

جامعة الجزائر1

كلية الحقوق

ميزانية الوسائل ومراقبة نوعية التسيير

رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق
تخصص قانون الإدارة والمالية

تحت إشراف الأستاذ:
ا/د. بوعارة محمد الطاهر

إعداد الطالب:
بوضياف الخير

لجنة المناقشة

- أ/د.ينات عبد المجيد.....رئيسا.
- أ/د.بوعارة محمد الطاهر.....مقررا.
- د./دخينيسة أحمد.....عضوا.
- د./أكروور ميريام.....عضوا.
- د./ضريفي نادية.....عضوا.
- د./لجلط فواز.....عضوا.

السنة الدراسية:2019/2020

إهداء

❖ إلى من حملتني وهنا على وهن وكانت لي سراجا أنار درب حياتي أُمي رحمها الله
واسكنها فسيح جنانه.

❖ إلى من رباني على حب الله والعلم والعمل ورافقني في كل مراحل حياتي أبي الغالي
رحمه الله.

❖ إلى زوجتي رفيقة دربي في الحياة وابنتاي "إيمان وآية نور سين" منبع سعادتي

❖ إلى كل أفراد أسرتي الإخوة والأخوات الأعزاء.

❖ إلى كل من قدم لي يد المساعدة وكل أصدقائي وأحبائي الاعزاء.

انخير بوضياف.

شكر وعرفان

- ❖ أول الشكر وآخره لله العلي القدير الذي منحنا الصحة والقوة والعزم لإنجاز هذا البحث وإتمامه.
- ❖ كما أتقدم بجزيل الشكر إلى أستاذي الفاضل والمشرف على إعداد هذه الرسالة « د. ١. د / محمد الطاهر بوعارة » الذي أرشدني بتوجيهاته القيمة ولم يبخل علي بخبرته ومعلوماته التي ساهمت في إثراء هذا البحث.
- ❖ كما أتقدم بالشكر إلى كل أساتذتي بجامعة الجزائر1- كلية الحقوق- سعيد حمدين، أعضاء لجنة التكوين في الدكتوراه تخصص قانون الإدارة والمالية.
- ❖ وكل الشكر والاحترام الى أساتذتي بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة.
- ❖ كما أتقدم بالشكر إلى جميع زملائي طلبة الدكتوراه الدفعة الرابعة تخصص قانون الإدارة والمالية.

الخير بوضياف.

قائمة مختصرات

أولاً: باللغة العربية

ص	صفحة
ط	طبعة
ف	فقرة
ع	عدد
د.ت.ن	دون تاريخ نشر

ثانياً: باللغة الأجنبية

P	Page
N°	Numéro
Ed	Edition
T	Tome
J.O.R.A	Journal officiel de la république algérienne
J.O.R.F	Journal officiel de la république française
P.U.F	Presses universitaires de France
L.G.D.J	Librairie générale de droit et de jurisprudence
R.F.F.P	Revue française de finances Publiques
O.P.U	Office des publications universitaires
P.C.E	Plan comptable de l'Etat
M.S.B	Modernisation des systèmes budgétaires
L.O.L.F	Loi organique relative aux lois de finances
IPSASB	International Public Sector Accounting Standards Board

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم
82	الجدول "ب" المتضمن توزيع نفقات التسيير لسنة 2017 حسب كل دائرة وزارية	01
85-83	مدونة نفقات التسيير لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي لسنة 2017، الخاص بالفرع الأول " الإدارة المركزية	02
86	القيد الميزاني والمحاسبي لنفقات الأدوات والأثاث	03
90-89	نفقات التدخلات العمومية الخاصة بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي	04
143	تجربة بعض الدول الأعضاء لمنظمة OCDE في مجال الإصلاح الميزاني	05

مقدمة عامة

يعتبر المال العام من أهم الوسائل التي تعتمد عليها الدولة في تجسيد السياسات العمومية وتحقيق التنمية وضمان السير الحسن لمختلف المرافق العمومية، لذلك فإن مسألة تسيير المالية العمومية من أهم المسائل التي تؤطرها الدساتير ولا سيما من حيث تحديد صلاحيات السلطات السياسية في إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة والرقابة عليها.

ونظرا لتوسع مجالات التنمية وتزايد حجم النفقات العمومية وما يقابله من ندرة في الموارد المالية، توجهت اغلب الدول ومن بينها الجزائر نحو إصلاح أنظمة الميزانية وتبني مبادئ التسيير العمومي الحديث من خلال تكريس الشفافية والمساءلة وتقييم الأداء في تسيير الأموال العمومية.

حيث ساعدت التوجهات السياسية والاقتصادية منذ بداية التسعينيات على الظهور التدريجي لمكانة رقابة الأداء ضمن مجال التسيير العمومي في الجزائر، كرسها المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المتضمن إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي،¹ الذي يعد من الناحية النظرية على الأقل تجسيدا للمنطق التقييمي كما هو معروف اليوم في المجتمعات الحديثة، دعمته المواد 69 وما يليها من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة،² والذي منح لهذا الأخير صلاحية تقييم شروط استعمال الأموال العمومية على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد والتحقق من مدى بلوغ الأهداف والغايات التي منحت لأجلها الموارد المالية،³ وكذا المشاركة في تقييم فعالية النشاطات، الخطط، البرامج والتدابير التي تتخذها السلطات العمومية في المجال الاقتصادي والمالي، وأخيرا إعداد تقارير تتضمن ملاحظاته وتقييماته وتوصياته قصد تحسين فعالية ومردودية المصالح والهيئات المراقبة.⁴

كما تشارك بعض الأجهزة الأخرى في مراقبة تسيير المالية العمومية، مثل المفتشية العامة للمالية والإدارات المركزية عبر مفتشياتها وفروعها الرقابية، غير أن المتنبع لصلاحيات

¹ - انظر المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي واجتماعي، ج.ر.ع 64، المؤرخ في 10 أكتوبر 1993.

² - الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم، ج.ر.ع 39، المؤرخ في 23 جويلية 1995.

³ - المادتين 70 و 71 من الأمر رقم 95-20، سابق الذكر.

⁴ - المادتين 72 و 73 من الأمر رقم 95-20، سابق الذكر.

المجلس سيلاحظ أنها في مفترق الطرق بين التقييم والمساءلة، مما يمنح مجلس المحاسبة دور المشارك فقط، الأمر الذي يندرج ضمن منطق المرافقة التي يضمنها للبرلمان في بحثه عن فعالية السياسات العمومية المرتبطة بالتخصيصات المالية، وذلك من خلال التقارير السنوية حول مشروع القانون المتعلق بتسوية الميزانية.¹

إن مسألة رقابة الأداء لم تكن تعبر عن انشغال صريح في النصوص المتعلقة بالتسيير العمومي في الجزائر، مثلما كان الحال عليه من خلال النصوص المتعلقة بتأطير المالية العمومية منتصف الثمانيات وبداية التسعينيات، المكرسة أساسا في القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية والقانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، والتي كانت تهدف آنذاك الى تأطير المالية العمومية.

بالرغم من إدراج العديد من المصطلحات المرتبطة بمبادئ التسيير العمومي مثل الشفافية والمساءلة بقيت رقابة الأداء تحت مظلة ما يعرف برقابة نوعية التسيير المنصوص عليها صراحة في الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، ويرافق هذا الوضع التنظيمي والقانوني الهش في مجال مراقبة الأداء غياب واضح لثقافة التسيير لدى اغلب المسيرين العموميين، الذين يعرض البعض منهم نزعة واضحة نحو تعتيم المعلومة وإخفاء المعطيات حول المشاريع الاستثمارية العمومية، وعدم احترام الآجال في تنفيذ المشاريع، بشكل يؤثر على فعالية النفقات العمومية ويرمي بالأهداف الأولية عرض الحائط، وبالتالي يصعب على الأجهزة الرقابية تقييم ظروف تنفيذ الميزانية، ناهيك عن الطابع الكلاسيكي الواضح باعتراف الخبراء لشكل الميزانية والذي قليلا ما يدور حول التسيير القائم على النتائج، رافقه ضعف في التنسيق بين الأجهزة الرقابية الداخلية منها والخارجية.

إن تكريس نظام رقابي فعال في مجال المالية العمومية أمر بالغ الأهمية، وقد توجه صندوق النقد الدولي من خلال "دليل شفافية المالية العامة" لسنة 2007 الى تحيين وتحديث محتوى

¹ - حيث تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"، انظر: المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2019، ج.ر.ع. 14 المؤرخ في 07 مارس 2016.

"ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة" الذي صدره عنه سنة 1998 وكذا الميثاق الصادر سنة 2002، بالإضافة الى ماتضمنه "المرشد الى شفافية إيرادات الموارد" الصادر سنة 2005.¹

حيث اعتمد صندوق النقد الدولي على عمل عدة جهات دولية أخرى متخصصة في وضع المعايير الدولية، منها المجلس الدولي للمعايير المحاسبية، والاتحاد الدولي للمحاسبين، والمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (إنٲوساي)، وعلى عمل العديد من المنظمات الدولية، مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي ومنظمة التجارة العالمية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.²

حيث تضمن الميثاق أربع ركائز أساسية تتمثل في وضوح صلاحيات ومسؤوليات السلطات السياسية والأجهزة الإدارية المتدخلة في إعداد وتنفيذ الميزانية، وعلانية عمليات الموازنة من حيث إجراءات وأجال اعدادها وتنفيذها، وكذا إتاحة المعلومات للاطلاع العام وذلك بتبسيط طريقة عرض الميزانية وتدعيمها بوثائق مرفقة لإثرائها وتمكين الجمهور والرأي العام من الاطلاع عليها، وأخيرا تقديم ضمانات موضوعية تتمثل في الاهتمام بوضع أجهزة للرقابة الداخلية وضمان استقلالية هيئات الرقابة الخارجية.

وعليه فتكريس نظام حديث للرقابة المالية يتطلب إصلاح قانوني يشمل نظام إعداد وتنفيذ الميزانية هذا من جهة، ومن جهة أخرى إصلاح هيكلي ووظيفي يتعلق بأجهزة وهيئات الرقابة المالية سواء من الناحية العضوية او من الناحية الوظيفية.

وفي هذا الصدد توجهت الجزائر كباقي الدول التي تبحث عن الأنظمة الميزانية العصرية التي توصي بها العديد من الهيئات والمنظمات الدولية، الى عصرنة النظام الميزاني بالانتقال

¹-FMI, guide manuel sur la transparence des finances publiques (2007), [on line], disponible sur site : {<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manualf.pdf>}, pp14-15.

² -Idem, p20.

من تسيير قائم على أساس الوسائل إلى ميزانية موجهة بالأهداف أو كما يصطلح عليه النظام الميزاني القائم على النتائج.¹

وترجع نشأة مشروع إصلاح نظام الميزانية في الجزائر إلى سنة 2000، حيث أبرمت الجزائر اتفاقية مع البنك العالمي تتعلق بالطرق و الوسائل التي يجب وضعها حيز التطبيق لتحسين تسيير النفقات العامة، و محاربة جميع العناصر التي تعرقل تقديم خدمات ذات نوعية وجودة للمواطن، ومنذ سنة 2004 شرعت الجزائر في إعداد مشروع قانون عضوي يؤطر المالية العمومية للدولة ويكرس مشروع عصرنه أنظمة الميزانية، حيث تضمن البرنامج المسطر من طرف وزارة المالية بالاتفاق مع الخبير الاستشاري "CRC SOGEMA" سنة 2006 إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، غير أن صدور هذا الأخير كان سنة 2018، حيث عرف تأخرا كبيرا لعدة اعتبارات سياسية وقانونية وتقنية.

لقد تضمن القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية² مشروع إصلاح نظام ميزانية الدولة من خلال تكريس إطار الميزانية المتعددة السنوات، وذلك بإعداد خطة مالية لتنفيذ السياسات العمومية على المدى المتوسط، حيث يشترط التنبؤ بالظروف الاقتصادية والاجتماعية للبلاد على المدى المتوسط ومدى انعكاسها على السياسة الميزانية، وتقدير الموارد المالية للدولة ومدى تغطيتها للنفقات المقدرة وفق برامج تعكس ارتباط ميزانية الدولة بالخطة الإستراتيجية لكل قطاع على المدى المتوسط، كما يتم تحضير ميزانية متعددة السنوات لفترة تشمل ثلاث سنوات تتضمن اسقاف النفقات والموارد المخصصة لها، ويتم إعداد إطار النفقات المتوسط المدى لكل دائرة وزارية وتحدد المبالغ المرخص بها سنويا من خلال قوانين المالية للسنة.³

¹-Banque mondial, Activité de banque mondial en Algérie, sur site: http://siteresources.worldbank.org/Intalgerian_french/147273-1189771318522/21228300/Algeria_December_2006.pdf consulter : 11-10-2017.

² - القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ع 53 المؤرخ في 2/09/2018.

³- 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 ع74، المؤرخ في 24/06/2018، ص04.

ونتيجة لما سبق فقد تم إعادة النظر في تقدير وتصنيف النفقات العمومية وطريقة عرضها، من خلال:¹

- ربط النفقات العمومية بأهداف وبرامج محددة مرتبطة بتنفيذ السياسات العمومية، وتخضع لمؤشرات كمية ونوعية لقياس الأداء وتقييم النتائج المحققة بعد تنفيذ الميزانية.
- تصنيف النفقات العمومية حسب الطبيعة الاقتصادية، ويتم هذا بعد توزيع النفقات حسب البرامج أو كما يصطلح عليه حسب النشاط، حيث توزع النفقات المخصصة لكل برنامج الى أبواب تحدد الطبيعة الاقتصادية للنفقة والمتمثلة أساسا في: نفقات المستخدمين، نفقات تسيير المصالح، نفقات الاستثمار، نفقات التحويل،....
- تحسين طريقة عرض الميزانية لتكون أكثر شفافية و مقروئية ووضوح، من خلال تنوع وتعدد الجداول المرفقة مع قانون المالية للسنة، وكذا الملاحق التفسيرية والتقارير التي تتضمن الوضع الاقتصادي والاجتماعي للبلاد وكل الوثائق التي تبرر مبالغ النفقات.

وعليه فالنظام الميزاني من منظور التسيير العمومي الحديث هو وسيلة للتخطيط وذلك كونه إحدى المصادر والأدوات التي تعتمد عليها السلطات العمومية في اتخاذ قراراتها، حيث تخضع عملية إعداد وتنفيذ السياسات العمومية حسب الرصيد المالي للدولة وإيراداتها ومدى ملاءمتها المالية، كما تعتبر الميزانية وسيلة للإدارة والتسيير وذلك كون رجل الإدارة عند القيام بمهامه ولاسيما في صرف الإعتمادات المالية سواء المتعلقة بلوازم ووسائل الإدارة أو متعلق منها بنشاط المرفق العمومي هو ملزم بالاعتماد على الميزانية المصادق عليها كمرجع أساسي في كل ما يتعلق بالعمليات المالية التي يقوم بها، كما تعتبر الميزانية وسيلة للرقابة والتدقيق باعتبارها وثيقة محاسبية تعتمد عليها الجهات المكلفة بالرقابة للتأكد من مدى الالتزام بتنفيذ العمليات المالية كما هو مرخص به ومدى احترام القوانين والتنظيمات المعمول

¹ - للشرح أكثر انظر: مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية، 2010/2011، ص116 ومايليها.

بها في المجال المالي، وأيضا مدى الالتزام بموضوع النفقات والأهداف المسطرة وتقييم نوعية التسيير والنتائج المحققة وكشف الإختلالات والنقائص وإعطاء البدائل لذلك.¹

إن الدور الرقابي للميزانية لا يقل أهمية عن باقي الأدوار والوظائف المنوطة بها، فالرقابة المالية هي وظيفة تقوم بها أجهزة وهيئات عمومية قد ينص عليها الدستور أو تنشأ بموجب قانون أو نص تنظيمي للقيام بمهام الفحص والتدقيق والتفتيش والتأكد من شرعية العمليات المالية ومطابقتها للقوانين والتنظيمات، وحماية المال العام من الاختلاس والتلاعب به أو توظيفه في غير محله ويتبع عادة هذا النوع من الرقابة بجزاءات وإجراءات ردية للمسيرين عند ارتكابهم أخطاء في التسيير، وهذا المفهوم هو في الحقيقة مفهوم قانوني يرتبط بمضمون الميزانية التقليدية والتي تعرف بميزانية الوسائل كما سيأتي شرحها فيما بعد.

إن المفهوم الحديث للرقابة المالية في ظل تطور الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية للدولة حسب فقهاء المناجمنت العمومي الحديث وأصحاب الفكر الاقتصادي، إضافة الى كونها رقابة مطابقة هي أيضا رقابة تقييم وتقييم، فالقول بأنها رقابة تقييم ذلك كونها وسيلة قياس كمية ونوعية لمؤشرات الأداء بهدف التأكد من فعالية التسيير والرشادة في الإنفاق العام ومدى تحقيق البرامج المسطرة، وكونها أداة تقييم لان نتائج رقابة التقييم هي بمثابة دراسة لاختلالات ومساوئ التنفيذ وبالتالي إعطاء البدائل والحلول وتحسين نوعية التسيير مستقبلا،² كما أن المفهوم التقليدي للرقابة والقائم على منطق رقابة المطابقة أصبح عاجزا في ظل تطور الوظيفة المالية للدولة واتساع مجال النفقات العمومية ليشمل بالإضافة الى النفقات الإدارية نفقات أخرى اجتماعية واقتصادية، لان مفهوم الدولة تطور من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة أي أصبح للدولة وظيفة اجتماعية واقتصادية جد مهمة تتطلب فكر قانوني جديد في مجال إدارة المال العام لمسايرة مبادئ الإدارة العمومية الحديثة القائمة على فعالية ونوعية التسيير والشفافية والمقاربة بالنتائج والأهداف.

¹ -Cf, M. Bouvier, M. Christine Esclassan, J. Pierre Lassale, **Finances Publiques**, 8^{ème} éd, L.G.D.J, Paris, pp244-245: « La signification de l'autorisation de dépense ne dépend pas seulement du contenu de l'autorisation, mais aussi de la forme dans laquelle elle est donnée... ».

² - Cf, C. Waline, P.Desrousseaux, B. Pellé , **Contrôle et évaluation des finances publiques**, La Documentation française, Paris, 2009, p11.

إن المنطق الحديث للرقابة المالية لم يعد يقتصر على كشف الأخطاء ومساءلة المقصرين فقط كما هو الحال في رقابة المطابقة، وإنما الرقابة هي إحدى الآليات المتخذة بغرض تعبئة الطاقات والموارد المتاحة واتخاذ الإجراءات الكفيلة التي تؤمن التسيير الحسن والفعال والمستمر، فالرقابة هي وظيفة تمارس عبر مختلف المراحل والمستويات الإدارية، ولكي تكون مجدية وذات فعالية وبالمواصفات الوارد ذكرها أعلاه فإنه من الضروري الإعداد والتهيئة المسبقة لنظام الميزانية بالأساس الأول لكي تتسجم آليات الرقابة مع آليات التخطيط والبرمجة هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضرورة انسجامها مع وسائل وآليات التنفيذ،¹ لأن نظام الميزانية التقليدية والقائم على منطق الوسائل مرتبط بتغطية مصاريف الإدارة التقليدية والمتمثلة أساسا في الأمن والقضاء والخارجية، لكن تطور وظيفة الدولة وتدخلها في المجال الاقتصادي والاجتماعي أدى بالضرورة الى تطور مفهوم الميزانية، بحيث أصبح هناك تخطيط وبرمجة وأهداف ونتائج مسطرة يجب تحقيقها، وبالتالي فالرقابة هي عملية تقييم وتقويم مستمرة لضمان التسيير الحسن والفعال للأموال العمومية، وهذا الأخير كان سببا في ظهور نوع جديد من الموازنات العامة والمتمثل في ميزانية البرامج والأداء، وعليه يعتبر نظام الميزانية القائم على النتائج إحدى أهم تطبيقات مبدأ التسيير العمومي الحديث القائم على الأهداف المسطرة مسبقا، حيث يعتمد في هذا النوع على تحديد الأهداف أولا ثم مقارنة النتائج المحققة فعلا مع الأهداف المسطرة وذلك من خلال قياس مؤشرات الأداء الكمية والنوعية، وعليه فهو أسلوب تسيير يمنح المسير حرية أكبر وفي نفس الوقت مسؤولية كاملة على التنفيذ.²

إن ميزانية البرامج والأداء نظام قائم على ضرورة تحديد البرامج ذات الأولوية والمبالغ المرصودة لها وكذا الأهداف والنتائج المراد الوصول لها، لذلك مفهوم الرقابة في ظل ميزانية البرامج والأداء يقوم على أساس تقييم الأداء والنتائج المحققة بغرض كشف الاختلالات

¹ - للشرح أكثر انظر: شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد بوقرة-يومرداس، كلية العلوم الاقتصادية، 2013/2014، ص ص 182-183.

² - للشرح أكثر انظر: بوجطو حكيم، الموازنة العامة وآفاق العصرية-حالة الجزائر، رسالة ماجستير، المركز الجامعي بالمدينة، معهد العلوم الاقتصادية، 2007/2008، ص 118 ومايليها.

ووضع البدائل لتدليل المصاعب، وعليه فميزانية البرامج والأداء هي ضرورة حتمية كأداة رقابية لاسيما على نفقات البرامج والمخططات الاقتصادية والاجتماعية في الوقت الراهن.

من خلال ما تقدم ذكره أصبح واضحا لنا التناقض الكبير بين النظام التقليدي للميزانية القائم على منطق الوسائل والمفهوم الحديث للرقابة والقائم على منطق تقييم نوعية الأداء والتسيير والذي يعتبر احد أهم ركائز ميزانية البرامج والأداء.

وعليه فان مسألة إصلاح النظام الميزاني وفق متطلبات تقييم الأداء أمر في غاية الأهمية ويعكس مدى صلاحية الموضوع باعتباره مشروع بحث أكاديمي، ولاسيما أن العديد من الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية، كندا وفرنسا قد تبنت المشروع وهي تعتبر دول رائدة وسباقه في عصرنة وإصلاح نظام الميزانية ومقارنتها بالنتائج والأهداف وتفعيل نظام مراقبة نوعية التسيير في مجال المالية العامة وعقلنة وترشيد النفقات العمومية، كما سارت على هذا النهج أيضا تونس، المغرب والجزائر منذ سنة 2004، حيث احتكت هذه الأخيرة كثيرا بالتجربة الكندية وكانت هناك العديد من الورشات والأيام التكوينية على مستوى وزارة المالية، وهذا ما جعل الباحث ينطلق في دراسة آليات الانتقال في الجزائر من ميزانية الوسائل الى ميزانية البرامج والأداء مع التطرق الى تجربة الدول الأخرى لاسيما الرائدة في هذا المجال، وكيفية تفعيل نظام مراقبة نوعية التسيير في مجال تسيير المالية العمومية.

وقد اعتمد الباحث في دراسته على المنهج التحليلي نظرا لطبيعة البحث التي تقتضي تجميع النصوص القانونية وتحليلها بأسلوب منطقي واستدلالي لتشخيص النظام الميزاني في الجزائر وانعكاسه على واقع الرقابة المالية، كما استعمل أيضا المنهج التاريخي لدراسة تطور ميزانية الدولة ولا سيما المراحل التي مر بها النظام الميزاني والمالي في الجزائر، وفي إطار دراسة مشروع إصلاح ميزانية الدولة في الجزائر تطرق الباحث أيضا الى تجارب بعض الدول وكذا المعايير التي نصت عليها المنظمات الدولية المختصة على سبيل المقارنة .

بناء على ما سبق فإنشكالية البحث تتمحور حول دراسة نظام إعداد وتقديم نفقات الدولة للتسيير باعتبارها التطبيق العملي لميزانية الوسائل وتقييم مدى انسجامها مع متطلبات الرقابة المالية الحديثة القائمة على تقييم الاداء، وبالتالي كيف يمكن إعادة تكييف نظام الميزانية على نحو يسمح بتدعيم رقابة المطابقة بمراقبة نوعية التسيير؟.

لقد اعتمد الباحث في دراسته للموضوع على خطة تتمثل في محورين، حيث تضمن الباب الأول والمعنون بـ: "نظام الميزانية ومسألة الرقابة المالية"، دراسة نظرية لمفهوم ميزانية الوسائل في ظل تطور وظائف الدولة، حيث تطرق الباحث الى التطور التاريخي لمفهوم ميزانية الدولة من منظور فقهي ثم التطور التاريخي للنظام الميزاني في الجزائر ولا سيما نظام إعداد ميزانية الدولة للتسيير كونها النموذج العملي لميزانية الوسائل، كما تطرق الباحث الى مفهوم الرقابة المالية الكلاسيكية والأهداف المحدودة التي ترمي إليها، ثم دراسة نظام مراقبة نوعية التسيير كأسلوب حديث للرقابة المالية وآليات تكريسه من خلال عصرنة نظام الميزانية.

أما الباب الثاني والمعنون بـ: اطار ممارسة الرقابة المالية وحتمية التوجه نحو تقييم الأداء، فقد تطرق فيه الباحث الى مجال الرقابة المالية المرافقة لتنفيذ الميزانية، وذلك بدراسة آليات الرقابة الداخلية من خلال قواعد المحاسبة العمومية وكذا من خلال نظام الصفقات العمومية، بالإضافة الى متطلبات تحديث النظام المحاسبي للدولة باعتباره الإطار الشكلي لممارسة الرقابة المالية، وأخيرا دراسة واقع الممارسة الحالية للهيئات العليا للرقابة المالية ومتطلبات تفعيل دورها الرقابي في مجال تقييم نوعية التسيير.

الباب الأول:
نظام الميزانية ومسألة الرقابة المالية

تعتبر ميزانية الدولة وثيقة محاسبية تتضمن مختلف الموارد المالية للدولة وتخصيصاتها وأسقف النفقات المرخص بها وضوابط تقييدها بهدف تسهيل العمل الرقابي على البرلمان ومختلف أجهزة وهيئات الرقابة المالية لضمان تسيير الأموال العمومية وفقا للنصوص القانونية والتنظيمية وحمايتها من مختلف مظاهر التبذير والفساد.

وعليه فوظيفة الرقابة على الأموال العمومية مرتبطة أساسا بنظام إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة، حيث تخضع هذه الأخيرة في إعدادها الى رقابة البرلمان والمتمثلة في منح الرخصة المالية من خلال المصادقة على قانون المالية للسنة وهي رقابة مسبقة، وتخضع في تنفيذها الى رقابة آنية من طرف أجهزة إدارية تابعة للجهاز التنفيذي ويصطلح عليها بالرقابة الداخلية، كما تخضع لرقابة لاحقة او بعيدة من طرف البرلمان وبعض الهيئات العليا المستقلة ويصطلح عليها بالرقابة الخارجية.¹

وبالتالي فنظام هيكله وعرض ميزانية الدولة يعكس أهداف الرقابة المالية، حيث تنحصر أهداف الرقابة في ظل النظام الميزاني الكلاسيكي القائم على منطق الوسائل على مطابقة إجراءات تنفيذ الميزانية للرخصة البرلمانية والقوانين والنصوص التنظيمية المتعلقة بها، أما أهداف الرقابة المالية الحديثة في ظل تطور ميزانية الدولة تتعدى رقابة المطابقة الى مراقبة نوعية التسيير.

وعليه من خلال دراسة النظام الميزاني الجزائري سيوضح الباحث اثر نظام الميزانية على أهداف الرقابة المالية، وذلك من خلال توضيح محدودية ميزانية الوسائل في ظل تطور ميزانية الدولة (الفصل الأول)، ودور إصلاح نظام الميزانية في تكريس رقابة نوعية التسيير (الفصل الثاني).

¹ - للتفصيل أكثر في أنواع الرقابة الداخلية والخارجية على المالية العمومية، انظر: فنينش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2012.

الفصل الأول: محدودية ميزانية الوسائل في ظل تطور ميزانية الدولة

تعتبر الأموال العمومية من أهم الوسائل التي تعتمد عليها الدولة في تسيير المرافق العمومية وتلبية حاجيات المواطنين، لذلك فتطور مهام الدولة وتوسع مجالات تدخلها له بالغ الأثر في تحديد سياساتها المالية، ولا سيما في مجال إعداد الميزانية.¹

إن انتقال الدولة من مفهومها التقليدي الى مفهومها الحديث نتيجة تطور وظائفها الاقتصادية والاجتماعية صاحبه تطور في سياسة الإنفاق العمومي، حيث توسعت مجالات الإنفاق العمومي نتيجة تعدد أهداف الميزانية، فهذه الأخيرة أصبحت تعبير رقمي عن خطة اقتصادية للدولة بدلا من اعتبارها نفقات وسائل تنحصر في ضمان تمويل الأجهزة الإدارية بلوازم التسيير فقط.²

وعليه فقد تطور مفهوم الميزانية لدى فقهاء المالية العمومية بتطور وظائف الدولة، حيث كرس معظم الدول أنظمة ميزانية تتماشى مع طبيعة وظائف الدولة وأهداف الإنفاق العمومي (المبحث الأول)، والمشرع الجزائري بدوره قسم ميزانية الدولة الى قسمين وهما نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمارات العمومية، حيث تعتبر نفقات التسيير الجزء الأكبر في ميزانية الدولة باعتبارها نموذج للميزانية الكلاسيكية والتي تعتبر ميزانية قائمة على منطق الوسائل (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تطور مفهوم الميزانية

تعتبر ميزانية الدولة مرآة عاكسة لوظائف الدولة، حيث أن محدودية الوظائف التقليدية للدولة وارتباطها ببعض الخدمات الإدارية ذات الطابع الاستراتيجي والتي لا يمكن تركها للأفراد كونها تتعلق بالأمن والدفاع والعدالة كان لها بالغ الأثر في تحديد السياسة الميزانية، حيث كانت ميزانية الدولة أداة تضمن تمويل المرافق العمومية بالوسائل المالية

¹ - ونادي رشيد، "آلية تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عبر سياستها المالية"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، ع9، جامعة البليدة، 2011، ص 111 ومايليها.

² - المرجع نفسه، ص115 ومايليها.

اللازمة لسيرها، حيث تميز هيكل الميزانية بالبساطة كونه يتضمن نفقات ذات طابع إداري فقط.

غير أن حتمية الانتقال من مفهوم الدولة الحارسة الى مفهوم الدولة المتدخلة نتج عنه ظهور سياسة ميزانية حديثة تختلف كثيرا عن السياسة الميزانية التقليدية، حيث تعددت وظائف الميزانية وأصبحت تشكل خطة تنموية تهدف من خلالها الدولة الى تجسيد سياسات اقتصادية واجتماعية، ونتيجة لذلك تغير مفهوم الميزانية لتصبح أكثر حجما كونها تتضمن أهداف تنموية بعد أن كانت ميزانية وسائل فقط، كما طرأت استثناءات عديدة على المبادئ الكلاسيكية لمسايرة الأهداف الحديثة للميزانية والتي تعكس حجم تدخلات الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لتصبح أكثر مرونة.

وعليه، من خلال هذا المبحث سيتم توضيح اثر تطور وظائف الدولة على مفهوم وأهداف الميزانية وهيكلها (المطلب الأول)، ثم دراسة تطور النظام الميزاني في الجزائر ومدى تأثيره بالمالية الاستعمارية وكذا بتحويلات السياسة الميزانية الحديثة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ارتباط مفهوم الميزانية بتطور وظائف الدولة

إن طبيعة النظام الميزاني والمالي للدولة ما هو إلا تعبير عن حجم المهام والوظائف المنوطة بالجهاز التنفيذي في إطار تجسيد السياسات العمومية المنفذة من طرف مختلف الأجهزة الإدارية، وهذه الأخيرة ملزمة في ممارسة مهامها باحترام مبدأ قانوني شهير وهو مبدأ مشروعية الأعمال الإدارية وموافقتها للنصوص القانونية والدستور.¹

¹-J.Morand-deviller, **Droit Administratif**, 12^{ème}éd, Montchrestien, l'extenso édition, Paris, 2011, p225:« Le principe de légalité, qui domine toute la théorie des actes administratifs, signifie que l'administration est soumise au droit. La loi, incarnation de la volonté générale, s'impose à l'administration comme elle s'impose aux individus: «Nul n'est censé ignorer la loi».La soumission de l'administration au droit est une garantie des citoyens contre l'arbitraire, l'incohérence ou l'inefficacité de l'action administrative».

ونتيجة لذلك فقد اهتمت المالية الكلاسيكية بالجوانب القانونية للميزانية باعتبارها عمل قانوني يوضح ضوابط تسيير المال العام وصلاحيات كل من البرلمان والحكومة في مجال إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة.¹

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

وعليه فمفهوم الميزانية في ظل الدولة الحارسية (الفرع الأول) كان جد محدود مقارنة بمفهومها في ظل الدولة الحديثة أو كما تعرف بالدولة المتدخلة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهداف الميزانية في ظل الدولة الحارسية

لقد ساد في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر المنهج الليبرالي والذي يعرف بالنظام الرأسمالي في شكله التقليدي القائم على ضرورة تضيق مجال تدخل الدولة لاسيما في المجال الاقتصادي، حيث كانت وظائف الدولة تنحصر عموما في الحفاظ على الأمن الداخلي ورد الاعتداء الخارجي وفك النزاعات بين الأفراد.⁴

وعليه فالنظام الرأسمالي الكلاسيكي يمنح الحرية الاقتصادية للأفراد ويحصر وظيفة الدولة في الضبط والرقابة وإدارة المشروعات الإستراتيجية المتعلقة بأمن الدولة والمجتمع، بحيث لا

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، 09، 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- يلس شاوش بشير، المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص10.

يمكنها أن تتدخل في أي نشاط اقتصادي، وعلى هذا الأساس أطلق عليها وصف الدولة الحارسة.¹

لقد برر أصحاب الفكر الاقتصادي الكلاسيكي² في تلك الفترة فكرة عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وترك ذلك للأفراد بأن تدخلها يمثل حاجزاً أمام نشاط القطاع الخاص.³

فقد كان المفكر "ادم سميث" صاحب المقولة الشهيرة: "دعه يعمل دعه يمر" يرى أن هناك يد خفية تنظم العلاقة بين العرض والطلب ولا يجب أن تتدخل الدولة في هذه العلاقة، كما يؤكد ذلك المفكر "جون باتيست ساي" وفق نظريته "قانون المنافذ" أن العرض يولد الطلب والتوازن بينهما يتحقق تلقائياً بدون تدخل الدولة.⁴

كما يبررون أن عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وترك ذلك للأفراد لا يعني بالضرورة أن هناك تفضيل للمصلحة الخاصة على المصلحة العامة، لان سعي كل فرد في تحقيق مصلحته الشخصية هو في نفس الوقت تحقيق لمصالح الجماعة.⁵

ونتيجة لما سبق فقد كانت نفقات الدولة في ظل المالية العمومية الكلاسيكية تنحصر في تلبية حاجيات المرافق العمومية ولا تتعلق بأي نشاط اقتصادي أو اجتماعي (الفقرة الأولى)، وهذا ما جعل نظام إعداد الميزانية الكلاسيكية قائم على منطق الوسائل وكذا التصنيف القانوني للنفقات العمومية (الفقرة الثانية).

¹-Aurélien Baudu, **Droit Des Finances Publiques**, 1^{ère} éd, Dalloz, Paris, 2015, p49:« Adam Smith est souvent considéré comme le précurseur de l'école libérale classique, critiquant, comme les physiocrates, les thèse... mercantilistes, et prônant un libéralisme économique et une intervention réduite de l'état dans la sphère économique (théorie de l'état-gendarme)».

²-Idem, p49:«Cette pensée économique a été développée par la suite David Ricardo (des principes de l'économie politique et de l'impôt, 1817), Thomas Robert Malthus et John Stuart Mill en Angleterre; et par Jean-Baptiste Say (traité d'économie politique, 1803), Jean-Charles de Sismondi et Frédéric Bastiat En France».

³- دردوري لحسن، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر - تونس، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر - بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية، 2013-2014، ص ص 09-10.

⁴- انظر في ذلك: احمد صالح علي، المدخل للعلوم الاقتصادية، ط01، منشورات كليك، الجزائر، 2016، ص ص 74-81.

⁵- المرجع نفسه، ص ص 75-76.

الفقرة الأولى: المفهوم الكلاسيكي لميزانية الدولة

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.¹

كما تعرف ميزانية الدولة في ظل المالية الكلاسيكية أو كما يصطلح عليها بالميزانية التقليدية أنها بيان رقمي تقديري لفترة محددة توضح مدى توازن نفقات الدولة وإيراداتها وترخص بتنفيذها.²

وعليه، تعتبر ميزانية الدولة وثيقة مالية و محاسبية،³ تسهل عملية الرقابة على المبالغ المخصصة للوحدات الإدارية لاقتناء اللوازم والوسائل المتعلقة بوظائفها من حيث احترامها لتخصيص النفقات وعدم تجاوز المبالغ المرخص بها.⁴

لذلك وصفت الميزانية التقليدية بالحياد و أنها غير منتجة،⁵ بمعنى أنها لا تؤدي وظيفة اقتصادية ولا تترجم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية،⁶ وإنما هي وثيقة تتضمن تقديرات أعباء الوحدات الحكومية وموضوعها والمبالغ المخصصة لها، حيث يعتبر من أهم مبادئ

¹-Cf, Maurice Duverger, **Finances Publiques**, Edition P.U.F, Paris, 1988, p15.

²-Cf, M. Bouvier, M. Christine Esclassan, J. Pierre Lassale, **Finances Publiques**, 8^{ème} éd, Op.Cite, 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" ...».

³-Idem, p232: «... La notion de budget est à la fois ambiguë et évolutive. Elle est ambiguë parce qu'un budget est un instrument financier et comptable, auquel il faut donner une forme juridique...».

⁴-Aurélien Baudu, Op.Cite, p39:«...Le respect de la neutralité budgétaire, sous l'influence de la doctrine économique libérale, a indubitablement participé à la levée de la nébulosité budgétaire et comptable, et le contrôle des comptes en a été amélioré...».

⁵-Idem, p43:«... La neutralité budgétaire et fiscale est souvent mise en évidence pour caractériser la période classique du droit des finances publiques...».

⁶- رشيد الميساوي، **المالية العامة**، ط02، مطبعة سبارطيل، طنجة، المملكة المغربية، 2014، ص13:«...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».

إعداد الميزانية في ظل المالية الكلاسيكية ضرورة احترام التوازن المالي بين الإيرادات والنفقات.¹

تعرف الميزانية التقليدية عند بلدان المشرق العربي بميزانية البنود وذلك نظرا لتكريس مبدأ تخصيص النفقات وتقسيمها الى عدة بنود حسب نوع و موضوع كل نفقة، كما تقسم أيضا حسب الجهة الإدارية المنفذة للنفقة.²

وتعرف أيضا بميزانية الرقابة لأن هيكلها وطريقة عرضها تسهل عمل البرلمان والهيئات الرقابية في مراقبة مدى التزام الوحدات الإدارية ببنود الميزانية والاعتمادات المخصصة لها من حيث مدى احترام تخصيصات النفقات وكذا اسقاف المبالغ المرخص بها.³

كما تعرف الميزانية التقليدية في دول المغرب العربي مثل الجزائر، تونس والمملكة المغربية بـ"ميزانية الوسائل" لأن اعدادها قائم على ضمان المدخلات وليس على تقدير المخرجات،⁴ حيث تتضمن الميزانية التقليدية نفقات إدارية تتمثل أساسا في وسائل ومستلزمات متكررة تحتاج لها الوحدات الحكومية في آداء مهامها،⁵ وبالتالي يستند غالبا في اعدادها على ميزانية السنة السابقة.⁶

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 اسقاف النفقات المرخص بها وضمان التوازن المالي، ونتيجة لذلك تقسم

¹ - Cf, Yelles Chaouche (B), **Le budget de l'Etat et des Collectivités Locales**, Op.Cite, pp10-11: « La règle de l'équilibre budgétaire est une règle d'or chez les financières classique... ».

² - انظر في ذلك: محمد ابراهيم عبد اللاوي، **المالية العامة**، ط01، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2017، ص185.

³ - المرجع السابق، ص ص173-175.

⁴ - 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 والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي" سنة 2005، ص27: «...أساس منطق الوسائل هو أن الأهداف تحدد انطلاقا من الموارد، والرقابة تكون على مدى احترام تخصيصات الإعتمادات واحترام المساطر».

⁵ - يلس شاولش بشير، **المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري**، مرجع سابق، ص13: « 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».

⁶ - Cf, Yelles Chaouche (B), **Le budget de l'Etat et des Collectivités Locales**, Op.Cite, pp74-75.

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 اسقاف النفقات التي لا يمكن تجاوزها.¹

وللإشارة فقد كان نظام الميزانية الكلاسيكية يقوم على احترام وتطبيق مبادئ مالية ليبرالية صارمة لأجل تكريس رقابة البرلمان على المالية العمومية (أولا)، لذلك اعتبرت وثيقة الميزانية وسيلة رقابة توضح بيان العمليات المالية التي تنفذها مختلف الوحدات الإدارية (ثانيا).

أولا: المبادئ الكلاسيكية في إعداد ميزانية الدولة

تقوم المالية الكلاسيكية على مبادئ ليبرالية في إعداد الميزانية تضمن الرقابة على ميزانية الدولة، ولاسيما رقابة البرلمان في إطار مناقشة الميزانية ومنح الرخصة المالية للجهاز الحكومي، كما تهدف هذه المبادئ الى ضمان توازن الميزانية وتقادي العجز المالي وتكريس حياد الدولة وعدم تدخلها في النشاط الاقتصادي من خلال التحكم في سياسة الإنفاق العمومي.

تتمثل مبادئ المالية الكلاسيكية أساسا في: مبدأ سنوية الميزانية، مبدأ وحدة الميزانية، مبدأ شمولية الإيرادات، مبدأ تخصيص النفقات وأخيرا مبدأ توازن الميزانية.

1 - مبدأ السنوية: حيث يتم إعداد ميزانية الدولة لتنفذ خلال مدة زمنية محددة غالبا بسنة مدنية،² بمعنى أن الرخصة البرلمانية صالحة لمدة سنة والسلطة التنفيذية ملزمة بتنفيذ العمليات المالية المرخص بها في حدود سنة.

¹ - انظر في ذلك: لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة- المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع- القاهرة، مصر، 2004، ص ص 178-180.

² - 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».

يهدف مبدأ السنوية الى تكريس الرقابة البرلمانية على استعمال الأموال العمومية بصفة منتظمة ومتكررة وفعالة،¹ حيث أن منح الرخصة المالية لأكثر من سنة يجعل رقابة البرلمان ضعيفة، والعكس فان قصر المدة يجعل من رقابة البرلمان رقابة شديدة ومعقدة.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

2 - مبدأ الوحدة: حيث تظهر ميزانية الدولة في شكل وثيقة واحدة تتضمن كل موارد الدولة ونفقاتها،⁴ بمعنى أن كل الموارد المالية للدولة مهما كان مصدرها وكذا كل النفقات ومهما كانت طبيعتها تظهر في الوثيقة نفسها.

يهدف مبدأ وحدة الميزانية الى تسهيل العمل الرقابي للبرلمان في مراقبة مصادر الإيرادات وطبيعتها ومجالات الإنفاق ومبالغها في آن واحد، هذا من جهة، ولتسهيل عملية الموازنة بين إيرادات الدولة ونفقاتها من جهة أخرى.⁵

3 - مبدأ الشمولية: يفيد مبدأ الشمولية أن تقيد جميع إيرادات الدولة المقدر تحصيلها في شق الإيرادات، وجميع نفقات الدولة المتوقع صرفها في شق النفقات، بحيث لا يتم إجراء مقاصة بين أي إيراد أو نفقة معينة كما لا يتم تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة ما.⁶

¹-Aurélien Baudu, Op.Cite, p39:«...L'autorisation financière accordée par le parlement, pour demeurer effective, doit être temporaire et limitée dans le temps...».

²- انظر في ذلك: محمد ابراهيم عبد اللاوي، مرجع سابق، ص ص190-191.

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

⁴-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,».

⁵-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...».

⁶-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».

وعليه فكل إيرادات الدولة تغطي في مجملها كل نفقات وأعباء الدولة وهذا ما يعرف بأسلوب الحاصل الخام وعدم التخصيص.¹

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.

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 الاسقف 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 الى آخر إلا برخصة من البرلمان.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

5- مبدأ التوازن المالي: يعتبر هذا المبدأ في ظل المالية الكلاسيكية أمر مقدس، بحيث يعتبر التوازن المالي للميزانية دلالة على حسن التسيير،⁴وعليه يستلزم أن تكون إيرادات الدولة المقدر تحصيلها تساوي مبلغ النفقات المقدر صرفها بدون أي زيادة أو نقصان.⁵

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

¹ - انظر في ذلك: يلس شاوش بشير، المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري ، مرجع سابق، ص ص82-83.

² - انظر في ذلك: عسو منصور، قانون الميزانية العامة، ط01، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، المملكة المغربية، ص 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 -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...».

⁵ -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 ماهي إلا ضرائب يتحملها الأفراد ومن غير المنطقي إقرار ضرائب غير مبررة.¹

ثانيا: الطابع الرقابي للميزانية الكلاسيكية

لقد كان للبرلمان خاصة بعد الثورتين الانجليزية والفرنسية مكانة هامة في الحياة السياسية ولاسيما مراقبة أعمال الملوك والحكام في المجال المالي،² حيث تقرر حق ممثلي الشعب في مراقبة الضرائب التي يفرضها الحكام في كل مرة وبصفة دورية، ومن جهة أخرى ضمان الاستعمال الأمثل لأموال الشعب ومراقبة مجالات إنفاقها.³

وعليه فقد كانت ميزانية الدولة عبارة عن وسيلة رقابية تتحدد من خلالها طبيعة الموارد المالية ومبالغها وكذا مجالات الإنفاق والمبالغ المرخص بها، وعلى هذا الأساس خضعت ميزانية الدولة في اعدادها وتنفيذها الى مبدأ تخصيص النفقات أو الإعتمادات لأجل تكريس سلطة البرلمان في مراقبة الأموال العمومية.⁴

ونتيجة لذلك فقد أخذت ميزانية الدولة بعد سياسي وقانوني يظهر لا سيما من خلال سلطة وصلاحيات البرلمان في مناقشة مشروع الميزانية ومنح الرخصة المالية للحاكم حتى يتسنى لهذا الأخير تحصيل الضرائب وتنفيذ النفقات تكريسا لمبدأ المشروعية، ومن جهة أخرى تأكيد سلطة البرلمان في ممارسة الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية والتحقق من مدى الالتزام بالرخصة المالية سواء في شق الإيرادات أو في شق النفقات.⁵

¹ - انظر في ذلك: يلس شاوش بشير، المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 94.

² - انظر في ذلك: لعامرة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة...، مرجع سابق، ص 12-09.

³ - «...في ظل المالية الكلاسيكية الاحتياجات المالية للدولة يجب أن تغطي حصرا بالضريبة باعتبارها الوسيلة الطبيعية لتمويل الدولة، بالإضافة الى مداخل الأملاك العامة التي تظل محدودة اعتبارا لطبيعة الدولة الليبرالية وضعف تدخلاتها الاقتصادية، والضريبة نفسها يجب أن يراعى عند تأسيسها عدة ضوابط أو مبادئ منها الحياد والمساواة والاعتدال ، بمعنى أنها لا تستعمل للتدخل في النشاط الاقتصادي وتقرض على الأفراد حسب ممتلكاتهم ومستويات دخلهم وألا تشكل عبئ عليهم... »، انظر في ذلك: رشيد الميساوي، مرجع سابق، ص 13-14.

⁴ -Cf, M. Bouvier, M. Christine Esclassan, J. Pierre Lassale, **Finances Publiques**, Op.Cite, pp 244-245: «la signification de l'autorisation de dépense ne dépend pas seulement du contenu de l'autorisation, mais aussi de la forme dans laquelle elle est donnée...».

⁵ - انظر في ذلك: محمد ابراهيم عبد اللاوي، مرجع سابق، ص 173.

ونظرا لوظيفة الميزانية التقليدية والمتمثلة أساسا في تمويل الهيئات الإدارية لشراء الأدوات و الوسائل اللازمة لأداء مهامها، فإن طابع الرقابة يرتكز على عدم تجاوز حدود الإنفاق دون الاهتمام بالأداء والعائد الذي حققته هذه الهيئات، وبالتالي فإن جل اهتمام الموازنة التقليدية منصب على كيفية الحصول على المدخلات أي الإيرادات دون تحديد أهداف المخرجات أي النفقات أو تقييم نتائج تنفيذها.¹

إن أهداف الرقابة المالية على الميزانية القائمة على منطق الوسائل هو ضمان عدم التلاعب والإسراف في استخدام الأموال العمومية، حيث أن الحكومة تهتم بالتوازن المحاسبي بين الإيرادات والنفقات لتفادي الآثار الاقتصادية الضارة التي يمكن أن تترتب نتيجة العجز الحاصل في الموازنة العامة.²

إن ما يميز الموازنة التقليدية هو الاهتمام بكيفية الحصول على الموارد المالية لا بنتائج الإنفاق ونوعية الأداء، وعليه فإن الأدوات الرقابية التي تصاحب عملية تنفيذ الميزانية كلها تهدف إلى ضمان عدم تجاوز المخصصات المالية المقدرة في الميزانية وضمان إنفاقها فيما خصصت إليه دون تقييم نوعية التسيير أو نتائج التنفيذ، لذلك فهي رقابة شديدة تسعى إلى احترام الرخصة على حساب المرونة والفعالية في التسيير.³

ونتيجة لذلك يتم تبويب النفقات على مستويين وهما التقسيم حسب البنود والتقسيم الإداري للنفقات، بحيث يحدد التقسيم حسب البنود موضوع النفقة وطبيعتها أما التقسيم الإداري فهو يحدد الجهة الإدارية المسؤولة على تنفيذ النفقة، وهذا التقسيم يسهل على جهات الرقابة مساءلة الجهة الإدارية إذا لم تلتزم بمبلغ النفقة أو موضوعها.

¹ - الجوزي فتيحة، الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازني بالجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية، 2013-2014، ص 47-48.

² - المرجع نفسه، ص 47.

³ - Cf, Michel Lascombe, Xavier Vandendriessche, "La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques ", **Revue française d'administration publique**, 2006/1 (n°117), pp132-133. Article disponible en ligne à l'adresse :<http://www.Cairn.info/Revue-française-d-administration-publique-2006-1-page-131.htm>.

الفقرة الثانية: خصائص الميزانية الكلاسيكية

تتضمن ميزانية الدولة مجمل إيرادات الدولة ونفقاتها المتوقع تنفيذها خلال مدة زمنية معينة،¹ وبالتالي فهي تتكون من جزأين أحدهما يتعلق بمبلغ الإيرادات المتوقع تحصيلها وجزء يتضمن مبلغ النفقات المتوقع صرفها.

كما يقسم أيضا كل شق من شقي الميزانية الى أبواب وفصول، حيث يتضمن شق الإيرادات بنود توضح مصادر الإيرادات ومبالغها، ونفس الشيء لشق النفقات بنود توضح طبيعة النفقات ومجالاتها ومبالغها.²

تتميز الميزانية الكلاسيكية بهيكلها المحدود بحيث أنها تقتصر على إيرادات عادية تتمثل أساسا في الضرائب وعائدات أملاك الدولة (أولا)، أما في شق النفقات فهي عبارة عن أعباء الوحدات الإدارية،³ والتي تنحصر عموما في نفقات وسائل المصالح الإدارية وأجور الموظفين (ثانيا).

أولا: الاعتماد على الإيرادات العادية

تحتوي الميزانية التقليدية على الإيرادات العادية (حاصل الجباية وعائدات أملاك الدولة)، أما الإيرادات غير العادية والمتمثلة في القرض والإصدار النقدي فهي مستبعدة، حيث كانت النفقات العمومية تغطي أساسا بواسطة الإيرادات العادية التي تتشكل من موارد الجباية وعائدات أملاك الدولة.⁴

1- الإيرادات الجبائية: وهي تتكون من حاصل الضرائب والرسوم التي كانت تشكل المصدر الأساسي والعادي لموارد الدولة، ويلاحظ بالنسبة للضريبة في هذه المرحلة اقتصار دورها

¹-Yelles Chaouche (B), *Le budget de l'Etat et des Collectivités Locales*, Op.Cite, p24.

² -Cf, M. Bouvier, M. Christine Esclassan, J. Pierre Lassale, *Finances Publiques*, Op.Cite, p244.

³-Cf, Yelles Chaouche (B), *Le budget de l'Etat et des Collectivités Locales*, Op.Cite, pp07-08.

⁴ - يلس شاولش بشير، المالية العامة - المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص11.

على جلب الموارد المالية للدولة فحسب دون استخدامها للتأثير على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية.¹

فالضرائب يجب أن تفرض في أضيق الحدود بحيث يكون لها اقل اثر ممكن على النظام الاقتصادي أي على الإنتاج والأثمان والاستهلاك والتوزيع، ولا ينبغي أن تهدف الدولة من وراء فرض الضرائب تحقيق أي أمر آخر سوى تغذية الخزنة العمومية بالموارد اللازمة لتغطية النفقات العمومية.²

2- إيرادات أملاك الدولة: وهي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من خلال عملية استغلال أملاكها وهي تنحصر أساسا في العائدات الناتجة عن أملاكها العقارية (أراضي، غابات، مناجم،...)، أما النشاطات الاقتصادية للدولة فقد كانت نادرة جدا.³

لقد كانت الإيرادات غير العادية كمصدر تمويل في ظل الميزانية الكلاسيكية أمر جد مستبعد على أساس أن الإصدار النقدي يسبب التضخم ويؤثر على الاقتصاد بصفة عامة وعلى الأفراد بصفة خاصة، أما القروض العامة فهي الأخرى تؤدي الى تفاقم المديونية وبالتالي تسبب عجز في ميزانية الدولة وهذا يتنافى مع مبدأ توازن الميزانية.⁴

ثانيا: اعتماد التقسيم القانوني للنفقات العمومية

تقسم النفقات العمومية في ظل الميزانية الكلاسيكية تقسيما قانونيا،⁵ يهدف الى توزيع نفقات الميزانية على وحدات إدارية (الوزارات) كل حسب متطلباتها وحاجياتها، كما توزع نفقات كل وحدة إدارية حسب طبيعة النفقة الى بنود وفقرات تحدد موضوع كل نفقة والمبالغ المرخص بها، بحيث يسهل هذا التقسيم على البرلمان مراقبة مدى مطابقة العمليات

¹ - مرجع سابق، ص 11.

² - شريف رمسيس ت كلا، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص 07.

³ - بلس شاوش بشير، المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 11.

⁴ - Cf, Jean Cathelineau, **Finances Publique-Politique Budgétaire Et Droit Financière**, L.G.D.J, Paris, p11.

⁵ - انظر في ذلك: محمد ابراهيم عبد اللاوي، مرجع سابق، ص، ص. 182، 185.

المالية المنفذة للرخصة المالية والنصوص القانونية المنظمة لها وتحديد الجهة الإدارية المكلفة بتنفيذها ومساءلتها.

1-أهمية التوزيع حسب الوحدات الإدارية: تتمثل أهمية التوزيع الإداري للنفقات في تسهيل عملية إعداد الميزانية، حيث تحدد كل جهة إدارية احتياجاتها المالية كونها الأجدر بتقدير ذلك ومسئولة عن اختياراتها في نفس الوقت،¹ ومن جهة أخرى، فإن التقسيم الإداري يسهل على البرلمان وهيئات الرقابة معرفة مبالغ النفقات المرخص بها وتخصيصاتها والجهة الإدارية المسؤولة على تنفيذها ومدى احترامها لقواعد تنفيذ الميزانية.²

2-أهمية التوزيع حسب البنود: يعتبر التقسيم حسب البنود مكملًا للتقسيم الإداري،³ حيث لا يكفي تحديد المبالغ المخصصة لكل وحدة إدارية بل يجب أيضا معرفة موضوع النفقات التي تختص بها كل وحدة إدارية ومبلغ كل نوع من أنواع هذه النفقات، وعلى هذا الأساس يعتبر التوزيع حسب البنود إطار محاسبي يمكن من خلاله محاسبة كل وحدة إدارية على مدى التزامها بموضوع كل نفقة والمبلغ المخصص لها.⁴

الفرع الثاني: تطور أهداف الميزانية في ظل الدولة المتدخلة

إن الظروف المعيشية والصحية المزرية التي أضحت تعاني منها الشعوب خاصة بعد الحرب العالمية الأولى دفعت برجال السياسة وخاصة ممثلي الشعب الى المطالبة بضرورة تدخل الدولة في تحمل أعباء الحرب وتوفير الخدمات الاجتماعية العمومية اللازمة لتحقيق رفاهية المجتمع وحمايته.⁵

¹-Cf, Bernadette Malgorn, "La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la déconcentration", **Revue française d'administration publique**, 2006/1 (n°117), pp113-115. Article disponible en ligne à l'adresse :<http://www.Cairn.info/Revue-française-d-administration-publique-2006-1-page-113.htm>.

² -Cf, M. Bouvier, M. Christine Esclassan, J. Pierre Lassale, *Finances Publiques*, Op.Cite, pp290-291.

³ - شريف رمسيس ت كلا، مرجع سابق، ص 43.

⁴ - انظر في ذلك: محمد ابراهيم عبد اللاوي، مرجع سابق، ص 186.

⁵ - انظر في ذلك: رشيد الميساوي، مرجع سابق، ص 17-18.

وقد تأكد ذلك بعد الأزمة الاقتصادية لسنة 1929،¹ أين تدخل رجال الاقتصاد من خلال تأكيد ضرورة تدخل الدولة في تحقيق النمو الاقتصادي وتحسين القدرة الشرائية لأفراد المجتمع، وذلك من خلال تقليص حجم البطالة وتدعيم الطلب الكلي وتوفير الحماية الاجتماعية اللازمة للأفراد وتحقيق العدالة الاجتماعية.²

نتيجة لذلك خرجت المالية العامة من حالة العزلة المفروضة عليها من قبل المنظرين الكلاسيك، حيث أصبحت تلعب دور هام في تحقيق النمو الاقتصادي ورفاهية المجتمع وتوزيع الدخل الوطني،³ وبالتالي أضحت ميزانية الدولة من أهم أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تعتمد عليها الدولة.⁴

وعليه أصبح هناك مفهوم حديث لميزانية الدولة ومبادئ اعدادها نظرا لتطور وظائف الدولة، بحيث توسع هيكل ومضمون الميزانية بتعدد وظائفها وأهدافها

الفقرة الأولى: تزايد حجم ميزانية الدولة الحديثة

إن تطور وظائف الدولة وانتقال هذه الأخيرة من مفهوم الدولة الحارسة الى مفهوم الدولة المتدخلة صاحبه تغير في مفهوم المالية العامة، فخصائص الميزانية الحديثة مخالفة تماما لخصائص الميزانية الكلاسيكية.⁵

لقد أصبح لميزانية الدولة وظيفة منتجة بحيث تلعب دور هام في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية عكس الميزانية الكلاسيكية والتي تميزت بالحياد، وبالتالي فهيكلا ومضمون

¹ - لقد تسببت الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929 في كساد عظيم اثر كثيرا على اقتصاد الدول الرأسمالية ما جعلها تعيد التفكير في سياساتها المالية والتدخل لأجل تجاوز مشكلة الركود الاقتصادي. انظر في ذلك: دردوري لحسن، مرجع سابق، ص 10-11.

² - لقد أكد المفكر الاقتصادي "جون مينارد كينز" أن حل المشاكل الاقتصادية ولا سيما مشكلة الركود الاقتصادي يكون من خلال تدعيم الطلب الكلي الذي يساهم في التوظيف الكامل لوسائل الإنتاج والقضاء على البطالة، وان هذا لن يتحقق إلا من خلال تدخل الدولة من خلال سياساتها المالية وخاصة سياسة الإنفاق العمومي. انظر في ذلك: دردوري لحسن، المرجع نفسه، ص 11 ومايليها.

³ - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ط 04، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 20.

⁴ - Cf, Pierre Lalumiere, **Les finances publiques**, 7^{ème} éd, Armand Colin Collection, Paris, 1983, p18 et s.

⁵ - يلس شاولش بشير، المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 15.

ميزانية الدولة الحديثة أكثر حجم وأوسع من مضمون الميزانية الكلاسيكية وذلك نتيجة توسع وتزايد حجم النفقات العمومية.¹

ونتيجة لذلك فإن مبدأ التوازن المالي لم يعد ضرورة حتمية في إعداد الميزانية، لأن وظيفة الإيرادات لم تعد ترتبط بتغطية النفقات وفقط بل أصبح لها وظيفة اقتصادية تتدخل من خلالها الدولة في معالجة مختلف المشاكل الاقتصادية.²

وعليه إضافة الى الإيرادات العادية والمتعارف عليها في الميزانية الكلاسيكية أصبح هناك ما يعرف بالإيرادات غير العادية والمتمثلة أساسا في القرض العام والإصدار النقدي.³

كما أن مسألة عجز الميزانية لم تعد تشكل مشكلة في إعداد الميزانية لأنها أصبحت عملية منظمة تساهم في حل المشاكل الاقتصادية ولاسيما مشكلة الركود الاقتصادي.⁴

وقد تأثر المشرع الفرنسي بتطور وظائف ميزانية الدولة حيث عرف قوانين المالية في المادة الأولى من الأمر المؤرخ في 02 جانفي 1959 " تحدد قوانين المالية مبالغ وتخصيصات إيرادات الدولة ونفقاتها، في ظل احترام التوازن الاقتصادي والمالي، وعرف ميزانية الدولة حسب نص المادة الثانية أنها " قانون يقر ويرخص لكل سنة مدنية مجمل إيرادات الدولة ونفقاتها"⁵، وعليه فقد اعتبر المشرع الفرنسي ميزانية الدولة آلية من آليات التدخل في الحياة الاقتصادية للمجتمع.

كما أن تطور مفهوم الميزانية في ظل تعدد وظائف الدولة الحديثة (أولا) صاحبته تطورات أخرى على مستوى مبادئ إعداد الميزانية (ثانيا).

¹-Cf, M. Bouvier, M. Christine Esclassan, J. Pierre Lassale, **Finances Publiques**, Op.Cite, pp47-48:"les dépenses publiques et leur évolution".

²-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, Paris, 2008, pp03-04.

³- انظر في ذلك: دردوري لحسن، مرجع سابق، ص24 ومايليها.

⁴- يتمثل الركود الاقتصادي في تفوق العرض الكلي على الطلب الكلي وهذا يؤثر سلبا على التوازن الاقتصادي مما يدفع الدولة الى تشجيع الطلب الكلي وزيادة دخل الأفراد من خلال زيادة الإنفاق الحكومي على حساب التوازن المالي للميزانية، المرجع نفسه، ص22.

⁵-L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

أولاً: الوظائف الحديثة لميزانية الدولة

إن فشل النظرية الكلاسيكية والتي كانت تشيد بالدور الحيادي للدولة مهد إلى ظهور بما يعرف بـ: "الفكر الاقتصادي الكينزي" الذي ينادي بضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لحماية الاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق دولة الرفاه أو كما يصطلح عليها بالدولة المتدخلة.¹

إن تطور وظائف الدولة اقتصاديا واجتماعيا أعطى لميزانية الدولة الحديثة مفهوماً أوسع من مفهوم الميزانية الكلاسيكية، وذلك نتيجة التوسع في سياسة الإنفاق العمومي حيث أصبحت تشمل ميزانية الدولة إضافة إلى النفقات الإدارية نفقات الاستثمار العمومي والتحويلات الاجتماعية،² وكذا النفقات المتعلقة بإنشاء المرافق العمومية الاقتصادية والاجتماعية وصناديق الضمان الاجتماعي في إطار تحسين المستوى المعيشي للأفراد وتوفير الرعاية الصحية لهم بما في ذلك تحقيق التنمية الاقتصادية.³

وعليه لم يبق لميزانية الدولة ذلك المفهوم التقليدي القائم على الحياد واحترام القواعد القانونية والمحاسبية، بل أصبحت ميزانية الدولة عبارة عن خطة للتسيير المالي تعد في ضوء تفضيل اقتصادي يعبر عن الاختيارات السياسية والاقتصادية للسلطات العمومية،⁴ ويحقق تخصيص موارد معينة من أجل استخدامات محددة لإشباع أكبر قدر ممكن من الحاجات العامة خلال فترة زمنية معينة.⁵

¹-Cf, Per Laegreid, Paola Mattei, "Introduction: La réforme de l'État-providence et les implications pour l'imputabilité dans une perspective comparative", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2013/2 (Vol.79), p203-207. Article disponible en ligne à l'adresse: <http://www.Cairn.info/Revue-Internationale-des-Sciences-Administratives-2013-2-page-203.htm>.

²- ونادي رشيد، مرجع سابق، ص 112-113.

³-Cf, Michel Bouvier, "Les nouveaux chantiers de l'état territorial-programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès", Op.Cite, p03.

⁴- إذا كان قانون الميزانية التقليدي ينظم الوسائل الموضوعة تحت تصرف المصالح فإن نظام العقلنة في اختيارات الميزانية ينادي بوضع ميزانية قائمة على الأهداف المتوخاة المحددة سلفاً بطريقة منهجية. انظر في ذلك: مقدم سعيد، "عقلنة اختيارات الميزانية"، مجلة الإدارة، العدد الأول، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1995، ص 65.

⁵- لعمارة جمال، "تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد الأول، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2001، ص 110.

وعليه نلاحظ انه أصبح لميزانية الدولة دور تنموي واجتماعي، كما تعتبر إحدى أهم أدوات السياسة المالية في مجال الاقتصاد الكلي، حيث يتحقق الدور التنموي للدولة من خلال مختلف المشاريع العمومية والتي قد تأخذ عدة أشكال منها ما يتعلق بالمنشآت القاعدية التي تساهم في تشجيع الاستثمار ورفع معدلات الإنتاج الوطني،¹ ومنها ما يتعلق بتقديم خدمات اجتماعية للفئات المعوزة والمناطق الفقيرة من أجل توفير فرص النمو المتوازن لمختلف أقاليم الدولة وتوفير الرعاية الاجتماعية اللازمة لأفراد المجتمع، كما تعتبر ميزانية الدولة وسيلة لتحقيق العدالة الاجتماعية وإعادة توزيع الدخل الوطني من خلال السياسة الضريبية والتحويلات الاجتماعية وكذا سياسة الأجور.²

أما من الجانب الاقتصادي فقد أصبحت ميزانية الدولة تساهم في حل العديد من المشاكل الاقتصادية ولاسيما حالات التضخم والركود الاقتصادي، حيث أن سياسة الزيادة في الإنفاق العمومي تساهم في تشجيع الطلب الكلي وتقليل البطالة والزيادة في دخل الأفراد وهذا يساهم في تجاوز أزمات الركود الاقتصادي، كما تسعى الدولة في حالات التضخم الى رفع نسب الضرائب والقرض العام، لذلك قد تتجاوز الدولة في إعداد ميزانيتها مبدأ التوازن الرقمي بين الإيرادات والنفقات الى التوازن الاقتصادي وهنا تتضح الوظيفة الاقتصادية لميزانية الدولة.³

وعليه فوظائف ميزانية الدولة الحديثة متعددة وينظر إليها من عدة زوايا، فهي عمل سياسي لما يتعلق الأمر بسلطات كل من البرلمان والسلطة التنفيذية في مجال المالية العمومية، وذات طابع قانوني كونها تمثل رخصة برلمانية لأنها تصدر في شكل قانون مالية للسنة تنقيد به السلطات الإدارية في تنفيذ العمليات المالية، وذات طابع رقابي كونها تشكل وثيقة محاسبية تسهل عمل الجهات الرقابية في مراقبة استعمال الأموال العمومية، ولها وظيفة اجتماعية لما يتعلق الأمر بالتحويلات الاجتماعية والمشاريع ذات الطابع الاجتماعي في إطار توفير التغطية الاجتماعية لأفراد المجتمع وتحسين المستوى الصحي والمعيشي لهم،

¹ - انظر في ذلك: ونادي رشيد، مرجع سابق، ص 115 ومايليها.

² - مرجع سابق، ص 116.

³ - انظر في ذلك: دردوري لحسن، مرجع سابق، ص 18 ومايليها «آلية عمل سياسة الميزانية في علاج التضخم و الكساد».

أما الوظيفة الاقتصادية للميزانية فتتمثل أساسا في النفقات المخصصة لإنجاز الاستثمارات العمومية ولاسيما التي تساهم في زيادة الدخل الوطني، كما تعتبر ميزانية الدولة إحدى أهم أدوات السياسة المالية التي تعتمد عليها الدولة في حل مختلف المشاكل الاقتصادية.

ثانيا: تطور مبادئ إعداد ميزانية الدولة

لقد عرفت مبادئ إعداد الميزانية تراجع في ظل المالية الحديثة ولم تعد تحظى بالتطبيق الصارم لها كما هو الحال في ظل المالية الكلاسيكية، وسبب ذلك يرجع أساسا الى توسع مجالات الإنفاق العمومي وتنوعها هذا من جهة ومن جهة أخرى تعدد الوظائف الاقتصادية والاجتماعية لميزانية الدولة.

وعليه أصبحت هناك استثناءات عديدة واردة على مبادئ إعداد الميزانية صعبت الأمر نوعا ما على البرلمان في مراقبة الأموال العمومية، وهذا ما سيتضح من خلال عرض هذه الاستثناءات.

1-الاستثناءات الواردة على مبدأ السنوية: إن التزايد المستمر للنفقات العمومية نتج عنه ظهور مشاريع عمومية كبرى تتطلب في انجازها مدة زمنية تتجاوز سنة مدنية،¹ كما أن الجهاز الإداري من الناحية العملية لم يعد باستطاعته تنفيذ كل النفقات العمومية المتزايدة في سنة واحدة، خاصة إذا كان هناك تأخر في منح الرخصة المالية سواء بسبب تأخر البرلمان في التصويت على قانون المالية السنوي أو بسبب التأخر في توزيع الإعتمادات المالية على الهيئات الإدارية المعنية بصرفها.²

وعليه ظهرت اعتمادات البرامج الاستثمارية والتي تفتح لأكثر من سنة وتنفذ عن طريق اعتمادات الدفع السنوية،³ كما يوجد أيضا أسلوب الإعتمادات المؤقتة والتي يرخّص بصرفها

¹-Cf, Michel Bouvier, "Les nouveaux chantiers de l'état territorial-programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès", Op.Cite, p03.

²- انظر في ذلك: دنيدي يحي، المالية العامة، ط02، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص ص 105 - 106.

³-Cf, Yelles Chaouche (B), **Le budget de l'Etat et des Collectivités Locales**, Op.Cite, pp137-138.

في حدود معينة الى غاية صدور الرخصة المالية للسنة المعنية،¹ بالإضافة الى تكريس قوانين مالية تكميلية ومعدلة لقوانين المالية السنوية.²

كما نشير أيضا انه في إطار عصرنه أنظمة الميزانية اعتمدت العديد من الدول نظام الميزانية المتعددة السنوات في تنفيذ النفقات العمومية وبالتالي أصبح هناك تراجع واضح على مبدأ السنوية في إعداد وتنفيذ الميزانية.³

2-الاستثناءات الواردة على مبدأ الوحدة: الأصل أن ميزانية الدولة وثيقة واحدة تشمل مجمل نفقات الدولة وإيراداتها، 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 نجد إضافة الى الميزانية العامة للدولة، الميزانيات الملحقة، الحسابات الخاصة بالخرينة وميزانيات الهيئات الإدارية المستقلة.⁴

3-الاستثناءات الواردة على مبدأ تخصيص الإعتمادات: تعتبر عملية تخصيص الإعتمادات او النفقات أمر ضروري وحتمي في إعداد الميزانية، حيث يجب تحديد موضوع ومبلغ كل نفقة والمصلحة المعنية بصرفها، غير أن من الناحية العملية وجدت عدة استثناءات منها على سبيل المثال وضع اعتمادات إجمالية لمواجهة نفقات طارئة ومحتملة بحيث لايمكن تخصيصها أثناء إعداد الميزانية،⁵ كما توجد أيضا اعتمادات تقييمية لايمكن تحديد مبالغها بصفة نهائية عند وضع الميزانية لأنها قد تكون غير كافية بالنظر الى موضوع النفقة.

¹ - المادة 69 من القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، ج.ر.ع 28، المؤرخ في 10/07/1984.

² - المادة 04 من القانون 84-17، المرجع نفسه.

³ -Cf, Michel Bouvier, "Les nouveaux chantiers de l'état territorial-programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès", Op.Cite, pp03-04.

⁴ -Cf, Yelles Chaouche (B), **Le budget de l'Etat et des Collectivités Locales**, Op.Cite, p78 et s.

⁵ - المادة 21 من القانون 84-17، مرجع سابق.

كما قد تكون هناك بعض الإعتمادات حتى وان كانت مبالغها مخصصة ومحددة بصفة نهائية غير أن المبلغ غير كافي لتغطية النفقة مما يدفع المصالح الإدارية المكلفة بصرف النفقة الى طلب رخصة منح اعتمادات إضافية أو إجراء عملية تحويل أو نقل بين بنود الميزانية.¹

وأخيرا نشير انه فيما يخص مبدأ شمولية الميزانية فهو يخضع لنفس الاستثناءات التي ترد على مبدأ الوحدة، أما مبدأ التوازن المالي بين الإيرادات والنفقات فلم يعد يحظى بذلك الاهتمام الكبير كما هو الحال في المالية الكلاسيكية، حيث يظهر في عديد من الحالات عجز مالي في ميزانية الدولة غير أن هذا العجز مفتعل ويدخل في إطار سياسات الاقتصاد الكلي للدولة.

الفقرة الثانية: مضمون وهيكل الميزانية الحديثة

إن تزايد حجم النفقات العمومية وتعدد مجالاتها ترتب عليه تنوع على مستوى إيرادات الدولة خاصة في ظل تعدد وظائف ميزانية الدولة ولاسيما في المجال الاقتصادي، وهذا ما ترتب عليه تطور على مستوى هيكل الميزانية سواء في شق الإيرادات (أولا) أو في شق النفقات (ثانيا)، وهذا ما سنوضحه تباعا.

أولا: اعتماد مصادر استثنائية في تمويل الميزانية

إن عدم كفاية الموارد العادية لميزانية الدولة في تمويل كافة النفقات والمشاريع العمومية ترتب عليه اعتماد مصادر أخرى استثنائية والمتمثلة أساسا في القروض العمومية والإصدار النقدي.

¹-Cf, Yelles Chaouche (B), *Le budget de l'Etat et des Collectivités Locales*, Op.Cite, pp143-145.

1- القروض العمومية: تعتبر القروض العمومية من أهم الإيرادات الاستثنائية التي تلجأ إليها الدولة خاصة في تمويل نفقات الاستثمار العمومي أي النفقات الإنتاجية،¹ كما قد تستعمل كآلية لمعالجة بعض المشكلات الاقتصادية لاسيما حالات التضخم الاقتصادي.²

تطبق الدولة سياسة القروض العمومية من خلال تكليف بعض هيئاتها المالية بطرح سندات مالية للاكتتاب على أن يتم إرجاع هذه القروض وفق الآجال ونسب الفوائد المتراكمة والمحددة مسبقاً من طرف البرلمان.³

إن طرح سندات للاكتتاب من طرف الدولة في شكل قروض عمومية هو عمل اختياري بمعنى أن الأفراد أو المؤسسات الخاصة أو حتى المؤسسات العمومية الاقتصادية ليسوا ملزمين بشراء سندات القرض العمومي فهو عمل اختياري، غير أن الدولة في بعض الحالات قد تلزم المكتتبين بهذا الأمر خاصة لما يكون الغرض لأجل معالجة حالات التضخم الاقتصادي فهنا تعتمد الدولة سحب السيولة من السوق بطريقة إجبارية.⁴

كما نشير أن فكرة القرض العمومي قد تكون من خلال طرح سندات للاكتتاب على المستوى الوطني وهذا هو الأصل، وقد تكون على المستوى الدولي أين تلجأ الدولة إلى طلب قروض مالية من دول أخرى أو منظمات ومؤسسات مالية دولية عن طريق عقد اتفاقات دولية تحدد التزامات الدولة ونسب الفائدة التي يجب أن تنقيد بها، ونظراً لخطر القروض الخارجية على سيادة الدولة فهي حل استثنائي تلجأ إليه الدولة لما تفشل عملية القرض الداخلي أو تكون غير كافية.⁵

¹ - المادتين 41، 42 من القانون 84-17، مرجع سابق.

² - انظر في ذلك: دردوري لحسن، مرجع سابق، ص 18 ومايليها «آلية عمل سياسة الميزانية في علاج التضخم و الكساد».

³ -Cf, Aurélien Baudu, Op.Cite, p591 et s.

⁴ -انظر في ذلك: عصفور محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، ط01، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص375: «الآثار الاقتصادية للقروض العامة».

⁵ - عصفور محمد شاكر، مرجع سابق، ص381.

2- الإصدار النقدي: تتمثل عملية الإصدار النقدي في صك الدولة كمية جديدة من النقود وطرحها للتداول بموجب قانون بحيث تصبح إحدى آليات تمويل الخزينة العمومية، وبالتالي يترتب على عملية الإصدار النقدي زيادة كمية النقود المتداولة في السوق.¹

يعتبر الإصدار النقدي آخر مورد مالي تلجأ إليه الدولة في تمويل الميزانية، وذلك نظرا لخطورته والمتمثلة في زيادة معدل التضخم إذا لم يكن هناك معدل إنتاج وطني مرتفع، بحيث تفقد العملة قيمتها الحقيقية ويصبح هناك خلل بين العرض والطلب.²

إن لجوء الدولة الى الإصدار النقدي لا يكون إلا إذا أصبحت جميع المصادر العادية في تمويل الميزانية بما فيها آلية القرض العمومي غير كافية لتغطية النفقات العمومية ولاسيما نفقات الاستثمار العمومي، كما قد تلجأ الدولة الى الإصدار النقدي في حالات الركود الاقتصادي كآلية لتدعيم الطلب الكلي.

ثانيا: تكريس التقسيم الاقتصادي للنفقات العمومية

لقد أصبح التقسيم التقليدي للنفقات العمومية في ظل تطور وظائف الميزانية عاجزا عن إعطاء صورة واضحة حول مجالات الإنفاق العمومي بل وأصبحت عملية متابعة الميزانية ولاسيما مسألة تقييم النفقات العمومية ومراقبة تنفيذها مسألة جد صعبة،³ حيث تعتبر النفقات العمومية في ظل المالية الكلاسيكية ذات طابع إداري وموجهة أساسا الى تمويل مختلف الهيئات و الأجهزة الإدارية بوسائل عملها وسيرها وعلى هذا الأساس قسمت الى نفقات عادية وهي النفقات المتكررة أي نفقات وسائل المصالح الإدارية ونفقات غير عادية وهي النفقات غير المتكررة باستمرار والمخصصة للحروب والكوارث الطبيعية لذلك فهي نفقات استثنائية.

¹ - خلاصي رضا، شذرات المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص377.

² - المرجع نفسه، ص378.

³ - Cf, Marie-Christine-Esclassan, "Un phénomène international: l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique", **RFFP**, n°101, L.G.D.J, Paris, 2008 p32 et s.

غير أن تزايد حجم النفقات وتعدد مجالاتها في ظل المالية العمومية الحديثة نتيجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ترتب عليه بالضرورة ظهور نفقات ذات طابع اقتصادي واجتماعي، وبالتالي أصبح هناك إضافة الى التقسيم الإداري تقسيم آخر اقتصادي يوضح نفقات الدولة الاقتصادية ويسهل عملية مراقبتها وتقييمها، كما يميز الفقهاء بين النفقات الاقتصادية حيث تنقسم هي الأخرى الى نفقات استثمارية ونفقات تحويلية.¹

1- النفقات الاستثمارية: يقصد بالنفقات الاستثمارية تلك النفقات العمومية التي تساهم في خلق الثروة من خلال زيادة الإنتاج الوطني والتي تتمثل عموما في نفقات التجهيزات العمومية،² حيث تعتبر نفقات موجهة لتنفيذ مخططات تنموية في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتي من شأنها تطوير وترقية الظروف الاجتماعية وتهيئة بيئة الاستثمار للخواص من خلال إنشاء الهياكل القاعدية التي تشكل حجر الزاوية في بناء الاقتصاد الوطني وعلى هذا الأساس أطلق عليها مصطلح النفقات المنتجة، فالنفقات الاستثمارية تساهم في الدخل الوطني بطريقة مباشرة فهي بمثابة رأس مال يساهم في تدعيم الموارد المالية للدولة.³

2- النفقات التحويلية: يقصد بالنفقات التحويلية تلك النفقات الموجهة الى فئات اجتماعية معينة بهدف تدعيم قدرتهم الشرائية وتحسين ظروفهم المعيشية، فهي عبارة عن تحويل جزء من الأموال العمومية الى فئات اجتماعية بغرض دعم القدرة الشرائية مما يساهم في توزيع الدخل الوطني وتحقيق العدالة الاجتماعية.⁴

وعليه تعتبر النفقات التحويلية نفقات اقتصادية لأنها تساهم في تدعيم الطلب الكلي والمحافظة على معدلات الإنتاج وتساهم في الدخل الوطني بطريقة غير مباشرة.

¹-Cf, Dominique Taddéi, "Transformer les finances publiques", *revue de Mouvements*, 2006/3 (n°45-46), p 175-186. Article disponible en ligne à l'adresse: <http://www.Cairn.info/revue-Mouvements-2006-3-page-175>.

²- خلاصي رضا، مرجع سابق، ص ص 249-250.

³- يلس شاوش بشير، المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 65.

⁴- « تتخذ النفقات الاجتماعية شكل تحويلات نقدية أو خدمات عينية تهدف الى تدعيم القدرة الشرائية لصالح بعض أفراد المجتمع... »، محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص ص 101-102.

تحتل النفقات التحويلية في الوقت الحالي أهمية كبيرة نتيجة زيادة الإعانات الاجتماعية وتعدد مجالاتها وأوجه إنفاقها، حيث تصنف الى نفقات تحويلية اجتماعية ونفقات تحويلية اقتصادية.¹

يقصد بالنفقات التحويلية الاجتماعية تلك الإعانات الموجهة مباشرة لفئات اجتماعية معينة قصد تحسين ظروفهم المعيشية و تدعيم قدرتهم الشرائية مثل منح البطالة والمنح المدرسية وبعض تعويضات الضمان الاجتماعي وإعانات السكن الاجتماعي،....²

أما النفقات التحويلية الاقتصادية فهي موجهة لدعم بعض المنتجات والخدمات حتى تكون في متناول الفئات الضعيفة في المجتمع، وذلك من خلال تقديم الدولة إعانات وتسهيلات للمشاريع العامة والخاصة التي تعمل على توفير بعض المنتجات والخدمات التي من شأنها المساس بالقدرة الشرائية للفقراء والمعوزين.³

وعليه فالنفقات التحويلية الاقتصادية هي نفقات موجهة لحماية فئات هشة في المجتمع من خلال توفير أسعار معقولة لبعض المنتجات والخدمات، وبالتالي فهي ترمي الى دعم القدرة الشرائية للمواطن وتحقيق العدالة الاجتماعية فهي تحويلات اجتماعية بطريقة غير مباشرة.

المطلب الثاني: تطور نظام الميزانية في الجزائر

إن حتمية تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ودورها في ضبط توازنات الاقتصاد الكلي دفع بمعظم الدول الى تبني سياسة مالية و ميزانية تساهم في رفع معدلات التنمية الاقتصادية وتخفف من حدة الأزمات الاجتماعية وتسعى الى تحقيق العدالة الاجتماعية.

والدولة الجزائرية بدورها منذ الاستقلال وهي تسعى الى دفع عجلة التنمية من خلال تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، حيث خصصت منذ الاستقلال إضافة الى نفقات التشغيل

¹ - محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص 100.

² - صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، ط02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 59.

³ - محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص 101.

نفقات للتجهيز والاستثمارات العمومية لتتبنى فيما بعد سياسة المخططات التنموية سعيا منها توفير وتهيئة مناخ الاستثمار في القطاعات الإنتاجية والصناعية والخدماتية .

ونتيجة لذلك فإن النظام المالي والميزاني في الجزائر عرف عدت تطورات في إطار تنظيم مالية الدولة وتحقيق مساعي السلطة السياسية في تسيير الأموال العمومية بشكل يضمن تجسيد السياسات العمومية وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

إن تطور نظام الميزانية مرتبط أساسا بطريقة إعداد وتنفيذ الميزانية وصلاحيات البرلمان في مناقشة قوانين المالية ومراقبة أعمال الحكومة في تسيير الأموال العمومية وكذا بنظام المحاسبة ودور مختلف أجهزة الرقابة في مجال المالية العمومية.

وعليه فدراسة النظام المالي والميزاني في الجزائر يرتبط أساسا بتوجهات الدولة ومدى تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتطور صلاحيات المؤسسات السياسية والهيئات الرقابية في مجال تسيير المالية العمومية.

كما يتطلب الأمر أيضا الرجوع الى النظام الميزاني المطبق على الجزائر المستعمرة (الفرع الأول)، ومدى تأثيره على الممارسة التشريعية في المجال المالي والميزاني بعد الاستقلال والى غاية صدور القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اثر المالية الاستعمارية على النظام الميزاني الجزائري

لقد شهدت ميزانية الدولة الجزائرية في طرق إعدادها وهيكلتها عدة مراحل ومحطات بداية بمرحلة المالية الاستعمارية، فهذه الأخيرة لها بالغ الأثر في رسم ملامح النظام الميزاني والمالي في الجزائر بعد الاستقلال والى غاية يومنا هذا.

لذلك فمنطق الدراسة يقتضي بحث مدى تأثير القوانين الفرنسية على النظام الميزاني والمالي في الجزائر ولاسيما النصوص المتعلقة بميزانية الجزائر المستعمرة،¹ بالإضافة الى ذلك دراسة

¹-Pour cette période voir La doctrine coloniale, notamment:

مدى تأثير المالية الاستعمارية على النظام الميزاني والمالي الجزائري في السنوات الأولى من الاستقلال، خاصة في ظل الغموض الذي طرحه القانون 62-157 المتعلق بتمديد العمل بالتشريع الفرنسي الساري المفعول عند تاريخ 31 ديسمبر 1962 إلا ما تنافى منه مع السيادة الوطنية.

فهل كان هناك امتداد للتشريع الفرنسي أم كانت هناك قطيعة مع القانون السابق، وهل تعتبر قطيعة شاملة أم قطيعة نسبية؟.

كما تثار أيضا مسألة تطور قواعد إعداد وعرض قانون المالية في ظل الانتقال من الطبيعة الليبرالية لقوانين المالية الى الإيديولوجية الاشتراكية القائمة على تبني خطط تنموية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وكذا من حيث اثر الأنظمة الدستورية ومكانة المؤسسات السياسية.

وعليه من خلال هذا الطرح سنتطرق الى تطور النظام الميزاني والمالي للجزائر أثناء الفترة الاستعمارية (الفقرة الأولى)، ثم دراسة النظام الميزاني والمالي للجزائر غداة الاستقلال (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ميزانية الجزائر أثناء الفترة الاستعمارية

لقد خضعت الدولة الجزائرية طيلة فترة احتلالها من طرف المستعمر الفرنسي الى جملة من القوانين والتنظيمات تتعلق بإدارة وتسيير شؤونها في شتى المجالات، ولاسيما في المجال الميزاني والمالي المتعلق بتسيير موارد ونفقات الجزائر، حيث قسمت الميزانية في

-Claude Collot, **Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale (1830-1962)**, Edition CNRS-O.P.U, 1987.

-G. Péraldi, **L'organisation Financière de l'Algérie du Nord**, thèse pour le doctorat en droit, Alger 1930.

-Jacques Lambert, **Manuel de législation algérienne**, Edition la maison des livres et librairie des facultés, Alger, 1952.

-René J. Dupuy, "Les aspects juridiques du budget algérien", **revue des sciences et de législation financière**, n° 42, Paris, 1950.

-Louis Milliot, **Le statut organique de l'Algérie. Analyse de la loi du 20 septembre 1947 d'après les travaux parlementaires**, librairie du recueil SIREY, Paris, 1948.

-L. Milliot, **Le gouvernement et l'administration de l'Algérie**, in **L'œuvre législative en Algérie**, librairie Félix Alcan, Paris, collection du centenaire de l'Algérie.

بادئ الأمر الى نفقات عسكرية ونفقات مدنية،¹ ويعتبر الأمر المؤرخ في 21 أوت 1839 أول نص قانوني يؤطر النظام المالي و الميزاني الجزائري، حيث حدد هذا الاخير إيرادات ونفقات الجزائر وقواعد تنفيذها وفي إطاره تم إلحاق ميزانية الجزائر بوزارة الحرب.²

ثم بعد ذلك صدر الأمر المؤرخ في 17 جانفي 1845 الذي قسم نفقات الجزائر الى نفقات مركزية ونفقات محلية،³ حيث أصبح هناك مايعرف بالنظام المالي الاستعماري والنظام المالي الميتروبولي، كما تم أيضا إصدار المرسوم المؤرخ في 27 أكتوبر 1858 المتعلق بتنظيم الميزانية الخاصة بالجزائر.⁴

لقد كانت ميزانية الجزائر في بادئ الأمر مقيدة بميزانية وزارة الحرب لتصبح منذ سنة 1872 مقيدة بميزانية وزارة الداخلية،⁵ وبعد صدور مرسوم 25 مارس 1881 أصبحت تقيد النفقات الخاصة بالمصالح الجزائرية في مختلف ميزانيات الوزارات الفرنسية كل حسب اختصاصها،⁶ أما فيما يخص جانب الإيرادات والمتمثلة أساسا في الضرائب فقد كانت تحصل من طرف الحاكم العام بالجزائر وتحت رقابة وزارة المالية الفرنسية.⁷

¹-Denideni (Y), *La Pratique Du Système Budgétaire De L'état En Algérie*, O.P.U, Alger, 2002, pp11-12: « sur le plan financier...,les nouvelles autorités ont établi un budget spécial pour l'Algérie .celui-ci couvrait les dépenses militaires et les dépenses civiles».

²-Idem, p13.

³-Bouara (M.T), "*La loi de finances en Algérie*" ,Doctorat d'Etat, Fac du droit-Université d'Alger,2006, p52:« En 1845, un changement intervint. une ordonnance du 17 janvier 1845 supprima ce qu'il était convenu d'appeler- le budget local et municipal- et rattacha au budget métropolitain toutes les recettes et les dépenses de l'Algérie...».

⁴-Idem, pp52-53.

⁵-Selon, J.Lambert, Manuel de législation algérienne: «depuis le 1er janvier 1859, en face des trois budgets provinciaux, (appelés budgets départementaux depuis 1875), il n'y a plus que le budget de l'Etat dans la partie qui concerne l'Algérie est rattachée au ministère de la guerre jusqu'en 1872, au budget de l'intérieur depuis lors». Cité par Bouara (M.T), Op.Cité, p53.

⁶-Bouara (M.T), "*La loi de finances en Algérie*", Op.Cité, p54:« Le décret du 25 mars 1881, dit de rattachement, place sous l'autorité des ministres compétents les différents services de l'Algérie. Tous les ministres sont appelés à traiter des affaires algériennes chacun pour sa compétence».

⁷-Cf, C.Collot, *Les institutions politiques Algériennes durant la période coloniale1830-1962*, Op.Cité, p174et s.

إن مسألة تزايد موارد ونفقات الجزائر في ظل إصرار البرلمان الفرنسي في فرض رقابته على ميزانية الجزائر، جعلت من السلطات الفرنسية في عملية إصلاح مستمرة للنظام الميزاني والمالي في الجزائر خاصة بعد صدور قانون 19 ديسمبر 1900.

يعتبر من أهم النصوص القانونية التي نظمت ميزانية الجزائر بعد سنة 1900 وإلى غاية الاستقلال ما تضمنه القانون 47-1853 المؤرخ في 20 سبتمبر 1947 المتضمن النظام العضوي للجزائر (أولا)، وكذا ما تضمنه المرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر والمتعلق بالنظام المالي للجزائر (ثانيا).¹

أولا: ميزانية الجزائر في ظل قانون 1947

إلى غاية صدور القانون المؤرخ في 19 ديسمبر 1900 والذي أصبح أساس النظام الميزاني والمالي في الجزائر آنذاك،² بقيت ميزانية الجزائر عبارة عن اعتمادات تسيير مقيدة ضمن ميزانية الدولة الفرنسية، غير أن قانون 1947،³ أعاد تنظيم ميزانية الجزائر لتصبح ميزانية كاملة تشمل كل إيرادات ونفقات الجزائر.⁴

¹-Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie", Op. Cité, p62. En note de bas de page: « En effet, la loi de 1947 ne détermine pas à elle seule l'ensemble du droit budgétaire (c'est à dire les règles et les principes de présentation notamment) et le décret de 1950 ne se limite pas seulement à l'application en déterminant uniquement les règles de la comptabilité publique. Ce mode d'élaboration en matière budgétaire et financière se retrouve dans le droit positif français (ordonnance organique du 02 janvier 1959 et le décret de 1962 sur la comptabilité publique). Ce mode d'élaboration s'explique par l'implication de deux grandes directions du ministère des finances dans le mode d'élaboration des textes: la direction générale du budget et la direction générale de la comptabilité publique».

²-Selon, J.Lambert, **Manuel de législation algérienne**: «L'ordonnance de 1845 opérant une fusion du budget colonial et du budget métropolitain demeura jusqu'à 1900 la base du régime financier algérien». Cité par Bouara (M.T), Op.Cite, p52. En note de bas de page.

³-La loi n° 47-1853 du 20 septembre 1947, portant statut organique de l'Algérie.

⁴-Article 18 de la loi portant statut organique «Le budget de l'Algérie comprend en recettes: les impôts de toute nature, taxes, redevances, fonds de concours et tous autres produits perçus à quelque titre que ce soit sur le territoire algérien et qui, dans la métropole, bénéficieraient au budget de l'Etat, à l'exception des produits revenant actuellement au budget métropolitain.

Il comprend en dépenses:

L'ensemble des dépenses des services civils qui sont dans la métropole à la charge du budget de l'Etat ; toutefois, les pensions des fonctionnaires et agents locaux ne sont pas supportés par le budget Algérie qu'autant qu'elles ont été liquidées à partir du 1er janvier 1901 et proportionnellement à la durée des services accomplis depuis cette date ;

A titre de participation aux dépenses militaires et sécurité assumées sur le territoire de l'Algérie par le budget de l'Etat, une contribution dont le taux est fixé par la loi».

لقد تضمن هذا القانون أحكام تتعلق بطرق إعداد وتحضير ميزانية الجزائر وهيكلتها وكيفية التصويت عليها، كما تضمن أحكام تتعلق بتوزيع الإعتمادات وقواعد تنفيذها.¹

ترجع خلفية صدور هذا القانون الى مساعي البرلمان الفرنسي في بسط رقابته على ميزانية الجزائر من خلال إصلاح إجراءات ومبادئ إعدادها وهيكلتها.²

بصدور القانون 47-1853 المؤرخ في 20 سبتمبر 1947 المتضمن النظام العضوي للجزائر أصبحت ميزانية الجزائر في ظله أشبه بميزانية دولة مستقلة، ومع ذلك فهي تخضع لرقابة مشددة وصارمة من طرف السلطات الفرنسية.³

لقد كانت ميزانية الجزائر تشبه الى حد بعيد ميزانية الدولة في هيكلها ومضمونها،⁴ حيث كانت تشمل الى جانب الميزانية العادية ميزانية استثنائية وميزانيات ملحقة وكذا حسابات خاصة للخزينة.⁵

رغم الإصلاحات التي نص عليها قانون 1947 في المجال الميزاني والمالي إلا انه لوحظ إهمال وتغيب لمبادئ إعداد الميزانية ولاسيما مبدأي الوحدة والشمولية،⁶ وهذا الأمر جعل من رقابة البرلمان في مجال إعداد الميزانية رقابة محدودة.

