

جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

الرّقابة القانونيّة على تنفيذ ميزانيّة الدّولة في ضوء القانون 07-23.

مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماستر في الحقوق
تخصص: الدّولة والمؤسّسات.

تحت إشراف الأستاذ:

د. خداوي محمد

من إعداد الطالبين:

مغيث محمد عبد الكريم

راجي ياسين

أعضاء لجنة المناقشة

رئيساً	جامعة سعيدة	الدكتور بلعابد عيدة
مشرفاً ومقرراً	جامعة سعيدة	الدكتور خداوي مُحمّد
عضواً	جامعة سعيدة	الدكتور حمادو فاطيمة

السنة الجامعية: 2024-2025

جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

الرّقابة القانونيّة على تنفيذ ميزانيّة الدّولة في ضوء القانون 07-23.

مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماستر في الحقوق
تخصص: الدّولة والمؤسّسات.

تحت إشراف الأستاذ:
د. خداوي محمد

من إعداد الطالبين:
مغيث محمد عبد الكريم
راجحي ياسين

أعضاء لجنة المناقشة

رئيساً	جامعة سعيدة	الدكتور بلعابد عيدة
مشرفاً ومقرراً	جامعة سعيدة	الدكتور خداوي مُجّد
عضواً	جامعة سعيدة	الدكتور حمادو فاطيمة

السنة الجامعية: 2024-2025

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

إلى روح الفقيه الطيب الراحل خدائي شيخ،
الذي أفنى حياته في خدمة الوطن والإنسانية من خلال واجبه
النبيل في صفوف الحماية المدنية.
أهدي هذا العمل تخليداً لذكراه العطرة، ووفاءً لروحه الطاهرة.
رحمك الله رحمة واسعة، وجعل مثواك الجنة .

إهداء

إلى من كانت دعواتهما سر توفيقتي،
إلى والديّ العزيزين،
أهدي هذا الجهد تقديراً وعرفاناً لما بذلتماه من أجل مستقبلتي .
وإلى الأنتسة علالي فاطمة الزهراء .

راجحي ياسين

إلى والديّ الحبيين، نبع الحنان، وسند الطريق...
لكما كل الحب، وكل نجاح أحق أن يُهدى إليكم .

مغيث محمد عبد الكريم

شكر وتقدير

قال تعالى: ﴿لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ﴾

نشكر الله و نحمده حمداً كثيراً مباركاً على هذه النعمة الطيبة والنافعة نعمة العلم والبصيرة.

نتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان للأستاذ الفاضل خدائي محمد، المشرف الكريم، على جهوده القيّمة وتوجيهاته السديدة طيلة فترة الإشراف، لقد كان لنا دعمه المتواصل، وملاحظاته البناءة، وتفانيه في العمل الأثر الكبير في إنجاح هذا المسار، فله منا كلّ الاحترام والتقدير.
جزاك الله خير الجزاء، ووفقك في مسيرتك العلمية والمهنية.

مقدمة

تُعتبر الميزانية العامة للدولة الأداة الأساسية التي تُجسد من خلالها السياسات الاقتصادية والاجتماعية، كما تُعد التعبير المالي عن خطة عمل الحكومة خلال سنة مالية معينة، حيث يتم تحديد النفقات العامة التي ستلتزم بها الدولة لتبحث عن الإيرادات العامة التي تغطيها (الاقتصادية، السيادية، الائتمانية). وتمثل الميزانية بذلك الوسيلة التي تُترجم بها الأهداف السياسية للدولة إلى برامج عملية قابلة للتنفيذ، علماً أن النفقات العامة سمة من سمات الدولة الحديثة وهي تعبير عن الدور الاجتماعي لهذه الدولة.

وبما أن ميزانية الدولة جزء من المال العام وبالنظر إلى أهمية وضخامة الاعتمادات المالية المبندة في الميزانية خصوصاً في باب النفقات فإن جل التشريعات الحديثة تضع اجراءات معينة لتنفيذها بما يحقق الفاعلية في الإنفاق العام خصوصاً كما تضع آليات قانونية رقابية الغرض منها تحقيق المشروعية في التصرفات المالية لأجهزة الدولة والشفافية والحوكمة، فالجانب التنفيذي للميزانية يستوجب رقابة صارمة لضمان الالتزام بالقوانين واللوائح، والتأكد من حسن استعمال المال العام. وتكمن أهمية الرقابة القانونية في دورها الأساسي في تكريس مبدأ الشفافية والمساءلة، وهو ما تسعى الدول الحديثة إلى تحقيقه عبر منظومة رقابية فعّالة تشمل مختلف مراحل تنفيذ الميزانية.

وفي الجزائر، عرف النظام المالي جملة من الإصلاحات، أبرزها صدور القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2018، المتعلق بالقوانين المالية، والذي جاء ليكرس مبادئ الحوكمة، ويُعزز آليات الرقابة والشفافية في إدارة المال العام، تماشياً مع التحولات الاقتصادية ومقتضيات الدولة الحديثة. بالإضافة إلى القانون 07-23 المؤرخ في 21 يونيو 2023 والمتضمن قواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي ونصوصه التطبيقية.

وجاءت الدراسة لتطرح إشكالية التالية: ما هي أهمية الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة؟

إشكالية يمكن تفكيكها إلى أسئلة فرعية نذكر من بينها:

- ما هو الإطار المفاهيمي للميزانية العامة والرقابة القانونية؟
- كيف يتم إعداد وتنفيذ الميزانية العامة في النظام المالي الجزائري؟
- ما هي الأجهزة المخوّلة قانوناً بممارسة الرقابة على تنفيذ الميزانية؟
- ما التعديلات التي جاء به القانون العضوي 07-23 في مجال الرقابة على تنفيذ الميزانية؟

— إلى أي مدى تسهم هذه الرقابة في ترشيد الإنفاق وتحقيق الشفافية المالية؟

وللإجابة على هذه الأسئلة وغيرها طرح الباحثان فرضيتان أساسيتان:

الفرضية الأولى: أرسى القانون 07-23 قواعد علمية للرقابة على تسيير الميزانية وشفافية استعمال المال العام من قبل أجهزة الدولة.

الفرضية الثانية: لا تلعب الرقابة التي أسس لها المشرع الجزائر الدور الفعال في حسن تسيير المال العام والحفاظ عليه من خلال قواعد تسيير الميزانية.

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية الموضوع في تبيان مدى أهمية ودور الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة من خلال عدّة أساليب أهمّها مذكورة في القانون 07-23 المتضمّن قواعد المحاسبة العموميّة والأطراف المختصّة التي تقوم بترشيد الإنفاق الحكومي وتحقيق أهدافه، والإسهام في تقليص عجز الموازنة العامة.

دوافع اختيار الموضوع:

جاء اختيارنا لهذا الموضوع انطلاقاً من الاعتبارات التالية:

- أسباب شخصيّة: تتعلّق بالرغبة في تنمية المعرفة الذاتيّة في تسيير المال العام والأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية.
- إثراء مكتبتنا بالكم المعرفي من الجانب القانوني للميزانية العامة.

طرح الإشكاليّة:

فرضيات البحث:

للإجابة على الإشكاليات المطروحة يستدعي ذلك صياغة الفرضيات التّالية:

- قد تكون الرقابة القانونية على تنفيذ الميزانية في الجزائر فعالة نظرياً، لكن تعترضها تحديات في التطبيق العملي، خاصة على مستوى الأجهزة الرقابية.

- القانون العضوي 23-07 جاء لتعزيز شفافية ونجاعة تنفيذ الميزانية، من خلال إرساء قواعد جديدة للرقابة والالتزام بالنتائج، لكنه لا يزال بحاجة إلى آليات ميدانية أكثر فاعلية لضمان تجسيده.
- ضعف التنسيق بين مختلف أجهزة الرقابة (البرلمان، مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية...) قد يُقلل من فعالية الرقابة القانونية في تحقيق أهدافها.
- الرقابة القانونية يمكن أن تسهم في ترشيد الإنفاق العام وتحسين الأداء المالي للدولة، إذا ما تم تطبيق نصوص القانون العضوي 23-07 بصرامة وشفافية.

منهج الدراسة:

للإلمام بجوانب البحث ارتأينا اتباع المناهج التالية:

- المنهج الوصفي: استخدمنا فيما يتعلق بالمفاهيم التي تمحورت حول الميزانية العامة ومختلف أهمياتها.
- المنهج التحليلي: باستخدامنا لمختلف المراجع ذات العلاقة بموضوع الدراسة، سواء كانت كتب أو رسائل ماجستير، النصوص القانونية خاصة المتعلقة بالمالية، البحوث والدراسات والمقالات المنشورة في المجالات. ووظف الباحثان المقاربة القانونية

صعوبات البحث:

1. صعوبة الحصول على مراجع حديثة تتعلق بالقانون العضوي رقم 23-07، بالنظر إلى حداثة صدوره، حيث لم تُغطَّه بعد الدراسات الأكاديمية والبحوث الجامعية بشكل كافٍ، ما اضطر الباحث إلى الاعتماد على النص القانوني ذاته .
2. تشعب وتداخل المفاهيم المرتبطة بالرقابة، خاصة ما بين الرقابة الإدارية، السياسية، القضائية، مما استدعى جهودًا إضافية في ضبط طبيعتها القانونية.

أقسام البحث:

الفصل الأوّل: أخذناه لدراسة الميزانيّة والرّقابة من الجوانب النّظرية والذي حمل عنوان "الإطار النّظري للميزانيّة والرّقابة".

الفصل الثّاني: حمل الإطار التنفيذي والرقابي للميزانية العمومية .

الفصل الأول

الإطار النظري للميزانية والرقابة.

تعتبر الميزانية من الوسائل الهامة التي تتدخل بها الدولة في الحياة الاقتصادية والمالية وكذلك الاجتماعية، وتؤدي بدورها إلى تحديد ما يمكن وما يجب تغطيته من نفقات، وما يجب تحقيقه من إيرادات، ويتم ذلك بدورة الميزانية العامة، وبالنظر إلى أهمية اعتماداتها المالية فإن ذلك يؤدي إلى بروز آلية فعّالة في الوقت الحالي تسمى بالرقابة التي تدخل في جميع المجالات والميادين، سواء كانت اقتصادية أو سياسية، ولكي تظهر الصورة جليّةً أمامنا وضعنا هذا الفصل لتتناول الميزانية والرقابة من جوانبها النظرية.

المبحث الأول: الإطار العام للميزانية.

الميزانية هي الصورة المالية للدولة في ظلّ تطور دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية، ونظراً لما أصبحت مهمة في تحقيق الأهداف المسطرة من قبل الدولة.

المطلب الأول: ماهية الميزانية.

تعتبر الميزانية عن صورة الدولة الحديثة نتيجة تطورها التاريخي الطويل، تميزت بسعيها لتحقيق الأهداف الاجتماعية، السياسية والاقتصادية للمجتمع.

الفرع الأول: نشأة الميزانية.

لمعرفة نشأة الميزانية يجدر بنا معرفة ودراسة والاطلاع على تاريخ المالية. لم يكن مفهوم المالية العامة في عصرنا الحديث بمعنى توزيع الأعباء للقيام بالإنفاق على الخدمات اللازمة معروفاً منذ وجود الحكومات ولكنه يرجع إلى وقت قريب. ففي العصور الوسطى (عهد الاقتطاع والملكية المطلقة)، كان الحاكم هو الدولة فاختلفت ماليته بماليتها، وكان ينفق على الدولة كما ينفق على أهله وعشيرته، إذ لم يكن هناك فرق (تفريق) بين المنحة المالية الخاصة للحاكم وذمة دولته، معتمداً على التسخيرة في حصوله على الخدمات، بجانب اعتماده على الاستيلاء والمصادرة إذا احتاج إلى الأموال، ونتيجة لذلك تحمّل الشعب عبئ نزواته وتمتع الأشراف ورجال الدين بالامتيازات، كالإعفاء من الضرائب، فأصبح جميع أفراد الشعب عدا هذه الطبقة مهملاً لا صوت له، عبيداً وملتصقين بالأرض¹.

¹ عبد الكريم صادق بركات، حامد عبد المجيد دراز، يونس أحمد البطريق، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1986، ص11.

بلغت الرأسمالية الصناعية ذروتها في القرن التاسع عشر، وساهمت مساهمة فعّالة في التّقدم الاقتصادي ورفع مستوى المعيشة، ولكن منذ نهاية هذا القرن بدأت معالم التناقض الداخلي ترتسم لأسباب عديدة.

وتعدّ الحرب العالمية الأولى نهاية مرحلة تؤمن بالنظام الطبيعي، وبداية لمرحلة جديدة تتميز أساساً بازدياد وظائف الدولة التي بلغت مداها خلال الحرب العالمية الثانية وما بعدها، إلا أن تدخل الدولة كان قليلاً في البدء، وكان القصد منه هو الحد من الآثار البيئية للنظام الحر والتخفيف من مساوئه دون المساس به.

كذلك أصبحت الميزانية تؤثر في الاقتصاد القومي، وتتأثر بتقلباته نظراً لضخامة الإيرادات والنفقات¹.

غير أن الميزانية العامة التي عرفت في تلك الحقبة الزمنية الماضية، شكلها بسيط مقارنة بما هي عليه في الوقت الحاضر، و يرى معظم المفكرين المعاصرين أن فكرة الميزانية العامة كمفهوم علمي حديث ارتبط ارتباطاً وثيقاً بوجود الدولة الحديثة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات أي السلطة التنفيذية، التشريعية و القضائية، و لذلك فإن أول ظهور للميزانية العامة بمفهومها الحديث كان في إنجلترا، ثم انتقلت إلى باقي الدول الأوروبية الأخرى، وإلى الولايات المتحدة الأمريكية ثم انتقلت فكرة الميزانية العامة كالتطورات التي أدخلت عليها إلى باقي الدول الأخرى².

الميزانية العامة عند المسلمين : الميزانية العامة في بداية الإسلام تتشكل من الصدقات والزكاة والغنائم.

