

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة على الميزانية العامة

لقد أصبحت الميزانية ضرورية لكل دولة، فبدونها لا تستطيع الدولة إدارة اقتصادها الوطني وتسيير وزاراتها؛ وتعتبر الميزانية العامة المحور الذي تدور حوله جميع أعمال ونشاطات الدولة في جميع المجالات، فهي تشمل جميع الإيرادات وجميع النفقات خلال سنة.

ولأهمية الميزانية ودورها الفعال في تطوير الاقتصاد الوطني، وللحفاظ على المبالغ الضخمة التي تحتويها، لابد من إحاطة عملياتها والمتمثلة في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات بمجموعة من القواعد والإجراءات.

وهذا الفصل يتم معالجته عن طريق المباحث الثلاثة الآتية:

- مفهوم الميزانية العامة؛
- إعداد واعتماد وتنفيذ الميزانية العامة؛
- الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.

المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة

تنقسم الظاهرة المالية من منظور المالية العامة إلى ثلاثة عناصر، العنصرين الأوليين مرتبطين بتمويل الوظيفة المالية للدولة، ويقصد بهما كل من الإيرادات والنفقات العامة أما العنصر الثالث فيتصل بالإطار التنظيمي للتمويل والذي يدعى بالميزانية العامة. ولتحديد مفهوم الميزانية العامة للدولة، يجب تعريفها وتبيين خصائصها كمطلب أول، ثم تبيين أهميتها كمطلب ثاني، وأخيرا تحديد أنواعها ومبادئها كمطلب ثالث.

المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة وخصائصها

سيتم التعرض ضمن هذا المطلب، إلى تعريف الميزانية العامة كعنصر أول، ثم إلى خصائص الميزانية العامة كعنصر ثاني.

1- تعريف الميزانية العامة

لقد عرفت الميزانية العامة تعاريف عدة، فهي تختلف عن ميزانيات المؤسسات. فهذه الأخيرة تشمل جميع أصول وخصوم هذه المؤسسات، أي كل مالها من أموال، مادية كانت أو معنوية، وما عليها من ديون في تاريخ معين، وهو عادة تاريخ انتهاء السنة المالية. أما الميزانية العامة فهي عبارة عن تقدير للإيرادات العامة والنفقات العامة خلال فترة زمنية عادة ما تكون سنة.

تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات للدولة، المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.¹ وعرفت المادة 3 من قانون رقم 90-21 الميزانية كما يلي "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير وبالاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها".² من هذا التعريف يتبين أن الميزانية هي وثيقة تشمل جميع الإيرادات والنفقات المتوقعة خلال مدة محددة تقدر بسنة.

تعتبر الميزانية العامة للدولة "وثيقة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية، لإشباع الحاجات العامة، والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة، عادة ما تكون سنة".³

وعرفت المادة 6 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، الميزانية كما يلي: "تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

¹ جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر، القاهرة، 2004، ص: 33.

² المادة 03 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت 1990، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 35.

³ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003-11، ص: 383.

من هنا يتضح أن الميزانية العامة هي عبارة عن توقع للنفقات العامة والإيرادات العامة، عن مدة زمنية عادة ما تكون سنة. فهي إذن تستند على عنصر التوقع، وتخضع للإقرار أو الترخيص من السلطة المختصة.

يقصد بعنصر الترخيص من السلطة المختصة، أن السلطة التشريعية تقوم بالموافقة على توقعات السلطة التنفيذية، فالحكومة لا تستطيع أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا بترخيص من السلطة التشريعية، فالترخيص يعتبر العنصر الذي يفرق بين الميزانية العامة للدولة وميزانية المؤسسات الخاصة، فكلاهما يعتمد على عنصر التوقع لكن الميزانية الخاصة لا تتطلب أي رخصة.

أما المقصود بعنصر التوقع، هو أن السلطة التنفيذية تعتبر الميزانية على أنها سجل يحتوي كل نفقاتها، وكذلك كل إيراداتها المتوقعة في المدة الزمنية القادمة التي عادة ما تكون سنة.¹

2- خصائص الميزانية العامة

من خلال تعريف الميزانية العامة، يمكن استخلاص أربع خصائص، وهي:²

1-2- الميزانية العامة هي وثيقة محاسبية

أي الميزانية العامة للدولة تقسم إلى إيرادات ونفقات، فكل الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري (غير الربحي) تعتمد في مسك محاسبتها على تقسيم الميزانية إلى قسم خاص بالإيرادات وقسم خاص بالنفقات، وكل جانب مقسم إلى أبواب، وكل باب مقسم إلى فصول، وكل فصل مقسم إلى مواد، وكل مادة مقسمة إلى فقرات.

2-2- الميزانية العامة هي وثيقة تقديرية

تعتمد الميزانية على عنصر التوقع، فهي تحتوي على بيانات تقديرية عن فترة مقبلة، فهي لا تستوجب التنفيذ حتى يتأكد من تحقيقها، ويرجع ذلك إلى عدم التأكد.

3-2- الميزانية العامة هي وثيقة مساعدة لاتخاذ القرار

يعتمد مسؤولو المؤسسات في اتخاذ قراراتهم بصفة أساسية على معطيات الميزانية، وهذا نظرا لطبيعة ومميزات المعلومات التي تتضمنها، فهي تسمح بالتعبير عن كل الإمكانيات والموارد بطريقة مبسطة ومعبرة.

4-2- تعتبر الميزانية العامة قاعدة لمراقبة الأداء

تعتبر الميزانية العامة عن برنامج أو خطة عمل للمؤسسة لفترة زمنية محددة، وبالتالي تعتبر أداة للمراقبة من خلال قياس حجم ونسبة ما تم تحقيقه من البرامج المسطرة، والمقارنة بين ما كان مقررا وما تم تحقيقه فعلا.

¹ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص ص: 383-383.

² محمد براق، المحاسبة العمومية، مطبوعة مقدمة لطلبة السنة الثانية ماستر، تخصص محاسبة ومالية، المدرسة العليا للتجارة، 2012، ص: 10.

المطلب الثاني: أهمية الميزانية العامة

تكمن أهمية الميزانية العامة في جوانب عدة، خاصة في الجانب السياسي والاقتصادي والجانب الاجتماعي.¹

1- أهمية الميزانية العامة من الناحية السياسية

كون ميزانية العامة تتطلب الترخيص من السلطة التشريعية، فهذا يعتبر من أقوى الحقوق التي تتمتع به السلطة التشريعية فبالإمكان لها أن تراقب أعمال الحكومة في جميع المجالات.

وتظهر أهمية الميزانية العامة من الجانب السياسي في كونها وسيلة ضغط وتأثير، بحيث يستعملها البرلمان للضغط على الحكومة وكذلك التأثير عليها، سواء من حيث تعديلها أو حتى رفضها، وهذا من أجل إلزام الحكومة باتباع نهج سياسي معين بغية تحقيق أهداف سياسية وحتى اجتماعية.

2- أهمية الميزانية العامة من الناحية الاقتصادية

لم تعد الميزانية أرقاماً وكميات كما كانت في المفهوم التقليدي، بل لها آثار في حجم الإنتاج الوطني وفي مستوى النشاط الاقتصادي.

فالميزانية العامة تعكس الحياة الاقتصادية والاجتماعية لمجتمعات هذه الدول، فكل ما كانت الميزانية كبيرة هذا يدل على مدى تطور النشاط الاقتصادي لهذه الدولة وكذلك الرفاهية الاجتماعية. أما في حالة العكس فهي تدل على ضعف النشاطات الاقتصادية وكذلك ضعف الإنتاج الوطني، وبالتالي المستوى المعيشي المتدني للمجتمعات.

من هنا يتضح أن الميزانية تؤثر وتتأثر بالقطاعات الاقتصادية، ففي غالب الأحيان تستعمل محتويات النفقات لإشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد لتحقيقها. فالميزانية العامة التي تمثل النشاط المالي للدولة مرتبطة بالظواهر الاقتصادية من تضخم وانتعاش...

3- أهمية الميزانية العامة من الناحية الاجتماعية

تتضح بعض الأبعاد الاجتماعية في كون الميزانية خطة مالية مستقبلية، تحتوي على جانب الإيرادات وجانب النفقات، وتعتبر بصورة غير مباشرة عن النشاطات والخدمات التي قامت أو ستقوم بها مؤسسات القطاع العام، من أجل رفع المستوى المعيشي والثقافي والصحي للأفراد في المجتمع.

¹ محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص: 88.

المطلب الثالث: أنواع ومبادئ الميزانية العامة

لدراسة هذا المطلب، سوف يتم النظر في أنواع الميزانية العامة كعنصر أول، ثم إلى مبادئ الميزانية العامة كعنصر ثاني.

1- أنواع الميزانية العامة

يمكن تقسيم الميزانية العامة إلى ستة أنواع، وهي: الميزانية العامة أو ميزانية الدولة، الميزانية الملحقة، الميزانيات المستقلة، الميزانيات غير العادية، الميزانية الأولية والميزانية الإضافية.¹

1-1- ميزانية الدولة

ميزانية الدولة هي عبارة عن وثيقة أو مجموعة من الوثائق، التي تبين ما ينتظر أن تحصلها الدولة من أموال، وما يجوز أن تصرفه من نفقات لإشباع الحاجات العامة، خلال السنة المالية المقبلة.