إن تغيب دور البرلمان في رقابة إعداد الميزانية يوضح غياب الإرادة السياسية للحكومة الفرنسية في تكريس الشفافية في التسيير الميزاني وإقصاء البرلمان الفرنسي في مجال مراقبة استعمال موارد الجزائر ومجالات إنفاقها.

¹ - انظر في ذلك: براهيم محمد، مصادر قانون المحاسبة العمومية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2013، ص 24.

² - Denideni (Y), *La Pratique Du Système Budgétaire De L'état En Algérie*, Op.Cite, p17.

³ - Bouara (M.T), "*La loi de finances en Algérie*", Op.Cité, p63.

⁴ - Bouara (M.T), "*La loi de finances en Algérie*", Op.Cité, p64.

⁵ - Au-delà d'un budget ordinaire de type classique, M. Dupuy esquissait le budget algérien comme suit: «budget extraordinaire, budgets annexes, comptes spéciaux du trésor, c'est bien là une multiplicité budgétaire qui ne rappelle en rien le budget d'une collectivité décentralisée, mais qui évoque l'aspect enchevêtré et dispersé à la fois d'un budget d'Etat », Cité par Bouara (M.T), Op.Cite, p64. En note de bas de page.

⁶ - بوسطيلة سميرة، دراسة مفهوم التوازن الميزاني في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2013، ص 21.

ثانيا: ميزانية الجزائر في ظل مرسوم 1950

تميز المرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 المتضمن تنظيم الإدارة العمومية المتعلقة بالنظام المالي للجزائر،¹ بالدقة في صياغة مواده ونظم مختلف الجوانب المالية، ولاسيما الإجراءات والأحكام المتعلقة بالميزانية والمراقبة المالية، بما فيها المحاسبة العمومية وأعاونها من محاسبين عموميين وآمرين بالصرف ومجلس المحاسبة ومجلس الانضباط الميزاني.²

لقد تضمن هذا المرسوم ما لا يقل عن 286 مادة تتعلق بالمحاسبة العمومية، الرقابة المالية والعلاقات المالية بين الجزائر وفرنسا، من هذا المنطلق حدد المرسوم نظام تنفيذ ورقابة الموارد والحسابات المالية،³ كما أعاد تنظيم الحسابات الخاصة للخزينة حيث أصبحت تظهر كوسيلة بسيطة لموارد الخزينة.⁴

بالرغم من الإصلاحات التي جاء بها هذا المرسوم سواء ما تعلق بإجراءات وهيكلية ميزانية الجزائر أو ما تعلق بمختلف أوجه الرقابة التي تخضع لها فهو لم يكرس مبادئ الشفافية في تسيير الميزانية وخاصة في ظل غياب مبدئي الوحدة والشمولية هذا من جهة، ومن جهة أخرى شكلية الرقابة البرلمانية في إطار الترخيص المالي المسبق لتنفيذ الميزانية في ظل التقسيم الوظيفي لبنود الميزانية.

وأخيرا تجدر الإشارة أن اندلاع الثورة الجزائرية سنة 1954 أدى إلى عدم تأثر القانون المالي الاستعماري المطبق في الجزائر بالإصلاحات التي مست القانون الفرنسي الميتروبولي لسنتي 1956 و 1959، ومن جهة أخرى نجم عن ذلك تراجع في طريقة تسيير مالية الجزائر بإخضاعها إلى الرقابة المباشرة للميتروبول التي أصبحت تتحكم في الجزء الكبير والمهم منها، و تقليص ميزانية الجزائر التي تحولت إلى "ميزانية المصالح المدنية الجزائرية"، حيث

¹-Décret n°50-1413 du 13 novembre 1950 portant règlement d'administration publique relatif au régime financier de l'Algérie.

²- قاوي السعيد، النظام القانوني للمحاسبة العمومية في الجزائر بعد 1989، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2012، ص28.

³- أمزال فاتح، حسابات التخصيص الخاص في النظام الميزاني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2009، ص13.

⁴- المرجع نفسه، ص14.

سجلت هذه الأخيرة، في السنوات التي سبقت الإستقلال مباشرة، مديونية كبيرة أثرت على ميزانية الجزائر بعد الإستقلال.¹

الفقرة الثانية: ميزانية الدولة الجزائرية غداة الاستقلال

بتاريخ 31 ديسمبر 1962 صادق المجلس الوطني التأسيسي على قانون رقم 157-162 يرخّص سريان التشريع المطبق في 31 ديسمبر 1962 إلى تاريخ لاحق باستثناء الأحكام المخالفة للسيادة الوطنية.²

في حقيقة الحال صدر هذا القانون لأجل ضمان استمرارية الدولة واجتتاب فراغ تشريعي من شأنه إحداث اضطرابات على مستوى قطاعات الدولة ولأجل المحافظة على حقوق الأفراد المكتسبة في ظل التشريع السابق، وفي الوقت نفسه جاء ليكرس سيادة الدولة الجزائرية ويعلن نية المشرع في قطيعة القانون الفرنسي بالتدريج، باعتبار النصوص الفرنسية مصدر مادي للمشرع الجزائري ولكن ليس بالإمكان أن تكون مصدر رسمي.

وقد ورد بمسودة عرض أسباب هذا القانون خلال الدورة الأولى للمجلس الوطني التأسيسي: "الظروف لا تسمح بعد إعطاء البلد تشريع مطابق لحاجياته و تطلعاته، كما لا يمكن ترك البلد بدون قانون من أجل ذلك يسمح بسريان التشريع المطبق في 31 ديسمبر 1962 باستثناء أحكامه المخالفة للسيادة الوطنية الجزائرية إلى أن يستطيع المجلس الوطني إعطاء البلد تشريع جديد".³

أما فيما يخص تنظيم المجال الميزاني والمالي للدولة الجزائرية بعد الاستقلال وإلى غاية صدور أمر 65-320 عرف جدلا فقهيًا، حيث تعددت الآراء الفقهية حول تمديد العمل بالتشريع الفرنسي من عدمه، أي بمعنى آخر هل طبقت أحكام القانون 157-162 على

¹ - بوسطيلة سميرة، مرجع سابق، ص 24.

² - La loi du 31 décembre 1962, J.O.R.A , n°02 du 11 janvier 1962, p93.

³ - برطال حمزة، قانون المالية التكميلي في القانون الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2009، ص 13.

مستوى القانون الميزاني والمالي، وهل يعتبر أمر 02 جانفي 1959 قانون مرجعي لقوانين المالية بعد 1962 أم لا ؟.

وعليه سنعطي عرض موجز لهيكله وعرض قانون المالية لسنة 1963 ومدى تأثيره بالقانون الميتروبولي(أولا)، ثم المفهوم الوظيفي لميزانية الدولة في ظل الامر 65-320 (ثانيا).

أولا: ميزانية الجزائر في ظل قانون المالية لسنة 1963

فيما يخص مدى اعتبار أمر 02 جانفي 1959 قانون مرجعي لقوانين المالية بعد 1962، يرى الأستاذ "دنيدي" أن التشريع الميزاني والمالي للجزائر هو امتداد للتشريع الفرنسي، والمتمثل أساسا في أمر 02 جانفي 1959 المتعلق بقوانين المالية.¹

أي أن قوانين المالية للسنة الى غاية صدور أمر 65-320 حسب الأستاذ "دنيدي" هي امتداد للقانون الفرنسي شكلا ومضمونا وتستند في مبادئ إعدادها وعرضها وتطبيقها الى أمر 02 جانفي 1959.

بينما يرى الأستاذ "بوعارة" لا تعني صيغة القانون رقم 62-157 جعل أمر 02 جانفي 1959 إطار قانوني لقوانين المالية في الجزائر، لأن عبارة "التشريع الساري المفعول" تفيد ثلاث معاني مختلفة: الأول يتمثل في قانون المالية العمومية لمستعمرة الجزائر، والثاني يتمثل في قانون المالية العمومية للجمهورية الفرنسية، أما المعنى الثالث فيشمل القانون الفرنسي في مجموعه ذو علاقة بالمادة الميزانية و المالية.²

¹-Denideni (Y), *La Pratique Du Système Budgétaire De L'état En Algérie*, Op.Cite, p368,«...les autorités politiques algériennes choisissent la reconduction de la législation française et par conséquent, l'ordonnance du 02 janvier 1959 relative aux lois de finances. C'est ainsi que le budget de l'Etat algérien va être régi par cette ordonnance. ».

²-Bouara (M.T), *"La loi de finances en Algérie"*, Op.Cite, p27,«... En effet, que faut-il entendre par « législation en vigueur au 31 décembre 1962»? Le problème d'identification du droit applicable surgit et suscite la réflexion. L'expression« législation en vigueur» reste largement indéfinie. On peut, en effet, l'interpréter de plusieurs manières. Elle peut viser le droit qui a régi les finances de l'Algérie coloniale. Elle peut également évoquer le droit qui régit la France métropolitaine en matière budgétaire et financière. Elle peut, enfin, concerner tout simplement le droit français pris dans son ensemble et qui a trait à la matière budgétaire et financière».

لقد وضع الأستاذ "بوعارة" في دراسته التحليلية للعرض الشكلي والمادي لقانون المالية لسنة 1963 تأثير قانون ميزانية مستعمرة الجزائر،¹ واستبعد فكرة اعتبار أمر 02 جانفي 1959 إطار قانوني لقوانين المالية في القانون الجزائري.²

والملاحظ من طريقة تقديم قانون المالية لسنة 1963³ أنها جاءت مماثلة للقانون 61-1380 الصادر سنة 1961 المتضمن تحديد الإعتمادات المفتوحة للمصالح المدنية للجزائر في ظل الفترة الاستعمارية -آخر قانون مالية للجزائر المستعمرة- من حيث التقسيم إلى جزئين فقط، في حين أن هيكلة كل جزء تختلف من نص إلى آخر،⁴ حيث تضمن الجزء الأول والمعنون ب: "أحكام خاصة بطرق ووسائل التوازن المالي" مادتين:

المادة الأولى: ترخيص تحصيل الإيرادات العمومية.

المادة الثانية: تقييم المبلغ الإجمالي للإيرادات ذات الطابع النهائي المحدد في الملحق المرفق بقانون المالية للسنة.

والملاحظ أن ماتضمنه الجزء الأول من قانون المالية لسنة 1963 لا يتطابق تماما مع آخر قانون مالية طبق على الجزائر المستعمر حيث لم يشير الى سقف النفقات كما انه لم يتطرق الى أحكام التوازن المالي بين الإيرادات والنفقات.⁵

أما الجزء الثاني والمعنون ب: " وسائل المصالح وأحكام خاصة" تضمن ثلاث عناوين:

¹ - Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie", Op.Cite, p37. « En réalité, le mode de présentation de la loi de finances algérienne se rapproche davantage de celui qui résulte du droit applicable à la colonie. La consultation des derniers textes budgétaires adoptés par l'Etat français pour le compte de l'Algérie permet de confirmer cette hypothèse».

² - Idem, p29.

³ - Loi de finances pour 1963, n°62-155, J.O.R.A, n° 11, du 31décembre 1962.

⁴ - Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie", Op.Cite, p38. En note de bas de page: «Une comparaison entre la structure formelle de la loi de finances algérienne et celle qui résulte du droit applicable à la colonie permet de montrer les ressemblances. dans la première partie les dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges et qui renvoient au tableau d'équilibre sont absentes».

⁵ - Idem, p37,«... Donc l'évaluation des plafonds relatifs aux charges est absente, ainsi que les dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges».

- أحكام خاصة بالميزانية.
- (يتعلق أساسا بأحكام جبائية لكنه محذوف).¹
- أحكام خاصة بالخرينة.

أما فيما يخص الملاحق المرفقة مع قانون المالية فهي أيضا لم تكن بنفس العدد، حيث تضمن قانون المالية لسنة 1963 ملحقين، يتضمن الملحق الأول ثلاث جداول أما الملحق الثاني يحتوي جدول واحد،² بينما تم إرفاق مع آخر قانون مالية للسنة مطبق على الجزائر المستعمرة 12 جدول.³

كما نشير في هذا الصدد فإن المشرع الجزائري اخضع نفقات التجهيز لقانون خاص بها،⁴ بمعنى نفقات التجهيز لا يصوت عليها في إطار قانون المالية للسنة وقد استمر العمل بهذه الطريقة الى غاية 1968 أين تم جمع نفقات التسيير ونفقات التجهيز في وثيقة واحدة ويصوت عليهما في نفس الوقت في إطار التصويت على قانون المالية للسنة.

وعليه من خلال التحليل الشكلي و الموضوعي للأستاذ "بوعارة" لقانون المالية لسنة 1963 للجزائر المستقلة يتضح أن هناك آثار للمالية الاستعمارية نتيجة التأثير بمبادئ المالية الليبرالية هذا من جهة ومن جهة أخرى التقليد الحرفي لقوانين المالية الاستعمارية في صياغة بعض نصوص قانون المالية.

أما فيما يخص أحكام وإجراءات تحضير ومناقشة الميزانية والتصويت عليها لم ينص المشرع الجزائري على قانون يمنح الحكومة احتكار المبادرة التشريعية لقوانين المالية أو يعطي لوزير المالية اختصاص تحضيرها، ومع ذلك فإن مشروع قانون المالية لسنة 1963

¹- Bouara (M.T), "**La loi de finances en Algérie**", Op.Cité, p37, «...le titre II ne figure pas mais il semble qu'il s'agit d'une omission ; en principe il est relatif aux dispositions fiscales».

²- Idem, pp37-38, «...Enfin, deux annexes sont prévues: L'annexe I concerne:

- le tableau des voies et moyens applicables au budget de l'Algérie pour 1963 (état A) ;
- nomenclature des chapitres pouvant donner lieu à prélèvement sur crédits ouverts (état B);
- nomenclature des crédits provisionnels (état C).

L'annexe II concerne la récapitulation des crédits par titre et par ministère.

³-Idem, pp36-37.

⁴-Idem, p45.

تم إعداده من طرف وزير المالية وعرض للمناقشة والتصويت أمام المجلس التأسيسي، وفي ظل غياب نص قانوني ينظم مناقشة و تصويت مشاريع قوانين المالية لم يستند المجلس على أمر 02 جانفي 1959 لكنه استحضر مبادئ ليبرالية لتأطير المناقشة.¹

غير أن المشرع الجزائري في إطار إعداده وعرضه لقوانين المالية كان في كل مرة يحاول قطيعة القانون الميتروبولي والابتعاد عن المبادئ الليبرالية في إعداد الميزانية.

لم يكن ممكنا تطبيق أمر 02 جانفي 1959، في الجزائر المستقلة ليس لأنه يمس بالسيادة الوطنية فقط، بل لأنه أيضا يرتبط بتنظيم سياسي محدد في دستور 04 أكتوبر 1958 من خلال إجراءات خاصة بتحضير مشاريع قوانين المالية و التصويت عليها، مما يؤدي إلى عدم تطبيقه بسبب ارتباطه بنظام دستوري أجنبي.²

كما أن تباين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية واختلاف الإيديولوجية السياسية، تستلزم صياغة وهيكل جديدة لقانون المالية تتماشى مع وظيفة الميزانية التي تترجم سياسة الدولة الجزائرية المستقلة.

إضافة الى ماسبق فقد شكلت قواعد الميزانية محل اهتمام كبير للبرلمانيين الجزائريين أثناء مناقشة الأوامر المتضمنة قوانين المالية خصوصا في الفترة الممتدة من 1962 إلى 1965، وقد كان هذا من باب مراقبة نشاط الحكومة من جهة وضمان مكانة مرموقة للنسيج المؤسساتي للدولة من جهة أخرى، لكن هذا الاهتمام لم يسمو بالمبادئ الأساسية للميزانية إلى المستوى المطلوب.³

إن قواعد الميزانية التي تسير وفقها كل العمليات المتعلقة بالمالية العمومية مستمدة من قوانين مالية ليبرالية، لاسيما مبدأي وحدة الميزانية وشموليتها وكذا مبدأ التوازن المالي فهي لم

¹ - برطال حمزة، مرجع سابق، ص 17.

² - المرجع السابق، ص 14.

³ - أمزال فاتح، مرجع سابق، ص 20.

تكن تتماشى مع الأهداف الاقتصادية المسطرة من طرف الدولة،¹ خاصة مع إعداد المخططات الوطنية في ظل الاشتراكية التي كرسست بعد الاستقلال.

كما أن طبيعة النظام السياسي الجزائري في أولى سنوات الاستقلال ميزها خلط وتداخل في صلاحيات المؤسسات فيما بينها، وتم إعطاء مكانة رفيعة للحزب الواحد الذي خصصت له المواد من 23 إلى 26 من دستور 1963 وكذا بعض المقاطع من الديباجة.²

أما فيما يخص جانب تنفيذ الميزانية وقواعد المحاسبة العمومية بعد الاستقلال فقد صدر في شأنها بروتوكول 28 أوت 1962 الذي يقضي بالاحتفاظ بقواعد المرسوم 1413/50 في المواد التي لا تمس بالسيادة الوطنية، ونذكر أيضا المرسوم رقم 64/ 57 المؤرخ في فيفري 1964 المتعلق بالرقابة القبلية والتي كانت فيه إشارة إلى المرسوم 1413/50،³ ومع ذلك لا يمكن القول أن هناك امتداد للقانون الفرنسي بعد الاستقلال وإنما يشكل هذا الأخير مصدر مادي فقط لقواعد المحاسبة العمومية خاصة وأنها قواعد تقنية، لا تتأثر بشكل أو مضمون قانون المالية.⁴

ثانيا: المفهوم الوظيفي لميزانية الدولة في ظل الامر 65-320

لقد شهدت الجزائر سنة 1965 تغير واضح على مستوى النظام السياسي، ولاسيما فيما يتعلق بمكانة السلطتين التنفيذية والتشريعية، سواء من حيث العلاقة الوظيفية فيما بينهما أو ما تعلق بمكانة وصلاحيات كل سلطة.⁵

لقد أثرت طبيعة النظام السياسي آنذاك على الممارسة التشريعية في المجال الميزاني والمالي للدولة، حيث كان هناك تغييب للمبادئ الكلاسيكية في مجال إعداد قانون المالية.⁶

¹-Cf, Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie", Op.Cite, pp141-142.

²- أمزال فاتح، مرجع سابق، ص 20.

³- قاوي السعيد، مرجع سابق، ص 29.

⁴- انظر في ذلك: براهيم محمد، مرجع سابق، ص ص 32-33.

⁵- انظر الأمر 65- 182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة، ج.ر.ع 58 المؤرخ في 13/07/1965.

⁶- Cf ,Bouara (M.T), " La loi de finances en Algérie", Op.Cite, p158 et s.

كما أن تكريس النهج الاشتراكي كأساس لممارسة وظائف الدولة واعتماد مخططات التنمية في تنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية أعطى لقانون المالية مفهوم وظيفي بحيث أصبح مجرد وسيلة لتنفيذ هذه المخططات التنموية، ونتيجة لذلك فقد قانون المالية ذلك الاهتمام القانوني وبالتالي أصبح لا يعكس سلطة البرلمان في مجال مراقبة الأموال العمومية.¹

ونتيجة لذلك فقد صدر قانون المالية لسنة 1966 الصادر بموجب الامر 65-320² كمحاولة لتأطير المالية العمومية ولو بصفة مؤقتة، واجتتاب المبادئ الليبرالية في إعداد وتنفيذ الميزانية كونها لا تتماشى مع الطابع الاشتراكي للدولة آنذاك، حيث تضمن قانون المالية لسنة 1966 بالإضافة الى كونه قانون مالية للسنة أحكام تعتبر بمثابة تشريع جزئي توطر النظام الميزاني والمالي الجزائري.³

بالرغم من وجود نية للمشرع الجزائري في تكريس القطيعة مع التشريع الميزاني الفرنسي إلا انه بقي متأثر ببعض ماتضمنه امر 02 جانفي 1959، مثل تكريس الميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية للخزينة،⁴ أما بالنسبة لنفقات التجهيز فقد تم فصلها عن ميزانية الدولة لتنظم بموجب أمر متمع.⁵

لم يتخلى المشرع الجزائري من خلال امر 1965 على مبادئ المالية الليبرالية تماما بل نص على ضرورة احترام مبدأ التوازن المالي بين الإيرادات والنفقات والالتزام بالرخصة البرلمانية في تنفيذ العمليات المالية،⁶ ومع ذلك نص على العديد من الاستثناءات التي تعتبر مساس

¹ -Cf, Bouara (M.T), " La loi de finances en Algérie", p164 et s.

² - الأمر 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، ج.ر.ع 108 المؤرخ في 1965/12/31.

³ -Cf, Bouara (M.T), " La loi de finances en Algérie", Op.Cite, p188 et s.

⁴ - المادة 06 مكرر 04 من الأمر 65-320، مرجع سابق.

⁵ - المادة 03 الفقرة 02 من الأمر 65-320، المرجع نفسه.

⁶ -Cf, Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie", Op.Cite, p164 et s.

بمبدأ الرخصة المالية لاسيما عملية نقل وتحويل الإعتمادات وفي هذا الصدد منح وزير المالية والتخطيط صلاحيات واسعة وهذا لغرض إضفاء المرونة في التسيير.¹

كما تضمن قانون المالية لسنة 1966 تعريف لقانون المالية وتحديد لمضمونه ومحتواه، وحدد العمليات المالية المرخص بها في قانون المالية والمتمثلة في عمليات الميزانية العامة، الميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية للخزينة هذه الأخيرة تنقسم الى نوعين منها حسابات تضم تكاليف وموارد الدولة ذات الصبغة النهائية وأخرى ذات صبغة مؤقتة.

والملاحظ أن المشرع الجزائري لم يهمل دور البرلمان في مراقبة استعمال الأموال العمومية حيث اشترط في الحسابات الخصوصية للخزينة أن تفتح بموجب قانون وان هذه الأخيرة تخضع في تقريرها والإذن بها وتنفيذها الى نفس الكيفيات المطبقة على الميزانية العامة للدولة وذلك لحين صدور القانون التنظيمي الذي يحدد طريقة تقديم قوانين المالية.²

وللإشارة فقد تضمنت قوانين المالية المتتالية أحكام جديدة تتماشى أكثر مع النهج الاشتراكي للدولة وهذا ما تميز به قانون المالية لسنة 1967،³ حيث منح لوزير المالية والتخطيط صلاحيات واسعة في تسيير اعتمادات التجهيز باعتبارها مجرد وسيلة لتنفيذ المخطط التنموي،⁴ كما تميز أيضا قانون المالية لسنة 1970⁵ بالطابع الوظيفي ليكون أكثر انسجاما مع سياسة المخططات التنموية من خلال إجراءات توزيع اعتمادات نفقات التجهيز العمومي وتكريس التقسيم الاقتصادي والوظيفي للنفقات،⁶ ولاسيما منح وزير المالية والتخطيط صلاحيات واسعة في اقتراح وتقرير نقل وتحويل الإعتمادات المالية والتي تتخذ بموجب مراسيم وهذا لأجل إضفاء المرونة في التسيير.

¹ - المادة 04 مكرر من الأمر 65-320، مرجع سابق.

² - المادة 06 مكرر 6 من الأمر 65-320، المرجع نفسه.

³ - الأمر 66-368 المؤرخ في 31 ديسمبر 1966 المتضمن قانون المالية لسنة 1967، ج.ر.ع 111 المؤرخ في 1966/12/31.

⁴ - Cf, Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie", Op.Cite, p211 et s.

⁵ - الأمر 69-107 المؤرخ في 31 ديسمبر 1969 المتضمن قانون المالية لسنة 1970، ج.ر.ع 110 المؤرخ في 1969/12/31.

⁶ - لعامة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2004، ص26.

بالرغم من تراجع القيمة المعيارية للنظام المالي والميزاني في الجزائر حيث تميز قانون المالية بالطابع الوظيفي، إلا أن نواب المجلس الشعبي الوطني خاصة بعد صدور دستور 1976¹ طالبوا وبشدة على ضرورة صدور قانون يؤطر المالية العمومية للدولة ويحدد صلاحيات البرلمان في مناقشة قوانين المالية والتصويت عليها ويعزز دوره في مراقبة تنفيذ ميزانية الدولة والعمليات المالية.²

الفرع الثاني: هيكل ميزانية الدولة في ظل القانون 84-17

لقد كانت هناك إرادة سياسية منذ الاستقلال في مقاطعة القوانين الفرنسية غير أن الممارسة التشريعية بقيت متأثرة بخصائص النظام المالي والميزاني السابق لاسيما من خلال طريقة عرض ومناقشة قوانين المالية للسنة.

ومع ذلك كانت هناك مساعي من طرف المشرع الجزائري في تأطير المالية العمومية خاصة في ظل تبني الدولة سياسة المخططات التنموية وتزايد حجم نفقاتها، ونتيجة مطالبة أعضاء المجلس الشعبي الوطني بقانون إطار ينظم المالية العمومية ويعزز صلاحيات البرلمان في المجال المالي.³

وعليه فالقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية،⁴ جاء نتيجة دوافع سياسية وقانونية (الفقرة الأولى)، لتكريس قواعد ومبادئ تؤطر المالية العمومية للدولة (الفقرة الثانية).

¹ - الأمر 97-76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ع 94 المؤرخ في 1976/11/24.

² - براهيم محمد، مرجع سابق، ص 53.

³ - Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie", Op.Cite, p358: «Le projet de loi élaboré par les services du ministère des finances comportent des passages qui mettent en évidence les exigences parlementaires en matière budgétaire et financier...».

⁴ - القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

الفقرة الأولى: الدوافع السياسية والقانونية لتأطير المالية العمومية

رغم أن دستور 1976 لم ينص على قانون يؤطر قوانين المالية ومع ذلك صدر القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ليكرس مطالب الطبقة السياسية (أولا) ويساهم في بناء دولة القانون والمؤسسات (ثانيا).

أولا: الدوافع السياسية

تتمثل الدوافع السياسية في المساعي المبذولة من طرف نواب البرلمان منذ الاستقلال من خلال استحضارهم لمبادئ المالية الكلاسيكية في مناقشتهم لقوانين المالية ومطالبتهم بتعزيز صلاحيات البرلمان في مناقشة قوانين المالية ومراقبة تنفيذها وضرورة احترام السلطة التنفيذية لمبدأ الرخصة المالية المسبقة.

رغم أن دستور 1963 لم ينص على ضرورة إصدار قانون يؤطر المالية العمومية للدولة إلا أن الأمر 65-320 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 نص على ذلك من خلال المادة 06 مكرر 06 والتي كان نصها "... إلى حين صدور القانون التنظيمي الذي يحدد طريقة تقديم قوانين المالية..."، وقد جاء هذا النص تكريسا لمطالب نواب البرلمان المتكررة بمناسبة مناقشتهم لقوانين المالية للسنة.¹

غير أن الظروف التي عاشتها البلاد بعد تجميد العمل بالدستور وصدور أمر 10 جويلية 1965 الذي أكد على النهج الاشتراكي للدولة كان لها بالغ الأثر في تكريس المفهوم الوظيفي لقوانين المالية، باعتبارها مجرد وسيلة لتنفيذ المخططات التنموية على أساس أن مسألة مناقشة قوانين المالية والمصادقة عليها ليست عملا سياسيا ولا تعكس أبدا طبيعة العلاقة بين المؤسسات السياسية.²

¹-Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie", Op.Cite, p290.

²- Idem, Op.Cite, p211 et s.

إن توجه السلطة السياسية للبلاد في بناء دولة القانون والمؤسسات ورغبتها في الرجوع الى الحياة الدستورية ومواكبة التحديات الاقتصادية المتزايدة انبثق عنها في بادئ الأمر صدور الميثاق الوطني لسنة 1976 ثم يليه مباشرة صدور دستور 1976.

لقد أولى دستور 1976 أهمية بالغة لصلاحيات المجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي ولاسيما في مجال المالية العمومية حيث نصت المادة 151 الفقرة 16 و 17 على صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في التصويت على ميزانية الدولة، وكذا إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق بجميع أنواعها، وتحديد وعائها ونسبها.

صحيح أن دستور 1976 لم ينص على أي قانون عضوي أو قانون يؤطر قوانين المالية ومع ذلك يعتبر الأساس الذي اعتمد عليه نواب المجلس الشعبي الوطني أثناء المناقشات في مطالبته بنص قانوني خاص يؤطر العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان،¹ باعتبار المالية العمومية من أهم المسائل الدستورية وهذا ما تؤكدته أيضا التأشيرات التي يستند عليها القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

ثانيا: الدوافع القانونية

لقد ارتبطت وظائف الدولة الحديثة بضرورة وجود دستور مكتوب يكرس دولة القانون وينظم طرائق ممارسة السلطة ويحدد صلاحيات السلطات السياسية في الدولة وكذا علاقتها الوظيفية واليات الرقابة المتبادلة، حتى لا يكون هناك تعسف في استعمال السلطة أو انتهاك لحقوق وحرّيات الأفراد وهذا من خلال تكريس مبدأ الفصل بين السلطات.²

¹ - «En revanche, on peut soutenir que l'élaboration d'un texte spécial pour les lois de finances est le produit d'une pratique constitutionnelle qui s'est imposée au bout d'un long parcours de travail législatif. Autrement dit, l'exigence parlementaire a abouti à une adhésion de l'exécutif gouvernemental. Dès lors, l'élaboration d'un texte législatif spécialement destiné à l'encadrement des finances publiques s'apparente davantage à un compromis entre l'Exécutif et l'Assemblée populaire nationale qui s'est formé de manière progressive», Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie", Op.Cite, p358.

² - انظر في ذلك: ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق، 2012-2013، ص82.

وعليه فاختصاصات وصلاحيات السلطات السياسية في الدولة ولاسيما السلطتين التنفيذية والتشريعية منظمة بموجب الدستور، فالسلطة التشريعية تسن القوانين و السلطة التنفيذية تعمل على تطبيق هذه القوانين على ارض الواقع مع خضوع هذه الأخيرة لرقابة السلطة التشريعية والتي تعتبر نوع من الرقابة الشعبية على أعمال الحكومة.¹

وباعتبار البرلمان ممثلاً للشعب في مراقبة عمل الحكومة فمن باب أولى مراقبة تسيير الأموال العمومية لان نشاط الحكومة في أي مجال متوقف على مضمون قوانين المالية للسنة، 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 الى 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.

وعلى هذا الأساس نصت العديد من الدول على قوانين تؤطر المالية العامة بشكل يسمح بتحديد طبيعة الإيرادات ومصادرها وكذا طبيعة النفقات ومجالاتها، وصلاحيات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في تحضير ومناقشة قوانين المالية للسنة وإجراءات تنفيذ الميزانية والرقابة عليها.

وعليه يمكن القول أن القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية جاء لتكريس الطابع القانوني في تسيير المالية العمومية للدولة ولاسيما مبادئ إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة والرقابة عليها ومساهمة البرلمان في تسيير الأموال العمومية ومراقبتها، وبالتالي انتقل قانون المالية للسنة

¹ - مرجع سابق، ص ص 57-58.

من المفهوم الوظيفي ليصبح وسيلة قانونية تعكس صلاحيات السلطات السياسية في تسيير الأموال العمومية والرقابة عليها.¹

الفقرة الثانية: دور القانون 84-17 في تأطير المالية العمومية

تعتبر قوانين المالية ذات أهمية بالغة باعتبارها الوسيلة الأساسية لتلبية حاجيات الأجهزة الإدارية في إطار تأدية وظيفتها وتقديمها للخدمة العمومية كما تساهم في تمويل المشاريع العمومية المخططة من طرف الدولة في إطار تحقيق التنمية الاقتصادية وتحسين الظروف المعيشية للمواطن .

وعليه تتميز قوانين المالية عن باقي القوانين الأخرى بنوع من الخصوصية سواء في اعدادها أو تقديمها أو مناقشتها و التصويت عليها من طرف البرلمان خاصة وأنها تتكرر كل سنة مدنية، وبالتالي ظهرت فكرة وضع إطار قانوني يحدد المفاهيم والمبادئ والمسائل التي تتضمنها قوانين المالية وكذا إجراءات وآجال اعدادها والتصويت عليها من طرف البرلمان.

وقد كرس المشرع الجزائري فكرة تأطير المالية العمومية من خلال إصدار القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية باعتباره قانون إطار يحدد محتوى قوانين المالية وإجراءات إعداد ميزانية الدولة والتصويت عليها والرقابة على تنفيذها.²

¹-Cf, Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie", Op.Cite, p357 et s.

²- حيث نوه السيد: رابح بيطاط رئيس المجلس الشعبي الوطني آنذاك، بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 1985 ومشروع القانون 84-17 أن هذا الأخير بمثابة قانون إطار بقوله:

« Je me dois d'abord de souligner que l'assemblée possède dans ce domaine une expérience enrichissante puisque c'est cette année la huitième loi de finances que l'assemblée vote. Lors du début de cette session nous avons voté **une loi cadre** qui détermine les modalités de préparation de la loi de finances et qui consiste en la mise en œuvre d'un cadre juridique régissant ce domaine. Cette loi de finance veille scrupuleusement dans ses dispositions à maintenir le rythme de développement. Avec le plan annuel nous avons un outil approprié pour la concrétisation des objectifs assignés ». cité par : Dénidéní yahia, "La Genèse de la loi organique du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances Algériennes", **revue Algérienne des sciences juridiques et économiques et politiques**, 2^{ème} partie, n° 2, Alger, 1999, p21.

أولاً: التحليل الشكلي للقانون 84-17

إن المحتوى المتميز لقانون المالية معيار أساسي يميزه عن باقي القوانين ويجعله مختلف عنها، ولعل ما يعزز تميزه ومكانته هو أنه مؤطر بموجب نص خاص، فقد كرس المشرع الفرنسي فكرة تأطير قوانين المالية من خلال أمر 02 جانفي 1959 المتعلق بقوانين المالية ليتم إلغاؤه فيما بعد بموجب القانون العضوي 01-692 المؤرخ في 01-08-2001 والذي أطلق عليه مصطلح الدستور المالي.¹

لقد سلك المشرع الجزائري نفس المسلك غير أنه اعتبر القانون المتعلق بقوانين المالية قانون عادي مثله مثل أي قانون، بمعنى أنه يمكن لقوانين المالية للسنة أن تعدل في أحكامه أو تلغيها، وعليه لا يمكن القول أن القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية أنه قانون عضوي لأن دستور 1976 لم ينص على إمكانية التشريع بموجب قوانين عضوية أصلاً، كما لم ينص على ضرورة إصدار قانون خاص يؤطر قوانين المالية، فالقانون 84-17 جاء نتيجة اتفاق سياسي بين البرلمان والحكومة.²

الملاحظ أن نص القانون 84-17 جاء متأثراً بأمر 02 جانفي 1959 من حيث الصياغة والمصطلحات المستعملة، خاصة وأنه اعتمد نفس المصطلح في تحديد محتوى القانون 84-17 بـ "المتعلق بقوانين المالية" وهو نفس المصطلح الذي استعمله المشرع الفرنسي.³

كما نجد أن القانون 84-17 وأمر 02 جانفي 1959 سابق الذكر يتقاسمان عدة نقاط مشتركة، فعلى سبيل المثال المادة الأولى من قانون 84-17 أعادت حرفياً المصطلحات الواردة في المادة الأولى من الأمر الفرنسي والمتعلقان بتعريف قوانين المالية باستثناء بعض الاختلافات الشكلية البسيطة فقط مثل ورود مصطلح "fixer" في النسخة الفرنسية للقانون

¹ - "الدستور المالي" هو مصطلح استعمل من طرف احد واضعي القانون الأساسي المتعلق بقوانين المالية بفرنسا L.O.L.F الصادر بتاريخ 01 اوت 2001، انظر في ذلك:

A. Lambert, **Renouveler notre approche des finances publiques, in reforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance**, (dir. M. bouvier), L.G.D.J, 2004, p386 et s.

² -Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie", Op.Cite, p357.

³ -Cf, Denideni (y), "La Genèse de la loi organique du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances Algériennes", Op.Cite, pp14-15.

84-17 ومصطلح "déterminer" في أمر 02 جانفي 1959 والتي لا تصل إلى درجة تغيير معنى التعريف ربما الفرق الجوهرى بين النصين يكمن في تعريف قانون المالية في الجزائر طبقا للمادة الأولى السالفة الذكر في إطار التوازنات للسياسة التخطيطية (المخططات) ومنه فهو مرتبط ارتباطا وطيدا بالمخططات كما سبقت الإشارة إلى ذلك، في حين اكتفى المشرع الفرنسى في المادة الأولى من الأمر المذكور في تعريفه لقانون المالية بالإشارة إلى التوازن الاقتصادى والمالى "L'équilibre économique et financier".¹

بالرغم من ذلك فقد تميز القانون 84-17 بهيكل وحجم كبير مقارنة بأمر 02 جانفي 1959 فعدد المواد القانونية التي يحتويها القانون 84-17 اكبر من عدد المواد القانونية التي يحتويها أمر 02 جانفي 1959، غير أن حجم ومضمون مواد الأمر السابق الذكر تفوق حجم ومضمون مواد القانون 84-17.²

صحيح أن المشرع الجزائرى تأثر بالمشرع الفرنسى من الناحية الشكلية في صياغة أحكام القانون 84-17 إلا أنه وقع في ارتباك في وضع إطار منهجى سليم يعكس المحاور الأساسية وتقسيماتها بشكل منطقى ومتسلسل، بما في ذلك غموض المصطلحات المستعملة وعدم دقتها.³

ثانيا: التحليل الموضوعى للقانون 84-17

لقد تضمن القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية 81 مادة مقسمة الى سبعة أبواب، حيث تضمن الباب الأول "أحكام عامة" تحدد مدلول ومضمون قوانين المالية ومختلف أنواعها،⁴ أما الباب الثانى والموسوم بـ "الميزانية العامة للدولة" فقد حدد مفهوم الميزانية العامة للدولة والمبادئ التي تسري عليها والاستثناءات المتعلقة بها في فصل أول، ثم في الفصل

¹ - نبيل امالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانونى الجزائرى، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2006-2007، ص 72.

² -Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie", Op.Cite, p369.

³ - للشرح أكثر انظر: برطال حمزة، مرجع سابق، 73.

⁴ - المواد من 01 الى 05 من القانون 84-17، مرجع سابق.

الثاني حدد موارد الميزانية العامة للدولة واهم المبادئ المتعلقة بتحصيلها مثل قاعدة السقوط الرباعي وبعض المفاهيم المتعلقة بالجباية وقواعد تحصيلها، وفي فصل ثالث حدد طبيعة أعباء الدولة ومختلف أنواع النفقات والقواعد العامة المتعلقة بتسييرها.¹

وقد تضمن الباب الثالث "الميزانيات الأخرى" والمتمثلة في الميزانيات الملحق وميزانيات المجموعات والمؤسسات العمومية،² وتضمن الباب الرابع "عمليات الخزينة" حيث حدد في الفصل الأول أنواع "الحسابات الخاصة للخزينة" والقواعد العامة المتعلقة بتسييرها، أما الفصل الثاني فقد تضمن "عمليات الخزينة".³

أما الباب الخامس المعنون بـ "تحضير قوانين المالية والتصويت عليها وتنفيذها" فقد تضمن ثلاث فصول، حيث يتعلق الفصل الأول بطريقة تقديم قانون المالية والوثائق المرفقة له، أما الفصل الثاني فيتضمن القواعد العامة المتعلقة بالتصويت على قانون المالية، والفصل الثالث تضمن أهم القواعد والمبادئ المتعلقة بتنفيذ النفقات العمومية،⁴ أما الباب السادس المتعلق بـ "قانون ضبط الميزانية" فقد تضمن الوثائق المرفقة بمشروع قانون ضبط الميزانية وحساب النتائج.⁵

وأخيرا الباب السابع المتضمن "أحكام مختلفة" والتي تضمنت بعض الأحكام المتعلقة بتحصيل الإيرادات ولاسيما ذات الطابع الجبائي ونصت على إمكانية استثناء بعض الأحكام في تقديم مشروع قانون المالية لسنة 1985.⁶

من خلال دراسة مضمون القانون 84-17 يلاحظ أن المشرع الجزائري في ظل غياب إطار منهجي سليم و نتيجة الارتباك في صياغة النصوص القانونية قد قصر في إثراء وتحديد

¹ - المواد من 06 الى 42 من القانون 84-17، مرجع سابق.

² - المواد من 43 الى 47 من القانون 84-17، مرجع سابق.

³ - المواد من 48 الى 66 من القانون 84-17، مرجع سابق.

⁴ - المواد من 67 الى 75 من القانون 84-17، مرجع سابق.

⁵ - المواد من 76 الى 78 من القانون 84-17، مرجع سابق.

⁶ - المواد 79، 80 من القانون 84-17، مرجع سابق.

العديد من المفاهيم والمصطلحات بل وترك غموض في تفسيرها،¹ ولاسيما ماتعلق بصلاحيات البرلمان في مناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه وقواعد تنفيذ الميزانية والعمليات المالية والرقابة عليها.

ونتيجة لذلك، ولاسيما بعد الممارسة العملية التي كشفت عن عدة نقائص كانت كافية لإجراء تعديلات على القانون 17-84، حيث صدر أول تعديل بموجب القانون 05-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988،² والذي صدر في نفس العدد من الجريدة الرسمية التي شملت مايعرف بقوانين الإصلاحات الاقتصادية،³ حيث تعلق هذا القانون أساسا بضبط مفهوم قانون المالية للسنة، وتضمن تقسيم أكثر وضوح للنفقات العمومية وشروط وطريقة توزيعها وكذا تحديد هيكل مشروع قانون المالية وطريقة عرضه.⁴

أما التعديل الثاني فقد كان بموجب القانون 24-89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989،⁵ والذي تعلق أساسا بتحديد آجال تقديم مشروع قانون المالية للسنة وكيفيات عرضه ليكون أكثر إثراء ويسمح بإجراء مناقشات مستفيضة،⁶ بما في ذلك تحديد طبيعة ومضمون الوثائق المرفقة مع مشروع قانون المالية للسنة.⁷

المبحث الثاني: منطق الوسائل في إعداد نفقات التسيير

لقد كرس المشرع الجزائري في تقسيم النفقات العمومية نظام يتماشى مع الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية للدولة فكان بذلك تقسيم ميزانية الدولة الى نوعين أساسيين من النفقات وهما: نفقات التسيير، نفقات الاستثمار والتجهيز العمومي.⁸

¹ - انظر في ذلك: برطال حمزة، مرجع سابق، ص 73 ومايليها.

² - القانون 05-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المعدل والمتمم للقانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ع 02 المؤرخ في 13/01/1988.

³ - Cf, Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie", Op.Cite, p444 et s.

⁴ - المادة الأولى من القانون 05-88، مرجع سابق.

⁵ - القانون 24-89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم للقانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ع 01 المؤرخ في 03/01/1990.

⁶ - المادة الأولى من القانون 24-89، مرجع سابق.

⁷ - المادة 02 من القانون 24-89، مرجع سابق.

⁸ - المادة 20 من القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية، المعدلة والمتممة بموجب المادة الأولى من القانون 05-88 المؤرخ في 12/01/1988.

وهذا التقسيم يعتمد أساسا على معيار الوظيفة الاقتصادية للنفقات العمومية باعتبار نفقات التسيير موجهة لتمويل مختلف الهيئات والسلطات العمومية بالوسائل اللازمة لتأدية مهامها الإدارية، أما نفقات الاستثمار والتجهيز العمومي فهي تركز السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة، حيث تساهم هذه الأخيرة في تحسين الظروف المعيشية للمواطنين و إنشاء البنى التحتية والمنشآت التي تساهم في تدعيم الاقتصاد وزيادة الدخل الوطني.¹

ولذلك فهناك اختلاف في نظام إعداد وتبويب كل من نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار العمومي كل حسب وظيفتها مع إبقائها خاضعة لنفس إجراءات المناقشة والمصادقة من طرف البرلمان، أي تعرض ميزانية الدولة في إطار قانوني موحد يصطلح عليه بقانون المالية للسنة.²

والملاحظ في النظام الميزاني الجزائي أن هناك تداخل بين مفهوم نفقات التسيير ونفقات الاستثمار العمومي، حيث أصبحت تبرمج في إطار نفقات التسيير نفقات تساهم في تجسيد السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة مع الاحتفاظ بمنطق الوسائل في إعداد نفقات التسيير.

وعليه فالأمر يتطلب دراسة خصوصية نفقات التسيير من خلال نظام اعدادها وتقديرها (المطلب الأول)، وكذا دراسة هيكلتها ونظام عرضها (المطلب الثاني)، واثار ذلك على متطلبات الشفافية وأهداف الرقابة المالية.

¹ - الجوزي فتيحة، مرجع سابق، ص186.

² - لقد كانت نفقات التجهيز العمومي تعرض أو تقدم منفصلة عن ميزانية الدولة حيث لا يصادق عليها البرلمان في إطار قانون المالية للسنة، ومنذ سنة 1968 تم توحيد وثيقة ميزانية الدولة وأصبحت تعرض كل من نفقات التسيير ونفقات التجهيز بنفس الإجراءات أمام البرلمان ليصادق عليهما في إطار قانون المالية للسنة.

المطلب الأول: إعداد نفقات التسيير

تعتبر نفقات التسيير الإطار التقليدي لميزانية الدولة فهي تمثل النفقات الإدارية اللازمة لسير المصالح العمومية، وذلك من حيث تمويلها بالوسائل الضرورية لضمان استمراريته وتأدية مهامها الإدارية.¹

وعليه فننفقات التسيير موجهة أساسا لتسديد أجور الموظفين وتعويضاتهم ونفقات المستلزمات الإدارية وأثاث المكاتب وتشمل النفقات المتعلقة بصيانة المباني وكل اللوازم التقنية المتعلقة بنشاط المصالح العمومية.

لكن بالرجوع الى القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم يلاحظ أن هناك تطور وتوسع في مضمون نفقات التسيير (الفرع الأول) وذلك بالنظر الى الطابع الاجتماعي والاقتصادي لبعض النفقات،² ورغم ذلك فالمرشح الجزائري استمر في تكريس المنهجية الكلاسيكية في إعداد نفقات التسيير والتي تركز على منطق الوسائل في تقدير وتقييم النفقات العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مجال نفقات التسيير

لقد تطور مفهوم نفقات التسيير في ظل تعدد وظائف الدولة وذلك بالنظر الى توسع وتعدد مجالاتها وزيادة حجمها، حيث لم تعد هذه الأخيرة محصورة في نفقات الوسائل بل أصبحت تشمل نفقات تساهم في تجسيد السياسات التنموية للدولة.³

¹ - انظر نص المادة 05 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم، ج.ر.ع 35، المؤرخ في 15/08/1991.

² - لاسيما النفقات المسجلة في الباب الرابع من نفقات التسيير للدوائر الوزارية "التدخلات العمومية" والتي تعكس الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

³ - انظر في ذلك: قيتوش فاطمة الزهراء، ميزانية التسيير في الجزائر اثر التحولات الاقتصادية 1970-2001، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية، 2001، 2000، ص ص 21-24.

ولتوضيح هذا التطور ارتأى الباحث تحديد مدلول نفقات التسيير ومضمونها (الفقرة الأولى)، ثم بعد ذلك تحديد مظاهر توسع مجال نفقات التسيير في النظام الميزاني الجزائري (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المقصود بنفقات التسيير

تعرف نفقات التسيير لدى فقهاء المالية العمومية بأنها النفقات العادية للدولة والتي تتكرر كل سنة مالية نظرا لوظيفتها الإدارية فهي مرتبطة بالنشاط العادي والمتكرر للدولة بهدف تسيير مرافقها العمومية.¹

كما تعرف أيضا بالنفقات المستمرة أو المتكررة سنويا، كونها لازمة لتسيير المرافق العمومية وصيانة هياكلها بصفة منتظمة، وبالتالي فهي ليست نفقات ظرفية أو مؤقتة، بل تدرج سنويا في وثيقة الميزانية وليس بالضرورة بنفس المبلغ.²

ولذلك فإن أهم ما يميز نفقات التسيير هي كونها نفقات متكررة دوريا ولا تعتبر نفقات إنتاجية ولا تساهم في تكوين رأس المال كما هو الحال بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار العمومي.³

وعليه سنحاول في إطار تعريف نفقات التسيير ذكر أهم خصائصها (أولا)، ثم تحديد مضمون نفقات التسيير في ظل القانون 84-17 (ثانيا).

أولا: خصوصية نفقات التسيير

تتميز نفقات التسيير بجملة من الخصائص تميزها عن باقي نفقات وأعباء الدولة، والمتمثلة أساسا فيما يلي:

¹ - يلس شاوش البشير، المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 61.

² - انظر في ذلك: زغود علي، المالية العامة، ط 04، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص ص 22-23.

³ - محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص 66.

1- تعتبر نفقات إدارية: تخصص نفقات التسيير لتوفير الوسائل اللازمة لسير المرافق العمومية، فمن خلالها تزود مختلف الأجهزة الإدارية بالوسائل والسلع والخدمات التي تساعد في تأدية مهامها الإدارية، لاسيما المتعلقة بأجور الموظفين ونفقات الصيانة والترميم وكذا النفقات الخاصة بمستلزمات الإدارة وأثاث المكاتب.¹

وبالتالي فننفقات التسيير لا تتعلق بتشديد التجهيزات العمومية الكبرى للدولة ولا بتنفيذ المشاريع العمومية، فهي أساسا لا تساهم في زيادة الدخل أو الإنتاج الوطني ولا تتركس بأي شكل من الأشكال تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أو الاجتماعية.

2- تعتبر نفقات عادية للدولة: تشكل نفقات التسيير أعباء تقليدية للدولة فهي تنحصر في نفقات الأجهزة الإدارية والتي تضمن تسيير المرافق العمومية للدولة، وعليه فهي نفقات متكررة وتبرمج دوريا وبصفة مستمرة وليست نفقات مؤقتة أو ظرفية، ولأنها تتميز بالتكرار فهي عموما ثابتة المقدار ويعتمد في تقديرها على مصروفات السنة السابقة.²

وباعتبارها نفقات عادية فهي تمول من الإيرادات العادية للدولة أي من الضرائب وعائدات أملاك الدولة والتي تعتبر المصدر الأساسي لموارد الدولة، وعليه لا يعتمد في تمويل نفقات التسيير على القروض أو الإصدار النقدي، بحيث يحترم في تقديرها حجم الموارد العادية للدولة ومبالغها تحقيقا لمبدأ التوازن المالي.

3- تعتبر نفقات محايدة: بما أن نفقات التسيير موجهة لتوفير الوسائل اللازمة لسير الأجهزة الإدارية وتزويدها بالسلع والخدمات المتعلقة بنشاط المرفق العمومي، فهي بذلك ليست نفقات منتجة ولا تساهم في زيادة الإنتاج أو الدخل الوطني كما هو الحال بالنسبة لنفقات الاستثمار، وعليه فننفقات التسيير نفقات محايدة وغير مخصصة لتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة.³

4- تعتبر نفقات حقيقية: تساهم نفقات التسيير في إدارة المرافق العمومية من خلال تسديد مستحقات الموظفين و توفير الوسائل والمستلزمات الإدارية وصيانة الأجهزة والهياكل

¹-Cf, Yelles Chaouche (B), *Le budget de l'Etat et des Collectivités Locales*, Op.Cite, pp47-48.

²- لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة...، مرجع سابق، ص123.

³- انظر في ذلك: حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ط07، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص ص18-19.

الإدارية، وعليه فهناك سلع وخدمات نتيجة هذه النفقات، وبالتالي لا تعتبر أعباء تتحملها الدولة بدون مقابل.¹

فالنفقات الحقيقية أو الفعلية هي عكس النفقات التحويلية التي تتحملها الدولة لأجل دعم الفئات الضعيفة في المجتمع أو الموجة لدعم القدرة الشرائية للأفراد من خلال دعم بعض الأنشطة الاقتصادية على حساب ميزانية الدولة.

ويتضح الفرق بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية هو أن نفقات التسيير لا تنقص من مالية الدولة فهناك ما يقابلها من سلع وخدمات، أما النفقات التحويلية فهي تنقص من مالية الدولة حيث سميت بالنفقات التحويلية لأنها تحول من مالية الدولة الى مالية الأفراد.²

ثانيا: نفقات التسيير في ظل القانون 17-84

بالرجوع الى القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية تعنى نفقات التسيير بتغطية التكاليف العادية والضرورية لتسيير المصالح العمومية، وهي تشمل أربعة أبواب رئيسة تتمثل في:³

1- أعباء الدين العمومي، والنفقات المحسومة من الإيرادات: وهي نفقات مخصصة لتسديد الدين العمومي وكذا مختلف النفقات العمومية المحسومة من الإيرادات، ويحتوي هذا الباب على الأقسام التالية:⁴

- القسم الأول: الدين القابل للاستهلاك،
- القسم الثاني: الدين الداخلي،
- القسم الثالث: الدين الخارجي،
- القسم الرابع: الضمانات (بالنسبة للقروض والتسييلات التي تبرمها الجماعات والمؤسسات العمومية)،

¹ - محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص 72.

² - انظر في ذلك: محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص ص 73-74.

³ - المادة 24 من القانون 17-84، مرجع سابق.

⁴ - يلس شاوش البشير، المالية العامة - المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 62.

- القسم الخامس: النفقات المحسومة من الإيرادات والمتمثلة في النفقات المخصصة لتسديد أو لإرجاع الموارد التي حصلت عليها الدولة بغير وجه حق.
- القسم السابع: نفقات مختلفة.

2- تخصيصات السلطات العمومية: وتتضمن الإعتمادات المخصصة لتمويل المؤسسات الدستورية مثل: البرلمان، المجلس الدستوري، مجلس المحاسبة،¹...، كما تتضمن اعتمادات إجمالية يتم اللجوء إليها عند الحاجة لتدعيم نفقات تسيير بعض الوزارات، ويتم ذلك عن طريق مراسيم تحويل الإعتمادات.²

تعتبر النفقات التي يتضمنها الباب الأول والباب الثاني نفقات مشتركة بين جميع الوزارات ولا تنفرد بها أي وزارة معينة، وهي اعتمادات مقيدة تحت عنوان "التكاليف المشتركة" بنفقات التسيير (الجدول ب) ويتكفل وزير المالية بتسييرها.

3- النفقات الخاصة بوسائل المصالح: ويتعلق هذا الباب أساسا بمستحقات وأجور الموظفين والمستلزمات والأدوات الإدارية ونفقات الصيانة بما في ذلك إعانات التسيير الموجهة للمؤسسات تحت الوصاية، ويشمل سبعة أقسام كمايلي:³

- القسم الأول: مرتبات العمل (الأجور والتعويضات،...)،
- القسم الثاني: المعاشات والمنح (ريوع وحوادث العمل،...)،
- القسم الثالث: التكاليف الاجتماعية (الضمان الاجتماعي، المنح العائلية، المساهمة في الخدمات الاجتماعية،...)،
- القسم الرابع: الأدوات وتسيير المصالح (نفقات اللوازم، الأدوات والأثاث، الألبسة، الإيجار، حظيرة السيارات، النفقات القضائية والتعويضات المترتبة على الدولة،...)،
- القسم الخامس: أشغال الصيانة (صيانة المباني،...)،

¹ - المرجع السابق، ص ص 62-63.

² - المادة 21 من القانون 17-84، مرجع سابق.

³ - حيث تشترك مختلف الدوائر الوزارية في هذا التقسيم، انظر على سبيل المثال المراسيم التنظيمية المتعلقة بتوزيع الإعتمادات المخصصة لكل دائرة وزارية من نفقات التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2017، ج.ر.ع 08، المؤرخ في 09/02/2017.

- القسم السادس: إعانات التسيير (تخص المؤسسات تحت الوصاية)،
- القسم السابع: المصاريف المختلفة (مصاريف المؤتمرات والملتقيات، مصاريف محتملة،...)
- 4- التدخلات العمومية:** يكرس هذا الباب تدخلات الدولة من خلال مختلف وزاراتها في تنشيط الحياة الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والثقافية،... ويشمل الأقسام التالية:¹
 - القسم الأول: التدخلات الإدارية (إعانات موجهة للجماعات الإقليمية)،
 - القسم الثاني: النشاط الدولي (مصاريف المشاركة في الهيئات الدولية والتعاون الدولي،...)،
 - القسم الثالث: النشاط التربوي والثقافي (منح، تعويضات تدريب، الرواتب المسبقة، نفقات التكوين الخاصة بموظفي القطاع، مخصصات لصالح الجمعيات الناشطة في الميادين الثقافية والتربوية،...)،
 - القسم الرابع: النشاط الاقتصادي، تشجيعات وتدخلات (إعانات لبعض المؤسسات العمومية التي تساهم في تكريس استراتيجيات الوزارة)،
 - القسم الخامس: نشاط اقتصادي (إعانات لبعض المؤسسات الوطنية)،
 - القسم السادس: النشاط الاجتماعي، مساعدة وتضامن (مساعادات اجتماعية تتعلق بنشاط الوزارة)،
 - القسم السابع: النشاط الاجتماعي، احتياط (نفقات ذات طابع اجتماعي).

الفقرة الثانية: توسع مجال نفقات التسيير

إن تعدد الوظائف الاقتصادية والاجتماعية للدولة ساهم كثيرا في توسع مجال نفقات التسيير والتي أثرت بدورها في تزايد حجم النفقات العمومية بصفة عامة، حيث أصبحت نفقات التسيير إطار لتنفيذ السياسات العمومية (أولا)، ومن أهم الوسائل المعتمدة في توجيه السياسة الاقتصادية (ثانيا).

¹ - المراسيم التنظيمية المتعلقة بتوزيع الإعتمادات المخصصة لكل دائرة وزارية من نفقات التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2017، مرجع سابق.

أولاً: نفقات التسيير كإطار لتنفيذ السياسات العمومية

لقد انعكس تطور السياسات العمومية على هيكلية وتبويب الميزانية، حيث أصبحت هذه الأخيرة تركز الاستراتيجيات التنموية للدولة في شتى الميادين والقطاعات، وهذا ما سيوضح من خلال تحديد مفهوم السياسات العمومية ثم دور نفقات التسيير في تجسيد هذه السياسات وتنفيذ مختلف البرامج التنموية.

1- المقصود بالسياسات العمومية: لقد تعددت المفاهيم المتعلقة بمدلول السياسات العمومية،¹ فهي بصفة عامة مجموعة القرارات السياسية المتخذة من طرف السلطات السياسية في البلاد، والتي تتجسد من خلال نشاطات الجهاز الحكومي بهدف تحقيق المطالب الاجتماعية وتلبية حاجيات المواطنين في شتى مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والثقافية.

والسياسات العمومية في الجزائر تتخذ في إطار برنامج رئيس الجمهورية، حيث يقوم الوزير الأول بإعداد مخطط عمل الحكومة ويقدمه الى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه،² ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، ويمكن للوزير الأول أن يعيد تكييف مخطط عمل الحكومة على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية،³ كما يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني وفي هذا الصدد يمكن لمجلس الأمة إصدار لائحة.⁴

يتضمن مخطط عمل الحكومة المحاور الإستراتيجية لكل قطاع وزاري حيث يحدد كل وزير سياسة القطاع القائم عليه في ضوء برنامج رئيس الجمهورية، ويتم هذا بعد مشاورات تتم

¹ - انظر في ذلك: ناجي عبد النور، مبروك ساحلي، مقدمة في دراسة السياسة العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة-الجزائر، 2014، ص 09 ومايليها.

² - المادة 94 من القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر 14 المؤرخ في 07/03/2016.

³ - إن دسترة عملية التشاور بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية جاءت نتيجة ممارسات فعلية، الهدف منها مقارنة برنامج رئيس الجمهورية مع مختلف المؤسسات السياسية المتدخلة في صنع السياسات العمومية، انظر في ذلك: ناجي عبد النور، مبروك ساحلي، مرجع سابق، ص 38 ومايليها.

⁴ - انظر في ذلك: خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر - باتنة، كلية الحقوق للعلوم السياسية، 2009-2010، ص 296 ومايليها.

على مستوى كل وزارة مع منظمات المجتمع المدني والمنظمات المهنية والشركاء الاجتماعيين حسب كل قطاع بهدف ملامسة احتياجات المواطن وتحقيق الأهداف التنموية تكريسا لمبادئ الإدارة التشاركية.

غير أن تنفيذ المحاور الإستراتيجية لأي قطاع وزاري لا تتم إلا في إطار احترام الإعتمادات المالية التي يمكن أن يسمح بها أو تخصص لكل وزارة،¹ فهناك قطاعات وزارية تستفيد من اعتمادات مالية في إطار نفقات التسيير فقط وهناك من تستفيد من اعتمادات أخرى في إطار نفقات التجهيز العمومي و/أو في إطار حسابات التخصيص الخاص.²

وعليه فهناك العديد من القطاعات الوزارية التي تنفذ محاورها الإستراتيجية باعتبارها جزء من السياسات العمومية في إطار نفقات التسيير، وهذا يدفع بنا الى التفكير فيما مدى مساهمة نفقات التسيير في تنفيذ السياسات العمومية، كما نطرح التساؤل حول حدود أو مجالات نفقات التسيير خاصة وأنها تشمل نفقات ذات طابع اقتصادي واجتماعي يفترض أن تبرمج في إطار نفقات التجهيز والاستثمار.

2- مساهمة نفقات التسيير في تنفيذ السياسات التنموية: تساهم نفقات التسيير في تنفيذ المحاور الإستراتيجية لكل قطاع وزاري، ولاسيما في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وذلك من خلال:

أ- مساهمة نفقات التسيير في تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية: ونخص بالذكر نفقات التسيير للقطاعات الوزارية ذات الطابع الاقتصادي مثل وزارة الصناعة والمناجم، وزارة الطاقة، وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، وزارة الأشغال العمومية والنقل،... حيث نجد أن جزء

¹ - يفترض تخصيص الإعتمادات المالية لأي دائرة وزارية وفق المحاور الإستراتيجية التي تسعى الى تحقيقها وليس العكس، وهذا ما يعرف بنظام ترشيد النفقات العمومية والذي يركز على التقييم المباشر للنفقات العمومية حسب الأهداف المسطرة وليس على أساس نسبي يركز على ميزانية السنة السابقة...، للشرح أكثر انظر: حنيش احمد، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي دراسة حالة الجزائر (2000-2014)، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية، 2015-2016، ص ص 81-82.

² - ونذكر على سبيل المثال وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، حيث تنفذ سياسات التعليم العالي والبحث العلمي من خلال الإعتمادات المخصصة للوزارة من نفقات التسيير كما تنفذ في إطار الصندوق الوطني للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي (حساب التخصيص الخاص رقم 082-302)، بالإضافة الى نفقات التجهيز العمومي المتعلقة بانجاز الهياكل الإدارية الجديدة وتجهيزها.

كبير من نفقات التسيير تدخل في إطار تنفيذ الاستراتيجيات الاقتصادية للقطاع وليست نفقات إدارية، ولاسيما النفقات المقيمة في الباب الثالث "النفقات خاصة بوسائل المصالح" وبالتحديد القسم السابع "نفقات مختلفة"، وكذا النفقات المقيمة في الباب الرابع "التدخلات العمومية" وبالتحديد القسم الرابع "النشاط الاقتصادي، تشجيعات وتدخلات"، والقسم الخامس "النشاط الاقتصادي"، ونذكر على سبيل المثال وليس الحصر وزارة الأشغال العمومية والنقل حيث تضمن العنوان الرابع "التدخلات العمومية" القسم الرابع "النشاط الاقتصادي، التشجيعات والتدخلات" نفقات ذات بعد اقتصادي تدعم المؤسسات العمومية الاقتصادية في مجال النقل.¹

كما أن هناك اعتمادات نفقات التسيير موجهة لتمويل صناديق التخصيص الخاص ذات الطابع الاقتصادي.²

ب- مساهمة نفقات التسيير في تنفيذ برامج التنمية الاجتماعية: ونخص بالذكر نفقات التسيير للقطاعات الوزارية ذات الطابع الاجتماعي والتربوي والثقافي مثل: وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، وزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة، وزارة التربية الوطنية، وزارة الثقافة، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وزارة السكن والعمران والمدينة،... حيث نجد أن جزء كبير من نفقات التسيير موجهة لتنفيذ السياسة الاجتماعية للدولة وليست نفقات إدارية، ولاسيما النفقات المقيمة في الباب الثالث "النفقات خاصة بوسائل المصالح" وبالتحديد القسم السابع "نفقات مختلفة"، وكذا النفقات المقيمة في الباب الرابع "التدخلات

¹ - تتمثل نفقات هذا القسم فيما يلي: - الاتفاقية بين الدولة والشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية، - مساهمة في مؤسسات تسيير المصالح المطارية، - مساهمة في الديوان الوطني للأرصاد الجوية، - مساهمة في شركة الخطوط الجوية الجزائرية في إطار تنفيذ تبعات المرفق العام، حيث يلاحظ أنها نفقات تحويلية تساهم في تمويل مرافق عمومية اقتصادية.

² - يلس شاوش بشير، "صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة، حسابات التخصيص الخاص"، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، الجزائر، 2003، ص115.

العمومية" وبالتحديد القسم السادس "النشاط الاجتماعي، المساعدة والتضامن"، والقسم السابع "النشاط الاجتماعي، احتياط".¹

كما أن هناك اعتمادات مقيدة في نفقات التسيير لبعض القطاعات الوزارية موجهة لتمويل صناديق التخصيص الخاص ذات الطابع الاجتماعي والثقافي والتربوي ومثال ذلك وزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة، حيث تضمن العنوان الرابع "التدخلات العمومية" وبالتحديد القسم السادس "النشاط الاجتماعي، المساعدة والتضامن" نفقات ذات طابع اجتماعي موجهة للجمعيات ذات الطابع الاجتماعي وكذا مساعدات لصالح المكفوفين ومعدومي الدخل الذين يعانون إعاقة ذهنية أو جسدية، كما تضمن مساهمة مالية موجهة لدعم صندوق التضامن الوطني لوضع حيز التنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.²

ثانيا: اثر نفقات التسيير على مؤشرات الاقتصاد الكلي

تعتبر نفقات التسيير من أهم الميكانيزمات التي تعتمد عليها الدولة في مجال الاقتصاد الكلي، ويظهر ذلك من خلال دور سياسة الإنفاق العمومي في تدعيم الطلب الكلي وإعادة توزيع الدخل الوطني بين أفراد المجتمع.³

1- تدعيم الطلب الكلي: تساهم نفقات التسيير في دعم الطلب الكلي لتفادي أزمات الركود الاقتصادي وبالتالي تساهم في رفع معدلات الإنتاج وزيادة النمو الاقتصادي، ويتجسد ذلك من خلال عدة جوانب أهمها فتح مجال التوظيف في القطاع العمومي ودعم سياسة دفع الأجور والتعويضات مما يساعد في تقليص حجم البطالة وتدعيم القدرة الشرائية للمواطن وبالتالي زيادة الطلب الكلي.⁴

¹ - ونذكر على سبيل المثال منحة 3000دج التي تقدمها وزارة التربية الوطنية للأيتام والمعوزين، المنح الدراسية التي تقدمها وزارة التعليم العالي والبحث العلمي للطلبة الجامعيين،... فهي عبارة عن نفقات تحويلية لدعم طبقات ضعيفة في المجتمع أكثر من كونها موجهة الى تكريس أهداف القطاع المعني.

² - المرسوم التنفيذي 17-47 المؤرخ في 19 جانفي 2017 المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة من نفقات التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2017.

³ - انظر في ذلك: قيتوش فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص ص 24-27.

⁴ - Cf, Pierre Lalumiere, Op.Cite, p215 et s.

كما تساهم نفقات التسيير في زيادة الاستهلاك القومي من خلال تدخل الدولة في شراء السلع وطلب الخدمات لتسيير مرافقها العمومية وهذا الأمر يساهم في تدعيم الطلب الكلي وعلاج حالات الركود الاقتصادي.¹

كما أن التحويلات الاجتماعية التي تبرمج في إطار نفقات التسيير سواء التي تقدم في شكل منح ومساعدات اجتماعية للطبقات الضعيفة أو التي تتفق في إطار تشجيع بعض السلع والخدمات فهي تدعم القدرة الشرائية للمواطن وتساهم في رفع معدلات الطلب الكلي.

2- إعادة توزيع الدخل القومي: تساهم نفقات التسيير من خلال النفقات التحويلية بنقل جزء من الدخل الوطني من الطبقات الاجتماعية مرتفعة الدخل الى الطبقات الاجتماعية الضعيفة، وهذا في إطار تحقيق العدالة الاجتماعية وتفاذي الأزمات الاجتماعية التي قد تنعكس على الجانب الأمني للبلاد.²

وعليه فالهدف من النفقات التحويلية هو تحسين القدرة الشرائية للمواطن وتحسين ظروفه المعيشية وتقوية روح الوطنية للأفراد والمحافظة على تماسك المجتمع ووحدته من خلال تحقيق العدالة الاجتماعية.

لقد أصبحت نفقات التسيير إطار لتنفيذ السياسات العمومية للدولة ولاسيما في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي فهي ليست ميزانية وسائل فقط، بل أصبحت خطة مالية تركز أهداف الدولة في تحقيق السياسات التنموية في شتى المجالات.

الفرع الثاني: محدودية المنهج الكلاسيكي في تقدير نفقات التسيير

تعتبر مرحلة تقدير النفقات هي الخطوة الأولى في إعداد ميزانية الدولة، وينعقد الاختصاص في تقدير النفقات العمومية الى السلطة التنفيذية كونها الأجدر بتقدير

¹-Cf, Ahmed silem, *encyclopédie de l'économie et de la gestion*, hachette, Paris, p21 et s.

²- Pierre Lalumiere, Op.Cite, p18.

الاحتياجات المالية اللازمة لسير الأجهزة الإدارية وتنفيذ السياسات العمومية المدرجة في مخطط عمل الحكومة.¹

كما أن عملية إعداد الميزانية مسألة تقنية تتطلب أجهزة 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

غير أن المنهجية المتبعة في تقدير النفقات العمومية ولاسيما نفقات التسيير لا تعكس مبادئ الحوكمة الرشيدة في التسيير، سواء من حيث تكريس منطق الوسائل وغياب الأهداف في تقدير النفقات (الفقرة الأولى)، أو من خلال محدودية الإجراءات المتبعة في إعداد الميزانية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: غياب منطق الأهداف في تقدير نفقات التسيير

لقد أصبحت مجالات الإنفاق العمومي في ظل نفقات التسيير متنوعة ومتعددة الأهداف ولم تبقى مجرد نفقات إدارية، بل أصبحت تساهم في تنفيذ السياسات العمومية ولاسيما برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

وعليه يفترض أن تكون هناك أهداف وبرامج مسطرة وواضحة تلتزم بها مختلف الأجهزة والسلطات المتدخلة في برمجة نفقات التسيير، بينما في الواقع يلاحظ أن هناك استمرار في تكريس المنهجية الكلاسيكية في برمجة النفقات والقائمة على منطق الوسائل،³ وهذا ما سنوضحه من خلال مضمون المذكرة التوجيهية المتعلقة بإعداد الميزانية والدور الضعيف للأجهزة الإدارية في تكريس منطق الأهداف.

¹ - انظر في ذلك: برحمانى محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2015، ص 125 ومايليها.

² - يلس شاوش البشير، المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 67.

³ - وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص ص 32-34.

أولاً: نقائص المذكرة التوجيهية المتعلقة بإعداد الميزانية

بناء على تعليمات معالي الوزير الأول وتوجيهات السيد رئيس الجمهورية يقوم وزير المالية (المديرية العامة للميزانية) بإعداد منشور يوجه الى كافة القطاعات الوزارية تحدد لهم فيه المبادئ التي يجب احترامها عند إعداد مشروع الميزانية، حيث يتم تحديد القواعد الشكلية والموضوعية لإعداد الميزانية.¹

فيما يخص القواعد الشكلية تؤكد المديرية العامة للميزانية على ضرورة تقديم الاقتراحات في جدول معين وحسب منهجية وفي أجال محددة، يكون الغرض منها تخصيص الإعتمادات بحسب الفصول، كما يتم تذكير جميع الوزارات بأن ترفق مع احتياجاتها المالية تقرير عام لتبريرها.²

أما فيما يخص القواعد الموضوعية فهي تمثل توجيهات تقدم للآمرين بالصرف لتذكيرهم بالإمكانيات المحدودة للدولة وضرورة التقشف في تقدير احتياجاتهم المالية وهذا يقودهم الى الاستدلال بميزانية السنة السابقة على الأقل للحفاظ على النفقات الثابتة.³

كما يلاحظ من خلال قراءة وتحليل مضمون المذكرة التوجيهية غياب منطق الأهداف في تقدير النفقات العمومية، حيث أنها لا تتضمن ضوابط علمية أو تقنية لترشيد اختيارات الميزانية، كما أنها لا تتضمن أساليب تقدير تتماشى مع معطيات الاقتصاد الكلي، حتى أنها لا تعرض معدلات التضخم ومعدلات النمو الاقتصادي وتوجهات السياسة الاقتصادية للدولة.

وللإشارة فان الجداول المرفقة بالمذكرة التوجيهية والمتعلقة بنفقات التسيير تخص فقط الباب الثالث "النفقات الخاصة بوسائل المصالح" وهي عموما نفقات ثابتة ومتكررة كل سنة وتعرف

¹ - يلس شاوش البشير، المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص72.

² - مرجع سابق، ص72.

³ - دنيدي يحي، المالية العامة، ط02، مرجع سابق، ص97.

ب: "Les services votés"، ولا تفتح مجال واسع للتقدير ويعتمد في تقديرها أساسا على اعتمادات السنة السابقة.¹

أما اعتمادات الباب الرابع "التدخلات العمومية" فهي غير واردة في الجداول المرفقة مع المذكرة التوجيهية باعتبارها نفقات متجددة سنويا وغير ثابتة وتعرف ب: "les mesures nouvelles"،² وهي ذات طابع اقتصادي واجتماعي وتكرس المحاور التنموية والإستراتيجية للقطاعات الوزارية، حيث يعتمد في تقديرها على عدة اعتبارات سياسية واقتصادية ويكون للأميرين بالصرف مسؤولية كبيرة في تقديرها وفي المقابل يتقلص دور المديرية العامة للميزانية لما يتعلق الأمر بتقدير هذا النوع من النفقات.

ثانيا: دور مسؤولي الهيئات العمومية في تقدير نفقات التسيير

بمجرد تلقي كل وزير منشور وزير المالية (المديرية العامة للميزانية) يحوله الى مصالحه المختصة لتحديد الاحتياجات المالية للقطاع بما في ذلك المؤسسات العمومية تحت الوصاية لتقديم تقديراتها الميزانية والوثائق المبررة لها، وبعد أن يتم ضبط جميع التقديرات وتجميعها على مستوى الوزارة يصادق عليها الوزير المعني ويرسلها الى المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية، أين تتم دراسات أولية وتقييم للمشاريع المقدمة ومناقشتها مع مختلف ممثلي الدوائر الوزارية.³

تكون الاحتياجات المالية التي تقترح في إطار إعداد نفقات التسيير إما في شكل اعتمادات حصرية أو اعتمادات تقييمية أو اعتمادات وقتية وهذا ما نصت عليه المادة 26 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

تعتبر اعتمادات حصرية إذا تم تحديد الحد الأقصى المسموح بصرفه، وهذا النوع من الإعتمادات يتعلق أساسا بالأجور والتعويضات والنفقات المتكررة سنويا مثل أعباء الكهرباء

¹ - يلس شاوش البشير، المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص79.

² - دنيدي يحي، المالية العامة، ط02، مرجع سابق، ص ص97-98.

³ - انظر في ذلك: لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة...، مرجع سابق، ص ص171-172.

والماء والهاتف والانترنت والإيجار ومستلزمات المكاتب، وترفق هذه الإعتمادات بجداول أو ملاحق تبرر مبالغ هذه النفقات واسقاطها.¹

أما الإعتمادات التقييمية فهي تخص النفقات التقديرية التي لا يمكن تحديد لها سقف معين نظرا لطابعها المبني على التوقع والاحتمال،² ومن أمثلتها الديون المترتبة على الدولة وتكاليف العدالة والتعويضات المدنية بما في ذلك تسديد المبالغ المحصلة دون وجه حق أو التي يتم إرجاعها.

أما فيما يخص الإعتمادات المؤقتة فهي نفقات مخصصة طبقا لقانون أو مرسوم ولا تتناسب مبالغها بدقة مع المبلغ المسجل في الميزانية ومن أمثلتها إعانات التسيير المخصصة لمرفق عمومي حديث النشأة أو النفقات المخصصة لتنظيم انتخابات ما، حيث تنفذ النفقات في هذه الحالة في حدود الإعتمادات المفتوحة وإذا ما تبين أنها غير كافية يمكن إتمامها باقتطاعات من الاعتماد الإجمالي المناسب.³

الفقرة الثانية: محدودية الإجراءات المتعلقة بإعداد نفقات التسيير

عندما يتم إرسال اعتمادات التسيير المقترحة الى المديرية العامة للميزانية تشرع هذه الأخيرة في إعداد مشروع أولي يتضمن ميزانية الدولة للتسيير، ثم تأتي عملية تحكيم أولي للمشروع على مستوى وزارة المالية (أولا)، وأخيرا مرحلة تحكيم نهائي تتم على مستوى مجلس الحكومة ومجلس الوزراء على التوالي (ثانيا).

¹ - انظر الجداول المرفقة مع المذكرة التوجيهية المتعلقة بإعداد الميزانية الصادرة سنويا عن وزير المالية.

² - المادتين 26، 27 من القانون 17-84، مرجع سابق.

³ - المادتين 30، 21 من القانون 17-84، مرجع سابق.

أولاً: مرحلة التحكيم الأولي

يملك وزير المالية صلاحيات واسعة في مجال تقدير النفقات العمومية، وذلك من خلال المهام التقنية للمديرية العامة للميزانية التي تعمل على جمع الاقتراحات وتحليلها ومقارنتها بالموارد المالية للدولة ووضعها الاقتصادي لأجل ضبط وإعداد ميزانية الدولة.

وفي هذا الإطار تشرع المديرية العامة للميزانية في الوقت الذي تكون فيه مختلف الوزارات منهمكة في إعداد مشاريع ميزانياتها في جمع المعلومات والوثائق من خلال مصالحها الخارجية،¹ والتي تمكنها من إعادة تقدير وتقييم طلبات الإعتمادات المقدمة من مختلف الوزارات مثل الحسابات الختامية للسنة السابقة وتقارير المراقبين الماليين الى غير ذلك من الوثائق المهمة.

وعندما تستلم المديرية العامة للميزانية اعتمادات التسيير المقدمة من طرف الوزراء تشرع في تحليل المبالغ المسجلة والوثائق المرفقة من خلال الفارق المسجل بين ميزانية السنة السابقة والسنة المعنية ومبررات ذلك وإذا ارتأت أن هذه الزيادة في الطلبات غير مؤسسة أو مبالغ فيها يتم مطالبة الوزارة المعنية بتوضيحات أو تبريرات إضافية.²

كما قد تطلب المديرية العامة للميزانية من مختلف الوزارات أو بعضها تخفيض اقتراحاتها حتى وإن كانت مؤسسة ومعقولة إذا كانت اعتماداتها الإجمالية لا تتناسب مع إيرادات الدولة المقدر تحصيلها ومع الظروف الاقتصادية للبلاد.³

فإذا كان هناك تمسك بالطلبات على أساس أنها تلبي احتياجات أساسية لسير المرفق العمومي فهنا يتدخل وزير المالية بغرض تذليل الصعاب ومحاولة الوصول الى رأي توفيقي

¹ - تتمثل المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية في: -المديريات الجهوية للميزانية،-المديريات الولائية لبرمجة ومتابعة الميزانية،-مصالح المراقبة المالية، انظر فيما يخص تنظيم وصلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية: المرسوم التنفيذي 11-75 المؤرخ 16 فيفري 2011 المحدد لصلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ع 11 المؤرخ في 20/02/2011.

² - زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، كلية الحقوق، 2011، ص 104 ومايليها.

³ - المرجع نفسه، ص 105.

يرضي الطرفين، ليتم فيما بعد إعداد مشروع أولي للميزانية وعرضه على مجلس الحكومة وكذا مجلس الوزراء للفصل النهائي في التقديرات الميزانية والوسائل المالية المرصودة لها.¹

وعليه يمكن القول أن مهام وزير المالية في مجال إعداد الميزانية هي ذات طابع تقني بالأساس الأول وتتمثل في جمع مشاريع الميزانيات المقترحة من طرف مختلف الوزراء وتحليلها وإبداء الرأي فيها دون أن تكون له السلطة في رفضها.

وبعد مقارنتها بمبالغ الإيرادات المقدر تحصيلها يقترح في إطار المشروع الأولي لميزانية الدولة الذي يقدمه لمجلس الحكومة إما تخفيض مبالغ النفقات أو زيادة مبالغ الإيرادات المقدر تحصيلها مع مراعاة الظروف الاقتصادية للبلاد.

ثانيا: مرحلة التحكيم النهائي

بعد أن يتم إعداد المشروع الأولي لميزانية الدولة يقوم وزير المالية بتقديمه الى مجلس الحكومة أولا ثم الى مجلس الوزراء ثانيا ليتم الفصل النهائي في مشروع ميزانية الدولة.

1- دور مجلس الحكومة: تتم عملية مناقشة مشروع ميزانية الدولة على مستوى مجلس الحكومة من خلال الدور الهام الذي يقوم به الوزير الأول من اجل تنسيق العمل الحكومي وتنفيذ مخطط عمل الحكومة الذي يكرس السياسة العامة للدولة المتعلقة بمختلف 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

¹ - يلس شاوش البشير، المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص75.

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

وفي إطار مناقشة وتحليل مشروع ميزانية الدولة تتم عملية التحكيم للاعتمادات المقترحة محل الخلاف بين وزير المالية والوزير المعني بها ليتم الفصل فيها بناء على معطيات الاقتصاد الكلي وأهداف السياسة التنموية للدولة.

2- دور مجلس الوزراء: يعتبر مجلس الوزراء المحطة الأخيرة لضبط مشروع الميزانية والمصادقة عليه، حيث انعقد بنفس الإجراءات التي انعقد بها مجلس الحكومة غير أن الفارق يكمن في كون رئيس الجمهورية هو من يتأرض مجلس الوزراء¹ وليس الوزير الأول كما هو الحال بالنسبة لمجلس الحكومة.²

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 المطاف المصادقة على مشروع ميزانية الدولة والذي يشكل قانون المالية للسنة، ويقوم الوزير الأول بإيداعه لمكتب المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه.³

المطلب الثاني: غياب الشفافية في هيكلة و تقديم نفقات التسيير

إن مساهمة نفقات التسيير في تنفيذ السياسات التنموية للدولة أمر يطرح معه إشكالية مدى شفافية إجراءات إعداد وتنفيذ نفقات التسيير، أو بمعنى آخر هل تعكس وثيقة الميزانية الأهداف والنتائج المنتظرة ومجالات صرف النفقات بشكل يسمح ممارسة الرقابة على نوعية التسيير ومساءلة المتصرفين على الأموال العمومية.

¹ - المادة 77 ف 04، من القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

² - المادة 85 ف 02 مكر، من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - لقد نصت المادة 119 ف 02 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 "... تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

وهذا الأمر يتحقق من خلال تكريس نظام تقديم وعرض لميزانية الدولة يعطي صورة واضحة وشفافة على تخصيصات النفقات العمومية والأهداف المسطرة في إطار تمكين أجهزة الرقابة من تقييم الأداء والنتائج المتحصل عليها.

والمشرع الجزائري في إطار هيكلة وتبويب نفقات التسيير اعتمد التقسيم الإداري حيث أشارت المادة 20 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية الى تقسيم نفقات التسيير حسب الدوائر الوزارية، حيث يوضح هذا التقسيم الإعتمادات المالية المخصصة لكل وزارة حسب فصول تحدد طبيعة الاحتياجات الإدارية التي تغطيها نفقات التسيير.

يعتبر التقسيم الإداري الأسلوب المعتمد في هيكلة وتبويب الميزانية الكلاسيكية فهو يعطي صورة واضحة على وسائل واحتياجات الإدارة، وبالتالي فهو لا يتعلق بتحديد أو عرض أهداف النفقات المنتجة أو التي تكرر سياسات اقتصادية أو تنمية للدولة، وعليه فأهداف نفقات التسيير المرتبطة بتنفيذ السياسات القطاعية في ظل التقسيم الإداري تبقى غامضة (الفرع الأول)، كما أن مضمون الملاحق التفسيرية وإجراءات تقديمها لا يعكس متطلبات الشفافية في عرض وتقديم نفقات التسيير (الفرع الثاني).

الفرع الأول: غموض الأهداف في ظل التقسيم الإداري لنفقات التسيير

يعتبر التقسيم الإداري للنفقات تكريس لمبدأ تخصيص الإعتمادات حيث يسهل عملية الرقابة من حيث تحديد الجهاز الإداري المسؤول على تنفيذ النفقات ومدى التزام هذا الأخير بموضوع كل نفقة واحترامه لاسقاف الإعتمادات المخصصة.

إن التقسيم الإداري للنفقات يهدف الى تكريس رقابة على مدى احترام تخصيصات الميزانية ولا يعطي صورة واضحة على الأهداف المرجوة من صرف النفقات خاصة إذا كانت موجهة لتنفيذ سياسات تنمية.

وعليه سنتطرق الى أهمية التقسيم الإداري من خلال أهداف الرقابة في ظل الميزانية الكلاسيكية(الفقرة الأولى)، ثم كشف محدودية ونقائص التقسيم الإداري للنفقات في النظام الميزاني الجزائري(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الأهداف الرقابية في ظل التقسيم الإداري

يقصد بالتقسيم الإداري للنفقات توزيع اعتمادات الميزانية حسب الأجهزة الإدارية التي تنفذها بحيث يتم تحديد الاعتماد المالي المخصص لكل دائرة وزارية، كما هو موضح في الجدول التالي:

الجدول رقم(01): الجدول "ب" المتضمن توزيع نفقات التسيير لسنة 2017 حسب كل دائرة وزارية¹

¹ - المصدر: القانون 16-14 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016 المتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج.ر.ع 77 المؤرخ في 29-12-2016.

المبالغ(دج)	الدوائر الوزارية
7.825.999.000	رئاسة الجمهورية
4.508.933.000	مصالح الوزير الأول
1.118.297.000.000	الدفاع الوطني
394.260.754.000	الداخلية والجماعات المحلية
35.216.220.000	الشؤون الخارجية والتعاون الدولي
للبيان	الشؤون المغاربية ، الاتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية
72.671.000.000	العدل
87.513.834.000	المالية
4.617.498.000	الصناعة والمناجم
44.157.846.000	الطاقة
245.943.029.000	المجاهدين
25.375.735.000	الشؤون الدينية والأوقاف
19.511.320.000	التجارة
3.622.324.000	التهيئة العمرانية، السياحة والصناعات التقليدية
212.797.631.000	الزراعة والتنمية الريفية والصيد البحري
16.183.538.000	الموارد المائية والبيئة
17.658.533.000	السكن والعمران والمدينة
27.425.215.000	الأشغال العمومية و النقل
746.261.385.000	التربية الوطنية
310.791.629.000	التعليم العالي والبحث العلمي
48.304.358.000	التكوين والتعليم المهنيين
151.442.004.000	العمل والتشغيل والضمان الإجتماعي
16.005.614.000	الثقافة
70.904.217.000	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة
235.083.000	العلاقات مع البرلمان
389.073.747.000	الصحة والسكان وا صلاح المستشفيات
34.554.477.000	الشباب والرياضة
18.698.935.000	الاتصال
2.432.269.000	البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال
4.126.290.127.000	المجموع الفرعي
465.551.834.000	التكاليف المشتركة
4.591.841.961.000	المجموع العام

يتم توزيع الإعتمادات الإجمالية المخصصة لكل دائرة وزارية من ميزانية الدولة للتسيير من خلال مدونة ميزانية¹ تشمل عناوين وأقسام تنطبق على جميع الدوائر الوزارية توضح طبيعة النفقات و اسقاف الإعتمادات المخصصة لها.²

ولتوضيح هذا التوزيع الميزاني سنتطرق الى طريقة توزيع الإعتمادات المخصصة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي من نفقات التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2017، وذلك بعرض مدونة الميزانية الخاصة بالوزارة وبالتحديد الفرع الأول: "الإدارة المركزية"، ونسنتهي الفرع الثاني: "المديرية العامة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي".

الجدول رقم(02): مدونة نفقات التسيير لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي لسنة 2017، الخاص بالفرع الأول "الإدارة المركزية".³

رقم الأبواب:	العناوين:	الإعتمادات المخصصة (دج)
	العنوان الثالث: وسائل المصالح	
	القسم الأول: الموظفون - مرتبات العمل	
01-31	الراتب الرئيسي للنشاط	
02-31	التعويضات والمنح المختلفة	
03-31	المستخدمون المتعاقدون، الرواتب، منح ذات	
	ذات طابع عائلي واشتراكات الضمان الاجتماعي	
	القسم الثاني: الموظفون - المعاشات والمنح	
01-32	ريوع حوادث العمل	
	القسم الثالث: الموظفون - التكاليف الاجتماعية	

¹ - لقد نصت المادة 20 ف02 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، مرجع سابق: "تخصص هذه الإعتمادات...، وفقا لمدونات تحدد عن طريق التنظيم".

² - تشترك الدوائر الوزارية في هيكل وشكل مدونة الميزانية، حيث تتكون ميزانية كل وزارة من نفقات الباب الثالث "نفقات خاصة بوسائل المصالح" والباب الرابع "التدخلات العمومية" والمنصوص عليهما بموجب المادة 26 من القانون 84-17 السابق الذكر، كما تشترك عموما في الأقسام التي تندرج تحت العنوان الثالث "نفقات خاصة بوسائل المصالح" والتي تشمل سبعة (07) أقسام، أما الأقسام التي تندرج تحت العنوان الرابع "التدخلات العمومية" فهي تختلف حسب خصوصية كل دائرة وزارية والمهام المنوطة بها، حيث يشمل العنوان الرابع سبعة (07) أقسام، غير أن اغلب مدونات الميزانية للوزارات لا تشمل كل هذه الأقسام حيث يختلف عددها من وزارة الى أخرى، وعلى العموم هناك أربعة (04) أقسام من العنوان الرابع تكاد تتكرر في ميزانية كل وزارة وهي نفقات القسم الثاني (النشاط الدولي)، القسم الثالث (النشاط التربوي والثقافي)، القسم الرابع (النشاط الاقتصادي، التدخلات والتشجيعات) و القسم السادس (النشاط الاجتماعي، المساعدة والتضامن).

³ - المرسوم التنفيذي 17-43 المؤرخ في 19 جانفي 2017 المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزير التعليم العالي والبحث العلمي من نفقات التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2017، ج.ر.ع 08 المؤرخ في 09/02/2017.

01-33	المنح العائلية
02-33	المنح الاختيارية
03-33	الضمان الاجتماعي
04-33	المساهمة في الخدمات الاجتماعية
	القسم الرابع: الأدوات وتسيير المصالح
01-34	تسديد النفقات
02-34	الأدوات والأثاث
03-34	اللوازم
04-34	التكاليف الملحقة
05-34	الألبسة
90-34	حظيرة السيارات
92-34	الإيجار
97-34	النفقات القضائية- نفقات الخبرة- التعويضات المترتبة على الدولة
	القسم الخامس: أشغال الصيانة
01-35	صيانة المباني
	القسم السادس: إعانات التسيير
01-36	إعانة لجامعة التكوين المتواصل
02-36	إعانة للديوان الوطني للخدمات الجامعية
03-36	إعانة للوكالة الموضوعاتية للبحث في علوم الصحة
04-36	إعانة للوكالة الموضوعاتية للبحث في العلوم والتكنولوجيا
05-36	إعانات للجامعات
06-36	إعانات للمراكز الجامعية
07-36	إعانات للمدارس الكبرى
08-36	إعانة للوكالة الموضوعاتية للبحث في العلوم الاجتماعية والإنسانية
09-36	إعانة للوكالة الموضوعاتية للبحث في البيوتكنولوجية وعلوم الزراعة و التغذية
10-36	إعانة للوكالة الموضوعاتية للبحث في علوم الطبيعة والحياة
	القسم السابع: النفقات المختلفة
01-37	المؤتمرات والملتقيات
05-37	مصاريف إنجاز وطباعة الشهادات الجامعية
07-37	مصاريف سير اللجنة الوطنية لتقييم المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي
	والمهني والمؤسسات الأخرى للتعليم العالي.
	العنوان الرابع: التدخلات العمومية
	القسم الثالث: النشاط الثقافي والتربوي
02-43	المساهمة في تعميم النشاطات العلمية
03-43	تشجيع الجمعيات الطلابية

04-43	المنح - تعويضات التدريب - نفقات التكوين
	القسم الرابع: النشاط الاقتصادي، التشجيعات والتدخلات
01-44	المساهمة في تكاليف ديوان المطبوعات الجامعية
02-44	مركز البحث في الاقتصاد التطبيقي من أجل التنمية
03-44	مركز البحث العلمي والتقني حول المناطق الجرداء
04-44	مركز البحث العلمي والتقني في تطوير اللغة العربية
05-44	مركز البحث العلمي والتقني في الأنترولوجيا الاجتماعية والثقافية
06-44	مركز البحث العلمي والتقني في التحليل الفيزيائي والكيميائي
07-44	الوكالة الوطنية لتثمين نتائج البحث والتنمية التكنولوجية
09-44	مركز البحث في البيوتكنولوجيا
10-44	مركز تنمية التكنولوجيا المتقدمة
11-44	مركز البحث في تكنولوجيا نصف النواقل للطاقة
12-44	مركز البحث في الإعلام العلمي والتقني
13-44	مركز تطوير الطاقات المتجددة
14-44	مركز البحث في التكنولوجيات الصناعية
15-44	مركز البحث في العلوم الإسلامية والحضارة

يلاحظ من خلال طريقة هيكلة وتبويب الميزانية أن هذه الأخيرة تهدف الى تحديد طبيعة النفقات ومبالغها والمصالح الإدارية المعنية بها وفق بنود تعكس الطابع المحاسبي لمدونة الميزانية، وبالتالي فهذا التقسيم لا يعكس الأهداف الإستراتيجية للوزارة بحيث لا يمكن للهيئات الرقابية تقييم مدى فعالية النفقات لأنه لا توجد أهداف واضحة ومسطرة مسبقا يمكن من خلالها مراقبة وتقييم نتائج تنفيذ الميزانية.

أما فيما يخص أرقام الأبواب التي تظهر في مدونة الميزانية فهي عبارة عن قيود محاسبية يمكن من خلالها مراقبة مدى مطابقة الإعتمادات لمجالات إنفاقها ومدى احترام اسقف النفقات المرخص بها، فمثلا نفقات الأدوات والأثاث يجب أن تصرف حصرا من البند الثاني من القسم الرابع من الباب الثالث كما هو موضح في الجدول التالي دون تجاوز الاعتماد المقيد في هذا البند وكذا عدم استعماله لتسديد نفقات أخرى غير متعلقة بالأثاث والأدوات.

الجدول رقم(03): القيد الميزاني والمحاسبي لنفقات الأدوات والأثاث.¹

02	04	03
البند الثاني: الأدوات والأثاث	القسم الرابع: الأدوات وتسيير المصالح	الباب الثالث: وسائل المصالح

وعليه يمكن القول أن التقسيم الإداري للنفقات يتلاءم مع الوظيفة التقليدية لميزانية الدولة والمتمثلة في توفير الوسائل المالية اللازمة لتغطية متطلبات واحتياجات الأجهزة الإدارية، حيث يحدد من خلال بنود الميزانية طبيعة نفقات كل جهاز إداري والمبالغ المخصصة له.

لذلك تتمثل أهداف الرقابة في ظل التقسيم الإداري للنفقات في تحديد الجهة المسؤولة على تنفيذ النفقات (أولاً)، والتحقق من مدى قانونية النفقة واحترام الرخصة المالية (ثانياً).

