



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الحاج لخضر - باتنة 1 -



نيابة العمادة لما بعد التدرج
والبحث العلمي والعلاقات الخارجية

كلية العلوم الإسلامية
قسم: الشريعة

رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة

-دراسة مقارنة -

بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري

أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم الإسلامية
تخصص: شريعة وقانون.

إشراف الأستاذ الدكتور:

صالح بوبشيش

إعداد الطالبة:

سامية شرفه

أعضاء لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة الأصلية	الرتبة العلمية	الإسم واللقب
رئيسا	جامعة باتنة	أستاذ التعليم العالي	أ.د/ محمود بوترة
مقررا	جامعة باتنة	أستاذ التعليم العالي	أ.د/ صالح بوبشيش
مناقشا	جامعة باتنة	أستاذ محاضر - أ -	د/ عبد الرحمن رداد
مناقشا	جامعة خنشلة	أستاذ محاضر - أ -	د/ عبد المجيد بن يكن
مناقشا	جامعة خنشلة	أستاذ محاضر - أ -	د/ الهاشمي تافرونت
مناقشا	الجامعة الإسلامية - قسنطينة	أستاذ محاضر - أ -	د/ بابكر خالد

السنة الجامعية 1439- 1440هـ / 2018- 2019م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال الله تعالى :

﴿٤٦﴾ وَنَخَعِ الْمَوَازِينَ الْقِسْطَ لِيَوْمِ الدِّيَامَةِ فَلَا تُخْلَعُ نَفْسٌ شَيْئًا وَإِنْ كَانَ مِثْقَالَ حَبَّةٍ مِنْ حَرْدَلٍ آتَيْنَا بِهَا وَكَفَىٰ بِنَا حَاسِبِينَ ﴿٤٧﴾

سورة الأنبياء الآية 47

﴿٤٢﴾ وَقَالَ الْمَلِكُ إِنِّي أَرَىٰ سِنْعَ بَقْرَاتٍ سِفَانٍ يُأْكَلْنَ سِنْعَ عِجَافَةٍ وَسِنْعَ سُنبُلَاتٍ خُضِرٍ وَأَخْرَ بِابِسَاتٍ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي رُؤْيَايَ إِنْ كُنْتُمْ لِلرُّؤْيَا تَعْبُرُونَ ﴿٤٣﴾ قَالُوا أَضْغَاثُ أَخْلَامٍ وَمَا نَعْنُ بِتَأْوِيلِ الْأَخْلَامِ بِعَالَمِينَ ﴿٤٤﴾ وَقَالَ الَّذِي نَجَا مِنْهُمَا وَادَّكَرَ بَعْدَ أُمَّةٍ أَنَا أُنْتَبِئُكُمْ بِتَأْوِيلِهِ فَأَرْسِلُونِ ﴿٤٥﴾ يُوسُفُ أَيُّهَا الصِّدِّيقُ أَفْتِنَا فِي سِنْعِ بَقْرَاتٍ سِفَانٍ يُأْكَلْنَ سِنْعَ عِجَافَةٍ وَسِنْعِ سُنبُلَاتٍ خُضِرٍ وَأَخْرَ بِابِسَاتٍ لَعَلِّي أَرْجِعُ إِلَى النَّاسِ لَعَلَّهُمْ يَعْلَمُونَ ﴿٤٦﴾ قَالَ تَزْرَعُونَ سِنِينَ دَأَبًا فَمَا حَصَدْتُمْ فَذُرُونهُ فِي سِنِّيهِ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّا تَأْكُلُونَ ﴿٤٧﴾ ثُمَّ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَيُّهَا الَّذِينَ كَفَرُوا لَسْتُمْ عَلَىٰ شَيْءٍ مُّعْتَدِينَ ﴿٤٨﴾ ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ نَأَمُّ فِيهِ يُعَاقِبُ النَّاسَ وَفِيهِ يَخَصَرُونَ ﴿٤٩﴾

وقال تعالى أيضا:

﴿٥٣﴾ وَقَالَ الْمَلِكُ انْتُونِي بِهِ أَسْتَخْلِطُ لِنَفْسِي فَلَمَّا كَلَّمَهُ قَالَ إِنَّكَ الْيَوْمَ لَدَيْنَا مِنَ الْعَابِدِينَ ﴿٥٤﴾ قَالَ اجْعَلْنِي عَلَىٰ خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ ﴿٥٥﴾

سورة يوسف الآيات (43-49/54-55)

الإهداء

أهدي أجر عملي هذا لوالدي الحبيب طيب الله ثراه، وأني أخط إهدائك أبتى بعد غيابك الحزين بدماء
شرايين قلبي المنفطر.

وأهديه برًّا وحبًّا لوالدتي الحبيبة الغالية إهداء أكتبه بماء الذهب، أمد الله لي في عمرها وبارك لي فيها
عمرا زاهرا بأزهار وجودها في حياتي، وأسأل الله تعالى أن يرفع مقامك أيتها الدرّة النفيسة في الدارين.

وإلى إخوتي وأخواتي الأعزاء الذين شدّ الله بهم عضدي وزوج أختي الفاضل على ما بذلوه لأجلي
وكّل على ما قدّم جزاكم الله عني خير الجزاء وفتح عليكم وأيدكم بنصره أبدا أين كنتم

وإلى حبات القلب أبناء أخواتي آلاء الرحمن قدوة ويوسف نجم الدين ووسيم عبد الباريء
ومحمد إلياس ووائل عبد الجليل وأميرة ريهام

حفظكم الله نجومًا وضاءة ورزقكم الصلاح والنجاح والتوفيق في حياتكم كلها

كما لا أنسى الإهداء لكل من ساعدني لإنجاز هذا البحث وخاصة الأخت التي سهرت على

كتابته

وأهديها لطلاب العلم جميعا ولطلّبي خاصة ولكل الباحثين النزهاء المخلصين والمسلمين

المهتمين لأمر الأمة الحاملين رايتها بالعدل والسلام

شكرو وتقدير

الحمد لله حمد الشاكرين، والشكر لله شكر الحامدين على تيسيره وتذليله كل المشاق حتى تسنى لي إتمام هذا العمل، فلك يا الله أسجد وأركع، عرفانا بفضلك وكرمك عليّ وعلى والدي والمؤمنين فأتم اللهم نعمك علينا وأكرمنا وارفعنا بها في الدنيا والآخرة

ثم لا تملك الباحثة في هذا المقام إلا التقدم بأسمى عبارات الشكر والإمتنان لسعادة الأستاذ الدكتور "صالح بوشيش" لما قدمه لي من جهد ملموس في إعداد هذا البحث منذ أن كان مشروعاً إلى أن تم إخراجهِ على

الشكل الحالي

فجزاك الله عني وعن سائر طلبة العلم خير الجزاء وأدامك منارة تخدم العلم والبحث العلمي وجعله في ميزان حسناتك

والشكر موصول لكل من الدكتور حسن رمضان فحلة (جامعة باتنة) والدكتور أحمد جابا الله (مدير

معهد باريس) والدكتور أنس قرقاح (المدير العلمي لمعهد باريس) والدكتور رشيد موني (جامعة سطيف وعضو

برلمان سابق) على ما قدموه لي من دعم لإنجاز هذا البحث العلمي، كما أتقدم بخالص آيات الشكر

والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة على قبولهم المشاركة في مناقشة وإثراء مذكرتي لتخرج بأفضل شكل فجزاكم

الله خيراً

ولكل فاضل من الأساتذة والأستاذات وموظفي المكتبات الذين ساعدوني في بحثي هذا، كما لا أنسى كل

من كانت له يد في تعليمي طيلة مسيرتي الدراسية حفظكم الله وجزاكم خيراً

مقدمة

1- أهمية الموضوع

بسم الله الرحمن الرحيم، الحمد لله رب العالمين حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه كما ينبغي بجلال وجهه وعظيم سلطانه، من يهده الله فهو المهتد ومن يضلل فلن تجد له وليا مرشدا، والصلاة والسلام الأتمان الأكملان على نبينا محمد بن عبد الله وعلى آله وصحبه ومن والاه إلى يوم الدين أما بعد...

إن من مقاصد التشريع الإسلامي الأمر بحفظ المال، حيث أولاه من الأهمية ما رفع من شأنه، فأنزله منزلة كلية من الكليات الخمس، إذ أمر الأفراد بالعمل والاجتهاد وفق الطرق المشروعة لكسب المال وإنفاقه فيما فيه نفع لهم، لإغناء النفس عن الحاجة والسؤال، بل حث بالإضافة إلى ذلك على تحريك هذا المال سواء بالإنفاق منه أو باستثماره قصد إيمائه من جهة وكذا إمداد أفراد المجتمع بماهم في حاجة إليه منه، وخدمة اقتصاد مجتمعه، من جهة أخرى، كما حرم الإسلام الاعتداء على أموال الناس بأي شكل من الأشكال، ووضع قواعد خاصة تعلم بها طرق كسب المال وتملكه وفق ضوابط واضحة لن تتعدها لغيرها كقواعد الميراث مثلا.

ثم إن هذا التنظيم الموجود خصيصا على مستوى الوحدات الفردية، فإنه ينسحب على مستوى مجموع تلك الوحدات بما يسمى المجتمع، وبطبيعة الحال المخاطب بها هم أولياء الأمور الذين يضعون هيكل المالية العامة، أو هم الجهات المخول لها رسم وتخطيط السياسة المالية في الدولة، ولأن تسييرها لأموالها الداخلية أو الخارجية في أي ناحية من نواحي نشاطاتها، يتطلب تمويلا ماليا كافيا لتغطية تلك الحاجات، وبالتالي فإن الدول تحتاج هي الأخرى لتعبئة طاقاتها كلها من أجل تحصيل ما تحتاجه من الأموال، وهو ما يعرف بالموارد المالية العامة، كما عليها أن تقوم بصرف تلك الموارد وإنفاقها في أغراض ذات النفع العام.

ولما كانت الدولة هي الجهة المفترض أن تضطلع بمهمة توفير السلع الضرورية، والخدمات ذات النفع العام فهي مضطرة في سبيل ذلك، لاتخاذ ما أمكن من الوسائل لتحصيل المال، وإنفاقه بعد ذلك على المصالح العامة مع مراعاة تحقيق التوازن بينهما، حيث أنه إذا ما لم يكن هناك ترشيد فعلي للإنفاق العام بحيث يتخلله نوع من التبذير أو الإسراف أو اللامبالاة فيه فإن ذلك ينجم عنه ما يعرف بحالات العجز في الموازنة مما يؤدي إلى الأزمات الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية، بيد أنه إذا كان الإنفاق مدروسا ويحقق الأولويات العامة وكان يلتحق المصالح العامة فإن ذلك يُنمِّسِي روح التجاوب بين الأفراد ودولهم إذ يطمئنون لذلك ويتقنون في دولتهم، وهذا من شأنه إرخاء الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي تبعا لذلك.

ولكي تتمكن الدولة من أداء دورها الاقتصادي والاجتماعي ويتسنى لها القيام بمهمة تحصيل المال العام وإنفاقه بما أنها تتمتع بصلاحيات واسعة في ذلك، يتعين عليها أن تحدد مصادر الإيرادات العامة وأن تخضعها لضوابط يتمتع معها أي تعد على الممتلكات الفردية، كما عليها أن ترصد ما يلزم من التنظيمات التي

تحرص على رقابة المال العام، فتسعى لوضع التدابير الممكنة من أجل حفظ المال العام، من أي تلاعب إن من جانب تحصيل الإيرادات العامة، أو من جانب صرف النفقات العامة، وعليه ولأجل ترشيد تفعيل الأدوات المالية العامة وجعلها تسري بطرق أكثر وضوحا وسلامة وينتج عنه الرضا العام حيث يبعث ذلك على الإرتياح والنجاح معا لا بد من وجود هيئات رقابية تتولى السهر على حسن تسيير تلك الأدوات، ومن بينها الهيئات التشريعية في الدولة

2-أسباب اختيار الموضوع

بإضافة إلى ما سلف بيانه من أهمية الموضوع البالغة، هناك أسباب موضوعية وأخرى ذاتية أدت لإختيار بحث هذا الموضوع:

-أسباب ذاتية

يرجع السبب الرئيس لاختيار بحث هذا الموضوع إلى اهتمام الباحثة بجانب المعاملات المالية بشكل العام.

- أسباب موضوعية

لعل أهم الأسباب التي أدت بي لاختيار بحث هذا الموضوع، أنه ورغم التطور الذي تشهده الدول في نواحي الحياة المختلفة إلا أنها؛ لا تكاد تنفلت من قبضة الأزمات الاقتصادية وما ينجم عنها من عواقب اجتماعية سواء ما كان نتيجة اللامساواة في فرض الأعباء المالية العامة، أو من ناحية فرض تلك الأعباء في حد ذاتها، مما أدى في أغلب الأحيان إما إلى تعمد التهرب من تلك الأعباء بسبب ثقلها أولا، كما أن الإعتماد على الموارد الطبيعية بشكل خاص في تعبئة مواردها يؤدي هو الآخر؛ إلى التخاذل والتكاسل عن الإنتاج.

بالإضافة إلى ما يسببه الإنفاق غير المؤصل، واللامدروس من عدم تحقيق الفائدة المثلى منه ويؤدي أيضا إلى إحداث اللاتوازن الاجتماعي والاقتصادي. وبشكل عام أردت تلمس مدى تحقق عملية الرقابة على الموازنة العامة في الدولة و كذا تتبع إجراءاتها.

3-إشكالية الموضوع

تمتع الدولة بما أنها شخص من أشخاص القانون العام، بصلاحيات كبيرة؛ تخولها حق تحصيل المال العام وإنفاقه بشكل واسع ، وإذا سلمنا بمقابل ذلك أن رقابة الهيئة التشريعية ضرورية للحفاظ على المال العام، وكذا لضمان الاستقرار والازدهار المالي والسياسي والاجتماعي والاقتصادي في الدولة، وبالتالي تكبيل هذه الصلاحيات بما لا يتنافى مع المصلحة الاجتماعية، وهو الأمر الذي بما يدفعنا لطرح الإشكال الرئيسي الآتي: -مامدى فاعلية رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في كل من الفقه الإسلامي والقانون الجزائري؟. ويندرج تحت هذا الإشكال، الأسئلة الفرعية الآتية:

- ما المقصود برقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة؟ وما هي ضوابطها في ذلك؟ وماهي الإجراءات والآليات المعتمدة من قبل الهيئة التشريعية في تنفيذ العمليات الرقابية على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والقانون الجزائري؟.

- أي الأجهزة التي تتولى مهمة الرقابة على الدولة في تحصيلها للمال العام -ماهو نظر الفقه الإسلامي إلى ذلك وما مدى مسaire القانون الجزائري له في ذلك؟.

-ما هي الوسائل اللازمة لرفع فاعلية ونجاح الهيئة التشريعية لدى رقابتها على الموازنة العامة في الدولة ؟ وما هي درجة تطابق القانون الجزائري مع الفقه الإسلامي في كل ما سبق ؟ وما تقدير النتائج المتوصل إليها؟.

4-أهداف البحث

- أصوب من خلال هذا البحث إلى الوصول والوقوف على جملة من الأهداف ولعل أهمها:
- 1-تأصيل رقابة الهيئة التشريعية على أدوات المالية العامة؛ وضبط مصادر الدولة المالية خاصة .
 - 2-ضبط وسائل الهيئة التشريعية التي تكفل إحكام الرقابة على الموارد المالية إن من جهة التحصيل أو من جهة الصرف.
 - 3-تحديد أجهزة الرقابة على الموازنة العامة في الدولة إلى جانب جهاز الهيئة التشريعية، وبيان آلياتها ونتائج تفعيلها.
 - 4-بيان أهمية الرقابة الموازنة العامة في الدولة، بصفة عامة، ورقابة الهيئة التشريعية عليها بصفة خاصة.
 - 5-بيان أهمية الرقابة على الموارد والنفقات المالية العامة في الدولة وتأثيرها البالغ في تنمية المجتمع وازدهاره في كافة نواحيه.
 - 6-ترسيخ الرقابة على قاعدة العدالة والمساواة المطلقة حتى يتسنى تحميل الأعباء المالية والإستفادة منها بشكل عام وعادل.
 - 7-وضع خطة للإنفاق العام بحيث يرتبط بالأهداف العامة والتي منها الإعتدال في الإنفاق وتجنب مظاهر الإسراف بأي شكل كان.
 - 8-التأكيد على ضرورة ضبط الرقابة على إدارة المال العام؛ لأجل تحقيق أقصى مصلحة عامة للمواطنين في الدولة مع العمل على تنميتها والحفاظة عليها .
 - 9-يستهدف البحث ضرورة وإلزامية رسم خطط مالية تضم قواعد تضبط الإستفادة المثلى من استغلال الموارد المالية العامة.

5-الدراسات السابقة والجديد الذي جاء به البحث

إن هذا الموضوع قد تم تناول محاوره في مؤلفات علمية شتى ولا أدعي السبق في ذلك، غير أنها لم تكن دراسات أكاديمية؛ سواء كانت تلك الدراسة في جانب الإقتصاد الإسلامي أو الإقتصاد الوضعي أو في دراسات مقارنة بينهما ك:الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: سعد بن حمدان اللحياني؛ وهيكل الموازنة العامة للدولة في الإقتصاد الإسلامي: خليف عيسى،عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي: حسين راتب يوسف ريّان،الرقابة المالية في الفقه الإسلامي حسين الريّان، الرقابة على المال العام في الإقتصاد الإسلامي : شادي أنور الشوكي،الرقابة المالية في الإسلام لعوف الكفراوي؛ وهذه المراجع تناولت في طياتها إشارات لموضوع البحث -رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة- من الناحية الشرعية غالباً ومن الدراسات المقارنة التي أشارت ضمن مباحثها للموضوع كذلك:الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية : سعيد الحكيم؛ حيث تم التركيز على الرقابة على أعمال وتصرفات الإدارة بشكل عام ولم تخصص الدراسة لرقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة،وكذا-الإنفاق العام ومدى دور الدولة في الرقابة عليه دراسة مقارنة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية : خالد عبد العظيم أبو غابة وحسن محمد جاد الرب؛ وكان قد تعرض موضوع البحث لرقابة الهيئة التشريعية بشكل عام وشامل وغير متخصص حيث يعد محور البحث فرعاً من بين فروع تلك المراجع فحسبه ومن الكتب القانونية التي عرضت للإشارة لموضوع رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة بشكل جزئي أيضاً- وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني : مدحت أحمد يوسف غنایم؛ الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: ايهاب زكي سلام؛ الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي - دراسة مقارنة - : وسيم حسام الدين الأحمد، وهذه تناولت الوسائل الرقابية التي يعتمدها البرلمان لدى رقابته لأعمال الهيئة التشريعية بصفة عامة، كما وردت كذلك بعض المقالات في الموضوع والتي منها مقال : الرقابة على الموازنة العامة - دراسة مقارنة - علي غني عباس.

غير أن الجديد الذي جاء في البحث هو تأصيل معالجة رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة بشكل مركز على ضوء كل من الفقه الإسلامي، السياسة الشرعية، والقانون الوضعي بالإضافة إلى الجانب المالي-المالية الإسلامية والمالية الوضعية- مع المقارنة بينهما، كما أن الجديد كذلك هو استهداف البحث اقتراح وضع خطة جديدة لتعديل عمليات تفعيل الأدوات الرقابية على المال العام في الدولة

6- المصادر والمراجع المعتمدة في إعداد البحث

اعتمدت في إعداد هذا البحث على جملة من المصادر والمراجع وتنوعت تلك المراجع بين المصادر والمراجع الفقهية والقانونية والاقتصادية وسياسية وغيرها، ومن بين ما اعتمدت عليه؛ كتاب الأحكام السلطانية وكتاب الأموال والخراج وكتب فقهية أخرى في الجانب الفقهي الإسلامي وكتب التفسير عند تفسير آي الكتاب العزيز، وكتب الأحاديث عند تخريج الأحاديث، وكتب التراجم لدى ترجمة الأعلام والموسوعات والمعاجم اللغوية والإصطلاحية، كذلك اعتمدت مجموعة من الكتب الخاصة بالنظم السياسية الشرعية والوضعية، والعديد من كتب المالية العامة سواء في الفكر المالي الإسلامي أو الفكر المالي الوضعي، بالإضافة لكتب القانون التي اقتصت بالأدوات الرقابية البرلمانية وكذا القوانين، والمجلات والمواقع العلمية المختلفة .

7- منهج البحث

يقوم البحث على جملة من المناهج العلمية ؛ فهو يجمع بين كل من، المنهج التحليلي، والمنهج الإستقرائي والمنهج التاريخي، ولعل أهمها وأبرزها المنهج المقارن.

أولاً: المنهج المقارن: باعتبار أن الدراسة تركز على هذا النوع من المناهج؛ حيث يعتمد في توضيح مدى التقارب أو التباعد بين التشريع الإسلامي والقانون الوضعي، حيث كنت أعمده في المقارنة بين كل من الفقه الإسلامي والقانون الوضعي في معظم جزئيات البحث متى ما توفرت لي المادة العلمية في كل منهما، وذلك لبيان أوجه الاتفاق وأوجه الاختلاف بينهما.

ثانياً: المنهج التحليلي والمنهج الاستقرائي: حيث اعتمدته في تحليل ما جاء في كل مسألة من موضوع البحث، بعد استقراء جزئياته؛ سواء في الفقه الإسلامي أو في القانون الوضعي.

ثالثاً: المنهج التاريخي: تم اعتماده في الدراسة عند الحديث على النشأة والتطور التاريخي للعناصر التي رأيت ضرورة ذكرها.

كما اتبعت في إنجاز البحث الخطوات المنهجية الآتية:

1- اعتمدت كتابة آيات القرآن الكريم على رواية حفص، وقمت بتخريجها في متن البحث.

2- كما حرصت على تخريج الأحاديث النبوية من صحيح البخاري أو مسلم أو من غيرهما من كتب السنن الأخرى إن لم أجده فيهما.

3- اكتفيت في تهميش المصادر والمراجع سواء عند ذكرها لأول مرة أولاً بكتابة اسم الكتاب (مؤلف) ثم

اسم المؤلف (الكاتب) ثم الجزء والصفحة، وأرجأت باقي البيانات الخاصة به في فهرس المصادر والمراجع تفادياً للتكرار.

4- عند تكرار الكتاب في نفس الصفحة كنت أعيد كتابة العنوان مرة أخرى بإضافة المرجع السابق إن

وجد بينهما فاصل، وإن لم يوجد بينهما فاصل كتبت المرجع نفسه مع ذكر الصفحة إذا كانت مختلفة عن سابقتها أو أكتب المكان نفسه إن لم يوجد فاصل ولم تتغير الصفحة.

6- وخلال الدراسة كنت أقدم طرح الموضوع من جانب الفقه الإسلامي ثم من جانب القانون الوضعي،

وبعدها أقارن بينهما.

7- وقد أرفقت البحث بملاحق معتبره تعزز ما جاء في متن البحث.

8- وتسهيلا على القارئ، قمت بوضع عدّة فهرس الآيات القرآنية، وفهرس الأحاديث النبوية

وفهرسا لترجمة الأعلام، كذلك فهرس للمسائل الفقهية وفهرس للمصطلحات القانونية والإقتصادية التي ذكرتها في البحث.

9- رتبت قائمة المصادر والمراجع بالنسبة للكتب المطبوعة قمت بترتيبها ترتيبا الفبائيا، وذلك تسهيلا

للقارئ عند بحثه لأي عنوان، وخصصت ترتيبا للمواقع العلمية وكذا المجالات العلمية، أما ما كان يخص القوانين والنصوص التشريعية عموما فقد قمت بترتيب كل فئة منها ترتيبا حسب قوة و أقدمية النص القانوني.

10- ونظرا لتشابه وتمائل عناوين العديد من المراجع فإنني تعمدت كذلك إعادة ذكر اسم المؤلف

والمؤلف كاملا خلال البحث، وذلك في المراجع المشتركة في العناوين حتى لا تختلط على القارئ .

8 - صعوبات البحث

لعل أهم الصعوبات التي اعترضني في هذا البحث هو عملية التأصيل لمثل هذا النوع من الأبحاث حيث

لم أعثر على أمودج يمكنني الإستئارة بطريقته وبالتالي فهذا اجتهاد في التأصيل وهو يتطلب جهدا مضاعفا

خاصة وأن الدراسة في أساسها دراسة مقارنة بين الفقه والقانون وقد تم التطرق بالإضافة إليهما إلى الجانب المالي والسياسي.

كما أن حصر الموضوع في رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في القانون الجزائري يجعل العمل نوعا

ما صعب من ناحية عدم توافر المادة العلمية لذلك بغزارة .

9 - خطة البحث

درجت في إنجاز بحثي بناء على إشكالية البحث التي طرحت وقد تمت دراسة هذا الموضوع باتباعي

لخطة العمل الآتية: قسمت البحث إلى أربعة فصول، تناولت في الفصل الأول منه، من خلال مباحثه الثلاث،

بيان ماهية الموازنة العامة وكل ما يتعلق بنشأتها وعناصرها ومبادئها وعلاقتها ببيت المال في الإسلام، وغيرها من

العناصر المكونة لها، ثم قمت في الفصل الثاني بالتعرض، لماهية الرقابة التشريعية حيث تم تقسيمه أيضا إلى

مبحثين تم من خلالها دراسة مفهوم الرقابة ومفهوم الهيئة التشريعية ونشأتها وصلاحتها وعلاقتها بالهيئة الناحبة

من جهة والهيئة التنفيذية من جهة أخرى.

أما الفصل الثالث فضم الأساليب والضوابط الخاصة بإعداد الموازنة العامة، وعمليات الرقابة التشريعية عليها، حيث تمت دراستها في ثلاث مباحث وقد خصصت الفصل الرابع الذي قسمته أيضا لثلاث مباحث لفحص مختلف الأدوات والأجهزة الرقابية للهيئة التشريعية على عمليات الموازنة العامة وآلياتها، والصعوبات التي تكتنفها، وبعض الحلول التي تكفل تحسين وضعها .

وأخيرا ختمت البحث بالخاتمة التي تضمنت أهم النتائج المتوصل إليها وماتم رصده من توصيات رأيتها ضرورية في مجال ترقية عمليات رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة. ولزيادة التوضيح أضع بين أيديكم **المخطط العام** لموضوع البحث:

رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري -دراسة مقارنة -

مقدمة

الفصل الأول: ماهية الموازنة العامة .

المبحث الأول: مفهوم الموازنة العامة ونشأتها وعلاقتها ببيت المال .
المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة .

المطلب الثاني: أهمية الموازنة العامة وتمييزها عما قد يختلط بها .

المبحث الثاني: عناصر الموازنة العامة

المطلب الأول: الإيرادات العامة .

المطلب الثاني: النفقات العامة .

المبحث الثالث: مبادئ الموازنة العامة وتبويبها وخصائصها .

المطلب الأول: مبادئ الموازنة العامة .

المطلب الثاني: تبويبات الموازنة العامة وخصائصها .

الفصل الثاني: ماهية رقابة الهيئة التشريعية .

المبحث الأول: ماهية الرقابة على المال العام ..

المطلب الأول: مفهوم الرقابة على المال العام ونشأتها وأهميتها .

المطلب الثاني: مشروعية الرقابة على الموازنة العامة وأشكالها .

المبحث الثاني: ماهية الهيئة التشريعية وعلاقتها بالهيئة التنفيذية .

المطلب الأول: مفهوم الهيئة التشريعية وتكوين أعضائها وتكليف علاقتهم بالهيئة الناجبة .

المطلب الثاني: نشأة الهيئة التشريعية (البرلمان) وتنظيم هيئاتها وعلاقتها بالهيئة التنفيذية

الفصل الثالث: أساليب إعداد الموازنة العامة وضوابط وإجراءات رقابة الهيئة التشريعية عليها .

المبحث الأول: أساليب تقدير الموازنة العامة ومراحل إعدادها .

المطلب الأول: أساليب تقدير الموازنة العامة .

المطلب الثاني: مراحل إعداد الموازنة العامة .

المبحث الثاني: ضوابط رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة .

المطلب الأول: ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على تحصيل الإيرادات العامة .

المطلب الثاني: ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على الإنفاق العام .

المبحث الثالث: أساليب وإجراءات الرقابة على الموازنة العامة .

المطلب الأول: أساليب رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة .

المطلب الثاني: الإجراءات المعتمدة من الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة

الفصل الرابع: أجهزة وآليات الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة والمعوقات التي

تعترضها وسبل تحسينها

المبحث الأول: أجهزة الدولة للرقابة على الموازنة العامة .

المطلب الأول: أجهزة الدولة للرقابة العامة على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي .

المطلب الثاني: أجهزة الدولة للرقابة على الموازنة العامة في القانون الجزائري والمقارنة بينها وبين أجهزة الرقابة في

الفقه الإسلامي .

المبحث الثاني: آليات الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة .

المطلب الأول: آليات الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي .

المطلب الثاني: آليات الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

المبحث الثالث: معوقات الوظيفة الرقابية للهيئة التشريعية على الموازنة العامة والتحديات التي تواجهها وسبل

تحسينها .

المطلب الأول: معوقات الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري .

المطلب الثاني: التحديات التي تواجه الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة وسبل تحسينها .

خاتمة

الفصل الأول: ماهية الموازنة العامة.

تمهيد:

لدراسة موضوع رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة دراسة مقارنة يتطلب الأمر بدهة التعرف في البداية على الإطار المفاهيمي لهذا الموضوع حتى تتضح معناده وعناصره سواء ماتعلق بالتعاريف أوالنشأة أوالعناصر المكونة للموازنة العامة، وكذا مبادئها ومختلف تبويباتها وخصائصها وكل ذلك في كل من الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري، ولأجل ذلك فقد تم تقسيم الفصل إلى المباحث التالية والتي نتعرض لها تباعا:

المبحث الأول: مفهوم الموازنة العامة ونشأتها وعلاقتها ببيت المال .

المبحث الثاني: عناصر الموازنة العامة.

المبحث الثالث: مبادئ الموازنة العامة وتبويباتها وخصائصها .

المبحث الأول:
مفهوم الموازنة العامة ونشأتها
وعلاقتها ببيت المال.

تمهيد:

بداية، رأيت أنه من الضروري قبل الحديث عن مفردات البحث، لا بد من ضبط لفظ الموازنة أو الميزانية، هل هما مترادفان أم مختلفان وإن كانا مختلفان فأيهما أدق وأصلح لدراسة هذا الموضوع رغم أن البعض يرى بأن مصطلح الموازنة أو الميزانية له معنى واحد، وأنه لا يمكن ترجيح أحدهما على الآخر، بقوله: "يستخدم اصطلاحا الموازنة العامة، والميزانية العامة، بشكل مترادف، ويؤيدان نفس المعنى في كتب ومؤلفات المالية العامة... وليس هناك اتفاق على ترجيح استخدام كلمة موازنة أو ميزانية في البلاد العربية...¹؛ ثم أردف بقوله: "ويبدو... أن كلمة موازنة أقرب إلى الصواب من ميزانية (من الناحية اللغوية)"².

الواقع أن التشريعات قد اختلفت في اعتماد استخدام، أي المصطلحين الموازنة أو الميزانية، إلا أن الحقيقة أن لفظ الموازنة (**le budget**) يفيد معنى الكشف التقديري لنفقات الدولة ووارداتها عن سنة مالية مقبلة، وهي تحتاج لترخيص من السلطة التشريعية في الدولة، ويعني ذلك افتراض تحقيق توازن بين الواردات والنفقات.

بينما الميزانية (**le bilan**) فهي تعبر عن كشف بموجودات ومطلوبات المؤسسة أو الشركة في فترة معينة، ومقارنة القيمتين الحالية والسابقة، لكشف الأرباح أو الخسائر المحققة بمعنى أن الميزانية عبارة عن بيان لحسابات يشير لقيمة الأصول والخصوم³ المملوكة لشخص طبيعي أو معنوي خلال فترة معينة⁴.

¹ - أصول الموازنة العامة: محمد شاكر عصفور، ص 8.

² - المكان نفسه.

³ - الأصول - الخصوم: الأصول أحد جانبي الموازنة ويشمل الأموال و الحقوق التي للشركة والجانِب الآخر هو الخصوم. كما أن الخصوم: هي ديون الشركة معجم القانون: مجمع اللغة العربية ص 412، 423.

⁴ - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: فوزي عطوى، ص 319.

- الموازنات العامة في الدول العربية: الإعداد والإقرار والتنفيذ والمراقبة والحساب الختامي: عدنان محسن ضاهر، ص 10.

ومن ذلك اختلفت الموازنة عن الميزانية، فالميزانية تهدف لتحقيق الأرباح، بينما الموازنة تهدف الدولة من ورائها إلى تحصيل الأموال والضرائب والرسوم من المكلفين وتخصيصها لإدارة شؤون الدولة وأفراد المجتمع، بناء على وضع الخطط والبرامج لغرض الاستفادة من المال العام.

لذلك كان لابد من الاستعمال الصحيح والدقيق للمفردات، وعدم الخلط بينهما تفاديا للوقوع في المحذور الذي يجب أن يعفى الباحث والباحث منها¹.

وعليه يمكنني أن أرحح استعمال لفظ الموازنة بدلا من لفظ الميزانية في هذه الدراسة، بدءا من عنوان البحث، عدا ما تم نقله حرفيا من المؤلفات حيث يلزمي أن أحافظ على الألفاظ التي استعمالها صاحبها، والملاحظ هنا كذلك؛ أن المشرع الجزائري اعتمد لفظ الميزانية لا الموازنة.

هذا وقد درجت في دراسة هذا المبحث الخاص بمفهوم الموازنة العامة ونشأتها وعلاقتها ببيت المال على تقسيمه إلى مايلي:

المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة .

المطلب الثاني: أهمية الموازنة العامة وتمييزها عما قد يختلط بها.

¹ - المرجع نفسه: ص10، 11.

- المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: المرجع السابق، ص 319.

المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة .

تمهيد:

يرجع تأصيل لفظ الموازنة العامة إلى كون اللفظ كان متداولاً في وسط فرنسا ويرادف؛ كلمة "bougette" وتعني الحقيبة الصغيرة، ثم انتشر استعمال اللفظ في إنجلترا وصار يعبر عن الحقيبة الجلدية المحملة بالمخطط المالي الذي يأخذه وزراء التاج إلى البرلمان¹، حيث كان يحملها وزير الخزانة الانجليزي، عندما كان يذهب إلى البرلمان، وكانت تحتوي بداخلها الأختام والوثائق المالية وبيانات وزير الخزانة، واقتراحاته فيما يتعلق بنفقات الدولة، وبوسائل توفير الأموال اللازمة لتغطيتها-توفير الإيرادات-، وتدرجياً تطور استخدام هذه الكلمة فأصبحت تعني الوثائق التي تحتويها الحقيبة بدلا من الحقيبة الجلدية ولا سيما وثائق تقدير نفقات الدولة، جداول النفقات²، حيث أصبحت مرادفة لمحتواها في النهاية³؛ وهي تختلف عن معناها في الأصل المشتقة منه هذه الكلمة في اللغة العربية ميزان⁴؛ ويظهر أن كلمة موازنة ظهرت للمرة الأولى مطلع القرن التاسع عشر، أما تعريفها القانوني فيرقى إلى القانون الفرنسي⁵، حيث جاء في المادة الخامسة من

¹ World Bank Parliamentary Staff Training Program Effective Financial ,Joachim-

Wehner ,p6 . siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf

² -أصول الموازنة العامة: مرجع السابق، ص9، 10.

³ - World Bank Parliamentary Staff Training Program, ibid, p6

⁴ - إقتصاديات المالية العامة: صالح الرويلي بالتعاون مع بويق جوزيان، ص15. وأنظر أيضا

- World Bank parliamentary staff training program. ibid. p16.

⁵ - الموازنات العامة في الدول العربية: مرجع سابق، ص 37.

المرسوم الصادر في 31 أيار 1862 أن "الموازنة هي الصك الذي تقدر وتجاز فيه الواردات والنفقات السنوية للدولة وللمصالح الخاضعة لنفس القواعد"¹.

الفرع الأول: تعريف الموازنة العامة لغة واصطلاحاً

أولاً-التعريف اللغوي للموازنة

في اللغة؛ وزن بين الشيعين: موازنة ووزاناً، ساوى وعادل وتأتي بمعنى المقابلة والمحاذاة والمعادلة؛ ووازن بين الشيعين موازنة ووزاناً، وهذا يوازن هذا إذا كان على زنته أومكان محاذيه ومن الحديث النبوي الشريف: "لو كانت الدنيا ترن عند الله جناح بعوضة"²، أي تعدل وتساوي³، وقد ورد لفظ الموازنة في القرآن الكريم تناولها فيما يأتي:

لفظ الموازنة في القرآن الكريم؛ ورد لفظ -وزن- بعدة تصريفات في آيات من القرآن الكريم ومنها:
-قوله تعالى: ﴿ ٨٤ ﴾ "وَالِي مَدِينٍ أَخَاهُمْ شُعَيْبًا قَالَ يَا قَوْمِ اعْبُدُوا اللَّهَ مَا لَكُمْ مِنْ إِلَهٍ غَيْرُهُ قَدْ جَاءَتْكُمْ بَيْنَهُ مِّن رَّبِّكُمْ فَأَوْفُوا الْكَيْلَ وَالْمِيزَانَ وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا ذَلِكُمْ خَيْرٌ لَّكُمْ إِن كُنتُمْ مُؤْمِنِينَ ﴿ ٨٥ ﴾" (سورة الأعراف، الآية 85)، أي لا تظلموا الناس حقوقهم، ولا تنقصوها⁴.

-وقوله تعالى: ﴿ ٣٤ ﴾ "وَأَوْفُوا الْكَيْلَ إِذَا كُنتُمْ وَزَنُوا بِالْقِسْطَاسِ الْمُسْتَقِيمِ ذَلِكُمْ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿ ٣٥ ﴾" (سورة الإسراء، الآية 35). أي الأمر بإتمام الوزن بالقسطاس أي بأخذ القسط الذي يحدث معه الاعتدال والاستقامة، دون الميل لأحد الجانبين⁵.

-وكذا قوله تعالى: ﴿ ٤٦ ﴾ "وَنَضَعُ الْمَوَازِينَ الْقِسْطَ لِيَوْمِ الْقِيَامَةِ فَلَا تُظْلَمُ نَفْسٌ شَيْئًا وَإِنْ كَانَ مِثْقَالَ حَبَّةٍ مِّنْ خَرْدَلٍ أَتَيْنَا بِهَا وَكَفَى بِنَاحِسِينَ ﴿ ٤٧ ﴾" (سورة الأنبياء، الآية 47)، وقد وصفها الله تعالى

¹-المرجع نفسه:ص 38.

²- مختار الصحاح: محمد الرازي، ص 299-300، وردت في الصحاح بلفظ ترن إلا أن في التخريج وجدت أنه ذكرت بلفظ تعدل كما يأتي؛ ورد عن رسول الله -صلى الله عليه وسلم- "لو كانت الدنيا تعدل عند الله جناح بعوضة ما سقى كافراً منها شربة ماء"، الجامع الصحيح، سنن الترمذي، تحقيق: إبراهيم عوض، كتاب الزهد، باب، هوان الدنيا على الله عز وجل، رقم 2320، ج 4، ص 560.

³- مختار الصحاح: المرجع السابق، ص 299-300.

⁴-معالم التنزيل: أبي محمد البغوي، ج 3، ص 256.

⁵-التفسير الكبير ومفاتيح الغيب: الفخر الرازي، ج 22، ص 176.

بذلك لأن الميزان قد يكون مستقيماً وقد يكون بخلافه فبين أن تلك الموازين تجري بالعدل والقسط، حيث أكد ذلك بقوله تعالى: "فَلَا تُظْلَمُ نَفْسٌ شَيْئًا"¹.