1-2- الميزانية الملحقة

الميزانية الملحقة ليست مستقلة عن ميزانية الدولة، ولكن منفصلة عنها، وبالتالي فهي تخضع لنفس الإجراءات المطبقة على الميزانية العامة للدولة.

ولقد نصت المادة 43 من قانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو سنة 1984 يتعلق بقوانين المالية، على ما يلي: "تخضع لنفس القواعد المطبقة على الميزانية العامة للدولة، العمليات المالية والحسابية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة وكذا الميزانيات الملحقة".

من هذه المادة، يتضح أن للميزانية الملحقة استقلال مالي. وعليه، فقد أنشئ لكل مرفق عام ذي طابع صناعي أو تجاري ميزانية ملحقة، تسمح له بإدارة أمواله الذاتية بشكل منفصل عن الميزانية العامة للدولة، ولكنها غير مستقلة عنها، فإذا كان هناك عجز تسدده الدولة، ونفس الشيء إذا كان هناك فائض فيحول إلى خزينتها.

والمقصود هو إعطاء الشخصية المالية المستقلة للمرفق العام، وليس الشخصية الاعتبارية المستقلة عن شخصية الدولة، كما ذكرته المادة 44 من القانون رقم 84-17، التي تنص على: "يجوز أن تكون موضوع ميزانيات ملحقة، العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يصف عليها القانون الشخصية الاعتبارية، والتي يهدف نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن".²

الزين منصور، المحاسبة العمومية، دروس مقدمة لطلبة السنة الثالثة، تخصص محاسبة، أقسام علوم التسيير والعلوم التجارية والاقتصادية، جامعة البلية، عدم ذكر السنة، ص: 18.

² المادة 44 من قانون 17-84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

1-3- الميزانيات المستقلة

سميت بهذا الاسم لأنها مستقلة تماما عن الميزانية العامة للدولة، فالميزانيات المستقلة هي كل ميزانيات المصالح العمومية والهيئات المحلية والمؤسسات العمومية، وهي مستقلة بنفقاتها وإيراداتها عن نفقات وإيرادات الدولة، فهي تتحمل العجز لوحدها، وفي حالة ما إذا قامت الدولة بتسديد هذا العجز فهذا يعتبر قرض أو إعانة، أما إذا كان هناك فائض فلا يحول إلى خزينة الدولة.

1-4- الميزانيات غير العادية

تتميز هذه الميزانيات عن باقي الميزانيات في كونها تمول بموارد غير عادية كالقروض، وهي تلك الميزانيات التي توضع بصفة مؤقتة أو استثنائية، أو في ظروف غير عادية، كالحروب، الكوارث الطبيعية... الخ.

1-5- الميزانية الأولية

تقوم الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري قبل بداية السنة المالية، وذلك في 31 أكتوبر من السنة السابقة، بإعداد الميزانية الأولية، وهي مجرد تنبأت وتوقعات للإيرادات والنفقات.

1-6- الميزانية المعدلة

بعد إعداد الميزانية الأولية، يمكن إضافة بعض الإيرادات والنفقات عليها والتي تعتبر ضرورية للسنة المعنية، هذا ما يسمى بالميزانية المعدلة، فهي تسمح بإجراء تعديلات على النفقات والإيرادات خلال السنة المالية. وتجدر الإشارة إلى أنه يتم المصادقة على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المطبقة خلالها هذه الميزانية.

2- مبادئ الميزانية العامة

يجب على السلطة التنفيذية، وهي بصدد تحضير الميزانية، أن تأخذ بعين الاعتبار مبادئ الميزانية العامة، والتي أصبحت تعتبر من بديهيات المالية العامة، وتتمثل في خمسة مبادئ، هي: مبدأ سنوية الميزانية، مبدأ وحدة الميزانية، مبدأ عمومية الميزانية، مبدأ عدم تخصيص الإيرادات، وأخيرا مبدأ توازن الميزانية.¹

2-1- مبدأ سنوية الميزانية

يقصد بسنوية الميزانية العامة "أن تكون المدة التي تغطيها الميزانية سنة واحدة مع عدم اشتراط اتقاقها مع السنة الميلادية وإنما تحدد السنة تبعا لظروف كل دولة على حدى".²

¹ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، 2003، ص: 391.

² محمد حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة، عمان، الطبعة الأولى، 2007، ص: 163.

يجب أن تقرر الميزانية العامة باعتماد سنوي من السلطة التشريعية، ويرجع هذا المبدأ إلى اعتبارات سياسية ومالية معينة.¹

تتمثل الاعتبارات السياسية في رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ الميزانية من طرف السلطة التنفيذية، فهي تقوم بالموافقة عليها كل سنة بصفة دورية. أما الاعتبارات المالية، فتتمثل في أن فترة السنة هي الفترة التي تمارس في نطاقها أغلب الأنشطة الاقتصادية، ولقد حددت الفترة بسنة كاملة لا أكثر ولا أقل، وذلك لتفادي الأخطاء ومن أجل تطابق التوقعات للواقع.

تكمن صعوبة تقدير النفقات العامة، إذا كانت الفترة أكثر من سنة، في عدم تطابق التوقعات للواقع، وهذا راجع إلى عدم استقرار الأسعار واحتمال تغيرها، وكذلك تغير الأجور سواء بالزيادة أو بالنقصان خلال فترة التقدير.

وتتمثل صعوبة تقدير الإيرادات إذا كانت الفترة أكثر من سنة، في تغير الدخل الوطني، الذي يكون نتيجة التغير في العوامل الاقتصادية، أي التغير في حصيللة الضرائب التي تعتبر مصدر من مصادر الإيرادات العامة، فإذا كانت المدة تقدر بسنة ستكون دراسة هذه التغيرات الاقتصادية سهلة نوعا ما وذلك بالاستعانة بالماضي القريب، أما إذا كانت الفترة أكثر من سنة فيكون هذا الأمر شاقا وعسيراً.

نفس الشيء إذا كانت مدة تقدير الميزانية العامة أقل من سنة، فيمكن أخذ المثال الآتي الذي يبين صعوبة التوقع في هذه الحالة، كون السنة تتكون من أربعة فصول، وكل فصل له نفقات وإيرادات خاصة به، والمثال كالاتي:²

إذا أعدت الميزانية لمدة تقل عن السنة، فإن ذلك سيؤدي وعلى سبيل القطع إلى إهمال ظاهرة موسمية، فإذا كانت النفقات تتركز في شهور الشتاء باعتبارها أكثر فترات السنة نشاطاً، وأن الإيرادات تتركز على شهور فصل الصيف، باعتبارها فترة تحصيل الضرائب الأساسية في الدولة، فإن أي ميزانية تعد لمدة أقل من سنة لا يمكن موازنة نفقاتها بإيراداتها.

2-2- مبدأ وحدة الخزينة

يعني هذا المبدأ أن الميزانية عبارة عن وثيقة واحدة، تدرج فيها جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها، حتى يسهل معرفة مركزها المالي، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة التصرفات المالية للدولة.

والنتيجة الهامة التي تترتب على تطبيق هذا المبدأ، تتمثل في قاعدة تخصيص الإيرادات. وتستلزم هذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين لتغطية نفقة معينة، بل يجب أن تجمع كل الإيرادات في قائمة واحدة تقابلها مجموع النفقات.

يحقق الالتزام بقاعدة وحدة الميزانية مزايا عديدة منها:³

¹ المادة 3 من القانون 84-17، مرجع سبق ذكره.

² محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، 2003، ص: 392.

³ علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2005-04، ص: 88.

- سهولة معرفة المركز المالي للدولة، ففي حالة توزيع النفقات العامة والإيرادات العامة على عدة ميزانيات، فإنه لا يتيح التحقق من مركز الدولة المالي بسهولة.
- تسهيل الإحاطة بحسن أو سوء التصرف في الأموال العامة، على عكس ما يحدث عند تجزئة النفقات العامة على عدد من الميزانيات.
- ممارسة السلطة المختصة بالمصادقة على نحو فعال، بعكس ما يحدث عندما تعرض عليها العديد من الميزانيات.

فرغم ما ينطوي عليه مبدأ وحدة الميزانية من مزايا، فإن هناك بعض الاستثناءات، ويمكن حصر هذه الاستثناءات في أمور أربعة على النحو الآتي: الحسابات الخاصة بالخرينة، الميزانيات غير العادية، الميزانيات الملحقة، والميزانيات المستقلة¹.

2-3- مبدأ عمومية الميزانية

يقصد بمبدأ عمومية الميزانية أو مبدأ الشمولية، أن تظهر في وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات، وهذا المبدأ يكمل مبدأ وحدة الميزانية، فإذا كان مبدأ وحدة الميزانية يهدف إلى إعداد وثيقة واحدة لميزانية الدولة ويمثل الإطار الخارجي للميزانية، فإن مبدأ العمومية يهدف إلى ملء هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير بنفقة ولكل تقدير بإيراد.

وعليه، فإن مبدأ عمومية الميزانية يمثل المضمون الداخلي لمبدأ وحدة الميزانية، باعتبار أن هذا الأخير هو الإطار الخارجي للميزانية العامة.

2-4- مبدأ عدم التخصيص

يقصد بهذا المبدأ، ألا يخصص إيراد معين من الإيرادات العامة للإنفاق منه على وجه معين من أوجه النفقات، فمثلاً أن تخصص حصة الضريبة الإضافية على وقود السيارات لإصلاح وصيانة الطرق.