أولاً: دور التقسيم الإداري في تحديد المسؤوليات

تتمثل أهمية التقسيم الإداري للنفقات في تسهيل عملية إعداد الميزانية، حيث تحدد كل جهة إدارية احتياجاتها المالية كونها الأجر بتقدير ذلك ومسؤولة عن اختياراتها في نفس الوقت،² ومن جهة أخرى فإن التقسيم الإداري يسهل على البرلمان وهيئات الرقابة معرفة مبالغ النفقات المرخص بها وتخصيصاتها والجهة الإدارية المسؤولة على تنفيذها ومدى احترامها لقواعد تنفيذ الميزانية.³

وعليه فتقسيم النفقات حسب الأجهزة الإدارية المكلفة بتنفيذها يسهل عملية تحديد المسؤوليات إذا كان هناك تجاوز للاعتمادات المالية وعدم احترام لمضمون الرخصة المالية أو كان هناك تبذير وإسراف في استعمال الأموال العمومية.

¹ - المرسوم التنفيذي 17-43 المؤرخ في 19 جانفي 2017، المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزير التعليم العالي والبحث العلمي من نفقات التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2017، مرجع سابق.

² - Cf, Bernadette Malgorn, "La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la déconcentration ", **Revue française d'administration publique**, 2006/1 (n°117), pp113-115. Article disponible en ligne à l'adresse :<http://www.Cairn.info / Revue- française- d-administration- publique- 2006-1-page- 113.htm>.

³ - Cf, M. Bouvier, M. Christine Esclassan, J. Pierre Lassale, *Finances Publiques*, Op.Cite, pp290-291.

ثانيا: أهمية التقسيم الإداري من خلال رقابة شرعية النفقة

يكتمل التقسيم الإداري للنفقات بتقسيم الإعتمادات المخصصة للأجهزة الإدارية حسب البنود أي في شكل أبواب وفصول ومواد...والتي تحدد طبيعة الوسائل اللازمة لسير الوحدات الإدارية.¹

حيث لا يكفي تحديد المبالغ المخصصة لكل وحدة إدارية بل يجب أيضا معرفة طبيعة النفقات التي تختص بها كل وحدة إدارية ومبلغ كل نوع من أنواع هذه النفقات، وعلى هذا الأساس يعتبر التقسيم حسب البنود إطار محاسبي يمكن من خلاله محاسبة كل وحدة إدارية على مدى التزامها بموضوع كل نفقة والمبلغ المخصص لها.²

وعليه فالتقسيم الإداري للنفقات يساعد في عملية الرقابة والتأكد من مدى صحة عمليات النفقات ومطابقتها للنصوص القانونية ومدى التزام الأجهزة الإدارية بالرخصة المالية، بحيث تعتبر بنود الميزانية هي الإطار المحاسبي الذي يؤكد ذلك.

غير أن أهداف الرقابة المالية في ظل توسع مجال نفقات التسيير أصبحت لها أبعاد أخرى تتمثل في رقابة تقييم الأداء والنتائج ومدى تحقيق الأهداف المسطرة من خلال الميزانية، وعليه فالتقسيم الإداري يتمشى مع متطلبات رقابة المطابقة ولكن لا يتمشى مع متطلبات رقابة نوعية التسيير.

الفقرة الثانية: اختلالات التقسيم الإداري لنفقات التسيير في النظام الجزائري

توزع نفقات التسيير في النظام الميزاني الجزائري حسب القطاعات الوزارية وفق الشكل المحدد في الجدول ب الملحق لقانون المالية للسنة، حيث إضافة الى الإعتمادات المخصصة لكل دائرة وزارية بما في ذلك الإعتمادات المخصصة لرئاسة الجمهورية، يوجد اعتماد مسجل في نفقات التسيير معنون ب "التكاليف المشتركة".

¹ - شريف رمسيس ت كلا، مرجع سابق، ص 43.

² - انظر في ذلك: محمد ابراهيم عبد اللاوي، مرجع سابق، ص 186.

توزع نفقات الدوائر الوزارية بموجب نصوص تنظيمية يحدد من خلالها اسقاف نفقات الباب الثالث "النفقات الخاصة بوسائل المصالح" والباب الرابع "التدخلات العمومية"، و تشمل ميزانية "التكاليف المشتركة" نفقات الباب الأول "أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات" ونفقات الباب الثاني "تخصيصات السلطات العمومية".

ومن خلال دراستنا لهذا التقسيم وجدنا أن هناك غموض يتعلق بطبيعة نفقات التكاليف المشتركة (أولاً)، وغموض يتعلق بأهداف نفقات التدخلات العمومية (ثاني).

أولاً: في مجال نفقات التكاليف المشتركة

قبل أن نتطرق الى شرح وتحديد مضمون وطبيعة نفقات الباب الأول والباب الثاني نشير أن الاعتماد المسجل بعنوان "التكاليف المشتركة" يصدر بشأنه مرسوم رئاسي يحدد كفيات توزيعه على الباب الأول والباب الثاني السابق ذكرهما غير انه لا ينشر في الجريدة الرسمية،¹ ولذلك فهناك غموض يتعلق بنفقات التكاليف المشتركة فهي لا تعكس بوضوح طبيعة النفقات وأهدافها ولا تحدد حتى الجهاز الإداري المكلف بتسييرها.

غير انه بالرجوع الى الملاحق التفسيرية المتعلقة بمشروع ميزانية الدولة المرفقة مع قانون المالية لسنة نجد أن نفقات التكاليف المشتركة تشمل نفقات الباب الأول والذي يتضمن سبعة أقسام "الدين القابل للاستهلاك، الدين الداخلي، الدين الخارجي، الضمانات، المصاريف المؤدية لتخفيض المقبوضات، المصاريف المختلفة".²

وكذا نفقات الباب الثاني المتعلقة بتخصيصات السلطات العمومية والتي تشمل الإعتمادات المخصصة لمجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني، المجلس الدستوري، مجلس المحاسبة، وبعض المؤسسات الأخرى.³

¹ - المرسوم الرئاسي المؤرخ في 19 جانفي 2017 المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لنفقات التكاليف المشتركة من نفقات التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2017 ج.ر.ع 08 المؤرخ في 09/02/2017. (الملاحظ أن العدد منشور لكنه لا يتضمن المرسوم الرئاسي سابق الذكر).

² - انظر الملحق رقم (01)، المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لنفقات التكاليف المشتركة من نفقات التسيير لسنة 2017.

³ - مرجع سابق.

ثانيا: في مجال نفقات التدخلات العمومية

نفقات التدخلات العمومية هي عبارة عن اعتمادات مسجلة في الباب الرابع وتخص جميع الدوائر الوزارية، أي مسجلة في نفقات التسيير لكل وزارة وتنقسم الى سبعة أقسام تتمثل في: التدخلات الإدارية، النشاط الدولي، النشاط التربوي والثقافي، النشاط الاقتصادي-تشجيعات وتدخلات-، نشاط اقتصادي، النشاط الاجتماعي- مساعدة وتضامن-، النشاط الاجتماعي-احتياط-¹.

ونأخذ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي كنموذج لتوضيح الغموض المتعلق بطريقة عرض و توزيع نفقات التدخلات العمومية والتي تنحصر فقط في نفقات القسم الثالث "النشاط الثقافي والتربوي"، ونفقات القسم الرابع "النشاط الاقتصادي، التشجيعات والتدخلات".

الجدول رقم (04): نفقات التدخلات العمومية الخاصة بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي²

العنوان الرابع: التدخلات العمومية	
القسم الثالث: النشاط الثقافي والتربوي	
المساهمة في تعميم النشاطات العلمية	02-43
تشجيع الجمعيات الطلابية	03-43
المنح - تعويضات التدريب - نفقات التكوين	04-43
القسم الرابع: النشاط الاقتصادي، التشجيعات والتدخلات	
المساهمة في تكاليف ديوان المطبوعات الجامعية	01-44
مركز البحث في الاقتصاد التطبيقي من أجل التنمية	02-44
مركز البحث العلمي والتقني حول المناطق الجرداء	03-44
مركز البحث العلمي والتقني في تطوير اللغة العربية	04-44
مركز البحث العلمي والتقني في الأنثروبولوجيا الاجتماعية والثقافية	05-44
مركز البحث العلمي والتقني في التحليل الفيزيائي والكيميائي	06-44
الوكالة الوطنية لتأمين نتائج البحث والتنمية التكنولوجية	07-44

¹ - تستحدث، تعدل وتلغى الأقسام المتعلقة بنفقات الباب الرابع "التدخلات العمومية" بموجب مراسيم تنظيمية، كما أنها تختلف زيادة ونقصانا في مدونات الميزانية الخاصة بكل دائرة وزارية كل حسب مهامها ونشاطاتها. انظر في ذلك: المراسيم التنظيمية المتضمنة توزيع اعتمادات نفقات التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2017، ج.ر.ع 08 المؤرخ في 09/02/2017.

² - المرسوم التنفيذي 17-43 المؤرخ في 19 جانفي 2017، المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزير التعليم العالي والبحث العلمي من نفقات التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2017، مرجع سابق.

09-44	مركز البحث في البيوتكنولوجيا
10-44	مركز تنمية التكنولوجيا المتقدمة
11-44	مركز البحث في تكنولوجيا نصف النواقل للطاقوية
12-44	مركز البحث في الإعلام العلمي والتقني
13-44	مركز تطوير الطاقات المتجددة
14-44	مركز البحث في التكنولوجيات الصناعية
15-44	مركز البحث في العلوم الإسلامية والحضارة

حيث نلاحظ أن طريقة توزيع الإعتمادات المالية الى بنود لا يعكس طبيعة النفقة او الهدف منها، او بمعنى آخر لا تبرر موضوع النفقة او البرنامج المرتبطة به أساسا، ونأخذ على سبيل المثال نفقات القسم الرابع المعنون بـ "النشاط الاقتصادي، التشجيعات والتدخلات"، حيث يلاحظ أن الإعتمادات المقسمة الى بنود موزعة على عدة مراكز وهيئات إدارية، والسؤال المطروح هنا: ماهو موضوع هذه النفقات؟.

هل هي إعانات تسيير موجهة الى هذه الأجهزة والهيئات لشراء أثاث ولوازم مكتبية،... أم أنها اعتمادات متعلقة بتمويل مشاريع وبرامج بحث علمي مسطرة من طرف الوزارة؟.

الفرع الثاني: محدودية الملاحق التفسيرية في تحديد أهداف الميزانية

إضافة الى الجداول المرفقة بقانون المالية والتي تحدد مبالغ النفقات الإجمالية المرصودة في ميزانية الدولة، فهناك أيضا تقارير وملاحق تفسيرية تبرر حجم الإيرادات ومصادرها و مبالغ النفقات وتوزيعها، فهي تساهم في إثراء مشروع الميزانية وتعطي صورة واضحة عن تقديرات الحكومة وتوفر لنواب البرلمان المعلومات الكافية لمناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه(الفرع الأول).

غير أن هذه الملاحق التفسيرية المساندة لقانون المالية غير كافية ولا تعكس بصورة واضحة أهداف الميزانية كما أنها لا تركز مبادئ الشفافية في تقديم نفقات التسيير(الفرع الثاني).

الفقرة الأولى: أهمية الملاحق التفسيرية

لقد نصت المادة 68 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم:"
يرفق قانون المالية للسنة بمايلي:¹

1- تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وآفاق المستقبل، مبرزا على الخصوص وضعية تقديرات الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار ومشروع توزيعها على النفقات.

2- ملاحق تفسيرية تبين خاصة مايلي:

أ- التقييمات حسب كل صنف من اصناف الضرائب، لاسيما تلك المتعلقة بالاجراءات الجديدة، وبصفة عامة، تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.

ب- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل المرفقة عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.

ج- توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي، حسب كل قطاع.

د- توزيع رخص تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع(ملغى).

هـ- قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات.

و- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

3- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية -3.

¹ - لقد غُذلت المادة 68 من القانون 84-17 وثُمتت بموجب المادة 02 من القانون 89-02 المعدل والمتمم للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، حيث تضمن هذا التعديل أحكام جديدة تتعلق بتقديم قانون المالية للسنة تنص على ضرورة وضوح و مقروئية قانون المالية بشكل يسمح بإجراء مناقشة مستفيضة وتدعيمه بتقارير وملاحق تفسيرية بما في ذلك إرفاقه بقانون ضبط الميزانية للسنة المالية -3، وهذا يعتبر تعزيزاً لصلاحيات البرلمان في مجال مناقشة والتصويت على قانون المالية للسنة، للشرح أكثر انظر:

-Cf, Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie ", Op.Cité, p409 et s.

يساعد التقرير التفسيري للتوازنات الاقتصادية والمالية للدولة والملاحق التفسيرية المتعلقة بتقديرات كل من النفقات والإيرادات نواب البرلمان في قراءة مشروع قانون المالية ومناقشة أحكامه، وبالتالي فالوثائق المرفقة لقانون المالية هي تكريس لمبدأ وضوح الميزانية (أولاً)، وتسهل لنواب البرلمان قراءة ومناقشة ميزانية الدولة (ثانياً).

أولاً: من حيث تكريس مبدأ وضوح الميزانية

تساهم التقارير والملاحق المرفقة لقانون المالية في توضيح وتبسيط تقديرات الحكومة سواء في شق الإيرادات أو في شق النفقات، فمن خلال التقرير التفسيري للتوازنات الاقتصادية والمالية يتم تحديد الوضع الاقتصادي للبلاد من حيث معدلات النمو ونسب التضخم ونسب البطالة وحجم المديونية ووضع ميزان المدفوعات... وكل هذه المعطيات تعتبر مبررات تستند عليها الحكومة في توضيح اختيارات الميزانية المقترحة على نواب البرلمان.¹

كما تساهم الملاحق التفسيرية في إثراء مضمون الجداول الملحقة بقانون المالية والتي تتضمن توزيع الإيرادات النهائية للدولة و اعتمادات التسيير المخصصة لكل وزارة وكذا نفقات التجهيز العمومي والمبالغ المخصصة لكل قطاع وعلاقتها بالسياسات التنموية للدولة.

ثانياً: من حيث تسهيل مناقشة مشروع الميزانية

تسهل الملاحق التفسيرية عمل البرلمان في مناقشة اختيارات الميزانية وذلك من خلال المعلومات التي توفرها التقارير والملاحق التفسيرية، بحيث تكون هناك مناقشة مستفيضة وفعالة وليست مناقشة شكلية.

¹-Cf. J.Ducros, **La structure de la loi de finances de l'année**, p147.L'auteur estime d'ailleurs que le mode de présentation mis en œuvre n'est pas aussi exhaustif que l'on pense. En se référant aux fonctions que remplit la loi de finances, il soulignait à raison que: «cette fonction, d'ordre en quelque sorte tayloriste, se lit du reste beaucoup moins dans le journal officiel que dans les documents internes à l'administration». L'intérêt d'un mode de présentation cohérent s'apprécie aussi et surtout au moyen des documents annexes nécessaires à l'information et au contrôle du Parlement. Cité par Bouara (M.T), Op.Cite, p421.

فالملاحق التفسيرية توفر المعطيات الاقتصادية والمالية لنواب البرلمان والتي تعتبر الأساس الأول في تقدير إيرادات ونفقات الدولة، ومن خلال النتائج التي تظهر في الحسابات الختامية لكل سنة وقانون ضبط الميزانية للسنة السابقة المرفقة بمشروع قانون المالية تظهر جهود ومساعي الحكومة في ترشيد اختيارات الميزانية، وهذا أيضا يسهل على نواب البرلمان معرفة ما حققته الحكومة وما تنوي تحقيقه في المستقبل.¹

ومن خلال الملاحق التفسيرية يكون هناك تحديد دقيق لمبالغ الإيرادات ومصادرها ونسب تحصيلها ومدى مطابقتها للقوانين للتأكد من مدى انسجامها مع معطيات الاقتصاد الكلي وعدم تأثيرها سلبيا على مالية الأفراد بالنظر الى حجم الضرائب المفروضة على عاتقهم.

كما تسهل الملاحق التفسيرية على نواب البرلمان مناقشة اختيارات الميزانية وذلك بتوفير المعلومات المتعلقة بتوزيع نفقات الدولة حسب كل وزارة وكل قطاع، حيث تتضمن الجداول الملحقة بمشروع الميزانية مبلغ وطبيعة كل نفقة ومبرراتها مع مقارنتها بالسنة السابقة، وكل هذه المعطيات تسهل وتسرع عمل البرلمان في مناقشة مشروع قانون المالية للسنة والتصويت عليه.

الفقرة الثانية: ضرورة تحديث الملاحق التفسيرية

تعتبر شفافية الميزانية من أهم الآليات المتعلقة بترشيد النفقات العمومية لأنها تتيح للجمهور إمكانية تقييم السياسات العمومية وتقييم الجهاز الحكومي في تنفيذه للنفقات العمومية ومدى تحقيقه فعلا للسياسات التنموية، ولا تتوقف الغاية من مسألة شفافية الموازنة في إتاحة وتوفير المعلومات اللازمة لممارسة الرقابة البرلمانية، بل تعتبر أيضا وسيلة لخلق حوار مجتمعي حول السياسات العامة للدولة و مشاركة جميع المواطنين في عملية تشكيل حاضرهم ومستقبلهم.²

¹-Cf, Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie ", Op.Cité, p492 et s.

²- منظمة الشراكة الدولية حول الميزانية، مسح الموازنة المفتوحة، 2015، ص42، متوفر على الموقع: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Arabic.pdf>, consulté le:(30-01-2017).

والملاحظ في النظام الميزاني الجزائري أن الملاحق التفسيرية المرفقة مع قانون المالية لا تركز مبادئ الشفافية بالشكل المطلوب وذلك لسببين رئيسيين:¹

السبب الأول يتمثل في قلة المعلومات التي تقدمها الملاحق التفسيرية فهي لا تعكس صورة واضحة لاختيارات الميزانية ولا تعطي تبريرات كافية لاختيارات الحكومة، بحيث لا يمكن إجراء مناقشة مستفيضة على مستوى البرلمان .

أما السبب الثاني فيتمثل في عدم نشر هذه التقارير والملاحق التفسيرية وبالتالي لا تتاح المعلومات للجمهور بشكل يكرس الرقابة الشعبية.

وعليه فمن الضروري إثراء مضمون الملاحق التفسيرية المتعلقة بشرح مضمون الميزانية (أولا)، والحرص على نشرها حتى تكون متاحة للجمهور (ثانيا).

أولا: ضرورة إثراء مضمون الملاحق التفسيرية

لقد اعتمد المشرع الجزائري في عرض نفقات التسيير على التقسيم الإداري للنفقات وهذا ما يؤكده الملحق ب المرفق بقانون المالية للسنة، وكما شرحنا سابقا فإن هذا التقسيم يتميز بغموض الأهداف ولا يعطي صورة واضحة على تخصيصات أو طبيعة النفقات العمومية بالشكل اللازم كما لا يعكس الخطط التنموية للدولة والمبرمجة في إطار نفقات التسيير .

وتكريسا لمبدأ الشفافية وإثراء وثيقة الميزانية نص المشرع الجزائري على ضرورة إرفاق قانون المالية للسنة بتقارير وملاحق تفسيرية تتضمن المعلومات اللازمة والضرورية لمناقشة تقديرات الحكومة أمام البرلمان.

وفي إطار مناقشة نفقات التسيير هناك جملة من التقارير و الملاحق التفسيرية التي توضح محتوى الميزانية والمبررات التي تعتمد عليها الحكومة في إعداد وبرمجة النفقات، وتتمثل هذه الملاحق التفسيرية أساسا في:

¹-Cf, Bouara (M.T), "La loi de finances en Algérie", Op.Cité, p495 et s.

- 1- الجداول المرفقة مع الإعتمادات الوزارية المقترحة من طرف الوزراء،
- 2- الوثائق التي توفرها المديرية العامة للميزانية والمتعلقة أساسا بالحسابات الختامية للسنة السابقة لكل وزارة وتقارير المراقبين الماليين،...
- 3- تقرير وزير المالية والذي يحدد من خلاله الوضعية الاقتصادية والمالية ومعطيات الاقتصاد الكلي مثل نسب البطالة ونسب التضخم ومعدلات النمو ومستوى الدخل الوطني،....

إن التزايد المستمر لحجم نفقات التسيير وتوسع مجالاتها باعتبارها أداة لتحقيق السياسات التنموية، يعكس محدودية الملاحق التفسيرية في إثراء نفقات التسيير كونها لا توفر المعلومات الكافية والضرورية حول الأهداف المسطرة في إطار نفقات التسيير.

خاصة وان هذه الملاحق التفسيرية تعتمد أساسا على معطيات السنة السابقة كما تنحصر فقط في تبرير نفقات وسائل المصالح والمتمثلة في أجور وتعويضات الموظفين، أدوات ولوازم المكاتب، نفقات الصيانة وحظيرة السيارات، أما نفقات التدخلات العمومية فهي لا تعتبر نفقات تسيير كما أنها غامضة وغير مبررة بشكل يحدد الأهداف او البرامج المتعلقة بها.

ثانيا: ضرورة نشر الملاحق التفسيرية

تعتبر مسألة الاطلاع على المعلومة الإدارية حق لكل مواطن،¹ فهي شكل من أشكال الرقابة الشعبية على أعمال السلطات العمومية، فقد أقرت العديد من الدول في قوانينها الداخلية حق الاطلاع على المعلومة الإدارية، وهذا ما كرسه المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث نصت المادة 51 الفقرة 01 "الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن".

¹ - بوكثير عبد الرحمان، أحكام الاطلاع على الوثائق الإدارية، مداخلة أُلقيت في إطار الندوة الوطنية حول "الآليات القانونية للحصول على المعلومة الإدارية في القانون المقارن"، جامعة المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016.

وتكريسا لمبدأ حق الاطلاع على المعلومة الإدارية فمن باب أولى إقرار حق المواطن ومختلف هيئات الرقابة السياسية في طلب الاطلاع أو نشر كل ما يتعلق باستعمال الأموال العمومية، خاصة وان المواطنون هم من يتحملون عبئ الضرائب فلهم على الأقل الحق في معرفة كيفية صرف النفقات العمومية.

فحسب المعايير الدولية في مجال شفافية المالية العمومية يجب نشر ثمان (08) وثائق خاصة بالميزانية وهي: البيان التمهيدي للميزانية، مقترح ميزانية السلطة التنفيذية، الميزانية المعتمدة ميزانية المواطنين، التقارير السنوية، المراجعة نصف السنوية، تقرير نهاية العام، تقرير المراجعة.¹

و في هذا الصدد فقد بادرت وزارة الاقتصاد و المالية بالمملكة المغربية بإصدار ما يعرف بميزانية المواطن وهي تكريس لنظام الميزانية المفتوحة.²

والمشرع الجزائري من خلال نظام عرض وتقديم قوانين المالية لم يصل الى المستوى المطلوب في إتاحة المعلومة للجمهور، حيث يكتفي بنشر قانون المالية المصوت عليه من طرف البرلمان والجدول الملحق التي تتضمن جدول الإيرادات النهائية لميزانية الدولة وكذا الجدول المتضمن توزيع اعتمادات نفقات التسيير حسب الدوائر الوزارية وجدول توزيع نفقات التجهيز حسب الوظائف القطاعية وهذا غير كاف لإعطاء صورة شفافة حول تسيير واستعمال الأموال العمومية.

حيث يفترض نشر مضمون التقارير والملاحق التفسيرية المرفقة لقانون المالية بأسلوب يسمح لكل مواطن الاطلاع على أهداف الحكومة و نواياها بشأن السياسات التنموية، من خلال استعمال مصطلحات واضحة وإتباع منهجية في عرض المعطيات والإحصائيات

¹ - منظمة الشراكة الدولية حول الميزانية، مسح الموازنة المفتوحة، 2015، ص 21، متوفر على الموقع:

<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Arabic.pdf>, consulté le: (30-01-2017).

² - "تهدف ميزانية المواطن الى تبسيط المفاهيم المتعلقة بالميزانية وتلخيص محتوى قوانين المالية ليتمكن المواطن بشكل سلس ومبسط معرفة أهم موارد الدولة وأوجه إنفاقها، وخاصة في مجالات معيشته اليومية من تعليم وصحة وشغل وخدمات أساسية..."، للشرح أكثر انظر: وزارة الاقتصاد والمالية، دليل ميزانية المواطن لسنة 2016، المملكة المغربية 2016، ص 03 ومايليها، متوفرة على الموقع:

<http://www.finances.gov.ma/projet/de/budget/citoyen-2017.AR-2.pdf>, consulté le: (30-01-2017).

بحيث تتلاءم مع المستويات الثقافية والتعليمية لكافة شرائح المجتمع ونشرها عبر المواقع الالكترونية الرسمية وعبر وسائل الإعلام.¹

كما يجب أن تتصف هذه المعلومات المتاحة للجمهور بالشمول والصدق والموضوعية، حيث يشترط أن تكون المعلومات المقدمة من طرف الحكومة كافية لإعطاء صورة واضحة على كافة الجوانب المتعلقة بإعداد الميزانية وإن تكون ذات جودة وتتميز بالصدق وموثوق منها،² كما يشترط إخضاع تلك المعلومات إلى فحص من طرف هيئات مستقلة تضمن صدق المعلومات، حيث يعتبر وجود آليات واضحة وفعالة تتيح للسلطة التشريعية والجمهور التأكد من صحة المعلومات المقدمة شرطاً ضرورياً هو الآخر.³

¹ - انظر في ذلك: محمد حركات، "تحو إستراتيجية جديدة لمراقبة المال العام في المغرب"، المجلة المغربية للتدقيق و التنمية، ع 36، المملكة المغربية، 2013.

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>, p09.

³ - شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر - دراسة حالة الجزائر 2000-2010، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية، 2012/2011، ص 113.

الفصل الثاني: توسيع نطاق الرقابة المالية من خلال عصنة نظام الميزانية

لقد أصبحت المالية العمومية من أهم الآليات التي تتركس تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال سياسة الإنفاق الحكومي الموجهة لتحقيق أهداف تنمية تساهم في دعم الاقتصاد الوطني وترقية الحياة الاجتماعية للأفراد، ونتيجة لذلك أصبح هناك تزايد مستمر في حجم النفقات العمومية مما أدى الى إعادة التفكير في كيفية برمجة وتسيير النفقات العمومية بطرق تضمن الشفافية وتحقيق الأهداف المسطرة بأقل التكاليف وتوسيع نطاق الرقابة المالية لضمان تقييم الأداء ومتابعة مدى تحقيق النتائج المنتظرة.¹

وعليه فقد لجأت معظم الدول الى عصنة أنظمة الميزانية ترشيدا للنفقات العمومية وتحقيقا للأهداف التنموية المرجوة، وذلك من خلال عقلنة اختيارات الميزانية وتكريس رقابة مالية تتعدى رقابة المطابقة الى رقابة تقييم الأداء بهدف مراقبة نوعية التسيير وتقييم النتائج المحققة مقارنة بالأهداف المسطرة وكشف مواطن الخلل إن وجدت والعمل على إصلاحها.²

إن تجاوز الحدود الضيقة للرقابة المالية الكلاسيكية الى رقابة تقييم الأداء (المبحث الأول)، مسألة دفعت بالعديد من الدول الى عصنة أنظمة الميزانية تماشيا مع مقتضيات الشفافية والمساءلة في برمجة وتنفيذ النفقات العمومية (المبحث الثاني).

¹ - للشرح أكثر انظر: هاجيرة ديلمي، "الميزانية العامة في ميزان الحوكمة الجيدة"، مجلة مجاميع المعرفة، ع05، المركز الجامعي تيسمسيلت، 2017، ص173 ومايليها.

² - حيث صرح السيد معالي وزير المالية عبد الرحمان راوية بمناسبة تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني على مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، "أن هذا الأخير يهدف الى إصلاح تسيير المالية العمومية من خلال مقارنة الفعالية وتحقيق النتائج انطلاقا من أهداف محددة مسبقا وتحسين تقديم قوانين المالية للحصول على مقروئية 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.

المبحث الأول: حدود الرقابة المالية الكلاسيكية

تعتبر الوظيفة الرقابية مرحلة من المراحل الإدارية التي يمر بها أي مشروع ولها أهمية مثلها مثل الوظائف الإدارية الأخرى كالخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه.¹

حيث تركز عملية الرقابة على أسس ومبادئ و لها أهداف تسعى الى تحقيقها،² وتعتبر الرقابة المالية من أهم أنواع الرقابة لارتباطها بتقييم مدى تحقيق البرامج المسطرة وحماية الأموال العمومية من مختلف مظاهر التبذير والفساد.³

وفي ظل توسع وتزايد حجم النفقات العمومية أصبحت الرقابة المالية ذات أهمية بالغة تتطلب أجهزة وهيئات رقابية متعددة ومستقلة تكشف عن مدى التزام الأجهزة الإدارية المكلفة بتنفيذ النفقات بالقوانين والتنظيمات هذا من جهة، ومن جهة أخرى، تقييم فعالية النفقات ومدى تحقيقها للأهداف المسطرة في إطار إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة.

وعليه فتعدد أهداف النفقات العمومية وتزايد حجمها من أهم الأسباب المساهمة في تطور مفهوم الرقابة المالية وتوسع نطاقها (المطلب الأول)، وفي هذا الصدد توجه المشرع الجزائري الى تعزيز صلاحيات الأجهزة والهيئات الرقابية واهتم بتأطير مجال المالية والمحاسبة العمومية لتفعيل نظام الرقابة المالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تطور أهداف الرقابة المالية

ترتبط الرقابة المالية بأهداف الميزانية،⁴ حيث كانت في بادئ الأمر تنحصر في حرص البرلمان على مراقبة حجم الضرائب التي يفرضها الملوك على الأفراد حتى لا تتقل

¹ - يقول الفقيه FAYOL أن معنى الإدارة، هو أن تتنبأ وتخطط وتنظم وتصدر الأوامر و تراقب، حيث قسم الوظائف الإدارية الى خمسة مهام وهي : التخطيط، التنظيم، التوجيه، التنسيق و المراقبة. للشرح أكثر انظر:

- Cf, Carol Kennedy, *Toutes les théories du management*, Edition Maxima, Paris, 1995, p79 et s.

² - محمد سعيد بوسعدية، مدخل الى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دار القصة للنشر، الجزائر، 2014، ص 19 ومايليها.

³ - Cf, BENAÏSSA Saïd, "Le contrôle des dépenses publiques en Algérie", *Revue du centre maghrébin d'études et de recherches administratives*, n°13, 1980, p57.

⁴ - بن ناصر جبارة، فعالية الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة للحد من الفساد المالي-دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، - جامعة المدية، كلية العلوم الاقتصادية، 2010-2011، ص 102 ومايليها.

كاهلهم، ومن جهة أخرى، الحرص على تخصيص الموارد المالية لتغطية النفقات الإدارية للدولة فقط، مع الحرص على تقديس مبدأ التوازن المالي للميزانية.

غيران تطور وظائف الدولة وتوسع مجالات الإنفاق العمومي جعل من السلطة الرقابية للبرلمان تتراجع لصالح السلطة التنفيذية، لان هذه الأخيرة أصبحت تعتمد على إيرادات غير عادية وتتعدى النفقات الإدارية الى نفقات استثمارية، كما لا تنقيد بمبادئ المالية الكلاسيكية باعتبار هذه الأخيرة أصبحت لا تتماشى مع متطلبات المرونة والفعالية في التسيير.¹

غير أن مقتضيات المناجمنت العمومي الحديث تتطلب نظام رقابة مالية يتماشى مع أهداف الميزانية، وبالتالي فأهداف الرقابة في ظل المالية الكلاسيكية(الفرع الأول)، ليست هي نفسها أهداف الرقابة المالية الحديثة(الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهداف الرقابة في ظل المالية الكلاسيكية

تتميز الميزانية الكلاسيكية بحجمها المحدود حيث تنحصر موارد الدولة في الضرائب التي تفرض على الأفراد، أما فيما يخص النفقات فهي تشمل تكاليف الوسائل المتعلقة بسير المرافق العمومية، بحيث لا يحق للجهاز التنفيذي اللجوء للاقتراض لتمويل الميزانية كما لا يحق له برمجة نفقات منتجة أو نفقات ذات طابع استثماري باعتبار ميزانية الدولة وسيلة لضمان سير الأجهزة الإدارية وليست وسيلة لتمويل البرامج التنموية.²

لذلك فقد كانت الرقابة المالية في تلك الفترة تركز على فحص ومتابعة مدى صحة القيود المحاسبية ومدى احترام الرخصة المالية وشرعية النفقات دون تقييم لنتائج الأداء لأنه لا توجد أهداف أو برامج مسطرة مسبقا ينتظر تقييمها، وبالتالي فهي رقابة تهدف الى ضمان

¹-Hocine Tahar, Note sur l'élaboration du projet de la loi des finances, polycopie, Ecole National d'Administration, 2000, p08.

²-Cf. Aurélien Baudu, Op cite, pp43-44.

تنفيذ ميزانية الدولة وفقا للرخصة المالية والنصوص القانونية وحماية الأموال العمومية من مظاهر التبذير والاختلاس.¹

أما رقابة البرلمان في الميدان المالي والميزاني فقد كانت رقابة سياسية تعكس صلاحيات البرلمان في مراقبة أعمال الحكومة باعتباره ممثلا للشعب من خلال سلطته في منح الرخصة المالية كرقابة مسبقة ومساءلة الحكومة بعد تنفيذ الميزانية كرقابة لاحقة.²

ونتيجة لذلك فعملية الرقابة في ظل المالية الكلاسيكية تهدف الى أمرين أساسيين وهما على التوالي: تقوية سلطة البرلمان في المجال المالي (الفقرة الأولى)، وكذا ضمان احترام الرخصة المالية والتخصيصات الميزانية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تقوية سلطة البرلمان في المجال المالي

تعتبر وظيفة التشريع هي الوظيفة الأساسية للبرلمان غير أن نشأة البرلمانات في بادئ الأمر كانت لأهداف رقابية، حيث تعتبر الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية من أهم الأسباب التي ساهمت في نشأة البرلمانات.³

فأساس نشأة المجالس النيابية هو تكريس الديمقراطية ووضع حد للسلطة المطلقة التي كان يتمتع بها الملوك بدون رقيب أو حسيب،⁴ وهكذا ساهم الفكر الديمقراطي في ظهور الاختصاص المالي للبرلمان للدفاع عن مصالح الأفراد (أولا)، حيث تعتبر مسألة مراقبة موارد الدولة وحجم الضرائب المفروضة على الأفراد ومجالات إنفاقها من أهم الاهتمامات الرقابية للبرلمان (ثانيا).

¹ - سامية فقير، دور الشفافية والمساءلة في تفعيل الرقابة المالية على إعداد وتنفيذ الميزانية العامة والحد من الفساد، مداخلة مقدمة في إطار ورشة عمل تحت عنوان "الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2016، ص ص 162-163.

² - Cf. Aurélien Baudu, Op cite, pp38-39.

³ - فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 253.

⁴ - للشرح أكثر انظر: ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 64 ومايليها.

أولاً: ظهور الاختصاص المالي للبرلمان

لقد كان ملك إنجلترا في القرون الوسطى يغطي نفقات المملكة بما تدره عليه أملاك التاج الخاصة وكان حراً في الإنفاق كيفما يشاء،¹ وكان يحق له عند الضرورة أن يفرض على الشعب ضرائب استثنائية تزول بزوال الحاجة بشرط حصوله على موافقة مسبقة من ممثلي الأمة كما نص على ذلك "الميثاق الكبير"، ولما أخذت نفقات الدولة تزداد، اضطر الملك إلى الاستعانة بالضرائب أكثر من ذي قبل وحاول مرات عديدة أن يتجاهل ممثلي الأمة فرد عليه البرلمان سنة 1628 بعدم قانونية كل ضريبة تقرر بدون موافقة ممثلي الشعب.²

وهكذا اضطر "شارل الأول" سنة 1628 إلى إصدار وثيقة "إعلان الحقوق" التي قرر فيها ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب، غير أن الصراع بين نواب البرلمان والملك لم ينتهي نتيجة فرض الضرائب وعقد القروض دون موافقة البرلمان، حيث اضطر الملك "ويليام الثالث" سنة 1688 إلى إصدار ما سمي بـ "دستور الحقوق" معلناً عدم مشروعية جباية أية أموال إلا بالقدر وفي المواعيد وبالكيفية التي يأذن بها البرلمان، وعلى أثر ذلك امتنع الملك عن جباية أية موارد مالية كانت إلا بعد حصوله على موافقة البرلمان.³

لقد كان ملك إنجلترا ينفق في بادئ الأمر على هواه بحجة أنه كان يغطي نفقات الدولة بموارد التاج الخاصة لكن عندما بدأ الملك يستعين بالضرائب تغير الأمر حيث أخذ البرلمان يناقش الملك ويطالبه بإيضاحات حول جميع أوجه الإنفاق، وإلى غاية 1837 أصبح للبرلمان سلطة مطلقة على جميع النفقات فكان يتناقش فيها بحرية تامة قبل أن يأذن بها،

¹ - للشرح أكثر انظر: فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 255 ومايليها.

² - عسو منصور، مرجع سابق، ص 06.

³ - المرجع نفسه، ص 06.

ولم يكتف البرلمان الإنكليزي بسلطة الترخيص بالجباية والإنفاق بل اشترط تجديد الرخصة المالية بصفة دورية وان تصدر عنه دون سواه.¹

وعليه أصبح للبرلمان كامل الصلاحيات في منح الرخصة المالية سواء تعلق الأمر بمناقشة حجم الضرائب المفروضة والإذن بتحصيلها أو تعلق الأمر بمناقشة أوجه الإنفاق والإذن بتنفيذها،² لأن من حق البرلمان ممارسة الرقابة على أموال الشعب من خلال عدم المبالغة في فرض الضرائب هذا من جهة، ومن جهة أخرى مراقبة مجالات الإنفاق ومدى توظيفها في محلها، ومساءلة الملك عن كل مخالفة أو تجاوز لمضمون الرخصة المالية.

أما في فرنسا فقد كان الملك حرا في فرض الضرائب رغم بعض الاحتجاجات التي كانت تصدر بين حين وآخر من مختلف طبقات الشعب،³ إلى أن اجتمعت الجمعية الوطنية سنة 1789 وقررت عدم قانونية كل ضريبة لم تأذن الجمعية الوطنية بجبايتها كما لها أيضا أن تراقب مجالات إنفاق الضرائب المحصلة، حيث نصت المادة 14 من إعلان حقوق الإنسان "أن من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه أن يتأكد من ضرورة الضرائب، وان يوافق عليها بملء الحرية، ويراقب استعمالها، ويقرر أساسها وطريقة جبايتها، ومدتها".⁴

وقد منح أيضا دستور سنة 1791 المجلس التشريعي حق تحديد النفقات العامة، كما اقر دستور سنة 1793 عدم إمكانية فرض أية ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة ومن حق ممثلي الشعب مراقبة حجم الضرائب وكيفية استعمالها ويطلبوا بيانات عنها.⁵

وهكذا أصبحت الرخصة المالية في ظل تنامي الفكر الديمقراطي حق دستوري للبرلمان يراقب من خلالها تصرفات الملك ويدافع على مصالح الأفراد في تسيير واستعمال الأموال العمومية.

¹ - للشرح أكثر انظر: فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 261 ومايليها.

² - ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص ص 68-69.

³ - للشرح أكثر انظر: فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص ص 261-262.

⁴ - عسو منصور، مرجع سابق، ص 07.

⁵ - المرجع نفسه، ص 07.

ثانيا: الاهتمامات الرقابية للبرلمان في ظل المالية الكلاسيكية

تتمثل الاهتمامات الرقابية للبرلمان في ظل المالية الكلاسيكية في أمرين أساسيين:

1- كبح سلطة الملك في فرض الضرائب: بعدما أصبح للبرلمان سلطة الرقابة ومنح الرخصة المالية للملك في تسيير الأموال العمومية، بدأت تتبلور مبادئ تتعلق بفرض الضرائب وتحصيلها ويسهر البرلمان على احترامها كونها تشكل حماية لمصالح الأفراد، حيث ترسخ مبدأ "لا يكلف الشعب إلا ممثليه" وهذا المبدأ يكرس الفكر الديمقراطي وسيادة الشعب، فالضريبة يقرها ويرخص بها البرلمان وهذا ما أصبح يعرف بشرعية الضريبة وهو المبدأ الذي أقرته معظم دساتير الدول.¹

كما ترسخ مبدأ "التكليف بقدر الاحتياج والجباية بقدر الكفاية" بحيث لا تتعدى الضرائب المفروضة حجم النفقات اللازمة لسير المرافق العمومية، وعليه تحدد النفقات واحتياجات الأجهزة الإدارية ثم يتم تقدير حجم الوسائل المالية اللازمة لتغطيتها، وهذا ما يعرف بأسبقية النفقات على الإيرادات في إعداد الميزانية.²

وعليه فدور البرلمان يتمثل في ضمان التوازن المالي للميزانية وذلك بعدم تجاوز مبالغ الضرائب المفروضة لمبالغ النفقات المقدرة حتى لا يكون هناك إرهاق للأفراد بفرض ضريبة لا حاجة لها، كما يحترم في فرض الضريبة القدرة المالية للأفراد وان يكون هناك تناسب بين مبلغ الضريبة والدخل الفردي لكل شخص مكلف بها.

2- ضمان حيادية الميزانية: تتميز المالية الكلاسيكية بعدم تدخلها في الحياة الاقتصادية وعليه فالبرلمان يحرص على برمجة وتوجيه النفقات العمومية لتوفير الوسائل اللازمة لسير المرافق العمومية، بحيث لا يمكن توظيف النفقات لأغراض اقتصادية أو استثمارية باعتبار الدولة غير معنية بخلق الثروة أو زيادة الإنتاج القومي أو المساهمة في الدخل الوطني.³

¹ - دنيدي يحي، المالية العمومية، مرجع سابق، ص 25.

² - المرجع نفسه، ص 25.

³ - Cf. Aurélien Baudu, Op cite, pp43-44.

كما لا يجوز الاقتراض لأجل تمويل النفقات العمومية لأن ذلك قد يتسبب في عجز ميزاني وبالتالي يصبح هناك إخلال بمبدأ التوازن المالي والذي يعتبر مبدأ مقدس في المالية الكلاسيكية.¹

حيث تعتبر الضرائب ومداخيل أملاك الدولة هي المصادر الأساسية في تمويل الميزانية، وبالتالي يسهر البرلمان في إطار منح الرخصة المالية على ضمان حيادية الميزانية.

الفقرة الثانية: ضمان احترام الرخصة المالية والتخصيصات الميزانية

يتمثل نطاق الرقابة في ظل المالية الكلاسيكية في عنصرين أساسيين وهما: ضمان احترام الرخصة المالية (أولاً)، وكذا الحرص على احترام التخصيصات الميزانية وصحة القيود المحاسبية (ثانياً).

أولاً: ضمان احترام الرخصة المالية

لقد كان البرلمان في ظل المالية الكلاسيكية يتمتع بصلاحيات رقابية فعالة على استعمال الأموال العمومية سواء قبل تنفيذ الميزانية أو أثناء تنفيذها أو بعد تنفيذها، حيث كانت الرخصة المالية المسبقة أمر مقدس ولا يمكن تجاوزها، فالرخصة المالية هي التي تضفي الشرعية على تصرفات الملك إذ لا يمكنه تحصيل الإيرادات أو دفع النفقات إلا بعد حصوله على الإذن المسبق من البرلمان.²

وتعزيزاً لمبدأ الترخيص المالي، فقد كان الملك في إطار تنفيذ الميزانية لا يمكنه فتح اعتمادات إضافية أو إلغاء اعتمادات مرخص بتنفيذها إلا بعد موافقة البرلمان، كما لا يمكن تحويل أو نقل اعتمادات من بند إلى آخر إلا إذا رخص البرلمان بذلك.³

¹ - زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 88.

² - Cf. Aurélien Baudu, Op cite, pp34-35.

³ - رشيد الميساوي، مرجع سابق، ص 06.

كما تأخذ الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية شكل الرقابة البعدية للتأكد من مدى التزام الملك بمضمون الرخصة المالية، وتقييم نتائج تنفيذ الميزانية لمقارنة المبالغ المقدرة بالمبالغ المنفذة فعلاً.¹

وعليه في ظل غياب الرخصة المالية لا يمكن للملك التصرف من تلقاء نفسه، ولا سيما في الحالات التالية:²

1- عدم إمكانية فتح اعتمادات إضافية إلا بترخيص من البرلمان: تطرأ في بعض الأحيان نفقات غير متوقعة وضرورية لسير المرافق العمومية، بحيث لا يمكن تغطيتها من الإعتمادات المالية التي صادق عليها البرلمان كونها غير كافية مما يتطلب الأمر فتح اعتمادات إضافية لتغطية النفقات الجديدة، وفي هذه الحالة يلجأ الجهاز الإداري إلى طلب رخصة من البرلمان لفتح اعتمادات إضافية.

2- عدم إمكانية إلغاء أو نقل أو تحويل اعتمادات مالية إلا بترخيص من البرلمان: يضطر الجهاز الإداري في بعض الأحيان إلى إلغاء اعتمادات مالية سواء لخطأ في تقديرها أو لأنه لم يعد في حاجة لها، كما قد يضطر إلى تحويل أو نقل اعتمادات من بند إلى بند أو من مصلحة إلى مصلحة أخرى كونه خطأ في تقديراته الأولية، وعملاً بقاعدة توازي الإجراءات والأشكال فإن البرلمان هو صاحب الاختصاص في الإذن بالإلغاء أو تحويل أو نقل أي اعتماد مالي صادق عليه.

3- ضرورة تقديم نتائج تنفيذ ميزانية السنة السابقة: في إطار ضمان احترام الرخصة المالية يمارس البرلمان رقابة بعدية على تنفيذ الميزانية وتقييم مدى احترام الجهاز الإداري لمضمون الرخصة المالية، حيث يقدم الجهاز الإداري دورياً نتائج تنفيذ الميزانية وذلك لإجراء مقارنة بين التقديرات المرخص بها والمبالغ المنفذة فعلاً، وبالتالي مساءلة الجهاز التنفيذي على كل تقصير أو مخالفة لمضمون الرخصة المالية، كما يعتمد البرلمان على هذا التقييم في دراسة مشروع ميزانية السنة المقبلة والترخيص بها.

¹ - للشرح أكثر انظر: ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 69.

² - للشرح أكثر انظر: لعامرة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة...، مرجع سابق، ص 07 وما يليها.

ثانيا: الحرص على احترام التخصيصات الميزانية وصحة القيود المحاسبية

تعتبر ميزانية الدولة في ظل المالية الكلاسيكية وثيقة محاسبية، حيث أنها تشمل قسمين أحدهما يحدد مختلف مصادر الإيرادات ومبالغها، والقسم الثاني يحدد مبالغ النفقات وطبيعتها والأجهزة الإدارية المكلفة بتنفيذها وفق فصول وبنود توضح ذلك، لذلك يصطلح على الميزانية التقليدية بميزانية البنود.¹

حيث تشكل بنود الميزانية الإطار المحاسبي الذي تعتمد عليه أجهزة الرقابة في متابعة حركة الأموال والتحقق من تنفيذها وفق مضمون الرخصة المالية وتخصيصات الميزانية، فمن خلال بنود الميزانية والتي تشكل قراءة رقمية لطبيعة النفقات ومبالغها يمكن التثبت من شرعية النفقات ونظاميتها.²

حيث تسهر الأجهزة الرقابية على مراقبة مدى احترام التخصيصات الميزانية التي صادق عليها البرلمان من خلال عدة جوانب تتمثل أساسا في مدى احترام اسقاف النفقات المرخص بها ومدى الالتزام بموضوع النفقة وطبيعتها والتحقق من صرف الإعتمادات المالية فيما خصصت إليه.³

كما يعتمد في الرقابة الكلاسيكية على الوثائق والسجلات المحاسبية التي تثبت مدى صحة العمليات المالية والوثائق التي تثبت مبالغ النفقات وطبيعتها، كما تهدف عملية الرقابة الى كشف مدى مطابقة وشرعية العمليات المالية ومطابقتها للنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بتسيير الأموال العمومية.⁴

¹ - قاسم ابراهيم الحسني، المحاسبة الحكومية والموازنة العامة، مؤسسة الوراق، عمان، الأردن، 1999، ص111.

² - للشرح أكثر انظر: لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة...، مرجع سابق، ص181.

³ - Cf. Aurélien Baudu, Op cite, pp42-43.

⁴ - للشرح أكثر انظر: صرامة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير العمومي، مداخلة مقدمة في إطار المؤتمر العلمي الدولي حول "الأداء المتميز للمنظمات والحكومات"، المنظم من طرف جامعة ورقلة، كلية العلوم الاقتصادية ، 08-09 مارس 2005، ص135.

وعليه يمكن القول أن أهداف الرقابة في ظل المالية الكلاسيكية تتمثل أساسا في كشف مدى احترام القوانين والتنظيمات (رقابة مشروعية) هذا من جهة، ومن جهة أخرى التحقق من مدى صحة العمليات المالية والقيود المحاسبية (رقابة محاسبية).

لذلك أولت معظم الدول في ظل المالية الكلاسيكية عناية كبيرة بعملية الرقابة المالية لاسيما الدول الغربية أين انتشر الفكر الديمقراطي وأصبح الملك يخضع في استعماله للأموال العمومية لرقابة البرلمان باعتبارها رقابة سياسية قبلية، وكذا رقابة محاسبية تمارسها هيئات عليا متخصصة ومستقلة عن الملك باعتبارها رقابة محاسبية بعدية، وبرز مثال عنها محكمة الحسابات الفرنسية المنشأة سنة 1807، المراقب المدقق العام ببريطانيا، المراقب العام للمحاسبات بالولايات المتحدة الأمريكية.¹

حيث تمارس هيئات الرقابة العليا رقابة بعدية تتمثل في مراقبة مدى الالتزام بالقوانين والتنظيمات في تنفيذ الميزانية ومدى صحة العمليات المالية والقيود المحاسبية، وفي حالة اكتشاف اختلالات أو تجاوزات في التنفيذ تصدر عقوبات ذات طابع جزائي، وهذا ما يعكس الطبيعة القضائية لهاته الهيئات الرقابية.²

الفرع الثاني: أهداف الرقابة في ظل المالية الحديثة

إن تطور مفهوم الرقابة المالية مقترن بتطور حجم الميزانية والتي أصبحت تعبير رقمي ل خطة اقتصادية وتنموية للدولة، حيث تطرح مسألة التزايد المستمر للنفقات العمومية مدى فعالية آليات الرقابة في الحفاظ على الأموال العمومية ومحاربة كل أشكال الفساد والتأكد من الاستعمال السليم للموارد المالية واستغلالها في البرامج المسطرة وتحقيق النتائج المنتظرة.

¹ - للتفصيل أكثر حول نشأة وتطور الهيئات العليا المستقلة للرقابة المالية انظر: فنيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 381 ومايليها.

² - M. Bouvier, M. Christine Esclassan, J. Pierre Lassale, *Finances Publiques*, Op cite, p433.

وعليه فقد اتجهت الرقابة المالية الحديثة إلى الجمع بين الرقابة المحاسبية التقليدية و الرقابة الاقتصادية التي تستهدف تقييم الأداء وترشيد النفقات، وذلك بتقييم تنفيذ المشاريع العمومية والوقوف على ما تم تنفيذه وتحديد مواطن الخلل ليسترشد بها في إعداد ميزانية السنة المقبلة.¹

والملاحظ أن توسع نطاق الرقابة المالية الحديثة صاحبه إعادة ترتيب لصلاحيات السلطات السياسية في مجال إعداد ميزانية الدولة والتصويت عليها من خلال عقلنة الرقابة البرلمانية لصالح الجهاز التنفيذي(الفقرة الأولى)، مع التوسع في صلاحيات الأجهزة الرقابية وذلك من خلال تدعيم رقابة المطابقة بمراقبة نوعية التسيير(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: عقلنة الرقابة البرلمانية في المجال المالي

تتمثل عقلنة الرقابة البرلمانية في المجال المالي في كبح سلطة البرلمان في مجال الرخصة المالية(أولاً)، ومقابل ذلك توسع صلاحيات السلطة التنفيذية في مجال تنفيذ الميزانية(ثانياً)، مع إحداث نوع من التعاون والمرونة في مناقشة قوانين المالية والتصويت عليها بدون أي انسداد أو تعسف في استعمال السلطة.

أولاً: تراجع سلطة البرلمان في مجال الرخصة المالية

لقد أقرت معظم الدساتير مبدأ عقلنة البرلمان ولاسيما في المجال المالي،² فالمكانة الهامة التي أصبحت تحظى بها ميزانية الدولة باعتبارها آلية تسمح للدولة بالتدخل في المجال الاقتصادي ساهمت في تأزم العلاقة بين البرلمان والحكومة في إطار مناقشة قوانين المالية والتصويت عليها.

¹ - Cf, C.Waline, P.Desrousseaux, B.Pellé, **Contrôle et évaluation des finances publiques**, La Documentation française, France, 2009, p11.

² - عقلنة البرلمان مصطلح أتى به فقهاء القانون الدستوري الفرنسي للدلالة على التراجع عن وضعية مفرطة أو الانحراف عن الخط القيادي الأولي، حيث أن دستور 1958 فرض العقلانية على البرلمان الذي تسلط في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة. للتفصيل أكثر انظر: غوثي سعاد، "البرلمان في النظام السياسي الجزائري"، مجلة ملتقى المؤسسات، ع02، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2006، ص24.

حيث أن توسع حجم الميزانية وتعدد وظائفها أدى الى تزايد مستمر في النفقات العمومية وفي الضرائب المفروضة على الأفراد واللجوء الى الاقتراض في كثير من الأحيان، مما دفع بنواب البرلمان الى الوقوف في وجه الحكومة وهذا الأمر تسبب في انسداد سياسي تطلب حلول دستورية تحد من سلطة البرلمان في مجال الرخصة المالية.¹

فالعقلنة البرلمانية ترمي أساسا إلى ضبط و تأطير العمل البرلماني عبر إعادة توزيع الصلاحيات بما فيها الشق المالي لصالح الحكومة وفق مبرر حماية الاستقرار الحكومي، وبالتالي أصبحت الحكومة تحظى بوضع متميز في الوظيفة التشريعية وخاصة في وضع قانون المالية للسنة، مستغلة بذلك مجموعة من الآليات الدستورية والتنظيمية التي جعلتها بمثابة المشرع الرئيسي في مقابل تراجع دور البرلمان كمشرع ثانوي، وهذا التراجع حصل نتيجة مجموعة من الحدود القانونية والواقعية التي قلصت من اختصاص البرلمان في المجال المالي.²

حيث أصبحت قاعدة دستورية عدم إمكانية اقتراح نواب البرلمان أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، وقد اخذ المؤسس الدستوري الجزائري أيضا بهذا المبدأ للتقليل من سلطة البرلمان في مناقشة قوانين المالية والتصويت عليها.³

كما أن المجال الزمني الذي يمنح لنواب البرلمان لمناقشة قانون المالية والتصويت عليه ضيق جدا ولا يترك لهم الفرصة لإجراء مناقشة جادة ومستفيضة تمكنهم من اخذ صورة واضحة وكافية لمعرفة حجم الموارد المالية ومدى مساهمها بمصالح الأفراد وكذا معرفة أوجه الإنفاق ومدى توافقها مع حاجيات المجتمع ومتطلبات التنمية،⁴ فنجد مثلا المؤسس

¹ - أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، السلطات الثلاث، ج 03، ط 03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 91.

² - جمعا سي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة امحمد بوقرة- بومرداس، كلية الحقوق، 2011-2012، ص 73.

³ - انظر المادة 139 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

⁴ - للشرح أكثر انظر: جمعا سي جميلة، مرجع سابق، ص 75 ومايليها.

الدستوري الجزائري قد منح للبرلمان مدة قدرها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني كحد أقصى للمصادقة على قانون المالية، وإذا لم يصادق عليه في الأجل المحدد يصدره رئيس الجمهورية بأمر.¹

مع ملاحظة أن مدة 75 يوم موزعة بين غرفتي البرلمان، مما يثبت الطابع الإستعجالي الذي يعيشه نواب البرلمان في التصويت على قوانين المالية وهذا الوضع يسهل على الحكومة تمرير مشروع قانون المالية بعيدا عن مساءلة البرلمان.

كما أن هناك تقييد لصلاحيات النواب في مناقشة قوانين المالية والتصويت عليها،² حيث تشترط معظم الأنظمة في تقديم أي اقتراح أو تعديل لمشروع قانون المالية نصاب معين من النواب ووفق شروط وإجراءات معقدة،³ إضافة إلى شرط عدم تقديم اقتراح يهدف إلى تخفيض ضرائب أو زيادة نفقات كما تم شرحه سابقا.

أما بالنسبة لعملية التصويت فلا يحق للنواب التصويت على مشروع قانون المالية مادة بمادة أو بند ببند وإنما يصوت عليها بطريقة إجمالية سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو بالنفقات.

حيث اخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ وذلك ما نستشفه من خلال المادة 70 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية والتي نصت على أنه "تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة

موضع تصويت إجمالي، وفضلا عن ذلك يصوت بصفة إجمالية على مايلي:

- نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية،
- نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع،
- رخص تمويل الاستثمارات المخططة الموزعة حسب كل قطاع،
- إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة،
- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، حسب الشروط المحددة بموجب هذا القانون بالنسبة لكل صنف من اصناف الحسابات الخاصة للخزينة.

¹ - انظر المادة 138 ف 09 و 10 من القانون 01-16، المرجع نفسه.

² - للشرح أكثر انظر: جمعاسي جميلة، مرجع سابق، ص 79 ومايليها.

³ - Cf, Bernard Plagnet, **Droit Public**, T 02, 04^{ème} éd, Dalloz, France, 1997, p99.

وبهذه الطريقة تتحرر السلطة التنفيذية من القيود الصارمة التي يمارسها النواب، ليسهل عليها فيما بعد تحويل ونقل الإعتمادات المالية من باب لآخر ومن فصل لآخر دون شرط الرخصة البرلمانية .

ثانيا: توسع صلاحيات السلطة التنفيذية في مجال تنفيذ الميزانية

إن توسع حجم الميزانية وتعدد مجالاتها التنموية كان له دور كبير في إعادة ترتيب صلاحيات السلطات السياسية في مجال تنفيذ الميزانية، حيث تحرر الجهاز التنفيذي من بعض قيود الرخصة المالية وذلك من خلال منحه حرية التصرف في الإعتمادات الإجمالية، وكذا اكتسابه سلطة تحويل ونقل الإعتمادات المالية.¹

1- حرية التصرف في الإعتمادات الإجمالية: حيث أن معظم الدول تجاوزت مبدأ تخصيص الإعتمادات بمفهومه الكلاسيكي وأضفت عليه بعض المرونة، وذلك من خلال برمجة اعتمادات إجمالية غير مخصصة لنفقة معينة باعتبارها اعتمادات احتياطية لتغطية نفقات استعجالية وغير محتملة ولا يمكن تحديد طبيعتها عند اعتماد الميزانية.²

وبالتالي يصوت البرلمان على هذه الإعتمادات ويترك للجهاز التنفيذي حرية التصرف فيها وتوزيعها فيما بعد حسب الحاجة دون الرجوع الى البرلمان للمصادقة عليها، وهكذا يتم منح هامش من الحرية للجهاز التنفيذي بعيدا عن الرقابة المسبقة للبرلمان.

وقد اخذ المشرع الجزائري بفكرة الإعتمادات الإجمالية حيث نصت المادة 21 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية انه "...يمكن تسجيل نفقات في فصول تشمل اعتمادات إجمالية، عندما يتعلق الأمر بأعباء مشتركة تدرج في ميزانية الدولة أو بنفقات لايمكن تحديد توزيعها حينما يتم التصويت عليها، ويمكن توزيع هذا النوع الاخير من الإعتمادات خلال السنة عن طريق التنظيم".

¹ - جمعاسي جميلة، مرجع سابق، ص 98-99.

² - يلس شاوش بشير، "التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، ع03، الجزائر، 2003، ص 37.

كما منح المشرع الجزائري الجهاز التنفيذي صلاحية توزيع النفقات حيث يكتفي البرلمان بالتصويت على نفقات التسيير موزعة حسب الوزارات وكذا نفقات التجهيز موزعة حسب القطاعات، وترك صلاحية توزيع الإعتمادات الى عناوين وفصول بالنسبة للاعتماد المخصص لكل وزارة بموجب نفقات التسيير وكذا توزيع الإعتمادات المخصصة لكل قطاع بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار العمومي للسلطة التنفيذية.¹

2- حرية الجهاز التنفيذي في تحويل ونقل الإعتمادات المالية: لقد كشف الجانب العملي في تنفيذ النفقات العمومية عن ضرورة إجراء بعض التعديلات في التخصيصات الميزانية المصادق عليها من طرف البرلمان، وذلك من خلال نقل وتحويل بعض الإعتمادات المالية التي خصصت نتيجة خطأ في التقدير الأولي ترتب عليه وجود فائض في بعض الإعتمادات أو/و ترتب عليه عدم كفاية اعتمادات أخرى مما طرح فكرة النقل والتحويل كأسلوب من يساهم في الاستعمال الأمثل للإعتمادات المالية.²

وعليه تعتبر عملية نقل وتحويل الإعتمادات تعديل لمضمون الرخصة المالية، لذلك يفترض أن يكون البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في تعديل الرخصة المالية عملاً بقاعدة توازي الإجراءات والأشكال.

غير أن عامل الاستعجال والسرعة في تنفيذ بعض النفقات كشف عن الدور المعرقل للبرلمان من خلال تعدد الإجراءات وطول المدة الزمنية في منح الرخصة المالية لنقل أو تحويل الإعتمادات المالية وهذا انعكس سلباً على الأداء الحكومي، حيث أقرت معظم الأنظمة صلاحية الجهاز التنفيذي بإجراء نقل وتحويل الإعتمادات لتسريع العمل الإداري وتقادي الانسداد المحتمل بين السلطات السياسية.³

مع ملاحظة أن بعض الأنظمة قيدت عملية تحويل ونقل الإعتمادات بأن تتم وفق نسب معينة أي جزئياً فقط وليس كلياً، فمثلاً في القانون الفرنسي من خلال ماتضمنه أمر 02

¹ - المرجع نفسه، ص 36.

² - Cf, Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta, **Droit Budgétaire**, 03^{ème} éd, LITEC, France, 1999, p453 et s.

³ - يلس شاوش بشير، التطبيقات العملية لقوانين المالية...، مرجع سابق، ص 36.

جانفي 1959 تتمثل نسبة التحويل أو النقل في 10 % من المبلغ الإجمالي للاعتماد المعني وفي ظل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 تقلصت هذه النسبة لتصل الى 02 %،¹ أما المشرع الجزائري فلم ينص على نسبة معينة يتقيد بها الجهاز التنفيذي حيث نصت المادة 32 من القانون 17-84 انه "يمكن تعديل اعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم يقضي بتحويل الإعتمادات أو نقلها، يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية"، لكن تدارك الأمر من خلال قانون المالية لسنة 1993 واشترط ألا تتعدى نسبة التحويل أو النقل 20 % من التخصيص الأصلي.²

كما اشترط المشرع الجزائري ألا يتم نقل الإعتمادات من اعتماد تقييمي أو وقتي لفائدة اعتماد حصري،³ كما لا يجوز القيام بالنسبة الى نفقات التسيير بأي اقتطاع من الفصول التي تتضمن النفقات المخصصة للمستخدمين الى فصول تتضمن أنواع أخرى من النفقات.⁴ والمقصود بتحويل الإعتمادات في القانون الجزائري هو تغيير المصلحة المسؤولة على تنفيذ النفقة دون تغيير طبيعة النفقة، أما نقل الاعتماد فهو يعني تغيير طبيعة النفقة في إطار ميزانية الوزارة نفسها أي لا يعدل النقل المصلحة المسؤولة على تنفيذ النفقة.⁵

الفقرة الثانية: تدعيم رقابة المطابقة بمراقبة نوعية التسيير

إن توسع مجال النفقات العمومية وتزايدها المستمر في سبيل تحقيق الأهداف التنموية أمر يقتضي تقييم فعالية النفقات العمومية ومقارنة النتائج المحصلة مع الأهداف المسطرة، وبالتالي عدم الاكتفاء برقابة المطابقة بل أصبح من الضروري تقييم نوعية التسيير.

¹ - جمعاسي جميلة، مرجع سابق، ص 100.

² - انظر المادة 152 من قانون المالية لسنة 1993.

³ - انظر المادة 33 ف 02 من القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

⁴ - انظر المادة 34، مرجع سابق.

⁵ - انظر المادة 33، مرجع سابق.

أولاً: المقصود برقابة نوعية التسيير

يعتبر نظام مراقبة نوعية التسيير في القطاع العام من أهم مبادئ التسيير العمومي الحديث، والذي يعتمد أساساً على تجارب القطاع الخاص في تطويره لأساليب الإدارة الحديثة، حيث ظهرت رقابة التسيير وتطورت في القطاع الخاص كنظام يهدف إلى ترشيد و توجيه المؤسسة من خلال كشف الانحرافات ومعرفة أسبابها واقتراح الحلول الممكنة لذلك، وهذا من خلال مؤشرات أداء كمية ونوعية تعتمد على أدوات وتقنيات رياضية وإحصائية ومحاسبية وتكنولوجية لتحليلها وقياس النتائج المحصلة مقارنة مع التكاليف.¹

فقد عرف الاستاذ "MICHEL GERVAIS" مراقبة التسيير: «بأنها الطريقة التي من خلالها نستطيع توجيه موارد المؤسسة وضمانها نحو الاستخدام الأمثل لتحقيق أهداف التنظيم».²

كما قد عرفها المفكر "R. Anthony" سنة 1965: «مراقبة التسيير هي عملية تقييم وفق مسار يتبعه المدير بهدف التأكد من مدى استغلال الوسائل بفعالية لتحقيق أهداف المنظمة».³

وعرفها الاستاذ "محمد سعيد بوسعدية": «مراقبة التسيير هي مجموعة من التقنيات والمناهج والوسائل الكمية والكيفية المطبقة قصد التأكد من أن استعمال الموارد البشرية والمالية والعتاد التابع للمؤسسة قد تم بصفة عقلانية وفعالة وذلك عن طريق تدارك الانحرافات، وتتمثل أهداف مراقبة التسيير في ترشيد التكاليف وعقلنتها والبحث عن سبل تحسين الأداء وتحقيق النجاعة والفعالية عن طريق التأكد من تحقيق الأهداف المسطرة حاضراً ومستقبلاً».⁴

وعرفها الاستاذ "خالص صافي صالح": «بأنها المسار الواجب إتباعه من أجل ضمان تعبئة فعالة ودائمة لكافة الطاقات والموارد المتاحة، وصولاً إلى تحقيق أهداف المؤسسة، وضمن

¹ - للتفصيل أكثر في نشأة تطور مراقبة التسيير انظر: عقون سعاد، مساهمة نظام مراقبة التسيير في عصرنة التسيير العمومي-دراسة حالة الجماعات المحلية-البلديات - في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية، 2014-2015، ص 66 ومايليها

² - Michel Gervais, *Contrôle de Gestion*, 6^{ème} éd, France, 1997, p13.

³ - Dobler P, *Contrôle De Gestion Et Management*, 2^{ème} éd, revue et corrigée, montchrestien, Paris, 1993, p20.

⁴ - محمد سعيد بوسعدية، مرجع سابق، ص 29.

هذا السياق يمكن القول بان رقابة التسيير يقصد بها مجموعة الأفعال والإجراءات والوثائق الهادفة الى مساعدة المسيرين و المسؤولين في المؤسسة من اجل ضمان التسيير الحسن والفعالية المستمرة وصولا لتحقيق الأهداف المسطرة»¹.

وعليه فمراقبة التسيير هي نظام يتم من خلاله التأكد من مدى استعمال الموارد المخصصة بصفة فعالة و بنجاعة من شأنها تحقيق أهداف المنظمة وأن المساعي والتوجهات المسطرة تسيير بطريقة جيدة، ومن خلال مراقبة التسيير يتم كشف مواطن الخلل وإصلاحها لبلوغ الأهداف والنتائج المنتظرة.²

أما في القطاع العام فتعرف مراقبة التسيير برقابة الأداء أو رقابة التقييم و يصطلح عليها بعض الفقهاء بالرقابة الاقتصادية،³ والمشرع الجزائري من خلال الامر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم،⁴ اصطلح عليها في الفصل الثاني من الباب الثالث بـ: "رقابة نوعية التسيير"، حيث نصت المادة 69 الفقرة 01 "يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية ...، وبهذه الصفة يقيم شروط استعمال هذه الهيئات والمصالح الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع الى المهام و الأهداف والوسائل المستعملة".

وعليه فمراقبة نوعية التسيير أو كما تعرف برقابة الأداء هي عملية تقييم للنتائج المحققة مقارنة بالأهداف المسطرة والتأكد من الاستعمال الأمثل لموارد ووسائل المؤسسة وكشف الانحرافات ووضع حلول لإصلاحها.

¹ - خالص صافي صالح، "من اجل رقابة تسيير ذات فعالية في المؤسسات الاقتصادية العمومية"، مجلة الإدارة، ع01، الجزائر، 2000، ص 142-143.

² - «Le contrôle de gestion est le processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenus et utilisées de manière efficace et efficiente pour la réalisation des objectifs de l'organisation» Anthony (R), et Daarden (J), **La fonction contrôle de gestion**, Publi-Union Editions, Paris, 1993, p209.

³ - رضا خلاصي، مرجع سابق، ص ص 390-391.

⁴ - الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، ج.ر.ع 39، المؤرخ في 1995/07/23.

ثانيا: أهداف رقابة نوعية التسيير

تهدف رقابة نوعية التسيير الى قياس ثلاث عناصر أساسية تترجم مدى تحقيق النتائج المرجوة وذلك من خلال الفعالية والنجاعة والاقتصاد في التسيير، وهذا ما سيوضح تباعا:¹

1- تقييم فعالية التسيير: يقصد بفعالية التسيير لدى فقهاء علم الإدارة والاقتصاد تجسيد الأهداف المخططة والتي تسعى المنظمة الى تحقيقها، وقد ورد في دليل الرقابة المالية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تقييم الفعالية هو قياس مستوى النجاح في تحقيق الأهداف المخطط لها وكشف مواطن الخلل لإصلاحها، حيث تعتبر الرقابة على نوعية التسيير عملية تقييم لمدى تحقيق النتائج المنتظرة ومقارنتها بالأهداف المسطرة مسبقا، وعليه ففعالية التسيير مقترنة بدرجة مدى تحقيق النتائج المنتظرة.

2- تقييم النجاعة في التسيير: يقصد بنجاعة التسيير الاستغلال الأمثل للوسائل المسخرة لتحقيق الأهداف المنتظرة أي قياس كفاءة الوسائل في تحقيق النتائج، وقد ورد في دليل الرقابة المالية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تقييم الكفاءة يتم من خلال تحليل العلاقة بين النتائج (منتجات، سلع، خدمات،...) والموارد التي استخدمت من اجلها (الوسائل القانونية والمالية والمادية والبشرية) وتقييم مدى توافق الموارد المستعملة مع النتائج المحققة، وعليه فرقابة نوعية التسيير تعنى أيضا بتقييم طريقة استعمال الوسائل من حيث الكفاءة والإتقان وتوجيه الجهود لتحقيق الأهداف المسطرة، أو بمعنى آخر تقييم مدى استغلال الوسائل المتاحة بالشكل المناسب والملائم لتحقيق الأهداف المرجوة.

3- تقييم مدى الاقتصاد في الوسائل: وتعرف أيضا بالرقابة الاقتصادية، حيث يتم قياس تحقيق الأهداف المحققة مقارنة بالوسائل المستعملة بهدف تفادي الإسراف والتبذير والاستعمال العقلاني للوسائل، أي تحقيق النتائج المنتظرة بأقل التكاليف الممكنة دون التأثير على نوعية النتائج.

¹ - انظر في ذلك: دليل الرقابة المالية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، دليل الرقابة على الأداء، الجزء العاشر، ص265 ومايلها.

المطلب الثاني: تطور الرقابة المالية في النظام الميزاني الجزائري

لقد تطورت الرقابة المالية في النظام الجزائري بتطور الأحكام الدستورية، حيث يعتبر دستور 1976 أول نص تأسيسي يهتم بمسألة الرقابة المالية وذلك من خلال تعزيز الصلاحيات الرقابية للبرلمان في الميدان المالي،¹ وتم تأسيس مجلس المحاسبة وفقا لنص المادة 190 من الدستور باعتباره هيئة دستورية مستقلة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.²

وقد أولى المؤسس الدستوري الجزائري أيضا من خلال دستور 1989 أهمية كبيرة للرقابة المالية، حيث استبدل مصطلح "مراقبة النفقات العمومية" المنصوص عليه في المادة 190 السابقة الذكر بمصطلح "مراقبة الأموال العمومية" كونه المصطلح الأشمل والأدق لأن الرقابة المالية تشمل الإيرادات والنفقات، وفي ظل الإصلاحات السياسية والاقتصادية آنذاك فقد تم بموجب المادة 160 من دستور 1989 استثناء الحزب من الرقابة المالية كما استبدل مصطلح المؤسسات الاشتراكية المنصوص عليها في نص المادة 190 السابقة الذكر بالمرافق العمومية كما حذف أيضا مصطلح المجموعات الجهوية.³

وقد حافظ دستور 1996 على أهمية الرقابة المالية وعزز أيضا من مكانة المالية العمومية، حيث أصبح القانون المتعلق بقوانين المالية من فئة القوانين العضوية وهذا نتيجة الأهمية الكبيرة لمسألة تسيير ومراقبة الأموال العمومية وتطور صلاحيات السلطات السياسية في الميدان المالي، كما نص التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 202 على دسترة

¹ - اقر دستور 1976 من خلال نص المادة 151 الفقرتين 16 و 17 على التوالي صلاحية البرلمان في التصويت على ميزانية الدولة وكذا إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق بجميع أنواعها، وتحديد وعائها ونسبها، كما ألزم نص المادة 187 الحكومة بتقديم في نهاية كل سنة مالية عرضا حول استعمال الإعتمادات المالية المرخص بها والتصويت على قانون ضبط الميزانية للسنة المنصرمة. ارجع في ذلك للأمر 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، مرجع سابق.

² - وبناء عليه صدر القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ع 10 المؤرخ في 04/03/1980 (ملغى).

³ - المرسوم الرئاسي 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور، ج.ر.ع 09 المؤرخ في 01/03/1989.

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لترقية وتكريس مبادئ الشفافية والمساءلة في تسيير الممتلكات والأموال العمومية.

إن تطور الأحكام الدستورية والقوانين المتعلقة بالرقابة المالية ساهمت كثيرا في تعدد الأجهزة والهيئات الرقابية(الفرع الأول)، غير أن القوانين المؤطرة للمالية والمحاسبة العمومية لم تركز الأهداف الحديثة للرقابة المالية(الفرع الثاني).

الفرع الأول: التدرج في توسيع أجهزة وهيئات الرقابة المالية .

إن دراسة مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة المالية التي صدرت قبل 1976 تبين أن المشرع الجزائري لم يول اهتماما كبيرا للنصوص التشريعية المتعلقة بالرقابة المالية، باستثناء القانون المؤسس للوكالة القضائية للخرينة الصادر سنة 1963 والتي تعتبر جهاز رقابي خاضع لسلطة وزير المالية، وبعض النصوص التنظيمية المتعلقة بالرقابة القبلية على النفقات العمومية والتي تمارس أيضا تحت سلطة وزير المالية(أولا)، ليتم فيما بعد استحداث أجهزة وهيئات مستقلة للرقابة البعدية على الأموال العمومية تكريسا لأحكام دستور 1976، والمتمثلة أساسا في المفتشية العامة للمالية وكذا مجلس المحاسبة(ثانيا).

الفقرة الأولى: استمرار أجهزة الرقابة الداخلية في مراقبة المالية العمومية

لقد انتهجت معظم الدول نظام الرقابة المسبقة على النفقات العمومية، وقد أخذت الجزائر بهذا النظام منذ الاستقلال عملا بأحكام القانون 62-157 المتعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تنافى مع السيادة الوطنية، و بصدر المرسوم 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963 المتضمن تنظيم وزارة المالية أصبحت الرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها من صلاحيات وزارة المالية.¹

¹-Le décret n° 63-127 du 19 avril 1963 portant organisation du ministère des finances, J.O.R.A n°23 du 19 avril 1963, p357.

ليصدر فيما بعد المرسوم 57-64 المؤرخ في 10 فيفري 1964 المتضمن اختصاصات المراقب المالي للدولة،¹ المعدل لكل من المرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 الخاص بالنظام المالي الجزائري وكذا المرسوم 56-256 المؤرخ في 13 مارس 1956 المتضمن تحضير وإبرام الصفقات العمومية.

واهم ما جاء به المرسوم 57-64 هو إخضاع جميع النفقات الملتمز بها والمقتطعة من ميزانية الدولة الى تأشيرة المراقب المالي، إلا النفقات الخاصة بالعتاد وتسيير المصالح فتبقى بصفة مؤقتة معفية من تأشيرة المراقب المالي شرط أن يكون مبلغ النفقة اقل من عتبة الصفقات العمومية.²

ثم صدر المرسوم 69-28 المؤرخ في 21 فيفري 1969 المتضمن تعديل توزيع اختصاصات وزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط فيما يتعلق بالرقابة المالية، حيث تم تعديل اختصاصات المراقب المالي وإعادة تنظيم الأحكام المتعلقة بالرقابة المسبقة على النفقات الملتمز بها، وتم تحويل الاختصاصات الممارسة سابقا من قبل المراقبة المالية للدولة بخصوص الرقابة السابقة على النفقات المنجزة من قبل الأمرين بالصرف لميزانية الدولة والميزانيات الملحقة الى مديرية الميزانية والمراقبة.³

وقد حدد المنشور الوزاري المؤرخ في 30 افريل 1969 كفيات تطبيق المرسوم 69-28 في مجال توزيع الاختصاصات التي يمارسها وزير المالية في مجال المراقبة المالية، حيث يختص المراقبين والمراقبين العامين التابعين لمديرية الميزانية والمراقبة بمنح التأشيرة فيما تعلق بمصاريف التسيير الجارية وبعمليات التجهيز العمومي.⁴

¹-Le décret n° 64-57 du 10 février 1964 modifiant la compétence du contrôle financier de l'état, J.O.R.A n°14 du 14 février 1964, p204.

² - Arts 01,02 et 03 de décret n° 64-57, Op cite.

³ - المادة 02 من المرسوم 69-28 المؤرخ في 21 فيفري 1969 المتضمن تعديل توزيع اختصاصات وزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط فيما يتعلق بالمراقبة المالية، ج.ر.ع 18، المؤرخ في 1969/02/20.

⁴ - للتفصيل أكثر انظر المنشور الوزاري المؤرخ في 30 أفريل 1969، ج.ر.ع 45، المؤرخ في 1969/05/24.

ليتم فيما بعد إلغاء جهاز المراقبة المالية للدولة بموجب المرسوم رقم 71-259 المؤرخ في 19 أكتوبر 1971 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية والذي حدد بدوره صلاحيات مديرية الميزانية والمراقبة في مجال الرقابة المالية المسبقة على النفقات الملتزم بها، وذلك من خلال المديرية الفرعية لرقابة النفقات العمومية والمكلفة بالمراقبة المسبقة لنفقات التسيير والتجهيز والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي تخضع للرقابة المسبقة وفقا للنصوص التي تخضع لها.¹

وبعد صدور قانون المحاسبة العمومية 90-21 أعيد تنظيم الرقابة المالية المسبقة بموجب المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 الذي حدد مجال تدخل المراقب المالي بدقة في مراقبة صرف النفقات العمومية ومسؤولياته وإجراءات الرقابة وأجال ممارستها وكذا شروط منح التأشيرة،² ليعدل ويتم فيما بعد بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 لتعزيز صلاحيات المراقب المالي وتوسيع مجال الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها وتحديد اجراءات وكيفيات ممارستها، وعليه تعتبر الرقابة المالية المسبقة على النفقات الملتزم بها من قبيل الرقابة الداخلية التي تهدف الى كشف الانحرافات قبل تنفيذ النفقات، لذلك تعتبر رقابة مطابقة بالأساس الأول.

أما فيما يخص النفقات المنفذة في إطار الصفقات العمومية فقد خصها المشرع بأحكام وقواعد خاصة، حيث صدر أول نص في مجال الصفقات العمومية بموجب المرسوم 64-108 المؤرخ في 26 مارس 1964 المتضمن إنشاء اللجنة المركزية للصفقات العمومية،³ ثم

¹ - انظر المادة 05 ف 05 من المرسوم 71-259 المؤرخ في 19 أكتوبر 1971 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، ج.ر.ع 90 المؤرخ في 05/09/1971.

² - المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ع 82 المؤرخ في 15/11/1992، المعدل والمنتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ج.ر.ع 67 المؤرخ في 19/11/2009.

³ - Décret n°64-103 du 26 mars 1964, portant organisation de la commission centrale des marchés, J.O.R.A, n°27 du 31 mars 1964.

بموجب هذا المرسوم تم إنشاء لجنة مركزية للصفقات العمومية لدى وزارة الاقتصاد ، وطبقا للمادة الثانية من المرسوم نفسه أوكلت لهذه اللجنة مهمة إبداء رأيها في مدى احترام تنظيم الصفقات المعمول به ، وكذا مطابقة الصفقات المعروضة عليها للشروط الاقتصادية المحددة في المخططات والبرامج، الى جانب ذلك فقد نصت المادة السادسة من المرسوم نفسه على إبداء اللجنة رأيها في مشاريع إصلاح نظام الصفقات العمومية، لاسيما ماتعلق منها بإبرامها وتمويلها، وهذا ما يعكس بوضوح المهمة الرقابية التي كانت تقوم بها اللجنة المركزية. انظر في ذلك: بجاوي بشيرة، الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية على المستوى المحلي، رسالة ماجستير، جامعة بومرداس، كلية الحقوق، 2012، ص18.

بعد ذلك صدر الأمر 67-90 المؤرخ في 17 جوان 1967 المتضمن قانون الصفقات العمومية،¹ والذي استحدث من خلاله إضافة الى اللجنة المركزية للصفقات العمومية اللجنة العمالية للصفقات، حيث تختص هذه الأخيرة بالصفقات المبرمة من قبل العمالات والبلديات، المؤسسات والمكاتب العمومية على المستوى المحلي.²

ثم صدر بعد ذلك المرسوم 82-145 المؤرخ في 10 افريل 1982 المنظم للصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي،³ والذي قسم الرقابة في مجال الصفقات العمومية لأول مرة الى رقابة خارجية، رقابة داخلية ورقابة الوصاية،⁴ ومع ذلك تعتبر رقابة لجان الصفقات العمومية بصفة عامة بما فيها رقابة الوصاية من قبيل الرقابة الإدارية الداخلية والتي تمارس داخل الجهاز التنفيذي قبل إبرام الصفقات العمومية وأثناء تنفيذها لضمان عدم الانحراف في تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بتنفيذ الصفقات العمومية وتكريسا لمبادئ الشفافية والمنافسة والمساواة،⁵ وقد كرست التنظيمات المتعاقبة للصفقات العمومية منذ صدور المرسوم 82-145 والى غاية صدور المرسوم الرئاسي 15-247 الساري المفعول المبادئ السالفة الذكر من خلال تعدد وتنوع لجان الرقابة في مجال الصفقات العمومية.⁶

وعليه فالرقابة في مجال الصفقات العمومية تهدف أساسا الى تكريس مبدأ الشفافية في تسيير الأموال العمومية وترشيدها من خلال تفعيل المنافسة وإتاحة الفرصة للمتعاملين الاقتصاديين في تلبية حاجيات المرافق العمومية وانجاز المشاريع بجودة وكفاءة عالية وبأقل الأسعار.

¹ - الأمر 67-90 المؤرخ في 17 جوان 1967 المتضمن قانون الصفقات العمومية، ج.ر.ع 52، المؤرخ في 1967/06/27.

² - للتفصيل أكثر في كيفية إبرام الصفقات العمومية والرقابة عليها بعد 1967، انظر: قدوج حمامة، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 5 وما يليها.

³ - المرسوم 82-145 المؤرخ في 10 أفريل 1982 المنظم للصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، ج.ر.ع 15، المؤرخ في 1982/04/13.

⁴ - للتفصيل أكثر في كيفية إبرام الصفقات العمومية والرقابة عليها في ظل أحكام المرسوم 82-145، انظر: قدوج حمامة، مرجع سابق، ص 69 وما يليها.

⁵ - O.C.D.E, liste de vérification pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics. document Publié sur le site : www.ocde.org.

⁶ - انظر الفصل الخامس من المرسوم الرئاسي 15/247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ع 50، المؤرخ في 2015/09/20، الموسوم ب: رقابة الصفقات العمومية.

الفقرة الثانية: استحداث هيئات للرقابة الخارجية على الأموال العمومية

بعد صدور دستور 1976، والذي نص صراحة في الفصل الخامس من الباب الثاني المعنون بـ: "وظيفة الرقابة" على أهمية الرقابة باعتبارها نظام يضمن التسيير الحسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد.¹

كما أكدت المادة 184 من دستور 1976 على أن مهمة المراقبة ترمي إلى التحري في الظروف التي يتم فيها استخدام وتسيير الوسائل البشرية والمادية من طرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة، وكذا تدارك النقص والتقصير والانحراف، والتمكين من قمع الاختلاس وكل الأعمال الإجرامية ضد الثروة الوطنية، وبالتالي ضمان تسيير البلاد في إطار النظام والوضوح والمنطق، كما تستهدف المراقبة التحقق من تطابق وتوافق أعمال الإدارة للتشريع والتنظيم المعمول به.

حيث أسس دستور 1976 نظاما للرقابة المالية اللاحقة أو البعدية بهدف التحقق وتقييم مدى مطابقة تصرفات أجهزة الدولة للقوانين والتنظيمات وضمان الشفافية والوضوح في استعمال الأموال العمومية وقمع الجرائم المتعلقة بها.

ونتيجة لذلك أسندت المراقبة في مدلولها الشعبي تكريسا لمتطلبات الديمقراطية الاشتراكية إلى المؤسسات المنتخبة على جميع المستويات: المجلس الشعبي الوطني، المجالس الشعبية للولايات والمجالس الشعبية للبلديات ومجالس العمال.²

وقد نصت المادة 187 من دستور 1976 "تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية إلى المجلس الشعبي الوطني عرضا حول استعمال الإعتمادات المالية التي أقرها بالنسبة للسنة المالية المعنية. تختتم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة".

¹ - انظر المادة 184 من دستور 1976، مرجع سابق.

² - انظر المادة 185 ف 02 من دستور 1976، مرجع سابق.

كما نصت أيضا المادة 190 من دستور 1976 على تأسيس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، ويرفع مجلس المحاسبة في إطار مهمته الرقابية تقريرا لرئيس الجمهورية.

بناء على ما تقدم، وتطبيقا لما ورد في نص المادة 185 من دستور 1976 "تمارس المراقبة بواسطة مؤسسات وطنية ملائمة وبأجهزة دائمة للدولة"، فقد تم صدور ثلاث نصوص قانونية سنة 1980 تتمثل في:¹

1- القانون 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

2- القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة.

3- المرسوم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية.

حيث أكدت التعديلات الدستورية المتلاحقة على الوظيفة الرقابية للبرلمان في مجال تسيير الأموال العمومية، والتي تتجسد عموما من خلال مناقشة والتصويت على قانون المالية للسنة وكذا المصادقة على قانون تسوية الميزانية.

يعتبر قانون ضبط الميزانية أهم مظهر من مظاهر الرقابة البعدية التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة للتحقق والتحري من ظروف تنفيذ قوانين المالية للسنة وقوانين المالية المعدلة كما هو مصادق عليها ومطابقة نتائج تنفيذ ميزانية الدولة لمخططات الحكومة، وبالتالي يسمح قانون ضبط الميزانية بتقييم النشاط المالي للحكومة وإعادة تقويمه عند إعداد مشاريع قوانين المالية اللاحقة.²

¹ - انظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ع 10 المؤرخ في 04 مارس 1980.

² - للشرح أكثر انظر: فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 331 ومايليها.

غير أن الممارسة العملية أثبتت أن قانون ضبط الميزانية غير مفعّل، حيث أن البرلمان منذ صدور دستور 1976 وإلى غاية 2011 لم يصوت إلا على خمسة (05) مشاريع تتضمن قانون ضبط الميزانية وهي تخص السنوات 1978-1979-1980-1981-2008.

وللإشارة رغم ما اقره المؤسس الدستوري من خلال التعديلات الدستورية المتعاقبة على ضرورة إعداد والتصويت على قانون ضبط الميزانية، وكذا ما أكدّه القانون 84-17 من خلال المادتين 03،05 المتعلقتين بمفهوم ومضمون قانون ضبط الميزانية وإلحاق نواب البرلمان على ضرورة تقديم الحكومة وعرضها لظروف تنفيذ الإعتمادات المالية المصادق عليها في إطار قانون المالية للسنة وقوانين المالية المكملّة، تعمدت الحكومة التملص من التزاماتها في إعداد مشروع ضبط الميزانية، مما يثبت غياب مبادئ الشفافية والمساءلة في تسيير ومراقبة الأموال العمومية.¹

كما أكد المؤسس الدستوري الجزائري منذ دستور 1976 وإلى غاية دستور 2016 على أهمية رقابة مجلس المحاسبة باعتباره هيئة دستورية عليا ومستقلة مكلف بالرقابة البعدية على الأموال العمومية.

لقد شهد مجلس المحاسبة تراجعا في مكانته في هرم المؤسسات الدستورية، وذلك من خلال التعديل الذي مسه بموجب القانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، حيث لم يعد من اختصاصات مجلس المحاسبة مراقبة نوعية التسيير كما ليس من صلاحياته مراقبة الأموال التي تسييرها المؤسسات العمومية الاقتصادية، حتى أن القضاة العاملين بمجلس المحاسبة أصبحوا مجرد موظفين عموميين بسبب نزع الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة.²

¹ - للشرح أكثر انظر: يلس شاول بشير، "التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية"، مرجع سابق، ص 37.

² - فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 397 وما يليها.

غير أن المشرع الجزائري سرعان ما تدارك الأمر وأعاد لمجلس المحاسبة مكانته، وذلك بإصدار القانون 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل بموجب القانون 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010.¹

أما بالنسبة للمفتشية العامة للمالية فهي لم تستحدث بنص دستوري أو بموجب قانون، وإنما تم إنشاؤها بموجب مرسوم،² وتخضع للسلطة المباشرة لوزير المالية، ومع ذلك فقد منحت صلاحيات واسعة في مجال المراقبة اللاحقة على الأموال العمومية، وقد تعززت هذه الصلاحيات بعد جملة الإصلاحات الاقتصادية المتخذة أواخر الثمانينات وبداية التسعينيات، حيث صدر في سنة 1992 المرسوم التنفيذي 92-32 المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية والمرسوم التنفيذي 92-33 المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية وتحديد اختصاصاتها،³ بالإضافة الى المرسوم التنفيذي 92-78 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، هذا الأخير الذي ألغى بدوره المرسوم 80-53 السابق الذكر، كما صدر آنذاك المرسوم التنفيذي 92-79 الذي خول المفتشية العامة للمالية صلاحية التقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.⁴

وفي سنة 2007 صدر المرسوم التنفيذي رقم 07/364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية الذي نص في المادة الأولى منه على أن المفتشية العامة للمالية يحكمها نص خاص.⁵

وتطبيقا لهذا المرسوم التنفيذي، صدرت سنة 2008 عدة نصوص تنظيمية متعلقة بتنظيم المفتشية العامة للمالية، حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المتضمن تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، وصدر المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المتضمن تنظيم

¹ - الأمر 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل للأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ع 50 المؤرخ في 01/09/2010.

² - المرسوم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ع 10 المؤرخ في 04/03/1980.

³ - انظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ع 06 المؤرخ في 20 جانفي 1992.

⁴ - انظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ع 15 المؤرخ في 22 فيفري 1992.

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، ج.ر.ع 75 المؤرخ في 02/12/2007.

الهيكل المركزي للمفتشية العامة للمالية، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المتعلق بتنظيم المفتشيات الجهوية التابعة للمفتشية العامة للمالية.¹

الفرع الثاني: إطار قانوني لا يكرس أهداف الرقابة المالية الحديثة

ترتبط أهداف الرقابة المالية الحديثة بتطور الوظيفة المالية للدولة والتي تتحدد بالأساس الأول من خلال الإطار القانوني المنظم لمالية الدولة، ولا سيما القواعد والمبادئ الأساسية التي تحكم تسيير المالية العمومية والتي يجب أن تلتزم بها جميع المؤسسات والهيئات العمومية المتدخلة في إعداد وتنفيذ الميزانية.

غير أن المشرع الجزائري من خلال القانون 84-17 الذي أراد من خلاله تأطير المالية العمومية لم يحدد ملامح أو أهداف الرقابة المالية (الفقرة الأولى)، ورغم تدارك المشرع ذلك من خلال قانون المحاسبة العمومية 90-21 إلا أنه يبقى إطار قانوني غير كاف لتجسيد أهداف الرقابة المالية الحديثة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: حدود الرقابة المالية من خلال أحكام القانون 84-17

يعتبر القانون 84-17 الإطار القانوني لتسيير المالية العمومية، وذلك من حيث تحديد مفهوم قوانين المالية و مضمونها، وكذا تصنيفات الميزانية ولاسيما طبيعة نفقات الدولة وأعبائها والمبادئ الأساسية التي تحكمها، بالإضافة الى الأحكام المتعلقة بتحضير قوانين المالية والتصويت عليها وقواعد تنفيذها.

وعليه فالقانون 84-17 هو المسطرة التي تنقيد بها السلطات السياسية وكل الهيئات الإدارية المتدخلة في إعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها وتنفيذها، غير أن الملاحظ في أحكام هذا القانون أنها تتسم بالعمومية والغموض والمرونة في بعض الأحيان، ولاسيما الاستثناءات

¹ - انظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ع 50 المؤرخ في 07 سبتمبر 2008.

المتعددة المتعلقة بمبادئ إعداد وتنفيذ الميزانية هاته الأخيرة التي تعتبر حجر الأساس في تسيير المالية العمومية والرقابة عليها (أولا).

لقد كرس القانون 84-17 الطابع الوظيفي لقوانين المالية وأهمّل الجانب الشكلي والطابع الرقابي لها، فمثلا في الباب الخامس المعنون بـ "تحضير قوانين المالية والتصويت عليها وتنفيذها" تم تغييب الدور الرقابي للبرلمان في منح الرخصة المالية (ثانيا)، واكتفى فقط في الباب السادس بقانون ضبط الميزانية باعتباره إطار قانوني لمراقبة تنفيذ الميزانية.

أولا: غموض يتعلق بالنصوص المكرسة للمبادئ الكبرى للميزانية.

إن الطابع الذي تميز به دستور 1976 كونه دستور برنامج انعكس سلبا على القيمة المعيارية للنصوص القانونية ذات الطبيعة الدستورية، حيث لم ينص في أحكامه على مجالات يشرع فيها بقوانين عضوية كما هو الحال بالنسبة لدستور 1996.

ونتيجة لذلك فقد صدر القانون 84-17 باعتباره قانون عادي رغم انه جاء لتنظيم وتحديد العلاقة بين السلطات السياسية في الميدان المالي وكذا ترسيخ المبادئ الكلاسيكية في تسيير المالية العمومية، فصياغة أحكامه كانت مستلهمة من الأمر 02 جانفي 1959، لذا كان يفترض أن يكون قانون عضوي يسمو عن قوانين المالية ليكرس الحماية لمبادئ وقواعد الميزانية.¹

رغم أن هذا القانون جاء نتيجة التوافق السياسي بين الحكومة والبرلمان لتكريس مبادئ المالية الكلاسيكية وتكريس الشفافية في تسيير ومراقبة الأموال العمومية، إلا انه بقي من حيث الجوهر او المضمون متأثرا بالنهج الاشتراكي ومرتبطة بتنفيذ المخططات الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات، وبالتالي تميز بالطابع الوظيفي في العديد من أحكامه.²

¹ - Cf, Denidni (Y), "La Genèse de la loi organique du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances Algériennes", *revue Algérienne des sciences juridiques et économiques et politiques*, 2^{ème} Partie, n° 2, 1999, p02 et s.