- وقوله تعالى: ﴿١٨١﴾ وَزِنُوا بِالْقِسْطِ الْمُسْتَقِيمِ ﴿١٨٢﴾ (سورة الشعراء، الآية 182). وقوله تعالى أيضاً: ﴿٨﴾ وَأَقِيمُوا الْوَزْنَ بِالْقِسْطِ وَلَا تُخْسِرُوا الْمِيزَانَ ﴿٩﴾ (سورة الرحمن، الآية 9)؛ أي لا تطغوا في الوزن ولا تنقصوا الموزون، والميزان ذكره الله تعالى ثلاث مرات فالأول هو الآلة ووضع الميزان، والثاني بمعنى المصدر، لا تطغو في الميزان أي الوزن والثالث للمفعول (لا تخسروا الميزان) أي الموزون²، وهناك من قال أن القصد هو لسان الميزان، والميزان عبارة عن مؤشر يستدل به على توازن الكفتين³.

- وكذا قوله تعالى: "وَيْلٌ لِّلْمُطَفِّفِينَ ﴿١﴾ الَّذِينَ إِذَا أَكْتَالُوا عَلَى النَّاسِ يَسْتَوْفُونَ ﴿٢﴾ وَإِذَا كَالُوهُمْ أَوْ وَزَنُوهُمْ يُخْسِرُونَ ﴿٣﴾" (سورة المطففين، الآية 3)، المراد به الزجر عن التطفيف وهو البخس في الكيل والميزان خفية⁴، فالمطفف هو الذي يخسر الكيل والميزان، والمعنى أنهم إذا كالأول للناس أو وزنوا لهم يخسرون وينقصون وإذا كالأول لأنفسهم يستوفون وقد قيل أن التطفيف يكون في كل شيء في الكيل والوزن والوضوء والصلاة والحديث⁵.

ثانياً- التعريف الإصطلاحي⁶ للموازنة العامة في الفقه الإسلامي والقانون الجزائري والشريعات الوضعية

1- تعريف الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

لم يتداول فقهاء الإسلام لفظ الموازنة العامة كمصطلح، ولم أقف على تعريف اصطلاحى صريح منهم على ذلك، إلا أن مفهومها قد ورد عندهم، حيث يمكن استخلاص تعريفها، في الفقه المالي الإسلامي بما دُكر بأنها عبارة عن "تقدير الأموال"⁷، وكذلك قولهم: "تقدير العطايا وما يستحق في بيت

¹- المرجع نفسه، ج20، ص207.

²- التفسير الكبير ومفاتيح الغيب: المرجع نفسه، ج29، ص91، 92.

³- المعجم الموسوعي لألفاظ القرآن الكريم وقراءته: أحمد عمر، رقم 2841، ص1164.

⁴- التفسير الكبير: المرجع السابق، ج31، ص88.

⁵- الجامع لأحكام القرآن: القرطبي، ج22، ص130، 128.

⁶- الإصطلاح: اتفاق أهل الاختصاص على تسمية شيء باسم معين، سواء وافق ذلك الوضع اللغوي أم لم يوافق. -معجم لغة لغة الفقهاء: محمد قلعه جي وحامد قنبي، ص51.

⁷- المالية العامة عند الماوردي وابن خلدون ومقارنة واستنتاجات: عبد السلام بلاجي، ص88.

المال من غير سرف ولا تقتير¹، وهذه توحى بوجود مفهوم ضمني للموازنة العامة، ولولم يرصد لها تعريف اصطلاحى خاص بها .

2-التعريف الإصطلاحى القانونى للموازنة العامة

أ-تعريف الموازنة العامة فى قانون المالية الجزائرى

1- حددت المادة الخامسة من مرسوم 31 ماي 1862³، تعريف الموازنة على النحو التالى:

"الميزانية هى العملية التى بواسطتها يسمح رسميا (يرخص) وتقدر الإيرادات والنفقات السنوية للدولة".
فهذا التعريف يبرز ثلاث عناصر للموازنة:

أ- التقدير

¹ - التقتير: تضيق العيش. -معجم لغة الفقهاء: محمد قلع جى وحامد قتيبي، ص 341.

² - تحرير المقال فيما يحل ويحرم من بيت المال: محمد تقي الدين البلاطى، تحقيق: فتح الله الصباغ، ص 117، 118.

³ - كان نظام المحاسبة العمومية فى الجزائر خاضعا للنظام الفرنسى، حيث استمر العمل بمعظم النصوص التشريعية والتنظيمية، التى كانت تحكم نظام المحاسبة العمومية فى فرنسا، بصفة عامة لا سيما المرسوم الإمبراطورى المؤرخ فى 31 ماي 1862 والمتضمن تنظيم المحاسبة العمومية. بالإضافة إلى المرسوم رقم 50-1413 المؤرخ فى 13 نوفمبر 1950 والمتعلق بالنظام المالى للجزائر المستعمرة. أما بعد الاستقلال قامت الجزائر بإصدار مجموعة من النصوص التنظيمية، التى عوضت النصوص الفرنسية المطبقة فى مختلف الجوانب من مجال المحاسبة العمومية، وعملت على تكييفها مع الواقع الجزائرى، ولعل أهم نص تنظيمى يمكن ذكره فى هذا السياق هو المرسوم رقم 65-259 المؤرخ فى 14 أكتوبر 1965 والمحدد لالتزامات ومسؤوليات المحاسبين المنتميين إلى القطاع العام، بما فىهم أولئك الذين لم تكن لهم صفة محاسب عمومى بمفهوم نظام المحاسبة العمومية. بالإضافة إلى القواعد التقنية المتمثلة فى مجموعة التعليمات، المناشر ومذكرات المصلحة التى تصدرها المديرية العامة للمحاسبة فى إطار التنظيم المحاسبى، ومن أهمها التعليمات العامة لسنة 1967 التى تعرف حسابات الخزينة وتحدد كيفية استعمالها، التعليمات رقم 16 المؤرخة فى

12/10/1968 والمتعلقة بمجموعة حسابات الخزينة. كما تم إبطال كل النصوص والقوانين والأنظمة العائدة للحقبة الاستعمارية الفرنسية فى 05 جويلية 1975، تطبيقا لأحكام الأمر رقم 73-29 المؤرخ فى 05 جويلية 1973، وأصدرت أحكام تشريعية متعلقة بالمحاسبة العمومية، ولا سيما تلك الواردة فى القانون المعدل والمتمم والمتعلق بقوانين المالية رقم 84-17 المؤرخ فى 07 جويلية 1984. ينظر- ضرورة تحديث نظام المحاسبة العمومية فى الجزائر: أحمد يوسف السعيدى

ب- الترخيص رسمياً.

ج- السنوية.

2- عرفت المادة الأولى من المرسوم رقم 19 جوان 1956 الموازنة: "تقدير ميزانية الدولة كما وترخص بشكل تشريعي أعباء وموارد الدولة وهي تقرر من قبل السلطة التشريعية بقانون المالية الذي يترجم الأهداف الإقتصادية والمالية للحكومة".

من التعريف نجد أنه يوضح :

- العلاقة بين الموازنة والوضع الإقتصادي .

-الشكل التشريعي للموازنة .

-تغيير كلمة نفقات بأعباء وإيرادات بموارد.

3- ثم جاء المرسوم رقم 59-12 جانفي 1959 والمعمول به حتى الآن حيث عرف الموازنة العامة في **المادة 16** "الميزانيات مؤلفة من مجموعة الحسابات التي ترسم لسنة ميلادية واحدة جميع الموارد وجميع الأعباء الدائمة للدولة".

إن قانون المالية هو الذي يحدد طبيعة وكمية المبالغ المخصصة لموارد وأعباء الدولة، وهو يأخذ بعين الإعتبار التوازن الإقتصادي والمالي الذي يحدد له تعريفه، والتعريف الأخير أضاف على ما سبقه من التعاريف ما يلي :

- توطيد مفهومي الأعباء والموارد. - التأكيد على مفهوم التوازن المالي والإقتصادي. - تطور دور الموازنة كأداة لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية¹.

4- وعرفها المشرع الجزائري من خلال الأحكام المنظمة للموازنة العامة وقانون المالية فجاء في المادة 6 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية²: "الميزانية تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".
ومن خلال **المادتين 3-4** من القانون السابق، يمكن تعريف الموازنة العامة للدولة على أنها: الوثيقة التشريعية التي يتم بموجبها سنويا تقدير وترخيص إيرادات الدولة ونفقاتها³.

¹ - إقتصاديات المالية العامة: صالح الرويلي وجوزيان، ص 16-17.

² - القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد: 28، 1984، معدل ومتمم. بالقانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 يناير 1988، الجريدة الرسمية، العدد، 02 معدل ومتمم بالقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 الجريدة الرسمية العدد 01، 1990.

³ - القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد: 28، 1984، معدل ومتمم.

المادة 3: الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والإستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها¹.

المادة 4: يقصد بالإيرادات والنفقات بمفهوم هذا القانون، مجموع الموارد وأعباء الميزانية العامة للدولة².

5- كما عرفها المشرع الجزائري في قانون رقم 90-21:³

المادة 2 "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإجراءات والنفقات الخاصة بالتسيير والإستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها" وجاء في نفس القانون.

المادة 7: تتكفل الميزانية العامة للدولة بنفقات التسيير ونفقات الإستثمار ونفقات التجهيز العمومي الخاصة بالمصالح غير المركزة.

المادة 8: لا يجب بأي حال من الأحوال أن تستعمل الاعتمادات المرصودة لميزانيات الجماعات الإقليمية لتغطية النفقات الموظفة من قبل المصالح غير المركزة للدولة في مجال الوسائل البشرية والمادية".

ب-تعريف الموازنة العامة في قوانين بعض الدول العربية والأجنبية:وقد ميزت بين نوعين من التعريفات باعتبار بيان تحديد مدة سريان الموازنة العامه أو عدمه .

• تونس، الميزانية هي وثيقة تقدر بموجبها مجموع المقاييس والموارد وتحدد المصاريف والتي يتعين صدور ترخيص فيها بنسبة لفترة محددة تكون عموما سنة.

بالقانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 يناير 1988، الجريدة الرسمية، العدد، 02 معدل ومتمم بالقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 الجريدة الرسمية العدد 01، 1990.

¹ - قانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35 السنة 27.

² - المكان نفسه.

³ - القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالحاسبة العمومية المعدل والمتمم الجريدة الرسمية العدد 35 السنة 27 الذي جاء في المادة الأولى منه الفقرة الأولى: يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحقه والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. أنظر دليل الموظف المحاسبة والمالية: فضيل شبلي وحمزة عبد الكريم، ص 8 وما بعدها.

- **السعودية**، ميزانية الدولة مجموعة بيانات وقرارات توضح تقدير الإيرادات والمصروفات المنتظرة للدولة خلال سنة معينة.
 - **العراق**، الموازنة العامة هي الجداول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الميزانية.
 - **الولايات المتحدة الأمريكية**، "صك تقدر به نفقات السنة التالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراح الجباية المبسطة فيها"
 - **الأردن**، الموازنة العامة للدولة، هي البرنامج المالي للحكومة مقدر فيها النفقات المتوقع صرفها والإيرادات المتوقع تحصيلها ومقدار العجز.
 - **في فرنسا**، "الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة ووارداتها، ويأذن بها ويقرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية"¹.
- نلاحظ اتفاق وتقارب بين التعاريف القانونية للموازنة العامة مع اختلاف في الصياغات فيما بينها، غير أن الأردن وفرنسا لم يذكر في تعريفيهما المدة أو الفترة التي تحدد فيها الموازنة العامة والمقدرة بالسنة غالباً.

3- الاتجاهات المعاصرة في تعريف الموازنة العامة

اختلف المختصون في تعريفاتهم للموازنة العامة بحسب نظرهم إليها فمنهم من عرفها من زاوية إدارية ومنهم من يرى بأنها عبارة عن مفاهيم مالية محاسبية ومنهم من اكتفى بالنظر إلى مفهومها الضيق فحسب:

الاتجاه الأول: التعريف الإصطلاحي الضيق للموازنة العامة

ذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى تعريف الموازنة العامة بعدة تعريفات إلا أنها تصب في مجملها في مفهوم متقارب ومنها:

- "تقدير مفصل ومعتمد للنفقات العامة والإيرادات عن فترة مالية مستقبلية غالباً ما تكون سنة"².

- "وثيقة معتمدة تتضمن ترتيباً للإيرادات المقدرة والمصروفات المقدرة للدولة لفترة مقبلة تكون عادة لمدة عام"³.

- "الميزانية تقدير مفصل ومعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة مقبلة من الزمن"¹.

¹ - يرجع للتعريف لهذه الدول وغيرها إلى: الموازنات العامة في الدول العربية: مرجع سابق، ص 12-35.

² - اقتصاديات المالية العامة: عبد الحميد، ص 58.

³ - المرجع نفسه، ص 51.

- "الميزانية تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة سنويا"².

- الميزانية على أنها عبارة عن تقدير للإيرادات العامة والنفقات العامة في فترة مقبلة³.

"الميزانية هي التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تلزم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقاً لأهداف المجتمع"⁴.

- "أن الموازنة العامة هي بيان بتقدير ما تتوقع الدول جبايته من إيرادات وما يمكن أن تنفقه خلال فترة زمنية محددة، وتعرف الموازنة العامة بأنها عبارة عن "جداول الأرقام التي تتعلق بالاعتمادات المقدر انفاقها والإيرادات المتوقع تحصيلها..."⁵

- هو توقع وإجازة لما يمكن جبايته من إيرادات عامة وما يمكن للدولة إنفاقه عن فترة زمنية محددة قادمة، "الموازنة الحكومية... تمثل خطة للنفقات الحكومية ووسائل وأدوات التمويل لتلك النفقات خلال سنة معينة"⁶.

وعرفت كذلك بأنها: برنامج مرخص تخمن فيه إيرادات الدولة ونفقاتها المتوقعة ضمن مدة مستقبلية محددة⁷.

أو هي، "بيان حسابي تقديري سنوي باستخدامات الدولة وإيرادات وتجر الإشارة إلى أن التطبيق العلمي أظهر أنه إلى جانب حالة التوازن، تسجل الموازنات العامة حالي لعدم التوازن هما:

1- حالة الفائض.

2- حالة العجز⁸.

وهذه التعاريف تعكس النظرة المالية في ظل الدولة الحارسة، حيث يكون الهدف من إعداد وتنفيذ الموازنة العامة هو هدف مالي فحسب، لكن تطور تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، نحى بالموازنة العامة بمنحى جديد فصارت الموازنة أداة من أدوات السياسة المالية، ورغم ذلك فقط ظلت الموازنة

¹ - مالية الدولة الإسلامية المعاصرة: أحمد طلحان، ص 186.

² - المالية العامة: علي زغدود، ص 69.

³ - المكان نفسه.

⁴ - مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 21. المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص 371.

⁵ - الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: سعد اللحاني، ص 26.

⁶ - المالية العامة، تحليل أسس الإقتصاديات المالية: غازي النقاش، ص 119.

⁷ - المالية العامة: علي محمد خليل وسليمان أحمد اللوزي، ص 332.

⁸ - النظام المالي في الإسلام: جمال لعمارة، ص 48.

رغم تطور أهدافها إلا أنها لازالت تحتفظ بل وتشارك مع المفهوم الضيق في جانب تعريفها بأنها تقديرية، وتتطلب الإجازة¹، بالإضافة إلى تحديد مدتها.

الإتجاه الثاني: تعريف الموازنة العامة من الجانب الإداري

يتضمن هذا الإتجاه توزيع المسؤوليات المختلفة، المتعلقة باتخاذ القرارات في إطار طبيعة العلاقات السياسية القائمة بين السلطات في الدولة، وأنها تمثل مجموعة من القواعد الإدارية التي تنظم العلاقات والصلاحيات بين المستويات المختلفة لإدارات السلطة التنفيذية²؛ ومن هذه التعاريف ما يأتي:

- "الميزانية العامة للدولة عبارة عن خطة العمل التي تنوي الحكومة القيام بها لسنة مالية قادمة شاملة لتقديرات المصروفات والإيرادات لكل وحدة إدارية وتكون واجبة التنفيذ بعد إعتمادها من السلطة التشريعية"³.

- "خطة مالية تصدر بصك تشريعي تقدر فيها النفقات العامة والإيرادات العامة للدولة وتحدد العلاقة بينهما غالبا ما تكون سنة"⁴.

- "عبارة عن خطة مالية معتمدة من قبل السلطة التشريعية"⁵، أوهي

- "بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقاس عادة بسنة وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية"⁶.

- "الميزانية وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية متصلة"⁷.

- "تقدير تفصيلي لنفقات وإيرادات الدولة خلال سنة مالية مقبلة، تعده أجهزة الدولة وتعتمده السلطة التشريعية بإصدار قانون ربط الميزانية الذي يجيز لهذه الأجهزة تنفيذ ميزانية الدولة بجانبها التفصيلي والانفاقي طبقا للبرنامج التفصيلي الذي تضمنته"¹.

¹ - المالية العامة: علي محمد خليل وسليمان أحمد اللوزي، ص300.

² - الموازنة العامة في الاقتصاد الاسلامي: مرجع سابق، ص26

³ - الرقابة المالية في النظام المحاسبي الحكومي وسبل تحسينها: عبد الله المنيف، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة بالأجهزة الحكومية بالرياض، (8-10) ربيع الثاني 1405م، ص 146.

⁴ - علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، جهاد سعيد، ص 311.

⁵ - مبادئ المالية العامة: محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، ص158.

⁶ - المرجع نفسه، ص157.

⁷ - المالية العامة: حسين مصطفى حسين، ص75.

-أما "صك تعده السلطة التنفيذية، يتضمن تقديرات مفصلة لنفقات الدولة التي تلتزم القيام بها ومواردها اللازمة لتنفيذ هذه النفقات حيث يتم عرضها على السلطة التشريعية لمناقشة ما تراه مناسباً منها في صيغة قانونية يسمح بموجبها للسلطة التنفيذية القيام بمهامها الجبائية والإنفاق خلال فترة زمنية معينة"².

-الميزانية نظرة توقعية لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة تخضع لإجازة من السلطة المختصة³.
- "إجراء تقدر وترخص بواسطته إيرادات الدولة ونفقاتها"⁴.
- "هي وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف على تقدير النفقات الضرورية، الإشباع الحاجات العامة والإيرادات العامة، لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة"⁵.
- عبارة عن توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة العامة على فترة زمنية مقبلة سنة في المعتاد، من هذا التعريف المبدئي يمكننا أن نخلص إلى أن الميزانية العامة تشمل عنصرين أساسيين هما: التوقع والإجازة⁶.
- "توقع وإجازة للنفقات العامة والإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالباً ما تكون سنة"⁷.

الإتجاه الثالث: تعريف الموازنة العامة من الجانب الإقتصادي

قد يكون من غير الموافق النظر إلى الموازنة العامة على أساس أنها سجل مالي يتم فيه توثيق فقرات وبنود جانب الإنفاق العام والإيراد العام ذلك أن هذه النظرة تعطي معنى سطحيًا وهامشيًا لمفهوم ودور الموازنة العامة في النشاط الإقتصادي، خاصة مع تطور الفكر الإقتصادي وتطوراتها حيث صارت الموازنة العامة تعبر في جميع مراحل تطورها على شكل النظام الإقتصادي وتطوراتها⁸، لذا فقد تم تعريفها من الناحية الإقتصادية بأنها:

¹ - إقتصاديات المالية العامة: عبد المنعم فوزي وآخرون: منشأة المعارف الإسكندرية 1970، ط1، ص 400 نقلاً عن الموازنة العامة في الفكر الإسلامي: صبري حسنين، مجلة الإقتصاد الإسلامي: ص 218، يصدرها قسم البحوث والدراسات الإقتصادية بنك دبي الإسلامي العدد 184- السنة السادسة عشر ربيع الأول 1417 هـ يوليو- أغسطس 1996م.

² - المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة: نوزاد عبد الرحمن الهيتي ومنجد عبد اللطيف الخشالي، ص 146.

³ - الوجيز في المالية العامة: سوزي عدلى ناشد، ص 275.

⁴ - المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قاموس باللغتين العربية والفرنسية: ابتسام القرام، ص 42.

⁵ - إقتصاديات المالية العامة: محرز محمد عباس، ص 317.

⁶ - موسوعة عالم التجارة وإدارة الأعمال، المحاسبة المالية والميزانية العامة، ص 165.

⁷ - المالية العامة: يسري أبو العلا، محمد بعلي، ص 86.

⁸ - المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة: المرجع السابق، ص 145.

- "الموازنة العامة أداة مالية تقوم الحكومة باستخدامها لاقتطاع جزء من الثروة المنشئة بهدف تحقيق سياستها الإقتصادية والإجتماعية في تحقيق التوازن والرفاه"¹.
- "الميزانية تقدير مفصل ومعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة مقبلة من الزمن وقد أصبحت أداة رئيسية تستخدم في السياسة المالية لتحقيق الرفاهية والنمو الإقتصادي والعدالة الإجتماعية"².
- "الموازنة العامة: والتي تكون للنفقات والإيرادات العامة ولفترة زمنية محددة ومقبلة والتنسيق بين بنود هذه الميزانية من إيرادات ونفقات لتحقيق هدف التوازن الإقتصادي المخطط"³.
- "الموازنة ما هي إلا الخطة التي يعتمد عليها ويصدرها بيت المال لتنفيذ سياسات الدولة المالية سواء في تحصيل الإيرادات وتقديرها أو في صرف النفقات اللازمة لتنفيذ الخطة الإقتصادية والاجتماعية للدولة"⁴.
- "الموازنة العامة أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية تعمل على تحقيق الأهداف الإجتماعية والإقتصادية للحكومة."⁵
- "أنها نظام موحد يمثل البرنامج المالي للدولة لسنة مالية مقبلة ويعكس الخطة المالية التي هي جزء من الخطة الإقتصادية والاجتماعية العامة"⁶.
- "الخطة المالية السنوية التي تصدرها الحكومة بموافقة ممثلي الأمة⁷، لتتضمن تقدير الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة وتوفير الإعتمادات اللازمة للقيام بالمشاريع النافعة في الدولة الإسلامية بقصد تحقيق الصالح العام."⁸؛ "برنامج سياسي ومؤشر تطلعات وتوجهات السلطة التنفيذية"⁹.

¹ - المرجع نفسه، ص 146.

² - مالية الدولة الإسلامية المعاصرة: مرجع سابق، ص 186.

³ - أصول المالية العامة الإسلامية: غازي عناية، ص 12.

⁴ - عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي: حسين راتب ريان، ص 86.

⁵ - مبادئ المالية العامة: محمد حسين الوادي - زكريا أحمد عزام، ص 158.

⁶ - اقتصاديات المالية العامة: عبد الحميد، ص 52.

⁷ - الأمة: تعبر عن شعب معين يرتبط برابطة عرقية معينة ويشترك أفرادها في ماض وتراث مشترك وآمال واحد ويتحدثون لغة واحدة وقد يدينون بدين واحد ويجمعهم مصير واحد وقد تكون الدولة مكونة من أكثر من أمة، وقد تنتشر الدولة على أكثر من دولة. - الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية (عربي - إنجليزي): اسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، ص 59.

⁸ - عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي: المرجع السابق، ص 86.

⁹ - المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة: مرجع سابق، ص 145.

- "تقدير للإيرادات والمصروفات لمدة مستقبلية وذلك بخلاف الحساب الذي يسجل المبادلات المالية التي تمت فعلا وتعتبر الموازنات أداة هامة في تخطيط وتوجيه الشؤون المالية للدولة أو المؤسسات وأهميتها تنشأ عن أن الإيرادات والمصروفات لا تتفقان من الوجهة الزمنية"¹.

- "الموازنة العامة تمثل بيانا معتمدا يتضمن تقدير لإيرادات الدولة ونفقاتها لفترة زمنية مستقبلية- غالبا ما تكون سنة - بقصد تحقيق أهداف معينة"².

- "الميزانية العامة هي التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تلتزم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقا لأهداف المجتمع"³.

- "عبارة عن وثيقة تصب في قالب مالي قوامه الأهداف والأرقام، أما الأهداف فتعبر عما تعتمده الدولة القيام به من برامج ومشروعات خلال فترة زمنية محددة مقبلة، أما الأرقام فتبين ما تعتمده الدولة إنفاقه على هذه الأهداف وما تتوقع تحصيله من موارد من مختلف مصادر الإيراد خلال الفترة الزمنية المنوه عنها والتي تحدد عادة بسنة"⁴.

- "الموازنة العامة للدولة هي الأداة الرئيسية للسياسة المالية التي تؤدي إلى تحقيق أهدافها"⁵.

وهناك من دمج بين اتجاهات التعاريف فذكر أن الموازنة العامة بأنها:

- تنظيم مالي يقابل بين الإيرادات العامة والنفقات العامة ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما معا لتحقيق السياسة المالية للدولة، وبمعنى آخر فهي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي ويعتبر خطة مالية تظهر بوثيقة الموازنة التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة والتي هي عادة لمدة سنة واحدة، ويجري إقرارها من قبل السلطة التشريعية"⁶.

- "الموازنة العامة هي تقدير مفصل ومعتمد من السلطة التشريعية يقرر الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع"⁷.

¹ - المعجم الاقتصادي : جمال عبد الناصر، ص 381.

² - الموازنة العامة في النظام الإقتصادي الإسلامي: سعد اللحيايبي.iefpedia.com.

³ - المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص 371.

⁴ - الإدارة المالية العامة: مصطفى الفار، ص 120.

⁵ - اقتصاديات المالية العامة: عبد الحميد، ص 51.

⁶ - الموازنة العامة للدولة بين الاعداد والتنفيذ والرقابة: حسن سلوم وخالد المهديني.

<https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=2628>

⁷ - تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، دراسة تحليلية مقارنة: كردودي صبرينة، ص 75.

- "خطة مالية للدولة، تتضمن تقديرات للنفقات والإيرادات العامة لسنة مالية مقبلة، وتجاز بواسطة السلطة التشريعية قبل التنفيذ، وتعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة".¹

- "هي خطة مالية للدولة تتضمن تقديرات للنفقات والإيرادات العامة لسنة مالية مقبلة وتجاز بواسطة السلطة التشريعية قبل تنفيذها وتعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة".²

- "برنامج عمل مالي يتبلور في شكل وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية وينطوي على تقديرات مفصلة لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة لسنة قادمة، وهي الأداة الرئيسية التي تستخدمها السياسة المالية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية"³.

- "عمل تشريعي تقدر بمقتضاه نفقات وإيرادات الدولة لفترة معينة من الزمن (سنة غالباً)، لتنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة"⁴.

ثالثاً-المقارنة بين التعاريف الإصطلاحية للموازنة العامة بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري والتشريعات الوضعية وعلاقتها بالتعريف اللغوي

يبدو أن المفهوم الإصطلاحي للموازنة لم يتعد عن مفهومه اللغوي الذي يعنى المقابلة بين شيئين والمعادلة بينهما لكي يكون بينهما توازن؛ وبداية نجد غزارة التعاريف التي وردت في النظم الوضعية بالمقارنة مع التي تم التوصل إليها في الفقه المالي الإسلامي ذلك أن الموازنة كتنظيم قد وجد وعمل به في الصدر الإسلامي وما تلاه، إلا أنه طبعاً وتطور الأزمان مسته التغيرات الطبيعية للتصور البشري الحديث لهذا النظام، ولعله ومن خلال التدقيق لاستخدام التقدير سواء بالنسبة لتقدير المال بشكل عام أو بالنسبة لتقدير العطايا لمستحقيها نلمس حرص الدولة في السابق على عملية التقديرات التي تتضمن مفهوم الحساب والدراية لمن يُقدر لهم وقراءة الاحتمالات التي قد تحدث ومحاولة التقدير للتصدي لها، ويبدو أن الغزارة التي رأيناها من خلال كثرة التعاريف التي عرضت إنما تعكس النظرة الواقعية للموازنة العامة ورؤية أهدافها ومقارنتها بدور الدولة في ذلك.

ومما سبق يمكننا الخلوص إلى أن الموازنة العامة الحالية عبارة عن خطة مالية تخص نفقات وإيرادات الدولة بشكل سنوي تعدها السلطة التنفيذية، وتصادق عليها السلطة التشريعية، وتعكس بالضرورة مدى توجه السياسة المالية للدولة للرفاه والازدهار الاقتصادي والاجتماعي.

¹ - أصول الموازنة العامة: مرجع سابق، ص4.

² - المالية العامة والتشريعات الضريبية: محمد سالم الشوابكة، ص238.

³ -اقتصاديات المالية العامة: عبد الحميد، ص59.

⁴ - المالية العامة عند الماوردي وابن خلدون ومقارنة واستنتاجات: مرجع سابق، ص87.

الفرع الثاني: طبيعة الموازنة العامة ونشأتها وعلاقتها ببيت المال

أولاً- طبيعة الموازنة العامة

تقوم الهيئة التشريعية باعتماد¹ مشروع الموازنة العامة، مما يتمخض عنه صدور قانون يسمى "قانون ربط الموازنة"²، حيث لا يكون نافذاً إلا بموافقتها عليه³، وبذلك يُصير الموازنة العامة قانوناً تلتزم الحكومة بتنفيذه خدمة لعدد من الأغراض من أهمها "أن تجعل من الممكن التوازن بين أوجه الإنفاق العام والإيرادات العامة، وأن تتيح إمكانية تقييم آثار إيرادات الدولة ونفقاتها على الإقتصاد القومي ككل، وتمكن الموازنة العامة السلطة التشريعية من الرقابة أو التحقق من أن الحكومة تتبع تلك السياسة التي قررتها عن طريق الموازنة العامة"⁴.

حيث يكون تحديد القانون لمجمل أرقام الإيرادات والنفقات العامة مرفوقاً بجدولين يفصلان كلا منهما⁵، ولما كانت الموازنة العامة عادة ما تمر بنفس المراحل التي يمر بها أي قانون⁶، حيث ينظم القواعد الأساسية لتحصيل وصرف المال العام⁷، مما جعل بعض المختصين يصفون الموازنة العامة بأنها ذات طبيعة قانونية... وذلك لأنها تنطوي من جهة على مصادقة الهيئة التشريعية-البرلمان-وعلى مشروع الموازنة المتضمن تقدير بالنفقات والإيرادات العامة، ومن جهة أخرى تنطوي على إذن للسلطة التنفيذية بالإنفاق في حدود التقديرات المرصدة في مشروع الموازنة، وبتحصيل الإيرادات المقدرة فيها أيضاً، ويكون ذلك دورياً خلال كل سنة.

¹- يلاحظ أن اعتماد المجلس الشعبي الوطني للنفقات العامة يختلف عن اعتماده للإيرادات العامة فاعتماده للإيرادات العامة يعد بمثابة إجازة منه للحكومة لتحصيلها ولا تقيد الحكومة بتحصيل المبالغ المعتمدة فحسب بل يمكنها أن تتجاوزها دون الحصول على إذن مسبق من البرلمان؛ ينظر - اقتصاديات المالية العامة: عباس محززي، ص 442.

²- موسوعة عالم التجارة وإدارة الأعمال، ص 170- المالية العامة: علي زغدود، ص 72.
- المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة : مرجع سابق، ص 321.

³- الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: سعيد الحكيم، ص 145.

⁴- اقتصاديات المالية العامة: عبد الحميد، ص 55.

⁵- اقتصاديات المالية العامة: محززي عباس، ص 442.

⁶- دراسات في الاقتصاد المالي النظرية العامة في مالية الدولة السياسية المالية في الاقتصاد الرأسمالي: محمد هاني دويدار، ص 218.
ص 218.

⁷- الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: المرجع السابق، ص 144.

وبما أنه ينطوي على قواعد عامة دائما تنظم الحقوق والعلاقات وكذا المعاملات، فهم يرون أن قانون ربط الموازنة العامة قانون وقتي لمدة سنة فقط وهو يصدر لإجازة تصرفات معينة تنفيذا لقوانين سارية، بالإضافة إلى أن:

-قانون الموازنة العامة لا ينشئ بذاته ضرائب جديدة أو يرفع من فئات الضرائب القائمة، وإن كانت تتضمن تحصيل ضرائب جديدة أو ترفع في حصيلتها يتطلب ذلك أن تصدر قوانين مستقلة.
-قانون ربط الموازنة العامة لا يستحدث إنشاء أجهزة أو مصالح عامة، فإن تضمن ذلك، فإن هذه الإعتمادات لا تكون قابلة للصرف إلا بعد صدور القرارات اللازمة فيما يتعلق بإنشاء تلك الأجهزة والمصالح¹.

والحقيقة أن الصفة القانونية، صفة شكلية فحسب باعتبار أن الموازنة العامة استمدت اعتمادها من الهيئة التشريعية، أما من الناحية الموضوعية، فلا تعتبر الموازنة قانونا لعدم ديمومتها، وعدم تضمينها القواعد العامة، وبالتالي فالأصح أنها عمل إداري.

ثانيا-نشأة الموازنة العامة

إن عصور ما قبل الميلاد والعهد الأولي والقرون الوسطى، لم تعرف الموازنة بشكلها الحالي²، إلا أن الموازنة كانت معروفة عمليا منذ عرف الإنسان الدولة حيث كانت هناك موارد، وقد حوت بعض مؤلفات (أرسطو) و(أفلاطون)، فقرات كثيرة تتعلق بمالية الدولة والأصول التي يجب أن تقوم عليها³. ولعل من الممكن كما يشير إلى ذلك المختصون أن اعتماد التخطيط المقترح الذي وضعه سيدنا يوسف-عليه السلام- في مصر واعتباره من بوادر وجود موازنة عامة للدولة، لكي ينفذها فرعون مصر لموازنة إنتاج واستهلاك القمح في سنوات القحط⁴. لذا فإن التاريخ لنشأة الموازنة بما حدث في إنجلترا أمر تعزوه الدقة ويعد عن الحقيقة، ذلك أن الفقه الإسلامي سبق في معرفة الموازنة العامة من حيث المضمون والشكل⁵، كما يتضح من التحصيل التالي:

¹ - المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 253-254.

² -مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام: شوقي الساهي، ص 10.

³ -المكان نفسه-نقلا عن -المالية العامة - دراسة مقارنة- حسن عوضه، ص 6.

³ -المركز العربي للتطوير الإداري، ندوة الموازنة، تونس 1983 م، ص 2، نقلا عن- مالية الدولة الإسلامية - دراسة تحليلية

ومقارنة- بين المالية العامة في صدر الإسلام والمالية العامة الحديثة، إبراهيم رحاحلة، ص 128.

⁵ - النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، ص 120-121.

- إذا نظرنا إلى الموازنة كأداة من أدوات التخطيط المالي تدرج تحت إطار النظرة المستقبلية للأمور فهي بهذا المعنى تجد في الإسلام سندها الشرعي استنادا للأصول العامة التي يقول بها الإسلام في تدبر الأمور قبل الإقدام...

-على مستوى التخطيط المالي فإن ما ورد في القرآن الكريم عن قصة سيدنا يوسف -عليه السلام- حينما تولى أمر مالية، الدولة بمصر وتوصيته بتخزينه القمح في سنابله لمواجهة سنوات القحط إشارة واضحة إلى إقرار القرآن الكريم للنظرة المستقبلية للأمور بناء على الظروف والمعطيات السائدة.

-أنه -صلى الله عليه وسلم- كان يهتم بتنظيم المالية العامة تنظيماً مناسباً، رغم قلة الإيرادات العامة وأوجه الإنفاق العام¹.

- "هناك من التنظيمات المالية التي عرفتھا الدولة الإسلامية ما يشكل تأصيلاً لفكرة الموازنة العامة، ففكرة التقدير المسبق لبعض أوجه الإيرادات العامة، والنفقات العامة عرفت من خلال حرص (أي تقدير) الزكاة الذي عمل به في عهد النبي -صلى الله عليه وسلم- وعهد الخلفاء الراشدين من بعده، وكذلك حرص ثمار خيبر التي دفعها الرسول -صلى الله عليه وسلم- لليهود مساقاة بالنصف، كما أن تدوين الدواوين في عهد الخليفة الراشد عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- لضبط الصرف، وتنظيمه يتضمن تقديراً للنفقات العامة، كما كان للدولة الإسلامية فيما بعد تنظيمات مالية متقدمة في تقدير الجزية والزكاة"².

- كما أنه قد ذُكر في التاريخ عن الخوارزمي³، عند عرضه الذكور (المذكرات)، والدفاتر والأعمال المستعملة في الدواوين (في القرن الرابع هجري) فكان منها ما يلي:

الختمة: (الحساب الشهري) كتاب يعرفه الجهبذ (الخبير) في كل شهر بالإستخراج (ماحصل)، والجمل والنفقات والحاصل، كأنه بذلك يختم الشهرية.

الختمة الجامعة: (حساب سنوي) وتعمل كل سنة، وهما غير الموافقة والجماع (الحساب الختامي)، وهو حساب جامع يقابل اليوم الحساب الختامي.

الموافقة والجماعة:

¹ - المكان نفسه.

² - الموازنة العامة في النظام الإقتصادي الإسلامي: مرجع سابق.

- تمويل العجز في الميزانية العامة للدولة من وجهة نظر إسلامية، البنك الإسلامي للتنمية، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب منذر قحف، بحث رقم 39.

³ - الخوارزمي: هو محمد بن أحمد بن يوسف أبو عبد الله الكاتب البلخي الخوارزمي (387هـ-997م)، باحث من أهل خراسان يعد كتابه مفاتيح العلوم من أقدم ما صنفه العرب، قيل بأنه كتاب جليل القدر على الطريقة الموسوعية، أهدها للوزير العتيبي (عبيد الله بن أحمد) ينظر -الأعلام: الزركلي، ج5، ص312.

"حساب جامع يرفعه العامل عند فراغه من العمل، حيث لا يسمى موافقة، ما لم يرفع باتفاق بين الرافع والمرفوع إليه، فإن انفرد به أحدهما دون أن يوافق الآخر على تفصيلاته سمي: محاسبة"¹.

- كما وجد مضمون الموازنة العامة عند كل من الماوردي وابن خلدون، وهو ما يتم التعبير عنه عندهما بتقدير الأموال وخاصة عند الماوردي²، هذا وقد بدأت الموازنة في الدولة الإسلامية مع تكوين الدولة في المدينة المنورة³، وقد عولجت المسائل المالية آنذاك علاجا محكما، خاصة قواعد الجباية والإنفاق إذ كانت خزانة الدولة عبارة عن الصدقات والزكوات التي كانت تتجمع لدى رسول الله-صلى الله عليه وسلم- فينفقها في المصالح العامة⁴.

حيث كان النبي-صلى الله عليه وسلم-"يكتب كل ما يرد إليه من إيرادات، وكان يجري تقديرا لها قبل ورودها، كما هو الحال في تقدير أرقام الموازنة الحديثة، وكان يحتفظ بسجلات لكثير من أنواع النفقات التي يمكن تقديرها، ويعد العدة للنفقات غير المتوقعة، فيدخرها جزءا من الإيرادات العامة لمواجهةها عند حدوثها، وهذا هو جوهر الميزانية في العصر الحديث"⁵، كما كان يوزع الأعطيات طبقا لهذه السجلات، التي كانت مرتبة ترتيبا أبجديا دقيقا تبعا للحرف الأول من الإسم، فإن تعددت الأشخاص في الحروف الواحد روعي اسم الأب ثم الجد... وهكذا⁶.

وكان-صلى الله عليه وسلم- يحتفظ بسجلات بأسماء المسلمين وذرياتهم وكان يوزع الأعطيات طبقا لهذه السجلات، وكان هذا النظام دليلا على وجود تقدير لبعض الإيرادات في الدولة الإسلامية، ثم عمل أبو بكر وعمر ومن بعدهم بنظام الخرص⁷، وحيث توسعت موارد الدولة في عهود الخلفاء الراشدين، بعد فرض الخراج والعشور والصدقات والجزية وما إلى ذلك، مما دفع الخليفة عمر بن الخطاب-رضي الله عنه- إلى إنشاء الدواوين جاعلا لبيت المال القواعد الخاصة به ومبينها لها⁸.

¹ - مفاتيح العلوم: الخوارزمي، ص 81-82.

