



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الحاج لخضر - باتنة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية

تخصص: القانون الدستوري

تحت إشراف الأستاذة:

أ.د. دليلة مباركي

إعداد الطالب:

أومعمر أبوبكر نسيم

لجنة المناقشة:

الاسم و اللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
أ.د/ شادية رحاب	أستاذة التعليم العالي	جامعة باتنة	رئيسا
أ.د/ دليلة مباركي	أستاذة التعليم العالي	جامعة باتنة	مشرفا و مقرا
د/ عبد القادر دراجي	أستاذ محاضر (أ)	جامعة باتنة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2015/2014

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ

الرَّحِيمِ

كلمة شكر

أقدم بجزيل الشكر و كبير العرفان إلى الأستاذة الدكتورة مباركى دليلة على إشرافها على رسالتى و حسن تقديمها لى النصائح و التوجيهات، كما أقدم بالشكر للأستاذة أعضاء لجنة المناقشة، الأستاذة الدكتورة شادية رحاب و الدكتور عبد القادر دراجى على قبولهم مناقشة هذه الرسالة و إثرائها بملاحظاتهم القيمة.

إهداء

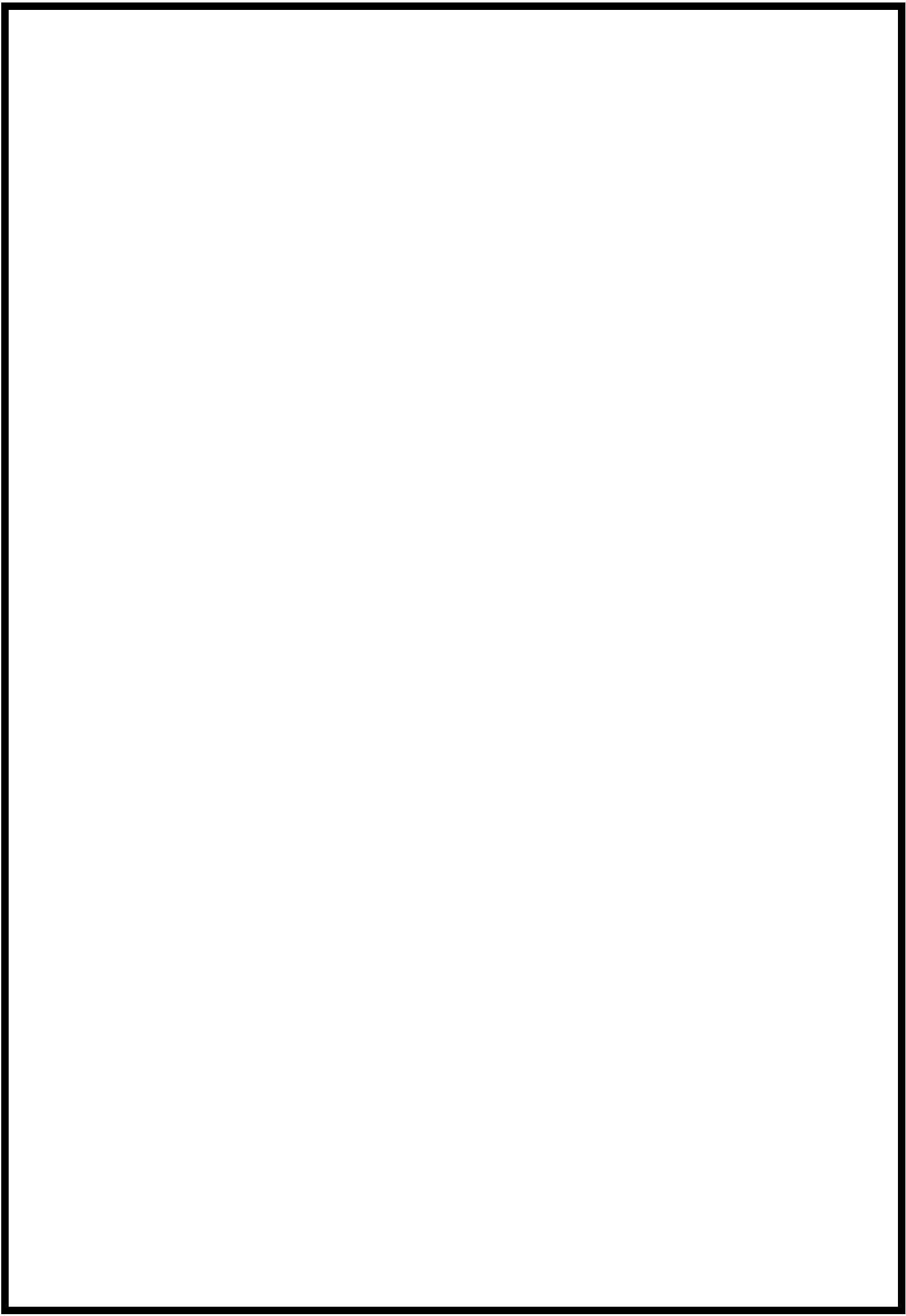
إلى والدي حفظهم الله،

إلى زوجتي بارك الله لي فيها،

إلى ابنتي وفقها الله ،

إلى إخوتي و أخواتي أنار الله درهم،

إلى أساتذتي من أول يوم طرقت فيه باب الدراسة، جميع أفراد عائلتي، أصدقائي.



مقدمة

الدولة مجموعة من المؤسسات، جعلت هذه المؤسسات من أجل ضمان استمرار الدولة و خدمة المواطن، تربط هذه المؤسسات علاقة تتأرجح بين التكامل و الهيمنة، فمختلف الأنظمة توصف بالديمقراطية من عدمها وفقا لدرجة التكامل بين مختلف مؤسسات الدولة، فطبيعة العلاقة التي تربط مختلف هذه المؤسسات يحدده تاريخ هذه الدول، طبيعة النظام، شكل الدولة و درجة وعي المواطنين بحقوقهم و واجباتهم.

الدولة تتكون من مجموعة من السلطات، يمكن حصرها في ما يلي: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية و السلطة القضائية.

السلطة التنفيذية من أهم وظائفها إشباع الحاجات العامة للمواطنين، تستعمل من أجل ذلك وسيلة تسمى ميزانية الدولة.

ميزانية الدولة هي أهم وسيلة يتم من خلالها رسم السياسة العامة للدولة في شتى

المجالات، فهي وسيلة أساسية في توجيه الحياة العامة للمواطنين، فهي عبارة عن موارد و نفقات، تستعملها الدولة من أجل تجسيد برامجها في أرض الواقع¹.

موارد ميزانية الدولة هي ملك الشعب، لذلك كان لزاما إشراك الشعب عن طريق ممثليه

في وضع ميزانية الدولة و تتبع مختلف أوجه الإنفاق.

البرلمان مؤسسة دستورية، تعتبر تجسيدا للديمقراطية²، حيث أنه يمثل جميع أطياف الشعب، يقوم بدور تشريعي و رقابي.

الرقابة للبرلمانية من أهم وظائف البرلمان في العصر الحديث، إذ من خلال الرقابة البرلمانية يتم تقويم أعمال السلطة التنفيذية، و من أهم أوجه ممارسة هذا الدور الرقابي نجد الرقابة المالية.

¹ - محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، صفحة 5.

² - المادة 14 من دستور 1996، المعدل في 2008.

البرلمان يمارس دوره رقابي على أهم وسيلة مالية تتمتع بها السلطة التنفيذية و هي ميزانية الدولة.

البرلمان من خلال ممارسته لدوره الرقابي على السلطة التنفيذية يحقق مبدأ التوازن

بين السلطات، و يساهم في حماية مصالح الشعب.

ميزانية الدولة هي تجسيد لمبدأ تقاسم الوظائف في الدولة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية، حيث أن السلطة التشريعية باعتبارها ممثل الشعب صاحب السيادة و مصدر كل سلطة تمنح الترخيص الذي من خلاله تتمكن السلطة التنفيذية من تحصيل الإيرادات و القيام بالنفقات.

العالم يشهد أزمة مالية كبيرة، الشعوب هي من يتحمل عبئها من خلال رفع الضرائب و التتويع فيها و النقشف في الإنفاق، تحاول مختلف الدول مجابهة هذه الأزمة من خلال إتباع سياسات ميزانية معينة و هنا يتجلى دور البرلمان في الرقابة على ميزانية الدولة من خلال ترجيح مصالح الدولة و احتياجات المواطنين.

خلال مسارنا الدراسي و طوال السنة النظرية تطرقنا للبرلمان باعتباره المؤسسة المكلفة بالتشريع، المراحل التي يمر بها القانون من مشروع أو اقتراح قانون إلى أن يصادق عليه و يصدره رئيس الجمهورية، لكن في المقابل لم نركز على دراسة القوانين من زاوية التخصص، فكل قانون يختص بتنظيم مجال معين، و لعل أهم هذه المجالات المجال المالي و المتمثل في ميزانية الدولة.

إشكالية الدراسة

تتفق معظم الدول بمختلف توجهاتها على أن السلطة التنفيذية هي من يبادر بإعداد ميزانية الدولة، بعد ذلك تقوم بتقديم خلاصة عملها في شكل مشروع ميزانية الدولة أمام البرلمان من أجل الحصول على موافقته بعد مراقبته لمضمونها، و من هنا إشكالية الموضوع هي كالاتي: هل أن البرلمان يمارس دور رقابي على ميزانية الدولة في ظل الآليات و القوانين المتاحة له؟

للإجابة على الإشكالية المطروحة نورد الأسئلة التالية :

ما هي ميزانية الدولة؟ ما هو البرلمان؟ و ما هي الرقابة البرلمانية؟ ما هي المراحل التي يمارس فيها البرلمان دوره الرقابي على ميزانية الدولة؟ ما هي

الوسائل التي يتمتع بها البرلمان من أجل ممارسة دوره الرقابي و ما هي حدود هذه الرقابة؟

منهجية الدراسة

للإجابة على هذه التساؤلات كان لزاما إتباع المنهج الوصفي، الذي من خلاله يمكن أن نتبين النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع بمختلف تدرجها، كما يمكننا هذا المنهج من وصف الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، تحديد ميزانية الدولة و حصر البرلمان و وظيفته الرقابية و الوسائل المتاحة له، كما أن الاعتماد على المنهج التحليلي سيمكننا

من إبراز طبيعة الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، كما أنه لا يمكن إغفال استعمال المنهج المقارن إذ أننا لمعالجة هذا الموضوع سنحاول أن نتناول النموذج الفرنسي باعتباره النموذج الذي سار عليه المشرع الجزائري الذي استوحى منه مختلف القوانين المتعلقة بميزانية الدولة، كما أننا سنعتمد على نموذج مختلف عنه يتمثل في النموذج

الأمريكي، و سنعتمد أيضا على المنهج التاريخي الذي سيمكننا من معرفة أصول هذه الرقابة و ما هي المراحل التي مرت بها عبر العصور لتستقر على الوضع الذي هي عليه الآن.

أهداف الدراسة

حاولنا من خلال هذه الدراسة تحقيق بعض الأهداف و التي نوردها كما يلي:

- التعريف بالبرلمان و محاولة إبراز دوره في مختلف المراحل التي تمر بها ميزانية الدولة.
- التعريف بميزانية الدولة و دراستها من الناحية القانونية.
- التعرف على مختلف المراحل التي تمر بها ميزانية الدولة و الكشف على ميكانزماتها المعقدة.
- اجراء مقارنة بين النظام الجزائري و الفرنسي و الأمريكي.
- إبراز جهود البرلمان الجزائري لممارسة دوره الرقابي على ميزانية الدولة.

أهمية الدراسة

اختيار موضوع الدراسة يعود لأهمية المال العام فهو عصب الحرب l'argent est le nerf de la guerre، هذه المقولة تجد تأكيدها في وقتنا الحالي، لذلك وجب الحفاظ عليه و مراقبة أوجه إنفاقه و سبل تحصيله بما يتماشى مع مصالح الدولة و الشعب، و هنا تبرز أهمية الرقابة البرلمانية أي الرقابة الشعبية للتأكد من أن ممتلكات المجموعة الوطنية محفوظة و مصونة من التلاعب فيها و إهدارها و العمل على تحقيق أكبر مردودية ممكنة.

تحقيق رقابة برلمانية فعالة على ميزانية الدولة من الرهانات الكبرى للجزائر، حيث يعتبر موعد مناقشة ميزانية الدولة من أهم المواعيد المسجلة لدى البرلمان، كما أن رئيس الجمهورية يولي عملية التوقيع على ميزانية الدولة المكانة الخاصة حيث أنه جرى العرف أن يتم التوقيع عليها بأرض الوطن و بحضور شخصيات مهمة في الدولة³.

التخصص القانوني و محاولة الإلمام بمختلف الجوانب المحيطة بالموضوع و إثراء الدراسات القانونية من أهم الأسباب الذاتية في اختيار الموضوع.

صعوبات الدراسة

خلال دراستنا لهذا الموضوع صادفنا مجموعة من الصعوبات أهمها نقص المراجع المتخصصة باللغة العربية، كذلك نقص الدراسات في الجزائر، كما شكل نقص الدراسات القانونية لهذا الموضوع عائقا، حيث أن الكثير منها تناوله مختصين في الاقتصاد أو السياسة، بالإضافة لنقص المعلومات و التقارير الخاصة بموضوعنا.

من أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة و مختلف التساؤلات سيعالج الموضوع من خلال تقسيم الدراسة إلى فصلين:

الفصل الأول: ميزانية الدولة

المبحث الأول: لمحة تاريخية على ميزانية الدولة

المبحث الثاني: مفهوم ميزانية الدولة

المبحث الثالث: أهمية ميزانية الدولة و أهدافها

المبحث الرابع: المبادئ التي تقوم عليها ميزانية الدولة

³ - Mohamed tahar bouhara, les finances publiques, l'évolution de la loi de finance en droit algérien, les pages bleues internationales, Alger, 2007, page 1.

المبحث الخامس: تحضير ميزانية الدولة

الفصل الثاني: الرقابة المالية للبرلمان

المبحث الأول: البرلمان

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية

المبحث الثالث: مناقشة البرلمان لميزانية الدولة و التصويت عليها

المبحث الرابع: البرلمان يمارس دور رقابي على ميزانية الدولة.

الفصل الأول: ميزانية الدولة

ميزانية الدولة أداة أساسية و مهمة تستعملها السلطة التنفيذية في تطبيق برامجها و توجيه مختلف سياساتها و لتوضيح ذلك سنقوم بدراسة ميزانية الدولة من خلال تحديد معالمها باعتبارها موضوع الرقابة البرلمانية حيث سننتطرق إلى لمحة تاريخية عن ميزانية الدولة في مبحث أول ثم مفهوم ميزانية الدولة في مبحث ثان ليليه تبيان أهداف ميزانية الدولة في مبحث ثالث ثم المبادئ التي تقوم عليها ميزانية الدولة في مبحث رابع و أخيرا المراحل التي تمر بها ميزانية الدولة في مبحث خامس.

المبحث الأول: لمحة تاريخية على ميزانية الدولة

ميزانية الدولة أداة مهمة في تسيير الحياة العامة، تطورت عبر مختلف العصور و الحضارات، هذا ما سنحاول أن نبينه من خلال التطرق لميزانية الدولة في الإسلام، في فرنسا و الجزائر.

المطلب الأول: ميزانية الدولة في الإسلام

ميزانية الدولة في الإسلام هي بيت المال أي ما يتم تحصيله ثم إنفاقه⁴.

عرفت الدولة الإسلامية بقيادة المصطفى صلى الله عليه وسلم ميزانية الدولة منذ نشأتها، حيث كان النبي عليه الصلاة و السلام يكتب و يوثق كل ما يرد إليه من إيرادات و يحتفظ بسجل لمجمل نفقاته

و يدخر جزء من إيراداته لنفقات غير متوقعة، هذا في عهده صلى الله عليه و سلم، بعد ذلك قام المسلمون بفتوحات كبيرة أدت لظهور نظام الدواوين الذي منح اختصاص جمع المال و توثيق إيراداته و تحديد أوجه النفقات و احتياجات الدولة منذ عهد عمر رضي الله عنه⁵.

ميزانية الدولة في الإسلام يتم حسابها وفقا لما هو موجود أي ما يحتويه بيت مال المسلمين من أموال باختلاف أنواعها، فهي ليست توقعية على خلاف ميزانية الدولة المعاصرة.

بيت المال في الإسلام له موارد عديدة منها ما هو دوري و ثابت كالزكاة و الجزية و الخراج و العشور و الضرائب، ومنها ما هو غير دوري و غير ثابت كالغنائم و الفيء و القروض و الأموال التي ليس لها مستحق.

ميزانية الدولة في الإسلام تعتمد على قاعدة تخصيص الإيرادات بتوجيه الزكاة و الخراج إلى الفقراء و المساكين و ذوي الحاجة⁶.

ميزانية الدولة في الإسلام تتعلق بالنفقات أي تتعلق بما تم تحصيله من موارد من مصادر مختلفة ، و قد عرف الإمام المواردي النفقة على أنها : " النفقة هي كل حق

⁴ حسين راتب يوسف ريان، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، دار النفائس للنشر و التوزيع، الأردن، 1999، صفحة 37.

⁵ لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، المفاهيم و القواعد و المراحل و الاتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر و التوزيع، مصر، 2004، صفحة 14.

⁶ حسين راتب يوسف ريان، المرجع السابق، صفحة 37.

وجب صرفه في مصالح المسلمين فهو حق على بيت المال فإذا صرف في وجهة صار مضافا إلى الخارج من بيت المال"⁷.

المطلب الثاني: ميزانية الدولة في فرنسا

مصطلح ميزانية الدولة لم يظهر في فرنسا إلا في بداية القرن التاسع عشر ميلادي، هذا لا يعني أن فرنسا لم تكن لها وثيقة تعادل ميزانية الدولة إذ أن العصور القديمة تميزت بوجود نظام جبائي قوي وإدارة موحدة، هذا النظام مر بتغيرات عديدة أدت إلى رسم معالم ميزانية الدولة الفرنسية الحديثة حيث أن الملك فيليب أوغست، أول ملوك فرنسا من قام بفصل خزينة الدولة و المال الخاص بالملك حيث أنه فصل بين ذمته المالية الخاصة و الأموال المخصصة للدولة .

الملك شارل السابع قام بإرساء الوضع العام للمالية للétat général des finances في القرن الرابع عشر الذي يحدد النفقات و الإيرادات بالنسبة لسنة مدنية.

القرن السادس عشر و القرن السابع عشر أصبح وزير المالية هو من يقوم باقتراح مشروع النفقات و الإيرادات على مجلس الملك في وثيقة تسمى الوضع الاحتمالي، و في آخر السنة يقدم الوضع الحقيقي للإيرادات و النفقات.

ميزانية الدولة الفرنسية الحديثة يعود وجودها لما بعد الثورة الفرنسية التي انبثق عنها إعلان حقوق الإنسان و المواطن والذي جاء فيه أن لكل مواطن أو من يمثله، الحق في تقرير الضريبة و مراقبة استعمالها⁸.

ميزانية الدولة الفرنسية الحديثة مرت بمراحل عديدة تجسدت من خلال أربع نصوص قانونية وهي:

مرسوم 31 ماي 1862، مرسوم 19 جوان 1956، الأمر العضوي 02 جانفي 1959 و أخيرا القانون العضوي 01 أوت 2001 la loi organique des lois de finances الساري المفعول إل يومنا⁹.

⁷ حسين راتب يوسف ريان ، المرجع السابق، صفحة 141.

⁸ www.wikipedia.org/histoire_du_budget_de_l_etat_francais بتاريخ: 2014/04/01.

⁹ Michel bouvier/Marie-Christine eesclassan/Jean-Pierre lassale, finances publiques, lextenso éditions, 10^eedition, , paris, 2010, page 283.

المطلب الثالث ————— ميزانية الدولة في الجزائر

خلال هذا المطلب سنتطرق إلى ميزانية الدولة الجزائرية الحديثة أي بعد الاستقلال.

الجزائر بعد استقلالها، قام المجلس التأسيسي بالمصادقة على الاستمرار بالعمل بالقوانين الفرنسية إلى غاية 1962/12/31، بشرط عدم مساس هذه القوانين بالسيادة الوطنية .

أول نص يتعلق بميزانية الدولة الجزائرية المستقلة كان في شهر أوت 1962 أي شهر بعد الاستقلال، حيث أن هذا القانون جاء ليعدل القانون 61-1380 الصادر بتاريخ 1961/12/19 المتعلق بالاعتمادات الموجهة للمصالح المدنية في الجزائر¹⁰ .

هذا القانون تضمن تعديلا في توزيع الإعتمادات و الترخيص بإيرادات جديدة.

ميزانية الدولة في الجزائر بعد الاستقلال كانت من اختصاص الحكومة المؤقتة ثم المجلس الوطني التأسيسي إلى غاية صدور دستور 1963 الذي منح الاختصاص المتعلقة بميزانية الدولة إلى المجلس الوطني.

المجلس الوطني كان يتمتع بصلاحيات موسعة في مجال التشريع، حيث أن الدستور لم يحدد له مجالات التشريع كما هو الحال في دستور 1996، إذ كان بإمكانه تعديل مشروع ميزانية الدولة من خلال إعادة توزيع الاعتمادات¹¹.

ثم بعد أحداث 19 جوان 1965 أصبحت ميزانية الدولة تأخذ شكل أوامر يستطلع فيها رأي مجلس الثورة ثم يصدرها رئيس الحكومة، استمر هذا الوضع إلى غاية صدور دستور 1976¹².

بصدور دستور 1976 أصبحت ميزانية الدولة تعد من طرف الحكومة و يقوم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت عليها¹³ و يمارس المجلس الشعبي الوطني رقابة بعدية على ميزانية الدولة من خلال قانون ضبط الميزانية¹⁴.

ميزانية الدولة في الجزائر من حيث البنية القانونية أي من حيث الشكل و التوزيع و التقسيم كانت مستوحاة من القانون الفرنسي المتعلقة بميزانية الدولة الخاص بالمستعمرات، إذ أن فرنسا كدولة استعمارية كانت تأخذ بازداجية المنظومة القانونية حيث أن القوانين المتعلقة

¹⁰ Mohamed tahar bouhara, op, cit, page 39.

¹¹ Idem, page 115.

¹² Idem, page 157.

¹³ المادة: 151، الفقرة 12، دستور الجزائر لسنة 1976.

¹⁴ المادة 187، الفقرة 2، دستور الجزائر لسنة 1976.

بميزانية الدولة المطبقة على أرض فرنسا الأم L'HEXAGONE تختلف عن القوانين المطبقة في الجزائر و باقي المستعمرات.

الجزائر بقيت على هذا الحال إلى غاية صدور القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية و المستوحى من القانون الفرنسي المتعلق بميزانية الدولة

و المطبق هذه المرة على أراضي فرنسا الأم L'HEXAGONE.¹⁵

القانون رقم 84-17¹⁶ المتعلق بقوانين المالية تم تعديله لمرات عديدة نذكر منها:

القانون رقم 88-05.¹⁷

القانون رقم 89-24.¹⁸

مرسوم تشريعي رقم 93-15.¹⁹

التعديلات التي تم إحداثها على القانون 84-17 وضعت من أجل مسايرة التوجه الاقتصادي الجديد للدولة الجزائرية و تحول اقتصادها من الاشتراكية إلى اقتصاد السوق بالإضافة للتحول الديمقراطي الذي شاهده الجزائر بعد أحداث أكتوبر 1988، حيث أنه تم الاستغناء عن بعض الآليات مثل المخطط الإنمائي السنوي²⁰، و زوال المؤسسات الاشتراكية²¹.

¹⁵ Mohamed taharbouhara, op, cit, page 337.

¹⁶ القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984، يتعلق بقوانين المالية، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية عدد 28، صفحة 1040.

¹⁷ قانون رقم 88-05 ممضي في 12 يناير 1988 الجريدة الرسمية عدد 2 مؤرخة في 13 يناير 1988، الصفحة 54 يعدل ويتم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق 7 يوليو سنة 1984 والمتعلق بقوانين المالية.

¹⁸ قانون رقم 89-24 ممضي في 31 ديسمبر 1989، الجريدة الرسمية عدد 1 مؤرخة في 03 يناير 1990، الصفحة 2، يعدل ويتم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو سنة 1984، المعدل و المتمم، المتعلق بقوانين المالية.

¹⁹ مرسوم تشريعي رقم 93-15 مؤرخ في 4 ديسمبر 1993، يعدل المادة 13 من القانون رقم 84-17، الجريدة الرسمية عدد 80، مؤرخة في 05 ديسمبر 1993، الصفحة 6.

²⁰ المادة 3 من القانون 84-17 بعد تعديلها بموجب القانون 88-05.

²¹ المادة 11، فقرة 8 من القانون 84-17 بعد تعديلها بموجب القانون 88-05، المؤرخ في 12 يناير 1988.

المبحث الثاني: مفهوم ميزانية الدولة

تعتمد الدولة من أجل القيام بوظائفها على وسيلة حيوية هي ميزانية الدولة، خلال هذا المبحث سنحاول أن نقوم بتعريفها في مطلب أول، ثم نحاول أن نحدد المفاهيم بين ميزانية الدولة و قانون المالية في مطلب ثان و في مطلب ثالث خصائص ميزانية الدولة.

المطلب الأول: تعريف ميزانية الدولة

سنحاول تعريف ميزانية الدولة من زوايا عديدة:

الفرع الأول: التعريف اللغوي

الميزانية كلمة مشتقة من الفعل وزن أي رجع، يقال وزن الشيء أي عرف ثقله، و يقال أيضا وازن بين شيئين أي نظر أيهما أوزن²².

الميزانية كلمة مشتقة من ميزان و يراد به العدل، يستعمل من أجل تحديد مقدار الشيء²³.

الميزانية تأخذ معنى الترجيح، فهي ترجح بين المصالح المختلفة للدولة و تحاول السلطة المختصة في وضعها من إيجاد نوع من التوازن بين الإيرادات و النفقات²⁴.

الميزانية في اللغة الفرنسية يقابلها مصطلح BUDGET و هو اسم مذكر مشتق من الفرنسي القديم BOUGETTE و المقصود بها الكيس الصغير الذي نضع فيه النقود²⁵.

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي

القانون العضوي الفرنسي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، عرف ميزانية الدولة على أنها مجموعة من النصوص، يصوت عليها البرلمان الذي يحدد و يرخص إيرادات و نفقات الدولة لكل سنة²⁶.

²²- 2014/05/01 www.almaany.com

²³- 2014/05/01 www.baheth.info

²⁴- Michel bouvier/Marie-Christine esclassan/Jean-Pierre lassale, op, cit, page 279.

²⁵- Dictionnaire QUILLET de la langue française, édition quillet, paris, 1975, page 158

²⁶- Loi organique numéro 2001-692 du 1^{er} aout 2001 relative aux loi de finance, journal

officiel de la république française, numéro 177, page 12480.

ميزانية الدولة بالنسبة للمشرع الفرنسي هي أداة تنبؤ و ترخيص تتسم بالسنوية تعدها السلطة التنفيذية ثم تقوم بدراستها و مناقشة محتواها السلطة التشريعية.

في الجزائر، القانون المتعلق بقوانين المالية 84-17 المعدل و المتمم عرف ميزانية الدولة على أنها:

تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفقا الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها²⁷.

الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار و منها نفقات التجهيز العمومي و النفقات بالرأس مال و ترخص بها²⁸.

ميزانية الدولة تعرف على أنها : برنامج مالي لسنة مالية قادمة، تستطيع الدولة من خلاله القيام بوظائفها و تحقيق نشاطاتها في كافة المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية²⁹.

كما تعرف ميزانية الدولة على أنها حساب تقديري و مفصل لمجمل الإيرادات و النفقات المتعلقة بفترة سنة، تحتاج لترخيص أو الموافقة من السلطة التشريعية³⁰.

ميزانية الدولة تعرف على أنها حساب تقديري و مفصل لنفقات و إيرادات الدولة لفترة محددة بسنة³¹.

ميزانية الدولة وفقا للأستاذ GASTON JEZE : "فعل أساسا سياسي LE BUDGET EST UN ACTE ESSENTIELLEMENT POLITIQUE"، أي أن ميزانية الدولة تجسد رؤية سياسية معينة و هذا من خلال تمكين الدولة من الإمكانيات اللازمة لتجسيد سياستها على أرض الواقع هذا من جهة، و من جهة أخرى تبين أن مدى تقاسم سلطة وضع ميزانية الدولة بين الحكومة و البرلمان يتعلق بطبيعة النظام السياسي³².

²⁷ - المادة:6 من القانون 84-17، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

²⁸ - المادة 3 من القانون 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35، 1990، صفحة 1132.

²⁹ - أعاد حمود القيسي، المالي العامة و التشريع الضريبي، المكتبة القانونية، دار الثقافة، الأردن، 2000، صفحة 79.

³⁰ - زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة، رسالة دكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 15 مارس 2011، صفحة 3.

³¹ - زيوس رحمة، المرجع نفسه، صفحة 4.

³² - Michel Bouvier/Marie-Christine Esclassan/ Jean-pierreLasale, op.cit, page 279.