² - للشرح أكثر انظر: حوامرية فلة، الإطار القانوني للميزانية متعددة السنوات في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2013، ص18 ومايليها

ونتيجة لذلك تميز القانون 84-17 بالغموض في تكريس مبادئ المالية الكلاسيكية، ولاسيما ماتعلق بمبدأ سنوية الميزانية وكذا مبدأ التوازن المالي، وذلك بالرجوع الى المادة الأولى التي نصت "تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها"، وكذا المادة الثالثة التي تضمنت مفهوم قانون المالية للسنة بنصها "يقر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي".

وعليه يلاحظ أن هناك ربط بين الرخصة السنوية لقانون المالية ورخص مخططات التنمية متعددة السنوات والسنوية التي تمنح خارج إطار قانون المالية السنوي، وهذا يشير الى الدور الوظيفي لقانون المالية السنوي باعتباره وسيلة تقنية لتجسيد مخططات التنمية أكثر منه وسيلة قانونية تنظم وتحكم تنفيذ ميزانية الدولة والرقابة عليها بصفة دورية ومنتظمة.¹

رغم تخلي المشرع من خلال القانون 88-05 المعدل والمتمم للقانون 84-17 عن فكرة مخططات التنمية متعددة السنوات والسنوية والاكتفاء بالترخيص السنوي الذي يتضمنه قانون المالية، إلا أن مفهوم الرخصة السنوية بقي تطبيقه أمر نسبي في ظل رخص البرامج و اعتمادات الدفع فيما يخص إعداد وتنفيذ نفقات التجهيز العمومي و التي ارتبطت منذ سنة 2001 ببرامج رئيس الجمهورية، فهل رخصة البرنامج يقرها قانون المالية للسنة أم يقرها برنامج رئيس الجمهورية، وبالتالي هل يعتبر قانون المالية للسنة منشأاً للرخصة المالية أم مجرد إجراء كاشفاً لها؟.

كما يجد مبدأ السنوية تراجعاً في ظل غياب قواعد وضوابط تحدد الظروف الاستثنائية التي تلجأ بها الحكومة الى قانون المالية التكميلي، وكذا ضوابط استحداث حسابات التخصيص الخاص والتي تشكل هي الأخرى استثناء على مبدأ سنوية الرخصة المالية.

¹ - للشرح أكثر انظر: حدوش كريمة، مصادر قوانين الميزانية و المالية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر1، كلية الحقوق، 2016/2017، ص78 ومايليها.

أما فيما يخص مبدأ التوازن المالي للميزانية فقد ربطه المشرع من خلال القانون 84-17 بالتوازنات العامة لمخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية، وبالتالي فتوازن الميزانية يقره قانون المالية للسنة متى استجابة تقديرات الميزانية الى شروط تحقيق المخطط الإنمائي السنوي،¹ ورغم تخلي المشرع بعدها عن فكرة المخططات إلا أن مبدأ التوازن المالي والاقتصادي بقي غامضا وغير مقيد بضوابط ومؤشرات اقتصادية واضحة تحدد شروط الأخذ بالتوازن الاقتصادي في إعداد الميزانية.²

ثانيا: شكلية الرخصة المالية من خلال طريقة تقديم قانون المالية

تعتبر طريقة تقديم قانون المالية للسنة من أهم أسباب ضعف الرقابة البرلمانية في مجال منح الرخصة المالية، وهذا راجع أساسا الى هيكلة وطريقة عرض قانون المالية وطريقة تقسيم وتخصيص النفقات العمومية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى محدودية الوثائق المرفقة له في تفسير وتبرير اقتراحات الحكومة.³

حيث حدد المشرع من خلال نص المادة 67 من القانون 84-17 هيكل قانون المالية وطريقة عرضه، إلا أن هذا الأخير بقي يتميز بالغموض ولم يسمح للنواب بإجراء مناقشات مستفيضة، مما دفع بهم للمطالبة بعرض أكثر وضوح لمحتوى مشروع قانون المالية وإتاحة المعلومة بشكل مبسط لتمكين النواب من مناقشة مشروع الحكومة، ونتيجة لذلك عدلت هذه المادة بموجب القانون 88-05 والذي لم يتضمن تعديلات جوهرية، ليأتي بعد ذلك القانون 89-24 هذا الأخير الذي تضمن تعديلات تتماشى مع الإصلاحات الاقتصادية المتخذة آنذاك، وعلى غرارها عدلت المادة 67 من القانون 84-17 لتصبح كالآتي: "يضم مشروع قانون المالية المودع في أقصى تاريخ يوم 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة

¹ -Denideni (Y), " La genèse de la loi organique du 07/07/1984 relative aux lois de finances algérienne", op.cité, p14-15: «En effet, la loi de finances algérienne est définie dans le cadre des équilibres généraux tracés par les plans. En revanche, la loi de finances française définit en tenant compte d'un équilibre qu'elle prévoit. La loi de finances algérienne est liée donc aux équilibres prévus par la planification. Par conséquent, elle ne peut pas définir l'équilibre. Quant à la loi de finances française, c'est elle qui définit l'équilibre économique et financier».

² -بوسطيلة سميرة، مرجع سابق، ص74.

³ -بوسطيلة سميرة، مرجع سابق، ص66.

المالية المعنية، مواد تتناول من جديد وفي صيغة واضحة الأحكام القانونية الجديدة او المعدلة.

تتألف الوثيقة المتضمنة مشروع قانون المالية المقدمة بشكل كامل والتي يسمح محتواها بإجراء دراسة مستفيضة من جزأين متباينين:

يتضمن الجزء الأول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وبالطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية المنصوص عليها في المخطط السنوي للتنمية.

ويقترح في الجزء الثاني:- المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقات المخصصة للتسيير وعلى كل قطاع بالنسبة للتجهيزات العمومية.

- المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال.

كما يقترح في الجزء الثاني:- الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات بعدد كل ميزانية ملحقة.

- الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخرينة.

- الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة التي لا تنصب إلا على المحتويات التي ينص عليها هذا القانون.

يتميز في مشروع قانون المالية بين الأحكام التشريعية الدائمة والأحكام ذات الطابع المؤقت ويعد كل حكم مقترح دون تحديد مدة تطبيقه حكماً ذات طابع دائم".

ومع ذلك يبقى هذا العرض لمشروع قانون المالية السنوي غير كاف، وذلك بغض النظر عن المدة القصيرة التي تمنح للنواب بغرفتيه لمناقشة المشروع والتصويت عليه، كما أن الجداول المرفقة لقانون المالية والتي تتضمن تخصيص إيرادات ونفقات الدولة لا تعطي صورة

واضحة ودقيقة تمكن النواب من معرفة تخصيص مبالغ الإيرادات والنفقات وهذا يؤثر على صحة المعلومة وصدق الميزانية ويضفي الشكالية في منح الرخصة المالية.¹

حتى أن الوثائق التفسيرية المرفقة مع قانون المالية والتي نصت عليها المادة 68 من القانون 84-17 والتي كانت محل تعديل هي الأخرى بموجب القانون 89-28 لا تكفي لتوضيح مضمون مشروع قانون المالية للسنة ولا تبرر بشكل كاف اقتراحات الحكومة، حيث نصت المادة 68 المعدلة والمتممة بموجب المادة 02 من القانون 89-24 " يرفق قانون المالية للسنة بمايلي:

1- تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وآفاق المستقبل، مبرزا على الخصوص وضعية تقديرات الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار ومشروع توزيعها على النفقات.

2- ملحقات تفسيرية تبين خاصة مايلي:

أ- التقييمات حسب كل صنف من اصناف الضرائب، لاسيما تلك المتعلقة بالاجراءات الجديدة، وبصفة عامة، تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.

ب- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل المرفقة عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.

ج- توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي، حسب كل قطاع.

د- توزيع رخص تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع.

هـ- قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات.

و- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

¹ - Cf, Bouara (M.T), *La loi de finances en Algérie*, Op.Cité, p492 et s.

3- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية -3.

فالملاحظ أن التقرير التفسيري للتوازن المالي والاقتصادي لا يلزم الحكومة بعرض المؤشرات الاقتصادية التي تؤثر على تقديرات الإيرادات والنفقات ولا سيما: معدلات التضخم، البطالة، مؤشرات سعر الصرف ووضعية ميزان المدفوعات،... أين يفترض ضرورة تبرير وضعية التوازن الاقتصادي للميزانية خاصة وأنه استثناء عن القاعدة العامة والتي تقضي بضرورة التوازن المالي للميزانية.

أيضا فيما يخص الملاحق التفسيرية المتعلقة بتقييم موارد الميزانية وتخصيصاتها، وكذا توزيع النفقات وتقييم تطورها لا تعتبر تبرير لاقتراحات الحكومة، فهي مجرد وثائق الهدف منها التوضيح أكثر لمحتوى الجداول المرفقة مع قانون المالية مع تحديد نسب تطور تكاليف الخدمات و النفقات مقارنة مع السنة الماضية دون التطرق الى مبررات الحكومة في تقديرها للمبالغ المالية مقارنة بالأهداف او النتائج المنتظرة، بما في ذلك غياب مبررات الحكومة في اللجوء الى استحداث صناديق التخصيص الخاص.¹

الفقرة الثانية: حدود الرقابة المالية من خلال أحكام قانون المحاسبة العمومية

يخضع تنفيذ العمليات المالية لميزانية الدولة والهيئات العمومية منذ تخلي المشرع الجزائري عن قوانين المحاسبة العمومية الفرنسية لأحكام متفرقة وغير كافية تتضمنها نصوص قانونية ظرفية ولاسيما النصوص المتضمنة قوانين المالية للسنة،² ومن المؤكد أن هذه الوضعية كانت من أهم الأسباب المتعلقة بنقص الشفافية في تسيير المالية العمومية، خاصة من حيث قواعد تسجيل العمليات المالية ومسؤولية أعوان التنفيذ في الالتزام بالقوانين والتخصيصات الميزانية وهذا الأمر صعب المهمة على هيئات الرقابة المالية ولاسيما مجلس المحاسبة المفتشية العامة للمالية.

¹ - للشرح أكثر انظر: أمزال فاتح، مرجع سابق، ص 70 ومايليها.

² - براهيمي محمد، مرجع سابق، ص 39 ومايليها.

ونتيجة لذلك صدر القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، لملئ الفراغ القانوني في هذا المجال لاسيما بعد صدور الأمر 73-29 المؤرخ في 05 جويلية 1973 الذي ألغى التشريع الخاص بالمحاسبة العمومية المعمول به منذ 1962.

وعليه فقد صدر القانون 90-21 متأثرا بالمبادئ المحاسبية التي تضمنها التشريع الفرنسي كما لم يهمل القواعد المحاسبية المكتسبة نتيجة الممارسة العملية والتي تضمنتها مختلف نصوص قوانين المالية المتعاقبة.

فالقانون 90-21 يحدد المؤسسات والهيئات العمومية التي تخضع لأحكام المحاسبة العمومية و صلاحيات أعوان التنفيذ ومسؤوليتهم في تنفيذ العمليات المالية والقواعد المحاسبية التي تحكمها، كما يمثل ترقية معيارية لأحكام المرسوم 65-259 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965 المحدد لالتزامات المحاسبين ومسؤولياتهم لان قواعد المحاسبة العمومية اختصاص تشريعي ينعقد للبرلمان.

كما يعتبر القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية نصا مكملا للقانون 84-17 فيما يخص تنفيذ ميزانية الدولة والرقابة عليها، ويفعل دور مهمة هيئات الرقابة ولاسيما مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية في مراقبة مدى شرعية العمليات المالية والميزانية.

تعتبر المحاسبة العمومية أساسا مادة قانونية¹ نظرا لطبيعة الأموال التي يتداولها المحاسب العمومي الذي يختص بحفظ وتداول الأموال والقيم العمومية، ونتيجة لذلك فهي تخضع لعدة قيود قانونية تهدف الى الاستعمال الأمثل للأموال العمومية وحمايتها من خلال تحديد مراحل وإجراءات تنفيذ العمليات المالية وصلاحيات ومسؤوليات أعوان التنفيذ ودور أجهزة الرقابة في ضمان احترام الرخصة المالية و التخصيصات الميزانية.

وهذا لاينفي الطابع التقني لقواعد المحاسبة العمومية فهي تتضمن إجراءات تقنية تتعلق بتقييد العمليات المالية وتسجيلها في حسابات وتساعد في تحديد بيان العمليات المالية وحركة

¹ - Cf, Bissad Ali, **Droit De La Comptabilité Publique**, Edition Houma, Alger, 2004, p09.

الأموال، فهي تعتبر آلية تقنية تمكن المتدخلين في مجال تنفيذ العمليات المالية من تداول المعلومات ومراقبة مدى شرعيتها.¹

غير أن نظام المحاسبة العمومية في الجزائر هو نظام تقليدي قائم على الأساس النقدي، الذي يركز على بيان المركز المالي للدولة عن طريق تركيز الرقابة على حركة التدفقات النقدية الناتجة عن تنفيذ ميزانية الدولة وعمليات الخزينة العمومية، وبالتالي فهو نظام يركز على بيان العمليات المالية المحققة فعلا خلال سنة مالية دون إعطاء قراءة شاملة حول ظروف تنفيذ الميزانية ومدى تحقيق النتائج المنتظرة.²

وعليه فنظام المحاسبة العمومية الحالي يعطي معلومات جد محدودة حول إجراءات تنفيذ الميزانية، لأنه نظام يتماشى مع ميزانية قائمة على منطق الوسائل، حيث يكفي التحقق من مدى شرعية العمليات المالية ومطابقتها لمضمون الرخصة المالية والتخصيصات الميزانية وتحديد وضعية الصندوق أو الخزينة عند غلق السنة المالية.

ونظرا لتعدد وظائف ميزانية الدولة وتوسعها وزيادة حجم النفقات العمومية ولاسيما ذات الطابع الاستثماري، حيث أصبحت الميزانية عبارة عن تعبير مالي يعكس خطة اقتصادية واجتماعية للدولة تسعى من خلالها الى تحقيق سياساتها العمومية، فمسألة الرقابة المالية أصبحت تتعدى رقابة المطابقة الى مراقبة نوعية التسيير وتقييم النتائج المتحصل عليها مقارنة بالأهداف المنتظرة، وعليه يجب أن يوفر نظام المحاسبة العمومية المعلومات اللازمة للقيام بذلك.

ونتيجة لذلك ظهر على المستوى الدولي مايعرف ب: "نظام المحاسبة العمومية على أساس الاستحقاق" وهي محاسبة تستند على القواعد المحاسبية التي تخضع لها المؤسسات الخاصة والشركات التجارية، حيث تسجل الإيرادات والنفقات بمجرد إثباتها أو اكتسابها دون التنفيذ الفعلي لها، وهي محاسبة تهدف الى قياس الأداء وتقييم النتائج المنتظرة ومساعدة المسؤول.

¹ - للشرح أكثر انظر: قاوي السعيد، مرجع سابق، ص 179.

² - Cf, Christiaens et al, "Impact of IPSAS on reforming governmental financial information systems: a comparative study", *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 0111, pp537-554.

المبحث الثاني: تكريس مراقبة نوعية التسيير في إطار إصلاح نظام الميزانية

تعتبر مسألة تسيير الموارد المالية للدولة من أهم المشكلات الاقتصادية التي تعاني منها معظم الدول، ولاسيما في ظل تطور وظائف الدولة والتزايد المستمر لمعدلات الإنفاق العمومي وتوسع مجالاته، حيث أصبح من الضروري التحكم في تسيير المالية العمومية من خلال تكريس الشفافية والوضوح في إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة وإحكام رقابة مالية فعالة تسمح بتقييم ومتابعة النتائج المحققة مقارنة بالأهداف المسطرة وكشف مواطن الخلل ومساءلة المسيرين عن سوء التسيير، وبالتالي ضمان الاستعمال الأمثل للأموال العمومية.

وعليه فمراقبة نوعية تسيير الأموال العمومية مرهون بنظام إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة، حيث أن رقابة تقييم الأداء تعتمد على وجود أهداف واضحة ومسبقة مرتبطة بمؤشرات أداء تعكس المردودية المنتظرة، كما لا بد من اعتماد مبدأ الشفافية في هيكلة وعرض ميزانية الدولة حتى يتسنى لجهات الرقابة المالية تقييم الأداء والنتائج المتحصل مقارنة بالأهداف المسطرة.

وفي هذا الصدد فقد توجهت معظم الدول نحو إعادة تكييف نظام إعداد وتنفيذ الميزانية وتحديثه وفق متطلبات الرقابة المالية الحديثة القائمة على فكرة الشفافية والوضوح في تسيير الأموال العمومية وتقييم الأداء وتكريس مبدأ المساءلة.

وعليه فقد ارتأى الباحث دراسة أنظمة الميزانية الحديثة وفقا للمعايير الدولية وكذا التطرق الى تجربة بعض الدول الرائدة في إصلاح أنظمة الميزانية حسبما تقتضيه مبادئ التسيير العمومي الحديث والشفافية والمساءلة وتقييم الأداء.

المطلب الأول: إصلاح أنظمة الميزانية في التشريع المقارن

شرعت العديد من الدول في عصرنة أنظمة الميزانية لمواكبة التطورات الحاصلة على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولاسيما في ظل تزايد الإنفاق العمومي وتوسع مجالاته مما دفع بالعديد من الدول الى تبني مبادئ التسيير العمومي الحديث لتسيير

المالية العمومية وفق أهداف مسبقة ونتائج منتظرة بدلا من الأسلوب التقليدي القائم على منطق الوسائل.

وعملا بتوصيات المنظمات الدولية المهتمة بمسألة تسيير ومراقبة المالية العمومية ولاسيما توصيات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OCDE)، صندوق النقد الدولي (FMI) والبنك الدولي (BM)، فقد كرست العديد من الدول أنظمة ميزانية قائمة على النتائج تركز المرونة في التسيير والوضوح والشفافية في عرض المعلومة الميزانية وكذا تقييم الأداء والمساءلة على نتائج التنفيذ.

وعليه، من خلال هذا المطلب سيدرس الباحث أهم المعايير الدولية المتعلقة بإصلاح النظام الميزاني وعرض النظام الميزاني الفرنسي كنموذج ريادي اخذ بتوصيات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (الفرع الأول)، ثم عرض تجربة بعض الدول السائرة نحو إصلاح النظام الميزاني وبالتحديد تونس والمملكة المغربية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المعايير الدولية المتعلقة بإصلاح نظام الميزانية

لقد تطرقت العديد من المنظمات الدولية،¹ الى مسألة الشفافية في تسيير المالية العمومية باعتبار ميزانية الدولة مرآة تعكس الوضع المالي والاقتصادي للدول، حيث تساهم توجهات المالية العمومية في رسم العلاقات الاقتصادية والمعاملات المالية بين الدول ومختلف المؤسسات المالية الدولية، وكذا إعطاء صورة واضحة عن الوضع الاقتصادي ولا سيما مناخ الاستثمار بالنسبة للمستثمرين الأجانب، وذلك من خلال تكريس مبادئ التسيير العمومي الحديث في مجال المالية العمومية والرقابة عليها، والمتمثلة أساسا في وضوح الأهداف الميزانية وشفافيتها وفعالية آليات الرقابة المالية في تقييم الأداء وتحقيق المساءلة.²

¹ من بين أهم هذه المنظمات نذكر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OCDE)، صندوق النقد الدولي (FMI)، البنك الدولي (BM)، وهيئة الأمم المتحدة (UN).

² هناك العديد من المنظمات الدولية المتخصصة في وضع معايير الرقابة المالية، أهمها: المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (INTOSAI)، المجلس المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSASB)، والاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC).

حيث صدر عن 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، وتوفير هيئات رقابية فعالة، وفي نفس الإطار صدر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) سنة 2001 دليل "أفضل الممارسات المتعلقة بشفافية الموازنة"، والتي تعتبر إطار مرجعي تؤيد الإفصاح الكامل عن جميع المعلومات المتعلقة بالمالية العامة 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.¹ (الفقرة الأولى).

تعتبر فرنسا إحدى أهم الدول الأعضاء لمنظمة (OCDE) والمؤسسة لها، وقد أخذت بالمعايير الدولية في مجال تسيير المالية العمومية من خلال إصلاح نظام (LOLF)، وذلك بتكريس ميزانية قائمة على منطق النتائج تعتمد على مبادئ الشفافية والوضوح وكذا تحديد الأدوار والمسؤوليات وتقييم الأداء الحكومي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إصلاح نظام الميزانية من منظور: FMI و OCDE

تعتبر الوثائق الصادرة عن صندوق النقد الدولي وكذا منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية من أهم المراجع المتضمنة المعايير الدولية في مجال إصلاح أنظمة الميزانية، وعليه سننتقل إلى دراسة مضمون الوثائق الصادرة عن (FMI) وبالتحديد من خلال دليل شفافية المالية العامة لسنة 2007 (أولا)، ثم الوثائق الصادرة عن (OCDE)،² ولاسيما دليل "أفضل الممارسات المتعلقة بشفافية الموازنة" (ثانيا).

¹ – 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.

² – تصدر أيضا عن (OCDE) مجلة متخصصة في مجال عرض التجارب الدولية المتعلقة بإصلاح أنظمة الميزانية تحت عنوان: "Revue de l'ocde sur la Gestion budgétaire".

أولاً: إصلاح نظام الميزانية من منظور FMI

توجه صندوق النقد الدولي من خلال "دليل شفافية المالية العامة" لسنة 2007 الى تحيين وتحديث محتوى "ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة" الذي أصدره سنة 1998 وكذا الميثاق الصادر سنة 2002، بالإضافة الى ماتضمنه "المرشد الى شفافية إيرادات الموارد" الصادر سنة 2005.¹

حيث اعتمد في ذلك على عمل جهات دولية أخرى متخصصة في وضع المعايير الدولية، ومنها المجلس الدولي للمعايير المحاسبية، والاتحاد الدولي للمحاسبين، والمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (إنٲوساي)، وعلى عمل العديد من المنظمات الدولية، مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي ومنظمة التجارة العالمية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.²

حيث تضمن الميثاق أربع ركائز أساسية:

1-وضوح الأدوار والمسؤوليات: وذلك من خلال عنصرين أساسيين:³

أ-يجب التمييز بين القطاع الحكومي وباقي القطاع العام، وبينه وبين باقي قطاعات الاقتصاد، وينبغي أن تكون أدوار السياسات والإدارة داخل القطاع العام واضحة ومعلنة للجمهور، من خلال توضيح الهيكل التنظيمي للحكومة ووظائفها، وتوخي الوضوح في تحديد مسؤوليات مختلف مستويات الحكومة، والعلاقات فيما بينها، وكذا بين الحكومة والمؤسسات العامة وتكريس العلانية في إدارة علاقات الحكومة مع القطاع الخاص.

ب- ينبغي وضع إطار قانوني وتنظيمي وإداري واضح ومعلن لإدارة المالية العامة وذلك من خلال وجود قوانين ولوائح وإجراءات إدارية شاملة للموازنة والضرائب وقضايا المالية العامة الأخرى لتنظيم عمليات التحصيل والارتباط والإنفاق بالنسبة للأموال العامة، كما ينبغي إتاحة وقت كاف للتشاور بشأن التغييرات المقترحة في القوانين والقواعد التنظيمية،

¹ - FMI, manuel sur la transparence des finances publiques (2007), Op cite, pp14-15.

² - FMI, manuel sur la transparence des finances publiques (2007), Op cite, p20.

³ - Idem, pp04-05.

وبشأن التغييرات الأوسع نطاقا في مجال السياسات، إن أمكن، وأن تكون الترتيبات التعاقدية بين الحكومة وكيانات القطاع العام أو القطاع الخاص متسمة بالوضوح وسهولة الاطلاع عليها.

2- **علانية عمليات الموازنة:** وذلك من خلال عنصرين أساسيين:¹

أ- ينبغي أن تتقيد عملية إعداد الموازنة بجدول زمني ثابت وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة، وذلك بوضع جدول زمني لإعداد الموازنة والتقيد به وإتاحة الوقت الكافي للهيئة التشريعية لكي تنظر في مشروع الموازنة، وينبغي إعدادها وعرضها ضمن إطار شامل متوسط الأجل للسياسات الاقتصادية الكلية وسياسة المالية العامة مع توخي الوضوح في تحديد وتفسير أهداف المالية العمومية.

ب- ينبغي توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الموازنة ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها، حيث يشترط في النظام المحاسبي توفير أساسا موثوقا لمتابعة الإيرادات والالتزامات والمدفوعات والمتأخرات والخصوم والأصول، كما ينبغي موافاة الهيئة التشريعية بتقرير نصف سنوي في الوقت المناسب عن تطورات الموازنة، وكذا نشر تقارير أخرى أكثر تواترا كل ثلاثة أشهر على الأقل و موافاة السلطة التشريعية بمقترحات عن الإيرادات والنفقات التكميلية أثناء السنة المالية على نحو يتسق مع عرض الموازنة الأصلية، كما ينبغي موافاة السلطة التشريعية بالحسابات الختامية المدققة وتقارير هيئة التدقيق، بما في ذلك مطابقتها مع الموازنة المعتمدة، ونشرها في غضون سنة.

3- **إتاحة المعلومات للاطلاع العام:** وذلك من خلال العناصر الأساسية التالية:²

أ- ينبغي تزويد الجمهور بمعلومات شاملة عن أنشطة المالية العامة السابقة والحالية والمقبلة، وعن أهم المخاطر فيما يتصل بالمالية العامة وأن تشمل وثائق الموازنة والحسابات الختامية وغيرها من تقارير المالية العامة المنشورة جميع أنشطة الحكومة المركزية داخل الموازنة وخارجها.

¹ - Idem, pp05-06.

² - FMI, manuel sur la transparence des finances publiques (2007), Op cite, pp06-07.

ب- ينبغي توفير معلومات عن المالية العامة بشكل يتيّسر معه تحليل السياسات ويعزز المساءلة وهذا من خلال التوسع في توزيع مرشد موجز للموازنة يتسم بالوضوح والبساطة في موعد تقديم الموازنة السنوية والإبلاغ عن بيانات المالية العامة على أساس إجمالي، مع التمييز بين الإيرادات والنفقات والتمويل، وتصنيف النفقات على أساس الفئات الاقتصادية والوظيفية والإدارية.

ت- يجب التعهد بنشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب، حيث يفترض أن نشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب التزاما قانونيا على الحكومة، وعليه يجب التصريح مسبقا بالجدول الزمنية لنشر معلومات المالية العامة والتقيّد بها.

4- ضمانات الموضوعية: تتمثل أساسا في:¹

أ- يجب أن تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها، حيث ينبغي أن تكون تنبؤات الموازنة وتحديثاتها بمثابة انعكاس للاتجاهات العامة الأخيرة في الإيرادات والنفقات، والتطورات الاقتصادية الكلية الأساسية، والالتزامات المحددة على صعيد السياسات، وأن تشير الموازنة السنوية والحسابات الختامية إلى الأساس المحاسبي المستخدم في إعداد بيانات المالية العامة وعرضها وينبغي إتباع المعايير المحاسبية المتعارف عليها.

ب- ينبغي إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الداخلية الفعالة وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية، بحيث تكون المعايير الأخلاقية لسلوك الموظفين العموميين واضحة ومعلنة بما فيه الكفاية، و توثيق إجراءات وشروط التوظيف في القطاع العام وإتاحتها للأطراف المعنية، كما ينبغي تيسير الاطلاع على لوائح التوريد المستوفية المعايير الدولية ومراعاتها في الواقع العملي، وتوخي العلانية في عمليات شراء وبيع الأصول العامة، مع تحديد المعاملات الكبيرة بصفة مستقلة، كما ينبغي إخضاع أنشطة الحكومة العامة ومالياتها للتدقيق الداخلي، مع إفصاح المجال لمراجعة إجراءات التدقيق.

ت- ينبغي إخضاع معلومات المالية العامة للفحص الخارجي، حيث ينبغي إخضاع المالية العامة والسياسات للتمحيص بمعرفة هيئة وطنية لتدقيق الحسابات أو هيئة مماثلة مستقلة

¹ - FMI, manuel sur la transparence des finances publiques (2007), Op cite, pp07-08.

عن السلطة التنفيذية، ويتعين على الهيئة الوطنية لتدقيق الحسابات أو الهيئة المماثلة موافاة السلطة التشريعية بجميع تقاريرها، بما في ذلك التقرير السنوي، ونشرها، ولا بد من وجود آليات لرصد إجراءات المتابعة، وينبغي دعوة خبراء مستقلين لتقييم تنبؤات المالية العامة، والتنبؤات الاقتصادية الكلية التي تستند إليها، وافترضاها الأساسية، وتوفير الاستقلال المؤسسي للجهاز الإحصائي الوطني للتحقق من جودة بيانات المالية العامة.

ثانيا: إصلاح نظام الميزانية من منظور OCDE

تضمن دليل "أفضل الممارسات المتعلقة بشفافية الموازنة" الصادر عن (OCDE) مجموعة من المعايير المتعلقة بالمعلومات الضرورية التي يجب أن تتضمنها وثيقة الميزانية، والمتمثلة أساسا في:¹

- 1- تقرير عن السياسة الميزانية بصفة عامة.
 - 2- تقديم الفرضيات الاقتصادية الكلية التي تضم السياسة الميزانية.
 - 3- عرض شامل للنفقات والإيرادات العامة.
 - 4- تقديم مفصل للبرامج.
 - 5- تقديم المعطيات غير المالية الخاصة بالآداءات
 - 6- تقديم المعلومات المالية في إطار متوسط الأجل.
 - 7- تقديم المعطيات المالية الخاصة بالإيرادات و النفقات الحقيقية للسنة السابقة، والتوقعات الخاصة بكل برنامج على حدة للسنة المالية الحالية.
 - 8- تصنيف النفقات العامة حسب الوحدات الإدارية و الأقسام الاقتصادية و الوظيفية.
- تعتبر الدول الأعضاء لمنظمة (OCDE) رائدة في مجال إصلاح أنظمة الميزانية، ومن خلال الجدول التالي نلخص محتوى هذه الإصلاحات التي كرستها بعض هذه الدول.

¹– O.C.D.E, **guide de transparence budgétaire, les meilleures pratiques de l'O.C.D.E**, 2001, pp 02-12, [on line], disponible sur le: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.

الجدول رقم (05): تجربة بعض الدول الأعضاء لمنظمة (OCDE) في مجال الإصلاح الميزاني¹

استراليا	كند	فرنسا	نيوزيلندا	الو.م.إ
استعمال موازنة البرامج والتسيير القائم على النتائج	استعمال موازنة البرامج والتسيير القائم على النتائج	استعمال موازنة البرامج والتسيير القائم على النتائج	استعمال موازنة البرامج والتسيير القائم على النتائج	استعمال موازنة البرامج والتسيير القائم على النتائج
أدوات التسيير القائم على النتائج				
التصاريح الموازنية السنوية: وهي الأدعاءات المتوقعة لكل هيكل خلال النشاط الموازني الموالي.	-التقرير الخاص بالمخططات والأولويات الوزارية: يقدم الى البرلمان. -مستند البرنامج: يبين الخطوط العريضة للالتزامات الرئيسية في إطار النتائج للسنوات الثلاث القادمة. -تحديد المهمة، الأهداف الإستراتيجية، النتائج المنتظرة. -مؤشرات الأداء وموازنة النفقات بقاعدة تعدد السنوات. -تقارير متاحة على الانترنت.	-المشروع السنوي للأداء الذي يرافق الملاحق المتصلة بمشروع قانون المالية. -عرض الأهداف، الأنشطة، النتائج المنتظرة، المؤشرات، الإعتمادات الممنوحة على أساس متعدد السنوات للنفقات للسنة (n+1) لكل وزارة او تنظيم.	المخططات الإستراتيجية للوزارات التي تحدد الأولويات الرئيسية للوزارة، المقررة من خلال مستند الأهداف الرئيسية للدولة، والتي يتضمنها عقد الأداء للمدير العام، بحيث تكون قابلة للقياس، قابلة للتحقق ومتمركزة على النتائج.	المخططات الإستراتيجية و تخص فترة ستة سنوات لكل الوزارات والهيئات التي تعرض مهامها وأهدافها على الأجل الطويل والتي تعبر بالنتائج. -المشروع السنوي للنتائج خاص بكل وزارة. -تقارير متاحة في الانترنت.
-التقارير السنوية: تصدر وتناقش في البرلمان تتضمن تحليل مفصل لدرجة تقدم البرامج وتحقق الأدعاءات المتوقعة.	-تقرير وزاري حول المردود يقدم للبرلمان في نفس الوقت مع الميزانية السنوية للنتائج يبين النتائج المحققة مقارنة بما تضمنته تقارير المخططات والأولويات. -تقارير متاحة على الانترنت.	-التقرير السنوي للأداء: يقدم للبرلمان في إطار التصويت على قانون ضبط الحساب، يبين النتائج المحققة مقارنة بما تضمنه المشروع السنوي للأداء	-معلومات عن النتائج تنشر بالتدريج. -تنشر العديد من الوزارات تقرير تقدم فيه ملخص حول وضعية الأدعاءات.	التقارير السنوية للنتائج: تقارن الأنشطة بالنتائج المرتبطة بها في المشروع السنوي وتتضمن أسباب الانحرافات وتحدد معايير التحسين والتقويم. -قانون يحدد نتائج وإدعاءات الدولة.

¹ - Source : Ministère des Finance , **Projet de modernisation des systèmes budgétaires** , rapport sur les options de budgétisation , sous composante 1.1 budgétation pluriannuelle, Avril 2005, p03-04

الفقرة الثانية: إصلاح نظام الميزانية في فرنسا من خلال LOLF

لقد كان للبرلمان الفرنسي دورا بارزا في تكريس مشروع إصلاح نظام الميزانية ليكون هذا الأخير أكثر شفافية ووضوح في تحديد الأهداف الميزانية وتكريس السياسات العمومية، وكذا التسهيل على نواب البرلمان مراقبة تسير الأموال العمومية وتقييم أداء الجهاز الحكومي،¹ وبالتالي كانت اهتمامات البرلمان الفرنسي منصبة حول المطالبة بإعادة النظر في أمر 02 جانفي 1959 المتعلق بقوانين المالية والذي يجب أن يصدر في شكل قانون عضوي، والذي يعرف بـ: "LOLF".²

صدر القانون العضوي رقم 2001-692 المتعلق بقوانين المالية في فرنسا بتاريخ 01 أوت 2001، ودخل حيز التنفيذ بالتدرج-انتقاليا- وذلك تطبيقا لنص المادة 61 ومايليها، حيث يعتبر قانون المالية لسنة 2006 أول قانون يكرس بصفة كلية أحكام (LOLF)، وفي سنة 2007 تم التصويت لأول مرة على قانون تسوية الحسابات وفق الأحكام الجديدة.³

لقد تضمن (LOLF) إصلاحات تهدف أساسا إلى:⁴ تكريس مبادئ التسيير العمومي الحديث في مجال المالية العمومية (أولا)، تقوية سلطة البرلمان في مجال المالية العمومية (ثانيا).

أولا: تكريس مبادئ التسيير العمومي الحديث في مجال المالية العمومية

تتمثل مبادئ التسيير العمومي الحديث في مجال المالية العمومية أساسا في فعالية النفقات العمومية وارتباطها بأهداف واضحة قابلة للقياس مع ضرورة تكريس الشفافية في

¹ - ساهم البرلمان الفرنسي في إعداد مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ولا سيما من خلال التقارير الدورية للسيدان: لامبير (Lambert) و ميغو (Migaud) التي دفعت بالحكومة إلى السير في نفس الاتجاه والإسراع في وضع دستور مالي يوطر المالية العمومية، انظر في ذلك: فرنسيس كيرول، "هل يجب تعديل الدستور المالي" الجديد من أجل المساهمة في إصلاح المالية العامة؟"، مجلة القانون العام وعلم السياسة، ع05، 2006، صص 1409-1424. (نسخة صادرة باللغة العربية عن شركة الجزائرية للكتاب).

² - La loi organique n° 2001-692 du 01-08-2001, relative aux loi des Finances, JORF du 02-08-2001, en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

³ - جان ارتوي، "القانون الأساسي المتعلق بقوانين المالية دخل فعلا حيز التنفيذ في عام 2006"، مجلة القانون العام وعلم السياسة، ع05، 2006، صص 1403-1408. (نسخة صادرة باللغة العربية عن شركة الجزائرية للكتاب).

⁴ - آلان باريانت (Alain Pariente)، "مسعى الأداء المتحدر من القانون الأساسي المتعلق بالقوانين المالية: ماهي آفاقه"، مجلة القانون العام وعلم السياسة، ع01، 2006، ص39. (نسخة صادرة باللغة العربية عن شركة الجزائرية للكتاب).

إعداد وتنفيذ الميزانية وكذا تحديد المسؤوليات واعتماد المرونة في التسيير مع التأكيد على مراقبة الأداء من خلال تقييم النتائج المحققة مقارنة بالأهداف المخطط لها.¹

وفي هذا الصدد فقد اتجه المشرع الفرنسي من خلال (LOLF) الى تكريس هذه المبادئ ، وذلك من خلال:

1- إعداد ميزانية قائمة على منطق النتائج،² حيث تم الربط بين ميزانية الدولة والسياسات العمومية من خلال تصنيف النفقات العمومية الى مهمات وبرامج تتضمن أهداف تعكس التوجهات السياسات، الاقتصادية والاجتماعية للدولة.³

ونتيجة لذلك ظهرت الميزانية متعددة السنوات او كما يصطلح عليها بالبرمجة المتعددة السنوات والتي تعكس السياسات العمومية المخطط لها من خلال تقدير موارد الدولة وأعبائها على المدى المتوسط مع الإبقاء على إمكانية مراجعتها من خلال التصويت على الميزانية العامة للدولة لكل سنة وبالتالي أصبحت ميزانية الدولة إطار قانوني لمناقشة وتكريس السياسات العمومية.⁴

مع العلم أن الميزانية المتعددة السنوات لا تشكل خروج على مبدأ سنوية الميزانية لان صلاحيات البرلمان في منح الرخصة المالية متجددة كل سنة مالية وله أن يراجع الإعتمادات الإجمالية المرخص بها في إطار الميزانية متعددة السنوات.

تتضمن الميزانية المتعددة السنوات مبالغ الإيرادات المقدر تحصيلها مع مراعاة مؤشرات الاقتصاد الكلي المتنبأ بها، وكذا اسقاف النفقات المرخص بها لمدة ثلاث سنوات مقبلة وفق

¹ - Jean-Christophe Savineau, "La modernisation de la dépense publique vue d'en bas", **RFFP**, n°101, L.G.D.J, France, 2008, pp237-241.

² - L'art 01 de la loi organique n° 2001-692, Op cite.

³ - L'art 07 de la loi organique n° 2001-692, Op cite.

⁴ - لم ينص (LOLF) صراحة على الميزانية المتعددة السنوات ولكنه أشار من خلال نص المادة 48 على ضرورة التزام الحكومة بتقديم تقرير للبرلمان يتضمن "تطور الاقتصاد الوطني وتوجهات المالية العامة" على المدى المتوسط وكذا التزامات فرنسا اتجاه الاتحاد الأوربي، وبعد التقرير الذي تقدم به كل من السيدان: A.lambert و D.migaud في أكتوبر 2006 والمتعلق بـ: «La mise en œuvre de la LOLF» والذي اخذ به "مجلس عصرة السياسات العمومية" وكرسه أيضا التعديل الدستوري لسنة 2008 من خلال نص المادة 34، وبذلك تم اعتماد ميزانية متعددة السنوات لأول مرة في فرنسا لتشمل ثلاث سنوات من 2009 الى 2011.

Voir: Michel Bouvier, "Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès", **RFFP**, n°103, L.G.D.J, France, 2008, pp03-10.

مهمات وبرامج قطاعية تعكس السياسات العمومية المخطط لها على المدى المتوسط، ويبقى دور الميزانية العامة للدولة في الترخيص السنوي لتحصيل موارد الدولة وكذا تنفيذ اعتمادات الدفع السنوية التي تخصم من الإعتمادات الإجمالية للبرامج المرخص بها في إطار النفقات المتوسط المدى.¹

وعلى اعتبار أن ميزانية الدولة موجهة أساسا لتحقيق أهداف محددة في إطار السياسات العمومية المخطط لها، فقد اعتمد المشرع الفرنسي تصنيف النفقات وتخصيصها الى "مهمات" أساسية للدولة قد تخص وزارة واحدة أو أكثر تتضمن هذه المهمات "برامج" موزعة حسب كل وزارة وهي الأخرى موزعة الى عدة "أنشطة" مرتبطة بمؤشرات أداء قابلة للقياس الكمي والنوعي تسهل على هيئات الرقابة المالية تقييم النتائج المحققة فعلا ومقارنتها بالنتائج المنتظرة.²

وعليه فقد تولى المشرع الفرنسي على التصنيف التقليدي للنفقات القائم على منطق الوسائل والذي كان يكتفي بالتقسيم الإداري للنفقات.

2- المرونة في التسيير مع توسيع دائرة المسؤولية: لا يكتفي نظام الميزانية القائم على منطق النتائج في فرنسا على تصنيف النفقات الى برامج وفقط بل يتطلب أيضا تقديم مشروع سنوي للأداء PAP خاص بكل دائرة وزارية يرفق مع الملاحق التفسيرية لمشروع قانون المالية للسنة،³ 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،⁴ وممارسة سلطته السلمية على المسؤولين المفوض لهم تسيير اعتمادات الأنشطة.

¹ - Michel Bouvier, "Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès", Op cite, pp06-07.

² - L'art 07 de la loi organique n° 2001-692, Op cite.

³ - L'art 51/5 de la loi organique n° 2001-692, Op cite.

⁴ - L'art 05 de la loi organique n° 2001-692, Op cite.

وفي المقابل هو مطالب بتبرير كل اقتراحاته أمام البرلمان سواء في إطار إعداد المشروع السنوي للأداء أو في إطار طريقة تسييره للاعتمادات الموضوعة تحت سلطته، ولاسيما ماتعلق بتحويل الإعتمادات بين الأنشطة التابعة للبرنامج المكلف به. كما أن مسؤول البرنامج مطالب بتقديم التقرير السنوي للأداء (RAP) المرفق لمشروع قانون ضبط الحساب،¹ والذي يسمح لنواب البرلمان معرفة النتائج المحققة مقارنة بالنتائج المنتظرة، ومساءلته-مسؤول البرنامج- على حجم التجاوزات والانحرافات المثبتة.

ثانيا: تقوية سلطة البرلمان في مجال المالية العمومية

توجه المشرع الفرنسي من خلال إصلاح نظام الميزانية الى تعزيز صلاحيات البرلمان، وذلك من خلال الإجراءات الجديدة التي تضمنها (LOLF) بمناسبة مناقشة والتصويت على قانون المالية للسنة وكذا إجراءات مناقشة التقرير السنوي للأداء في إطار التصويت على قانون ضبط الحسابات.

1- صلاحيات البرلمان في مناقشة والتصويت على قانون المالية للسنة: حيث اعتمد المشرع الفرنسي في إطار تعزيز صلاحيات البرلمان في مجال مناقشة والتصويت على قانون المالية للسنة على تكريس مبادئ الشفافية وصدق الميزانية من خلال طريقة تقديم وعرض مشروع قانون المالية للسنة الذي يرفق بالمشروع السنوي الخاص بكل برنامج وكذا ملاحق تفسيرية تبرر التقديرات الميزانية وذلك وفق آجال تسمح لنواب البرلمان بإجراء مناقشات مستفيضة.² كما يشترط (LOLF) لأجل تحويل الإعتمادات بين المهام والبرامج الرخصة البرلمانية.³

2- صلاحيات البرلمان في مناقشة والتصويت على قانون ضبط الحسابات: بالإضافة الى صلاحيات نواب البرلمان في مناقشة مسؤولي البرامج عند مرحلة التنفيذ سواء من خلال لجان التحقيق أو إجراء الاستجواب، فلهم أيضا مناقشة مشروع قانون ضبط الحسابات والذي يرفق بالتقرير السنوي للأداء وكذا تقرير مجلس المحاسبة، حيث يتم تقييم نتائج الأداء

¹ - L'art 54/4 de la loi organique n° 2001-692, Op cite.

² - Voir: Le titre V: De l'information et du contrôle sur les finances publiques, Chapitre I: l'information, Les arts de 48 a 56 de la loi organique n° 2001-692, Op cite

³ - L'art 12 de la loi organique n° 2001-692, Op cite.

المحققة ومقارنتها بالنتائج المنتظرة وكشف مواطن الخلل والانحرافات وتقويمها ومساءلة مسؤولي البرامج والأنشطة في حدود صلاحياتهم.¹

الفرع الثاني: إصلاح نظام الميزانية في تونس والمغرب

توجهت كل من تونس والمغرب نحو إصلاح نظام الميزانية من خلال الاستعانة بالمعايير الدولية في تكريس نظام الميزانية القائم على النتائج، وكانت هناك ورشات عمل بالشراكة مع عدد من الأجهزة الدولية المختصة في هذا المجال ولاسيما OCED, FMI , SIGMA....

وللاشارة فقد اتبعت كل من تونس والمغرب أسلوب التدرج في تجسيد الإصلاحات مما نتج عنه غياب إطار قانوني شامل ومكتمل طيلة مدة الإصلاحات، وهذا ما سيوضح من خلال مايلي:

الفقرة الأولى: إصلاح نظام الميزانية في تونس

مرت التجربة التونسية في مجال إصلاح الميزانية بعدت مراحل، سواء من حيث التدرج في إصدار النصوص القانونية المؤطرة للإصلاح الميزاني(أولاً)، او من حيث تجسيد مضمون الإصلاحات و المدة الزمنية المتعلقة بتعميمها على مختلف الوزارات والسلطات العمومية(ثانياً).

¹ – Voir: Le titre V: De l'information et du contrôle sur les finances publiques, Chapitre II: contrôle, Les arts de 57 a 60 de la loi organique n° 2001-692, Op cite.

أولاً: التدرج في إصدار النصوص القانونية المؤطرة للإصلاح الميزاني

لقد توجه المشرع التونسي في إطار إصلاح نظام الميزانية نحو نظام التسيير القائم على النتائج، وقد تدرج في سن النصوص القانونية المؤطرة للإصلاح الميزاني بهدف الاستفادة من الممارسة العملية في استنتاج الطرق السليمة للتأطير الميزاني الجديد.¹

حيث يعتبر من أهم النصوص القانونية والتعديلات المتتالية المتعلقة بالإصلاح الميزاني:

- الأمر عدد 242 لسنة 2003 المؤرخ في 24 نوفمبر 2003 المتعلق بإحداث وحدة تصرف حسب الأهداف لإنجاز مشروع تطوير التصرف في ميزانية الدولة وبضبط تنظيمها وطرق سيرها،
- القانون الأساسي عدد 42 لسنة 2004 المؤرخ في 13 ماي 2004، المنقح والمتمم للقانون الأساسي للميزانية عدد 53 المؤرخ في 08 ديسمبر 1967.
- الأمر عدد 893 لسنة 2007 المؤرخ في 10 أبريل 2007 المتعلق بإحداث لجنة وزارية لتنسيق وقيادة مشروع تطوير التصرف في ميزانية الدولة حسب الأهداف وبضبط مشمولاتها وتركيباتها وطرق تسييرها،
- الأمر عدد 2899 لسنة 2008 المؤرخ في 25 أوت 2008 المتعلق بإحداث وحدات تصرف حسب الأهداف لإنجاز مشروع تطوير التصرف في ميزانية الدولة وبضبط تنظيمها وطرق سيرها، المنقح والمتمم بالأمر عدد 385 لسنة 2014 مؤرخ في 17 جانفي 2014،
- منشور رئيس الحكومة عدد 42 المؤرخ في 23 جوان 2012 حول إعداد إطار القدرة على الأداء للسياسات العمومية، المنقح والمتمم سنة 2014،
- الأمر عدد 2878 لسنة 2012 المؤرخ في 19 نوفمبر 2012 المتعلق بمراقبة المصاريف العمومية،

¹ - وزارة المالية التونسية، وحدة التصرف حسب الأهداف لتركيز منظومة التصرف في ميزانية الدولة لدى وزارة المالية، نحو تطوير منظومة التصرف في المالية العمومية، تونس، 2015، ص ص 34-36. متوفرة على موقع الانترنت: www.gbo.tn

- الأمر عدد 3407 لسنة 2012 المؤرخ في 31 ديسمبر 2012، المنقح والمتمم للأمر عدد 728 لسنة 1999 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتعلق بتبويب ميزانية الدولة،
- قرار رئيس الحكومة مؤرخ في 25 نوفمبر 2013 يتعلق بضبط إجراءات البرمجة السنوية للنفقات والتأشير عليها بالنسبة للوزارات المعنية بالتجارب النموذجية لنظام التصرف في الميزانية حسب الأهداف،

وعليه يمكن القول أن المشرع التونسي سعى الى تهيئة البيئة التنظيمية والإدارية وتكوين العنصر البشري قبل الشروع في إصلاح الميزانية.

ثانيا: مضمون الإصلاحات ومراحل التدرج في تكريسها

اعتمد المشرع التونسي التسيير القائم على النتائج في مجال إصلاح نظام الميزانية، وذلك بهدف الربط بين ميزانية الدولة والسياسات العمومية باعتبار الميزانية آلية قانونية تضمن تمويل وتحديد الأهداف التنموية في إطار تحقيق السياسات العمومية مع مراعات معطيات الاقتصاد الكلي والتوازنات المالية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تحقيق النجاعة والفعالية في تسيير الأموال العمومية وتفعيل مبادئ الشفافية والمساءلة.¹

لهذا اعتمد المشرع التونسي على جملة من الركائز و الأطر القانونية لتركيز منظومة التسيير القائم على النتائج، تتمثل أساسا في:

- تبويب ميزانية الدولة حسب البرامج: وذلك بتصنيف النفقات العمومية وفق مهمات تتضمن جملة من البرامج موزعة على مختلف الهيئات الوزارية والمؤسسات العمومية، وتصنف البرامج الى عدة أنشطة وبرامج فرعية تعكس السياسات العمومية حسب كل قطاع.

¹ - منشور رئيس الحكومة ع 42 المؤرخ في 23 جوان 2012 حول إعداد إطار القدرة على الأداء للسياسات العمومية، المنقح والمتمم سنة 2014، تونس، ص ص 01-05.

- اعتماد إطار النفقات متوسط المدى: وذلك بتقدير موارد الدولة وأعباءها وفق السياسات العمومية المخطط لها مع مراعاة معطيات التوازن المالي والاقتصادي للدولة لمدة ثلاث سنوات مقبلة، مع تحيينها سنويا بمقتضى قانون المالية للسنة.¹
- استحداث إطار القدرة على الأداء: وذلك من خلال دعم ميزانية الدولة بوثائق تساهم في تحديد محتوى البرامج بدقة وتدعم شفافية وصدق الميزانية وتسهل عملية المراقبة وتقييم النتائج المحققة فعلا، حيث تتمثل هذه الوثائق في: "المشروع السنوي للقدرة على الأداء" والذي يصاحب الميزانية ليحدد بالنسبة لكل برنامج الأهداف والنتائج المنتظرة ومؤشرات قياس الأداء، و"التقرير السنوي للقدرة على الأداء" والذي يرفق مع مشروع قانون غلق الميزانية ليضبط حصيلة نتائج الأداء ومقارنتها بالنتائج المنتظرة وتحليل الانحرافات وتقويمها.²

لقد كانت أول تجربة في إعداد ميزانية حسب الأهداف سنة 2012 لتشمل خمسة (05) وزارات نموذجية، وفي سنة 2013 تم توسيع التجربة على وزارات الدفعة الثانية والتي شملت (04) وزارات إضافية، وفي سنة 2014 طبقت أيضا على الدفعة الثالثة التي أضافت تسعة (09) وزارات، وبعدها استمر العمل على تعميم التجربة لتشمل الوزارات والمؤسسات السيادية.³

لقد استفادة تونس من دعم المنظمات الدولية في مجال إصلاح نظام الميزانية، ولاسيما دعم البنك الدولي في المجال التقني، والدعم المالي والتقني المقدم من طرف الاتحاد الأوروبي المقدر ب:(30) ثلاثين مليون اورو وكذا الدعم التقني والمالي المقدم من الجانب الفرنسي المقدر ب:(02) مليون اورو، وحاليا تونس تبذل جهود مكثفة و متواصلة في سبيل تأطير

¹ - للشرح أكثر انظر: العربي الزواوي، إطار النفقات متوسط المدى، مداخلة مقدمة في إطار يوم تكويني بوزارة التعليم العالي والبحث العلميين تونس، 2016. متاحة على الانترنت: www.gbo.tn

² - للشرح أكثر انظر: رياض الزعيم، حوار التصرف ووثائق القدرة على الأداء، مداخلة مقدمة في إطار يوم تكويني بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي التونسية، تونس ص 14 ومايليها. متاحة على الانترنت: www.gbo.tn

³ - محسن الفازع، التصرف في الميزانية حسب الأهداف، مداخلة مقدمة في إطار دورة تكوينية بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي التونسية، تونس، 2016، ص ص 23-24. متاحة على الانترنت: www.gbo.tn

نظام الميزانية القائم على النتائج من خلال تحديث القانون الأساسي للميزانية، إصلاح نظام المحاسبة العمومية، توسيع نطاق الرقابة المالية وتحديثه و ملائمة نظام المعلوماتية.¹

الفقرة الثانية: إصلاح نظام الميزانية في المغرب

لقد باشرت المملكة المغربية إصلاح نظام الميزانية منذ سنة 2001 واعتمدت التدرج والمرحلية من خلال اتخاذ جملة من النصوص التنظيمية والمناشير التي تبقى قيمتها القانونية ضعيفة،² مقارنة بمضمون الإصلاحات الجوهرية الرامية الى تكريس مبادئ التسيير العمومي الحديث وتعزيز صلاحيات البرلمان في مجال الميزانية (أولا)، الى غاية صدور القانون التنظيمي 13-130 لقانون المالية³، الذي تضمن مجموعة القواعد و الأطر التي تركز نظام تدبير الميزانية القائم على النتائج (ثانيا).

أولا: التدرج في تكريس المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية

حيث تم ابتداء من سنة 2001 الشروع في تحيين النصوص القانونية المتعلقة بإعداد وتنفيذ قانون المالية،⁴ ومن بين هذه النصوص نجد:

1- منشور الوزير الأول الصادر في 25 ديسمبر 2001 المتعلق بتعديل البرمجة والتنفيذ الموازني للدولة، وقد تضمن هذا المنشور جملة من التدابير تتمثل أساسا في إعتماد مقاربة جديدة لتدبير الموازنة تركز على النتائج بتقنية شمولية الإعتمادات و منح صلاحيات أكبر للمسؤولين اللامركزيين.

¹ - المرجع السابق، ص ص 25-26.

² - Mohamed Haraket, **Les finances publique a l'épreuve de la transparence et de la performance**, 1^{ère} éd, El Maàrif Al Jadida, Rabat, Maroc, 2010, p191.

³ - القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية الصادر بموجب ظهير شريف رقم 62-15-1 المؤرخ في 02 جوان 2015، ج.ر.ع 6370 المؤرخ في 2015/06/18.

⁴ - Royaume du Maroc, Direction du budget, « la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats, p:06 sur site : [http:// www.cafrad.org/ Works shop/ Rabat 25-28_05_09/ la_ nouvelle_ approche_ budgetaire.pdf](http://www.cafrad.org/Works%20shop/Rabat%2025-28_05_09/la_nouvelle_approche_budgetaire.pdf). consulté (05-02-2017).

2- المرسوم رقم 02 جانفي 2676 الصادر في 31 ديسمبر 2001 المعدل للمرسوم رقم 2.98.401 الصادر في 26 أبريل 1999، والمتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية وتضمن هذا التعديل تبسيط إجراءات تحويل للاعتمادات من سطر إلى آخر داخل نفس الفقرة في فصل الميزانية المتعلقة بنفقات المعدات المختلفة، ويندرج هذا التبسيط في إطار شمولية الإعتمادات.

3- مرسوم 24 ديسمبر 2004 المعدل و المتمم لمرسوم 26 أبريل 1999 الذي يهدف إلى توسيع حرية الأمر بالصرف و تحميله المسؤولية على نتائجه.

4- منشور الوزير الأول الصادر في 20 أبريل 2005 المتعلق بنظام التدبير المندمج للنفقات العامة.

5- منشور الوزير الأول رقم 2007/03 المتعلق بالإطار المتوسط المدى للنفقات العامة.

ومهما كانت أهمية هذه النصوص والوثائق، فإنها لا ترقى إلى مستوى الإطار القانوني الملائم لتأطير إصلاح جوهرى لنظام الميزانية، وذلك لأن مضامين النصوص الصادرة موجهة فقط لإصلاح بعض الإجراءات الإدارية لإعداد وتنفيذ الميزانية، وهي تدابير داخلية للحكومة، في حين أن المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية لاتهم الحكومة بمفردها، بل لا بد من تدخل البرلمان.

هذه المسألة تداركها المشرع المغربي ولو نسبيا من خلال دستور 2011،¹ حيث تم من خلاله تعزيز وتقوية دور البرلمان في المجال المالي سواء من خلال الإعداد والمناقشة والتصويت على الميزانية، أو من خلال مراقبة تنفيذها.

بعد هذا الإصلاح الدستوري الهام، أصبح الحديث أكثر جدية حول ضرورة إصلاح القانون التنظيمي للمالية، هذا الإصلاح الذي استهدف ثلاث (3) محاور أساسية، تتمثل أساسا في:²

- تعزيز نجاعة التسيير العمومي،

¹ - ظهير شريف رقم 91.11.1 المؤرخ في 29 جويلية 2011، المتعلق بتنفيذ الدستور، ج.ر.ع 5964 مكرر المؤرخ في 2011/07/30.

² - دليل وزارة المالية والاقتصاد، مضمون القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية، المملكة المغربية، 2015، متوفر على موقع الانترنت: <https://www.finances.gov.ma>

- تقوية شفافية المالية العمومية،

- وأخيرا تعزيز دور البرلمان في مراقبة الميزانية.

لقد كرست المملكة المغربية تدريجيا المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية من خلال قانون المالية لسنة 2014 كتجربة أولى، طبقت على بعض القطاعات الوزارية وخصصت لتكريس الهيكلية البرمجية للنفقات وإعداد مشاريع نجاعة الأداء، أما المرحلة التجريبية الثانية فكانت من خلال قانون المالية لسنة 2015 لتشمل وزارات أخرى وخصصت لتطبيق للبرمجة متعددة السنوات.¹

وبعد صدور القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية والذي دخل حيز التنفيذ تدريجيا ابتداء من جانفي 2016،² أصبحت الركائز الأساسية التي يتمحور حولها مشروع إصلاح الميزانية القائم على منطق النتائج مكتملة وواضحة المعالم و مؤطرة قانونا.

ثانيا: أدوات تركيز المقاربة الجديدة من خلال القانون التنظيمي لقانون المالية

1- تصنيف النفقات حسب البرامج: حيث تركز الإعتمادات المخصصة لكل قطاع وزاري او مرفق من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وكذا الحسابات المرصودة لأموال خصوصية برنامجا معيناً يتضمن مشاريع وعمليات تعكس إستراتيجية معينة للدولة مع مقارنة النوع الاجتماعي في تحديد مضمون البرامج والمشاريع، وبالتالي يتحدد دور ميزانية الدولة في تنفيذ السياسات العمومية من خلال طريقة برمجة النفقات العمومية.³

2- شمولية الإعتمادات: وتتمثل في تكريس المرونة ومنح الأمرين بالصرف حرية أكبر في تسيير الإعتمادات المالية،⁴ وذلك من خلال توسيع صلاحياتهم وتفويضهم في مجال تحويل

¹ - للشرح أكثر انظر: منشور رئيس الحكومة رقم 04/2015 المؤرخ في 18 جوان 2015 المتضمن إطلاق المرحلة الثالثة للميزانية المهيكلية حول البرامج والمركزة على نجاعة الأداء في إطار تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية، ص ص 01-02.

² - للشرح أكثر انظر: المادة 69 من القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية مرجع سابق.

³ - منشور رئيس الحكومة رقم 04/2015، مرجع سابق، ص 03.

⁴ - دليل وزارة المالية والخصوصية بالشراكة مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة حول إصلاح الميزانية: المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المركزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي، المغرب، 2005، ص ص 34-37. متوفر على موقع الانترنت:

<https://www.finances.gov.ma>.

ونقل الإعتمادات في حدود صلاحياتهم ومجال تدخلهم، مع تحملهم نتائج التسيير والالتزام بتحقيق الأهداف المسطرة.¹

3- استحداث التعاقد و عقود الشراكة: حيث يهدف التعاقد الى تعزيز العلاقة بين الإدارة المركزية ومصالحها الخارجية او المرافق المسيرة بصورة مستقلة،² أما عقود الشراكة فتكون بين الدولة والقطاع الخاص ومختلف أطراف المجتمع المدني،³ بهدف ترشيد النفقات العمومية وتحقيق المطالب الاجتماعية ومتطلبات التنمية، كما تركز عقود الشراكة الديمقراطية التشاركية وتدعم اللامركزية في تدبير الشؤون المحلية وتعزز مبادئ الشفافية والمساءلة في مجال تسيير الأموال العمومية.⁴

4- مشاريع وتقارير نجاعة الأداء: حيث يرفق مع مشروع قانون المالية للسنة عند تقديمه للبرلمان مشروع نجاعة الأداء لكل قطاع وزاري او بالأحرى مضمون كل برنامج من برامج ميزانية الدولة يحدد الأهداف المسطرة ومؤشرات الأداء التي تسمح بقياس وتقييم النتائج المتحصل عليها، كما يرفق مع مشروع قانون تصفية الميزانية عند عرضه على البرلمان تقرير سنوي لنجاعة الأداء تعده وزارة المالية تلخص من خلاله تقارير نجاعة الأداء لكل قطاع وزاري بهدف تقييم النتائج المحققة ومعرفة انحرافات تنفيذ الميزانية وتقييمها.⁵

5- اعتماد ميزانية متعددة السنوات: حيث يتم إعداد قانون المالية للسنة استنادا إلى برمجة ميزانية تمتد لثلاث سنوات، و تحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الظروف المالية و الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، حيث تهدف البرمجة المتعددة السنوات الى ربط تطور موارد وأعباء الدولة مقارنة بمعطيات الاقتصاد الكلي ومتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي تتضح الرؤية الإستراتيجية على المدى المتوسط.⁶

¹ - Hanane el Amraoui, "La gestion axée sur les résultats au Maroc", *Revue Marocaine d'Audit et de développement*, n°25, 2008,p276.

² - دليل وزارة المالية والخصوصية بالشراكة مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة حول إصلاح الميزانية، مرجع سابق، ص 31 ومايليها.

³ - Hanane el Amraoui, Op cite, p276.

⁴ - دليل وزارة المالية والخصوصية بالشراكة مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة حول إصلاح الميزانية، مرجع سابق، ص 38-39.

⁵ - منشور رئيس الحكومة رقم 2015/04، مرجع سابق ص 03.

⁶ - مرجع سابق، ص 04.

المطلب الثاني: مساعي إصلاح نظام الميزانية في الجزائر

لقد سعت الدولة الجزائرية كغيرها من الدول الى تكريس المعايير الدولية في مجال إعداد الموازنة العامة والرقابة عليها، حيث توجهت الى تحديث منظومتها القانونية المتعلقة بتسيير المالية العمومية من خلال اعتماد نظام ميزانية قائم على منطق النتائج و 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 المعلومة الميزانية.¹

كما يعتبر إصلاح النظام الميزاني في الجزائر من أهم الإصلاحات السياسية والاقتصادية المنتهجة في إطار إصلاح الدولة، حيث تعتبر ميزانية الدولة خطة مالية لتجسيد مخطط عمل الحكومة وتحقيق برنامج رئيس الجمهورية، وبالتالي فتسيير المالية العمومية هو من قبيل الأعمال السيادية التي تشغل كل من الحكومة والبرلمان.

حيث تسعى الحكومة من خلال قانون المالية للسنة تخصيص الموارد اللازمة لتسيير المرافق العمومية وتمويل المشاريع التنموية في شتى المجالات، أما بالنسبة للبرلمان فهو يراقب عمل الحكومة في إعداد ميزانية الدولة من خلال المصادقة على قانون المالية للسنة بهدف حماية القدرة الشرائية للمواطن والتخفيف من العبئ الضريبي قدر الإمكان و في إطار إصلاح نظام الميزانية فالحكومة تبحث عن المرونة في التسيير لتحقيق أهداف الإنفاق العمومي وتحقيق النتائج المطلوبة، والبرلمان بدوره يبحث عن الشفافية والوضوح والصدق في إعداد ميزانية الدولة حتى يتسنى له مراقبة نوعية التسيير وتقييم النتائج المحققة.

وفي هذا فقد توجهت الجزائر في إطار إصلاح نظام الميزانية منذ مطلع الألفية الثالثة نحو إصلاحات هيكلية تعزز من صلاحيات وزارة المالية في مجال تسيير المالية العمومية (الفرع الأول)، كما شرعت في إعداد مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية يؤطر المبادئ

¹ - للشرح أكثر انظر: 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 24/06/2018، ص 04.

الحديثة في إعداد وتنفيذ الميزانية ويحدد العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في تسيير المالية العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مباشرة إصلاحات هيكلية على مستوى وزارة المالية

ينعقد الاختصاص في مجال إعداد وتحضير ميزانية الدولة الى السلطة التنفيذية وذلك راجع الى عدة اعتبارات تؤهلها الى ذلك،¹ وتعتبر الوزارة المكلفة بالمالية الجهاز الإداري المختص بإعداد الميزانية من خلال إشرافها وتنسيقها مع مختلف الهيئات الإدارية لتقدير النفقات العمومية اللازمة لتنفيذ مخططات التنمية وتمويل المرافق العمومية مع مراعاتها للقدرة المالية للبلاد، كونها تشرف على عملية تحصيل الموارد المالية للدولة و تحوز على المعلومات والبيانات اللازمة لتحقيق التوازن المالي والاقتصادي.²

إن تزايد حجم النفقات العمومية ولا سيما النفقات التحولية ونفقات التجهيز في ظل محدودية الموارد المالية جعل من مسألة إعداد وتقدير ميزانية الدولة أمر جد صعب ويتطلب جهاز إداري كفى يتحكم في ترشيد خيارات الميزانية ومتابعة تنفيذها.

وهذا ما كرسه المشرع الجزائري من خلال إعادة هيكلة وتنظيم وزارة المالية وتعزيز صلاحياتها في مجال إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة،³ ولا سيما ماتعلق بإعادة تنظيم المديرية

¹ - منها اعتبارات سياسية كون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية بتنفيذ مخطط عملها، ومسؤولة على سير المرافق العمومية وضمان تمويلها وتقديم الخدمة العمومية للمواطن، كما أن هناك اعتبارات تقنية تتعلق بأهلية السلطة التنفيذية في إعداد الميزانية كون هذه الأخيرة عمل تقني يتطلب طاقم بشري له خبرة ودراية بمعطيات تسيير المالية العمومية وهذا ما يفقده البرلمان. للتفصيل أكثر، انظر: رشيد الميساوي، مرجع سابق، ص 124.

² - يعتمد وزير المالية في إعداد ميزانية الدولة أساسا على المديرية العامة للميزانية، التي تعتمد على معلومات وبيانات و إحصائيات توفرها مديريات عامة أخرى تابعة لوزارة المالية تفيدها في تقدير حجم الإيرادات ولاسيما: المديرية العامة للضرائب، المديرية العامة للجمارك، المديرية العامة للأموال الوطنية، المديرية العامة للتقدير والسياسات والمديرية العامة للاستشراف التي استحدثت مؤخرا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 13-423 المؤرخ في 18 ديسمبر 2013 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، حيث تساهم في اختيار التوجهات الاستراتيجية في مجال السياسة الاقتصادية وإعداد برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

³ - انظر المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، المعدل والمتمم، ج.ر.ع 75 المؤرخ في 2007/12/02.

العامة للميزانية وتوسيع صلاحياتها (الفقرة الأولى)، وإطلاق مشروع عصنة نظام الميزانية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إعادة تنظيم المديرية العامة للميزانية و توسيع صلاحياتها

إن مسألة إعداد ميزانية الدولة لا تقل أهمية عن باقي المهام المنوطة بوزير المالية،¹ ولا سيما في ظل تزايد حجم النفقات العمومية التي أصبحت تتطلب رشادة و حوكمة في برمجتها، وفق ما تقتضيه متطلبات التنمية والتوازنات الاقتصادية.

وفي هذا الصدد اتجه المشرع الجزائري منذ سنة 1998 نحو توحيد الهياكل المكلفة بإعداد ميزانية الدولة لتصبح تحت سلطة وزير المالية، حيث تم تحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز التي كانت تابعة لإدارة التخطيط لتصبح من مهام المديرية العامة للميزانية.²

وقد أكد المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية على توسيع صلاحيات وزير المالية في مجال إعداد الميزانية، من خلال إعادة هيكلة وتنظيم المديرية العامة للميزانية (أولا)، وتوسيع صلاحياتها (ثانيا).

أولا: إعادة تنظيم المديرية العامة للميزانية

تعتبر المديرية العامة للميزانية إحدى أهم أجهزة وزارة المالية في مجال تسيير المالية العمومية، فهي متواجدة منذ أول تنظيم لوزارة المالية، وكانت تعرف حينها بمديرية الميزانية والرقابة.³

¹ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995، المحدد لصلاحيات وزير المالية، ج.ر.ع 15 المؤرخ في 19/03/1995.

² - كان ذلك بموجب المرسوم 98-40 المؤرخ في 01 فيفري 1998 المتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، ج.ر.ع 05 المؤرخ في 08/02/1998.

³ - L'art 04 du décret n°63-127 du 19-04-1963 portant organisation du ministère des finances, J.O.R.A., n°23 du 19-04-1963.

ليتم فيما بعد إلحاق مديرية التخطيط والدراسات الاقتصادية بوزارة المالية، وإنشاء مديرية عامة للمالية لدى رئاسة الجمهورية وإعفاء وزير المالية من صلاحياته في مجال إعداد الميزانية.¹

وبصدور المرسوم رقم 71-259 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، تم تحديد دور كل من وزارة المالية وإدارة التخطيط في مجال إعداد نفقات التجهيز العمومي، حيث أصبحت مديرية الميزانية والمراقبة تتضمن إضافة إلى المديرية الفرعية لنفقات التسيير، مديرية فرعية لنفقات التجهيز مكلفة بإعداد ومتابعة ميزانية الدولة للتجهيز.²

وبقي الأمر على حاله في ظل المرسوم رقم 82-238 المتضمن تنظيم وزارة المالية،³ والذي ألغى بدوره المرسوم رقم 71-259، ونفس الشيء بالنسبة للمرسوم 85-202 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية،⁴ والذي ألغى بدوره المرسوم 82-238 السابق ذكره،

إن توجه الجزائر نحو سياسة اقتصاد السوق لم يغير في الأمر شيئا، حيث صدر المرسوم 90-190 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الاقتصاد،⁵ وأبقى على الوظيفة التقليدية لوزارة المالية والمتمثلة أساسا في توفير الموارد المالية وضمان التوازن المالي وفقط، أما برمجة نفقات التجهيز العمومي فهي من صلاحيات إدارة التخطيط، ونفس الشيء بالنسبة للمرسوم 95-55 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، لم يغير في الأمر شيئا سوى الرجوع إلى مصطلح وزارة المالية بدلا من وزارة الاقتصاد.⁶

¹ - دليل وزارة المالية، وزارة المالية خمسون سنة من الانجاز، الجزائر، 2012، ص 15. متوفر على موقع الانترنت: www.mf.gov.dz

² - المادة 06 من المرسوم رقم 71-259 المؤرخ في 19 أكتوبر 1971، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، ج.ر.ع 90 المؤرخ في 05/11/1971.

³ - المادة 30 من المرسوم رقم 82-238 المؤرخ في 17 جويلية 1982، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، ج.ر.ع 29 المؤرخ في 20/07/1982.

⁴ - المادة 04 من المرسوم رقم 85-202 المؤرخ في 06 أوت 1985، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج.ر.ع 33 المؤرخ في 08/08/1985.

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 90-190 المؤرخ في 23 جوان 1990، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الاقتصاد، ج.ر.ع 26 المؤرخ في 27/06/1990.

⁶ - المرسوم التنفيذي رقم 59-55 المؤرخ في 15 فيفري 1995، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج.ر.ع 15 المؤرخ في 03/03/1995.

وفي سنة 1998 تم التخلي تماما على إدارة التخطيط، وصدر المرسوم 98-40 المتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، حيث تم تحويل مهام مندوب التخطيط والمصالح الخارجية التابعة له لتصبح من أجهزة ومهام المديرية العامة للميزانية، وبالتالي تم توحيد الهياكل الإدارية المكلفة بإعداد ميزانية الدولة.

وهذا ما أكد عليه المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، حيث تختص المديرية العامة للميزانية بإعداد ميزانية الدولة من خلال هياكل إدارية على مستوى الإدارة المركزية و تساعد في ذلك أيضا مصالح خارجية.

حيث تشتمل على المستوى المركزي خمسة (05) أقسام تتمثل في:¹

- قسم التنمية البشرية،
- قسم تطوير النشاط الاقتصادي والاجتماعي،
- قسم التطوير الإداري والضبط،
- قسم تطوير المنشآت القاعدية الأساسية،
- قسم تلخيص الميزانية.

بالإضافة الى مديريات تتمثل في:

- مديرية التنظيم الميزاني والرقابة المسبقة للنفقات،
- مديرية الإعلام الآلي،
- مديرية إدارة الوسائل والمالية.

أما المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية فتشمل المديريات الجهوية للميزانية، المديريات الولائية للبرمجة ومتابعة الميزانية ومصالح المراقبة المالية للمؤسسات والهيئات و الإدارات العمومية وكذا البلديات والولايات.¹

¹ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، مرجع سابق.

ثانياً: توسيع صلاحيات المديرية العامة للميزانية

لقد كان هناك ازدواج هيكلي في إعداد ميزانية الدولة، حيث تختص وزارة المالية بإعداد نفقات التسيير أما نفقات التجهيز فهي من صلاحيات إدارة التخطيط، وهذا الأمر أدى إلى العديد من الإشكالات أهمها البطء في إجراءات إعداد ميزانية الدولة وغياب التنسيق بين الأجهزة الإدارية المكلفة بإعدادها وتداخل في الصلاحيات وغياب وتشتت المسؤوليات، بالإضافة إلى تضارب البيانات والمعطيات المتعلقة بإعداد الميزانية.

وبصدور المرسوم 98-40 المتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، أصبحت مهمة إعداد ميزانية الدولة وظيفة حصرية للمديرية العامة للميزانية، أي مكلفة ببرمجة جميع نفقات الدولة سواء نفقات التسيير أو نفقات التجهيز أو حتى النفقات المنجزة في إطار الحسابات الخاصة للخزينة.

حيث توسعت مهام المديرية العامة للميزانية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، لتشمل مايلي:²

- المساهمة في إعداد سياسة الميزانية، بالاتصال مع الهياكل والمؤسسات المعنية،
- المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي يخضع لمجال اختصاصها،
- دراسة واقتراح أي إجراء ضروري لترشيد نفقات الدولة وتحسين فعاليتها،
- إعداد مشروع الميزانية،
- ضمان تنفيذ ومتابعة تنفيذ الميزانية ومراقبتها وتقييمها،
- العمل على فتح المناصب المالية للمؤسسات والإدارات العمومية وتحويلها وإلغائها وإعادة توزيعها،
- المساهمة فيما يخصها في دراسة وتحضير وتطبيق الاتفاقيات والاتفاقات الدولية ذات الأثر المالي على ميزانية الدولة،

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 11-75 المؤرخ في 16 فيفري 2011، المحدد لصلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ع 11 المؤرخ في 20/02/2011.

² - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، مرجع سابق.

- متابعة إصلاح الميزانية وتنفيذها،

وفي إطار إصلاح عملية الميزانية تم تكليف المديرية العامة للميزانية بإعداد وتنفيذ مشروع عصرنة أنظمة الميزانية، حيث أصبحت تشمل ضمن هيكلها " مديرية عصرنة أنظمة الميزانية"، مكلفة هاته الأخيرة ب:¹

- متابعة مشروع عصرنة عملية الميزانية،
- اقتراح كل نص ذي طابع تشريعي وتنظيمي مرتبط بإصلاحات عملية الميزانية،
- تنفيذ ومتابعة التوجيهات المنبثقة عن مشروع عصرنة عملية الميزانية،
- تعميم مضمون إصلاح الميزانية.

تشمل مديرية عصرنة أنظمة الميزانية ثلاث (03) مديريات فرعية، تتمثل في:

- المديرية الفرعية لتنفيذ الإجراءات الجديدة،
- المديرية الفرعية لتنفيذ التركيبة المعلوماتية المرتبطة بإصلاح الميزانية،
- المديرية الفرعية للتنسيق بين إصلاحات الميزانية.

الفقرة الثانية: إطلاق مشروع عصرنة نظام الميزانية

لقد تبنت الدولة الجزائرية فكرة إصلاح نظام الميزانية منذ سنة 1998،² حيث تم تكليف وزارة المالية بقيادة المشروع ومتابعته الى غاية تجسيده فعليا، وقد كان من أهم أسباب ودوافع تحديث نظام الميزانية الأخذ بتوصيات بعض الهيئات والمنظمات الدولية الرامية الى تكريس الشفافية في تسيير المالية العمومية، والتي بدورها قدمت الدعم المادي والتقني للجزائر لاصلاح نظام الميزانية (أولا)، ولاسيما صندوق النقد الدولي و البنك العالمي.

¹ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364، مرجع سابق.

² - الجوزي فتيحة، مرجع سابق، ص215.

أما السبب الثاني فيتمثل في توجه المشرع الجزائري نحو تكريس مبادئ التسيير العمومي الحديث بهدف ترشيد الإنفاق العمومي وتكريس الحوكمة،¹ من خلال التخطيط متوسط المدى وربط النفقات بالسياسات العمومية وتعزيز الشفافية في تصنيف النفقات وعرض الميزانية وتوسيع نطاق المساءلة وتقييم الأداء في مجال تسيير المالية العمومية (ثانياً).

أولاً: مساهمة البنك الدولي في مشروع إصلاح نظام الميزانية

لقد وقعت الجزائر اتفاقية مع البنك الدولي في إطار دعم مشروع إصلاح نظام الميزانية من خلال القرض رقم 70470 الموقع عليها بتاريخ 2001/02/06 بمبلغ 18.4 مليون دولار، والتي دخلت حيز التنفيذ في 2001/07/17 وتنتهي بتاريخ 2009-02-28، غير أن الانطلاق الفعلي لمشروع إصلاح نظام الميزانية كان سنة 2003، وذلك بإسناد المهمة إلى فريق عمل يقوده "فرحات إيكن" لإجراء دراسات ومسوحات حول واقع نظام إعداد الميزانية في الجزائر ومجمل سلبياته ونقاط ضعفه.²

كما ساهم البنك الدولي أيضاً بدعم تقني من خلال تقديمه لتقارير وتوصيات تتعلق بشفافية تسيير المالية العمومية واليات دعم مناخ الأعمال في الجزائر، ولا سيما ماتعلق بضرورة الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بطبيعة الاستثمارات العمومية والوضعية الاقتصادية للبلاد بشكل دقيق وواضح.³

وفي هذا الصدد تم إبرام عقد بين الجزائر والبنك الدولي سنة 2004 لإعداد "مشروع إطار الموازنة العامة المتعددة السنوات" وكذا مشروع "تحسين تقديم موازنة الدولة" بتمويل من البنك الدولي، وقد استعانت الجزائر بالمؤسسة الكندية المختصة في تقديم خدمات الاستشارة

¹ - بن عزة محمد، مفهوم الإدارة بالأهداف في صياغة برامج الإنفاق العام ضمن موازنة الدولة، ضرورة حتمية و منطلق لإرساء مبادئ الحوكمة، الملتقى الوطني الثاني حول "متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة"، يومي 30-31 أكتوبر 2012، جامعة أكلي محند ولحاج، البويرة، ص10.

² - بوجطو حكيم، الموازنة العامة وآفاق العصرية- حالة الجزائر، رسالة ماجستير، المركز الجامعي بالمدينة، معهد العلوم الاقتصادية، 2008/2007، ص102.

³ - المرجع نفسه، ص103.

المتعلقة بإدارة وتسيير المشاريع الحكومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال إبرام اتفاقية حول منهجية "تحديث نظام الميزانية".¹

ثانيا: محاور إصلاح نظام الميزانية

يرتكز مشروع تحديث نظام الميزانية الذي أعدته مؤسسة (SOGEMA) تحت إشراف وزارة المالية على ثلاث محاور أساسية:²

1- إعداد إطار الميزانية المتعددة السنوات: وذلك من خلال إعداد خطة مالية لتنفيذ السياسات العمومية على المدى المتوسط، حيث يشترط التنبؤ بالظروف الاقتصادية والاجتماعية للبلاد على المدى المتوسط ومدى انعكاسها على السياسة الميزانية، وتقدير الموارد المالية للدولة ومدى تغطيتها للنفقات المقدرة وفق برامج تعكس ارتباط ميزانية الدولة بالخطة الإستراتيجية لكل قطاع على المدى المتوسط.³

حيث يتم تحضير ميزانية متعددة السنوات لفترة تشمل ثلاث سنوات تتضمن اسقاف النفقات والموارد المخصصة لها، ويتم إعداد إطار النفقات المتوسط المدى لكل دائرة وزارية وتحدد المبالغ المرخص بها سنويا من خلال قوانين المالية للسنة.

ونتيجة لما سبق فقد تم إعادة النظر في تقدير وتصنيف النفقات العمومية وطريقة عرضها، من خلال:⁴

¹ - Banque mondiale, Activité de banque mondiale en Algérie, sur site: http://siteresources.worldbank.org/Intalgerian/french/147273-1189771318522/21228300/Algeria_December_2006.pdf consulter :11-10-2017.

² - الجوزي فتحة، مرجع سابق، ص 118 ومايليها.

³ - وفي هذا الصدد فقد تم تكليف المديرية العامة للميزانية بموجب نص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، بإعداد مشاريع الميزانيات السنوية و المتعددة السنوات، وقد تضمن نص المادة 100 من قانون المالية لسنة 2017، تكريسا لإطار الميزانية المتعددة السنوات من خلال تحديد التمويل التقديري للتكاليف النهائية للميزانية العامة للدولة للفترة الممتدة من 2018-2019 بصفة إجمالية، دون تحديد التقديرات الخاصة بكل دائرة وزارية.

⁴ - للشرح أكثر انظر: مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية، 2010/2011، ص116 ومايليها

- ربط النفقات العمومية بأهداف وبرامج محددة مرتبطة بتنفيذ السياسات العمومية، وتخضع لمؤشرات كمية ونوعية لقياس الأداء وتقييم النتائج المحققة بعد تنفيذ الميزانية.
- تصنيف النفقات العمومية حسب الطبيعة الاقتصادية، ويتم هذا بعد توزيع النفقات حسب البرامج او كما يصطلح عليه حسب النشاط، حيث توزع النفقات المخصصة لكل برنامج الى أبواب تحدد الطبيعة الاقتصادية للنفقة والمتمثلة أساسا في: نفقات المستخدمين، نفقات تسيير المصالح، نفقات الاستثمار، نفقات التحويل،....
- تحسين طريقة عرض الميزانية لتكون أكثر شفافية و مقروئية ووضوح، من خلال تنوع وتعدد الجداول المرفقة مع قانون المالية للسنة، وكذا الملاحق التفسيرية والتقارير التي تتضمن الوضع الاقتصادي والاجتماعي للبلاد وكل الوثائق التي تبرر مبالغ النفقات.

2- إعداد نظام معلوماتية: وذلك من خلال استعمال التكنولوجيات الحديثة في مجال تسيير المالية العمومية، حيث يتم إعداد شبكة معلومات تضمن متابعة تنفيذ الميزانية على جميع المستويات المركزية واللامركزية، ويعرف هذا البرنامج بالنظام المدمج لتسيير الموازنة (SIGB) يتم تثبيته عند الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ولدى مصالح وزارة المالية المسؤولة عن تنفيذ الميزانية.¹

يهدف نظام المعلوماتية أساسا الى توفير قاعدة معلومات كلية وأنية حول ظروف تنفيذ الميزانية والتأكد من مدى تطابق عمليات الأمرين بالصرف مع المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين وكشف الانحرافات.

وفي هذا السياق تم إنشاء وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية وهي تحت وصاية الوزير المكلف بالمالية، بحيث تتولى الوكالة المهام الآتية:²

¹ - في هذا الصدد تم إدراج ضمن مهام مديرية عصرنة أنظمة الميزانية التابعة للمديرية العامة للميزانية والمستحدثة بموجب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، مهمة تصميم وسائل المعلوماتية المرتبطة بعصرنة أنظمة الميزانية ومتابعة تنفيذها، مكلفة بها المديرية الفرعية لتنفيذ التركيبة المعلوماتية المرتبطة بإصلاح الميزانية.

² - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 08-94 المؤرخ في 10 مارس 2008، المتضمن إنشاء وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية وتنظيمها ومهامها وسيورها، ج.ر.ع 14 مؤرخ في 2008/03/12.

أ- المساهمة في تصميم وتطوير وتنسيق نشر الأنظمة الجديدة للإعلام الخاص بالميزانية والمالية والمحاسبة التابعة للدولة ويكون ذلك بالاتصال مع هياكل وزارة المالية والوزارات والمؤسسات المعنية،

ب- المساهمة في تعريف وتنفيذ سياسة الإعلام والتكوين التي تتجر عن نشر النظام المدمج لتسيير الميزانية على مستوى مصالح الدولة، وكذا نشر الأنظمة الجديدة للإعلام الخاص بالميزانية والمالية والمحاسبة التابعة للدولة،

ت- ضمان إيواء أنظمة الإعلام الآلي المركزية المتواجدة واستغلالها وصيانتها، وبهذه الصفة تساهم الوكالة فيما يأتي:

- تنفيذ المخطط التوجيهي للإعلام الآلي لوزارة المالية؛
- ضمان مجمل وظائف الإعلام الآلي المشتركة لاسيما في مجال تسيير معايير الأمن والهندسة التقنية؛
- ضمان مساعدة المستعملين بالاتصال مع مراكز الاختصاص لكل هيكل معني.

3- تكوين الموارد البشرية: حيث تقتضي منهجية إصلاح نظام الميزانية تكوين العنصر البشري المكلف بإعداد وتنفيذ ميزانية البرامج القائمة على النتائج، وفي هذا الصدد اعتمدت وزارة المالية منذ سنة 2004 برنامج تكوين تشرف عليه المؤسسة الاستشارية (CRC SOGEMA)¹، موجه لموظفي وزارة المالية ولاسيما إطارات المديرية العامة للميزانية بالإضافة الى إطارات بعض الوزارات الأخرى المكلفين بإعداد ومتابعة ميزانية الدوائر الوزارية، حيث تم برمجة 13 مقياس حول مشروع عصرنه نظام الميزانية (MSB) مقدم ل: 230 موظفين و إطارات.²

كما تم في إطار جلسة العمل المتعلقة بإستراتيجية إصلاح الميزانية والمنعقدة بتاريخ 04 جوان 2006 أين اجتمع وزير المالية بالخبير الاستشاري (CRC SOGEMA) تحديد عناصر الإصلاح المدرجة والتي يجب تحقيقها في مدة 04 سنوات ابتداء من سنة 2007

¹ - بوجطو حكيم، مرجع سابق، ص ص 111-112

² - المرجع نفسه، ص 112.

الى غاية 2010، حيث شملت برامج تكوين موجه الى 3800 متكون، منها إطارات المديرية العامة للميزانية، المديرية العامة للخزينة، المديرية العامة للمحاسبة، المسيرين الماليين لمختلف القطاعات الوزارية على المستوى المركزي وعلى مستوى المصالح الخارجية، بالإضافة الى بعض إطارات المؤسسات العمومية الوطنية.¹

الفرع الثاني: التوجه نحو إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية

رغم ماتضمنه التعديل الدستوري لسنة 1996 على أساس أن تأطير المالية العمومية يتم بموجب قانون عضوي، إلا أن مشروع هذا القانون لم يرى النور إلا بعد تحديد الركائز الأساسية المتعلقة بإصلاح أنظمة الميزانية سنة 2004 أين توجه المشرع الجزائري نحو إعداد مشروع قانون عضوي يؤطر المالية العمومية للدولة ويكرس مشروع عصنة أنظمة الميزانية، حيث تضمن البرنامج المسطر من طرف وزارة المالية بالاتفاق مع الخبير الاستشاري (CRC SOGEMA) سنة 2006 إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، غير أن مشروع هذا القانون عرف تأخرا كبيرا لاعتبارات سياسية وكذا لبعض الأسباب القانونية والتقنية.²

إن الضوابط والمبررات التي توجب إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (الفقرة الأولى)، تعكس مدى مساهمة هذا الاخير في إصلاح نظام الرقابة المالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مبررات تأطير المالية العمومية بموجب قانون عضوي

إن مسألة تأطير المالية العمومية بموجب قانون عضوي تحكمها عدت معطيات ومبررات، يمكن حصرها أساسا في: مبررات سياسية (أولا)، ومبررات قانونية (ثانيا).

¹ - للتفصيل أكثر، انظر:

- Stratégie en mise en œuvre de la reforme budgétaire en Algérie (2007-2010), synthèse projet de la modernisation des système budgétaires, ministère de la finances, Alger, octobre 2006.

² - الجوزي فتيحة، مرجع سابق، ص ص 28-29.

أولاً: المبررات السياسية

تعتبر مسألة تسيير المالية العمومية من أولويات الحكم الراشد، كونها تتعلق بتمويل المرافق العمومية وتلبية حاجيات المواطنين ولا سيما تمويل وتحسين خدمات التعليم والصحة وتحقيق التنمية التي ينتظرها كل مواطن ودافع ضريبة، كما أن السياسات العمومية المخططة لها من طرف الدولة في شتى المجالات وعلى مستوى كل القطاعات لا يمكن تجسيدها على أرض الواقع إلا من خلال ضبط خطة مالية تضمن تمويل برامج التنمية المخطط لها أو التي تقرها القوانين التوجيهية لبعض القطاعات، حيث يعتبر قانون المالية للسنة حجر الزاوية في تفعيل مختلف النصوص القانونية المتضمنة الخطط الإستراتيجية للتنمية في شتى مجالاتها ويترجم ماليا برنامج رئيس الجمهورية ومخطط عمل الحكومة.¹

لذلك تعتبر مسألة تسيير ومراقبة الأموال العمومية من أهم المسائل التي ينشغل بها نواب البرلمان باعتبارهم ممثلي الشعب، سواء من خلال التدخل في تحديد حجم الضرائب والرسوم الجمركية المفروضة على المواطن حتى لا تتقل كاهله ولا سيما إذا كانت غير مبررة، أو من خلال ضمان تلبية الحاجيات الأساسية للمواطن ولا سيما حقه في التنمية.

ونتيجة لذلك فقد أقرت معظم الدساتير مبادئ و أحكام تضمن صلاحيات البرلمان في مجال تسيير ومراقبة المالية العمومية، حيث يعتبر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية امتداد لأحكام الدستور وآلية تضمن تنظيم العلاقة بين السلطات السياسية في تسيير المالية العمومية.

بالإضافة الى ذلك فالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية هو تكريس لمبادئ الشفافية في مجال المالية العمومية كونه يحدد إجراءات إعداد وتقديم ميزانية الدولة والوثائق التفسيرية

¹ رئيس مجلس الأمة، مجلة مجلس الأمة، ع62، مجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2014.

المرتبطة بها وصلاحيات البرلمان في مراقبتها، كما يضمن أيضا عدم انحراف السلطة التنفيذية في إعداد قانون المالية للسنة وآجال وطريقة تقديمه أمام البرلمان.¹

وعليه فالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية يهدف أساسا إلى استقرار الممارسة التشريعية في مجال المالية العمومية ويكرس التوازن بين السلطات السياسية من خلال تنظيم العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في الميدان المالي وتحديد صلاحياتهما، على اعتبار المالية العمومية من المسائل السياسية الكبرى والتي يجب تأطيرها بموجب نصوص قانونية ذات طبيعة دستورية.

ثانيا: المبررات القانونية

على خلاف دستور 1976، والذي يصطلح عليه دستور برنامج فان التعديل الدستوري لسنة 1996 يعتبر دستور قانون، نظرا لاهتمامه بالقيمة المعيارية للنصوص القانونية، حيث تضمن هذا الأخير في أحكامه ما يصطلح عليه بالقوانين العضوية.

وفي هذا الصدد فقد حدد نص المادة 123 من التعديل الدستوري لسنة 1996 المجالات التي تنظم بموجب قوانين عضوية، والتي من بينها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وعليه أصبح من الضروري تعديل القانون 17/84، المتعلق بقوانين المالية لأنه مجرد قانون عادي، فهذا الأخير تعرض إلى العديد من التعديلات منها تعديل سنة 1988 وتعديل آخر سنة 1989 بالإضافة إلى تعديله بموجب بعض الأحكام القاعدية التي وردت في قانون المحاسبة العمومية 90-21، كما تضمنت بعض قوانين المالية للسنة تعديلات وأحكام قاعدية معدلة ومتممة للقانون 84-17، وهذا الأمر تسبب في إحداث نوع من الفوضى وعدم الاستقرار في مجال التشريع المالي.

رغم ماتضمنه نص التعديل الدستوري لسنة 1996 حول ضرورة تأطير قوانين المالية بموجب قانون العضوي، إلا أن هذا الأخير استغرق مدة زمنية طويلة لإصداره، حيث تذرعت

¹ - بوجطو حكيم، "أسباب عصرة نظام الموازنة العامة في الجزائر"، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، ع 07 جامعة البليدة، 2013، ص ص 184-

الحكومة في بادئ الأمر بالإصلاحات السياسية ولاسيما قانون الانتخابات وإجراء انتخابات تشريعية لسنة 1997 وتنصيب مجلس الأمة سنة 1998 وتحضير الانتخابات الرئاسية لسنة 1999 وإصدار القوانين المتعلقة بمجلس الدولة والمحاكم الإدارية وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان والقانون العضوي المتعلق بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان.

ومنذ بداية سنة 2000 تم إطلاق مشروع إصلاح الدولة والذي تضمن بين محاوره إصلاح نظام الميزانية وإصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، حيث تم إعداد مشروع هذا الأخير سنة 2005 وتقرر خلال اجتماع وزير المالية مع الخبير الاستشاري (CRC SOGEMA) في أكتوبر 2006 أن المصادقة على القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية تتم كأقصى حد سنة 2010، ومع ذلك لم يتحقق هذا الأمر وبقيت وعود الحكومة متواصلة آخرها تصريح وزير المالية "بابا علي" الذي أكد على عرض مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية على البرلمان للمصادقة عليه تكون سنة 2016.¹

وأخيرا صدر القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية سنة 2018، مكرسا بذلك الإصلاحات السياسية والاقتصادية في مجال المالية العمومية، وقد تضمن هذا الأخير في أحكامه الانتقالية والختامية تاريخ دخوله حيز التنفيذ والذي يكون ابتداء من سنة 2023 وذلك من خلال تحضير وتنفيذ قانون المالية للسنة وفقا للنصوص والأحكام الجديدة، وتطبق قوانين المالية للسنوات 2021 و2022 وفقا لمبدأ التدرج، كما تحضر وتناقش على أساس انتقالي مشاريع القوانين المتضمنة تسوية الميزانية المتعلقة بالسنوات 2023، 2024 و2025 ويصادق عليها بالرجوع الى السنة المالية-2، ويحضر ويناقش مشروع قانون تسوية الميزانية ويصادق عليه بالرجوع الى السنة المالية-1 ابتداء من سنة 2026.²

إن 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

¹ - مخلوف عقيلة، دور الحكومة في ترشيد إدارة الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية، 2016/2017، ص 116.