2-5- مبدأ توازن الميزانية

يقصد بتوازن الميزانية هو تساوي جملة نفقات الدولة مع إيراداتها، وهذا التوازن يقصد به التوازن الاقتصادي، أي أن الإيرادات العامة للدولة كافية لمواجهة النفقات العامة الواردة في الميزانية.

ويجب الإشارة إلى أن العلماء التقليديون يرون أن توازن الميزانية يقضي توازن النفقات العامة مع مجموع الإيرادات العامة العادية، فهم يستثنون الإيرادات غير العادية التي تأتي من القروض وعمليات الخزينة، وعجز الميزانية في نظرهم يؤدي إلى الإفلاس والتضخم، والالتجاء إلى القروض يؤدي إلى الإفلاس.

أما علماء المالية الحديثون، فهم يرون أن القروض لا تؤدي بالضرورة إلى أعباء لا يمكن تحملها، خصوصاً إذا وظفت الدولة المبالغ المقرضة في مشاريع إنتاجية، بحيث

¹ سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص: 291.

تتحقق الزيادة في الدخل الوطني أكثر من الدين العام، هذا ما يسهل على الدولة تسديد دينها من زيادة إيرادات الخزينة الناجمة عن الزيادة في الإنتاج والمداخيل. وكذلك إذا كانت ميزانية الدولة متوازنة، لكن صادراتها أقل من وارداتها، وهذا بات من المحتم على الدولة أن تزيد نفقاتها لمساعدة التصدير، ولو أدى ذلك إلى عدم التعادل في الميزانية.¹

المبحث الثاني: إعداد واعتماد وتنفيذ الميزانية العامة

تعتبر الميزانية العامة خطة مالية تقديرية للإيرادات والنفقات العامة، وهي بذلك تمثل الجانب المحاسبي لقانون المالية الذي يحتويها، وتعمل الحكومة ومصالحها الوزارية على تحضير مشروع الميزانية العامة سنويا، وقد تكفل القانون المتعلق بقوانين المالية بشرح إجراءات إعداده، لكن اقتصر على رسم الخطوط العامة فقط ولذلك فقد جاءت نصوص قانونية أخرى متممة له.

لا يعتبر مشروع الميزانية العامة، ميزانية تلتزم الحكومة بتنفيذها إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة، طبقا للنظام السياسي لكل دولة.

وللإحاطة بالموضوع، قسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، وهي:

- تحضير وإعداد الميزانية العامة؛
- اعتماد الميزانية العامة؛
- تنفيذ الميزانية العامة.

المطلب الأول: إعداد الميزانية العامة

يستلزم دراسة مراحل تحضير وإعداد الميزانية العامة، التعرض إلى السلطة المختصة بتحضيرها وإعدادها كعنصر أول، ثم الإجراءات التقنية المتبعة بصدد تحضير وإعداد الميزانية كعنصر ثاني، وأخيرا تقنيات تقدير النفقات والإيرادات كعنصر ثالث.

1- السلطة المختصة بتحضير الميزانية

تتولى السلطة التنفيذية (الحكومة) مهمة تحضير الميزانية العامة، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب أهمها:²

- السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام، ومن ثم فهي وحدها التي تعلم ما تتطلب هذه الإدارة من نفقات.
- تعبير الميزانية عن البرنامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة.

¹ علي زغود، مرجع سبق ذكره، 2005، ص: 98.

² محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، 2003، ص: 422.

- السلطة التنفيذية تعد من أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها، والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الصدد.

لقد حملت هذه المهمة للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، لأن أعضاء البرلمان يحاولون غالباً إرضاء ناخبيهم وذلك بالمبالغة في النفقات العامة الذي يؤدي إلى الإسراف الضار، وبالتالي يؤدي إلى الإخلال بمبدأ التوازن في الميزانية.

2- الإجراءات التقننية المتبعة بصدد إعداد الميزانية

يطلب وزير المالية، الذي يعتبر ممثل السلطة التنفيذية، من كافة الوزارات بإرسال تقديراتهم لإيراداتها ونفقاتها عن السنة المالية المقبلة، في موعد يحدده، لكي يكون له الوقت الكافي لإعداد مشروع الميزانية العامة.

تمر عملية تحضير الميزانية، على أربعة مراحل، وهي:¹

2-1- تحديد الأهداف

عند اتخاذ القرارات من طرف مجلس الوزراء، يقوم بتحديد الأهداف العامة المراد إنجازها في مختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية، كما هي واردة في المخطط السنوي.

2-2- إعداد الإطار العام لمشروع الميزانية

تقوم وزارة المالية بإعداد الإطار العام لمشروع الميزانية، وذلك استناداً على الأولويات والخدمات العامة التي تنوي وزارة المالية تقديمها.

2-3- تحضير مشروع الميزانية لدى الوزارات

تقوم كل وحدة إدارية بإعداد جدول نفقاتها ونفقات المصالح التابعة لها للسنة المالية المقبلة، وذلك استناداً للسنة المالية الماضية، وبعد ذلك تعرض على الوزير للنظر فيها سواء بالنقصان أو بالزيادة، ثم ترسل إلى إدارة الميزانية لدى وزارة المالية مرفقة بالمستندات والإيضاحات التي تبرر الاعتمادات المطلوبة، والفروقات بينها وبين الميزانية الماضية.

2-4- عرض مشروع الميزانية على مجلس الوزراء

وزارة المالية هي التي لها الحق في تحضير الميزانية العامة، هذا ما يعطي لوزير المالية سلطة واسعة بالنسبة لغيره من الوزراء، وصلاحياته تتمثل في:

- يقوم بإعداد نفقات وزارته، شأنه شأن باقي الوزراء.
- يختص بتحضير تقديرات الإيرادات، هذا ما يميزه عن باقي الوزراء، إذ هم يكتفون بتقدير النفقات فقط.
- يجمع مشاريع ميزانيات النفقات الواردة إليه من مختلف الوزارات، مضيفاً إليها مشروع نفقات وزارته.

¹ الزين منصورى، مرجع سبق ذكره، عدم ذكر السنة، ص: 27.

- يتحمل وحده مسؤولية تأمين التعادل بين إيرادات الميزانية ونفقاتها.
 - وأخيراً يعد مشروع الميزانية في صيغته النهائية، ويعرضه على مجلس الوزراء تمهيداً لإحالاته على السلطة التشريعية، ويرافق ذلك خطاب الميزانية أو التقرير التفسيري.
 المهمة الأساسية لوزير المالية، هي عندما تكون النفقات أكبر من الإيرادات، كونه لا يستطيع الزيادة في الإيرادات فلا بد له من تخفيض النفقات، أو حتى إلغاء البعض منها، فإذا لم ينجح في مهمته وتمسك الوزراء بأرائهم، يقوم بعرضه على مجلس الوزراء.

3- تقنيات تقدير النفقات والإيرادات

تختلف الطرق والأساليب المتبعة لتقدير كل من النفقات والإيرادات العامة للميزانية.¹

3-1- تقدير النفقات

تقدر نفقات السنة القادمة على أساس نفقات السنة الماضية، بحيث كل مرفق يحدد نفقاته للسنة القادمة على أساس حجم نفقاته السابقة، مع إضافة نفقات خاصة بالاستثمارات والمشاريع الخاصة بالسنة المالية القادمة.

ويتم تقدير النفقات باستخدام عدة طرق، تتمثل في الآتي:²

3-1-1- الاعتمادات التقديرية والاعتمادات المحددة

تتمثل الاعتمادات التقديرية في النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقدير، وهي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم تحدد نفقاتها بعد.
 أما الاعتمادات المحددة. فهي تطبق في المرافق التي يكون لها خبرة في تقدير نفقاتها المستقبلية، بحيث لا تتجاوز الاعتمادات المخصصة لتغطية هذه النفقات.

3-1-2- اعتمادات البرامج

يتم تنفيذ هذه البرامج بطريقتين، الطريقة الأولى تتمثل في تحديد النفقات بصفة تقديرية، أما الطريقة الثانية فتتمثل في إعداد قانون البرامج، وهو قانون مستقل عن الميزانية، بحيث توافق عليه السلطة التشريعية، وهذا القانون يقسم البرامج على عدة سنوات، ويقرر لكل سنة الاعتمادات الخاصة بها.

3-2- تقدير الإيرادات

يرتبط تقدير الإيرادات بالظروف والمتغيرات الاقتصادية التي قد تطرأ على الاقتصاد الوطني، من أجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة للسنة المالية المقبلة.
 ويتم تقدير الإيرادات العامة باستعمال عدة طرق:

¹ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، 2003، ص: 433-435.

² نفس المرجع أعلاه، ص: 434.

3-2-1- التقدير الآلي

يتم تقدير الإيرادات على أساس نتائج آخر ميزانية نفذت أثناء تحضير مشروع الميزانية الجديدة، مع السماح بإضافة نسبة مئوية، وتحدد هذه النسبة على أساس متوسط الزيادة التي حدثت في الإيرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة.

3-2-2- التقدير المباشر

هذه الطريقة تستند أساساً على التوقع، إذ تطلب السلطة المختصة من كل مؤسسة في القطاع العام أن تتوقع حجم إيراداتها العامة للسنة المالية المقبلة، وهذا التوقع يكون مرتبطاً أساساً بمستوى وحجم النشاط الاقتصادي في الدولة، ففي حالة الانتعاش ترتفع الإيرادات أكبر من المتوقعة، أما في حالة الكساد فيترتب عليه قلة حصيلة الإيرادات.