في بعض دول المشرق يستعمل مصطلح موازنة بدل ميزانية، حيث يدل تعبير موازنة على مجمل الحسابات التي ترسم موارد الدولة جميعا و أعباءها الدائمة كافة لمدة سنة³³.

كلمة ميزانية، كلمة محدثة، استخدمها المحدثون في العصر الحديث، لم تستخدم في العصور القديمة³⁴.

المطلب الثاني: ميزانية الدولة و قانون المالية

من خلال الرجوع إلى مختلف المراجع لوحظ وجود تداخل بين المصطلحين فتارة يستعمل مصطلح قانون المالية للدلالة على الميزانية و تارة أخرى يستعمل مصطلح الميزانية للدلالة على قانون المالية، مما أوجب علينا تحديد للمفاهيم.

الدستور الفرنسي³⁵ نص على أن قوانين المالية تحدد إيرادات الدولة و نفقاتها، من خلال هذا التعريف يتبين أن قانون المالية يتعلق بالترخيص القانوني و التنبؤ أو التوقع بمالية الدولة.

مصطلح قانون المالية أوسع من مصطلح الميزانية، حيث أن قانون المالية يضم مجموعة من الحسابات منها ميزانية الدولة و كذلك الميزانيات الملحقة و الحسابات الخاصة³⁶.

القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001³⁷ نص على أن قانون المالية يحدد لسنة مالية، طبيعة و مبلغ و استعمال إيرادات الدولة و نفقاتها كما أنه يحدد التوازن المالي لميزانية الدولة، تعتبر قانون مالية كل من الوثائق التالية:

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

ميزانية الدولة تتشكل من الإيرادات و النفقات المحددة سنويا بموجب قانون المالية، من خلال هذا التعريف، يفهم أن قانون المالية هو الإطار و أن ميزانية الدولة هي المضمون.

³³ - أولفبيه دو هاميل، ايف ميني، ترجمة منصور القاضي، المعجم الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 1996، صفحة 1152.

³⁴ - محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان، 2008، صفحة 9.

³⁵ - المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، المعدل في 2011.

³⁶ - المادة 8 من القانون 84-17، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

³⁷ - article 1 de la loi organique n : 2001-692 relative aux loi de finances.

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

ميزانية الدولة موجودة ضمن قانون المالية المصوت عليه كل سنة من طرف البرلمان.

ميزانية الدولة عبارة عن جدول و قانون المالية إطارها القانوني.

ميزانية الدولة و باقي الحسابات التي تتم مناقشتها من طرف البرلمان، عند المصادقة عليها فإنها تأخذ مصطلح قانون المالية³⁸.

تجدر الإشارة أن مصطلح ميزانية الدولة كان الأول في الظهور و أن مصطلح قانون المالية مصطلح حديث³⁹.

مصطلح ميزانية يعبر على المبالغ التي يتضمنها قانون المالية، بينما قانون المالية فهو أوسع فهو يتضمن حسابات عديدة بالإضافة لتدابير تشريعية و قوانين تتعلق بمالية الدولة.

المطلب الثالث: خصائص ميزانية الدولة

ميزانية الدولة تتمتع بخصائص عديدة، فهي الأداة الأساسية التي من خلالها تقوم الدولة بتمويل مختلف المشاريع بعد حصولها على ترخيص من البرلمان.

طبيعة التمويل و حجمه ووجهته يخضع لعدة اعتبارات منها ما يتعلق بطبيعة النظام السياسي، الحزب الحاكم و الأهداف المراد تحقيقها بالإضافة لاعتبارات أخرى منها ما هو سياسي، اقتصادي، ثقافي و حتى ديني.

من خلال ما سبق يتضح أن لميزانية الدولة عدة خصائص نبينها كما يلي:

الفرع الأول: ميزانية الدولة محفزة

ميزانية الدولة محفزة باعتبارها وسيلة توجيه للحياة العامة للدولة، فالمواطن و من خلال ميزانية الدولة يتمكن من معرفة القطاعات و المجالات التي سترصد لها أموال و بالتالي سيوجه نشاطه إلى هذه القطاعات.

من خلال ميزانية الدولة البرلمان يقوم بممارسة دوره النيابي، وهذا ما يحفزه لممارسة صلاحياته بكل جدية.

البرلمان و من خلال ممارسته لصلاحياته المرتبطة بميزانية الدولة من خلال

³⁸ _ زيوش رحمة، المرجع السابق، صفحة 19.

³⁹ - Michel Bouvier/Marie-Christine Esclassan/ Jean-Pierre Lasale, op.cit, page 282.

النقاش و التصويت يقوم بإرساء قواعد الديمقراطية التي تقوم بدورها بتمتين العلاقة بين المواطن و المنتخب⁴⁰.

الفرع الثاني: ميزانية الدولة أداة تقدير

من خصائص ميزانية الدولة التقدير، إذ ينبغي على الدولة أن تقدر قبل أي نشاط مالي كافة المقايض المنتظر تحصيلها و على قدرها كافة النفقات المزمع تأديتها، و يرتبط التقدير بالعوامل المنتظر وقوعها و المؤثرة إيجاباً أو سلباً في التكاليف أو الموارد⁴¹.

ميزانية الدولة أداة تقدير لأنها مبنية على توقعات مصدرها المؤشرات المختلفة للدولة منها: مؤشرات النمو، مؤشرات الدخل القومي، مؤشرات الجباية الداخلية.

تشمل ميزانية الدولة مجموع المبالغ التي سيتم إنفاقها في المستقبل لإشباع الحاجات العامة و الإيرادات التي ينتظر أن تحصل عليها الدولة خلال فترة زمنية غالباً ما تكون محددة بسنة، فهي تعكس البرنامج الاقتصادي و الاجتماعي للحكومة⁴².

ميزانية الدولة عملية تقديرية إستباقية أي أنها تحدد ما ينبغي أن يكون عليه الوضع المالي للدولة من إيرادات و نفقات خلال سنة مالية مقبلة.

الفرع الثالث: ميزانية الدولة أداة ترخيص

السلطة التنفيذية لا يمكنها استخلاص المقايض أي الإيرادات و لا تأدية النفقات دون ترخيص مسبق بمقتضى قانون و هو قانون المالية، أي انه لا يجوز عقد أي نفقة أو صرفها ما لم يقع تقريرها في الميزانية⁴³.

يتطلب تقدير الحكومة للإيرادات و النفقات العمومية أن تحصل على موافقة السلطة التشريعية بحيث لا يمكن لها الشروع في تنفيذ و تحصيل الضرائب ما لم تحصل على الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية⁴⁴.

الترخيص يمثل موافقة البرلمان الذي يعكس إرادة الشعب، فالترخيص يجسد الديمقراطية .

⁴⁰ - Raymond muzellec, Finances publics, 15 e éditions, édition dalloz; paris, 2009, page 77

⁴¹ - الميزوني السعدي، ميزانية الدولة من التشريع إلى التنفيذ و المحاسبة و المراقبة، مركز النشر الجامعي، 2011، صفحة 45.

⁴² - Michel Bouvier/Marie-Christine Esclassan/ Jean-pierreLasale, op.cit, page 282.

⁴³ - الميزوني السعدي، المرجع نفسه، صفحة 47.

⁴⁴ - زيوش رحمة، المرجع السابق، صفحة 46.

الترخيص يمثل إقرار البرلمان على الخطة التي رسمتها الحكومة أي السلطة التنفيذية في كيفية الإنفاق و سبل الإيرادات.

ميزانية الدولة هي عبارة عن مجموعة تراخيص تمنحها السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية حيث تسمح لها بالقيام بعمليات التحصيل و الإنفاق.

الترخيص يكتسي أهمية بالغة، إذ لا يجوز اقتطاع أي ضريبة إلا بعد الحصول على موافقة ممثلي الشعب، و هذا هو أول دور أنيط للمجالس المنتخبة في إنجلترا حيث أنه ليس للملك الحق في رفع الضريبة و إقرارها إلا بعد العودة إلى ممثلي الشعب⁴⁵.

الترخيص من الحقوق الأساسية التي منحها الدستور للبرلمان، كما انه وسيلة مهمة لمراقبة أعمال الحكومة .

الفرع الرابع: ميزانية الدولة دورية

ميزانية الدولة يتم إعدادها كل فترة زمنية محددة، قد تكون سنة أو سنة و نصف على حسب الدول كما أن ميزانية الدولة تتحكم فيها آجال عدة، حيث أنه يتم إعدادها خلال أجل معين يحدده القانون⁴⁶، ثم تقدم إلى البرلمان للمناقشة و التصويت عليها في آجال يحددها القانون

أيضا، و على رئيس الجمهورية أن يصدرها وفقا لبرنامج زمنية لا يمكن تجاوزها قانونا⁴⁷، بعد ذلك تتكرر العملية من أجل تحضير ميزانية السنة المقبلة.

⁴⁵ زيوش رحمة، المرجع السابق، صفحة 47.

⁴⁶ المادة 67 من القانون 84-17، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

⁴⁷ المادة 120 من دستور 1996 المعدل في 2008.

المبحث الثالث: أهمية ميزانية الدولة و أهدافها

ميزانية الدولة أهم وسيلة تستعملها الدولة من أجل توجيه الحياة العامة للدولة و هذا في جميع المجالات، حيث أن رفع الإنفاق في مجال معين أو قطاع ما مقارنة بقطاع آخر هو دلالة على الاهتمام الذي توليه به الحكومة.

أيضا إعفاء قطاع معين من الضرائب سيؤدي به إلى الانتعاش و تحقيق نمو أكبر.

ميزانية الدولة تهدف إلى تحقيق أهداف عديدة تمس جميع المجالات المتعلقة بحياة المواطن فمنها ما هو سياسي و منها ما هو اقتصادي و منها ما هو اجتماعي.

المطلب الأول: أهمية ميزانية الدولة

ميزانية الدولة هي عصب الحياة أو وفقا للمثل الأجنبي المال هو عصب الحرب، فمن خلال ميزانية الدولة و ما تتضمنه من إنفاق و تحصيل تتمكن الدولة من ممارسة وظائفها و تحقيق مبدأ استمرار الدولة.

ميزانية الدولة تتجلى أهميتها في نواحي عديدة منها ما هو سياسي، اقتصادي و اجتماعي.

الفرع الأول: أهمية ميزانية الدولة من الناحية السياسية

ميزانية الدولة تشكل من حيث إعدادها و اعتمادها مجالا حساسا له صبغة سياسية كبيرة، حيث أن ميزانية الدولة وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة من خلال الوسائل المتاحة له سواء تعلق الأمر بالتعديل أو المناقشة ثم المصادقة، فمن خلال ميزانية الدولة يمكن للبرلمان أن يسلط الضوء على قضايا معينة تصبح بعد ذلك قضايا وطنية تتناقش علنيا⁴⁸.

البرلمان إذا كانت الأغلبية فيه من الحزب الحاكم تكون المصادقة على ميزانية الدولة دون مناقشة دقيقة اعتبارا للولاء الحزبي، أما إن لم تكن الأغلبية البرلمانية من الحزب الحاكم فإن ميزانية الدولة تكون فرصة للحزب المعارض ليمارس دوره كمعارضة.

في الولايات المتحدة الأمريكية يمكن للبرلمان أن يرفض التصويت على مشروع ميزانية الدولة في الآجال المحددة قانونا و هذا ما سيجعل الحكومة في موقف حرج لا يسمح حتى

⁴⁸ _ محمد الصغير بعلي/ يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، 2003، صفحة 89.

بدفع مرتبات الموظفين الفدراليين وهذا ما يجعل ميزانية الدولة وسيلة سياسية في يد البرلمان الأمريكي⁴⁹.

في فرنسا و الجزائر الأمر مختلف إذ في حال عدم التصويت على مشروع ميزانية الدولة في الآجال التي يحددها القانون فإنه لرئيس الجمهورية أن يصدره بموجب أمر⁵⁰.

ميزانية الدولة هي الوسيلة التنفيذية للحكومة، كما أن ميزانية الدولة تعكس البرنامج السياسي للحكومة و الوعود التي كان قد تقدم بها رئيس الجمهورية عند انتخابه.

ميزانية الدولة من حيث حجمها و الإمكانيات المرصودة فيها تتعلق بطبيعة الحزب الحاكم، فإذا كان الحزب الحاكم ليبرالي فإن حجم الإنفاق سيكون أقل من ما إذا كان الحزب الحاكم اجتماعي.

الفرع الثاني: أهمية ميزانية الدولة من الناحية الاقتصادية

الدولة الحديثة من ميزاتها أنها تدخلية و هذا في جميع المجالات و المجال الاقتصادي من أهم هذه المجالات.

حجم ميزانية الدولة من حيث الإيرادات و النفقات له تأثير مباشر على الاقتصاد، حيث أن الزيادة في الإنفاق على مجال معين يجعل رؤوس الأموال تتجه لهذا القطاع لتلبية حاجيات الدولة فيه، حيث أن الدولة في الجزائر تقوم بتدعيم القمح و خفض سعره مقارنة بالسعر العالمي مما أدى لوجود مصانع عديدة مختصة في تحويل القمح في الجزائر.

الدولة يمكن أن توجه الاقتصاد من خلال فرض الضرائب على منتوج معين أو زيادتها مما سيؤدي من التقليل في استهلاك هذا المنتج أو العزوف عن اقتناؤه كالسجائر مثلاً⁵¹.

تدعيم الدولة لنشاط اقتصادي معين و تمكينه من موارد مالية أو إعفائه من الضرائب سيؤدي لانتعاشه و المساهمة في تطويره و خلق فرص عمل.

⁴⁹ www.wikipedia.org/wiki/arretdesactivitégouvernementales_federalesde2013auxetasunis

2014/08/10

⁵⁰ المادة 120 من دستور 1996، المعدل في 2008.

⁵¹ محمد الصغير بعلي/ يسري أبو العلا، المرجع السابق، صفحة 89.

الفرع الثالث: أهمية ميزانية الدولة من الناحية الاجتماعية

ميزانية الدولة لها الأهمية البالغة من الناحية الاجتماعية، فمن خلال ميزانية الدولة تتحمل الدولة أعباء عديدة كتوفير السكن، تدعيم الموارد الأساسية كالسكر و الزيت، مجانية التعليم⁵²، توفير الخدمة العمومية.

حجم ميزانية الدولة يمثل حجم التحويلات الاجتماعية التي أقرتها الحكومة.

التحويلات الاجتماعية لها تأثير مباشر وغير مباشر على الحياة اليومية للمواطن، ففي الجزائر الدولة هي التي تدير الشؤون الاجتماعية للمواطن فهي من يقوم بتوفير السكن من خلال أجهزة حكومية عديدة منها وكالة عدل، التعليم المجاني في كل مرحله، تدعيم البنزين و بعض المواد الطاقوية الأخرى بالإضافة لمجالات أخرى تمس المواطن.

التحويلات الاجتماعية في الجزائر تمثل خمس ميزانية الدولة أي 1603.2 مليار دينار ما يقارب 22 مليار دولار⁵³.

المطلب الثاني: أهداف ميزانية الدولة

أهداف ميزانية تختلف باختلاف الدول و توجهاتها السياسية و الاقتصادية، فالدول الليبرالية تحاول من خلال ميزانياتها تحقيق نمو اقتصادي يكون القاطرة بالنسبة لباقي المجالات مهما كانت، أما الدول الاشتراكية فستهدف من خلال ميزانياتها تحقيق أهداف اشتراكية اجتماعية.

من أهم أهداف ميزانية الدولة هو تحقيق التوازن بين الإيرادات و النفقات و توزيع عادل نسبيا في توزيع الثروات الوطنية.

دوقية لو كسمبورغ جعلت الهدف الذي يجب لميزانية الدولة أن تحققه هو التوازن بين الإيرادات و النفقات وهذا بالنظر للأزمة المالية التي تتخبط فيه أوروبا و حفاظا على سلامتها المالية⁵⁴.

في الولايات المتحدة الأمريكية يتم وضع ميزانية الدولة وفقا لأهداف مسبقة، يتم تحقيقها من خلال الإنفاق العمومي⁵⁵.

بعد صدور القانون العضوي الفرنسي المتعلق بقوانين المالية، أصبحت ميزانية الدولة تحدد على أساس الأهداف المراد تحقيقها من خلال الإنفاق العمومي⁵⁶.

⁵² المادة 53 من دستور 1996، المعدل في 2008.

⁵³ www.lematindz.net/mobile/news/12598_loi_de_finance

⁵⁴ 2014/04/20، www.mf.public.lu

⁵⁵ زيوش رحمة، المرجع السابق، صفحة 99.

المبحث الرابع: المبادئ التي تقوم عليها ميزانية الدولة

ميزانية الدولة تقوم على مجموعة من المبادئ كرسها القانون.

ميزانية الدولة تقوم على مبادئ عديدة حددها القانون و فصل فيها الفقه، حدثت عليها تطورات عديدة و تضمنت استثناءات كثيرة، تتمثل في كل من مبدأ الوحدة ومبدأ العمومية و مبدأ السنوية و مبدأ التوازن بالإضافة لمبدأ حديث النشأة و هو مبدأ الصدق. principe de sincérité.

الهدف من الاعتماد على هذه المبادئ هو تأكيد مبدأ سيادة القانون و تمكين البرلمان من القيام بدوره الرقابي لهذا سنحاول من خلال ما يلي تحديد هذه المبادئ و الاستثناءات الواردة عليها.

المطلب الأول: مبدأ الوحدة

مبدأ الوحدة من أهم المبادئ التي تقوم عليها ميزانية الدولة، حيث يشترط القانون للقيام بتقدير المبالغ اللازمة لتسيير مختلف الدوائر الوزارية خلال فترة سنة أن يدرج ذلك في وثيقة واحدة.

مبدأ الوحدة هو تجميع النفقات و الإيرادات في وثيقة واحدة تسمح بمراقبة مدى احترام مبدأ التوازن، كما أنه يساهم في البساطة و الوضوح عند تقديم مشروع ميزانية الدولة إلى البرلمان⁵⁷.

كل النفقات و الإيرادات المتعلقة بمصالح الدولة يجب أن تكون ضمن وثيقة واحدة هي ميزانية الدولة.

نفقات الدولة و إيراداتها يجب أن تكون ضمن وثيقة واحدة يتم تقديمها إلى البرلمان.

مبدأ الوحدة حتى يتم العمل به يشترط وجود شرطين أحدهما شكلي و الآخر موضوعي.

من الناحية الشكلية يجب أن تكون كل الإيرادات و النفقات مدرجة في وثيقة واحدة البرلمان.

من الناحية الموضوعية يجب أن يشمل مشروع ميزانية الدولة كل النفقات و الإيرادات بدون استثناء، من أجل الحصول على ترخيص واحد من البرلمان.⁵⁸

⁵⁶ - article 7 de la loi organique n : 2001-692 relative aux loi de finances

⁵⁷ _ Raymond muzellec, op, cit, page 157

العمل بهذا المبدأ له مبررات عديدة :

- مبرر سياسي، يمكن البرلمان من القيام بدوره الرقابي، و هذا مل لا يمكن أن يتحقق إذا كانت مشاريع ميزانية الدولة متعددة أو متفرقة.
- مبرر تقني، فمن خلال العمل بمبدأ الوحدة يتم معرفة مدى توازن مشروع ميزانية الدولة و تقدير العجز إن وجد.
- مبدأ الوحدة يضيف على ميزانية الدولة نوع من الشفافية و السهولة في دراستها كما أنه يمنح لدارسها رؤية شاملة عن الوضع المالي للدولة سواء تعلق الأمر بالتقديرات المستقبلية أو بتنفيذ ميزانية الدولة.
- يمكن مبدأ الوحدة البرلمانيين من دراسة مشروع ميزانية الدولة من كل الجوانب و هذا حتى يتمكن ممثلي الشعب من اختيار ما هو أفضل⁵⁹.

مبدأ الوحدة لا يتنافى مع تجزئة مشروع قانون المالية إلى جزأين أو ثلاثة بل مبدأ الوحدة المقصود منه هو أن تكون هذه الأجزاء مجتمعة في وثيقة واحدة تقدم جملة واحدة⁶⁰.

معظم الدول تأخذ بمبدأ الوحدة كالجزائر و فرنسا و الولايات المتحدة الأمريكية و استثناءا نجد بريطانيا لها قانونان، الأول يتعلق بالإيرادات و الثاني بالنفقات⁶¹.

مبدأ الوحدة يمكن البرلمان من ممارسة دوره الرقابي، حيث أن تقديم الحكومة لمشروع ميزانية الدولة في وثيقة واحدة يمكن البرلمان من الإلمام بمحتواه بصورة أفضل.

مبدأ الوحدة في الواقع العملي يتعرض لعدة خروقات أدت لوجود عدة استثناءات تبررها أساسا أسباب تقنية تتعلق بالكم الهائل للعمليات المالية للدولة.

على الرغم من المميزات الإيجابية لمبدأ الوحدة، إلا أنه ترد عليه بعض الاستثناءات هي الميزانيات الملحقمة و الحسابات الخاصة⁶².

الفرع الأول: الميزانيات الملحقمة

هناك بعض المرافق ذات النشاط الصناعي أو التجاري تتطلب ميزانية خاصة بها تمكنها من ممارسة مهامها و نشاطاتها و هي لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة، لها

⁵⁸ زيوش رحمة، المرجع السابق، صفحة 62.

⁵⁹ Michel Bouvier/Marie-Christine Esclassan/ Jean-Pierre Lasale, op.cit, page298

⁶⁰ pierre avril/jean gicquel, droit parlementaire, 4^eedition, lextenso éditions, paris, 2010, page 648

⁶¹ زيوش رحمة، المرجع نفسه، صفحة 62.

⁶² Michel Bouvier/Marie-Christine Esclassan/ Jean-Pierre Lasale, op.cit, pages 299

إيراداتها الخاصة يمكن تدعيمها من خلال ميزانية الدولة، أما بالنسبة للأرباح فيتم إدراجها في إيرادات الدولة، يتم اللجوء إلى الميزانيات الملحقة لمرونتها و طبيعة نشاط المؤسسات الملحقة بها⁶³.

الفرع الثاني: الحسابات الخاصة

الحسابات الخاصة لا يتم فتحها إلا بموجب قانون المالية، هي عبارة عن كتابات مفتوحة في كتابات الخزينة تقيد فيها عمليات الإيرادات و النفقات لمصالح الدولة، التي تجريها تنفيذاً لأحكام قانون المالية، ولكن خارج عن الميزانية العامة للدولة.

عند نشأة الحسابات الخاصة كانت تستعمل من أجل تحديد آثار تحركات عمليات مالية مؤقتة، فهي كانت عبارة عن حسابات عبور مؤقتة لا تتضمنها ميزانية الدولة.

الحسابات الخاصة حددها المشرع الجزائري بخمسة حسابات و هي⁶⁴:

- الحسابات التجارية
- حسابات التخصيص الخاص.
- حسابات التسبيقات .
- حسابات القروض.
- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

بينما المشرع الفرنسي جعلها أربعة⁶⁵ و هي:

- حسابات التخصيص الخاص.
- الحسابات التجارية.
- حسابات العمليات النقدية.
- حسابات المسابقات.

عدد الحسابات الخاصة في الجزائر 68 حساب، وتهدف الحكومة إلى تقليص عددها إلى 55 في مشروع قانون المالية لـ 2015 ثم القضاء عليها نهائياً في 2018⁶⁶.

⁶³ - زيوش رحمة، المرجع السابق، صفحة 65.

⁶⁴ - المادة 48 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984.

⁶⁵ - المادة 19 من القانون العضوي رقم 2001-692 المتعلق بقوانين المالية الفرنسي.

⁶⁶ - www.aps.dz/economie/1/12757-l-operation-de-fermeture-des-comptes-speciaux بتاريخ 2014/11/13.

الحسابات الخاصة يسيرها الوزراء المرتبطة بها طبيعة هذه الحسابات، حيث أن 5 وزراء يسيرون 35 حساب أي 45 بالمائة من عدد الحسابات الخاصة، يتعلق الأمر بوزير المالية، الفلاحة، الثقافة، الداخلية، الصناعة.

بعض الحسابات الخاصة لم تستعمل و لم تحقق الأهداف التي استحدثت من أجلها منها ما يتم غلقه أو ضمه لصناديق أخرى⁶⁷.

المطلب الثاني: مبدأ العمومية

مبدأ العمومية يقصد به إدراج مجمل الإيرادات و النفقات العمومية في وثيقة واحدة دون إجراء مقاصة بينهما.

مبدأ العمومية هو أن تكون النفقات غير مرتبطة بالإيرادات أي عدم وجود تخصيص لإيرادات معينة لتغطية نفقات معينة أيضا، حيث إذا صادف عدم تحصيل إيرادات معينة فإن النفقات يتم تغطيتها من مجموع الإيرادات⁶⁸.

مبدأ العمومية هو أن يتم تسجيل الإيرادات و النفقات في مشروع قانون المالية كما هي من دون مقاصة بينهما، و عدم توجيه إيرادات معينة بذاتها لتغطية نفقات معينة بذاتها هي الأخرى⁶⁹.

مبدأ العمومية يهدف إلى إعطاء البرلمان أداة تمكنه من ممارسة دوره بأكثر فعالية، حيث أن مشروع ميزانية الدولة يجب أن يتضمن كل النفقات و الإيرادات بصفة مفصلة دون اللجوء إلى عملية المقاصة بينهما⁷⁰.

مبدأ العمومية المراد منه هو تحقيق الشفافية و الوضوح من أجل تمكين البرلمان من ممارسة دوره الرقابي بصفة فعالة.

مبدأ العمومية يساهم في التقليل من الإسراف في الإنفاق و إحكام الرقابة على جميع أجهزة الدولة و هذا من خلال التفصيل في إيراداتها و نفقاتها من دون اللجوء إلى المقاصة.

⁶⁷ تقرير مجلس المحاسبة المتعلق بمشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2010، صفحة 58.

⁶⁸ Mohamed harakat, les finances publiques a l'épreuve de la transparence et de la performance, rabat, 2010, page 145

⁶⁹ pierre avril/jean gicquel, op, cit page 652

⁷⁰ زيوش رحمة، المرجع السابق، صفحة 72.

مبدأ العمومية يقوم على مجموعة من الأسس:

- عدم المقاصة بين الإيرادات و النفقات.
- جرد كل من الإيرادات و النفقات في جدول خاص بهما كل على حدا.
- عدم تخصيص إيرادات لتغطية نفقات بيعنها.

لتوضيح مبدأ العمومية نستشهد بالمثل الآتي:

في فرنسا، كان هناك تمثال لوزير بحرية سابق، السيد شاسلوب لوبا الذي أراد الوزير آنذاك الاحتفال بذكراه، حيث قام الوزير بصهر مجموعة من المدافع البرونزية الغير مستعملة ثم استعملها في صنع تمثال للسيد شاسلوب لوبا.

هذه الحادثة تمثل خرق لمبدأ العمومية، إذ كان على الوزير المعني بيع المدافع البرونزية و دفع المبالغ المحصلة إلى الخزينة العمومية و فتح اعتماد مستقل في مشروع ميزانية الدولة من أجل صنع تمثال السيد الوزير.

هذا الإجراء يهدف إلى الحفاظ على أملاك الدولة و تمكين البرلمان من الإلمام بإيرادات الدولة و نفقاتها كل على حدة.

في فرنسا هناك استثناء على مبدأ العمومية يتعلق بميزانية الجماعات المحلية، حيث أن الدولة خصصت لها 51 مليار أورو منها 40 مليار أورو قامت الجماعات المحلية بتحصيلها بنفسها وتمت المقاصة بينهما فخصصت الدولة 11 مليار أورو كنفقات مباشرة⁷¹.

المطلب الثالث: مبدأ السنوية

مبدأ السنوية هو أن يتم التصويت من قبل البرلمان على مشروع ميزانية الدولة كل سنة و مدة صلاحية الترخيص سنة⁷².

مبدأ السنوية يقصد به أن كل تقدير للإيرادات و النفقات العمومية يتسم بالدورية، تخص مدة سنة، و أن الرخصة الممنوحة من قبل السلطة التشريعية تكون سنوية، و لا يمكن للحكومة

⁷¹ Michel Bouvier/Marie-Christine Esclassan/ Jean-pierre Lasale, op.cit, pages 314 a

317

⁷² Raymond muzellec, op, cit, page 157

الشروع في التنفيذ ما لم تحصل على هذا الترخيص، فهي ملزمة سنويا بالرجوع إلى البرلمان⁷³.

مبدأ السنوية له مظهرين، المظهر الأول هو أن الدولة تختار أن تحدد مدة سريان ميزانية الدولة بسنة أي أن الدولة لا يمكنها الحصول على ترخيص من البرلمان يفوق سنة، أما المظهر الثاني هو أن الحكومة يجب عليها تنفيذ التراخيص الممنوحة لها من البرلمان خلال هذه السنة.

تاريخيا مبدأ السنوية يرتبط ظهوره بظهور الرقابة البرلمانية على الضرائب و قد تم العمل بمبدأ السنوية لتمكين البرلمان من ممارسة دوره الرقابي بصورة فعالة⁷⁴.