أنظر أيضا- الإسلام والرقابة المالية المعاصرة : عبد الرحمن بدوي، ص 172.

² - المالية العامة عند الماوردي وابن خلدون: مرجع سابق، ص 88.

³ - المالية العامة في الاسلام (بداية المجتهد ونهاية المقتصد):عوف الكفراوي، ص 283.

⁴ - مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام :مرجع سابق، ص 10، 11.

⁵ - النفقات العامة في الاسلام - دراسة مقارنة- : يوسف ابراهيم يوسف، ص 267 .

⁶ - المرجع نفسه: ص 267 - 268 .

⁷ - هيكل الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: خليف عيسى، ص 54.

⁸ - مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام :مرجع سابق، ص 10، 11.

كما استند عمر-رضي الله عنه- في إدارته المالية لما سنّه-صلى الله عليه وسلم- ويوضح ذلك قوله -رضي الله عنه- عند اختلاف الناس فيمن يبدأ به في الديوان قال: أذكر أني حضرت مع رسول الله -صلى الله عليه وسلم- وهو يبدأ ببني هاشم وبني مُطلب¹، وعليه فقد أصبحت عملية التقدير هذه من واجبات الوالي أو الحاكم².

وقد تغير في عهده-رضي الله عنه- أيضا وضع الحياة المالي، نتيجة فتح الله على المسلمين في خلافته لعدد من البلدان مصر وفارس وأكثر أرض الشام، وامتزجت الحضارة الإسلامية بغيرها من حضارات الدول المفتوحة التي دخلت نطاق الدعوة الإسلامية، فاستفاد عمر-رضي الله عنه- بما وجده من أنظمة في هذه الدول مما لا يتعارض مع الفقه الإسلامي، ومنها أن أنشئوا بيت المال³.

كما نشأت وظائف دائمة في عهد عمر-رضي الله عنه- فتم توظيف القضاة والولاة ورتب الجنود، بل جعل لهم مهام أساسية هي المرابطة في ثغور الدولة الإسلامية، والحرب ضد أعداء الإسلام، وفرض لهم رواتب من بيت مال المسلمين، كما جعل للنساء والأطفال عطاء، بل جعل عطاءاتهم قائمة على التفاضل بالأقدمية في الإسلام والقرب من الرسول-صلى الله عليه وسلم- فكان يقول في هذا المقام: كيف أسوي بين من قاتل رسول الله-صلى الله عليه وسلم- بمن قاتل مع رسول الله-صلى الله عليه وسلم-⁴، وعليه فإذا كانت الموازنة كما قلنا تنظيما يقابل بين الإيرادات والنفقات لتحقيق السياسة المالية، فإن الموازنة تكون قد وجدت واقعا وعملا في عهد الرسول-صلى الله عليه وسلم- بصرف النظر عن الشكليات التي عرفت حديثا⁵.

وعليه فمن الطبيعي ألا تتوقع أن توجد الموازنة العامة للدولة بالصورة المعروفة اليوم منذ 14 قرن من الزمان، ذلك أن الشكل-الذي-تتخذه الموازنة اليوم، إنما هو وليد التقدم الكبير الذي حققه الفكر البشري أخيرا... ولا يقصد، أن الموازنة العامة بصورتها المعروفة كانت منذ الصدر الأول للإسلام، ولكن الذي نبتغي إبرازه هو أن المبادئ الأساسية، والأصول الجوهرية التي تطورت وأخذت الشكل المعروف للموازنة العامة اليوم، موجودة في الفكر المالي الإسلامي، وأن هذا الفكر قريب إلى حد ما-وإن كان مصغرا- لهذه

¹ - الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 200.

² - النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، ص 121.

³ - السياسة الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي: أحمد الحصري، ص 446.

⁴ - السياسة الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي: أحمد الحصري، ص 447.

⁵ - النفقات العامة في الإسلام -دراسة مقارنة-: مرجع سابق، ص 269.

الموازنة¹، بما احتوته هذه الموازنة من المبادئ الأساسية والأصول الجوهرية التي تطورت إلى ما هي عليه الآن وأخذت مسمى الموازنة العامة²، "والنظام المالي الذي كانت تدير عليه الولايات في ذلك العهد أساسه أن موازنة كل ولاية مستقلة بحيث أن ما يرد من الموارد المالية في الولاية يصرف منه ما تحتاج إليه مصارفها، والفاضل يبعث به إلى حاضرة الخلافة ليصرف في الشؤون التي تعم الولايات جميعاً، بعد أن يدخّر منه شيء للطوارئ"³.

ومن ثمّ فإنّ الإسلام عرّف أول موازنة في عهد النبي -صلى الله عليه وسلم- بصرف النظر عن الشكليات التي تحيط بالموازنات الحديثة⁴؛ وعليه نجد أن جوهر الموازنة العامة كأداة من الأدوات التخطيطية المالي بدأت منذ عهد الرسول -صلى الله عليه وسلم-، وحتى بعد ذلك في وقت يسبق بكثير ما يورده الكتاب خطأً، عن نشأة الموازنة في إنجلترا في الفترة من 1628 إلى 1837⁵.

وإنصافاً للحقيقة فإن فكرة إعداد الموازنة العامة لنفقات وإيرادات الدولة بالصورة الحالية فكرة حديثة حيث يرجع تاريخها إلى 1628 في إنجلترا، لما صار اعتماد الإيرادات والمصروفات يُوكّل بالضرورة للسلطة التشريعية⁶، حيث كان ظهور الموازنة العامة في البداية تُصنّف في شكل جداول، تحمل اعتماداً للنفقات العامة، مقابل جداول للإيرادات العامة، وكان دور الموازنة يقتصر على ضمان الحد الأدنى لتسيير الأعمال الحكومية الأساسية المتمثلة في الأمن والدفاع، وكذا ضمان نفقات الجهاز الحكومي من رواتب ونفقات عامة⁷.

وبالنتيجة يمكنني تفنيد الآراء المعاكسة للإلتزام والزعيم الذي ينفي تواجد الموازنة العامة في التاريخ السابق للإنجليز سواء من قبل بعض المفكرين الإسلاميين⁸ أو غيرهم¹، فالموازنة كتنظيم وجد واعتمد في عهد عهد

¹ - المرجع نفسه، ص 266 .

² - المكان نفسه.

³ - السلطات الثلاث في الإسلام التشريع والقضاء والتنفيذ: عبد الوهاب خلاف، ص 71.

⁴ - الميزانية الأولى في الإسلام: بدوي عبد اللطيف، سلسلة الثقافة الإسلامية 1960، ص 8-11، نقلاً عن -مالية الدولة الإسلامية: مرجع سابق، ص 129.

⁵ - النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، ص 125-126.

⁶ - مبادئ المالية العامة: حسين الوادي وزكريا عزام، ص 157.

⁷ - هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 27.

⁸ - "وقد حاول بعض الباحثين الإستشهاد بهذه التنظيمات على وجود الموازنة العامة في الدولة الإسلامية، ولكن هذا غير صحيح فالموازنة العامة مفهوم محدد، كما سبق، والتنظيمات التي عرفتها الدولة الإسلامية وإن كانت تشكل تقدماً في ذلك العهد في مجال

النبي-صلى الله عليه وسلم- وعهد الخلفاء الراشدين من بعده-رضي الله عنهم- إلا أن المصطلح الحالي-الموازنة- أو التنظيم الشكلي لها فهو حديث لأنه حتما يخضع للتغيير حسب الأزمنة، ولسنا نعلم أي شكل ستكون عليه الموازنة العامة في الحقب الزمنية الآتية بعدنا.

فمثلا في بداية تطبيق فكرة الموازنة العامة لم تكن أساليب المحاسبة الحكومية وأساليب الرقابة والضبط الداخلي قد تطورت بشكل مرضي، حيث كانت تتسم بالقصور إلى حد بعيد، وهو ما يبينه كثرة حالات الإنفاق والصرف دون حق، وكثرة الإختلاسات والتلاعبات ولا يتم الكشف عنها إلا صدفة، أو بعد أن تقع بوقت طويل، وحيث كان من النتائج نفاذ الأموال المخصصة للأجهزة المختلفة قبل نهاية السنة المالية مما يجبر معه عدم صرف المرتبات لأكثر من ستة أشهر أحيانا.

لذا فقد كان من اللازم وجود أداة لوقاية المال العام من العبث والتلاعب مما دعى الباحثين للتوصل لإمكانية استخدام الموازنة العامة بعد أن كان دورها ذا طابع سياسي دستوري بتعديل هيكلها وإنشاء ما يسمى بالحساب الختامي واستعمالها كأداة للتغلب على عيوب المحاسبة الحكومية وأساليب الرقابة الداخلية، وعرف تبعا لذلك تقسيم الموازنة إلى أبواب وبنود وفروع، بعد أن كانت توزع الاعتمادات وتحصل الإيرادات بشكل إجمالي على الوزارات أو من جهات التحصيل².

أما الجزائر فكانت تنظم الشؤون المالية لها وفق النظام الإسلامي، حيث كان المسؤول عن بيت المال هو الخزناجي؛ وهو بمثابة وزير المالية في وقتنا الحالي، ثم بعد الإحتلال الفرنسي، دمج المحتل أموال الدولة الجزائرية بمالية الدولة الفرنسية وأحدث لجنة الحكومة التي ألغى بمقتضاها الخزناجي، وفي يوم 19 سبتمبر 1958 شكلت حكومة مؤقتة للجمهورية الجزائرية وعين وزير للمالية³، من بين أعضائها ومن مهامه إعداد الموازنة¹.

التنظيم المالي والإداري، إلا أنها لا تمثل موازنة عامة تشمل تقدير الإيرادات والنفقات والمقابلة بينهما وعرضها على جهة معينة لإقرارها؛ ينظر- الموازنة العامة في النظام الإقتصادي الإسلامي، مرجع سابق. وتمويل العجز في الميزانية العامة للدولة من وجهة نظر إسلامية، مرجع سابق.

¹ - "وبالتنحية يظهر أن العرب وإن كانوا قد بلغوا شأوا عاليا في طرح الضرائب والمكوس ، وتفنونوا في طريق جبايتها وجمعوا أموالا ضخمة، غير أنهم لم ينظموا موازنة بالمعنى الذي نفهمه، ولم يجروا على قاعدة وأصول ثابتة، بل كانت هذه القواعد تتبدل بين سنة وسنة وخليفة وآخر، بإلغاء الوظائف وإحداث غيرها، وتخصيص الرواتب وإبطال غيرها، بلا قيد ولا شرط، كما أنهم لم يعرفوا قواعد الموازنة الحديثة كقاعدة الشمول، وعدم التخصيص، وقاعدة الوحدة...؛ ينظر- الموازنات العامة في الدول العربية، مرجع سابق، ص 42.

² -اقتصاديات المالية العامة: عبد الحميد، ص 138.

³ - تم إنشاء منصب وزير المالية بالجزائر في الحكومة المؤقتة سنة 1958 وبعد استرداد السيادة الوطنية أحدث منصب وزير المالية

وحاليا تصدر الموازنة العامة في الجزائر ضمن قانون المالية²، حيث يدرج به مواد خاصة بالموازنة في شقه الخاص في الإيرادات والنفقات العامة³.

ثالثا- علاقة الموازنة العامة ببيت المال

1-تعريف بيت المال

في 7 سبتمبر 1962 -المالية العامة : علي زغدود،ص103، لم تعرف الدائرة الوزارية المكلفة بالمالية العامة استقرارا دائما، وأنشئت هذه الوزارة في السنوات الأولى من الاستقلال (1962-1963) إلا أنها الغيت في 4 ديسمبر 1963 بعد أن تم جمع الوزارات المكلفة بالمالية والتجارة والصناعة... ضمن وزارة واحدة تدعى وزارة الإقتصاد الوطني التي الغيت بدورها في ديسمبر 1964 وأنشئت المديرية العامة للمالية التي ألحقت برئاسة الجمهورية وفي يوليو 1965 عادت وزارة المالية من جديد للوجود تحت تسمية وزارة المالية والتخطيط وفي سنة 1970 استقل التخطيط عن وزارة المالية وأنشأ بشأنه جهاز جديد : كتابه الدولة للتخطيط التي تمت ترقيتها سنة 1980 إلى وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية لكنها ألغيت سنة 1988. وفي عدد من الوزارات السابقة وبقي الأمر على حاله إلى غاية سنة 1995 عندما أعادت حكومة السيد مقداد سيفي لوزارة المالية كيانها المستقل . أنظر مرسوم تنفيذي رقم 95-55 المؤرخ في 15 فبراير 1995 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية . الجريدة الرسمية العدد 15.الصادرة بتاريخ 19 مارس 1995 معدل و متمم بالمرسوم التنفيذي رقم 95-151 المؤرخ في 30 مايو 1995 الجريدة الرسمية العدد :30-1995 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 98-228 المؤرخ في 13 يوليو 1998 الجريدة الرسمية العدد 51، 1998، المعدل والمتمم كذلك بالمرسوم التنفيذي رقم 03-194 المؤرخ في 28 أبريل 2003، الجريدة الرسمية العدد: 27.2003.-أنظر المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: بلس شاوش بشير، هامش ص 65.

¹ - المالية العامة: علي زغدود، ص 68، 69.

²- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد : 28، 1984. معدل و متمم بالقانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 يناير 1988. الجريدة الرسمية : العدد : 02 معدل و متمم بالقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، الجريدة الرسمية العدد: 01. 1990 عند وضعه لهذا القانون تأثر المشرع الجزائري إلى حد كبير بالأمر الفرنسي المؤرخ في 2 يناير 1959. يجب الإشارة إلى أن القانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984 هو قانون عادي صدر في ظل دستور 1976 ، دستور 1996 أوجب في مادته 123 أن يتخذ شكل قانون عضوي ورغم هذا الإصلاح لازال القانون المتعلق بقوانين المالية محافظا على الشكل الذي صدر به سنة 1984. أنظر : المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، هامش ص 28.

- المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 26 رجب عام 1413 الموافق 19 يناير 1993، يعدل ويتمم القانون رقم 84-17.

-المرسوم التشريعي رقم 93-15 المؤرخ في 20 جمادى الثانية عام 1414 الموافق 04 ديسمبر 1993، يعدل ويتمم القانون رقم 84-17.

-المرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 15 رجب عام 1414 الموافق 29 ديسمبر 1993، يعدل ويتمم القانون رقم 84-17.-المالية العامة: محمد الصغير بعلي ويسرى أبو العلا، هامش ص 123.

³ - المالية العامة: علي زغدود، ص 74.

بيت المال تعبير استخدم في صدر الدولة الإسلامية للدلالة على المكان؛ الذي يحتفظ فيه بالأموال العامة للدولة الإسلامية إلى حين صرفها، وكان يسمى "بيت مال الله" أو "بيت مال المسلمين"؛¹ وقد تردد اصطلاح "بيت المال" على ألسنة المسلمين في صدر الإسلام حيث كان جزءاً من كيان نظام المجتمع²، ثم صار حقيقة عرفية شرعية، وتم إطلاقه على المال الذي لا يختص به فرد عن فرد من الأمة³.

الواقع أن بيت المال في الدولة الإسلامية يتمتع بالشخصية الاعتبارية-الحكومية- حيث تختلف عن شخصية من يمثله من الأشخاص الطبيعيين، وإن لم يلتفت-لهذا المصطلح- فقهاء الشريعة⁴، وهي تتولى جباية الفيء والصدقات الأموال العامة وما في حكمها، وحفظها وإحصائها في مكان أمين، لإنفاقها في إشباع حاجات ومتطلبات الأمة على ما أوجبه الشرع نصاً واجتهاداً من غير عسف⁵، حيث يقصد بإطلاقه المكان الذي يجمع ويضم فيه الأموال المتأتية من مختلف إيراداتها، وذلك لتكون تحت يد الخليفة أو الوالي⁶، ويشرف على جمعها وصيانتها وانفاقها⁷.

اختلف في أول واضع لبيت المال، فقيل أبو بكر الصديق-رضي الله عنه-⁸، وقيل عمر بن الخطاب الخطاب-رضي الله عنه- لما دُون الدواوين⁹؛ وحيث "لم يكن في عهد الرسول-صلى الله عليه وسلم- بيت مال... فقد كان يبعث عماله إلى مختلف الجهات لجمع الزكاة والجزية وهما الموردان الأساسيان في عهد النبوة وكان يوصي عماله بتحري العدالة في جمعها والحرص على عدم امتداد أياديهم إلى شيء مما يجمعونه"¹⁰

¹ -الموازنة العامة في النظام الاقتصادي الإسلامي: مرجع سابق.

² - أصول الموازنة العامة: مرجع سابق، ص 21.

³ - تحرير المقال فيما يحل ويحرم من بيت المال: مرجع سابق، هامش ص 85.

⁴ - السياسة المالية للدولة الإسلامية: عباس حسين. مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، الخالدية، الكويت، العدد الثامن، السنة الرابعة، ص 133، ربيع الأول 1407 هـ أغسطس (آب) 1987.

⁵ - فقه الموارد العامة لبيت المال: عامر جلعود، ص 29.

⁶ - أصول الموازنة العامة: مرجع سابق، ص 21.

⁷ - تحرير المقال فيما يحل ويحرم من بيت المال: مرجع سابق، هامش ص 85.

⁸ - نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الإدارية: محمد الكتاني، تحقيق: عبد الله الخالدي، ج 1، ص 80.

⁹ - الموازنة العامة في النظام الاقتصادي الإسلامي: مرجع سابق.

¹⁰ - مالية الدولة الإسلامية المعاصرة: مرجع سابق، ص 155.

غير أن هناك من يؤرخ لوجود بيت المال منذ غزوة بدر وأن تطوره استكمل في خلافة عمر - رضي الله عنه حين دون الدواوين وضبط موارد بيت المال ومصارفه بعد أن اتسعت الفتوح وكثرت الأموال بفتح الشام والعراق ومصر¹.

ومما يؤثر في نشأة بيت المال في عهد عمر بن الخطاب - رضي الله عنه -؛ أن أبا هريرة قدم بمال من البحرين فقال له عمر - رضي الله عنه - : ماذا جئت به؟ قال خمسمائة ألف درهم: فاستكثره عمر وقال: أتدري ما تقول؟ قال: نعم مائة ألف خمس مرات، فقال عمر: أطيب هو؟ (أي هل هو حلال أم أخذته ظلماً)؟ فقال: لا أدري (يريد أبو هريرة برده هذا أنه من المؤكد أن هذا المال حلال) فصعد عمر المنبر فحمد الله وأثنى عليه ثم قال: "أيها الناس قد جاءنا مال كثير فإن شئتم كلنا لكم كيلاً، وإن شئتم عددنا لكم عداً" فقام إليه رجل فقال: يا أمير المؤمنين قد رأيت الأعاجم يدونون ديواناً لهم فدون أنت لنا ديواناً².

كما ورد أن خالد بن الوليد - رضي الله عنه - قال: "قد كنت بالشام فرأيت ملوكها دونوا ديواناً وجندوا لها جنوداً، فدون ديواناً وجند جنوداً فأخذ بقوله عمر ودعي عقيل بن أبي طالب ومخرمة بن نوفل وجبير بن مطعم وكانوا من كتاب قريش..."³، وقد أنشئ بيت المال لكي تضبط فيه إيرادات الدولة ونفقاتها⁴؛ وكان له فروع في مختلف أقاليم الدولة الإسلامية⁵.

يعتبر بيت المال جزء من نظام المجتمع الإسلامي، وهو المكان الذي يضم الأموال المتحصل عليها من الزكاة، والمغانم والخراج ليصرفها الخليفة أو الوالي فيما أمر الله به أن توضع بما يسد الحاجة العامة في السلم والحرب⁶، فهو يشتمل على جميع الحقوق والالتزامات المالية للدولة أيًا كان نوعها⁷، حيث تشمل أمواله: الخمس، والفبيء، والخراج، والجزية، وعشر تجارة الكفار إذا دخلوا دار الإسلام ومن مات من غير وارث، ومال من أيس من معرفته، فهذه جهات أموال بيت المال⁸.

1 - المالية العامة والسياسة المالية: عبد المنعم فوزي، ص 412.

2 - الخراج، أبو يوسف، ص 48-49، - مالية الدولة الإسلامية المعاصرة: مرجع سابق، ص 161.

3 - مالية الدولة الإسلامية المعاصرة: مرجع سابق، ص 161.

4 - سياسة الإنفاق العام في الإسلام: عوف محمود الكفراوي، ص 518.

5 - المكان نفسه.

6 - المالية العامة والسياسة المالية: مرجع سابق، ص 411.

7 - السياسة المالية للدولة الإسلامية: مرجع سابق، ص 133. - سياسة المال في الإسلام في عهد عمر بن الخطاب - رضي الله

عنه - ومقارنتها بالأنظمة الحديثة: عبد الله السعدي، ص 155.

8 - تحرير المقال فما يحل ويحرم من بيت المال: مرجع سابق، ص 139.

وتصّب فيه جميع الحقوق المالية العامة؛ سواء عرفت في عهده-صلى الله عليه وسلم-أو أُستحدثت بعده¹-صلى الله عليه وسلم-، ومنها أن كل مال استحققه المسلمون ولم يتعين مالكة منهم فهو من حقوق بيت المال، فإن قبض صار بالقبض مضافاً إلى حقوق بيت المال سواء أدخل إلى حرزه أو لم يدخل، لأن بيت المال عبارة عن الجهة لا عن المكان، وكل حق وجب صرفه في مصالح المسلمين فهو حق على بيت المال، فإذا صرف في جهته صار مضافاً إلى الخراج من بيت المال سواء خرج من حرزه أو لم يخرج، لأن ما صار إلى عمال المسلمين أو خرج من أيديهم فحكم بيت المال جار عليه في دخله وخرجه².

2-العلاقة بين الموازنة العامة وبيت المال في الإسلام

"بيت المال" هو مرادف للمركب العصري "وزارة المالية"³، التي تقوم بإعداد الموازنة في الدولة المعاصرة⁴، وبيت المال عبارة عن المكان الذي ترد فيه جميع موارد الدولة، وهو أيضاً المكان الذي تصرف منه جميع المصروفات أما الدواوين⁵، فهي السجلات والدفاتر التي تسجل فيها أمور الدولة⁶، إلا أنه لم يعد يعد لبيت المال اليوم من وجود، وحلت "خزانة الدولة" محله، وظهر الضمان الإجتماعي، وضمان الشيخوخة، في بعض الدول، ومنه خلاله تقوم الدولة بضمان ما كان يضمّنه (بيت المال)، كراتب التقاعد مثلاً⁷.

ويمكن تلخيص الفرق بين الموازنة العامة وبيت المال في النقاط الآتية:

- 1 - السياسة المالية للدولة الإسلامي: المرجع السابق، ص 134.
- 2- الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 278.
- 3- تحرير المقال فيما يحل ويحرم من بيت المال: مرجع سابق، هامش ص 85.
- هناك من يقول أن بيت المال عبارة عن وزارة الداخلية وأرى أن ذلك التقريب بعيد حيث أن الأصوب أنه يشبه إلى حد ما وزارة المالية وهو أشمل منها.
- 4- عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 86.
- 5 - أصل تسمية ديوان: قيل من ديوانه: وهم المجانين باللغة الفارسية، أطلقها عليهم كسرى امبراطور الفرس على كتابه لما رآهم يكتبون ويكلمون أنفسهم، وحذفت الهاء تخفيفاً.
- وقيل أهما من اسم الشياطين الديوان بالفارسية: حيث سمي الكتاب باسمهم لحذقهم بالأمور. يرجع: سياسة المال في الإسلام في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه ومقارنتها بالأنظمة الحديثة: مرجع سابق، ص 247.
- 6- المكان نفسه.
- 7- الوصية الواجبة في الإسلام، هشام قبلان، ص 232.

- بيت المال ارتبط بالمكان ويهدف للتخطيط للإيرادات والنفقات الفعلية، أما الموازنة العامة فهي تهدف لتخطيط الإيرادات والنفقات من أجل الرقابة والمتابعة¹، كما أنه لم يعد لبيت المال وجود بهذا المفهوم في العصر الحديث².

- أن دراسة في بيت المال تشمل مقادير وارداته وكيفية نفقاته، وهو العلم المسمى الآن "بالمالية العامة" وهي العلم الذي يبحث في إيرادات الدولة والهيئات العامة ومصروفاتها، ودراسة الآثار التي تترتب على ذلك وإعداد الموازنة السنوية³.

- الملاحظ أيضا أن بيت المال أوسع وأشمل من اصطلاح وزارة المالية أوالخزانة في العصر الحديث، ذلك أن بيت المال يشمل كل الأموال التي تدخل في الموازنة العامة للدولة، فهو يشمل جميع الحقوق والإلتزامات المالية للدولة بما فيها وزارة المالية والهيئات العامة⁴، ويتولى العناية والإشراف على الشؤون المالية فيقوم على أعمال جباية الإيرادات العامة وفق مصادرها الشرعية ثم تقدير المصروفات والنفقات وبيان مستحقيها وإحصائهم وتقدير أعطياتهم مع الإلتزام بالقوانين العادلة التي يرتبها القائمون بتلك الأعمال⁵.

المطلب الثاني: أهمية الموازنة العامة وتمييزها عما قد يختلط بها

تمهيد:

تحضى الموازنة العامة بالأهمية البالغة، نظرا لما لها من تأثير مباشر وقوي على القوى الإقتصادية والإجتماعية في المجتمع، كما أنها تبرز اتجاه السياسة المالية في الدولة، ولما كانت كذلك كان لا بد من توضيح وبيان لمفهوم الموازنة العامة وفرز معناها وعزله عن غيره، حتى لا يختلط بغيره من المفاهيم المشابهة له، خاصة وأنه قد سبق الذكر أن لفظ الموازنة العامة يختلف عن لفظ الميزانية العامة، حيث لكل من المصطلحين مفهومه الخاص الذي يرمي إليه ككلمة ذكر، وهو ما سنعرض له في مايلي من الفروع :

الفرع الأول: أهمية الموازنة العامة

¹ -عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي: المرجع السابق، ص86-87.

² -الموازنة العامة في النظام الإقتصادي الإسلامي: مرجع سابق.

³ - تحرير المقال فيما يحل ويحرم من بيت المال: مرجع سابق، هامش ص 85.

⁴ - السياسة المالية للدولة الإسلامية: مرجع سابق.

⁵ - عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص86.

إن الموازنة العامة للدولة بمفهومها العام؛"عبارة عن التصور المقترح من الحكومة لأعمالها المالية خلال عام قادم وهي بمعنى آخر، تلخص العلاقة المالية بين الدولة والمجتمع في عام قادم، ويعد تقديم مشروع الموازنة العامة للدولة إلى مجلس الشعب للحصول على موافقته عليها، مناسبة سنوية لمناقشة السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة... في كل بلدان العالم.

لأن مشروع الموازنة العامة للدولة يجمع هذه السياسات، ويكشف الإنجازات التي تنطوي عليها، كما أن طبيعة مصادر الإيرادات تعبر عن مستوى تطور الإقتصاد وتساهم في تشكيل العلاقة بين المجتمع والدولة، فكلما كانت الإيرادات العامة للدولة ناتجة عن الضرائب المفروضة على النشاط والمعاملات الاقتصادية والدخول المتحققة في الصناعة التحويلية الحديثة والخدمات المتقدمة والزراعة، فإن ذلك يكون مؤشرا واضحا على نهوض الإقتصاد وتطوره.

كما أن المجتمع في هذه الحالة يكون لديه عوامل مهمة للقوة الإقتصادية في تعامله مع الدولة وأجهزتها لأنه هو الذي يمولها من إيرادات مأخوذة من المواطنين، وهو ما يشكل بيئة مواتية لإنتزاع الحقوق الديمقراطية¹ والإنسانية على نطاق واسع، أما إذا كانت الإيرادات العامة للدولة متحققة من ريع ثروة طبيعية عامة تسيطر عليها الدولة، فإنها تصبح في وضع المانع للمجتمع بكل ما يترتب على ذلك من علاقة غير ديمقراطية غالبا ومن شراسة معركة المجتمع لإنتزاع الحقوق الديمقراطية والإنسانية رغم أن تلك الثروة الطبيعية مملوكة أصلا لكل المواطنين على قدم المساواة وتديرها الدولة بالوكالة عن المجتمع²؛ ويمكن تلخيص أهمية وأهداف الموازنة العامة في النقاط الآتية:

- تحصيل الأموال والضرائب والرسوم من المكلفين وتخصيصها لإدارة شؤون الدولة وأفراد المجتمع، كما أنها تعمل على تذويب الفوارق الاجتماعية وذلك بوضع تخطيطات للاستفادة من المال العام³؛ عن طريق التأثير في إعادة توزيع الدخل الوطني⁴.

¹ - الديمقراطية: هي حكم الشعب أو بمعناها الحرفي كمصطلح إغريقي حكومة الشعب وتتسع لكل مذهب يقوم على حكم الشعب لنفسه باختياره الحر لحاكميه وخاصة القائمين منهم بالتشريع ثم برقابتها بعد ذلك، وحكومة الشعب تعني في العالم المعاصر حكومة أغلبية الشعب كنظام متميز والديمقراطية هي أسلوب حياة في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتشمل الحرية بأوسع معانيها. - الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية (عربي - إنجليزي): اسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، ص 212.

² - عدالة الموازنة العامة للدولة: أحمد السيد النجار، ص 2.

³ - الموازنات العامة في الدول العربية: مرجع سابق، ص 11.

⁴ - المالية العامة: علي زغدود، ص 71.

- أصبح الهدف الرئيسي للموازنة العامة ومع مرور الزمن، هو الرقابة على المال العام، وذلك أنها تعتبر وسيلة هامة وأداة للرقابة على المال العام¹.

-الموازنة العامة للدولة مرآة عاكسة لدور الدولة ووظيفتها التداخلية في المجتمع²، حيث تعكس التصور العام للأهداف الإستراتيجية لخطة التنمية الوطنية³، ذلك أن الموازنة العامة في هذا العصر لم تعد مجرد بيانات وحسابات مالية، كما أنها لا تقتصر على تقدير واردات الدولة ونفقاتها وإجازة الجباية والإنفاق، عن سنة مقبلة، تتعادل نفقاتها ووارداها بصورة دقيقة، بل أصبحت الموازنة تعبر عن مجمل النشاط الإقتصادي للدولة، وعن سياستها الإجتماعية والإقتصادية والمالية والإنتاجية والتربوية والإئتمانية، كما تستخدم كوسيلة للتأثير بواسطة القوانين والأدوات المالية المتعددة على تحقيق عملية التطوير، والتغيير المستقبلي للبلاد⁴.

-بالإضافة إلى أن الموازنة العامة تمثل خطة تنفيذية قصيرة الأجل تترجم الخطط الاقتصادية للدولة والأهداف بعيدة المدى إلى برامج سنوية تعمل على تنفيذ الخطة العامة، فإنها تعمل على التنسيق بين مختلف الأنشطة والفعاليات الاقتصادية وتسهيل الرقابة والإشراف على النشاط الحكومي وتقييمه في سبيل تحقيق الأهداف العامة للتنمية⁵.

-الموازنة تعمل على إحداث الإتزان بين السلطتين التنفيذية والسلطة التشريعية⁶، مع عدم الإخلال بالإقتناع العام بأن هذه الأداة هي أداة دستورية ترسي دعائم الديمقراطية وتخضع لرقابة واعتماد السلطة التشريعية⁷.

- كذلك تجدر الإشارة إلى دور الموازنة العامة غير الحيادي في التأثير على الوضعين الاقتصادي والاجتماعي⁸، وأيضا لا يمكن التغافل عن بيان الأهمية السياسية التي تحتلها؛ وذلك لأن اعتماد مشروع الموازنة الذي تعده الهيئة أو السلطة التنفيذية في الدول ذات الأنظمة النيابية يستلزم تقديمه كل عام أمام الهيئة التشريعية لإعطائه صفة الشرعية بالمصادقة عليه وإجازته، وهذا يعني إخضاع السلطة التنفيذية للرقابة من قبل الهيئة التشريعية؛ حيث تظهر رقابتها خاصة عند تعديلها للمشروعات المقترحة أو رفضها مما يعني

¹ - مبادئ المالية العامة: محمود حسين، و زكريا أحمد عزام، ص 158.

² - المالية العامة والتشريع الضريبي: أعاد حمود القيسي، ص 16.

³ - الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص 130.

⁴ - الموازنات العامة في الدول العربية، مرجع سابق، ص 7 .

⁵ - مبادئ المالية العامة: محمود حسين وزكريا عزام، 158.

⁶ -المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 250.

⁷ -اقتصاديات المالية العامة: عبد الحميد، ص 139.

⁸ - المالية العامة :علي محمد خليل وسليمان أحمد اللوزي، ص 300.

تركيز القوة السياسية في يد الهيئة صاحبة قرار الإعتماد للموازنة بالإضافة للقوة المالية، ولا يصدق هذا بالنسبة للدول ذات الأنظمة الديكتاتورية طبعاً¹.

- كما تبدو أهمية الموازنة العامة في اتساع نطاق دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وذلك لإمكانية تعديل توزيع الدخل القومي على الطبقات المختلفة، وذلك عن طريق جباية الإيرادات (الضرائب) والإنفاق العام².

الفرع الثاني: تمييز الموازنة العامة عما قد يختلط بها

قد تختلط مفاهيم الموازنة العامة ومفاهيم أخرى لها صلة وثيقة بالوثائق المالية العامة، ولكي أميز للقارئ بين تلك التداخلات التي تقارب بين الموازنة العامة وبينما يدور في فلكها من متشابهات، من مسميات ومن أهمها:

- ميزانية المشروع.
- الميزانية القومية.
- الحساب الختامي، قبل التعرض للتمييز بين الموازنة العامة وما يختلط بها، أرى ضرورة توضيح نقطة جد مهمة تتمثل في بعض الملاحظات حول مفهومي الموازنة العامة وقانون المالية وتتمثل في:
- 1-** قانون المالية لايعتبر عملية تشريعية فحسب بل هو أيضا عملية سياسية، ذات طابع إقتصادي وإجتماعي .
- 2-** قانون المالية عملية تقديرية، لتضمنه جداول حسابية تخمينية للإيرادات والأعباء المتوقعة وهذا البند تنطوي تحته العناصر الآتية :
 - أنه عبارة عن عمليات حسابية إجمالية لجميع الأعباء والموارد لسنة قادمة.
 - عملية مقارنة تخلص إلى توازن نهائي بشكل مبدئي بين الإيرادات والأعباء.
- 3-** قانون المالية عبارة عن عملية ترخيص قانونية، بمعنى، أن الحكومة وتحت إشراف وزير المالية تقوم بإعداد مشروع قانون المالية وتقوم الهيئة التشريعية بالمصادقة على إقتراح الحكومة .
- 4-** القانون المالي أيضا عبارة عن عملية إدارية، يعتمد على هيكل ومعطيات الإقتصاد الوطني، وبالإستناد إلى توجهات واختيارات السلطة، وبذلك يسهم بتحديد طبيعة الدولة .(فرض الضرائب على الأغنياء وإعفاء (الطبقة) الشغيلة من بعض الضرائب وتخفيض أسعار الموارد الإستهلاكية).

¹ - موسوعة عالم التجارة وإدارة الأعمال، ص 171.

² - المكان نفسه.

5- تتعدد أشكال تحضير الموازنة، ففي الجزائر وفرنسا وسوريا، يقوم وزير المالية وحده بتحضيرها بالاتفاق مع الوزراء على تعديل موازنتهم المقترحة، وفي حالة عدم اتفاق بين وزير المالية ووزير آخر يعرض الأمر على رئيس مجلس الوزراء أو على مجلس الوزراء بالاشتراك مع الهيئة التشريعية ويتم إقرار الموازنة بشكلها النهائي كما هو في الجزائر¹.

1- الموازنة العامة وميزانية المشروعات الخاصة

تشارك الموازنة العامة مع الميزانية الخاصة في أن كل منهما يعد تقديرا للمبالغ المنتظر إنفاقها في أوجه إنفاق معينة، ويشتملان على المبالغ المراد تحصيلها وموارد هذا التحصيل على أن يكون ذلك في فترة زمنية قادمة غالبا تقدر بسنة وكلاهما عبارة عن تقدير مالي، الأول تقدير مالي عام أما الثاني فهو تقدير مالي خاص. وتختلف الموازنة العامة عن الخاصة في أن الموازنة العامة تتضمن عنصر الإجازة من السلطة التشريعية بينما الميزانية فلا تحتاج إلى أي إجازة². كما أن اختلاف الأهداف بين الموازنة العامة وميزانية المشروع ينجم عنه اختلاف جوهري في الطرق الفنية المستخدمة للتحقيق، تهدف ميزانية المشروع لتحقيق أهداف محددة كميًا أما الموازنة العامة فيصعب تحديد الأهداف بتلك الصورة وأن يكون الهدف مثل، رقي وازدهار المجتمع ورفاهية المواطنين وتكافؤ الفرص بينهم³.

ويمكن تلخيص الفرق بين الميزانية الخاصة بمشروع والموازنة العامة للدولة بما يلي⁴:

الموازنة العامة	الميزانية الخاصة بالمشروع
1) تبين ما تعتزم الحكومة إنفاقه و ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في الفترة المقبلة.	1. عبارة عن وثيقة مالية تعبر عن المركز المالي للمشروع في لحظة معينة.
2) تعبير مالي عن برنامج عملي لمرحلة قادمة تمت مناقشته من قبل السلطة التشريعية قبل اعتماده فالموازنة هي الأساس في تطبيق فكرة الميزانية التقديرية في المنشآت الخاصة.	2. تعكس حقيقة الوضع المالي (الموقف) في لحظة معينة وفقا لأسس محاسبية معينة وبالتالي فهي تتناول أمر واقع لا مفر من الاعتراف به و من ثم لا مبرر لاعتماده ما دام ليس بالإمكان رفضه.

¹ - إقتصاديات المالية العامة: صالح الرويلي وجوزيان، ص 19.

² - موسوعة عالم التجارة، ص 167، - الوجيز في المالية العامة : مرجع سابق، ص 277-278-المالية العامة : عبد الكريم بركات وآخرون، ص 380-382-المالية العامة : علي خليل وسليمان اللوزي، ص 304.

³ - المالية العامة : عبد الكريم بركات وآخرون، ص 382.

⁴ - مبادئ المالية العامة: محمود حسين الوادي، وركريا أحمد عزام، ص 159.

3) الموازنة تهدف لتحقيق أغراض وأهداف اجتماعية واقتصادية وتنموية.	3. الميزانية تهدف إلى تحقيق الربح.
--	------------------------------------

وهناك من لا يفرق بين الموازنة العامة والميزانية الخاصة إلا بلفظ عامة أو خاصة للدلالة عن ما يقصده¹.

2- الموازنة العامة والحساب الختامي

يقصد منه "تميز الميزانية كوثيقة تقديرية عن الحساب الختامي للميزانية أوقانون ضبط الميزانية²، الذي يتم بموجبه تحديد الإيرادات التي تحصلت عليها الدولة فعلا والنفقات التي صرفتها فعلا خلال السنة المالية"³، على أن اهتمام المختصين بالموازنة العامة يكون خاصة للسياسيين والمهتمين بأمور سياسية بينما الحساب الختامي فيلقى إهتماما أكثر لدى رجال الإحصاء والتاريخ الذين يهتمون بتفسير وتسجيل ما مضى⁴.

فالحساب الختامي للموازنة أداة لمراجعة ما قامت به السلطة التنفيذية وما تعهدت به السلطة التشريعية، وهو وسيلة لمتابعة تنفيذ ما اعتمده السلطة التشريعية من برامج وسياسات... ويعد وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليل الخطأ في إعداد موازنة الدولة... وأداة للرقابة وتقييم الأداء⁵، والوقوف على درجة الكفاءة والإنتاجية في القطاع الحكومي خاصة فيما يتعلق بالمال العام⁶.