المطلب الثاني: اعتماد الميزانية

لكي تلتزم الحكومة بتنفيذ الميزانية، لا بد من اعتمادها من طرف السلطة التشريعية، ويتم تقسيم هذا المطلب إلى عنصرين، العنصر الأول يتمثل في السلطة المختصة باعتماد الميزانية العامة، أما العنصر الثاني فيتمثل في أداة اعتماد الميزانية العامة.

1- السلطة المختصة باعتماد الميزانية العامة

بعد إعداد وتحضير الميزانية من طرف السلطة التنفيذية، وقبل تنفيذها من طرف الأعوان المكلفين بالتنفيذ، لا بد من اعتمادها من السلطة التشريعية، وهذا طبقاً لقاعدة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ"¹.

ويمر اعتماد الميزانية داخل المجلس التشريعي وفق المراحل الموالية:²

1-1- مرحلة المناقشة العامة

بعد القيام بدراسة مشروع الميزانية من طرف لجنة المالية والميزانية، المكونة من أعضاء المجالس النيابية، تقوم بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها، ثم يتم عرض هذا التقرير التمهيدي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في جلسة عامة. وبعد ذلك يفتح وزير المالية المناقشة بخطاب حول الميزانية العامة يوضح فيه السياسة المالية للحكومة، وبعده يأتي دور رئيس لجنة المالية والميزانية الذي يعلل في خطابه أسباب التعديلات التي أقرتها اللجنة، ثم يشرع النواب في المناقشة العامة. وبعد الانتهاء من المناقشة العامة، يقوم رئيس المجلس بطرح المشروع بكامله على التصويت، فإن نال الأكثرية اعتبر مقبولاً بصورة مبدئية، وأمكن بالتالي المرور إلى مرحلة المناقشة التفصيلية.¹

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، 2003، ص: 325.

² نفس المرجع أعلاه، ص: 440.

2-1- مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة

تقوم بهذه المرحلة لجنة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، فهي تستعين بخبراء خارج البرلمان، حيث تقوم بمناقشة تفصيلية لمشروع الميزانية ثم ترفع تقريرها إلى المجلس الشعبي الوطني.

3-1- مرحلة المناقشة النهائية

تسمى أيضا بمرحلة التصويت،² بحيث يصوت على الميزانية العامة بصورة إجمالية من طرف البرلمان، حسب ما ذكرته المادة 70 من القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية، خلافا لميزانيات الإدارات المحلية، التي يصوت عليها بابا بابا وفصلا فصلا ومادة مادة. والقاعدة أن يصوت ويصادق البرلمان على ميزانية الدولة، قبل بداية السنة المدنية الجديدة احتراماً لمبدأ السنوية.

2- أداة اعتماد الميزانية

بعد موافقة البرلمان على مشروع الميزانية العامة، فإنه يقوم بإصدارها بمقتضى قانون المالية، وهو قانون يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات العامة التي تكون مفصلة في جدول خاص بها، وكذلك الإيرادات العامة التي تكون بدورها مدونة في جدول خاص بها كذلك.³

يختلف اعتماد البرلمان للإيرادات العامة عن اعتماده للنفقات العامة، فاعتماده للإيرادات العامة، يسمح للحكومة بأن تتعدى رقم الإيرادات الإجمالي الوارد بقانون الميزانية، وذلك بدون إذن من البرلمان.

أما فيما يخص اعتماده للنفقات العامة، فهنا يختلف الوضع عن سابقه، حيث إنه لا يجوز للحكومة تجاوز الرقم المحدد، ولا نقل مبلغ من اعتماد مخصص لباب معين إلى اعتماد مخصص باب آخر إلا بموافقة مسبقة من البرلمان.⁴

المطلب الثالث: تنفيذ الميزانية العامة

بعد المصادقة على ميزانية الدولة من طرف السلطة التشريعية، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية، ونشره في الجريدة الرسمية، بعدها يمكن للهيئات المختصة الشروع في تنفيذ الميزانية العامة، أي الشروع في تحصيل الإيرادات المقررة وصرف النفقات المعتمدة.⁵

¹ الزين منصورى، مرجع سبق ذكره، عدم ذكر السنة، ص: 30.

² نفس المرجع أعلاه، ص: 30.

³ محمد عباس محرزى، مرجع سبق ذكره، 2003، ص: 442.

⁴ المادة 75 من قانون 17-84، مرجع سبق ذكره.

⁵ الزين منصورى، مرجع سبق ذكره، عدم ذكر السنة، ص: 31.

هنا يتضح أنه بعد المصادقة على الميزانية العامة وكذا قانون المالية، وبعد توقيع رئيس الجمهورية عليه، تصبح الميزانية العامة واجبة التنفيذ من قبل السلطة التنفيذية، ولقد قسم هذا المطلب إلى عنصرين، العنصر الأول يتمثل في أعوان التنفيذ، والعنصر الثاني فيتمثل في كيفية تنفيذ الميزانية العامة.

1- أعوان تنفيذ الميزانية العامة

يقوم الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون بتنفيذ الميزانيات العامة والعمليات المالية.¹

وسوف يتم النظر في الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وكذلك مبدأ الفصل بينهما.

1-1-1- الأمر بالصرف

سيتم تعريف الأمر بالصرف، ثم تبين أنواعه ومهامه.

1-1-1-1- تعريف الأمر بالصرف

لقد عرف الأمر بالصرف على أنه: "الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية، ويقوم بعملية التعاقد وبتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرف النفقات".²

كما عرفت المادة 23 من القانون 21-90 الأمر بالصرف، كما يلي: "يعد أمرا بالصرف في مفهوم هذا القانون، كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 10، 20 و 21".

1-1-2- أنواع الأمرين بالصرف

تتمثل أنواع الأمرين بالصرف فيما يلي:³

1-1-2-1-1- الأمر بالصرف الأساسي

وهم من منحت لهم مباشرة صلاحيات الميزانية، والذين هم على رأس الشخص المعنوي بحيث يقومون بتحديد الإيرادات والنفقات للميزانية.⁴
يمكن حصر الأمر بالصرف الرئيسيون، وهم:⁵

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.
- الوزراء.
- الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية.

¹ المادة 14 من قانون 21-90، مرجع سبق ذكره.

² علي زغود، مرجع سبق ذكره، 2005، ص: 131.

³ المادة 25 من القانون 21-90، مرجع سبق ذكره.

⁴ الزين منصور، مرجع سبق ذكره، عدم ذكر السنة، ص: 40.

⁵ المادة 26 من قانون 21-90، مرجع سبق ذكره.

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.
- المسؤولون المعينون قانوناً على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- المسؤولون المعينون قانوناً على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.
- المسؤولون على الوظائف المحددة في الفقرة 2 من المادة 23 من قانون 21-90.

1-1-2-2- الأمرون بالصرف الثانويون

الأمرون بالصرف الثانويون يباشرون هذه المهمة بصفتهم رؤساء مصالح غير ممركرة، وينجزون عمليات الميزانية في حدود مجال اختصاصهم، وفي الإطار الإقليمي المعين فيه، وبتفويض من الأمر بالصرف الرئيسي.¹

الأمرون بالصرف الثانويين مسؤولون، بصفتهم رؤساء المصالح غير الممركرة، على الوظائف المحددة في المادة 23 من القانون 21-90.²

1-1-2-3- الأمرون بالصرف الوحيديون

الأمر بالصرف الوحيدي هو ليس رئيسي ولا ثانوي، فهو ليس رئيسي لأنه لا يتوفر على ميزانية خاصة به، والاعتمادات التي ينفذها هي موزعة اعتباراً من ميزانية التجهيز للدولة، وهو ليس ثانوي لأن الاعتمادات لم تمنح له على أساس تفويض بواسطة أمر تفويض للاعتماد، وإنما منحت له في بداية السنة لتطبيق البرنامج السنوي للتجهيز.³

1-1-2-4- الأمرون بالصرف المفوضون

التفويض هنا ليس تفويض سلطة، وإنما هو تفويض إمضاء فقط، بحيث يمكن للأمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة، وتحت مسؤوليتهم.⁴

1-1-3- مهام الأمرين بالصرف

يمكن حصر مهام الأمرين بالصرف فيما يلي:⁵

- إعداد وعرض الميزانية التقديرية على مجلس إدارة المؤسسة، ثم عرضها على السلطات المعنية مرفقة بتقرير.
- يجب عليه متابعة تنفيذ الميزانية العامة.
- يعتبر الشخص الوحيدي في المؤسسة الذي يخول له القانون إصدار سندات التحصيل.
- المحافظة على ممتلكات المؤسسة ومسك دفتر رد خاص بها.
- يعتبر مسؤولاً على كل الوثائق المحاسبية المتعلقة بعمليات الالتزام، التصفية والأمر بالصرف.

¹ الزين منصورى، مرجع سبق ذكره، عدم ذكر السنة، ص: 40.

² المادة 27 من القانون 21-90، مرجع سبق ذكره.

³ الزين منصورى، مرجع سبق ذكره، عدم ذكر السنة، ص: 41.

⁴ المادة 29 من القانون 21-90، مرجع سبق ذكره.

⁵ محمد براق، مرجع سبق ذكره، 2011-2012، ص: 90، 91.