فالصدقات والزكاة كانت تتجمع لدى رسول الله ﷺ فينفقها في وجوه المصلحة العامة، أما الغنائم فكانت تعود لبيت مال المسلمين وتوزع على المسلمين بعد إخراج خمسها للنبي وأهل بيته، وفي عهد الخلفاء الراشدين توسعت موارد الخزينة بعد فرض الخراج والعشور الجزية المكوس، وفي عهد الأمويين والعباسيين امتدت الفتوحات الإسلامية و ازدادت موارد الدولة كما ازدادت نفقاتها، ويمكن تقسيم الخزينة في عهد الدولتين بحسب الموارد والنفقات إلى:

¹ عبد الكريم صادق بركات، حامد عبد المجيد دراز، يونس أحمد البطريق، المرجع السابق، ص16.

² هناء حابس، سياسة التقشف في الميزانية العامة في ظل تداعيات انخفاض أسعار النفط دراسة حالة الجزائر، مذكرة تخرج لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر (غير منشورة) كلية العلوم الاقتصادية والتجارية و علوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة 8 ماي 1945 قلعة، ص 03.

— خزينة الأحماس: وهي تتألف من خمس الغنائم والأوفياء، وتنفق أهل البيت والقائمين بخدمة الخليفة.

خزينة الخراج: تتألف من الخراج والجزية والعشور من غير المسلمين وتنفق في المصالح الخاصة.

خزينة الصدقات: تتألف من الزكاة التي يعطيها المسلمون على الأنعام والنقود وأموال التجارة وتنفق

للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل¹.

الفرع الثاني: مفهوم الميزانية.

يمكن تعريف الميزانية على أنها عبارة عن عملية توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة، سنة في المعتاد تعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية. من هذا التعريف المبدئي يمكننا أن نصل إلى أن الميزانية العامة ليست فقط أداة محاسبية تبين الإيرادات والنفقات المعتمدة سنوياً، بل هي أيضاً وثيقة الصلة بالاقتصاد ووسيلة الدولة في تحقيق أهدافها².

تعرف الموازنة بأنها وثيقة معتمدة تتضمن ترتيباً للإيرادات المقدرة والمصروفات المقدرة للدولة لفترة مقبلة تكون عادةً لمدة عام. ومن الواضح أن هذا التعريف يركز على الوظيفة المحاسبية للموازنة، والمقصود هنا بأنها وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية، مثلاً في الحالة المصرية يعتبر مجلس الشعب هو السلطة التشريعية، أمّا في الحالة الأمريكية فهو الكونجرس الأمريكي، وفي الجزائر البرلمان بغرفتيه.

وهناك تعريف آخر للميزانية على أنها عبارة عن مجموعة بيانات وقرارات توضح تقديرات إيرادات ومصروفاتها المتوقعة من الدولة خلال سنة مالية معينة مقبلة.

الميزانية العامة لدولة عبارة عن برنامج عمل مالي يتبلور في شكل وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية و ينطوي على تقديرات مفصلة لكل من النفقات العامة كالإيرادات العامة لسنة قادمة، وهي الرئيسية التي تستخدمها السياسة المالية لتحقيق مجموعة من لأهداف الاقتصادية و الاجتماعية المالية³.

¹ حمدي محمد ، تشخيص الميزانية العامة للدولة و مكائنها في التشريع الجزائري ، مجلة الدراسات القانونية و الاقتصادية ، معهد الحقوق و العلوم الاقتصادية ، المركز الجامعي سي الحواس — بريكة - ، المجلد السادس ، العدد الثاني ، 2023 ، ص 524 .

² عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، مصر، ص307.

³ هناء حابس ، سياسة التقشف في الميزانية العامة في ظل تداعيات انخفاض أسعار النفط -دراسة حالة الجزائر- ، مذكرة تخرج شهادة الماستر (غير منشورة) ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، قسم العلوم الاقتصادية ، تخصص نقود ومؤسسات مالية ، جامعة 08 ماي 1945 قلمة ، 2015،2016 ، ص 05 .

الفرع الثالث: أهمية الميزانية.

في هذا الفرع سنتحدث عن الميزانية في خطوتين متتاليتين، الأولى الأهمية من الناحية السياسية، والثانية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية:

1. أهمية الميزانية من الناحية السياسية:

للميزانية من هذه الناحية أهمية كبرى في الدول ذات الأنظمة السياسية والديمقراطية، لأن إلزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل عام إلى المجالس النيابية لكي يجيز لها نواب الشعب صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، يعني إخضاعها للمراقبة الدائمة لهذه المجالس، حيث تظهر رقابتها للحكومة عن طريق تعديل الاعتمادات التي تطلبها أو ترفضها لمشروع الميزانية الذي يقدم إليها، وبمعنى آخر على هذه الأهمية أن معظم الثورات والتغييرات الدستورية ترجع في معظمها إلى سوء واضطراب الأحوال المالية وما يترتب عليه من مطالبة الشعب بتوسيع مدى سلطته في الإشراف على المسائل المالية للدولة¹

2. أهمية الميزانية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية:

للميزانية العامة أهمية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية لا تقل شأنًا عن أهميتها من الناحية السياسية إن لم تفقها، هذه الأهمية آخذة في التزايد باتساع نطاق دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدول المعاصرة، إذ بواسطتها تستطيع الدولة أن تعدل في توزيع الدخل القومي فيما بين النطاقات المختلفة للمجتمع، وعلى الأفراد عن طريق الضرائب والنفقات العامة².

وقد أصبحت رسالة الميزانية في عصرنا الحاضر، وفي الدول المتقدمة اقتصادياً أكثر اتساعاً مما كانت عليه فيما مضى فلم تعد الميزانية العمل الذي تقدر بواسطته الإيرادات والنفقات ويؤذن بها فحسب، وإنما أصبحت تهدف أيضاً إلى تحقيق العمالة الكاملة، وإلى تعبئة القوى الاقتصادية العاطلة، والمساهمة في زيادة الدخل القومي ورفع مستوى المعيشة، والتوزيع العادل للثروة، وفي الدول ذات الاقتصاد المخطط يعظم دور الميزانية كثيراً بالنظر لعلاقتها الوثيقة بعملية التخطيط الاقتصادي، إذ تصبح الميزانية جزءاً من الخطة المالية الشاملة وأداة من أهم أدوات تنفيذها³.

¹ عادل أحمد حشيش، المرجع السابق، ص316.

² المرجع نفسه، ص316.

³ محمود رياض عطية، موجز المالية العامة، دار المعارف، مصر، 1969، ص422.

لقد ازدادت أهمية الميزانية العامة بازدياد الدور الذي تؤديه الدولة في الوقت الحاضر في إدارة الحياة الاقتصادية، باعتبارها من الوسائل الهامة التي تتدخل بها الدولة لإحداث الآثار المرغوبة على كافة متغيرات النشاط الاقتصادي والاجتماعي ، مستخدمة في ذلك إيراداتها وبرامجها الاتفاقية محققة أهدافها وأهداف المجتمع على حدٍ سواء، حيث أنّ جملة الأهداف الواجب تحقيقها لا تفرض عشوائياً.¹

3. أهمية الموازنة العامة من الناحية الإدارية والمحاسبية :

إن الموازنة العامة للدولة تبدو على درجة كبيرة من الأهمية خاصة في الجانب المتعلق بالإفناق العام، ذلك أنه إذا كانت الإيرادات العامة يتم تحصيلها طبقاً للقوانين الخاصة بها بغض النظر عن الأرقام المقدرة لها في الميزانية، فإن النفقات العامة على عكسها يتوجب أن يراعي محاسبو المرافق العامة المبالغ المقدرة و المقيدة في الموازنة عند القيام بعملية الصرف، حيث يمنع منعاً باتاً صرف أي مبلغ خارج حدود الأرقام المقررة مسبقاً في الميزانية و ذلك وفقاً لأوضاع والتعليمات المالية المقررة. أما أهمية الموازنة العامة من الناحية المحاسبية فتكمن في تحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمسائها لتنظيم معاملاتها المالية .²

الفرع الرابع: خصائص الميزانية.

للميزانية مجموعة من الخصائص تتمثل فيما يلي:

1. الميزانية وثيقة سياسية:

تقوم الميزانية برسم التوجهات السياسية وترجم الموازين السياسية في المجتمع، وكذلك حجم العلاقات السياسية الخارجية، كما أنّ الدولة عادة ما تترك مهلة قانونية للحكومة الجديدة قبل عرض مشروع الميزانية حتى تتمكن من ترجمة قراراتها السياسية في صورة أحكام مالية، ويبرز طابعها السياسي أكثر من خلال كونها الترجمة المالية للسياسة العامة للحكومة والمواد المالية التي يطّلع عليها البرلمان، كما أنّها تتعرض للمناقشة من أعضاء البرلمان الذين يمتلكون تيارات سياسية مختلفة.³

¹ هناء حابس، المرجع السابق ، ص1.

² لعبيدي خيرة نادية، أنظمة الرقابة على ميزانية الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماستر(غير منشورة) ، قسم الحقوق والعلوم السياسية بجامعة أدرار، 2015/2014، ص10 .

³ لعبيدي خيرة نادية، المرجع السابق ، ص08.

2. الميزانية العامة تتوجب ترخيص:

تعدّ الميزانية العامة وثيقة مالة تعدّها السلطة التنفيذية، وتجيّزها السلطة التشريعية بموجب القانون، فبعد تحضير وإعداد الميزانية من طرف السلطة التنفيذية بما لها من إمكانيات بشرية وإدارية تمكنها من ذلك، إلّا أنّها تبقى مجرد مشروع لا ينفذ إلا بعد حصولها على موافقة من السلطة التشريعية ألا وهي البرلمان، ويشكل هذا الترخيص صورة من صور مبدأ لفصل بين السلطات.¹

3. الميزانية وثيقة قانونية:

وعليه فإن السلطة التنفيذية تقوم بعرضها على السلطة التشريعية للمصادقة عليها لتصدر قانون المالية الذي يعتبر الرخصة التشريعية اللازمة لتنفيذ الميزانية فهو الحامل للميزانية من مجرد وثيقة حكومية إلى قانون ملزم تطبيقه يُعرف بقانون المالية الطابع الدوري، لكن وعلى الرغم من موافقة السلطة التشريعية فإن الميزانية ذاتها تمثل عملاً إدارياً من ناحية الموضوع؛ حيث لا تقرر القواعد العامة ودائمة ومذلك من ناحية الشكل، إذ هي خطة تعدّها السلطة التنفيذية لتنظيم الإنفاق والإيراد وهو من اختصاصها.²

4. الميزانية العامة برنامج لتحقيق أهداف المجتمع:

الميزانية كسياسة اقتصادية متكاملة تتأثر بمتغيرات الاقتصاد القومي والعالمي وتأثر فيها، ومن ثم يصبح تقييم الميزانية رهناً لقدرة وأفضلية أثارها في تحقيق أهداف المجتمع.³

¹ بن مسعود آدم، دروس على الخط في مقياس المالية العامة موجه للسنة الثانية شعبة العلوم المالية والمحاسبة (غير منشورة)، قسم العلوم المالية والمحاسبة كلية العلوم الاقتصادية، جامعة لونيبي علي البلدة 02، 2023/2022، ص 20.

² لعبيدي خيرة نادية، المرجع السابق، ص 08.

³ حمدي محمد، تشخيص الميزانية العامة للدولة ومكانتها في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 02، 2023، ص 527.

المطلب الثاني: مبادئ الميزانية.

ينظر في مرحلة إعداد الميزانية بالرجوع لمجموعة من المبادئ العامة، وعدد من الأساليب الفنية، أما من المبادئ العامة فقد حصرت تقليدياً في أربعة مبادئ: مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة، مبدأ العمومية، مبدأ توازن الميزانية.

الفرع الأول: مبدأ وحدة الميزانية.

ويقصد بوحدة الميزانية أن يتم إعداد وتقديم مشروع الميزانية كوحدة واحدة متكاملة تضم كافة التقديرات لإيرادات ونفقات كل وحدات وفروع الدولة، فالالتزام بهذا المبدأ هو الوسيلة الوحيدة لكي تصبح ميزانية الدولة تعبيراً عن برنامج عمل متكامل لتحقيق أهداف المجتمع، والالتزام بهذا المبدأ هو الضمان الوحيد لكي تقف السلطة التشريعية على كافة سياسات وبرنامج وأجهاات الحكومة في وضوح وبساطة تمكّنها من التقييم السليم لمشروع الميزانية.¹

كانت قاعدة الوحدة من القواعد الأساسية للميزانية في المالية العامة التقليدية، أما المالية العامة الحديثة فتسمح باستثناءات كثيرة لها، ذلك أنّ هناك أسباباً تستدعي وجود بعض الميزانيات إلى جانب الميزانية العامة للدولة، فهناك بعض النفقات غير عادية إذا أدرجت في الميزانية العادية جعلت مقارنة الميزانيات ببعضها البعض على غير أساس سليم، ولذا يحسن إدراجها في ميزانية غير عادية على حدة.² وتطرق لهذا المبدأ ساي Say حيث قال: "من الضروري حصر الميزانية ضمن بنود تسمح من خلالها التعرف على أهم ملامح الميزانية.

ومفاد هذه القاعدة أن كل إيرادات ونفقات الدولة يجب أن تدرج في وثيقة واحدة ويمكن تفسير ذلك من زاويتين:

- (1) زاوية مادية يعني أن جميع العمليات المالية للدولة تكون موحدة في الميزانية و خاضعة للرقابة .
- (2) زاوية شكلية هو أن جميع العمليات المالية تكون خاضعة لقانون المالية حيث أن هذه الزاوية تسمح للبرلمان بترتيب النفقات حسب الأولوية، وهذا كله لتسهيل المناقشة و الموازنة و مقارنة حسابات الدولة و الوقوف على حقيقة المركز المالي .³

¹ عبد الكريم صادق بركات، المرجع السابق، ص 394.