² - المادة 89 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

ميزانية الدولة وكذا مضمون قوانين المالية وإجراءات اعدادها وتقديمها بما في ذلك التحديد الدقيق لصلاحيات السلطات السياسية في ذلك، بالإضافة الى ترسيم قواعد تنفيذ الميزانية ونطاق وإجراءات الرقابة عليها بشكل يضمن شفافية ومشروعية تسيير المالية العمومية.¹

الفقرة الثانية: مساهمة القانون العضوي 15/18 في إصلاح الرقابة المالية

إن الإصلاحات التي تضمنها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية تهدف أساسا الى تحقيق أمرين أساسيين يتمثلان في: ترشيد اختيارات الميزانية وتفعيل دور النفقات العمومية في تحقيق التنمية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، توسيع نطاق الرقابة المالية وتعزيز سلطة البرلمان في مراقبة الأموال العمومية.

حيث تمثلت الإصلاحات المتعلقة بتعزيز سلطة البرلمان في مراقبة الأموال العمومية من خلال تكريس الشفافية في برمجة وعرض الميزانية (أولا)، وتكريس رقابة الأداء على تنفيذها (ثانيا).

أولا: تكريس الشفافية في برمجة وعرض الميزانية

توجهت الجزائر من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الى تكريس مبادئ الشفافية في مجال المالية العمومية ، حيث التزمت بالمعايير الدولية المتعلقة بشفافية الموازنة الحكومية ولاسيما التوصيات المقدمة من طرف منظمة الشراكة الدولية للموازنة، كما أنها سعت الى تكريس البنود المتفق عليها مع صندوق النقد الدولي لسنة 2009 وكذا البنك الدولي المتعلقة بشفافية الميزانية.

وعليه فقد تمحورت الإصلاحات التي تضمنها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في إطار تكريس شفافية الميزانية حول ثلاث عناصر أساسية:

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 الى إصلاح تسيير المالية العمومية حيث سيوجه للبحث عن الفعالية والنتائج والى تحسين تقديم قوانين المالية للحصول على مقروئية 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.

1- ربط ميزانية الدولة ببرامج وأهداف واضحة ونتائج منتظرة قابلة للقياس والتقييم، حيث نصت المادة 02 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية" يعد قانون المالية بالرجوع الى تأطير وبرمجة الميزانية كما هو محدد في المادة 05 من هذا القانون،¹ 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".

وقد أكدت على ذلك أيضا المادة 06 بنصها "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".

2- إعادة تصنيف النفقات العمومية وإصلاح هيكل الميزانية، حيث تصنف أعباء ميزانية الدولة حسب النشاط الى برامج وتقسيماتها، ثم تصنف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات الى أبواب وأقسامها، وأيضا حسب الوظائف الكبرى للدولة أي حسب القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف، وأخيرا التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد وتنفيذ الميزانية أي توزيع الإعتمادات على الوزارات والمؤسسات العمومية.²

3- إثراء الوثائق والملاحق المرفقة مع مشروع قانون المالية للسنة وإتاحتها للجمهور، حيث أن المشرع الجزائري إضافة الى توضيحه وتبسيطه لهيكل وبنية قانون المالية للسنة فقد ألزم الحكومة بعرض تقرير أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، كما أرفق مشروع قانون المالية للسنة 08 جداول توضح أيضا محتوى مشروع قانون المالية للسنة ليكون أكثر شفافية وصدقا ومقروئية،³

¹ - 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 التاثير 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،....".

² - انظر المواد 28 و29 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

³ - المادة 72، من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

بالإضافة الى ذلك فقد نص القانون العضوي 15/18 على عدة وثائق مرفقة مع مشروع قانون المالية للسنة، تتمثل أساسا في:¹

- تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية.
- ملاحق تفسيرية يبين فيها، لاسيما التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى.
- وثائق مجمعة في ثلاثة أحجام: حيث يتعلق الحجم 01 بمشروع ميزانية الدولة، والحجم 02 يتضمن تقرير عن الأولويات والتخطيط ويحدد الأهداف والنتائج المنتظرة من كل مسؤول مكلف ببرنامج معين، أما الحجم 03 يتضمن التوزيع الاقليمي لميزانية الدولة.
- 4- جدول استحقاق الإعتمادات المتعلقة برخص الالتزام.
- 5- قائمة كاملة للحسابات الخاصة للخرينة تبرز على الخصوص مبلغ الإيرادات والنفقات المتوقعة لحسابات التخصيص الخاص.
- 6- جدول التعداد يبين فيه تطوراته ويبرر التغيرات السنوية.

ثانيا: تكريس رقابة تقييم الأداء على تنفيذ الميزانية

لقد كرس المشرع الجزائري رقابة تقييم الأداء من خلال أحكام القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، وذلك من خلال تعزيز وتوسيع صلاحيات البرلمان في الرقابة البعدية عند المصادقة على قانون تسوية الميزانية، وذلك من خلال إثراء مضمون قانون تسوية الميزانية، وإرفاق هذا الاخير بوثائق تسهل على نواب البرلمان مراقبة وتقييم نتائج تنفيذ الميزانية، بالإضافة الى تحديد آجال إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية الى مكتب المجلس الشعبي الوطني وكذا تقليص الفترة الزمنية الى السنة المالية-1 كمرجع لمناقشة مشروع القانون والمصادقة عليه.

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

- 1- حيث يتمثل إثراء مضمون قانون تسوية الميزانية من خلال توسيع نطاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية والتحديد الدقيق لطبيعة المعلومات التي يجب أن تحظى بمصادقة البرلمان، حيث يعاين قانون تسوية الميزانية ويضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال سنة، ويقدم حساب السنة المالية، الذي يتضمن:¹
- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.
 - الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة
 - الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة.
- كما يضبط قانون تسوية الميزانية المبلغ النهائي لموارد وأعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة، المقدم في جدول تمويل، ويصادق على حساب نتائج السنة المالية وعلى التعديلات التي تم إدخالها.²
- كما يمكن أن يشمل قانون تسوية الميزانية أحكاما تتعلق بإعلام ورقابة البرلمان لتسيير مالية الدولة وكذا بمحاسبة الدولة ونظام المسؤولية لأعوان المصالح العمومية.
- 2- وقد نص المشرع أيضا على ضرورة إرفاق مشروع قانون تسوية الميزانية بوثائق وملاحق وتقارير تساعد نواب البرلمان في مناقشة وتقييم نتائج تنفيذ الميزانية، تتمثل أساسا في:³
- ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة.
 - حساب عام للدولة ويتضمن: الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملحق او الملاحق وتقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة وتقرير عرض يوضح على الخصوص التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية.

¹ - المادة 86 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

² - المادة 86 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

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

- تقرير وزاري المردودية توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعايينة.

3- كما أعاد المشرع النظر في مسألة السنة المالية التي تؤخذ كمرجع لإعداد ومناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية حيث تم تقليصها الى السنة المالية-1 بدل السنة المالية-2، وذلك على أساس انتقالي،¹ بهدف تقييم نتائج تنفيذ الميزانية وكشف مواطن الخلل وتداركها في الوقت المناسب وبذلك تساهم عملية التقييم في إعداد مشروع قانون المالية للسنة المقبلة. كما أن تقليص المدة المرجعية لمناقشة قانون تسوية الميزانية الى سنة مالية-1 سيساهم في تعزيز الشفافية والرقابة على المال العام،² وفي هذا الصدد فقد ألزم المشرع الحكومة بإيداع مشروع قانون تسوية الميزانية في أجل لا يتعدى اليوم الأول من شهر أوت من السنة المالية الجارية.³

¹ - المادة 89 الفقرتين 02،03 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

² - مقتطف من مداخلة بن عون عزيزة نائب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة الجلسة العلنية لمناقشة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية أمام نواب المجلس الشعبي الوطني المنعقدة بتاريخ 23 ماي 2018، الجريدة الرسمية للمناقشات عدد 74، المؤرخة في 24 جوان 2018، ص 29.

³ - المادة 87 ف 05 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

ملخص الباب الأول:

تعتبر ميزانية الدولة مرآة عاكسة لوظائف الدولة، حيث أن محدودية الوظائف التقليدية للدولة وارتباطها ببعض الخدمات الإدارية ذات الطابع الاستراتيجي كالأمن والدفاع والعدالة كان لها بالغ الأثر في تحديد السياسة الميزانية، باعتبار ميزانية الدولة آلية لتمويل المرافق العمومية بالوسائل المالية اللازمة لسيرها، لذلك تميز هيكل الميزانية التقليدية بالبساطة كونه يتضمن نفقات ذات طابع إداري فقط، وقد عرفها فقهاء المالية العامة بميزانية الوسائل كونها تهدف الى توفير الوسائل المالية والمادية اللازمة لتسيير المرافق العمومية.

وباعتبار الميزانية وثيقة محاسبية فقد اثر منطق ميزانية الوسائل على أهداف الرقابة المالية، حيث أن طريقة هيكله وعرض الميزانية ترمي أساسا الى تسهيل عملية الرقابة على المبالغ المخصصة للوحدات الإدارية من حيث مدى احترامها لتخصيص النفقات وكذا عدم تجاوز المبالغ المرخص بها، أي رقابة مطابقة.

غير أن حتمية الانتقال من مفهوم الدولة الحارسة الى مفهوم الدولة المتدخلة ساهم في ظهور سياسة ميزانية حديثة تختلف كثيرا عن السياسة الميزانية التقليدية، حيث تعددت وظائف الميزانية وأصبحت تشكل خطة تنمية تهدف من خلالها الدولة الى تجسيد سياسات اقتصادية واجتماعية، ونتيجة لذلك تطور مفهوم الميزانية لتصبح أكثر حجما كونها تتضمن أهداف تنمية بعد أن كانت ميزانية وسائل فقط، وبالتالي أصبح من الضروري توسيع وظيفة الرقابة المالية تتعدى رقابة المطابقة لتشمل تقييم الأداء للتحقق من فعالية النفقات العمومية ومدى تحقيق الأهداف التنموية المسطرة.

لذلك توجهت العديد من الدول بما في ذلك الجزائر الى إصلاح نظام الميزانية ولاسيما من خلال اعتماد نظام ميزانية قائم على النتائج و يكرس مبادئ التسيير العمومي الحديث، ولاسيما شفافية المعلومات المتعلقة بإعداد الميزانية وتحسين بنية قانون المالية للسنة وإثرائه بشكل يساهم في مقروئية وصدق الميزانية.

الباب الثاني:
إطار ممارسة الرقابة المالية وحتمية
التوجه نحو تقييم الأداء

تعتبر الرقابة المالية وسيلة وغاية في نفس الوقت، فهي وسيلة إذا ما استخدمت لمتابعة الأعمال وفق الخطط الموضوعة، وغاية إذا كان يراد بها تحقيق المساءلة وبالتالي تحديد المسؤولية وتوقيع الجزاءات.¹

وعليه فالرقابة أداة لاكتشاف الأخطاء وتبيان مراكز الضعف والانحراف بقصد اقتراح الحلول وضمان حسن تطبيق الموازنة العامة، ولا بد في سبيل ذلك أن يقوم بأعمال الرقابة جهاز مستقل يتمتع أعضاؤه بالتأهيل والاختصاص في العمل المخول لهم.²

وعلى هذا الأساس تنقسم الرقابة المالية الى رقابة مرافقة تتم داخل السلطة التنفيذية، وهي تعتبر رقابة ذاتية تمارسها الوحدات القائمة بالتنفيذ وتعرف بأنها مجموعة الخطط والإجراءات المختلفة التي يتبعها النظام لحماية موارده ولتحقق من دقة ومدى الاعتماد على البيانات المحاسبية، ولزيادة كفاءة الأداء بالوحدة ولتوجيه موظفي الوحدة للالتزام بالقوانين والنصوص التنظيمية.³

كما أن هناك رقابة مالية لاحقة تتم من طرف البرلمان وبعض الهيئات المستقلة، ويصطلح عليها بالرقابة الخارجية، وتعرف بأنها نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف الى التأكد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومدى مشروعيتها والتحقق من كفاءة وفعالية أداء الأجهزة الحكومية في إنجاز أهدافها وبرامجها ومشاريعها.⁴

وفي هذا الصدد فقد كرس المشرع الجزائري آليات للرقابة المرافقة، ولا سيما من خلال رقابة المراقب المالي ورقابة لجان الصفقات العمومية ورقابة المفتشية العامة للمالية، كما كرس آليات للرقابة البعيدة والمتمثلة أساسا في رقابة مجلس المحاسبة ورقابة البرلمان باعتبارها رقابة سياسية تهدف الى تقييم السياسات العمومية.

¹ - محمد حجازي، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، ط01، المكتب الجامعي الحديث، عمان، الأردن، 1992، ص352.

² - بوكساني رشيد، تخطيط واستخدام المال ومراقبته-دراسة حالة الجزائر-، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى العربي الأول، "واجبات ومسؤوليات الموظف العام وحماية المال العام، وورشة عمل حول آليات المتابعة المالية للحد من الفساد الوظيفي"، مراكش، المغرب، 21-24 ديسمبر، 2008، ص09.

³ - محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، دمشق، سوريا، 2005، ص38.

⁴ - حمدي سليمان، سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998، ص132.

والسؤال الذي يطرح هنا يتمحور حول طرق تحديث آليات الرقابة المالية وتكييفها مع أنظمة الميزانية القائمة على أساس النتائج، ومدى تحقيق الأهداف الحديثة للرقابة المالية التي ترمي الى تدعيم رقابة مطابقة العمليات المالية والميزانية للنصوص القانونية والتنظيمية والالتزام بمضمون الرخصة المالية برقابة نوعية التسيير او كما يصطلح عليها برقابة الأداء التي تهدف الى التحقق من النتائج الفعلية للتسيير ومقارنتها بالأهداف المخطط لها مسبقا في إطار إعداد ميزانية الدولة.

الفصل الأول: الرقابة الداخلية على تنفيذ الميزانية هي رقابة مطابقة

تخضع ميزانية الدولة في تنفيذها الى جملة من القواعد والإجراءات القانونية التي تضمن عدم الانحراف عن المسار المخطط له وبالتالي تحقيق النتائج المنتظرة، لذلك جرى فقهاء المالية العمومية على تأكيد أهمية الرقابة المرافقة والتي تعرف أيضا بالرقابة الداخلية على تنفيذ الميزانية.

ويقصد بالرقابة الداخلية¹ مجمل الإجراءات المتخذة من طرف الهيئة الإدارية قصد التحكم في التسيير وتحقيق الأهداف المرجوة والمنتظر تحقيقها، حيث أنها تهدف الى التحقق من ثلاث محاور أساسية تتمثل في: صحة العمليات المالية والمحاسبية، الاستغلال الأمثل للوسائل المادية والبشرية وأخيرا متابعة مدى الالتزام بالأهداف المسطرة من طرف الإدارة في تحقيق السياسات العمومية.²

كما عرفت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة "إنتوساي" الرقابة الداخلية أنها "نظام تهدف من خلاله الإدارة الى ضمان تنفيذ مهامها بطريقة اقتصادية وبكفاءة وفعالية وعدم الانحراف

¹ - بهي لطيفة، آليات "الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر"، مجلة الندوة للدراسات القانونية، ع01، جامعة الوادي، كلية الحقوق، 2013، ص194.

² - احمد محمد مخلوف، المراجعة الداخلية في ظل المعايير الدولية للمراجعة الداخلية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر3، كلية العلوم الاقتصادية، 2007، 2006، ص66.

عن السياسات المخططة مسبقاً، وضمان حماية الأصول والموارد ودقة السجلات المحاسبية وصحة المعلومات المالية والإدارية وتوفيرها".¹

تأخذ الرقابة الداخلية غالباً شكل الرقابة القبلية بهدف تفادي الأخطاء والمخالفات المالية قبل وقوعها، أي كشف التصرفات غير المشروعة وتفاديها، وبالتالي تعتبر رقابة وقائية، وقد تكون في شكل رقابة آنية وهي تهدف إلى مطابقة عمليات تنفيذ الميزانية للقوانين والنصوص التنظيمية، وتكشف أخطاء التسيير حال وقوعها وتساعد في تصحيحها.²

تحدد كفاءات ممارسة الرقابة الداخلية (المراقبة) من خلال نصوص قانونية تحدد قواعد وإجراءات تنفيذ الميزانية ومختلف العمليات المالية، ولعل من أهمها قانون المحاسبة العمومية والذي يحدد مراحل وإجراءات تنفيذ الميزانية ولاسيما طرق الرقابة عليها (المبحث الأول)، بالإضافة إلى نظام الصفقات العمومية الذي يحدد إجراءات إبرام الصفقات العمومية وخصوصية الرقابة الممارسة عليها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: آليات الرقابة الداخلية من خلال قواعد المحاسبة العمومية

تعتبر المحاسبة العمومية مجموعة القواعد القانونية والتقنية التي تلتزم بها الجهات الإدارية في تنفيذ الميزانية ومختلف العمليات المالية للدولة كما تشمل إجراءات التقيد المحاسبي لعمليات الإيرادات والنفقات وقواعد الرقابة عليها قبل تنفيذها، حيث أنها تحدد الأعراف والأجهزة المكلفة بتنفيذ الميزانية كما تحدد مختلف الإجراءات والمراحل المتبعة سواء في تحصيل الإيرادات أو الخاصة بدفع النفقات، بما في ذلك إجراءات مسك العمليات المحاسبية والوثائق الثبوتية المتعلقة بها.³

¹ - المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة "إنتوساي"، معجم المصطلحات الخاصة بتوجيهات الانتوساي للرقابة المالية، متوفر على موقع الإنترنت: www.issai.org

² - عبد الكريم صادق و آخرون، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1986، ص444.

³ - للتفصيل أكثر في مفهوم المحاسبة العمومية انظر: مسعي محمد، المحاسبة العمومية، ط02، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص06 ومايليها.

وعليه تتميز قواعد المحاسبة العمومية بالوظيفة المزدوجة، حيث أنها تتضمن القواعد الإجرائية الخاصة بتنفيذ الميزانية أي تحدد الإجراءات والمراحل التي يلتزم بها أعوان التنفيذ للقيام بمختلف العمليات المالية، كما تتميز بالطابع الرقابي كونها تحدد الصلاحيات الرقابية لأعوان التنفيذ، بالإضافة الى كونها توفر البيانات المالية اللازمة لهيئات الرقابة البعيدة المختصة برقابة تنفيذ الميزانية.

وبالتالي فقواعد المحاسبة العمومية تساهم بطريقة مباشرة او غير مباشرة في تحديد ملامح وأهداف الرقابة المالية، وعلى هذا الأساس ارتأى الباحث دراسة خصوصية الوظيفة الرقابية لأعوان تنفيذ الميزانية(المطلب الأول)، ثم دراسة متطلبات تكريس رقابة الأداء من خلال تحديث النظام المحاسبي للدولة(المطلب الثاني).

المطلب الأول: خصوصية الوظيفة الرقابية لأعوان تنفيذ الميزانية

لقد خص المشرع من خلال قانون المحاسبة العمومية أعوان مكلفين بتنفيذ ميزانية الدولة ومختلف العمليات المالية، حيث يسهر كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي على تحصيل الإيرادات ودفع النفقات وفقا للإجراءات المنصوص عنها في قانون المحاسبة العمومية والنصوص المطبقة له، مع احترام النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الميزانية، وذلك تحت مسؤوليتهما الشخصية.¹

كما يكلف كل من هما بمسك محاسبة تهدف الى بيان العمليات المالية المنفذة وتحدد حركة الأموال ووضعية الصندوق، وبالتالي فالأمر بالصرف والمحاسب العمومي كليهما يقوم بوظيفة إدارية تتمثل في تنفيذ الميزانية ومختلف العمليات المالية، وكذا وظيفة رقابية تتمثل في مطابقة عملية تحصيل الإيرادات ودفع النفقات للنصوص القانونية والتنظيمية والالتزام بمضمون الرخصة المالية.

¹ - المادة الأولى من قانون المحاسبة العمومية 90-21، مرجع سابق.

كما يمكن اعتبار المراقب المالي احد أعوان تنفيذ الميزانية كونه يتدخل في مراقبة النفقات الملتزم بها من قبل الأمر بالصرف قبل تنفيذها،¹ من خلال إجراءات منح التأشيرة ومطابقة النفقات للقوانين والأنظمة، ومن هذا المنطلق سيتطرق الباحث الى دراسة مكانة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي (الفرع الأول)، ثم نطاق تدخل المراقب المالي في مراقبة تنفيذ الميزانية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: مكانة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

يختص كلا من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بتنفيذ الميزانية ومختلف العمليات المالية للدولة وفقا لإجراءات وقواعد تضمنها نظام المحاسبة العمومية ومختلف النصوص التنظيمية المتعلقة به.

حيث يتكفل الأمر بالصرف باعتباره المسؤول الأول على تنفيذ الميزانية بإثبات وتصفية الإيرادات ويتكفل المحاسب العمومي بتحصيلها، أما في مجال النفقات فيختص الأمر بالصرف بإجراء الالتزام وتصفية النفقات ويأمر المحاسب العمومي بدفعها، وبالتالي فدور أعوان التنفيذ مزيج بين مهام التسيير ومهام الرقابة في نفس الوقت.

الفقرة الأولى: مكانة الأمر بالصرف

تعتمد عملية تنفيذ الميزانية على الأوامر التي يوجهها الأمر بالصرف سواء لتحصيل الإيرادات او لصرف النفقات العمومية، وهو الشخص المؤهل قانونا دون سواء لتنفيذ ميزانية الجهاز الإداري او الهيئة العمومية الموضوعة تحت سلطته، وذلك لضمان تنفيذ العمليات المالية وفقا للأهداف المسطرة وطبقا للقوانين والأنظمة.

¹ - سكوتي خالد، الدور التكاملية بين أعوان الخزينة واعون التنفيذ في مراقبة وتنفيذ الميزانية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1-كلية الحقوق، 2012/2013، ص110.

وبالتالي صفة الأمر بالصرف تمنح المسؤول الإداري صلاحيات تسييرية تضمن استمرارية المرفق العمومي وتحقيق الأهداف المسطرة وتقديم الخدمات العمومية اللازمة، وفي نفس الوقت يتمتع بصلاحيات رقابية تضمن تنفيذ الميزانية وفقا للرخصة المالية وما تقتضيه القوانين والنصوص التنظيمية.¹

أولاً: صفة الأمر بالصرف

يعتبر الأمر بالصرف عون من أعوان الدولة مكلف بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات العمومية وتنفيذ العمليات المالية في حدود الإعتمادات الميزانية المكلف بها، وبالتالي صفة الأمر بالصرف هي التي تحدد صلاحيات الشخص المؤهل قانونا لتنفيذ الميزانية ومختلف العمليات المالية.²

أ- **تعريف الأمر بالصرف:** يقصد بـ:"الأمر بالصرف"، لغة الشخص الذي يوجه الأوامر للغير بحكم سلطته الإدارية لصرف النقود.³

أما من الناحية الاصطلاحية يعتبر الأمر بالصرف المسؤول الإداري الذي يملك صلاحية توجيه الأوامر لتنفيذ العمليات المالية لصالح جهاز إداري تابع للدولة و المتمثلة أساسا في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات.⁴

وقبل التطرق الى تعريف الأمر بالصرف من الناحية القانونية ووفقا لأحكام قانون المحاسبة العمومية 21-90، ننوه أن عبارة الأمر بالصرف يقابلها باللغة الفرنسية مصطلح "L'ordonnateur" ويقصد به لغويا "الأمر" فقط دون إضافة كلمة الصرف.

وعليه فالمشرع الجزائري في صياغته للنصوص القانونية باللغة العربية يضيف مصطلح الصرف، وهو مصطلح في غير محله، لان هذا الاخير يقصد به لغويا صرف النفقات ولا يشمل تحصيل الإيرادات، بينما "L'ordonnateur" يقصد بها الأمر بصفة عامة، أي الذي

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-Cf, Aurélien Baudu, Op.Cite, p479.

³- للشرح أكثر انظر: فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص15.

⁴- للشرح أكثر انظر: مسعي محمد، مرجع سابق، ص28.

يأمر بتنفيذ كل العمليات المالية الخاصة بتنفيذ الميزانية، فحبذا لو تحذف كلمة الصرف من النص باللغة العربية او تستبدل بمصطلح "الأمر بالتنفيذ" حتى يستوي المعنى، حيث أن كلمة التنفيذ تشمل عمليات تحصيل الإيرادات كما تشمل عمليات صرف النفقات.

أما التعريف القانوني للأمر بالصرف فقد تضمنه قانون المحاسبة العمومية 90-21 من خلال نص المادة 23، والتي حددت طبيعة المهام التي يقوم بها الأمر بالصرف، بنصها "يعد أمرا بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21..."

وقد حددت المادة 15 من قانون المحاسبة العمومية العمليات المالية وعمليات تنفيذ الميزانية، بنصها " يتم تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية:

- من حيث الإيرادات، عن طريق إجراء الإثبات والتصفية والتحصيل.
- من حيث النفقات، عن طريق إجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف او تحرير الحوالات والدفع".

حيث يتكفل الأمر بالصرف من حيث الإيرادات بالإثبات والتصفية، أما إجراء التحصيل فهو من مهام المحاسب العمومي، أما من حيث النفقات فيقوم بإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف او تحرير الحوالات، أما إجراء الدفع فهو من مهام المحاسب العمومي.

تتمثل عمليات الإثبات والتصفية في شق الإيرادات على التوالي في:¹

- الإثبات وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.
- تصفية الإيرادات ويقصد بها تحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي، والأمر بتحصيلها.

ويقصد من حيث النفقات بإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف او تحرير الحوالات، على التوالي:²

¹ - انظر المادتين 16، 17 من القانون 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² - انظر المواد 19، 20، 21 من القانون 90-21، مرجع سابق.

- الالتزام وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين.
- التصفية وهي عملية التحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية.
- الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات وهو الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية.

كما تضمن أيضا المرسوم التنفيذي 97-268 المحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم،¹ من خلال المادة الثانية(02) منه، تعريفا للأمر بالصرف، بنصها "يعتبر أمرا بالصرف، حسب مفهوم هذا المرسوم، الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية والبشرية والمادية، الذي تفوض له السلطة وفقا للمواد 26، 28، و29 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية...، ويكون معتمدا قانونا طبقا للتنظيم الجاري به العمل".

يمارس الأمر بالصرف مهامه بعد أن يؤهله القانون ذلك، إما عن طريق التعيين أو عن طريق الانتخاب، وتزول صفة الأمر بالصرف بانتهاء الوظيفة التي أضفت عليه قانونا صفة الأمر بالصرف.²

ب- **اصناف الأمر بالصرف:** من خلال نص المادة 25 من قانون محاسبة العمومية، "يكون الأمرين بالصرف ابتدائيين أو أساسيين، وإما أمرين بالصرف ثانويين".
وقد أطلق المشرع على الأمرين بالصرف الابتدائيين أو الأساسيين مصطلح الأمرين بالصرف الرئيسيين، وهذا ما تضمنه نص المادة 06 من المرسوم التنفيذي 91-313 المحدد

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21 جويلية 1997 المحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، ج.ر.ع 48 المؤرخ في 23/07/1997.

² - للشرح أكثر انظر: سكوتي خالد، "دور الأمر بالصرف في مراقبة الميزانية"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، ع02، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2017، ص ص511-512.

لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها.¹

1- الأمر بالصرف الرئيسي: حسب نص المادة 07 من المرسوم التنفيذي 91-313 السابق الذكر، "الآمرون بالصرف الابتدائيون أو الرئيسيون هم الذين يصدرن أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين، وأوامر تفويض الإعتمادات لفائدة الآمرين بالصرف الثانويين".

ومن خلال نص المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية، يعتبر أمر بالصرف رئيسي، مايلي:

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.²
- الوزراء.
- الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.
- المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.³
- المسؤولون على الوظائف المحددة في الفقرة 02 من المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية 90-21".

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، المعدل والمتمم، ج.ر.ع 43 المؤرخ في 18/09/1991.

² - بالإضافة الى المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي لكل من مجلس الأمة ومجلس الدولة اللذين تم استحداثهما بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996، وكذا المجالس والهيئات الوطنية التي تسجل الإعتمادات المخصصة لها بنفقات التكاليف المشتركة. انظر في ذلك: فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 24.

³ - للإشارة فقد تولى المشرع الجزائري عن نظام الميزانيات الملحقة والتي كان آخرها ميزانية البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية التي توقف العمل بها بموجب المادة 147 من القانون 03/2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، كما لم ينص المشرع الى هذا النوع من الميزانيات في ظل القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

2- الأمر بالصرف الثانوي: حسب نص المادة 27 من قانون المحاسبة العمومية، الأمرون بالصرف الثانويون هم المسؤولون بصفقتهم رؤساء المصالح غير الممركزة على الوظائف المحددة في المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية 90-21".

وهم في الغالب مسؤولوا المصالح الخارجية التابعة للوزارات على المستوى المحلي، وكذا مسؤولوا الوحدات الإدارية التابعة لهيئات عمومية ذات طابع إداري المكلفون قانونا بتنفيذ العمليات الميزانية في حدود الإعتمادات المفوضة لهم.¹

وقد عرفت المادة 08 من المرسوم التنفيذي 91-313 السابق الذكر، "الأمرون بالصرف الثانويون هم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الإعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدينين".

وللإشارة فقد أضافت المادة 73 من قانون المالية التكميلي لسنة 1992،² صنف آخر من اصناف الأمرين بالصرف، وهو الأمر بالصرف الوحيد، وهي صفة يختص بها الوالي عندما ينفذ برامج التجهيز العمومي غير الممركزة.³

كما تكتسب صفة الأمر بالصرف عن طريق التفويض، ويصطلح عليه الأمر بالصرف المفوض أو المساعد،⁴ حيث يمكن للأمر بالصرف الرئيسي تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤوليتهم، أما الأمر بالصرف الثانوي فلا يمكنه تفويض التوقيع لموظف تحت سلطته عملا بقاعدة لايمكن للمفوض إليه تفويض غيره فيما فوض فيه.⁵

¹ - للشرح أكثر انظر: فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 26.

² - مرسوم تشريعي رقم 92-04 المؤرخ في 11 أكتوبر 1992 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، ج.ر.ع 73 المؤرخ في 1992/10/11.

³ - المواد من 16 الى غاية المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 98/227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، ج.ر.ع 51 المؤرخ في 1998/07/15.

⁴ - المادة 29 من القانون 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁵ - للشرح أكثر انظر: فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 28.

ثانيا: الأمر بالصرف بين مهام التسيير ووظيفة الرقابة

يمارس الأمر بالصرف مهام التسيير بصفته المسؤول على تسيير الوسائل المالية والمادية والبشرية، كما يمارس مهام رقابية من خلال الحرص على تنفيذ الميزانية وفقا للقوانين والتنظيمات.

أ- **المهام التسييرية:** يسهر الأمر بالصرف على تسيير الوسائل المالية والمادية والبشرية للجهاز الإداري الموضوع تحت سلطته لضمان استمراريته وتزويده بالوسائل اللازمة لسيره وللقيام بمهامه على أحسن وجه ولا سيما إذا تعلق الأمر بضمان نشاط المرفق العمومي ومتطلبات الخدمة العمومية.¹

حيث يتكفل الأمر بالصرف بتسيير ومتابعة مخطط الموارد البشرية من خلال عملية التوظيف واستغلال المناصب الشاغرة والالتزام بتطبيق نظام الترقية في الرتب والدرجات، وكل هذا في إطار الإعتمادات المالية المرخص بها سنويا في إطار قانون المالية للسنة، ويسهر الأمر بالصرف على تنفيذها وفقا للقوانين والتنظيمات المتعلقة بتسيير الموارد البشرية.²

كما يسهر الأمر بالصرف في إطار مهامه التسييرية بضمان تزويد الجهاز الإداري بالوسائل المادية اللازمة لسيره وتأدية مهامه، وذلك من خلال اللجوء الى التعاقد لاقتناء اللوازم والخدمات الضرورية وصيانة مختلف الأجهزة والمباني والهيكل المادية للجهاز الإداري وترميمها في حدود الإعتمادات المالية المتوفرة واحترام قواعد المحاسبة العمومية والصفقات العمومية في تنفيذها، والتكفل بالتسيير المادي لمختلف الأجهزة والوسائل وفقا للنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بتسيير الأملاك الوطنية ومتابعة وضعيتها وحمايتها من مختلف مظاهر الاختلاس.

¹ - للتفصيل أكثر في مفهوم مبدأ استمرارية المرفق العمومي انظر: ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية - حالة عقود امتياز -، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2011/2012، ص 201 ومايليها.

² - انظر في ذلك أحكام المرسوم التنفيذي رقم 95-126 المؤرخ في 29 افريل 1995 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 66-145 المؤرخ في 02 جوان 1966 والمتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي او الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، ج.ر.ع 26 المؤرخ في 1995/05/09.

ب- **المهام الرقابية:** يمارس الأمر بالصرف مهامه الرقابية إما كونه يمثل جهة إدارية وصية على أجهزة وهيئات إدارية خاضعة لسلطته الوصائية،¹ كما هو الحال مثلا بالنسبة لوزير التعليم العالي والبحث العلمي عند مراقبته لمدراء الجامعات فيما يخص متابعة تنفيذ ميزانياتها، أو وزير التربية الوطنية عند مراقبته للمدراء التنفيذيين على المستوى المحلي ومتابعته لظروف تنفيذ الإعتمادات المفوضة لهم، وغالبا ما تنصب الرقابة الوصائية في مجال تنفيذ الميزانية على تقييم الأداء والفعالية في التسيير.²

كما يمارس الأمر بالصرف رقابة سلمية أو رئاسية بصفته المسؤول الإداري على الجهاز أو الهيئة العمومية المكلفة بتنفيذ الميزانية،³ وفي هذا الصدد يضمن تنفيذ ميزانية المؤسسة وفقا لأهداف المرفق العمومي وطبقا لبنود الميزانية والمبالغ المرخص بها ومطابقة كل بند لطبيعة ومجال إنفاقه،⁴ كما يسهر على مطابقة عمليات تنفيذ الميزانية للقوانين والنصوص التنظيمية ويراقب التنفيذ الفعلي للنفقات ومطابقة السلع والخدمات المستلمة أو المنجزة لدفاتر الشروط والعقود المبرمة،⁵ كما يكلف في هذا الصدد بمسك جردا للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة وفقا للقوانين والأنظمة.⁶

كما يلتزم الأمر بالصرف بمسك محاسبة إدارية⁷ تهدف الى متابعة عمليات الميزانية المتوقعة والمرخص بها وما تم تنفيذه فعلا، أي متابعة الإيرادات المتوقع تحصيلها والمحصلة فعلا

¹ - للشرح أكثر انظر: فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 52 ومايليها.

² - فمثلا في مجال الصفقات العمومية نصت المادة 164 ف01 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام " تتمثل غاية رقابة الوصاية التي تمارسها السلطة الوصية، في مفهوم هذا المرسوم، في التحقق من مطابقة الصفقات التي تبرمها المصلحة المتعاقدة لأهداف الفعالية والاقتصاد، والتأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج والأسبقيات المرسومة للقطاع،..."

³ - للشرح أكثر انظر: فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص53.

⁴ - يسهر الأمر بالصرف على تنفيذ النفقات وفقا للبنود المرخص بها واحترام التخصيصات الميزانية، ومع ذلك فهو يملك صلاحيات في إطار تحقيق أهداف المرفق العمومي إجراء عمليات نقل وتحويل بين بنود الميزانية، وقد حرص المشرع الجزائري من خلال القانون العضوي 15/18 على تأطير مسألة نقل وتحويل الإعتمادات ليمنح الأمرين بالصرف هامش من الحرية في تسيير الإعتمادات ووفقا لضوابط تكرر السرعة والمرونة في التنفيذ، مع الأخذ بعين الاعتبار متطلبات الرقابة الوصائية و البرلمانية على عمليات النقل والتحويل.

⁵ - حيث لايمكن للمحاسب العمومي دفع أي نفقة إلا بعد التأكد من تأشيرة الأمر بالصرف التي تثبت الخدمة المنجزة. للشرح أكثر انظر في ذلك:

⁶ - انظر في ذلك أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-455 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 المتعلق بجدد الأملاك الوطنية، ج.ر.ع 60 المؤرخ في 1991/11/24.

⁷ - المادة 14 ومايليها من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

ومتابعة النفقات المتوقعة وما تم صرفه فعلا، وحفظ الوثائق المحاسبية والمبررة لعمليات تنفيذ الميزانية، وإعداد تقارير شهرية تثبت الوضعية المالية للصندوق.

الفقرة الثانية: مكانة المحاسب العمومي

لا تكتمل عمليات تنفيذ الميزانية التي باشرها الأمر بالصرف بصفة نهائية إلا بعد أن يقوم المحاسب العمومي بعملية التحصيل بالنسبة للإيرادات وعملية الدفع بالنسبة للنفقات، حيث يتكفل المحاسب العمومي بالمراحل النهائية لتنفيذ العمليات المالية وهي مهام ذات طابع محاسبي لما يتعلق الأمر بتقيد ومتابعة العمليات المالية، كما تعتبر في نفس الوقت مهام رقابية ويصطلح عليها بالرقابة المرافقة كونها تمارس آنيا بشكل يضمن مطابقة تنفيذ الميزانية لمضمون الرخصة الميزانية والنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها.¹

ونتيجة لذلك فقد خص المشرع المحاسب العمومي بنظام قانوني يحدد مكانته ومهامه والمسؤوليات المنوطة به.

أولا: صفة المحاسب العمومي

المحاسب العمومي هي صفة يضيفها القانون على كل شخص مؤهل قانونا لتحصيل الإيرادات ودفع النفقات التي يكلفه بها الأمر بالصرف طبقا للقوانين والأنظمة.²

أ- **تعريف المحاسب العمومي:** يقصد بـ: "المحاسب العمومي" كل شخص معين قانونا لدى هيئة عمومية للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات العمومية بصفة فعلية، وتداول الأموال العمومية وحراستها.³

¹ - للشرح أكثر انظر: فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 131 ومايليها.

² - Cf, Jaque Magnet, **Les Comptables Publics**, L.G.D.J, Paris, 1995,p11.

³ - Cf, Aurélien Baudu, Op.Cite, p482.

وقد تضمنت المادة 33 من القانون 90-21 تعريفا للمحاسب العمومي من خلال المهام المنوطة به، بنصها: "يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام، كل شخص يعين قانونا للقيام، فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و22، بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات،
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها،
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد،
- حركة حسابات الموجودات".

ب- اصناف المحاسب العمومي: لم يتطرق قانون المحاسبة العمومية لأصناف المحاسبين العموميين، إلا أن المرسوم التنفيذي 91-313 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، نص من خلال المادة 09 منه على اصناف المحاسب العمومي، كمايلي: "يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض".

المحاسبون الرئيسيون هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية التي يأمر بها الآمرون بالصرف الرئيسيون،¹ أما المحاسبون الثانويون هم من يتولى محاسب رئيسي جميع عملياتهم.²

ثانيا: مهام المحاسب العمومي في مواجهة مبدأ التنافي

يقوم المحاسب العمومي بمتابعة تنفيذ العمليات المالية والمتمثلة أساسا في تحصيل الإيرادات ودفع النفقات التي يأمر بها الأمر بالصرف، بمعنى أن هذا الأخير لا يمكنه الانفراد بتنفيذ الميزانية بل يشاركه في ذلك المحاسب العمومي، كما لا يمكن للأمر بالصرف

¹ - "يتصف بصفة المحاسبين الرئيسيين التابعين للدولة: العون المحاسب المركزي للخزينة، أمين الخزينة المركزي، أمين الخزينة الرئيسي، أمناء الخزينة في الولاية، الأعوان المحاسبون للميزانيات الملحقة". انظر المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² - بالرجوع الى نص المادة 32 المعدلة بموجب نص المادة الثانية 02 من المرسوم التنفيذي رقم 03-42 المؤرخ في 19 جانفي 2003 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-313 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، ج.ر.ع. 04 المؤرخ في 22/01/2003، "يتصف بصفة المحاسبين الثانويين: أمناء الخزينة في البلدية، أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية، قابضو الضرائب، قابضو أملاك الدولة، قابضو الجمارك، قابضو الرهون".

أن يحل محل المحاسب العمومي والعكس صحيح، وهذا ما يصطلح عليه بتنافي وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.¹

أ- المقصود بتنافي وظيفتي الأمر بالصرف و المحاسب العمومي: لقد خص المشرع كلا من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بوظائف محددة، بحيث لا يمكن لأي منهما القيام بمهام الآخر،² أي أن الأمر بالصرف لا يحق له تحصيل الأموال العمومية او تداولها كما لا يحق له دفع النفقات العمومية فعليا وبصورة نهائية، والعكس حيث أن المحاسب العمومي لا يمكنه القيام بالعمليات المالية التي تدخل ضمن صلاحيات الأمر بالصرف كإثبات الإيرادات وتصفياتها او الالتزام بالنفقات وتصفياتها،³ بل وأكثر من ذلك فقد اشترط المشرع ألا يكون هناك علاقة زوجية بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي،⁴ مع الإشارة انه كان بالأجدر على المشرع النص على انتفاء علاقة القرابة أصلا بين أعوان التنفيذ ولا يحصرها فقط في علاقة الزوجية.

إن تكريس هذا المبدأ في مجال تنفيذ الميزانية تبرره عدة أسباب تقنية ورقابية، حيث يهدف من الناحية التقنية الى مبدأ التخصص وتقسيم العمل وهذا يعتبر مبدأ من مبادئ العمل الإداري للقيام بالمهام الإدارية على أحسن وجه وتقادي الأخطاء والهفوات في التسيير،⁵ ونتيجة لذلك فالأمر بالصرف له مهام إدارية تتمثل في ضمان سير المرفق العمومي والالتزام بتنفيذ الميزانية وفقا للأهداف المسطرة، أما المحاسب العمومي فوظيفته مكملة لوظيفة الأمر بالصرف مع حرصه على مطابقة العمليات المالية للرخصة المالية والقوانين والنصوص

¹-"Le principe de la séparation en comptabilité publique est, sans doute, inspiré d'une vieille idée développée par Montesquieu, en matière du droit constitutionnel, «le pouvoir limite le pouvoir». En comptabilité publique, Le principe a une coloration particulière, il découle, plus particulièrement de la division des tâches, de l'unité de caisse, de la facilité du contrôle et surtout il permet d'éviter les fraudes". Bissaad Ali, Op.Cite, p09.

² - المادة 55 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

³ - للشرح أكثر انظر: مسعي محمد، مرجع سابق، ص 21-22.

⁴ - المادة 56 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

⁵ - Cf, Aurélien Baudu, Op.Cite, p485.

التنظيمية وصحة العمليات والقيود المحاسبية، وباعتبار المحاسبين العموميين تحت سلطة وزير المالية فهذا يسهل عملية تجميع الحسابات تكريسا لمبدأ وحدة الصندوق.¹

أما الأهداف الرقابية فتتمثل أساسا في تكريس الشفافية والرقابة المتبادلة بين أعوان التنفيذ وحتى لايفرد أي منهما بتنفيذ الميزانية مما قد يفتح مجال التحايل في تنفيذ عمليات الميزانية وبالتالي سهولة اختلاس الأموال العمومية.²

غير أن هذا لم يمنع المشرع بتجاوز مبدأ تنافي وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، حيث اوجد بعض الاستثناءات سواء في مجال تحصيل الإيرادات وفي مجال دفع النفقات، فمثلا في مجال تحصيل الإيرادات يحصل قابض الضرائب الأموال العمومية دون حاجة الى إثباتها والأمر بتحصيلها من طرف أمر بالصرف، وفي مجال دفع النفقات تدفع مثلا معاشات المجاهدين ورواتب القيادة السياسية وأعضاء الحكومة من طرف المحاسب العمومي دون تدخل أمر بالصرف.³

تعتبر الاستثناءات التي أوجدها المشرع مساس بالفصل الوظيفي بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وهي استثناءات محدودة جدا وتقتضيها ظروف عملية وسياسية.⁴

لكن مايجب الإشارة إليه هي التجاوزات التي قد تمس بالفصل العضوي بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، حيث في كثير من الحالات نجد أن الأمر بالصرف يمارس بعض مظاهر السلطة الرئاسية على المحاسب العمومي، مثل التعيين والترقية و سلطة التأديب...الخ.

¹ - "L'unité de caisse permet au ministre des finances, chef hiérarchique de tous les comptables publics d'exercer un contrôle permanent sur l'exécution des opérations financières publiques. Il est également plus facile avec cette organisation de collecter les informations financières et comptables par le biais de la centralisation des opérations au niveau national (Agence comptable centrale du Trésor) et de les présenter à temps au gouvernement et au parlement. Comme le Trésor est caisse unique, les agents activant au profit de cette caisse, doivent dépendre d'une seule autorité ", Bissaad Ali, Op.Cite, p10.

² - "... , Le principal objet de cette séparation est d'assurer un contrôle de la régularité des recettes et des dépenses, afin d'éviter malversations et fraudes,...". Aurélien Baudu, Op.Cite, p485.

³ - للشرح أكثر انظر : فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص35 ومايليها.

⁴ - مسعي محمد، مرجع سابق، ص22.

ب- **طبيعة الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي:** يعتبر المحاسب العمومي عون من أعوان تنفيذ الميزانية، فهو يكمل مهام الأمر بالصرف من خلال عملية دفع النفقات وكذا تحصيل الإيرادات، وفي هذا الصدد فهو مكلف بممارسة رقابة آنية ومراقبة قبل التنفيذ الفعلي والنهائي لعمليات الميزانية.

حيث يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات، وفضلا عن ذلك يجب عليه على الصعيد المادي مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات، وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها.¹

كما يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأي نفقة أن يتحقق مما يلي:²

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها،
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له،
- شرعية عمليات تصفية النفقات،
- توفر الإعتمادات،
- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة،
- الطابع الابرائي للدفع،
- تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها،
- الصحة القانونية للمكسب الابرائي.

من خلال ماسبق يلاحظ أن رقابة المحاسب العمومي هي رقابة مطابقة وتدقيق، حيث يسهر على مطابقة العمليات المالية للقوانين والأنظمة كما يدقق أيضا في صحة العمليات المحاسبية و التحقق من توفر الوثائق الثبوتية اللازمة، ولا يتعدى ذلك أبدا كأن ينظر مثلا في ملائمة تصرفات وقرارات الأمر بالصرف أو مدى ارتباطها بأهداف المرفق العمومي، وبالتالي فهو ليس مؤهلا لمراقبة نوعية التسيير.

¹ - المادة 35 من القانون 90-21، مرجع سابق.

² - المادة 36 من القانون 90-21، مرجع سابق.

وفي إطار ضمان استمرارية المرفق العمومي إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع، يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض، حينها يمثل المحاسب العمومي لهذا التسخير ويرسل تقريراً مصحوباً بنسخ للوثائق المحاسبية إلى الوزير المكلف بالمالية في أجل 15 يوماً يحدد من خلاله أسباب رفض الدفع.¹

غير أنه يجب على كل محاسب رفض التسخير إذا كان الرفض معللاً بما يأتي:²

- عدم توفر الإعتمادات المالية ماعدا بالنسبة للدولة،
 - عدم توفر أموال الخزينة،
 - انعدام إثبات الخدمة،
 - طابع النفقة غير البرائي،
 - انعدام تأشير مراقبة النفقات الموظفة أو تأشير لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوباً عليه في التنظيم المعمول به.
- وللإشارة فإن المحاسبين العموميين مكلفون بمسك محاسبة توضح العمليات المالية وتسهل عمل الهيئات الرقابية، حيث تشمل المحاسبات التي يمسكها المحاسبون العموميون:³
- محاسبة عامة تسمح بمعرفة عمليات الميزانية وعمليات الخزينة ومراقبتها، وكذا تحديد النتائج السنوية،
 - محاسبة خاصة بالمواد القيمة والسندات،
 - محاسبة تحليلية تمسك في حينها وتسمح بحساب أسعار الكلفة وتكاليف الخدمات.

¹ - انظر في ذلك أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج.ر.ع 43 المؤرخ في 18/09/1991.

² - المادة 48 من القانون 90-21، مرجع سابق.

³ - المادة 03 ف 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية احتواها، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

حيث تختلف القيود المحاسبية الخاصة بالميزانية العامة للدولة التي يتكفل بها المحاسبون العموميون الرئيسيون عن الكتابات المحاسبية الخاصة بالجماعات الإقليمية وكذا المحاسبات الخاصة بالهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، كما تختلف الكتابات المحاسبية التي يمسكها المحاسبين العموميين الرئيسيين والمحاسبين العموميين الثانويين.¹

الفرع الثاني: مجال تدخل المراقب المالي

يعتبر المراقب المالي موظف إداري يشغل وظيفة عليا في الدولة بصفته مسؤول مصلحة خارجية للدولة على مستوى الولاية معين من طرف وزير المالية،² وبهذه الصفة فهو يتأرض مصالح المراقبة المالية التي تعتبر من بين المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية.³

يمارس المراقب المالي بالأساس الأول رقابة قبلية على النفقات الملتزم بها من طرف مختلف المؤسسات والهيئات والإدارات العمومية وكذا الولايات والبلديات وذلك بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين،⁴ كما يمارس مهام أخرى مرتبطة بممارسة الرقابة ولاسيما تقديم الاستشارة للآمرين بالصرف ورفع تقارير دورية وسنوية إلى الوزير المكلف بالمالية، كما أنه مكلف بمسك محاسبة الالتزام بالنفقات.⁵

وعليه لتحديد مكانة المراقب المالي ومجال الرقابة المالية على النفقات الملتزم بها، ولمعرفة مدى مساهمة هذه الرقابة في تقييم الأداء، وجب أولا التطرق إلى تنظيم مصالح المراقبة المالية ومجال رقابة النفقات الملتزم بها (الفقرة الأولى)، ثم دراسة مدى مساهمة المراقب المالي في تجسيد رقابة تقييم الأداء (الفقرة الثانية).

¹ - انظر المادة 29 ومايليها من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² - المادة 04 ف02 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 11-75 المؤرخ في 16 فيفري 2011، المحدد لصلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها، مرجع سابق.

⁴ - المادة 04 ف01 من المرسوم التنفيذي 92-414 ، مرجع سابق.

⁵ - انظر المواد من 23 إلى غاية المادة 29، من المرسوم التنفيذي 92-414 ، مرجع سابق.

الفقرة الأولى: تنظيم مصالح المراقبة المالية ومجال رقابة النفقات الملتمزم بها

يدير المراقب المالي مصلحة المراقبة المالية تحت سلطة المدير العام للميزانية، وذلك على مستوى الإدارة المركزية، الولاية، البلدية وبعض المؤسسات والهيئات والإدارات العمومية المحدد من طرف الوزير المكلف بالمالية.¹

وعليه سنتطرق أولاً الى كيفية تنظيم مصالح المراقبة المالية من حيث تحديد دور ومهام الطاقم الإداري المساعد للمراقب المالي، ثم ندرس مجال الرقابة المالية على النفقات الملتمزم بها سواء من حيث المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية المعنية او من حيث طبيعة النفقات التي تشملها عملية الرقابة.

أولاً: تنظيم مصالح المراقبة المالية

تتكون مصلحة المراقبة المالية من مكتبين (02) الى أربعة (04) مكاتب موضوعة تحت سلطة المراقب المالي الذي يساعده من ثلاثة (03) الى خمسة (05) مساعدين ماليين، كما يمكن أن تهيكّل المكاتب في فروع يحدد عددها بثلاثة (03) فروع على الأكثر، حيث تنظم مصلحة المراقبة المالية التي تضم خمسة (05) مراقبين ماليين مساعدين في أربعة (04) مكاتب تتمثل في: مكتب محاسبة الالتزامات، مكتب الصفقات العمومية، مكتب عمليات التجهيز و مكتب التحليل والتلخيص.²

أما مصلحة المراقبة المالية التي تضم أربعة (04) مراقبين ماليين مساعدين فتنظم في ثلاثة (03) مكاتب تتمثل في: مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص، مكتب الصفقات العمومية و مكتب عمليات التجهيز، وتنظم مصلحة المراقبة المالية التي تضم ثلاثة (03) مراقبين ماليين مساعدين في مكتبين (02) تتمثل في: مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص، مكتب الصفقات العمومية و عمليات التجهيز.³

¹ - المواد 03، 04 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر.ع 64 المؤرخ في 2011/11/27.

² - المواد 05، 06، من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 ، مرجع سابق.

³ - المواد 07، 08، من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 ، مرجع سابق.

من خلال دراسة تنظيم مصالح المراقبة المالية يمكن طرح تساؤل أولا حول الأسس والمعايير المتبعة في تصنيف مصالح المراقبة المالية الى ثلاث مجموعات،¹ ثانيا مامدى كفاية وكفاء مستخدمي مصالح المراقبة المالية، لاسيما في ظل توسع مجالات الرقابة المالية على النفقات الملتمزم بها وتعدد المهام المرتبطة بها.

فيما يخص التصنيف المعتمد من طرف المشرع يخص فقط مصالح المراقبة المالية لدى الولايات، وهو قائم على معايير الكثافة السكانية وكذا حجم المرافق العمومية بما في ذلك حجم النفقات، أما تنظيم مصالح المراقبة المالية لدى الإدارة المركزية و البلديات فبقي غامضا.

أما فيما يخص مسألة كفاية وكفاء مستخدمي مصالح المراقبة المالية، فقد اعتمد المشرع معايير الشهادة العلمية بالإضافة الى الخبرة المهنية بالنسبة للمناصب النوعية على مستوى مختلف مصالح المراقبة المالية نظرا لطبيعة المهام التي تقتضي الدراية الكافية بالنصوص القانونية والتنظيمية والقدرة على التكيف مع الممارسات الميدانية.²

ثانيا: مجال الرقابة على النفقات الملتمزم بها

لقد حرص المشرع على تكريس الرقابة على النفقات الملتمزم بها من خلال قانون المحاسبة العمومية 90-21، وقد حددت المادة 58 منه أهداف هذه الرقابة بنصها "تستهدف ممارسة وظيفة النفقات المستعملة مايلي:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر الى التشريع المعمول به،
- التحقق مسبقا من توفر الإعتمادات،
- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات او تعليق رفض التأشيرة عند الاقتضاء، وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة،
- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي،

¹ - انظر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 جويلية 2012، المحدد لعدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع، ج.ر.ع. 28 المؤرخ في 26/05/2013.

² - عوالي بلال، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية-دراسة حالة المراقبة المالية لأقطاب بعض ولايات الوسط، أطروحة دكتوراه، جامعة البليدة 02، كلية العلوم الاقتصادية، 2017/2018، ص 266 ومايليها.

-إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا، بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة".

وعليه يلاحظ أن الهدف الأساسي من هذه الرقابة هو ضمان احترام القانون ومضمون الرخصة الميزانية وبالتالي تعتبر رقابة مطابقة بالدرجة الأولى، غير أن المشرع من خلال المادة 58 سابقة الذكر أشار أيضا الى أهداف أخرى للرقابة وهي مراقبة الآمرين بالصرف وتقديم الاستشارة لهم وكذا إعداد تقارير دورية وإعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.

وقد صدر فيما بعد المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها، المعدل والمتمم، والذي حدد بدوره من خلال المادة الثانية(02) منه مجال هذه الرقابة من حيث القطاعات المعنية ومن حيث أنواع النفقات التي تخضع لرقابة المراقب المالي.¹

وللإشارة فقد وسع المشرع مجال رقابة النفقات الملتمزم بها من خلال المرسوم التنفيذي 09-374 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 92-414، حيث أصبحت صياغة المادة الثانية(02) السابقة الذكر كالآتي: "تطبق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات، وميزانيات البلديات، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.

يتم تنفيذ إجراء توسيع الرقابة السابقة على البلديات، تدريجيا، وفقا لبرنامج تحدّد من طرف الوزيرين المكلفين على التوالي الميزانية والجماعات المحلية.

¹ - لقد نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المعدل والمتمم، " تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

تبقى ميزانيتا المجلس الشعبي الوطني والبلدية خاضعتين للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهما".

تخضع ميزانيتها مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهما".

الملاحظ من خلال نص المادة أن هناك مصطلحات مستعملة ليست لها دلالة محددة ونخص بالذكر مثلا عبارة المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والتي كان يقصد بها الإدارة المركزية، وكذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة، حيث أن هذه العبارة تبقى قائمة المؤسسات العمومية المعنية مفتوحة وليست على سبيل الحصر.

أيضا يطرح تساؤل حول المعايير أو الأسس التي اعتمدها المشرع في إعفاء مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من رقابة النفقات الملتزم بها، هل هو احترام لخصوصية البرلمان وطابعه السيادي، أم مراعاة لطبيعة النفقات التي ربما تقتضي المرونة والسرعة في التنفيذ؟.

كما أدرج المشرع من خلال المرسوم التنفيذي 09-374 المادة 02 مكرر بنصها "تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها، في شكلها اللاحق، على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وعلى ميزانيات مراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، عندما تكلف بانجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة...".

الملاحظ من خلال نص المادة 02 مكرر أن المشرع لم يحصر رقابة النفقات الملتزم بها باعتبارها رقابة سابقة فقط، بل يمكن أن تكون لاحقة أيضا على ميزانيات بعض المؤسسات العمومية،¹ وعليه يفترض عدم إدراج كلمة "السابقة" والاكتفاء بعبارة "رقابة النفقات التي يلتزم بها" مع الإشارة أن نص المادة 58 من قانون المحاسبة العمومية استعمل مصطلح "مراقبة النفقات المستعملة" أي لم يرد إطلاقا مصطلح السابقة.

¹ - فمثلا تمارس الرقابة في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تنفذ النفقات الملتزم بها على شكل أقساط كل ستة (06) أشهر أو ثلاثة (03) أشهر، حسب الحالة، في حدود الإعتمادات الممنوحة، حيث يمنح المراقب المالي التأشير لقسط من النفقة دون طلب الوثائق الثبوتية، غير أنه لا يحرر القسط اللاحق إلا بعد تقديم وثائق ثبوتية الخاصة بالقسط الأول. للتفصيل أكثر انظر: القرار المؤرخ في 02 جويلية 2012 المحدد لكيفيات تطبيق الرقابة في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ع. 24 المؤرخ في 05/05/2013.

كما نص المشرع من خلال المادة 03 المعدلة والمتممة بموجب المرسوم التنفيذي 09-374 " يمكن أن تحدد كفاءات ملائمة للرقابة مثل إجراء الالتزامات الاحتياطية بالنسبة لبعض القطاعات أو بعض أنواع النفقات بقرار من الوزير المكلف بالميزانية...".

وهنا يطرح التساؤل حول الأسس والمعايير المعتمدة في تحديد القطاعات وأنواع النفقات الخاضعة لرقابة المراقب المالي بصفة عامة سواء في إطار الرقابة السابقة أو اللاحقة أو حتى الخاضعة لإجراء الالتزامات الاحتياطية.¹

الفقرة الثانية: مساهمة المراقب المالي في تجسيد رقابة تقييم الأداء

يعتبر المراقب المالي صمام الأمان بالنسبة للنفقات التي يلتزم بها الآمرون بالصرف، وذلك من حيث ضمان الالتزام بمضمون الرخصة المالية والقوانين والأنظمة المتعلقة بتنفيذ الميزانية، وبالتالي يساهم في شفافية تسيير الأموال العمومية وحمايتها من مظاهر التبذير والفساد وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف المسطرة.

وعليه فالمراقب يساهم في تجسيد الرقابة على نوعية التسيير بطريقة غير مباشرة من خلال إجراءات منح التأشيرة(أولا)، وكذا من خلال الدور الإعلامي وإعداده للتقارير وتقديم الاستشارات للآمرين بالصرف(ثانيا).

أولا: من خلال إجراءات منح التأشيرة

تمارس رقابة النفقات الملتمز بها من طرف المراقب المالي على مجموعة من مشاريع القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات المتخذة من طرف الأمرين بالصرف، والتي ترفق ببطاقة الالتزام بالإضافة الى الوثائق الثبوتية للنفقات.²

حيث تتمثل مشاريع القرارات والالتزامات الخاضعة لتأشيرة المراقب فيمايلي:³

¹ - يقصد بإجراء الالتزامات الاحتياطية منح الأمر بالصرف إمكانية الالتزام بالنفقات دون تبرير سابق. للتفصيل أكثر انظر: القرار المؤرخ في 05 ماي 2011 المحدد لإجراء الالتزامات الاحتياطية، ج.ر.ع. 32 المؤرخ في 08/06/2011.

² - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجات،
 - مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
 - مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الإعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية،
 - مشاريع الصفقات العمومية والملاحق،
 - الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز او الاستثمار¹،
- يخضع أيضا لتأشيرة المراقب المالي:²
- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف ومشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية،
 - كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الإعتمادات المالية،
 - كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحق وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.
- حيث يتحقق المراقب المالي قبل منح التأشيرة المتعلقة بمشاريع القرارات والالتزامات من العناصر التالية:³

- صفة الأمر بالصرف،
- المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها،
- توفر الإعتمادات او المناصب المالية،
- التخصيص القانوني للنفقة،
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة،

¹ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

² - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

³ - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

-وجود التأشيرات او الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض،
عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم المعمول به.

أما في مجال الصفقات العمومية فيؤشر المراقب المالي على مشاريع الصفقات والملاحق والالتزام بعد التحقق من تأشيرة لجنة الصفقات العمومية والتأكد ممايلي:¹

-توفر ترخيص البرنامج او الإعتمادات المالية،

-تخصيص النفقة،

-مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في مشروع الصفقة،

-صفة الأمر بالصرف،

يؤشر المراقب المالي على بطاقة الالتزام، وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، في اجل أقصاه عشرة 10 أيام،² أما إذا كان الالتزام غير قانوني او غير مطابق للتنظيم المعمول به فيتم الرفض المؤقت او النهائي، حسب كل حالة،³ حيث تعلق مذكرة الرفض المؤقت للأسباب التالية:⁴

-اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح،

-انعدام او نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة،

-نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

وللإشارة فان الرفض المؤقت يقطع سريان آجال دراسة وفحص ملفات الالتزام،⁵ أما مذكرة الرفض النهائي فتعلق بأحد الأسباب التالية:⁶

-عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها،

¹ - المادة 10 ف04 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

² - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

³ - المادة 10 ف02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

⁴ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

⁵ - المادة 15 ف02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁶ - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

- عدم توفر الإعتمادات او المناصب المالية،

- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

يجب أن تحتوي مذكرة الرفض التي يرسلها المراقب المالي الى الأمر بالصرف على كل الملاحظات التي عاينها وكذا مراجع النصوص المتعلقة بالملف المدروس، والتي أدى عدم احترامها الى رفض التأشيرة.¹

يمكن الأمر بالصرف في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته، بإرسال بطاقة الالتزام مرفقة بمقرر التغاضي قصد وضع تأشيرة "الأخذ بالحسبان"،² غير انه لا يتم التغاضي إذا كان الرفض النهائي لأحد الأسباب التالية:³

- صفة الأمر بالصرف،

- عدم توفر الإعتمادات او انعدامها،

- انعدام التأشيرات او الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به،

- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام،

- التخصيص غير القانوني للالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوزا للإعتمادات او تعديلا لها او تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.

ثانيا: من خلال المهام الأخرى المرتبطة بممارسة الرقابة

يمارس المراقب المالي مهام أخرى مرتبطة بوظيفته الرقابية، تساهم بطريقة غير مباشرة في تكريس الشفافية في تنفيذ النفقات العمومية وتعمل على تقادي مظاهر التبذير والفساد، وذلك من خلال مختلف التقارير التي يرسلها الى الوزير المكلف بالمالية سواء للإعلام او على سبيل العرض او بهدف اتخاذ التدابير اللازمة، ونذكر على سبيل المثال الوضعيات الدورية التي يرسلها المراقب المالي الى الوزير المكلف بالميزانية قصد إعلام

¹ - المادة 13 ف 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

² - المادتين 18 و 20 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

³ - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وبالتعداد الميزانياتي،¹ وكذا التقرير المفصل الذي يرسل نهاية كل سنة على سبيل العرض، والمتضمن:²

- ظروف تنفيذ النفقات العمومية،

- الصعوبات المحتملة، التي واجهته في تطبيق التشريع والتنظيم،

- النقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية،

- كل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية.

كما قد يهدف التقرير المفصل المرسل الى الوزير المكلف بالميزانية الى اتخاذ تدابير حول ملفات الالتزام، فمثلا في حالة الرفض النهائي يجب على المراقب المالي إرسال نسخة من ملف الالتزام مرفقا بـ "تقرير مفصل" الى الوزير المكلف بالميزانية، أين يمكن لهذا الاخير إعادة النظر في الرفض النهائي إذا ارتأى أن العناصر المعتمد عليها من طرف المراقب المالي غير مؤسسة،³ كما يلتزم المراقب المالي في حالة تأشيرة الأخذ بالحسبان نتيجة طلب التغاضي أن يرسل نسخة من ملف الالتزام مرفقا بـ "تقرير مفصل" الى الوزير المكلف بالميزانية، وهذا الاخير بدوره يرسل نسخة من الملف الذي كان موضوع تغاضي الى المؤسسات المتخصصة في رقابة النفقات العمومية.⁴

وعليه فهذه الإجراءات تكرر مبادئ الشفافية والمساءلة وتعمل من العمل الرقابي كما تساهم في عقلنة سلطة المراقب المالي من خلال إخضاعه لرقابة الوزير المكلف بالميزانية. أيضا في مجال الصفقات العمومية إذا لاحظ المراقب المالي نقائص بعد التأشيرة على مشروع الصفقة، يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والأمر بالصرف المعني عن طريق "الإشعار"،⁵ حيث أن الإشعار قد يتضمن نقائص تتعلق بمخالفة مشروع الصفقة للقوانين والأنظمة كما قد يشير الى نقائص تتعلق بمتطلبات النجاعة والفعالية في التسيير.

¹ - المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² - المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

³ - المادة 13 ف04 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

⁴ - المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

⁵ - المادة 10 ف05 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

وللإشارة رغم انه لا يأخذ المراقب المالي بعين الاعتبار في تقييمه خلال ممارسة مهامه ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليه الأمر بالصرف، وبهذه الصفة لا يتحمل مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف، غير انه يجب عليه في جميع الحالات أن يرسل تقريراً مفصلاً إلى الوزير المكلف بالميزانية.¹

بالإضافة إلى الدور الاستشاري الذي يؤديه المراقب المالي سواء من خلال تقديم النصائح للأمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها، أو من خلال تمثيله للوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري.²

المطلب الثاني: ضرورة تحديث النظام المحاسبي للدولة

تتطلب عملية تكريس نظام الموازنة القائم على أساس النتائج، إصلاح نظام المحاسبة العمومية لتأمين متطلبات تنفيذ عمليات الميزانية، وتوفير البيانات العاكسة لنتائج تنفيذها و كذا توفير البيانات المالية الضرورية لإعداد ميزانية الدولة للسنوات اللاحقة.³

وعليه يعتبر نظام المحاسبة العمومية من أهم الأدوات التي تستخدمها الدولة من أجل الحفاظ على المال العام وتحقيق شفافية المالية العامة والمحافظة عليها، وبالتالي كان لزاماً على الدولة مواكبة تحديث الأدوات المحاسبية وفق مقتضيات الإفصاح عن القوائم المالية وتوفير نظام محاسبي يساعد على تقييم الأداء وتعزيز المساءلة للوصول إلى تحقيق شفافية المالية العامة للحسابات الحكومية.⁴

ويظهر عجز النظام المحاسبي الحالي أكثر عندما يتعلق الأمر بتطبيق نظام الموازنة القائم على أساس النتائج، حيث يتطلب هذا الأخير مدونة حسابات توفر مختلف البيانات

¹ - المادة 33 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق.

² - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، مرجع سابق.

³ - الجوزي فتحة، مرجع سابق، ص 119.

⁴ - احمد يوسف السعيد، "أهمية المعايير الدولية للمحاسبة العمومية Ipsas في الإفصاح عن شفافية القوائم المالية لنظام المحاسبة العمومية"، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، ع18، جامعة البليدة، 2017، ص 344 وما يليها.

والمعلومات المالية اللازمة والمتعلقة بتنفيذ الميزانية بكل شفافية لتمكين جهات الرقابة تقييم النتائج المحققة ومساعدة الجهاز التنفيذي في اتخاذ القرارات السليمة بمناسبة إعداد ميزانية الدولة.¹

الفرع الأول: تدعيم محاسبة الصندوق بمحاسبة الاستحقاق

لقد أخذت العديد من الدول بمعايير المحاسبة الدولية للقطاع العمومي،² وذلك بتكليف المخطط المحاسبي للدولة وفق متطلبات الشفافية والإفصاح المالي المتعلق بالذمة المالية للدولة، فمحاسبة الصندوق أو كما تعرف بمحاسبة الأساس النقدي لا تكفي بل يجب تكيفها وتدعيمها بمحاسبة الاستحقاق المنبثقة من النظام المحاسبي للقطاع الخاص.³

حيث تنحصر أهداف النظام المحاسبي الحالي القائم على أساس نقدي في تسجيل عمليات الصندوق أي العمليات الخاصة بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات المدرجة ضمن تنفيذ قانون المالية للسنة، فمدونة حسابات الخزينة تخدم فكرة محاسبة الصندوق مهمة بذلك أهم عناصر الذمة المالية للدولة من أملاك عقارية ومنقولة، وكذا حقوق الدولة وديونها التي تتم متابعتها من طرف مختلف المصالح المعنية خارج الإطار المحاسبي، الأمر الذي يترتب عنه سوء التسيير لهذه العناصر من ذمة الدولة نظرا لصعوبة التحكم في المعطيات الخاصة بالقيمة الحقيقية لها وكذا تطورها.⁴

وعليه سيوضح الباحث من خلال هذا الفرع المقصود بمحاسبة الصندوق ومميزاتها وأهدافها ونطاق تطبيقها (الفقرة الأولى)، ثم دراسة نظام المحاسبة القائم على أساس الاستحقاق ومميزاته وأهدافه ونطاق تطبيقه (الفقرة الثانية)

¹ - للشرح أكثر انظر: شلال زهير، مرجع سابق، ص 182-183.

² - للاطلاع على تجارب بعض الدول انظر: جابي أمينة هناء، "أهمية إصلاح المحاسبة العمومية من خلال التحول الى أساس الاستحقاق المحاسبي-تجربة نيوزيلندا والمملكة المتحدة"، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، ع08، جامعة أم البواقي، 2017، ص682.

³ - شلال زهير، مرجع سابق، ص54.

⁴ - ضريفي نادية، حاج جاب الله امال، "إصلاح النظام المحاسبي للدولة وفق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العمومي IPSAS"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، ع07، جامعة عمار تليجي-الاغواط، 2018، ص219.

الفقرة الأولى: المقصود بمحاسبة الصندوق

تتمثل الإجراءات المحاسبية في تقييد العمليات المالية المتعلقة بتنفيذ ميزانية الدولة سواء من حيث تحصيل الإيرادات أو حيث النفقات المدفوعة فعلا، والتي تهدف أساسا الى تقييد حركة التدفقات النقدية خلال السنة المالية وكشف رصيد الخزينة سواء بالسلب أو الإيجاب، لذلك تعرف بمحاسبة الصندوق أي المحاسبة التي تحدد وضعية الخزينة، ويصطلح عليها أيضا بمحاسبة الأساس النقدي لأنها تهدف أساسا الى تحديد الحركة الفعلية لتدفق النقود خلال السنة بغض النظر عما إذا كانت هذه النفقات أو الإيرادات تعود لنفس السنة المالية أم لسنة مالية أخرى.¹

تبعا لقاعدة الأساس النقدي لا يتضمن الحساب الختامي للموازنة إلا الإيرادات التي تم تحصيلها فعلا، والإعتمادات التي تم صرفها فعلا خلال نفس السنة، و على ذلك يرحل إلى موازنة السنة المقبلة كل إيراد لم يتم تحصيله فعلا، كما تلغى كل الإعتمادات المخصصة ما لم يتم صرفها لتفتح مرة أخرى في إعتمادات السنة المقبلة.²

وعليه تتميز محاسبة الصندوق بالوضوح والسهولة في التطبيق ولاسيما في إعداد الحساب الختامي، كما أن مجالها ضيق حيث يشمل العمليات المنفذة فقط وخلال مدة زمنية محددة ولا يمتد الى الآثار المستقبلية لباقي الإيرادات أو النفقات غير المنفذة، كما أن مجال محاسبة الصندوق لا يشمل تقديرات محاسبية للأصول العقارية والمنقولة التابعة للدولة ولا يتعلق بتقييد التكاليف والاهتلاكات، وبالتالي لايعكس الذمة المالية الحقيقية للدولة.³

وللإشارة فقد اصدر الاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC) معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام التي تتضمن متطلبات إعداد التقارير المالية الحكومية لوحدات القطاع العام

¹ - للشرح أكثر انظر: شلال زهير، مرجع سابق، ص ص 26-28.

² - لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 68.

³ - للشرح أكثر انظر: شلال زهير، مرجع سابق، ص 174 ومايليها.

التي تتبنى الأساس النقدي، بهدف توسيع النطاق المحاسبي وإضفاء شفافية أكثر على البيانات والتقارير المالية، حيث تنقسم هذه المعايير إلى جزئين أساسيين هما:¹

- جزء إلزامي يتضمن شروط ومتطلبات الإفصاح عن المعلومات في البيانات المالية ذات العرض العام الواجب توفرها في التقارير المالية لوحدات القطاع العام من خلال: الأخذ بعين الاعتبار متطلبات العرض والإفصاح عن البيانات المالية، معالجة التدفقات النقدية بالعملة الأجنبية، عرض المعلومات حول الميزانية في البيانات المالية، الإفصاح عن المساعدات الخارجية.
- جزء اختياري يشتمل على الإفصاحات غير الإلزامية لمنشآت القطاع العام والمتعلقة بالسياسات المحاسبية والإفصاحات الإضافية التي يحبز الإعلان عنها من طرف وحدات القطاع العام، لتعزيز شفافية البيانات المالية ورفع مستوى المساءلة عن استعمال الموارد المالية من طرف وحدات القطاع العام.

الفقرة الثانية: المحاسبة على أساس الاستحقاق

يقصد بنظام المحاسبة على أساس الاستحقاق أن تقيد العمليات المالية للدولة وفق مبدأ تحديد الحقوق والالتزامات، أي تقيد جميع الإيرادات والنفقات المتعلقة بالموازنة سواء تم تنفيذها فعلياً أم لا، كما أن المعاملات المالية المنفذة تنسب للفترة المتعلقة بها بغض النظر عن تاريخ السداد أو التحصيل أي تقيد ولو بأثر رجعي.²

تهدف محاسبة الاستحقاق إلى إعطاء صورة واضحة عن الذمة المالية للدولة وتساعد في تقييم مدى نجاح الجهاز التنفيذي في تسيير المالية العمومية سواء من حيث الجهود المبذولة

¹ - مبارك صلاح الدين عبد المنعم، المحاسبة الحكومية مدخل معاصر، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 512.

² - يعرف النظام المحاسبي الحكومي الموحد للدول العربية الذي أقرته الندوة العلمية المنعقدة في تونس سنة 1980 أساس الاستحقاق بأنه "الأساس الذي يعتمد على تحميل الحساب الختامي لأي سنة مالية بالمصروفات والإيرادات المثبتة خلال تلك السنة بغض النظر عما إذا كانت هذه النفقات قد دفعت فعلاً أم لا، وسواء تم تحصيل الإيرادات فعلاً أم لا". الاتحاد الدولي للمحاسبين، إصدارات معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، طبعة 2007، ترجمة جمعية المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، عمان، 2007، ص 906.

في متابعة تحصيل الإيرادات او من حيث تقييم فعالية تنفيذ النفقات وتحديد تكاليف الإنفاق ووضع الأصول العقارية والمنقولة للدولة.¹

وفي إطار تكريس محاسبة الاستحقاق في القطاع العمومي فقد اصدر مجلس المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSASB)،² جملة من المعايير بلغ عددها الى غاية سنة 2013 حوالي 31 معيار، تتمثل أساسا في:³

- معيار رقم 01 "عرض البيانات المالية": يهدف الى بيان طريقة عرض البيانات المالية للأغراض العامة أي الموجهة لدافعي الضرائب، أعضاء الهيئات التشريعية، المجتمع المدني،....الخ.

- معيار رقم 02 "بيانات التدفق النقدي": يحدد هذا البيان مصادر التدفقات النقدية المحصلة والتي تم إنفاقها خلال فترة تقديم التقارير ورصيد النقد عند نهاية هذه الفترة، الأمر الذي يسهل عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالاستخدام الأمثل للنقد في مختلف الأنشطة التشغيلية والاستثمارية والتمويلية.

- معيار رقم 03 "السياسات المحاسبية، التغيرات في التقديرات المحاسبية والأخطاء": تقديم بيانات مالية تحتوي على معلومات موثوقة وذات مصداقية بحيث تعكس الجوهر الاقتصادي للمعاملات وليس فقط الشكل القانوني، بحيث يجب أن يكون مستخدمو البيانات المالية قادرين على مقارنتها من فترة إلى أخرى.

- معيار رقم 04 "أثار التغيرات في أسعار الصرف الأجنبي": يسمح بإدخال المعاملات بالعملات الأجنبية وكذا العمليات الأجنبية في البيانات المالية من خلال التعبير عن المعاملات وكذا ترجمة بيانات العمليات الأجنبية الى عملة التقرير.

- معيار رقم 05 "تكاليف الاقتراض": يتطلب هذا المعيار التسجيل الفوري لتكاليف الاقتراض على أنها مصروفات كما يتيح كمعالجة بديلة رسملة تكاليف الاقتراض الموجهة مباشرة الى تملك أو إنشاء أو إنتاج أصل معين.

¹ - للشرح أكثر انظر: شلال زهير، مرجع سابق، ص 32 ومايليها.

² - IPSASB , « Normes comptables internationales pour le secteur public » , 2005, p03.

³ - للشرح أكثر انظر: شلال زهير، مرجع سابق، ص 59 ومايليها.

- معيار رقم 06 "البيانات المالية الموحدة والمنفصلة": يطبق هذا المعيار عند عرض البيانات المالية الموحدة لمنشأة اقتصادية تكون تابعة للدولة بشكل كلي أو جزئي.
- معيار رقم 07 "الاستثمارات في المنشآت الزميلة": يطبق هذا المعيار على الاستثمارات المشتركة مع شركات أخرى يكون للدولة حق الاحتفاظ بحصة ملكية على شكل حصة مساهمة أو شكل حقوق ملكية رسمي آخر.
- معيار رقم 08 "الحصص في المشاريع المشتركة": يطبق في إعداد التقارير عن أصول والتزامات وإيرادات المشروع المشترك وفي البيانات المالية للمشاركين في المشاريع المشتركة بغض النظر عن الأشكال والهيكل التي تتم بموجبها نشاطات الشراكة.
- معيار رقم 09 "الإيراد من المعاملات التبادلية": حيث يحدد هذا المعيار مختلف أشكال الإيرادات التي تنصب أساساً على تدفق منافع اقتصادية مستقبلية أو إمكانية تقديم خدمة للمنشأة.
- معيار رقم 10 "التقرير المالي في الاقتصاديات ذات التضخم المرتفع": يطبق هذا المعيار على البيانات المالية الرئيسية بما فيها البيانات المالية الموحدة للمنشأة التي تقدم تقاريرها بالعملة الوظيفية التي هي عملة الاقتصاد المفرط التضخم، أي إعادة تقدير المبالغ المسجلة وتعديلها من خلال تطبيق المؤشر العام للأسعار.
- معيار رقم 11 "عقود الإنشاء": يطبق هذا المعيار من خلال المعالجة المحاسبية لموارد وتكاليف عقود الإنشاء، وذلك عند اعتبار الدولة مقاولاً بموجب عقد يهدف إلى إنشاء أصل أو مجموعة أصول مرتبطة فيما بينها.
- معيار رقم 12 "المخزون": يهدف هذا المعيار إلى وصف المعالجة المحاسبية للمخزون وفق نظام التكلفة التاريخية، حيث تعتبر تكلفة المخزون أصل يدرج ضمن الميزانية العمومية ويرحل حتى يتم الاعتراف بالإيرادات المرتبطة به.
- معيار رقم 13 "عقود الإيجار": يهدف هذا المعيار إلى تحديد السياسات والإفصاحات المحاسبية المناسبة للمستأجرين والمؤجرين لتطبيقها على عقود الإيجار التمويلية والتشغيلية.

- **معيار رقم 14 "الأحداث بعد تاريخ إعداد التقرير":** يهدف الى وصف الوقت الملائم الذي يتوجب فيه على المنشأة تعديل بياناتها المالية لتعكس الوقائع بعد تاريخ إعداد التقرير وكذا والإفصاحات الواجب عليها تقديمها حول التاريخ الذي تم فيه اعتماد إصدار البيانات المالية.
- **معيار رقم 15 "الأدوات المالية، الإفصاح والعرض":** يهدف هذا المعيار الى تعزيز فهم مستخدمي البيانات المالية لأهمية الأدوات المالية الموجودة ضمن الميزانية وخارجها للمركز المالي والأداء للتدفقات النقدية للدولة أو منشأة أخرى في القطاع العام، وللاشارة فقد الغي هذا المعيار وحل محله المعايير 28، 29 و 30.¹
- **معيار رقم 16 "العقارات الاستثمارية":** يهدف هذا المعيار الى وصف المعالجة المحاسبية للعقارات الاستثمارية ومتطلبات الإفصاح ذات العلاقة بهذه الاستثمارات.
- **معيار رقم 17 "الممتلكات والمصانع والمعدات":** يهدف هذا المعيار الى تحديد المعالجة المحاسبية للممتلكات والمصانع حتى يتمكن مستخدمو البيانات المالية من التحقق من المعلومات التي تتعلق باستثمار المنشأة، حيث تشمل هذه المعالجة أساسا على الاعتراف بالأصول وتحديد مبالغها المسجلة وكذا تكاليف الاستهلاك وخسائر انخفاض القيمة.
- **معيار رقم 18 "تقديم التقارير حول القطاعات":** يهدف هذا المعيار الى تحديد مبادئ لتقديم التقارير حول المعلومات المالية حسب القطاعات بما يسمح لمستخدمي البيانات المالية على فهم الأداء السابق للمنشأة من جهة، وكذا تعزيز شفافية التقارير المالية وتمكين المنشأة من الوفاء بالتزاماتها.
- **معيار رقم 19 "المخصصات، الالتزامات والأصول المحتملة":** يهدف هذا المعيار الى تعريف المخصصات والأصول المحتملة وتحديد الظروف التي يجب الاعتراف بها وكيفية قياسها والإفصاحات التي يجب إجرائها على هذه المخصصات.

¹ - ضريفي نوال، ضريفي الصادق، "دور تطبيق المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العام في عصرنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر"، مجلة الاستاذ الباحث، ع10، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018، ص78.

- معيار رقم 20 "الإفصاحات عن الأطراف ذات العلاقة": يهدف للإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالعمليات التي تتم بين المنشأة وأطرافها ذات العلاقة في ظروف معينة، حيث تطلب هذه المعلومات لأغراض المسائلة وتسهيل فهم المركز والأداء المالي للمنشأة.
- معيار رقم 21 "انخفاض قيمة الأصول غير المولدة للنقد": يهدف هذا المعيار الى وصف الإجراءات التي تطبقها المنشأة لتحديد ما إذا انخفضت قيمة إحدى الأصول غير المولدة للنقد ولضمان الاعتراف بخسائر انخفاض القيمة، كما يحدد الوقت المناسب لعكس خسارة انخفاض القيمة والإفصاحات المطلوبة.
- معيار رقم 22 "الإفصاح عن المعلومات المالية حول القطاع الحكومي العام": يحدد هذا المعيار متطلبات الإفصاح الخاصة بالحكومات التي تختار عرض المعلومات حول القطاع الحكومي العام في بياناتها المالية الموحدة، الأمر الذي يعزز شفافية التقارير المالية ويساعد على فهم أفضل للعلاقة بين الأنشطة التجارية وغير التجارية.
- معيار رقم 23 "الإيراد من المعاملات غير التبادلية": يهدف المعيار الى تحديد متطلبات إعداد التقارير المالية حول الإيراد الناتج عن معاملات غير التبادلية، والتي تبرز في الضرائب، الغراماتالخ.
- معيار رقم 24 "عرض معلومات الموازنة في البيانات المالية": يقتضي هذا المعيار تضمين المبالغ المقدرة والمبالغ الفعلية الناجمة عن تنفيذ الموازنة في البيانات المالية الخاصة بالمنشآت التابعة للقطاع العمومي التي يطلب منها إتاحة موازنتها المصادق عليها للجمهور مع ضرورة الإفصاح وتبرير انحرافات الواقعة عند التنفيذ.
- معيار رقم 25 "منافع الموظفين": يهدف هذا المعيار من الى ضرورة المعالجة المحاسبية للتكاليف المتعلقة بتسديد أجور الموظفين والامتيازات المقدمة لهم.
- معيار رقم 26 "انخفاض قيمة الأصول المولدة للنقد": يتناول هذا المعيار متطلبات الاعتراف وقياس انخفاض قيمة الأصول المولدة للنقد، حيث تعتبر هذه الأخيرة أصول محتفظ بها بهدف رئيسي هو تحقيق عائد تجاري ينتج تدفقات نقدية من الاستخدام المستمر للأصل.

- **معيار رقم 27 "الزراعة"**: يهدف هذا المعيار إلى بيان المعاملة المحاسبية للإفصاحات المتعلقة بالنشاط الزراعي لوحدات القطاع العام، حيث يشتمل النشاط الزراعي على تسيير مختلف المحاصيل الزراعية والأصول البيولوجية المتداولة أساساً لأغراض البيع أو من أجل توزيعها من دون مقابل أو بمقابل رمزي لا يغطي تكلفتها.
- **معيار رقم 28 "الأدوات المالية، العرض"**: عند عرض الأدوات المالية يجب على وحدات القطاع العام التي تقوم بإصدار هذه الأدوات تصنيفها على أساس التزام مالي أو حق ملكية الذي يعتبر عقد يثبت حصة في أصول المنشأة بعد اقتطاع كل الالتزامات وذلك استناداً على جوهر الترتيب التعاقدية للأدوات المالية.
- **معيار رقم 29 "الأدوات المالية، الاعتراف والقياس"**: يهدف هذا المعيار إلى تحديد شروط الاعتراف وقياس الأدوات المالية الصادرة عن مختلف وحدات القطاع العام، حيث يتم الاعتراف المبدئي للأصول المالية في بيان المركز المالي عندما تصبح هيئات القطاع العام طرفاً في البنود التعاقدية للأدوات المالية، والتي يتم قياسها بالقيمة العادلة من دون أي خصم لتكاليف مختلف عمليات الأدوات المالية.
- **معيار رقم 30 "الأدوات المالية، الإفصاحات"**: يهدف هذا المعيار إلى حث الهيئات العمومية على توفير الإفصاحات التي تسمح بتقدير البيانات المالية للمركز المالي والأداء المالي للمنشأة وكذا طبيعة ومدى المخاطر الناجمة عن البيانات المالية التي تتعرض لها المنشأة أثناء الفترة وفي نهاية فترة إعداد التقرير، وكيفية إدارة المنشأة لهذه المخاطر.
- **معيار رقم 31 "الأصول غير ملموسة"**: يصف هذا المعيار شروط الاعتراف وقياس المعاملة المحاسبية للأصول غير الملموسة، مثل برا مج الحاسوب، ملكية فكرية وحقوق التأليف، علامات تجارية حيث يتم الاعتراف بالأصل غير الملموس فقط إذا كان من المحتمل أن تنتج عنه منافع اقتصادية، أي تدفقات نقدية مستقبلية، ويجب أن يكون من الممكن قياس تكلفة الأصل بقيمته العادلة بموثوقية.

الفرع الثاني: مساعي المشرع الجزائري في إصلاح المحاسبة العمومية

عملا بمعايير المحاسبة الدولية للقطاع العمومي ونظرا لمتطلبات التسيير العمومي الحديث، فقد توجه المشرع الجزائري منذ سنة 1995 نحو دراسة متطلبات إصلاح النظام المحاسبي للدولة وانتهى بإعداد مشروع تم تجميده (الفقرة الأولى)

وبصدور القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية، أصبح من الضرورة إعادة تكييف النظام المحاسبي وفق نظام الموازنة القائم على أساس النتائج (ثانيا)

الفقرة الأولى: التوجه نحو إعداد مشروع مخطط محاسبي جديد

سعى المشرع الجزائري الى مقارنة معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام وفق محاسبة الاستحقاق، وفي هذا الصدد فقد استعانة بالتجربة الفرنسية، حيث شرعت وزارة المالية في إعداد مشروع تعليمية عامة تتضمن المخطط المحاسبي للدولة (PCE) من خلال تكليف فوج عمل تشرف عليه المديرية العامة للمحاسبة يشمل بعض الخبراء الفرنسيين وبمساعدة صندوق النقد الدولي،¹ حيث كان الهدف الأساسي من مشروع هذه التعليمية ترشيد وعقلنة تسيير الأموال العمومية من خلال إعطاء صورة واضحة ومتكاملة لنشاط الدولة وذلك من خلال:²

- توفير المعلومات الدقيقة التي يمكن الاعتماد عليها للتحكم في مجمل نشاطات الدولة.
- وضع أدوات فعالة لمراقبة كيفية استعمال الأموال العمومية.
- توفير الوثائق والمعلومات والتحليل اللازمة و في الآجال المناسبة لاستغلالها من طرف أصحاب القرار.
- معرفة الذمة المالية للدولة من خلال كل مركباتها.
- تحديد تكاليف الخدمات التي تقدمها الدولة.

¹- www.mf.gov.dz, communication portant sur la reforme de la comptabilité de l'état, consulter le 05/11/2018.

²- Projet d'instruction générale sur la comptabilité de l'Etat (règle de fonctionnement des comptes du plan comptable de l'Etat de la classe 1 à 4), Direction Générale de la Comptabilité Publique, décembre 2004, p03.

- تحديد النتائج السنوية وتقييم فعالية نشاط الإدارة.
- تقديم المعلومات التي تسمح بالقيام بعملية المقارنة الوطنية والدولية.

حيث شملت خطة العمل لإعداد مشروع المخطط المحاسبي ثلاث محاور أساسية:¹

- تحديد معالم مشروع المخطط المحاسبي الجديد، وذلك من خلال دراسة واقع النظام المحاسبي المعمول به وتحديد نقاط ضعفه، والاستعانة بالتجربة الفرنسية في مقاربتها لمعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام.
- الصياغة التقنية لقواعد مشروع المخطط المحاسبي، وذلك بناء على التقرير النهائي الذي حدد محاور الإصلاح، حيث تم إعداد مشروع التعليمات التي تحدد قواعد تطبيق المخطط المحاسبي للدولة (PCE) وكيفيات التسجيل المحاسبي للعمليات المالية وتحديد مختلف الجداول والتقارير الملحق بالمخطط المحاسبي.
- اختبار مشروع المخطط على مستوى المراكز المحاسبية، أين تم عرض المخطط المحاسبي الجديد للتجربة وتم تطبيقه فعلا على مستوى الخزينة الولائية لبعض الولايات، حيث كانت هناك عدة صعوبات ونقائص تتطلب مراجعة واسعة لمشروع التعليمات المتضمنة المخطط المحاسبي للدولة مع ضرورة إصلاح نظام الموازنة العامة وفق منطق الأهداف والنتائج.

تم تجميد مشروع المخطط المحاسبي للدولة الى غاية سنة 2006، أين تم إبرام عقد مع مكتب الاستشارات الفرنسي (GIP-ADTETEF)²، وتم هذا بعد الشروع في عصرنة نظام الميزانية، حيث تم صياغة المقاربة الجديدة للمخطط المحاسبي وفقا لمعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام ولا سيما إدراج معيار "الاستثمارات"، و معيار "الحقوق المثبتة" للمساهمة في تحديد الذمة المالية للدولة.

¹ - للشرح أكثر انظر: ضريفي نادية، حاج جاب الله امال، مرجع سابق، ص 221 ومايليها.

² - GIP-ADTETEF, Groupement d'Intérêt public d'Assistance au Développement des Echanges en Technologies Economiques et Financières.

الفقرة الثانية: متطلبات إدماج معايير المحاسبة الدولية في نظام المحاسبة الجزائري

إن تطور أهداف الموازنة العامة وارتباطها بمختلف مظاهر التنمية قد ألقى عبئا إضافيا على النظام المحاسبي سواء من خلال تأمين متطلبات تنفيذ الموازنة وتوفير البيانات العاكسة لنتائج تنفيذها، وهو ما أكد عليه كذلك النظام المحاسبي الحكومي الموحد للدول العربية، حيث ورد فيه ما يلي: "يجب أن يرتبط النظام المحاسبي الحكومي بتصنيف الموازنة ارتباطا كاملا، لأن وظائف الموازنة والقيود المحاسبية متكاملة فيما بينها، وتعتبر من العناصر الرئيسية للإدارة المالية العامة"، كما انه يجب توفير البيانات المالية الضرورية لإعداد الموازنة العامة للسنوات اللاحقة.¹

لهذا الغرض يشترط في نجاح موازنة البرامج والأداء ضرورة تعديل النظام المحاسبي ونظام الإدارة المالية لمسايرة هيكل الميزانية، حيث يشترط تطوير النظام المالي والمحاسبي بما يتفق مع تبويب الميزانية، إذ أن تطوير النظم المحاسبية قد يستغرق وقتا طويلا كما قد يتطلب إتخاذ برامج تدريبية طويلة، حيث يفترض في بادئ الأمر تبسيط المخطط المحاسبي قدر الإمكان والانتقال تدريجيا نحو محاسبة الاستحقاق، كما يتم التأكيد وتركيز الاهتمام مبدئيا على التخطيط وسرعة توفير البيانات والتقارير المالية الملحة لتقييم الأداء وإجراء المقارنة بين النتائج الفعلية المحققة وبين الخطط الموضوعة او المسطرة.

إن الحقيقة التي لا بد من الاعتراف بها أن الاتجاهات الجديدة في تطوير الموازنة بغض النظر عن الشكل الذي قد تتخذه، تشكل عبئا إضافيا على النظم المحاسبية الحكومية وهي تركز بشكل أساسي في الاتجاهات الثلاثة الآتية:²

- التوسع في تحليل البيانات المالية سواء كانت على مستوى نشاط الوحدة أو على مستوى نشاط الدولة والتحكم في مواعيد إعدادها بشكل يهيئ الظروف السليم للاستفادة منها في التخطيط والمتابعة.

¹ - سالمى ياسين، الإصلاح الإداري أداة لترشيد الإنفاق العمومي-دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 03-كلية العلوم الاقتصادية، 2014/2015، ص278.

² - سالمى ياسين ، مرجع سابق، ص280.