- مطالب بتقديم الوضعية المالية المتعلقة بعمليتي الالتزام والأمر بالدفع، وذلك كل ثلاثة اشهر إلى الوزارة الوصية.
 - مطالب بتقديم الحساب الإداري المتعلق بعمليتي الالتزام والأمر بالدفع، وذلك كل آخر سنة إلى الوزارة الوصية.
- 1-2- المحاسبون العموميون**

سيتم تعريف المحاسب العمومي، وتحديد أنواعه ومهامه.

1-2-1- تعريف المحاسب العمومي

- يقصد بالمحاسب العمومي هو "كل موظف أو عون أسند إليه إنجاز العمليات المشار إليها في المادة الأولى من مرسوم 14 أكتوبر 1965، وذلك باسم:
- الدولة فيما يتعلق بعمليات ميزانية التسيير والتجهيز وعمليات الميزانية الإضافية.
 - الجماعات العمومية.
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري".¹
- والمحاسب العمومي هو كل شخص يعين بصفة قانونية للقيام بالمهام الآتية:
- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
 - ضمان حراسة الأموال، أو السندات، أو القيم، أو الأشياء، أو المواد المكلف بها وحفظها.
 - تداول الأموال، والسندات، والقيم، والممتلكات، والمواد.²
- محاسبو المؤسسات العمومية هم "أعوان عموميون توكل إليهم الصلاحيات القانونية للقيام بجميع عمليات القبض لفائدة المؤسسات العمومية وجميع عمليات الصرف المتعلقة بالديون المتخذة بذمتها ومراقبة صحة المقايض المأذون بتحصيلها وصحة النفقات المأمور بصرفها".³

1-2-2- أنواع المحاسبين العموميين

تتمثل أنواع المحاسبين العموميين فيما يلي:⁴

1-2-2-1- المحاسب العمومي الرئيسي

- حسب نص المادة 10، من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، والتي تعرف المحاسبين الرئيسيين على أنهم الأشخاص المكلفين بتنفيذ العمليات المالية، التي تجري في إطار المادة 36 من القانون رقم 90-21.
- سيتم النظر في المحاسب العمومي بالنسبة للدولة، وبالنسبة للجماعات المحلية، وبالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

¹ علي زغود، مرجع سبق ذكره، 2005، ص: 135.

² المادة 34 من قانون 21-90، مرجع سبق ذكره.

³ ساعد قارش، الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال مؤتمرات، القاهرة، مصر، 2007، ص: 73.

⁴ الزين منصور، مرجع سبق ذكره، عدم ذكر السنة، ص: 43.

1-1-2-2-1- المحاسب العمومي بالنسبة للدولة

- العون المحاسبي المركزي للخزينة، وهو الذي يتولى تجميع محاسبات محاسبي الدولة.
- أمين الخزينة المركزية.
- أمين الخزينة الرئيسي.
- أمين الخزينة الولائية.
- العون المحاسبي المركزي للميزانيات الملحقة، وهو مكلف بتجميع عمليات الميزانيات الملحقة.

1-2-2-2-1- المحاسب العمومي بالنسبة للجماعات المحلية

- أمين الخزينة الولائية، بالنسبة للولاية.
- أمين الخزينة البلدية، بالنسبة للبلدية.

1-2-2-3-1- المحاسب العمومي بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

- ويتمثل المحاسب العمومي بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في عون محاسبي رئيسي لكل مؤسسة.

1-2-2-2-2- المحاسبون العموميون الثانويون

- المحاسبون العموميون الثانويون هم الذين تكون حساباتهم مركزية لدى محاسب رئيسي، وهم:¹
- قابض الضرائب.
- قابض أملاك الدولة.
- قابض الجمارك.
- قابض البريد والمواصلات.
- قابض التسجيل.

بالإضافة إلى الأنواع المذكورة للمحاسب العمومي، توجد أنواع أخرى، والمتمثلة في الآتي:

1-2-2-3-1- المحاسبون المخصصون

- وهم أشخاص يعينون لتنفيذ العمليات المالية العمومية، بعد مراقبة شرعيتها شخصيا، ويسمون أحيانا بمحاسبي الدفع، وذلك لدورهم الرئيسي في مجال النفقات.
- ويجب التمييز بين المحاسبين الموكلين، ومحاسبو الترتيب. فالمحاسبين الموكلين هم الأشخاص الذين يقومون بقبض مبالغ الإيرادات وإدخالها في الصندوق، وكذلك يقومون بدفع مبالغ النفقات، أي إخراجها من الصندوق لحساب المحاسبين المخصصين وتحت مسؤوليتهم.

¹ علي زغدود، مرجع سبق ذكره، 2005، ص: 135.

أما محاسبو الترتيب. فهم يقومون بتجميع العمليات المنفذة من طرف غيرهم من المحاسبين. وفي الجزائر، يعتبر العون المحاسبي المركزي للخرينة أهم محاسب ترتيب في الجزائر، بحيث يقوم بالتجميع على أساس الأرقام للوضعيات المحاسبية الدورية التي يقدمها له المحاسبون الرئيسيون، والمتعلقة بتنفيذ عمليات الميزانية وعمليات الخزينة. والجدير بالذكر، أن محاسبي الترتيب لا يمارسون سلطة أو رقابة على المحاسبين المكلفين بتجميع عملياتهم، وكذلك لا يشاركون في تنفيذ العمليات المكلفين بتجميعها، وإنما بترتيب البيانات المحاسبية، ثم القيام بإدماجها في تسجيلاتهم المحاسبية، وعرضها في حساباتهم.

1-2-2-4- المحاسبون القانونيون والمحاسبون الفعليون

المحاسبون القانونيون هم المعينون قانوناً، وهم وحدهم المخولون بالتصرف في الأموال العمومية.

وفي حالة تدخل أشخاص ليسوا محاسبين عموميين ولا يعملون تحت رقابة محاسبين عموميين في التصرف في الأموال العمومية، عن قصد أو عن جهل، فإنهم يصبحون محاسبين فعليين، وهذا التدخل يكون في تحصيل الإيرادات العمومية.

1-2-2-5- المحاسبون بالنقود والمحاسبون بالمواد

المحاسبون بالنقود، هم المحاسبون العموميون الذين يقومون بتداول الأموال والقيم، وضمان حراستها، سواء بطريقة مباشرة، أو بواسطة الأعوان الذين هم تحت سلطتهم ومسئوليتهم ومراقبتهم.

أما في حالة قيامهم بحفظ المواد، أو الأشياء المملوكة، أو المودعة لدى الهيئات العمومية، أو يقومون بالرقابة عليها ومسك محاسبة خاصة بها، فيوصفون بمحاسبين المواد.

1-2-3- مهام المحاسبون العموميون

يمكن تقسيم مهام المحاسب العمومي، إلى مهام خاصة بالإيرادات العامة، ومهام خاصة بالنفقات العامة.

1-2-3-1- مهام المحاسبون العموميون الخاصة بالإيرادات

يجب على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف، أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات، كما يجب عليه أيضاً مراقبة صحة إلغاءات السندات، الإيرادات والتسويات، وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها.¹

1-2-3-2- بالنسبة للنفقات

يجب على المحاسب العمومي، قبل قبوله لأي نفقة أن يتحقق مما يلي:²

¹ المادة 35 من قانون 90-21، مرجع سبق ذكره.
² المادة 36 نفس المرجع أعلاه.

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عملية تصفية النفقات.
- توفر الاعتمادات.
- أن الديون لم تسقط آجالها، أو أنها محل معارضة.
- الطابع الإبرائي للدفع.
- تأشيرات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

3-1- مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف

استناداً للمادة 55 من القانون 90-21، فإن وظيفة الأمر بالصرف تتنافى مع وظيفة المحاسب العمومي.¹

وسيتم التعرض إلى مفهوم هذا المبدأ، وأسبابه ومبرراته.

1-3-1- مفهوم الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

هو تقسيم العمل والمهام المالية ما بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، حيث إن تنفيذ العمليات المالية العمومية للهيئات العمومية يتطلب التعاون والتنسيق،² وهذا يعني أن تنفيذ العمليات المالية يتم على مرحلتين متميزتين، ومن طرف فئتين مختلفتين ومنفصلتين من الأعوان:³

- المرحلة الإدارية، وهي التي يقوم فيها الأمر بالصرف بالالتزام بالنفقات، والأمر بدفعها من جهة، وبإثبات الإيرادات وتصفياتها والأمر بتحصيلها من جهة أخرى.
- المرحلة المحاسبية، بحيث يتولى المحاسبون العموميون دفع النفقات وتحصيل الإيرادات.

1-3-2- مبررات الفصل بين الوظيفتين

لمبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي عدة مبررات، وهي:⁴

1-2-3-1- تقسيم المهام

يعتبر تسيير اعتمادات الميزانية من مهام الأمرين بالصرف، في حين أن تسيير الأموال هي مهمة مسندة فقط للمحاسبين العموميين.

1-2-3-2- وحدة الصندوق

كل الأموال العمومية توضع في صندوق واحد وتحت مراقبة وزارة المالية. وعلى هذا الأساس يكون كل المحاسبين العموميين تحت وصاية ومراقبة واحدة ألا وهي وزارة المالية.

¹ المادة 55 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره.

² الزين منصور، مرجع سبق ذكره، عدم ذكر السنة، ص: 7.

³ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، عين مليلة، دار الهدى، طبعة 2004، ص: 21.

⁴ الزين منصور، مرجع سبق ذكره، عدم ذكر السنة، ص: 8.