² محمود رياض عطية، المرجع السابق، ص 437.

³ لعبيدي خيرة نادية، المرجع السابق، ص 13.

الفرع الثاني: مبدأ سنوية الميزانية.

تقضي هذه القاعدة أن تكون فترة عمل الموازنة العامة لمدة عام؛ أي توضع الموازنة لفترة مستقبلية من الزمن جرى العرف المالي على تحديدها بسنة واحدة مقبلة، وتحديد مدة الموازنة ضروري لاكتسابها صفة الدورية حتلا يتحقق الإشراف البرلماني على أعمال الحكومة، ولذا يجب أن يكون الإذن بالنفقات والإيرادات لفترة محدودة جرت العادة أن تكون اثني عشر شهراً، ويكون بالتالي موافقة السلطة التشريعية عليها سنوية حتى يتسنى لممثلي الشعب الاطلاع على الخطة التي سوف تنتهجها الحكومة في السنة المالية التالية قبل تنفيذ تلك الخطة.¹

وتختلف بداية السنة المالية من دولة إلى أخرى، فبعض الدول تجعل بداية السنة المالية للميزانية في أول جانفي لتنتهي في آخر ديسمبر، والبعض الآخر كمصدر يجعلها في أول يوليو على أن تنتهي في آخر يونيو من السنة التالية، المهم أن تراعي كل دولة عند تحديد بداية السنة المالية لميزانيتها العامة، أن يأتي هذا التحديد متناسباً مع أحوالها الإدارية والتشريعية والاقتصادية من جهة أولاً تطول الفقرة بين تحضير الميزانية وبدء تنفيذها حتى لا تتغير الظروف والأحوال تغيراً من شأنه عدم تحقق توقعات الميزانية، ومن جهة أخرى.

وجدير بالذكر أن تطوّر الدولة وقيامها بأنشطة اقتصادية كثيرة استتبع في بعض الأحوال الخروج على مبدأ سنوية الميزانية في صورة الاعتمادات التي تتعدى نطاقه سنة واحدة، وتلك التي تعتبر تنفيذاً لحظة اقتصادية.²

الأسباب التي تبنى عليها قاعدة السنوية: نتطرق إليها كما يلي:

- ضمان الدقة في وضع التقديرات.
- فعالية التخطيط الاقتصادي.
- تخفي العبء الإداري كالاقتصادي الذي تفرضه عملية إعداد الميزانية.
- إيجاد تنسيق بين الميزانية العامة كالحسابات العامة و الخاصة الأخرى.³

¹ عبد المطلب عبد الحميد، الاقتصاديات المالية العامة، ص72.

² زواش زهير، محاضرات في المالية العامة موجهة إلى طلبة السنة الثانية علوم اقتصادية (غير منشورة)، جامعة قسنطينة 02 عبد الحميد معمري، 2018/2019، ص85.

³ هناء حابس، المرجع السابق، ص08.

الفرع الثالث: مبدأ عموميّة الميزانيّة.

يُراد بقاعدة عموميّة الميزانيّة (أو شمولها) أن تظهر في وثيقة الميزانيّة كافّة تقديرات النفقات والإيرادات العامّة دون إجراء مقاصة بين الاثنين، فبينما تهدف قاعدة وحدة الميزانيّة كما سبق أن رأينا إلى إعداد وثيقة واحدة لميزانيّة الدولة، فإنّ القاعدة الحاليّة ترمي إلى أن يسجّل بالتفصيل في هذه الوثيقة كلّ تقدير نفقة وكلّ تقدير بإيراد دون إحداث مقاصة بين نفقات أحد المرافق (أو الهيئات العامّة) وبين إيراداته.¹

وقد جاءت قاعدة الشمول لتعالج أوضاعاً معينة في الواقع العلمي، حيث يستلزم تحقيق الإيرادات في الكثير من المصالح العامّة، مثل الضرائب والرسوم والأثمان العامّة أن تتحمل هذه المصالح في سبيل تحقيق ذلك نفقات عامّة يتطلبها عمل الجباية، كنفقات جباية الضرائب من أجور ومرتبات للمحصلين وخلافه ونفقات تشغيل المرافق العامّة.²

وللمساعدة في تحقيق أهداف مبدأ العمومية وإتاحة الظروف لفاعليته يقتضي الأمر من الحكومة مراعاة قاعدتين فرعيتين هما:

- أ. قاعدة عدم تخصيص الإيرادات العامّة: وتعني هذه القاعدة ألاّ يخصص نوع معين من أنواع الإيرادات العامّة للإنفاق منه على وجه معين كمن أوجه النفقات، فلا يجوز أت تخصص حصيلة الضريبة الإضافيّة على وقود السيارات مثلاً لإصلاح وصيانة الطرق.³
- ب. قاعدة تخصيص النفقات: وتعني هذه القاعدة أن يتم إعداد وتحضير واعتماد الميزانيّة على أساس تخصيص مبالغ محدّدة لكلّ وجه من أوجه الانفاق العام ما يدعو إلى الدقّة في التوقع ودراسة المشاريع.⁴

¹ عادل أحمد حشيش، المرجع السابق، ص323.

² عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص90.

³ عبد الكريم صادق بركات، المرجع السابق، ص399.

⁴ المرجع نفسه، ص400.

الفرع الرابع: مبدأ توازن الميزانية.

تستلزم قاعدة التوازن "أن تتعادل مصروفات الدولة مع إيراداتها" باستبعاد القروض وخلق وسائل دفع جديدة، وقد شهدت قاعدة التوازن تطوراً في الفكر والواقع الماليين كنتيجة مباشرة للتطور في طبيعة دور الدولة وانتقالها من "الدولة الحارسة" إلى "الدولة المتدخلة"، ثم إلى "الدولة المنتجة" وتغيير فكر التوازن الاقتصادي، وما إذا كان يحدث تلقائياً أم بتدخل الدولة، وإذا أردنا تصوير هذا المبدأ بصيغة أخرى فإنه يمكننا القول أنّ الدولة ليست حرة حرة مطلقة في فرض الضرائب والرّسوم تحت غطاء السيادة، وإنما هي تفرض الضرائب والرّسوم كموارد مالية (إيرادات جبائية بالإضافة إلى الإيرادات الاقتصادية والإيرادات الائتمانية) بالقدر الذي يغطي نفقاتها السنوية المتوقعة.¹

المبحث الثاني: الإطار العام للرقابة.

تعتبر الرقابة مظهر من مظاهر الديمقراطية للقيام بدولة مفعمة بالنزاهة والشفافية نظراً لعملية هذا الأسلوب.

المطلب الأول: ماهية الرقابة.

إن الحاجة للرقابة من حقيقة الأهداف والخطط والدراسات التي يقوم على أدائها الأفراد، وقد يؤدونها في ظروف مختلفة.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة.

تعتبر الرقابة المتابعة الحذرة والانتباه لما يحدث، وردت مادة "رقب" التي اشتقت منها كلمة الرقابة وتدور معانيها حول المراقبة والانتباه والتحقق أي بمعنى "رقب الشيء، يَرْقُبُهُ رَقْباً وِرْقَبَاناً: نظر إليه بعين المراقبة والترقب".²

لفظ الرقابة أو رقبية في الإسلام تعني تفقد وإحصاء، وفي السنة النبوية بينها الرسول ﷺ حينما سئل عن الاحسان فقال: "أن تعبد الله كأنك تراه، فإن لم تكن تراه فإنه يراك" رواه مسلم، وقوله صلى الله عليه وسلم: "من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضع الإيمان" رواه مسلم.³

¹ عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص 94.

² ابن منظور، لسان العرب، دار لسان العرب، جزء 06.

³ محمد الفاتح وبشير المغربي، الرقابة الإدارية، الأكاديمية الحديثة للكتاب الجامعي، 2020، ص 08.

لقد تعددت التعريفات التي قيلت بشأن الرقابة بشكل عام، وتنوعت بحسب الزاوية التي ينظر إليها كل منها، فقد عرّفها "فايول" Fayol بأنها: "التحقق مما كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها كما عرّفها الدكتور فؤاد العطار بأنها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أنّ العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها.¹

أما "مارشال ديموك" يعرفه بأنها الطريق أو الوسيلة التي يمكن القيادة أو الرئاسة الإدارية أن تعرف و تحدد بها الأهداف قد تحققت على أكمل وجه وبكفاية و في الوقت المناسب والمحدد لها. كما نجد أن صالح الشنواني و طارق طه و كوتز قد كان اهتمامهم على أنها وظيفة الإدارية كالبحت عمى الأخطاء من اجل تصحيحها و تنفيذها في المستقبل.²

ويذهب تعريف آخر إلى أنّ الرقابة تتضمن جميع الأنشطة التي يقوم بها المديرون في محاولاتهم للتأكد من العمليات الفعلية تطابق أو تماثل العمليات المخططة.³ وفي تعريف آخر تعرّف الرقابة بأنها: مجموعة الأنشطة الإدارية التي تستهدف أداء المرؤوسين للتأكد من تحقيق الأهداف المخططة وتصحيح أي انحرافات قد تحدث.⁴

الفرع الثاني: أهداف الرقابة.

يتمثل الهدف المثالي في محاولة منع وقوع الأخطاء وعملياً قد تكون هناك صعوبة في تحقيقه وأحياناً استحالة تحقيقه، وبذلك ينظر إليه على أنه هدف مثالي وهذه هي الرقابة الوقائية ويصبح أن يستحيل تطبيق هذا الهدف نظراً لأنّ التخطيط تقديري ومتعلق بالمستقبل وبالتالي لا بدّ أن يكون هناك رد معين للخطأ بسبب تغير الظروف، كما أن الفرد نفسه هو الذي يقوم بالتنفيذ ومعرض للخطأ بسبب الطبيعة البشرية.⁵

¹ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على أجهزة الحكومة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص13.

² عبد الفتاح الياس ، عبد الرحمن قائم ، الرقابة وعلاقتها بالأداء داخل المؤسسة :دراسة ميدانية في الصندوق الوطني لتأمينات الاجتماعية لعمال الأجراء - ولاية أدرار ، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، تخصص تنظيم وعمل ، كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية والعلوم الإسلامية ، قسم العلوم الاجتماعية ، جامعة أحمد دراية ، أدرار ، 2020-2021 ، ص 34 .

³ زاهد مُجّد ديري، الرقابة الإدارية، دار المسيرة، ط01، عمان، 2011، ص35.

⁴ مُجّد الفاتح وبشير المغربي، المرجع السابق، ص10

⁵ المرجع نفسه، ص12.

وفي الجانب الإداري كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، وهذا هو الدور التقليدي للأجهزة الرقابية؛ إذ أنّ الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها لا بدّ وأن تقع في الخطأ فكلّ من يعمل يخطأ، وهذا يؤكّد أهمية دور الأجهزة الرقابية في كشف هذه الأخطاء وإيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها.¹

وينظر إلى الرقابة على أنّها حجر الزاوية في الأداء، وذلك لأنّها تعمل على إظهار نقاط الانحراف في التنظيم على مستوياته المختلفة بما يساهم في سرعة تصحيحها، ولقد اتسعت أجهزة الرقابة في مجال الإدارة العامة فشملت الرقابة على السلطة بجانبها الداخلي والخارجي، والرقابة على الأجهزة والمؤسسات الحكوميّة ترتبط بالوظائف الإداريّة الأخرى كالتهيئة وذلك بإلقاء الضوء على المشاكل والمعوقات التي تقف أمام تنفيذ الخطط، بما يساهم في تعديل الخطّة أو العمل على حلّ المشاكل التي تواجهها، كما أنّ الرقابة لها علاقة بالتنظيم فهي تعمل على كشف الخلل التنظيمي في مستوياته المختلفة.²

وفي النظام الاشتراكي القائم على الملكية الجماعيّة لوسائل الانتاج، وذلك بتصفية الملكية الفرديّة والقضاء على قوّة الطبقة التي تملك هذه الوسائل، ووضع القوى الأساسيّة في الاقتصاد القومي تحت سيطرة الطبقة العاملة لتحقيق أهدافها بخلق نظام اقتصادي جديد تسوده علاقات اجتماعيّة جديدة، لا يستغلّ فيها فرد آخر وتستخدم فيه عوامل الانتاج، لإشباع الحاجات الماديّة والثقافيّة للمجتمع بأكمله.³

أمّا في المالية الحديثة، وقد اتّسع نطاق دور الدولة وازدادت درجات تدخلها في مختلف أوجه الحياة الاقتصاديّة والاجتماعيّة على إقليمها، فلم يعد هناك محلّ للحديث عن حياء الميزانيّة بل أصبحت الميزانيّة أداة من أدوات الدولة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصاديّة التي تأخذ بها بالمعنى الواسع (في الرأسماليات المتقدّمة في ظلّ الماليّة الوظيفيّة أو المعوّضة)، بل وجزء متداخل ومكمل في الخطّة المالية العامة للداخليّة في إطار التخطيط القومي الشامل، خاصة في الاشتراكيّة.⁴

¹ حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 23.

² زاهد مجّد ديري، الرقابة الإداريّة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2011، ص 38.

³ عبد الكريم صادق بركات، المرجع السابق، ص 26.

⁴ عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، المؤسسة الثقافيّة الجامعيّة، الاسكندريّة، مصر، ص 317.

الفرع الثالث: أهمية الرقابة.