ذلك أن الحساب الختامي للدولة هو بيان لما تم إنفاقه فعلا وما تم تحصيله من إيرادات في خلال الفترة المنقضية من السنة المنتهية وبناء عليه يمكن مقارنة أرقام الحساب الختامي مع ما يقابلها من تقديرات تضمنتها الموازنة العامة للتعرف على مدى التطابق أو التقارب بينهما، وعليه نجد أن الموازنة العامة تلتقي مع الحساب الختامي في أن كلاهما يتضمن موضوع النفقات والإيرادات العامة، كما أن الملاحظ أن في كل موازنة عامة لا بد أن يكون لها حساب ختامي، كما أن صدور الحساب الختامي وكذا الموازنة العامة يكون بنفس المدة⁷.

¹ - الميزانية العامة : موسوعة علم التجارة وإدارة الأعمال، ص 167.

² - la loi règlement budgétaire

³ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 29-30.

⁴ - المالية العامة : علي زغدود، ص 73-74.

- موسوعة عالم التجارة، ص 168.

⁵ - تقييم الأداء: عملية سياسية وإدارية واسعة. الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية (عربي - إنجليزي): اسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، ص 122.

⁶ - مبادئ المالية العامة: حسين الوادي وركريا عزام، ص 160.

⁷ - المالية العامة : عبد الكريم بركات وآخرون، ص 382 وما بعدها.

كما أن الحساب الختامي له أهمية بالغة حيث يعتبر وسيلة المراجعة للتأكد من إلتزام الدولة بتنفيذ ما إتمتته السلطة التشريعية من نفقات وهو أداة لمتابعة تنفيذ ما اعتمده السلطة التشريعية من برامج وسياسات وهو وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليل احتمالات الخطأ في إعداد ميزانيات الدولة للأعوام القادمة، وهو أداة الرقابة وتقييم الأداء والوقوف على درجة الكفاءة والإنتاجية في القطاع الحكومي وهو أسلوب لاكتشاف الإنحرافات ودراساتها تمهيدا لوضع الطرق اللازمة لعلاجها¹.

3- الموازنة العامة والميزانية القومية

الميزانية القومية عبارة عن تقدير بالنفقات والإيرادات الحكومية وللأشخاص جميعا في فترة زمنية قادمة، أوهي بيان تفصيلي بأرقام إنتاج مختلف القطاعات العامة أو الخاصة يضم أوجه الإستهلاك، والإستثمار² للأفراد والهيئات العامة خلال فترة ماضية غالبا تقدر بسنة³.

يمكن القول أن "دور الميزانية القومية يقتصر على كونه مجموعة البيانات الأساسية التي يمكن على هديها إعداد ميزانية الدولة، فهي الموجهة للحكومة عند إعدادها لسياساتها الإقتصادية بصفة عامة، وميزانية

أصول الموازنة العامة: مرجع ص 14، اقتصاديات المالية العامة: عبد الحميد، ص 60

- موسوعة عالم التجارة، ص 168. - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 144 وما بعدها. - الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 276 - علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، مرجع سابق، ص 316؛ المالية العامة : علي زغدود، ص 73. - المالية العامة، على خليل وسليمان اللوزي، ص 305-306. - مبادئ المالية العامة: حسين الوادي وركريا عزام، ص 159-160.

¹ - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 383.

² - الإستثمار: بالمفهوم الاقتصادي هو انفاق رأسمال من طرف المنشأة التجارية أو الاقتصادية على شراء أصول كالمعدات و المباني وذلك لاستخدامها في إنتاج سلع وخدمات جديدة أو التوسع في خدمات انتاجية قائمة، أما الناحية المالية فإن الاستثمار هو عملية توظيف الأصول النقدية لشراء أوراق مالية كالأسهم و السندات بهدف الحصول على عائد مالي. - معجم القانون، مجمع اللغة العربية ص 12.

³ - المالية العامة: علي خليل وسليمان اللوزي، ص 305 وأنظر ايضا:

- المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي: مرجع سابق، ص 315-316.

- اقتصاديات المالية العامة : عبد الحميد، ص 65.

- الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 278 وما بعدها.

- موسوعة عالم التجارة، ص 167.

الدولة بصفة خاصة إذ يجب أن تأخذ البيانات المشار إليها في الإعتبار حتى تكون لدى الحكومة فكرة صحيحة وواضحة عن النشاط الإقتصادي القومي في مجموعته¹.

الميزانية القومية أو الإقتصادية؛ هي عبارة عن مجموعة التقديرات المنتظر أن تكون عليها كافة الأوجه الإقتصادية في المجتمع في فترة زمنية مقبلة، ويتم ذلك من خلال التوقعات الخاصة بحجم الدخل القومي في تلك الفترة فمن خلال مقارنة العناصر التي تتألف منها الميزانية القومية، حيث يساعد ذلك على إعداد السياسة الإقتصادية بصفة عامة، وموازنة الدولة بصفة خاصة حيث تؤخذ حسابات الموازنة العامة بعناية فائقة لكي تكون الحكومة على دراية بالحياة الإقتصادية القومية².

¹ - موسوعة عالم التجارة وإدارة الاعمال، ص 167-168.

² - المكان نفسه و-اقتصاديات المالية العامة : عبد الحميد، ص 65.

المبحث الثاني:

عناصر الموازنة العامة.

تمهيد:

يقصد بعناصر الموازنة العامة ما تتضمنه دفتيها وتشتمل عليه، وهي تتمثل في كل من الإيرادات العامة والنفقات العامة، وهو ما سنتناوله في هذا المبحث، وذلك بشيء من التوضيح في كل من الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري ثم المقارنة بينهما بعد ذلك.

لأجل ذلك قسمت المبحث إلى ما يلي:

المطلب الأول: الإيرادات العامة .

المطلب الثاني: النفقات العامة .

المطلب الأول: الإيرادات العامة .

تمهيد:

عبر عنها ابن تيمية باسم " الأموال السلطانية والأموال العقدية"¹، والأموال السلطانية، هي الإيرادات العامة للدولة، وهي الأموال المشتركة التي تقوم الحكومة الإسلامية على جبايتها ومصارفها، وفق الأحكام الشرعية.

فالإيرادات العامة أو الموارد العامة هي الأموال التي تدخل إلى صندوق عام²، وهي مصادره³، أو هي الأموال التي يلزم حصول الدولة عليها بالقدر الذي يكفي لتغطية النفقات العامة⁴؛ وهي كل ما تحصل عليه الدولة من موارد، سواء أكانت نقدية أم عينية، منتظمة أم غير منتظمة بمقابل أم بدون مقابل⁵.

¹ - الأموال المشتركة (الأموال السلطانية) ابن تيمية، تحقيق: يحيى الزهراني، هامش ص 51.

² - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 35.

³ - المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي: محمد سعيد البغدادي، ص 222.

⁴ - المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 67.

⁵ - الإيرادات العامة للدولة في صدر الإسلام وتطبيقاتها المعاصرة: منذر قحف، ص 15.

ويعبر عنها أيضا بأنها: مبلغ من النقود تقتطعه الدول، أو إحدى المؤسسات العامة من أموالها بقصد إشباع حاجة عامة¹.

الفرع الأول: الإيرادات العامة في الفقه الإسلامي

أولاً- مفهوم الإيرادات العامة في الفقه الإسلامي

يبدو أن أهم الموارد المالية في عصره-صلى الله عليه وسلم-: الصدقات والتبرعات، والخراج، والاستقراض، وكذا الجزية، وبعض الموارد غير المباشرة كالمعجزات والبركات²، وكذا الأوقاف³؛ والغنائم والفيء وكانت نفقاتها في مصارفها التي يبينها الله عز وجل، حيث كان-عليه الصلاة والسلام- يعين على تلك الأموال من يتولاها⁴.

ويلاحظ أن جباية الإيراد من أصحابه وتوجيهه في مصارفه من شؤون ولاة الأمر في الدولة حيث أن هذه الإيرادات فرضت للمصلحة العامة، التي تتحقق بانصراف تلك الموارد لها، لقوله تعالى: ﴿۱۰۲﴾ ﴿حُذِرْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةٌ تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلَّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ﴾ ﴿۱۰۳﴾ (سورة التوبة الآية، 103)؛ حيث أن جباية الفيء والصدقات من اختصاص الإمام⁵، وهي تخضع لطبيعة الإيراد فمنه الإيراد الخاص بالأموال الظاهرة كزكاة المال الظاهر وكذا الجزية والخراج وسائر أبواب الإيرادات الظاهرة⁶، ومنه المال الباطن الذي تحق فيه الصدقة-الزكاة- إلا أنه دفعا للحرج ومنعا لاتباع لتتبع أسرار الناس فيخرجه أصحابه⁷.

والحقيقة أن الإيرادات العامة في عهده-صلى الله عليه وسلم- بدأت تتكاثر في الجزء الأخير من حياته-صلى الله عليه وسلم-، حيث بالإضافة للزكاة وريع الأرض العامة، فإن تشريع خمس الغنائم، منذ معركة بدر، صار يشكل بندا كبيرا، من بنود الإيرادات العامة، حتى أن عطايا الرسول-صلى الله عليه وسلم- صارت تتخذ أرقاما ضخمة قياسا لذلك العصر⁸.

¹ - المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 23.

² - "البركة عامل لا يعرف ولا يدرس في الأنظمة المالية الحديثة لكن كان يذاق، ويجلو للناظرين، وينقل للسامعين ويقوم بنصر المسلمين - في عصر سيد المرسلين". ينظر - فقه الموارد العامة لبيت المال: مرجع سابق، ص 73

³ - المكان نفسه.

⁴ - السياسة الشرعية أصولها ومجالاتها: محمد البناء، ص 162.

⁵ - تحرير المقال فيما يحل ويحرم من بيت المال: مرجع سابق، ص 117، 118.

⁶ - السياسة الشرعية: عبد الوهاب خلاف، ص 136.

⁷ - المكان نفسه.

⁸ - السياسات المالية دورها وضوابطها في الإقتصاد الإسلامي: منذر قحف، ص 19.

ثم كثرت موارد الدولة الإسلامية بعد وفاته -صلى الله عليه وسلم-، فاتخذ الخلفاء بعد النبي -صلى الله عليه وسلم- بيت المال فاتخذ أبو بكر الصديق وعمر وعثمان وعلي -رضي الله عنهم وأرضاهم- وكان كل منهم يولي نظره لمن يأتمنه¹.

وقد كان بيت المال يحوي الموارد المالية على اختلافها في ذلك العصر، وقد جمعها، القاضي بدر الدين بن جماعة² في قوله:

جِهَاتُ أَمْوَالِ بَيْتِ الْمَالِ سَبْعَةٌ *** فِي بَيْتِ شِعْرِ حَوَاهَا فِيهِ كَاتِبَةٌ
خُمْسٌ وَفِيءٌ خَرَجُ جَزِيَّةِ عَشْرِ *** وَارِثٌ فَرْدٌ وَمَالٌ ضَلَّ صَاحِبُهُ³.

إلا أن الناظر في البيتين يجد أنهما لم يحويا كل موارد بيت المال إنما إقتصر صاحبه -رحمه الله- على أهمهما فقط⁴ وهي الأموال التي تعد أصول بيت المال، لأن هناك جهات أخرى تؤخذ إما جبرا أو تطوعا، مثل: الزكاة والتبرعات... والوصايا والتعزيرات المالية⁵، وكذا دخل أموال الدولة، الغنائم، الركاز، التوظيف، التركات التي لا وارث لها وما في حكمها⁶؛ بالإضافة إلى الإستقراض العام والموارد الوقفية⁷.
والحقيقة أن لا مجال للمقارنة بين العصر النبوي الشريف، والعصور التي تليه وكيف يستوي تواجد نبي الله -صلى الله عليه وسلم- وما يتنزل من بركات ومعجزات لشرفه ورفعته مقامه عند الله -عز وجل- وبين ما نحن عليه الآن، لكن قد نستفيد منها أو من شيء منها لعل ذلك يحدث لنا خيرا.

ثانيا- تصنيفات الإيرادات العامة في الفقه الإسلامي

¹ - السياسة الشرعية أصولها ومجالاتها: مرجع سابق، ص 164.

² - بدرالدين بن جماعة: قاضي القضاة الكناني محدث فقيه ولد شهر ربيع الآخر سنة 639هـ بحماة، ولي قضاء القدس ومات بمصر: طبقات الشافعية الكبرى: تاج الدين السبكي، تحقيق، محمود الحلو، ج 9، ص 139 وما بعدها.

³ - الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية: السيوطي، ص 535.

- المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 223

⁴ - المال العام و أحكامه في الفقه الإسلامي: محمد سعيد البغدادي، ص 222..

⁵ - تحرير المقال فما يجل ويحرم من بيت المال: مرجع سابق، هامش ص 140.

⁶ - المالية العامة في الفكر المالي الوضعي والإسلامي: نعمت مشهور، ص 21

- السياسة المالية في الإسلام وصلتها بالمعاملات المعاصرة: عبد الكريم الخطيب، ص 54.

⁷ - فقه الموارد العامة لبيت المال: مرجع سابق، ص 134

يمكن تصنيف الموارد المالية إلى مجموعتين رئيسيتين:

أ- موارد مالية ثابتة

تضم الفرائض المالية التي ثبتت في القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة وأهمها الزكاة بجميع أنواعها وكذا خمس الغنائم، وهذه مفروضة في القرآن الكريم وموضحة في السنة الشريفة¹.

ب- موارد مالية متغيرة

يقصد بماتلك التي تخضع لمقتضيات المصلحة، ولاجتهاد العلماء فكانت متغيرة بتغير المكان والزمان، وتسمى في الفقه الإسلامي التوظيف، حيث يكون لولي الأمر صلاحية، فرض أعباء جديدة² بضوابط محددة، متى استدعت الضرورة ذلك، وسأتناولها تباعاً:

1- الزكاة

قال تعالى: "إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ" ﴿٦٠﴾، (سورة التوبة، الآية 60) فرضت الزكاة في السنة الثانية من الهجرة، وبفرضيتها بدأت النواة الأولى للجهاز المالي في الدولة الإسلامية، حيث بدأ الرسول -صلى الله عليه وسلم- ممارسة جديدة، تتمثل في تعيين المصدقين لقاء أجور، وهم (جباة، موزعو الزكاة)، ونلاحظ هنا أن الله سبحانه وتعالى فرض للعاملين عليها حصة فيها، كما أخذ رسول الله -صلى الله عليه وسلم- بإصدار التعليمات الواضحة التفصيلية بشكل مكتوب إليهم، وتخصيص المخازن والمرابض لحفظ ما يجمع منها عينا ريثما يتم توزيعه³.

وتسمى صدقة أو زكاة، فيفترق الإسم ويتفق المسمى⁴، (يبدو لي أن الصدقة أعم بحيث تشمل الزكاة ونفقة التطوع)، ولا يجب على المسلم في ماله حق سواها، قال رسول الله -صلى الله عليه وسلم-: "ليس في المال حق سوى الزكاة"⁵، والأموال المزكاة ضربان: ظاهرة وباطنة، فالظاهرة مالا يمكن إخفاؤه كالزرع والثمار والمواشي، والباطنة ما أمكن إخفاؤه من الذهب والفضة وعروض التجارة⁶.

¹ - المرجع نفسه، ص 47 وما بعدها .

² - المكان نفسه .

³ - السياسات المالية دورها وضوابطها في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 15.

⁴ - الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 145.

⁵ - سنن ابن ماجه: كتاب الزكاة، باب: ما أُدِّيَّ زكاته فليس بكنز، رقم 1789، ج 3، ص 9.

⁶ - الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 145

- بدائع الصنائع الكاساني ج 2، ص 2، روضة الطالبين، النووي ج 2، ص 205-206.

ويضطلع الإمام بجباية (جمع) مال الزكاة من الأغنياء وأن يصرفها في مصارفها الشرعية¹، بدليل قول الله تعالى: " خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلَّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ ﴿١٠٣﴾ " (سورة التوبة، الآية 103)، والذي عليه أغلب الفقهاء أن الآية تدل على وجوب أخذ الزكاة أي أخذ بعضاً من أموالهم طهرة لهم²، وقد ورد لفظ الأخذ مطلقاً غير مقيد في المأخوذ والمأخوذ منه، حيث بينته السنة الشريفة³. وقد كان رسول الله -صلى الله عليه وسلم- يبعث عمر على الصدقة، وهو ما يوضح أنه كان يبعث في الفريضة وأن هذا كان في الزكاة لافي صدقة التطوع⁴.

كما اتفق الفقهاء على أن للإمام تولى جباية وتوزيع الأموال الباطنة واختلفوا على مدى إمكانية جبر الإمام للناس لدفعها له إلى عدة آراء⁵ ملخصها:

- 1- المالكية: تدفع وجوباً للإمام عادلاً كان أو جائراً فيصرفها ويقبضها⁶.
- 2- الحنفية: لا يفرقون بين المال الظاهر والباطن فيتعين وجوب أخذ الإمام للزكاة⁷.
- 3- الشافعية: يجوز لرب المال أن يفرق زكاته بنفسه⁸.
- 4- الحنابلة: لا يجب دفعها إلى الإمام ولكن له أخذها⁹.

الواقع أن تنظيم شؤون الزكاة من قبل الدولة، وتدخل الدولة في القيام بمسؤولياتها الشرعية في تنظيم شؤون الزكاة، يجعل هذا المورد الضخم ينصب في بوتقة عامة، مما يجعل أثره أكبر بكثير مما لو ترك بيد الأفراد¹⁰، لذا كان لا بد من أن يقوم بهذه الوظيفة جهاز إداري ضمن أجهزة الدولة الإسلامية¹؛ قد تكون

¹ - تحرير المقال فما محل ويجرم من بيت المال: مرجع سابق، ص 117. - لا مجال هنا للكلام عن تفصيل أحكام الزكاة لأنه ليس من أغراض هذا البحث.

² - التفسير الكبير: مرجع سابق، ج 16، ص 182، 181.

³ - الجامع لأحكام القرآن: مرجع سابق، ج 10، ص 359.

⁴ - صحيح مسلم: أبي عبد الله الأبي، كتاب الزكاة، باب منع ابن جميل وخالد بن الوليد والعباس رضي الله عنهم، ج 3، ص 113-114.

⁵ - الرقابة المالية في الفقه الإسلامي: حسين راتب يوسف ريان، ص 57-58.

⁶ - حاشية الدسوقي على الشرح الكبير: ابن عرفة، ج 1، ص 503.

⁷ - بدائع الصنائع: الكاساني، تحقيق: علي معوض وعلي عبد الموجود، ج 2، ص 447-448.

⁸ - المهذب: الشيرازي، ج 1، ص 168.

⁹ - المغني: ابن قدامة، ج 1، ص 518.

¹⁰ - ندوة موارد الدولة المالية للمجتمع الإسلامي من وجهة النظر الإسلامية: تحرير منذر قحف، راجعه من الناحية الشرعية حسن عبد الأمين، البنك الإسلامي للتنمية، هامش ص 268.

تكون هذه الإدارة (إدارة الزكاة) تابعة لوزارة معينة كوزارة المالية وإن كان الأولى أن تكون إدارة ذات استقلال مالي وإداري تقوم بتحصيل إيراداتها عن طريق فروعها في الأقاليم المختلفة²؛ وتقسم إدارتها إلى: إدارة جباية الزكاة، وإدارة توزيع الزكاة³.

مع أنه يبدو لي صواب التوجه الذي قال به أحد المختصين حين قال: "حق الدولة يقتصر من الناحية العملية على زكاة المال الظاهر، وأما المال الباطن فمرجعه إلى ضمير صاحبه، ولكن إذا أمكن للدولة الإسلامية الحديثة أن تأخذ الزكاة على الأموال الباطنة فإنه يجب عليها أن تفعل، فيمكن تحصيل الزكاة عن عروض التجارة عن طريق إلزام التجار بمسك دفاتر منتظمة تحدد الداخل والخارج من هذه العروض"⁴، وإضافة إلى ذلك أيضا يمكن أخذ الزكاة التي تخص الأموال المودعة في البنوك من أصحابها إذا بلغت النصاب وحال عليها الحول؛ إلا أن هذا يجب أن يرتبط تفعيله بإعلام أصحاب المال من جهة، وكذا أن يتم الأمر من قبل هيئات متخصصة ونزيهة تلتزم بالتطبيق الشرعي الحقيقي لهذا الواجب الشرعي سواء من حيث جمعها أو صرفها.

2- الفيء

مال الفيء... كل مال وصل من المشركين عفوا من غير قتال ولا بإيجاف خيل ولا ركاب فهو فيء ك: مال الهدنة والجزية وأعشار متاجرهم أو كان واصلا بسبب من جهتهم كمال الخراج⁵، و" قيل : الفيء ما أفاءه الله عليهم بغير قتال"⁶. وينحصر مال الفيء عند البعض في مجرد الخراج فقد جاء أن: "أما الفيء يا أمير المؤمنين فهو الخراج عندنا، خراج الأرض، والله أعلم لأن الله تبارك وتعالى يقول في كتابه: ﴿۶﴾ مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ

¹ - المالية العامة في الفكر المالي الوضعي والإسلامي: مرجع سابق، ص 369 الرقابة المالية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 57.

² - الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 138.

³ - المالية العامة في الفكر المالي الوضعي و الإسلامي: مرجع سابق، ص 369.

⁴ - السياسة المالية للدولة الإسلامية: مرجع سابق، ص 116.

⁵ - الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 161.

⁶ - كتاب الأموال: أبي جعفر، ص 77.

إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ ﴿٧﴾¹. (سورة الحشر، الآية 7)، لذا فقد أصبحت كلمة الخراج تطلق على كل مال وارد².

3- الغنائم

الغنيمة ما غَنِمَ المسلمون من أموال بعد القتال وغلبوا عليه³، فقد كان يعين مسؤول خاص بالغنائم يجمعها، فكان صاحب المغائم يوم خيبر، كعب بن عمرو بن زيد الأنصاري؛ أما يوم اليرموك فقد كان أبو سفيان بن حرب، ويوم حنين كان مسعود بن عمر؛ كما كانت الغنائم تقسم في يومها حيث "كان المال الذي يجمع من الغنائم أو الفبيء يعجل بقسمته وصرفه في مصارفه في يومه"⁴.

الفرق بين الفبيء والغنيمة:

الفبيء والغنيمة يتفقان من وجهين ويختلفان من وجهين أيضا:

-أوجه اتفاقهما

1- أن كل واحد من المالين واصل بالكفر.

2- أن مصرف خمسهما واحد.

- أوجه افتراقهما

1- أن مال الفبيء مأخوذ عفوا وأن مال الغنيمة مأخوذ قهرا.

2- أن مصرف أربعة أخماس (الفبيء يخالف الغنيمة لمصرف أربعة أخماس) الغنيمة⁵.

4- الجزية

إنَّ الجزية موضوعة على الرؤوس، واسمها مشتق من الجزاء إما جزاء على كفرهم وأخذها منهم صغارا، وإما جزاء على أماننا لهم لأخذها منهم رفقا. والأصل فيها قوله تعالى: ﴿٢٨﴾ قَاتِلُوا الَّذِينَ لَا

¹ - كتاب الخراج: مرجع سابق، ص 23.

² - السلطات الثلاث في الإسلام: التشريع والقضاء والتنفيذ: مرجع سابق، ص 70.

³ - كتاب الأموال : مرجع سابق، ص 77.

⁴ - السياسة الشرعية أصولها ومجالاتها: مرجع سابق، ص 163.

⁵ - الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 161.

يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَا بِالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَا يُحَرِّمُونَ مَا حَرَّمَ اللَّهُ وَرَسُولُهُ وَلَا يَدِينُونَ دِينَ الْحَقِّ مِنَ الَّذِينَ أُوتُوا
الْكِتَابَ حَتَّى يُعْطُوا الْجِزْيَةَ عَنْ يَدٍ وَهُمْ صَاغِرُونَ ﴿٢٩﴾¹ (سورة التوبة، الآية 29)

فالجزية هي المال الذي يدفعه الذمي لولي الأمر، وعلى ولي الأمر أن يضع الجزية على رقاب من دخل
في الذمة من أهل الكتاب ليقروا بها في دار الإسلام ويلتزم لهم ببذلها حقين:

أحدها-الكف عنهم؛ الثاني-الحماية لهم ليكونوا بالكف آمنين وبالحماية محروسين²، وقد كان للجزية
عامل يقدرها ويحصلها³، ومما ورد أن رسول الله-صلى الله عليه وسلم- لما صالح أهل نجران-البحرين-
عين أمين هذه الأمة عبدة بن الجراح-رضي الله عنه- لتحصيل الجزية منهم⁴، كما أمر-صلى الله عليه
وسلم- معاذ بن جبل-رضي الله عنه- أن يأخذها من أهل اليمن⁵.

ومن الآثار التي تشهد على أمانة المسلمين في جباية الجزية؛ ما روي عن أبي عبدة أنه لما صالح
الذميين بالشام وأخذ منهم الجزية وتزامن مع جمع الروم لهم-للمسلمين- ورأى أنه لا يمكن الوفاء لأهل
الذمة بما تعاهدوا عليه... كتب أبو عبدة إلى كل وال ممن خلفه في المدن التي صالح أهلها يأمرهم أن يردوا
عليهم ما جُبي منهم من الجزية والخراج وكتب إليهم أن يقولوا لهم: إنَّما ردنا عليكم أموالكم لأنه قد بلغنا
ما جمع لنا من الجموع وأنكم قد إشتراطتم علينا أن نمنعكم وأنا لا نقدر على ذلك. وقد ردنا عليكم ما
أخذنا منكم ونحن لكم على الشرط وما كتبنا بيننا وبينكم إن نصرنا الله عليهم، فلما قالوا ذلك ورد عليهم
الأموال التي جُبوها منهم قالوا: ردكم الله علينا ونصركم عليهم فلو كانوا هم لم يردوا علينا شيئاً وأخذوا كل
شيء بقي لنا حتى لا يدعوا لنا شيئاً. وكان أن غلبت الروم ونصر الله المسلمين وكتب أبو عبدة إلى عمر
ابن الخطاب-رضي الله عنهما- كتاب مما جاء فيه قوله: "وامنع المسلمين من ظلمهم ولا ضرار بهم
وأكل أموالهم إلا بحقها ووفِّ لهم بشروطهم الذي شرطت لهم في جميع ما أعطيتهم"⁶.

الفرق بين الجزية والخراج:

¹ - المرجع نفسه، ص 171.

² - المرجع نفسه، ص 182.

³ - السياسة الشرعية أصولها ومجالاتها: مرجع سابق، ص 163.

⁴ - فتح الباري بشرح صحيح البخاري: ابن حجر العسقلاني، كتاب الجزية والموادعة، باب الجزية والموادعة، مع أهل الذمة
والحرب، ج 6، ص 257-258.

⁵ - صحيح مسلم: كتاب الإيمان، باب الدعاء إلى الشهادتين وشرائع الإسلام، ص 30.

⁶ - السياسة الشرعية: مرجع سابق، ص 97 وما بعدها.

الجزية والخراج حقان أوصل الله سبحانه وتعالى المسلمين إليهما من المشركين، يجتمعان من ثلاثة أوجه ويفترقان من ثلاثة أوجه ثم تتفرع إحكامهما.

-الأوجه التي يجتمعان فيها

1- فأحدهما أن كل واحد منهما مأخوذ من مشرك صغارا له وذلة.

2- والثاني أنهما مالا فيء، يصرفان في أهل الفيء.

3- والثالث أنهما يجبان بحلول الحول ولا يستحقان قبله¹.

- الأوجه التي يفترقان فيها

1- فأحدهما أن الجزية نص وأن الخراج اجتهاد.

2- والثاني أن أقل الجزية مقدر بالشرع وأكثرها مقدر بالإجتهد، (والخراج أقله وأكثره مقدر بالإجتهد).

3- والثالث أن الجزية تؤخذ مع بقاء الكفر وتسقط بحدوث الإسلام، والخراج يؤخذ مع الكفر والإسلام².

5-العشر³ والعشور

" أما "العشر" فهو عند جمهور العلماء كمالك والشافعي وأحمد وغيرهم، على من نبت الزرع على ملكه كما قال تعالى: ﴿ ٢٦٦ ﴾ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَنْفِقُوا مِنْ طَيِّبَاتِ مَا كَسَبْتُمْ وَمِمَّا أَخْرَجْنَا لَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ وَلَا تَيَمَّمُوا الْخَبِيثَ مِنْهُ تُنْفِقُونَ وَلَسْتُمْ بِآخِذِيهِ إِلَّا أَنْ تُغْمِضُوا فِيهِ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ غَنِيٌّ حَمِيدٌ ﴿ ٢٦٧ ﴾" (سورة البقرة الآية، 267)، فالأول يتضمن زكاة التجارة، والثاني يتضمن زكاة ما أخرج الله للناس من الأرض، فمن أخرج الله له الحب فعليه الحب⁴.

والعشور هي الضرائب التي تضعها الدولة على التجارة الداخلية والخارجية، لتنظيمها إذا ما تم الدخول والخروج بها من خارج الدولة⁵.

بدليل: "عن زياد بن حدير الأسدي¹ أن عمر بن الخطاب-رضى الله عنه- بعثه على عشور العراق والشام وأمره أن يأخذ من المسلمين ربع العشر، ومن أهل الذمة نصف العشر، ومن أهل

¹ - الأحكام السلطانية : الماوردي، ص 171.

² - المكان نفسه.

³ - العُشْر: "One-Tenth-Tithe" ما يؤخذ من تجارة أهل الحرب وأهل الذمة عندما يجتازون بها حدود الدولة الإسلامية وقد كان يؤخذ في القديم عشر ما يحملونه، وأيضاً ما يؤخذ من زكاة الزروع.-معجم لغة الفقهاء :محمد قلعه جي وحامد قتيبي، ص 234.

⁴ - مجموع الفتاوى: ابن تيمية، مج25، ص54.

⁵ - الزكاة والضرائب على المسلمين وغير المسلمين، رفيق يونس المصري؛ نقلا عن -ضريبة عشور التجارة وآراء العلماء في

أحكامها ومقاديرها: صلاح الدين حسين خضير <https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=50791>

الحرب العشر. فمر عليه رجل من بني تغلب من نصارى العرب ومعه فرس فقوموها بعشرين ألفاً، فقال: أعطني الفرس وخذ مني تسعة عشر ألفاً أو أمسك الفرس وأعطى ألفاً، قال: فأعطاه ألفاً وأمسك الفرس. قال: ثم مر عليه راجعاً في سنته فقال له أعطني ألفاً أخرى، فقال له التغلبي: كلما مررت بك تأخذ مني ألفاً؟ قال: نعم. قال فرجع التغلبي إلى عمر بن الخطاب فوافاه بمكة وهو في بيت، فاستأذن عليه، فقال: من أنت؟ فقال: رجل من نصارى العرب وقص عليه قصته. فقال له عمر: كُفيت، ولم يزد على ذلك، قال فرجع التغلبي إلى زياد بن حدير، وقد وُطن نفسه أن يعطيه ألفاً أخرى، فوجد كتاب عمر قد سبقه إليه: من مر عليك فأخذت منه صدقة فلا تأخذ منه شيئاً إلى مثل ذلك اليوم من قابل، إلا أن تجد فضلاً. قال فقال الرجل: قد والله كانت نفسي طيبة أن أعطيك ألفاً، وأني أشهد الله أني بريء من النصرانية وأني على دين الرجل الذي كتب إليك هذا الكتاب"².

6- الإنفاق في سبيل الله

إن النظام السياسي الإسلامي يبني علاقة دينية فريدة بين الدولة وأفرادها، لذا نجد فيه المساهمات الفردية في الإيرادات العامة تتم بشكل طوعي محض، سواء كان ذلك لاستعمالها في سداد النفقات الجارية العادية أم في غيرها³؛ كما يكون للقطاع الخاص أن يشترك في عملية جمع الإيرادات العامة لتغطية الإنفاق العام بعدة أشكال منها:

- الإقراض والمشاركة: والمشاركة أرغب للقطاع الخاص من الإقراض، لما فيها من عائد متوقع⁴، وهذا مما يحفز على تقديم المشاركات المالية بدل الإقراض.

- الأوقاف والتبرعات: إن النظام الإقتصادي الإسلامي تضمن تمويلاً إجتماعياً يعمل على تخفيف العبء على الموازنة العامة في تقديمه للسلع العامة فيخفف عن الموازنة العامة نفقات كبيرة ومن أهمها الأوقاف، والمؤسسات التبرعية⁵.

¹ - زياد بن حدير: الأسدي، نزيل الكوفة، وكان له إدراك كما كان كاتباً لعمر - رضي الله عنهما - على العشور؛ ينظر الإصابة في تمييز الصحابة: ابن حجر العسقلاني، ص 504.

² - كتاب الخراج: مرجع سابق، 135-136.

وفي رواية قال: "فقلت له يا أمير المؤمنين إني رجل نصراني مررت على زياد بن حدير فأخذ مني. ثم إنطلقت فبعت سلعتي ثم أراد أن يأخذ مني قال ليس لك ذلك، ليس له عليك في مالك في السنة إلا مرة واحدة". ينظر - كتاب الخراج: المرجع نفسه، ص 136.

³ - السياسات المالية دورها وضوابطها في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 24.

⁴ - الإيرادات العامة للدولة في صدر الإسلام وتطبيقاتها المعاصرة: مرجع سابق، ص 54.

⁵ - السياسات المالية دورها وضوابطها في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 64 وما بعدها.

أ-الوقف حيث أخذ شكل مؤسسة اقتصادية في المجتمع؛ مثالها نصحه-صلى الله عليه وسلم-
لعمر بن الخطاب-رضي الله عنه- أن يجبس رقبة أرضه بخبير ويجعل غلتها في سبيل الله، كما دعا عثمان-
رضي الله عنه- ليشتري مریدا¹، كان بجوار المسجد ويضمه للمسجد النبوي وقفا لله تعالى، وأن يشتري
بئر رومة ويجعلها سقاية للمسلمين وله أجرها²، حيث صار الوقف يتخذ لكل الأعمال الخيرية بعد أن كان
مقتصرًا على أماكن العبادة فقط³.

ب-التبرعات: أما صيغ التبرع فمن أهمها تلك التبرعات التي يترك فيها للقطاعات الخاصة تقديم
بعض الخدمات والإنشاءات كتزيين الشوارع والحدائق العامة مثلاً، حيث تعتبر مثل هذه التبرعات مجال
دعاية لمؤسسات القطاع الخاص⁴.

7-القرض(الإستقراض) العام

يعتبر القرض العام (الإقتراض العام)-بدون فوائد-في السياسة المالية الإسلامية من الموارد المالية غير
العادية وغير الدورية لا تلجأ إليه الدولة إلا في حالات لتمويل الأزمات، أو إذا خاف ولي الأمر الفساد
وانقطاع الأموال⁵، حيث أن الأصل أن تلجأ الدولة إلى حصيلة مواردها الخاصة لمواجهة المسؤوليات العامة،
فلو عجزت هذه الموارد لسبب ما عن تمويل الإلتزامات المالية فإن الدولة الإسلامية لا تقف صفر اليدين،
فلها أن تقترض لمواجهة هذه المسؤوليات⁶.

والذي عليه علماء الشريعة الإسلامية أن الموارد المالية قد تم تحديدها وحصرها في الزكاة والخراج
والعشور والحزبة وما إليها فليس لها أن تستأدي أموالاً خارج هذا الإطار فإذا حدث وعجزت هذه الموارد
المالية عن تمويل احتياجاتها فلا يكون أمامها من سبيل إلا الإقتراض، ذلك أن حصولها على أموال خارج
مواردها السابقة يعتبر تعدياً على حقوق الناس يرفضه الشرع، وإذا جاز للدولة أن تقترض فإنما يكون ذلك
على حساب الدخل المنتظر⁷، وفي ذلك يقول الشاطبي:"والإستقراض مع الأزمات إنما يكون حيث يرجى

¹-مریدا: بكسر الميم وفتح الباء، هو المكان الذي تحبس فيه الإبل وهو أيضاً، فضاء بعد البيوت يرتفق به لسان العرب: ابن منظور، ج3، ص171.

²- البداية والنهاية: ابن الكثير، ج7، ص177.

³- السياسات المالية دورها وضوابطها في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص20.

⁴-الإيرادات العامة للدولة في صدر الإسلام وتطبيقاتها المعاصرة: مرجع سابق، ص56.

⁵- معالم المنهج الفقهي المالي والإقتصادي: محمد السانوسي، ص266-267.

⁶- معالم المنهج الفقهي المالي والإقتصادي: محمد السانوسي، ص266-267.

⁷- المكان نفسه.

لبيت المال دخل يرتجى أو ينتظر، أما إذا لم ينتظر شيء وضعفت وجوه الدخل بحيث لا يغني كبير شيء فلا بد من جريان حكم التوظيف"¹.

وقد ثبت أن النبي -صلى الله عليه وسلم- اقترض لأجل المصلحة العامة حيث استقرض لبیت المال أو للخزانة العامة²، بدليل أنه -صلى الله عليه وسلم- استسلف من رجل بكر³ فقدمت عليه إبل من الصدقة فأمر أبا رافع أن يقضي الرجل بكره فرجع إليه أبو رافع فقال لم أجد فيها إلا خيارا رباعيا⁴. فقال أعطه إياه إن خيار الناس أحسنهم قضاء"⁵.

ويمكن تلخيص أسباب إتجاه الدولة إلى القروض العامة كما يراها العلماء الآن لعدة أسباب أهمها:

1- تمويل المشروعات الضخمة التي تحتاج إلى نفقات كبيرة تعجز الموارد السنوية للدولة عن مقابلتها، وذلك مثل إقامة شبكات الطرق والجسور ومحطات توليد الطاقة الكهربائية وغيرها.

2- مواجهة نفقات تنموية أو عسكرية، حيث تكون الضرائب قد وصلت إلى حد لا تتحمل معه أية زيادة.

3- قد تلجأ الدولة إلى طريق التمويل بالقرض للوصول إلى المدخرات المكتنزة بدلا من الضرائب عليها، إذا شعرت أن هناك قدرا من الإكتناز في المجتمع، وأنه من الممكن إقناع الأفراد عن طريق التوعية بمنافع القرض ليقوموا بإقراض الدولة.

4- قد تلجأ الدولة إلى الإقتراض في حالة وجود خطر التضخم⁶ لتقلل من القوة الشرائية بيد الأفراد حتى تمنع زيادة الطلب فتقضي بذلك على خطر التضخم¹.

¹ - الإعتصام : الشاطبي، ج3، ص28.

² - السياسات المالية دورها وضوابطها في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 20.

³ - بكر: الفتي من الإبل، الصغير من الإبل، والأنثى: بكره وقلوص، ينظر، الأم: الشافعي، ج3، هامش ص50

⁴ - خيارا رباعيا: ما أتى عليه ست سنين من الإبل، ودخل في السابعة وهو الذي طلعت رباعيته، وهي السن بين الثانية والثالث، والثنية إحدى السنين اللتين في مقدمة الأسنان ينظر-الفقه المنهجي على مذهب الإمام الشافعي: مصطفى الخن وآخرون، ج3، ص 90.

⁵ - صحيح مسلم بشرح النووي: كتاب المساقاة، باب: من استسلف شيئا فقضى خيرا منه، رقم 4084، ج11، ص 37.

⁶ - التضخم: مصطلح كان يشير في الأصل إلى التضخم النقدي، ازياذ إجمالي كمية النقود، أما التضخم السعري مرادف لانخفاض القدرة الشرائية للنقود، وهو مقدار التغير في المستوى العام للأسعار الخاصة بالسلع و الخدمات خلال فترتين من الزمن. -دروس مبسطة في الاقتصاد، روبرت ميرفي ترجمة رحاب صلاح الدين مراجعة شيماء عبد الحكيم، ص 323-324. -معجم القانون، مجمع اللغة العربية، ص 20. أما الكساد: فهو عدم رواج الشيء لقلة الرغبة فيه. -معجم لغة الفقهاء: محمد قلعه جي وحامد قنبي، ص 285.

وقد فصل البعض الحالات التي تأتي على موازنة الدولة ومتى يمكن فيها الإلتجاء إلى هذا المورد حيث ذكر بأن على الدولة أن تضطلع بعدة مسؤوليات تستدعيها المصالح وتأخذ الصور الثلاث الآتية:

الصورة الأولى: أن تكون المسؤوليات أو المهام مما قد خصصت الدولة لمثلها جزء معين من حصيلة مواردها الخاصة المنتظمة يغني بها كما ينبغي، وفي هذه الصورة يفرق بين أمرين:

أ- تزامن ظهور هذه المهام مع توافر الموارد المخصصة لها في خزانة الدولة وهنا يكون أمرها واضح.