مبدأ السنوية لا يشترط أن تتطابق السنة المالية مع السنة المدنية فكل دولة لها الأجندة الخاصة بها تتماشى مع عدة اعتبارات منها ما هو اقتصادي، تاريخي، سياسي.

الاعتماد على مبدأ السنوية يعود لاعتبارات عديدة منها ما هو قانوني، مالي، سياسي⁷⁵، تقني و اقتصادي.

الفرع الأول: الاعتبارات المعتمدة

أ- الاعتبارات القانونية:

البرلمان هو المؤسسة الدستورية المكلفة بالتشريع أساسا لها دور رقابي على الحكومة يمارس دوره الرقابي من خلال منح الترخيص لتنفيذ مشروع ميزانية الدولة، منح الترخيص يكون دوري و قد حدد بسنة من أجل تمكين البرلمان من القيام بدوره التشريعي في المجالات الأخرى.

ب- الاعتبارات المالية:

ميزانية الدولة هي مجموعة من الحسابات التقديرية للإيرادات و النفقات، فهي تتماشى و الظروف السياسية و الاقتصادية للبلد، فهي عملية تقديرية تنبؤية فلو قسرت المدة عن سنة أي مرور الأربع فصول للسنة لما تمكنت الدولة من تحصيل جميع إيراداتها و المرتبطة بالفصول و التجارة بجميع أنواعها فمنها ما هو موسمي، في المقابل لو زادت هذه المدة على سنة لأصبح التحكم فيها صعبا لطول المدة و كثرة المدخلات و تغير المعطيات بين مرحلتي الإعداد و التنفيذ.

⁷³ علي زغدود، المالية العامة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، صفحة 75.
⁷⁴ Michel Bouvier/Marie-Christine Esclassan/ Jean-pierre Lasale, op.cit, page 323
⁷⁵ زيوش رحمة، المرجع السابق، صفحة 76.

ج- الاعتبارات السياسية:

يعتبر إعداد مشروع ميزانية الدولة من بين الأعمال الدقيقة و الصعبة التي تتطلب

خبرة و كفاءات علمية و جهدا كبيرا مشتركا بين السلطة التنفيذية و السلطة

التشريعية و بالتالي من الغير المرغوب تكرار العملية أكثر من مرة في السنة، كما أن مناقشة مشروع ميزانية الدولة يعتبر من أهم الأعمال التي يقوم بها البرلمان فهي علنية تتداولها مختلف وسائل الإعلام، يظهر البرلمان أمام منتخبيه بأنه يمارس دوره الرقابي، في المقابل الحكومة تقوم بإعداد مشروع ميزانية يخدم البرنامج الحزبي و الانتخابي للحزب الحاكم و هنا تظهر أهمية مدة سنة⁷⁶.

د- الاعتبارات التقنية:

التسيير الجيد و الجدي للأموال العمومية يستوجب تحديد نقطة انطلاق السنة المالية، معظم الدول يتزامن انطلاق السنة المالية مع بداية السنة المدنية أي 01 جانفي.

في بريطانيا و كندا و اليابان بداية السنة المالية تكون في 01 أبريل، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فهي في 01 أكتوبر و في فرنسا و ألمانيا في 01 جانفي، في المغرب 01 جويلية.

في المغرب تم اختيار 01 جويلية لاعتبارات عديدة، حيث أن اختيار 01 جانفي يعني أنه سيتم البدء في إعداد مشروع ميزانية الدولة في الربيع و إنه خلال هذه الفترة هناك نقص في المعلومات باعتبار موسم الحصاد لم يتم بعد، فالفلاحة مؤشر مهم في الاقتصاد المغربي، لذا وجب إدماج هذه المؤشرات في إعداد ميزانية الدولة.

المغرب عاد ليأخذ بنظام السنة المدنية منذ 2001.⁷⁷

الجزائر تأخذ بنظام السنة المالية المدنية، أي من 1 جانفي إل 31 ديسمبر⁷⁸.

هـ- الاعتبارات الاقتصادية:

ميزانية الدولة تخضع في إعدادها للوضع الاقتصادي للبلد، فمن الصعب التنبؤ بالإيرادات و النفقات لفترة طويلة لأن هذه التنبؤات قد تكون مغلوطة أو متقائلة أكثر من الوقت الفعلي الذي ستنفذ فيه ميزانية الدولة⁷⁹.

⁷⁶ زيوش رحمة، المرجع السابق، صفحة 76.

⁷⁷ Mohamed harakat, op , cit, page 142

⁷⁸ المادة 69 من القانون 84-17، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على المبدأ

العمل بمبدأ السنوية بصرامة قد يؤدي إلى نتائج غير مرغوب فيها كعرقلة النشاط الاقتصادي و تطور الدولة، من أجل حل المشاكل التي قد تصادف العمل بهذا المبدأ هناك طريقتين: طريقة حساب التسوية و طريقة حساب التسيير⁸⁰.

أ- طريقة حساب التسوية:

تتمثل هذه الطريقة في إدراج في الحساب الختامي المبالغ التي التزمت الحكومة بها سواء تم إنفاقها أم لا، و المبالغ التي أنشأت للحكومة حق التحصيل بغض النظر عن التاريخ الذي تم فيه الدفع الفعلي أو التحصيل، و هكذا يمكن معرفة المركز المالي الفعلي للدولة.

طريقة حساب التسوية من عيوبها أنها تمنح فترة زمنية إضافية، كما أنها تؤدي إلى تداخل في الحسابات بين السنة المالية الجارية و الحسابات المتأخرة.

ب- طريقة حساب التسيير:

من خلال هذه الطريقة يتم إعداد الحساب الختامي الذي يمثل مجموع المبالغ التي تم إنفاقها فعلا و المبالغ التي تم تحصيلها فعلا، فبعد انتهاء السنة المالية تلغى الاعتمادات التي لم تنفق وتسجل الإيرادات التي لم يتم تحصيلها بعد في السنة المالية المقبلة، فتصبح ميزانية الدولة كأنها حساب خزينة.

هذه الطريقة لها مميزات عديدة تمكن من إعداد الحساب الختامي بمجرد انتهاء السنة المالية، فتمكننا من معرفة ما تم إنفاقه و ما تم تحصيله، و بالرغم من هذا فهي لا تعبر عن المركز المالي للدولة بصورة حقيقية، إلا أنها في المقابل تشجع في تبذير الاعتمادات الممنوحة لمختلف القطاعات قبل قفل السنة المالية خوفا من عدم الحصول على اعتمادات مماثلة أو أكبر منها في السنة المقبلة.

الجزائر تعتمد على طريقة التسيير الممدد باعتبار أن تسوية العمليات المالية تستغرق مدة أطول تمتد في بعض الأحيان إلى شهر فيفرييه⁸¹.

في كثير من الأحيان قد يستدعي الأمر الخروج على مبدأ السنوية ضمانا لاستمرار عمل الدولة و أجهزتها، هذا المنهج تتبعه الجزائر و فرنسا و كثير من الدول الأخرى أما الولايات المتحدة الأمريكية فإن الترخيص السنوي للبرلمان لا يكمن الاستغناء عنه و إلا

⁷⁹ Mohamed harakat, op, cit, page 142

⁸⁰ زيوش رحمة، المرجع السابق، صفحة 82.

⁸¹ زيوش رحمة، المرجع نفسه، صفحة 172.

فإن الدولة تصبح في حالة شلل لا تمكنها حتى من دفع مرتبات الموظفين الفدراليين، حيث تسمى هذه الوضعية بـ: SHUT DOWN⁸².

في الجزائر القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية أورد الحل الواجب إتباعه في حال ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية لا يسمح بتطبيق أحكامه في أول جانفييه من السنة المالية المعتمدة حيث أنه يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية⁸³:

- بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط و النسب و كفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.
- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة، و ذلك شهريا و لمدة ثلاثة أشهر.
- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار، و في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.
- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحق و الأحكام ذات الطابع التشريعي و المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية.

تعتبر هذه الإجراءات وسيلة مهمة لضمان استمرارية الدولة و مختلف مرافقها بالرغم من أنها تمثل خروج واضح على مبدأ السنوية.

المطلب الرابع: مبدأ التوازن

مبدأ التوازن مهم جدا عند إعداد ميزانية الدولة فهو يتمتع بمدى كبير، ليس له استثناءات. مبدأ التوازن يمكن من مجابهة العجز الذي يسببه تقادم النفقات العمومية من خلال تحقيق توازن اقتصادي، تحقيق توازن في الميزانية و تحقيق التوازن المالي. مبدأ التوازن له قيمة قانونية، يتم العمل به باحترام الشروط الثلاثة الآتية⁸⁴:

- تقنين التوازن المراد تحقيقه و آليته في قانون المالية.
- يجب تحقيق التوازن في كل فصل بين ميزانيتي التسيير و الاستثمار.
- تحديد الإيرادات و النفقات بصدق.

⁸² jon r. blondal/dirk-jan kraan/michaelruffner, la budgétisation aux états unis, revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire volume 3, numero 2, 2003, page24.

⁸³ المادة 69 من القانون 84-17، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

⁸⁴ Raymond muzellec, op, cit, page 160

- تسديد ديون الدولة من خلال الموارد الخاصة بها و العمل على إيجاد فائض بين الإيرادات و النفقات.

مبدأ التوازن يهدف إلى الحفاظ على صحة مالية جيدة للدولة تمكنها من مجابهة الأزمات المالية حيث أن هذا المبدأ يساهم في ترشيد النفقات و الإحكام في تحصيل الإيرادات بنجاحة أكبر.

مبدأ التوازن يتم العمل به في إعداد ميزانية الدولة و الميزانيات الملحقه⁸⁵.

التوازن في ميزانية الدولة قد يتم الإخلال به عمدا كالزيادة في النفقات من أجل تشجيع الاستهلاك الداخلي و بالتالي تشجيع الاقتصاد الوطني أو تحقيق هدف استراتيجي لا يمكن تحقيقه إلا من خلال الإنفاق العام⁸⁶.

ميزانية الدولة قد يعثرها عجز قد يعود لأسباب عديدة كالحرب، الأزمات الاقتصادية، مجابهة ظروف استثنائية أو حتى عدم التحكم في المالية العمومية.

من خلال قوانين المالية للسنوات الخمسة الأخيرة يتبين لنا العجز الذي تعاني منه ميزانية الدولة، حيث يعود هذا العجز أساسا للتحويلات الاجتماعية و مختلف المخططات الإنمائية⁸⁷.

المطلب الخامس: مبدأ الصدق *principe de sincérité*

مبدأ الصدق من المبادئ الحديثة للنشأة، يهدف إلى تحقيق الأهداف المرسومة في ميزانية الدولة، حيث أن الساهرين على وضعها أي الحكومة يجب أن تحدد الإيرادات و النفقات بكل صرامة و صدق اتجاه الشعب باعتبار أن هذه الأموال هي ملك الشعب.

العمل بمبدأ الصدق لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال العمل بمبادئ الوحدة و العمومية.

⁸⁵ المادة 44 من القانون 17-84، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

⁸⁶ حودميسة الياس، الدور الرقابي للبرلمان على الميزانية العامة للدولة في الجزائر 2010/2002، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر 03، 2012، صفحة 25.

⁸⁷ قانون رقم 09-09 مؤرخ 30 ديسمبر 2009، يتضمن قانون المالية لسنة 2010، الجريدة الرسمية العدد 78، 2009.

قانون رقم 13-10 مؤرخ في 29 ديسمبر 2010، يتضمن قانون المالية لسنة 2011، الجريدة الرسمية العدد 80، 2010.

قانون رقم 16-11 مؤرخ في 28 ديسمبر 2011، يتضمن قانون المالية لسنة 2012، الجريدة الرسمية العدد 72، 2011.

قانون رقم 12-12 مؤرخ في 26 ديسمبر 2012، يتضمن قانون المالية لسنة 2013، الجريدة الرسمية العدد 72، 2012.

قانون رقم 08-13 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، الجريدة الرسمية العدد 68، 2013.

مبدأ الصدق يعني أن تقييم الإيرادات و النفقات يجب أن تكون وفقا لنية حسنة و بأفضل طريقة ممكنة بدون إخضاعها للتلاعبات مهما كانت، سياسية مثلا كانتهاء العهدة الرئاسية.

مبدأ الصدق يمكن البرلمان من أداء دوره الرقابي بنجاعة أكبر و معتمدا على معطيات فعلية حقيقية تم اعدادها بنية حسنة.

العمل بمبدأ الصدق في وضع ميزانية الدولة من العوامل الأساسية التي تساهم في ترسيخ رقابة برلمانية فعالة، فمن خلال مبدأ الصدق يتم توضيح أهداف الميزانية، تمكين البرلمان من وسيلة فعالة من أجل متابعة تنفيذ الميزانية.

مبدأ الصدق ظهر في فرنسا تم ترسيخه في القانون العضوي 2001 المتعلق بقوانين المالية⁸⁸.

هناك مبدأ آخر حديث النشأة و هو مبدأ المقروئية حيث يفترض هذا المبدأ أن تكون ميزانية الدولة سهلة القراءة، قابلة للفهم بسهولة بالنسبة للجميع سواء للبرلمانيين أو المختصين أو المواطن البسيط⁸⁹.

مبدأ المقروئية و الصدق يهدفان إلى ترسيخ الشفافية و الديمقراطية الحقيقية، ففي النرويج مثلا تقوم الدولة بتسخير محاسب للمواطنين الذين يودون الاطلاع على ميزانية الدولة من أجل توضيح مضمونها و تبيان محتواها.

المبادئ التي تقوم عليها ميزانية الدولة الهدف من تبنيها هو وضع ميزانية متماسكة، شفافة و واضحة تؤدي الغرض الذي رسمت له و هو أساسا تحقيق المنفعة العامة.

⁸⁸ Raymond muzellec, op, cit, page 160

⁸⁹ سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، 2006، صفحة 281.

المبحث الخامس: تحضير ميزانية الدولة

ميزانية الدولة تمر بمراحل عديدة تبدأ بتحضير مشروع الميزانية من طرف الحكومة ثم دراستها و مناقشتها من طرف البرلمان ثم المصادقة عليها، بعد ذلك يتم إصدارها من طرف رئيس الجمهورية ليتم البدء في تنفيذها من طرف مختلف الهيئات الإدارية.

في الجزائر القانون 84-17 تضمن المراحل التي تمر بها ميزانية الدولة.

في فرنسا القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 692-2001، تضمن المراحل التي تمر بها ميزانية الدولة بصورة مفصلة.

تحضير ميزانية الدولة من اختصاص السلطة التنفيذية أو الجهاز التنفيذي، حيث أن السلطة المكلفة بإعداد مشروع ميزانية الدولة و وضع التقارير بشأنها حددها الدستور بصراحة حيث أن دستور الجزائر لسنة 1996 يستعمل مصطلح مشروع ميزانية الدولة دون مصطلح اقتراح قانون، أي أن الدستور جعل السلطة التنفيذية السلطة الوحيدة المختصة في إعداد مشروع ميزانية الدولة⁹⁰.

دستور الجزائر لسنة 1996 منح تحضير ميزانية الدولة للجهاز التنفيذي، أما البرلمان فيقوم بالمناقشة و التصويت أي أن البرلمان لا يساهم في إعداد ميزانية الدولة، كما أن دستور 1996 نص على أن لرئيس الجمهورية أن يصدر مشروع الحكومة بأمر في حال لم يصادق عليه البرلمان في أجل 75 يوم، فلاحظ أن الدستور تضمن مصطلح مشروع الحكومة⁹¹.

المرسوم التنفيذي 95-54 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية نص صراحة على أن إعداد ميزانية الدولة من اختصاصاته⁹².

وزارة المالية تضم مجموعة من المصالح المتخصصة و موظفين ذوي التكوين العالي.

ميزانية الدولة تعبير بالأرقام للسياسة العامة التي تنتهجها الحكومة كونها أدرى بالشؤون العامة للدولة و كون موظفيها دائمين و مختصين على عكس البرلمانيين فهم ينتخبون لمدة محدودة و قليلا ما تتوفر فيهم الكفاءة العلمية خاصة في المجال القانوني و المالي⁹³.

⁹⁰ المادة 122 فقرة 12 من دستور 1996، المعدل في 2008.

⁹¹ المادة 120 من دستور 1996، المعدل في 2008.

⁹² مرسوم تنفيذي رقم 95-54، المتضمن تحديد صلاحيات وزير المالية، ممضي في 15 فبراير 1995، الجريدة الرسمية عدد 15، الصفحة 7.

⁹³ Mohamed harakat, op, cit, page 115

في فرنسا أكد المجلس الدستوري سنة 1984 بأن الحكومة هي المختصة في وضع و إعداد مشروع ميزانية الدولة.

في المغرب، الجهاز التنفيذي هو الذي يسهر على تحضير ميزانية الدولة من خلال أجهزة عديدة نذكر منها: مديرية الميزانية، مجلس الحكومة، مجلس الوزراء⁹⁴.

هناك عدة اعتبارات تجعل تحضير ميزانية الدولة من اختصاص السلطة التنفيذية نذكر منها⁹⁵:

- ميزانية الدولة تعبير بالأرقام لبرنامج الحكومة و مختلف خططها.
- السلطة التنفيذية هي من يدير المرافق العامة فهي أدرى باحتياجاتها.
- السلطة التنفيذية تتمتع بأجهزة حكومية متخصصة تقوم بإحصاء احتياجات الدولة و ترسم خططها التنموية.

سنطرق خلال هذا المبحث إلى المراحل التي تمر بها ميزانية الدولة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا ثم في الجزائر و هذا نظرا لاختلاف طريقة تحضير ميزانية الدولة في كل من هذه الدول.

المطلب الأول: تحضير ميزانية الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية

تحضير ميزانية الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية يختلف كل الاختلاف عن طريقة تحضير ميزانية الدول الأخرى، هذا راجع إلى التقسيم الصارم للسلطات في النظام الأمريكي، بالإضافة إلى التطور المؤسسي الذي شهدته منذ نشأتها⁹⁶.

طريقة تحضير ميزانية الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية مرت بتطورات عديدة لم تكن في بدايتها مقننة و مكتوبة، تم تقنينها سنة 1921 أي بعد الأزمة العالمية في قانون يسمى قانون الميزانية و المحاسبة BUDGET ACCOUNTING act، الذي ألزم رئيس الولايات المتحدة الأمريكية بتقديم ميزانية الدولة الأمريكية للكونغرس.

من خلال هذا القانون تم إنشاء مكتب الميزانية الذي تحول فيما بعد إلى مكتب

الإدارة و الميزانية OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET⁹⁷.

⁹⁴ Mohamed harakat, op, cit, page 115

⁹⁵ لعمارة جمال، المرجع السابق، صفحة 112.

⁹⁶ jon r. blondal/dirk-jan kraan/michaelruffner . op . cit. page 2

⁹⁷ idem, page 9.

في السبعينيات قام الكونغرس بتعديل القانون الذي تخضع له ميزانية الدولة من خلال قانون
 Congressional Budget and Impoundment Control Act الذي تمت المصادقة عليه سنة 1974 و من خلال هذا القانون تم إنشاء مكتب الكونغرس
 للميزانية CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE، الذي أنيطت له مهمة إيجاد
 توازن في ميزانية الدولة الأمريكية و وضع حل للعجز الذي تشهده هذه الأخيرة.
 في الولايات المتحدة الأمريكية، المنظومة القانونية التي تنظم ميزانية الدولة تمنح الكثير من
 الحرية لكل من الرئيس و الكونغرس فيكاد دورها أن يكون تحكيمي.
 ميزانية الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية يتم البدء في إعدادها 18 شهرا قبل السنة
 المالية المعنية، حيث يقوم مكتب الإدارة و الميزانية بإرسال رسالة توجيه تتضمن التخطيط
 العام الذي على الإدارة الامتثال له في وضع ميزانياتها.
 رسالة التوجيه تتضمن الأهداف و البرامج المراد تحقيقها من طرف الإدارة و البيانات و
 المعلومات الواجب إرفاقها ضمن مشروع ميزانياتها.
 الوزارات ممثلة في مديرية الميزانية الخاصة بها تقوم بإرسال تعليمات إلى جميع الأقسام
 والمكاتب التابعة لها تتضمن الأوليات التي حددتها الوزارة و الوزير المعني.
 مكتب الميزانية و التسيير يكتسي أهمية كبيرة في الولايات المتحدة الأمريكية، هذا الجهاز
 جزء من المكتب التنفيذي لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية حيث يضم المكتب 600
 مختص، يقوم المكتب بدور المنسق بين جميع الإدارات و رئيس الدولة، كما أن كل مشاريع
 القوانين يجب أن يمنحها المكتب القبول قبل أن تقدم للكونغرس.

- في جوان و جويليه مكتب الميزانية و التسيير يقوم بإجراء دراسة تسمى دراسة
 الربيع، من خلال هذه الدراسة يتم تحديد أولويات كل قطاع فيما يتعلق
 بالتسيير و البرامج المراد تحقيقها.
 خلال هذه الدراسة يتم تحديد النقاط الإستراتيجية للميزانية المقبلة التي سيتم مناقشتها في
 الخريف المقبل.
 ميزانية الدولة الأمريكية تعتمد على مبدأ النجاعة في الإنفاق، حيث يقوم الخبراء بتحديد
 النجاعة الناتجة عن الإنفاق الحكومي في كل قطاع.

- في جويليه يوزع مكتب الميزانية و التسيير مذكرة أ-11، التي تتضمن تعليمات
 مفصلة موجهة إلى الوزارات تحدد كيفية إعداد الميزانية الخاصة بها⁹⁸.

- يقوم كل كاتب دولة أي ما يعدل الوزير بعقد اجتماعات تتعلق بميزانية قطاعه خلال الصائفة، حيث يقوم كاتب الدولة المكلف بالصحة و الشؤون الإنسانية بعقد اجتماعات مع مدراء قطاعه لتحديد احتياجاتهم و رسم الإستراتيجية و تعيين الأهداف المراد تحقيقها من خلال الإنفاق العام. للإشارة تعد وزارة الصحة و الشؤون الإنسانية من أهم و أكبر الوزارات، سواء من حيث حجم الميزانية أو عدد موظفيها.

في الولايات المتحدة الأمريكية، عند إعداد ميزانية الدولة يتم العمل بمبدأ الفرضية الاقتصادية *l'hypothèse économique*، تعكس وضع الولايات المتحدة الأمريكية بصفة كلية و ما هو الوضع الذي ستؤول إليه عند اختيار ميزانية معينة.

في الولايات المتحدة الأمريكية، الكونغرس له صلاحيات موسعة في مجال ميزانية الدولة فله أن يزيد أو أن ينقص من ميزانيات الدوائر الحكومية.

إعداد ميزانية الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية هي عملية ديناميكية، حيث أن رئيس الدولة و الكونغرس يمارسان سياسة شعرة معاوية، فنجد أن الرئيس يفاوض الكونغرس و الكونغرس يفاوض الرئيس في عملية عكسية، فمن أجل تحقيق الأهداف التي حددتها الإدارة يجب أن لا يقلص الكونغرس الإعتمادات التي تم تحديدها مسبقا.

إذا قام الكونغرس بتقليص حجم الإعتمادات الموجهة لدائرة حكومية معينة فإن مكتب الميزانية و التسيير هو من سيقوم بتوزيع هذه الإعتمادات وفقا للأولويات التي تم تحديدها مسبقا بعد موافقة الكونغرس .

- في أكتوبر و نوفمبر، مدير مكتب الميزانية و التسيير يقوم بعقد اجتماعات مع مدراء الدوائر الحكومية يحضرها الموظفون المختصين من مكتبه و ممثلي رئيس الدولة، كما يقوم رئيس المكتب بعقد اجتماع مع رئيس الولايات المتحدة الأمريكية و مستشاريه يبين من خلاله السياسة المالية المراد إتباعها و الاقتراحات المتعلقة بميزانية الدولة.

يقوم رئيس مكتب الميزانية و التسيير بتبليغ قراراته إلى كتاب الدولة و يبلغهم بقراراته بشأن الميزانيات المطلوبة⁹⁹.

⁹⁹ _ jon r. blondal/dirk-jan kraan/Michael ruffner, op, cit, page 15

كتاب الدولة أي الوزراء لهم الحق في الطعن في قرارات مكتب الميزانية و التسيير أمام رئيس الدولة فيقوم هذا الأخير بدور المحكم و يقرر ما هي الميزانية الواجب منحها.

- في ديسمبر و جانفييه يقوم مكتب الميزانية و التسيير بمساعدة مختلف الوزارات بوضع اللمسات الأخيرة على ميزانية الدولة و مختلف الوثائق المصاحبة لها.
- قبل أول ثلاثاء من فيفرييه تقدم ميزانية الولايات المتحدة الأمريكية التي تم إعدادها من طرف الحكومة إلى الكونغرس¹⁰⁰.

أفريل	إرسال رسالة توجيه مكتب الميزانية و التسيير إلى جميع الادارات
جوان و جويليه	دراسة الربيع، إرسال المذكرة أ-11 التي تتضمن المعلومات الواجب توفرها في مشاريع ميزانية الادارات
جويليه و سبتمبر	إرسال الادارات لميزانياتها إلى مكتب الميزانية و التسيير
نوفمبر و ديسمبر	مناقشة الميزانيات و عرض القرار النهائي لرئيس الدولة حول حجم الميزانيات
ديسمبر و جانفي	القيام بالتحضيرات الأخيرة الخاصة بمشروع ميزانية الدولة الأمريكية
قبل أول ثلاثاء من شهر فيفري	يتم تقديم مشروع ميزانية الرئيس الأمريكي إلى الكونغرس

جدول يبين أهم المراحل و التواريخ في تحضير ميزانية الدولة الأمريكية¹⁰¹.

الولايات المتحدة الأمريكية يتميز نظامها بالمرونة و البراغماتية و التفاعل، فبالنسبة للمرونة نلاحظ أن مختلف القوانين الأمريكية التي تنظم ميزانية الدولة و إعدادها منحت المجال واسعا للإدارة في كيفية وضع ميزانياتها و تحديدها و تقديرها، أما البراغماتية فنلاحظ أن ميزانية الولايات المتحدة الأمريكية ميزانية واقعية تتفق مع احتياجات الإدارة نفسها و أخيرا و بالنسبة للتفاعل فنلاحظ أن عملية إعداد ميزانية الدولة الأمريكية تمتاز بتفاعل كبير بين الإدارة بمختلف مستوياتها و الحكومة و مكتب الميزانية و التسيير و رئيس الولايات المتحدة الأمريكية.

jon r. blondal/dirk-jan kraan/Michael ruffner, op, cit, page 17¹⁰⁰
idem, page 16¹⁰¹

المطلب الثاني: تحضير ميزانية الدولة في

فرنسا

فرنسا أجرت العديد من الإصلاحات فيم يخص المنظومة القانونية المتعلقة بميزانية الدولة و هذا منذ سنة 1950 إلى غاية صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية سنة 2001.

القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 تطرق عن مرحلة تحضير ميزانية الدولة حيث جاء في المادة 38 أنه تحت سلطة الوزير الأول، الوزير المكلف بالمالية يقوم بتحضير مشاريع قانون المالية ليتم التداول فيها و مناقشتها أمام مجلس الوزراء.

ميزانية الدولة الفرنسية يشارك في وضعها مجموعة من المؤسسات منها مديرية الميزانية، المديرية العامة للخزينة، المديرية العامة للمالية العمومية، مديرية التشريع الجبائي، المديرية العامة لتحديث الدولة.

- يتم البدء في إعداد ميزانية الدولة في فرنسا من خلال استشارة البرلمان و إعلامه بالخطوط العريضة التي تنوي الحكومة إتباعها في وضع ميزانية الدولة.

تقوم الحكومة بتقديم مجموعة من التقارير تبين فيها توجهاتها فيما يخص ميزانية الدولة.

من خلال هذا الإجراء يمكن للبرلمان أن يؤثر على مضمون ميزانية الدولة من خلال التقارير التي تقدمها اللجان الدائمة المتعلقة بالمالية.

تسمى هذه العملية بـ: نقاش حول توجهات الميزانية أمام البرلمان¹⁰².

- في شهر جانفييه يتم عقد مؤتمر وطني موضوعه المالية العامة يرأسه الوزير الأول، تشارك فيه جميع الإدارات العمومية، ممثلي الحماية الاجتماعية، جمعيات و الجماعات المحلية.

جدول أعمال المؤتمر الوطني يكون قد تم إعداده مسبقا من طرف مجلس التوجيهات.

في أواخر شهر جانفييه يقدم الوزير الأول إلى جميع الوزراء الإستراتيجية العامة المتعلقة بالمالية العمومية الناتجة من مخطط الاستقرار.