- إجراء تغييرات في الأسس المحاسبية في النظم المحاسبية الحكومية بهدف الحصول على بيانات تستند إلى معايير محاسبية أكثر دقة من تلك التي تستخدمها غالبية النظم المحاسبية الحكومية في أغلبية الدول إن لم يكن جميعها.
- إعادة النظر في الإدارة المالية وخصوصا ما يتعلق منها بالهيكل التنظيمي للنظام المحاسبي الحكومي، حيث يفترض وضع تصور جديد لإجراءات تنفيذ الموازنة وإعادة هيكلة الأجهزة الإدارية المرتبطة بتنفيذ الميزانية وتدريب أعوان التنفيذ والمتدخلين في مسك حسابات الدولة، والربط بين مشروع إصلاح المخطط المحاسبي للدولة ومشروع عصرنه الموازنة من خلال دور نظام الإعلام الآلي الذي لا يمكن إهماله في تجسيد النظام الجديد لمحاسبة الدولة.¹

إن توجه الجزائر نحو تبني معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام (IPSAS) وبعد القيام بالعديد من الدراسات والتجارب العملية، انتهى الى جملة من الاستنتاجات التي أصبحت تشكل دليل يسترشد به في تحديد معالم المخطط المحاسبي الجديد للدولة وفق معايير (IPSAS)، حيث تم إعداد دليل يوضح مضمون معايير (IPSAS) وفق أساس الاستحقاق، وكذا دليل تكييف هذه المعايير في إعداد المخطط المحاسبي للدولة، كما تم إعداد دليل لتقنيات التقييد المحاسبي للعمليات المالية، بالإضافة الى القوائم المالية لمخرجات النظام المحاسبي، والتي تشمل:²

- جدول الوضعية المالية الذي يتكون من مجموع الأصول ومجموع الخصوم والذي من خلاله يبين الوضعية المالية لحسابات الدولة في مدة زمنية معينة،
- جدول النفقات الصافية والذي يهدف الى تحديد مختلف التكاليف المتعلقة بالعمليات المالية، والايادات المتحصل عليها من مختلف العمليات المالية للدولة،
- جدول التدفقات النقدية الذي يهدف الى تقديم معلومات عن التغيرات الفعلية للأموال النقدية ومعرفة القدرة المالية للخزينة خلال فترة زمنية معينة،

¹- ضريفي نادية، حاج جاب الله امال، مرجع سابق، ص233.

²-Ministère de finance, organisation, mission des services comptables et reformes et reformes initiées, conférence de presse, Algérie, 04 février 2013,p28.

- جدول رصيد عمليات الخزينة والمتمثل في حجم الإيرادات المحصلة الناتجة من العمليات المالية والنفقات المدفوعة حسب برامج الدولة ووفقا للاعتمادات المخصصة.

بالإضافة الى ذلك فقد تم استحداث قيود محاسبية جديدة تتعلق بالأصول، ولا سيما المتعلقة بالاستثمارات والتجهيزات العمومية وكذا حسابات الاهتلاك وحساب الربط والمخزون، والتقيد المحاسبي للحقوق المثبتة من خلال حسابات الودائع والمراسلين....الخ.¹

وعليه فمشروع النظام المحاسبي الجديد للدولة سيسمح بتقيد كافة العمليات المالية للنظام السابق التي لها أثر نقدي مباشر على الخزينة العمومية إضافة إلى فتح مجال أوسع لتحقيق الإفصاح الكامل عن نشاطات الدولة عن طريق فتح أقسام حسابات جديدة لتسجيل عمليات مالية لم تكن تأخذ بعين الاعتبار في النظام القديم، إضافة إلى تطبيق أساس الاستحقاق في محاسبة الدولة لتشمل قيد العمليات التي ليس لها أثر نقدي مباشر لاسيما في مجال إثبات استثمارات وحقوق الدولة، وذلك عن طريق اختيار تركيبة حسابات تكون قريبة من تنظيم الحسابات في محاسبة القطاع الخاص من أجل توظيف الأدوات والتقنيات المستعملة في المحاسبة المالية وتكييفها من أجل تطبيقها على المحاسبة العمومية.²

وأخيرا نشير الى أن مصير مشروع المخطط المحاسبي الجديد للدولة مرهون بإيجاد برنامج معلوماتي يساهم في تسهيل عملية التقيد المحاسبي وفق المدونة الجديدة ويوحد الوظيفة المحاسبية لأعوان التنفيذ ويكرس شفافية أكثر على العمليات المالية المنفذة، وهذا يتوقف على مدى توفر الإرادة السياسية في تكريس معايير المحاسبة الدولية.

المبحث الثاني: خصوصية الرقابة المالية في مجال الصفقات العمومية

إن تطور نشاط المرفق العمومي وتوسع مجالاته نتج عنه تزايد في حجم النفقات العمومية خاصة منها التي تتم في إطار الصفقات العمومية، حيث أصبحت هذه الأخيرة من

¹ - للشرح أكثر انظر، شلال زهير، مرجع سابق، ص 190 ومايليها.

² - شلال زهير، مرجع سابق، ص 189.

أهم العقود الإدارية التي تبرمها مختلف الهيئات والمصالح الإدارية سواء لتلبية حاجياتها أو في إطار انجاز مختلف المشاريع العمومية.¹

إن اهتمام المشرع الجزائري بتنظيم الصفقات العمومية باعتبارها آلية قانونية لتنفيذ جانب كبير من النفقات العمومية يظهر من خلال تعدد النصوص التنظيمية المتعاقبة، والتي كان يسعى دوما من خلالها الى ترشيد الإنفاق العمومي و تكريس مبادئ المنافسة والشفافية وحرية الوصول الى الطلب العمومي،² وفي هذا الإطار فقد صدر مؤخرا المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.³

والملاحظ أن التنظيم الجديد للصفقات العمومية احدث تعديلات جذرية حول مفهوم الصفقات العمومية وجميع الإجراءات والقواعد المتعلقة بإبرامها⁴، ولاسيما آليات الرقابة عليها، فمثلا في مجال الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية،⁵ نلاحظ أن هناك دمج بين لجنة فتح الأظرفة ولجنة تقييم العروض اللتين كانتا في التنظيم السابق منفصلتين، لتصبح هناك لجنة واحدة،⁶ يصطلح عليها لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض (المطلب الأول).

¹ - خضري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2014-2015، ص 02.

² - ضريفي نادية، توسيع مجال قانون الصفقات العمومية وإعادة هيكلة وتنظيم إجراءات إبرام الصفقات العمومية، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الدولي حول "الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 والتشريعات المقارنة" المنظم من طرف كلية الحقوق -جامعة المسيلة يومي 18-19 أكتوبر 2016.

³ - المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

⁴ - لقد عرفت الصفقات العمومية في ظل المرسوم 247/15، السابق الذكر: «الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات».

⁵ - تعتبر الرقابة الداخلية في القطاع العام نوع من أنواع الرقابة الإدارية، وهي رقابة ذاتية أي تمارسها الإدارة في حد ذاتها عن طريق جهاز ينتمي الى هيكلها التنظيمي، مكلف بهام محددة ويتمتع باستقلالية في ممارسة مهامه، فقد يكون الهدف من الرقابة الداخلية مراجعة الحسابات وقد تهدف الى مراقبة نوعية التشغيل والفعالية، وقد ترمي الى رقابة الالتزام بالقوانين والسياسات المخطط لها. انظر في ذلك: محمد براق، "الرقابة الداخلية في المؤسسات الاستشفائية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر 01، ع 04، 1998، ص 98 ومايليها.

⁶ - لقد نصت المادة 160 من المرسوم الرئاسي 247/15، السابق الذكر: «تحدث المصلحة المتعاقدة، في إطار الرقابة الداخلية، لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية، عند الاقتضاء، تدعى في صلب النص لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض».

كما أن المشرع أعاد النظر في مسألة تنظيم الرقابة القبلية للجان الصفقات العمومية، ولاسيما من حيث إعادة تنظيمها ومستويات اختصاصها للحد من المشاكل البيروقراطية وتفعيل الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة الداخلية ولجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

لقد نظم المشرع الجزائري الرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية بقواعد خاصة، حيث ورد في نص المادة 159 من المرسوم 247/15 «تمارس الرقابة الداخلية، في مفهوم هذا المرسوم...»، وعليه فالمشرع الجزائري لم يعهد لأجهزة الرقابة الداخلية التي تحكمها القوانين الأساسية لمختلف الهيئات الإدارية بمراقبة إبرام الصفقات العمومية، بل أوكل مهمة الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية الى لجنة خاصة بفتح الأظرفة وتقييم العروض.

يعتبر النظام المتعلق بتشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وقواعد تنظيمها وسير عملها مسألة في بالغ الأهمية لما لها من دور في تكريس استقلالية اللجنة وفعاليتها في أداء مهامها وتجسيد الشفافية والرشادة في التسيير، غير أن المشرع الجزائري في مختلف الأنظمة المتعاقبة المتعلقة بتنظيم الصفقات العمومية منح لمسؤول المصلحة المتعاقدة¹ سلطة تقديرية في تعيين واختيار أعضاء لجان الفتح والتقييم وعددهم وطريقة استخلافهم، كما ترك المشرع مسألة تنظيم وسير عمل اللجان ونصابها ونظام مداولاتها غامضا بل جعلها أيضا من صلاحيات مسؤول المصلحة المتعاقدة.

وعليه ارتأى الباحث دراسة وتحليل القواعد المتعلقة بتشكيل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض والغموض الذي تطرحه، وكذا القواعد المتعلقة بتنظيم وسير عمل اللجنة والنقائص

¹ - يقصد بالمصلحة المتعاقدة حسب نص المادة 06 من المرسوم الرئاسي 247/15، السابق الذكر: - الدولة ، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري، عندما تكلف بانجاز عملية ممولة، كلياً أو جزئياً، بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية.

التي تشوبها (الفرع الأول)، ثم دراسة صلاحيات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وتحديد الطبيعة القانونية لمهامها الرقابية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تشكيلة اللجنة وقواعد سير عملها

إن فعالية أجهزة الرقابة الداخلية ترتكز أساسا على مدى كفاءة أعضائها واستقلاليتهم في ممارسة وظائفهم، وعليه فدراسة تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض تتطلب تحديد السلطة المختصة بإنشاء هذه اللجنة ثم طريقة تعيين الأعضاء وشروط اختيارهم ومدة عضويتهم (الفقرة الأولى).

أما دراسة القواعد المتعلقة بتنظيم سير عمل اللجنة فهي تخص الأحكام المتعلقة بانعقاد اللجنة ونصابها القانوني وطريقة عملها ونظام مداولاتها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تشكيلة اللجنة وشروط العضوية

سيتطرق الباحث من خلال هذه الفقرة الى تحديد السلطة المختصة بإنشاء اللجنة (أولا)، ثم دراسة القواعد المطبقة على اعضاء اللجنة (ثانيا).

أولا: السلطة المختصة بإنشاء اللجنة

لقد نصت المادة 160 من المرسوم 247/15 «تحدث المصلحة المتعاقدة في إطار الرقابة الداخلية، لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية، عند الاقتضاء، تدعى في صلب النص "لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض"،...»، وعليه فإن قرار إنشاء اللجنة يدخل في صلاحيات مسؤول المصلحة المتعاقدة أي الأمر بالصرف وذلك بموجب مقرر وهذا ما أكدته أيضا نص المادة 162.¹

¹ - ورد في نص المادة 162 الف 01 من المرسوم الرئاسي 247/15، السابق الذكر: «يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر، تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وقواعد تنظيمها وسيرها ونصابها...».

والملاحظ أن المشرع لم يلزم مسؤول المصلحة المتعاقدة بإحداث لجنة واحدة فقط بل يمكنه استحداث أكثر من لجنة لفتح الأظرفة وتقييم العروض، وهنا يمكن القول أن المشرع الجزائري أراد أن يتفادى بطئ العمل الإداري الناجم ربما عن تراكم الملفات في إطار إبرام الصفقات العمومية من طرف بعض المصالح المتعاقدة المتميزة بكثرة صفقاتها العمومية وتنوعها بسبب طبيعة نشاطها، فتقسيم العمل بين لجنتين أو أكثر يساعد على السرعة في انجاز العمل وإتقانه.

وللإشارة فقد ورد في نص المادة 160 الفقرة 02 أنه يمكن لمسؤول المصلحة المتعاقدة أن ينشئ لجنة تقنية تكلف بإعداد تقرير تحليل العروض لحاجات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض،¹ والملاحظ أن النص القانوني طرح معه غموض في مسألة استحداث اللجنة التقنية، فهل يتم استحداث لجنة تقنية بناء على طلب لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض أم أن مسؤول المصلحة المتعاقدة هو من يقدر أهمية ذلك وينشئها من تلقاء نفسه، وهل يشترط في أعضاء اللجنة التقنية الانتماء إلى المصلحة المتعاقدة أم لا، مع أن إنشاء لجنة تقنية ليس بالأمر الضروري لأنه يفترض أن تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض تتضمن أعضاء تقنيين أو لهم دراية وخبرة في مجال ونوع الصفقات التي تبرمها المصلحة المتعاقدة، وعليه كان بإمكان المشرع الاستغناء عن فكرة اللجنة التقنية.

ثانيا: القواعد المطبقة على أعضاء اللجنة

تتشكل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض من موظفين مؤهلين ذوي كفاءة تابعين للمصلحة المتعاقدة،² وعليه نلاحظ أن شروط اختيار أعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض تنحصر في شرط الكفاءة وشرط انتماء الأعضاء إلى المصلحة المتعاقدة، وهنا نتساءل فيما يخص مصطلح الكفاءة هل قصد به المشرع ذوي الخبرة المهنية، أم ذوي

¹ - لقد ورد في نص المادة 160 ف02 من المرسوم الرئاسي 247/15، السابق الذكر: « يمكن المصلحة المتعاقدة، تحت مسؤوليتها، أن تنشئ لجنة تقنية تكلف بإعداد تقرير تحليل العروض، لحاجات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض ».

² - لقد ورد في نص المادة 160، السابقة الذكر، ف01 «...، تشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، يختارون لكفاءتهم ».

الشهادات وإطارات المصلحة المتعاقدة، أم كلا المعيارين، وعليه فالأمر يبقى سلطة تقديرية لمسؤول المصلحة المتعاقدة.

أما شرط الانتماء الى المصلحة المتعاقدة فيتمثل في صفة الموظف العمومي والتي يجب أن يتصف بها أعضاء اللجنة، وعلى هذا الأساس لا يمكن لأعضاء المجالس المنتخبة أن يكونوا من ضمن أعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، وهذا أمر منطقي لأنهم يشكلون رقابة سياسية ويمارسون صلاحياتهم في إطار قانون البلدية والولاية فلا يمكن أن يشكلوا في نفس الوقت رقابة إدارية تتطلب أشخاص ذوي كفاءة وخبرة مهنية.

يعتبر شرط انتماء أعضاء اللجنة الى المصلحة المتعاقدة مساس كبير باستقلالية اللجنة وفعاليتها وشفافية أعمالها، حيث كان يفترض أن يكون من بين أعضاء اللجنة من لا ينتمون الى المصلحة المتعاقدة ولا يخضعون للسلطة الرئاسية لمسؤول المصلحة المتعاقدة حتى تكون هناك شفافية ومصادقية و استقلالية في عمل اللجنة، كأن يكون هناك مثلا من بين أعضاء اللجنة ممثلا عن المجتمع المدني و ممثلا للمراقب المالي.

كما نلاحظ أن المشرع لم يحدد عدد أعضاء اللجنة ولا حتى مدة عضويتهم وترك الأمر مسألة تقديرية لمسؤول المصلحة المتعاقدة، حيث كان يفترض على المشرع النص على الحد الأدنى لأعضاء اللجنة وتحديد مدة عضويتهم لمدة زمنية معينة كآلية تضمن استقلاليتهم، بحيث لا يستطيع مسؤول المصلحة المتعاقدة أن يعين من الأعضاء من يشاء ووقت ما يشاء أو يعزل أو يوقف متى شاء فتحديد مدة العضوية ضمانا لأعضاء اللجنة وحمايتهم، طبعا إلا إذا استقال العضو من تلقاء نفسه أو توفي أو كان هناك مانع يمنعه من ممارسة عضويته أو تمادى في عدم حضوره الى اجتماعات اللجنة، فهنا يمكن لمسؤول المصلحة المتعاقدة استخلافه بعضو آخر.

وللإشارة كان بالأحرى على المشرع النص على ضرورة تخصيص منحة مالية لأعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض حسب عدد الملفات والجلسات ونوع الصفقات التي يتداولون فيها، فعنصر التحفيز في مثل هذه الأعمال مهم جدا سواء من حيث تفادي مظاهر الفساد

الإداري والمالي، أو من حيث ترغيب الأعضاء في مهامهم وتجنب مظاهر الغياب والتهرب من جلسات الفتح والتقييم.

والغريب في الأمر هو أن المشرع قد اعترف بضرورة منح لجنة التحكيم المنصوص عليها في المادة 48¹ منحة مالية لأعضائها نتيجة أتعابهم ولم يقر بها الى أعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، فهل المشرع يرى في مهام لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض لا تستدعي إعطاء أعضائها منح أو أتعاب أم ماذا ؟.

وأخيرا نشير أن إعطاء كل هذه الصلاحيات الواسعة لمسؤول المصلحة المتعاقدة في إنشاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض واختيار وتعيين أعضائها خاصة كونهم موظفين تابعين الى المصلحة المتعاقدة ويخضعون الى السلطة الرئاسية لمسؤول المصلحة، فهذا يعتبر مساس كبير باستقلالية اللجنة وشفافيتها كما له تأثير على فعاليتها في أداء مهامها في ظل اعتبارها آلية للرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية.

الفقرة الثانية: قواعد تنظيم وسير عمل اللجنة

يعتبر خضوع كل لجنة مكلفة بهمة ما الى نظام قانوني يحدد صلاحياتها وتنظيمها وسيرها ضرورة حتمية، حتى انه في بعض الحالات ينص القانون المنشئ لبعض اللجان على ضرورة إعداد نظام داخلي من طرف أعضاء اللجنة وتصويتهم عليه بحيث يتضمن قواعد سير وعمل اللجنة ونظام مداولاتها.

غير أن المشرع الجزائري من خلال التنظيم الجديد للصفقات العمومية منح لمسؤول المصلحة المتعاقدة صلاحية تحديد القواعد المتعلقة بتنظيم وسير اللجنة ونصابها بموجب مقرر في إطار الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها.²

¹ - انظر نص المادة 48 الفقرتين 09، 10 من المرسوم الرئاسي 247/15، السابق الذكر.

² - انظر نص المادة 162 السابقة الذكر، ف01.

وعليه فان دراسة القواعد المتعلقة بتنظيم وسير عمل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض تتمحور أساسا حول الأحكام المتعلقة بانعقاد اللجنة ونصابها القانوني(أولا)، وكذا طريقة عملها ونظام مداولاتها(ثانيا).

أولا: انعقاد اللجنة ونصابها القانوني

إن مسؤول المصلحة المتعاقدة ملزم بنص القانون بإعداد مقرر يتضمن القواعد المتعلقة بكيفية انعقاد اللجنة ونصابها القانوني، بحيث يحدد الطرق والوسائل التي تضمن تسليم الاستدعاء لأعضاء اللجنة والنصاب الذي تتعقد به والذي يفترض على الأقل أن يكون الأغلبية المطلقة أو ثلثي أعضاء اللجنة.

وللإشارة فان نصاب انعقاد اللجنة في حصة فتح الأظرفة يصح مهما كان عدد الحاضرين حسب نص المادة 162 الفقرة 02 من المرسوم 247/15، أما في حصة تقييم العروض يجب أن يسمح عدد الأعضاء الحاضرين بشفافية الإجراء،¹ أي لا يقل نصاب انعقاد اللجنة في حصة تقييم العروض على ثلثي أعضاء اللجنة أو الأغلبية المطلقة لأعضائها على الأقل.

وأخيرا ننوه انه يجب أن تحدد في المقرر المتخذ من طرف مسؤول المصلحة المتعاقدة طريقة تعيين رئيس اللجنة أو انتخابه ليترأس جلسات فتح الأظرفة وجلسات تقييم العروض وإدارتها ويشرف على ضمان السير الحسن لعمل اللجنة وتمكين أعضائها من إبداء آرائهم أو تحفظاتهم، بالإضافة الى ذلك ضرورة تعيين كاتب مكلف بتحرير محاضر الفتح وكذا محاضر التقييم.

¹ - لقد نصت المادة 162 ف02: « غير أن اجتماعات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في حصة فتح الأظرفة، تصح مهما يكن عدد أعضائها الحاضرين، ويجب أن تسهر المصلحة المتعاقدة على أن يسمح عدد الأعضاء الحاضرين بضمان شفافية الإجراء».

ثانيا: طريقة عمل اللجنة ونظام مداولاتها

تسجل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض أشغالها المتعلقة بفتح الأظرفة وتقييم العروض في سجلين خاصين يرقمهما الأمر بالصرف ويؤشر عليهما بالحروف الأولى.¹

وعليه فان مهمة فتح الأظرفة تتبع بعملية تحرير محضر في السجل المخصص لذلك من طرف كاتب الجلسة يوقعه الأعضاء الحاضرين، ونفس الشيء بالنسبة لعملية تقييم العروض فبعد التداول يحضر من طرف كاتب الجلسة تدون فيه قرارات اللجنة وكل الآراء والتحفظات التي قد يبديها الأعضاء، وهنا نشير على ضرورة وضع آلية أو طريقة لترجيح قرارات اللجنة في حالة تساوي الأصوات بين المؤيد والرافض.

إن محاضر فتح الأظرفة وتقييم العروض ذات أهمية بالغة، حيث أنها تسهل عملية الرقابة من طرف الأجهزة المخول لها قانونا مراقبة صفقات المصلحة المتعاقدة سواء كانت أجهزة تابعة للجهاز القضائي أو أجهزة تابعة للجهاز الإداري مثل رقابة المفتشيات القطاعية أو رقابة المفتشية العامة للمالية، أو حتى مجلس المحاسبة.

وعليه يفترض على المشرع تحديد مسؤولية كل من الأمر بالصرف ولجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في الحفاظ على السجلات، والمفترض هو أن تكون اللجنة هي المسؤولة على السجلات وفي هذه الحالة يجب أن توفر المصلحة المتعاقدة للجنة الوسائل اللازمة لحماية وحفظ السجلات.

الفرع الثاني: صلاحيات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وطبيعة مهامها

تتمثل صلاحيات اللجنة في فتح الأظرفة وتقييم العروض التي يتقدم بها المتعاملين الاقتصاديين، وعليه تقسم صلاحيات اللجنة حسب الحالة الى مهام تتعلق بفتح الأظرفة (الفقرة الأولى)، ومهام أخرى تتعلق بتقييم العروض (الفقرة الثانية).

¹ - انظر نص المادة 162 السابقة الذكر، ف03.

الفقرة الأولى: صلاحيات ومهام اللجنة في حصة فتح الأظرفة

بعد أن تستلم اللجنة ممثلة في رئيسها ملفات العارضين من المصلحة المكلفة باستلامها، حيث يفترض أن يتم ذلك بموجب وصل استلام يحدد عدد العارضين وترتيبهم حسب تاريخ الإيداع، مع الإشارة أن نظام الصفقات العمومية لم يحدد إجراءات هذه المرحلة، ومع ذلك يجب على المصلحة المتعاقدة اتخاذ الإجراءات التي تحمي بها حقوق العارضين وتضمن شفافية الإجراءات الى غاية تسليم الأظرفة الى لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

وقبل دراسة مهام اللجنة في حصة فتح الأظرفة، ارتأى الباحث إعطاء فكرة حول مضمون الملفات أو الأظرفة التي تراقبها اللجنة (أولا)، ثم دراسة الإجراءات المتعلقة فتح الأظرفة (ثانيا).

أولا: مضمون عروض المتعهدين

يلتزم المتعهد بتقديم الملف في ثلاث أظرفه منفصلة ومقفلة بإحكام تبين كل منها تسمية المؤسسة ومرجع طلب العروض وموضوعه، حيث يتمثل الظرف الأول في ملف الترشيح أما الظرف الثاني فيتعلق بالعرض التقني والظرف الثالث يتضمن العرض المالي، وتوضع هذه الأظرفة في ظرف آخر مقفل بإحكام يحمل عبارة "لا يفتح إلا من طرف لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض - طلب العروض رقم... - موضوع طلب العروض".¹

وقد حددت المادة 67 من المرسوم الرئاسي 247/15 محتوى كل من ملف الترشيح والعرض التقني والعرض المالي، وفي حالة المسابقة يحتوي العرض بالإضافة الى ملف الترشيح والعرض المالي والعرض التقني، على ظرف الخدمات الذي يحدد محتواه في دفتر الشروط.

تتحقق اللجنة من الوثائق التي يشترط أن يحتويها كل ظرف أو عرض كما نصت عليها المادة 67 السابقة الذكر، وكذا كل الوثائق المذكورة في دفتر الشروط وأيضا التي نص عليها

¹ - انظر نص المادة 67 الفقرتين 01، 02 ، من المرسوم الرئاسي 247/15، السابق الذكر.

إعلان طلب العروض، ولا يشترط في الوثائق أن يكون مصادق عليها طبق الأصل إلا استثناء، عندما ينص على ذلك نص تشريعي أو مرسوم رئاسي.

ثانيا: إجراءات فتح الأظرفة

تكون جلسة فتح الأظرفة متوافقة مع آخر تاريخ وساعة لإيداع العروض وهو آخر يوم لتحضير العروض وهذا حسب ما نصت عليه المادة 66 من المرسوم الرئاسي 247/15 وكما هو موضح أيضا في دفتر الشروط وما تضمنه إعلان طلب العروض.

حيث تكون الجلسة علنية، وتقوم المصلحة المتعاقدة باستدعاء كل المتعهدين أو المرشحين حضور جلسة فتح الأظرفة، حسب الحالة، في إعلان المنافسة أو عن طريق رسالة موجهة للمتعهدين أو المرشحين المعنيين، غير انه في حالة الإجراءات المحدودة تفتح ملفات الترشيحات بصفة منفصلة، وفي حالة إجراء طلب العروض المحدود، يتم فتح الأظرفة المتعلقة بالعروض التقنية والعروض التقنية النهائية والعروض المالية على مرحلتين.¹

وفي حالة إجراء المسابقة، يتم فتح الأظرفة المتعلقة بالعروض التقنية والخدمات والعروض المالية على ثلاث مراحل، ولا يتم فتح أظرفة الخدمات في جلسة علنية، ولا يتم فتح العروض المالية للمسابقة إلا بعد نتيجة تقييم الخدمات من قبل لجنة التحكيم، ويقع على عاتق المصلحة المتعاقدة مسؤولية تخصيص مكان آمن للأظرفة المالية الى غاية فتحها حسب نص المادة 70 السابقة الذكر.

تتمثل مهام اللجنة أثناء عملية الفتح حسب نص المادة 71 من المرسوم الرئاسي 247/15:

- تثبيت صحة تسجيل العروض،
- تعد قائمة المرشحين أو المتعهدين حسب ترتيب تاريخ وصول أظرفه ملفات ترشحهم أو عروضهم مع توضيح محتوى ومبالغ المقترحات والتخفيضات المحتملة
- تعد قائمة الوثائق التي يتكون منها كل عرض،

¹ - انظر نص المادة 70 من المرسوم الرئاسي 247/15، السابق الذكر.

- توقع بالحروف الأولى على وثائق الأطراف المفتوحة التي لا تكون محل طلب استكمال،
- تحرر المحضر أثناء انعقاد الجلسة الذي يوقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرين، والذي يجب أن يتضمن التحفظات المحتملة المقدمة من قبل أعضاء اللجنة،
- تدعو المرشحين أو المتعهدين، عند الاقتضاء، كتابيا عن طريق المصلحة المتعاقدة، الى استكمال عروضهم التقنية، تحت طائلة رفض عروضهم، بالوثائق الناقصة أو غير الكاملة المطلوبة، باستثناء المذكرة التقنية التبريرية، في اجل أقصاه 10 أيام ابتداء من تاريخ فتح الأطراف، ومهما يكن من أمر تستثنى من طلب الاستكمال كل الوثائق الصادرة عن المتعهد والمتعلقة بتقييم العروض،
- تقترح على المصلحة المتعاقدة، عند الاقتضاء، في محضر إعلان عدم جدوى الإجراء حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 40 من المرسوم الرئاسي 247/15،
- ترجع المصلحة المتعاقدة الأطراف غير المفتوحة الى أصحابها من المتعاملين الاقتصاديين، عند الاقتضاء، حسب الشروط المنصوص عليها في المرسوم 247/15.

الفقرة الثانية: صلاحيات ومهام اللجنة في حصة تقييم العروض

تعتبر عملية تقييم العروض مهمة جد صعبة و معقدة بالنسبة للجنة سواء من حيث صحة طلبات العروض ومطابقتها لنظام الصفقات العمومية ودفتر الشروط المعتمد من طرف المصلحة المتعاقدة، أو من حيث صعوبة التقدير والاختيار في ظل تعدد معايير الانتقاء في بعض الصفقات العمومية، وبعد كل هذه الإجراءات الطويلة والمهام العسيرة التي تقوم بها لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض يبقى اختيار المتعامل المتعاقد من صلاحيات المصلحة المتعاقدة(الأمر بالصرف).

وعليه ارتأى الباحث دراسة إجراءات وعملية تقييم العروض(أولا)، ثم الطبيعة القانونية لأعمال لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض(ثانيا).

أولاً: إجراءات وعملية تقييم العروض

تتم عملية تقييم العروض من طرف لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض حسب ما نصت عليه المادة 72 من المرسوم الرئاسي 247/15، حيث تقوم بالمهام التالية:

- إقصاء الترشيحات والعروض غير المطابقة لمحتوى دفتر الشروط المعد طبقاً لأحكام المرسوم 247/15، و/أو لموضوع الصفقة، وفي حالة الإجراءات التي لا تحتوي على مرحلة انتقاء أولي، لا تفتح أظرفة العروض التقنية والمالية والخدمات، عند الاقتضاء، المتعلقة بالترشيحات المقصاة،
- تعمل على تحليل العروض الباقية في مرحلتين، على أساس المعايير والمنهجية المنصوص عليها في دفتر الشروط، وتقوم في مرحلة أولى بالترتيب التقني للعروض مع إقصاء العروض التي لم تحصل على العلامة الدنيا اللازمة المنصوص عليها في دفتر الشروط، وتقوم في مرحلة ثانية بدراسة العروض المالية للمتعهدين الذين تم تأهيلهم الأولي تقنياً، مع مراعاة التخفيضات المحتملة في عروضهم،
- تقوم طبقاً لدفتر الشروط بانتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، المتمثل في العرض:

1/ الأقل ثمناً من بين العروض المالية للمرشحين المختارين، عندما يسمح موضوع الصفقة بذلك، وفي هذه الحالة يستند تقييم العروض الى معيار السعر فقط،

2/ الأقل ثمناً من بين العروض المؤهلة تقنياً إذا تعلق الأمر بالخدمات العادية، وفي هذه الحالة يستند معيار تقييم العروض الى عدة معايير من بينها معيار السعر،

3/ الذي تحصل على أعلى نقطة استناداً الى ترجيح عدة معايير من بينها معيار السعر، إذا كان الاختيار قائماً أساساً على الجانب التقني للخدمات،

- تقترح على المصلحة المتعاقدة رفض العرض المقبول، إذا ثبت أن بعض ممارسات المتعهد المعني تشكل تعسفاً في وضعية هيمنة على السوق أو قد تتسبب في اختلال

المنافسة في القطاع المعني بأي طريقة كانت، ويجب أن يبين هذا الحكم في دفتر الشروط،

- إذا كان العرض المالي الإجمالي للمتعامل الاقتصادي المختار مؤقتاً، أو كان سعر واحد أو أكثر من عرضه المالي يبدو منخفضاً بشكل غير عادي بالنسبة لمرجع الأسعار، تطلب منه عن طريق المصلحة المتعاقدة كتابياً التبريرات والتوضيحات التي تراها ملائمة، وبعد التحقق من التبريرات المقدمة تقترح على المصلحة المتعاقدة أن ترفض هذا العرض إذا أقرت أن جواب المتعهد غير مبرر من الناحية الاقتصادية، وترفض المصلحة المتعاقدة هذا العرض بمقرر معلل،

- إذا أقرت أن العرض المالي للمتعامل الاقتصادي المختار مؤقتاً مبالغاً فيه بالنسبة لمرجع أسعار، تقترح على المصلحة المتعاقدة أن ترفض هذا العرض، وترفض المصلحة المتعاقدة هذا العرض بمقرر معلل، وترد عند الاقتضاء عن طريق المصلحة المتعاقدة الأظرفة المالية التي تتعلق بالعروض التقنية التي تم إقصاؤها إلى أصحابها دون فتحها.

وفي حالة طلب العروض المحدود، يتم انتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، استناداً إلى ترجيح عدة معايير.

وفي حالة إجراء المسابقة تقترح لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض على المصلحة المتعاقدة قائمة بالفائزين المعتمدين وتدرس عروضهم المالية فيما بعد لانتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، استناداً إلى ترجيح عدة معايير.

ثانياً: الطبيعة القانونية لأعمال اللجنة

بالرجوع إلى نص المادة 161 من المرسوم الرئاسي 247/15 يعتبر عمل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض عمل إداري وتقني، حيث ورد في نص المادة السابقة الذكر «تقوم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بعمل إداري وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة التي تقوم بمنح الصفقة أو الإعلان عن عدم جدوى الإجراء أو إلغائه أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة وتصدر في هذا الشأن رأياً مبرراً».

وعليه تعتبر أعمال اللجنة تصرفات مادية وأولية عن منح الصفقة، حيث يبقى القرار النهائي في منح الصفقة من صلاحيات مسؤول الهيئة المتعاقدة وعليه فالطعن القضائي يكون في قرار المصلحة المتعاقدة وليس في قرار لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

وعلى هذا الأساس استعمل المشرع مصطلح « تقترح اللجنة على المصلحة المتعاقدة...» في العديد من النصوص القانونية التي تضمنها التنظيم الجديد للصفقات العمومية، ولاسيما المتعلقة بمهام اللجنة سواء في حصة فتح الأظرفة أو في حصة تقييم العروض ونأخذ على سبيل المثال في نص المادة 71 السابقة الذكر «...- تقترح على المصلحة المتعاقدة، عند الاقتضاء، في محضر إعلان عدم جدوى الإجراء حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 40 من هذا المرسوم»، بمعنى أنها ليست هي من تقرر وإنما لها صلاحية الاقتراح على مسؤول الهيئة المتعاقدة الذي يملك سلطة القرار.

غير أن مسؤول المصلحة المتعاقدة مطالب بتعليل قراراته سواء كانت مستندة على اقتراحات اللجنة أو لأسباب أخرى، وهذا ما تؤكدته العديد من النصوص الواردة في المرسوم الرئاسي 247/15، ونأخذ على سبيل المثال ما ورد في نهاية نص المادة 161 السابقة الذكر «...، وتصدر في هذا الشأن رأياً مبرراً»، أيضاً نص المادة 72 السابقة الذكر «...- تقترح على المصلحة المتعاقدة رفض العرض المقبول، إذا ثبت أن بعض ممارسات المتعهد المعني تشكل تعسفا في وضعية هيمنة على السوق أو قد تتسبب في اختلال المنافسة في القطاع المعني بأي طريقة كانت، ويجب أن يبين هذا الحكم في دفتر الشروط،- إذا أقرت أن العرض المالي للمتعامل الاقتصادي المختار مؤقتا مبالغاً فيه بالنسبة لمرجع أسعار، تقترح على المصلحة المتعاقدة أن ترفض هذا العرض، وترفض المصلحة المتعاقدة هذا العرض بمقرر مغل،...».

وعلى هذا الأساس فالمسؤولية في منح الصفقات العمومية تقع على عاتق مسئول المصلحة المتعاقدة، ولا تقع على أعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض إذا لم يؤخذ باقتراحاتهم، ونتيجة لذلك يفترض على المشرع إلزام مسؤول الهيئة المتعاقدة بتعليل جميع قراراته ولاسيما

المستندة على اقتراحات لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض حتى يسهل لمختلف أجهزة الرقابة الخارجية مراقبة عمليات إبرام الصفقات العمومية وأساس اتخاذ القرارات في شأنها.¹

وعليه يمكن القول أن طبيعة عمل اللجنة إضافة إلى كونها تمثل آلية للرقابة الداخلية في منح الصفقات العمومية فهي تساهم بعمل إداري وتقني واستشاري يساهم في عملية إبرام الصفقات العمومية وتساعد مسؤول المصلحة المتعاقدة في اتخاذ القرارات السليمة المتطابقة مع تنظيم الصفقات العمومية وتتماشى مع متطلبات المصلحة العامة.

المطلب الثاني: الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية

لقد نظم المشرع الرقابة القبلية في مجال الصفقات العمومية بموجب أحكام خاصة،² حيث تختص لجان خارجية بمراقبة مدى التزام المصالح المتعاقدة بالتشريع والتنظيم المعمول به في إبرام الصفقات العمومية، كما تتحقق من التزامها بنظامية البرامج المسطرة في إطار العمل الحكومي، وتتوج رقابة لجان الصفقات بمنح التأشيرة أو رفضها.³

ومن خلال هذا المطلب ارتأى الباحث دراسة مختلف أنواع اللجان الخارجية للصفقات العمومية من حيث تشكيلها واختصاصها (الفرع الأول)، ثم دراسة قواعد سير عمل مختلف هذه اللجان وإجراءات منح (الفرع الثاني).

¹ - وفي هذا الصدد نشير أنه قد صدر منشور عن وزير المالية رقم 008 المؤرخ في 2016/01/05 يتعلق "بالالتزام بطلب بعنوان الإجراء المكيف"، حيث نص على ضرورة تضمين التقرير التقديمي مبررات الاستشارة ومعايير اختيار المتعامل الاقتصادي وهذا لأجل تمكين المراقب المالي من معرفة المعايير التي اعتمدت من طرف لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض في تحليل واقتراحها في منح الاستشارة ومدى التزام مسؤول المصلحة المتعاقدة بذلك.

² - باستثناء مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني حيث تمارس الرقابة على الصفقات العمومية وفقا للقواعد التي يسنها النظام الداخلي لكل منهما، كما تختص بالرقابة الخارجية القبلية للصفقات العمومية التي تبرمها وزارة الدفاع الوطني، حصريا، لجنة أو لجان موضوعة لدى وزارة الدفاع الوطني التي تحدد تشكيلتها وصلاحياتها. انظر المادتين 167-168 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

³ - المادة 163 ومايليها من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

الفرع الأول: تصنيف لجان الصفقات العمومية

تتمثل الهيئات الخارجية للرقابة القبلية على الصفقات العمومية في لجنة الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة (الفقرة الأولى)، بالإضافة إلى اللجنة القطاعية للصفقات العمومية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: لجنة الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة

تستحدث على مستوى المصالح المتعاقدة لجان للصفقات العمومية تختلف في تشكيلتها حسب الطبيعة القانونية للمصلحة المتعاقدة ووفقا لمكانتها في الهرم الإداري للدولة (أولا)، أما من حيث طبيعة الرقابة فلجان الصفقات العمومية للمصالح المتعاقدة لها نفس المهام الرقابية مع مراعاة المعيار المالي لتحديد اختصاص كل لجنة (ثانيا).

أولا: تشكيل لجان الصفقات العمومية للمصالح المتعاقدة

تتمثل لجان الصفقات العمومية للمصالح المتعاقدة، فيما يلي:

- اللجنة الجهوية للصفقات العمومية،
- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري،
- اللجنة الولائية للصفقات العمومية،
- اللجنة البلدية للصفقات العمومية،
- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري،

1- تشكيلة اللجنة الجهوية للصفقات العمومية: استحدث المشرع اللجنة الجهوية للصفقات العمومية لأول مرة بموجب المرسوم الرئاسي 247/15 تكريسا لمبدأ عدم التركيز الإداري، بهدف تخفيف العبء عن الإدارات المركزية في مجال الصفقات العمومية، حيث تختص

اللجنة الجهوية للصفقات بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية مع مراعاة مجال تدخل اللجنة القطاعية للصفقات، وتتضمن اللجنة الجهوية للصفقات في تشكيلتها مايلي:¹

- الوزير المعني أو ممثله رئيسا،
- ممثل عن المصلحة المتعاقدة،
- ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة المالية، مصلحة المحاسبة).
- ممثل عن الوزير المعني بالخدمة، حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء،

- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

2- تشكيلة لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري، وتشمل مايلي:²

- ممثل عن السلطة الوصية رئيسا،
- المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله،
- ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة)،

- ممثل عن الوزير المعني بالخدمة حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء،

- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

3- تشكيلة اللجنة الولائية للصفقات، و تختص بمشاريع الصفقات التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية مع احترام اختصاص لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري، ومشاريع الصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية

¹ - المادة 171 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

² - المادة 172 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

التي لا تدخل في اختصاص لجانها المختصة، وتتضمن اللجنة الولائية للصفقات في تشكيلتها مايلي:¹

- ممثل المصلحة المتعاقدة،
- ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي،
- ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)،
- مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية، حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء،
- مدير التجارة بالولاية.

4- تشكيلة اللجنة البلدية للصفقات، وتشمل مايلي:²

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسا،
- ممثل عن المصلحة المتعاقدة،
- منتخبين اثنين يمثلان المجلس الشعبي البلدي،
- ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية، مصلحة المحاسبة)،
- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية، حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء.

5- تشكيلة لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري، مع مراعاة اختصاص لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري، وتشمل في تشكيلتها مايلي:³

- ممثل السلطة الوصية رئيسا،
- المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله،
- ممثل منتخب عن مجلس المجموعة الإقليمية المعنية،

¹ - المادة 173 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

² - المادة 174 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

³ - المادة 175 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

- ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)،
- ممثل المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء.

من خلال تشكيلة اللجان نلاحظ أن المشرع كرس مبدأ التسيير الجماعي وهذا يضيفي الشفافية على عمل اللجان، كما أن مسألة إشراك ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية في تشكيل جميع اللجان يضيفي عليها المصداقية ويعكس صرامة اللجان في احترام القوانين ولا سيما نظام الصفقات العمومية.

كما اخذ المشرع بعين الاعتبار في تشكيل لجان الصفقات العمومية للمصالح المتعاقدة الجانب التقني لمهامها من خلال إشراك ممثل عن الوزير او المدير المكلف بالتجارة حسب الحالة، وكذا إشراك ممثل عن الوزير او المصلحة التقنية المعنية بالخدمة، حسب الحالة، وحسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء،

أما فيما يخص تشكيلة لجان الصفقات لكل من الولاية والبلدية فقد خصها المشرع بأهمية بالغة من خلال إشراك المنتخب المحلي في مراقبة إبرام الصفقات العمومية، وبالتالي تكريس الرقابة السياسية من خلال لجان الصفقات ومراقبة مجالات الإنفاق ومدى توافقها مع متطلبات التنمية المحلية والبرامج المسطرة من طرف المجلس المنتخب.

ثانيا: اختصاص لجان الصفقات العمومية للمصالح المتعاقدة

يتمثل اختصاص لجان الصفقات العمومية للمصالح المتعاقدة في اختصاص نوعي واحد يتمثل في مراقبة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق والطعون التي يرفعها المتعهدون، غير أن اختصاص بعض اللجان او مستويات تدخلها يخضع الى معيار مالي يتمثل في التقدير الإداري لمبلغ الصفقة، أي يتحدد اختصاص اللجنة وفقا للمبلغ المقدر إداريا للصفقة العمومية.

حيث يقصد بالاختصاص النوعي للجان الصفقات العمومية موضوع الرقابة الممارسة على إجراءات إبرام الصفقة، أي عناصر الصفقة التي تخضع للدراسة والمطابقة مع القوانين والأنظمة، وهي تتلخص عموماً في مطابقة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق والنظر في الطعون المرفوعة من طرف المتعهدين.¹

حيث تتمثل دراسة دفاتر الشروط² في مراقبة مدى التزام الإدارة بنظام الصفقات العمومية والنصوص التنظيمية المتعلقة بإعداد دفاتر الشروط، ومدى التزامها بالمبادئ والقواعد الأساسية التي تضمن الشفافية والمساواة وتكرس المنافسة في مجال الصفقات العمومية، حيث تخضع مشاريع دفاتر الشروط لتأشيرة لجنة الصفقات المختصة قبل الإعلان عن الصفقة.

وتتم دراسات مشاريع الصفقات المبرمة من خلال مطابقة مدى التزام المصلحة المتعاقدة بدفاتر الشروط ونظام الصفقات العمومية في اختيار المتعامل الاقتصادي والأساس المعتمد في منح الصفقة، حيث تنتهي عملية الرقابة على مشروع الصفقة من طرف لجنة الصفقات المختصة بمنح التأشيرة أو الرفض.

كما تخضع الملاحق³ للرقابة من طرف لجنة الصفقات المختصة، باعتبار الملحق وثيقة تعاقدية تعدل في موضوع الصفقة سواء بالزيادة أو النقصان أو تعدل في البنود التعاقدية للصفقة، وبالتالي تختص لجنة الصفقات بمطابقة الملحق لنظام الصفقات العمومية والتأكد من عدم تأثيره على التوازن المالي للصفقة ولا بشروط المنافسة، وتختتم عملية الرقابة بمنح التأشيرة أو الرفض.

¹ - المادة 169 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

² - "توضح دفاتر الشروط، المحينة دورياً، الشروط التي تترتب وتنفذ وفقاً للصفقات العمومية، وهي تشمل، على الخصوص، ما يأتي:- دفاتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال والولايات والدراسات والخدمات الموافق عليها بموجب مرسوم تنفيذي،- دفاتر التعليمات التقنية المشتركة التي تحدد الترتيبات التقنية المطبقة على آل الصفقات العمومية المتعلقة بنوع واحد من الأشغال أو الولايات أو الدراسات أو الخدمات، الموافق عليها بقرار من الوزير المعني،- دفاتر التعليمات الخاصة التي تحدد الشروط الخاصة بكل صفقة عمومية". المادة 26 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

³ - للتفصيل أكثر في النظام القانوني للملحق، انظر المواد من 135 إلى 139 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

أما فيما يخص مسألة الطعون فيمكن لكل متعهد الاحتجاج على المنح المؤقت للصفقة أو إلغائه أو إعلان عدم جدوى أو إلغاء الإجراء في إطار طلب العروض أو إجراء التراضي بعد الاستشارة، أن يرفع طعنا أمام لجنة الصفقات المختصة.¹

أما من حيث المعيار المالي الذي يتحدد من خلاله اختصاص لجان الصفقات العمومية للمصالح المتعاقدة، يتمثل فيمايلي:

بالنسبة للجنة البلدية للصفقات وكذا لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري فهي تختص بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات التي تقل قيمتها المالية عن مائتي مليون دينار جزائري (200.000.000 دج) في حالة صفقات الأشغال أو اللوازم، وخمسين مليون دينار جزائري (50.000.000 دج) في حالة صفقات الخدمات، وعشرون مليون دينار جزائري (20.000.000 دج) في حالة صفقات الدراسات، بالإضافة الى مراقبة الملاحق التي تتجاوز، زيادة أو نقصانا، نسبة عشر بالمائة (10%) من المبلغ الأصلي للصفقة.²

أما بالنسبة للجنة الولائية للصفقات فهي تختص بدراسة مشاريع دفاتر الشروط و الصفقات التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية، التي تساوي قيمتها المالية أو تقل عن مليار دينار جزائري (1.000.000.000 دج) في حالة صفقات الأشغال، وثلاثمائة مليون دينار جزائري (300.000.000 دج) في حالة صفقات اللوازم، ومائتي مليون دينار جزائري (200.000.000 دج) في حالة صفقات الخدمات ، ومائة مليون دينار جزائري (100.000.000 دج) في حالة صفقات الدراسات، بالإضافة الى مراقبة الملاحق التي تتجاوز، زيادة أو نقصانا، نسبة عشر بالمائة (10%) من المبلغ الأصلي للصفقة.³

¹ - للتفصيل أكثر في إجراءات الطعن أمام لجان الصفقات المختصة، انظر المادة 82 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

² - انظر المادتين 139، 173 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

³ - انظر المواد 139، 173، 184 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

زيادة على ذلك تختص اللجنة الولائية للصفقات العمومية بدراسة مشاريع دفاتر الشروط الصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية التي يساوي مبلغها أو يفوق مائتي مليون دينار جزائري (200.000.000 دج) في حالة صفقات الأشغال أو اللوازم، وخمسين مليون دينار جزائري (50.000.000 دج) في حالة صفقات الخدمات، وعشرون مليون دينار جزائري (20.000.000 دج) في حالة صفقات الدراسات، بالإضافة الى مراقبة الملاحق التي تتجاوز، زيادة أو نقصانا، نسبة عشر بالمائة (10%) من المبلغ الأصلي للصفقة.

وتختص اللجنة الجهوية للصفقات العمومية بدراسة مشاريع دفاتر الشروط و الصفقات التي تبرمها المصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية، التي تساوي قيمتها المالية أو تقل عن مليار دينار جزائري (1.000.000.000 دج) في حالة صفقات الأشغال، وثلاثمائة مليون دينار جزائري (300.000.000 دج) في حالة صفقات اللوازم، ومائتي مليون دينار جزائري (200.000.000 دج) في حالة صفقات الخدمات، ومائة مليون دينار جزائري (100.000.000 دج) في حالة صفقات الدراسات، بالإضافة الى مراقبة الملاحق التي تتجاوز، زيادة أو نقصانا، نسبة عشر بالمائة (10%) من المبلغ الأصلي للصفقة.¹

وتختص لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري، بدراسة مشاريع دفاتر الشروط و الصفقات، التي تساوي قيمتها المالية أو تقل عن مليار دينار جزائري (1.000.000.000 دج) في حالة صفقات الأشغال، وثلاثمائة مليون دينار جزائري (300.000.000 دج) في حالة صفقات اللوازم، ومائتي مليون دينار جزائري (200.000.000 دج) في حالة صفقات الخدمات، ومائة مليون دينار جزائري (100.000.000 دج) في حالة صفقات الدراسات، بالإضافة الى مراقبة الملاحق التي تتجاوز، زيادة أو نقصانا، نسبة عشر بالمائة (10%) من المبلغ الأصلي للصفقة.²

¹ - انظر المواد 184، 171، 139 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

² - انظر المواد 184، 172، 139 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

الفقرة الثانية: اللجنة القطاعية للصفقات العمومية

تتشأ لدى كل دائرة وزارية لجنة للصفقات العمومية يصطلح عليها باللجنة القطاعية للصفقات العمومية، ومن خلال هذه الفقرة سيدرس الباحث تشكيلة اللجنة (أولا)، ثم اختصاصات ومهام اللجنة في مراقبة الصفقات العمومية (ثانيا).

أولا: تشكيلة اللجنة

تتكون اللجنة القطاعية للصفقات العمومية كما يلي:¹

- الوزير المعني أو ممثله، رئيسا،
- ممثل الوزير المعني، نائب رئيس،
- ممثل المصلحة المتعاقدة،
- ممثلان (02) عن القطاع المعني،
- ممثلان (02) عن وزير المالية (المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة)،
- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

يعين الوزير المعني بموجب قرار أعضاء اللجنة القطاعية ومستخلفيهم بأسمائهم بناء على اقتراح الوزير الذي يخضعون لسلطته، لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد باستثناء الرئيس ونائب الرئيس، ويختارون نظرا لكفاءتهم، ويرأس الوزير المعني جلسات اللجنة وفي حالة غيابه أو حدوث مانع له يحل محله نائب الرئيس.²

ثانيا: اختصاص اللجنة:

تمارس اللجنة القطاعية للصفقات نفس المهام الرقابية التي تقوم بها لجان المصالح المتعاقدة والمتمثلة أساسا في مطابقة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق لنظام

¹ - المادة 185 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

² - المادتين 186، 187 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

الصفقات العمومية ومتطلبات ترشيد النفقات العمومية، بالإضافة الى دراستها للطعون المقدمة من طرف المتعهدين ضد قرارات المصلحة المتعاقدة.

كما تتولى اللجنة القطاعية للصفقات في مجال التنظيم اقتراح أي تدبير من شأنه تحسين ظروف مراقبة صحة إبرام الصفقات العمومية، كما تقترح نظام داخلي نموذجي يحكم عمل لجان الصفقات العمومية.¹

أما من حيث المعيار المالي الذي يتحدد من خلاله اختصاص اللجان القطاعية للصفقات فيتمثل في دراسة مشروع دفتر شروط أو صفقة أشغال يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مليار دينار جزائري (1.000.000.000 دج)، وثلاثمائة مليون دينار جزائري (300.000.000 دج) بالنسبة لمشروع دفتر شروط أو صفقة لوازم، ومائتي مليون دينار جزائري (200.000.000 دج) بالنسبة لمشروع دفتر شروط أو صفقة خدمات، ومائة مليون دينار جزائري (100.000.000 دج) بالنسبة لمشروع دفتر شروط أو صفقة دراسات، بالإضافة الى مراقبة الملاحق التي تتجاوز، زيادة أو نقصانا، نسبة عشر بالمائة (10%) من المبلغ الأصلي للصفقة.

بالإضافة الى دراسة مشروع دفتر شروط أو صفقة أشغال أو لوازم للإدارة المركزية، يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة، اثني عشر مليون دينار جزائري (12.000.000 دج)، وستة ملايين دينار جزائري (6.000.000 دج) بالنسبة لمشروع دفتر شروط أو صفقة دراسات أو خدمات، وكذا كل مشروع ملحق يتجاوز، زيادة أو نقصانا، نسبة عشر بالمائة (10%) من المبلغ الأصلي للصفقة، أو مشروع ملحق يرفع المبلغ الأصلي للصفقة الى المستويات المحددة أعلاه أو أكثر، أو مشروع صفقة يتضمن بند يمكن أن يرفع تطبيقه المبلغ الأصلي الى المستويات المحددة أعلاه أو أكثر.²

¹ - المادة 183 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

² - المادة 184 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

الفرع الثاني: تنظيم و سير عمل لجان الصفقات العمومية وإجراءات منح التأشيرة

تخضع لجان الصفقات العمومية لقواعد مشتركة تحدد تنظيمها وسير عملها (الفقرة الأولى)، بما في ذلك إجراءات منح التأشيرة أو رفضها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تنظيم و سير عمل لجان الصفقات العمومية

لقد نص المشرع على ضرورة إعداد نظام داخلي نموذجي يتعلق بتنظيم وسير عمل لجان الصفقات العمومية، يتم اقتراحه من طرف اللجان القطاعية ويصدر بموجب مرسوم تنفيذي،¹ ومع ذلك فقد تضمن تنظيم الصفقات العمومية أهم القواعد المتعلقة بسير عمل لجان الصفقات العمومية.

حيث تتعقد اللجان بمبادرة من رئيسها ولا تصح اجتماعاتها إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها، وإذا لم يكتمل هذا النصاب تجتمع اللجنة من جديد في غضون الثمانية (8) أيام المالية وتصح مداولتها حينئذ مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين، وتتخذ القرارات دائما بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.²

يتعين على أعضاء اللجنة أن يشاركوا شخصيا في اجتماعاتها وفي حال غيابهم أو حدوث مانع لهم لا يمكن أن يمثلهم إلا مستخلفوهم، كما يمكن للجنة أن تستعين على سبيل الاستشارة بأي شخص ذي خبرة من شأنه أن يساعدها في أشغالها.

تباشر لجان الصفقات العمومية عملها بعد أن يعين الرئيس أحد أعضاء لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة ليقدم للجنة تقريرا تحليليا عن الملف، ويعين الرئيس أحد أعضاء اللجنة القطاعية للصفقات أو خبيرا عند الحاجة، ليقدم للجنة تقريرا تحليليا عن الملف، ويتولى كل رئيس لجنة تعيين مقرر خصيصا لكل ملف، يجب أن يرسل الملف كاملا إلى المقرر قبل

¹ - المادة 190 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

² - المادة 191 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

ثمانية(8)أيام على الأقل من انعقاد الاجتماع المخصص لدراسة هذا الملف، ولا يمكن تعيين رئيس ونائب رئيس لجنة الصفقات بصفة مقرر.¹

يبلغ أعضاء اللجنة ببطاقة تحليلية وتقريراً تقديمياً عن كل مشروع صفقة يشملان العناصر الأساسية لممارسة مهامهم، وتتولى المصلحة المتعاقدة إعداد هذه المذكرة التحليلية المرفقة بالتقرير التقديمي، طبقاً لنموذج يحدده النظام الداخلي وترسلها في أجل لا يقل عن ثمانية (08)أيام قبل انعقاد اجتماع اللجنة.²

تتوج الرقابة التي تمارسها لجنة الصفقات المصلحة المتعاقدة بمقرر منح التأشير أو رفضها خلال أجل أقصاه عشرون(20) يوماً، ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملاً لدى كتابة هذه اللجنة،³ أما بالنسبة للجنة القطاعية للصفقات يتخذ مقرر المنح أو الرفض في أجل أقصاه خمسة وأربعون(45) يوماً، ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملاً لدى كتابة هذه اللجنة،⁴ وتتخذ لجنة الصفقات المختصة فيما يخص الطعون المرفوعة أمامها قراراً في أجل خمسة عشر(15) يوماً، ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل المخصص للطعن ويبلغ هذا القرار للمصلحة المتعاقدة ولصاحب الطعن.⁵

يمكن تأجيل الملف المسجل في جدول أعمال اللجنة، لاستكمال المعلومات وفي هذه الحالة، توقف الآجال ولا تعود للسريان إلا ابتداء من يوم تقديم المعلومات المطلوبة، وفي جميع الحالات يجب تبليغ المصلحة المتعاقدة المعنية والسلطة الوصية عليها بالقرارات المتعلقة باستكمال المعلومات بعد ثمانية (08)أيام على الأكثر من انعقاد الجلسة.⁶

¹ - المادة 193 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

² - المادة 197 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

³ - المادة 178 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

⁴ - المادة 189 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

⁵ - المادة 82 ف08 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

⁶ - المادة 195 ف06 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

تولى الكتابة الدائمة للجنة الموضوعة تحت سلطة رئيس اللجنة القيام بمجموع المهام المادية التي يقتضيها عملها، لا سيما منها ما يأتي:¹

- التأكد من أن الملف المقدم كامل بالاستناد إلى أحكام هذا المرسوم وحسب ما هو مبين في النظام الداخلي،
- تسجيل ملفات مشاريع الصفقات ومشاريع الملاحق، وكذلك أية وثيقة تكميلية، وإعطاء إشعار بالتسليم مقابل ذلك،
- إعداد جدول الأعمال،
- إعداد استدعاءات أعضاء اللجنة وممثلي المصلحة المتعاقدة والمستشارين المحتملين،
- إرسال الملفات إلى المقررين،
- إرسال المذكرة التحليلية لمشروع الصفقة أو الملحق والتقارير التقديمي إلى أعضاء اللجنة،
- إرسال ملفات مشاريع دفاتر الشروط والطعون إلى أعضاء اللجنة،
- تحرير التأشيرات والمذكرات ومحاضر الجلسات،
- إعداد التقارير الفصلية عن النشاط،
- تمكين أعضاء اللجنة من الاطلاع على المعلومات والوثائق الموجودة لديها،
- متابعة رفع التحفظات المنصوص عليها في المادة 195 بالاتصال مع المقرر.

الفقرة الثانية: إجراءات منح التأشيرة

تختتم عملية المراقبة والدراسة التي تقوم بها لجان الصفقات العمومية بمقرر منح التأشيرة أو رفضها مع التعليل في حالة الرفض، وعندما ترفض لجنة الصفقات المختصة التأشيرة أو تقرر أن طعنا ما مؤسس، تأخذ المصلحة المتعاقدة في الحسبان قرار اللجنة وتواصل تقييم العروض، في ظل احترام نظام الصفقات العمومية.²

¹ - المادة 199 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

² - المادة 195 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

يمكن أن تكون التأشيرة مرفقة بتحفظات موقفة أو غير موقفة. وتكون التحفظات موقفة عندما تتصل بموضوع مشروع دفتر الشروط أو الصفقة أو الملحق وتكون التحفظات غير موقفة عندما تتصل بالشكل، وتعرض المصلحة المتعاقدة مشروع الصفقة أو الملحق بعد أن تكون قد رفعت التحفظات المحتملة المرافقة للتأشيرة التي تسلمها هيئة الرقابة الخارجية القبلية المختصة، على الهيئات المالية لكي تلتزم بالنفقات قبل موافقة السلطة المختصة عليها والبدء في تنفيذها، وفي حالة البلديات يخضع مشروع الصفقة والملحق لمداولة المجلس الشعبي البلدي ومراقبة الشرعية للدولة، طبقاً لأحكام القانون المتعلق بالبلدية قبل إرسالهما إلى لجنة الصفقات المختصة.

يجب على المصلحة المتعاقدة أن تطلب إجبارياً التأشيرة وتفرض التأشيرة الشاملة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي والمحاسب المكلف، إلا في حالة معارضة عدم مطابقة ذلك للأحكام التشريعية، في هذه الحالة يجب على المراقب المالي والمحاسب المكلف، فقط أن يعلموا كتابياً، لجنة الصفقات العمومية المختصة، حيث يمكن هذه الأخيرة، سحب تأشيرتها، مهما يكن من أمر، قبل تبليغ الصفقة للمتعهد المختار وإذا عدلت المصلحة المتعاقدة عن إبرام إحدى الصفقات التي كانت موضوع تأشيرة، فإنها ملزمة بإعلام لجنة الصفقات العمومية المختصة.¹

إذا لم تصدر التأشيرة في الآجال المحددة، تخطر المصلحة المتعاقدة الرئيس الذي يجمع لجنة الصفقات المختصة في غضون الثمانية (08) أيام الموالية لهذا الإخطار ويجب على هذه اللجنة أن تبت في الأمر حال انعقاد الجلسة بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين.²

يترتب في حالة رفض لجنة الصفقات المختصة، حسب الحالة، منح التأشيرة، ما يأتي:³

- يمكن الوزير أو مسؤول الهيئة العمومية المعني، بناء على تقرير من المصلحة المتعاقدة، أن يتجاوز ذلك بمقرر معلل،

¹ - المادة 196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

² - المادة 198 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

³ - المادة 200 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

- يمكن الوالي، في حدود صلاحياته وبناء على تقرير من المصلحة المتعاقدة، أن يتجاوز ذلك بمقرر معلل ويعلم وزير الداخلية والجماعات المحلية بذلك،
- يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حدود صلاحياته وبناء على تقرير من المصلحة المتعاقدة، أن يتجاوز ذلك بمقرر معلل ويعلم الوالي المختص بذلك.

وفي جميع الحالات، ترسل نسخة من مقرر التجاوز، المعد حسب الشروط المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، إلى مجلس المحاسبة وإلى الوزير المكلف بالمالية (سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام و المفتشية العامة للمالية) وإلى لجنة الصفقات المعنية.¹

لا يمكن اتخاذ مقرر التجاوز، في حالة رفض التأشيرة المعلل لعدم مطابقة الأحكام التشريعية وفي حالة رفض التأشيرة المعلل لعدم مطابقة الأحكام التنظيمية، فإن مقرر التجاوز يفرض على المراقب المالي والمحاسب العمومي المكلف، ومهما يكن من أمر، فإنه لا يمكن اتخاذ مقرر التجاوز بعد أجل تسعين (90) يوما، ابتداء من تاريخ تبليغ رفض التأشيرة.²

الفصل الثاني: ضرورة توجيه هيئات الرقابة العليا نحو مراقبة نوعية التسيير

تعتبر الرقابة البعدية اختصاص أصيل للبرلمان بصفته الهيئة التي منحت الترخيص للجهاز الحكومي لتنفيذ الميزانية، ومع ذلك فقد استحدثت معظم الدول هيئات عليا متخصصة في الرقابة المالية تسهر على مطابقة العمليات المالية والمحاسبية وتصادق على الحساب الختامي لميزانية الدولة كون نواب البرلمان غير مؤهلين للقيام بذلك نظرا الى عدة اعتبارات فنية وسياسية.³

¹ - المادة 201 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

² - المادة 202 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

³ - للشرح أكثر انظر: فنينش محمد الصالح، ص 376 ومايليها.

حيث أن الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية لا تقل أهمية عن الرقابة المرافقة فهي تأتي بعد نهاية العمليات المالية بشكل كامل، مما يعطي للجهة الرقابية مجال أوسع للنظر في جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها على أساس واقعي بهدف اكتشاف الأخطاء والانحرافات وتقرير مسؤولية أعوان التنفيذ وتقييم نوعية التسيير من حيث الفعالية والأداء.

والنظام الجزائري بدوره أولى أهمية للرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية من خلال استحداث مجلس المحاسبة كهيئة متخصصة في الرقابة البعدية على تسيير الأموال العمومية بالإضافة الى المفتشية العامة للمالية التي تمارس رقابة آنية ولاحقة على تنفيذ الميزانية، وبالتالي التسهيل على نواب البرلمان تقييم عمل الحكومة ومساءلتها في مجال تنفيذ الميزانية من خلال اطلاع نواب البرلمان على التقارير التي تعدها هذه الأجهزة العليا للرقابة المالية.

المبحث الأول: الأجهزة العليا للرقابة المالية بين توسيع الصلاحيات وغياب الفعالية

يعتبر مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية أهم أجهزة الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية،¹ حيث يسهر كل منهما على مطابقة عمليات الميزانية ومختلف العمليات المالية للقوانين والنصوص التنظيمية المتعلقة بتسيير الأموال العمومية، كما تشمل عمليات الرقابة تقييم الأداء ونتائج تنفيذ الميزانية مقارنة بالأهداف المسطرة.

وقد سعى المشرع الجزائري من خلال التعديلات المتعاقبة للنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بتنظيم وصلاحيات الأجهزة العليا للرقابة المالية الى تعزيز مكانتهما في هرم مؤسسات الدولة وتوسيع صلاحياتهما الرقابية.

¹ - كما تعتبر الرقابة الوصائية ولا سيما التي تمارس من خلال المفتشيات القطاعية لمختلف الدوائر الوزارية من أهم آليات الرقابة البعدية على تسيير الأموال العمومية سواء من حيث مراقبة شرعية التصرفات الإدارية ومدى مطابقتها للقوانين والأنظمة او من خلال تقييم نوعية التسيير ومدى تحقيق الأهداف القطاعية المسطرة. للتفصيل أكثر في آليات الرقابة بواسطة المفتشيات العامة بالوزارات، انظر: سويقات احمد، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2015، ص 203 ومايليها.

وعليه سنتطرق من خلال هذا المبحث الى دراسة مساعي المشرع الجزائري في تطوير الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية (المطلب الأول)، ثم دراسة مجلس المحاسبة باعتباره مؤسسة دستورية تسهر على الرقابة البعدية على الأموال العمومية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية

إن استحداث المفتشية العامة للمالية لأول مرة كان بموجب المرسوم 80-05،¹ وهي جهاز رقابة يخضع للسلطة المباشرة لوزير المالية، وتتمتع بصلاحيات واسعة في مجال الرقابة البعدية على الأموال العمومية، وقد تعززت هذه الصلاحيات بعد جملة الإصلاحات الاقتصادية المتخذة أواخر الثمانينات وبداية التسعينيات.²

حيث صدر في سنة 1992 المرسوم التنفيذي 92-32 المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية والمرسوم التنفيذي 92-33 المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية وتحديد اختصاصاتها،³ بالإضافة الى المرسوم التنفيذي 92-78 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، هذا الاخير الذي ألغى بدوره المرسوم رقم 80-53 السابق الذكر، كما صدر آنذاك المرسوم التنفيذي 92-79 الذي خول المفتشية العامة للمالية صلاحية النقيوم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.⁴

وفي سنة 2007 صدر المرسوم التنفيذي رقم 07/364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية الذي نص في المادة الأولى منه على أن المفتشية العامة للمالية يحكمها نص خاص،⁵ وتطبيقا لهذا المرسوم التنفيذي، صدرت سنة 2008 عدة نصوص تنظيمية متعلقة بتنظيم المفتشية العامة للمالية، حيث صدر المرسوم التنفيذي 08-272 المتضمن تحديد

¹ - المرسوم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ع 10 المؤرخ في 04/03/1980.

² - عباس نصيرة، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، 2011/2012، ص 94.

³ - انظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 06 المؤرخ في 20 جانفي 1992.

⁴ - انظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 15 المؤرخ في 22 فيفري 1992.

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، ج.ر.ع 75 المؤرخ في 02/12/2007.

صلاحيات المفتشية العامة للمالية،¹ وصدر المرسوم التنفيذي 08-273 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، وكذا المرسوم التنفيذي 08-274 المتعلق بتنظيم المفتشيات الجهوية التابعة للمفتشية العامة للمالية، المعدل والمتمم،² وكذا المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المحدد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية.³

وعليه ارتأى الباحث التطرق الى التنظيم والهيكل الحالية للمفتشية العامة للمالية وأهمية ذلك في تفعيل دورها الرقابي (الفرع الأول)، ثم توسيع صلاحيات المفتشية نحو مراقبة نوعية التسيير (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إعادة هيكلة وتنظيم المفتشية العامة للمالية

تعتبر التركيبة الهيكلية والبشرية لأي جهاز إداري عنصر مهم في تقييم فعالية وكفاءة هذا الجهاز، فالتنظيم الإداري يعكس مكانة الجهاز الإداري وأهمية وظائفه وصلاحياته بالنسبة للأجهزة الإدارية الأخرى.⁴

ومن هذا المنطلق ارتأى الباحث دراسة هيكلة وتنظيم المفتشية العامة للمالية من خلال النصوص التنظيمية لسنة 2008، سواء على المستوى المركزي (الفقرة الأولى)، او على مستوى مصالحها الخارجية والتي تعرف بالمفتشيات الجهوية (الفقرة الثانية).

¹ - انظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 50 المؤرخ في 07 سبتمبر 2008.

² - المرسوم التنفيذي رقم 11-207 المؤرخ في 31 ماي 2011، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 الذي يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22 فيفري 1996، يحدد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر. ع. 14 المؤرخ في 04/03/2009.

⁴ - فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 174.

الفقرة الأولى: الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية

تتكون المفتشية العامة للمالية من هياكل مركزية وهياكل جهوية يديرها رئيس المفتشية العامة للمالية تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، حيث يعد منصب رئيس المفتشية العامة للمالية وظيفة عليا للدولة ويعين بمرسوم رئاسي.¹

يسهر رئيس المفتشية العامة للمالية على حسن تنفيذ عمليات الرقابة و التدقيق و التقييم و الخبرة المنوطة بالهيكل المركزية و الجهوية التي تشكل المفتشية العامة للمالية، و يسهر على حسن سير هذه الهياكل المركزية و الجهوية و يضمن إدارة و تسيير المستخدمين و الوسائل بالمفتشية العامة للمالية ويمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته ويساعده في ذلك مديران (02) للدراسات.²

تتضمن المفتشية العامة للمالية هياكل ووحدات عملية للرقابة والتدقيق والتقييم (أولا)، كما تشمل أيضا هياكل الدراسات والتقييم والإدارة والتسيير (ثانيا).

أولا: الهياكل والوحدات العملية

تعتبر الهياكل والوحدات العملية الأجهزة المكلفة بالعمل الرقابي بصفة عامة، وتتكون من هياكل عملية للرقابة والتدقيق والتقييم يديرها مراقبون عامون للمالية، ووحدات عملية يديرها مديرو بعثات ومكلفون بالتنقيش.³

حيث توكل مهام الرقابة و التدقيق و التقييم و الخبرة المنوطة بالمفتشية العامة للمالية لأربعة (04) مراقبين عامين للمالية، موضوعين تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية ويمارس كل مراقب عام للمالية اختصاصا على عدة قطاعات نشاط، كمايلي:⁴

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج.ر.ع 50 المؤرخ في 07/09/2008.

² - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مرجع سابق.

³ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مرجع سابق.

⁴ - المادتين 05، 06 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مرجع سابق.

1- المراقب العام للمالية المكلف برقابة و تدقيق و تقييم و خبرة الكيانات التابعة لقطاعات إدارات السلطة، الوكالات المالية، الإدارات المكلفة بالصناعة و المناجم و الطاقة، و كذا الجماعات المحلية.

2- المراقب العام للمالية المكلف برقابة و تدقيق و تقييم و خبرة الكيانات التابعة لقطاعات التعليم العالي والبحث العلمي، التربية، التكوين، الصحة، الشؤون الاجتماعي والتضامن الوطني، الثقافة، الاتصال، الشؤون الدينية، الشباب والرياضة، المجاهدين والعمل والتشغيل.

3- المراقب العام للمالية المكلف برقابة و تدقيق و تقييم و خبرة الكيانات التابعة لقطاعات الري، الأشغال العمومية، السكن، الفلاحة و الصيد البحري و الغابات و الخدمات.

4- المراقب العام للمالية المكلف برقابة و تدقيق المؤسسات العمومية الاقتصادية، المؤسسات المالية العمومية، و كذا تدقيق القروض الخارجية.

يمكن لرئيس المفتشية العامة للمالية تعبئة جميع الهياكل المركزية و الجهوية لإنجاز عملية أو عدة عمليات رقابة واسعة النطاق، وفي إطار ممارسة مهامهم يكلف المراقبون العامون للمالية خصوصا بما يأتي:¹

- اقتراح البرامج الرقابية القطاعية،
- تأطير و متابعة عمليات الرقابة و التدقيق و التقييم و الخبرة و الإشراف عليها، و المنفذة في إطار البرنامج أو خارجه،
- المصادقة على المذكرات المنهجية للتدخل و كذا التقارير التي تعرض عليهم.
- السهر على احترام القواعد التي تحكم الإجراء التناقضي،
- السهر على تطبيق القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية،
- اقتراح كل إجراء من شأنه تحسين فعالية الممارسة الرقابية للمفتشية العامة للمالية،
- إعداد الحصائل و التلخيصات القطاعية الدورية،
- إنجاز كل دراسة و تحليل لملفات خاصة موكلة للمفتشية العامة للمالية.

¹ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مرجع سابق.

يدير مديرو البعثات المحدد عددهم بعشرين (20) و تحت إشراف المراقبين العامين للمالية التابعين لهم، المهمات الموكلة لهم، حيث يقترح مدير البعثة عمليات الرقابة للوحدات العملية التابعة للهياكل المركزية و يديرها ويؤطرها و يتابعها ويحضر و ينظم ويقود إلى النهاية عمليات الرقابة المكلف بها، كما يضمن أيضا تنسيقا قطاعيا مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية و في هذا الإطار، يكلف خصوصا بما يأتي¹:

- اقتراح أعمال رقابة لتسجيلها في البرنامج السنوي لتدخل المفتشية العامة للمالية،
- متابعة تنفيذ البرنامج و إعداد الحصائل الخاصة به،
- اقتراح الوحدات العملية التي تتكفل بعمليات الرقابة،
- السهر على تحضير أشغال المهمات و تنظيمها و تنسيقها،
- اقتراح مذكرات منهجية متعلقة بتنفيذ المهمات مع الأخذ في الحسبان الأهداف المحددة،
- تقديم الاقتراحات المتعلقة بقوام ومدة ومناطق تدخل كل وحدة من الوحدات العملية، و توزيع الأعمال بينها،
- تقدير الوقائع التي تمت معاينتها، وعند الاقتضاء، متابعة تنفيذ التدابير التحفظية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به،
- السهر على نوعية أعمال الفحص،
- السهر على تطبيق القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية،
- تجميع التقارير الخاصة بالوحدات العملية، والتكفل، عند الاقتضاء، بالتقارير الشاملة و/أو التلخيصات المتعلقة بها،
- ضمان متابعة سير الإجراء التناقصي الذي يسري عقب تبليغ التقارير،
- اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين فعالية ممارسة رقابة المفتشية العامة للمالية،
- إعداد الحصائل و التلاخيص القطاعية الدورية،
- القيام بكل دراسة و تحليل لملفات خاصة معهودة للمفتشية العامة للمالية.

¹ - المادتين 10،09 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مرجع سابق.

يدير فرق الرقابة مكلفون بالتفتيش محدد عددهم بثلاثين (30) وبمارسون تحت إدارة مديري البعثات الموكلة لهم عمليات الرقابة، حيث يحضر المكلف بالتفتيش عمليات الرقابة المسندة إلى الفرقة و ينظمها و يتابعها و يقودها.¹

ثانيا: هياكل الدراسات والتقييس والإدارة والتسيير

تشمل هياكل الدراسات والتقييس والإدارة والتسيير، الأجهزة الإدارية التالية:²

1- مديرية البرنامج و التحليل و التلخيص: والتي تضم:

- رئيس دراسات مكلفا بالبرنامج والتلخيص.
- رئيس دراسات مكلفا بالتحليل وجمع المعطيات.
- رئيس دراسات مكلفا بمتابعة التقارير وحفظها وأرشفتها.

2- مديرية المناهج والتقييس والإعلام الآلي: والتي تضم:

- رئيس دراسات مكلفا بالمناهج والتقييس.
- رئيس دراسات مكلفا بالإعلام الآلي والتوثيق.

3- مديرية إدارة الوسائل: والتي تضم:

- المديرية الفرعية للمستخدمين.
- المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة.
- المديرية الفرعية للوسائل العامة.
- المديرية الفرعية للتكوين وتحسين المستوى.

حيث أن عدد المكلفين بالدراسات و رؤساء المكاتب لا يتجاوز أربعة (04) على التوالي لدى رؤساء الدراسات والمديرين الفرعيين، ويتم تحديد هذا العدد بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية و السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.³

¹ - المادتين 12، 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مرجع سابق.

² - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مرجع سابق.

³ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مرجع سابق.

الملاحظ أن المشرع أولى أهمية للهيكل الرقابية على مستوى المفتشية العامة للمالية كونها الهيكل الأساسية مقارنة بهيكل الإدارة والتسيير والمكلفة فقط بالأعمال الإدارية فقط،¹ كما كرس المشرع مبدأ التخصص في العمل من خلال تنظيم العمل الرقابي حسب الأنشطة القطاعية حيث يمارس كل مراقب عام للمالية اختصاصا على عدة قطاعات.

يعد منصب المراقب العام للمالية وظيفة عليا يستند في تصنيفها ودفع راتبها إلى وظيفة مفتش عام لوزارة،² ويعد منصب مدير البعثة وظيفة عليا يستند في تصنيفها و دفع راتبها إلى وظيفة مدير بإدارة مركزية،³ ويعد منصب المكلف بالتفتيش وظيفة عليا يستند في تصنيفها ودفع راتبها إلى وظيفة نائب مدير بإدارة مركزية.⁴

يتم اقتراح المراقبين العامين للمالية، ومديري البعثات، والمكلفين بالتفتيش من بين إطارات المفتشية العامة للمالية، وإطارات الإدارات والمؤسسات العمومية الذين لديهم خبرة كبيرة في مجال الرقابة و التدقيق، و كذا في مجالات أخرى تستجيب لاحتياجات المفتشية العامة للمالية، بالإضافة الى ذلك فقد اشترط المشرع المؤهل العلمي المتناسب مع العمل الرقابي للالتحاق بالرتب القاعدية للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية.⁵

وعليه فقد اهتم المشرع بالعنصر البشري من حيث اشتراط الخبرة المهنية اللازمة واعتبار المهام القيادية للطاقت القائمة على عمليات الرقابة وظائف عليا للدولة وبالتالي الاستفادة من أجور وامتيازات تساهم في تحسين نوعية العمل الرقابي، ومع ذلك يجب الاهتمام أكثر بالعنصر البشري وتوفير العدد اللازم لتغطية مهام الرقابة ولاسيما في ظل توسع مجالات الرقابة وتنوع أهدافها.⁶

¹ - فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 237.

² - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مرجع سابق.

³ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مرجع سابق.

⁴ - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مرجع سابق.

⁵ - انظر في ذلك أحكام المرسوم التنفيذي رقم 10-28 المؤرخ في 13 جانفي 2010 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية، ج.ر.ع 05 المؤرخ في 20/01/2010.

⁶ - سويقات احمد، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2015، ص 236 ومايليها.

الفقرة الثانية: المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية

تهيكّل المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية في شكل مفتشيات جهوية يحدد اختصاصها الإقليمي بقرار من الوزير المكلف بالمالية،¹ حيث تتولى المفتشيات الجهوية على المستوى الجهوي تنفيذ البرنامج السنوي للرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوط بالمفتشية العامة للمالية، وكذا التكفل خارج البرنامج، بطلبات الرقابة الصادرة عن السلطات المؤهلة.²

تتولى الوحدات العملية التي يديرها المفتش الجهوي والمكلفون بالتفتيش، تنفيذ عمليات الرقابة الموكلة للمفتشيات الجهوية،³ كما يمكن تعبئة الوحدات العملية للمفتشيات الجهوية، للقيام بمهام خارج الدوائر الإقليمية للمفتشيات الجهوية التابعة لها.⁴

أولاً: المفتش الجهوي

يدير المفتشية الجهوية مفتش جهوي يمارس السلطة السلمية على المستخدمين التابعين للمفتشية الجهوية، ويحضر المفتش الجهوي و ينظم ويقود عمليات الرقابة الموكلة إلى المفتشيات الجهوية إلى نهايتها، ويكلف على الخصوص بما يأتي:⁵

- اقتراح أعمال رقابة قصد إدراجها في البرنامج السنوي لتدخلات المفتشية العامة للمالية،
- السهر على تحضير أشغال المهمات و تنظيمها و تنسيقها،
- تعيين الوحدات العملية التي تتكفل بعمليات الرقابة الموكلة للمفتشية الجهوية،

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 274-08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، ج.ر.ع 50 المؤرخ في 2008/09/07.

² - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 274-08، مرجع سابق.

³ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 274-08، مرجع سابق.

⁴ - المادة 02 ف03 من المرسوم التنفيذي رقم 274-08، مرجع سابق.

⁵ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 274-08، مرجع سابق.

- اقتراح مذكرات منهجية لتنفيذ المهمات و/أو المصادقة عليها، مع أخذ الأهداف المحددة بعين الاعتبار،
 - تقديم الاقتراحات المتعلقة بقيام ومدة و مناطق تدخل كل وحدة من الوحدات العملية، و عند الاقتضاء، توزيع الأعمال فيما بينها،
 - تقدير الوقائع المعاينة، وعند الاقتضاء متابعة تنفيذ التدابير التحفظية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به،
 - السهر على نوعية أشغال الفحص،
 - اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين فعالية رقابة المفتشية العامة للمالية،
 - فحص التقارير التي تعدها الوحدات العملية و المصادق عليها، و عند الاقتضاء، إعداد التقارير الشاملة و/أو التلاخيص المتعلقة بمواضيع أو قطاعات نشاط، قبل عرضها على المصالح المركزية،
 - ضمان تنسيق نشاطه مع المصالح المركزية، لا سيما، فيما يتعلق بتنفيذ الإجراء الحصري،
 - السهر، على مستواه، على تطبيق القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية،
 - إعداد تقارير و حصائل دورية و تلاخيص حول نشاط المفتشية الجهوية.
- يسهر المفتش الجهوي، زيادة على الصلاحيات الموكلة إليه فيما يخص الرقابة، على حسن استعمال الوسائل الموضوعة تحت تصرف المفتشية الجهوية.

ثانيا: المكلفين بالتفتيش

يتولى المكلفين بالتفتيش إدارة الوحدات العملية تحت سلطة المفتش الجهوي، حيث يحضر المكلف بالتفتيش عمليات الرقابة المسندة للوحدة العملية و ينظمها و يتابعها و يقودها، و في هذا الصدد، يكلف خصوصا بما يأتي:¹

- ضمان تحضير أعمال الفرقة و تنظيمها و تنسيقها،

¹ - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مرجع سابق.

- تقديم مذكرات منهجية لتنفيذ عمليات الرقابة، مع الأخذ في الحسبان الأهداف المقررة،
- تقديم الاقتراحات المتعلقة بقوام و مدة و مناطق تدخل الوحدة العملية،
- توزيع المهام بين المفتشين الذين يشكلون الفرقة، و متابعة سير الأعمال، و تقديم عرض حال في ذلك،
- معاينة الوقائع، و عند الاقتضاء، طلب تنفيذ التدابير التحفظية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به،
- تجميع أشغال مفتشي الفرقة، و تقدير مدى تأسيس المعاينات والملاحظات المكتشفة بغرض إعداد تقرير التدخل،
- تحليل أجوبة المسيرين واستغلالها في إطار تنفيذ الإجراء التناقصي،
- السهر على احترام القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية،
- إعطاء علامات تقييمية لعناصر الوحدة العملية التي يشرف عليها.

وللإشارة يعتبر منصب المفتش الجهوي وظيفة عليا، يستند في تصنيفها و تحديد راتبها إلى وظيفة مدير بإدارة مركزية،¹ وبعدها منصب المكلف بالتفتيش وظيفة عليا يستند في تصنيفها و دفع راتبها إلى وظيفة نائب مدير بإدارة مركزية.²

يقترح المفتشون الجهويون والمكلفون بالتفتيش وفق نفس الشروط المحددة للمراقبين العامين للمالية ومديري البعثات، من بين إطارات المفتشية العامة للمالية، وإطارات الإدارات والمؤسسات العمومية الذين لديهم خبرة كبيرة في مجال الرقابة و التدقيق، وكذا في مجالات أخرى تستجيب لاحتياجات المفتشية العامة للمالية.

الملاحظ أن المشرع في تنظيم المفتشيات الجهوية أهمل مبدأ تخصيص او تقسيم العمل وهذا يمس بنوعية الرقابة، كما أن العنصر البشري يبدو محدودا مقارنة بالمهام المنوطة

¹ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274، مرجع سابق.

² - المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 11-207 المؤرخ في 31 ماي 2011، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، ج.ر.ع. 31 المؤرخ في 05/06/2011.

بالمفتشيات الجهوية ولاسيما انه يمكن استدعاء الوحدات العملية للقيام بمهام خارج الدوائر الإقليمية للمفتشيات الجهوية التابعة لها.

الفرع الثاني: توسيع صلاحيات المفتشية العامة للمالية نحو مراقبة نوعية التسيير

بصدور المرسوم التنفيذي رقم 08-272 توسعت صلاحيات المفتشية العامة للمالية وذلك بغرض تحقيق أهداف الرقابة المستحدثة، حيث توسعت مجالات الرقابة والتفتيش سواء من حيث المؤسسات والهيئات الخاضعة للرقابة او من حيث الأهداف المتعلقة بالعمل الرقابي(الفقرة الأولى)، ونتيجة لذلك فقد منحت المفتشية العامة للمالية صلاحيات واسعة وكفيلة للقيام بمهامها الرقابية على أحسن وجه(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: توسيع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية

توجه المشرع الجزائري في إطار حماية الأموال العمومية من مختلف مظاهر الاختلاس والتبذير وسوء التسيير الى توسيع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية لتشمل أي مؤسسة او هيئة مكلفة بتسيير أموال عمومية(أولا)، كما أن عمليات الرقابة لم تعد تنحصر فقط في رقابة المشروعية بل أصبحت تهدف أيضا الى تقييم نوعية التسيير(ثانيا).

أولا: من حيث توسع مجالات الرقابة

تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، و تمارس الرقابة أيضا على:¹

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري،

¹ - المادتين 02،03 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ع 50 المؤرخ في 07/09/2008.

- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري و كذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي و الثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية،
- كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني.

تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية، بمناسبة حملات تضامنية، والتي تطلب الهبة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية و الاجتماعية و العلمية و التربوية و الثقافية و الرياضية.

يمكن أيضا أن تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان، كما تختص المفتشية العامة للمالية برقابة وتدقيق التسيير للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

ثانيا: من حيث توسع أهداف الرقابة

تشمل تدخلات المفتشية العامة للمالية مراقبة وتقييم طرق تسيير الأموال العمومية، ولا سيما من حيث:¹

- تقييم آداءات أنظمة الميزانية،
- التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي،
- التدقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي و المحاسبي،
- تقييم شروط تسيير و استغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية، مهما كان نظامها.

يمكن أيضا للمفتشية العامة للمالية أن تقوم بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها، وبهذه الصفة، تكلف خصوصا بما يأتي:

¹ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

- القيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فاعلية و فعالية إدارة و تسيير الموارد المالية و الوسائل العمومية الأخرى،
- إجراء دراسات مقارنة و تطويرية لمجموعات قطاعات أو ما بين قطاعات،
- تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية وكذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي، و ذلك من ناحية تناسقها وتكيفها مع الأهداف المحددة،
- تحديد مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف المحددة، والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه، وتحليل أسباب ذلك.

وعليه تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة و التي تقوم، حسب الحالة، خصوصا على ما يأتي:¹

- سير الرقابة الداخلية و فعالية هياكل التدقيق الداخلي،
- شروط تطبيق التشريع المالي و المحاسبي،
- التسيير المالي و المحاسبي و تسيير الأملاك،
- إبرام الصفقات و الطلبات العمومية و تنفيذها،
- دقة المحاسبات و صدقها و انتظامها،
- مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف،
- شروط تعبئة الموارد المالية،
- تسيير اعتمادات الميزانية و استعمال وسائل السير،
- شروط منح و استعمال المساعدات و الإعانات التي تقدمها الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات و المؤسسات العمومية،
- تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهيئة العمومية.

تمارس مهام الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة، حسب الحالة، من خلال الصلاحيات الواسعة للمفتشية والتي تشمل خصوصا مايلي:¹

¹ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

- رقابة تسيير الصناديق، وفحص الأموال و القيم و السندات و الموجودات من أي نوع و التي يحوزها المسكرون أو المحاسبون،
 - التحصل على كل مستندات أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم، بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية و أية خبرة خارجية،
 - تقديم أي طلب معلومات شفاهي أو كتابي،
 - القيام، في الأماكن، بأي بحث وإجراء أي تحقيق بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات،
 - الاطلاع على السجلات و المعطيات أيا كان شكلها،
 - التيقن من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة،
 - القيام في عين المكان بأي فحص، بغرض التيقن من صحة و تمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي، و عند الاقتضاء معاينة حقيقة الخدمة المنجزة.
- و بهذه الصفة تمارس المفتشية العامة للمالية حق مراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون و محاسبو الهيئات والمؤسسات الخاضعة للرقابة، غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصنيفها نهائيا طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها.

الفقرة الثانية: إجراءات الرقابة والنتائج المترتبة عنها

لكي تتجزز المفتشية العامة للمالية عملية الرقابة والتفتيش، عليها الالتزام بمتابعة المراحل الإجرائية المنصوص عليها قانونا، بدءا من إعداد البرنامج السنوي، إلى كيفية تشكيل الوحدات التفتيشية وإنجاز عملها في الميدان، ووصولاً إلى صياغة التقارير بجميع أنواعها والإجراءات المتبعة في تحريرها وطبيعتها القانونية.²

¹ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

² - فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 219.

أولاً: إجراءات الرقابة

تحدد عمليات الرقابة للمفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي يعد و يعرض على الوزير المكلف بالمالية، خلال الشهرين الأولين من السنة، يتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة، و تبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات و المؤسسات المؤهلة، غير أنه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات والهيئات و المؤسسات الخاضعة للرقابة.¹

تنسق المفتشية العامة للمالية نشاطها مع نشاطات المفتشيات العامة للدوائر الوزارية، بغية التكامل في قيادة برامج التدخل الموكلة لهذه الهيئات الرقابية، وفي هذا الإطار، يجب تبليغ المفتشية العامة للمالية ببرامج تدخل المفتشيات العامة التابعة للدوائر الوزارية، وكذا بحصائل النشاطات المتعلقة بها، وأيضا بالنسبة لاحتياجات تدخلاتها لدى مصالح الدوائر الوزارية، يمكن المفتشية العامة للمالية أن تطلب أي معلومة أو تقرير أو مستند من شأنه إيضاح مسألة أو قضية سبق أن عالجتها المفتشية العامة للدائرة الوزارية المعنية.²

تقوم المفتشية العامة للمالية دوريا برقابة موسعة، وبتفتيش مصالح الإدارات والهيئات الموضوعة تحت سلطة أو وصاية الوزير المكلف بالمالية، و كذا بتقدير نشاط و فعالية المصالح الرقابية التابعة له.³

يمكن المفتشية العامة للمالية وتحت رقابتها ومسؤوليتها أن تشرك في أعمالها أعوانا مؤهلين من قطاع المؤسسات والإدارات العمومية، بعد موافقة السلطة السلمية التابعين لها، وفي إطار المهام التي توكلها إليهم المفتشية العامة للمالية، الحصول على المستندات و المعلومات و يخضعون لنفس الواجبات المحددة لمفتشي المفتشية العامة للمالية، كما يمكن

¹ - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

² - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

³ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

أيضا للمفتشية العامة للمالية استشارة مختصين أو خبراء بإمكانهم أن يساعدوها في أعمالها أو يوضحوها لها.¹

تتم تدخلات المفتشية العامة للمالية في عين المكان وعلى الوثائق، و تتم الفحوص و التحقيقات بطريقة فجائية، وتكون مهمات الدراسات أو التقييمات أو الخبرات موضوع تبليغ مسبق، يلتزم مسؤولي المصالح أو الهيئات المعنية بصفة مباشرة أو غير مباشرة بالتدخل، ضمان شروط العمل الضرورية لإتمام مهام الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية، وفي إطار ممارسة مهامها يحق للوحدات العملية الدخول إلى كل المحلات التي تستعملها أو تشغلها الإدارات و المصالح و الهيئات المراقبة.²

عندما تجري عمليات الفحص على ملفات محاطة بسر الدفاع الوطني، تقوم الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية بتحرياتها تبعا لرسالة مهمة مشترطة بين الوزير المكلف بالمالية و الوزير المكلف بالدفاع الوطني.³

لتمكين الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من إتمام المهام الموكلة إليها، يتعين على مسؤولي المصالح و الهيئات المراقبة القيام بما يأتي:⁴

- تقديم الأموال والقيم التي بحوزتهم، وإطلاعهم على كل الدفاتر أو الوثائق أو التبريرات أو المستندات المطلوبة،
- الإجابة على طلبات المعلومات المقدمة،
- إبقاء المحادثين في المناصب طيلة مدة المهمة.

ولا يمكن لمسؤولين المصالح أو الهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية، و كذا الأعوان الموضوعين تحت سلطتهم، أن يتملصوا من الواجبات المنصوص عليها أعلاه، محتجين باحترام الطريق السلمي، أو السر المهني، أو أيضا الطابع السري للمستندات

¹ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

² - المادتين 14، 15 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

³ - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

⁴ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

الواجب فحصها أو العمليات اللازم رقابتها، وفي إطار أعمال التحقق، يمكن الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية التقرب من مسؤولي الإدارات والهيئات العمومية والجهات الأخرى، و كذا الأعوان الموضوعين تحت سلطتهم، من أجل الاطلاع على كل المستندات و المعلومات المتعلقة بالكيان موضوع التدخل.¹

كل رفض لطلبات التقديم أو الاطلاع، يمكن أن يكون موضوع إعدار يعلم به الرئيس السلمي للعون المعني، و عند عدم الرد بعد ثمانية (08) أيام من الإعدار، يحرر المسؤول المختص للوحدة العملية للمفتشية العامة للمالية محضر قصور ضد العون المعني أو رئيسه السلمي، و يرسل المحضر إلى السلطة السلمية أو الوصية التي عليها متابعة ذلك.²

عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة، يطلب مسؤولوا الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسيرين المعنيين القيام، دون تأخير، بأعمال تحيين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها، وفي حالة عدم وجود هذه المحاسبة، أو كونها تعرف تأخيرا أو اختلالا يجعل فحصها العادي مستحيلا، يحرر المسؤولون محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة، و في هذه الحالة الأخيرة، على السلطة السلمية أو الوصية أن تأمر بإعادة إعداد المحاسبة المقصودة أو تحيينها، واللجوء إلى خبرة، عند الاقتضاء، ويجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير والإجراءات المتخذة في هذا الصدد.³

عند معاينة قصور أو ضرر جسيم خلال المهمة، تعلم المفتشية العامة للمالية فورا السلطة السلمية أو الوصية حتى تتخذ في الحين التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة أو الهيئة الرقابية، وفي جميع الأحوال يجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير المتخذة في هذا الصدد.⁴

¹ - المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

² - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

³ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

⁴ - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

ثانيا: نتائج الرقابة

عند الانتهاء من مهام الرقابة يعد تقرير أساسي يبرز المعايينات و التقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة والهيئة المراقبة وكذا حول فاعلية التسيير بصفة عامة، ويتضمن هذا التقرير اقتراحات التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم و تسيير وكذا نتائج المؤسسات والهيئات المراقبة، ويمكن أن يتضمن التقرير أيضا كل اقتراحات كفيلة بتحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها.¹

يبلغ مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا وصايته بالتقرير الأساسي ولا يصبح هذا التقرير نهائيا إلا بعد تأكيد و تثبيت المعايينات التي يتضمنها، وذلك عند نهاية الإجراء التناقضي، ويرسل التقرير المعد على إثر مهمة أمرت بها سلطة مؤهلة إلى هذه الأخيرة دون سواها.²

للتمكن من تنفيذ الإجراء التناقضي، يجب على مسيري المصالح والهيئات المرسلة إليهم التقارير أن يجيبوا لزوما في أجل أقصاه شهرين(02) على المعايينات والملاحظات التي تحتويها هذه التقارير، وعليهم أيضا أن يعلموا بالتدابير المتخذة و/أو المرتقبة المتعلقة بالوقائع المدونة في هذه التقارير.³

يمكن تمديد هذا الأجل استثنائيا بشهرين(02) من طرف رئيس المفتشية العامة للمالية، بعد موافقة الوزير المكلف بالمالية، وعند انقضاء أجل الاستحقاق تصبح التقارير الأساسية التي لم يرد عليها نهائية.