ب- تزامن ظهورها مع عدم توافر الموارد المخصصة لها في خزانة الدولة، وهنا يتحتم الإلتجاء إلى الإقتراض على الدخل المضمون أو المتوقع من الموارد.

الصورة الثانية: أن تكون من المهام الطارئة التي خصصت الدولة لمثلها جزء من دخلها إلا أنه لا يفى بها تماما.

الصورة الثالثة: أن تكون من المهام الطارئة التي لم يخصص لها قدرا من الموارد لمواجهتها.

والصورتين الثانية والثالثة يميز فيهما بين أمرين أيضا:

- فهي إما أن تكون هذه الإحتياجات مما لا يدر دخلا كالتجهيزات الحربية، وهنا تكون الدولة مضطرة للإلتجاء للأفراد للإسهام في تمويل هذه الإحتياجات كل حسب مقدرته.

- أن تكون الإحتياجات مما يدر دخلا مباشرة كالمشاريع الإستثمارية فالأفضل فيه التجاء الدولة الإسلامية للاقتراض اعتمادا على الدخل المتوقع².

في الأخير لفت انتباهي ذكر أحد المختصين لما يسمى بالإقتراض الإجباري قياسا على الزكاة فذكر أن "الإقتراض العام- بدون فوائد- يمكن اللجوء إليه أحيانا وخاصة الإقتراض الإجباري ومن صيغته التي تشير إليها السنة المطهرة الإقتراض الإجباري من الأغنياء وحملهم على الدفع المسبق لبعض الإلتزامات المالية (الزكاة)... على أن أهم صورة للإقتراض العام هي إقتراض من القطاع المالي والمصرفي (عدا المصرف المركزي)"³، ولا أوافق في ذلك حيث أن الزكاة ركن ديني لا يملك أي مسلم التملص منه متى ما توفرت فيه شروطه، أما القرض فهو على سبيل التبرع والإحسان ويكون بطيب نفس ولا يمكن القياس بينهما لإنتفاء

¹ - مالية الدولة: محمد حلمي مراد، ص 256 وما بعدها نقلا عن- معالم المنهج الفقهي المالي والإقتصادي: مرجع سابق، ص 275.

² - معالم المنهج الفقهي المالي والإقتصادي: مرجع سابق، ص 271- 272.

³ - الإيرادات العامة للدولة في صدر الإسلام وتطبيقاتها المعاصرة: مرجع سابق، ص 56.

العلة، وإلا فهو الإعتداء على ملك الغير وأخذ ما لهم بالباطل وقد تُهيننا عن ذلك في ديننا الحنيف، حيث يعد ذلك إجباراً للناس على معاملة الأصل فيها بالإباحة .

8- الضرائب في الفقه الإسلامي (التوظيف)

يقصد بالتوظيف مجموع الموارد المالية غير العادية، التي تلجأ إليها الدولة الإسلامية لتغطية النفقات العامة في حالة خلو بيت المال من تغطية النفقات¹، ولقد حظيت هذه الوسيلة باهتمام بالغ في الفكر المالي الإسلامي، وهي شديدة الإقتراب من الضرائب في الفكر المالي الوضعي؛ إلا أن هناك فوارق هامة تفصل بين المفهومين، مثلاً أن التوظيف فريضة استثنائية مؤقتة تزول بزوال سببها، وهو من الطرق المشروعة لمواجهة الطوارئ الداهية، كمطالب الحروب والمجاعات²، ويبدو أن هذا المبدأ قد عرف عدّة آراء بين مؤيد ومعارض لها :

الرأي الأول: يرى البعض أنه وإن كان من حق ولي الأمر فرض الضرائب أو ما يسمى بالتوظيف على الشعب طبقاً لما تقتضيه حاجات البلاد... فإننا نرى أنه لا يحق له ذلك إلا بعد جمع الزكاة والخمس والفيء...³؛ ذلك لأن رسول الله -صلى الله عليه وسلم- لم يلجأ لفرض الضرائب طيلة حياته الشريفة، رغم معرفته بما يعمل به الملوك من حوله إنما كان يعتمد عند الحاجة لتمويل خزينة الدولة إما بالدعوة للتبرع أو الإستقراض⁴؛ حيث أنه من بين مبادئ النظام المالي الإسلامي مبدأ رفض أخذ جزء من مال الغني جبراً بسبب كونه غنياً، سواء كان هذا الأخذ الإجباري بشكل كامل - الغصب أو المصادرة -، أم كان جزئياً باسم ضريبة⁵.

ذلك أنّ جباية الضرائب من الأفراد فيها استيلاء على جزء من مالهم وحرمان لهم من التمتع به، وهذا الحرمان إنما رُخص فيه للضرورة فحسب، وحيث لا يمكن القيام بالمصالح العامة دونه؛ كما أن الضرورات كما هو معلوم تقدر بقدرها فيجب ألا تتجاوز الضريبة القدر الضروري لها وأن يراعى في تقديرها وطرق تحصيلها ما يخفف وقعها هذا وقد ذكر علماء الإقتصاد أنه في حالة فرض الضريبة لابد أن يتوافر فيها شرائط أربعة:

1- العدل والمساواة بحيث تفرض الضرائب على جميع الأفراد بطريق واحدة تناسب مقدرتهم المالية.

¹ - معالم المنهج الفقهي المالي والإقتصادي: مرجع سابق، ص 278.

² - المرجع نفسه، ص 278- 279.

³ - مالية الدولة الإسلامية المعاصرة : مرجع سابق، ص 218.

⁴ - السياسات المالية دورها وضوابطها في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 22.

⁵ - المرجع نفسه، ص 45.

2- الإقتصاد بحيث لا يفرض إلا القدر الضروري.

3- النظام المبين الذي يعلم به كل فرد ما يجب عليه أدائها وموعده وطريقة أدائه.

4- مراعاة مصلحة الأفراد في تعيين مواعيد الأداء وطرقه وذكروا كذلك أنه لا يجوز فرض الضريبة إلا في مال نام متجدد حتى تكون الضريبة من ثمرة المال، ولا تكون من عوامل نقص أصله حتى قال بعضهم "ما يؤخذ من الثمرة الضريبة وما يؤخذ من الأصل نهب وسلب". حيث لا يجوز أن تستنفذ الضريبة كل الثمرة حتى لا يشعر الفرد بأنه إنما يعمل لغيره فيذهب نشاطه¹.

الرأي الثاني: هناك من يرى أن التوظيف مبني على قاعدة، وجوب تحمل الضرر الأدنى لدفع ضرر أعلى، بل إن القاعدة الشرعية لا تبيح التوظيف فحسب، إنما تحتم فرضها وذلك خدمة لمصلحة الأمة ودرء المفاسد والأضرار عنها². إلا أنهم وضعوا حالات محددة لإباحة التوظيف وهي:

أ- خلو بيت المال من المال.

ب- الحاجة الحقيقية للمال³. ويشهد له ماجاء من أنه "لا بد من توظيف أموال يراها الإمام قائمة بالمؤن الراتبية... وإذا وظف الإمام على الغلات والثمرات... والفوائد من الجهات يسيرا من كثير، سهل احتمالها، وقرَّ به أهبُّ الإسلام وماله، واستظهر رجاله وانتظمت قواعد الملك وأحواله... لو استفزتنا داهية ووقع والعياذ بالله حرم في ناحية لا اضطررنا في دفع البأس إلى نفض أكياس الناس"⁴.

بالإضافة إلى بعض الضوابط التي ينبغي مراعاتها عند فرض الضرائب ومنها:

1- استثمار المال للمصالح العامة.

2- إستشارة العلماء.

3- العدالة في توزيع أعباء التوظيف.

4- تقييد التوظيف بالضرورة الموجبة له⁵.

أرى أن الرأيين الأول والثاني بينهما من التقارب إلا أن الفرق الأساسي والجوهري يكمن في أن الرأي الأول لا يسمح بفرض الضرائب على الرعية إلا بعد استيفاء أموال الزكاة، وهذا الذي أرجحه شخصيا.

¹ - السياسة الشرعية: مرجع سابق، ص 108-109.

² - معالم المنهج الفقهي المالي والإقتصادي: مرجع سابق، ص 284.

³ - المرجع نفسه، ص 285 وما بعدها.

⁴ - الغياثي غياث الأمم في التياث الظلم: الجويني، ص 283.

⁵ - معالم المنهج الفقهي المالي والإقتصادي: مرجع سابق، ص 289-300.

الرأي الثالث: ذهب إلى القول " بأن فريضة الإنفاق في سبيل الله تعني الضرائب الحديثة التي تفرضها الدولة الإسلامية وهذا ما يجعل المسلم يلتزم بها باعتبارها فريضة تستند إلى إيمانه وعقيدته مما يحمله على أداء الضرائب بصدق وأمانة في غير حاجة إلى تدخل الدولة"¹؛ مستدلين بقوله تعالى: "لَيْسَ الْبِرُّ أَنْ تُولُّوا وُجُوهَكُمْ قِبَلَ الْمَشْرِقِ وَالْمَغْرِبِ وَلَكِنَّ الْبِرَّ مَنْ آمَنَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَالْمَلَائِكَةِ وَالْكِتَابِ وَالنَّبِيِّينَ وَآتَى الْمَالَ عَلَى حُبِّهِ ذَوِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَالسَّائِلِينَ وَفِي الرِّقَابِ وَأَقَامَ الصَّلَاةَ وَآتَى الزَّكَاةَ وَالْمُوفُونَ بِعَهْدِهِمْ إِذَا عَاهَدُوا وَالصَّابِرِينَ فِي الْبَأْسَاءِ وَالصَّرَاءِ وَحِينَ الْبَأْسِ أُولَئِكَ الَّذِينَ صَدَقُوا وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُتَّقُونَ ﴿١٧٧﴾" (سورة البقرة، الآية 177).

قال الإمام القرطبي: قوله تعالى: " وَأَقَامَ الصَّلَاةَ وَآتَى الزَّكَاةَ" فذكر الصلاة مع الزكاة، دليل على أن المراد بقوله تعالى: "وَآتَى الْمَالَ عَلَى حُبِّهِ" ليس الزكاة المفروضة لأن ذلك سيكون تكراراً لذا فقد اتفق العلماء على أنه إذا نزلت بالمسلمين حاجة بعد أداء الزكاة فإنه يجب صرف المال إليها².

كما استدلو بما جاء في قوله تعالى: ﴿١٩٤﴾ وَأَنْفِقُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ وَلَا تُلْقُوا بِأَيْدِيكُمْ إِلَى التَّهْلُكَةِ وَأَحْسِنُوا إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُحْسِنِينَ ﴿١٩٥﴾" (سورة البقرة، الآية 195)، نزلت الآية في الأنصار إذا كان الخطاب إلى الأنصار وهم الذين نصرنا رسول الله -صلى الله عليه وسلم-... فإن الناس في العصر الحديث أشد تعرضاً للخطر لتركهم الجهاد... فلزمهم الإنفاق...³، وهذا الرأي أراه بعيداً جداً عن الصواب حيث أن الإنفاق المقصود فعلاً هو غير الزكاة المفروضة ولا يتحتم كونها عامة لأن الإنفاق يضم كل أوجه البر والعطاء للمحتاجين الخواص، خاصة إذا علمنا أن مصرف هذه الموارد قد تكون في غير محلها بل في أمور تنافي حتى أمور الدين كأخذ هذه الأموال وإنفاقها على السهرات الفنية وما يماثلها.

وكخلاصة يمكن أن نعتمدها هنا بالإضافة للقيود والضوابط السالفة الذكر نقول أنه، لما كان محور النظام الضريبي في الإسلام يقوم على أساس عمارة الأرض من خلال إعطاء حوافز استثمارية، وهو بدوره يعمل على تخفيف العبء عن الفقراء والحد من الاكتناز وأوجه الإسراف والتبذير فإنه يتقرر مايلي:

1-مناشدة الدول الإسلامية لترشيد النظم الضريبية فيها مستوحية ذلك من مبادئ وقواعد النظام

المالي الإسلامي.

¹-النظم الإسلامية: محمد عبد الله العربي، ج 2، ص 158- نقلاً عن: الإنفاق العام ومدى دور الدول في الرقابة عليه

دراسة مقارنة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: خالد عبد العظيم أبو غابه وحسني محمد جاد الرب، ص 158.

² - الجامع لأحكام القرآن: مرجع سابق، ج 2، ص 242.

³-الإنفاق العام ومدى دور الدولة في الرقابة عليه: مرجع سابق، ص 157.

2- يحق للدولة أن تفرض إلى جانب الزكاة، الضرائب التي تراها ضرورية حسب الظروف الإجتماعية، والإقتصادية للمجتمع وذلك لإختلاف مصارف كل منهما.

3- توجيه النظام الضريبي ليوفر المناخ الملائم للتنمية الإقتصادية والإجتماعية حسب المفهوم الإسلامي، بما يمنع الإسراف بكل صوره ويحارب انتشار النماذج الإستهلاكية المستوردة ويحقق العدالة والتكافل الإجتماعيين¹.

4- مع الإلتزام بعدم أخذ الضرائب على الفواشح المحرمة لأنها إعانة على الفواشح وضمنان لبقائها وبالتالي فهي حرام².

بالإضافة لما تم ذكره سابقا من الشروط والضوابط ومنها خاصة ألا يكون بيت المال أو خزينة الدولة مال وأن تكون هناك ضرورة ملحة لذلك، وأن يتم الإقتطاع للمصالح العامة فعلا ويتم تقديرها بقدرها مع استشارة العلماء المختصين في ذلك.

ملاحظة: الفرق بين الزكاة والضريبة

بادئ بدء نقول لا تداخل بين الزكاة والضرائب، فلكل منهما أساسه التشريعي ودوره ومصرفه، فلا تغني الزكاة عن الضرائب ولا الضرائب عن الزكاة³، ذلك أن الزكاة تفترق مع الضريبة في بداية الطريق في أن الزكاة فريضة إلهية لا تسقط على من وجبت عليه، أما الضرائب فإن مصدر إجباها هو القانون وتسقط بالتقدم، بالإضافة إلى عدة أوجه أخلاقية أخرى يمكن الوقوف عليها في أبحاث خصت لذلك⁴.

وبناء عليه فلا مجال للاعتقاد الذي يعتقده بعض المسلمين بأن ما يؤديه من ضرائب على دخل الثروة العقارية والمنقولة، إنما تحل محل الزكاة التي فرضها الإسلام، حيث أن هذا الإعتقاد خاطئ- فالزكاة مصرفها: الفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب، والغارمين وسبيل الله، وابن السبيل أنها حق الفقراء الذي أوجبه الله على الأغنياء أما الضرائب التي تؤدي في المجتمعات الحديثة فإنها تؤدي

¹ - ندوة موارد الدولة المالية للمجتمع الإسلامي من وجهة النظر الإسلامية: تحرير منذر قحف، راجعه من الناحية الشرعية

حسن عبد الله الأمين، البنك الإسلامي للتنمية، ص 428.

² - مجموع الفتاوى: ابن تيمية، مج 28، ص 302 وما بعدها.

³ - المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 408 لأكثر تفصيل.

⁴ - فقه الموارد العامة لبيت المال: مرجع سابق، ص 258 وما بعدها.

لصيانة الأمن والدفاع وإقامة مرافق التعليم والصحة وإنشاء الطرق وغير ذلك مما تراه الدولة وتفرض له ضرائب تزيد حسب حاجتها ووفق ما تمليه عليها الأوضاع والظروف السائدة¹.

الفرع الثاني: الإيرادات العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

إن الإيرادات العامة هي عبارة عن الأموال التي تحتاجها الدولة في سبيل إنفاقها لتحقيق التنمية الإجتماعية والإقتصادية وهي بذلك تعتمد إلى عدة وسائل أو موارد ليس مجال البحث والتوسع فيها إنما يكفي التعرض إلى ماهيتها والتعرف على أنواعها وتقسيماتها، والحقيقة أن الدول في معظمها تعتمد على الضرائب بأنواعها كأساس لتغذية حصيلتها الإيرادية، بالإضافة إلى الرسوم، وعوائد الدومين العام والخاص وكذا القروض العامة، والإصدار النقدي الجديد².

ولأجل تحصيل الإيرادات نجد أن القانون الخاص بالموازنة العامة يسمح لمختلف الجهات الإدارية المختصة بالتحصيل، كتولي وزارة العدل بجزارة الرسوم القضائية، وتولي إدارة الجمارك تحصيل الرسوم الجمركية³.

أولاً- تصنيفات الإيرادات المالية وأنواعها في التشريع الوضعي

1- تصنيفات الإيرادات العامة في التشريع المالي الوضعي

يمكن أن تصنف وفق عدة معايير:

أ- من حيث مصدرها.

1-1 إيرادات أصلية- دخل أملاك الدولة-

1-2 إيرادات تحصل من الأفراد عن طريق اقتطاع جزء من أموالهم -الضرائب-.

ب- من حيث مدى إلزاميتها.

1-2- إيرادات إجبارية: الضرائب.

2-2- إيرادات إختيارية: الرسوم والقروض الاختيارية.

ج- من حيث إنتظام دورتها.

1-3- إيرادات عادية - دورية- داخل الدومين (أملاك الدولة) الضرائب.

¹ -المالية العامة والسياسة المالية: مرجع سابق، ص 420؛ السياسة المالية في الإسلام وصلتها بالمعاملات المعاصرة: مرجع سابق، ص 197.

² -المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 67. - المالية العامة: محمد بعلي ويسري أبو العلا، ص 51.

³ -المرجع نفسه، ص 104.

3-2- إيرادات إستثنائية غير دورية- كالقروض العامة، الإصدار النقدي فتكون في الظروف الإستثنائية الطارئة فقط¹.

2- أنواع الإيرادات العامة في التشريع الوضعي

وتتمثل في ما يلي:

أ- الضرائب

تعتبر السياسة الضريبية أداة من أدوات السياسة الإقتصادية التي تسهم في تحقيق الأهداف الإجتماعية، حيث أنّ السياسة الضريبية تنطوي على الإيرادات الضريبية الفعلية والمحتملة والبرامج المتكاملة المرتبطة بها².

فالضرائب هي الإيرادات المتأتية من التكاليف المفروضة على دخل الأفراد والشركات بمختلف أنشطتها، وكذلك التكاليف المفروضة على المواد والخدمات، والتكاليف المترتبة عن ممارسة بعض الأعمال والمهن. ويدخل في هذا الإطار ما يسمى ب: الضريبة على دخل الأفراد والضريبة على دخل الشركات والضريبة على القيمة المضافة والرسوم على الإستهلاك وحقوق التسجيل ورسم الطابع والرسوم الجمركية، كما أن الرسوم (الرسم) عبارة عن مبلغ نقدي يؤديه الأفراد جبرا للدولة لقاء نفع خاص يحصلون عليه من جانب الدولة أو أحد هيئاتها العامة³.

ويمكن تعريف الضريبة بأنها عبارة عن "مبلغ من المال تفرضه الدولة وتجيئه من ثروات الأشخاص بصورة جبرية ونهائية من دون مقابل خاص، وذلك بغرض تحقيق النفع العام"⁴؛ أو هي "مبلغ من المال تفرضه الدولة وتجيئه من المكلفين بصورة جبرية ونهائية، ودون مقابل وذلك من أجل القيام بتغطية النفقات العمومية"⁵.

وهي أيضا عبارة عن: إقتطاع مال من الأفراد جبرا دون مقابل لأجل تحقيق نفع عام⁶، أو هي مبلغ نقدي يدفع من الشخص إلى الدولة أو أحد مرافقها العامة¹ على سبيل الجبر. مقابل انتفاعه من جهة هذه الهيئة أو المرفق العام².

¹ - المالية العامة: محمد بعلي ويسري أبو العلا، ص 51.

² -النظم الضريبية: يونس البطريق وسعيد عثمان، ص 14.

³ - المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 142.

⁴ - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 49.

⁵ - المالية العامة : علي زغود، ص 47.

⁶ - المالية العامة : محمد بعلي ويسري أبو العلا، ص 57.

بل هناك من يذهب لتعريف الضريبة بمفاهيم ضيقة ويعزوها لمجموعة من القواعد القانونية والفنية التي تمكن من الإستقطاع الضريبي... وهو ما يعرف بالتنظيم الفني للضريبة، أما تعريف الضريبة بالمفهوم الواسع فهي " مجموع العناصر الإيديولوجية³ والإقتصادية والفنية التي يؤدي تراكمها معا وتفاعلها مع بعضها البعض إلى كيان ضريبي معين وفي هذه الحالة يصبح النظام الضريبي الترجمة العملية للسياسة الضريبية"⁴.

وتعتبر الإيرادات الضريبية الوسيلة الأكثر ملاءمة لتمويل الإنفاق العام. وتتميز بكونها إيرادات سيادية، بحيث يتم فرضها على جميع المقيمين في البلد بصفة نهائية ومن دون مقابل مباشر. ويتم توزيع العبء الضريبي مبدئياً حسب مساهمة كل ملزم.

كما أن زيادة الضغط الضريبي قد تؤثر سلباً في اقتصاد البلد. ويقتضي هذا الصنف من الإيرادات من البرلمان ضرورة مراعاة متطلبات التوزيع العادل والمتكافئ للعبء الضريبي بين مختلف الملزمين، والسهر على عدم تجاوز حجم الضرائب الحد المعقول ومحاربة الغش والتهرب في هذا المجال⁵.

وتعتبر الضريبة أهم الإيرادات التي تعتمد عليها الدولة لتمويل نفقاتها العامة، ومن جهة أخرى تعد الضريبة عبئاً يثقل كاهل الأفراد الذين تقتطع منهم، لذا كان لزاماً إقامة التوازن بين مصلحة الدولة ومصلحة الفرد وقد ارتأى علماء المالية العامة وضع بعض القواعد لتحقيق هذا التوازن: قاعدة العدالة(المساواة)- قاعدة اليقين- قاعدة الملائمة في الدفع-قاعدة الإقتصاد. وتفيد قاعدة اليقين بأن تتضح معالم الضريبة من جوانب قيمتها والوعاء وميعاد الدفع، والجهة الإدارية المختصة بالتحصيل، أما

- المالية العامة والسياسة المالية : مرجع سابق، ص 95-96.

-المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 68-69.

¹ - المرفق العام: كل نشاط يقوم به أحد أشخاص القانون العام لمصلحة الجمهور ويدر وفق أساليب القانون العام.-معجم القانون، مجمع اللغة العربية، ص 477.

² - المالية العامة والتشريع الضريبي: مرجع سابق، ص 64.

³ - الإيديولوجية:هي مجموعة المبادئ السياسية والإقتصادية والإجتماعية والقيم الأخلاقية التي ينتهجها حزب أو حكومة حتى يستعان لتحقيقها، أو هي الاتجاه الفكري الذي يتبناه الفرد أو المجتمع. الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية (عربي-إنجليزي): إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، ص 67.

⁴ - فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق: ناصر مراد، ص 17-18.

⁵ - دليل البرلماني العربي للرقابة على الإيرادات: برلمانيون عرب ضد الفساد، www.nazaha.gov.sa، ص 8.

الملائمة في الدفع فهي تقضي بتناسب الضريبة وتلاؤمها مع القدرة المالية للمكلف والمقصود بقاعدة الإقتصاد أنه يجب أن تكون ضئيلة ومتدنية لأقصى حد ممكن¹.

ب-الإيرادات غير الضريبية

"وتتضمن المواد والخدمات التي تقدمها الدولة ومؤسساتها بالمقابل بواسطة البيع أو الإيجار، وعائدات الإستثمار المالي والهبات والمنح، إضافة إلى عائدات الإحتكار والإستثمار ومنح الإمتيازات، وبخاصة العائدات المتأتية من الثروات الطبيعية والصناعات الإستخراجية من غاز وبنفط وغيرهما.

وهوما تنص عليه المادة 18 من دستور 2016²: الملكية العامة هي ملك المجموعة الوطنية. وتشمل باطن الأرض، والمناجم، والمقالع، والموارد الطبيعية للطاقة، والثروات المعدنية الطبيعية والحية، في مختلف مناطق الأملاك الوطنية البحرية، والمياه، والغابات.

كما تشمل النقل بالسكك الحديدية، والنقل البحري والجوي، والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، أملاكاً أخرى محددة في القانون، غير أن هذه الثروات الطبيعية معرضة للنضوب كما أنها تدر إيرادات تخضع لتقلبات كبرى بحسب معطيات السوق وقوانين العرض والطلب، ويختلف أسلوب استثمار هذه الثروات من بلد إلى آخر، لكن مع ذلك يتوجب على البرلمان ضرورة حماية هذه الثروات وضمان استثمارها بطريقة عقلانية³، وانفاق الإيرادات المتأتية منها في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلد⁴، خاصة وإن هذه "الموارد المالية المتاحة تتصف بالندرة والشح مهما بلغت هذه الموارد خصوصاً إذا ما أخذنا في الحسبان ضخامة متطلبات التنمية وتحقيق الرخاء للمجتمع واستمراريتها، لذلك فيجب التعقل في

¹ - المالية العامة والسياسة المالية: مرجع سابق، ص 63-64. -المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 73-77.

² - قانون رقم 16-01، مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437، الموافق 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري.

³ - المادة 19 دستور 2016 (جديدة): تضمن الدولة الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة.

تحمي الدولة الأراضي الفلاحية.

كما تحمي الدولة الأملاك المائية العمومية.

يحدد القانون كيفية تطبيق هذه المادة.

⁴ - دليل البرلماني العربي للرقابة على الإيرادات: مرجع سابق، ص 8.

استخدام هذه الموارد واستغلالها الإستغلال الأمثل لتحقيق أفضل النتائج وذلك بتحديد الغرض من الإنفاق وطرق الاستخدام والآثار أو النتائج المرجوة مما يسهل عملية التنفيذ"¹.

بالإضافة إلى الإيرادات السابقة، تعتمد الدول إلى موردين إستثنائيين هما: القرض العام والإصدار النقدي الجديد

ج- إيرادات القروض العامة

ويقصد بإيرادات القروض "الإيرادات المتأتية من الإقتراض، وتوزع بحسب مصدرها إلى قروض داخلية وخارجية، وبحسب مدتها إلى قروض قصيرة المدى أو متوسطة المدى أو طويلة المدى، وتعتبر القروض موارد مؤقتة بحيث تلتزم الدولة بتسديدها مع ما يترتب عن ذلك من فوائد وعمولات، وهو ما يفرض توظيفها بالشكل الأمثل في مشروعات ذات فائدة وجدوى، تجنباً للآثار الوخيمة التي قد تترتب عن سوء إدارة القروض والسقوط فيما يصطلح عليه بفتح المديونية"².

تنص المادة 140 فقرة 14 من دستور 2016، أن إصدار القروض العامة يتطلب صدور قانون من البرلمان (المجلس الشعبي الوطني).

فالقرض العام أداة لتمويل الإنفاق العام وهو "دين يكتتب في سنداته أفراد الجمهور أو المؤسسات المالية أو المصارف في حدود الدولة المقترضة، أو الأفراد والمؤسسات المالية والمصارف في الخارج أو الحكومات الأجنبية أو المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي، مع التعهد بسداد المبالغ المقترضة ودفع فوائد القرض وفقاً لشروطه"³.

يعرف كذلك بأنه، "عقد دين مالي تستدينه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة من الجمهور أو المصارف المحلية أو الدولية، مع الإلتزام برد قيمته، ودفع فوائد عنه طيلة فترة القرض في التاريخ المحدد، ووفقاً لشروط العقد"⁴، وأهو: "استدانة أحد أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية، البلدية...) أموالاً من الغير مع التعهد بردها إليه بفوائدها"².

¹ - الرقابة المالية في النظام المحاسبي الحكومي وسبل تحسينها: عبد الله المنيف، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية بالرياض، (8-10) ربيع الثاني 1405م، ص 146.

² - دليل البرلماني العربي للرقابة على الإيرادات: مرجع سابق، ص 8.

³ - المالية العامة والسياسة المالية: مرجع سابق، ص 307.

⁴ - العقد: بالفتح فيكون مصدر عقد جمع عقود، الإتفاق بين الطرفين (أو أكثر) يلتزم فيه كل منهم تنفيذ ما تم الإتفاق عليه ولا بد فيه من الإيجاب والقبول. - معجم الفقهاء: محمد قلعجي وحامد قنيبي، ص 238.

د-الإصدار النقدي الجديد

عندما تكون الدولة في موقف العاجز عن مواجهة نفقاتها بما تحوزه من إيرادات عادية، ضرائب، رسوم أو مصادر الإيرادات الإئتمانية، القروض، تقوم الدولة بإصدار كمية جديدة من النقود تطرحها للتداول وهو ما يسمى التمويل عن طريق التضخم وهو من اسمه يؤدي إلى حدوث ما يسمى بالتضخم المالي. حيث يؤدي إلى زيادة وسائل الدفع مع زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية، وعدم إستجابة من العرض لهذه الطلبات فيحدث ما يعرف بالتضخم الذي يؤدي لارتفاع الأثمان وإنخفاض قيمة النقود³.

ثانيا-الإيرادات العامة في القانون الجزائري

"يقوم النظام الجبائي الجزائري بتفضيل الضرائب غير المباشرة بأنواعها والمفروضة على الإستهلاك عوض الضرائب المباشرة المؤسسة على الدخل، وتعتمد موازنة الدولة بالدرجة الأولى على الضرائب على رقم الأعمال، ثم الرسوم الجمركية وتأتي في المؤخرة حقوق التسجيل والطابع، والضرائب النوعية على الإستهلاك ويمكن إرجاع نزوح الدولة إلى الجباية غير المباشرة إلى عوامل متعددة...منها...تمتع هذا النوع بسهولة كبيرة في الدفع...وتمتع الجباية غير المباشرة بمرونة قانونية واقتصادية واسعة، تكمن مرونتها القانونية في قدرة الدولة على رفع حاصلها بمجرد رفع سعرها..."⁴. ومما يعاب على هذا النوع من الجبايات أن إدماج قيمة الضريبة في أسعار السلع يجعل المواطن في غفلة من أمره على الرغم من أنه قد أثقل بتحمل العبء الضريبي مما يجعله أيضا بسبب ذلك مستعبدا مسؤوليته في متابعة ومراقبة النشاط الحكومي لأن دافع الضريبة -المنتج للسلع أو البائع لها- لا يتحمل الضريبة في أمواله إنما يعكس مبلغها على سعر البضاعة وبالتالي تخرج من جيب المواطن وهو يجهل ذلك تماما ولو قدر أنه يعلم بذلك لما أمكنه معرفة قدر مبلغها⁵.

وقدحدد المشرع الجزائري قائمة موارد الموازنة العامة من خلال، **المادة 11 من قانون 7**

يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، وقد عمد إلى ترتيبها من خلال الموازنة الملحقه بقانون المالية في الجدول

"أ"، والتي جاءت فيها على التوالي⁶:

"تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة ما يلي:

¹ -المالية العامة والتشريع الضريبي: مرجع سابق، ص 71.

² -المالية العامة: محمد بعلي ويسري أبو العلا، ص 77.

³ - الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 271 وما بعدها.

⁴ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري : مرجع سابق، ص 38-39.

⁵ - المرجع نفسه، ص 39.

⁶ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري : مرجع سابق، هامش ص 30-31.

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات.
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة.
- التكاليف¹ المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والإتاوات .
- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات .
- التسديد بالرأسمال للقروض والفوائد المترتبة عنها.
- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها.
- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.
- الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع"، وقد ذهب المشرع الجزائري إلى تصنيف الموارد العامة، إلى موارد جبائية عادية، وموارد غير جبائية (العادية) وموارد الجبائية البترولية.

1- موارد الجبائية العادية

"تحتوي موارد الجبائية العادية على مجموع الإيرادات التي يكون مصدرها الضرائب (Impôts) والرسوم (Taxes)². تعتبر الضريبة تأدية نقدية وإجبارية تدفع دون مقابل أما الرسم لا يدفع إلا إختياريا ومقابل خدمة يستفيد منها دافع الرسم. رغم الفارق الواضح بين الضريبة والرسم، إلا أن التشريع الجبائي الجزائري لم يعتد في كثير من الأحيان بهذا التمييز النظري، بحيث نجده يستخدم في كثير من الحالات مصطلح "رسم" كمرادف للضريبة ومثاله: الرسم على القيمة المضافة والرسم الجمركي والرسم على نشاطه المهني والرسم على النشاط المهني والرسم العقاري...تشكل هذه الرسوم في واقعها ضرائب حقيقية تدفع للدولة جبرا ودون مقابل. وتشتمل الموارد ذات الطابع الجبائي على حاصل كل من الضرائب المباشرة على الدخل والضرائب على الأعمال، والضرائب غير المباشرة والتسجيل والطابع وأخيرا الجمارك"³؛ غير أن

¹ - التكاليف: هي اجمالي التكاليف التي تحملها المنشأة لمزاولة نشاطها فترة زمنية معينة وتشمل الأجور والرواتب وتكلفة المواد الأولية ومستلزمات السلعة ومخصصات اهلاك رأس المال والضرائب والرسوم .-مصطلحات اقتصادية ومالية واستثمارية، هيئة أسواق المال الكويتية، يناير 2017، ص 86.

² - يتشكل النظام الجبائي من خمس قوانين: قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة. قانون الضرائب غير مباشرة، وقانون الرسوم على رقم الأعمال، وقانون التسجيل وأخيرا قانون الطابع. أنظر: المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، هامش ص 31.

³ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، هامش ص 31.

الموردين الأخيرين تعتمد عليهما كإيرادات إستثنائية وسآتي إلى مفهوم كل واحد من الإيرادات السابقة كما صنفها المشرع الجزائري¹.

فموارد الجباية العادية، تتضمن: الضرائب المباشرة، الضرائب غير المباشرة، والتسجيل والطابع والجمارك.

أ-الضرائب المباشرة

الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وتضم:

- الضريبة على الدخل الإجمالي، وهو يضم عدة فروع أخرى هي:

- الأرباح الصناعية والتجارية.

- أرباح المهن غير التجارية.

- الإيرادات الفلاحية.

- المداخيل العقارية.

- ربوع رؤوس الأموال المنقولة.

- المرتبات والأجور .

فوائض القيمة الناتجة عن التنازل بمقابل عن العقارات المبنية أوغير المبنية².

-الضريبة الجزافية الوحيدة: استحدثت بقانون المالية من خلال المادة282مكرر³، وحصيلتها

50% من إيرادات الموازنة الدولة.تطبق على الأشخاص الطبيعيين تجار وصناع...لما لا تفوق

أعمالهم3.000.000دج⁴.

-الضريبة على أرباح الشركات .

- الرسوم على رقم الأعمال:وتحتوي؛ الرسم على القيمة المضافة أساسا، والرسم الداخلي على

الإستهلاك والرسم على المنتجات البترولية.

ب-الضرائب غير المباشرة؛وتشمل :

1-حقوق مرور الكحول والمشروبات الكحولية.

¹-المرجع نفسه، ص 31 وما بعدها.

²- المادة 11 من قانون 84-17 المتعلق بقانون المالية.

³-قانون المالية2007، الأربعاء 7 ذو الحجة عام 1427 هـ الموافق 27 ديسمبر سنة 2006،الجريدة الرسمية عدد85،سنة43

⁴-قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة:وزارة المالية 2017.

2-السكر والغلوكوز المستعملان في صناعة الخمر وما يماثلها، ويعتبر هذا النوع من الضرائب أقل مردودية حيث لم تتجاوز حصيلتها عام 2008 مبلغ 1مليار دج.

ج- حقوق التسجيل والطابع

1- حقوق التسجيل : كحقوق تسجيل عقود الزواج، تسجيل الدعاوى القضائية... إلخ.

2- حقوق الطابع : الطابع الجبائية، جوازات السفر ورخص السياقة وبطاقات التعريف.

د- الحقوق الجمركية¹.

2- الموارد العادية غير الجبائية

يحتوي هذا النوع من الموارد على موارد خاصة بأمالك الدولة وموارد أخرى:

أ- عائدات الأملاك

تشتمل على أملاك الدولة العامة سواء كانت صناعية أو طبيعية، وهي غير قابلة للتصرف ولا للتقادم ولا للحجز².

كما تشمل، أملاك الدولة الخاصة التي تضم البنايات والعقارات السكنية والمهنية والتجارية وغيرها وكذا الأموال التي تعود للدولة عن طريق الهبات والوصايا والتركات التي لا وارث لها. والأملاك التي لا مالك لها وغيرها³، وتمثل موارد أملاك الدولة أيضا في عائدات الإستغلال لها وفق ما تنص عليه القوانين وكذا عن طريق التصفيات أو عوائد التصفية وهذه تكون خاصة بتصفية أو بيع أو نقل جزء من ممتلكاتها الخاصة وليس للأملاك العامة⁴، بالإضافة إلى حاصل الإيرادات المتفرقة والتي تشمل الموارد التي لا يكون مصدرها الجبائية أو أملاك الدولة مثل:

أ- الغرامات التي توقعها الهيئات القضائية أو الإدارية على إختلافها .

ب- مراقبة الأسعار - أو النظافة - كجزاء لمخالفة القوانين.

ت- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة.

ث- تسديد القروض وما يترتب عليها من فوائد. بالإضافة لمساهمات الهدايا والهبات التي تتخذ أشكال المساهمات النقدية، وكذا بعض الموارد المحصلة دون سند تحصيل⁵.

¹ - ينظر لتفصيلات أكثر: - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 34-38.

² - المرجع نفسه، ص 40-41.

³ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 41، 40.

⁴ - المرجع نفسه، ص 45-47.

⁵ - المرجع نفسه، ص 49.

وقد نظمتها النصوص القانونية وفق الآتي:

- 1- القانون المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات والهيئات والأجهزة العمومية¹
- 2- القانون المتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية².
- 3- القانون المتضمن توجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية³.
- 4- القانون المتضمن قانون الأملاك الوطنية⁴.
- 5- القانون المتضمن خوصصة المؤسسات العمومية⁵.
- 6- القانون المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية وتسييرها وخوصصتها⁶.
- 7- القانون المتعلق بتحديد شروط وكيفيات التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للدولة ولدواوين الترقية والتسيير العقاري المستخدمة بعد 2004⁷.
- 8- القانون المتعلق بمساهمة المؤسسات الاشتراكية في أعباء الدولة⁸.
- 9- القانون المحدد لكيفيات وشروط تسليم رخص استخراج مواد ومنتجات من الأملاك العمومية البحرية والمائية والبرية⁹.
- 10- القانون المحدد مبلغ الإتاوة¹⁰ المدفوعة بعنوان استخراج الموارد والمنتجات من الأملاك العمومية البحرية والمائية والبرية¹.

¹ - القانون رقم 81-01 المعدل المؤرخ في 7 فبراير 1981، الجريدة الرسمية، العدد: 06، 1981، ص 121.

² - القانون رقم 87-19 المؤرخ في 19 غشت 1987، الجريدة الرسمية العدد: 50، 1987، ص 1918.

³ - القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988، الجريدة الرسمية العدد: 02، 1988، ص 30.

⁴ - القانون رقم 90-03 المؤرخ في أول ديسمبر 1990، الجريدة الرسمية العدد: 52، 1990.

⁵ - الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 26 غشت 1995، (المعدل والمتمم) الجريدة الرسمية العدد: 48، 1995،

⁶ - الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 غشت 2001، الجريدة الرسمية العدد: 47، 2001.

⁷ - الأمر رقم 03-296 المؤرخ في 7 غشت 2003، الجريدة الرسمية العدد: 48، 2003.

⁸ - المرسوم رقم 86-144 المؤرخ في أول يوليو 1986، الجريدة الرسمية العدد: 27، 1986.

⁹ - المرسوم رقم 91-454 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991، الجريدة الرسمية، العدد: 60، 1991.