¹⁰² Michel Bouvier/Marie-Christine Esclassan/ Jean-Pierre Lasale, op.cit, page 365

- في بداية شهر فيفري يتم البدء في الدراسة المشتركة لميزانية الدولة من خلال دراسة المشاريع المراد تحقيقها، المبالغ المراد توفيرها.
- يقوم وزير المالية بعقد اجتماعات مع كل وزير من الحكومة تتعلق بميزانية قطاعه، حيث يتم التطرق إلى حجم النفقات لكل وزارة، عدد الموظفين و المناصب الجديدة التي سيتم فتحها و البرامج المراد تحقيقها و المبالغ التي يكمن توفيرها.
- تقوم مديرية الميزانية بعقد اجتماعات هي الأخرى مع مختلف المصالح الوزارية تتعلق باحتياجاتها.
- في شهري أفريل و ماي و بعد اللقاءات التي جمعت وزير المالية بمختلف الوزراء يتم عقد اجتماعات جديدة مع كل وزير من أجل دراسة اقتراحاتهم بعد ذلك يتم تحديد سقف النفقات، و الإصلاحات الهيكلية التي يجب انتهاجها، بعد ذلك ترسل نتائج هذه اللقاءات في شكل رسائل إلى لجان المالية للبرلمان.
- يتم توزيع الإعتمادات من قبل مديرية الميزانية وفقا لكل برنامج حسب التسقيف الذي تم تحديده خلال الاجتماعات السابقة و هذا قبل نهاية شهر جوان.
- خلال أشهر جوان، جويلييه، أوت يتم تحضير تقرير حول المؤشرات الاقتصادية، تقرير حول الوضع و التوجهات الاقتصادية، قائمة المهام، تقرير حول البرامج و مؤشرات النجاعة يتم تقديمها إلى البرلمان.
- ميزانية الدولة الفرنسية تتكون من مجموعة من المهام، تنقسم المهام بدورها إلى مجموعة من البرامج، هذه البرامج تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف معتمدة في ذلك على مجموعة من المؤشرات.
- في منتصف شهر سبتمبر يتم تقديم مشروع قانون المالية إل مجلس الدولة، ثم يصادق عليه مجلس الوزراء.
- في أول ثلاثاء من شهر أكتوبر يتم تقديم مشروع قانون المالية إلى الجمعية الوطنية¹⁰³.

المطلب الثالث: تحضير ميزانية الدولة في الجزائر

مشروع ميزانية الدولة في الجزائر من اختصاص السلطة التنفيذية، تهتم بإعدادها وزارة المالية تحت سلطة وزير المالية.

ميزانية الدولة في الجزائر تنظمها مجموعة من مواد الدستور منها المواد 120، 121، 122، 123، و مجموعة من القوانين منها القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم ومراسيم تنفيذية منها المرسوم التنفيذي 54-96.

ميزانية الدولة في الجزائر يساهم في تحضيرها مجموعة من المتدخلين، تشرف عليها وزارة المالية، نذكر منهم وزير المالية و المديرية العامة للميزانية، المديرية العامة للتقدير و السياسات.

الفرع الأول: دور وزير المالية في إعداد مشروع ميزانية الدولة

يتمتع وزير المالية بصلاحيات كبيرة فيما يخص إعداد ميزانية الدولة و هذا ما حدده المرسوم التنفيذي رقم 54-95 المؤرخ في 15 فبراير 1995، و هي كما يلي:

يمارس وزير المالية صلاحياته في الميادين الآتية:

- المالية العمومية، الجباية، الجمارك، الأملاك الوطنية و العقارية، النفقات العمومية و الميزانية.
- النقد.
- الادخار و القروض و التأمينات الاقتصادية.
- موارد الخزينة العمومية.
- المساهمة المالية للدولة.
- السياسة الوطنية في مجال التجارة الخارجية.
- مراقبة الصرف.
- المراقبة المالية المتعلقة باستعمالات اعتمادات الميزانية العامة لدولة و موارد الخزينة العمومية.
- العلاقات الاقتصادية و المالية الخارجية.

المرسوم التنفيذي 98-40 المؤرخ في 01 فيفري 1998 منح لوزير المالية صلاحية إعداد الميزانية العامة للدولة للتجهيز، و متابعة تطبيقها¹⁰⁴.

يقوم وزير المالية بالإشراف على عملية إعداد ميزانية الدولة من خلال وزارة المالية، التي تنظم مجموعة من المديريات و الأجهزة المكلفة بإعداد ميزانية الدولة و متابعة تنفيذها وهي كالاتي¹⁰⁵:

- الأمين العام، يساعده أربعة مديري دراسات و ثلاثة رؤساء دراسات.
- رئيس الديوان، يساعده ثمانية مكلفين بالدراسات و التلخيص من مهامهم، العلاقات مع الهيئات التشريعية، الشؤون القانونية، العلاقات مع هيئات التنفيذ، متابعة الإصلاحات الاقتصادية.
- المديرية العامة للتقدير و السياسات.
- المديرية العامة للميزانية.
- المديرية العامة للخزينة.
- المديرية العامة للضرائب.
- المديرية العامة للمحاسبة.
- المديرية العامة للعلاقات الاقتصادية و المالية الخارجية.
- مديرية عمليات الميزانية و المنشآت القاعدية.
- المفتشية العامة للمالية.

الفرع الثاني: دور المديرية العامة للميزانية

المديرية العامة للميزانية تقوم بدور محوري فيما يخص إعداد مشروع ميزانية الدولة، من مهامها:

- إعداد مشروع ميزانية الدولة.
- اقتراح إجراءات تسيير الميزانية العامة للدولة.
- توزيع و تخصيص الإعتمادات.
- ضمان تنفيذ و متابعة تنفيذ الميزانية و مراقبتها و تقييمها.
- المساهمة في إعداد السياسة الميزانية بالاتصال مع الهياكل و المؤسسات المعنية.
- المبادرة بكل نص قانوني أو تنظيمي يكون من اختصاصها.

¹⁰⁴ مرسوم تنفيذي رقم 98-40 ممضي في 1 فبراير 1998، الجريدة الرسمية عدد 5، 1998، الصفحة 9.
¹⁰⁵ مرسوم تنفيذي رقم 07-364 ممضي في 28 نوفمبر 2007، الجريدة الرسمية عدد 75، 2007، الصفحة 5.

- القيام بكل دراسة أو اقتراح من شأنه تنظيم نفقات الدولة و تحسين مردودية إنفاقها.
- العمل على فتح المناصب المالية و تحويلها و إعادة توزيعها أو إلغائها للمؤسسات و الإدارات العمومية.
- المشاركة في دراسة و تحضير و متابعة تنفيذ اتفاقيات الشراكة التي يكون لها تأثير على ميزانية الدولة.
- متابعة عملية إصلاح المنظومة المتعلقة بميزانية الدولة و العمل على تنفيذها.

الفرع الثالث: مساهمة مديرية السياسات الميزانية في وضع مشروع ميزانية الدولة

- اقتراح العناصر الضرورية لتحديد السياسة الميزانية.
 - السهر على التحكم في هيكل النفقات الميزانية.
 - تقييم السياسة الميزانية.
- وزارة المالية في إطار صلاحياتها تقوم بضمان الاتساق فيما بين البرامج و عمليات الاستثمار العام و الاستعمال الأمثل للموارد العامة.¹⁰⁶
- تحضير ميزانية الدولة في الجزائر يكون من خلال إتباع الخطوات التالية:
- تقوم وزارة المالية بمعينة المديرية العامة للميزانية والمديريات الأخرى بإعداد مذكرة توجيهية *lettre de cadrage*، معتمدة في ذلك على تعليمات وزير المالية و التوجيهات الحكومية و بعض المؤشرات الاقتصادية و الاجتماعية .
 - تتضمن هذه المذكرة الخطوط العريضة للسياسة العامة للسنة المقبلة، أسس تقدير النفقات العامة، التذكير ببعض القواعد و الإجراءات الخاصة بطرق استغلال بعض الجداول، سقف النفقات، المشاريع المراد تحقيقها و الآجال التي يجب أن ترسل فيها مشاريع الميزانية.
 - تقوم كل الوزارات على مستوى مديرية التخطيط الخاصة بها بتحضير مشروع ميزانيتها و الوثائق المبررة لها، و هذا بعد تلقيها لمشاريع ميزانية مديرياتها على المستوى المحلي.
 - يقوم كل الوزراء بإرسال مشاريع ميزانياتهم إل وزارة المالية.

¹⁰⁶ _ فرحان سيدي محمد، عرض خلال يوم برلماني حول قانون تسوية الميزانية كآلية للرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية، الجزائر، 26 ديسمبر 2011.

- تقوم المديرية العامة للميزانية بدراسة مشاريع ميزانية كل وزارة بحيث يكون فيه لقاءات بين موظفين من المديرية العامة للميزانية و ممثلين عن الوزارات المعنية.
- يقوم كل وزير أو من يمثله بتبرير مشاريع الميزانيات المطلوبة و في حال عدم قبول التبرير تبعا للسياسة المالية المتبعة يحق للمديرية العامة للميزانية تعديل هذه المشاريع ولكن لهم الحق التمسك بمطالبهم أمام مجلس الحكومة.
- يتم إشراك المديرية العامة للضرائب، مديرية السياسات الميزانية في النقاش.
- عند الانتهاء من مناقشة مشاريع الميزانية الخاصة بكل الوزارات و دوائرها بما فيها وزارة المالية، يتم تجميعها ضمن مشروع ميزانية واحد يقدم إلى مجلس الوزراء.
- الوزير الأول له الحق في تعديل مشروع ميزانية الدولة وفقا للأهداف المراد تحقيقها.
- في حال موافقة الحكومة يوضع مشروع ميزانية الدولة ضمن مشروع قانون المالية على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه 30 سبتمبر¹⁰⁷.
- يشترط في مشروع ميزانية الدولة أن يكون في شكل واضح و مفصل لمجمل النفقات و الإيرادات.
- يتم تحديد الإيرادات و النفقات وفقا لما يلي:
- أ- النفقات أي الاعتمادات:
- وفقا للقانون 17-84، تكون الاعتمادات إما تقييمية، أو وقتية أو حصرية¹⁰⁸.
- الاعتمادات التقييمية تستعمل للوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية أو اتفاقيات مبرمة قانونا، تكاليف العدالة و التعويضات المدنية، و تسديد المبالغ المحصلة من غير حق، و الإعفاءات من الضرائب و الرسوم، و المبالغ المستردة¹⁰⁹.

¹⁰⁷ المادة: 67 من القانون 17-84، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

¹⁰⁸ المادة: 26 من القانون 17-84، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

¹⁰⁹ المادة: 27 من القانون 17-84، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

• الاعتمادات الوقتية تطبق على النفقات المخصصة طبقاً لقانون أو مرسوم و التي لا يمكن أن يتناسب بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية¹¹⁰.

• الاعتمادات الحصرية هي كل الاعتمادات التي لا تدرج ضمن الأصناف المشار إليها سابقاً¹¹¹.

ب- الإيرادات:

عملية تقدير الإيرادات من المسائل الصعبة، تتطلب أجهزة حكومية على قدر عال من الكفاءة، تجميع دقيق للمعلومات، موظفين بكفاءات عالية، منظومة قانونية عصرية. تتطلب عملية تقدير الإيرادات الإحاطة بالتغيرات الاقتصادية باعتبار النشاط الاقتصادي هو مصدر الضرائب التي تعد من أهم مصادر تمويل الخزينة العمومية¹¹². القانون 17-84 حدد موارد ميزانية الدولة بما يلي¹¹³:

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي و كذا حاصل الغرامات.
 - مداخيل الأملاك التابعة للدولة.
 - التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤدات و الأتأوى.
 - الأموال المخصصة للمساهمات و الهدايا و الهبات.
 - التسديد بالرأس مال للقروض و التسيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة و كذا الفوائد المترتبة عنها.
 - مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها.
 - مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانوناً.
 - الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي، المحسوبة و المحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به.
- بعد إعداد مشروع قانون المالية من قبل الحكومة يتم إرفاقه بمجموعة من الوثائق نص عليها القانون 17-84، هي¹¹⁴:

¹¹⁰ المادة: 30 من القانون 17-84، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

¹¹¹ المادة: 31 من القانون 17-84، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

¹¹² زيوش رحمة، المرجع السابق، صفحة 109.

¹¹³ المادة: 11 من القانون 17-84، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

¹¹⁴ المادة: 68 من القانون 17-84، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

- تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي و المالي و النتائج المحصل عليها و أفاق المستقبل، مبرزا على الخصوص وضعية تقديرات الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار و مشروع توزيعها على النفقات.
 - ملحقات تفسيرية تبين أصناف الضرائب، توزيع نفقات التسيير، توزيع النفقات ذات الطابع النهائي حسب كل قطاع، قائمة الحسابات الخاصة و مبالغ الإيرادات و النفقات الخاصة بها و أخيرا القائمة الكاملة للرسوم الشبه الجبائية.
- تجدر الإشارة على أن مشروع قانون المالية يتكون من جزأين منفصلين¹¹⁵:

الجزء الأول:

- يتعلق بالاقترحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية التي تضمن سير المصالح العمومية و السبل الكفيلة بضمان التوازنات المالية.

الجزء الثاني:

- المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة و الموزعة حسب طبيعة النفقات المخصصة للتسيير، و على كل قطاع بالنسبة للتجهيزات العمومية.
- المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأس مال.
- الترخيصات الإجمالية للإيرادات و النفقات بالنسبة لكل ميزانية ملحقة.
- الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للميزانية.
- الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة.

¹¹⁵ _ المادة: 67 من القانون 17-84، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

ملخص الفصل الأول:

خلال هذا الفصل تبين لنا أن ميزانية الدولة ذات مفهوم مرن مرتبط أساسا بطبيعة النظام الذي يستخدمها، كما أنها وسيلة أساسية في تجسيد سياسة السلطة التنفيذية و تحقيق تطلعات الشعب و استمرار عمل الدولة، و أن ميزانية الدولة تكتسي أهمية بالغة و قد تبلورت هذه الأهمية من خلال مختلف المراحل التي مرت بها عبر مختلف العصور و الأزمنة ثم إن ميزانية الدولة تقوم على مجموعة من المبادئ و الأسس التي تمكنها من تحقيق الغاية منها.

ميزانية الدولة يتم تحضيرها من طرف السلطة التنفيذية، تخضع في ذلك لمجموعة من القواعد الدستورية و القوانين تساهم فيها هيئات عديدة و ترسانة معتبرة من الموظفين يكلل هذا الجهد بوثيقة هامة تقدم بعد ذلك إلى البرلمان من أجل الحصول على ترخيص تنفيذها.

الفصل الثاني: الرقابة المالية للبرلمان

من خلال هذا الفصل سنحاول أن نبين الرقابة المالية التي يقوم بها البرلمان و بالتالي توضيح العلاقة الموجودة بين البرلمان و ميزانية الدولة و هذا من خلال إبراز دور البرلمان في عملية إعداد ميزانية الدولة و ما هو الدور الذي أنيط للبرلمان في مجال ميزانية الدولة، من أجل هذا سنتناول البرلمان في مبحث أول، الرقابة البرلمانية في مبحث ثان، البرلمان يمارس دور رقابي على ميزانية الدولة في مبحث ثالث، تقييم الدور الرقابي للبرلمان و الآليات المتاحة له في مبحث رابع.

المبحث الأول: البرلمان

خلال هذا المبحث سنحاول الإحاطة بالبرلمان من خلال التطرق إلى تعريفه، التطور التاريخي للبرلمان، نماذج لبرلمانات بعض الدول منها الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا و الجزائر.

المطلب الأول: ماهية البرلمان

الفرع الأول: التطور التاريخي للبرلمان

يعود ظهور البرلمان إلى العصور الوسطى، كانت في البداية عبارة عن مجالس ملحقة بمجلس الملك موجودة في المقاطعات.

أقدم برلمان في أوروبا هو برلمان آلتينق althing بإسكلندا، تم إنشاؤه سنة 930 ميلادي كان يقوم بوظيفة قضائية¹¹⁶.

أ- في بريطانيا:

تعود نشأة البرلمان وفقا للمفهوم الحديث إلى بريطانيا، حيث مر بمراحل عديدة نوجزها في ما يلي¹¹⁷:

- يعتبر المجلس العام للملك النواة الأولى للبرلمان البريطاني، حيث كان يضم مجموعة من المقربين بالملك يجتمع بهم من أجل الاستشارة و التداول حول أمور تنظيمية هامة، وقد كان ذلك قبل القرن الثاني عشر.
- في عهد الملك جون بدون أرض Le Roi Jean sans terre، نشبت ثورة بقيادة النبلاء سنة 1215، فاضطر الملك لإصدار الشريعة الكبرى Magnacarta، التي منحت للبرلمان سلطة الموافقة على الضرائب من عدمها، أي انه لا يمكن فرض ضرائب إلا بموافقة البرلمان، و هنا بدأت تظهر معالم البرلمان الحديثة.

¹¹⁶ www.wikipedia.org/wiki/parlement 06/05/2014

¹¹⁷ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، دار بلقيس للنشر، 2010، صفحة 228 إلى 234.

- في بداية نشأة البرلمان الانجليزي كان يتألف من النبلاء و رجال الكنيسة فقط، بعد ذلك تم استدعاء فارسين من كل مقاطعة انجليزية للانضمام إليه و كان ذلك سنة 1265.

- خلال القرن الرابع عشر كان البرلمان الانجليزي ممثلا في جمعية الطبقات العامة يتداول في مكان مشترك و لكن في مجلسين منفصلين، المجلس الأول يتألف من ممثلين للمقاطعات و المدن و المجلس الثاني يتألف من النبلاء و الأشراف و كبار رجال الدين.

- سنة 1351 أصبح لمجلس العموم مكانا خاص به يجتمع فيه.

- مرت بريطانيا بمحطات تاريخية كثيرة تأرجحت فيها صلاحيات البرلمان الإنجليزي من تضيق و توسيع، إلى غاية سنة 1689 التي أصدر فيها الملك وليام وثيقة الحقوق الشخصية Bill of rights، التي تخلى من خلالها على العديد من سلطاته لحساب البرلمان أهمها أن الملك لا يمكن أن يفرض ضرائب دون موافقة الملك و أن للبرلمان حرية التعبير.

- البرلمان الانجليزي يتألف من غرفتين، مجلس العموم و مجلس اللوردات، خلال المراحل التاريخية التي مر بها البرلمان تم توسيع صلاحيات مجلس العموم على حساب مجلس اللوردات.

مجلس العموم، الغرفة السفلى في البرلمان الانجليزي مجلس منتخب يضم 650 نائب.

مجلس اللوردات، الغرفة العليا في البرلمان الانجليزي، تضم 760 عضو، يتم تعيين أغلب أعضائه من الملك باقتراح من الوزير الأول لمدى الحياة.

ب- في فرنسا:

مصطلح برلمان في بداية الأمر كان يطلق على مجلس القضاء، حيث أن هذه المجالس كان لها دور تشريعي محدود يتمثل في تقنين الأحكام القضائية الصادرة عنها.

بعد تطورات عديدة و بعد الثورة الفرنسية و اقتداء بالنموذج البريطاني أصبح لفرنسا برلمان.

البرلمان الفرنسي يتكون من غرفتين:

غرفة الجمعية الوطنية *Assemblée Nationale*، التي تم إنشاؤها سنة 1789، كان من اختصاصاتها التصويت على القوانين و الضرائب، تحديد نفقات الدولة و إعلان الحرب، بعد ذلك و إلى غاية 1946 تغيرت تسمية الجمعية الوطنية حسب الظروف السياسية التي عاشتها فرنسا.

في 1946 تم استعادة التسمية الأولى ومنحت الجمعية الوطنية صلاحيات تشريعية و رقابية.

الجمعية الوطنية الفرنسية مرت بتطورات عديدة في كل مرة تم توسيع صلاحياتها وتأكيد دورها السياسي و التشريعي و الرقابي.

مجلس الشيوخ *Le sénat*، تم إنشاؤه سنة 1795 في الأول كان يسمى: مجلس القدامى أو مجلس الشيوخ *Conseil des anciens*، مر مجلس الشيوخ الفرنسي بـ: 8 مراحل كلها ساهمت في تطوره و جعلته في الصورة التي هو عليها الآن¹¹⁸.

مجلس الشيوخ الفرنسي يتمتع بصلاحيات موسعة، حيث أن له المبادرة بالتشريع و اقتراح القوانين و مراقبة أعمال الحكومة، مناقشة قوانين المالية و المصادقة عليها، التصويت على مشاريع و اقتراحات القوانين التي صوتت عليها الجمعية الوطنية¹¹⁹.

ج- في الجزائر:

في الجزائر الحديثة مر البرلمان بتطورات عديدة، حيث أنه كان أحادي الغرفة منذ صدور دستور 1963 إل غاية صدور دستور 1996.

في ظل دستور 1963 أطلقت تسمية المجلس الوطني على البرلمان الجزائري، يقوم بالتشريع دون حصر مجالاته، للمجلس الوطني مراقبة نشاط الحكومة.

في أحداث 1965 حل محل المجلس الوطني مجلس الثورة التي أنيط له الصلاحيات التشريعية، للإشارة أعضاء مجلس الثورة كان أغلبهم عسكريين يتم تعيينهم.

¹¹⁸ Michel de guillen chmidt, droit constitutionnel et institutions politiques, 3 éditions, _____
édition economica, paris, 2010, page 380.

¹¹⁹ Pierre avril/ jean guicquel, op ,cit, page 160. _____

في ظل دستور 1976 تغيرت تسمية البرلمان الجزائري من المجلس الوطني إلى المجلس الشعبي الوطني و بقي البرلمان الجزائري أحادي الغرفة، و تم خلاله حصر المجال التشريعي للمجلس الشعبي الوطني.

في ظل دستور 1989 تم الاستمرار في العمل بغرفة واحدة للبرلمان تحت تسمية المجلس الشعبي الوطني لها صلاحية التشريع و ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة.

في ظل أحداث 1992 تم حل المجلس الشعبي الوطني، ثم استقال رئيس الجمهورية بعد ذلك، تم إنشاء المجلس الأعلى للدولة الذي منح لنفسه الصلاحيات التشريعية التي كان يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني، وفقا لقناعة أشخاص لا سيادة الشعب.¹²⁰

سنة 1994 تم إنشاء المجلس الوطني الانتقالي، يمارس الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر، بمبادرة من الحكومة أو من 3/1 أعضاء المجلس الوطني الانتقالي.¹²¹

في ظل دستور 1996 تم الاعتماد على نظام الغرفتين، حيث تم إنشاء غرفتين للبرلمان الجزائري، المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.¹²²

يقوم المجلس الشعبي الوطني بالتشريع في المجالات التي حددها له الدستور، كما يقوم بممارسة دور رقابي على أعمال الحكومة.¹²³

مجلس الأمة يقوم بمناقشة القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ثم يصادق عليها.

الفرع الثاني: تعريف البرلمان

البرلمان مصطلح فرنسي، تعود نشأته إلى 1100 ميلادي، أصله من الفعل تكلم parler، المصطلح في بداية نشأته كان يعبر عن المحادثة، ليستقر مدلوله على جمعية لها سلطة التداول في سنة 1250 ميلادي.¹²⁴

البرلمان عبارة عن مجلس، يتم انتخاب أعضاؤه و هذا في غالبية الدول، يمثلون الشعب الذين انتخبهم في الأنظمة الديمقراطية، البرلمان يمثل مصير الديمقراطية وفقا للأستاذ هانس كلسن.¹²⁵

¹²⁰ فوزي اوصديق، النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2008، صفحة 19.

¹²¹ المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40، ماضي في 29 يناير 1994، الجريدة الرسمية عدد 6، صفحة 3.

¹²² المادة 98 من دستور 1996 المعدل في 2008.

¹²³ بن داود براهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، صفحة 21.

¹²⁴ www.wikitionary.org/wiki/parlement 2014/05/06

البرلمان قد يتكون من مجلس واحد أو مجلسين، له وظيفة تشريعية و رقابية، يضم عددا من النواب¹²⁶.

المطلب الثاني: البرلمان الجزائري في ظل دستور 1996، المعدل في نوفمبر 2008

دستور 1996 في فصله الثاني، نص على أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين، و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة¹²⁷.

وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه.

دستور 1996، نص على السلطة التشريعية من المادة 98 إلى المادة 137 و المواد 80 و 84 من الدستور.

الفرع الأول: المجلس الشعبي الوطني

وفقا للدستور ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام و المباشر و السري¹²⁸.

عدد مقاعد المجلس الشعبي الوطني 462 مقعدا¹²⁹، يضم المجلس أجهزة دائمة وهيئات استشارية و تنسيقية¹³⁰.

أ- الأجهزة الدائمة هي:

الرئيس، المكتب، اللجان الدائمة.

ب- الهيئات الاستشارية و التنسيقية هي:

هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق، المجموعات البرلمانية.

¹²⁵ Raphael hadas lebel/laurent wauquiez motte, les 101 mots de la démocratie française, édition odile jacob, paris, 2002, page 393.

¹²⁶ سعيد بو شعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، 2004، صفحة 19.

¹²⁷ المادة 98 من دستور 1996، المعدل في 2008.

¹²⁸ المادة 101 من دستور 1996، المعدل في 2008.

¹²⁹ الأمر 01-12، المؤرخ في 13 فيفري 2012 الذي يحدد الدوائر الانتخابية و عدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، الجريدة الرسمية العدد 08، 15 فبراير 2012.

¹³⁰ المادة 7 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية 30 يوليو 2000، العدد 46.

من بين اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني لجنة المالية و الميزانية، التي تختص بالمسائل المتعلقة بالميزانية، و بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، و بالنظامين الجبائي و الجمركي، و بالعملة، و بالقروض، و بالبنوك، و بالتأمينات، و بالتأمين¹³¹.

تتكون لجنة المالية و الميزانية من 30 إلى خمسين عضوا على الأكثر¹³².

الفرع الثاني: مجلس الأمة

وفقا للدستور ينتخب 3/2 أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري من بين و من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي، أما الثلث الآخر فيعينه رئيس الجمهورية من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية¹³³.

عدد مقاعد مجلس الأمة 144 مقعد، 96 عضو منتخب¹³⁴ و 48 عضو يعينهم رئيس الجمهورية.

يضم مجلس الأمة أجهزة عديدة هي¹³⁵:

رئيس مجلس الأمة، مكتب مجلس الأمة، لجان مجلس الأمة الدائمة.

و هيئات تتمثل في: هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق.

المجموعات البرلمانية.

من بين اللجان الدائمة لمجلس الأمة، لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية التي تختص بمسائل عديدة من بينها المسائل المتعلقة بالميزانية و النظامين الجبائي و الجمركي، العملة

و القروض، و البنوك، و التأمينات، و نظام التأمين¹³⁶.

تتكون لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية من 15 عضوا إلى 19 عضو على الأكثر¹³⁷.

¹³¹ المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

¹³² المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

¹³³ المادة 101 من دستور 1996، المعدل في 2008.

¹³⁴ المادة 6 من الأمر 01-12، المؤرخ في 13 فيفري 2012.

¹³⁵ المواد 9 إلى 52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية 28 نوفمبر 1999، العدد 84، صفحة 7.

¹³⁶ المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

¹³⁷ المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية

الرقابة البرلمانية مكسب لشعوب العالم، حيث أنها كانت تمثل الصراع الدائم بين الملك و الشعب، سوف نتطرق خلال هذا المبحث إلى التطور التاريخي للرقابة البرلمانية لنتمكن من كشف سبب وجودها ثم نقوم بتعريف الرقابة البرلمانية بعد ذلك نحاول أن نبين أهدافها.

المطلب الأول: التطور التاريخي للرقابة البرلمانية

عرفت الرقابة البرلمانية منذ القدم، حيث أن روما القديمة كان يوجد بها مجلس الشيوخ Le sénat، يمارس صلاحيات استشارية يقدمها للملك، صلاحيات تشريعية و صلاحيات تتعلق بالضرائب، حيث أن على السلطة الحاكمة مهما كانت سواء ملك أو إمبراطور أو حكم جماعي يجب أن يمنحها مجلس الشيوخ موافقته في فرض الضرائب¹³⁸.

الرقابة البرلمانية تعتبر سبب وجود البرلمان، فالبرلمان يمثل الجهاز الذي يباشر عملية الرقابة.

حق البرلمان في المصادقة على قانون المالية انتزعه الشعوب بعد كفاح و صراع كبير بينها و بين حكامها، مما أدى لوجود مبدأ أسبقية الاعتماد على التنفيذ.

تعتبر بريطانيا مهد ظهور الرقابة البرلمانية الحديثة و هذا منذ 1215 بصور الشريعة الكبرى Magnacarta، التي تنازل فيها الملك عن بعض حقوقه لمجلس استشاري تحول فيما بعد إلى برلمان.

الاختصاص المالي للبرلمان يعتبر سابقا في النشأة على الاختصاص التشريعي¹³⁹.

جاء إعلان حقوق الإنسان و المواطن الفرنسي Déclaration des droits de l'homme et du citoyen بعد الثورة الفرنسية سنة 1789 ليؤكد أحقية الشعوب في مراقبة القائمين بشؤونها سواء بأنفسهم أو بمن يمثلهم¹⁴⁰.

¹³⁸ andrew lintott, the constitution of the roman republic, oxford university press, 2003, page 65

¹³⁹ ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة، السنة الجامعية 2012-2013، صفحة 65.

¹⁴⁰ المادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و المواطن لسنة 1789 .