1-3-2-3- سهلّة المراقبة

كل أمر بالصرف يكون مرفق بمحاسب عمومي، والذي يتولى مراقبة أعمال الأمر بالصرف لأنه يتوفر على كل المعلومات المتعلقة بالميزانية المخصصة للهيئة المعنية.

1-4-2-3- محاربة كل أنواع الغش

من الصعب تحويل الأموال عن غير الوجهة المخصصة لها، أو سرقتها، أو استعمالها في غير محلها، لأن كل من الأمر بالصرف والمحاسب يراقب بعضه البعض.

2- كيفية تنفيذ الميزانية العامة

تتم عمليات تنفيذ الميزانية العامة في أمرين: عمليات تنفيذ (تحصيل) الإيرادات، وعمليات تنفيذ (صرف) النفقات.¹

2-1- تنفيذ (تحصيل) الإيرادات

تختلف إجازة السلطة التشريعية لصرف للنفقات عن إجازتها لتحصيل الإيرادات. فصرف النفقات يكون في حدود المبالغ المعتمدة، أما تحصيل الإيرادات فهنا ينشأ التزاما على عاتق الحكومة بضرورة تحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات.

يخضع تحصيل الإيرادات إلى مجموعة من المبادئ والقواعد التي من بينها ما يلي:²

2-1-1- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات

ويقصد بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات أن جميع الإيرادات العامة تمول كافة النفقات العامة، ما لم ينص قانون المالية على خلاف ذلك، بحيث لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة.

غير أنه، يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وهذا في الحالات الموالية:³

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

2-1-2- تسقط ديون الدولة، كقاعدة عامة بفوات أربعة سنوات دون اقتضائها

نصت المادة 16 من قانون 17-84 على أنه "تسقط بالتقادم وتسدد نهائيا لفائدة المؤسسات العمومية المعنية، كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عمومية مستفيدة من إعانات ميزانية التسيير، عندما لم تدفع هذه الديون

¹ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، 2003، ص: 446.

² الزين منصور، مرجع سبق ذكره، عدم ذكر السنة، ص: 32.

³ المادة 8 من قانون 17-84، مرجع سبق ذكره.

قانونا في أجل أربعة سنوات، ابتداء من اليوم الأول للسنة المالية، التي أصبحت فيها مستحقة، وذلك ما لم تنص أحكام قانون المالية صراحة على خلاف ذلك".¹

لكن هناك بعض الاستثناءات ذكرتها المادة 17 من نفس القانون ، يمكن حصرها فيما يلي:²

- وجود خلل من الإدارة.

- وجود مانع قانوني للشخص المعني.

- السجين " في حالة غياب قانوني".

- نزاع في المحكمة بين الإدارة والمستفيد.

2-1-3- يجب مراعاة مواعيد التحصيل وإجراءاته المنصوص عليها في القوانين

ففي حالة مخالفة هذه مواعيد التحصيل سيتعرض القائمون بذلك للعقوبات.

2-1-4- تتم عمليات الإيرادات بواسطة تحصيل الحقوق المنصوص عليها في القانون

وذلك باستعمال كافة الوسائل القانونية المرخص بها صراحة بموجب القوانين، فلقد نصت المادة 10 من قانون 21-90 على أنه "تتم عملية الإيرادات بواسطة تحصيل الحواصل الجبائية أو شبه الجبائية أو الغرامات، وكذا جميع الحقوق الأخرى، باستعمال كافة الوسائل القانونية المرخص بها صراحة بموجب القوانين والأنظمة".

2-1-5- تتم عملية التحصيل عبر مرحلتين أساسيتين

تمر عملية تحصيل الإيرادات عبر مرحلتين وهما:³

- **مرحلة إدارية**، وتشمل الإثبات والتصفية والأمر بالتحصيل، وهي تمثل الجانب الإداري الذي يقوم به الأمر بالصرف.

- **مرحلة محاسبية**، وتشمل الإجراء الأخير، وهو التحصيل، الذي يمثل الجانب المحاسبي الذي يقوم به المحاسب العمومي.

2-1-5-1- المرحلة الإدارية في تنفيذ عملية الإيرادات العامة

وتتمثل المرحلة الإدارية في تنفيذ عملية الإيرادات العامة فيما يلي:

2-1-5-1-1- الإثبات

لقد عرفت المادة 16 من قانون 21-90 الإثبات على أنه الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.⁴

¹ المادة 16 من القانون 17-84، مرجع سبق ذكره.

² المادة 17 نفس المرجع أعلاه.

فرحات موابيسي وسفيان بوقليح، الرقابة على تنفيذ الميزانية، مذكرة تخرج لنيل شهادة اللسانس، المدرسة العليا للتجارة، الجزائر، 2010/2009، ص: 22.

⁴ المادة 16 من قانون 21-90، مرجع سبق ذكره.

ويتمثل الدائن العمومي في الدولة، ويقصد بالإثبات هو إقرار حق الدائن العمومي، والتأكد من وجود الفعل المنشئ له، وكذلك يجب أن يكون الإثبات مطابق للنصوص القانونية والإجراءات التنظيمية.

2-1-5-1-2- التصفية

نصت المادة 17 من قانون 21-90 على ما يلي: "تسمح تصفية الإيرادات، بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي، والأمر بتحصيلها"¹. وتجدر الإشارة إلى أن عمليتي الإثبات والتصفية هما عمليتان متكاملتان، وغالبا ما يتم إجراؤهما في وقت واحد، الأمر الذي يجعل بالإمكان جمعهما تحت عبارة " تحديد الإيرادات"².

2-1-5-1-3- الأمر بالتحصيل

الأمر بالتحصيل للإيرادات العمومية، هو من صلاحيات الأمرين بالصرف وحدهم، وأوامر التحصيل تتخذ عدة أشكال، منها:

- جدول جبائي (ضرائب مباشرة).
- إشعار بإرجاء التحصيل (ضرائب غير مباشرة).
- مستخرج من حكم أو قرار قضائي (غرامات، تعويض).
- عقد يلزم متعاقد مع هيئة عمومية، ما يدفعه مقابل ما يحصل عليه من خدمات.
- أو أي سند آخر يمكن اعتباره قانونا أمرا بالتحصيل.

2-1-5-2- المرحلة المحاسبية في تنفيذ عمليات الإيرادات العامة

المحاسب العمومي هو الذي يقوم بهذه المرحلة والمتمثلة في التحصيل، وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إبرام ذمة الأفراد تجاه الخزينة العمومية. كما أنها مرحلة محاسبية، حيث يتكفل المحاسب بسند التحصيل بعد مراقبة شرعيته³.

يجب على المحاسب العمومي أن يتحقق من أن السند الصادر من طرف الأمر بالصرف مرخص له بموجب القوانين والأنظمة، كما يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية⁴.

الجدير بالذكر أنه توجد طريقتان للتحصيل، الأولى تتمثل في التحصيل الودي، وذلك بإشعار المدينين المعنيين بأوامر التحصيل الصادرة بشأنهم عن طريق رسالة موصى بها مع الإشعار بالاستلام.

أما الطريقة الثانية فهي التحصيل الجبري، ويلجأ إليها في حالة عدم تسديد المدينين لديونهم.¹

¹ المادة 16 من قانون 21-90، نفس المرجع أعلاه.

² الزين منصور، مرجع سبق ذكره، عدم ذكر السنة، ص: 33.

³ حسين الصغير، مرجع سبق ذكره، 1999، ص: 135.

⁴ محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، 2003، ص: 73.

2-2- تنفيذ (صرف) النفقات

النفقات هي عبارة عن مبالغ مخصصة لمواجهة الالتزامات الحالية والمستقبلية، كما أنها تمثل المدفوعات النقدية بهدف الحصول على الخدمات أو الأصول المختلفة، وصراف النفقات يكون في حدود المبالغ المعتمدة فقط.²

يتم تنفيذ النفقات العمومية بأربعة مراحل وهي³ الالتزام، التصفية، الأمر بالصراف، ثم الدفع، تسمى المراحل الثلاثة الأولى مراحل إدارية يقوم بها الأمر بالصراف. أما المرحلة الأخيرة فهي المرحلة المحاسبية التي يقوم بها المحاسب العمومي، وهذا استناداً لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصراف والمحاسب العمومي.

2-2-1- المراحل الإدارية في صرف النفقات العامة

تتمثل المراحل الإدارية في صرف النفقات العامة فيما يلي:

2-2-1-1- الالتزام

لقد عرفت المادة 19 من قانون 21-90 الالتزام على أنه: "الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين".

وهو يعبر عن التزام الأمر بالصراف بدفع نفقة لفائدة الغير، ويتجسد هذا الالتزام بوثيقة يصدرها الأمر بالصراف كسند الطلبية.

2-2-1-2- التصفية

هي عبارة عن قرار إداري، يوجهه الأمر بالصراف إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة، هذا القرار يأخذ شكل أمر بالصراف، إذا قام به أمر بالصراف رئيسي، ويأخذ شكل حوالات دفع إذا قام به أمر بالصراف ثانوي.

الأمر بالصراف يعتبر واجب الدفع من قبل صندوق الخزينة المركزية، أو من الخزينة الرئيسية، بينما حوالة الدفع واجبة الدفع من قبل صندوق خزائن الولايات.

2-2-1-3- الأمر بالدفع

حسب المادة 21 من القانون 21-90 فإن الأمر بالدفع أو تحرير الحوالات هو الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية.