تعدّ الرقابة من الوظائف الإداريّة المهمة، وذلك لأنها تساهم في التأكد من فاعليّة وظائف الإدارة السابقة، ومن الممكن تلخيص أهمية الرقابة بناءً على النقاط التالية:

- ترتبط الرقابة بشكل موثوق مع وظائف العملية الإداريّة، فتؤثر وتتأثر بها، وذلك نتيجة للتفاعل المشترك بين هذه الوظائف من أجل تحقيق أهداف المنشأة.
- تمثل الرقابة النتيجة النهائية للمهام، والوظائف الخاصة بالمنشأة؛ حيث تستخدم لقياس كفاءة الخطط المطبقة، وطرق تنفيذها.
- تساعد الرقابة المديرين على التحكم بالأخطاء والكشف عنها عند وقوعها وذلك من أجل حلول لها.
- تعتبر الرقابة من الوسائل المناسبة لتعزيز تأقلم وتجاوب المنشآت مع التغيرات البيئيّة.¹
- النسيق بين المجموعة الواحدة .
- الرقابة تساعد على تقويم الأداء الكلي لجوانب النشاط في المنظمة و أجزاءها المعتمدة.
- اكتشاف الأخطاء بمجرد وقوعها و الإسراع في معالجتها في الوقت المناسب.
- تعطي للمنظمة خبرة الاستفادة من الأخطاء الماضي و الحاضر و بالتالي الاحتياط
- للمستقبل .
- التأكد من كفاءة المدراء.²

المطلب الثاني: أنواع الرقابة.

تُعدّ الرقابة من أهم وظائف الإدارة، حيث تضمن سير العمل وفقاً للخطط الموضوعة وتحقيق الأهداف المرجوة. فالرقابة تعني متابعة الأداء ومقارنته بالمعايير المحددة، وتحديد الانحرافات إن وُجدت، واتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة. وتتنوع الرقابة حسب توقيت ممارستها أو الجهة التي تمارسها أو نطاقها، ولكل نوع منها دور مهم في تعزيز فعالية الأداء وكفاءة الإدارة.

¹ أحمد إبراهيم مُحمَّد الشمري، أهمية الرقابة في العمل والدوائر الحكومية ومستوى الاهتمام بها، المجلة العربية للنشر العلمي، الإصدار 05، العدد 50، 2 كانون الأول 2022، ص756.

² عبد الفتاح الياس ، عبد الرحمن قائم، المرجع السابق، ص 37 .

الفرع الأول: حسب التوقيت.

يعتبر نوع الرقابة بحسب التوقيت من أنواع الرقابة المعتمدين في المجال الرقابي أي بحسب اللجوء إلى الرقابة سواء قبل الفعل الإداري أو بعد الفعل الإداري.

1. الرقابة السابقة:

وتسمى بالرقابة المانحة أو الوقائية، وتهدف إلى ضمان حسم الأداء أو التأكد من الالتزام بالنصوص والقوانين، أما من الناحية المالية تتم عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف، ولا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف، ومن البديهي أن عمليات المراجعة والرقابة هنا تتم على جانب النفقات فقط حيث لا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل الإيراد العام، وقد تتولى الرقابة السابقة إدارة داخلية¹.

ويطلق عليها بعضهم تسمية الرقابة التنبؤية التي تهدف و تسعى إلى توقع الخطأ و اكتشافه قبل حدوثه للعمل والاستعداد لمواجهة مستقبله مستقبلا دون وقوعه و هذا يعني ان الرئيس لا ينتظر حتى تأتيه المعلومات عن حدوث الخطأ بل يسع هو إليه و يحاول كشفه قبل وقوعه و هذا الامر يتطلب منه ان يشرف على العمل و يتابع تنفيذه بشكل مستمر².

2. الرقابة اللاحقة:

يطبق هذا النوع من الرقابة بعد الانتهاء من تنفيذ الأنشطة، وبالتالي التركيز على الأداء الماضي؛ حيث يتم إبلاغ الإدارة بنتائج التنفيذ بعد فترة زمنية معينة وتزويدها بنتائج المقارنة بين الأهداف الفعلية والأهداف الموضوعة سلفاً³.

¹ عبد الكريم صادق بركات، المرجع السابق، ص 444.

² عبد الفتاح الياس ، عبد الرحمن قائم، المرجع السابق ، ص 45 .

³ السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم (sonacome)، رسالة مكملة لنيل شهادة الماجستير (غير منشورة) كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية قسم علم الاجتماع والديمقراطية جامعة منتوري، قسنطينة، ص 25

ويطلق عليها بعضهم الرقابة البعيدة و تتم بعد الانتهاء من تنفيذ العمل بحيث يقارن الإنجاز الفعلي الكلي مع المعيار المحدد لرصد الانحرافات و الإبلاغ عنها بعد فترة مع الحلول المقترحة لعلاجها و عدم الوقوع فيها في المستقبل.¹

الفرع الثاني: حسب الجهة.

1. الرقابة الداخلية (ذاتية):

هذه الرقابة لها مفهوم واسع وتمارسها الإدارة على نفسها فهي ذاتية أي داخل الإدارة؛ والتي تعني مجموع الإجراءات التي يتخذها المسؤول قصد التأكد من السير الحسن للمرفق لا سيما التحكم الجيد في المخاطر، وبعبارة أخرى هي عبارة عن مسار محدد ومنفذ في مجمله من طرف الإدارة من أجل توفير ضمانات لتحقيق الأهداف المتعلقة بالعمليات وتحسيس المسؤولين بالتركيز على العمليات التي تمثل مخاطر أكبر.²

2. الرقابة السلمية: وتنقسم هذه الرقابة بدورها إلى نوعين:

1.2. رقابة رئاسية: والتي تتمثل بصورة أساسية في رقابة الرؤساء لمروؤسيهم، فبمقتضى السلطة

الرئاسية يصبح من حق الرئيس متابعة أعمال المرؤوس وتوجيهه مثل الرقابة التي يمارسها مسؤول النشاط أو تلك الممارسة من قبل هذا الأخير على الأشخاص المعنوية، كمصادقة الوالي باعتباره سلطة وصية على المداولات المتعلقة بميزانية البلديات.³

2.2. الرقابة المحاسبية: وتشمل الخطة التنظيمية، وجميع وسائل التنسيق، والإجراءات الهادفة إلى

اختبار دقة البيانات المحاسبية المنبثقة من الدفاتر والحسابات، ودرجة الاعتماد عليها ويضم هذا النوع وسائل متعددة منها عللا سبيل المثال: اتباع نظام القيد المزدوج، واستخدام حساب المراقبة (الاجمالية)، واتباع موازين المراجعة الدورية.⁴

¹ عبد الفتاح الياس ، عبد الرحمن قائم ، المرجع السابق ، ص 47 .

² جبار بودالي، مكاوي زوبير، الرقابة على الميزانية العامة في ظل القانون رقم 07/23، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، ص639.

³ المرجع نفسه، ص639.

⁴ زاهد محمد ديري، الرقابة الإدارية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، ص139.

الفرع الثالث: الرقابة حسب المجال.

1. الرقابة القضائية.

تعمل الدولة على إنشاء أجهزة مستقلة (مجلس الدولة) تناط بها مهمة الرقابة على تنفيذ الميزانية وتسيير الأموال العمومية، بغية الحفاظ على التسيير الحسن للأموال العامة وعدم هدرها، وحمايتها من الاختلاسات والتبديد، ويتحقق ذلك من خلال متابعة المخالفين وتوقيع الجزاءات، وكذا تقديم تقارير سنوية لرئيس الدولة؛ يعرض فيها نتائج الرقابة التي قام بها والتوصيات التي يرفعها له.

تمارس هذه الرقابة على أعمال الإدارة بواسطة المحاكم الإدارية التي تستهدف رقابة مشروعية القرارات الإدارية، وحماية الأفراد من مخاطر تعسف الإدارة من خلال إمكانية إلغاء القرار أو التعويض عنه، خصوصاً تلك المتعلقة بالالتزامات المالية لمؤسسات الدولة والنزاعات التي قد تحدث في الصفقات العمومية.¹

الرقابة القضائية هي تلك الرقابة التي تتولاها المحاكم على أعمال الإدارة وتعد أكثر أنواع الرقابة ضماناً لحقوق وحرية الأفراد ، وأياً كان مثار الاختلاف حول تعريف الرقابة القضائية إلى أن المستقر عليه يرى بأنها تلك السلطات والصلاحيات الممنوحة للمحاكم العادية او الإدارية استناداً إلى نصوص القانون والتي يكون بموجبها لهذه المحاكم سلطة الفصل و إصدار احكام في المسائل التي تكون الإدارة طرفاً فيها بما يكفل حقوق وحرية الخصوم.²

2. الرقابة البرلمانية.

وهي شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها البرلمان استناداً على الدستور الذي بدوره يحرص على كل سنة بشكل دوري على التنفيذ الحسن لقانون المالية وميزانية الدولة عن طريق طلب معلومات وتحقيقات ميدانية وجلسات لاستماع الوزراء بصفتهم المسؤولين عن المحفظة، وطرح أسئلة مكتوبة وشفوية على أعضاء الجهاز التنفيذي.³

¹ لعبيدي خيرة نادية، المرجع السابق، ص 25.

² رغيث شريفة، الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية ، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة غرداية ، 2017-2018 ، ص 7 .

³ جبار بودالي، مكاوي زويير، المرجع السابق، ص 643.

خلاصة الفصل الأول:

تُعد الميزانية العامة أداة قانونية ومالية تعكس خطة الدولة في تقدير الإيرادات والنفقات خلال سنة مالية معينة، وتُعتبر وسيلة لتنفيذ السياسات العامة وتحقيق أهداف التنمية. تتميز بكونها وثيقة تقديرية تنبني على التوقع، وقانونية تصدر بتشريع، ومالية توضح أولويات الدولة، وسياسية تعبّر عن توجهات الحكومة. تتكون من الإيرادات، وهي المداخيل المتوقعة من الضرائب والرسوم، ومن النفقات التي تشمل مختلف المصاريف العمومية. تُرافق عملية تنفيذ الميزانية رقابة تهدف إلى ضمان حسن استعمال المال العام. وتنقسم الرقابة إلى ثلاث أنواع: مسبقة، مرافقة، ولاحقة، وتُمارس من قبل أجهزة داخلية وأخرى خارجية مستقلة. تهدف هذه الرقابة إلى التأكد من الالتزام بالقوانين، مكافحة الفساد، وتحقيق الكفاءة في تسيير الموارد. كما تسعى الميزانية إلى تحقيق العدالة في توزيع الموارد، ضبط التوازن المالي، ودعم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

الفصل الثاني

الإطار التنفيذي و الرقابي للميزانية العمومية.

تُعد الميزانية العامة من أهم أدوات السياسة المالية التي تعتمد عليها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، كونها تجسد في أبعادها المختلفة توجهات الحكومة وتوزيعها للموارد العامة. وفي الجزائر، تكتسي الميزانية العامة طابعًا خاصًا بالنظر إلى اعتماد الاقتصاد الوطني بشكل كبير على قطاع المحروقات، ما يجعلها عرضة لتقلبات السوق العالمية وي طرح إشكالات تتعلق بالتوازنات المالية والاستدامة. يهدف هذا الفصل إلى دراسة الإطار العام الذي يؤطر الميزانية العامة في الجزائر، من حيث ومراحل إعدادها وتنفيذها و الأجهزة المراقبة لها. كما يتناول الجوانب القانونية والتنظيمية ذات الصلة، مع التركيز على دور قانون 07-23 في ضبط وتوجيه هذه العملية. بالإضافة إلى ذلك ، خاصة في ظل التوجه نحو تعزيز مبادئ الشفافية والرقابة .

و ارتأينا لتقسيم فصلنا إلى مبحثين كالتالي :

- المبحث الأول: الإطار التنظيمي للميزانية العامة.
- المبحث الثاني: أجهزة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة .

المبحث الأول: الإطار التنظيمي للميزانية العامة.

تعدّ الميزانية العامة للدولة أداة أساسية لتحقيق السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي خطت لها، حيث تعكس أولويات الحكومة وتوجهاتها في تخصيص الموارد المالية، يُنظم في الجزائر إعداد وتنفيذ ومراقبة الميزانية العامة من خلال إطار قانوني ومؤسسي محدد، يهدف إلى ضمان الشفافية والكفاءة في إدارة المال العام.

المطلب الأول: مراحل ما قبل المصادقة.

تشكّل مراحل ما قبل المصادقة على الميزانية العامة العمود الفقري لعملية إعداد السياسة المالية للدولة، حيث تحدد التوجهات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية التي تحتاج الموارد المالية لتنفيذها، ويترجم ذلك ضمن مشروع قانون المالية الذي يعرض على البرلمان للمناقشة والمصادقة، وتنقسم هذه المراحل إلى مرحلتين: الإعداد والتحضير، ثمّ مرحلة الاعتماد.

الفرع الأول: مرحلة الإعداد والتحضير.

تعدّ مرحلة إعداد وتحضير الميزانية العامة من أهم المراحل في الدورة الميزانية، حيث يتم خلالها تحديد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة وترجمتها إلى أرقام مالية. تتم هذه المرحلة في الجزائر تحت إشراف وزارة المالية، بالتنسيق مع مختلف القطاعات الوزارية، وفقاً لمقتضيات القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية¹.

- السلطة التي تتولى تحضير الميزانية العامة:

تؤدّم السلطة التنفيذية الدور الأساسي في إعداد الميزانية العامة، كذلك لعدة مبررات نذكر منها:

- الحكومة هي المختصة بتنفيذ الميزانية، مما يقتضي ضرورة اختصاصها بإعداد لتجنب احتمالات التباين في طرق الإعداد كأساليب التنفيذ؛ هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة

¹ القانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية: الرقابة على الميزانية العامة في ظلّ القانون رقم 23-07-ASJP، الجريدة الرسمية العدد 53 الصادرة 2018.

مما يجعلها أقدر على تقدير حجم احتياجات هذه المرافق.