الولايات المتحدة الأمريكية بعد انفصالها عن المملكة البريطانية سنة 1783 أنشأت برلمان أو ما يسمى بالكونغرس يتكون من غرفة واحدة ثم من غرفتين غرفة الممثلين و مجلس الشيوخ، أنيط للمجلسين دور المشرع بالإضافة لممارسة الرقابة على أعمال الحكومة و المساهمة في إعداد ميزانية الدولة¹⁴¹.

يعتبر النموذج البريطاني النموذج الذي اقتدت به غالبية دول العالم إلا أنها أدخلت عليه تعديلات تتماشى و طبيعة هذه الدول و اعتبارات أخرى منها طبيعة نظام الحكم و مدى وهي الشعوب بواجباتها و حقوقها.

المطلب الثاني: تعريف الرقابة البرلمانية

الفرع الأول: تعريف الرقابة لغة

وردت كلمة الرقابة في اللغة بمعان كثيرة نوجزها فيما يلي:

- الحفظ، يقال ارقبوا فلانا أي احفظوه
- الانتظار، يقال رقبه فلان أي انتظره و ترصده.
- الحراسة و الرعاية فيقال رقب الشيء و راقبه أي حرسه، و رقيب القوم هو حارسهم¹⁴².
- المحافظة و الانتظار، فالرقيب يعني الحافظ و المنتظر.¹⁴³

من التعريف اللغوي يتبين لنا أن الرقابة يراد بها الحفظ و الانتظار و الحراسة و المحافظة.

الفرع الثاني: تعريف الرقابة بالمنظور الإسلامي

إتباع القواعد و الأنظمة و التعاليم و الأحكام التي جاء بها الإسلام من أجل المحافظة على المال العام، سواء ما تعلق بجمعه أو بإنفاقه و معاقبة المسيء في حال وجود الخطأ، تحقيقاً للمصلحة العامة للأمة¹⁴⁴.

¹⁴¹ 2014/05/01 www.wikipedia.org/wiki/Congres-des_etats-unis

¹⁴² حسين راتب يوسف ريان، المرجع السابق، صفحة 15.

¹⁴³ عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مركز الاسكندرية للكتاب، مصر، 2006، صفحة 18.

¹⁴⁴ حسين راتب يوسف ريان، المرجع نفسه، صفحة 17.

الفرع الثالث: تعريف الرقابة البرلمانية اصطلاحاً

تتحقق الرقابة من خلال إتباع منهج علمي شامل و متكامل يهدف إلى المحافظة على الأموال العمومية من خلال جهاز مستقل كالسلطة التشريعية أو جهاز ينوب عنها¹⁴⁵.

الرقابة البرلمانية هي تلك الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان حيث أنه هو من منح الترخيص على ميزانية الدولة و بالتالي عليه متابعة تنفيذ ميزانية الدولة¹⁴⁶.

الرقابة البرلمانية هي تلك الرقابة الشعبية التي يقوم بها البرلمان من خلال السلطات الممنوحة له، يمارسها أثناء و بعد عمليات تنفيذ الميزانية، عن طريق آليات متعددة منها الأسئلة الشفوية و الكتابية الموجهة للحكومة، الاستجواب، تقديم الحكومة لبيان سياستها العامة أمام البرلمان و كذلك عن طريق لجان متخصصة كلجنة المالية و الميزانية بالمجلس الشعبي الوطني¹⁴⁷.

الرقابة البرلمانية هي رقابة منحها الدستور للبرلمان، تهدف إلى مراقبة الحكومة في تنفيذ قانون المالية خاصة ما تعلق بجانب النفقات¹⁴⁸.

الرقابة البرلمانية هي تجسيد للديمقراطية و الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حيث تنص المادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن لكل مواطن أو من يمثله حق ممارسة الرقابة على الأموال التي يمنحها للدولة، من حيث ضرورتها من عدمها، مقدارها و مآلها¹⁴⁹.

من خلال ما سبق يتضح أن الرقابة البرلمانية هي رقابة دستورية، تمارس من البرلمان على أعمال الحكومة وفقاً لقواعد و آليات قانونية محددة مسبقاً تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة و الحفاظ على الأملاك الوطنية مهما كانت طبيعتها.

المطلب الثالث: أهداف الرقابة البرلمانية

الهدف من الرقابة البرلمانية هو التحقق من تطابق العمل التنفيذي و التشريعي مع

الدستور، و في ظروف استخدام الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها¹⁵⁰.

¹⁴⁵ حسين راتب يوسف ريان ، المرجع السابق، صفحة 18.

¹⁴⁶ Michel Bouvier/Marie-Christine Esclassan/ Jean-pierre Lasale, op.cit, page 572

¹⁴⁷ بن داود براهيم، المرجع السابق، صفحة 21.

¹⁴⁸ Raymond Muzellec, op, cit, page 471

¹⁴⁹ Mohamed harakat, op, cit, page 237

¹⁵⁰ المادة 162 من دستور 1996، المعدل في 2008.

من خلال هذه المادة يتضح أن الرقابة البرلمانية رقابة توازن، حيث أن السلطة التنفيذية تختص بإعداد و تنفيذ ميزانية الدولة بينما البرلمان فهو يمنح الترخيص كرقابة أولية ثم يمارس رقابة آنية و بعدية الهدف منها هو التحقق من ظروف استعمال الأموال العمومية التي منح بشأنها الترخيص.

الدستور الجزائري، نص أن البرلمان من واجبه أن يبقى وفيًا لثقة الشعب، و يضل يتحسس تطلعاته، و هذا في إطار اختصاصاته الدستورية و منها الاختصاص الرقابي¹⁵¹.

البرلمان عبارة عن ممثلين للشعب الذي انتخبهم، فهم يمارسون باسمه الرقابة على أعمال الحكومة من خلال استعمال أدوات دستورية كالسؤال الكتابي أو الشفوي.

تهدف الرقابة البرلمانية على إضفاء نوع من الشفافية في ممارسات السلطة التنفيذية من خلال لفت انتباه الرأي العام لقضايا الفساد أو القضايا ذات أهمية و يتجلى هذا خلال المناقشة العامة لمشروع ميزانية الدولة أو مشروع قانون ضبط الميزانية.

إحساس الحكومة بأنها تخضع للرقابة يجعلها تعمل على تحسين أدائها و تقادي رقابة البرلمان.

الرقابة البرلمانية تهدف إلى تجسيد الديمقراطية، فالشعب هو مصدر كل سلطة¹⁵².

من خلال الرقابة البرلمانية يعبر النواب عن إرادة الشعب و يقومون بمراقبة السلطات العمومية¹⁵³.

الرقابة البرلمانية تمكن من تحقيق التوازن المالي، الاقتصادي و الاجتماعي.

الرقابة البرلمانية الهدف منها التحقق من أداء الحكومة لمهامها اتفاقًا مع المصلحة العامة.

الرقابة البرلمانية تمكن من لفت انتباه السلطة التنفيذية لمسائل تخص الدولة و المواطنين في إطار التعاون بين المؤسسات المختلفة للدولة¹⁵⁴.

الرقابة البرلمانية تمكن من التحقق من التنفيذ السليم للقواعد القانونية العامة، و امتثال الحكومة و موظفيها للتشريع القانوني المطبق على ميزانية الدولة¹⁵⁵.

¹⁵¹ المادة 100 من دستور 1996، المعدل في 2008.

¹⁵² المادة 6 من دستور 1996، المعدل في 2008.

¹⁵³ المادة 14 من دستور 1996، المعدل في 2008.

¹⁵⁴ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2012، صفحة 5.

¹⁵⁵ علي محمد الدباس، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية دراسة مقارنة، وزارة الثقافة، عمان، 2008، صفحة 217.

الرقابة البرلمانية تهدف إلى التحقق من أن استخدام الاعتمادات المالية كان في الأوجه التي خصص لها و أن استخدامها كان سليما و مثمرا.¹⁵⁶

المطلب الرابع: وسائل الرقابة البرلمانية

البرلمان باعتباره ممثل الشعب و أن الشعب مصدر كل سلطة، يقوم البرلمان نيابة عن الشعب بوظيفة الرقابة، من أجل ذلك حدد الدستور مجموعة من الوسائل يستعملها البرلمان من أجل ممارسة هذه الوظيفة و هي كالآتي:

الفرع الأول: مناقشة برنامج الحكومة¹⁵⁷

برنامج الحكومة عبارة عن تعهد و التزام يقدمه الوزير الأول أمام البرلمان يبين فيه الخطة التي ستنهجها الحكومة في مختلف الميادين.¹⁵⁸

برنامج الحكومة هو الصيغة التنفيذية لبرنامج السيد رئيس الجمهورية، يعرض في مرحلة أولى على مجلس الوزراء ثم في مرحلة ثانية على البرلمان بغرفتيه.

يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، و يقوم المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض بإجراء مناقشة عامة.

بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني يقوم الوزير الأول بتقديمه أمام مجلس الأمة، و لهذا الأخير أن يصدر لائحة.

في حال عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الوزير الأول، يقوم بتقديم استقالة الحكومة رئيس الجمهورية.

بعدها يعين رئيس الجمهورية وزيرا أول من جديد و في حال عدم قبول مخطط عمله من المجلس الشعبي الوطني ينحل المجلس وجوبا و تستمر الحكومة في عملها إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني من جديد.

مجلس الأمة ليس له تأثير على برنامج الحكومة باعتبار أن اللائحة التي يصدرها عبارة عن ملاحظات و توصيات.

¹⁵⁶ عبد العزيز الامام، الرقابة على الأموال العامة، مكافحة الفساد في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008، صفحة 456.

¹⁵⁷ المادة 80 من دستور 1996، المعدل في 2008.

¹⁵⁸ باهي مراد، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة بسكرة، صفحة 59.

في الجزائر و منذ 1997، يقوم البرلمان دائما بالموافقة على برنامج الحكومة المقدم إليه، و لم يسبق أن رفضه¹⁵⁹.

يقوم الوزير الأول عند تعيينه من طرف رئيس الجمهورية بإعداد مخطط عمله خلال مدة 45 يوم منذ تعيينه، و يقوم بتقديمه أمام مجلس الوزراء، بعد ذلك و خلال 10 أيام على الأكثر يتم مناقشة مخطط العمل أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. يقوم الوزير الأول بعرض مخطط عمله على مجلس الأمة.

مجلس الأمة يقوم بالاستماع لعرض السيد الوزير الأول دون أن تكون له صلاحية إبداء رأيه بل له أن يصدر لائحة يبين فيها تأييده أو رفضه لبرنامج الحكومة. يشترط النظام الداخلي لمجلس الأمة عدد 20 عضو لقبول إصدار اللائحة.

الفرع الثاني: بيان السياسة العامة¹⁶⁰

بيان السياسة العامة هو وسيلة لإبلاغ المجلس الشعبي الوطني بما تم تنفيذه من برنامج الحكومة، نسبة التنفيذ، الأهداف المحققة، و ما هو في طور الانجاز و الصعوبات التي تلاقيها الحكومة في ذلك.

تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، بعد ذلك يقوم البرلمان بمناقشتها.

يمكن اختتام المناقشة بلائحة.

يشترط القانون العضوي 99-02 أن تقدم اقتراحات اللوائح المتعلقة بمناقشة السياسة العامة أن تكون بعد 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة.

كما يشترط توقيع اللائحة من طرف 20 نائبا على الأقل، و لا يمكن للنائب أن يوقع على أكثر من لائحة واحدة، و تودع اللائحة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

بعد ذلك يتم عرض اللوائح للتصويت عليها وفقا لترتيب إيداعها، و في حال التصويت على إحداها تعتبر باقي اللوائح لاغية.

¹⁵⁹ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، صفحة

104.

¹⁶⁰ المادة 84 من الدستور 1996، المعدل في 2008.

يمكن للحكومة أو مندوب عن أصحاب مقترحي اللائحة أو نائب ضد اللائحة أو مؤيد لها أن يتدخلوا أثناء مناقشة اللوائح.

القانون لم يحدد الكيفية التي يتم بها معرفة الموقف الحقيقي لنواب البرلمان اتجاه اللائحة من مؤيد أو معارض، كما تجدر الإشارة أن المشرع لم يتعرض لمضمونها¹⁶¹.

للمجلس الشعبي الوطني إثر المناقشة القيام بإيداع ملتمس رقابة.

الفرع الثالث: ملتمس الرقابة¹⁶²

ملتمس الرقابة وسيلة دستورية منحها البرلمان من أجل ممارسة دور رقابي من خلاله يتم وضع حد لنشاط الحكومة القائمة.

يشترط توقيع نصاب 7/1 من عدد النواب على الأقل لقبول ملتمس الرقابة¹⁶³.

تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب و يشترط الدستور أن يتم التصويت على ملتمس الرقابة بعد ثلاثة أيام من إيداعه¹⁶⁴.

إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقوم الوزير الأول بتقديم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية.

في الجزائر اللجوء إلى ملتمس الرقابة مستبعد بالنظر إلى تركيبة المجلس الشعبي الوطني الذي دائما تكون فيه الأغلبية موالية للحكومة و رئيسها¹⁶⁵.

الفرع الرابع: التصويت بالثقة

وفقا للدستور¹⁶⁶ و القانون العضوي 99-02، يتمتع الوزير الأول وحده باختصاص طلب التصويت بالثقة¹⁶⁷.

يتم تسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وجوبا بطلب من الوزير الأول.

يتم اللجوء إلى التصويت بالثقة لحالات عدة منها:

¹⁶¹ عقيلة خرباشي، المرجع السابق، صفحة 121.

¹⁶² المادة 135 من دستور 1996، المعدل في 2008.

¹⁶³ المادة 57 من القانون العضوي 99-02، المؤرخ في 8 مارس 1999.

¹⁶⁴ المادة 136 من دستور 1996، المعدل في 2008.

¹⁶⁵ عقيلة خرباشي، المرجع نفسه، صفحة 129.

¹⁶⁶ المادة 84 من دستور 1996، المعدل في 2008.

¹⁶⁷ المادة 62 من القانون العضوي 99-02، المؤرخ في 8 مارس 1999.

إظهار مدى انسجام الحكومة و المجلس الشعبي الوطني من خلال التصويت بنعم.
يعتبر رد فعل للحكومة على المعارضة بأن المجلس الشعبي الوطني يمنح كل ثقته للحكومة.
وسيلة للفت انتباه المواطنين بأن الحكومة تتمتع بثقة النواب، ممثلي الشعب¹⁶⁸.
تتم مناقشة التصويت بالثقة، أمام المجلس الشعبي الوطني من خلال تدخل ممثل
الحكومة، نائب يؤيد التصويت بالثقة و آخر معارض للتصويت بالثقة.
يشترط القانون العضوي 99-02 الأغلبية البسيطة، و في حال عدم قبول التصويت بالثقة
فإن الوزير الأول يقدم استقالته لرئيس الجمهورية الذي بدوره يمكن أن يحل المجلس
الشعبي الوطني بدل قبولها¹⁶⁹.

الفرع الخامس: استجواب الحكومة¹⁷⁰

نص الدستور¹⁷¹ على أن لأعضاء البرلمان إمكانية استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة.

من خلال هذه المادة يتبين أن الاستجواب أداة دستورية منحت للبرلمان من أجل التعرف
على موقف الحكومة من إحدى قضايا الساعة وذات الأهمية.

يجب مراعاة بعض الشروط حددها القانون العضوي 99-02 و هي:

أن تكون القضية المراد استجواب الحكومة فيها من قضايا الساعة.

أن يبلغ عدد نواب المجلس الشعبي الوطني أو عدد أعضاء مجلس الأمة 30 نائبا لكل
غرفة.

أن يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، بتبليغ رئيس الوزراء
بالاستجواب خلال 48 ساعة من ايداعه.

يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة مع التشاور مع الحكومة بتحديد
الجلسة التي سيدرس فيها الاستجواب.

¹⁶⁸ خلوفي خديجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، رسالة ماجستير، جامعة ابن عكنون، السنة الجامعية 2000-2001، صفحة 56.

¹⁶⁹ المادة 64 من القانون العضوي 99-02، المؤرخ في 8 مارس 1999.

¹⁷⁰ أنظر المواد 65 و 66 و 67 من القانون العضوي 99-02، المؤرخ في 8 مارس 1999.

¹⁷¹ المادة 133 من دستور 1996، المعدل في 2008.

يقوم مندوب أصحاب الاستجواب بتقديم عرض يتناول فيه موضوع استجوابه خلال الجلسة المخصصة لذلك.

تجيب الحكومة على الاستجواب.

يختلف الاستجواب عن الأسئلة الشفوية و الكتابية في كونه ينصب على سياسة الحكومة و توجهاتها.¹⁷²

الفرع السادس: السؤال الشفوي أو الكتابي¹⁷³

السؤال يمكن أن يكون شفويا أو كتابيا، يقوم أعضاء البرلمان بتوجيهه إلى أي عضو في الحكومة.

يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه، لدى مكتب غرفة البرلمان المعنية، عشرة أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض.

يقوم رئيس الغرفة المعنية من البرلمان بإرسال السؤال فورا إلى الحكومة.

يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل 30 يوم كحد أقصى.

أما الأسئلة الشفوية فتتم في جلسات المجلس.

المشرع الجزائري لم يحدد المدة القانونية التي ينبغي للحكومة الرد فيها على الأسئلة الشفوية.

من خلال النصوص القانونية لا يوجد ما يلزم الحكومة على الرد على الأسئلة

المطروحة، إذ أن برمجة الأسئلة و الأجوبة يكون دائما باتفاق مع الحكومة و مكتب الغرفة المعنية من البرلمان.

الفرع السابع: لجان التحقيق¹⁷⁴

وفقا للدستور يمكن لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.

¹⁷² ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007، صفحة 127.

¹⁷³ أنظر المواد 68 إلى 75 من القانون العضوي 99-02، المؤرخ في 8 مارس 1999.

¹⁷⁴ أنظر المواد 76 إلى 86 من القانون العضوي 99-02، المؤرخ في 8 مارس 1999.

يتميز التحقيق عن السؤال و الاستجواب في أنه سلسلة من الأسئلة و المناقشات، فالدستور منح البرلمان أداة رقابة تمكنه من التوصل إلى حقيقة الأمور بنفسه.

يتم إنشاء لجنة تحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، من خلال التصويت على اقتراح لائحة يتم إيداعها لدى مكتب غرفة البرلمان المعنية موقعة من طرف عشرون نائبا أو عضو من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة.

تخضع لجان التحقيق في إعدادها لنفس شروط إعداد اللجان الدائمة.

في حال تشكيل لجنة تحقيق تعلم الغرفة التي أنشأت بها، الغرفة الثانية.

يرى المشرع الجزائي أنه لا يمكن إنشاء لجان تحقيق بشأن موضوع ما يتم التحقيق فيه من قبل العدالة.

حدد المشرع مدة مهمة لجان التحقيق بستة أشهر قابلة للتمديد أو بتاريخ إيداعها لتحقيقها. منع المشرع منشي اللجنة من أن يكونوا أعضاء فيها.

يجب على أعضاء اللجنة التقيد بالسرية في تحرياتهم و معيّناتهم و مناقشاتهم.

لجنة التحقيق لها الحرية في استماع الأشخاص و معاينة الأماكن و الاطلاع على أي وثيقة أو معلومة يكون لها علاقة بالتحقيق.

طلبات استماع أعضاء الحكومة تقدم إلى رئيس الغرفة المنبثقة منها اللجنة ليرسلها إلى رئيس الوزراء.

يتم ضبط برنامج الحكومة بالاتفاق مع رئيس الحكومة.

تقوم اللجنة بتحديد برنامج المعاينات و الزيارات الذي ترسله للسلطات المعنية من أجل ممارسة تحقيقها الميداني، و يعد عدم الامتثال للجنة التحقيق خطأ جسيم، تتحمله السلطة السلمية الوصية.

لا يمكن للجنة التحقيق الاطلاع على الوثائق الحساسة و السرية.

يسلم التقرير إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة.

يتم تبليغ رئيس الجمهورية و الوزير الأول بالتقرير.

يقرر رئيس الغرفة المعنية، بناء على اقتراح من مكتبه و رؤساء المجموعات و بعد أخذ رأي الحكومة بأن ينشر التقرير إما جزئيا أو كليا.

في حالة الموافقة على النشر، يقوم المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بعد عرض موجز يقدمه مقرر اللجنة في البت في نشر التقرير كلياً أو جزئياً.

للبرلمان أن يفتح النقاش في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير.

هذه هي الآليات الدستورية التي منحت للبرلمان لممارسة دوره الرقابي على أعمال الحكومة وفقاً للدستور و القانون العضوي 99-02.

المبحث الثالث: مناقشة البرلمان لميزانية الدولة و التصويت عليها

خلال هذا المبحث سنتطرق إلى المرحلة الثانية التي يمر بها مشروع ميزانية الدولة و هي المرحلة البرلمانية التي تتم فيها مناقشة مشروع الميزانية، و منح الترخيص للسلطة التنفيذية لمباشرة تنفيذ ميزانية الدولة.

خلال هذا المبحث سنتطرق لمناقشة البرلمان و التصويت على مشروع ميزانية الدولة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا و الجزائر.

المطلب الأول: مناقشة البرلمان الأمريكي لميزانية الدولة و التصويت عليها

البرلمان الأمريكي الذي يطلق عليه تسمية الكونغرس United states Congress، يعتبر أقوى مؤسسة تشريعية في العالم و السبب في ذلك هو المراحل التاريخية التي مرت بها الولايات المتحدة الأمريكية، قوة و تكوين و شخصية النواب الأمريكيين و الأهم في ذلك الدستور الأمريكي و العرف الدستوري اللذان منحا للبرلمان كل السلطات التي تمكنه من أداء دوره الرقابي اتجاه الحكومة¹⁷⁵.

الكونغرس الأمريكي يتكون من غرفتين:

الفرع الأول: الغرفة العليا

تسمى مجلس الشيوخ united states senate، اقتداءا بمجلس الشيوخ الروماني، يتكون من 100 عضو، حيث أن كل ولاية من ولايات المتحدة الأمريكية يمثلها عضوان، يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام و المباشر لمدة 6 سنوات، يتم تجديد 3/1 أعضائه كل ثلاث سنوات.

مجلس الشيوخ الأمريكي يقوم بتمثيل الولايات الفدرالية بصفة متساوية.

الدستور الأمريكي يشترط حصول أي مشروع قانون أو اقتراح قانون على موافقة مجلس الشيوخ.¹⁷⁶

يقوم مجلس الشيوخ الأمريكي بممارسة صلاحيات استشارية حصرية للحكومة الفدرالية فيما يتعلق بإبداء رأيه في التعيين في الوظائف السامية¹⁷⁷:

jon r. blondal/dirk-jan kraan/michaelruffner, op, cit, page 18 ¹⁷⁵

jon r. blondal/dirk-jan kraan/michaelruffner, op, cit, page 19 ¹⁷⁶

11 /05/2014 www.hose.gov ¹⁷⁷

- تعيين كتاب الدولة أعضاء المكتب الرئاسي أي الوزراء.
- القضاة الفدراليين و قضاة المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية.
- السفراء.

كما أن الرئيس الأمريكي لا يمكنه إبرام المعاهدات و التصديق عليها إلا باستشارة مجلس الشيوخ.

الفرع الثاني: الغرفة الثانية للبرلمان الأمريكي

غرفة الممثلين United states House of Representatives، تقوم بتمثيل المواطنين في الدولة الفدرالية، تتكون من 435 عضو، يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام و المباشر لمدة سنتين، يتم تجديد جميع أعضاء الغرفة كل سنتين.

غرفة الممثلين هي الوحيدة التي تتمتع بإمكانية اقتراح ميزانية الدولة و التصويت على قانون من خلاله تتم متابعة الرئيس أو نائبه أو القضاة أو كبار المسؤولين في الجهاز التنفيذي الأمريكي.

غرفة الممثلين لها المبادرة باقتراح القوانين في جميع المجالات دون تحديد¹⁷⁸.

تظم كل غرفة في الكونغرس الأمريكي 3 لجان تتدخل بصفة مباشرة في وضع ميزانية الدولة وهي:

- لجنة الميزانية
- لجنة توجيه الاعتمادات
- لجنة السياسة الجبائية

هذه اللجان تنقسم بدورها إلى 13 لجنة فرعية، حيث تقوم كل لجنة بدراسة شق معين من مشروع قانون المالية.

الدستور الأمريكي نص صراحة أنه لا يمكن اقتطاع أي مبلغ من الخزينة العمومية دون ترخيص من الكونغرس.

الكونغرس الأمريكي يعقد دوراته في الحالة العادية من شهر جانفي إلى غاية شهر

أكتوبر، إلا أنه في حالة عدو التوافق على مشروع ميزانية الدولة تمديد هذه المدة لباقي السنة.

دور الكونغرس فيما يتعلق بميزانية الدولة ينطلق في أول ثلاثاء من شهر فيفري بدراسة مشروع ميزانية الدولة المقدمة من الرئيس الأمريكي¹⁷⁹.

تجدر الإشارة أنه و خلافا لباقي دول العالم، فإن مشروع ميزانية الدولة الأمريكية المقدم من الرئيس يعتبر بمثابة توصية أو مرجع للكونغرس حيث يطلق عليه تسمية الميت عند الوصول Dead on arrival، وليس له الطابع إلزامي هذا من الناحية الدستورية أما من الناحية الواقعية فإن ميزانية الدولة الأمريكية هي ميزانية توافقية، تخضع للمد و الجزر بين الإدارة و الكونغرس¹⁸⁰.

ميزانية الدولة الأمريكية ميزانية ضخمة، لذلك نجد أن الكونغرس الأمريكي يناقش منها الجزء اليسير.

يعتمد الكونغرس في تقديرها على ميزانية السنة التي قبلها و لكن بإحداث تغييرات في المجالات التي تستدعي ذلك.

الكونغرس الأمريكي يتحكم في تنفيذ ميزانية الدولة من خلال التعليمات التي تصاحب الترخيص بالنفقة و على الرئيس الأمريكي الالتزام بها¹⁸¹.

بعد تقديم الرئيس الأمريكي لمشروع ميزانيته للكونغرس، تقوم مختلف الوزارات بتقديم الوثائق المبررة لمشاريع ميزانيته و هي تكتسي أهمية بالغة، يرفق بهذه المبررات مجموعة من التقارير تتعلق بالبرامج المراد تحقيقها و مدى نجاعة الإنفاق بالنسبة للسنة الماضية.

الكونغرس يتمتع هو الآخر بجهاز خاص يعنى بميزانية الدولة وهو مكتب الكونغرس للميزانية Congressional budget office.

يقدم مكتب الميزانية للكونغرس تقديراته بشأن ميزانية الدولة مبني على التقارير و الدراسات التي يعدها بنفسه حول تنفيذ ميزانية الدولة للسنة الماضية و الفرضيات الاقتصادية.

تقديرات الميزانية من طرف مكتب الكونغرس غالبا ما تكون مختلفة عن مشروع ميزانية الدولة المقدم من الرئيس الأمريكي.

jon r. blondal/dirk-jan kraan/michaelruffner, op, cit, page 18¹⁷⁹

.idem, page 21¹⁸⁰

idem, page 20¹⁸¹

في شهري مارس و أبريل، مجلس الشيوخ و غرفة الممثلين يقومان بتحرير قرارات تتعلق بميزانية الدولة.

باعتبار أن هذه القرارات ليست قوانين فهي لا تعرض على الرئيس من أجل إصدارها، بل هي مجرد اتفاق رسمي بين غرفتي الكونغرس بشأن تحديد سقف النفقات و الإيرادات. هذه القرارات موجهة إلى لجان الكونغرس المكلفة بالميزانية من أجل توجيه عملها و تحديد معالم الميزانية المقبلة.

في 15 أبريل يقوم الكونغرس بالصادقة على قرار توافقي يتعلق بميزانية الدولة. بعد ذلك في الصيف، يقوم الكونغرس بدراسة قانون توافقي مشترك، بعد ذلك يعتمد الكونغرس اقتراحات القوانين المتعلقة بالنفقات التي أعدتها لجانه الفرعية الثلاثة عشر. في 30 سبتمبر يعتبر آخر أجل لاعتماد اقتراحات القوانين المتعلقة بالنفقات المعدة من طرف اللجان الفرعية. يعتبر الفاتح من أكتوبر تاريخ انطلاق السنة المالية.

يقوم رئيس الولايات المتحدة الأمريكية بالإمضاء على ميزانية الدولة التي صادق عليها الكونغرس.

لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية حق الفيتو أي حق الاعتراض على ميزانية الدولة المصوت عليها في المقابل الكونغرس يمكن أن يتجاوز هذا الفيتو بتصويت من 3/2 أعضائه.

في حال عدم اتفاق غرفتي الكونغرس مع بعضهما البعض، أو عدم اتفاق الكونغرس مع الرئيس الأمريكي و فوات آجال اعتماد ميزانية الدولة تصبح الدولة الفدرالية في حالة شلل تام shut down، لا يمكنها حتى من دفع أجور الموظفين الفدراليين، و لا يزول هذا الشلل إلا بعد مصادقة الكونغرس على مشروع الميزانية¹⁸².