¹⁰ - الإتاوة: مبلغ من المال يفرض جبرا على مالك العقار بنسبة المنفعة التي عادت إليه من الأعمال العامة التي قامت بها الدولة

يقابله لدى فقهاء الشريعة الكلف السلطانية، المغارم... معجم المصطلحات والألفاظ الفقهية، محمود عبد الرحمان عبد

المنعم، ج، 1، ص 49.

3- موارد الجباية البترولية

يتسم هذا النوع من الموارد بالأهمية البالغة نظرا لضخامتها من جهة وأنها تشكل مصدر رئيسي لتمويل الموازنة العامة من جهة أخرى وهذا الذي جعل المشرع يخصص لها حيزا خاصا بها ولم يدمجها مع سائر الموارد الطبيعية². "غير أنه تجدر الملاحظة من أن التقديرات المتعلقة بالجباية البترولية كما هي محددة في قانون المالية لا تعبر عن حقيقة الأمور بحيث لم تعد الحكومة تمول الموازنة العامة بالمبلغ كاملا للجباية البترولية وإنما تكتفي بالمبلغ المحدد على أساس سعر مرجعي بـ **19 دولار أمريكي** فقط للبرميل الواحد، علما بأن السعر الحقيقي يفوق في بعض الحالات **70 دولار**، أما الفارق الإيجابي بين السعرين يحول إلى صندوق ضبط الموازنة الذي يهدف إلى تحقيق غرضين: تعويض نقص قيمة الناتج على مستوى إيرادات جباية بترولية تقل عن تقديرات قانون المالية من جهة، والحد من المديونية من جهة أخرى، غير أن هذه الطريقة في تسيير الجباية البترولية هي محل إنتقاد لأنها تؤدي إلى حجب كمية كبيرة من الموارد عن الرقابة البرلمانية على الخصوص"³، ويتم تحديد الموارد الجبائية الخاصة بالموارد البترولية حسب نص المواد الآتية:

- 1- الأعمال المتعلقة بالتنقيب والبحث عن المحروقات واستغلالها ونقلها بالأنايب⁴.
- 2- تحديد كفاءات حساب الضريبة التكميلية على الإنتاج⁵.
- 3- تحديد إجراءات إبرام عقود البحث والاستغلال وعقود استغلال المحروقات بناء على مناقصة للمنافسة⁶.
- 4- تحديد شروط تسليم السندات المنجمية لنشاطات البحث واستغلال المحروقات⁷.
- 5- تحديد كفاءات وإجراءات ضبط السعر المرجعي للغاز الطبيعي الموجه للتصدير⁸.

¹ -القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 20 يوليو 1988 القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 فبراير 1992 الجريدة الرسمية العدد: 01، 1992 .

² - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 50-52.

³ - المكان نفسه.

⁴ - القانون رقم 86-14 المؤرخ في 19 غشت 1986 الجريدة الرسمية العدد: 35، 1986 ص 1482، معدل بموجب القانون رقم 91-21 المؤرخ في 4 ديسمبر 1991، الجريدة الرسمية العدد: 63، 1991. القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية العدد: 50، 2005، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 06-10 المؤرخ في 29 يوليو 2006، الجريدة الرسمية العدد: 48، 2006.

⁵ -المرسوم التنفيذي رقم 07-131 المؤرخ في 7 مايو 2007 الجريدة الرسمية العدد: 30، 2007، ص 30.

⁶ - المرسوم التنفيذي رقم 07-184 المؤرخ في 9 يونيو 2007 الجريدة الرسمية، العدد: 40، 2007.

⁷ - المرسوم رقم 07-185، مؤرخ في 9 يونيو 2007 الجريدة الرسمية، العدد: 40، 2007.

⁸ - المرسوم التنفيذي رقم 07-191 المؤرخ في 17 يونيو 2007، الجريدة الرسمية، العدد: 41، 2007.

-الضمان الاجتماعي-

-توزيع نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي¹.

-الرسوم البيئية

1- طرق تطبيق الرسم على الأنشطة الملوثة أو الخطيرة على البيئة².

2- يتضمن تصنيف النشاطات الخاضعة للرسم على النشاطات الملوثة³.

3- تأسيس الرسم على الأنشطة الملوثة⁴.

إلا أن النظام الضريبي الجزائري اتهم كثيرا وتم نعته بأنه يتسم بالإبتعاد عن العدالة الضريبية وذلك لعدة أسباب منها: - طريقة الإقتطاع من مصدر بعض المداخيل دون الأخرى التي يمكن لها التهرب الضريبي.

- اختلاف مواعيد التحصيل للمكلفين قد يشكل إجحافا في حق البعض من المكلفين. فنجده ينصب على الأجور نهاية كل شهر أما في الأرباح الصناعية والتجارية فتكون نهاية كل سنة⁵.

بالإضافة إلى عيب عدم العدالة ينعت هذا النظام بضعف الإدارة الخاصة بالضرائب وانتشار الغش والتهرب الضريبي كخلاصة لهذا النظام باستغلال المكلفين لأي ثغرة في التشريع الضريبي⁶.

رغم أن الدولة بادرت ببعض الإجراءات التي تخفف من حدة النتائج السلبية لهذا النظام من بينها:

- تحسين إدارة الضرائب عن طريق رفع مستوى التكوين وتوسيعه.

- توسيع الرقابة وتكثيفها بتشجيع موظفي الضرائب ومنحهم علاوات في أجورهم مرتبطة بحجم رقم الأعمال المكتشف من طرفهم من خلال عمليات التفتيش مع توفير سلطات عالية لهم⁷.

الفرع الثالث:المقارنة بين الإيرادات العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

إن أولى الملاحظات التي أرصدها أن الفارق الواسع بين الإيرادات التي وجدناها في النظام المالي

الإسلامي بالمقابلة بماهي في النظام المالي الوضعي، فنجد الحيز الكبير للضرائب على تنوعها وأشكالها بما

جعل المشرع الوضعي يخصص تقنيات خاصة بالضرائب وحدها بمختلف أهدافها وأحجامها حيث تعد

الإيرادات في التشريعات الوضعية المعتمد الأساس لا يمكن الاستعناء عنها بأي سبيل، حتى لو كانت من

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 99-121 المؤرخ في 17 يونيو 1999، الجريدة الرسمية العدد: 41، 1999.

² - المرسوم التنفيذي رقم 93-68 المؤرخ في أول مارس 1993، الجريدة الرسمية العدد: 14، 1993،

³ - المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المؤرخ في 3 نوفمبر 1998، الجريدة الرسمية العدد: 82، 1998.

⁴ - المنشور الوزاري المشترك رقم 1648 المؤرخ في 18 سبتمبر 1993

⁵ -الإصلاح الضريبي في الجزائر. 1992-2003: ناصر مراد، ص 36-37.

⁶ -الإصلاح الضريبي في الجزائر. 1992-2003: المرجع السابق، ص 38.

⁷ -المرجع نفسه، ص 39.

عوائد المحرمات كالخمر¹ كما رأينا وما شاكلها مما لاخير فيه بل قد يعود إليه نقص بركة على باقي المال العام .

بالإضافة إلى الإيرادات الأخرى كالقروض العامة والإصدار النقدي الجديد(التمويل بالتضخم)، وهذه أهم الفوارق بين التشريعين فنجد أن التشريع المالي الإسلامي يصنف الايرادات من حيث قوة تشريعها إلى ايرادات لازمة كالزكاة وهناك ايرادات طوعية تكون عند الحاجة وتكون بناء على رغبة المساهمين في الأجر عنه **الله تعالى** حيث يرجع ذلك لطبيعة العلاقة الروحية التي تربط المشرع في الفقه المالي الإسلامي ورعيته، بينما في النظام المالي الوضعي فإن الأمر مختلف تماما لأن المشرع يمثل دور الآخذ جبرا؛ ودونما مقابل وهذه طبيعة الضرائب مما يجعل الدولة في وضعيات قد تتهز ماليتها نظرا لما يتصدى به هؤلاء المعنويون بالضريبة بشتى طرق التهرب لأنهم يحسون بأن هناك استغلال لهم وأخذ ما لهم دون حق.

أما في التشريع المالي الإسلامي فإن ما يسمى بالتوظيف (الضرائب)، تكون لها دوافع حقيقية ولا تقرر إلا بعد التحقق من عدم وجود أموال كافية لتغطية الحاجة وأن تستصدر فتوى من العلماء بشرعية فرضها كما أنها تفرض وفقا لإمكانية الأفراد وأهم ذلك أنها مؤقتة تزول بزوال ضرورتها، وليس كالضرائب في الفكر الوضعي أنها دائمة .

والأمر ذاته ما يتعلق بالقروض وإن كان هناك اتفاق مبدئي في إمكانية اللجوء إليه نجد أن التشريع المالي الإسلامي يجعله في حال الحاجة إليه ويعاد لصاحبه دونما أي زيادة لأنها ربا محرم بينما التشريع الوضعي يركز على دفع الفوائد نظير القروض العامة التي يتسلمها من الرعية وهذا بدوره يعود بالآثار السيئة على الاقتصاد والقيمة النقدية للمال.

المطلب الثاني: النفقات العامة

تمهيد:

لم يتعرض الفقهاء لتعريف إصطلاحى للنفقات العامة²، إنما يستشف ذلك من خلال ما جاء عندهم من ألفاظ ومعاني، ويقصد بها الإنفاق العام، فقولهم بأنها "كل حق وجب صرفه في مصالح المسلمين فهو حق على بيت المال فإذا صرف في وجهه صار مضافا إلى الخارج من بيت المال سواء خرج من حرزه أم

¹- للشهادة فإن بعض البرلمانيين الجزائريين كانوا قد طالبوا بوقف استيرادها لما سمح لهم بوضع تعديلات إلا أن ذلك تم رفضه-

ينظرضمن - الملحق رقم6.

²- الإنفاق العام ومدى دور الدولة في الرقابة عليه: مرجع سابق، ص 6.

لم يخرج، لأن ما صار إلى عمال المسلمين أو خرج من أيديهم فحكم بيت المال جار عليه¹ وكذلك قولهم: "تقدير العطايا وما يستحق في بيت المال من غير سرف ولا تقتير"².

وقد جاء ذكرها أيضا باسم الرزق؛ "الرزق في اللغة هو العطاء، والجمع أرزاق: والرزق المرة الواحدة منه ثم استعمل على السنة حمأة الشرع، بما يخرج الإمام من أموال بيت المال لمستحقه من الجند وغيرهم، ولهذا قيل للأجناد وهم المرصدون للجهاد.."³، وقد يطلق عليها أيضا لفظ المصروفات⁴.

عرفها بعض المختصين في الفقه المالي الإسلامي المعاصر بأنها: "مبلغ من المال داخل في الذمة المالية⁵ للدولة، يقوم الإمام أو من ينوب عنه باستخدامه في إشباع حاجة عامة، وفقا لمعايير الشريعة الإسلامية"⁶. أو هي: "مبلغ من المال يخرج من ذمة شخص إداري سدادا لحاجة عامة"⁷، وتوضح ذلك أنه: استعمال مبلغ نقدي لما تحتاج إليه الحكومة من خدمات أو مواد أو نشاطات عامة، وهي أيضا ما يكون للشخص العام- الدولة- ووحدات الحكم المحلي وسائر المنشآت العامة ذات الشخصية المعنوية ويكون الغرض من الإنفاق سداد حاجة عامة⁸.

كما تم تعريفها لدى المختصين في النظام المالي الوضعي بعدة تعريفات متقاربة أيضا فجاء منها:

- "النفقة العامة هي مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة سدادا لحاجة عامة"⁹.
- "كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعا لحاجة عامة"¹⁰.
- "مبلغ نقدي يدفع بواسطة خزانة عامة لإشباع حاجة عامة"¹¹.
- "هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة"¹².

¹ - الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 213.

² - تحرير المقال فيما يحل ويجرم من بيت المال: مرجع سابق، ص 117، 118.

³ - المرجع نفسه، ص 147.

⁴ - الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص 130.

⁵ - الذمة المالية: مجموع أموال المدين أي حقوقه المالية وما عليه من التزامات مالية حاضرة ومستقبلية وهي مجموعة الحقوق والالتزامات لشخص ما. - معجم القانون، مجمع اللغة العربية، ص 466، 96.

⁶ - النفقات العامة في الإسلام - دراسة مقارنة - مرجع سابق، ص 123.

⁷ - الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة: مرجع سابق.

⁸ - النظم المالية في الإسلام: قطب إبراهيم محمد، ص 125 وما بعدها.

⁹ - المالية العامة والسياسة المالية: مرجع سابق، ص 41.

¹⁰ - المبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 398.

¹¹ - اقتصاديات المالية العامة: يونس البطريق، ص 45.

¹² - اقتصاديات المالية العامة - النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة للدولة: محرز محمد، ص 65.

- "استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة"¹.

- "هي استعمال مبلغ من النقود، عن طريق هيئة عامة، لإشباع حاجة عامة"².

نخلص في الأخير إلى أن:

" النفقة العامة هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام.

فهي : -مبلغ نقدي-يقوم بها شخص عام-يقصد بها تحقيق نفع عام"³.

الفرع الأول: النفقات العامة في الفقه الإسلامي

إن النظام المالي الإسلامي نظم عملية الإنفاق العام، وفقا لما حددته النصوص الشرعية سواء ما تعلق الأمر بالإيرادات المحددة أوجه إنفاقها؛ أو ما تركت مصرفا عاما على باقي المصالح العامة في الدولة الإسلامية دون تخصيص⁴.

وقد بينت الشريعة الإسلامية الأموال التي يتولاها أئمة المسلمين كما وضعت القواعد، والأسس التي تحكم التشريع المالي في الدولة الإسلامية، فالأحكام التي وردت في القرآن الكريم محكمة ثابتة، وقد أوضحها رسول الله -صلى الله عليه وسلم- وفصل أحكامها، حيث حدد إيرادات الدولة الإسلامية، وبين طرق الإنفاق العام، وأحكامه، وجرى العمل بها في عهود الخلفاء الراشدين والأئمة الصالحين وهي بمثابة الدستور الذي تقوم على أساسه الرقابة على المال العام لحمايته وصيانته⁵.

ف نجد أن الله سبحانه وتعالى قد بين في القرآن الكريم مصارف بايين من تلك الأبواب، وهما الزكاة وخمس الغنائم⁶؛ وسكت عن بيان مصارف باقي الأبواب ليكون ولاية الأمور في سعة من صرفها في سائر مصالح الدولة العامة حسب ما يلائم حالهم⁷.

¹ -المكان نفسه.

² - مبادئ المالية العامة: رمضان صديق محمد ونشأت ادوارد ناشد، ص72.

³ - الموازنة العامة للدولة بين الاعداد والتنفيذ والرقابة: مرجع سابق.

⁴ -بحوث في الإقتصاد الإسلامي: عوف محمود الكفراوي، ص 178-179.

⁵ - بحوث في الإقتصاد الإسلامي: عوف محمود الكفراوي، ص 442.

⁶ - يرى البعض، أن من خلال الآيات التي تناولت كل من الزكاة والغنائم والفيء جاء فيها ذكر "سبيل الله"، "فإن لله"، "فالله" مما

"مما يفيد أن لله الحق في هذه الأموال، وحق الله تعالى كما يعبر عنه علماء الأصول عندما قسموا الحقوق الشرعية بأنها حق لله

تعالى ويقصد به حق للمصلحة العامة وعلى ذلك يمكن قياس هذا على أن في تلك الأموال من الممكن دمج أو جمع بين إيرادات

هذه الموارد - الزكاة والفيء والغنيمة- واستعمالها على المصلحة العامة مع اعتبار المصارف الأهم فالمهم ودون التفريط في المصارف

التي خصها الله بها من خلال الآيات ينظر- السياسة الشرعية : مرجع سابق، ص 134-135.

⁷ - المرجع نفسه، ص125.

وقد بين الإمام الجويني تصنيفات مصارف بيت المال في ثلاث أصناف :

1- صنف منهم المحتاجين وهؤلاء من مستحقي الزكوات .

2- صنف على الإمام كفايتهم لأنهم موظفون وهم على صنفين:

2-1- المرتزقة: وهم نجدة المسلمين وعُدَّتْهم، فيجب أن تسد حاجتهم ويستغنوا عن

وجود المكاسب ليتفرغوا لمهامهم ومنهم الفقهاء.

2-2- الذين انتصبوا لإقامة أركان الدين ومنهم القضاة والحكام والمفتون والمتفهبون.

3- صنف تصرف إليهم الأموال من بيت المال على غناهم وهم بنو هاشم وبنو المطلب لهم سهم

الخمس من الفيء والغنيمة عند الإمام الشافعي.

فإن بقي في بيت المال مال فلا سبيل لتبقيته ويتعين تفريقه بين مستحقيه كلهم، إلا ما كان خاصا بالزكاة فإن مستحقيها إنما استحقوها لحاجتهم فإن عم رفعت عنهم الحاجة بالتوزيع فلا مجال لأن يعاد قسمة ما بقي منها عليهم لأنهم لم يعودوا مستحقين لها، ويجب في هذه الحالة أن يحول فائض بيت الزكاة لناحية أخرى من البلد؛ ويكون إنفاق المال العام في المصالح العامة باعتبار الأهم فالمهم¹.

أولاً- أقسام النفقات العامة في الفقه الإسلامي وشروطها

1- أقسام النفقات العامة في الفقه الإسلامي

من القواعد المقررة أن كل ما يرد من موارد الدولة المالية فهو حق للأمة ولا ينفق أو يصرف إلا في مصالحها العامة، فأبواب الإيراد الواردة في الإسلام تتمثل في: الزكاة بأنواعها، والحراج، والجزية والعشور وخمس الغنائم وخمس المعادن، وتركة من لا وارث له، ومال اللقطة وكل مال لم يعرف له مستحق²، وبشكل عام يمكن أن تقسم النفقات العامة في الفقه الإسلامي على ثلاث أقسام هي :

1- النفقات العامة التي تتطلبها الوظائف الأساسية للدولة في النظر الإسلامي.

2- النفقات التي تقتضيها الوظائف إن توافرت مصادر تمويلها.

3- نفقات تتعلق بأعمال تتفق الأمة على تكليف الدولة بها وتحدد مصادر تمويلها اتفاقاً³.

كما أن هناك من يقسم النفقات إلى نفقات حقيقة ونفقات تحويلية، ومن أمثلة النفقات الحقيقية : نفقات الإدارة العامة والنفقات المخصصة للأمن والدفاع ونفقات نشر الدعوة الإسلامية ونفقات المجتمع

¹ - الغياثي غياث الأمم في التياث الظلم: مرجع سابق، ص247 وما بعدها.

² - السياسة الشرعية: مرجع سابق، ص125.

³ - لأكثر تفصيل: ينظر-السياسات المالية دورها وضوابطها في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 51-54.

والتي تشمل-الصحة والتعليم¹، وتتفرع لعدة أنواع منها:مخصصات الرسول-صلى الله عليه وسلم-وعطاء أمراء المؤمنين، وعطاء العمال وعطاء الجند²، ومنهم الولاة والقضاة والعلماء، والسعاة على المال؛ جمعا وحفظا وقسمة وأئمة الصلاة وما تسد به الثغور، والسلاح وما في حكمه للذود عن البلد، ومثله عمارة البلد، كالطرق والمنشآت ذات النفع العام، وكذا للمستحقين³، قال تعالى: "إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾" (سورة النساء، الآية 58).

أما النفقات التحويلية، فهي التي تتكفل بحفظ التوازن الاجتماعي بين أفراد المجتمع، وأبرز أمثلتها مصارف الزكاة⁴، ويمكن التوضيح لذلك ب: "الفقير الذي لا قريب له ينفق عليه من بيت المال، حيث أن بيت المال العام ينقسم إلى أربعة بيوت: الأول للزكاة وعشر الزرع والثاني للحزبية والخراج، والثالث للغنائم والركاز، والرابع للضوائع والأموال التي لا وارث لها، ومن هذا الباب يعطى الفقير المحتاج النفقة من أجل معيشتة، ومنه يصرف عليه من أجل تجهيزه ودفنه بعد موته ويظهر من آراء الفقهاء أن صرف النفقة إلزامي للفقير المحتاج ويقوم به الإمام أو من ينوب عنه...⁵ غير أن التقسيم التفصيلي للنفقات العامة في الفقه الإسلامي يكون على قسمين رئيسيين القسم الأول ويضم النفقات العامة التي حددت الشريعة الإسلامية مصارفها، أما القسم الثاني فهو ما تم ترك تحديد أوجه إنفاقه للحاكم وفقا لما تقتضيه مصلحة الجماعة وسأفصل أمر صرفها وإنفاقها في ما يأتي:

القسم الأول-النفقات العامة المحددة في الفقه الإسلامي

1-مصارف الزكاة

بين الله تعالى في كتابه الكريم مصارف الزكاة، فقال جلّ شأنه: "إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ﴿٦٠﴾" (سورة التوبة، الآية 60)، وتخص صدقة مال ظاهر كأعشار الزروع والثمار وصدقات المواشي⁶.

¹ -المالية العامة في الفكر المالي الوضعي والإسلامي: مرجع سابق، ص 348.

² -المرجع نفسه، ص 348 وما بعدها.

³ -السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية: ابن تيمية، ص 55 وما بعدها.

⁴ -المالية العامة في الفكر المالي الوضعي والإسلامي: مرجع سابق، ص 348.

⁵ -الوصية الواجبة في الإسلام، هشام قبلان، ص 232.

⁶ -الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 278.

2- مصارف الغنيمة

حيث حدد جلّ شأنه في قوله تعالى: "وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِّنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ إِن كُنْتُمْ آمَنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أَنْزَلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّقَىٰ الْجَمْعَانِ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿٤١﴾" (سورة الأنفال، الآية 41).

فالغنيمة، ليست من حقوق بيت المال لأنها مستحقة للغانمين الذين تعينوا بحضور الواقعة¹؛ بدليل تقسيم غنائم معركة بدر في السنة الثانية للهجرة (تعتبر أول ايراد مهم للدولة الإسلامية)، وقد تم توزيع أربعة أخماسها على المقاتلة وترك خمس للدولة تتصرف فيه، حسبما ترى في مصالح المسلمين²؛ كما كان النبي -صلى الله عليه وسلم- يقسم ما أفاء الله على المسلمين فيقسم الغنائم بين أهلها، ويقسم الخمس وهذه هي الأموال المشتركة السلطانية³.

3 - مصارف الفيء

حيث حدد أيضا جلّ شأنه في قوله تعالى: "﴿٥﴾ وَمَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِ مِنْهُمْ فَمَا أُوجِفْتُمْ عَلَيْهِ مِنْ خَيْلٍ وَلَا رِكَابٍ وَلَكِنَّ اللَّهَ يُسَلِّطُ رُسُلَهُ عَلَىٰ مَنْ يَشَاءُ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿٦﴾" (سورة الحشر، الآية 6).

وقال الله تبارك وتعالى أيضا في كتابه العزيز: "﴿٦﴾ مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرُّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ ﴿٧﴾" (سورة الحشر، الآية 7) فالفيء، من حقوق بيت المال لأن مصرفه موقوف على رأي الإمام واجتهاده⁵.

4- خمس الفيء والغنيمة: فينقسم إلى ثلاثة أقسام

1- قسم منه يكون من حقوق بيت المال وهو سهم النبي -صلى الله عليه وسلم- المصروف في المصالح العامة لوقوف مصرفه على رأي الإمام واجتهاده.

¹ -المكان نفسه.

² -السياسات المالية دورها وضوابطها في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 14-15.

³ -الأموال المشتركة : مرجع سابق، ص 33.

⁴ - كتاب الخراج : مرجع سابق، ص 23.

⁵ -الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 278.

2- قسم منه لا يكون من حقوق بيت المال وهو سهم ذوي القربى، لأنه مستحق لجماعتهم فتعين مالكوه وخرج عن حقوق بيت المال لخروجه عن اجتهاد الإمام ورأيه.

3- قسم منه يكون بيت المال فيه حافظا له على جهاته وهو سهم اليتامى والمساكين وابن السبيل أن وجدوا دُفع إليهم وأن فقدوا أُحرز لهم¹.

القسم الثاني- النفقات العامة غير المحددة في الفقه الإسلامي

لقد تركت الشريعة الإسلامية عن قصد بيان مصارف باقي إيرادات بيت المال، فلم تحدد ومنها النفقات التي تخص مورد الجزية.

-مصارف الجزية

قال الله تعالى في شأنها " قَاتِلُوا الَّذِينَ لَا يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَا بِالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَا يُحَرِّمُونَ مَا حَرَّمَ اللَّهُ وَرَسُولُهُ وَلَا يَدِينُونَ دِينَ الْحَقِّ مِنَ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ حَتَّى يُعْطُوا الْجِزْيَةَ عَنْ يَدٍ وَهُمْ صَاغِرُونَ ﴿٢٩﴾" (سورة التوبة، الآية 29).

فلم يحدد الله تعالى مصارف الجزية على النحو الذي حدد به مصارف الزكاة والغنائم والفيء، ليكون لولى الأمر الحرية في إنفاق هذه الإيرادات في المنافع العامة للمسلمين حسب حاجات المجتمع المتجددة وظروفه المتغيرة²؛ وقد جعلها الله تعالى إلى يد ولاة المسلمين يضعونها فيما يصلح من شأن الدولة الإسلامية ويمكن لها³؛ وهو ما يفسر تقسيم مالية الدولة الإسلامية إلى عدة موازنات أو أقسام أو شُعب يخصص لكل منها بيت مال مستقل إيرادات معينة لها أوجه للإنفاق⁴؛ وقد أورد أبو يوسف⁵، في مصنفه كل ما يتعلق بمستحقات بيت المال فذكر أنه:

"وأما المستحق على بيت المال فضريان:

1- الضرب الأول: ما كان بيت المال فيه حرزاً فاستحقاقه معتبر بالوجود فإن كان المال موجوداً فيه كان صرفه في جهاته مستحقاً وعدمه مُسقط لاستحقاقه.

¹ -المكان نفسه.

² -بحوث في الإقتصاد الإسلامي : مرجع سابق، ص 178-179.

³ -المالية العامة والسياسة المالية: مرجع سابق، ص415.

⁴ -بحوث في الإقتصاد الإسلامي : مرجع سابق، ص 181.

⁵ - أبو يوسف:القاضي واسمه يعقوب بن ابراهيم بن حبيب بن سعد بن بجير بن معاوية بن قحافة من الأنصار كان يعرف بالحفظ، لزم أبو حنيفة النعمان فتفقه، وتولى قضاء بغداد توفي لخمس ليال خلون من ربيع الآخر سنة اثنتين وثمانين ومائة في خلافة هارون. بنظر- الطبقات الكبير: ابن السعد، ج9، ص332.

2-الضرب الثاني: أن يكون بيت المال له مستحقا فهو على قسمين: أحدهما- أن يكون مصرفه مستحقا على وجه البديل كأرزاق الجند وأثمان الكراع والسلاح فاستحقاقه غير معتبر بالوجود وهو من الحقوق اللازمة مع الوجود والعدم.

2-1- فإن كان موجودا عُجل دفعه كالديون مع اليسار .

2-2- وإن كان معدوما وجب فيه على الأنظار كالديون مع الإعسار¹.

ثانيهما- أن يكون مصرفه مستحقا على وجه المصلحة والإرفاق دون البديل في استحقاقه معتبرا بالوجود دون العدم، فإن كان موجوداً في بيت المال وجب فيه وسقط فرضه على المسلمين، وإن كان معدوما سقط وجوبه عن بيت المال وله حالين:

أ- إن كان عمّ ضرره من فروض الكفاية على كافة المسلمين حتى يقوم به منهم من فيه كفاية كالجهاد.

ب- إن كان مما لا يعم ضرره كوعورة طريق قريب يجد الناس طريقا بعيدا أو إنقطاع شرب يجد الناس بغيره شربا، فإذا سقط وجوبه عن بيت المال بالعدم سقط وجوبه عن الكافة لوجود البديل. (يقصد بوجود البديل وجود بديل آخر للناس يمكنهم أن يأخذوا به كوجود عده طرقات يسرون من خلالها فإن كان أحد الطرق وعر وغير متيسر عبوره للناس، ولكن يوجد طريق غيره فلهم أن يسلكوه بديلا عنه².

- كل ما أخذ من المسلمين من العشور فسيبيله سبيل الصدقة³.

- سبيل ما يؤخذ من أهل الذمة جميعا وأهل الحرب سبيل الخراج، وكذلك ما يؤخذ من أهل الذمة جميعا من جزية رؤوسهم وما يؤخذ من مواشي بني تغلب فإن سبيل ذلك كله سبيل الخراج، يقسم فيما يقسم فيه الخراج⁴.

2-شروط النفقات العامة في الفقه الإسلامي

يمكن تلخيص شروط الإنفاق العام في الفقه الإسلامي بـ:

1- أن تكون متضمنة لاستخدام نوع من أنواع المال.

2- أن يكون المال ملكا للعامة.

3- أن ينفق المال بواسطة الإمام أو من ينوب عنه.

¹-الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 279.

²-الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 279.؛-الأحكام السلطانية، أبي يعلى الفراء، ص 253.

³-كتاب الخراج: مرجع سابق، ص 134.

⁴- المكان نفسه.

4- أن يستخدم المال العام في إشباع الحاجات العامة المعتبرة شرعاً، وعليه فتخلف أي من تلك الشروط يخرج النفقة من مفهوم الإنفاق العام¹.

5- ويراعى في النفقات (المصارف) أن الواجب فيها أن يتديء في القسمة بالأهم فالمهم من مصالح المسلمين، كعطاء من تكون للمسلمين مصلحة عامة². والحاجات العامة في الفكر الإسلامي يقصد بها مصالح المسلمين وما لاغنى لهم عنه والتي يعود تحقيقها بالنفع العام، والتي تتدرج من الضروريات إلى الحاجيات إلى الكماليات وفقاً لحدود الشريعة الإسلامية³.

ثانياً- أنموذج التطبيقات الإنفاقية العامة في عهد عمر بن الخطاب -رضي الله عنه-

بداية نذكر أنه لما تولى أبو بكر -رضي الله عنه- الخلافة قال أصحاب رسول الله -صلى الله عليه وسلم-: "أفرضوا لخليفة رسول الله -صلى الله عليه وسلم- ما يغنيه، قالوا: نعم، بُردان إذا أخلقهما وضعهما وأخذ مثلهما، وظهره إذا سافر(مركب)، ونفقته على أهله كما كان ينفق من قبل أن يستخلف"⁴.

كان هناك سبيل متدفق من الإيرادات العامة، ولم يكن الخلفاء الراشدين يودون الإحتفاظ بمخزون كبير منها مما أدى إلى القيام بنفقات كثيرة في مجال الرعاية الإجتماعية لم تكن موجودة في العصر النبوي، فكثرت الجرايات (الرواتب) على الناس والعطايا، التي توزع على المسلمين دونما حاجة إلى أي عمل من جانبهم لقاء ذلك بدليل فعل عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- حين أجرى الأرزاق على الأطفال الرضع⁵. ولم يتبع عمر -رضي الله عنه- ما سار عليه النبي -صلى الله عليه وسلم- وأبا بكر -رضي الله عنه- بعده في المساواة بين أعطيات الناس، وإنما عمد إلى ترتيب أعطياتهم وقسمتها على حسب السبق إلى الإسلام والفضل في الجهاد ونصرة الرسول -صلى الله عليه وسلم- وقد تم التدوين على ذلك الأساس، وكان أن دعا عقيل بن أبي طالب، ومخرمة بن نوفل، وجبير بن مطعم، وكانوا شباباً من قريش فأمرهم بكتابة الناس على منازلهم وبأن يبدووا بقرابة النبي -صلى الله عليه وسلم- الأقرب فالأقرب⁶.

¹ -النفقات العامة في الإسلام - دراسة مقارنة-: مرجع سابق، ص 123.

² -السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية: مرجع سابق، ص 55.

³ -النفقات العامة في الإسلام - دراسة مقارنة-: مرجع سابق، ص 136.

⁴ -إرواء الغليل: ناصر الدين الألباني: كتاب القضاء، ج 8، ص 232

⁵ -موسوعة فقه عمر بن الخطاب: محمد رواس قلعة جي، ص 539، مكتبة الفلاح الكويت، ط 1984 نقلاً عن -الإيرادات العامة للدولة في صدر الإسلام وتطبيقاتها المعاصرة: مرجع سابق، ص 32.

⁶ - سياسة المال في الإسلام في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه ومقارنتها بالأنظمة الحديثة: مرجع سابق، ص 159.

فبدأ عمر -رضي الله عنه- تسجيله بديوان سجل فيه أصحاب الأعطيات ومقدار أعطياتهم، وسمى ديوان الجند على أساس أن جميع العرب المسلمين جنود للجهاد في سبيل الله، حيث بدأ سجله للجيش ببني هاشم الأقرب فالأقرب، من رسول الله -صلى الله عليه وسلم- ثم بمن بعدهم طبقة بعد طبقة، وجعل لكل واحد من المسلمين مبلغا محددًا، وفرض لزوجات النبي -صلى الله عليه وسلم- وسراييه¹، وسائر المسلمين من الرجال والنساء والأطفال منذ الولادة والعبيد بمقادير مختلفة، ثم أمر بعمل الدواوين في أقاليم الدولة الإسلامية، فدونت بلغة البلاد المفتوحة، ولم يتم تعريبها إلا في خلافة عبد الملك بن مروان وابنه الوليد².

ثم لما أتاه مال البحرين، "وهو أكثر مال أتاه في حياته، ثمانون ألف درهم فسمعت بذلك الأنصار، فشهدوا معه صلاة الصبح وأتوا من أقاصي المدينة. فلما نظر إليهم تبسم وقال: "أظنكم سمعتم بقدم أبي عبيدة وأنه قدم بشيء"، فقالوا: نعم، قال: فأبشروا وأملوا ما يسركم، والله ما الفقر أخاف عليكم. ولكن أخاف عليكم دنيا تفتح عليكم كما فتحت على من كان قبلكم فتتافسوها كما تتافسوها، فتهلككم كما أهلكتهم"³.

الفرع الثاني: النفقات العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

تقوم الدولة بهدف إشباع الحاجات العامة وتحقيق منفعة عامة بصرف وإنفاق مبالغ مالية تدعى "نفقات عامة" سواء كان ذلك لإنتاج سلع وخدمات أو من خلال توزيع الدخل، لتحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية⁴.

وهي ما يتم إنفاقه في سبيل الوفاء بقيمة المشتريات أو الأعمال التي يتم إنجازها خصما على اعتمادات الموازنة القادمة، وإن لم يصدر قانون الموازنة قبل بدء السنة المالية يعمل بالموازنة القديمة حين صدوره، وتبجى الإيرادات وتنفق المصروفات وفقا للقوانين المعمول بها نهاية السنة المذكورة، وحتى إن تم اعتماد المجلس التشريعي لبعض الأبواب الجديدة فيعمل بتلك الأبواب كما تكون مناقشة الموازنة بالمجلس التشريعي، بابا، بابا⁵.

¹ - سراري: السرية: بضم أوله وكسر ثانيه جمع سراري. - معجم لغة الفقهاء: محمد قلعه جي وحامد فنيبي، ص 183.

² - سياسة المال في الإسلام في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه ومقارنتها بالأنظمة الحديثة: المرجع سابق، ص 160.

³ - فتح الباري بشرح صحيح البخاري: ابن حجر العسقلاني، كتاب الجزية والموادعة، باب الجزية والموادعة، مع أهل الذمة والحرب، ج 6، ص 258.

⁴ - الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة: مرجع سابق.

⁵ - الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص 130.

" إن تحديد النفقات العامة يتم على أساس معيار المنفعة العامة، فإذا كان الإنفاق هو لإشباع حاجة عامة فهو إنفاق عام، ويتوقف ذلك على فلسفة الدولة السياسية وعلى النظام الإقتصادي الذي يتبعه وعلى حجم تدخل الدولة في المجتمع ووظائفها"¹.

أن إجازة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية بعمليات الإنفاق العام يختلف عن إجازتها لجباية الإيرادات العامة، حيث يعني الإجازة والترخيص للدولة أن تقوم بالإنفاق في حدود الإعتمادات الممنوحة ولا يمكن تجاوزها بأي حال إلا بطلب ترخيص وإعتماد إضافي والحصول على موافقة صريحة من السلطة التشريعية، وقد لا تنفق الدولة كافة تلك المبالغ إذ تنفق بحسب الحاجة إليها²؛ بينما يعد ترخيص الموارد إجبارياً يمكن للإدارة عند التحصيل أن تتعدى المبلغ المرخص الذي يشكل حد أدنى فقط للتحصيل³. وهذا المبدأ (الإنفاق العام) بعد الترخيص المسبق من السلطة التشريعية، يهدف لضمان ترشيد الإنفاق العام بما يخدم المصلحة العامة⁴، حيث أن هذه الإجازة للنفقات تعني مجرد الترخيص للحكومة بالإنفاق في الحدود التي اعتمدها، أما بالنسبة للإيرادات فهي تعني إنشاء التزام وعلى الحكومة تحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات، وإلا تكون مرتكبة خطأ في مواجهة السلطة التشريعية التي ستحاسبها عليه⁵.

ينص قانون الموازنة على الحد الأقصى للمبالغ المصرح بإنفاقها لكل غرض، بحيث لا يجوز للإدارة تجاوز الإعتمادات المقررة⁶، وفقاً لما نصت عليه المادة 75 من القانون 84-17 حيث نصت على ما يلي:

" لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الإعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، ما لم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك."؛ وعلى عكس تحصيل الإيرادات، تحكم صرف النفقات العامة قاعدة، "تخصيص الإعتمادات" حيث يقصد بها، أن يكون توزيع النفقات على مختلف الوزارات، وكذا بالنسبة لمختلف الأبواب في صورة إعتمادات معينة محددة، وتعني القاعدة أيضاً لعدم رصد مبلغ إجمالي للنفقات تتصرف فيه الإدارة بحريتها فلا يمكنها تحويل اعتماد باب لباب آخر⁷.

¹ - المالية العامة والتشريع الضريبي: مرجع سابق، ص 39.

² - اقتصاديات المالية العامة: عباس محرز، ص 447.

-المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 30.

³ - المكان نفسه.

⁴ - معالم المنهج الفقهي المالي والإقتصادي-دراسة مقارنة- بالنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 133.

⁵ - اقتصاديات المالية العامة: عباس محرز، ص 446.

⁶ - المالية العامة : محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، ص 107.

⁷ -المكان نفسه.

أولاً- أقسام النفقات العامة في التشريعات الوضعية

إن التقسيمات الوضعية للنفقات العمومية تختلف من دولة لأخرى، وذلك حسب الظروف الخاصة لكل دولة وحسب أنظمتها الإقتصادية والإدارية والمالية والسياسية¹، وفي التقسيم الوضعي للنفقات العامة نجد التقسيم الإداري، بمعنى الجهة الإدارية التي تقوم بالإنفاق وكذا الدفاع، الصحة، التعليم، وكذا التقسيم الإقتصادي- الوظيفي- كالنفقات الجارية².

تكون النفقة حقيقية إذ ما حصلت الدولة مقابل نفقاتها على خدمات أو أموال- تعليم صحة... وتكون النفقة تحويلية إذا تمت دون مقابل لها. ففي الأولى تحصل الدولة مقابل خدماتها وفي الثانية تهدف لدعم بعض الأسعار بقصد تحويل القوة الشرائية لبعض الطبقات الضعيفة اقتصاديا وخفض أثمان بعض السلع³. ويمكن تقسيم النفقات العامة في النظم المالية الوضعية بشكل عام إلى ما يلي:

- 1- الرواتب والأجور، مبالغ تدفع للعاملين في أجهزتها لقاء خدماتهم الآنية أو السابقة (تقاعد).
- 2- أثمان مشتريات الدولة، شراء البضائع والسلع، أدوات خدمات لأجهزة ومرافق الدولة.
- 3- الإعانات والمساعدات، تدفع نقداً أو عينا كمساهمات تدعيمية للمؤسسات أو الهيئات العامة لها أهداف إقتصادية.