- تحضير مشروع القانون المالي (مشروع الميزانية) مهمة صعبة تتطلب عدة بيانات كدراسات دقيقة إمكانيات بشرية و مادية لا يمكن أن تتوفر إلا لدى السلطة التنفيذية.
- الميزانية في الحقيقة هي سياسة الدولة معبرا عنه بالأرقام و بالتالي فالسلطة التنفيذية عندما تتقدم للبرلمان إنما تطرح نفسها للثقة و إن إقرار الميزانية هو في الحقيقة منح الحكومة ثقة البرلمان.¹

تشمل هذه المرحلة إعداد مشروع قانون المالية الذي يتضمن تقدير الإيرادات والنفقات للسنة المالية المقبلة، ويتم تقديمه إلى البرلمان قبل نهاية السنة الجارية. يعتمد إعداد الميزانية على الإطار الميزانياتي متوسط المدى، الذي يهدف إلى تحسين فعالية الإنفاق العام وربط الميزانية بالأهداف والنتائج. تمر مرحلة الإعداد والتحضير بخطوات أساسية هي:

- 1- **تحديد الإطار العام:** بناءً على السياسة الاقتصادية للدولة يتولى وزير المالية وضع توجيهات الميزانية، يشمل ذلك توقعات أسعار النفط، معدل النمو، نسبة التضخم، والموارد المتاحة.
- 2- **جمع الاقتراحات القطاعية:** تطلب وزارة المالية من مختلف القطاعات الوزارية إعداد مشاريع ميزانيتها وفقاً للتوجيهات العامة للميزانية.
- 3- **مناقشة المقترحات وتعديلها:** يتم التفاوض بين وزارة المالية ومختلف القطاعات لضبط النفقات وتحديد الأولويات، كما تقوم الوزارة بتقدير الإيرادات خصوصاً الجبائية منها.
- 4- **إعداد الصيغة النهائية لمشروع قانون المالية:** بعد إدخال التعديلات المتوافق عليها ثم تعرض على مجلس الوزراء للمناقشة قبل تقديمه إلى البرلمان.

الإطار القانوني: تخضع هذه المرحلة لأحكام القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، والذي ينص على أن إعداد الميزانية يجب ان يتم وفق منطق الأداء، وربط الاعتمادات بالأهداف والنتائج المتوقعة.²

¹ هناء حابس، المرجع السابق، ص 14 .

² من القانون العضوي 18-15 السالف الذكر.

تعتبر هذه المرحلة حيوية لضمان الشفافية والفعالية في تخصص الموارد العمومية، وتعدّ إحدى آليات التوجيه الاقتصادي للدولة.

الفرع الثاني: مرحلة الاعتماد على الميزانية.

يقصد باعتماد الميزانية العامة إقرارها، أو إجازتها أك الموافقة عليها من قبل السلطة المختصة، وتعتبر السلطة التشريعية في معظم دول العالم، السلطة المختصة باعتماد الميزانية العامة.

يخضع اعتماد الميزانية العامة في الجزائر إلى أحكام الدستور (المادتان 135 و138 من دستور 2020) والقانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الذي يحدد بدقّة القواعد الشكلية والموضوعية المتعلقة بتقديم ومناقشة ومصادقة قانون المالية.¹

تنص المادة 135 من الدستور الجزائري على أنّ مشروع قانون المالية يُقدم سنوياً إلى البرلمان، ويجب أن يصادق عليه قبل بداية السنة المالية الجديدة، وذلك باب من أبواب الرقابة على تصرفات الحكومة. أمّا المادة 138 فتمنع البرلمان من تعديل مشروع قانون المالية إذا أدى ذلك إلى تقليص الإيرادات أو زيادة النفقات، إلاّ فقي حال اقتراح مصدر تمويل مقابل.

مرحلة المصادقة:

ما أن تتقدم الحكومة بمشروع الموازنة العامة إلى السلطة التشريعية، تتولى اللجنة الفنية المختصة (اللجنة المالية) دراسة المشروع، جملة وتفصيلاً، وإعداد تقرير عنه، يتضمن ملاحظات اللجنة والتعديلات، التي ترى إدخالها على المشروع. ومن حق هذه اللجنة أن تطلب من مختلف الجهات العامة ما ترى ضرورة الحصول عليه من بيانات ومعلومات للاستفادة بها، عند دراسة مشروع الموازنة العامة. ومن حق اللجنة كذلك أن تستدعي الوزراء والمسؤولين، الذي أسهموا في إعداد مشروع الموازنة العامة لمناقشتهم.²

¹ انظر: القانون العضوي رقم 18-15 السالف الذكر.

² عبد الكريم ماضي، نجيب لونية، دور المحاسبة العمومية في تحصيل إيرادات و ترشيد نفقات المؤسسة في ظل الأزمة المالية الحالية، مذكرة شهادة ماستر، تخصص مالية المؤسسة، فرع محاسبة و مالية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة 08 ماي 1945، 2017-2018، ص41

تمرّ مرحلة المصادقة على الميزانية داخل البرلمان الجزائري بعدة خطوات محدّدة، تشمل ما يلي:

- 1- تقديم المشروع إلى البرلمان: يقوم وزير المالية بعرض مشروع قانون المالية على المجلس الشعبي الوطني (الغرفة السفلى) عادة في شهر أكتوبر، ويقوم بعرض شامل للمحاور الكبرى للميزانية، الإيرادات المتوقعة، النفقات، عجز الميزانية، وأهداف السياسة الاقتصادية والمالية.
- 2- دراسة المشروع في اللجنة المالية: يُحال المشروع إلى اللجنة المالية، وهي لجنة دائمة متخصصة تدرس مشروع القانون بشكل تفصيلي، وتستدعي ممثلي القطاعات المختلفة للاستماع إلى مبررات النفقات المقدرة.
- 3- النقاش العام داخل البرلمان: يتم فتح نقاش عام في الجلسة العامة، حيث يُتاح للنواب مناقشة المشروع، وتقديم ملاحظاتهم أو اقتراحاتهم دون المساس بالتوازن المالي للمشروع.
- 4- اقتراح وتعديل البنود (ضمن الحدود القانونية): يجوز للنواب اقتراح تعديلات على بعض البنود، بشرط عدم المساس بالتوازن المالي¹، يتم التصويت على التعديلات المقبولة من اللجنة.
- 5- التصويت النهائي: يُصوّت على مشروع قانون المالية بنداً بنداً، ثمّ في مجمله، إذا حصل على الأغلبية يُحال إلى مجلس الأمة (الغرفة العليا) لمناقشة والتصويت عليه كذلك.
- 6- الإصدار: في حال المصادقة من المجلسين، يحال النصّ إلى رئيس الجمهورية لإصداره ونشره في الجريدة الرّسميّة، ليصبح نافداً اعتباراً من أوّل جانفي من السنّة الماليّة التّالية.

إذا رفض البرلمان المصادقة على قانون ضبط الميزانية، فإن ذلك يترتب مسؤولية سياسية على عاتق الحكومة، ويتعين عليها أن تلتزم أمام البرلمان بتحسين تحضير الميزانيات الأولية و الإضافية مستقبلاً والعمل على تفادي الأخطاء التي وقعت فيها².

¹ المواد 135، 138 من دستور الجزائر 2020، ج ر العدد 82.

² عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، العدد الرابع و عشرون، جوان 2017، ص 218.

المطلب الثاني: مرحلة التنفيذ والأعوان المكلفون بتنفيذها.

تبدأ مرحلة تنفيذ الميزانية مباشرة بعد المصادقة على قانون المالية وإمضائه من قبل رئيس الجمهورية ونشره بالجريدة الرسمية، وتمثل هذه المرحلة الجانب العملي من السياسة المالية، حيث تُترجم الأرقام الواردة في الميزانية إلى عمليات فعلية لتحصيل الإيرادات ودفع النفقات وإطلاق المشاريع المبرمجة، كما تتطلب هذه المرحلة مشاركة عدّة أعوان إداريين وماليين، لكل منهم صلاحيات ومسؤوليات محددة.

الفرع الأول: تنفيذ النفقات.

1- مفهوم تنفيذ النفقات: يقصد بتنفيذ النفقات مجموع الإجراءات التي تهدف إلى صرف الاعتمادات المالية المخصصة في قانون المالية، وذلك لتحقيق الأهداف التي رصدت من أجلها، سواء تعلق الأمر بنفقات التسيير أو التجهيز أو نفقات الدين العام، وتمر النفقات بمرحلتين :

المرحلة الإدارية : تتشكل من الالتزام بالنفقة وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين، أما التصفية فهي مرحلة مستقلة عن الالتزام، وتسمى قاعدة أداء الخدمة أو الحق المكتسب، وترتكز أساسا في التحقق على أساس الوثائق المحاسبية لتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العامة، أما الحلقة الأخيرة للآمر بالصرف فهي الأمر بالدفع و يتم ذلك عن طريق إصداره أوامر بالصرف، و هذا الإجراء الذي يتم بموجبه دفع النفقات.

المرحلة المحاسبية: تجسيدا لمبدأ الفصل بني الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، تتم هذه المرحلة من قبل المحاسب العمومي، حيث يقوم بدور رقابي قبل دفعه للنفقات العمومية، و إخراجه للنقود من خزينة الدولة¹.

2- مراحل تنفيذ النفقات: يتم تنفيذ النفقات العمومية عبر أربع مراحل قانونية إلزامية:

¹ حاجي فايزة ، طويلب مُجّد، المراقب المالي (واقع ، تحديات ، آفاق) - دراسة حالة مصلحة الرقابة المالية لولاية الجزائر-، مجلة التنمية والاستشراف للبحوث والدراسات ، مخبر السياسات التنموية والدراسات الاستشرافية جامعة أكلي محند أولحاج - البويرة، العدد الثاني، المجلد السادس ، 2021، ص 373 .

- الالتزام بالنفقة (**Engagement**): وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين (على الدولة بطبيعة الحال) إذا هو تصرف ينشئ نفقة على ذمة الحكومة وهناك من يعرفه بأنه مشروع نفقة¹.

يعرف الالتزام بالنفقة ، عادة بأنه التصرف الشئ بمقتضاه تنشأ هيئة عمومية ما و تثبت عليها التزاماً ينتج عنه عبء أي هو (الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين) .

بناءً على ذلك يمكن أن القول إن الالتزام (كتصرف قانوني و فال مادي)، هو مصدر النفقات ، قبل ن يكون إجراء لتنفيذها، وهو ما يؤدي إلى التمييز بين الالتزام القانوني بهذا المعنى الالتزام والالتزام المحاسبي الذي يعني تخصيص اعتماد من الميزانية لتنفيذ نفقة .

الالتزام يكون غالباً بمبادرة من مسؤول المصلحة الإدارية الذي تنسب إليه صفة الأمر بالصرف².

- التصفية (**Liquidation**): تعتبر بأنها تلك المرحلة التي تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق الحاسبية وتحدد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية فهي تحتوي على عمليتين، تحقق على أساس الوثائق الحاسبية والتقدير الصحيح للنفقة³.

فالتصفية كمرحلة مستقلة عن الالتزام تعتبر تطبيقاً لقاعدة هامة في نظام المحاسبة العمومية، وهي "قاعدة أداء الخدمة" و "قاعدة الحق المكتسب"، يمكن صرف النفقات العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها (الهيئات العمومية لا تدفع مسبقاً) ، باستثناء حالات قليلة جداً و مقررة قانوناً (مثل التسيقات على الصفقات العمومية)⁴.

¹ عبد الكريم ماضي ، جيب لونية ، دور المحاسبة العمومية في تحصيل إيرادات وترشيد نفقات المؤسسة في ظل الأزمة المالية الحالية دراسة حالة مؤسسة تربية (ثانوية محمود بن محمود) ،مذكرة تخرج لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر(غير منشورة) ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير قسم علوم التسيير، تخصص مالية المؤسسة، جامعة 8 ماي 1945 - قلمة- ، 2017 - 2018 ، ص 45 .

² أحمد بوجلال ، إجراءات تنفيذ النفقات العامة في الجزائر ،مجلة دراسات العدد الاقتصادي ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة الأغواط الجزائر ، العدد الثاني ،المجلد الخامس عشر ، 2018 ، ص252

³ المرجع نفسه ، ص 46 .

⁴ أحمد بوجلال ، المرجع السابق ، ص 253 .

- الأمر بالصرف (Ordonnancement): يصدر فيه الأمر بالصرف أمراً إلى المحاسب العمومي لدفع النفقة.

هو عبارة عن قرار إداري يعطي بموجبه الأمر إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة، فالتصفية وإن كانت تفرح الدائن في استيفاء دينه ، إلا أنها تبقى بدون قوة تنفيذية قبل صدور الأمر بصرف النفقة و هنا تتبدى السلطة التقديرية لأمر بالصرف بصفته مديراً أو مسيراً قبل كل شيء ، حيث يستطيع أن يرفض أو يعلق الأمر بالدفع النفقة إذا قدر أن ذلك هو الأنسب.¹

- الدّفع (Paiment): هو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية، حيث أن أوامر او حوالات الدفع يصدرها الآمرون بالصرف ترسل إلى المحاسبين العموميين المخصصين، أي المكلفين دون غيرهم ، بدفع مبالغها ودور المحاسبين هنا لا يقتصر فقط على إنجاز العمليات المالية المتمثلة في إخراج النقود من الصندوق لتسديد النفقات المقبولة من طرفهم لدفع، أي أنه ليسوا مجرد أعوان الصندوق، بل أن دورهم أهم من ذلك بكثير يتمتعون في هذا المجال بنوع من السلطة الرقابية على عمليات الأمرين بالصرف، والتي تعتبر إحدى أهم نتائج تطبيق مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.²

الفرع الثاني: تحصيل الإيرادات.

1- مفهوم الإيرادات:

- (1) تشمل الإيرادات العامة جميع الموارد التي تحصلها الدولة لتغطية نفقاتها وتنقسم إلى:
- (2) إيرادات جبائية (الضرائب والرسوم).
- (3) إيرادات غير جبائية (مداخيل الأملاك العمومية، الغرامات).
- (4) إيرادات رأسمالية (قروض، مبيعات، أصول...).

¹ أحمد بوجلال ، المرجع السابق ، ص 255 .

² المرجع نفسه، ص 256 .