من بداية فيفري	يقدم الرئيس توصياته بشأن ميزانية الدولة للكونغرس الأمريكي.
مارس و أبريل	لجان الميزانية تقوم باعداد تقديراتها
15 أبريل	مصادقة الكونغرس على قرار توافقي
خلال الصيف	مصادقة الكونغرس على 13 مشروع

¹⁸² _ jon r. blondal/dirk-jan kraan/michaelruffner, op, cit, page 24

30 سبتمبر	برنامج نهاية السنة المالية، كل مشاريع الاعتمادات صودق عليها
1 أكتوبر	انطلاق السنة المالية الجديدة

جدول يبين الرزنامة الزمنية للكونغرس بشأن ميزانية الدولة¹⁸³.

من خلال ما سبق يتضح أن الكونغرس الأمريكي يسيطر على المسائل المتعلقة بميزانية الدولة، حتى أن مشروع ميزانية الرئيس تكاد أن تكون مجرد وثيقة يستعين بها الكونغرس.

إعداد ميزانية الدولة الأمريكية يخضع لمكانزمات معقدة، بالإضافة إلى اعتبارات سياسية مهيمنة، تتعلق بمن يحكم أي انتماء الرئيس الحزبي، انتماء الأغلبية في الكونغرس، هل الكونغرس من الأغلبية التابعة للرئيس أم أنها من المعارضة كل هذه الأمور تتدخل بصفة مباشرة أو غير مباشرة في إعداد ميزانية الدولة الأمريكية.

قوة الكونغرس الأمريكي تظهر من خلال الآباء les pères fondateurs الذين بنو الولايات المتحدة الأمريكية و الذين منحوا الكونغرس سلطات واسعة لمجابهة استبداد محتمل لأي رئيس للدولة.

آلية إعداد ميزانية الدولة الأمريكية تتسم بالتعقيد و التداخل المؤسساتي، إلا أنها في المقابل تمتاز بالشفافية، الكفاءة و الوطنية الكبيرة للمتدخلين في وضعها، كما أنه لا توجد حدود قانونية بين الإدارة و الكونغرس لتبادل المعلومات و التقارير.

ذهنية المواطن الأمريكي الذي يعتبر نفسه المساهم الأول في ميزانية الدولة تجعل الكونغرس أكثر إحساسا بالمسؤولية في إنفاق أموال المواطنين.

المطلب الثاني: مناقشة البرلمان الفرنسي لميزانية الدولة و التصويت عليها

البرلمان الفرنسي يتكون من غرفتين: مجلس الشيوخ و الجمعية الوطنية.

الفرع الأول: مجلس الشيوخ Le sénat

مجلس الشيوخ هو الغرفة العليا في البرلمان الفرنسي، يتكون من 348 عضو، يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام الغير مباشر لمدة 6 سنوات، يتم تجديد أعضائه 2/1 كل ثلاث سنوات.

¹⁸³ jon r. blondal/dirk-jan kraan/michaelruffner, op, cit, page 23

يقوم مجلس الشيوخ الفرنسي بالمبادرة بالقوانين، مناقشة مشاريع القوانين و التصويت عليها، مراقبة أعمال الحكومة و تمثيل الجماعات الإقليمية و تمثيل الجالية الفرنسية بالخارج.

يراقب مجلس الشيوخ أعمال الحكومة في المجال المالي من خلال اللجنة الدائمة، لجنة المالية التي تختص بميزانية الدولة، لا يمكن لرئيس الجمهورية حل مجلس الشيوخ¹⁸⁴.

الفرع الثاني: الجمعية الوطنية L'assemblée nationale

الجمعية الوطنية هي الغرفة السفلى في البرلمان الفرنسي، يتكون من 577 عضو سنة 2012، يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام و المباشر لمدة 5 سنوات.

تقوم الجمعية الوطنية بالمبادرة باقتراحات القوانين، تناقش مشاريع القوانين المقدمة إليها، لها الحق في تعديلها و تقوم بالتصويت عليها، تراقب أعمال الحكومة و تقوم بتقييم السياسات العامة.

تقوم الجمعية الوطنية بمراقبة أعمال الحكومة من خلال وسائل دستورية عديدة منها:

- السؤال الشفوي
- السؤال الكتابي
- إنشاء لجان تحقيق
- يتم استشارتها في التعيين في الوظائف السامية، منها تعيين أعضاء المجلس الدستوري.
- فتح مناقشات تتعلق بقضايا الساعة.

تقوم لجنة المالية بدراسة مشروع قانون المالية و تحضره للمناقشة.

يمكن لرئيس الجمهورية الفرنسي حل الجمعية الوطنية¹⁸⁵.

يخصص البرلمان الفرنسي معظم الدورة الخريفية لمناقشة مشروع قانون المالية.

باعتبار مشروع ميزانية الدولة مشروع قانون فيعني ذلك أنه يجب أن تتم دراسته من قبل لجنة المالية ثم تتم مناقشته على مستوى غرفتي البرلمان بعد ذلك يتم التصويت عليه.

¹⁸⁴ Pierre Avril/Jean Gicquel, op, cit, page 62

¹⁸⁵ Michel de villiers, droit public general, 3 edition, litec, paris, 2006, page 652

الفرع الثالث: الدراسة المسبقة لمشروع قانون المالية من قبل لجنة المالية

لجنة المالية و الاقتصاد و الرقابة على ميزانية الدولة هو الاسم الكامل للجنة المالية للجمعية الوطنية عدد أعضائها 73 نائب¹⁸⁶، بينما عدد أعضاء لجنة المالية في مجلس الشيوخ فهو 49 عضو¹⁸⁷.

تعتبر لجنة المالية جهاز أساسي في البرلمان الفرنسي، حيث أنها جهاز مختص بالمسائل المتعلقة بمالية الدولة منها الميزانية.

تتكون لجنة المالية لكل غرفة من البرلمان من مجموعة من النواب المنتخبين و مجموعة من الموظفين ذوي الكفاءة العالية.

لجنة المالية لها مقررها العام الذي يقوم بإعداد تقرير عام حول مشروع ميزانية الدولة، يلخص أهم ما جاء به مشروع ميزانية الدولة¹⁸⁸.

الفرع الرابع: مناقشة و تصويت البرلمان الفرنسي لمشروع قانون المالية

حدد الدستور و القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، المواعيد و الأجل التي يخضع لها مشروع ميزانية الدولة.

الدستور الفرنسي نص صراحة على أن مشروع ميزانية الدولة يقدم أولاً أمام الجمعية الوطنية، إلا أنه في الواقع العملي نلاحظ أن الوزير المكلف بالميزانية يقوم بعرض مشروع قانون المالية أمام لجنة المالية للجمعية الوطنية و في نفس اليوم يقوم بعرضه أمام لجنة المالي لمجلس الشيوخ¹⁸⁹.

يجب أن تقدم الحكومة إلى مكتب الجمعية الوطنية، مشروع قانون المالية و التقارير و المرفقات التوضيحية قبل أول ثلاثاء من أكتوبر.

للبرلمان أجل 70 يوما من أجل المصادقة على مشروع ميزانية الدولة أي أن آخر أجل هو 15 ديسمبر.

الجمعية الوطنية لها 40 يوم من أجل فحص و مناقشة مشروع ميزانية الدولة ثم التصويت عليه.

2014/07/12 site officiel de l'assemblée nationale www.assemblee-nationale.com ¹⁸⁶

2014/07/13 site officiel du sénat www.senat.fr ¹⁸⁷

Michel de villiers, op, cit, page 647 ¹⁸⁸

المادة 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، المعدل في نوفمبر 2011. ¹⁸⁹

مجلس الشيوخ له 20 يوم من أجل دراسة مشروع قانون المالية و التصويت عليه.

القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 نص على أن في حالة تجاوز الجمعية الوطنية لأجل 40 يوم فإن الحكومة تقوم بتقديم مشروع القانون لمجلس الشيوخ الذي يمنح له أجل 15 يوم لدراسة المشروع¹⁹⁰.

يهدف المشرع من خلال هذه التدابير إلى ضمان استمرار عمل المرافق العامة و جميع مؤسسات الدولة.

في حال تأخر الحكومة في تقديم مشروع قانون المالية حيث يكون من المستحيل البدء في تنفيذه قبل بداية السنة المدنية يمكن للحكومة أن تطلب من البرلمان التصويت على الجزء الأول المتعلق بالإيرادات، تسقيف النفقات و البيانات المتعلقة بالتوازن الاقتصادي¹.

في حال عدم المصادقة على مشروع قانون المالية في الآجال المحددة قانوناً، لرئيس الجمهورية الحق في إصداره في شكل أمر.

مشروع قانون المالية الفرنسي ينقسم إلى جزأين¹⁹¹، الجزء الأول يتعلق بإيرادات

الدولة و سقف النفقات، و بيانات حول توازن ميزانية الدولة، الديون و وضعية الخزينة العمومية، ويجب أن تتم مناقشتها أولاً قبل البداية في مناقشة الجزء الثاني الذي يتعلق بالنفقات و المبالغ المخصصة للمهام، التراخيص الممنوحة لكل وزارة و نفقات أخرى.

تقدم لجنة المالية تقريرها و اقتراحاتها بشأن مشروع ميزانية الدولة إلى الجمعية الوطنية، في نفس الوقت تقوم لجنة المالية بمجلس الشيوخ بإعداد تقريرها و اقتراحاتها، ثم يخضع مشروع ميزانية الدولة لنظام ذهاب إياب بين الغرفتين ليستقر البرلمان على مشروع ميزانية واحد.

تعديل مشروع قانون المالية يخضع لضوابط عديدة، أهمها أن التعديل لا يمكن أن يتضمن تخفيض الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات العمومية، و أن يكون التعديل مرتبط بنص المادة وموضوعها و مضمونها¹⁹².

في حال عدم اتفاق الغرفتين على مشروع ميزانية الدولة واحد فإنه يتم تنصيب لجنة مختلطة متساوية الأعضاء، تقوم هذه اللجنة بدراسة نقاط الاختلاف و تحاول إيجاد حل لها.

¹⁹⁰ article 40 de la loi organique n : 2001-692 relative aux loi de finances

¹⁹¹ Michel Bouvier/Marie-Christine Esclassan/ Jean-pierre Lasale, op.cit, page 405

¹⁹² idem, page 409

في حال إيجاد حل توافقي فإنه يتم المصادقة على مشروع قانون المالية من الغرفتين، أما في حالة عدم الاتفاق فإن الأولوية تمنح للجمعية الوطنية في إبداء رأيها و اعتماد نص المشروع الذي أقرته.

يقوم رئيس الجمهورية الفرنسية بعد ذلك بالتوقيع عليه و إصدار قانون المالية لتتطلق كل الجهات الحكومية في تنفيذه¹⁹³.

المطلب الثالث: مناقشة البرلمان الجزائري لميزانية الدولة و التصويت عليها

البرلمان الجزائري كما أشرنا سابقا يتكون من غرفتين: المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، يقوم بمناقشة مشروع قانون المالية و يصوت عليه بعد ذلك .

الفرع الأول: المسار العادي

بعد إيداع الحكومة لمشروع قانون المالية بواسطة الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، المتضمن لميزانية الدولة على مستوى مكتب الأمين العام للمجلس الشعبي الوطني، يقوم المكتب بتسجيل دراسة مشروع قانون المالية و يقوم بجدولتها في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني، و يتم إعلام النواب به قبل 15 يوم من بداية دورة الخريف و التي تفتتح في الأسبوع الأول من شهر سبتمبر.

يتم تحويل مشروع قانون المالية إلى رئيس لجنة المالية و الميزانية.

يقوم وزير المالية بعرض محتوى مشروع قانون المالية أمام المجلس الشعبي الوطني يعرض فيه الجانب المالي و التدابير التشريعية.

بعد ذلك تعقد جلسات و مقابلات بين لجنة المالية و الميزانية و شخصيات من مختلف الاتجاهات منهم:

- أعضاء الحكومة و يبلغ الطلب إلى رئيس الحكومة.
- مختصين في المجال الاقتصادي.
- مختصين و ذوي الخبرة في المجال المالي و القانوني
- كل مختص يمكن أن ينير دربها.

تعد اللجنة تقريراً بشأن مشروع قانون المالية توضح فيه المعطيات الأساسية الخاصة بتحليل الوضع الاقتصادي و المالي للدولة، توضح التعديلات المراد إدخالها على المشروع.

¹⁹³ _ المادة 47 من دستور فرنسا لسنة 1958، المعدل في 2011.

يتم توزيع التقرير الذي أعدته لجنة المالية و الميزانية على النواب.

يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بإصدار مذكرة تتضمن الاجراءات التنظيمية التي ستتم من خلالها مناقشة مشروع قانون المالية و الجدول الزمني للمناقشة و الجلسات العامة التي تكون علنية.

يقوم مقرر لجنة المالية و الميزانية بقراءة التقرير التمهيدي أمام المجلس الشعبي

الوطني، يتضمن التقرير ملاحظات اللجنة و النقاط التي ينبغي تفسيرها و التعديلات المراد إدخالها على مشروع قانون المالية و توصياتها.

و يتم فتح باب المناقشة العامة أمام النواب.

يقوم النواب بدراسة مشروع قانون المالية، من خلال إبداء آرائهم فيه و طرح مجموعة من الاسئلة الشفوية و الكتابية من أجل تفسير و توضيح بعض الجوانب في مشروع قانون المالية، كما يقومون بتقديم اقتراحاتهم بشأن التعديلات التي يرونها ضرورية.

يقوم رؤساء المجموعات البرلمانية بتقديم تدخلاتهم.

يتم الاستماع إلى رد السيد وزير المالية بالرد على انشغالات النواب و استفساراتهم بشأن مشروع قانون المالية.

بعد ذلك يقوم مقرر لجنة المالية و الميزانية بتقديم التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية و يذكر فيه ملخص عن المناقشة التي تمت بشأن مشروع قانون المالية و يذكر عدد التعديلات المقترحة، يبين التعديلات الغير مقبولة و يسبب ذلك، كما يذكر التعديلات المقبولة و يذكر التسبيب المعتمد، بعد ذلك يذكر توصيات اللجنة بشأن مشروع قانون المالية.

يقوم مقرر اللجنة بالإشارة إلى ميزانية المجلس الشعبي الوطني و يبين تاريخ عقد الاجتماع المخصص لدراستها.

يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بعد ذلك من التحقق من توفر النصاب القانوني للتصويت على مشروع قانون المالية.

يشرع نواب المجلس الشعبي الوطني في التصويت على التعديلات المقترحة من النواب و المقبولة مادة بمادة.

بعد ذلك يتم التصويت على اقتراحات لجنة المالية و الميزانية فيما يخص المواد الجديدة جملة واحدة.

يليه التصويت على المواد التي تم تعديلها جملة واحدة أيضا.

بعد ذلك يقوم مقرر لجنة المالية و الميزانية بعرض باقي المواد الغير معدلة التي يتضمنها مشروع قانون المالية للتصويت جملة واحدة¹⁹⁴.

في الأخير يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بعرض النص للتصويت عليه بكامله.

يقوم كل من وزير المالية و رئيس لجنة المالية و الميزانية و رئيس المجلس الشعبي الوطني بإلقاء كلمة حول مشروع قانون المالية المصوت عليه¹⁹⁵.

هذه هي المراحل التي يمر بها مشروع قانون المالية المتضمن ميزانية الدولة أمام المجلس الشعبي الوطني.

بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية يتم تقديمه إلى مجلس الأمة للتصويت عليه.

يقوم السيد وزير المالية بتقديم عرض حول محتوى مشروع قانون المالية أمام أعضاء مجلس الأمة يبين فيه أهم ما جاء به مشروع قانون المالية.

تحال الكلمة بعد ذلك إلى السيد مقرر لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية لقراءة التقرير التمهيدي حول مشروع قانون المالية، الذي يقوم بعرضه.

يتضمن التقرير التمهيدي مجموعة من الملاحظات و الأسئلة و الاستفسارات.

يتم فتح النقاش العام لأعضاء المجلس بشأن مشروع قانون المالية.

يتم تقديم تدخلاتهم إما شفويا أو كتابيا.

بعد تدخل أعضاء مجلس الأمة يقوم رئيس المجلس بإعطاء الكلمة لرؤساء المجموعات البرلمانية لسماع مواقفهم من مشروع قانون المالية و المتضمن لميزانية الدولة.

يقوم وزير المالية بتقديم التوضيحات المطلوبة حول مختلف النقاط التي تمت إثارتها خلال المناقشة العامة.

يليه بعد ذلك تقديم التقرير التكميلي حول مشروع قانون المالية من قبل مقرر اللجنة الاقتصادية و المالية، الذي يضم مجموعة من التوصيات.

¹⁹⁴ المادة 70 من القانون 84-17، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

¹⁹⁵ هذه المراحل تم استخلاصها من الجريدة الرسمية للمناقشات للمجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السابعة، الدورة العادية الثانية، السنة الأولى، رقم 14، 29 أكتوبر 2012.

رئيس مجلس الأمة، يقوم بعد ذلك بالتحقق من وجود النصاب القانوني للتصويت على مشروع قانون المالية.

يقرر مكتب مجلس الأمة على إثر المناقشات إما التصويت على مشروع ميزانية الدولة على النص بكامله أو الشروع في المناقشة مادة بمادة، غالبا ما يتم اعتماد الطريقة الأولى و المتعلقة بالتصديق على النص بكامله.

يتم التصويت على مشروع قانون المالية، وبهذا يكون مجلس الأمة قد صادق على مشروع قانون المالية، تعطى الكلمة للسيد وزير المالية كآخر إجراء.

بعد كل هذه الإجراءات و المراحل التي تتعلق بالمصادقة على مشروع قانون المالية من قبل البرلمان بغرفتيه¹⁹⁶، يتم تقديمه إلى السيد رئيس الجمهورية للإمضاء عليه ثم إصداره، حيث أن هناك عرف دستوري تواتر عليه مختلف رؤساء الجمهورية الجزائرية منذ الاستقلال من أجل إصداره و نشره بعد ذلك في الجريدة الرسمية.

الفرع الثاني: في حال وجود خلاف بين الغرفتين¹⁹⁷

بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني و تقديمه للنص المصوت عليه لمجلس الأمة يمكن أن يحدث خلاف بين الغرفتين يتعلق بنص مشروع قانون المالية، في هذا الحال يتم اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، منح القانون العضوي 99-02 أجل ثمانية أيام للجنة للبت في شأنه.

اللجنة المتساوية الأعضاء تتألف من عشرين عضو، عشر ممثلين عن كل غرفة.

أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء عن المجلس الشعبي الوطني تتكون من خمس أعضاء من لجنة المالية و الميزانية من بينهم رئيس اللجنة و الخمسة الباقون من نواب المجلس الشعبي الوطني، و يتم تعيين خمسة أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب.

يتم تعيين أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني.

أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء عن مجلس الأمة يتم تحديد أعضائها بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقا للتمثيل النسبي مع احترام مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة الاقتصادية و المالية والتي يجب أن لا يقل عدد أعضائها عن خمسة.

¹⁹⁶ تم ضبط هذه المراحل من خلال الجريدة الرسمية للمناقشات للمجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السابعة، الدورة العادية الثانية، السنة الأولى، رقم 14، 29 أكتوبر 2012.

¹⁹⁷ أنظر المواد 87 إلى 97 من القانون العضوي 99-02، المؤرخ في 8 مارس 1999.

يتم إعداد قائمة اللجنة المتساوية الأعضاء من قبل مكتب مجلس الأمة، ثم يقوم بعرضها على مجلس الأمة للموافقة.

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بالتناوب إما في المجلس الشعبي الوطني و إما في مجلس الأمة.

يوفر كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة كل الوسائل الضرورية لحسن سير أشغال اللجنة.

تقوم اللجنة بعقد اجتماعها الأول بدعوة من أكبر أعضائها سنا، خلال هذا الاجتماع تقوم اللجنة بانتخاب رئيس لها و نائب و مقررين اثنين، ويجب مراعاة أن يكون الرئيس من الغرفة التي تجتمع فيها اللجنة و أن يكون نائبه من الغرفة الأخرى، و أن يمثل كل من المقررين غرفته.

تقوم اللجنة بدراسة الأحكام محل الخلاف⁵، و في إطار ممارسة مهامها يمكن للجنة أن تستمع لأي عضو من البرلمان أو شخص ترى أنه مفيد لها⁶.

يمكن لوزير المالية حضور أشغالها.

تقدم اللجنة تقريرها يتضمن نصا حول الحكم محل الخلاف و يبلغ إلى رئيس الغرفة المنعقدة فيها اللجنة الذي يقوم بتبليغه إلى الوزير الأول.

يقدم الاقتراح الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء بعد قبوله من الحكومة، للمصادقة أمام المجلس الشعبي الوطني أولا ثم مجلس الأمة الذي يصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه.

في حال مصادقة المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على الأحكام محل الخلاف فإن مشروع قانون المالية يستكمل مساره للتنفيذ، أما في حال استمرار الخلاف بينهما فإن الأجل الممنوح لدراسة مشروع قانون المالية سينقضي مما سيؤدي برئيس الجمهورية لإصدار مشروع الحكومة بأمر¹⁹⁸.

¹⁹⁸ _ المادة 120 الفقرة 5 من دستور 1996، المعدل في 2008.

الفرع الثالث: التعديلات التي يجريها النواب على مشروع قانون المالية

التعديل حق دستوري، مقدس، أساسي و جوهري يمارسه البرلمان، حيث يقوم البرلمان بدراسة النص المعروض أمامه ويقوم باقتراح التعديل الذي يراه مناسباً¹⁹⁹.

باعتبار أن السلطة التشريعية هي التي تصادق على مشروع ميزانية الدولة، فهذا يمنحها الحق في أن تبدي ملاحظاتها و أن تطلب التعديلات التي تراها مناسبة و ضرورية، و في حال غياب هذا الحق تصبح مناقشة مشروع ميزانية الدولة و المصادقة عليها أمراً غير ذي معنى²⁰⁰.

تخضع عملية التعديل إلى جملة من القيود و الضوابط حددها الدستور و القانون العضوي 99-02 و القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، نوردتها كما يلي:

- لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها²⁰¹.
- يجب أن يكون التعديل معللاً و بإيجاز و أن يخص مادة من مواد النص المودع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن مادة إضافية.
- يشترط عدد 10 نواب للتعديل.
- يوقع تعديل النواب من قبل جميع أصحابه و يودع في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة لمشروع قانون المالية.
- يمكن للجنة المالية و الميزانية أن تقدم التعديلات التي تراها ضرورية في أي وقت، قبل التصويت على المادة التي يتعلق بها التعديل.

يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بتقدير مدى قبول التعديل شكلاً، و يعلل رأيه، بعد ذلك تحال التعديلات المقبولة إلى لجنة المالية و الميزانية، يتم تبليغ الحكومة بالتعديل، كما يوزع على جميع نواب المجلس الشعبي الوطني.

¹⁹⁹ Pierre avril/jean gicquel, op, cit, 197

²⁰⁰ لعمارة جمال، المرجع السابق، صفحة 140.

²⁰¹ المادة 121 من دستور 1996، المعدل 2008.

تقوم لجنة المالية و الميزانية بدراسته، تدون بعد ذلك استنتاجاتها في التقرير التكميلي الذي يتم عرضه خلال المناقشة العامة قبل التصويت.

التقرير التكميلي بشأن التعديلات المطلوبة على مشروع ميزانية الدولة يتضمن جملة من الأسس و الاعتبارات التي تبني عليها اللجنة قبولها للتعديل من عدمها.

في حال قبول التعديل و مروره بكل هذه المراحل يتم تقديمه للمصادقة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني.

في حال ما إذا كان الاقتراح من نواب الأقلية الحزبية أي المعارضة فإن احتمال المصادقة عليه من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني ضئيلة جدا أو تكاد أن تكون منعدمة، بينما إذا كان التعديل من نواب الأغلبية الحزبية فإن اعتماده يكاد أن يكون محقق.

مجلس الأمة ليس الحق في المبادرة بتعديل مشروع قانون المالية، لغياب السند القانوني الذي يمكنه من ذلك سواء في القانون العضوي 99-02، أو قانونه الداخلي، يؤكد هذا الاتجاه كل من الأستاذ مسعود شيهوب، الأستاذ كايس شريف، الأستاذ بوزيد

لز هاري و الأستاذ السعيد مقدم²⁰².

يتضح أن حق التعديل يكتسي أهمية بالغة، حيث أن المبادرة البرلمانية في التشريع تكاد تكون منعدمة، فمن خلال ممارسة حق التعديل يقوم البرلمان بممارسة دوره التشريعي²⁰³.

المشرع الفرنسي في هذا المجال له نظراته الخاصة، حيث أن القانون الفرنسي يمنح للنواب بصفة فردية حق التعديل على خلاف المشرع الجزائري الذي يشترط 10 نواب.

المشرع الفرنسي يمنح كل من مجلس الشيوخ و الجمعية الوطنية ممارسة حق التعديل بينما المشرع الجزائري خصها بالمجلس الشعبي الوطني.

يشترط المشرع الفرنسي في التعديل أن يكون مرتبطا بنص المادة المراد تعديلها.

كما أن المشرع الفرنسي لا يقبل أي اقتراح قانون أو تعديل من طرف النواب نتيجة تخفيض الموارد العمومية، أو إنشاء أو الزيادة في النفقات العمومية.

²⁰² عقيلة خرباشي، المرجع السابق، صفحة 35.

²⁰³ Pierre avril/jean gicquel, op, cit,200

المبحث الرابع: البرلمان يمارس دور رقابي على ميزانية الدولة

البرلمان تعبير للديمقراطية، يمثل الشعب بمختلف أطيافه، يقوم بمراقبة الحكومة و يساهم في ترشيد ممارسة الحكم²⁰⁴.

يمارس البرلمان وفقا لمختلف دساتير العالم دور رقابي على ميزانية الدولة، فهي الأساس التاريخي لوجود هذه البرلمانات.

الرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة هي رقابة سياسية، تمارس في الدول الديمقراطية، يتأكد من خلالها البرلمان من مدى احترام السلطة التنفيذية و تقيدها بما قرره من خلال اعتماد ميزانية الدولة و في إطار الترخيص الممنوح لها²⁰⁵.

خلال هذا المبحث سنحاول أن نبين دور البرلمان في مجال مراقبة ميزانية الدولة و واقعها و المراحل التي تتم فيها، من أجل ذلك سنتناول الرقابة البرلمانية أثناء إعداد ميزانية الدولة في مطلب أول ثم الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ ميزانية الدولة في مطلب ثان و الرقابة البرلمانية اللاحقة على ميزانية الدولة من خلال قانون تسوية الميزانية.

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية أثناء إعداد ميزانية الدولة.

تم التطرق لمختلف المراحل التي تمر بها ميزانية الدولة، حيث أنه يتم تحضيرها و إعدادها من قبل السلطة التنفيذية، بعد ذلك تقوم السلطة التشريعية أي البرلمان بدراسة مشروع ميزانية الدولة و مناقشتها و أخيرا المصادقة عليها، فالبرلمان يمنح الترخيص للحكومة من أجل تحصيل الإيرادات و القيام بالنفقات التي رسمت بموجب ميزانية الدولة.

خلال هذه المرحلة يقوم البرلمان بممارسة دوره الرقابي من خلال:

²⁰⁴ Mohamed moindze, le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, 2011, page 3

²⁰⁵ Mohamed moindze, le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, 2011, page 3

الفرع الأول: دراسة مشروع قانون المالية

مشروع قانون المالية يضم مجموعة من الوثائق، منها مشروع ميزانية الدولة و مجموعة من الوثائق الأخرى و التي هي عبارة عن تقارير تفسيرية عن مضمون مشروع ميزانية الدولة.

يتم تقديم مشروع قانون المالية المتضمن ميزانية الدولة إلى البرلمان، قبل انطلاق الدورة التشريعية المخصصة لدراسته، حيث أن هذا الإجراء يتيح للبرلمان فرصة من أجل دراسة مشروع ميزانية الدولة و الوثائق المرافقة لها.

أ- في الولايات المتحدة الأمريكية

تقوم الإدارة بتقديم مجموعة من التقارير، تمتاز بدقة كبيرة، تبرر فيها مشاريع ميزانياتها، تتضمن مجموعة من البيانات حول برامج السنة الماضية و برامج السنة المقبلة، تكتسي هذه الوثائق أهمية بالغة للكونغرس إذ أنها تمكنه من معرفة المركز المالي لمختلف أجهزة الدولة بصورة دقيقة و بالتالي تمكنه من ممارسة دوره الرقابي بصورة فعلية و فعالة.

مشروع الميزانية التي تعدها الحكومة الأمريكية يتم تسليمها للكونغرس في بداية شهر فيفري و و تستغرق مدة دراسته لغاية شهري مارس و أبريل²⁰⁶.

ب- في فرنسا:

المشروع الفرنسي أورد في القانون العضوي المتعلق بالقوانين العضوية لسنة 2001 ضرورة إرفاق مشروع قانون المالية بمجموعة من التقارير تتعلق بالوضع المالي للدولة، الآفاق الاقتصادية و الاجتماعية و المالية للأمة.