4- تسديد الدين العام وفوائده، سواء كانت قروض داخلية أو خارجية، إستخدمتها الدولة لتمويل مشاريعها أو موازنتها العامة، وفي سبيل ذلك تنشأ الدولة صندوق خاص لتسديد الدين وفوائده⁴.

ثانياً- أقسام النفقات العامة وفق التشريع الجزائري

" يصنف المشرع الجزائري الإعتمادات على أساس إداري في أربعة أبواب من النفقات وهي ممثلة في جداول أ، ب، ج، د. جدول (أ) يتمثل في نفقات التسيير وجدول (ب) يتمثل في نفقات التجهيز الذي يعني الإستثمار في الجزائر وجدول (ج) نفقات إستثمار المؤسسات (د) وهناك جدول خاص بتدعيم الأسعار"⁵، وقد قسم المشرع الجزائري النفقات العامة إلى مجموعتين هما: نفقات التسيير و نفقات التجهيز (الإستثمار)⁶.

¹ -المرجع نفسه، ص 46-48.

² -المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 48.

³ - المكان نفسه.

⁴ -المالية العامة والتشريع الضريبي: مرجع سابق، ص 40.

⁵ -المالية العامة: علي زغدود، ص 31.

⁶ -المكان نفسه.

القسم الأول- نفقات التسيير

هي النفقات التي تحتاجها أجهزة الدولة لتسييرها، وهي تتكون من أجور الموظفين ومصاريف صيانة البنايات الحكومية وعتاد المكاتب وغيرها فهي على ارتباط وثيق بالأنشطة العادية واليومية للدولة لكي يتسنى لها تسيير مرافقها العامة وذلك بقصد اشباع الحاجات العامة ولهذا فهي تحتاج إلى إمدادها بالأموال اللازمة لأجل ذلك¹. النفقات الخاصة بالتسيير هي النفقات الإدارية².

تتضمن نفقات التسيير أربعة أصناف هي:

"- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.

- تخصيصات السلطات العمومية.

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

- التدخلات العمومية"³.

القسم الثاني- نفقات التجهيز

هي النفقات المخصصة لتنفيذ المخطط الوطني للتنمية، في مجالات الإستثمار، وهي تشمل

الإستثمارات ذات الطابع الإقتصادي أو الإجتماعي أو الإداري⁴، حيث تم تفرعها إلى ثلاث

أبواب: الإستثمارات المنفذة من الدولة، الإعانات الممنوحة للإستثمارات من قبل الدولة والنفقات الأخرى⁵. الأخرى⁵.

ومن ضمن نفقات التجهيز في المجال الإقتصادي الإعتمادات المخصصة التي تستخدم أساسا "في الفلاحة والري ولإنجاز المنشآت القاعدية في المجال الإداري والتربوي والإجتماعي والثقافي، وفي المجال الإجتماعي أصبح السكن يشكل مشكلا خطيرا يضطر الدولة للتدخل للتخفيف من حدته، وذلك بدعم المواطنين ماليا لتمكينهم الحصول على سكن لائق"⁶، وكذا في "إطار العمليات برأس المال التي تقوم بها الدولة وتفيد ضمن هذه الميزانية...ومثال ذلك صندوق تطوير مناطق الجنوب، وصندوق إستصلاح الأراضي عن طريق الإمتياز..."⁷.

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 58 والمالية العامة : محززي محمد، ص 77.

² - ينظر الملحق رقم 1 .

³ - مادة 24 من القانون رقم 48-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

⁴ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 61.

⁵ - المرجع نفسه، ص 61-62.

⁶ - المكان نفسه.

⁷ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 61-62.

كما تنقسم النفقات العامة إلى تقسيمات علمية وأخرى وضعية، وتنقسم النفقات العامة وفق التقسيم العلمي إلى عدة أقسام أخرى كأن تكون تقسيمات بحسب إنتظامها ودوريتها، وتنقسم النفقات بحسب أغراضها وبحسب نطاق سريانها وكذا تبعا لآثارها على الإقتصاد القومي¹.

وتمر النفقات العامة بعدة مراحل تتمثل في الإرتباط أو عقد النفقة، تصفية أو تحديد النفقة، الأمر بالصرف وأخيرا الصرف². وقد أشار إليها كلها قانون المحاسبة العمومية، المؤرخ في 15 أوت 1990 في المواد 19 إلى 22.

ثالثا-المقارنة بين النفقات العامة في الفقه الإسلامي والتشريعات الوضعية والقانون الجزائري

الطبيعي أن الإختلاف الجوهري بين المشرع الإسلامي والمشرع الوضعي، يؤثر في التطبيق العملي لكلا التشريعين ففي حين نجد أن التشريع الإسلامي قد فرق بين نوعين من النفقات العامة بناء على النص القرآني الوارد بشأنها كنفقات الزكاة مثلا، مع ترك باقي المصروفات تنفق وفقا للحاجة العامة لها، وبحسب أهميتها.

في حين نجد أن المشرع الوضعي يقسم نفقاته العامة إلى نفقات تسيير ونفقات تجهيز، كما لا يقف عند أي نوع بل له أن ينفق كيفما شاء، ووفق ما سطره في نطمه وما طالبت به وزاراته، بل نجده ينفق في أمور بعيدة عن الترقية والتنمية الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، وإنفاقه المبالغ الضخمة من الضرائب. كما نجد أن السلطة التنفيذية لا يمكنها تجاوز الاعتماد المقرر من الهيئة التشريعية، بخلاف الإيرادات العامة إلا أن هذا الأمر يرجع لمصلحة المجتمع وللمشرع الوضعي أن ينظم النفقات العامة وفق ما يراه مادام يهدف للمصلحة العامة. ويبقى الاختلاف الواضح بين الفقه الإسلامي والنظم الوضعية قضية تحديد أوجه الإنفاق لبعض الإيرادات العامة المخصصة بدورها وهذا ما لا نجده في النظام المالي الوضعي إضافة إلى تقييم أهمية الحاجات العامة حيث نجد في النظم الحديثة انفاق مبالغ ضخمة من الأموال العامة لأموال لا طائل من وراءها بل العكس حيث تعتبر من أوجه الانفاق السيء المنافي أحيانا للدين والأخلاق كالإنفاق على الحفلات الغنائية مثلا!¹.

¹ - المالية العامة والتشريع الضريبي: مرجع سابق، ص 41 وما بعدها.

² -المالية العامة : محمد الصغير بعلی ويسري أبو العلا، ص 108-109.

المبحث الثالث:
مبادئ الموازنة العامة وتبويباتها
وخصائصها.

تمهيد:

نتناول في هذا المبحث المبادئ أو القواعد التي يعتمد عليها في شتى مراحل إعداد الموازنة العامة، وكذا نتيين التبويبات المختلفة التي تقسم وفقها الموازنة العامة في كل من الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري.

المطلب الأول: مبادئ الموازنة العامة.

المطلب الثاني: تبويبات الموازنة العامة وخصائصها.

المطلب الأول: مبادئ الموازنة العامة .

تمهيد:

يقصد بها الأصول التي تحكم إعداد الموازنة العامة، ليتم التحقق من بعض الأهداف والتي منها ضرورة وقوف الهيئة التشريعية بدقة على مختلف أوجه الإنفاقات والإيرادات العام، وحتى يتسنى لها مراقبتها بصورة دورية، ففي مرحلة إعداد الموازنة العامة تسترشد الحكومة بمجموعة من المبادئ العامة¹، أو القواعد العامة²، وهي مبدأ (قاعدة) سنوية الموازنة، ومبدأ عدم التخصيص ومبدأ الشمولية، ومبدأ الوحدة ومبدأ توازن الموازنة، كما تعنى ببعض الأساليب الفنية التي تعتمدها عند تقدير النفقات والإيرادات العامة³.

ورغم أهمية القواعد السابقة إلا أنها تبقى قاصرة وغير مرنة، فقاعدة الوحدة والشمولية قد تكون كفاءة في إحكام الرقابة على الموازنة العامة وموارد الدولة وتسهيل عملية مناقشتها في البرلمان، إلا أن توسيع المشاركة في إعداد الموازنة العامة من قبل الأقاليم والمجالس البلدية في مناقشة التخصيصات المالية من شأنه

¹ - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 393-394.

² - المالية العامة عند الماوردي وابن خلدون: مرجع سابق، ص 87.

³ - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 393-394؛- المالية العامة عند الماوردي وابن خلدون: مرجع سابق،

ص 87.

تعطيل هذه القواعد وعليه يمكن طرح البدائل، وهي إمكانية إعداد موازنات متعددة على مستوى الأقاليم داخل الدولة الواحدة¹.

الفرع الأول: مبادئ الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

أولاً - مبدأ توازن الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

1- مبدأ توازن الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

إنّ الدولة مسؤولة عن إقامة العدل والمساواة وإقامة التوازن لدى جمعها للموارد العامة ولدى توزيع عطائها للرعية²؛ وعليه "إن إقامة التوازن الاقتصادي في المجتمع الإسلامي من أولى المهام الإستخلافية للإمام لأنه هو الذي يملك أدواته"³، فالتوازن الاقتصادي أصل من أصول الاقتصاد الإسلامي⁴.

والواقع أن التطبيق العملي لنظرية توازن الموازنة العامة الحالي نجد له أساساً ناجحاً في الصدر الأول للدولة الإسلامية حيث "لم يكتف ولاة الأمور في الصدر الإسلامي بإقامة التوازن بين الجيل الواحد الذين يعيشون في مجتمع واحد كما فعل الرسول -صلى الله عليه وسلم- بأموال بني النضير، وإنما تعداه إلى إقامة التوازن بين الأجيال الحاضرة واللاحقة لتكافأ حظوظهم في الإنتفاع بأموال الأمة"⁵.

فقال عمر -رضي الله عنه-: "...والله لا يفتح بعدي بلد فيكون فيه كبير نيل بل عسى أن يكون كلاً على المسلمين، فإذا قسمت أرض العراق بعلوجها⁶، وأرض الشام بعلوجها فيما يسد به الثغور وما يكون للذرية والأرامل بهذا البلد وبغيره من أرض الشام والعراق؟، فأكثرنا على عمر -رضي الله تعالى- عنه وقالوا: أتقف ما أفاء الله علينا بأسيفنا على قوم لم يحضروا ولم يشهدوا، ولا لأبناء القوم ولأبناء أبنائهم ولم يحضروا؟، فكان عمر -رضي الله عنه- لا يزيد على أن يقول: هذا رأي. قالوا: فاستشر. قال: فاستشار المهاجرين الأولين، فاختلفوا، فأما عبد الرحمن بن عوف -رضي الله عنه- فكان رأيه أن تقسم لهم حقوقهم ورأى عثمان وعلي وطلحة وابن عمر -رضي الله عنهم- رأي عمر.

فأرسل إلى عشرة من الأنصار: خمسة من الأوس وخمسة من الخزرج من كبارهم وأشرافهم. فلما اجتمعوا حمد الله وأثنى عليه بما هو أهله ثم قال: أي لم أزعجكم إلا لأن تشركوا في أمانتي فيما حملت من

¹ - المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة: مرجع سابق، ص 170.

² - نظرية الإستخلاف في الأموال في الاقتصاد الإسلامي: محمد حمدي، ص 189.

³ - المرجع نفسه، ص 201.

⁴ - نظرية الإستخلاف في الأموال في الاقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 203.

⁵ - نظرية الإستخلاف في الأموال في الاقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 205.

⁶ - العلوغ: مفرد العلج وهو الرجل الكافر من أهل العجم؛ -ينظر معجم لغة الفقهاء: محمد قلعة جي وحامد قنيبي، ص 240.

أموركم، فإني واحد كأحدكم وأنتم اليوم تقرون بالحق، خالفني من خالفني ووافقني من وافقني، ولست أريد أن تتبعوا هذا الذي هوأي، معكم من الله كتاب ينطق بالحق، فوالله لئن كنت نطقت بأمر أريده ما أريد به إلا الحق .

قالوا: قل نسمع يا أمير المؤمنين قال: قد سمعتم كلام هؤلاء القوم الذين زعموا أني أظلمهم حقوقهم، وأني أعوذ بالله أن أركب ظلما، لئن كنت ظلمتهم شيئا هو لهم وأعطيتهم غيرهم لقد شقيت، ولكن رأيت أنه لم يبق شيء يفتح بعد أرض كسرى، وقد غنمنا الله أموالهم وأرضهم وعلوجهم فقسمت ماغنموا من أموال بين أهله وأخرجت الخمس فوجهته على وجهه وأنا في توجيهه وقد رأيت أن أحبس الأرضين بعلوجها وأضع عليهم فيها الخراج وفي رقابهم الجزية يؤديونها فتكون فينا للمسلمين : المقاتلة والذرية ولمن يأتي من بعدهم. رأيتم هذه الثغور لا بد لها من رجال يلزمونها، رأيتم هذه المدن العظام- كالشام والجزيرة والكوفة والبصرة ومصر- لا بد لها من أن تشحن بالجيش، وادرار العطاء عليهم، فمن أين يعطى هؤلاء إذا قسمت الأرضون والعلوج، فقالوا جميعا: " الرأي رأيك، فنعم ماقلت وما رأيت"¹.

فقرار عمر بن الخطاب-رضي الله عنه- المتمثل في عدم توزيع الأراضي على الفاتحين وإنما تركها كملكية للأمة يعود ريعها لكافة أفراد المجتمع، وحافظ بذلك على المبدأ الاقتصادي القائم على التوازن ليس بين الحاضرين فحسب بل نظر بنظرته الثاقبة إلى توازن الأجيال².

2- مبدأ توازن الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

أ- مبدأ توازن الموازنة العامة في التشريع الوضعي

إن مبدأ التوازن قد تعرض للجدل الفكري المالي بين مؤيد للتوازن المحاسبي- توازن بنود الإيرادات والنفقات- وبين التوازن الفني، إلا أن كلا منهما لم يسلم من آثاره السلبية على الموازنة العامة³.

1- اشترط الفقه المالي الكلاسيكي في الموازنة العامة أن تكون محايدة وغير منتجة⁴ ومتوازنة؛ ويقصد بأنها موازنة متوازنة، أنها متوازنة حسابيا بين الإيرادات والنفقات⁵؛ حيث إعتبرت النظرية الكلاسيكية

¹- كتاب الخراج : مرجع سابق، ص 25.

²- نظرية الاستخلاف في الأموال في الاقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 205.

³- المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة: مرجع سابق، ص 170 .

⁴- ويقصد بالموازنة المحايدة (ق19) أن الدولة لا تتدخل ولا تأثير لها على النشاط الاقتصادي، فكل عمل يهدف لأي نشاط اقتصادي تؤديه الدولة فهو مرفوض لا من ناحية الإنفاق ولا من ناحية الجباية، أما أن الموازنة غير منتجة، وهو ما يقال عن دولة القرن 19 أنها دولة مستهلكة لا منتجة، حيث أن نفقاتها تقتصر على نفقات إدارية خاصة بتسيير المرافق العامة.

المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 14-15.

⁵- المكان نفسه.

الكلاسيكية مبدأ توازن الموازنة مبدءا أساسيا ومقدسا، فنادت بإلحاح بوجود تعادل مجموع النفقات العامة مع مجموع الموارد العامة باستثناء القروض والإصدارات النقدية¹.

2- ثم جاءت نظرية جديدة تبطل النظرية التقليدية لهذا المبدأ، ويميل أصحاب هذا الاتجاه لاستبدال فكرة التوازن الحسابي التام بفكرة أوسع منها، وهي فكرة التوازن الإقتصادي العام، حتى ولو أدى هذا إلى حدوث عجز مؤقت في الموازنة أو ما يطلق عليه نظرية العجز المؤقت والمنظم²، حيث اعتبرت هذه النظرية الحديثة أن القضايا المالية جزء من الوضع الاقتصادي والاجتماعي لذا استهدفت تحقيق التوازن العام للإقتصاد بدلا من التوازن المالي المجرد وهكذا ظهرت للوجود نظريات جديدة تستبعد الطابع المطلق لمبدأ التوازن³.

وبالتالي تغير النظر في مفهوم توازن الموازنة العامة انطلاقا من اهتمامهم بالتوازن العام في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ورأوا أن ذلك يتم عن طريق نظرية العجز المتراكم والموازنات الدورية⁴، فمن خلال هذا الفكر لم يعد العجز في الموازنة شرا من الناحية الاقتصادية بل هو أمر ضروري ومقصود في فترات الأزمات حتى يتحقق معه التوسع الاقتصادي⁵.

فيمكن في الفكر الحديث استخدام القرض العام إذا ما استخدمت حصيلته في تمويل استثمارات منتجة تمنح عوائد تزيد من الحصيلة المتوقعة للضريبة والتي تزيد بدورها من الإيرادات العامة مما يسمح بتحمل أعباء القرض العام، كما أن استخدام الإصدار النقدي الجديد لنفس الغرض - الإستثمارات المنتجة، فإن تلك الإستثمارات تزيد من الطلب الفعال من جهة ومن جهة ثانية تزيد من الطاقة الانتاجية وبالتالي يزيد من العرض الكلي الذي يقلل من حدوث التضخم في صورة ارتفاع مستمر في الأسعار⁶.

مع ملاحظة أن كلا من القاعدة الكلاسيكية، أو القاعدة الحديثة "ليست مقدسة ولا جامدة بل من الممكن تطويرها أو حتى خرقها في ظروف معينة وفق مقتضيات التطور الاقتصادي والفكري وهذا تجسد في

¹ - المرجع نفسه، ص 87.

² - اقتصاديات المالية العامة: محرزى عباس، ص 418.

³ - نظرية العجز المنتظم، نظرية الميزانية الدورية، ونظرية الثغرة المالية - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 89.

⁴ - أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 388-339.

⁵ - اقتصاديات المالية العامة: عبد الحميد، ص 96.

⁶ - المكان نفسه.

أكثر تفصيل: اقتصاديات المالية العامة : محرزى عباس، ص 417 وما بعدها. أصول الاقتصاد العام: مجدي شهاب، ص 177 وما بعدها. المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة: مرجع سابق، ص 151 وما بعدها.

قاعدة توازن الموازنة على سبيل المثال الذي أصبح في ظل المفهوم الحديث للفكر المالي التوازن الاقتصادي يسمح للقبول بالعجز المحاسبي للموازنة العامة وعندما تفاقم هذا العجز برز اتجاه فكري آخر يدعو للعودة إلى التوازن المحاسبي"¹.

وهذا ما دفع البعض في التفكير في حلول أخرى لإعداد موازنة متزنة، من بينها موازنة الأداء²، التي ظهرت في الفترة 1913-1915 حيث يتم التركيز على الأهداف التي ستنتج بمعنى أن تربط الإعتمادات بالأعمال التي ستؤدي، ورغم أن لهذه الفكرة العملية، من الإيجابيات إلا أن لها صعوبة في التطبيق من ناحية تكلفة تنفيذها حيث أنها تحتاج لتقنيات حسابية معقدة خاصة بالنسبة للدول النامية³.

ب- مبدأ توازن الموازنة العامة في القانون الجزائري

مرت مسألة التوازن المالي في الجزائر بمراحل وفقا للمراحل التي مر بها الإقتصاد الوطني لغاية سنة 1965م، وظلت مجمل نفقات الدولة مقيدة في الموازنة العامة بما فيها نفقات التسيير والتجهيز والإستثمار.

ثم بشروع الدولة في إطار مخطط تطوير الإقتصاد الوطني لاقت مشاكل بخصوص التمويل، حيث شكل المخطط الأول (1967-1969) مصاعب مالية لخزينة الدولة، التي زادت حدتها بعد إنجاز المخطط الرباعي الأول ثم الثاني؛ لذا اقتضى الحال اتباع سياسة مالية جديدة متماشية مع برنامج التنمية الذي أرادته الدولة⁴؛ وقد مر مبدأ توازن الموازنة العامة في الجزائر بعدة مراحل:

1- من الاستقلال إلى سنة 1965.

¹ - المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة: مرجع سابق، ص 150.

² - موازنة الأداء وموازنة البرامج: موازنة البرامج تهتم بتقسيم نشاط الدولة إلى عدة برامج واسعة تنطوي على العديد من وحدات الأداء، ويقوم بتنفيذها عدد من الإدارات الحكومية، بينما لكل من هذه الإدارات وحدة أداء خاصة بها، أما موازنة الأداء فتكون بإعادة تقسيم جانب النفقات العامة للموازنة، حيث يظهر ما تنجزه الدولة من أعمال وليس ما تقتنيه من أدوات وسلع، وعليه فلا يحصر عناصر الإنتاج في الموازنة، اسمنت، أجور، بنائين...، إنما يعلن عن المنتج النهائي - بناء مستشفى جامعي... وعليه يمكن القول بأن "نفقات البرامج هي المجموع الجبري لنفقات وحدات الأداء التي تتكون منها البرامج، وبذلك يصبح إعداد موازنة البرامج خطوة سابقة على إعداد موازنة الأداء، ما دام أن موازنات الأداء يجب أن تجري في إطار الخطة العامة التي تتجسد أساسا في موازنة البرامج. ينظر - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 387-388، مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 92-93. المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص 432-433. - الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص 128، اقتصاديات المالية العامة: عبد الحميد، ص 144 وما بعدها.

³ - المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة: مرجع سابق، ص 171.

⁴ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 93.

تضمنت الموازنة العامة للدولة في هذه المرحلة، محمل النفقات الخاصة بالتسيير والتجهيز والإستثمار حيث في سنة **1963** أدمجت ميزانيتها التجهيز والإستثمار (لقلتهما) بمزانية التسيير وهذه الأخيرة ضمنت ثمانية أبواب:

الباب الأول : الدين العام .

الباب الثاني : السلطات العامة.

الباب الثالث: وسائل المصالح.

الباب الرابع: التدخلات العامة.

الباب الخامس: استثمارات تنفذها الدولة.

الباب السادس: استثمارات تنفذ بمساعدة الدولة.

الباب السابع: تعويض الأضرار.

الباب الثامن : نفقات منفذة من إيرادات مخصصة (المادة 3 قانون المالية 1964).

في سنة **1965** أدخلت مادتين جديدتين في الموازنة العامة وأخرجت نفقات التجهيز عن نفقات التسيير .

2- من سنة 1965 إلى سنة 1970

عرفت هذه المرحلة بنشاط كبير يهدف لإعادة تنظيم الإقتصاد الوطني، تم ذلك بتحضير مخططات رباعية لاحقة ضخمة الحجم إلا أن ذلك لم يسمح بإيجاد توازن مالي للدولة نظرا لصعوبة تغطية النفقات الكبيرة بمقابلة الموارد المحدودة، مما طرح إشكال التمويل الذي وضع بشأنه أول إصلاح لسنة **1967** والذي قضى بفصل النفقات المؤقتة من تسبيقات وقروض عن الموازنة العامة . وبظهور الثغرة المالية (الفارق بين مجموع النفقات ومجموع الواردات) تم تمويلها بواسطة الموارد غير العادية كالقروض والإصدار النقدي¹.

3- من سنة 1971 إلى سنة 1989

-سنة 1971، تم إدخال اصلاحات جديدة وذلك تسهيلا لعملية تمويل المخطط الرباعي الأول حيث تم فصل استثمارات الموازنة الدولة - نفقات التجهيز - عن استثمارات المؤسسات الإقتصادية وذلك بموجب المادة 5 من قانون المالية سنة 1971. تضم استثمارات الدولة - نفقات التجهيز - النفقات غير المنتجة وتمول بموارد الموازنة.

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص93.

أما الإستثمارات للمؤسسات الإقتصادية العامة، فهي تلك التي تستخدم مباشرة في القطاع الإنتاجي، وتمول بواسطة موارد خاصة المادة 7 قانون المالية 1971¹، وضابط التمييز بين الإستثمارين أنه متى ما كان هناك انفاق قابل للإستهلاك، إعتبر استثمارة، وإن كانت النفقة غير قابلة للإستهلاك كان تجهيزا، وعليه فإن هذه المرحلة أن القرض المصرفي اعتمد لتمويل الإستثمارات الإنتاجية.

- ابتداء من سنة 1989 تم إلغاء موازنة نفقات الإستثمار².

ثانيا- مبدئي عدم تخصيص الإيرادات وتخصيص إعمادات الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

يعني هذا المبدأ ألاّ يُخصص إيراد معين للإنفاق منه على وجه محدد من أوجه النفقات فلا يجوز مثلا تخصيص حصيلة الضريبة الإضافية على وقود السيارات لإصلاح وصيانة الطرق، إنما ينبغي وفقا لمبدأ التخصيص، أن يتم تحصيل مجمل الإيرادات لحساب الخزينة العمومية دون تخصيص، حتى يعاد توزيعها على كافة أوجه الإنفاق دون تقييد بتوزيع محدد³.

1- مبدئي عدم تخصيص الإيرادات وتخصيص إعمادات الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

يمكن اعتبار أنّ النظام المالي الإسلامي، له السبق على المليات الحديثة؛ في الأخذ بمبدأ تخصيص الإيرادات فقد شرع الله تعالى مبدأ تخصيص حصيلة إيراد الزكاة في مصارفه الثمانية (الآية 60 من سورة التوبة)، كما تم تخصيص حصيلة الغنائم أيضا (الآية 41 من سورة الأنفال)، وتجدد الإشارة أيضا إلى أن مبدأ التخصيص للإيرادات المخصصة شرعا، يعد واجبا شرعيا يحظر مخالفته.

إلا أن الفقه المالي الإسلامي لا يُخضع كل موارده لهذا المبدأ بل هناك من الإيرادات العامة التي لم تحدد مصارفها وبقيت خاضعة لأمر الإجتهد وترتيب الأولويات فيها⁴؛ وهو ما ظهر جليا في التدفق الهائل

¹- تنص المادة 7 من قانون المالية 71 : يجري تمويل هذه النفقات بالوسائل التالية :

- الاعتمادات الطويلة الأجل الممنوحة من موارد الإدخار التي تجمعها الخزينة العامة من المؤسسات المالية الإختصاصية كالبنك الوطني للتنمية.

- القروض المصرفية المتوسطة الأجل والقابلة لإعادة الخضم لدى مؤسسة الإصدار.

- المساهمات الخارجية التي تعقدها الخزينة العامة أو البنوك أو المؤسسات العامة (ويقصد بها القروض الخارجية).

-الموارد الخاصة بالمؤسسات العامة.

-المساهمات النهائية لميزانية الدولة إذا إقتضى الأمر ذلك.

²- المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 95.

³-الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 300.

⁴-هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 84-86.

للغنائم وسائر الإيرادات العامة التي أمكن إستعمالها لأي من مصالح المسلمين دون تخصيص بأوجه إنفاق معينة¹، حيث يأخذ الفقه المالي الإسلامي بهذا المبدأ بشكل مرن ووفق ما يتلاءم مع طبيعة الإيراد العام²، وعلى ذلك فقد تم تقسيم بيت المال إلى أربع أقسام كل قسم له إختصاص بإيراد معين وينفق على نفقات معينة³، سواء كانت إيرادات مخصصة بنفقات معينة أو غير مخصصة .

كما يوجد أيضا ما يسمى بالتخصيص المكاني بالإضافة للتخصيص النوعي (السابق)، حيث يتكفل كل إقليم بتغطية نفقاته ولا تنتقل إلى خارجه إلا إذا تم الوفاء بكل خدماته العامة، وهذا في الواقع متروك لولي الأمر وهو من يُقدّر المصلحة وحاجة الإقليم للمال العام⁴.

وعليه فإنه يمكننا أن نخلص إلى أن التشريع المالي الإسلامي قد طبق هذا المبدأ، وذلك بالنسبة لعدم تخصيص الإيرادات، وهو يصدق على الإيرادات المالية العامة، التي لم يرد بشأن نفقتها نص تشريعي خاص يحدد أوجهها كأموال الجزية، حيث يترك الأمر لولي الأمر بصرفه في ما تقضي به المصلحة العامة، مع مراعاة الأهم فالمهم طبعاً، والأمر غير صحيح إذا ما تعلق الأمر بمال الزكاة الذي يجب أن يخصص لصرفه في الأوجه التي شرع لها، بالنسبة لتخصيص الإعتمادات فهو بدوره ينصب على أموال الزكاة التي يجب أن تصرف في الأبواب التي شرعت لأجلها

2- مبدئي عدم تخصيص الإيرادات وتخصيص إعتمادات الموازنة العامة في التشريع

الوضعي والقانون الجزائري

2-1- مبدأ عدم تخصيص إيرادات الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

يهدف هذا المبدأ إلى خضوع تحصيل الإيرادات العامة لقاعدة "عدم تخصيص الإيرادات"، ويقصد بها أن تجمع كل الإيرادات المحصلة من مختلف أوجه تحصيلها وتختلط جميعها، وتمول كافة النفقات العامة مع ملاحظة بعض الإستثناءات⁵.

وقد ورد ذلك في التشريع الجزائري من خلال نص المادة 8 من القانون 84-17 التي تنص على ما يلي: "لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة.

¹ -الإيرادات العامة للدولة في صدر الإسلام وتطبيقاتها المعاصرة : مرجع سابق، ص 31-32.

² -هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي: مرجع سابق، ص 84-86.

³ - المالية العامة في الفكر المالي الوضعي والإسلامي: مرجع سابق، ص 361.

⁴ -هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي: مرجع سابق، ص 84-86.

⁵ -المالية العامة : محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، ص 105.

تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز، غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات وتكتسي، هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية:

- الميزانيات الملحققة.

- الحسابات الخاصة للخزينة.

- أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات".

وعليه نتبين أن الدولة تعتمد استعمال مواردها العامة لتغطية نفقاتها دون تمييز¹. والتبرير المنطقي لقاعدة عدم التخصيص، أنه عندما يتم تخصيص إيراد معين لتمويل نفقات معينة فإن هذا يدعو إلى الإسراف في حالة ارتفاع حصيلة هذا النوع من الإيراد ويحدث العكس²، أي قصور في الإنفاق في حالة تراجع هذا الإيراد، مما يدفع الحكومة للإسراف في الإنفاق أو أن تكون الحصيلة أقل من اللازم فتؤدي لعدم تنفيذ الأعمال أو تنفيذها بدرجة رديئة³؛ لذلك القاعدة تستدعي توجيه إجمالي الإيراد العام لتمويل إجمالي الإنفاق العام بشكل متوازن دون تخصيص⁴.

2-2- مبدأ تخصيص اعتمادات الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

يقصد بهذه القاعدة أو المبدأ أن اعتماد السلطة التشريعية للنفقات يجب أن يكون مخصصا لكل وجه من أوجه الإنفاق العام، فلا يترك مبلغ النفقات مجملا لتصرف الحكومة بتوزيعه وفق ما تشاء لأن ذلك من شأنه تضييع البرامج والسياسات المتخذة لتسيير وتوجيه الموارد الإقتصادية للمجتمع بطريقة أمثل، ويتبع ذلك صعوبة مراقبة السلطة التشريعية للحكومة عند إنفاقها التفصيلي⁵.

إن مبدأ التخصيص في النفقات يعني أن يخصص اعتماد مصلحة معينة لإجراء عملية محددة في حدود مبلغ معين فيخصص لكل وزير الاعتمادات المتعلقة بالمصالح المركزية التابعة لدائرته الوزارية، وللوالي الإعتمادات التابعة له والواقعة في حدود اقليمه مع تحديد مبالغ النفقات حصريا بحيث لا يمكن تجاوزها ويتم تنظيمها حسب طبيعتها وأغراض استعمالها، مثاله تقسيم نفقات التسيير :

- **العنوان الأول:** أعباء الدين العام والنفقات المحسومة من الإيرادات .

¹ -اقتصاديات المالية العامة: عباس محرزى، ص 413.

² -المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة: مرجع سابق، ص 149-150.

³ -الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 300.

⁴ -المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة: مرجع سابق، ص 149-150.

⁵ -الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 301.

- العنوان الثاني: تخصيصات السلطة العامة.

- العنوان الثالث: وسائل المصالح.

- العنوان الرابع: التدخلات العمومية.

وكل عنوان ينطوي على عدة أقسام لكل منها تفرعات مثل: وسائل المصالح يضم ست أقسام وهي:

القسم الأول: مرتبات العمل.

القسم الثاني: المعاشات والمنح.

القسم الثالث: التكاليف الإجتماعية.

القسم الرابع: الأدوات وتسيير المصالح.

القسم الخامس: أشغال الصيانة.

القسم السادس: إعانات التسيير¹.

ثالثا - مبدأ سنوية الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

1- مبدأ سنوية الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

هناك العديد من الآثار الواردة في السنة أثبتت اعتماد مبدأ السنوية في الجبابة أو الإنفاق وأوضحها على الإطلاق فريضة جباية الزكاة التي تترتب على من توفرت شروطها وذلك بمضي حول كامل عليها وبلوغها حد النصاب بالإضافة إلى ما يأتي:

أ- " قدم على أبي بكر -رضي الله تعالى- عنه مال، فقال: من كان له عند النبي -صلى الله عليه وسلم- عدة فليأت. فجاءه جابر بن عبد الله فقال، قال لي رسول الله - صلى الله عليه وسلم -: لو جاء مال البحرين أعطيتك هكذا وهكذا يشير بكفيه. فقال له أبو بكر -رضي الله تعالى عنه-، خذ فأخذ بكفيه ثم عدّه فوجده خمسمائة فقال: خذ إليها ألفا، فأخذ ألفا ثم أعطى كل إنسان كان رسول الله - صلى الله عليه وسلم- وعده شيئا، وبقيت بقية من المال فقسمها بين الناس بالسوية على الصغير والكبير، والحر والمملوك، والذكر والأنثى، فخرج على سبعة دراهم وثلث لكل إنسان. فلما كان العام المقبل جاء مال كثير هو أكثر من ذلك، فقسمه بين الناس فأصاب كل إنسان عشرين درهم..."².

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 142-143.

² - كتاب الخراج : مرجع سابق، ص 42.

ب-وروي أن عمر-رضي الله عنه- استشار المسلمين في تدوين الديوان فقال له علي بن أبي طالب -رضي الله عنه- تقسم كل سنة ما اجتمع إليك من المال ولا تمسك سنة شيئاً¹.

ج-أن عمر بن الخطاب-رضي الله عنه- قال: لما فتح الله عليه وفتح فارس والروم جمع أناسا من أصحاب رسول الله-صلى الله عليه وسلم- فقال: ماترون، فإني أرى أن أجعل عطاء الناس في كل سنة وأجمع المال فإنه أعظم للبركة، قالوا: اصنع ما رأيت، فإنك إن شاء الله موفق قال: ففرض الأعطيات².
د-وقد تم استطلاع رأي المسلمين أكثر من مرة، وقد سبق أن أوضحنا كيف أن أبا بكر وعمر -رضي الله عنهما- رجعا إلى جماعة المسلمين ليفرضوا لهما في كل سنة نفقة عامة من بيت المال، كما أن عمر-رضي الله عنه- رجع إلى جماعة المسلمين في مسألة توزيع الأرض التي غنمها المحاربون المسلمون وشرح لهم وجهة نظره فأقروه عليها³.

وبالتالي نجد أن الموازنة العامة الإسلامية قد أخذت بمبدأ السنوية منذ الصدر الإسلامي الأول، حيث كان يطلق عليها الحول⁴.

2-مبدأ سنوية الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

يقصد بها تحديد فترة تقرير النفقات والإيرادات العامة المتوقعة لا تتجاوز سنة واحدة، كما أن مناقشة الموازنة العامة وإقرارها يتم بشكل دوري وسنوي، حيث أنه إذا اقتصرت هذه المدة عن سنة فإن ذلك لا يعطي الوقت الكافي للسلطة التنفيذية لإنجاز الإنفاق العام أو جباية الإيراد العام، وإن تجاوزت الفترة السنة، فإن ذلك من شأنه إضعاف عمليات الرقابة على السلطة التنفيذية⁵. ويترتب عن تطبيق هذا المبدأ عدة نتائج منها :

- 1- أن يكون الترخيص بجباية الموارد وصرف النفقات عن سنة واحدة.
- 2- أن يتجدد هذا الترخيص كل سنة.
- 3- أن تتوقف مبدئياً عمليات تحصيل الموارد في آخر يوم من السنة، إلى أن يتجدد الترخيص، كما تلغى الإعتمادات غير المستعملة في نفس اليوم عدا نفقات التجهيز⁶.

¹ -الأحكام السلطانية : الماوردي، ص 260.

² - كتاب الخراج : مرجع سابق، ص 44.

³ - النظم المالية في الإسلام : مرجع سابق، ص 247.

⁴ -هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 78-81.

⁵ -المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة: مرجع سابق، ص 149.

⁶ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 138-139.

تجدر الإشارة إلى أن غالبية الدول تبدأ سنتها المالية مع بداية السنة المدنية،¹ 1 جانفي إلى 31 ديسمبر¹، حيث أن فترة السنة هي ممارسة الهيئة التنفيذية لمختلف أنشطتها الاقتصادية، وما تتضمنه الموازنة العامة من تقدير للنفقات والإيرادات العامة. يقتضى أن لا تكون لفترة أطول، لأن ذلك سيكون صعبا في التقدير لإحتمال التغيرات في العوامل الاقتصادية وآثارها. والتنبؤ بتطور تلك العوامل لمدد تفوق السنة يكون شبه مستحيل من ناحية الدقة².

المفترض أنه يتم تحصيل الديون التي تنشأ للدولة وصرف المبالغ التي استحققت خلال السنة المالية، إلا أن ذلك قد يتأخر إلى ما بعد نهاية آخر يوم في السنة المالية، وقد تقفل السنة المالية دون إتمام ذلك، وهنا يأتي التساؤل في كيفية التعامل مع الموازنة العامة وطرق حسابها³.
والحقيقة أن هناك طريقتين يُعمد إليهما لهذا الغرض:

1- الطريقة الأولى:

هي حساب القطاع أو الإدارة؛ تقيّد جميع المقبوضات والمدفوعات الحاصلة من أول يوم إلى آخر يوم في السنة في حساب واحد، ويقفل الحساب نائيا مع نهاية السنة المالية. وهو المعمول به في الجزائر.

2- الطريقة الثانية:

طريقة حساب الدورة أو الإتمام؛ فيتم ربط النفقات والواردات بالسنة التي تم فيها الإلتزام بالنفقة أو تحقق فيها الإيراد مهما كان وقتها⁴.

الإستثناءات الواردة على مبدأ السنوية:

قد تقرر الدولة فتح إعتمادات تتجاوز مدتها السنة، كما قد تكون هناك إعتمادات تقرر لمدة تقل عن السنة وفي الحالة الأخيرة يتم التعامل مع الإعتمادات المرخص بها مؤقتا، في حالة تأخر البرلمان عن التصويت وقد نظمت المادة 69 من قانون المالية بأن يواصل تنفيذ النفقات الخاصة بالتسيير في

¹ - في إنجلترا وأستراليا والسويد تبدأ السنة المالية أول أبريل وتنتهي 31 مارس. أما مصر والولايات المتحدة الأمريكية السينغال تبدأ أول يوليو وتنتهي في 30 يونيو.

أنظر - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 139.

² - اقتصاديات المالية العامة: عباس محززي، ص 392.

³ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 139.

⁴ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 140.

حدود $\frac{1}{12}$ من مبلغ الإعتمادات المفتوحة للسنة السابقة، شهريا لمدة 3 أشهر وفي حدود $\frac{1}{4}$ بالنسبة للإعتمادات الخاصة بالتجهيز مخصص لكل قطاع؛ أما بالنسبة للحالة الأولى وهي الإعتمادات المقررة لمدة تفوق السنة، فهي إما أن تكون عبارة عن إعتمادات التعهد أو تأجيل الإعتمادات.

أ- إعتمادات التعهد

عبارة عن الإعتمادات التي تفتح لمدة تتجاوز السنة، حيث يتعذر إنهاء برامج استثمارها خلال السنة الواحدة، لذا يكون من حق الإدارة أن يرخص لها ويتعهد بنفقات إجمالية لعدد من السنوات بمعنى يتعهد أو يلتزم بالنفقة دون دفعها¹.