يترتب عن جواب المسير على التقرير الأساسي، إعداد تقرير تلخيصي يختم الإجراء التناقضي ويعرض هذا التقرير نتيجة المقاربة بين المعايينات المدونة في التقرير الأساسي وجواب مسير الكيان المراقب، ويبلغ التقرير التلخيصي مرفقا بجواب المسير، للسلطة السلمية

¹ - المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

² - المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

³ - المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

أو الوصية للكيان المراقب دون سواها، حيث تعلم السلطة السلمية أو الوصية، المفتشية العامة للمالية بالتدابير التي أثارها التقرير المبلغ لها.¹

تعد المفتشية العامة للمالية تقريراً سنوياً يتضمن حصيلة نشاطاتها، وملخص معايناتها والأجوبة المتعلقة بها، وكذا الاقتراحات ذات الأهمية العامة التي اقتبستها من ذلك، خصوصاً بغرض تكيف أو تحسين التشريع و التنظيم للذين يحكمان النشاطات الخاضعة لرقابتها، و يسلم التقرير السنوي إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة المالية للسنة التي أعد بخصوصها، وعلاوة على التقرير السنوي تعد المفتشية العامة للمالية في نفس الآجال تقريراً يرسل إلى السلطة المؤهلة يتعلق بالاستجابة التي لقيتها المعايينات والتوصيات.²

ومع ذلك تبقى رقابة المفتشية العامة للمالية ذات فعالية نسبية، لأن المفتشية تتمتع بصلاحيات رقابية واسعة مجالا وموضوعا، ولكنها لا تتمتع بسلطة توقيع العقوبات، فهي لا تستطيع إلا أن تبلغ عن طريق التقارير السلطات الرئاسية أو الوصية بداية ووزير المالية نهاية، وعلاوة عن ذلك فإن تقارير المفتشية العامة للمالية، لا سيما المتعلقة منها بالدراسات والخبرات تبقى مجرد ملاحظات واقتراحات غير ملزمة فقد تأخذ بها أو ببعضها فقط السلطات المرسل إليها، رئاسية كانت أو وصاية، وقد لا تأخذ بها إطلاقاً وحتى في حالة عدم وجود محاسبة أو كون هذه المحاسبة تعرف تأخيراً أو اختلالاً أو عدم مسك الهيئة للمستندات المحاسبية والمالية والإدارية، والتي تجعل ممارسة الرقابة والفحوص العادية عليها مستحيلة، فإن المفتشية لا يمكنها أن تفعل شيئاً سوى أن تقوم بتحرير محضر قصور وإرساله إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة، التي عليها أن تأمر بإعادة الأمور إلى نصابها فقط.³

¹ - المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

² - المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

³ - فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 247.

كما أن حجم المهام الرقابية المنوطة بالمفتشية العامة للمالية ولا سيما أنها مكلفة بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة، يفترض أن تكون هناك إجراءات واضحة تحدد كفاءات التنسيق والتعاون مع مجلس المحاسبة والمفتشيات القطاعية لمختلف الدوائر الوزارية بهدف توحيد إجراءات الرقابة البعدية على الأموال العمومية وتعميمها وبلوغ الأهداف المرجوة.

والملاحظ أيضا أن سلطات رئيس المفتشية العامة للمالية جد محدودة فدوره ينصب حول الاقتراح فقط سواء في المجال التنظيمي أو في وضع المخطط السنوي للرقابة، فالدور الرئيسي يبقى للوزير المكلف بالمالية وبالتالي فالاستقلالية النسبية للمفتشية تؤثر على فعالية العمل الرقابي ولا سيما إذا علمنا أن قرارات التفتيش والتقييم تتوقف عند وزير المالية ولا يطلع عليها حتى نواب البرلمان.

المطلب الثاني: صلاحيات مجلس المحاسبة في مراقبة نوعية التسيير

لقد أكد المؤسس الدستوري الجزائري من خلال دستور 1976 على ضرورة استحداث هيئة وطنية لمراقبة استعمال الأموال العمومية والمتمثلة في مجلس المحاسبة، كما أقرت التعديلات الدستورية اللاحقة على ذلك، حيث عزز التعديل الدستوري لسنة 2016 من مكانة مجلس المحاسبة واعتبر هذا الأخير هيئة عليا مستقلة مكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ويساهم في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.¹

وعليه يطرح التساؤل حول مكانة مجلس المحاسبة بالنسبة للسلطات السياسية في الدولة ولا سيما مسألة استقلاليته العضوية والوظيفية (الفرع الأول)، بالإضافة إلى مدى فعالية دوره الرقابي ولا سيما في مجال مراقبة نوعية التسيير (الفرع الثاني).

¹ - المادة 192 ف01 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

الفرع الأول: مجلس المحاسبة ومشكلة الاستقلالية

تعد مسألة استقلالية الهيئات العليا للرقابة المالية من أهم المواضيع الجديرة بالبحث، فهي المعيار الذي تتميز به رقابة هذه الهيئات عن رقابة الأجهزة الداخلية، كما كان للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (INTOSAI) التي تشارك في عضويتها معظم هيئات الرقابة المالية العليا في العالم والتي يقصد بها في الجزائر مجلس المحاسبة ومهما اختلفت تسميته في الدول الأخرى وسواء كانت تابعة للسلطة التشريعية أو لرئيس الدولة أو للسلطة التنفيذية، وكذلك المنظمات الإقليمية المتمثلة في المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة (ASOSAI) والمنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة (AFROSA) دورا كبيرا في دراسة وإرساء القواعد والمبادئ التي تحكم الهيئات العليا المستقلة للرقابة المالية.¹

حيث تعتبر هذه الهيئات سلطات عمومية متخصصة ومستقلة تنبثق عن الدولة وتختص بالرقابة على المال العام عن طريق مراقبة حسابات الدولة وحسابات الهيئات و المؤسسات العمومية وعملياتها المالية، مع القيام بغيرها من الأعمال التي ترى من الضروري القيام بها أو التي يعهد بها القانون أو إحدى السلطات السياسية وفقا للتشريعات المنظمة لهذه الرقابة في كل بلد و في إطار المبادئ العامة للرقابة المتعارف عليها في ذلك.²

ومن هذا المنطلق فقد دعت العديد من المنظمات الدولية و بشكل مستمر إلى استقلالية الهيئات العليا للرقابة المالية من خلال إصدار التوصيات المتتالية في إطار المؤتمرات التي تعقدها بمناسبة ذلك، حيث تتوقف مسألة الاستقلالية على دستور كل دولة و القوانين المنظمة لها.

¹ - دواغر عفاف، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2013، ص20

² - حيث ثار جدل واسع من طرف الفقهاء عن سبب مكانة مجلس المحاسبة ضمن الهيئات العليا للرقابة المالية وفقا للقانون الوضعي في فرنسا، فان دستورها أكد بوضوح على أن البرلمان يعد من بين السلطات السياسية الدستورية les pouvoirs publics constitutionnels و مجلس المحاسبة ليس إلا صورة عن السلطة العمومية l'autorité publique، و الفرق واضح بينهم كون السلطة السياسية تستمد وجودها و صلاحياتها من الدستور، أما السلطة العمومية تستمد وجودها و صلاحياتها من القانون، لهذا تم وصف مكانة مجلس المحاسبة على انه في درجة اقل من البرلمان كون هذا الأخير هو صاحب الاختصاص الأصيل في مراقبة الأموال العمومية. للتفصيل أكثر انظر:

Jacques Magnet, "Les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législatif aperçu de droit comparé", RFFP, n°59, 1997, p105 et s.

الفقرة الأولى: مجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية

لم يعرف النظام الدستوري الجزائري هيئة عليا للرقابة المالية إلا بعد صدور دستور 1976 الذي اقر في المادة 190 منه، بإنشاء مجلس للمحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة، وعملا بأحكام الدستور فقد صدر القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، حيث كان مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون يمارس رقابة مالية تشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالاً عمومية، وهذا مهما كانت طبيعة النشاط الذي تمارسه، و يتمتع فيها بصلاحيات قضائية و أخرى إدارية.¹

وبصدور دستور 1989 انتقلت الجزائر من نظام سياسي أحادي إلى نظام ديمقراطي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، وكان من المفروض أن يساير النظام الذي يخضع له مجلس المحاسبة تلك التحولات السياسية التي عرفت بها البلاد، و التي كانت تهدف إلى تحقيق الشفافية اللازمة في تسيير الشؤون العمومية ، لكن الوضع الذي كرسه القانون رقم 32-90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، آنذاك لم يعكس إلى حد بعيد هذا التصور الذي تضمنه الدستور، فهو و إن حافظ من حيث المبدأ العام على نموذج الرقابة المالية الذي تتبعه الجزائر، إلا أنه أدخل تغييرات جوهرية على النظام القانوني الذي يخضع له مجلس المحاسبة، و على طبيعة الرقابة المالية التي يمارسها، حيث أصبح في ظله المجلس مجرد جهاز إداري، يمارس رقابة ذات طبيعة إدارية و في نطاق محدود.²

خلال المرحلة الإنتقالية، شهدت البلاد تطبيق الأحكام التي تضمنتها أرضية الوفاق الوطني، والتي حددت ضمن أولوياتها إضفاء الطابع الأخلاقي في تسيير الشؤون العمومية و تعزيز وظائف الرقابة، و في ظل هذا المسعى، عمل المجلس الوطني الانتقالي في إطار الوظيفة

¹ - انظر القانون رقم 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ع 10 المؤرخ في 04/03/1980.

² - انظر القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، ج.ر.ع 53 المؤرخ في 04/12/1990.

التشريعية الموكلة إليه، على إصدار الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والذي بموجبه أسترجع مجلس المحاسبة صلاحياته القضائية، و تم في ظله إنشاء غرف إقليمية جهوية، تختص بممارسة الرقابة على أموال الجماعات الإقليمية و الهيئات العمومية التابعة لاختصاصها.¹

وقد أكد المؤسس الدستوري الجزائري على تعزيز مكانة مجلس المحاسبة من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996، غير انه يعاب على المشرع عدم مسايرة التغييرات الجذرية التي مست المؤسسات الدستورية آنذاك، ولا سيما انه تم حينها تكريس ازدواجية القضاء أين كان يفترض تعديل القانون المتعلق بمجلس المحاسبة خاصة فيما يتعلق بتحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون المرفوعة ضد قرارات مجلس المحاسبة، حيث بقي الأمر على حاله الى غاية صدور الأمر 10-02 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.²

أولا: مكانة مجلس المحاسبة بالنسبة للسلطات السياسية

تأسيسا لما ورد في الدستور، يعتبر مجلس المحاسبة هيئة عليا مستقلة تمارس الرقابة اللاحقة على استعمال الأموال والموارد العمومية، فهو مؤسسة دستورية تتموقع في أعلى هرم مؤسسات الدولة وهيئاتها الدستورية و مستقل عنها، ولا يخضع من حيث تنظيمه و تسييره لأية وصاية أو سلطة سلمية من شأنها أن تؤثر على قراراته أو أن تحد من سلطاته، فهو يتوفر على مقر خاص به، و تخصص له ميزانية سنوية تدرج في الميزانية العامة للدولة، و يتوفر على هياكل إدارية وتقنية وعلى غرف وتشكيلات قضائية يحددها

¹ - انظر الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ع 39 المؤرخ في 1995/07/23.

² - الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ع 50 المؤرخ في 2010/09/01.

نظامه الداخلي، وأما أعضاؤه فهم يكتسبون صفة القضاة، و يتمتعون بنفس الضمانات القانونية التي يتمتع بها القضاة العاديون في ممارسة الوظيفة القضائية.¹

وإذا كان مجلس المحاسبة مستقلا من الناحية العضوية، فهو يتمتع كذلك بالاستقلالية الوظيفية، حيث أن المادة 192 من الدستور تؤكد على استقلالية مجلس المحاسبة باعتباره هيئة عليا للرقابة اللاحقة على أموال الدولة و الجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذا رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، حيث حدد الدستور بشكل صريح المكانة القانونية التي يحتلها هذا الجهاز، بوصفه هيئة عليا للرقابة المالية، و حدد نطاق هذه الرقابة المالية من حيث الزمن الذي تمارس فيه، بجعلها رقابة لاحقة و ليست رقابة سابقة أو آنية، ومن حيث الموضوع الذي تشمله هذه الرقابة، بوصفها رقابة تنصب على الأموال التي تكتسي طبيعة عمومية، و من حيث الهيئات التي تخضع لها، بجعلها رقابة تخص أساسا أجهزة الدولة المركزية أي الوزارات ومختلف الهيئات الوطنية، والجماعات الإقليمية أي البلديات و الولايات، و جميع المرافق العمومية التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية، سواء كانت محلية أو وطنية، وهذا مهما كان نظامها القانوني و طبيعة النشاط الذي تمارسه.²

وتماشيا مع هذا التصور الذي تضمنه الدستور، فإن المشرع اعتبر رقابة مجلس المحاسبة من النظام العام، وأقر بالزامية تقديم الحسابات على جميع الهيئات الخاضعة لرقابته، و أوجد كذلك الوسائل القانونية التي تمكنه من تجسيد ذلك بصفة فعلية، كما منح لقضاة مجلس المحاسبة حق الإطلاع على جميع الوثائق و المستندات التي من شأنها أن تسهل مهمتهم، و خول لهم سلطات واسعة للبحث و التحري لتقييم التسيير المالي لتلك الهيئات إلى جانب ذلك، فقد أقر المشرع لهذا الجهاز، حق ممارسة اختصاصات قضائية يتمتع فيها بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه.³

¹ - للتفصيل أكثر انظر: امجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2006/2007، ص 34 ومايليها.

² - المواد 08، 07 و 09 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ - للتفصيل أكثر انظر: فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 421 ومايليها.

كما يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات رقابية تمتد الى تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات التي تخضع لرقابته، والمساهمة بتقديم التوصيات التي يراها ضرورية لتحسين أدائها المالي بالإضافة إلى الاختصاصات السالفة الذكر، يمكن لمجلس المحاسبة أن يمارس مهام أخرى ذات طبيعة استشارية، في مختلف القضايا ذات الأهمية الوطنية التي يتم إخطاره بها من طرف مختلف السلطات العمومية المؤهلة قانونا لذلك، وخصوصا فيما يتعلق بمشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية و بالمشاريع التمهيدية لقوانين تسوية الميزانية التي تعرضها الحكومة للمصادقة أمام الهيئة التشريعية.¹

تعتبر الرقابة البعدية على الأموال العمومية اختصاص أصيل للبرلمان، غير أن المؤسس الدستوري الجزائري كغيره من الدول أوكل هذه المهمة إلى مجلس المحاسبة باعتباره هيئة دستورية مستقلة عن السلطات الثلاث للدولة، غير أن هذه الاستقلالية تبقى نسبية نوعا ما نظرا لطبيعة العلاقة التي تربط مجلس المحاسبة بالجهاز التنفيذي.²

حيث أن تعيين قضاة مجلس المحاسبة بما فيهم رئيس المجلس ونائبه وكذا الناصر العام يتم بموجب مرسوم رئاسي، وهذا يعتبر مساس بالاستقلالية العضوية لمجلس المحاسبة لصالح رئيس الجمهورية، كما أن هناك تبعية وظيفية من خلال التقرير السنوي الذي يعده مجلس المحاسبة و يرفعه إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول.

كما يعتبر مجلس المحاسبة مستشارا قانونيا للحكومة في مجال المشاريع التمهيدية للقوانين المتعلقة بضبط الميزانية، وفي كل ما يتعلق بمشاريع النصوص القانونية ذات الصلة بالمالية العمومية، فهذا الارتباط الشديد لمجلس المحاسبة بالسلطة التنفيذية يجعله يفقد الكثير من استقلاليته كهيئة عليا للرقابة المالية، هذه الاستقلالية التي تعد الركيزة الأساسية في عملية الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية.

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

² - فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 489 ومايليها.

بينما يلاحظ غياب شبه تام لآليات التنسيق والتعاون بين مجلس المحاسبة والبرلمان باستثناء التقرير السنوي الذي يرفع إلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني كإجراء شكلي للإعلام، أو التقارير التي يطلع عليها نواب البرلمان بمناسبة التصويت على قانون تسوية الميزانية، أين كان يفترض جعل مجلس المحاسبة العين الساهرة للبرلمان في مجال الرقابة المالية على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية.¹

ثانيا: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة

تتمثل المهمة الأساسية لمجلس المحاسبة في التدقيق في شروط استعمال الهيئات والمؤسسات للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وكذا التأكد من مطابقة عمليات هاته الهيئات والمؤسسات للنصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول، ويملك في هذا الصدد صلاحيات التحقيق والتحري وكشف المخالفات وتوقيع العقوبات على مرتكبيها.²

كما تهدف رقابة مجلس المحاسبة الى مراقبة نوعية التسيير من خلال مقارنة النفقات العمومية مع الأهداف والبرامج المسطرة من طرف الحكومة وتقييم الأداء من حيث الفعالية والاقتصاد والنجاعة في التسيير، وتختتم بإعداد تقارير تتضمن توصيات حول واقع تسيير الأموال العمومية ومتطلبات الشفافية والحوكمة في التسيير.³

إن تعدد صلاحيات مجلس المحاسبة في مجال الرقابة البعدية على الأموال العمومية مستمدة أساسا من الدستور، غير أن هذا الأخير لم يحدد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة واكتفى بوصفه هيئة مستقلة فقط ولم يحدد ما إذا كان هيئة إدارية أم هيئة قضائية حتى انه ورد النص عليه في الدستور ضمن هيئات الرقابة والمؤسسات الاستشارية.

¹ - فنيش محمد الصالح ، مرجع سابق، ص 491 ومايليها.

² - انظر المادة 55 ومايليها من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سبق.

³ - انظر المادة 69 ومايليها من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سبق.

غير أن الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة من خلال نص المادة 03 منه "يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه، وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله".

وعليه يمكن القول أن مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية مستقلة عضوا عن السلطات السياسية للدولة، حيث يختص من الناحية الوظيفية بمهام الرقابة على الأموال العمومية بمفهومها العام أو الشامل، فهو يمارس رقابة قضائية ينعقد الاختصاص فيها أصلا للسلطة القضائية ويمارس رقابة إدارية لصالح الجهاز التنفيذي، كما يمارس رقابة ذات طابع سياسي لصالح البرلمان لما يتعلق الأمر بتقييم السياسات العمومية، وبالتالي فمجلس المحاسبة يدخل ضمن السلطات المستقلة التي تمارس وظائف لصالح الدولة، بهدف ضمان الفعالية والحياد والموضوعية في مراقبة الأموال العمومية.

وإذا كان من المتفق عليه في هذا المجال أن استقلالية مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية تنعكس إيجابا على استقلالية أعضائه، فإنه بالمقابل تكون استقلالية أعضائه سندا قويا ودعما كبيرا لاستقلالية المجلس كهيئة عليا للرقابة، لذلك يمكن القول أن النص على استقلالية قضاة المجلس على وجه الخصوص، يشكل أحد المؤيدات الأساسية لاستقلالية مجلس المحاسبة.¹

الفقرة الثانية: هيكلية وتنظيم مجلس المحاسبة

لقد أحالت أحكام الدستور مسألة تحديد صلاحيات مجلس المحاسبة وتنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته وكذا علاقته بمختلف السلطات والهيئات العمومية للقانون، وبذلك تضمن الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة وكذا المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة مختلف هياكل المجلس، والتي تنقسم أساسا إلى هياكل

¹ - فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 488.

رئيسية تمارس صلاحيات المراقبة، وهياكل أخرى مساعدة تمارس صلاحيات الإدارة والتسيير.

ومن خلال هذه الفقرة سيتطرق الباحث الى الهياكل الرئيسية فقط أي الأجهزة المكلفة بالرقابة على مستوى المجلس وكذا صلاحياتها في مراقبة نوعية التسيير ونتائج ذلك.

أولاً: هياكل مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من غرف وتشكيلات قضائية مختلفة، تمارس نشاطا رقابي وقضائي وتساعد في ذلك مصالح إدارية وتقنية يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون،¹ أما الإشراف على الغرف والتشكيلات القضائية فيكون من طرف أعضاء يكتسبون صفة القضاة، ويحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مراكزهم القانونية ويضبط حقوقهم وكذا التزاماتهم المهنية.²

تتمثل الهياكل المكلفة بالرقابة على مستوى المجلس أساسا في غرف ذات اختصاص وطني وأخرى ذات اختصاص إقليمي موضوعة تحت إشراف رؤساء غرف ورؤساء فروع، بالإضافة الى كتابة الضبط يشرف عليها كاتب ضبط رئيسي والنظارة العامة التي تشكل النيابة العامة ويشرف عليها الناظر العام، أما الهياكل الإدارية فتشمل الأمانة العامة التي يشرف عليها الأمين العام بالإضافة الى المصالح التقنية والإدارية التي تسهر على توفير وتسيير الوسائل المادية والمالية اللازمة لسير وعمل المجلس.³

ونجد في قمة الهرم رئيس مجلس المحاسبة الذي يساعده في أداء مختلف مهامه القضائية والإدارية نائب الرئيس ورئيس الديوان بمساعدة مديرين للدراسات، وكذا لجنة البرامج والتقارير التي يترأسها رئيس المجلس.⁴

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج.ر.ع 72 المؤرخ في 26/11/1995.

² - الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج.ر.ع 48 المؤرخ في 03/09/1995.

³ - المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

⁴ - المادة 03 ومايليها من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

حيث تنقسم الغرف ذات الاختصاص الوطني الى ثمانية (08) غرف تتمثل في: المالية، السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية، الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية، التعليم والتكوين، الفلاحة والري، المنشآت القاعدية والنقل، التجارة والبنوك والتأمينات، الصناعات والمواصلات، وتنقسم كل غرفة إلى فروع وكل فرع مكلف بمراقبة لمجموعة من الوزارات.¹

بالإضافة الى غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والتي تختص بالنظر في القضايا التي تتعلق أساسا بالتصرفات المالية التي تشكل خرقا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية.²

أما الغرف ذات الاختصاص الاقليمي فهي مختصة بالمراقبة البعيدة على مالية الجماعات الإقليمية في حدود اختصاصها الاقليمي كما تختص بمراقبة الهيئات التي تتلقى إعانات مالية من الجماعات الإقليمية، وتنقسم الى تسعة (09) غرف موزعة عبر بعض عواصم الولايات وكل غرفة تشمل فروع يختص كل فرع منها بعدد من الولايات حسب الحالة.³

ثانيا: قضاة مجلس المحاسبة

يرتب قضاة مجلس المحاسبة في ثلاث فئات رئيسية، و تقسم كل فئة منها إلى مجموعات على الشكل التالي:⁴

. الفئة الأولى: مصنفة خارج السلم الترتيبي و تضم أربع مجموعات متدرجة في الترتيب، يصنف في المجموعة الأولى رئيس مجلس المحاسبة و في المجموعة الثانية نائب رئيس المجلس والناظر العام، و في المجموعة الثالثة رؤساء الغرف و في المجموعة الرابعة رؤساء الفروع و النظار المساعدون.

¹ - المادة 09 ومايليها من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

² - للشرح أكثر انظر: فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص417.

³ - المادة 09 ومايليها من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

⁴ - المادة 32 من الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، مرجع سابق.

. الفئة الثانية: تحتل الرتبة الأولى من السلم و تضم مجموعتين، يرتب في المجموعة الأولى المستشارون الرئيسيون و في المجموعة الثانية المستشارون.

. الفئة الثالثة: تحتل الرتبة الثانية من السلم و تضم ثلاث مجموعات، يرتب في المجموعة الأولى المحتسبون الرئيسيون و في المجموعة الثانية المحتسبون من الدرجة الأولى و في المجموعة الثالثة المحتسبون من الدرجة الثانية.

يتم تعيين جميع قضاة مجلس المحاسبة المصنفين حسب هذه الرتب، بواسطة مرسوم رئاسي ، لكن الإجراءات التي تسبق تعيينهم تختلف من فئة إلى أخرى.¹

تحدد سلطات ومهام القضاة ودرجة المسؤولية الملقاة على كل واحد منهم حسب الفئة التي ينتمي إليها ومكانته في سلم الرتب، فرئيس المجلس هو الرئيس الأول والأعلى للهيئة، و بهذه الصفة فهو يتولى مهام الإشراف والتوجيه والرقابة على مختلف الأجهزة الإدارية والهيئات القضائية للمجلس، وهو المسؤول الوحيد على المجلس في علاقاته الخارجية مع مختلف الأجهزة والهيئات الوطنية، و كذلك مع المنظمات الدولية التي يعتبر المجلس عضوا فيها، في حين يمارس رؤساء الغرف صلاحيات الإشراف والتوجيه و الرقابة على الفروع التابعة لهم، ورؤساء الفروع بدورهم يقومون بنفس المهام على مختلف القضاة التابعين لكل فرع، إلى أن نصل إلى توزيع المهام و المسؤوليات على مختلف المستشارين و المحتسبين الذين يتشكل منهم كل فرع.²

إضافة إلى القضاة أعضاء مجلس المحاسبة، هناك سلك المدققين الماليين أحدثهم المرسوم التنفيذي رقم 01-240 المؤرخ في 20 ديسمبر 2001 المكلفين بمساعدة القضاة في القيام بعملهم،³ لا سيما في مجال تدقيق الحسابات، كما يمكن أن يشارك في الأعمال الرقابية غير القضائية موظفون منتدبون لدى المجلس من مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية وذلك بحسب احتياجاته لكفاءات تقنية معينة، أما بقية مستخدمي المجلس فهم موظفون من

¹ - المادة 03 ومايليها من الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، مرجع سابق.

² - القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 المحدد لمجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها الى فروع، المعدل والمتمم.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 01-240 المؤرخ في 20 ديسمبر 2001 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالمدققين الماليين بمجلس المحاسبة.

مختلف الأسلاك والأصناف ويتولون مهام تقديم الدعم التقني الضروري للمراقبين والمهام المنوطة بكتابة الضبط وتسيير مالية المجلس ومستخدميه ووسائله المادية.¹

الفرع الثاني: إطار ممارسة مجلس المحاسبة لمراقبة نوعية التسيير

في إطار مهامه يكلف مجلس المحاسبة بمراقبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية التي تدخل في مجال تدخله، بحيث يقيم شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية المسخرة لها، كما يتأكد من وجود وفعالية الأجهزة المكلفة بالتدقيق والرقابة الداخلية.

كما يتأكد من فعالية الإجراءات والأنظمة المعتمدة في التسيير التي تساهم في ضمان حسن تسيير مواردها واستعمالاتها وحماية ممتلكاتها، والتحري في كل العمليات المالية والمحاسبية المنجزة، مما يجعله يساهم في تحسين آليات التسيير بتقديم التوصيات والملاحظات التي يراها مناسبة للتسيير الأمثل للأموال العمومية، ومن المهام الأساسية التي يقوم بها التأكد من حسن استعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، ومن مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها، إضافة إلى ذلك فإن رقابته تمتد إلى الهيئات المستفيدة من تلك المنح، ومدى اتخاذها الميكانيزمات قصد الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات والوفاء بالتزاماتها اتجاه الهيئات المانحة لتلك المساعدات.

إضافة إلى ذلك فإنه يتأكد من مدى مطابقة النفقات التي تم صرفها مع الموارد التي تم جمعها، ومدى تحقيقها للأهداف المسطرة، كما يقوم بتقييم المخططات والبرامج التي قامت بها الهيئات والمؤسسات العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي من أجل تقاضي النقائص المسجلة وتصحيح الأخطاء المرتكبة وتحقيق الأهداف المنشودة، ولكي تكون لهذه

¹ - محمد مسعي، مرجع سابق، ص 148.

التقييمات والدراسات فعالية، يجب على مجلس المحاسبة إعداد تقارير تشمل المعايير والملاحظات والتقييمات وإرسالها إلى السلطات المعنية والهيئات الوصية، من أجل الإجابة على تلك الملاحظات في الآجال المحددة، وبعد تلقي الردود يقدم مجلس المحاسبة تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات والتعليمات والاقتراحات التي من شأنها أن تساهم في تحسين مردودية وفعالية تلك الهيئات، ويرسلها إلى الهيئات الوصية عنها، والذين يقومون بدورهم بتبليغها إلى الهيئات المعنية مع إخطار مجلس المحاسبة بذلك.

الفقرة الأولى: إجراءات الرقابة

يمارس مجلس المحاسبة رقابته وفق برنامج مسطر يضبط فيه النشاطات التي سيتم إنجازها خلال كل سنة، وتخضع عمليات الرقابة التي ينفذها قضاة مجلس المحاسبة إلى إجراءات أساسية يمكن توزيعها على ثلاث مراحل و هي : مرحلة إجراء التحقيق وإعداد تقرير الرقابة، مرحلة المصادقة على التقرير و تبليغه إلى الهيئات المعنية، و أخيرا مرحلة المداولة و التقييم.

أولا: إجراء التحقيق و إعداد تقرير الرقابة

حيث تبدأ مرحلة إجراء التحقيق، بعدما يصدر رئيس مجلس المحاسبة أمرا يتضمن تعيين مقررا لإجراء رقابة على التسيير المالي لهيئة معينة، يحدد فيه بدقة طبيعة الرقابة الواجب إنجازها و نطاقها و السنوات المالية المعنية و الآجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة، وقبل مباشرة عمليات التحقيق و التدقيق، يتولى المقرر جمع المعلومات اللازمة حول الهيئة أو الهيئات التي ستخضع للرقابة، عن طريق تكوين ملف يتوفر على العناصر المطلوبة (الأمر بالمهمة، بطاقات تقنية حول الهيئة، ضبط برنامج الرقابة وتوزيع المهام على مساعديه المستندات المتعلقة بموضوع الرقابة... إلخ)، بعد ذلك يشرع في تنفيذ البرنامج المقرر حسب الآجال المحددة له، و يتم من خلاله مراجعة الحسابات المقدمة و التأكد من مدى سلامتها و كذا مطابقتها للمستندات الثبوتية، تحليل أساليب الرقابة الداخلية و كيفية ممارستها من قبل

الأعوان المكلفين بها و مستوى أدائهم الوظيفي، وإجراء تقييم شامل لمختلف العمليات المالية المنجزة، وضبط النقائص المسجلة و تقييم الآثار المترتبة على نتائج التسيير.¹

بعد انتهاء عمليات التدقيق، يحرر المقرر تقريراً يدون فيه نتائج الرقابة ويعرض فيه الوقائع بشكل واضح ودقيق، و يقترح على التشكيلة المختصة الإجراءات التي يجب اتخاذ بشأنها كل حالة، مع تقديم الأدلة الكافية لتبرير جميع الملاحظات والاقتراحات التي يتضمنها التقرير، ثم يوقع هذا التقرير ويرسله إلى التشكيلة المختصة لدراسته والمصادقة عليه.²

ثانياً: المصادقة على تقرير الرقابة و تبليغه إلى الهيئات المعنية

بعد الحصول على الملف تجتمع التشكيلة لدراسة الملاحظات التي يتضمنها التقرير حالة بحالة و المصادقة عليها، و يبلغ هذا التقرير إلى مسؤولي الهيئات المعنية، بغرض تقديم إجاباتهم حول مختلف الملاحظات المسجلة وهذا في أجل يحدده مجلس المحاسبة لا يقل عن شهر واحد قابل للتמיד من طرف رئيس الغرفة المختصة.³

ثالثاً: المداولة و التقييم النهائي

عقب انتهاء الأجل المحدد للرد، يقوم المقرر بفحص الأجوبة المستلمة وإعداد بعد ذلك مشروع مذكرة تقييم و يعرضه على رئيس التشكيلة المداولة المختصة، الذي يمكنه بمبادرته الشخصية أو بناء على اقتراح من المقرر أو بطلب من السلطات المعنية تنظيم نقاش يشارك فيه مسيرو الهيئات المعنية بالرقابة و أعضاء التشكيلة المداولة وتجتمع التشكيلة المختصة من جديد، لدراسة الملف على ضوء التوضيحات التي قدمها مسيرو

¹ - إذا كانت عملية المراقبة تتعلق بمجال تدخل غرفتين أو أكثر ، فإنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة أن يعين بأمر مجموعة من القضاة تابعين للغرف المعنية، ويعين من بينهم مقررًا يشرف على أعمال المجموعة، و يعرض هذا الأخير التقرير عقب انتهاء المهمة على تشكيلة مشتركة بين الغرف يحددها رئيس المجلس لهذا الغرض بواسطة أمر و تتكون من قاضيين (02) من كل غرفة و يرأسها رئيس إحدى الغرف المعنية و تتمتع هذه التشكيلة بنفس الصلاحيات المنوطة بالتشكيلات الدائمة. (المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة).

² - المادة 54 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

³ - المادة 55 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

الهيئات المعنية بالرقابة، و تضبط بشكل نهائي تقييماتها النهائية و ترفقها بالتوصيات و الاقتراحات اللازمة قصد تحسين فعالية و مردودية تسيير تلك المصالح و الهيئات.¹

حيث يتولى المقرر تحضير مذكرة التقييم النهائية ويسلمها إلى رئيس التشكيلة المختصة لمراجعتها و التأكد من مطابقتها مع نتائج المداولة ، ثم يشرف على تبليغها بشكل رسمي إلى المسؤولين المعنيين و إلى السلطات الرئاسية أو الوصية المعنية.²

الفقرة الثانية: نتائج الرقابة

إن الرقابة على نوعية التسيير هي رقابة إدارية وليست قضائية، ومن ثم فإن النتائج المترتبة عنها ليست إلزامية للهيئات المعنية بها، ولا يملك فيها مجلس المحاسبة إلا صلاحية تقديم التوصيات والتوجيهات من أجل تصحيح الوضع وتحسين مردودية تلك الهيئات بواسطة مذكرات التقييم التي يصدرها عقب كل مراقبة.³

وقد تكشف عمليات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة عن وجود مخالفات أو وقائع لا يمكن معالجتها والتكفل بها بواسطة مذكرات التقييم، وإنما تقتضي إستعمال وسائل قانونية أخرى أكثر فعالية و هي متدرجة من حيث أهميتها و طبيعة القضايا التي تتناولها و الجهات التي ترسل إليها وهي كالتالي:

أولاً: رسالة رئيس الغرفة

حيث يطلع رئيس الغرفة المختصة الهيئات و المصالح التي خضعت للرقابة و كذلك سلطاتها السلمية أو الوصية برسالة تتضمن النقائص المتعلقة بجوانب التنظيم والتسيير الداخلي والتي تلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بأموال تلك الهيئات وهذا بغرض اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع، ولقد ظهر استعمال هذا النوع من الرسائل لأول مرة في

¹ - المادة 56 و 57 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

² - المادة 57/02 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

³ - المادة 73 من الامر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

فرنسا في مجال الرقابة على هيئات الضمان الاجتماعي، ثم توسع استعمالها لتشمل المجالات الأخرى من نشاط الإدارة العمومية، و لكنها لا تستعمل إلا بشأن القضايا ذات الأهمية البسيطة.¹

أما المشرع الجزائري فقد حدد استعمالها بشكل عام، في حالات وقوع مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية قصد اتخاذ الإجراءات اللازمة التي يقتضيها التسيير السليم للأموال العمومية، و في حالات حيازة مبالغ مالية مستحقة للدولة أو لجماعة محلية أو لمرفق عام من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين، بقصد اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة لاسترجاعها.²

ثانيا: المذكرة الإستعجالية

حيث نصت المادة 47 الفقرة 02 من المرسوم 377.95 السالف ذكره، على استعمال هذا الإجراء المستعجل في نفس الحالات التي تستعمل فيها مذكرة رئيس الغرفة والتي أشرنا إليها في الفقرة السابقة، والفرق الموجود بينهما هو أن مذكرة رئيس الغرفة يوجهها مباشرة إلى المصلحة المعنية مع إعلام السلطات السلمية أو الوصية لها، بينما المذكرة الإستعجالية تكتسي أهمية أكثر من الأولى فهي توقع من طرف رئيس المجلس وتوجه مباشرة إلى الوزراء المعنيين وليس إلى الهيئات التي خضعت للرقابة.

ثالثا: المذكرة المبدئية

يطلع رئيس مجلس المحاسبة السلطات المعنية بمذكرة مبدئية تتضمن النقائص التي يكتشفها على مستوى النصوص المسيرة لشروط استعمال و تسيير و مراقبة أموال الهيئات العمومية ويقدم لها التوصيات التي يراها مناسبة لذلك، وهذا الصلاحية أقرتها المادة 26 من الأمر 20.95 السالف ذكره وتضمنها كذلك المرسوم 377.95 المتضمن النظام

¹– Jean Claude Martinez et Pierre Dimalta, **Droit Budgétaire**, 3^{ème} éd, Librairie de la cour de cassation (L.I.T.E.C), France, 1999, p875.

²– المادة 24 و 25 من الامر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

الداخلي لمجلس المحاسبة في المادة 48 منه، و يتعين على السلطات المعنية أن تعلم مجلس المحاسبة بالنتائج التي تخصصها لمذكراته المبدئية.

رابعاً: التقرير المفصل

يستعمل مجلس المحاسبة التقرير المفصل في حالتين أساسيتين و هما:
. الحالة الأولى: إذا تم الكشف عن وقائع قابلة للوصف الجزائي حسب قانون العقوبات، تصادق التشكيلة المداولة المختصة على تقرير مفصل تدون فيه جميع الوقائع و يتم التوقيع عليه من طرف رئيس التشكيلة و المقرر و كاتب الضبط و يرسل رفقة عناصر الإثبات اللازمة إلى رئيس مجلس المحاسبة و الذي يوجهه بدوره إلى الناظر العام قصد إحالته على الهيئات القضائية المختصة.¹

. الحالة الثانية: إذا تم الكشف عن مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية حسب الحالات المنصوص عليها في المادة 88 من الأمر 95.20 تصادق التشكيلة المداولة المختصة على تقرير مفصل، يتم توقيعه من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط ثم يرسل إلى رئيس مجلس المحاسبة الذي يحيله بدوره إلى الناظر العام مرفقا بكل العناصر التي تثبت طبيعة المخالفة المرتكبة قصد إحالته على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.²

خامساً: التقرير السنوي

منذ أن أنشئ مجلس المحاسبة سنة 1980 نص المشرع على تكليفه بإعداد تقرير سنوي عام يخصصه لتقديم نتائج أعماله، حيث يسهر رئيس مجلس المحاسبة بصفته رئيس لجنة البرامج والتقارير، بإنشاء مكتب المقررين العامين البالغ عددهم ثلاثة، حيث يكلف كل واحد منهم على التوالي بالأعمال المرتبطة بتحضير مشروع التقرير السنوي، ومشروع التقرير

¹ - المادة 44 و 45 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

² - المادة 44 و 46 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، بالإضافة الى المشروع التمهيدي لبرنامج النشاط السنوي لمجلس المحاسبة، ومشروع التقرير التقييمي لتنفيذ البرنامج المصادق عليه .

وفي إطار إعداد التقرير السنوي العام، فإن الذي يتولى المتابعة والإشراف على الأعمال المرتبطة بتحضيره هو أحد المقررين العامين المذكورين أعلاه، حيث يبدأ إعداد مشروع التقرير السنوي في مرحلته الأولية في شكل معاينات وملاحظات وتقييمات بمشاركة المستشارين على مستوى كل غرفة.¹

يرسل رئيس الغرفة إلى المقرر العام المعاينات والملاحظات والتقييمات التي يراها قابلة للإدراج في التقرير السنوي من أجل عرضها على لجنة البرامج والتقارير التي تتولى دراستها، وإذا وافقت اللجنة بعد الدراسة على إدراجها مبدئياً في التقرير السنوي فإنها تكون موضوع مشروع مذكرة إدراج يتم إعداده تحت إشراف رئيس الغرفة، وعند الإنهاء من ذلك يحال مشروع مذكرة الإدراج على المقرر العام مرة أخرى قصد دراسته وتمحيصه بمعية رئيس الغرفة المعني، وعقب هذه الدراسة المشتركة والتمحيص، وبناء على ما يقدمه المقرر العام من ملاحظات واقتراحات، يتخذ رئيس الغرفة كل التدابير والإجراءات اللازمة لإنجاز نص المذكرة الواجب عرضها على لجنة البرامج والتقارير لضبطها بصفة نهائية.²

يقوم رئيس مجلس المحاسبة بإرسال مذكرات الإدراج التي ضبطتها لجنة البرامج والتقارير إلى المسؤولين والممثلين الشرعيين والسلطات الرئاسية وكذا الجهات الوصية المعنية، قصد تمكينهم من الإجابة عما ورد في تلك المذكرات ضمن أجل يحدده المجلس، على ألا يقل هذا الأجل عن شهر، وفي الأخير يتكفل المقرر العام بإعداد الصيغة النهائية لمشروع التقرير السنوي، بناء على مذكرات الإدراج والأجوبة المستلمة، قصد عرضه على لجنة البرامج والتقارير للمصادقة عليه.³

¹ - المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

² - المادة 64 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

³ - المادة 65، 66 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

يحتوي التقرير السنوي العام الذي يعده مجلس المحاسبة على المعايينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الهامة الناجمة عن أشغاله وتحرياته، مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه من واجبه تقديمها وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الرئاسية والوصية المعنية المرتبطة بها.¹

التقرير السنوي بهذا الوصف يتضمن ثلاثة عناصر شديدة الارتباط والصلة ببعضها، وهي المعايينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية، التوصيات المرفقة بها التي يرى المجلس أنه من واجبه تقديمها وأجوبة المسؤولين المعنيين، وتأسيسا على ذلك فإن المعايينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناتجة عن التحريات والتحقيقات التي يجريها مجلس المحاسبة، وكذا التوصيات المتعلقة بها، تتصف كمبدأ عام بالارتباط فيما بينها وبالشمولية وعدم التكرار، وفي هذا الخصوص، وعلى سبيل المثال فقط ، نجد أن المجلس سجل المعايينات والملاحظات ومعها التوصيات التي كانت غالبا ضمنية بتشدد في نفس الفقرات المتعلقة بموضوع واحد وبعدها سجل مباشرة أجوبة الأشخاص والهيئات المعنية ضمن تقريره السنوي العام لسنة 1995، في حين خرج المجلس شيئا ما عن التشدد في الالتزام بمبدأ الارتباط والشمولية وعدم التكرار، حيث رتب في فقرات تقريره السنوي لسنة 1996، 1997 المعايينات والملاحظات أولا ثم التوصيات بوضوح ثانيا وإجابات الجهات المعنية أخيرا.²

ووفقا لما جاء في نص المادة 03/192 من الدستور على أنه " يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه لرئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول"، وعملا بأحكام المادة 16 من الأمر 20-95 سابق الذكر ينشر التقرير السنوي العام كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية، وحسب ما يفهم من نص المادة 16 سابقة الذكر، أن لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في نشر التقرير السنوي العام كليا أو جزئيا مما يشكل خرقا صارخا لمبدأ الشفافية في هذا التقرير، بل الأمر كان أدهى وأمر في القانون

¹ - انظر المادة 2/16 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

² - للتفصيل أكثر انظر: فنيش محمد الصالح، ص ص 474-475.

32/90 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الذي كان يقضي في المادتين 2/13، 2/12 منه بأنه يمكن بمبادرة من رئيس الجمهورية أو من رئيس المجلس الشعبي الوطني نشر التقرير السنوي كليا أو جزئيا.

لذلك تبقى تدخلات مجلس المحاسبة أمام الرأي العام هزيلة جدا ومقتصرة على التقرير السنوي العام الذي يرسله لرئيس الجمهورية والذي لديه كل السلطة التقديرية في نشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية، إضافة إلى ذلك أن الإطلاع على هذا التقرير في الجريدة الرسمية من العموم يكون محدودا جدا، بسبب التأخر الكبير في نشره، فهذا التقرير السنوي العام المعد لسنة 1995 لم ينجز ولم تتم المصادقة عليه من طرف لجنة البرامج والتقارير الى غاية 05 فيفري 1997 ولم ينشر بالجريدة الرسمية إلى تاريخ 19 نوفمبر 1997، وكذا التقرير السنوي لسنتي 1997/1996 كانت المصادقة عليه من طرف لجنة البرامج والتقارير بتاريخ 31/05/1998 ولم ينشر بالجريدة الرسمية إلا في تاريخ 28/02/1999، ورغم التطور الحاصل في مجال الأنترنت "الشبكة العنكبوتية"، فإن نشر هذه التقارير السنوية على موقع المجلس لم يتم إلا بالنسبة للتقرير السنوي لسنة 1995 والتقرير السنوي لسنتي 1997/1996 ولم تنشر بقية التقارير السنوية العامة للمجلس، إن وجدت، على موقعه الإلكتروني لتسهيل الاطلاع عليها بشكل واسع.¹

¹ - فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 478.

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية

تتفق غالبية الأنظمة السياسية المعاصرة على ضرورة منح السلطة التشريعية صلاحيات مراقبة وتقييم عمل الحكومة، إلا أن هذه الرقابة تتفاوت من نظام سياسي لآخر حسب درجة الالتزام بتكريس مبدأ الفصل بين السلطات.¹

حيث تعتبر الرقابة البرلمانية كونها صورة من صور الرقابة السياسية آلية لتقصي الحقائق والتحري حول أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن انحرافات التنفيذ السليم للسياسات العمومية.²

وعليه فالرقابة البرلمانية هي الأكثر فعالية بإعتبارها تشكل حلقة وصل مستمرة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية خاصة في النظام البرلماني، بحيث تتعدد فيه أوجه الرقابة ووسائلها، كما أن أثارها لا تمتد فقط لوزير بمفرده بل تمتد إلى كافة الوزراء.

والمؤسس الدستوري الجزائري هو الآخر لم يخرج عن هذا المبدأ، إذ تبنى الرقابة البرلمانية التي تعتبر عنصر من عناصر النظام البرلماني، كما أنها تجسد أهم مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، بحيث تمارس الرقابة البرلمانية بواسطة وسائل لتدعيم الحوار بين ممثلي الشعب وأعضاء الحكومة، فهي تجسيد للديمقراطية طبقا لما ورد في نص المادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حيث أن لكل مواطن او من يمثله حق ممارسة الرقابة على الأموال التي يمنحها للدولة، من حيث ضرورتها من عدمها، مقدارها ومالها.³

وبما أن البرلمان هو من يمنح الرخصة لتنفيذ ميزانية الدولة من خلال المصادقة على قانون المالية للسنة، فمن حقه المراقبة والتأكد من مدى احترام السلطة التنفيذية لمضمون الرخصة

¹ - إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص21.

² - علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية دراسة مقارنة، وزارة الثقافة، عمان، 2008، ص217.

³ - Mohamed Harakat, Les finances publiques a l'épreuve de la transparence et de la performance, Rabat, Maroc, 2010, p237.

المالية وتقييم نتائج تنفيذ الميزانية ومساءلة الحكومة عن الانحرافات المسجلة، حيث يمارس رقابة آنية أي عند تنفيذ الميزانية وهي رقابة مرافقة (المطلب الأول)، كما يمارس رقابة لاحقة او بعدية وهي رقابة تقييم ومساءلة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة الآنية للبرلمان على تنفيذ الميزانية

بالرجوع الى أحكام الدستور نجد أن البرلمان يملك وسائل رقابية على أعمال الحكومة تهدف الى متابعة النشاط الحكومي بصفة دورية وترافقه باستمرار منذ الشروع في تنفيذ الميزانية الى غاية المصادقة على قانون تسوية الميزانية.

حيث تعتبر وسائل الرقابة المرافقة لتنفيذ الميزانية والمتمثلة أساسا في السؤال والاستجواب والتحقيق وسيلة تحذيرية لأعضاء الحكومة وتحثهم الى تفادي الانحرافات قبل حدوثها، وهي بذلك لا تؤدي الى إسقاط الحكومة ولكن تساعد نواب البرلمان في متابعة النشاط الحكومي وتوجه اعضاء الحكومة نحو بلوغ الأهداف المسطرة.

ومن خلال هذا المطلب سيتطرق الباحث الى دراسة إجراءات توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية والنتائج المترتبة عليها (الفرع الأول)، وكذا دراسة إجراءات طلب الاستجواب والنتائج المترتبة عليه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: توجيه الأسئلة وطلب الاستجواب

لقد اقر الدستور لأعضاء البرلمان في إطار الرقابة على أعمال الحكومة،¹ حق توجيه أي سؤال شفوي او كتابي الى أي عضو في الحكومة (الفقرة الأولى)، وكذا إمكانية استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة (الفقرة الثانية).

¹ - انظر المواد من 151 الى 155 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

الفقرة الأولى: الأسئلة الشفوية والكتابية

بالرجوع الى أحكام المادة 152 من الدستور نجد أن من حق نواب وأعضاء البرلمان توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية لأعضاء الحكومة، وقد أثير التساؤل حول مدى فائدة السؤال كوسيلة رقابية، حيث ذهب رأي إلى القول بأن الأسئلة لا تمثل إلا صورة من صور التعاون وتبادل المعلومات بين أعضاء البرلمان والوزراء، ومن ثمة فإنها لا تعد وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، وأنها بالتالي إجراء عديم الأثر الفعلي لأنه لا يترتب عنه أي مناقشة، كما لا يمكن للبرلمان أن يتخذ بصدده أي قرار، إلى درجة أن علق أحدهم عن الأسئلة الكتابية التي يطرحها أعضاء البرلمان في فرنسا، سواء كانت متعلقة بالجوانب المالية أم لا، بما معناه "تطرح مرات أسئلة كتابية حول تأخر الرد عن الأسئلة الكتابية التي كانت قد طرحت من قبل".¹

في حين ذهب رأي آخر إلى القول بأن الأسئلة تعتبر وسيلة هامة وجدية لمراقبة الحكومة في تطبيقها للقواعد القانونية بصفة عامة، والقواعد الدستورية بصفة خاصة، إذ بواسطتها يتم توضيح الكثير من الأمور والتصرفات، وبها يتم توجيه نظر الحكومة كذلك إلى مخالفات معينة قصد استدراكها، كما أنها قد تكون في بعض الأحيان البداية المنطقية لكثير من الوسائل الرقابية الأخرى كالاستجواب والتحقيق ، وبها يمكن لأعضاء البرلمان إيصال المشاكل الأساسية التي يعاني منها المجتمع للحكومة، ومن خلال الإجابة عنها يتمكن الأعضاء أيضا من الإحاطة بالحلول التي تضعها الحكومة لها، لذلك يبقى السؤال وسيلة رقابة برلمانية ذات أهمية، وأهميته مرتبطة بالتنظيم الدستوري ومن خلال وضوح الإجراءات المتعلقة به والنتائج المترتبة عليه.

¹ - Cyrille Chatail, **Finances publiques**, 6^{ème} éd, Paradigme, Orléans, France, 2005,p152.

أولاً: إجراءات توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة

لقد حدد القانون العضوي رقم 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، شروط توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية، كما أحال بدوره بقية التفاصيل للأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.¹

يودع نص السؤال الشفوي أو الكتابي من قبل صاحبه، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، ويرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني السؤال الذي تم قبوله الى الحكومة، حيث يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابياً خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً، أما بالنسبة للأسئلة الشفوية فيجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوماً.²

يمكن عضو البرلمان سحب سؤاله الشفوي أو تحويله لسؤال كتابي قبل الجلسة المخصصة لهذا الغرض ، كما له أن يسحب سؤاله الكتابي وتبلغ الحكومة بذلك.

يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة أعضاء الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة، وقد نصت المادة 70 الفقرة 04 من القانون العضوي 02/16 أن شروط وكيفيات توجيه الأسئلة الشفوية تحدد من خلال الأنظمة الداخلية للغرفتين.

ف نجد مثلاً أن النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22 أوت 2017 من خلال نص المادة 94 اشترط أن يكون السؤال الشفوي أو الكتابي الموجه الى عضو الحكومة محرراً باللغة العربية وان يتضمن موضوعاً واحداً، وألا يتعلق بنص مودع لدى مكتب المجلس أو بقضية محل إجراء قضائي وألا يكون ذا طابع شخصي.³

¹ - انظر المادة 69 ومايليها من القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ع 50 المؤرخ في 28/08/2016.

² - المادة 70 من القانون العضوي 12/16، مرجع سابق.

³ - المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22 أوت 2017، ج.ر.ع 49 المؤرخ في 22/08/2017..

يتقيد صاحب السؤال الشفوي أو من ينوب عنه بنص السؤال عند عرضه في الجلسة العامة، ويتم عرض السؤال الشفوي في ظرف ثلاثة (03) دقائق ويجب عنه عضو الحكومة في ظرف ستة (06) دقائق، وبعد جواب عضو الحكومة يمكن صاحب السؤال الشفوي التعقيب في ظرف ثلاثة (03) دقائق ويمكن عضو الحكومة الرد عليه في حدود ثلاثة (03) دقائق على أن يكون الرد والتعقيب حول موضوع السؤال، وفي كل الحالات لرئيس الجلسة السلطة التقديرية في إدارة الوقت.¹

إذا رأت أي من الغرفتين أنّ جواب عضو الحكومة شفويًا كان أو كتابيًا يبرّر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينصّ عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وتنتشر الأسئلة والأجوبة طبقاً للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان.²

ثانياً: نتائج توجيه الأسئلة

لقد أقر الدستور والقانون العضوي 12/16 أنه يمكن لغرفتي البرلمان بعد جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي فتح مناقشة حول عناصر السؤال المطروح وأحال للأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان شروط وكيفيات إجراء هذه المناقشة.³

وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد نصت المادة 99 منه أنه إذا تبين أن جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة عامة، تفتح هذه المناقشة بطلب من ثلاثين (30) عضواً على الأقل ويودع الطلب لدى مكتب المجلس ويتم ضبط تاريخ جلسة المناقشة بالتشاور مع الحكومة.

وعليه نلاحظ أن النظام الداخلي لم يحدد كيفيات تقرير المسؤولية السياسية لعضو الحكومة ولا الجزاء الذي يفترض أن يتخذ ضده، وبالتالي فإن أقصى عقوبة يمكن أن تترتب عن

¹ - المادتين 95 و96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

² - المادة 152 الفقرتين 05 و06 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - المادة 75 من القانون العضوي 12/16، مرجع سابق.

الأسئلة في النظام الدستوري الجزائري هي المناقشة فقط، ومع ذلك يمكن لرئيس الجمهورية بناء على ما يترتب على المناقشة ولاسيما إذا ثبت التقصير من عضو الحكومة أن يقلل عضو الحكومة.

وأخيرا، حتى وإن كانت هذه الأسئلة لا تقضي إلى تقرير المسؤولية السياسية لعضو الحكومة، ولا تكاد تذكر في مجال الرقابة المرافقة لتنفيذ النفقات العمومية، فإنها على الأقل تمكن من اكتشاف انحرافات أعضاء الحكومة في تنفيذ الميزانية، ثم إن عدم طرح الأسئلة، كتابية كانت أو شفوية، فيما يتعلق بتنفيذ النفقات العمومية، ليس عيبا في الأسئلة في حد ذاتها، باعتبارها وسيلة لا يمكن تعويضها، وإنما العيب في النواب وأعضاء البرلمان لعدم تحسّسهم هذه المسائل ذات الأهمية القصوى، خصوصا بعد ما أصبح قانون المالية يمثل العمود الفقري لكافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، لاسيما إذا علمنا بأن نظام الأسئلة بنوعها يعد أسهل وأبسط وسيلة من وسائل الرقابة الأخرى التي تكمن صعوبة ممارستها بالدرجة الأولى في عاملين رئيسيين مرتبطين ببعضهما، الأول دستوري، ويتمثل في بعض العقوبات التي يفرضها فتحول دون استعمال وسائل الرقابة الأخرى، والثاني سياسي، ويتمثل في ضعف المعارضة في كثير من الدول، لكل ذلك تبقى الأسئلة من أحسن أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، في جميع المجالات، ومن بينها مجال تنفيذ النفقات العمومية، لو أحسن استغلالها شكلا ومضمونا من قبل أعضاء البرلمان.¹

الفقرة الثانية: استجواب الحكومة

لقد ورد في نص المادة 151 من الدستور أن من صلاحيات أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، كما يمكن للجان البرلمان أن تستمع لأعضاء الحكومة.²

¹ - فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 314.

² - يعتبر الاستجواب وليد التجربة الدستورية الفرنسية، ويعرف بأنه وسيلة دستورية ويكرس الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، حيث يهدف الى كشف الحقيقة حول موضوع ما يتعلق بتنفيذ السياسات العمومية وبالتالي فهو مظهر من مظاهر المحاسبة يستعمله نواب البرلمان لإحراج الحكومة وجرحها الى المساءلة السياسية.

أولاً: إجراءات الاستجواب

بالرجوع الى أحكام القانون العضوي رقم 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، نجد أن الاستجواب هو طلب كتابي موقع، حسب الحالة، من طرف ثلاثين (30) نائباً في المجلس الشعبي الوطني او من طرف ثلاثين (30) عضواً في مجلس الأمة، على الأقل، يبلغ للوزير الأول بعد قبوله من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني او مجلس الأمة حسب الحالة في اجل ثمانية وأربعون (48) ساعة الموالية لقبوله.¹

تحدد جلسة الاستجواب من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني او مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة، على ألا يتجاوز تاريخ انعقاد الجلسة اجل ثلاثين (30) يوماً من تاريخ تبليغ الاستجواب للوزير الأول، وخلال جلسة الاستجواب يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضاً حول موضوع الاستجواب وتجب الحكومة عن ذلك.

تكريساً لأحكام التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذا القانون العضوي 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، سابق الذكر، فقد بادرت كل من غرفتي البرلمان الى تحديث أنظمتها الداخلية تكريساً لأحكام الدستور وكذا الإجراءات الجديدة المتعلقة بتنظيم غرفتي البرلمان وقواعد عملها وعلاقتها الوظيفية مع الحكومة، حيث حددت الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان إجراءات الاستجواب على مستوى كل غرفة بالتفصيل.

فمثلاً على مستوى مجلس الأمة فقد صدر النظام الداخلي لمجلس الأمة بتاريخ 22 أوت 2017 الذي ألغى بدوره النظام الداخلي السابق لمجلس الأمة المؤرخ في 26 أكتوبر 1999، المعدل والمتمم.

¹ - المادة 66 من القانون العضوي 12/16، مرجع سابق.

حيث تضمنت المادة 92 ومايليها من النظام الداخلي لمجلس الأمة على إجراءات الاستجواب بنصها " ...، يودع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس الذي يبت فيه، وفي حالة قبول طلب الاستجواب ، يرسل رئيس المجلس نص الاستجواب الى الوزير الأول ويوزع على الأعضاء ويعلق بمقر المجلس، وفي حالة رفضه يكون قرار الرفض معطلا ويبلغ الى مندوب أصحاب الاستجواب".

ثانيا: نتائج الاستجواب

بعد عرض نص الاستجواب من طرف مندوب أصحابه في الغرفة المعنية، يتولى ممثل الحكومة والممثل عادة في رئيس الحكومة أو الوزير الأول الرد عن الاستجواب، مع الإشارة انه لا يوجد ما يمنع تولي أحد أعضاء الحكومة الموجه إلى قطاعه الاستجواب الرد على أعضاء البرلمان، لأن الوزير المعني أدري من غيره في هذا الخصوص بموضوع الاستجواب، ومن ثمة فهو أقدر على إقناع النواب عند توليه الرد بنفسه.¹

إن لجوء أعضاء البرلمان في مختلف الأنظمة الدستورية إلى استخدام أسلوب الاستجواب، كونه إجراء يهدف إلى الضغط على الحكومة لتحقيق جملة من النتائج، قد يتمثل أهمها "وهذا هو الأصل" في تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، وإذا كان الأصل أن الهدف من الاستجواب هو الوصول إلى مساءلة الحكومة سياسيا إذا لم يقتنع النواب بردها بعد منا قشتها، فإن النظام السياسي الجزائري قد تماشى مع ذلك من خلال النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي لسنة 1962 وقد أقرت كل الدساتير الجزائرية إمكانية أعضاء البرلمان استجواب الحكومة حول قضايا الساعة ولكن لم تشر إطلاقا لمناقشة الاستجواب، وحتى التشريعات المتعلقة بالبرلمان لم تشر إلى ذلك أيضا، ومع ذلك فإن الممارسة البرلمانية أثبتت بأنه مباشرة بعد الانتهاء من عرض الاستجواب تفتح المناقشة ويبذل فيها الكثير من النواب

¹ - فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص319.

جهودا معتبرة، لكن هذه المناقشة لا يترتب عنها في غالب الأحوال أي شيء، وأن أقصى ما يترتب عنها هو إنشاء لجنة تحقيق برلمانية.¹

الفرع الثاني: لجان التحقيق البرلماني

لقد اقر الدستور الجزائري إمكانية غرفتي البرلمان في إطار اختصاصاتهما إنشاء في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة،² والتحقيق البرلماني هو وسيلة لرقابة عمل الحكومة متعددة الأطراف، ويتميز عن السؤال والاستجواب كونه سلسلة من الأسئلة والمناقشات، وليس مجرد سؤال وإجابة عليه تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان للكشف عما وقع في إطار الجهاز الحكومي من تجاوزات.³

ونظرا لأهمية التحقيق البرلماني فقد نص القانون العضوي 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، سابق الذكر، على جملة من الشروط تحدد كيفية تشكيل لجان التحقيق وطريقة عملها على مستوى الغرفتين، كما تضمنت أيضا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان كيفية تطبيق آليات الرقابة البرلمانية من خلال تشكيل لجان للتحقيق (الفقرة الأولى)، ومع ذلك فتقييم فعالية عمل لجان التحقيق في مجال مراقبة تنفيذ الميزانية تبقى محدودة وتشوبها العديد من النقائص (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تشكيل وعمل لجان التحقيق

سيتطرق الباحث من خلال هذه الفقرة الى دراسة القواعد المتعلقة بإنشاء وتشكيل لجان التحقيق البرلماني (أولا)، ثم دراسة قواعد سير عمل اللجان (ثانيا).

¹ - فنيش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 320.

² - المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

³ - Cf, N. Lagasse / X.Baeselen , *Le droit d'enquête parlementaire*, Bruylant, Bruxelles , 1980 p40.

أولاً: تشكيل لجان التحقيق البرلماني

بالرجوع الى أحكام القانون العضوي 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، سابق الذكر، يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني او مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة يودعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني او مكتب مجلس الأمة ويوقعه، على الأقل، عشرون (20) نائبا او عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة، ويجب أن تحدد بدقة في اقتراح اللائحة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري، ويتم التصويت على اقتراح اللائحة بعد الاستماع الى مندوب أصحاب اقتراح اللائحة ورأي اللجنة المختصة بالموضوع.¹

تعين غرفتي البرلمان من بين أعضائها باستثناء الذين وقعوا اللائحة في لجان التحقيق، مع احترام الشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة، وتعلم الغرفة التي أنشأت لجنة التحقيق الغرفة الأخرى والحكومة بذلك.²

لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف، ويبلغ رئيس الغرفة المعنية اقتراح اللائحة المقبول الى الوزير المكلف بالعدل، قصد التأكد من أن الوقائع موضوع اقتراح اللائحة ليست محل إجراء قضائي قبل إحالته على اللجنة المختصة بالموضوع.³

تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها او على الأكثر بانقضاء اجل ستة (06) أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن

¹ - المادة 78 من القانون العضوي 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

² - المادتين 79 و 82 من القانون العضوي 12/16، سابق الذكر.

³ - المادة 80 من القانون العضوي 12/16، سابق الذكر.

أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء اجل اثني عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها.¹

وللاشارة تتضمن أيضا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان أيضا بعض القواعد المحددة لكيفيات إنشاء لجان التحقيق، فمثلا النظام الداخلي لمجلس الأمة نص على انتخاب مكتب لجنة التحقيق من قبل أعضائها ويضم الرئيس ونائبا للرئيس أو أكثر ومقرران وينصب رئيس المجلس لجنة التحقيق بعد إنشائها وتباشر أشغالها فور ذلك.²

ثانيا: قواعد سير وعمل لجان التحقيق

تتمتع لجنة التحقيق في إطار أداء مهامها بصلاحيات حددها القانون العضوي 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، سابق الذكر، كما يتضمن النظام الداخلي لكل غرفة الإجراءات العملية للقيام بمهام التحقيق والتحري.

حيث تخول لجنة التحقيق حق الاطلاع على اية وثيقة وأخذ نسخة منها ما عدى تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وامن الدولة الداخلي والخارجي بشرط أن تبرر وتعلل الجهات المعنية الطابع السري للوثيقة.³

كما يمكن للجنة التحقيق أن تستمع الى أي شخص وان تعالين أي مكان وان تطلع على اية معلومة او وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، ويرسل رؤساء غرفتي البرلمان، حسب الحالة، الى الوزير الأول طلبات الاستماع الى اعضاء الحكومة، ويضبط برنامج الاستماع الى اعضاء الحكومة بالاتفاق مع الوزير الأول.

يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات الى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي

¹ - المادة 81 من القانون العضوي 12/16، سابق الذكر.

² - المادة 104 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 22 أوت 2017، مرجع سابق.

³ - المادة 85 من القانون العضوي 12/16، سابق الذكر.

يتبعونها، ويعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير، وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤوليتها،¹ يجب على اعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم و معايناتهم ومناقشاتهم.²

يسلم التقرير الذي تعده لجنة التحقيق الى رئيس مجلس الأمة او رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، ويبلغ الى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يوزع على النواب او اعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة.³

يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني او مجلس الأمة نشر التقرير كليا او جزئيا بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعة البرلمانية بعد رأي الحكومة، ويبت في ذلك دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين اثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق ويبين فيه الحجج المؤيدة او المعارضة لنشر التقرير كليا او جزئيا، كما يمكن لكلا الغرفتين عند الاقتضاء فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير.⁴

الفقرة الثانية: تقييم إجراء التحقيق البرلماني

إن من أهم أسباب ودواعي لجوء أعضاء البرلمان الى إنشاء لجان التحقيق هو كشف الانحرافات او التجاوزات التي يرتكبها اعضاء الحكومة والتي لا يمكن الاكتفاء فيها بالسؤال او الاستجواب، ولاسيما إذا تعلق الأمر بالمصالح الوطنية ذات الأهمية الكبرى، وبالتالي فالتحقيق البرلماني يمهد لمساءلة اعضاء الحكومة.⁵

¹ - المادة 84 من القانون العضوي 12/16، سابق الذكر.

² - المادة 83 من القانون العضوي 12/16، سابق الذكر.

³ - المادة 86 من القانون العضوي 12/16، سابق الذكر.

⁴ - المادة 87 من القانون العضوي 12/16، سابق الذكر.

⁵ - فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص375.

ومع ذلك يبقى إجراء التحقيق البرلماني تشوبه العديد من النقائص سواء من حيث القيود القانونية المتعلقة بتشكيل اللجان وقواعد سير عملها أو من حيث النتائج المترتبة على التقرير المعد من طرف لجنة التحقيق.

أولاً: الإيجابيات

يمكن تلخيص الأهداف المنتظرة من وراء إجراء التحقيق البرلماني بوجه عام، والمتمثلة أساساً في:¹

- 1- الوقوف على خلل خطير يمس جهاز من أجهزة الدولة، وهنا يحمل التحقيق معنى الرقابة أكثر من معنى الحصول على المعلومات.
- 2- الوصول إلى الحقيقة من طرف البرلمان بنفسه، إذا لم يقتنع بالمعلومات التي تقدمها الحكومة.
- 3- إتاحة الفرصة للبرلمان للإطلاع على مدى سير بعض المرافق والمؤسسات العمومية واكتشاف ما قد يكون بها من تقصير أو انحراف.
- 4- التحري عن احتياجات البلاد ومتطلباتها، باعتبار أعضاء البرلمان يمثلون الإرادة الشعبية.

ثانياً: السلبيات

الملاحظ في النظام الدستوري الجزائري غياب أي جزء قانوني يترتب على ثبوت نقائص أو تقصير في الأداء الحكومي بعد التحقيق، فلا الدستور ولا القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، سابق الذكر، ولا حتى الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان تم فيها الإشارة إلى تقرير مسؤولية الحكومة.

¹ - للتفصيل أكثر انظر: دواغر عفاف، "واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، ع03، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار تليجي الاغواط، 2016، ص207 ومايليها.

ومهما كان للتقرير من نتائج، هذا إذا تم نشره، فإنه يعتبر وسيلة هشة لمساءلة الحكومة او توجيهها للطريق السليم، وفي بعض الأحيان يكون تقرير لجان التحقيق وسيلة لتبرئة الحكومة ورفع الحرج عنها إذا ما أراد نواب الموالاة ذلك.¹

غير انه تجب الإشارة أن هناك لجنة المالية والميزانية وهي لجنة دائمة تساهم بشكل كبير في تحقيق الرقابة الآتية على تنفيذ الميزانية من خلال الاستماع لأعضاء الحكومة فيما يخص التسيير المالي والميزاني،² فاللجنة المالية لكل من الغرفتين يمكنها الاستماع إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع لأعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة لذلك، شريطة أن يكون ذلك في إطار برنامجها وضمن اختصاصاتها ذات الصلة بالمسائل المتعلقة بالمالية العامة والشؤون الاقتصادية.³

صحيح أن عمل لجنة المالية على مستوى الغرفتين لا يتجاوز كونه طلب معلومات وتوضيحات من ممثل الحكومة إلا أنها تملك صلاحية إعداد تقارير تسهل وتوضح لأعضاء البرلمان النقائص التي و الإختلالات المرتبطة بمشروع قانون الحكومة سواء تعلق الأمر بدراسة مشروع قانون المالية التكميلي او المصادقة على مشروع تسوية الميزانية.⁴

المطلب الثاني: الرقابة البعديّة للبرلمان على تنفيذ الميزانية

يبرز دور البرلمان في الرقابة على مشروع قانون المالية للسنة، من خلال دراسته و مناقشته من طرف نواب و أعضاء البرلمان، دون إهمال الدور الرئيسي للجان البرلمان المختصة في الميدان المالي على مستوى كل من الغرفتين، حيث يساهم البرلمان بغرفتيه وبالخصوص لجانه البرلمانية سواء لجنة المالية و الميزانية على مستوى المجلس الشعبي

¹ - نبيح الميلود، مرجع سابق، ص 269.

² - حيث نصت المادة 151 ف02 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه يمكن للجان البرلمان الاستماع الى اعضاء الحكومة.

³ - حيث نصت المادة 26 من القانون العضوي 12/16 ، سابق الذكر، انه للجان 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.

⁴ - للتفصيل أكثر انظر : نبيح ميلود، مرجع سابق، ص 276 ومايليها.

الوطني، ولجنة الشؤون الاقتصادية و المالية على مستوى مجلس الأمة دورا نسبيا في الرقابة على مشروع قانون المالية من خلال فحصه و تقديره تمهيدا للمصادقة عليه.

حيث أن الاقتراح او التعديل في أحكام قانون المالية لا يتم إلا بعد موافقة ممثل الحكومة، ولا تكاد تكون هناك فرصة لنواب وأعضاء البرلمان لتشكيل النصوص القانونية الخاصة بالميزانية و المالية، إلا من خلال المصادقة او رفض أحكام مشروع قانون المالية.

لذا يبقى دور البرلمان الأساسي في مراقبة تنفيذ قوانين المالية سواء باستخدامه الآليات الدستورية لمراقبة أعمال الحكومة فيما يخص تنفيذ الميزانية، كطرح الأسئلة على أعضاء الحكومة و مسائلتهم حول تنفيذ مختلف السياسات العمومية أو بتشكيل لجان تحقيق للكشف عن الخروقات و التجاوزات للنصوص القانونية، كما يملك البرلمان وسائل فعالة إذا ما استخدمت بشكل فعلي بفرض رقابة صارمة و إلزام الحكومة بتقديم الوثائق التفسيرية و حثها على تقديم تبريرات حول تنفيذ قوانين المالية سواء بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة او من خلال التصويت على قانون تسوية الميزانية.

الفرع الأول: مناقشة بيان السياسة العامة

طبقا لنص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، و يعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

يهدف إجراء مناقشة بيان السياسة العامة الى إعلام نواب المجلس الشعبي الوطني بجهود الحكومة في تطبيق مخطط العمل المصادق عليه، كما يتضمن تبريرات اعضاء الحكومة من خلال عرض العراقيل التي تواجههم والبدائل المطروحة في المستقبل لتحقيق النتائج المرجوة.¹

¹ - Cf, Pierre Avril / Jean Gicquel, **Droit Parlementaire**, 2^{ème} éd, Montchrestien , France, 1996, p121.

الفقرة الأولى: مفهوم بيان السياسة العامة

الحكومة ملزمة سنويا ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها من طرف البرلمان بأن تقدم بيانا عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني، وبيان السياسة العامة السنوي هو وسيلة إبلاغ مهمة جدا من الحكومة لأعضاء البرلمان، وإحاطتهم علما بما تم تنفيذه أثناء سنة من تقديم البرنامج (مخطط العمل) وكذلك المشاريع التي هي في طور الإنجاز، والتي هي في الآفاق المستقبلية، وتتوي الحكومة القيام بها، والصعوبات التي تعترضها.

وفي هذا الصدد يناقش نواب المجلس الشعبي الوطني بيان السياسة العامة ولهم حق التدخل وطرح الأسئلة وطلب التوضيحات من طرف ممثل الحكومة، ويمكن أن تنتهي المناقشة بإصدار لائحة أو إيداع ملتمس رقابة أو طلب التصويت بالثقة وفقا لأحكام القانون العضوي 12/16 السابق ذكره، ووفقا لأحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

أولا: تعريف بيان السياسة العامة

لم تضع الدساتير المقارنة تعريفا محددا لبيان السياسة العامة، ومنها الدساتير الجزائرية، حيث اكتفى المؤسس الدستوري بتنظيم وتحديد إجراءات مناقشة بيان السياسة العامة والآثار المترتبة عليه.

حيث يقصد ببيان السياسة العامة، أو البيان الوزاري، التقرير الذي تقدمه الحكومة سنويا إلى البرلمان.¹ فهو عبارة عن تصريح سنوي، صادر عن الحكومة، تبين فيه ما تم تطبيقه خلال السنة المنصرمة من برنامجها، وما هو في طور الإنجاز، وتبيين الصعوبات التي اعترضتها، والآفاق المستقبلية، على أن تتبع ذلك مناقشة للبرنامج من قبل أعضاء البرلمان، تمكنهم من الإطلاع على مضمون البيان، والإعراب عن مواقفهم من سياسة الحكومة.²

¹ - محمد انس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص129.

² - بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص384.

كما عرف بأنه إبلاغ الغرفة الأولى بما تحقق وما هو في طور التطبيق، وفي ذات السياق، للحكومة أن تبرز الصعوبات التي اعترضتها بخصوص ما لم يطبق، كما يستوجب عليها أن تبين الآفاق المستقبلية التي تتوي النهوض بها على الأمدين القريب والبعيد.¹ وعليه فبيان السياسة العامة بهذه الصفة يعبر عن إفصاح الحكومة عما قد أنجزته، وما هو قيد الإنجاز، والعراقيل التي اعترضتها (مادية كانت أم قانونية)، وكذا احتوائه على أفق مستقبلية، ويكون للمجلس الشعبي الوطني إبداء الرأي، وتحديد موقفه من أعمال الحكومة.²

حيث يشتمل بيان السياسة العامة على ثلاث محاور أساسية وهي: بيان ما تم إنجازه من مشاريع، توضيح ما هو قيد الإنجاز والصعوبات التي اعترضتها، وأخيرا التذكير بالآفاق المستقبلية للحكومة وما يستلزم ذلك من إمكانيات مادية، مالية، بشرية وقانونية.³

كما يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني مساءلة الحكومة إذا ما تبين لهم من خلال مناقشة بيان السياسة العامة أن هناك تقصير أو انحراف من طرف أعضاء الحكومة في تطبيقهم لمخطط العمل المصادق عليه، وذلك من خلال إصدار لائحة أو التصويت على ملتص الرقابة، وهذا ما سيتم توضيحه في الفقرة التالية.

ثانيا: آثار مناقشة بيان السياسة العامة

بالرجوع الى أحكام القانون العضوي 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، سابق الذكر، يتبع مناقشة بيان السياسة العامة إما إصدار لائحة أو التصويت على ملتص الرقابة أو التصويت بالثقة لفائدة الحكومة.

حيث تقدم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال الاثنتين والسبعين (72) ساعة الموالية لانتهاؤ تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان، ويجب أن يوقع اقتراح

¹ - بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 179.

² - باهي مراد، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، د.ت.ن، ص 66.

³ - المرجع نفسه، ص 66.

اللائحة عشرون (20) نائبا على الأقل ليكون مقبولا وأن يودعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ولا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة.¹

تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت وفي حالة تعددها تقيد حسب تاريخ إيداعها، وإذا صادق المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه تعتبر اللوائح الأخرى لاغية، ولا يمكن أن يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، أو نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.²

أما فيما يخص ملتزم الرقابة فهو إجراء يتخذه نواب المجلس الشعبي الوطني بعد مناقشة بيان السياسة العامة وهو اشد خطورة من إصدار لائحة، كونه يترتب المسؤولية السياسية للحكومة، وهذا ما سيتم توضيحه لاحقا.

أما التصويت بالثقة فهو مبادرة يتخذها الوزير الأول من خلال تقديمه طلب للمجلس الشعبي الوطني مفاده التصويت بالثقة لصالح الحكومة، وفي هذه الحالة يمكن أن يتدخل في المناقشة زيادة على الحكومة نفسها نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة، ويكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة، وفي حالة رفض التصويت بالثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة مع مراعاة أحكام المادتين 98 و147 من الدستور.³

¹ - المادة 52 وما يليها من القانون العضوي 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

² - المادة 55 و56 من القانون العضوي 12/16، مرجع سابق.

³ - المادة 63 وما يليها من القانون العضوي 12/16، مرجع سابق.

الفقرة الثانية: مراقبة تنفيذ الميزانية من خلال إجراء ملتئم الرقابة

يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة أن يقدموا ملتئم رقابة إذا ما تبين لهم أن هناك بعض الخروقات والتجاوزات المتعلقة بتسيير المالية العمومية، حيث يعتبر التصويت على ملتئم الرقابة ترتيب للمسؤولية السياسية للحكومة بأكملها، وبالتالي يملك البرلمان ، ولا سيما المجلس الشعبي الوطني، آلية دستورية لا تقل أهمية عن عملية المصادقة على مختلف قوانين المالية.

وعليه من خلال الفقرة الموالية سيتم توضيح إجراءات إيداع ملتئم الرقابة وكيفية مناقشته والتصويت عليه، ثم دراسة وتقييم مدى فعالية هذا الإجراء في النظام الدستوري الجزائري، ولا سيما فيما يتعلق بتنفيذ ميزانية الدولة وتسيير المالية العمومية.

أولاً: إجراءات ملتئم الرقابة

لقد أقرت أحكام الدستور انه يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتئم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، ولا يُقبل هذا الملتئم إلا إذا وعه سُبْع (7/1) عدد النواب على الأقل،¹ حيث لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتئم رقابة واحد.²

وقد ورد في نص المادة 60 من القانون العضوي 12/16، سابق الذكر، انه يتم إيداع نص ملتئم الرقابة من طرف مندوب أصحابه لدى مكتب اجلس الشعبي الوطني وينشر نص الملتئم في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ويعلق ويوزع على كافة النواب.

وللإشارة فانه لا يمكن التدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتئم الرقابة المتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب

¹ - المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

² - المادة 59 من القانون العضوي 12/16، مرجع سابق.

ملتمس الرقابة، نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة او نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة.¹

تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب، ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة، وإذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.²

ولإشارة فان الدستور الجزائري لم يمنح مجلس الأمة صلاحية إجراء ملتمس الرقابة بل اكتفى بمنح الحكومة السلطة التقديرية في عرض بيان السياسة العامة على مجلس الأمة وفقط دون أي إشارة الى أدوات الرقابة على أعمال الحكومة، وعليه يعتبر ملتمس الرقابة إجراء حصري يتمتع به المجلس الشعبي الوطني، يمكن من خلاله ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة.

ثانيا: تقييم إجراء ملتمس الرقابة

رغم أن إجراء ملتمس الرقابة يعكس فعليا الصلاحيات الرقابية للبرلمان، إلا أن هناك العديد من النقائص التي تجعل هذا الإجراء غير مفعّل في أرض الواقع، وذلك بالنظر الى النصاب المشروط لإيداع ملتمس الرقابة هذا من جهة ومن جهة أخرى النصاب المطلوب للتصويت على ملتمس الرقابة، وحتى إن افترضنا انه تم التصويت عليه، فان الدستور منح صلاحيات لرئيس الجمهورية تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني في حالة ما إذا قدمت له استقالة الجهاز الحكومي بسبب التصويت على ملتمس الرقابة، وهذا يعتبر تهديد غير مباشر للمجلس الشعبي الوطني حتى يتعقل في استعمال صلاحياته في التصويت على ملتمس الرقابة.³

¹ - المادة 61 من القانون العضوي 12/16، مرجع سابق.

² - المادتين 154 و 155 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

³ - للشرح أكثر انظر: ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 297 ومايليها.

كما يلاحظ انه من الناحية العملية عدم تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة للبرلمان في نهاية كل سنة كما هو مقرر دستوريا، دون أن تجد حرجا في ذلك، ونظرا لاقتران إجراء ملتزم الرقابة بمناقشة بيان السياسة العامة فقد أصبح ذلك مستحيلا في ظل كل العراقيل التي تم ذكرها.

الفرع الثاني: المصادقة على قانون تسوية الميزانية

يتمتع البرلمان سلطة الرقابة على أعمال الحكومة في مجال تسيير المالية العمومية، من خلال منحها الترخيص بتنفيذ ميزانية الدولة، وللمحافظة على هذه السلطة يستوجب على البرلمان فحص و رقابة صحة و دقة تنفيذها التي يباشرها بعد إقفال السنة المالية المتعلقة بسنة مدنية واحدة بعد التنفيذ الفعلي و النهائي لكل العمليات المالية و المحاسبية المرخصة سنويا بواسطة قانون المالية للسنة، وهذا ما يعرف بالرقابة البرلمانية اللاحقة أو البعدية.¹

تمارس الرقابة البعدية للبرلمان على تنفيذ ميزانية الدولة من خلال إجراءات التصويت على قانون تسوية الميزانية الذي يعد نوعا من أنواع قوانين المالية، وهو يشكل أداة ربط محورية بين ما تم تقديره في الميزانية وما تم تنفيذه فعلا، إضافة إلى نتائجها التي تساعد السلطتين التشريعية و التنفيذية على ضبط تقديرات النفقات والإيرادات التي تفيد في رسم السياسة العامة للدولة مستقبلا.

يحتل قانون تسوية الميزانية في الديمقراطيات الغربية مكانة هامة نظرا للإجراءات الخاصة التي يمر بها و نتائجها التي تعكس أهمية الرقابة البرلمانية على كيفية تنفيذ الميزانية، و قد ساهمت الدولة الجزائرية كغيرها من الدول المتأثرة بنظام المالية العمومية الفرنسي من خلال إقرارها هذا المفهوم الذي برز في ظل دستور سنة 1976، أين تم الإشارة إلى ضرورة اختتام السنة المالية بتصويت البرلمان على قانون ضبط الميزانية، غير

¹ - دواغر عفاف، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، مرجع سابق، ص124.

أن التجسيد الفعلي لهذا القانون ظهر في فترة الثمانينات،¹ وبعد صدور القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، الذي حدد الضوابط القانونية لإعداده دون تقييده بمدة زمنية ورغم استدراك الوضع بموجب القانون 89-24 إلا أن الممارسة العملية أثبتت عدم التزام الحكومة بإعداد وعرض مشروع قانون ضبط الميزانية على البرلمان للمصادقة عليه عملاً بأحكام الدستور.

إن عدم الاستقرار السياسي الذي شهدته البلاد منذ أحداث 1988، دفع الحكومة لقرابة عقدين من الزمن إلى تجاهل إعداد مشاريع قوانين ضبط الميزانية مما انعكس بصفة سلبية على مكانة و سلطة البرلمان في مراقبة تنفيذ ميزانية الدولة.

ومنذ بداية الألفية الثالثة شهدت الجزائر استقرار سياسي صاحبه فكرة إصلاح هياكل الدولة ومحاربة أشكال الفساد الإداري والمالي الذي بدأ ينتشر بمجرد ارتياح الخزينة العمومية ودخول الجزائر في فترة بحبوحة مالية، مما دفع بالحكومة الى ضرورة احترام أحكام الدستور فيما يخص إعداد مشروع قانون ضبط الميزانية وعرضه على البرلمان للتصويت عليه في الآجال القانونية.

حيث صدرت العديد من القوانين المتضمنة ضبط الميزانية ابتداء من سنة 2008 وفقاً لأحكام القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، وبعد صدور القانون العضوي 18-15 الذي ألغى بدوره القانون 84-17، أصبحت الحكومة ملزمة بإعداد مشروع قانون تسوية الميزانية وفقاً للأحكام والآجال التي حددها القانون العضوي 18-15، سابق الذكر.

وعليه سيتطرق الباحث الى تحديد مفهوم قانون تسوية الميزانية ومضمونه وكذا مختلف الإجراءات المتعلقة بإعداده والتصويت عليه (الفقرة الأولى)، ثم التحديات الجديدة لتفعيل قانون تسوية الميزانية (الفقرة الثانية).

¹ - دواعر عفاف، مرجع سابق، ص 125.

الفقرة الأولى: المقصود بقانون تسوية الميزانية

لقد ورد في الفصل الأول من الباب الثالث من الدستور الموسوم بـ "الرقابة"، وبالتحديد المادة 179 " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".

وقد كرس القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية أحكام الدستور من خلال المادة 08 منه، بنصها " تُختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"، وقد حددت المادة 86 ومايليها مضمون ومحتوى مشروع قانون تسوية الميزانية وكذا مختلف الوثائق والتقارير الملحقة به، وللاشارة فقد استعمل المؤسس الدستوري في كل من دستور 1989 و 1996 بمناسبة النص على قانون ضبط الميزانية،¹ مصطلح " تسوية " بدلا من مصطلح "ضبط" الوارد في القانون 84-17 المتعلق بالقوانين المالية،² علما بأن المصطلحين ترجمة لكلمة "Règlement" بالفرنسية، وكلا المصطلحين يفي بالغرض في هذا الخصوص، وقد تحدد وتوحد المصطلح في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية ليتوافق مع المصطلح الوارد في التعديل الدستوري لسنة 2016 ألا وهو "قانون تسوية الميزانية".

ومن خلال مايلي سيتطرق الباحث الى تعريف وتحديد مضمون قانون تسوية الميزانية (أولا)، ثم إجراءات إعداد والتصويت على قانون تسوية الميزانية (ثانيا).

أولا: تعريف ومضمون قانون تسوية الميزانية

توجد حاليا على مستوى النظم القانونية المتبعة في الدول، طريقتان لقفّل حسابات قانون المالية للسنة وقوانين المالية المعدلة، الأولى تسمى "حساب الدورة المالية" أو "حساب الإلتزام" وترتكز هذه الطريقة على الحقوق والواجبات العائدة للسنة المعنية بعد طرح ما يعود

¹ - انظر المادة 160 ف02 من التعديل الدستوري لسنة 1996، مرجع سابق.

² - انظر المادة 05 من القانون 84-17، مرجع سابق.

منها للسنوات الأخرى، والثانية تسمى " قانون الحساب الختامي " أو " حساب القطع " أو " قانون ضبط أو تسوية الميزانية "، وهذه الطريقة تعتمد على إظهار النتائج النهائية للإيرادات المحصلة والنفقات المصروفة خلال السنة المالية المعنية سواء كانت عوائدها لهذه السنة أو لغيرها من السنوات الأخرى، وهذه الطريقة أكثر شيوعا من الأولى، وهي المتبعة في الجزائر.¹

إن مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية، تعني وضع مخطط بالإيرادات والنفقات لمدة سنة يتم تنفيذه خلالها من طرف الحكومة تحت رقابة الأجهزة والهيئات الإدارية المختصة بالرقابة ومجلس المحاسبة، وكذا البرلمان عن طريق وسائل الرقابة المختلفة، وعند انتهاء التنفيذ بما مر عليه من أنواع الرقابة المختلفة، يتم بشأن ذلك تنظيم حساب ختامي عام تقطع به حسابات قانون المالية للسنة يحال بعد ذلك للبرلمان للمصادقة عليه، وبذلك تنتهي جميع أنواع الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية.²

وبهذا المعنى يكون قانون تسوية الميزانية العامة للدولة هو آخر مرحلة في دورة تنفيذ قانون المالية للسنة بما يحتويه من نفقات عمومية، باعتباره بيان عام للنفقات التي تم صرفها فعلا، طبعا إلى جانب الإيرادات التي تم تحصيلها فعلا، في فترة زمنية انقضت، وهي السنة المالية السابقة للسنة التي يتم إعدادها خلالها.³

يعاين القانون المتضمن تسوية الميزانية ويضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال سنة، ويحتوي حساب السنة المالية، الذي يتضمن:⁴

(أ) الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة،

(ب) الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة،

¹ - فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 334.

² - مرجع سابق، ص 335.

³ - Gérard Terrien, **Finances Publiques**, Foucher, France, 2006/2007, p141.

⁴ - المادة 86 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

ج) الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة.

كما يضبط القانون المتضمن تسوية الميزانية المبلغ النهائي لموارد وأعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة، المقدم في جدول تمويل.

بالإضافة الى ذلك يتضمن قانون تسوية الميزانية حساب نتائج السنة المالية الذي يعد على أساس الموارد والأعباء المسجلة حسب الشروط المنصوص عليها قانونا كما يخصص في الحصيلة نتيجة محاسبة السنة المالية ويصادق على الحصيلة بعد هذا التخصيص وكذا ملحقاتها.

كما يشمل قانون تسوية الميزانية التعديلات التي تم إدخالها بموجب مرسوم تسبيق على الإعتمادات المالية المفتوحة المتعلقة بالسنة المعنية، ويغطي، لكل برنامج معني الإعتمادات المالية الضرورية لتسوية التجاوزات المعايينة الناتجة عن حالة القوة القاهرة المبررة قانونا، كما يلغي الإعتمادات المالية غير المستعملة أو غير المنقولة، ويرفع لكل حساب خاص معني، مبلغ المكشوف المرخص إلى مستوى المكشوف المعين، يضبط أرصدة الحسابات الخاصة غير المنقولة للسنة المالية الموالية، يصفى الأرباح والخسائر الحاصلة في كل حساب خاص.

كما يمكن أن يشمل القانون المتضمن تسوية الميزانية كذلك أحكاما تتعلق بإعلام ورقابة البرلمان لتسيير مالية الدولة وكذا بمحاسبة الدولة ونظام المسؤولية لأعوان المصالح العمومية.

وقد أشار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية على بعض الوثائق والتقارير التي يجب إرفاقها لقانون تسوية الميزانية، تتمثل أساسا في:¹

أ) ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة،

¹ - المادة 87 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

ب) حساب عام للدولة ويتضمن: الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملحق أو الملاحق وتقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة وتقرير عرض يوضح على الخصوص، التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية،
ت) تقرير وزاري للمردودية توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها.

ثانيا: إجراءات إعداد والتصويت على قانون تسوية الميزانية

وفقا للقانون الجزائري، فان تحضير مشروع قانون تسوية الميزانية يخضع إلى نفس الإجراءات و الكيفيات تقريبا التي يخضع لها قانون المالية للسنة، والسلطة المكلفة بإعداده هي الحكومة ممثلة في الوزير المكلف بالمالية وتحت إشراف الوزير الأول، كونها تملك وحدها حق المبادرة بوضع هذا المشروع،¹ كما يساهم مجلس المحاسبة في مساعدة الحكومة في إعداده.

حيث يتم إيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية-1، والوثائق الملحقة به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل أول شهر أوت من كل سنة، ويرفق بتقريرين لمجلس المحاسبة يتضمنان مايلي:²

- 1- تقرير يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وبتسيير الإعتمادات المالية التي تمت دراستها، بالأخص على ضوء البرامج المنفذة،
- 2- تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء، ويدعم هذا التصديق ببيان التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض.

وبعد إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية ومختلف الوثائق والتقارير الملحقة به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، تشرع لجنة المالية والميزانية في دراسة المشروع والاستماع لممثل

¹ - انظر نص المادة 69 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

² - انظر نص المادة 88 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

الحكومة وكذا رئيس مجلس المحاسبة وكل من له علاقة بالموضوع لإعداد تقرير تمهيدي حول مشروع القانون.¹

وبعد جدولته ضمن جلسات المجلس يتم في بادئ الأمر مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية من طرف النواب وطرحهم لمختلف الأسئلة والانتقادات الموجهة لممثل الحكومة، وذلك طبعاً بعد الاستماع لتقريره الموجز وكذا التقرير التمهيدي للجنة المالية والميزانية، حيث يتفضل فيما بعد ممثل الحكومة والذي عادة ما يكون الوزير المكلف بالمالية بالإجابة على أسئلة وتدخلات النواب ثم بعد ذلك السماع للتقرير التكميلي للجنة المالية والميزانية، لتتم عملية التصويت في آخر المطاف على قانون تسوية الميزانية،² وفقاً للشروط والكيفيات التي تضمنها القانون العضوي 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، سابق الذكر، وكذا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وتتم عملية التصويت بنفس الإجراءات على مستوى مجلس الأمة.

الفقرة الثانية: التحديات الجديدة لقانون تسوية الميزانية

رغم أن قانون تسوية الميزانية نوع من أنواع قوانين المالية، إلا أنه حسب رأي المجلس الدستوري الفرنسي، فهو لا يشترط فيه الخضوع حرفياً إلى القواعد المفروضة بموجب النصوص العضوية المتعلقة بقوانين المالية للسنة، لأن هذه القواعد وجدت من أجل ضمان استمرارية الحياة العامة، ودون هذا الهدف ليس هناك حاجة لتطبيق هذه القواعد عليه، ولا سيما الإجراءات الإستعجالية الخاصة المقررة في النصوص العضوية، باستثناء ما هو منصوص عليه في المادة 45 من الدستور الفرنسي.³

¹ - انظر في ذلك: الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الجلسة العلنية لمناقشة مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2016، المؤرخة في 07 جانفي 2019.