2- مراحل التحصيل:

مثلا هو الحال في النفقات، تمرّ عملية تحصيل الإيرادات بثلاث مراحل:

- الإثبات (**Etablissement**): يعتبر بأنه الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي أي الدولة المتمثلة في الخزينة العمومية ، فهي إذن المرحلة التي ينشأ فيها ويتثبت فيها حق الخزينة العمومية على الغير، وفي هذه المرحلة تختلف حسب نوع أو طبيعة هذا الحق فقد يكون جبائيا ويخضع لقواعد الجبائية المعروفة كالفعل المنشئ للضريبة وقد يكون متمثلا في تصرف قانوني كبيع أراضي للمواطنين وما ذلك ن الحقوق التي تنشأ للخزينة على الأشخاص¹.
- التصفية (**Liquidation**): تحديد القيمة الحقيقية للدين الواجب تحصيله.
- التحصيل (**Recouvrement**): تنفيذ الدّفع فعلياً من طرف المدين لصالح الخزينة.

3- دور المحاسب العمومي :

- بالنسبة للإيرادات:

يختص المحاسب العمومي بعملية تحصيل الإيرادات و التي تعتبر المرحلة النهائية عن مراحل تنفيذ عمليات الميزانية بالنسبة للإيرادات، بحيث يتكفل تحت المسؤولية الشخصية و المالية بتحصيل سندات الأمر بتحصيل الإيرادات المرسله من طرف الأمر بالصرف، و ذلك بعد التحقق من مشروعية سند التحصيل، و وجود ترخيص بتحصيل الإيرادات في قانون المالية².

- بالنسبة للنفقات:

تنفيذ النفقات العمومية هي أهم المهام التي يقوم بها المحاسب العمومي، حيث يقوم الأمر بالصرف بإصدار حوالة الدفع و يسلمها للمحاسب العمومي، و هذا ما يسمى بالمرحلة المحاسبية

¹ عبد الكريم ماضي ، جيب لونيصة، المرجع السابق، ص 44

² أمال عيدي ، فاطمة الزهراء زاوي ، نسيم بورقعة ، النظام القانوني للمحاسب العمومي في ظل القانون 23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية و التسيير المالي ، مذكرة شهادة ماستر (غير منشورة) ، تخصص قانون عام اقتصادي ، شعبة حقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة - ، 2023، ص 43 .

للفنقات العمومية و يقوم بها المحاسب العمومي.¹

الفرع الثالث: أعوان تنفيذ الميزانية العمومية.

تُسند عملية تنفيذ الميزانية العامة إلى مجموعة من الأعوان الإداريين والمليين الذين يتقاسمون المسؤوليات والوظائف المالية، وذلك وفقاً لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف ومهام المحاسب العمومي، وما نص عليه قانون 07-23 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وتعدّ الرقابة على تنفيذها آخر مرحلة تمرّ بها الميزانية العامة للدولة، وتسمى بمرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة؛ حيث تخضع لأنواع متعدّدة من الرقابة قصد التحقق والتأكد من التزام الهيئات العامة وأجهزة السلطة التنفيذية بأحكام وقواعد القانون المتعلق بالميزانية والمحاسبة العمومية سواء تعلّق الأمر بالإيرادات العامة أو النفقات العامة.²

1- الآمرون بالصرف: هم المسؤولون الإداريون عن الالتزام بالنفقات وأمر دفعها، دون أن يتولوا

عمليات الصرف الفعلية، ويتم تعيينهم بموجب مرسوم أو قرار وزاري.

يصنف الآمرون بالصرف إلى ثلاث فئات حسب المادة 5 من قانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية :

- آمرين بالصرف رئيسيين.
- آمرين بالصرف ثانويين.
- آمرين بالصرف إقليميين لميزانية الدولة .

وفي المادة 6 حدد لنا من هم الآمرون بالصرف الرئيسيون :

"بالنسبة لميزانية الدولة :

- الوزراء و الأعضاء الآخرون في الحكومة الذين تسجل الاعتمادات باسمهم.

¹ المرجع نفسه، ص39 .

² جلال عبد القادر، الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بين النظرية والتطبيق، مجلّة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد29، جانفي 2017، ص88.

- مسؤولو الهيئات العمومية، وعند الاقتضاء المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي.

بالنسبة لميزانية الجماعات المحلية :

- الولاية.

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

بالنسبة لميزانية المؤسسات العمومية :

- مسؤولو المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة، وعند الاقتضاء المسؤولون المعنيون وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

و بالنسبة لنوع الآخر الأمرون بالصرف الثانويون جاء ذكرهم في المادة 07 "الأمرون بالصرف الثانويون هم الأشخاص الذين يتلقون تفويضا لاعتمادات مالية من الأمر بالصرف الرئيسي فيما يخص :

- توزيع الاعتمادات المالية للبرنامج و فروعه.

- الاعتمادات المالية للبرنامج محل تفويض التسيير "

و النوع الأخير الأمرون بالصرف الإقليميون و ذكر في المادة 08 و هم مسيرو برامج الهيئات الإقليمية في حالة تكليفهم بتنفيذ البرنامج كله أو جزء منه .

مسؤولية الأمر بالصرف :

و ضمن فصل المسؤوليات و في المادة 110 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة والتسيير المالي فقد تم تحديد مسؤولية الأمرين بالصرف كما يلي : " بغض النظر عن الأحكام التشريعية و التنظيمية التي تحكم استعمال و تسيير المال العام والوسائل المادية، يتحمل الأمرون بالصرف المكلفون و مفوضوهم و مستخلفوهم المسؤولية شخصيا عن الأخطاء و المخالفات التي من شأنها أن تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو ببيئة عمومية و يعاقب على هذه الأخطاء و المخالفات وفقا للقوانين سارية المفعول ¹ .

¹ أمال عيدي ، فاطمة الزهراء زاوي ، نسيم بورقعة ، المرجع السابق ، ص 32-33 .

2- المحاسب العمومي : عرفته المادة 15 من نفس القانون كالاتي " : يعتبر محاسبًا عموميًا، في مفهوم هذا القانون، كل عون عمومي معين أو معتمد قانونا للقيام بالعمليات المذكورة في المادة 24 من هذا القانون".

و في نفس القانون فإن تعيينه يكون من طرف الوزير المكلف بالمالية و هذا ما نصت عليه المادة 16 " يتم تعيين المحاسبين العموميين من طرف الوزير المكلف بالمالية ، و يخضعون حصريا لسلطته ".¹

وبهذا يلاحظ أن دور المحاسب العمومي مزدوج فهو يقوم بتنفيذ النفقات والإيرادات العامة من جهة، ويؤدي دورا رقابيا هاما من جهة أخرى. وعلى العكس من الأمرين بالصرف الذين تعتبر اختصاصاتهم المالية ملحقة أو مكتملة لوظائفهم الإدارية، فإن المحاسبين العموميين يمارسون صلاحيات أصلية، حيث أن دورهم في تنفيذ الميزانيات ومختلف العمليات المالية يعد أساس ووظائفهم².

يوجد ستة أصناف من المحاسبون العموميون، يتمثل الصنف الأول في المحاسبون المختصون الذين هم الذين لديهم الحق في التقييد النهائي على مستوى كتابتهم للعمليات التي يؤمرون بها في صناديقهم ، أما الصنف الثاني فيتمثل في المحاسبون المفوضون الذين يقومون بتنفيذ العمليات لحساب محاسبون مختصون، ويتمثل الصنف الثالث في المحاسبون الرئيسيون الذين يقومون بإرسال حساب التسيير مباشرة إلى مجلس المحاسبة، ويتمثل الصنف الرابع في المحاسبون الثانويين الذين تركز عملياتهم من قبل محاسب رئيسي، ويرسلون حساب التسيير إلى مجلس المحاسبة، أما الصنف الخامس فيتمثل في محاسبو الأموال والقيم وهم الأشخاص المكلفون بحفظ وتداول الأموال والسندات والقيم التي يمتلكها الأشخاص المعنوية ، ويتمثل الصنف السادس والأخير في محاسبو التركيز المحاسبي الذين يقومون بتقييد

¹ قانون رقم 07-23 المتضمن قواعد المحاسبة العمومية و التسيير المالي مؤرخ في 3 ذي الحجة عام 1444 الموافق 21 يونيو سنة 2023 الصادر ج ر ج ج العدد 42 الصادرة 7 ذي الحجة 1444 الموافق ل 25 يونيو 2023 .

² سكوتي خالد ، دور المحاسب العمومي في مراقبة الميزانية ، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية ، العدد الثالث ، المجلد التاسع، معهد الحقوق و العلوم السياسية بالمركز الجامعي لتانغست - الجزائر - ، منشورات المركز الجامعي أمين العقال الحاج موسى أق أخموك لتانغست ، 2020 ، ص 93 .

وتركيز العمليات المالية في كتابتهم وحسابتهم، والمنفذة من قبل محاسبين آخرين¹.

3- المراقب الميزانياتي :

ورد ضمن القانون رقم: 07-23 استحداث تسمية المراقب المالي بالمراقب الميزانياتي في نص المادة 103 من هذا القانون على أن : يمارس الرقابة الميزانية مراقب ميزانياتي تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية ، و تهدف الى ما يأتي :

- السهر على مطابقة مشاريع الالتزام بالنفقات بالنسبة إلى التشريع والتنظيم المعمول بهما، والاعتمادات المرخص بالالتزام بها و المناصب المفتوحة أو المرخص بها.
- التحقق المسبق من توفر الاعتمادات و المناصب الشغل المالية.
- تأكيد المطابقة بواسطة تأشيرة أو رأي مسبق على الوثائق المتعلقة بالاعتمادات و المناصب المالية والنفقات أو عند الاقتضاء تبرير الرفض.
- ضمان رقابة بعدية على الوثائق غير الخاضعة للتأشيرة أو الرأي المسبق و القيام بتحليلات تتعلق بمسارات و إجراءات الالتزام بنفقات الأمرين بالصرف والتأكد كذلك من جودة عناصر محاسبة الالتزامات.
- تقديم النصح للآمر بالصرف من الناحية المالية .
- مسك محاسبة الالتزام بالنفقات و محاسبة متابعة المناصب الشغل المالية فيما يخصه.
- إعلام الوزير المكلف بالمالية دوريا بمطابقة الالتزامات وبوضعية كل الاعتمادات ومناصب الشغل المفتوحة و المستعملة .
- تحدد كفاءات ممارسة الرقابة الميزانية عن طريق التنظيم².

¹ حمزة محي الدين ، ياقوت مصباح ، المحاسبة العمومية في الجزائر وفق القانون 07-23 بين النظرية و التطبيق ، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلة الجزائرية المالية العامة ، جامعة وهران 02 ، العدد الأول ، المجلد الخامس عشر ، ص340 .

² أمال عيادي ، فاطمة الزهراء زاوي ، نسيم بورقعة ، المرجع السابق ، ص24-25.

المبحث الثاني: أجهزة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.

بالرجوع لغالبية الفقه المالي، فإن دورة الميزانية العامة تنتهي بالرقابة البعدية، وفي هذا السياق تتجلى أهمية الأجهزة الرقابية باعتبارها أدوات ضرورية لضمان الشفافية، النزاهة، والمساءلة في تسيير المال العام، وعدم القدرة. فهذه الأجهزة تمارس مهامها من خلال آليات متنوعة تهدف إلى مراقبة الالتزام بالتشريعات، تقييم الأداء المالي والإداري، وانطلاقاً من هذه الأهمية سنخصّص هذا المبحث لدراسة أبرز الأجهزة الرقابية على تنفيذ ميزانية الدولة من خلال التطرق إليها.

المطلب الأول: أجهزة رقابية عليا.

في إطار السعي إلى ترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة في تسيير المال العام، تلعب الأجهزة الرقابية العليا دوراً استراتيجياً في مراقبة تنفيذ ميزانية الدولة. وتتميز هذه الأجهزة بكونها مستقلة أو ذات طابع سياسي أو طابع قضائي، وتتمتع بصلاحيات واسعة، وتمارس هذه الهيئات رقابة بعدية بالدرجة الأولى؛ حيث تتدخل بعد تنفيذ العمليات المالية، وتصحيح الاختلالات فضلاً عن دورها في حماية المال العام من سوء التسيير أو الفساد، وانطلاقاً من هذه الأهمية يخصص هذا المطلب لدراسة الأجهزة الرقابية العليا هما مجلس المحاسبة والبرلمان.

الفرع الأول: مجلس المحاسبة.

يمارس مجلس المحاسبة الجزائري دوراً محورياً في نظام الرقابة، ويعدّ المجلس هيئة رقابية عليا تضطلع بمهمة أساسية تتمثل في مراقبة تسيير الميزانية العامة للدولة والمالية بما يضمن الاستخدام السليم للأموال العامة طبقاً للتشريعات والتنظيمات المعمول بها.

ويمتد نطاق صلاحياته ليشمل جميع الموظفين العموميين مهما كانت رتبهم أو مستوياتهم في السلم الإداري، طالما أنّهم يتصرفون في أموال عمومية أو يشرفون على تنفيذ جزء من الميزانية.¹ ويكون لمجلس المحاسبة في سبيل تأدية مهمته أن يفحص السجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها وأي مستند أو سجل أو أوراق يرى لزومها للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل، كما

¹ بن زيان سعادة، رقابة مجلي المحاسبة على المخالفات المالية المرتكبة في تسيير الميزانية العامة والمالية، مجلة القانون والعلوم السياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية بالمركز الجامعي أحمد صالح، النعامة، منشورات المركز الجامعي، العدد 07، 2018، ص226.