بعد أن يتم تحديد مبلغ النفقة، يصدر قرار من الجهة الإدارية المختصة يتضمن أمراً بدفع مبلغ النفقة، ويصدر هذا القرار عادة من وزير المالية أو من ينوب عليه.⁴

¹ الزين منصور، مرجع سبق ذكره، عدم ذكر السنة، ص: 34.

² نفس المرجع أعلاه، ص: 35.

³ نفس المرجع أعلاه، ص: 35.

⁴ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، 2003، ص: 449.

2-2-2- المرحلة المحاسبية في صرف النفقات العمومية

وتتمثل هذه المرحلة، في العملية التي يقوم بها المحاسب العمومي المتمثلة في الدفع، ولقد عرفته المادة 22 من قانون 90-21 على أنه "الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي".

وهي تعتبر المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية، حيث إن أوامر أو حوالات الدفع التي يصدرها الآمرون بالصرف ترسل إلى المحاسبين العموميين، للقيام بدفعها.

المبحث الثالث: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

بعد المصادقة على الميزانية العامة وكذا قانون المالية، وبعد توقيع رئيس الجمهورية عليه، تصبح واجبة التنفيذ من قبل السلطة التنفيذية. ولضمان سلامة تنفيذها طبقاً لما قرره السلطة التشريعية يجب أن تحاط بمجموعة من الإجراءات الرقابية، وذلك لحماية المال العام من التبذير، السرقة، الاختلاس، والإهمال.

تعتبر الرقابة المرحلة الأخيرة لمنهجية الميزانية العامة، التي تأتي بعد كل من مرحلة التحضير ثم مرحلة المصادقة ثم مرحلة التنفيذ، وهي موجودة بوجود المال العام ومستمرة باستمراره ودائمة بدوام إنفاقه وتحصيله.

ولمعالجة هذا الموضوع، سيتم التعرض إلى تعريف الرقابة وأنواعها كمطلب أول، معايير الرقابة وأهدافها كمطلب ثاني، وأخيراً هياكل الرقابة القبلية والرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية كمطلب ثالث.

المطلب الأول: تعريف الرقابة وأنواعها

تعتبر الرقابة المرحلة الأخيرة لمنهجية الميزانية العامة، والتي تأتي بعد عملية التنفيذ، بحيث تهدف إلى التسيير الحسن للمال العام وإرشاد استعماله. ولدراسة هذا الموضوع سيتم تعريف الرقابة كعنصر أول ثم تبين أنواع الرقابة كعنصر ثاني.

1- تعريف الرقابة

يختلف تعريف الرقابة باختلاف مجال استعماله والأساليب المستعملة، فالرقابة على القضاء ليست كالرقابة على الأموال العمومية، وغيرها من أنواع الرقابة الأخرى. والرقابة من حيث مفهومها الاقتصادي هي "متابعة قيام العاملين بالمنظمة بتنفيذ الخطط الموضوعة وتقويم أعمالهم أولاً بأول، وذلك ضمان لتحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة على أفضل وجه وفي أقصر وقت بقدر أكبر من الدقة".¹

¹ شادي أنور كريم الشوكي، الرقابة على المال العام في الاقتصاد الإسلامي، دار النفائس، الأردن، الطبعة الأولى، 2012، ص:14.

أما من حيث المفهوم المالي فهي "مجموعة من الإجراءات والوسائل المتبعة، للتأكد من أن تنفيذ العمليات المالية يتم وفقا للخطة والأهداف الموضوعية لذلك بدون أخطاء أو مخالفات"¹.

أما من حيث المدلول القانوني فهي "الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بقانون أو نظام أو أي سند قانوني آخر، وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند القانوني، وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية بمختلف القواعد القانونية التي تحكمه في إطاره الشكلي والموضوعي، ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة، رقابة التصرف المالي من حيث النفقات أو الإيرادات العامة"².

2- أنواع الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

هناك من قام بتقسيم الرقابة حسب الهيئات التي تقوم بها وآخرون قاموا بتقسيمها حسب التوقيت الزمني، وآخرون قسموها حسب طبيعتها.

2-1- تقسيم الرقابة حسب الهيئات التي تقوم بالرقابة

قسمت الرقابة حسب الهيئات التي تقوم بها إلى: رقابة إدارية، ورقابة خارجية.

2-1-1- الرقابة الإدارية

وهي الرقابة التي تتم داخل السلطة التنفيذية، وتكون قبلية أو بعدية. كما أنها تمارس من طرف هيئات الإدارة العامة على بعضها البعض، ومثال على ذلك الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي على الأمر بالصرف، ويمكن أن تأخذ الأشكال الآتية:³

2-1-1-1- الرقابة التلقائية أو الرقابة الذاتية

وتكون عن طريق التقييم الدوري والاجتماعات المنتظمة لهيئات الجهاز الإداري، كسجل الاقتراحات.

2-1-1-2- الرقابة الرئاسية

يمكن للرئيس الإداري أن يقوم بتعديل أو إلغاء أو المصادقة على أعمال مرؤوسيه.

2-1-1-3- الرقابة الوصائية

رغم استقلالية بعض الهيئات الإدارية داخل السلطة التنفيذية مثل البلدية، الولاية... لكنها تبقى خاضعة لرقابة السلطة الوصية مثل رقابة وصاية الوالي على أعمال البلدية.

2-1-2- رقابة خارجية

الرقابة الخارجية هي الرقابة التي تمارس من طرف هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية، وهي بدورها تنقسم إلى:

¹ www.ao-academy.org، المحاسبة الحكومية، ص:84، بتاريخ 4 أبريل 2013، على الساعة 16:00.

² www.ibtessama.com/vb/showthread-t-67297.html، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، بتاريخ 23 أبريل 2014، 11:30.

³ محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، 2003، ص: 110.

2-1-2-1- رقابة قضائية

في الجزائر، يقوم بهذا النوع من الرقابة مجلس المحاسبة، حيث يقوم بفحص الحسابات وكشف المخالفات المالية، وحوادث الغش والسرقة.¹ الجدير بالذكر، أنه يقوم مجلس المحاسبة بوضع تقرير سنوي، لرئيس الدولة، أو السلطة التشريعية، أو الاثنين معا.

2-2-1-2- الرقابة التشريعية

وتسمى أيضا برقابة البرلمان،² حيث يتولى البرلمان مباشرة الرقابة التشريعية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، ويكون ذلك إما عن طريق أسئلة شفوية أو خطية، وإما عن طريق استدعاء ممثلي السلطة التنفيذية للاستماع إليهم.

2-2- تقسيم الرقابة حسب التوقيت الزمني

تقسم الرقابة حسب التوقيت الزمني إلى:

2-2-1- الرقابة السابقة أو الرقابة القبالية

وتسمى أيضا بالرقابة الوقائية، ويقصد بها كل عملية رقابة، تتم قبل خروج الأموال من الخزينة العمومية.³

2-2-2- الرقابة أثناء التنفيذ

وهي تدعى كذلك بالرقابة المرافقة أو الملائمة، وهي عبارة عن عملية التحقيق المرافقة لعملية تنفيذ الميزانية، وتتمثل في التأكد من أن التنفيذ يسير وفق السياسات والخطط الموضوعية.⁴

2-3- الرقابة البعدية

تتمثل الرقابة البعدية في مناقشة المجلس الشعبي الوطني الختامي، بعد انتهاء السنة المالية.

الهيئات المكلفة بالرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية، هي:⁵

- البرلمان (المجلس الشعبي الوطني).
- مجلس المحاسبة.
- المفتشية العامة للمالية.

3-2- تقسيم الرقابة حسب طبيعتها

تقسم الرقابة حسب طبيعتها إلى رقابة مادية ورقابة محاسبية.⁶

¹ مصطفى الفار، مرجع سبق ذكره، 2008، ص: 89.

² محمد عباس محرزوي، مرجع سبق ذكره، 2003، ص: 454.

³ حسين صغير، مرجع سبق ذكره، 1999، ص: 144.

⁴ أحمد لعرابة ورمضان عقون، مرجع سبق ذكره، 2013، ص: 65.

⁵ حسين الصغير، مرجع سبق ذكره، 1999، ص: 145.

⁶ خليفي محمد، علاوي ياسر، الرقابة على النفقات العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة المدية، 2008/2007، ص: 33.

2-3-1- الرقابة المادية

وهي تخص القيم المسجلة ضمن ممتلكات المؤسسة، للتأكد من وجودها الفعلي ومقارنتها بما هو موجود في سجلات المحاسبة كالتأكد من أن المبالغ المسجلة في الدفتر موجودة حقا في المؤسسة.

2-3-2- الرقابة المحاسبية

تهدف أساسا إلى التأكد من أن التسجيل المحاسبي قد تم بشكل قانوني، وهذا بناء على الوثائق الإثباتية اللازمة.

المطلب الثاني: أهداف ومبادئ الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

لدراسة هذا الموضوع سيتم النظر في أهداف الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة كعنصر أول، ثم مبادئها كعنصر ثاني.

1- أهداف الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

لقد تطورت أهداف الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة مع تطور الدول، حيث هناك أهداف تقليدية وأخرى حديثة.¹

1-1- الأهداف التقليدية للرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

- تتمثل الأهداف التقليدية للرقابة على تنفيذ الميزانية العامة فيما يلي:²
- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية، التي خصصت من أجلها الأموال العامة، والتحقق من صحة الدفاتر المحاسبية.
- التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المقررة للإنفاق، مع ما يستلزم من مراجعة للمستندات المبررة للإنفاق، والتأكد من توقيع كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.
- عملية الرقابة المالية التي يقوم بها المراقب المالي، باعتباره جهازا إداريا تابع لوزارة المالية.