² - انظر في ذلك: الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الجلسة العلنية لمناقشة مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2016 والتصويت عليه، المؤرخة في 10 جانفي 2019.

³ - M. Bouvier, M. Christine Esclassan, J. Pierre Lassale, **Finances publiques**, 9^{ème} éd, L.G.D.J, Paris, 2008, p533

الملاحظ في النظام الميزاني الجزائري أن هناك تجاوز من طرف الحكومة فيما يخص ضرورة إعداد وتقديم مشروع قانون تسوية الميزانية للبرلمان للتصويت عليه، ورغم أن القانون 89-24 المعدل والمتمم للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ألزم الحكومة بتقديم مشروع قانون ضبط الميزانية للسنة المالية-3 إلا أنها بقيت ممتنعة عن ذلك لفترة زمنية معتبرة.

لذلك أولى المشرع أهمية كبيرة لمسألة احترام الآجال في إعداد مشروع قانون تسوية الميزانية وتقديمه للبرلمان للتصويت عليه، حيث يتم إيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية-1، والوثائق الملحقة به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل أول شهر أوت من كل سنة، ويرفق بتقريرين لمجلس المحاسبة.¹

وللإشارة قانون تسوية الميزانية هو قانون مالية من الناحية الموضوعية، ويخضع للتصويت من طرف نواب البرلمان، أما من الناحية التقنية فهو يتضمن حسابات تترجم التنفيذ الفعلي لميزانية الدولة، لذلك فهو يخضع لرقابة مزدوجة تمارس من طرف مجلس المحاسبة لمطابقة العمليات المحاسبية، ورقابة برلمانية للتأكد من احترام الرخصة المالية وتنفيذ البرامج المسطرة مسبقاً، وتقييم جهود الحكومة.

ونظراً للتوجهات الجديدة لمفهوم الرقابة المالية في ظل النظام الميزاني القائم على النتائج فالأمر يقتضي تفعيل دور قانون تسوية الميزانية من حيث تعزيز العلاقة بين البرلمان ومجلس المحاسبة (أولاً)، والتوجه نحو تقييم السياسات العمومية في إطار مناقشة قانون تسوية الميزانية والتصويت عليه (ثانياً).

¹ - للتفصيل أكثر انظر: المادة 87 ومايليها من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

أولاً: نحو تعزيز العلاقة بين البرلمان ومجلس المحاسبة

يعد مجلس المحاسبة هيئة استشارية للحكومة في مجال إعداد المشاريع التمهيديّة السنوية للقوانين المتضمنة تسوية الميزانية وهذا بموجب أحكام المادة 18 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم.

حيث يتولى إعداد تقارير تقييمية، و هذه التقارير تدخل في إطار صلاحياته الإدارية التي يمارسها مجلس المحاسبة،¹ لهذا الغرض يرسل مجلس المحاسبة التقارير التقييمية التي أعدها إلى الحكومة بعنوان السنة المالية المعنية والتي بدورها تودعها لدى البرلمان كوثيقة إلزامية وأساسية ذات طابع إعلامي ترفق بمشروع قانون تسوية الميزانية.

حيث تحدد تقارير مجلس المحاسبة كل ما يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وبتسيير الإعتمادات المالية التي تمت دراستها، بالأخص على ضوء البرامج المنفذة، كما تعتبر تصديق على حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء، ويدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض.²

يكلف بإعداد التقارير المرفقة لمشروع قانون تسوية الميزانية أحد المقررين العامين بمجلس المحاسبة للقيام بالأعمال المرتبطة بمشروع تقرير تقييمه، بمشاركة مستشاري الغرف،³ حيث تقوم الغرف بالنسبة للقطاعات التي تدخل في اختصاصاتها، بتحضير مذكرات قطاعية تدون فيها المعلومات والملاحظات الضرورية لإعداد التقرير التقييمي الخاص بالمشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية.⁴

ثم يعرض رؤساء الغرف مشاريع المذكرات القطاعية على المقرر العام المكلف بذلك، والذي يتأكد من تطابقها شكلاً و مضموناً مع التوجيهات المسطرة في هذا الخصوص،⁵ و بعد

¹ - انظر نص المادة 03 من الأمر 95-20 المعدل و المتمم، مرجع سابق.

² - المادة 88 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

³ - المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

⁴ - المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

⁵ - المادتين 67 و 68 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

المصادقة على هذه المذكرات القطاعية تبلغ إلى كل وزير معني بذلك، ليتمكن من صياغة إجابته ضمن الأجل الذي يحدده مجلس المحاسبة على أن لا يقل هذا الأجل عن شهر واحد.¹

وبعد استلام الأجوبة من الوزراء المعنيين، يكوّن رئيس المجلس بموجب مقرر فوج تلخيص يعمل تحت إشراف مقرر عام، يتولى هذا الفوج إعداد مشروع التقرير التقييمي لمشروع قانون تسوية الميزانية بناء على ما تضمنته المذكرات القطاعية وأجوبة الوزراء، وعند الانتهاء من إعداد مشروع تقرير تقييم المشروع التمهيدي تسوية ضبط الميزانية يعرض على لجنة البرامج و التقارير لدراسته والمصادقة عليه،² ليرسل في الأخير إلى الحكومة ليرفق مع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية للمصادقة عليه من طرف البرلمان.

إن رأي مجلس المحاسبة من خلال ملاحظاته و معانياته و تقاريره التي يعدها حول تسيير المرافق أو الهيئات عمومية، دليل يسترشد به البرلمان في مراقبة وتقييم الحكومة، التي يجب عليها التقيد بالقوانين وعدم مخالفتها أو تجاوزها واحترامها لمضمون الرخصة المالية.

كما أن هناك عدة آليات قانونية تربط البرلمان بمجلس المحاسبة ، حيث أن الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، قد أعطى أيضا الإمكانية لرؤساء غرفتي البرلمان إمكانية عرض الملفات ذات الأهمية الوطنية على مجلس المحاسبة،³ كما نصت المادة 16 الفقرة 04 منه انه يجب على مجلس المحاسبة إرسال نسخة من التقرير السنوي الى رؤساء غرفتي البرلمان، وتم التراجع على هذه العلاقة المباشرة بين مجلس المحاسبة والبرلمان بموجب الامر 10-02، سابق الذكر، حيث أصبحت الحكومة هي التي ترسل التقارير التقييمية لغرفتي البرلمان، وهذا الإجراء يشكل مساس بشفافية ومصادقية تقارير مجلس المحاسبة.

¹ - المادة 68 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

² - المادة 69 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

³ - المادة 20 من القانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم.

كما تم أيضا بموجب الأمر 10-02 إلغاء المادة 22 من القانون 95-20 والتي تنص على إمكانية رؤساء المجموعات البرلمانية على مستوى غرفتي البرلمان عرض ملفات ذات أهمية وطنية على مجلس المحاسبة في حدود اختصاصاته الرقابية.¹

وعليه نلاحظ أن هناك تضيق وتقييد لعلاقة مجلس المحاسبة بالبرلمان من خلال تعديل 2010، والذي صدر بموجب أمر من طرف رئيس الجمهورية ليعدل الأمر 95-20، الذي من خلاله عزز تبعية مجلس المحاسبة لرئيس الجمهورية، مما يطرح تساؤلات أولا حول مدى استقلالية مجلس المحاسبة عن الجهاز التنفيذي بصفة عامة،² وثانيا حول سر تغييب دور البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، ولا سيما أن التعديل الدستوري لسنة 1996 نص على أن صلاحيات مجلس المحاسبة وتنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته تحدد بموجب قانون.

إن تطوير العلاقة والتعاون بين البرلمان ومجلس المحاسبة هو أكثر من ضروري و مفيد، بغرض تفعيل رقابة البرلمان على رخصة الميزانية، والارتقاء بها من رقابة المطابقة إلى رقابة التقييم، وهذا يتوقف أيضا على إدراك ووعي نواب البرلمان بضرورة تجسيد نصوص جديدة تنص على التعاون بين مجلس المحاسبة وغرفتي البرلمان، فالرقابة عملية متطورة وغير جامدة، لذلك لابد من الارتقاء و تجديد مهمة الرقابة التي يقوم به البرلمان، وهذا بالانتقال من الرقابة السياسية إلى سياسية للمراقبة، و لا يتم ذلك إلا برقابة تقوم على تقييم السياسات العمومية.³

ثانيا: نحو تقييم السياسات العمومية

عادة ما تتم مناقشة موضوع تقييم السياسات العمومية كوظيفة موحدة تقوم بها مختلف المؤسسات ومن ضمنها البرلمان، إلا أن منهجية التقييم تختلف من سلطة الى

¹ - المادة 30 من الامر 10-02 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة ، مرجع سابق.

² - فنيش محمد الصالح، ص ص 490-491.

³ - حبوش وهيب، خصوصية سلطة رخصة الميزانية في ظل قانون المالية الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، كلية الحقوق، 2018، ص301.

أخرى، ويبدو هذا التمايز بشكل جلي في اختلاف مآلات وظيفة التقييم حسب كل سلطة أو جهاز رقابي.¹

فالحكومة تقوم بصياغة وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية، وتعمل أيضا على تقييم هذه السياسات، وتركز في ممارستها لوظيفة التقييم على تحليل النتائج، وهو ما يختلف عن التقييم البرلماني الذي يركز أساسا على دراسة وتحليل الأثر الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والبيئي لهذه السياسات العمومية نظرا لخصوصية العمل البرلماني وطابعه التمثيلي، وبالمقابل يختص مجلس المحاسبة بتحليل نجاعة وفعالية التسيير المالي والميزانياتي للسياسات العمومية، وهو ما يدخل أيضا في مجال التقييم الذي يختص به البرلمان.²

لم ينص الدستور الجزائري صراحة على صلاحيات البرلمان في تقييم السياسات العمومية، على أساس أن تقييم السياسات العمومية بشكل عام يقصد به تتبع تنفيذ البرامج من قبل الحكومة أو من قبل الأجهزة والمؤسسات التابعة لها، وتركز عملية التقييم على دراسة النتائج الفعلية والواقعية لهذه السياسات، وعلى مدى تحقيقها للأهداف المحددة لها بناء على مؤشرات الإنجاز، وعلى مبررات النسب غير المنجزة،³ بما يسمح بتكوين صورة واضحة حول قدرة الحكومة على صياغة هذه السياسات العمومية وعلى تنفيذها وتحقيق أهدافها التنموية على مستوى جل القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإعلام البرلمان بذلك.⁴

لكن تضمن الدستور الجزائري الآليات الأساسية المتعلقة بوظائف السلطات الدستورية على مستوى إعداد وتنفيذ السياسات العمومية في صياغة البرامج والمخططات الإستراتيجية، كما وضع نظام قانوني واضح لصياغة هذه السياسات والاستراتيجيات، وبالمقابل وضع القواعد

¹ - Cf, Abdelaziz Lamghari, "Crise et rapports entre gouvernement et parlement au Maroc-L'institution parlementaire au Maroc", **Publications de la revue marocaine d'administration locale et développement**, 1^{ère} éd, 2000, Rabat, série « Thèmes actuels », n°23, p130.

² - Cf, Abdelaziz Lamghari, Op.Cite, p479.

³ - Cf, Bernard Perret, **L'évaluation des politiques publiques**, La découverte, Paris, 2001, p68.

⁴ - Cf, Philippe Ardant, **Institutions politiques et droit constitutionnel**, 16^{ème} éd, L.G.D.J, collection DELTA, Paris, 2004, p289.

العامة لاشتغال هذه المؤسسات الدستورية وأحال على القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية تفاصيلها، حيث يساهم قانون المالية 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، ويسمح القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية أيضا بالدراسة والتصويت على مشروع قانون تسوية الميزانية بمناقشة السياسات العمومية التي ترتبط بها هذه البرامج والاستراتيجيات القطاعية.

الملاحظ في مجال المالية العمومية وظيفة التقييم تمتد أيضا إلى البرلمان، حيث أقر القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية صلاحيات البرلمان في تقييم التكلفة المالية للسياسات العمومية، ومدى تحقيق النتائج المرجوة باستعمال الإعتمادات المالية المخصصة لها، وبشكل خاص تقييم الأداء المالي للمسؤولين عن صياغة وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية والنجاعة والفعالية في التسيير المالي للبرامج والمشاريع المرتبطة بها.

حيث تجسد الاستثمارات العمومية من خلال الوسائل المالية والموازناتية التي تمكن الحكومة من التجسيد الفعلي للسياسات العمومية المرتبطة بالبرنامج الحكومي، باعتبار الميزانية الإطار المالي لتجسيد السياسات العمومية في شكل مخططات إستراتيجية تنموية، مجزأة على مخصصات مالية سنوية في قوانين المالية.¹

وإذا كان حجم الاستثمارات العمومية بميزانية الدولة قد تضاعف منذ بداية الألفية الثالثة، فإن برمجة هذه الاستثمارات قد تبعها تطور كبير في صياغة المخططات الإستراتيجية على المستويات الاقتصادية والتنموية، مما يعني ترجمة مالية وميزانياتية للسياسات العمومية التي ترتبط بها هذه المخططات والبرامج الإستراتيجية، وبالتالي يكتسي البعد التسييري والمالي للسياسات العمومية أهمية بالغة باعتباره ضمان تنفيذ هذه السياسات على المستوى العملي.

¹ - حيث نصت المادة 06 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية: " يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم".

يلزم الدستور الحكومة بتقديم الحساب الختامي لتنفيذ الميزانية السنوية (قانون تسوية الميزانية) للبرلمان قبل نهاية السنة الثانية الموالية للسنة المالية المعنية، ويتعين أن يتضمن قانون التسوية حصيلة الميزانية والعمليات المالية للدولة التي تم تنفيذها بشكل كامل خلال السنة المالية المعنية، وهي تكاليف ترتبط بتنفيذ المخططات متعددة السنوات، والتي يتم من خلالها التجسيد المالي للسياسات العمومية في مختلف القطاعات التنموية، وقد تضمن القانون العضوي للمالية الجديد عدة مقتضيات هامة 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 «المناقشة» البرلمانية 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.¹

إضافة إلى هذه الآليات الدستورية والقانونية التي يمتلكها البرلمان مناقشة جدوى وأهداف السياسات العمومية وتقييمها، تعتبر اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان ولا سيما لجنة المالية والميزانية إحدى الآليات الأساسية التي تمكن البرلمانيين من سماع ممثلي الحكومة لتوضيح محتوى ومضامين السياسات العمومية، وذلك عبر مناقشة ودراسة الجدوى من اعتماد الحكومة لسياسة معينة في مجالات محددة، حيث تعتبر سلطة استدعاء الوزراء ومسؤولي

¹ - حيث أشار ممثل الحكومة بمناسبة مناقشة أهم محاور مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، أنه "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 الحصول عليها وكذا تفسيرات الفوارق المعينة"، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، الجلسة العلنية لمناقشة مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

المؤسسات والهيئات العمومية الممنوحة للجان الدائمة إحدى الآليات الهامة المخولة لنواب البرلمان من أجل مناقشة المواضيع المتعلقة بتنفيذ السياسات العمومية، كل في مجال اختصاصه ومجال تدخله على مستوى صياغة وإقرار وتنفيذ وتقييم هذه السياسات.¹

ومن جانب آخر، وفي إطار التحليل المالي لتكلفة السياسات العمومية، يقدم مجلس المحاسبة مساعدته للبرلمان في مجال الرقابة على المالية العامة، كما يجيب على الأسئلة والاستشارات المتعلقة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلق بالمالية العامة، وهو ما قد يرتبط بشكل واضح بمناقشة السياسات العمومية على مستوى تسييرها المالي، إضافة إلى ارتباطه بوظيفة التقييم المتعلق بالمالية العامة والذي يعتبر جزءا لا يتجزأ من الوظيفة الأصلية المتعلقة بتقييم السياسات العمومية.²

دستوريا البرلمان يمارس رقابة على المالية العمومية ويناقش الحكومة في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية، وهذا ما تقر به اغلب الدساتير في العالم، وإذا كان البناء الدستوري الجزائري يتضمن نسقا متكاملا على مستوى أدوار ووظائف المؤسسات الدستورية، فإن ممارسة وظيفة تقييم السياسات العمومية من قبل نواب البرلمان يجب أن تخضع أيضا للمعايير الموضوعية والقواعد العلمية المتعلقة بهذا المجال، وضبط وتحديد مجال اشتغال البرلمان على هذا المستوى لتمييزه عن وظائف السلطات والمؤسسات الدستورية الأخرى المختصة بعملية الرقابة.³

كما يتعين بالموازاة مع ذلك الإلمام بالمفاهيم الأساسية والمناهج المرتبطة بتقييم السياسات العمومية، والتي تبدأ من تحديد مفهوم السياسات العمومية، وضبط مدلولات عمليات التقييم

¹ - Cf, Mohamed Harakat, "Gouvernance et évaluation des politiques publiques: essai sur le rôle du parlement dans l'évaluation de l'action publique au Maroc", *Revue Marocaine d'Audit et de développement*, n°6, 2005, p46 et s.

² - Cf, Philip Seauin, "La cours des comptes et le parlement", *revue française des finances publiques*, n° 59, 1997, p07 et s.

³ - حيث أشار النائب الشيخ منور بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية: "تقوم الدول الكبرى المحترمة بإنشاء مؤسسات متخصصة جدا لمراقبة أو تقييم أداء الحكومة، أنا اليوم كيرلماني أشبه المواطن تقريبا، ليس لدي آليات متخصصة بقدر ما لدي مؤشرات أقيس عليها، فنجد مثلا في ولاية البيض، 200 عقد امتياز صناعي و 180 عقد امتياز فلاحي، لم ننتج لا علب طماطم ولا حبة طماطم، إذن هذا الأمر فاشل أم ناجح؟"، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، مرجع سابق.

المرتبطة بهذه السياسات، واستعراض مختلف المناهج العملية والتقنية والسياسية المتحكمة في وظيفة تقييم السياسات العمومية من طرف البرلمان، وإذا كان القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية قد وضع الإطار المرجعي للتقييم، فإنه يجب الاستفادة من مختلف الخبرات الدولية والتجارب المقارنة في هذا المجال، كما لا يمنع ذلك من الانفتاح على مختلف المناهج النظرية والأكاديمية بالموازاة مع التجربة العملية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية.

ملخص الباب الثاني:

تنقسم الرقابة المالية الى رقابة داخلية تتم داخل السلطة التنفيذية، وهي رقابة ذاتية تمارسها الوحدات القائمة بالتنفيذ، وتعرف بأنها مجموعة الخطط والإجراءات المختلفة التي يتبعها النظام في تنفيذ العمليات المالية والتحقق من دقة البيانات المحاسبية، ولزيادة كفاءة الأداء بالوحدة وتوجيه المسيرين للالتزام بالقوانين والتنظيمات، كما أن هناك رقابة مالية خارجية تتم من طرف البرلمان وبعض الهيئات المستقلة، كرقابة لاحقة او بعدية، وتعرف بأنها نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف الى التأكد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومدى مشروعيتها والتحقق من كفاءة وفعالية أداء الأجهزة الحكومية في إنجاز أهدافها وبرامجها ومشاريعها.

وفي هذا الصدد فقد كرس المشرع الجزائري آليات للرقابة الداخلية، تتمثل أساسا في رقابة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وكذا رقابة المراقب المالي ورقابة لجان الصفقات العمومية، كما كرس آليات للرقابة البعدية والتمثلة أساسا في رقابة المفتشية العامة للمالية ورقابة مجلس المحاسبة بالإضافة الى الرقابة البرلمانية باعتبارها رقابة سياسية.

تمارس أجهزة الرقابة المالية الداخلية مهامها أثناء تنفيذ الميزانية وهي رقابة وقائية، وتستند أساسا على قواعد المحاسبة العمومية ونظام الصفقات العمومية لضمان تنفيذ الميزانية وفقا للقوانين والتنظيمات وما تقتضيه الرخصة المالية، وبالتالي هي رقابة مطابقة بالأساس الأول، وتمارس هيئات الرقابة الخارجية مهامها بعد نهاية العمليات المالية بشكل كامل، مما يعطي للجهة الرقابية مجال أوسع للنظر في جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها على أساس واقعي بهدف اكتشاف الأخطاء والانحرافات وتقرير مسؤولية أعوان التنفيذ وتقييم نوعية التسيير من حيث الفعالية والأداء.

الخاتمة:

نظرا للتطور السريع الذي ميز دور الدولة في الاقتصاد، وما ترتب عنه من زيادة في نمو النفقات العمومية على اختلاف أنواعها وأشكالها، حيث أن هذا التزايد أدى بأغلب الدول إلى البحث عن أسلوب أمثل للتحكم في النفقات العمومية، على اعتبار أن الموارد المالية المتاحة تظل محدودة مقارنة بالحجم المتزايد للإنفاق العام وعليه يجب تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المالية المتاحة، عن طريق سياسة ترشيد الإنفاق العام وإتباع سياسة إنفاقيه متوازنة، فترشيد الإنفاق العام لا يعني مجرد تخفيض النفقات، كما يوصي بذلك صندوق النقد الدولي في مقترحاته لعلاج العجز الموازي، وإنما يعني تبرير الإنفاق بما يحقق رفاهية المجتمع والالتزام بمبدأ الأولويات في الإنفاق.

حيث أن ترشيد الإنفاق العام لا يأتي إلا باعتماد نظام رقابي فعال يتماشى مع التحولات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والمالية، وكذا تكريس الإصلاحات الحديثة في مجال الموازنة العامة وذلك بالتحول من موازنة الوسائل إلى الموازنة القائمة على أساس النتائج والأداء، بالإضافة إلى إصلاح نظام المحاسبة العمومية وجعلها قائمة على أساس معايير دولية، بحثا عن الكفاءة والفعالية في تسيير الأموال العمومية، وتحقيق الشفافية والمساءلة والاستغلال الأمثل للموارد العمومية.

من خلال دراستنا لموضوع ميزانية الوسائل ومراقبة نوعية التسيير ناقشنا إشكالية تتمحور حول دراسة نظام الموازنة القائم على منطق الوسائل وكيف تم تطبيقه في الجزائر، ولا سيما من حيث هيكله وعرض ميزانية الدولة للتسيير واثّر ذلك على متطلبات الرقابة المالية الحديثة التي تتعدى رقابة المطابقة الى مراقبة نوعية التسيير، وبالتالي كيف يمكن تصميم نظام موازني يكرس السياسات العمومية للدولة وفق برامج وأهداف واضحة وشفافة مرتبطة بمؤشرات أداء تسمح لهيئات الرقابة المالية بتقييم نوعية التسيير؟.

لقد تم التوصل إلى مجموعة من النتائج أهمها أن عملية ترشيد الإنفاق العمومي تتضمن مجموعة من الأساليب الحديثة المعتمدة في التسيير العمومي أهمها برمجة النفقات

العمومية حسب الأهداف، وتكريس الشفافية في هيكله وعرض الميزانية وتقييم الأداء، وبالتالي التخلي عن موازنة الوسائل نظرا للانتقادات التي وجهت لها، وإتباع أسلوب قائم على قياس النتائج المحققة ومقارنتها بالأهداف المسطرة عن طريق استعمال مؤشرات موضوعية تسمح بقياس درجة الكفاءة والفعالية المحققة في التسيير، ويتم ذلك من خلال تفعيل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، الذي ينظم إطار الموازنة على المدى المتوسط، وكذا تعزيز نظام المعلومات المالية تحقيقا للحوكمة المالية في جانب الشفافية والمساءلة.

كما يجب تطبيق نظام رقابة مالية يتعدى رقابة المطابقة الى مراقبة نوعية التسيير من خلال إعادة تكييف القواعد المتعلقة بتنفيذ الميزانية، ولا سيما قانون المحاسبة العمومية وكذا نظام الصفقات العمومية، وتكريس المعايير الدولية للرقابة المالية.

إن اعتماد نظام موازني جديد قائم على النتائج والأداء يحقق الفعالية والكفاءة ويلبي مختلف احتياجات المجتمع، كما يسمح بتطبيق إجراءات رقابية جديدة تتماشى مع هذا النمط من التسيير الذي يمنح حرية أكبر للمسير في اتخاذ القرارات، وتحمل مسؤولياته كاملة في تحقيق الأهداف المسطرة التي تهدف الحكومة للوصول إلى تحقيقها، كما أن عصرنة نظام الرقابة المالية يتم بإعادة النظر في الإجراءات الرقابية المتبعة، وإتباع أساليب رقابية تسمح بتتبع التطورات الجديدة التي حدثت في أسلوب إعداد الموازنة العامة، والتصنيفات الجديدة لحسابات الدولة في ظل الإصلاح المحاسبي القائم بما يتناسب مع المعايير الدولية لمحاسبة القطاع العمومي.

إن نظام رقابة الأداء يسمح بقياس مدى كفاءة وفعالية النفقة العامة، والاقتصاد في الإنفاق العام، وكذا القدرة على تقييم المشروعات العامة من حيث الجدوى الاقتصادية التي تعتمد على أسلوب تحليل المنافع/التكاليف، والتي تكون على أساس المؤشرات الموضوعية في قياس مدى تحقق الأهداف، وبناء على الأساليب المعتمدة في القياس، وعليه يجب إعادة النظر في صلاحيات أجهزة وهيئات الرقابة وكيفية التنسيق فيما بينها وتحديد منهجية واضحة لمخرجات الرقابة المالية.

حيث تسهر على مراقبة تنفيذ ميزانية الدولة العديد من الأجهزة والهيئات الرقابية بهدف إضفاء المصادقية على عملية التسيير، وبالتالي تشترك في هدف واحد ألا وهو تحقيق الاستخدام الأمثل للمال العام.

تتجلى الرقابة الداخلية أو الإدارية في رقابة المراقب المالي ورقابة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، بالإضافة الى رقابة لجان الصفقات العمومية و المفتشية العامة للمالية، وهي في عمومها رقابة مرافقة، فرقابة المراقب المالي تعتبر رقابة وقائية تمكن من اكتشاف الخطأ قبل وقوعه والسعي إلى تداركه وتصحيحه، والحرص على عدم تجاوز الإعتمادات المخصصة في الميزانية يؤدي إلى عدم الإسراف والتماضي في الإنفاق للمحافظة على المال العام، أما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي فيلتزم كل منهما في إطار تنفيذ الميزانية ومختلف العمليات المالية باحترام القوانين والإجراءات المعمول بها ومسك مختلف الوثائق والسجلات المحاسبية.

أما فيما يخص المفتشية العامة للمالية رغم ما يعاب حول استقلاليتها عن الجهاز التنفيذي إلا أنها تمارس رقابة على مختلف القطاعات وتساهم في تقييم فعالية النفقات العمومية وتساعد مجلس المحاسبة في الرقابة الإدارية من خلال التقارير التي تعدها في إطار العمل الرقابي.

وتأتي رقابة لجان الصفقات العمومية فهي آلية للتسيير العمومي التشاركي الذي يضمن شفافية إجراءات منح الصفقات العمومية وضمان تكريس مبدأ المساواة والمنافسة بما يخدم ترشيد النفقات العمومية.

كما توجد هناك الرقابة اللاحقة والتي تعتبر في الأساس رقابة تقييمية تتولاها هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية وذلك لضمان الحصول على تقارير دقيقة وصحيحة، وتمارس أساسا من طرف مجلس المحاسبة وكذا البرلمان، وتتجلى الرقابة البرلمانية باعتبارها رقابة سياسية في الإقرار أو المصادقة على مشروع الموازنة العامة وهي رقابة سابقة، بالإضافة إلى الرقابة أثناء التنفيذ والتي تتم عن طريق السؤال البرلماني، وإجراء الاستجواب، وكذا التحقيق، وأخيرا

الرقابة البعدية التي تتجلى في قانون تسوية الميزانية، حيث يفترض أنها رقابة تقييم للسياسات العمومية بالأساس الأول.

أما رقابة مجلس المحاسبة فتكون في شكل رقابة إدارية تتجلى في رقابة نوعية التسيير، ورقابة قضائية تتمثل في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، ورقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية، وكذلك المصادقة على الحسابات الخاصة بالهيئات العمومية والذي يعتبر أسلوب حديث للرقابة للتأكد من صدقية ووفاء الحسابات بهدف المحافظة على المال العام وترشيده.

وقبل انتقاد أجهزة وهيئات الرقابة على صلاحيتها الحالية وجب أولاً الإشارة إلى النظام المحاسبي كأداة مهمة لتقييم الأداء باعتبار أن أغلب الدول تتجه نحو المحاسبة على أساس الاستحقاق التي تساعد على زيادة الشفافية والمساءلة، كما توفر معلومات شاملة ومفيدة في تقييم أداء الهيئة محل الرقابة، مما يساعد على اعتماد محاسبة المسؤولية ومحاسبة التكاليف كأدوات مهمة لتقييم الأداء.

حيث يساهم إصلاح نظام المحاسبة العمومية والذي يهدف إلى التحول من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق إلى التعبير عن الوضعية الحقيقية للذمة المالية للدولة، والتخفيف من حدة العبث بالمال العام من خلال التحديد المحاسبي للممتلكات العامة، وربطها بنظام رقابي صارم للتدقيق في مخرجات نظام المحاسبة العمومية، كما يهدف إصلاح نظام المحاسبة العمومية إلى توفير المعلومات اللازمة للمساءلة وتقييم نتائج الأداء.

وأخيراً، نشيد بدور المشرع الجزائري في إطار إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، حيث كرس إصلاح نظام الموازنة العامة من خلال تبني نظام الموازنة القائم على أساس النتائج واعتماد إطار النفقات متوسط المدى وكذا برمجة النفقات العمومية في شكل برامج تعكس السياسات العمومية للدولة، كما أقر ضرورة تبني نظام المحاسبة على أساس الاستحقاق وإقرار ضرورة تقييم الأداء في إطار الرقابة على ميزانية الدولة.

حيث حرص المشرع على مكانة البرلمان في إعداد وتنفيذ الميزانية، ولا سيما من خلال رقابة تقييم السياسات العمومية، والتي تتحقق من خلال قانون تسوية الميزانية الذي يعتبر حجر الزاوية في تقوية سلطة البرلمان في الميدان المالي، ومع ذلك يجب الإشارة أن تفعيل هذا القانون كآلية للرقابة والتقييم تقتضي التعاون والتنسيق بين البرلمان وهيئات الرقابة البعدية ولا سيما مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية بهدف استغلال التقارير الدورية والسنوية المنجزة في إطار العمل الرقابي، وبالتالي إعطاء استقلالية أكثر لهذه الهيئات الرقابية وتحديد منهجية عملها وتعاونها مع البرلمان والحد من نفوذ الجهاز التنفيذي.

توصيات واقتراحات:

وأخيرا، في إطار إصلاح نظام الميزانية وفق متطلبات رقابة نوعية التسيير نقدم جملة من التوصيات تتعلق أساسا بطريقة تقديم قانون المالية للسنة وبنيتها وإجراءات المصادقة عليه وفقا لمقتضيات الشفافية ووضوح الأهداف ومقروئية الميزانية هذا من جهة ، ومن جهة أخرى متطلبات تكييف الإجراءات المحاسبية وفقا للمعايير الدولية وتحديد الدور الجديد لأجهزة وهيئات الرقابة المالية وضوابط التنسيق فيما بينها لتوسيع مجال الرقابة نحو تقييم نوعية التسيير من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد في تسيير المالية العمومية.

أولاً: إصدار النصوص التنظيمية والتطبيقية المتعلقة بالميزانية متعددة السنوات وتحديد إجراءات اعدادها وتقديمها أمام البرلمان، وتضمينها بالبرامج والأهداف المسطرة في إطار تنفيذ السياسات العمومية على المدى المتوسط مع الأخذ بعين الاعتبار مؤشرات الاقتصاد الكلي ومتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكذا إصدار النصوص التنظيمية المتضمنة مدونة تصنيف النفقات العمومية حسب البرامج والأهداف، وكذا مدونة تصنيف الإيرادات العمومية بشكل يكرس الوضوح والشفافية.

ثانياً: الاستفادة من تجربة الدول في مجال إصلاح أنظمة الميزانية ولاسيما تجربة تونس والمملكة المغربية في الانتقال التدريجي نحو تعميم نظام الميزانية القائم على النتائج وتقييم الأداء، وذلك من خلال برمجة ميزانيات بعض الدوائر الوزارية وفق النظام الميزاني الجديد

دون التخلي على النظام القديم بهدف كشف الاختلالات والنقائص التي تفرزها الممارسة الميدانية.

ثالثا: عدم اللجوء الى حسابات التخصيص الخاص إلا للضرورة لأنها تعتبر استثناء عن مبدأي وحدة وشمولية الميزانية وبالتالي تتنافى مع متطلبات الشفافية وبصعب على البرلمان مراقبتها، ولذا يجب أن تكون مرتبطة ببرامج وأهداف واضحة مرفوقة بمؤشرات أداء قابلة للقياس والتقييم، وتحدد في إطار قوانين المالية للسنة مصادر تمويلها ومجالات إنفاقها بشكل دقيق حتى يتسنى للبرلمان متابعة تنفيذها دون أي غموض.

رابعا: تكريس الديمقراطية التشاركية في برمجة النفقات العمومية ولاسيما إشراك المجتمع المدني والجماعات الإقليمية في مجال تحقيق التنمية المحلية، والأخذ بفكرة التعاقد والشراكة مع القطاع الخاص في تمويل وتسيير المرافق العمومية بهدف ترشيد النفقات العمومية والاستفادة من خبرة القطاع الخاص.

خامسا: تكريس فكرة المسير المسؤول وذلك من خلال إعطاء حرية اكبر لمسؤولي البرامج في توظيف الإعتمادات المالية وبرمجة الميزانية وفقا للسياسات العمومية الخاصة بكل قطاع وكذا تكريس فكرة شمولية الإعتمادات ومنح المسؤول صلاحيات أوسع في تحويل الإعتمادات مع إخضاعه للرقابة البعدية الصارمة وتحميله مسؤوليات التسيير.

سادسا: الحرص على إعداد المشروع السنوي للأداء المتضمن مؤشرات الأداء الكمية والنوعية للبرامج والأهداف المسطرة من طرف مسؤولي البرامج بمناسبة إعداد الميزانية وذلك بإصدار نص تنظيمي موحد يحدد مضمون المشروع السنوي للأداء وإجراءات إعدادة.

سابعا: منح البرلمان بغرفتيه الوقت الكافي لمناقشة قانون المالية للسنة والمصادقة عليه ، فمن غير المعقول والمنطقي منحه مدة خمسة وسبعون 75 يوما المنصوص عليها في الدستور، حيث أنها مدة غير كافية لإجراء مناقشة مستفيضة تعكس المكانة الحقيقية للبرلمان في الميدان المالي.

ثامنا: تكريس الإدارة الالكترونية في مجال تسيير المالية العمومية، ولاسيما نظام المعلوماتية للتسيير المدمج للميزانية بهدف توفير قاعدة بيانات رقمية مشتركة بين أعوان تنفيذ الميزانية وضمان تطابق العمليات المالية وتجنب الانحرافات وتكريس المرونة والشفافية في تسيير المالية العمومية. و في هذا الصدد يجب الحرص على التكوين المستمر للأعوان العموميين المتدخلين في تنفيذ العمليات المالية على نظام المعلوماتية للتسيير المدمج(SIGB).

تاسعا: إصلاح النظام المحاسبي للدولة ليكون أكثر شفافية ويعكس فعليا الذمة المالية للدولة، من خلال تكريس محاسبة الاستحقاق لتوضيح الذمة المالية الحقيقية للدولة وتوفير البيانات اللازمة لتقييم تنفيذ ميزانية الدولة، بالإضافة الى توظيف محاسبة التكاليف لاسيما في المؤسسات التي تتطلب تقييم ومعرفة كلفة الخدمات العمومية مثل تكاليف خدمة النقل والإطعام في قطاع التعليم العالي.

عاشرا: تحسين مكانة الهيئات العليا للرقابة المالية من حيث تعزيز استقلاليتها والتنسيق فيما بينها وبين أجهزة الرقابة الداخلية، وكذا توضيح منهجية عمل مجلس المحاسبة وعلاقته بالبرلمان في مجال رقابة نوعية التسيير وتقييم السياسات العمومية بمناسبة التصويت على قانون تسوية الميزانية.

قائمة الملاحق

الملحق رقم (01): المتضمن

مشروع ميزانية التشغيل لسنة 2018 التكاليف المشتركة

* الاعتمادات المصوت عليها لسنة 2017 (ق م) : 465.551.834.000 دج
* الاعتمادات المقترحة لسنة 2018 : 474.982.927.000 دج

أي تغير مقارنة ب :

* الاعتمادات المصوت عليها (ق م) لسنة 2017 : + 9.431.093.000 دج

أي (+2,03%)

1/ تقديم :

تقدر ميزانية التكاليف المشتركة لسنة 2018 بـ 474.982.927.000 دج، ممثلة بذلك ارتفاعا قدره 9.431.093.000 دج (أي +2,03%) مقارنة بالاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية لسنة 2017. إن هذا الارتفاع ناجم عن الآثار المترجمة لتعزيز الاعتمادات المسجلة بعنوان الدين العمومي و نفقات لتخفيف الإيرادات و حذف التخصيص لسنة 2017 الموجه لتغطية مصاريف تنظيم الانتخابات (التشريعية و المحلية).

ينتج الارتفاع في ميزانية التكاليف المشتركة لسنة 2018 عن التغيرات التالية:

(دج)

الفرق		اعتمادات مقترحة لسنة 2018	اعتمادات مصوت عليها لسنة 2017 (ق م)	التفاوتين
%	المبلغ			
23,14 + %	31.300.000.000 +	166.585.000.000	135.285.000.000	الدين العمومي و النفقات لتخفيف من الإيرادات
36,74 + %	31.300.000.000 +	116.500.000.000	85.200.000.000	منها الدين العمومي
3,28 + %	432.900.000 +	13.613.900.000	13.181.000.000	السلطات العمومية
3,81 + %	1.502.800.000 +	40.910.000.000	39.407.200.000	نفقات المستخدمين
39,72 + %	34.478.327.000 +	121.284.527.000	86.806.200.000	التدخل العمومي
0,00 %	0	6.550.000.000	6.550.000.000	العناد وتسيير المصالح
1,60 + %	63.500.000 +	4.037.500.000	3.974.000.000	نفقات مختلفة
32,35 - %	58.346.434.000 -	122.002.000.000	180.348.434.000	احتياطيات
2,03 + %	9.431.093.000 +	474.982.927.000	465.551.834.000	المجموع

2) السجل المحاسبي حسب العنوان :

أ / الدين العمومي و النفقات لتخفيف الإيرادات :

+ 31.300.000.000 دج
(أي + 23,14 %)

إن التخصيص الميزانياتي المرتقب بعنوان الدين العمومي و النفقات لتخفيف الإيرادات، الذي انتقل من 135.285.000.000 دج إلى 166.585.000.000 دج، مسجلا ارتفاعا قدره 31.300.000.000 دج (أي + 23,14 %)، يتوزع كما يلي :

* عبء الدين العمومي: 116.500.000.000 دج

يسجل عبء الدين العمومي ارتفاعا يقدر ب 31.300.000.000 دج، أي + 36,74 % مقارنة بسنة 2017، حيث انتقل من 85.200.000.000 دج إلى 116.500.000.000 دج، والذي يُفسر بتعديل الإعتمادات حسب الاحتياجات المعبر عنها بعنوان عمليات التسديد.

يتوزع مبلغ عبء الدين العمومي بين فوائد الدين الخارجي و فوائد الدين الداخلي.

** أعباء الدين الخارجي: 2.100.000.000 دج

يشكل هذا الباب لسنة 2018، ارتفاعا قدره 1.500.000.000 دج، حيث انتقل من 600.000.000 دج إلى 2.100.000.000 دج لسنة 2018، و الذي يفسر بمستوى آجال الوفاء بالتسديدات.

يوجه تخصيص هذا الباب أساسا لتغطية فوائد القروض المبرمة لدى المؤسسات المالية الدولية.

** أعباء الدين الداخلي: 114.400.000.000 دج

يسجل التخصيص الموجه لهذا الباب لسنة 2018 ارتفاعا قدره 29.800.000.000 دج (أي + 35,22 %) مقارنة بسنة 2017.

يفسر هذا الارتفاع باللجوء إلى الدين الداخلي لمواجهة نقص الإيرادات الناجم عن تقلبات ناتج الجباية البيروقراطية الضروري لتمويل عجز الخزينة. يوجه تخصيص هذا الباب لتغطية الفوائد بعنوان وصولات و سندات الخزينة و وصولات الخزينة و التجهيز على النماذج.

* المعاشات العسكرية للعجز : 24.000.000.000 دج

إن هذا التخصيص، الموجه إلى تزويد الحساب الخاص للخزينة رقم 014-431، السطر 03 "المعاشات العسكرية للعجز"، يمثل تجديدا للإعتمادات المسجلة لسنة 2017، لتغطية مستوى المدفوعات الفعلية للمعاشات العسكرية للعجز.

* " استخدام ضمان الدولة "

26.085.000.000 دج

و " النفقات لتخفيف الإيرادات "

يمثل التخصيص المقترح لهذين العنوانين تجديدا للإعتمادات يهدف لتغطية النفقات لتخفيف الإيرادات، على أساس مستوى الالتزامات الممكن دعمها. يوجه هذا التخصيص إلى التسديدات المباشرة للرسم على القيمة المضافة بقيمة 18 مليار دج، و إلى تخفيض الضرائب على حصيلة المساهمات المباشرة

(الضريبة على أرباح الشركات و الضريبة على الدخل الإجمالي) المحصلة لفائدة الدولة بقيمة 8 ملياردج.

فيما يخص الاعتمادات التقييمية، فإن المبالغ المفتوحة لأبواب هذا العنوان تأخذ بعين الاعتبار النفقات الأخيرة الملتزم بها فعلا و التي ينبغي أن تسمح، للأميرين بالمصرف المعنيين ، تطبيقا للقانون المتعلق بقوانين المالية، بالالتزام بالنفقات حتى و إن تجاوزت مبلغ الاعتمادات المفتوحة. تتم التسوية خلال السنة على أساس الالتزامات الفعلية.

ب/ السلطات العمومية :

+ 432.900.000 دج
(أي +3,28%)

إن الاعتمادات المقترحة لهذا العنوان لسنة 2018 تبلغ إجمالا 13.613.900.000 دج، حيث تسجل ارتفاعا يقدر بـ 432.900.000 دج (أي +3,28%)، و يفسر عامة بتعديل الاعتمادات حسب الاحتياجات المعبر عنها. يعرض توزيع هذا التخصيص كالتالي :

المجلس الشعبي الوطني	:	6.000.000.000 دج
مجلس الأمة	:	2.200.000.000 دج
المجلس الاسلامي الأعلى	:	140.000.000 دج
المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي	:	465.000.000 دج
مجلس الدولة	:	500.000.000 دج
المجلس الأعلى للقضاء	:	17.000.000 دج
المجلس الأعلى للغة العربية	:	140.000.000 دج
المجلس الوطني لحقوق الانسان	:	178.000.000 دج
الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات	:	275.000.000 دج

• مجلس المحاسبة:

1.168.000.000 دج

يمثل التخصيص الميزانياتي المرتقب بعنوان مصاريف تسيير مجلس المحاسبة ارتفاعا يقدر بـ 90.000.000 دج (أي +8,35%)، يفسر هذا الارتفاع بإعادة تشكيل الإعانة الممنوحة لهذه المؤسسة، طبقا لأحكام المادة 51 من قانون المالية لسنة 2015.

• المجلس الدستوري:

379.900.000 دج

يمثل التخصيص الميزانياتي المرتقب بعنوان مصاريف تسيير المجلس الدستوري ارتفاعا بقيمة 39.900.000 دج (أي +11,74%) و الذي يفسر بفتح 06 مناصب مالية (مناصب عليا) طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 16-201 المؤرخ في 16 جويلية 2016 و المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيمه، هذا إضافة إلى التكفل بمصاريف المؤتمر الدولي المبرمج خلال السنة المالية 2018.

• المحكمة العليا

1.640.000.000 دج

يمثل التخصيص الميزانياتي المرتقب بعنوان مصاريف تسيير المحكمة العليا ارتفاعا يسقدر بـ 26.000.000 دج (أي +1,61%)، إذ انتقل من 1.614.000.000 دج في سنة 2017 إلى 1.640.000.000 دج في سنة 2018.

يفسر هذا الارتفاع بالتكفل بالقضاة الذين تم تحويلهم من المجالس القضائية تبعاً لمقرر المجلس الأعلى للقضاء.

جـ/ نفقات المستخدمين :

1.502.800.000+ دج

(أي + 3,81%)

يوجه التخصيص الممنوح في هذا العنوان، لنفقات الصندوق الخاص للتقاعد، من جهة، وللمنح العائلية وعلاوة الدراسة لفائدة الموظفين المتقاعدين من جهة أخرى.

يفسر ارتفاع الاعتمادات الممنوحة سنة 2018 بتعديل الاعتمادات حسب الاحتياجات الحقيقية المعبر عنها في هذين العنوانين.

د/ التدخل العمومي :

34.478.327.000+ دج

(أي + 39,72%)

إن التخصيص الميزانياتي المرتقب بعنوان « التدخل العمومي » الذي ينتقل من 86.806.200.000 دج في سنة 2017 إلى 121.284.527.000 دج في سنة 2018، يفسر بارتفاع التخصيصات الممنوحة للنشاط الدولي و للنشاط الاجتماعي.

توزع الاعتمادات المقترحة لسنة 2018 لهذا العنوان كما يلي :

أ- النشاط الدولي:

112.627.000 + دج

(أي + 0,93%)

تنتقل الإعتمادات المفتوحة لهذا العنوان من 12.094.200.000 دج سنة 2017 إلى 12.206.827.000 دج سنة 2018، مسجلة بذلك ارتفاعا قدره 112.627.000 دج مسجل حصريا بعنوان مشاركة الدولة في المؤسسات المالية الدولية.

تجدر الإشارة إلى أن التسجيل على مستوى العنوان " احتياطي مجمع " لميزانية التكاليف المشتركة لمبلغ قيمته 15,6 مليار دج، يمثل المستوى التقديري للمشاركة في المؤسسات المالية للاتحاد الإفريقي.

يتوزع تخصيص هذا العنوان على الأبواب التالية :

* « مشاركة الدولة في المؤسسات المالية الدولية » : 11.440.677.000 دج

إن التخصيص الميزانياتي المرتقب بعنوان هذا الباب، والذي ينتقل من 11.334.000.000 دج سنة 2017، إلى 11.440.677.000 دج سنة 2018، يسجل زيادة تقدر بـ 106.677.000 دج (أي + 0,94 %).
تتوزع المساهمات و الاشتراكات المقترح إنجازها من قبل الدولة في سنة 2018 كما يلي :

(بالدينار الجزائري)	
2.132.778.323	: البنك الإفريقي للتنمية
	: الشركة الدولية الإسلامية لتمويل
	: التجارة (SIIF)
	: الشركة الإسلامية لضمان الاستثمارات
	: واعتمادات التصدير (SIGISE)
	: البنك الإسلامي للتنمية
973.054.871	: الصندوق الدولي للتنمية
	: الزراعية (FIDA)
372.166.741	: منظمة البلدان المصدرة للبترول (OPEP)
235.040.000	: الصندوق الخاص لمنظمة البلدان
	: المصدرة للبترول
346.115.000	: منظمة البلدان العربية المصدرة للبترول
	: والأجهزة الملحقة (OPAEP)
76.226.575	: الشركة العربية للاستثمار (SAI)
62.925.940	: منتدى الدول المصدرة للغاز (GECF)
100.485.000	: منظمة الدول الإفريقية المنتجة
	: للبترول (APPA)
8.932.000	: البنك الدولي لإعادة التعمير و التنمية
	: المجسوة الحكومية المشتركة للـ « G24 »
2.233.000	: الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية
3.554.869.078	: صندوق النقد العربي (FMA)
1.761.326.201	: البنك العربي للتنمية الاقتصادية
	: في إفريقيا (BADEA)
637.291.169	: المنظمة العربية للاستثمار و التنمية
	: الفلاحية (OAIDA)
91.690.200	: الهيئة العربية لضمان استثمارات
	: التجارة الخارجية (OAGICE)
45.481.250	: احتياطي لأحداث غير متوقعة
1.040.061.651	
11.440.677.000 دج	: المجموع

* أول إسطار لتعاون الدول:

334.950.000 دج

إن التخصيص الميزانياتي المقترح لسنة 2018، و الذي يمثل ارتفاعا قدره 5.950.000 دج (أي +1,81%)، موجه لتسوية حصة الجزائر في تمويل إنجاز البرنامج الناتج عن إطار التعاون الاستراتيجي للفترة 2016-2020 الموقع بين الجزائر و برنامج الأمم المتحدة من أجل التنمية (29 جوان 2015).

ب / النشاط الاقتصادي:

تسجيل

يوجه التخصيص الميزانياتي المرتقب بعنوان "النشاط الاقتصادي" أساسا و على غرار السنة المالية 2017، للتكفل بفارق الاشتراك في النظام القانوني للضمان الاجتماعي.

* « التكفل بفارق الاشتراك في النظام القانوني للضمان الاجتماعي » : 5.000.000.000 دج

هذا التخصيص، و الذي يمثل تجديدا لذلك المسجل في السنة المالية الجارية، موجه لتسوية فارق الاشتراكات في النظام القانوني للضمان الاجتماعي المحمل على عاتق الدولة بعنوان تطوير الاستثمار - جهاز الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار ANDI (EX-APSI) على أساس التصفقات المجرأة.

ج / النشاط الاجتماعي :

+ 34.365.700.000 دج
(أي +49,47%)

إن تخصيص هذا العنوان، الذي ينتقل من 69.473.000.000 دج سنة 2017 إلى 103.838.700.000 دج سنة 2018، يسجل ارتفاعا قدره 34.365.700.000 دج، ممثلا تعديلا للاعتمادات اللازمة للتكفل بالنفقات النقدية.

تتوزع اعتمادات هذا العنوان على الأبواب التالية:

* « المنح العالمية للقطاعات خارج الإدارة العمومية » : 15.000.000.000 دج

يمثل هذا التخصيص، الذي يسجل انخفاضا بقيمة 3.000.000.000 دج، مستوى الاحتياجات المعبر عنها سنة 2018.

* « تسوية النفقات المنجزة من قبل الصندوق

الوطني للتقاعد بعنوان الاشتراكات الناتجة عن

المصادقة على سنوات المساهمة في حرب التحرير الوطني»

3.840.000.000 دج

يسجل التخصيص الميزانياتي المقرر لسنة 2018، انخفاضا يقدر بـ 360.000.000 دج (أي - 8,57%) مقارنة بذلك المسجل في سنة 2017 و الذي يفسر بتعديل الاحتياجات المعبر عنها.

* « تعويض لفائدة ذوي حقوق الموظفين والأعوان

في وضعية التقاعد المتوفين إثر أعمال إرهابية

(دفع إلى الصندوق الوطني للتقاعد) » :

11.700.000 دج

سجلات الاعتمادات المقترحة لسنة 2018 لهذا العنوان ارتفاعا بقيمة 6.700.000 دج، حيث يعد ضروريا لتغطية الاحتياجات الفعلية المعبر عنها على أساس الوضعية الحقيقية للمدفوعات المنجزة في سنة 2016.

* «مساهمة لفائدة الصندوق الوطني لاحتياطات التقاعد» : 84.987.000.000 دج

تسجل الاعتمادات بعنوان هذا الباب تطبيقاً لأحكام المادة 30 من قانون المالية التكميلي لسنة 2006، المعدل والمتمم بأحكام المادة 89 من قانون المالية لسنة 2012. كذلك، يبلغ مستوى مساهمة الدولة في صندوق احتياطات التقاعد قيمة 84.987.000.000 دج لسنة 2018، و و يسجل ارتفاعاً يقدر بـ 37.719.000.000 دج مقارنة بالسنة المالية 2017. إن هذا الارتفاع ناجم عن مستوى ناتج الجباية البترولية المرتقب لسنة 2018، و الذي خصصت حصة 3% منه لهذا الصندوق.

هـ/ عقائد و تسخير المصالح : تسجل

بلغت الاعتمادات المقترحة لسنة 2018 بعنوان هذا الباب قيمة 6.550.000.000 دج، ممثلة تجديداً للتخصيصات المسجلة في سنة 2017.

أما فيما يتعلق بالتخصيص الميزانياتي لهذا العنوان فيوزع كما يأتي:

* «مراسلات رسمية و خدمات مقدمة لوزارة المالية من قبل المؤسسات المكلفة بالبريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية» : 6.500.000.000 دج

يمثل تخصيص هذا الباب التسديد للمؤسسات المكلفة بالبريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية، للتكفل بالنفقات الناتجة عن تخطيط المراسلات الرسمية للإدارات العمومية للدولة و كذا تلك الناتجة عن الخدمات المقدمة لإدارة المالية. كما أنه يتكفل بقيمة رسوم البرقيات الرسمية التي ترسلها الإدارات العمومية للدولة.

* «مصاريف النقل العسكري» : 50.000.000 دج

يوجه التخصيص المقترح بعنوان هذا الباب لتغطية مصاريف نقل المستخدمين و العتاد العسكري المنجز من قبل الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية، تطبيقاً للمرسوم رقم 188-77 المؤرخ في 17 ديسمبر 1977.

و/ نفقات مختلفة : 63.500.000 دج + (أي + 1,60 %)

يمثل هذا العنوان ارتفاعاً قدره 63.500.000 دج (أي + 1,60 %) مقارنة بالاعتمادات المفتوحة لسنة 2017، حيث انتقل من 3.974.000.000 دج إلى 4.037.500.000 دج سنة 2018.

نتج هذا الارتفاع أساساً عن تعديل الاعتمادات تبعاً للاحتياجات الفعلية المعبر عنها من قبل بعض الهيئات.

يتوزع التخصيص الإجمالي لهذا العنوان بين الأبواب التالية :

* «تسديد المبالغ المدفوعة للخزينة بعنوان تنفيذ المقررات القضائية الصادرة عن لجنة التعويضات لدى المحكمة العليا» : 200.000.000 دج

إن الاعتمادات المسجلة بعنوان تسوية الخزينة تمثل في سنة 2018 تجديداً للاعتمادات المسجلة في سنة 2017، و التي يسمح مستواها بتغطية التسديدات المنجزة (على أساس الوضعية عند 2016/12/31).

* «تسيير لجنة التنظيم و المراقبة لعمليات البورصة» : 67.000.000 دج

تسجل الاعتمادات المتعلقة بتسيير هذه الهيئة في سنة 2018 تجديدا لتخصيص سنة.

* «تسيير الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته» : 142.500.000 دج

يسجل التخصيص الميزانياتي المرتقب بعنوان مصاريف التسيير لهذه الهيئة لسنة 2018 انخفاضا قدره 7.500.000 دج (أي -5%) ناجم عن إعادة تعديل الاعتمادات حسب الاحتياجات المتعلقة بتسيير الهيئة المذكورة.

* «تسيير لجنة مراقبة عمليات الخوصصة» : 25.000.000 دج

يسجل التخصيص الميزانياتي المرتقب بعنوان مصاريف التسيير لهذه اللجنة في سنة 2018 انخفاضا يقدر بـ 4.000.000 دج (أي -13,79%) و يفسر بتعديل الاعتمادات حسب الاحتياجات المعبر عنها والتي، للتذكير، موجهة حصريا لتغطية نفقات المستخدمين.

الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة
بتكنولوجيات الإعلام و الاتصال و مكافحتها : 330.000.000 دج

إن الإعانة المقترحة لفائدة هذه الهيئة لسنة 2018 تسجل انخفاضا قدره 20.000.000 دج (-5,71%) و يفسر بتعديل الاعتمادات حسب الاحتياجات الفعلية المعبر عنها.

* «الهيئة الوطنية لترقية و حماية الطفولة» : 95.000.000 دج

إن هذه الهيئة المنشأة بموجب القانون رقم 15-12 المؤرخ في 15 جويلية 2015 المتعلق بالطفولة، باشرت مهامها ابتداء من السنة الجارية. كذلك، يقترح لسنة 2018 تخصيصا ميزانياتيا يقدر بـ 95.000.000 دج لتغطية المصاريف المرتبطة بتسييرها.

ي/ الاحتياطات : 58.346.434.000 دج - (أي - 32,35 %)

بلغ التخصيص الميزانياتي المرتقب بعنوان هذا الباب لسنة 2018 قيمة 122.002.000.000 دج مقابل 180.348.434.000 دج سنة 2017.

لتج هذا الانخفاض عن :

- تخفيض الاعتمادات المرتقبة بعنوان الاحتياطي المجمع للنفقات المحتملة. يسمح هذا الاحتياطي بتغطية النفقات غير المتوقعة للسنة المالية المذكورة متضمنا، علاوة على الاحتياطي للنفقات المحتملة، التخصيصات للتكفل بمساهمة الدولة في صندوق النفقة، الأثر المحتمل الناجم عن تقلبات الأسعار العالمية للقمح و مسحوق الحليب ، الاشتراكات المحتملة للجزائر بعنوان بعض المؤسسات المالية للاتحاد الافريقي ... الخ؛

- حذف الإحتياطي بقيمة 40 مليار دج الموجه لتغطية مصاريف هيئة الانتخابات التشريعية و المحلية لسنة 2017.

قائمة المراجع:

أولا: باللغة العربية

I- النصوص القانونية والتنظيمية:

أ/ الدساتير:

- 1- 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- التعديل الدستوري لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 18/89 المؤرخ في 28 فيفري 1989، المتضمن نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج.ر.ع 9 المؤرخ في 01/03/ 1989.
- 3- 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 08/12/ 1996.
- 4- التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ع 14 المؤرخ في 07 /03/ 2016.

ب/ القوانين العضوية:

- 1- القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ع 50 المؤرخ في 28/08/ 2016.
- 2- القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ع 53 المؤرخ في 2 /09/ 2018.

ج/ القوانين:

- 1- الأمر 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة، ج.ر.ع 58 المؤرخ في 13/07/1965.
- 2- الأمر 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، ج.ر.ع 108 المؤرخ في 31/12/1965.
- 3- الأمر 66-368 المؤرخ في 31 ديسمبر 1966 المتضمن قانون المالية لسنة 1967، ج.ر.ع 111 المؤرخ في 31/12/1966.
- 4- الأمر 67-90 المؤرخ في 17 جوان 1967 المتضمن قانون الصفقات العمومية، ج.ر.ع 52، المؤرخ في 27/06/1967.
- 5- الأمر 69-107 المؤرخ في 31 ديسمبر 1969 المتضمن قانون المالية لسنة 1970، ج.ر.ع 110 المؤرخ في 31/12/1969.
- 6- القانون رقم 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ع 10 المؤرخ في 04/03/1980.
- 7- القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، ج.ر.ع 28 ، المؤرخ في 10/07/1984.
- 8- القانون 88-05 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المعدل والمتمم للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ع 02 المؤرخ في 13/01/1988.
- 9- القانون 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ع 01 المؤرخ في 03/01/1990.
- 10- القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم، ج.ر.ع 35، المؤرخ في 15/08/1991.
- 11- القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، ج.ر.ع 53 المؤرخ في 04/12/1990.

- 12- مرسوم تشريعي رقم 92-04 المؤرخ في 11 أكتوبر 1992 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، ج.ر.ع 73 المؤرخ في 11/10/1992.
- 13- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، ج.ر.ع 39، المؤرخ في 23/07/1995.
- 14- الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج.ر.ع 48 المؤرخ في 03/09/1995.
- 15- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ع 39 المؤرخ في 23/07/1995.
- 16- القانون 2000/03 المؤرخ في 05 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، ج.ر.ع 48 المؤرخ في 06/08/2000.
- 17- الأمر 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل للأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ع 50 المؤرخ في 01/09/2010.
- 18- القانون 16-14 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016 المتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج.ر.ع 77 المؤرخ في 29/12/2016.
- 19- النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22 أوت 2017، ج.ر.ع 49 المؤرخ في 22/08/2017.

د/ المراسيم الرئاسية:

- 1- المرسوم 69-28 المؤرخ في 21 فيفري 1969 المتضمن تعديل توزيع اختصاصات وزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط فيما يتعلق بالمراقبة المالية، ج.ر.ع 18، المؤرخ في 20/02/1969.
- 2- المرسوم 71-259 المؤرخ في 19 أكتوبر 1971 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، ج.ر.ع 90 المؤرخ في 05/09/1971.
- 3- المرسوم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ع 10 المؤرخ في 04/03/1980.

- 4- المرسوم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ع 10 المؤرخ في 1980/03/04.
- 5- المرسوم 82-145 المؤرخ في 10 أبريل 1982 المنظم للصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، ج.ر.ع 15، المؤرخ في 1982/04/13.
- 6- المرسوم 82-238 المؤرخ في 17 جويلية 1982، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، ج.ر.ع 29 المؤرخ في 1982/07/20.
- 7- المرسوم رقم 85-202 المؤرخ في 06 أوت 1985، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج.ر.ع 33 المؤرخ في 1985/08/07.
- 8- المرسوم الرئاسي 377/95 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج.ر.ع 72 المؤرخ في 1995/11/26.
- 9- المرسوم الرئاسي 15/247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ع 50، المؤرخ في 2015/09/20.
- 10- المرسوم الرئاسي المؤرخ في 19 جانفي 2017 المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لنفقات التكاليف المشتركة من نفقات التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2017 ج.ر.ع 08 المؤرخ في 2017/02/09.

هـ/ المراسيم التنفيذية:

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 90-190 المؤرخ في 23 جوان 1990، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الاقتصاد، ج.ر.ع 26 المؤرخ في 1990/06/27.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، المعدل والمتمم، ج.ر.ع 43 المؤرخ في 1991/09/018.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المتعلق بإجراء تسخير الآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج.ر.ع 43 المؤرخ في 1991/09/18.

- 4- المرسوم التنفيذي 92-32 المؤرخ في 20 جانفي 1992 المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج.ر.ع 06 المؤرخ في 26/01/1992.
- 5- المرسوم التنفيذي 92-33 المؤرخ في 20 جانفي 1992 المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية وتحديد اختصاصاتها، ج.ر.ع 06 المؤرخ في 26/01/1992.
- 6- المرسوم التنفيذي 92-79 المؤرخ في 22 فيفري 1992 الذي خول المفتشية العامة للمالية صلاحية التقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ع 15 المؤرخ في 22/02/1992.
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ع 82 المؤرخ في 15/11/1992، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ج.ر.ع 67 المؤرخ في 19/11/2009.
- 8- المرسوم التنفيذي 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995، المحدد لصلاحيات وزير المالية، ج.ر.ع 15 المؤرخ في 19/03/1995.
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 95-55 المؤرخ في 15 فيفري 1995، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج.ر.ع 15 المؤرخ في 19/03/1995.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21 جويلية 1997 المحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، ج.ر.ع 48 المؤرخ في 23/07/1997.
- 11- المرسوم التنفيذي 98-40 المؤرخ في 01 فيفري 1998 المتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، ج.ر.ع 05 المؤرخ في 08/02/1998.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، ج.ر.ع 51 المؤرخ في 15/07/1998.

- 13- المرسوم التنفيذي رقم 03-42 المؤرخ في 19 جانفي 2003 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-313 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، ج.ر.ع 04 المؤرخ في 22/01/2003.
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، المعدل والمتمم، ج.ر.ع 75 المؤرخ في 02/12/2007.
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ع 50 المؤرخ في 07/09/2008.
- 16- المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج.ر.ع 50 المؤرخ في 07/09/2008.
- 17- المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، ج.ر.ع 50 المؤرخ في 07/09/2008.
- 18- المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22 فيفري 1996، يحدد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ع 14 المؤرخ في 04/03/2009.
- 19- المرسوم التنفيذي رقم 10-28 المؤرخ في 13 جانفي 2010 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية، ج.ر.ع 05 المؤرخ في 20/01/2010.
- 20- المرسوم التنفيذي رقم 11-75 المؤرخ 16 فيفري 2011 المحدد لصلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ع 11 المؤرخ في 20/02/2011.
- 21- المرسوم التنفيذي رقم 11-207 المؤرخ في 31 ماي 2011، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، ج.ر.ع 31 المؤرخ في 05/06/2011.

- 22- المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر.ع 64 المؤرخ في 27/11/2011.
- 23- المرسوم التنفيذي 17-47 المؤرخ في 19 جانفي 2017 المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة من نفقات التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2017.

و/ القرارات والمناشير:

- 1- المنشور الوزاري المؤرخ في 30 أفريل 1969، ج.ر.ع 45، المؤرخ في 24/05/1969.
- 2- القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 المحدد لمجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها الى فروع، المعدل والمتمم.
- 3- القرار المؤرخ في 05 ماي 2011 المحدد لإجراء الالتزامات الاحتياطية، ج.ر.ع 32 المؤرخ في 08/06/2011.
- 4- القرار المؤرخ في 02 جويلية 2012 المحدد لكيفيات تطبيق الرقابة في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ع 24 المؤرخ في 05/05/2013.
- 4- منشور صادر عن وزير المالية رقم 008 المؤرخ في 05/01/2016 يتعلق "بالالتزام بطلب بعنوان الإجراء المكيف".

II- الكتب و المؤلفات العامة:

- 1- برحمانى محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2015.
- 2- بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.

- 3- بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002.
- 4- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ط07، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.
- 5- حمدي سليمان، سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998.
- 6- خلاصي رضا، شذرات المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.
- 7- دنيدي يحيى، المالية العامة، ط02، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 8- رشيد الميساوي، المالية العامة، ط02، مطبعة سبارطيل، طنجة، المملكة المغربية، 2014.
- 9- زغدود علي، المالية العامة، ط04، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- 10- صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، ط02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- 11- عبد الكريم صادق و آخرون، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1986.
- 12- عسو منصور، قانون الميزانية العامة، ط01، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، المملكة المغربية، 2005.
- 13- قاسم ابراهيم الحسني، المحاسبة الحكومية والموازنة العامة، مؤسسة الوراق، عمان، الأردن، 1999.
- 14- قدوج حمامة، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 15- لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة-المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع - القاهرة، مصر، 2004.
- 16- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004.

- 17- مبارك صلاح الدين عبد المنعم، "المحاسبة الحكومية مدخل معاصر"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2008.
- 18- محمد ابراهيم عبد اللاوي، المالية العامة، ط01، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2017.
- 19- محمد حجازي، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، ط01، المكتب الجامعي الحديث، عمان، الأردن، 1992.
- 20- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، دمشق، سوريا، 2005.
- 21- محمد سعيد بوسعدية، مدخل الى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دار القصة للنشر، الجزائر، 2014.
- 22- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ط 04، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 23- مسعي محمد، المحاسبة العمومية، ط02، دار الهدى، الجزائر، 2003.
- 24- ناجي عبد النور، مبروك ساحلي، مقدمة في دراسة السياسة العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 25- يلس شاوش بشير، المالية العامة-المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

III- المقالات العلمية:

- 1- احمد يوسف السعيد، "أهمية المعايير الدولية للمحاسبة العمومية Ipsas في الإفصاح عن شفافية القوائم المالية لنظام المحاسبة العمومية"، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، ع18، جامعة البليدة، 2017.
- 2- آلان باريانت (Alain Pariente)، "مسعى الأداء المتحدر من القانون الأساسي المتعلق بالقوانين المالية: ماهي آفاقه"، مجلة القانون العام وعلم السياسة، ع، الجزائر، 2006.

- 3- بهى لطيفة، "آليات الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر"، مجلة الندوة للدراسات القانونية، ع01، جامعة الوادي، 2013.
- 4- بوجطو حكيم، "أسباب عصرنة نظام الموازنة العامة في الجزائر"، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، ع07، جامعة البليدة، 2013.
- 5- جابي أمينة هناء، "أهمية إصلاح المحاسبة العمومية من خلال التحول الى أساس الاستحقاق المحاسبي-تجربة نيوزيلندا والمملكة المتحدة"، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية ، ع08، جامعة أم البواقي، ديسمبر 2017.
- 6- جان ارتوي، "القانون الأساسي المتعلق بقوانين المالية دخل فعلا حيز التنفيذ في عام 2006"، مجلة القانون العام وعلم السياسة، ع05، الجزائر، 2006.
- 7- دواعر عفاف، "واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، ع03، جامعة عمار ثلجي الاغواط، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016.
- 8- سكوتي خالد، "دور الأمر بالصرف في مراقبة الميزانية"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، ع02، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2017.
- 9- ضريفي نادية، حاج جاب الله امال، "إصلاح النظام المحاسبي للدولة وفق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العمومي IPSAS"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، ع07، جامعة عمار ثلجي-الاغواط ، جانفي 2018.
- 10- ضريفي نوال، ضريفي الصادق، "دور تطبيق المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العام في عصرنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر"، مجلة الاستاذ الباحث، ع10، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جوان 2018.
- 11- غوثي سعاد، "البرلمان في النظام السياسي الجزائري"، مجلة ملتقى المؤسسات، وزارة العلاقات مع البرلمان، ع02، الجزائر، 2006.
- 12- فرنسيس كيرول، "هل يجب تعديل الدستور المالي الجديد من اجل المساهمة في إصلاح المالية العامة؟"، مجلة القانون العام وعلم السياسة، ع05، الجزائر 2006. (نسخة صادرة باللغة العربية عن شركة الجزائرية للكتاب).

- 13- لعمارة جمال، "تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة"، *مجلة العلوم الإنسانية*، ع01، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2001.
- 14- محمد براق، "الرقابة الداخلية في المؤسسات الاستشفائية"، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية*، ع04، جامعة الجزائر1، 1998.
- 15- محمد حركات، "نحو إستراتيجية جديدة لمراقبة المال العام في المغرب"، *المجلة المغربية للتدقيق و التنمية*، ع36، المملكة المغربية، 2013.
- 16- مقدم سعيد، "عقلنة اختيارات الميزانية"، *مجلة إدارة*، المدرسة الوطنية للإدارة، ع01، الجزائر، 1995.
- 17- يلس شاوش بشير، "التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية"، *مجلة الفكر البرلماني*، ع03، الجزائر، 2003.
- 18- يلس شاوش بشير، "صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة، حسابات التخصيص الخاص"، *مجلة الفكر البرلماني*، عدد خاص، الجزائر، 2003.

IV- مداخلات الملتقيات العلمية:

- 1- بن عزة محمد، مفهوم الإدارة بالأهداف في صياغة برامج الإنفاق العام ضمن ميزانية الدولة، ضرورة حتمية و منطلق لإرساء مبادئ الحوكمة، مداخله مقدمة في إطار الملتقى الوطني الثاني تحت عنوان: "متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة"، جامعة ألكلي محند اولحاج، البويرة، يومي 30-31 أكتوبر 2012.
- 2- بوكثير عبد الرحمان، أحكام الاطلاع على الوثائق الإدارية، مداخله مقدمة في إطار الندوة الوطنية تحت عنوان: "الآليات القانونية للحصول على المعلومة الإدارية في القانون المقارن"، كلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة المسيلة، 2016.
- 3- بوكساني رشيد، تخطيط واستخدام المال ومراقبته-دراسة حالة الجزائر-، مداخله مقدمة في إطار الملتقى العربي الأول تحت عنوان: "واجبات ومسؤوليات الموظف العام وحماية المال العام وورشة عمل حول آليات المتابعة المالية للحد من الفساد الوظيفي"، مراكش، المغرب، 21-24 ديسمبر، 2008.

4- سامية فقير، دور الشفافية والمساءلة في تفعيل الرقابة المالية على إعداد وتنفيذ الميزانية العامة والحد من الفساد، مداخلة مقدمة في إطار ورشة عمل تحت عنوان: "الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2016.

5- صرامة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير العمومي، مداخلة مقدمة في إطار المؤتمر العلمي الدولي تحت عنوان: "الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، 08-09 مارس 2005.

6- ضريفي نادية، توسيع مجال قانون الصفقات العمومية وإعادة هيكلة وتنظيم إجراءات إبرام الصفقات العمومية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي تحت عنوان: "الصفقات العمومية وتقويضات المرافق العامة في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 والتشريعات المقارنة"، كلية الحقوق-جامعة المسيلة، يومي 18-19 أكتوبر 2016.

V- الرسائل الجامعية:

أ/رسائل الدكتوراه:

1- الجوزي فتيحة، الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازي بالجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2013-2014.

2- حبوش وهيبة، خصوصية سلطة رخصة الميزانية في ظل قانون المالية الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، كلية الحقوق، 2018.

3- حنيش احمد، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي دراسة حالة الجزائر (2000-2014)، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية، 2015-2016.

4- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر - باتنة، كلية الحقوق العلوم السياسية، 2009-2010.

- 5- خصري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2014-2015.
- 6- دردوري لحسن، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر- تونس، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر - بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية، 2013-2014.
- 7- ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة-كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/2014.
- 8- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، كلية الحقوق، 2011.
- 9- سالمى ياسين، الإصلاح الإداري أداة لترشيد الإنفاق العمومي-دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية، 2014/2015.
- 10- سويقات احمد، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2015.
- 11- شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر-دراسة حالة الجزائر 2000-2010، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية، 2011/2012.
- 12- شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد بوقرة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية، 2013/2014.
- 13- ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية-حالة عقود امتياز-، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2011/2012.
- 14- عقون سعاد، مساهمة نظام مراقبة التسيير في عصنة التسيير العمومي-دراسة حالة الجماعات المحلية-البلديات- في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية، 2014-2015.

- 15- عوالي بلال، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية-دراسة حالة المراقبة المالية لأقطاب بعض ولايات الوسط، أطروحة دكتوراه، جامعة البليدة02، كلية العلوم الاقتصادية، 2018/2017.
- 16- فنينش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2012.
- 17- مخلوف عقيلة، دور الحوكمة في ترشيد إدارة الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية، 2017/2016.

ب/ مذكرات الماجستير:

- 1- امجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2007/2006.
- 2- أمزال فاتح، حسابات التخصيص الخاص في النظام الميزاني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2009.
- 3- باهي مراد، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، د.ت.ن.
- 4- بجاوي بشيرة، الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية على المستوى المحلي، رسالة ماجستير، جامعة بومرداس، كلية الحقوق، 2012.
- 5- براهيم محمد، مصادر قانون المحاسبة العمومية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2013.
- 6- برطال حمزة، قانون المالية التكميلي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2009.
- 7- بن ناصر جبارة، فعالية الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة للحد من الفساد المالي-دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة المدية، كلية العلوم الاقتصادية، 2011-2010.

- 8- بوجطو حكيم، الموازنة العامة وآفاق العصرية-حالة الجزائر، رسالة ماجستير، المركز الجامعي بالمدية، معهد العلوم الاقتصادية، 2008/2007.
- 9- بوسطيلة سميرة، دراسة مفهوم التوازن الميزاني في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2013.
- 10- جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق، 2012-2011.
- 11- حدوش كريمة، مصادر قوانين الميزانية و المالية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2017/2016.
- 12- حوامرية فلة، الإطار القانوني للميزانية متعددة السنوات في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2013.
- 13- دواعر عفاف، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2013/2012.
- 14- سكوتي خالد، الدور التكاملي بين أعوان الخزينة واعون التنفيذ في مراقبة وتنفيذ الميزانية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2013/2012.
- 15- قاوي السعيد، النظام القانوني للمحاسبة العمومية في الجزائر بعد 1989، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2012.
- 16- قيتوش فاطمة الزهراء، ميزانية التسيير في الجزائر اثر التحولات الاقتصادية 1970-2001، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، 2000-2001.
- 17- مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية، 2011/2010.

VI- وثائق مختلفة:

- 1- دليل وزارة المالية، وزارة المالية خمسون سنة من الانجاز، الجزائر، 2012.
- 2- دليل الرقابة المالية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، دليل الرقابة على الأداء، الجزء العاشر.
- 3- دليل ميزانية المواطن لسنة 2016، وزارة الاقتصاد والمالية، المملكة المغربية 2016.
- 4- دليل وزارة المالية والاقتصاد حول مضمون القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية، المملكة المغربية 2016.
- 5- معجم المصطلحات الخاصة بتوجيهات الانتوساي للرقابة المالية، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة "إنتوساي".
- 6- الدليل الصادر عن وزارة المالية والخصوصية للمملكة المغربية وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة المعنون بـ: "إصلاح الميزانية- المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي" سنة 2005.
- 7- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الجلسة العلنية لمناقشة مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2016.
- 8- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الجلسة العلنية لمناقشة مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

I - Les Ouvrages :

- 1- Anthony (R), Daarden (J), **La fonction contrôle de gestion**, Publi-Union Editions, Paris 1993.
- 2- Aurélien Baudu, **Droit des finances publiques**, 1^{ère} éd, Dalloz, Paris, 2015.
- 3- Bissaad Ali, **Comptabilité publique: Budgets, Agents et Comptes**, Polycopié pour les étudiants de Ecole Nationale des Impôts, 1^{ère} éd, Algérie, 2001.

- 4- Bissaad Ali, **Droit de la comptabilité publique**, Edition Houma, Alger, 2004.
- 5- Bernard Perret, **L'évaluation des politiques publiques**, Edition la découverte, Paris, 2001.
- 6- Bernard Plagnet, **Droit Public**, T 02, 04^{ème} éd, Dalloz, France, 1997.
- 7- C.Waline, P.Desrousseaux, B.Pellé, **Contrôle et évaluation des finances publiques**, La documentation française, France, 2009.
- 8- N. Lagasse, X.Baeselen, **Le droit d'enquête parlementaire**, Bruylant, Bruxelles , 1980.
- 9- Philippe Ardant, **Institutions politiques et droit constitutionnel**, 16^{ème} éd, L.G.D.J, Collection Delta , Paris, 2004.
- 10- Pierre Avril, Jean Gicquel, **Droit parlementaire**, 2^{ème} éd, Edition Montchrestien, France, 1996.
- 11- Pierre Lalumiere, **Les finances publiques**, 7^{ème} éd, Armand Colin Collection, Paris, 1983.
- 12- Jaque Magnet, **Les Comptables Publics**, L.G.D.J, Paris, 1995.
- 13- Jean Claude Martinez , Pierre Di Malta, **Droit Budgétaire**, 03^{ème} éd, Collectif Litec, France, 1999.
- 14- Maurice Duverger, **Finances Publiques**, P.U.F, Paris, 1988.
- 15- M. Bouvier, M. Christine Esclassan, J. Pierre Lassale, **Finances Publiques**, 8^{ème} éd, L.G.D.J, Paris, 2006.
- 16- Claude Collot, **Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale (1830-1962)**, CNRS-OPU, 1987.
- 17-Denideni (Y), **La Pratique Du Système Budgétaire De L'état En Algérie**, O.P.U, Alger, 2002.
- 18- Gérard Terrien, **Finances Publiques**, Edition Foucher , France , 2006/2007.

- 19- Jacques Lambert, **Manuel de législation algérienne**, édition la maison des livres et librairie des facultés, Alger, 1952.
- 20- Jean Claude Martinez, Pierre Dimalta, **Droit budgétaire**, 3^{ème} éd, Collectif Litec, Paris, France, 1999.
- 21- J.Morand-deviller, **Droit administratif**, 12^{ème} éd, Montchrestien, l'extenso éditions, Paris, 2011.
- 22- Michel Bouvier, **Finances publiques**, 9^{ème} éd, L.G.D.J, Paris, 2008.
- 23- Mohamed Harakat, **Les finances publiques a l'épreuve de la transparence et de la performance**, Maroc, 2010.
- 24- Yelles Chaouche (B), **Le budget de l'Etat et des Collectivités Locales**, O.P.U, Alger, 1990.

II - Les Revues :

- 1- Abdelaziz Lamghari, "Crise et rapports entre gouvernement et parlement au Maroc, «L'institution parlementaire au Maroc»", **Publications de la revue marocaine d'administration locale et développement**, série « Thèmes actuels », n°23, 1^{ère} éd, 2000, Maroc.
- 2- BENAÏSSA Saïd, "Le contrôle des dépenses publiques en Algérie", **Revue du centre maghrébin d'études et de recherches administratives «INTEGRATION »** n°13, Algérie, 1980.
- 3- Bernadette Malgorn, "La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la déconcentration", **Revue française d'administration publique** 2006/1 (n°117), Article disponible en ligne à l'adresse :[http:// www.Cairn.info / Revue- française- d-administration- publique- 2006-1-page- 113.htm](http://www.Cairn.info / Revue- française- d-administration- publique- 2006-1-page- 113.htm).
- 4- Christiaens et al, "Impact of IPSAS on reforming governmental financial information systems: a comparative study International", **Review of Administrative Sciences**, 76(3), 2011.

5- Dominique Taddéi, "Transformer les finances publiques", **Revue de Mouvements** 2006/3(n°45-46), Article disponible en ligne à l'adresse: [http://www.Cairn.info/revue – Mouvements- 2006-3-page-175](http://www.Cairn.info/revue-Mouvements-2006-3-page-175).

6-Marie-Christine-Esclassan,"un phénomène international:l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique", RFFP N°101, L.G.D.J, France, 2008.

7- 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.

8- Michel Lascombe, Xavier Vandendriessche, "La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques", **Revue française d'administration publique**, 2006/1 (n°117). Article disponible en ligne à l'adresse :[http://www.Cairn.info/Revue- française- d-administration- publique- 2006-1-page- 131.htm](http://www.Cairn.info/Revue-française-d-administration-publique-2006-1-page-131.htm).

9- Mohamed Harakat, "Gouvernance et évaluation des politiques publiques: essai sur le rôle du parlement dans l'évaluation de l'action publique au Maroc", **Revue Marocaine d'Audit et de développement**, n°6, Maroc, 2005.

10- Per Laegreid, Paola Mattei, "Introduction: La réforme de l'État-providence et les implications pour l'imputabilité dans une perspective comparative", **Revue Internationale des Sciences Administratives** 2013/2 (Vol.79), p203-207. Article disponible en ligne à l'adresse: [http://www.Cairn.info/Revue- Internationale- des- Sciences- Administratives-2013-2-page-203.htm](http://www.Cairn.info/Revue-Internationale-des-Sciences-Administratives-2013-2-page-203.htm).

11- Philip Seauin, "La cours des comptes et le parlement", **Revue française des fiances publiques**, n° 59, France, 1997.

12- Yahia Dénidéni," La Genèse de la loi organique du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances Algériennes", **Revue Algérienne des sciences juridiques et économiques et politiques**, n°2, Algérie,1999.

13- Hanane el Amraoui, "La gestion axée sur les résultats au Maroc", **Revue Marocaine d'Audit et de développement** , n°25, Maroc,2008.

14- Jean-Christophe Savineau," La modernisation de la dépense publique vue d'en bas", RFFP,n°101, **L.G.D.J** ,France, 2008.

15- René J.Dupuy, "Les aspects juridiques du budget algérien", **Revue des sciences et de législation financière**, n° 42, France,1950.

16- Jacques Magnet," les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législative aperçu de droit comparé", RFFP, n°59, France,1997.

17- Michel Bouvier, "Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès", RFFP, n°103, **L.G.D.J**, France, 2008.

III - Les Thèses :

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

VI - Les lois :

1- La loi organique n° 2001-692 du 01 -08- 2001,relative aux loi des Finances, JORF du 02-08-2001,en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

2- La loi n° 47-1853 du 20 septembre 1947, portant statut organique de l'Algérie.

3- L'ordonnance du 2 janvier1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

4- La loi du 31 décembre 1962, J.O.R.A , n°02 du 11 janvier 1962.

5- Loi de finances pour 1963, n°62-155, J.O.R.A, n°11, du 31décembre 1962.

6- Décret n°50-1413 du 13 novembre 1950 portant règlement d'administration publique relatif au régime financier de l'Algérie.

7- Le décret n° 63-127 du 19 avril 1963 portant organisation du ministère des finances, J.O.R.A n°23 du 19 avril 1963.

8- Le décret n° 64-57 du 10 février 1964 modifiant la compétence du contrôle financier de l'état, J.O.R.A n°14 du 14 février 1964.

9- Décret n°64-103 du 26 mars 1964, portant organisation de la commission centrale des marchés, J.O.R.A, n°27 du 31 mars 1964.

V - Les documents :

1- Ministère des Finance , Projet de modernisation des systèmes budgétaires, rapport sur les options de budgétisation, sous composante 1.1 budgétation pluriannuelle, Avril 2005.

2- Ministère de finance, organisation, mission des services comptables et reformes et reformes initiées, conférence de presse, Algérie, 04 février 2013.

3- Stratégie en mise en œuvre de la reforme budgétaire en Algérie (2007-2010), synthèse projet de la modernisation des système budgétaires, ministère de la finances, Alger, octobre 2006.

4- Projet d'instruction générale sur la comptabilité de l'Etat (règle de fonctionnement des comptes du plan comptable de l'Etat de la classe 1 à 4), Direction Générale de la Comptabilité Publique, décembre 2004.

5- IPSASB , « Normes comptables internationales pour le secteur public » , 2005.

IV- Sites Web:

1- <http://www.internationalbudget.org>.

2- <https://www.finances.gov.ma>.

3- www.issai.org.

4- www.mf.gov.dz.

5- www.gbo.tn.

6- <http://www.imf.org>.

7- <http://www.ocde.org>

فهرس المحتويات

1.....	مقدمة عامة
13.....	الفصل الأول: محدودية ميزانية الوسائل في ظل تطور ميزانية الدولة
13.....	المبحث الأول: تطور مفهوم الميزانية
14.....	المطلب الأول: ارتباط مفهوم الميزانية بتطور وظائف الدولة
15.....	الفرع الأول: أهداف الميزانية في ظل الدولة الحارسة
17.....	الفقرة الأولى: المفهوم الكلاسيكي لميزانية الدولة
24.....	الفقرة الثانية: خصائص الميزانية الكلاسيكية
26.....	الفرع الثاني: تطور أهداف الميزانية في ظل الدولة المتدخلة
27.....	الفقرة الأولى: تزايد حجم ميزانية الدولة الحديثة
33.....	الفقرة الثانية: مضمون وهيكل الميزانية الحديثة
37.....	المطلب الثاني: تطور نظام الميزانية في الجزائر
38.....	الفرع الأول: اثر المالية الاستعمارية على النظام الميزاني الجزائري
39.....	الفقرة الأولى: ميزانية الجزائر أثناء الفترة الاستعمارية
44.....	الفقرة الثانية: ميزانية الدولة الجزائرية غداة الاستقلال
52.....	الفرع الثاني: هيكل ميزانية الدولة في ظل القانون 84-17
53.....	الفقرة الأولى: الدوافع السياسية والقانونية لتأطير المالية العمومية
56.....	الفقرة الثانية: دور القانون 84-17 في تأطير المالية العمومية
60.....	المبحث الثاني: منطق الوسائل في إعداد نفقات التسيير
62.....	المطلب الأول: إعداد نفقات التسيير
62.....	الفرع الأول: مجال نفقات التسيير
63.....	الفقرة الأولى: المقصود بنفقات التسيير
67.....	الفقرة الثانية: توسع مجال نفقات التسيير
72.....	الفرع الثاني: محدودية المنهج الكلاسيكي في تقدير نفقات التسيير
73.....	الفقرة الأولى: غياب منطق الأهداف في تقدير نفقات التسيير

76	الفقرة الثانية: محدودية الإجراءات المتعلقة بإعداد نفقات التسيير
79	المطلب الثاني: غياب الشفافية في هيكلية و تقديم نفقات التسيير
80	الفرع الأول: غموض الأهداف في ظل التقسيم الإداري لنفقات التسيير
81	الفقرة الأولى: الأهداف الرقابية في ظل التقسيم الإداري
87	الفقرة الثانية: اختلالات التقسيم الإداري لنفقات التسيير في النظام الجزائري
90	الفرع الثاني: محدودية الملاحق التفسيرية في تحديد أهداف الميزانية
91	الفقرة الأولى: أهمية الملاحق التفسيرية
93	الفقرة الثانية: ضرورة تحديث الملاحق التفسيرية
98	الفصل الثاني: توسيع نطاق الرقابة المالية من خلال عصنة نظام الميزانية
99	المبحث الأول: حدود الرقابة المالية الكلاسيكية
99	المطلب الأول: تطور أهداف الرقابة المالية
100	الفرع الأول: أهداف الرقابة في ظل المالية الكلاسيكية
101	الفقرة الأولى: تقوية سلطة البرلمان في المجال المالي
105	الفقرة الثانية: ضمان احترام الرخصة المالية والتخصيصات الميزانية
108	الفرع الثاني: أهداف الرقابة في ظل المالية الحديثة
109	الفقرة الأولى: عقلنة الرقابة البرلمانية في المجال المالي
114	الفقرة الثانية: تدعيم رقابة المطابقة بمراقبة نوعية التسيير
118	المطلب الثاني: تطور الرقابة المالية في النظام الميزاني الجزائري
119	الفرع الأول: التدرج في توسيع أجهزة وهيئات الرقابة المالية
119	الفقرة الأولى: استمرار أجهزة الرقابة الداخلية في مراقبة المالية العمومية
123	الفقرة الثانية: استحداث هيئات للرقابة الخارجية على الأموال العمومية
127	الفرع الثاني: إطار قانوني لا يكرس أهداف الرقابة المالية الحديثة
127	الفقرة الأولى: حدود الرقابة المالية من خلال أحكام القانون 84-17
133	الفقرة الثانية: حدود الرقابة المالية من خلال أحكام قانون المحاسبة العمومية
136	المبحث الثاني: تكريس مراقبة نوعية التسيير في إطار إصلاح نظام الميزانية

المطلب الأول: إصلاح أنظمة الميزانية في التشريع المقارن	136
الفرع الأول: المعايير الدولية المتعلقة بإصلاح نظام الميزانية	137
الفقرة الأولى: إصلاح نظام الميزانية من منظور: FMI و OCDE	138
الفقرة الثانية: إصلاح نظام الميزانية في فرنسا من خلال LOLF	144
الفرع الثاني: إصلاح نظام الميزانية في تونس والمغرب	148
الفقرة الأولى: إصلاح نظام الميزانية في تونس	148
الفقرة الثانية: إصلاح نظام الميزانية في المغرب	152
المطلب الثاني: مساعي إصلاح نظام الميزانية في الجزائر	156
الفرع الأول: مباشرة إصلاحات هيكلية على مستوى وزارة المالية	157
الفقرة الأولى: إعادة تنظيم المديرية العامة للميزانية و توسيع صلاحياتها	158
الفقرة الثانية: إطلاق مشروع عصنة نظام الميزانية	162
الفرع الثاني: التوجه نحو إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية	167
الفقرة الأولى: مبررات تأطير المالية العمومية بموجب قانون عضوي	167
الفقرة الثانية: مساهمة القانون العضوي 15/18 في إصلاح الرقابة المالية	171
الفصل الأول: الرقابة الداخلية على تنفيذ الميزانية هي رقابة مطابقة	179
المبحث الأول: آليات الرقابة الداخلية من خلال قواعد المحاسبة العمومية	180
المطلب الأول: خصوصية الوظيفة الرقابية لأعوان تنفيذ الميزانية	181
الفرع الأول: مكانة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي	182
الفقرة الأولى: مكانة الأمر بالصرف	182
الفقرة الثانية: مكانة المحاسب العمومي	190
الفرع الثاني: مجال تدخل المراقب المالي	196
الفقرة الأولى: تنظيم مصالح المراقبة المالية ومجال رقابة النفقات الملتمزم بها	197
الفقرة الثانية: مساهمة المراقب المالي في تجسيد رقابة تقييم الأداء	201
المطلب الثاني: ضرورة تحديث النظام المحاسبي للدولة	206
الفرع الأول: تدعيم محاسبة الصندوق بمحاسبة الاستحقاق	207

208	الفقرة الأولى: المقصود بمحاسبة الصندوق.....
209	الفقرة الثانية: المحاسبة على أساس الاستحقاق
215	الفرع الثاني: مساعي المشرع الجزائري في إصلاح نظام المحاسبة العمومية.....
215	الفقرة الأولى: التوجه نحو إعداد مشروع مخطط محاسبي جديد
217	الفقرة الثانية: متطلبات إدماج معايير المحاسبة الدولية في نظام المحاسبة الجزائري....
219	المبحث الثاني: خصوصية الرقابة المالية في مجال الصفقات العمومية
221	المطلب الأول: الرقابة الداخلية ولجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض
222	الفرع الأول: تشكيلة اللجنة وقواعد سير عملها
222	الفقرة الأولى: تشكيلة اللجنة وشروط العضوية.....
225	الفقرة الثانية: قواعد تنظيم وسير عمل اللجنة.....
227	الفرع الثاني: صلاحيات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وطبيعة مهامها.....
228	الفقرة الأولى: صلاحيات ومهام اللجنة في حصة فتح الأظرفة
230	الفقرة الثانية: صلاحيات ومهام اللجنة في حصة تقييم العروض
234	المطلب الثاني: الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية
235	الفرع الأول: تصنيف لجان الصفقات العمومية.....
235	الفقرة الأولى: لجنة الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة
242	الفقرة الثانية: اللجنة القطاعية للصفقات العمومية.....
244	الفرع الثاني: تنظيم و سير عمل لجان الصفقات العمومية وإجراءات منح التأشيرة
244	الفقرة الأولى: تنظيم و سير عمل لجان الصفقات العمومية
246	الفقرة الثانية: إجراءات منح التأشيرة.....
248	الفصل الثاني: ضرورة توجيه هيئات الرقابة العليا نحو مراقبة نوعية التسيير.....
249	المبحث الأول: الأجهزة العليا للرقابة المالية بين توسيع الصلاحيات وغياب الفعالية ...
250	المطلب الأول: الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية
251	الفرع الأول: إعادة هيكلة وتنظيم المفتشية العامة للمالية.....
252	الفقرة الأولى: الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.....

257	الفقرة الثانية: المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية
260	الفرع الثاني: توسيع صلاحيات المفتشية العامة للمالية نحو مراقبة نوعية التسيير
260	الفقرة الأولى: توسيع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية
263	الفقرة الثانية: إجراءات الرقابة والنتائج المترتبة عنها
269	المطلب الثاني: صلاحيات مجلس المحاسبة في مراقبة نوعية التسيير
270	الفرع الأول: مجلس المحاسبة ومشكلة الاستقلالية
271	الفقرة الأولى: مجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية
276	الفقرة الثانية: هيكلية وتنظيم مجلس المحاسبة
280	الفرع الثاني: إطار ممارسة مجلس المحاسبة لمراقبة نوعية التسيير
281	الفقرة الأولى: إجراءات الرقابة
283	الفقرة الثانية: نتائج الرقابة
289	المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية
290	المطلب الأول: الرقابة الآنية للبرلمان على تنفيذ الميزانية
290	الفرع الأول: توجيه الأسئلة وطلب الاستجواب
291	الفقرة الأولى: الأسئلة الشفوية والكتابية
294	الفقرة الثانية: استجواب الحكومة
297	الفرع الثاني: لجان التحقيق البرلماني
297	الفقرة الأولى: تشكيل وعمل لجان التحقيق
300	الفقرة الثانية: تقييم إجراء التحقيق البرلماني
302	المطلب الثاني: الرقابة البعدية للبرلمان على تنفيذ الميزانية
303	الفرع الأول: مناقشة بيان السياسة العامة
304	الفقرة الأولى: مفهوم بيان السياسة العامة
307	الفقرة الثانية: مراقبة تنفيذ الميزانية من خلال إجراء ملتزم الرقابة
309	الفرع الثاني: المصادقة على قانون تسوية الميزانية
311	الفقرة الأولى: المقصود بقانون تسوية الميزانية

315	الفقرة الثانية: التحديات الجديدة لقانون تسوية الميزانية
326	الخاتمة:
333	قائمة الملاحق
334	قائمة المراجع:
355	فهرس المحتويات