يجق له معاينة وتفتيش الأعمال للتأكد من أنّ المصروفات صرفت في الأوجه المقررة له من جهة، ولتقييم نتائجها من جهة أخرى.¹

يراقب مجلس المحاسبة الميزانية العامة للدولة، التي تتشكل من الإيرادات المحصلة والنفقات النهائية للدولة، أو المقبول دفعها بصفة نهائية من طرف المحاسب العمومي والمحددة سنوياً بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.²

كما تخضع أيضاً الجماعات الإقليمية البلدية والولاية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية إلى رقابة مجلس المحاسبة وهذا ما نصت عليه المادة 07 من الأمر 20/95، كما تخضع أيضاً لرقابة مجلس المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات التي تمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية.³

لذا يساهم مجلس المحاسبة في مجال رقابته إل تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تؤثر بشكل سلبي وتحدث تقصيراً في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة والتي تضرّ بالملاك والأموال العمومية.⁴

ويتضح مما سبق أنّ اختصاصات وأعمال مجلس المحاسبة تتعلق بالرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية وليست رقابة عليه.

¹ محمد عباس محززي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص460.

² العيد ضويبي، راضية عباس، الآليات القانونية لرقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ الميزانية العمومية، مجلة صوت القانون، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، العدد الأول، المجلد السابع، 2020، ص1119.

³ دواغر عفاف، محمد الطاهر بوعارة، الرقابة المالية العليا لمجلى المحاسبة على تنفيذ الأموال العمومية، مجلة نوميروس الأكاديمية، جامعة شلف، الشلف، العدد الثاني، المجلد الأول، 2020، ص200.

⁴ المرجع نفسه، ص201.

الفرع الثاني: البرلمان كهيئة رقابية.

ويتجلى الدور الرقابي للبرلمان في المطالبة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو حتى بالاستجابات، فمن حقّ اللجان المالية التابعة للبرلمان أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية عند الضرورة للاستماع إليهم فيما يخصّ مالية الدولة العامة.¹

يملك البرلمان في مواجهة الحكومة سلطة الرقابة على تنفيذ مخططاتها في مختلف مجالات تدخلها ومن بينها المجال المالي، وتظهر سلطته الرقابية في العديد من الوسائل الممنوحة له بموجب الدستور والتي منها: الأسئلة الشفهية أو الكتابية الاستجواب، تشكيل لجان التحقيق، بيان السياسة العامة للحكومة، ملتصق الرقابة.²

في حين أظهرت المادة 106 من قانون 07-23 المتضمن قواعد المحاسبة و التسيير المالي صراحة رقابة البرلمان "يقوم البرلمان بمراقبة تنفيذ الاعتمادات المالية التي صادق عليها من خلال قوانين المالية".³

مما يمكن ملاحظته بخصوص رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية العامة ما يلي:

- بعدها السياسي بعداً عمّا هو مالي وتقني، فالغالبية البرلمانية تكتفي بالمناقشة العامة لمساندتها للحكومة، ويكتفي نواب المعارضة بتأييد السياسة العامة من طرف الحكومة والاكتفاء بالمحاور الكبرى دون التعمق في النقاط التفصيلية لقانون المالية.⁴

¹ محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 454.

² زغودي عمر، حدود تدخل المؤسسات الدستورية في مراحل الميزانية العامة في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عمار ثليجي، الأغواط العدد 02، المجلد الخامس، سبتمبر 2021، ص 1137.

³ قانون 07-23 المتضمن قواعد المحاسبة العمومية و التسيير المالي مؤرخ في 3 ذي الحجة عام 1444 الموافق 21 يونيو سنة 2023 الصادر ج ر ج ج العدد 42 الصادرة 7 ذي الحجة 1444 الموافق ل 25 يونيو 2023.

⁴ زغودي عمر، المرجع نفسه، ص 1137.

المطلب الثاني: أجهزة رقابية محلية.

في إطار السعي إلى تحقيق الشفافية وحسن تسيير المال العام، تم إرساء منظومة رقابية متكاملة تشمل أجهزة مركزية ومحلية، تسهر على مراقبة مختلف جوانب التسيير المالي، لا سيما على مستوى الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية المحلية. وتشكل الأجهزة الرقابية المحلية أحد أهم أدوات هذه المنظومة، إذ تضطلع بدور أساسي في الكشف عن مواطن الخلل والانحرافات، وضمان التزام الأعوان العموميين بالتشريعات والتنظيمات السارية، وخاصة ما تعلق منها بتنفيذ الميزانية وإبرام الصفقات العمومية، من أجل تعزيز مبادئ الحوكمة المالية والصرامة في التسيير.

ويبرز هذا المطلب مختلف أدوار ومهام هذه الأجهزة الرقابية المحلية، وكيفية تنسيق تدخلاتها ضمن منظومة الرقابة العامة على المال العام، خاصة في سياق الصفقات العمومية والتسيير المحاسبي.

الفرع الأول: الرقابة على الصفقات العمومية نموذجاً.

بما أنّ الصفقات العمومية جزء أو طريقة من طرق تنفيذ الميزانية باعتبارها عقد إداري، وقد نظم المشرع الجزائري الرقابة الداخلية بموجب أحكام المواد من 159 إلى 162 من المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 2015/09/16 والمتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، حيث تخصص بها لجنة تسمى لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض¹، وبالرجوع لأحكام المادة 159 التي تنص على: "تمارس الرقابة الداخلية في مفهوم هذا المرسوم وفق التصوص التي تتضمن تنظيم مختلف المصالح المتعاقدة وقوانينها الأساسية دون المساس بالأحكام المطبقة على الرقابة الداخلية، ويجب أن تبين الكيفيات العملية لهذه الممارسة على الخصوص محتوى مهمة كل هيئة رقابية والإجراءات اللازمة لتناسق عمليات الرقابة وفعاليتها...".²

يرتبط بداية عمل لجنة فتح الأطراف بنهاية ميعاد إيداع العروض الذي لم يتم المشرع بتحديدته وترك ذلك للمصلحة المتعاقدة، التي يتعين عليها وضع أجل إيداع العروض على ضوء موضوع، ولسير عمل اللجنة فإنها تستدعي من قبل المصلحة المتعاقدة قبل آخر يوم إيداع العروض الصفقة وتكون

¹ سليمان خميسي، الرقابة على الصفقات العمومية في ظل المرسوم 15-247، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس، بريكة، باتنة، العدد 02، المجلد الخامس، ديسمبر 2022، ص 927.

² المادة رقم 159 من المرسوم الرئاسي 247/15.

جلستها علنية كما حرص المشرع على تطبيق مجموعة من المبادئ نستشفها أساساً من خلال النصوص القانونية المنظمة لسير عملية فتح الأظرفة و تقييم العروض، أهمها يتمثل في مبدأ العلنية، حيث نص المشرع على أن يتم فتح الأظرفة المتعلقة بملف المترشح و العروض التقنية و المالية في جلسة علنية ، و ما يضيفي شفافية أكثر على الصفقة العمومية في مرحلة اختيار و انتقاء العروض هو أن فتح الأظرفة التقنية المالية يتم في جلسة علنية و بحضور كافة المرشحين أو المتعهدين الذين تم دعوتهم عن طريق رسائل توجه لهم أو عن طريق الإعلان عن المنافسة عكس المرسوم الرئاسي 10-236 (ملغى).¹

من خلال استقراء أحكام المادة السالفة الذكر يتبين بأن هذا النوع من الرقابة يتم وفق معايير وشروط يتم تحديدها مسبقاً في إطار تنظيم الصفقات العمومية، بحيث تلتزم كل هيئة بالمهام المسندة إليها دون تجاوزها لأجل تفعيل الرقابة الذاتية الغاية منها.

عمل لجنة فتح الاظرفة وتقييم العروض على تحرير محاضر فتح تدون في سجل خاص بها 71 وفق ما نصت عليه المادة من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، وكذا التوقيع بالأحرف الأولى في ملفات العارضين كضمانة للشفافية والمساواة بين العارضين المرشحين لطلب العروض أو بالنسبة ينتج من أعمالها من اقتراح توجهه للمصلحة المتعاقدة.²

ونصت المادة 71 من نفس المرسوم على:

يتم فتح الأظرفة من طرف لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض المنشأة بموجب أحكام المادة 160 من هذا المرسوم.

وبهذه الصفة، تقوم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بالمهام الآتي:

— تثبت صحة تسجيل العروض،

¹ قداش سمية ، بورصاص مروة ، الرقابة على الصفقات العمومية في ظل المرسوم 247/15 ، مذكرة ما سنر (غير منشورة) ، تخصص منازعات إدارية ، قسم العلوم القانونية و الإدارية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة 08 ماي 1945 ، 2017-2018 ، ص 15

² نُجْدُ مقروف ، مهام لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض في ضوء المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، مجلة الدراسات و البحوث القانونية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة المسيلة ، المجلد السابع ، العدد الثاني، 2020 ، ص 387

- تعد قائمة المرشحين أو المتعهدين حسب ترتيب تاريخ وصول أظرفة ملفات ترشحهم أو عروضهم مع توضيح محتوى ومبالغ المقترحات والتخفيضات المحتملة، تعد قائمة الوثائق التي يتكون منها آل عرض.
- توقع بالحروف الأولى على وثائق الأظرفة 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، إلى استكمال عروضهم التقنية، تحت طائلة رفض عروضهم، بالوثائق الناقصة أو غير الكاملة المطلوبة، باستثناء المذكرة التقنية التبريرية، في أجل أقصاه عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ فتح الأظرفة. ومهما يكن من أمر، تستثنى من طلب الاستكمال آل الوثائق الصادرة عن المتعهد والمتعلقة بتقييم العروض،
- تقترح على المصلحة المتعاقدة، عند الاقتضاء، في المحضر، إعلان عدم جدوى الإجراء حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 40 من هذا المرسوم،
- ترجع عن طريق المصلحة المتعاقدة الأظرفة غير المفتوحة إلى أصحابها من المتعاملين الاقتصاديين، عند الاقتضاء، حسب الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم.¹

الفرع الثاني: المفتشية العامة للمالية.

المفتشية العامة للمالية جهاز أنشئ للرقابة المالية، أحدث بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ فري 01/03/1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، و الذي ألغى بالمرسوم التنفيذي رقم 78-92 المؤرخ في 1992/02/22 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، و الذي ألغى بدوره بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 2008/09/06 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية . كما تلعب المفتشية العامة للمالية دورا كبيرا في الكشف عن المخالفات والأخطاء التي ارتكبت أثناء إبرام أو تنفيذ الصفقة العمومية، كما أنها تراقب و تكشف عن الأخطاء الفنية و المخالفات المالية عن طريق مراجعة المستندات و إجراء التحقيقات ، و ما يلاحظ أن دور

¹ المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر ج ج العدد 50، ص 20

المفتشية العامة للمالية يقتصر فقط على تنبيه اخطار وزير المالية بوجود صفقات مشبوهة ، لأنها لا تملك سلطة توقيع العقاب أو تحريك الدعوى العمومية، لأن المخول لذلك هو الوزير المكلف بالمالية، على اعتبار إنها تمارس مهامها تحت سلطته¹.

ترتبط المفتشية العامة للمالية بعملية الرقابة بطريقتين حيس تمارس رقابتها على كل شخص معنوي يستفيد من المساعدة المالية من الدولة، كما تتولى القيام بالعديد من المهام و التدخلات في إطار الاختصاصات الموكلة لها .

¹ قداش سمية ، بورصاص مروة ، المرجع السابق ، ص 80 .

خلاصة الفصل الثاني:

تتناول هذا الفصل الإطار العملي والرقابي الذي يحكم تنفيذ الميزانية العامة للدولة، انطلاقاً من تحديد مراحل دورة الميزانية، ومروراً بالأعوان العموميين المكلفين بتنفيذها، وانتهاءً بأجهزة الرقابة التي تضمن حسن استخدامها وفقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

ففي الشق الأول من الفصل، تم التطرق إلى دورة الميزانية، بدءاً من إعدادها من قبل السلطة التنفيذية، ثم المصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية، فتنفيذها من طرف الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، إلى غاية غلقها وتقديم الحسابات النهائية. وقد تم تسليط الضوء على المبادئ الأساسية التي تحكم هذه الدورة، كالوحدة، السنوية، الشمولية والعلنية.

أما في الشق الثاني، فقد تم التطرق إلى أعوان تنفيذ الميزانية، وهم الأطراف الفاعلة في تطبيق الميزانية، وعلى رأسهم الأمرين بالصرف الذين يتصرفون في الاعتمادات المالية، والمحاسبون العموميون المكلفون بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات، بالإضافة إلى الأعوان الرقائبيين والإداريين المنصوص عليهم في القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية، الذين يُعززون الرقابة الداخلية ويساهمون في ضمان الشفافية.

وفي الشق الثالث، تم عرض أبرز أجهزة الرقابة المالية، التي تتنوع بين رقابة سياسية وقضائية وإدارية. وتبرز من بينها البرلمان من خلال وظيفته في مراقبة تنفيذ الميزانية عبر لجانه المتخصصة، ومجلس المحاسبة باعتباره هيئة قضائية مستقلة تتولى فحص الحسابات وتقييم التسيير، والمفتشية العامة للمالية بوصفها جهازاً تابعاً للسلطة التنفيذية يضطلع بمهام التفتيش والتدقيق على مختلف الهيئات المستعملة للأموال العمومية.

يُبرز هذا الفصل في مجمله أهمية التفاعل بين آليات تنفيذ الميزانية والأجهزة الرقابية لضمان تسيير عقلاني وشفاف للموارد العمومية، وتحقيق مبدأ المحاسبة والمساءلة في إطار الحوكمة المالية الرشيدة.

خاتمة

خاتمة

في الختام هذه الدراسة تبين أنّ الرقابة القانونيّة على تنفيذ الميزانيّة تشكّل إحدى الدّعائم الأساسيّة لترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة، والشفافيّة في تدبير المال العام، وقد أظهر القانون 23-07 المعدّل والمتّم للقانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون الماليّة توجّهاً تشريعيّاً نحو تعزيز أدوار الرقابة بمختلف مستوياتها سواء من خلال تقوية دور البرلمان، أو تفعيل آليات المراقبة التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة الماليّة وعلى رأسها المجلس الأعلى للحسابات، وقد أبرزنا من خلال هذه المذكرة أنّ القانون 23-07 جاء بمجموعة من المستجدّات من بينها تعزيز الطابع البرلماني للرقابة، وإعادة تنظيم مراحل تنفيذ الميزانيّة، وكذا إرساء مزيد من الصرامة في التصرف في الاعتمادات بما يضمن الانضباط المالي ويحاصر التجاوزات.