حددها كالتالي²⁰⁷:

- ملحق يتعلق بتعداد الضرائب و وتقييمها.
- ملحق يتعلق بأثر التغييرات في ميزانية الدولة على الإيرادات و النفقات.
- ملحق يتعلق بالإيرادات و النفقات، ميزانية التسيير و الاستثمار.
- ملحق تفسيري للإيرادات المستقبلية و النفقات الجبائية.
- ملحق يتعلق بدراسة أثر النجاعة في الإنفاق على ميزانية الدولة.

²⁰⁶ jon r. blondal/dirk-jan kraan/michaelruffner, op, cit, page 33

²⁰⁷ Articles 50 et 51 de la loi organique n : 2001-692 relative aux loi de finances.

ملحق يتعلق بالحسابات الخاصة و الميزانيات الملحقة، يبين مضمونها و وضعها المالي. كل هذه الملاحق تهدف إلى تمكين البرلمان من ممارسة دوره الرقابي من خلال إلمامه بالمعلومة و المعطيات الدقيقة، و يتم تقديم هذه الوثائق قبل الشروع في مناقشة مشروع قانون المالية.

ج- في الجزائر

القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية حدد التقارير التي ينبغي للحكومة أن ترفقها بمشروع قانون المالية وهي²⁰⁸:

- تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي و المالي و النتائج المحصل عليها و آفاق المستقبل.
- ملحق تفسيري بخصوص التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب، لاسيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة، و بصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.
- ملحق تفسيري يتضمن توزيع نفقات تسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل و المرفوعة عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.
- ملحق تفسيري يتضمن توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي، حسب كل قطاع.
- ملحق تفسيري يتضمن رخص تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع.
- ملحق تفسيري يتضمن قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين فيها مبلغ الإيرادات و النفقات و المكشوفات المقررة لهذه الحسابات.
- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

كل هذه الوثائق مهمة من أجل تمكين البرلمان من تكوين فكرة واضحة على ميزانية الدولة، و يجدر على الحكومة عند إعدادها لهذه التقارير و الملاحق الالتزام بالصدق و حقيقة الأرقام باعتبار أن الحكومة هي مصدر المعلومات التي يتحصل عليها البرلمان، و التي من خلالها يقوم بمراقبة الحكومة فيما يتعلق بميزانية الدولة.

هذه التقارير يعتمد عليها البرلمان في إعداد أسئلتهم الموجهة للحكومة عند مباشرة مرحلة المناقشة العامة.

²⁰⁸ _ المادة 67 من القانون 17-84، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

تقوم اللجان المتخصصة للبرلمان بدراسة مشروع قانون المالية، و إبداء رأيها فيه، كما تقوم بإعداد التقارير.

الفرع الثاني: اللجان البرلمانية

مشروع ميزانية الدولة في العصر الحديث أصبح جد معقد، يتضمن تفاصيل دقيقة و معطيات تقنية يصعب على المواطن البسيط فهمها، فهي أصبحت من اختصاص الخبراء و الفنيين في مجال المالية العامة و القانون الدستوري مما أوجب وجود جهاز على مستوى البرلمان يمكن النواب من الإحاطة بمضمونه و تفسير محتواه و هذا ما تجسد من خلال اللجوء إلى اللجان المتخصصة التي يتم تشكيلها من النواب التي من المفروض أن تتوفر فيهم الكفاءة بالإضافة إلى ضمها مجموعة من الخبراء و الأساتذة و الموظفين الدائمين ذوي التكوين العالي و الخبرة الكبيرة.

أ- في الولايات المتحدة الأمريكية:

تقوم لجان الكونغرس بدور أساسي في دراسة مشروع الميزانية الذي قدمه الرئيس الأمريكي.

لجنة الميزانية في غرفة الممثلين منحها الدستور مجموعة من المهام:

- المساهمة في إعداد التقرير، الفصل الثالث و الخامس، الذي نص عليه قانون الكونغرس للميزانية.
- القيام بالدراسات و إعداد التقارير و اقتراح القوانين في مجال ميزانية الدولة.
- القيام بالدراسات و إعداد تقارير تقييميه بشأن الضرائب، و المساهمة في توحيد المنظومة الضريبية للولايات المتحدة الأمريكية.

أما لجنة الميزانية في غرفة الشيوخ فحدد لها المشرع صلاحياتها كما يلي:

- يجب إعلام اللجنة بأي قانون أو قرار يتعلق بميزانية الدولة.
- القيام بالدراسات و إعداد التقارير و اقتراح القوانين في مجال ميزانية الدولة و الآثار المترتبة على تنفيذ ميزانية الدولة²⁰⁹.

هذه بعض الاختصاصات التي حددها المشرع الأمريكي للجنة الميزانية للكونغرس الأمريكي.

209 compilation of laws and rules relating to the congressional budget process, committee on the budget u, shose of representatives, august 2012, page 8-9

من خلال هذه اللجان يتمتع الكونغرس بوسيلة مهمة من أجل ممارسة رقابة فعالة على ميزانية الدولة.

ب- في فرنسا:

البرلمان بغرفتيه الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ، يضم لجنتين لهم الدور المباشر في تحضير ميزانية الدولة.

لجنة المالية و الاقتصاد و الرقابة على ميزانية الدولة بالنسبة للجمعية الوطنية، و لجنة المالية بالنسبة لمجلس الشيوخ.

تقوم الحكومة بإشراك البرلمان في إعداد ميزانية الدولة و هذا من خلال نقاش التوجه الميزانياتي، بعد ذلك و بعد إيداع الحكومة لمشروع قانون المالية أمام الجمعية الوطنية تقوم اللجان المتخصصة بالميزانية بدراسة مشروع قانون المالية و تعد في ذلك تقريرها و التعديلات و الاقتراحات التي تراها ملائمة.

اللجان المتخصصة في البرلمان الفرنسي تضم مجموعة من النواب المحنكين و طاقم من الخبراء يمكنها من أداء دورها بصورة فعلية.

المشرع الفرنسي منح للجان المختصة مجموعة من الصلاحيات، منها سماع أي شخص يمكنها من ممارسة دورها بصورة أحسن، سواء عضو في الحكومة أو من المختصين²¹⁰.

تخصص اللجان يعتبر ضمانا لممارسة رقابة برلمانية فعالة على ميزانية الدولة.

ج- في الجزائر:

البرلمان الجزائري يضم مجموعة من اللجان المتخصصة حسب موضوع القانون الذي تتم مناقشته، من ضمن هذه اللجان نجد لجنة المالية و الميزانية للمجلس الشعبي الوطني²¹¹، ولجنة الشؤون الاقتصادية و المالية لمجلس الأمة²¹².

تقوم هذه اللجنتين بدراسة مشروع قانون المالية و تبدي رأيها فيه.

لجنة المالية و الميزانية يمكن أن تبدي اقتراحات التعديل التي تراها ضرورية²¹³ بينما لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية فهي تبدي توصيات فقط²¹⁴.

210 michel bouvier/marie-christineesclassan/jean-pierrelassale, op, cit, page 573

211 المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

212 المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

213 المادة 61 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

214 المادة 64 من القانون الداخلي لمجلس الأمة.

من خلال التقرير الذي تعدّه اللجنتين، فإن البرلمان يبدي قراءته الخاصة لمشروع قانون المالية مما يمكنه من ممارسة دور رقابي ذي أهمية و يلتفت انتباه الحكومة لما قد يشوبه من نقائص.

الفرع الثالث: المناقشة العامة

أ- في الولايات المتحدة الأمريكية:

الكونغرس الأمريكي بغرفتيه هو صاحب السلطة الفعلية على ميزانية الدولة، فهو الذي يمنح الترخيص في إنشاء الضرائب و تحصيلها، لذلك نجد أن مناقشة الكونغرس الأمريكي تتعدى مجرد دراسة مشروع ميزانية الدولة المقدمة من الرئيس الأمريكي إلى إمكانية وضع ميزانية تكاد تكون مختلفة عن الميزانية الأولية²¹⁵.

الكونغرس الأمريكي يتمتع بجملة من مواد الدستور و القوانين التي جعلته مركز ثقل العمليات التي تمر بها ميزانية الدولة.

ب- في فرنسا:

مناقشة ميزانية الدولة من أهم المواعيد في الأجندة البرلمانية الفرنسية باعتبار أن مشروع قانون المالية يتعلق بإيرادات الدولة و نفقاتها.

يقوم البرلمان الفرنسي بغرفتيه بمناقشة عامة حول مشروع قانون المالية، يدخل التعديلات التي يراها مناسبة.

أصبح البرلمان الفرنسي يشرع من خلال التعديلات، إذ أن اقتراحات القوانين تكاد تكون منعدمة²¹⁶.

من خلال هذه الملاحظة نجد أن البرلمان يمارس دوره الرقابي على ميزانية الدولة من خلال التعديلات التي يجريها على ميزانية الدولة و مدة المناقشات التي يمكن أن تستغرق ساعات طويلة يتم فيها طرح الأسئلة الشفوية و الكتابية.

ج- في الجزائر:

المناقشة العامة لمشروع قانون المالية تتم من خلال الأسئلة الشفوية و الكتابية لنواب البرلمان، يقوم ممثل الحكومة السيد وزير المالية بالرد على الأسئلة المطروحة²¹⁷.

²¹⁵ jon r. blondal/dirk-jan kraan/michaelruffner, op, cit, page 34.

²¹⁶ raymond muzellec, op cit, 348.

²¹⁷ المادة 33 من القانون العضوي 99-02، المؤرخ في 08 مارس 1999.

من خلال المناقشة العامة يقوم البرلمان بلفت انتباه الرأي العام و الحكومة للنقاط التي يراها مهمة.

تقييد البرلمان بفواصل زمني، حدده الدستور بـ: 75 يوم، يجعل البرلمان أكثر حرصا على ممارسة دوره الرقابي في الآجال و هذا بالنظر إلى المسؤولية التي منحها الشعب لممثليه. يقوم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على مقترحات التعديل، مادة مادة، وهي التجسيد الفعلي للرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة، ثم باقي المواد أيضا مادة مادة، ثم يقوم بالتصويت على مضمون قانون المالية جملة واحدة.

أما مجلس الأمة فجرى العرف أن يتم التصويت جملة واحدة على مشروع قانون المالية²¹⁸.

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ ميزانية الدولة

الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الميزانية، تقوم بها غالبا اللجان المالية المكلفة بالميزانية في البرلمان، فلها أن تطلب البيانات و الوثائق اللازمة عن سير تنفيذ ميزانية الدولة من قبل الحكومة.

تقوم هذه اللجان بدراسة التقارير و الوثائق المقدم لها من أجل إعداد تقريرها الخاص بها و تقوم بتقديمه إلى البرلمان إما كوسيلة لإعلام النواب بالوضع المالي للدولة أو فتح مناقشات بشأن الاختلال الذي قد يشوب عملية تنفيذ الميزانية.

يقوم البرلمان بمراقبة معاصرة لتنفيذ الميزانية عند مناقشته للاعتمادات الإضافية التي تطلبها الحكومة، أو طلبات التحويل من باب لآخر، هنا يقوم البرلمان بطلب مدى تقدم تنفيذ الميزانية و ما هي المشاريع التي تم تنفيذها²¹⁹.

البرلمان كان يمارس رقابة توصف بالضعف في هذه المرحلة، بالرغم من توفره على آليات لا يستهان بها في هذا المجال من أجل مراقبة تنفيذ الميزانية خطوة بخطوة²²⁰.

الفرع الأول: في فرنسا

القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001، قام بتدعيم صلاحيات البرلمان في المراقبة المعاصرة لتنفيذ ميزانية الدولة، و التي كانت تتمتع بها لجان المالية

²¹⁸ _ الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية السادسة، السنة الأولى، الدورة الخريفية 2013، العدد 06، صفحة

²⁸

²¹⁹ Michel bouvier/Marie-Christine esclassan/Jean-Pierre lassale, op, cit , page 572

²²⁰ _ idem, page 573

بغرفتيه، من خلال قانون عضوي يسموا على القوانين العادية التي كانت تتضمن هاته الصلاحيات²²¹.

القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001، منح للجنة المالية بالجمعية الوطنية صلاحية إنشاء مأمورية بمهمة الرقابة و التقييم و mission d'évaluation et de contrôle، تضم مجموعة من النواب ذوي الكفاءة في المجال المالي و القانوني.

المأمورية بمهمة للرقابة و التقييم تم إنشاؤها بعد التقرير الذي قام به النائب السابق و الوزير الحالي لوزارة الخارجية لورون فابوس حول فعالية النفقات العمومية و الرقابة البرلمانية، حيث أدى هذا التقرير إلى توسيع صلاحيات البرلمان الرقابية من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية²²².

تقوم المأمورية بمهمة التقييم و الرقابة بإعداد تقاريرها حول مدى تنفيذ المشاريع التي تضمنها قانون المالية المصادق عليه، حيث تختار أربع مهام من قانون المالية للتحقيق فيه، من حيث مدى تنفيذ الأهداف المسطرة، نسبة استهلاك الاعتمادات الموجهة له.

يمكن للمأمورية بمهمة الرقابة و التقييم الاستعانة بالخبراء و المختصين في مجال المهمة التي ينوون دراستها.

تتمتع لجان المالية للبرلمان الفرنسي بصلاحيات عديدة فيما يتعلق بمراقبة ميزانية الدولة أثناء التنفيذ، حيث أن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 منح لها اختصاصات موسعة فيما يتعلق بالمالية العمومية، حيث أن لهذه اللجان ممثلة في رئيسها أو مقرر عام أو مقرر خاص، أن يراقب في عين المكان و بالاستعانة بأي وثيقة تمكنه من مراقبة استعمال الاعتمادات الممنوحة، كما يمكنه اللجوء إلى استجواب أي شخص يمكنه من ممارسة دوره الرقابي.

الإدارة مجبرة على تقديم أي وثيقة أو تقرير يتعلق بالموضوع الذي تحقق فيه لجنتي المالية، باستثناء الوثائق التي تتعلق بأمن الدولة و أسرارها²²³.

من أجل ضمان تعاون الإدارة و تسهيل مهام لجنتي المالية، نص القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001، على أن الإدارة مجبرة على تقديم الوثائق و

Michel bouvier/Marie-Christine esclassan/Jean-Pierre lassale, op, cit , page 572 ²²¹

idem, page 573 ²²²

idem, page 574 ²²³

المعلومات المطلوبة منها في أجل معقول تحت طائلة لجوء اللجنة المعنية إلى العدالة من خلال القسم أو الغرفة الاستعجالية من أجل تمكين اللجنة من الوثائق المطلوبة²²⁴.

يمكن لرئيس لجنة المالية أو مقررها العام الاستعانة بمجلس المحاسبة وحدد القانون العضوي أجل ثمانية شهور لمجلس المحاسبة من أجل إعداد الدراسة المطلوبة.

كما يمكن لرئيس لجنة المالية التقدم مباشرة لرئيس مجلس المحاسبة للحصول على معلومات تخص التحقيق الذي تجريه اللجنة.

لجنة المالية لمجلس الشيوخ الفرنسي تقوم بدور فعال في مجال مراقبة الميزانية أثناء تنفيذها، حيث قامت بإصدار دليل الممارسات الحسنة في مجال الرقابة على ميزانية الدولة.

لجنة المالية لمجلس الشيوخ الفرنسي قامت بإعداد تقرير تبرز فيه نجاعة هذه الآليات الرقابية، و مدى تعاون الإدارة و مجلس المحاسبة في مساعدتها من أجل تحقيق مهامها

ونجاحها في تكريس رقابة حقيقية على ميزانية الدولة أثناء تنفيذها.

القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001، أحدث إجراء جديد، منح من خلاله لجنة المالية صلاحيات تتعلق بالتعديلات التي تجريها الحكومة على الاعتمادات الجاري تنفيذها، حيث أن هذه التعديلات كانت من اختصاص الحكومة لا تخضع لرقابة البرلمان.

حدد القانون العضوي الحالات التي يجب على الحكومة استشارة أو تبليغ لجنة المالية.

على وزير المالية أن يعلم لجنتي المالية للبرلمان أسباب تجاوز الاعتمادات

التقديرية، و عليه أن يبلغهم بتقديرات تطور هذه الاعتمادات لغاية نهاية السنة.

تحويل الاعتمادات أو نقلها تتم من خلال مرسوم، يتم تبليغ لجنتي المالية به²²⁵.

مراسيم التسبيق التي تتخذ في حالات الاستعجال تبلغ إلى لجنتي المالية للبرلمان.

مراسيم الإلغاء تبلغ أيضا للجنة المالية²²⁶.

article 59 de la loi organique n : 2001-692 relative aux loi de finances ²²⁴
Michel bouvier/Marie-Christine esclassan/Jean-Pierre lassale, op, cit , page ²²⁵

576.

Idem , page 577 ²²⁶

حق لجنتي المالية في الإعلام من قبل الحكومة بشأن التعديلات التي تجريها يعتبر وسيلة جد مهمة لمراقبتها أثناء تنفيذ ميزانية الدولة، كما أنها تساهم في الرقابة اللاحقة على ميزانية الدولة.

من خلال ما سبق يتضح لنا أن المشرع الفرنسي منح البرلمان من خلال لجنتي المالية الوسائل الضرورية و الكفيلة لممارسة دوره الأساسي و المتمثل في الرقابة، حيث أن هذه الوسائل أحدثت نوع من التوازن في الصلاحيات، فالحكومة تكاد تتفرد بعملية إعداد ميزانية الدولة إلا أنه في المقابل البرلمان يمارس بواسطة آليات قانونية حقيقية دور رقابي ملموس من خلال التقارير و الدراسات التي يعدها بشأن رقابته على الميزانية قيد التنفيذ.

الفرع الثاني: في الجزائر

من خلال استقراء النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و النظام الداخلي لمجلس الأمة و كذلك القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، تبين لنا أن المشرع الجزائري لم يمنح الوسائل القانونية الكفيلة للجنة المالية بالبرلمان من أجل ممارسة دور رقابي معاصر لتنفيذ ميزانية الدولة، حيث أن النصوص جاءت على وجه العموم، حيث حدد القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني اختصاصات لجنة المالية و الميزانية كما يلي: تختص لجنة المالية و الميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية²²⁷.

أما القانون الداخلي لمجلس الأمة فإنه نص على أن تختص لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية... بالمسائل المتعلقة بالميزانية²²⁸.

يلاحظ أن القانون استعمل مصطلح " المسائل "، و هو مصطلح واسع لا يحدد صلاحيات اللجنتين بصورة دقيقة.

كما أن المشرع اشترط أن يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بعرض جميع المشاريع و اقتراحات القوانين التي تدخل في إطار اختصاصات اللجنة²²⁹، أي أن اللجان يجب أن يقدم إليها مشروع القانون و إلا فإنها لن تستطيع دراسته.

²²⁷ المادة 23 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

²²⁸ المادة 21 من القانون الداخلي لمجلس الأمة.

²²⁹ المادة 38 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

و بالرجوع أيضا لأشغال لجنة المالية و الميزانية نلاحظ أن نشاطاتها تكاد تقتصر على سماع ممثلي الحكومة حول مشروع قانون المالية و إعداد الأيام الدراسية، أما فيما يتعلق بالجانب الرقابي فإن المجلس الشعبي الوطني مغيب و غائب²³⁰.

كما يمكن تفسير انعدام رقابة المجلس الشعبي الوطني على ميزانية الدولة أثناء التنفيذ لوجود الأغلبية البرلمانية الموالية للحكومة و انعدام معارضة قوية أو حتى فعلية.

بالإضافة أن التكوين الذي يتمتع به نواب المجلس الشعبي الوطني في مجال ميزانية الدولة غير كافي لتمكينهم من ممارسة دور مهما كان على مراقبة ميزانية الدولة أثناء تنفيذها.

بالرجوع إلى نشاطات اللجنة الاقتصادية و المالية و جدنا أنها تقوم بمهام استطلاعية، من ضمن المهام الاستطلاعية التي قامت بها اللجنة:

- مهمة استطلاعية حول تنفيذ برنامج الإنعاش الاقتصادي و معاينة بعض المشاريع الاقتصادية و مدى الانجاز الذي تم في هذا الإطار، بتاريخ 5 و 6 أكتوبر 2004، بولاية تيارت.
- مهمة استطلاعية ميدانية تتعلق بمدى تطبيق برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، بتاريخ 2 و 3 ماي 2004 بولاية الوادي.
- مهمة استطلاعية تتعلق بمعاينة مدى تنفيذ السياسات و القوانين التي صادق عليها البرلمان، بتاريخ 8 و 9 أفريل 2003.
- مهمة استطلاعية تتعلق بملامسة الحقائق على أرض الواقع، بتاريخ 5 و 6 ماي 2003 بولاية المدية²³¹.

تم البحث في القانون الداخلي لمجلس الأمة و القانون العضوي 99-02، من أجل تحديد طبيعة هذه المهام الاستطلاعية و ما هو السند القانوني الذي تعتمد عليه ولكن من دون جدوى.

يمكن اعتبار هذه المهام الاستطلاعية شكل من أشكال الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الميزانية، حيث أنه من خلالها يمكن لأعضاء مجلس الأمة طرح أسئلة شفوية أو كتابية بخصوص المعايينات التي قاموا بها.

رقابة البرلمان أثناء تنفيذ الميزانية الغاية منه هو التحقق من مدى التزام الحكومة بمضمون الترخيص الذي منح لها.

²³⁰ بتاريخ 2014/06/25 www.apn.dz/ar/plus-ar/travaux-commission-permanentes-ar
²³¹ بتاريخ 2014/07/05 www.majliselouma.dz

باعتبار أن نواب البرلمان يمثلون الشعب لمدة زمنية محدودة فينبغي عليهم ممارسة دورهم الرقابي طيلة هذه المدة دون انقطاع، غير أن الواقع يشير إلى غير ذلك، حيث أن الحكومة للتملص من رقابة البرلمان تلجأ إلى قانون المالية التكميلي و تحويل الاعتمادات.

أ- قانون المالية التكميلي:

قوانين المالية التكميلية أو المعدلة، هي قوانين وحدها تقوم بإتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية²³².

يكتسي طابع قانون المالية قانون المالية التكميلي²³³.

من خلال هاتين المادتين يتضح أن قانون المالية التكميلي يجب أن يتبع نفس الخطوات و المراحل التي يمر بها قانون المالية من دراسة و مناقشة و تصويت ومصادقة.

حيث يمكن لنواب البرلمان خلال المناقشة طرح أسئلة تتعلق بتنفيذ ميزانية الدولة.

تلجأ الحكومة إلى قانون المالية التكميلي من أجل إحداث تغيير في قانون المالية الرئيسي بهدف الاستجابة للتغيرات و المتطلبات التي تواجهها في الواقع²³⁴.

قانون المالية للسنة لا يتم الشروع في تنفيذه إلا بعد المصادقة عليه من قبل البرلمان بغرفتيه، بينما قانون المالية التكميلي فإنه يتم الشروع في تنفيذه قبل الحصول على المصادقة عليه من قبل البرلمان²³⁵.

تجدر الإشارة أن الحكومة لم تلجأ إلى قانون المالية التكميلي لسنة 2014.

ب- تحويل الاعتمادات:

يمكن تعديل اعتمادات الميزانية المتعلقة بنفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم يقضي بتحويلها أو نقلها، بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية²³⁶.

من خلال هذه المادة يمكن للحكومة التصرف في جانب كبير من قانون المالية و المتعلق بميزانية الدولة في شق نفقات التسيير.

²³² المادة 4 من القانون 17-84، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

²³³ المادة 2 من القانون 17-84، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

²³⁴ زيوش رحمة، المرجع السابق، صفحة 29.

²³⁵ جمعا سي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بومرداس، السنة الدراسية 2012/2001، صفحة 40.

²³⁶ المادة 32 من القانون 17-84، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

من خلال تحويل الاعتمادات تقوم الحكومة بتغيير محتوى ميزانية الدولة التي صادق عليها النواب.

يكشف لجوء الحكومة إلى هذا النوع من التحويلات إلى عدم التحكم في تقدير ميزانية السنة.

يلجأ رئيس الجمهورية أو الوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية، إلا هذا النوع من التحويلات في كثير من الأحيان، حيث تكاد كل الجرائد الرسمية لا تخلو من مرسوم يتعلق بنقل اعتماد من باب لآخر.

المطلب الثالث: الرقابة البرلمانية اللاحقة على ميزانية الدولة.

يقوم البرلمان بممارسة الرقابة اللاحقة بعد تنفيذ الحكومة لميزانية الدولة و انقضاء السنة المالية، حيث تقوم الحكومة بإعداد الحساب الختامي.

من خلال هذه الرقابة يتحقق البرلمان من مدى تنفيذ ميزانية الدولة و النتائج المترتبة عن تنفيذها.

يقوم البرلمان بالتأكد من تطابق الحساب الختامي و الترخيص الذي منحه البرلمان من خلال قانون المالية، كما يتحقق من عدم وجود أخطاء و مخالفات في تنفيذ ميزانية الدولة²³⁷.

الغاية من الرقابة البرلمانية اللاحقة بصورة عامة هو التأكد من احترام الترخيص التي منحها البرلمان للحكومة، و تتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بتقديم حساب ختامي يتضمن التنفيذ الفعلي للنفقات و التحصيل الحقيقي للإيرادات، ومدى مطابقة كل هذه العمليات مع ما ورد بالميزانية العامة للدولة²³⁸.

يكتسي قانون تسوية الميزانية أهمية بالغة لاعتبارين هما:

- قانون تسوية الميزانية يكتسي طابع قانون المالية²³⁹.
- يعتبر قانون تسوية الميزانية مرجع للنواب عند مناقشتهم لميزانية الدولة للسنة المقبلة.

الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ ميزانية الدولة لها مزايا عديدة نوردتها كما يلي²⁴⁰:

- الرقابة اللاحقة لا تتسبب في عرقلة النشاط الحكومي فهي لا تتعلق بآجال محددة.

²³⁷ بن داود إبراهيم، المرجع السابق، صفحة 188.

²³⁸ لعمارة جمال، المرجع السابق، صفحة 167.

²³⁹ المادة 2 من القانون 84-17، المؤرخ في 7 يوليو 1984.

²⁴⁰ زيوش رحمة، المرجع السابق، صفحة 222.

- تساهم الرقابة اللاحقة في تقديم اقتراحات بناءة ولفت انتباه الحكومة للمسائل المهمة.
- اتخاذ إجراءات تصحيحية في المستقبل.
- التحقق من مدى تحقيق الأهداف المسطرة في قانون المالية.
- تعتبر وسيلة ضغط على الحكومة من أجل تنفيذ الميزانية على أحسن وجه و فقا لل خطة التي رسمتها ميزانية الدولة، باعتبار أن الحكومة ستراقب عليها.

الفرع الأول: في فرنسا

الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ ميزانية الدولة، تم انشاؤها في 15 ماي سنة 1815، و كان هذا الموعد يتسم بأهمية كبيرة للبرلمان الفرنسي حيث كان يسمح بتقييم سياسة الحكومة²⁴¹.

القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، نظم قانون تسوية الميزانية من خلال المضمون و الإجراءات²⁴².

أ- بالنسبة للمضمون:

يتضمن قانون تسوية الميزانية الفرنسي، النفقات و الايرادات النهائية و نتائج الميزانية. المبالغ المخصصة من الايرادات و التكاليف المحصلة من الخزينة، لتحقيق التوازن المالي. يتم تقديم هذه البيانات في جدول.

كما يتم إرفاق مشروع قانون تسوية الميزانية بتقارير سنوية حول فعالية ميزانية الدولة، تمكن النواب بإجراء تحليل للوضع العام للدولة.

قانون تسوية الميزانية الفرنسي تم استبداله بالعبرة التالية: قانون تسوية الحسابات و تقرير التسيير.

241 _ michel bouvier/marie-christineesclassan/jean-pierrelassale, page 577

242 _ .article 37 de la loi organique n : 2001-692 relative aux loi de finances

ب- من حيث الإجراءات:

القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 حدد بوضوح الأجل الذي يجب على الحكومة أن تقدم فيه قانون تسوية الحسابات، حيث أنه حدد بـ: 01 جوان كحد أقصى من كل سنة.

كما أن القانون العضوي منع الحكومة من تقديم مشروع قانون المالية للسنة المقبلة قبل تقديم مشروع قانون تسوية الحسابات للسنة التي قبلها أمام البرلمان²⁴³.

من خلال ما سبق يتضح أن المشرع الفرنسي منح البرلمان آليات فعالة تمكنه من ممارسة رقابة لاحقة على ميزانية الدولة بصورة جدية و ملموسة.

الفرع الثاني: في الجزائر

خصص الدستور الباب الثالث لموضوع الرقابة حيث نص على أن الحكومة تقدم لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية²⁴⁴.

يختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان.

من خلال هذه المادة تتضح أهمية الرقابة البرلمانية اللاحقة كون الدستور تضمن هذا النوع من الرقابة.