1-2- الأهداف الحديثة للرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

- تتمثل الأهداف الحديثة للرقابة على تنفيذ الميزانية العامة فيما يلي:³
- التأكد من كفاية المعلومات، والأنظمة، والإجراءات المستخدمة.
- مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية بالسياسة المعتمدة.
- بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي.
- الربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق، والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ.

¹ الزين منصور، مرجع سبق ذكره، عدم ذكر السنة، ص: 54.

² محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، 2003، ص: 134.

³ حسين الصغير، مرجع سبق ذكره، 1999، ص: 153.

2- مبادئ الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

تتمثل مبادئ الرقابة على تنفيذ الميزانية في:¹

- خضوع العمليات المالية لمجموعة من الإجراءات، والتي تسبق وتعاصر كل عملية مالية.
- لا يمكن القيام بأي إجراء، قبل التأكد من سلامة وصحة ماسبقها من إجراءات.
- عدم تدخل جهة منفردة في إتمام هذه الإجراءات.
- استقلالية المراقب عند أداء مهامه.
- يجب أن تمارس الرقابة من طرف أشخاص ذات كفاءة عالية.
- يجب على المراقب أن يبذل قصارى جهده، وأن يمارس رقابته على أحسن وجه.

المطلب الثالث: الرقابة على تنفيذ العمليات المالية

لدراسة هذا الموضوع، سيتم النظر في أنواع الرقابة المتمثلة في الرقابة السياسية والرقابة القضائية والرقابة الإدارية.

1- الرقابة السياسية على تنفيذ الميزانية العامة

مفهوم الرقابة السياسية يؤدي إلى ممارسة البرلمان لسلطاته الرقابية العامة على الحكومة، وكذلك صلاحيات المجالس الشعبية للجماعات المحلية، في مراقبة تنفيذ ميزانياتها.²

1-1- رقابة البرلمان

للبرلمان الحق في الرقابة على الإدارة العامة (الحكومة)، من حيث مدى التزامها بتطبيق برنامج الحكومة الذي كان قد وافق عليه من قبل، وهو يتكون من غرفتين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

تقوم بمهام الرقابة المالية لجان متخصصة أنشأت لهذا الغرض، وتتكون هذه اللجان كما بينته المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضواً على الأكثر، في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من (20) إلى (30) عضو على الأكثر.

تتمثل الوسائل التي يستعملها البرلمان عند مباشرة رقابته في الآتي:³

- الاستجوابات، أي الاستماع والاستجواب للحكومة، فلأعضاء البرلمان الحق في أن يطلبوا من أعضاء الحكومة أي معلومات، أو توضيحات حول تنفيذ العمليات المالية الخاصة بقطاعات نشاطهم.

- مراقبة استعمال الاعتمادات التي صوت عليها المجلس.

¹ هادي التميمي، مدخل إلى التدقيق من الناحية النظرية والعلمية، دار وائل للنشر، عمان، 2004، ص ص: 30-31.

² محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، 1999، ص: 157.

³ الزين منصورى الزين، مرجع سبق ذكره، دون تاريخ الطبع، ص: 58.

- الموافقة على برنامج الحكومة.

- إنشاء لجان للتحقيق.

أما الرقابة اللاحقة، فتتمثل في تقديم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرض عن استعمال الاعتمادات المالية، التي أقرتها في إطار ميزانية السنة المالية المنقضية، من جهة، وفي التصويت من قبل كل غرفة على قانون يتضمن تسوية تلك الميزانية، من جهة أخرى.

2-1- رقابة المجالس الشعبية المحلية

تتمثل رقابة المجالس الشعبية المحلية على تنفيذ الميزانية في رقابة الأمرين بالصرف، وذلك بواسطة إنشاء لجان تحقيق في قضايا مالية معينة، ومطالبة الأمرين بالصرف بإرسال تقرير دوري عن تنفيذ الميزانية.¹

وتوجد بعض العمليات التي لا يمكن للأمر بالصرف تنفيذها، إلا بعد مصادقة المجالس الشعبية، مثل قبول الهبات أو إبرام الصفقات العمومية.

أما الرقابة اللاحقة للمجالس الشعبية المحلية، فتتمثل أساسا في مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة لها من طرف الأمرين بالصرف، بعد اختتام كل سنة مالية.

2- الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة على تنفيذ الميزانية العامة

يخول الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 لمجلس المحاسبة الجزائري اختصاصا شاملا لرقابة كل الأموال العمومية مهما كانت الوضعية القانونية لمسيريها أو المستفيدين منها، كما يخول له سلطة رقابة وتقييم نوعية التسيير على صعيد الفعالية والاقتصاد في تنفيذ الميزانية دون إبداء رأيه في النفقات العمومية.²

ولقد بينت المادة 3 من الأمر رقم 20-95 مدى استقلالية مجلس المحاسبة، حيث نصت على أن "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه".

وسيتم النظر في اختصاصات مجلس المحاسبة وصلاحياته.

2-1- اختصاصات مجلس المحاسبة

لقد بينت المواد من 7 إلى 12 من الأمر رقم 20-95، اختصاصات مجلس المحاسبة والتمثلة فيما يلي:³

- مراقبة حسابات وتسيير مصالح الدولة، والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والمرافق، والهيئات العمومية باختلاف أنواعها، والتي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.

¹ محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، 1999، ص: 159.

² الزين منصور، مرجع سبق ذكره، دون تاريخ الطبع، ص: 58.

³ المواد من 7 إلى 12 من الأمر رقم 20-95.

3-1-2- مهام المفتشية العامة للمالية

- تقوم المفتشية العامة للمالية، في إطار مراقبة المؤسسات العمومية ذات الطابع غير الربحي بالمهام الآتية:¹
- التأكد من حسن استعمال التجهيزات الموجودة تحت تصرف المؤسسة.
 - التأكد من صحة المحاسبة وانتظامها وسلامتها ومدى فعالية المراقبة الداخلية.
 - فحص العمليات التي يقوم بها أعوان التنفيذ.
 - التحقق من تطبيق الأحكام القانونية والتنظيمية، وكذا التأكد من توفر شروط تطبيق التشريع المالي والحاسبي.
 - مراقبة التسيير والوضع المالي للمؤسسة.
 - إعداد تقرير سنوي خاص بالمفتشية، يسلم خلال شهر أكتوبر إلى زير المالية.

3-1-3- مجال تطبيق تدخلات المفتشية العامة للمالية

- يكمن مجال تدخل المفتشية العامة للمالية في:²
- مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات الإقليمية، والهيئات والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.
 - مراقبة المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
 - المستثمرات الفلاحية العمومية.
 - هيئات الضمان الاجتماعي.
 - كل الهيئات التي لها صبغة اجتماعية وثقافية التي من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية.

3-2- الرقابة المالية القبلية

- تتمثل أهمية الرقابة القبلية أو مراقبة الالتزام بالنفقات، في أنها تمارس قبل أن تترتب ديون تجاه الهيئات العمومية المعنية.
- والرقابة المالية القبلية هي بمثابة إجراء وقائي، يسمح بالتصدي للمخالفة المالية منذ بدايتها.

¹ محمد براق، مطبوعة مقدمة للسنة الثالثة تخصص محاسبة، المدرسة العليا للتجارة، الجزائر، 2007/2006، ص: 125.

² نفس المرجع أعلاه، ص: 125.

خلاصة الفصل الأول

تبين من خلال دراسة هذا الفصل أن للدولة دور فعال في المجتمع، وذلك بتدخلها في جميع الميادين لاسيما الميدان الاقتصادي والاجتماعي.

تتمثل وسيلة تدخل الدولة في الميزانية العامة، أو ميزانية الدولة، والتي هي عبارة عن وثيقة تضم جميع الإيرادات والنفقات المتوقعة خلال سنة، والتي يحكمها في الجزائر القانون رقم 84-17.

تمر الميزانية العامة بعدة مراحل قبل عرضها على السلطة التشريعية لمناقشتها والمصادقة عليها، وبعدها يمكن للسلطة التنفيذية الشروع في تنفيذها بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات، وذلك وفقا لقواعد وإجراءات حددتها القوانين والتنظيمات.

وتمر عملية تنفيذ الميزانية العامة بمرحلتين أساسيتين، تتمثل المرحلة الأولى في المرحلة الإدارية والتي يقوم بها الأمر بالصرف، والمتمثلة في الالتزام والتصفية والأمر بالدفع فيما يخص النفقات، والإثبات والتصفية والأمر بالتحصيل فيما يخص الإيرادات. أما المرحلة الثانية فهي المرحلة المحاسبية التي يقوم بها المحاسب العمومي، والمتمثلة في الأمر بتحصيل الإيرادات والأمر بدفع النفقات.

وللحفاظ على سلامة العمليات المالية وضمان التسيير الحسن للمال العام، وجبت الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة والتي تتجسد في عدة أصناف، رقابة إدارية ورقابة تشريعية، رقابة قبلية ورقابة أثناء التنفيذ ورقابة بعدية، رقابة مادية ورقابة محاسبية.

وسوف يتم معالجة الرقابة قبلية ودراستها في الفصل الثاني، للتعرف على مفهومها، الأعراف المكلفين بها، وكيفية تتم من طرف الهيئات المكلفة.