ورغم هذا التطور تظلّ الممارسة العمليّة هي الملجئ الحقيقي لنجاعة هذه الرقابة، ممّا يستدعي مواصلة الجهود في اتجاه تحسين التنسيق بين مختلف الفاعلين في الرقابة وتوفير الإمكانيات البشريّة واللوجستيكيّة، فضلاً عن تعزيز ثقافة المسؤوليّة والمحاسبة داخل الإدارات العموميّة. وعليه فإنّ النجاعة الحكوميّة للرقابة القانونيّة على تنفيذ الميزانيّة لن تتحقق فقط عبر القوانين مهما بلغت دقّتها، بل من خلال إرادة سياسيّة قويّة، وإدارة عموميّة فعّالة، ومجتمع مدني فاعل في إطار منظومة شاملة تكرّس دولة القانون والمؤسّسات.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: القوانين:

- 1- القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية: الرقابة على الميزانية العامة في ظلّ القانون رقم 23-07/ASJP، الجريدة الرسمية العدد 53 الصادرة 2018.
- 2- المادة رقم 159 من المرسوم الرئاسي 247/15.
- 3- المواد 135، 138 من دستور الجزائر 2020، ج ر العدد 82
- 4- القانون رقم 07/23 المتضمن قواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي المؤرخ في 03 ذو الحجة 1444 هـ الموافق لـ 25 يونيو 2023.

ثانياً: المراسيم الرئاسية:

- 1- المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 2 ذو الحجة 1436 هـ الموافق 16 سبتمبر 2015م، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج، العدد 50.

ثالثاً: الكتب:

- 1- ابن منظور، لسان العرب، دار لسان العرب، جزء 06.
- 2- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على أجهزة الحكومة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- 3- زاهد محمد ديري، الرقابة الإدارية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2011.
- 4- عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، المؤسسة الثقافية الجامعية، الاسكندرية، مصر.
- 5- عبد الكريم صادق بركات، حامد عبد المجيد دراز، يونس أحمد البطريق، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1986.
- 6- عبد المطلب عبد الحميد، الاقتصاديات المالية العامة.
- 7- محمد الفاتح وبشير المغربي، الرقابة الإدارية، الأكاديمية الحديثة للكتاب الجامعي، 2020.
- 8- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- 9- محمود رياض عطية، موجز المالية العامة، دار المعارف، مصر، 1969.

رابعاً: الأطروحات والمذكرات:

- 1- رغبس شريفة، الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة ماستر تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة غرداية، 2017-2018.
- 2- السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم (sonacome)، رسالة مكتملة لنيل شهادة الماجستير (غير منشورة) كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية قسم علم الاجتماع والديمقراطية جامعة منتوري، قسنطينة.
- 3- عبد الفتاح إلياس، عبد الرحمان قاتم، الرقابة وعلاقتها بالأداء داخل المؤسسة دراسة ميدانية في الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمّال الأجراء-ولاية أدرار، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص تنظيم وعمل، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم الإسلامية، قسم العلوم الاجتماعية، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2020-2021.
- 4- عبد الكريم ماضي، جيب لونيسة، دور المحاسبة العمومية في تحصيل إيرادات وترشيد نفقات المؤسسة في ظل الأزمة المالية الحالية دراسة حالة مؤسسة تربية (ثانوية محمود بن محمود)، مذكرة تخرج لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر (غير منشورة)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير قسم علوم التسيير، تخصص مالية المؤسسة، جامعة 8 ماي 1945 - قلمة -، 2017 - 2018
- 5- قداش سمية، بورصاص مروة، الرقابة على الصفقات العمومية في ظل المرسوم 247/15، مذكرة ما سنر (غير منشورة)، تخصص منازعات إدارية، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، 2017-2018.
- 6- لعبيدي خيرة نادية، أنظمة الرقابة على ميزانية الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم الحقوق والعلوم السياسية بجامعة أدرار، 2014/2015.
- 7- هناء حابس، سياسة التّكشف في الميزانية العامة في ظلّ تداعيات انخفاض أسعار التّفط -دراسة حالة الجزائر-، مذكرة ماستر (غير منشورة)، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 8 ماي 1945، قلمة، 2015/2016

خامسا: المقالات العلمية:

- 1- أحمد بوجلال ، إجراءات تنفيذ النفقات العامة في الجزائر ،مجلة دراسات العدد الاقتصادي ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة الأغواط الجزائر ، العدد الثاني ،المجلد الخامس عشر ، 2018
- 2- أمال عيدي ، فاطمة الزهراء زاوي ، نسيم بورقعة ، النظام القانوني للمحاسب العمومي في ظل القانون 07-23 المتعلق بالمحاسبة العمومية و التسيير المالي ، مذكرة شهادة ماستر (غير منشورة) ، تخصص قانون عام اقتصادي ، شعبة حقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة - ، 2023،
- 3- بن زيان سعادة، رقابة مجلي المحاسبة على المخالفات المالية المرتكبة في تسيير الميزانية العامة والمالية، مجلة القانون والعلوم السياسيّة، معهد الحقوق والعلوم السياسيّة بالمركز الجامعي أحمد صالح، النعامة، منشورات المركز الجامعي، العدد 07، 2018
- 4- جلال عبد القادر، الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بين النظرية والتطبيق، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 29، جانفي 2017
- 5- حمدي محمد، تشخيص الميزانية العامة للدولة ومكانتها في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس- بريك- المجلد 06، العدد 02، 2023.
- 6- حمزة محي الدين ، ياقوت مصباح ، المحاسبة العمومية في الجزائر وفق القانون 07-23 بين النظرية والتطبيق ، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلة الجزائرية للمالية العامة ، جامعة وهران 02 ، العدد الأول ، المجلد الخامس عشر ، 2025 .
- 7- دواغر عفاف، محمد الطاهر بوعارة، الرقابة المالية العليا لمجلي المحاسبة على تنفيذ الأموال العمومية، مجلة نوميروس الأكاديمية، جامعة شلف، الشلف، العدد الثاني ، المجلد الأول ، 2020
- 8- زغودي عمر، حدود تدخل المؤسسات الدستورية في مراحل الميزانية العامة في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عمار ثليجي، الأغواط العدد 02، المجلد الخامس ، سبتمبر 2021

قائمة المصادر والمراجع

9- سكوتي خالد ، دور المحاسب العمومي في مراقبة الميزانية ، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية ، العدد الثالث ، المجلد التاسع ، معهد الحقوق و العلوم السياسية بالمركز الجامعي لتامنغست - الجزائر - ، منشورات المركز الجامعي أمين العقال الحاج موسى أق أخموك لتامنغست ، 2020.

10- سليمان حميسي، الرقابة على الصفقات العمومية في ظلّ المرسوم 15-247، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس، بريكة، باتنة، العدد 02، المجلد الخامس، ديسمبر 2022.

11- عزة عبد العزيز ، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر ، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة محمد مين دباغين سطيف 2 ، العدد الرابع و عشرون ، جوان 2017.

12- العيد ضويفي، راضية عباس، الآليات القانونية لرقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ الميزانية العمومية، مجلّة صوت القانون، جامعة الجليلي بونعامة خميس مليانة ، العدد الأول ، المجلد السابع، 2020

13- محمد مقروف ، مهام لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض في ضوء المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مجلة الدراسات و البحوث القانونية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة المسيلة ، المجلد السابع ، العدد الثاني، 2020.

سادسا: المحاضرات:

1- بن مسعود آدم، دروس على الخط في مقياس المالية العامة موجه للسنة الثانية شعبة العلوم المالية والمحاسبة، قسم العلوم المالية والمحاسبة كلية العلوم الاقتصادية، جامعة لونيبي علي البليدة 02، 2023/2022.

2- زواش زهير، محاضرات في المالية العامة موجهة إلى طلبة السنة الثانية علوم اقتصادية (غير منشورة)، جامعة قسنطينة 02 عبد الحميد معمري، 2019/2018.

3- العيد ضويفي، راضية عباس، الآليات القانونية لرقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ الميزانية العمومية، مجلّة صوت القانون، جامعة الجليلي بونعامة خميس مليانة، العدد 01، 2020.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

إهداء

شكر وتقدير

1	مقدمة
6	الفصل الأول: الإطار النظري للميزانية والرقابة
7	المبحث الأول: الإطار العام للميزانية
7	المطلب الأول: ماهية الميزانية
7	الفرع الأول: نشأة الميزانية
9	الفرع الثاني: مفهوم الميزانية
10	الفرع الثالث: أهمية الميزانية
11	الفرع الرابع: خصائص الميزانية
13	المطلب الثاني: مبادئ الميزانية
13	الفرع الأول: مبدأ وحدة الميزانية
14	الفرع الثاني: مبدأ سنوية الميزانية
15	الفرع الثالث: مبدأ عمومية الميزانية
16	الفرع الرابع: مبدأ توازن الميزانية
16	المبحث الثاني: الإطار العام للرقابة
16	المطلب الأول: ماهية الرقابة
16	الفرع الأول: مفهوم الرقابة

17	الفرع الثاني: أهداف الرقابة.....
19	الفرع الثالث: أهمية الرقابة.....
19	المطلب الثاني: أنواع الرقابة.....
20	الفرع الأول: حسب التوقيت.....
21	الفرع الثاني: حسب الجهة.....
22	الفرع الثالث: الرقابة حسب المجال.....
24	الفصل الثاني: الإطار التنفيذي والرقابي للميزانية العمومية.....
26	المبحث الأول: الإطار التنظيمي للميزانية العامة.....
26	المطلب الأول: مراحل ما قبل المصادقة.....
26	الفرع الأول: مرحلة الإعداد والتحضير.....
28	الفرع الثاني: مرحلة الاعتماد على الميزانية.....
30	المطلب الثاني: مرحلة التنفيذ والأعوان المكلفون بتنفيذها.....
30	الفرع الأول: تنفيذ النفقات.....
32	الفرع الثاني: تحصيل الإيرادات.....
34	الفرع الثالث: أعوان تنفيذ الميزانية العمومية.....
38	المبحث الثاني: أجهزة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.....
38	المطلب الأول: أجهزة رقابية عليا.....
38	الفرع الأول: مجلس المحاسبة.....
40	الفرع الثاني: البرلمان كهيئة رقابية.....

41.....	المطلب الثاني: أجهزة رقابية محلية.
41.....	الفرع الأول: الرقابة على الصفقات العمومية نموذجاً.
43.....	الفرع الثاني: المفتشية العامة للمالية.
46.....	خاتمة
48.....	قائمة المصادر والمراجع
53.....	فهرس المحتويات
57.....	ملخص:

ملخص:

تناولت هذه المذكرة موضوع الرقابة القانونية على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، وذلك لما لهذا الموضوع من أهمية بالغة في ضمان الشفافية والحكامة الجيدة في تسيير المال العام. انطلقت الدراسة من الإطارين النظري والقانوني لمفهوم الميزانية العامة، موضحةً مراحل إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها. تم التطرق إلى المفاهيم العامة للميزانية، من حيث نشأتها، خصائصها، مبادئها، وأهميتها السياسية، الاقتصادية والاجتماعية. كما تناول الفصل مفهوم الرقابة الإدارية، أهدافها، أنواعها (السابقة، اللاحقة، الداخلية، البرلمانية، القضائية...) وأهميتها في ضبط ومتابعة العمليات المالية. فقد حُصِّص لدراسة الميزانية العامة في الجزائر، من خلال عرض مراحل إعدادها، المصادقة عليها، وتنفيذها من طرف الأعوان العموميين (الأمرون بالصرف، المحاسبون العموميون، المراقبون الماليون). وتم تسليط الضوء على أجهزة الرقابة العليا، مثل مجلس المحاسبة والبرلمان، موضحةً أدوارهما في ضمان الشفافية وحسن تسيير الميزانية. اختُتمت المذكرة بالتأكيد على أن القوانين وحدها لا تكفي لتحقيق الرقابة الفعّالة، بل لا بد من توافر إرادة سياسية قوية، إدارة عمومية كفؤة، وتنسيق فعّال بين مختلف الفاعلين، مع إشراك المجتمع المدني في الرقابة والمساءلة. **الكلمات المفتاحية:** الميزانية العامة، الرقابة القانونية، القانون 23-07، مجلس المحاسبة، البرلمان الجزائري، الأجهزة الرقابية، قانون المالية.

Abstract :

This thesis addresses the topic of legal oversight of the implementation of the general budget in Algeria, given the critical importance of this issue in ensuring transparency and good governance in the management of public funds. The study begins with both a theoretical and legal framework of the concept of the general budget, explaining its stages of preparation, execution, and oversight.

The thesis explores general budgetary concepts, including its origin, characteristics, principles, and its political, economic, and social significance. It also examines the concept of administrative oversight, its objectives, and its various types (such as pre-audit, post-audit, internal, parliamentary, and judicial), highlighting its role in monitoring and controlling financial operations.

A significant portion is dedicated to the study of the general budget system in Algeria, through an analysis of its preparation, approval, and execution stages by public officials (authorizing officers, public accountants, and financial controllers). The research also sheds light on supreme oversight bodies, such as the Court of Auditors and Parliament, emphasizing their roles in ensuring transparency and sound budgetary management.

The thesis concludes by stressing that laws alone are not sufficient to ensure effective oversight. Rather, there is a need for strong political will, efficient public administration, effective coordination among stakeholders, and the involvement of civil society in oversight and accountability.

Keywords: General budget, legal oversight, Law 23-07, Court of Auditors, Algerian Parliament, oversight bodies, Finance Law.