الحكومة ملزمة وفقا لهذه المادة بتقديم عرضا عن استعمالها للاعتمادات المالية لكل سنة مالية.

يكون العرض الذي تقدمه الحكومة في شكل مشروع قانون تسوية الميزانية و الذي تناولته المواد 76 و 77 و 78 من القانون 84-17، تجدر الإشارة أن القانون يستعمل مصطلح قانون ضبط الميزانية، حيث جاء نص المواد كما يلي:

يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية، المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض بموجب الأحكام القانونية السارية على ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، مرفوقا بما يلي:

- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة.
- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها و رخص تمويل الاستثمارات المخططة.

²⁴³ article 41 de la loi organique n : 2001-692 relative aux loi de finances

²⁴⁴ - المادة 160 من دستور 1996، المعدل في 2008.

يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة.
- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.
- نتائج تسيير عمليات الخزينة.

تعود للخزينة نتائج السنة المثبتة بمقتضى قانون الضبط.

أ- المجلس الشعبي الوطني:

تتم مناقشة قانون تسوية الميزانية في المجلس الشعبي الوطني من خلال إتباع الخطوات التالية:

يخضع مشروع قانون تسوية الميزانية لنفس الإجراءات التي يخضع لها مشروع قانون المالية من حيث تقديمه للمجلس الشعبي الوطني و جدولته كونه يكتسي طابع قانون المالية²⁴⁵.

يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني، بمنح الكلمة أولا لوزير المالية لتقديم مشروع قانون المالية.

يقوم وزير المالية بتقديم عرض حول مشروع قانون تسوية الميزانية يذكر فيه بصفة موجزة، الإطار الاقتصادي الكلي و مدى تحقيق الأهداف التي تم رسمها و المتعلقة بتنمية النشاطات الاقتصادية و تنويعها و التكفل بالخدمة العمومية.

بعد ذلك يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بمنح الكلمة لمقرر لجنة المالية و الميزانية لقراءة تقرير اللجنة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، يعرض فيه أهم ما جاء به المشروع و الملاحظات التي سجلتها اللجنة و المسائل التي تمحورت حولها المناقشة بين لجنة المالية و مسؤولي مختلف القطاعات.

بعدها يتم فتح المناقشة العامة أمام النواب لتقديم تدخلاتهم، التي عادة ما تتضمن ملاحظاتهم بشأن تنفيذ ميزانية الدولة، نسبة استهلاك الاعتمادات و المشاريع التي لم يتم تحقيقها وتنفيذها بعد.

تدخل السيد يحيى بو كلال بطرح مجموعة من التساؤلات حول مصير الصناديق الخاصة و العجز الدائم لميزانية الدولة²⁴⁶.

²⁴⁵ _ المادة 2 من القانون 17-84 المؤرخ في 7 يوليو 1984.

معظم تدخلات النواب جاءت استنادا على التقرير الذي يعده مجلس المحاسبة حول تنفيذ ميزانية الدولة.

يقوم بعد ذلك وزير المالية بالرد على انشغالات النواب من خلال تقديم توضيحات حول النقاط التي تمت اثارتها.

تتاح الكلمة بعد ذلك لمقرر اللجنة، ليليهام عملية التصويت بدون تعديل على مشروع قانون تسوية الميزانية.

في الأخير تتاح الكلمة للسيد وزير المالية.

ب- مجلس الأمة:

تفتتح الجلسة من خلال تقديم وزير المالية لعرضه حول مشروع قانون تسوية الميزانية، ثم يقوم بعد ذلك مقرر اللجنة بتقديم تقريره التمهيدي و ملاحظاته حول مشروع القانون المالية.

بعد ذلك تتاح الفرصة لأعضاء مجلس الأمة لتقديم قراءاتهم للمشروع و الوثائق المرفقة به، كما يقوم أعضاء مجلس أمة بطلب استفسارات حول ما تضمنه مشروع قانون تسوية الميزانية.

يقوم مقرر اللجنة، في خطوة أخرى بقراءة التقرير التكميلي الذي أعدته لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية يتضمن تلخيصا لمجريات النقاش العام و توصيات اللجنة بشأن التحسينات و النقاط التي على الحكومة معالجتها و تقاها في قوانين المالية المقبلة.

يقوم رئيس مجلس الأمة من التحقق من وجود النصاب القانوني للتصويت، بعد ذلك يباشر مجلس الأمة عملية التصويت.

بعد مصادقة البرلمان على مشروع قانون تسوية الميزانية، تمنح الكلمة لوزير المالية ليقدم تعقيبه و في الأخير تمنح الكلمة لمقرر لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية.

بمصادقة مجلس الأمة و قبله المجلس الشعبي الوطني يكون البرلمان قد صادق على مشروع قانون تسوية الميزانية.

المطلب الرابع: تقييم الدور الرقابي للبرلمان و الآليات المتاحة له .

بمراجعة مجموعة من الجرائد الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني و المداولات لمجلس الأمة يتبين لنا أن محدودية الرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة، تعود لما يلي:

- البرلمان يتكون من نواب ينتمون إلى مجموعة من الأحزاب، و أن هذه الأحزاب تكاد تكون منعدمة النشاط باستثناء المواعيد الانتخابية.

- أغلبية النواب من حزب واحد، هو حزب النظام و الحكومة، و بحجة الانضباط الحزبي فإنه يمنع على نواب الأغلبية ضمناً نقد الحكومة أو التصويت ضد مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، و التصدي لاقتراحات و تعديلات المعارضة.
 - ضعف تدخلات النواب و اتسامها بالسطحية و الشعبية.
 - عدم إلمام النواب بالآليات و القوانين التي تمكنهم من ممارسة دورهم الرقابي.
- هناك عوامل أخرى ساهمت في محدودية الرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة منها ما يتعلق بالنائب نفسه و منها ما يتعلق بالآليات و القوانين المتاحة له و منها ما يتعلق بالحكومة.

بالنسبة للعوامل التي تتعلق بأعضاء البرلمان:

- يعتبر المستوى الدراسي من أهم العوائق التي تؤثر على البرلماني في ممارسة دوره الرقابي.
- في كثير من المناطق الجزائية انتخاب النواب يكون استناداً للعروشية لا الكفاءة.
- ضعف مستوى المناقشات و اكتفاء نواب الأغلبية بالمدح و الثناء و رفع الأيدي، أما المعارضة إن وجدت فتقوم بالتنديد و التشكيك من أجل المعارضة لا من أجل الموضوعية و خدمة مصالح الشعب.
- الغيابات الكثيرة للبرلمانيين و عزوفهم عن حضور أشغال الدورات البرلمانية.

بالنسبة للعوامل التي تتعلق بالآليات و القوانين.

- وضع قيد زمني على مناقشة مشروع ميزانية الدولة حدد بـ: 75 يوم، و إلا فإن رئيس الجمهورية يقوم بإصداره عن طريق أمر²⁴⁷.
- خضوع تعديلات و اقتراحات النواب لمجموعة من القيود، الصعبة التجاوز.

²⁴⁷ _ المادة 120 من دستور 1996، المعدل في 2008.

- تواجد الحكومة عن طريق ممثليها في المراحل التي يمر بها مشروع ميزانية الدولة.
- عدم وجود مؤسسات استشارية تابعة للبرلمان تقوم بإعداد التقارير و الدراسات في مجال ميزانية الدولة.
- النصوص القانونية المنظمة للرقابة البرلمانية منحت المجلس الشعبي الوطني صلاحية ملتمس الرقابة دون مجلس الأمة، فالمجلس الشعبي الوطني يعد المراقب الحقيقي للحكومة، إلا أن هذه الآلية معيبة بالشروط التعجيزية التي تتضمنها، فالأغلبية المطلوبة لمباشرة ملتمس الرقابة²⁴⁸ و هي 7/1 من عدد النواب صعبة التحقق باعتبار أن الأغلبية البرلمانية موالية للحكومة، ثم إن تصويت 3/2 من عدد النواب على ملتمس الرقابة يكاد يكون ضرب من الخيال.
- لجوء الحكومة إلى تقنيتا قانون المالية التكميلي و تحويل الاعتمادات، يعد خروجاً على مضمون الترخيص الذي منحه البرلمان للحكومة، و لا يمكن للبرلمان إلا أن يمارس رقابة لاحقة عليها من خلال قانون تسوية الميزانية.
- تحكم رئيس الجمهورية في تركيبة الغرفة الثانية للبرلمان في حدود 3/1 من مجموع أعضائه²⁴⁹.

تم تزويد البرلمان بآليات رقابية متنوعة، إلا أن كل آلية فرضت عليها قيود:

- حيث أن اللائحة يكتنفها الكثير من الغموض بسبب غموض النصوص القانونية المنظمة لها.
- التصويت بالثقة يتحكم فيه الوزير الأول، فهو من يتحكم في إمكانية اللجوء إليه من عدمها.
- بالنسبة للسؤال الشفوي نجد أن القانون لم يحدد الآجال التي ينبغي للحكومة الرد خلالها، مما أدى إلى تعسف الحكومة و ردها خلال آجال طويلة المدة تمتد في بعض الأحيان لسنة فيصبح السؤال بغير ذي موضوع لتغير الظروف التي أدت لطرحة.
- أما السؤال الكتابي فإن القانون حدد له أجل 30 يوم²⁵⁰، مما يعاب على السؤال الكتابي أن مداه الإعلامي ضعيف فهو يلحق بالجرائد الرسمية للمناقشات أو المداولات كملحق و لا تتم قراءته.

²⁴⁸ المادة 135 من دستور 1996، المعدل في 2008.

²⁴⁹ المادة 101 من دستور 1996، المعدل في 2008.

²⁵⁰ المادة 73 من القانون العضوي 99-02، المؤرخ في 08 مارس 1999.

- لجان التحقيق فرضت عليها قيود كباقي الوسائل الرقابية الأخرى، فيشترط توقيع عدد من النواب حدد بـ: 20 نائبا من البرلمان لإنشاء اللائحة، بعد ذلك يتم التصويت عليها، و يشترط القانون عدم عضوية الموقعين عليها فيها²⁵¹، فكل هذه الاجراءات يمكن وصفها بالتعجيزية.

بالنسبة للحكومة فإن تأثيرها على ضعف رقابة البرلمان على ميزانية الدولة يتجلى من خلال ما يلي:

- عدم وجود إرادة للحكومة في تمكين البرلمان من آليات رقابية قوية و حديثة.
- عدم إلزام موظفيها بتقديم المعلومات و البيانات التي تمكن البرلمان من ممارسة دور رقابي فعال.
- تحكم الحكومة في الميكانزمات و الآليات المرتبطة بوضع ميزانية الدولة، وهذا باعتبارها من الأمور الفنية التي يصعب على كثير من البرلمانيين استيعابها بالنظر لوظائفهم السابقة و مستواهم العلمي.
- يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني²⁵² في أي وقت، و هذا ما يمثل هاجس دائم لنواب المجلس الشعبي الوطني، يجعلهم عرضة لفقدان امتيازاتهم.
- غياب الوزراء المعنيين بالإجابة عن الأسئلة و توكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان بذلك.
- عدم تقديم الحكومة لقوانين تسوية الميزانية في الآجال المعقولة و هي السنة التي تلي تنفيذ السنة المالية المعنية.

²⁵¹ المادة 77 من القانون العضوي 99-02، المؤرخ في 08 مارس 1999.

²⁵² المادة 129 من دستور 1996، المعدل في 2008.

ملخص الفصل الثاني:

البرلمان مؤسسة دستورية تقوم بتمثيل الشعب و ممارسة السلطات التي منحت لها في إطار التوازن بين السلطات ومن أهم السلطات التي يتمتع بها هي الرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة.

البرلمان مر بمراحل عديدة منذ نشأته أثرت على دوره الرقابي إما بالضييق أو الاتساع.

البرلمان يقوم بدوره الرقابي على ميزانية الدولة من خلال المساهمة في إعدادها بحيث تعرض عليه ميزانية الدولة من أجل مناقشتها و منح الترخيص اللازم لتنفيذها فهو بذلك يمارس رقابة قبلية و أنية و بعدية على ميزانية الدولة.

من خلال ما سبق يتبين لنا أن البرلمان باعتباره مؤسسة نيابية، تجمع مختلف الأنظمة على ضرورة إشراكه في المراحل التي تمر بها ميزانية الدولة.

خاتمة

من خلال ما سبق يتضح لنا أن البرلمان الجزائري بغرفتيه، المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة يتمتع بدور يكاد يكون منعدم في ممارسة رقابة مهما كانت على ميزانية الدولة، إذ أن الحكومة تتحكم في جميع المراحل و الآليات و حتى الرزنامة الزمنية المتعلقة بميزانية الدولة.

القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية و المستوحى من الأمر 59-02 الفرنسي و المتعلق بقوانين المالية، تجاوزه الزمن من كل الجوانب سواء من الناحية القانونية أو الاجرائية و حتى تطلعات الحكم الراشد، فلا حزننا أن المشرع الجزائري يقتبس بطريقة تمكنه من السيطرة على كل المراحل التي تمر بها ميزانية الدولة.

البرلمان الجزائري يكاد يمارس دور صوري يوصف بالهامشي، حيث أن الحكومة أي السلطة التنفيذية هي من يعد ميزانية الدولة و هي من يسهر على تنفيذها دون أي تدخل للبرلمان باستثناء المناقشة العامة التي يتخللها طرح الأسئلة الشفوية و الكتابية.

البرلمان الجزائري لا يتمتع بأي جهاز متخصص في متابعة ميزانية الدولة مستقل عن السلطة التنفيذية، مما يجعله دائما في تبعية للحكومة فيما يتعلق بالمعلومة المتعلقة بميزانية الدولة.

المشرع الفرنسي ألغى الأمر 59-02 المتعلق بقوانين المالية واستبدله بالقانون العضوي رقم 692-2001 المتعلق بقوانين المالية الذي عزز دور البرلمان في ممارسة دوره الرقابي على ميزانية الدولة و قيد الحكومة بالرجوع دائما إليه في أي مسألة تتعلق بميزانية الدولة.

البرلمان الفرنسي بالرغم من عدم و صوله لمستوى قوة الكونغرس الأمريكي، إلا أن القانون العضوي 692-2001 المتعلق بقوانين المالية مكنه بمجموعة من القوانين و الآليات التي تمكنه من ممارسة دور يمكن وصفه بالملمس، حيث أن الحكومة تقوم باستشارته في مرحلة الإعداد ثم يساهم بتعديلاته في مرحلة المناقشة و يسهر على احترام الحكومة للترخيص الذي منح لها من خلال المصادقة.

الكونغرس الأمريكي أظهر قوته أمام السلطة التنفيذية فيما يتعلق بميزانية الدولة، فالحكومة مجبرة على التفاوض من أجل الحصول على الترخيص

الذي يمكنها من ممارسة مهامها و تحقيق مختلف برامجها، يعتبر هذا النموذج تجسيد فعلي للديمقراطية و التمثيل النيابي الحقيقي و الفعال للشعب.

الكونغرس الأمريكي يستمد قوته في ممارسة دوره الرقابي على ميزانية الدولة من الدستور الأمريكي، كارزما و التكوين العالي للنواب، الأجهزة الملحقة به و المختصة في متابعة ميزانية الدولة عبر جميع مراحلها، فهو لا ينتظر المعلومة المتعلقة بميزانية الدولة بل هو من يقوم بإعداد التقارير و دراسة المؤشرات.

بعد كل هذه النتائج، نقدم هذه المجموعة من الإقتراحات التي قد تساهم في تمكين البرلمان الجزائري من ممارسة دور رقابي فعال على ميزانية الدولة و تحقيق حكم راشد ديمقراطي حديث يخدم مصالح الشعب و الأمة في حاضرها و مستقبلها.

على المشرع الدستوري أن يمنح مجلس الأمة صلاحية التشريع و المبادرة بالقوانين، و أن يؤسس لعملية الذهاب و الإياب بين مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني.

على البرلمان إنشاء أجهزة مكلفة بكل المسائل المتعلقة بميزانية الدولة و أن تتألف من كبار المختصين في هذا المجال و تمكينهم من استقلالية تامة عن السلطة التنفيذية في أداء مهامهم.

إلغاء المادة 121 من الدستور أو خلق آليات تمكن البرلمان من المبادرة بأي اقتراح من شأنه تحقيق منفعة للشعب.

إشراك البرلمان في وضع قانون المالية التكميلي، و تمكين النواب من التحويلات التي تتم داخل الميزانية.

إلغاء القانون 84-17، المتعلق بقوانين المالية و سن قانون عضوي يسمو عليه و يوسع في صلاحيات البرلمان فيما يتعلق بميزانية الدولة و ممارسته لدور رقابي فعال.

تمكين النواب من تكوين في مجال ميزانية الدولة من أجل ممارسة دور رقابي فعال من خلال دورات تكوينية.

اختيار النواب الأكثر كفاءة من أجل العضوية في لجنة المالية و الميزانية للمجلس الشعبي الوطني و لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية لمجلس الأمة.

إلزام الحكومة و جميع موظفيها بتقديم جميع البيانات و الوثائق التي تمكن البرلمان من ممارسة دور رقابي فعال على ميزانية الدولة و تحديد عقوبات مشددة في حال مخالفة هذه القوانين.

على الحكومة تقديم قوانين تسوية الميزانية في آجالها و هي السنة التي تلي تنفيذ السنة المالية المرتبطة بها من أجل تمكين البرلمان من مناقشة مضمونها على ضوء معطيات راهنة.

الحد من اللجوء إلى صناديق التخصيص الخاصة، و تأطيرها بقوانين أكثر شفافية، و إخضاعها لرقابة البرلمان.

تمكين اللجان المتخصصة في البرلمان من وسائل قانونية فعالة، و مختصين دائمين في مجال ميزانية الدولة لتسهيل ممارسة دورهم الرقابي على ميزانية الدولة.

إلزام الوزراء المعنيين بالجواب على الأسئلة الموجهة إليهم كل حسب قطاعه، و إلغاء فكرة تضامن الطاقم الحكومي.

على البرلمان أن يخدم الشعب الذي انتخبه و أن يجعل وفاءه للشعب و ليس للحزب.

و الله الموفق.

ملخص:

تعد الدولة الحديثة دولة تدخلية، تحاول أن تتحكم في مختلف المجالات و القطاعات من خلال آليات عديدة و أجهزة مختلفة و لعل أهم وسيلة تستعملها الدولة في ذلك هي ميزانية الدولة، وقد مرت ميزانية الدولة في مختلف الدول بتطورات عديدة بفعل مؤثرات مختلفة أدت لوجود مفاهيم خاصة بها، تتفق معظم الدول على أن ميزانية الدولة هي مجموعة الموارد و النفقات لسنة، تتمتع ميزانية الدولة بأهمية بالغة إذ لا يمكن لأي دولة مهما كانت الاستغناء عنها و تتجلى هذه الأهمية في نواحي عديدة منها ما هو سياسي، اقتصادي و اجتماعي، تقوم ميزانية الدولة على مجموعة من المبادئ الأساسية منها ما يتعلق بالمضمون ومنها ما يتعلق بالشكل كما تكاد تتفق معظم الدول على أن تحضير ميزانية الدولة من اختصاص السلطة التنفيذية باعتبارها هي من سيقوم بتنفيذها، لكن في المقابل يشترط حصولها على ترخيص من البرلمان لمباشرة تنفيذها، كون البرلمان مؤسسة دستورية نيابية تمارس أدوار مختلفة لعل أهمها الدور الرقابي على ميزانية الدولة حيث يقوم البرلمان بمباشرة دوره الرقابي في مراحل زمنية مختلفة و تختلف نجاعة هذه الرقابة من دولة لأخرى فقد توصف بالقوة أو الضعف لأسباب عديدة منها ما يتعلق بالمنظومة القانونية و منا ما يتعلق بالبرلمان و منها ما يتعلق بالحكومة.

Résumé :

L'Etat moderne se veut interventionniste, pour cela il recourt à de multiples moyens et mécanismes dont le budget de l'Etat.

Le budget de l'Etat n'est pas une notion fixe car il a su se moderniser au fil du temps et des époques, un consensus veut que le budget de l'Etat se définit comme l'ensemble des recettes est des dépenses de l'Etat dans un laps de temps d'une année, le budget de l'Etat jouit d'une importance capitale et d'aucun pays ne peut s'en passer, cette importance se manifeste sur le plan politique, économique et sociale.

Le budget de l'Etat est fondé sur plusieurs principes qui ont attiré sur le fond et la forme.

Le budget de l'Etat est préparé par le gouvernement cette règle est acceptée car le gouvernement est lui seul habilité à exécuter le budget voté par le parlement.

Le parlement est une institution constitutionnelle représentative, contrôle l'action de l'Etat en matière financière par le biais du budget qui lui est soumis par le gouvernement, l'efficacité du contrôle budgétaire du parlement dépend de plusieurs facteurs : des facteurs reflétant le système juridique, des facteurs inhérents au parlement lui-même et des facteurs liés au gouvernement.

قائمة المراجع:

• المراجع

- أعاد حمود القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، المكتبة القانونية، دار الثقافة، الأردن، 2000.
- الميزوني السعدي، ميزانية الدولة من التشريع إلى التنفيذ و المحاسبة و المراقبة، مركز النشر الجامعي، 2011.
- اولفبيه دو هاميل، ايف ميني، ترجمة منصور القاضي، المعجم الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 1996.
- بن داود براهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
- حسين راتب يوسف ريان، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، دار النفائس للنشر و التوزيع، الأردن، 1999.
- سعيد بو شعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، الجزائر، 2004.
- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، 2006.
- عبد العزيز الامام، الرقابة على الأموال العامة، مكافحة الفساد في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008.
- علي زغدود، المالية العامة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- علي محمد الدباس، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية دراسة مقارنة، وزارة الثقافة، عمان، 2008.
- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، 2006.
- فوزي اوصديق، النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2008.

لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، المفاهيم و القواعد و المراحل و الاتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر و التوزيع، مصر، 2004.

محمد الصغير بعلي/ يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، 2003.

محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2012.

محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان، 2008.

محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.

مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010.

ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007.

• المقالات

عبد العزيز الامام، الرقابة على الأموال العامة، مكافحة الفساد في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008.

فرحان سيدي محمد، عرض خلال يوم برلماني حول قانون تسوية الميزانية كآلية للرقابة البعيدة على تنفيذ الميزانية، الجزائر، 26 ديسمبر 2011.

• الرسائل الجامعية

ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة غي الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة، 2013.

زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة، رسالة دكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 15 مارس 2011.

باهي مراد، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة بسكرة.

جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بومرداس، السنة الدراسية 2012/2001.

حودميسة الياس، الدور الرقابي للبرلمان على الميزانية العامة للدولة في الجزائر 2010/2002، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر 03، 2012.

خلوفي خديجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، رسالة ماجستير، جامعة ابن عكنون، السنة الجامعية 2001-2000.

عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.

● باللغة الأجنبية

Constitution :

Constitution française de 1958, modifié en 2011.

Loi organique :

Loi organique numéro 2001-692 du 1^{er} aout 2001 relative aux loi de finance, journal officiel de la république française, numéro 177, page 12480.

Lois :

compilation of laws and rules relating to the congressional budget process, committee on the budget ,shose of representatives, august 2012.

Ouvrage :

Andrew lintott, the constitution of the roman republic, oxford university press, oxford,2003.

Michel bouvier/Marie-Christine esclassan/Jean-Pierre lassale, finances publiques, lextenso éditions, 10^e edition, paris, 2010.

Michel de guillen chmidt, droit constitutionnel et institutions politiques, 3 éditions, édition economica, paris, 2010.

Michel de Villiers, droit public général, 3 éditions, litec, paris, 2006.

Mohamed harakat, les finances publiques a l'épreuve de la transparence et de la performance, rabat,2010.

Mohamed tahar bouhara, les finances publiques, l'évolution de la loi de finance en droit algérien, les pages bleues internationales, Alger,2007.

Pierre avril/jean gicquel, droit parlementaire, 4^e edition, lextenso éditions, paris, 2010.

Raphael hadas lebel/laurent wauquiez motte, les 101 mots de la démocratie française, édition odile jacob, paris, 2002.

Raymond muzellec, Finances publics, 15 e éditions, édition dalloz, paris, 2009.

Dictionnaire :

Dictionnaire QUILLET de la langue française, édition quillet, paris, 1975.

Revue :

Jon R. Blondal/Dirk-Jan Kraan/Michael Ruffner, la budgétisation aux États-Unis, revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire volume 3, numéro 2, 2003.

Publications :

Mohamed Moindze, le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, 2011.

Site Internet :

www.almaany.com .2014/05/01

www.baheth.info.2014/05/01

[www.wikipedia.org/histoire du budget de l'état français](http://www.wikipedia.org/histoire_du_budget_de_l%27etat_fran%25ais)
بتاريخ: 2014/04/01

[www.wikipedia.org/wiki/arretdesactivitégouvernementales
federalesde2013auxetasunis](http://www.wikipedia.org/wiki/arretdesactivit%25gouvernementales_federalesde2013auxetasunis) .2014/05/10

[www.lematindz.net/mobile/news/12598 loi de finance](http://www.lematindz.net/mobile/news/12598_loi_de_finance)
.02/04/2014

www.mf.public.lu . 2014/04/20

[www.aps.dz/economie/1/12757-l-operation-de-fermeture-des-
comptes-speciaux](http://www.aps.dz/economie/1/12757-l-operation-de-fermeture-des-comptes-speciaux).2014/11/13

www.wikipedia.org/wiki/parlement 06/05/2014

www.wikitionary.org/wiki/parlement 06/05/2014.

www.hose.gov 11 /05/2014

www.senate.gov 11/05/2014

site officiel de l'assemblée nationale www.assemblee-nationale.com 2014/07/12

site officiel du sénat www.senat.fr 2014/07/13

www.apn.dz/ar/plus-ar/travaux-commission-permanentes-ar
2014/06/25

www.majliselouma.dz .2014/08/05

www.wikipedia.org/wiki/Congres-des_etats-unis 01/08/2014.

الفهرس

1.....	المقدمة
6.....	الفصل الأول: ميزانية الدولة
7.....	المبحث الأول: لمحة تاريخية على ميزانية الدولة
7.....	المطلب الأول: ميزانية الدولة في الإسلام
8.....	المطلب الثاني: ميزانية الدولة في فرنسا
9.....	المطلب الثالث: ميزانية الدولة في الجزائر
11.....	المبحث الثاني: مفهوم ميزانية الدولة
11.....	المطلب الأول: تعريف ميزانية الدولة
13.....	المطلب الثاني: ميزانية الدولة و قانون المالية
14.....	المطلب الثالث: خصائص ميزانية الدولة
17.....	المبحث الثالث: أهمية ميزانية الدولة و أهدافها
17.....	المطلب الأول: أهمية ميزانية الدولة
19.....	المطلب الثاني: أهداف ميزانية الدولة
20.....	المبحث الرابع: المبادئ التي تقوم عليها ميزانية الدولة
20.....	المطلب الأول: مبدأ الوحدة
23.....	المطلب الثاني: مبدأ العمومية
24.....	المطلب الثالث: مبدأ السنوية

المطلب الرابع: مبدأ التوازن.....	28
المطلب الخامس: مبدأ الصدق.....	29
المبحث الخامس: تحضير ميزانية الدولة.....	31
المطلب الأول: تحضير ميزانية الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية.....	31
المطلب الثاني: تحضير ميزانية الدولة في فرنسا.....	36
المطلب الثالث: تحضير ميزانية الدولة في الجزائر.....	38
ملخص الفصل الأول.....	44
الفصل الثاني: الرقابة المالية للبرلمان.....	45
المبحث الأول: البرلمان.....	46
المطلب الأول: ماهية البرلمان.....	46
المطلب الثاني: البرلمان الجزائري في ظل دستور 1996، المعدل في نوفمبر 2008...50	50
المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية.....	52
المطلب الأول: التطور التاريخي للرقابة البرلمانية.....	52
المطلب الثاني: تعريف الرقابة البرلمانية.....	53
المطلب الثالث: أهداف الرقابة البرلمانية.....	54
المطلب الرابع: وسائل الرقابة البرلمانية.....	56
المبحث الثالث: مناقشة البرلمان لميزانية الدولة و التصويت عليها.....	63
المطلب الأول: مناقشة البرلمان الأمريكي لميزانية الدولة و التصويت عليها.....	63

المطلب الثاني: مناقشة البرلمان الفرنسي لميزانية الدولة و التصويت عليها.....	67
المطلب الثالث: مناقشة البرلمان الجزائري لميزانية الدولة والتصويت عليها.....	71
المبحث الرابع: البرلمان يمارس دور رقابي على ميزانية الدولة.....	78
المطلب الأول: الرقابة البرلمانية أثناء إعداد ميزانية الدولة.....	78
المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ ميزانية الدولة.....	84
المطلب الثالث: الرقابة البرلمانية اللاحقة على ميزانية الدولة.....	90
المطلب الرابع: تقييم الدور الرقابي للبرلمان و الآليات المتاحة له.....	95
ملخص الفصل الثاني.....	98
خاتمة.....	99
ملخص.....	102
قائمة المراجع.....	104
فهرس.....	110