ب- تأجيل الإعتمادات

ويقصد به تمديد ترخيص الموازنة إلى ما بعد نهاية السنة المالية بشيء من التفضيل بين نفقات التسيير ونفقات التجهيز²؛ وبالنسبة لنفقات التسيير التي لم تستهلك خلال السنة تبقى مكتسبة للجهة أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري التي رصدت لها بداية السنة المالية³، أما فيما يخص نفقات التجهيز والإستثمار فيلزم نقل إعتمادها الذي لم يستعمل في 31 ديسمبر لميزانيات السنوات اللاحقة⁴.

رابعا- مبدأ وحدة الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

المقصود به تقديم مشروع الموازنة العامة كوحدة واحدة متكاملة تضم كافة التقديرات للإيرادات والنفقات العامة⁵.

1- مبدأ وحدة الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

" أوجد الإسلام نظاما ماليا يحدد واردات الدولة ونفقاتها وينطلق من مبدأ تكافؤ الفرص... واللافت أن واردات الدولة الإسلامية التي تصب في الخزينة بالمفهوم المالي الحديث، تظل محافظة على استقلاليتها دون أن تذوب في الوحدة التي هي الخزينة لأن كل جزء من أجزائها يصرف في الوجه المخصص له في

¹ - المكان نفسه.

² - المرجع نفسه، ص 141.

³ - القانون رقم 88-05 المؤرخ في 13 يناير 1988، الجريدة الرسمية العدد: 02، 1988، ص 55. أضاف هذا القانون

مادة جديدة وهي المادة 34 مكرر للقانون المتعلق بقوانين المالية الصادر بتاريخ 7 يوليو 1984 جاء فيها مايلي:

لا تقفل الإعانات أو الترخيصات الممنوحة للمؤسسة العمومية الإدارية... ما لم تستخدم أو تنفق بمحملها فتبقى مكتسبة للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

⁴ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 141-142.

⁵ - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 394.

القرآن أو في الأحكام الشرعية التفصيلية¹، وهو الأمر الذي يجعل البعض من الباحثين يرى بأن هذا المبدأ لا يتماشى وطبيعة الفكر المالي الإسلامي بسبب أن كل إيراد مرتبط في السياسة المالية الإسلامية يُوجه معين يصرف فيه، وبالتالي لا يجوز ضم حصيلة الزكاة لغيرها من الإيرادات²؛ إلا أن البعض يرى بالأحرى حرج في العمل بهذا المبدأ ويقول بأن هذا يكون على ما يراه أولوا الأمر³!!؟

لكني أقول بأن أمر ضم حصيلة إيراد الزكاة في الوقت الحالي لباقي الإيرادات مناف للتشريع والتخصيص الذي نصت عليه الشريعة الإسلامية، وحتى لو فرضنا امكانية الأخذ من نصيب في سبيل الله فلا يدع الأمر بيد أولوا الأمر لضعف بصيرتهم الدينية، حيث لا بد من استصدار فتوى من هيئات الإجتهد الشرعية ومعرفة مدى الحاجة لهذا الإنفاق .

والرأي الأرجح الذي أراه وراه قبلي بعض الباحثين⁴ أن تكون في الدولة ميزانيتين مستقلتين إحداهما للزكاة بما أنه لم يبقى في وقتنا موارد مخصصة أخرى، إضافة إلى باقي الموارد التي تضمها الموازنة الثانية وتطبق فيها قاعدة الوحدة.

2- مبدأ وحدة الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

مبدأ كلاسيكي في المالية العامة يقضي بقيد جميع نفقات الدولة وإيراداتها في حساب واحد (موازنة واحدة) لكي يتمكن البرلمان من ممارسة رقابته وإبداء رأيه فيما يتعلق بتوازن أو عدم توازن هذا الحساب⁵.
إلا أن ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، واتخاذها لإدارة بعض المرافق التجارية والصناعية التي يستحسن عدم إدراجها في الموازنة العامة للدولة وذلك حفاظا على استقلالها وتمكينها من اتباع قواعد إدارية خاصة بعيدة عن الروتين الحكومي جعل السلطات العامة تتخلى تدريجيا عن هذا المبدأ⁶، بإيجاد موازنات إلى جانب الموازنة الرئيسية⁷، ويمكن حصر الإستثناءات الواردة على وحدة الموازنة في:

-الموازنات غير العادية والموازنات المستقلة.

-الموازنات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة العامة.

أ- الموازنات غير العادية

¹ -القوانين والنظم عبر التاريخ: غالب غانم، ص382.

² -هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص81..

³ -المرجع نفسه، ص82.

⁴ - هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص83.

⁵ - قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية: عربي - إنجليزي - فرنسي، أحمد سعيغان، ص 402.

⁶ - أصول الاقتصاد العام: مرجع سابق، ص146.

⁷ - المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 241.

تتمثل في وجود نفقات غير عادية كنفقات المشروعات الكبرى، التي يجب مواجهتها بإيرادات غير عادية كالقروض العامة، والحقيقة أن هذا النوع من الموازنات قد تتضاءل نتيجة تطور دورالدولة من حارسه إلى متدخلة، حيث لم يعد هناك فارق بين الإيرادات والنفقات العادية أوغير العادية¹، ويتجه الفكر الحديث باستبدالها بإجراء تقييم للموازنة بين النفقات الدورية والخاصة بالمشاريع الإنتاجية الكبرى².

ب- الموازنات المستقلة

عبارة عن ميزانيات المشروعات والمرافق العامة-تجارية كانت أو صناعية-والتي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، مما يجعلها تعد حساباتها وميزانياتها مستقلة ومنفصلة عن موازنة الدولة³

ت-الحسابات الخاصة على الخزينة

تشمل الحسابات الخاصة على الخزينة العمليات المالية التي يترتب عليها خروج أموال من الخزنة أو دخولها إليها بصورة غير نهائية كالقروض التي تمنح للفلاحين، ويستردها بعد جمع المحاصيل وبيعها فمن غير المعقول ادراجها في الموازنة العامة لأنها بذلك تؤثر على الوضع الحقيقي للموازنة⁴.

ث-الميزانيات الملحقة

قد يستدعي حسن سير بعض المرافق والهيئات العامة التي تتولى القيام بأنشطة اقتصادية أن تحظى بمنحها استقلالاً مالياً وإدارياً تتحرر من خلاله من تطبيق اللوائح⁵ والقوانين المالية التي تخضع لها المصالح الحكومية⁶.

¹ - اقتصاديات المالية العامة: عباس محرزى، ص 409.

² - المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص 396 وما بعدها.

-المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 241

³ - أصول الإقتصاد العام: مرجع سابق، ص 152، 153.

⁴ - أصول الإقتصاد العام: مرجع سابق، ص 154.

⁵ - اللوائح: هي قرارات إدارية تنظيمية تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد. - النظرية العامة للقرارات للقرارات الادارية دراسة مقارنة، سليمان الطماوي، ص 310.

⁶ - المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص 395.

لذا نجد " أن هناك مرافق عامة... تقدم خدمات خاصة ذات طبيعة تجارية أو صناعية مما يقتضي معاملتها على نحو خاص حتى تتمكن من إدارة شؤونها بأسلوب اقتصادي سليم بعيد عن الروتين الحكومي"¹.

" وترتبط هذه الموازنات الملحققة بالموازنة العامة للدولة عن طريق صافي حساباتها فقط، أي إذا كان في الموازنة الملحققة فائض يرحل إلى الموازنة العامة للدولة، أما إذا كان هناك عجز في الموازنة الملحققة يغطي هذا العجز من الموازنة العامة للدولة"².

إنَّ مبدأ وحدة الموازنة يساعد السلطة التشريعية في مباشرة رقابتها على النفقات والإيرادات العامة... فحتى تتمكن السلطة التشريعية وهي بصدد ممارسة رقابتها، من المفاضلة بين أوجه الإنفاق العامة... يتعين أن تعرض عليها كافة هذه الأوجه في وقت واحد"³؛ حيث توفر هذه القاعدة السهولة في مراقبة الموازنة العامة من قبل المجالس النيابية⁴، وهذا من ناحية الاعتبار السياسي لمبدأ وحدة الموازنة، أما من ناحية ناحية الإعتبار المالي فهو يتمثل في أن " مبدأ وحدة الميزانية من شأنه تحقيق الوضوح والنظام في عرض ميزانية الدولة مما يؤدي إلى تسهيل مهمة الباحثين والماليين في معرفة إذا ما كانت الميزانية متوازنة من عدمه، هذا من جهة ومن جهة أخرى، فإنه يساعد على عرض المركز المالي للدولة"⁵، لأنها تمنح القدرة على معرفة المركز المالي بوضوح و مستوى العجز والفائض في هذه الموازنة⁶.

خامسا- مبدأ العمومية -الشمولية- في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

تقتضي هذه القاعدة أن تجمع الموازنة العامة كافة الإيرادات والنفقات دون خصم شيء منها بحيث تجمع الإيرادات العامة ثم يعاود توزيعها على أوجه النفقات العامة⁷.

1- مبدأ عمومية الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

يبدو لي أن هذا المبدأ قريب جدا من تطبيق مبدأ الوحدة، وهو ما لاحظته البعض حيث ذكر أن مبدأ العمومية مكمل لمبدأ الوحدة، حيث أن مبدأ الوحدة يهدف لإعداد وثيقة واحدة لموازنة الدولة ويمثل الإطار

¹ - أصول اقتصاد العالم : مرجع سابق، ص 149.

² - المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 243.

³ - الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 291.

⁴ - المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة: مرجع سابق، ص 148.

⁵ - الوجيز في المالية العامة : مرجع سابق، ص 290.

⁶ - المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة: مرجع سابق، ص 148.

⁷ - المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 243.

الخارجي للموازنة، فهذا المبدأ يهدف لمأ هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل النفقات والإيرادات¹.

ب- مبدأ عمومية الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

الحقيقة أن قاعدة أو مبدأ العمومية له مضمون محسبي بسيط²، تستلزم تجميع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة، تقابلها قائمة المصروفات التي تدرج بها كل النفقات. أي تخصص جميع موارد الدولة لتمويل جميع الأنشطة التي تقوم بها، والإخلال بهذه القاعدة ربما يؤدي لظهور فائض، أو عجز للعمليات المختلفة التي تنطوي عليها الموازنة³.

ومن المرجح أن قاعدة "العمومية تهدف أساسا لإحكام الرقابة على كيفية استخدام الموارد العامة ومحاربة الإسراف والتبذير"⁴، بل يرمي إلى إحكام رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالي للحكومة حيث حيث أنها هي السلطة التي تجيز تفاصيل إيرادات ونفقات المرافق العامة⁵. كما أنها تعمل على، "تسهيل عملية الرقابة من قبل السلطة التشريعية، وإعطاء صورة دقيقة على النشاط المالي للسلطة التشريعية وإعطاء صورة دقيقة عن النشاط المالي للسلطة التنفيذية"⁶، رغم الفوائد التي يحققها مبدأ العمومية، إلا أنه تعرض إلى جملة من الانتقادات التي تم الرد عليها⁷.

الفرع الثاني: المقارنة بين مبادئ الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون

الجزائري

بالنسبة للتقارب الوحيد الذي لاحظته بين التشريع الوضعي والقانون الجزائري والفقه الإسلامي، يكمن في تحديد مدة السنة لسريان الموازنة العامة.

كما أن التضارب والتذبذب الذي شهدته قاعدة توازن الموازنة العامة يدل على عدم الاستقرار في الفكر المالي الوضعي على وضع المفاهيم والتشريعات التي تضمن استقرار اتزان الموازنة العامة لديها فضلا عن فهمهم، أي النظريات تحقق التوازن للموازنة العامة، وهذا أمر وارد بما أنه تنظيم بشري، لا يمكن أن

¹ - اقتصاديات المالية العامة: عباس محززي، ص 410-411.

² - أصول الإقتصاد العام : مرجع سابق، ص 166.

³ - الوجيز في المالية العامة : مرجع سابق، ص 290.

⁴ - أصول الإقتصاد العام : مرجع سابق، ص 167.

⁵ - الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 299.

⁶ - المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة: مرجع سابق، ص 150.

⁷ - اقتصاديات المالية العامة: عباس محززي، ص 411.

-أصول الإقتصاد العام : مرجع سابق، ص 166 ما بعدها.

يستقر بحال لدرجة قبول البعض الإعتماد على التوازن ولو بطريق التمويل بالعجز وهو عين الأزمات المالية الحالية في حين نجد أن الفكر المالي الإسلامي لا يؤيد، " أسلوب التمويل بالعجز الذي تستعمله الدول في الوقت الحاضر لتغطية العجز في موازينها لأنه يؤدي إلى التضخم، وفي ذلك ضرر جسيم باقتصاد الأمة، ولا ضرر ولا ضرار في الإسلام"¹.

بالنسبة لمبدأ وحدة الموازنة العامة وإن كان كما يراه المفكرون في الفكر المالي الوضعي له من الإيجابيات على رقابة الهيئة التشريعية لجداول الموازنة العامة في آن واحد؛ إلا أن دمج كل الإيرادات والنفقات بهذا الشكل وإن كنت أرى بأنه لا مشكل مبدئياً في ذلك لأن الإيرادات الحديثة لا تحوي أموال الزكاة خاصة لأنه يجب أن تخصص لأموال الزكاة خاصة بما أنها مشروعة من الله تعالى في كفة خاصة ولا تدمج لاستقلاليتها من حيث التشريع والجمع والتوزيع وهو ما يبين اختلاف النظام المالي الإسلامي عن الأنظمة الحديثة.

لكن وضع تلك الإستثناءات فيما يسمى بالموازنات المستقلة والموازنات الملحقة، وكذا الحسابات الخاصة على الخزينة فهي بالفعل عمليات استثنائية ترصد لها أموال خاصة مستقلة من الموازنة العامة، وهو أمر يحتاج بدوره لرقابة مكثفة وخاصة واستثنائية لضمان عدم التسبب في تسريب المال العام بدعوى تلك الموازنات أو العمليات المالية لتأكيد تحقيق الصالح العام .

المطلب الثاني: تبويات الموازنة العامة وخصائصها .

تمهيد:

يعتبر تبويب أو تقسيم الموازنات العامة، أحد المراحل الهامة في تحضيرها، ويقصد به تصنيف البيانات الخاصة بنشاط أو حساب معين، ثم تجمع الحسابات المتشابهة في مجموعات فرعية ورئيسية، فالموارد في

¹ - نظرية الاستخلاف في الأموال في الاقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 206.

تبوب وتقسم إلى أبواب، ثم تقسم هذه الأبواب إلى فصول، وبنود تبين من خلالها المفردات التفصيلية التي يشملها كل باب، بحيث يمكن دراسة التقديرات الخاصة بكل نوع منها¹.

والمؤكد أن لتبويب الموازنة وتنظيم الحسابات الحكومية ما، من شأنه تسهيل المراقبة على العمليات المالية، ومراجعة مستنداتها ودفاتها ومنه معاقبة المسؤولين عليها حالة التلاعب، والتأكد من أن تنفيذ الموازنة قد تم وفقا للقرارات التي اتخذتها السلطة التشريعية عند اعتمادها للبرامج والمشروعات².

وعليه لا بد من إيجاد طرق لتبويب الموازنة حتى تسمح بتحديد مدى الكفاءة في تنفيذ البرامج المختلفة وتمكن من تحديد مدى الكفاءة في استخدام المال العام³، ولا بد أيضا من توافر المرونة والتنوع في تقسيمات الموازنة العامة⁴، كما ينبغي تنظيم الموازنة العامة في أبواب لتسهيل اعداد البرامج والمشروعات واعتمادها ومراقبتها⁵.

كما أن الموازنة العامة تتسم بعدة خصائص تميزها عن غيرها من النشاطات الحكومية وهو ما سنتطرق إليه فيما يلي:

الفرع الأول: تبويات الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والمقارنة بينهما

إن الموازنة العامة تخضع لتقسيمات معينة، بناء على عدة اعتبارات، ويشترك في ذلك كل من التشريع المالي الإسلامي وكذا التشريع الوضعي مع الاختلاف طبعا في تلك الإعتبارات، وهذا الذي سأخصه بالدراسة فيما يأتي:

أولا-تبويات الموازنة العامة في الفقه الإسلامي وأقسام بيت المال

¹ - مالية الدولة الإسلامية، دراسة تحليلية ومقارنة بين المالية العامة في صدر الإسلام والمالية العامة الحديثة: مرجع سابق، ص 135.

² - مبادئ المالية العامة : حامد دراز، ص 73

- المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص413.

³ - مبادئ المالية العامة : حامد دراز، ص 73.

- المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص413.

⁴ - مبادئ المالية العامة : حامد دراز، ص 71

- المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص411.

⁵ - مبادئ المالية العامة : حامد دراز، ص 72

- المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص412.

1-تبويات الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

يقوم هيكل الموازنة العامة في الفقه المالي الإسلامي، على تعدد الموازنات ويظهر هذا التعدد في وجود موازنات للمحليات بجانب الموازنة العامة للحكومة بالإضافة إلى موازنة الزكاة، وكل منها منظم في صور دقيقة¹، فنجد هناك بيت مال الزكاة؛ بيت مال الأحماس؛ بيت مال الفيء؛ بيت مال الضوائع وكل من هذه البيوت وما تشتمل عليه²، بالإضافة إلى المال الذي لا وارث له، ومال اللقطة وكل مال لم يعرف مالكة فإن القاعدة فيه أن يكون للملك العام ذلك "أن الغرم بالغنم وأن كل ما لا يستحقه مالك خاص فالمصلحة العامة أحق به، كما أن من لا يجد نفقة ولا منفقا فنفقته في بيت مال المسلمين"³.

"يرى الإمام الماوردي ضرورة الأخذ بتعدد الموازنات، وذلك حسب أوجه الإنفاق، حيث توجد موازنة للزكاة تتمثل إيراداتها في الزكاة وخمس الغنائم، كما توجد موازنة أخرى تختص بباقي الموارد، وهي الموازنة الأساسية، حيث أن الموازنة الأولى محددة مصارفها بنص الكتاب والسنة، والثانية متروكة للإجتهد ورأي الأئمة بما يحقق الصالح العام، بل يذهب الماوردي إلى أن كلا من الموازنتين يمكن أن تنقسم إلى موازنات فرعية لكل إقليم أو ما يسمى بموازنات المحليات، وبجانب ذلك توجد موازنة الحكومة المركزية"⁴؛ ويمكننا التعرض إلى كيفية التقسيمات التي كانت تعتمد في بيت المال في ما يلي:

2-تقسيمات بيت المال

"تتمثل حقوق بيت المال في الإسلام في الأموال العامة"⁵، إلا أنه لم يكن على عهد الرسول-صلى الله عليه وسلم- بيت للمال، لأن إيراد الدولة كان قليلا ولكل باب من أبواب الإيراد باب للصرف يستنفذه ولا يبقى فاضل⁶؛ مثل ذلك ماورد في قوله تعالى: "وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِّن شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسُهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ إِن كُنْتُمْ آمَنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أَنْزَلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّقَىٰ الْجَمْعَانِ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿٤١﴾" (سورة الأنفال، الآية 41)، وقوله تعالى أيضا: "مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ"

¹ -النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، ص 154-155.

² - النفقات العامة في الإسلام- دراسة مقارنة-: مرجع سابق، ص 144-145.

³ - السياسة الشرعية: مرجع سابق، ص 107-108.

⁴ - الموازنة العامة في الفكر الإسلامي: مرجع سابق، ص 220.

⁵ - النفقات العامة في الإسلام- دراسة مقارنة-: مرجع سابق، ص 144.

⁶ - السلطات الثلاث في الإسلام التشريع والقضاء والتنفيذ: مرجع سابق، ص 69.

السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ ﴿٧﴾" (سورة الحشر، الآية 7).

وبعد وفاته - صلى الله عليه وسلم -، كثرت موارد الدولة الإسلامية فاتخذ الخلفاء بعد النبي - صلى الله عليه وسلم - بيت المال، فاتخذ أبو بكر الصديق وعمر وعثمان وعلي - رضي الله عنهم وأرضاهم - وكان كل منهم يولي نظره لمن يأتمنه¹، وقد قسم بيت المال إلى:

القسم الأول:

بيت مال الزكاة ويلحق بها العشور لقوله تعالى: ﴿٥٩﴾ "إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ﴿٦٠﴾" (سورة التوبة، الآية 60).

القسم الثاني:

بيت مال الغنائم ويضم خمس الغنائم والمعادن والركاز، قال تعالى: "وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِّن شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ إِن كُنْتُمْ آمَنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أَنْزَلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّقَىٰ الْجَمْعَانِ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿٤١﴾" (سورة الأنفال، الآية 41).

القسم الثالث:

بيت مال الخراج والحزبة والعشور المأخوذ من أهل الذمة وأهل الحرب (يسمى البعض الفيء) ومصرفها في إشباع حاجات المسلمين العامة، ودفع رواتب الولاة والقضاة وأهل الفتوى والمقاتلة وبناء الطرقات والمساجد... الجسور وسد الثغور...

القسم الرابع:

بيت مال الضوائع وتضم مال من لا وارث له وكذا الأموال التي لا مالك لها²، ومصرفها للفقراء والمساكين لعلاجهم والإنفاق عليهم³.

¹ - السياسة الشرعية أصولها ومجالاتها: مرجع سابق، ص 164.

² - السياسة الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 448.

³ - المالية العامة في الفكر المالي الوضعي والإسلامي: مرجع سابق، ص 361 وما بعدها.

ثانياً-تقسيمات الموازنة العامة في التشريع الوضعي

إن أي تقسيم للموازنة العامة يستلزم إلمامه بجانب الإيرادات العامة لكي يكون التقسيم ذا فائدة¹، كما يلزم أن تبويب بنود الموازنة العامة بشكل تسهل معه صياغة هذه المشروعات، كما يتم التوضيح للسلطة التشريعية القرارات المتخذة بشأن مختلف المشاريع والبرامج والتغيرات الطارئة عبر السنوات المتوالية، وكذا دواعي تلك التغيرات وماهي الوسائل المقترحة لتمويل تلك البرامج والمشاريع، وهذا يتم بإعداد برامج ومشروعات على مستوى الوحدات الحكومية المختلفة، حتى تتم دراسة وتحليل البرامج والمشروعات عن طريق وزارة المالية ومجلس الوزراء السلطة التشريعية²؛ وهناك عدة اعتبارات تعتمد في تقسيم أو تبويب الموازنة العامة نراها فيما يأتي:

1-التقسيم النوعي للموازنة العامة

يقصد بالتقسيم النوعي أن "يخصص لكل وحدة من الوحدات الحكومية قسم مستقل تتفرّع عنه تقسيمات متدرّجة حتى أصغر فرع حكومي، وبعد ذلك، تصنف النفقات العامة الخاصة بكل وحدة حكومية وبكل نوع منها تصنيفاً نوعياً، وفقاً لمصارييف الإنفاق"³.

والملاحظ أن الوحدات الحكومية تقتني مواد وخدمات عادة ما تكون متشابهة كأجور القوى العاملة، المكاتب وأجهزتها، مصارييف صيانتها... وإن اختلفت برامجها التي تضطلع بإنجازها، لذا فمن الممكن وضع تقسيم نوعي موحد لكل تلك الوحدات⁴.

ويسمى التقسيم حسب البنود أو حسب طبيعة النفقة، ويستخدم كذلك فيه مصطلح الموازنة بالتقليدية أو موازنة البنود؛ ويكون في هذا النوع من التقسيم تركيز على مختلف السلع والخدمات والتجهيزات وغيرها من نفقات تحتاجها الحكومة لدى تشغيلها لمرافقها العامة، إلا أنه نظراً للتشابه بين المواد التي تحتاجها الوحدات الحكومية لأداء أنشطتها المختلفة رغم اختلاف تلك الجهات، فقد نشأت فكرة الدليل النمطي الموحد لحسابات تلك الجهات الحكومية بحيث يعطي رقم الباب والمجموعة والبند والنوع مدلولاً واحداً لدى جميع الجهات، ويكون التقسيم كما يأتي:

الباب الأول: المرتبات ويكون على مجموعتين.

¹ - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص416؛ مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 76

² - مبادئ المالية العامة : حامد دراز، ص 72

المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص412.

³ - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 383.

⁴ - المكان نفسه.

الباب الثاني: هو المستلزمات السلعية والخدمات ويتكون أيضا من مجموعتين.

الباب الثالث: ويتعلق بوسائل النقل والمعدات والتجهيزات ويقسم لثلاث مجموعات.

الباب الرابع: ويمثل المشاريع الإنشائية والصيانة والإستثمارات¹ العامة والتي يتكون من ثلاث مجموعات.

الباب الخامس: المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية ويؤوب إلى ثلاث مجموعات².

أما الإيرادات فتتكون من ثمان أبواب وهي:

الباب الأول: النفط والحام والغاز.

الباب الثاني: الضرائب على صافي الدخل والأرباح.

الباب الثالث: الضرائب والرسوم على الممتلكات.

الباب الرابع: الضرائب والرسوم على السلع والخدمات.

الباب الخامس: الضرائب والرسوم على التجارة والمعاملات الدولية.

الباب السادس: إيرادات الخدمات.

الباب السابع: الإيرادات والرسوم المتنوعة.

الباب الثامن: الإيرادات الرأسمالية.

وبالتالي يتم الربط عند إعداد الموازنة العامة بين ما تم اعتماده من مصروفات وما تم تقديره من إيرادات وبين

النوع النمطي لحسابات الموازنة³.

إلا أن هناك مزايا وعيوب لهذه التبويبات النوعية:

أ- مزايا التقسيم النوعي

- الإلتزام بصرف ما تم تحديده وترخيصه من اعتمادات.

- من شأن هذا التقسيم السماح بعملية الرقابة على العمليات المالية.

- إمكانية المقارنة بين بنود الإنفاقات لكل جهة خلال عدة سنوات .

-الإلتزام بالصرف في حدود ما تم تخصيصه أو الترخيص به لكل باب من الأبواب وذلك طبقا للقوانين

والتعليمات المالية الصادرة.

-سهولة الرقابة على العمليات المالية واكتشاف الأخطاء فيها

¹-الإستثمارات: نزع الملكية للنفع العام، ينظر- النظام القانوني لأموال الدولة الخاصة: أحمد طلال عبد الحميد، هامش

ص121.

²- الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص123.

³- المرجع نفسه، ص 123-125.

-إمكانية تبين الآثار الاقتصادية لكل نوع من النفقات على الإنتاج والإستهلاك¹.

-إمكانية المقارنة بين بنود الإنفاق الحكومي من خلال السنوات المتعاقبة.

-إمكانية دراسة الآثار الاقتصادية على كل نوع من النفقات².

- التقسيم النوعي للإيرادات العامة تكمن أهميته³ في:

-تسهيل إجراء تقديرات الإيرادات العامة للسنة المالية المقبلة على مستوى الوحدات الحكومية⁴.

- كما أن أهميته تكمن في تحديد الإختصاصات لدى مرحلة اعتماد مشروع الموازنة العامة، وما يتبعها من

تحديد لمسؤوليات كل وحدة حكومية وبالتالي اكتشاف أي تقاعص في تحصيل الإيرادات عند القيام بالرقابة عليها⁵.

-للتقسيم النوعي للموازنة العامة الزام رؤساء الوحدات الحكومية بالانفاق في حدود المبالغ المعتمدة لأنواع

النفقات المعتمدة وطبقا للقوانين واللوائح والتعليمات المالية للدولة⁶.

ب- عيوب التقسيم النوعي

- هذا النوع من التقسيمات يركز اهتمامه على نوع النفقات وليس على نوعية العمل الذي تباشره الجهة الحكومية.

-صعوبة قياس أداء الجهة الحكومية، حيث يهمل التنفيذ الفعلي ويكون إهتمامه منصبا على وسائل التنفيذ فحسب⁷.

-هذا النوع من التقسيم يهتم بالاعتماد المالي الممنوح ولا يهتم بالعمل الذي تباشره الحكومة.

¹ - الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص 124-125. - تجدر الإشارة إلى أن هناك تقسيم آخر للميزانية العامة، وهو التقسيم

الإقتصادي والذي ينقسم بدوره إلى: أ- تدفقات ثنائية وتدفقات من جانب واحد، ب- تقسيم الميزانية إلى عمليات جارية وأخرى رأسمالية، أنظر -الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص 125 و ما بعدها .

² -المرجع نفسه، ص 123-125.

³ - يعتقد البعض من علماء المالية عدم أهمية التقسيم النوعي رغم الإيجابيات السابقة الذكر. مبادئ المالية العامة: حامد دراز،

ص 88- المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص 428.

⁴ - مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 88.

المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 428.

⁵ -مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 88.

- المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 428.

⁶ - مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 87.

- المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 427.

⁷ -الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص 124-125.

- صعوبة قياس أداء الجهة الحكومية لتركيزه على وسيلة التنفيذ بدل التنفيذ نفسه¹.
لذا رأى البعض الزامية تطور فن تبويب الموازنة العامة، حيث صار ضروريا للسلطات التنفيذية والتشريعية إيجاد وسائل علمية دقيقة تعتمد عليها في اتخاذ قراراتها المالية².

2-التقسيم الإداري للموازنة العامة

يتخذ هذا النوع من التقسيمات الوحدة الحكومية، الوزارة، الهيئة، المؤسسة، معيار التصنيف بنود النفقات والإيرادات العامة، فالحقيقة أن هذا التقسيم يمثل مخططا أو خريطة تنظيمية للهيكل الإداري في الدولة³، ولا تكاد توجد دولة في العالم لا تستخدم التقسيم الإداري⁴، عند تقسيم الموازنة العامة بكتلتها⁵. بكتلتها⁵.

حيث تقسم إدارة الموازنة العامة إلى عدة قطاعات مختلفة منها قطاع القوى العاملة، وقطاع الدفاع، وقطاع المواصلات وقطاع التنمية الإجتماعية، حيث تقسم الأعمال في كل قطاع بين موظفي القطاع حسب الوزارات والمصالح المتواجدة بالدولة⁶؛ ويجرى تصنيف كتلتي الموازنة وفقا للوحدات الحكومية، المؤسسة، الهيئة، الوزارة⁷.

وعليه يتم تقسيم جانب النفقات العامة تقسيما إداريا في الأول، ثم بعد ذلك تقسم وتصنف النفقات العامة الخاصة بكل وحدة حكومية وبكل فرع منها تصنيفا نوعيا حسب موضوع الإنفاق⁸.
وبما أن الوزارة تنقسم بدورها إداريا إلى مصالح تابعة، فإن الأقسام تنقسم أيضا إلى "فروع" حيث يخصص لكل من ديوان الوزارة العام وكل مصلحة من المصالح التابعة لها فرع مستقل وقد تنقسم بالتالي

¹ - الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص 123-125.

² - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 432.

- مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 92.

³ - المالية العامة: عبد الكريم بركات، وآخرون، ص 418.

- مبادئ المالية العامة : حامد دراز، ص 78.

⁴ - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 418.

- مبادئ المالية العامة : حامد دراز، ص 78.

⁵ - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 383.

⁶ - أصول الموازنة العامة: مرجع سابق، ص 85.

⁷ - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 382، 383.

⁸ - المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص 424.

- مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 84.

بعض المصالح التابعة إلى إدارات وفي هذه الحالة تنقسم الفروع بدورها إلى "فصول" فيخصص للإدارة العامة للمصلحة ولكل إدارة تابعة لها فصل مستقل¹.

أ- مزايا التقسيم الإداري

- بساطة مختلف بنود الموازنة ليتيسر للمواطن فهمها.
- سهولة رقابة المواطن على النشاط المالي .
- كل وزارة تكون على علم بما خصص لها من امتيازات.
- تمكين السلطة التشريعية من رقابة الجهات الحكومية والتأكد من استخدامها للإعتمادات المقررة لها دون هدر أو انحراف.

ب- عيوب التقسيم الإداري

- صعوبة الوصول لتحليلات تخص الآثار الاقتصادية لمختلف الأنشطة المالية.
- صعوبة تقدير النفقات مسبقا لكل وظيفة في الدولة.
- صعوبة قياس العبء الإجمالي لتحصيل الإيرادات العامة².

3-التقسيم الوظيفي للموازنة العامة

يقصد به تصنيف وتجميع النفقات العامة، ثم تبويبها في مجموعات متجانسة، وتكون لكل مجموعة تخصص وظيفي معين، مثاله³: الدفاع، التعليم، الصحة، العدالة،... إلخ، فينظر لنوع الخدمة أو الوظيفة التي ينفق فيها المال العام، كميّار أساسي، بحيث تحمل طبيعة الأشياء المقتناة وكذا الجهاز أو الوحدة الحكومية التي تقوم بالإنفاق⁴. فلو أخذنا مثلا موضوع وظيفة الصحة فإنه يشمل النفقات المخصصة للصحة في كل القطاعات ولو كانت مثلا الصحة المدرسية، فرغم تبعيتها لوزارة التربية والتعليم، إلا أن نفقاتها تدرج ضمن بند الصحة.

هذا بالإضافة إلى إدراج نفقات الأجور وأدوات الكتابة وكل ما له علاقة بمتطلبات إنجاز الخدمات الصحية فيدخل ضمن بند الصحة وإن لم تكن خدمة صحية في حد ذاتها⁵؛ كما تجدر الإشارة أنه من

¹ -المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص418.

- مبادئ المالية العامة : حامد دراز، ص 78.

² -الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص 121، 122.

³ -ينظر الملحق رقم2.

⁴ - المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص414.

- مبادئ المالية العامة : حامد دراز، ص 74.

⁵ - المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص414. - مبادئ المالية العامة : حامد دراز، ص 74.

الخطأ أن تتم المقارنة بين المبالغ المدرجة تحت بند وظيفة الصحة، في التقسيم الوظيفي، مع النفقات المدرجة تحت بند الصحة في التقسيم الإداري¹.

"إن استخدام نوع الوظيفة التي تؤديها الحكومة كمعيار للتقسيم يتطلب بداهة الكثير من بنود النفقات العامة الثابتة التي لا تمثل في حد ذاتها وظيفة مستقلة، مثل نفقات رئاسة الجمهورية... الجهاز المركزي للمحاسبات... هيئة الرقابة الإدارية... إلخ، على مختلف الوظائف الرئيسية المستخدمة في التقسيم، ومع ذلك فهناك بعض النفقات العامة التي قد يستحسن بقاءها في بند مستقل بالرغم من أنها في حد ذاتها لا تنجز وظيفة معينة مثل نفقات خدمة الدين العام، فبالإضافة إلى صعوبة توزيع نفقات خدمة الدين العام على الوظائف المختلفة، شأنها في ذلك شأن الكثير من بنود النفقات الثابتة السابق ذكرها، فإن لها من الأهمية الخاصة ما يبرر بقاءها في بند واضح ومتميز"².

معيار هذا التقسيم يتمثل في نوع الوظيفة أو الخدمة التي تؤديها الدولة، والتي من أجلها يصرف مال عام، دون النظر للجهة الإدارية القائمة به، وعليه يتم تقسيم وتبويب النفقات العامة وفقا لتلك الخدمات العامة ويكون تمويلها من الإيرادات العامة³؛ كما يكون تصنيف النفقات العامة وترتيبها في أبواب تدرج تحتها مجموعات متجانسة، فتخصص كل مجموعة منها لوظيفة محددة (العدالة، الصحة، الدفاع، التعليم، الزراعة، الإسكان...).

إنَّ التقسيم الوظيفي يركز على نوع الخدمات أو الوظائف المؤداة والتي لأجلها تنفق الأموال العامة. كما أنه لا يحول دون إدراج بعض النفقات العامة كخدمة الدين العام في بند مستقل ولا يعطل ضرورة توزيع بعض النفقات العامة التي لا تشكل وظيفة بذاتها، ك: نفقات رئاسة الدولة وهيئات الرقابة والأجهزة العامة المركزية⁴، والوظيفة العامة هي: "مجموعة شاملة من الخدمات تؤدي إلى تحقيق هدف من الأهداف الرئيسية للدولة وتؤديها جهة أو عدة جهات حكومية"⁵، ولهذا التقسيم مزايا وعيوب:

أ- مزايا التقسيم الوظيفي

¹ - المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص 415.

- مبادئ المالية العامة : حامد دراز، ص 75.

² -المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص 415.

³ -الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص 122.

⁴ - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 385.

⁵ -الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص 122.

- يشهد للتقسيم الوظيفي، بفضلله في إمكانية تحليل النشاط الحكومي، ومعرفة التغيرات التي تطرأ عليه بين سنة وأخرى، مع إمكانية مقارنة ودراسة النفقات العامة، ومتابعة توزيعها لمختلف الوظائف¹.
- معرفة اتجاهات الإنفاق الحكومي على وظائف الدولة وتحليل آثارها.
- يعد مختصراً واضحاً يقدم من وزير المالية عند تقديمه لمشروع الموازنة العامة، بحيث تكون إمكانية مناقشة كل وظيفة على حدة وكذا إمكانية الوقوف على تطور تكلفة الخدمات كل وظيفة على حدة.
- تقييم وبيان دور الأنشطة ومدى أهميتها للإقتصاد الوطني.
- تسمح بإمكانية المقارنة بين تلك التقسيمات بين أكثر من دولة ولعدد من السنوات، وخاصة بين الدول ذات الإقتصاد المتشابه.

ب- عيوب التقسيم الوظيفي

- لا يسمح هذا التقسيم بإظهار الأشغال العامة كوظيفة مستقلة بل ويتم توزيعها على الوظائف الأخرى وفقاً لنصيبها منها، ك: إنشاء مدارس يدخل ضمن خدمة التعليم، المستشفيات ضمن الصحة، الطرق تدخل ضمن النقل وهكذا.
- يصعب تمييز بعض الأنشطة ذات الأغراض المتعددة، وبالتالي يصعب تمييز مختلف نفقاته، كفوائد وتكلفة الدين العام (وهو رباح) والاعتمادات التكميلية والاستثمارات العامة².
- الملاحظ أنه قد لا يصلح التقسيم الوظيفي بالنسبة للواردات، خاصة إذا رغبتنا في قاعدة عدم تخصيص الواردات، وعليه فإنه يتم الإكتفاء بتقسيم جانب الواردات العامة وفق الأغراض الخاصة للتقسيمات الوظيفية³.

ثالثاً-المقارنة بين تبويات الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي

يبدو أن التقسيم الذي مر معنا في الفقه المالي الإسلامي وما تم اعتماده في تبويب بيت المال أكثر ثباتاً وأكثر استقراراً ذلك أن التنظيم الشرعي الإسلامي لمختلف الإيرادات ونفقاتها سواء كانت من الإيرادات المخصصة بذاتها جلباً وصرفاً أو التي تركت ليد الحاكم ليتصرف فيها بما يراه المصلحة العامة أما التقسيمات التي تعتمدها التشريعات الحديثة التي تبين من تطبيقها بعض السلبات والنقائص وكذا

¹ -المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص385.

- ظهرت مقترحات كثيرة لباحثين مختصين في المالية، وكذا من جانب هيئة الأمم لإعتماد التقسيم الوظيفي في موازنات الدول لأفضلية التي تراها فيه، ينظر -المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 386.

² -الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص122-123.

³ -المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص385.

بعض الايجابيات وفوائد¹؛ وقبل التطرق لذكر الايجابيات والسلبيات، يذكر أنه من المفترض أن يسبق التقسيم الإداري التقسيم النوعي للموازنة العامة، فلا أهمية للتقسيم النوعي بمعزل عن التقسيم الإداري، إلا أنه يمكن العكس²، حيث يركز هذا النوع من التقسيمات وفقاً للمواد أو الخدمات التي ستنفق عليها³، كما يمكن الاقتصار على التقسيم الإداري لوحده والاكتفاء به⁴.

إلا أن دمج التقسيم النوعي والتقسيم الإداري للموازنة العامة أمر حسن حيث بداية من تحضير الموازنة الذي يتم أساساً من قبل الوحدات الحكومية المختلفة، وبناء على تقدير الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات المختلفة لإيراداتها واستخدامها خلال السنة المالية المقبلة، فتكون الوحدات الحكومية أكثر قدرة على معرفة احتياجاتها، وتقدير إيراداتها⁵؛ كما يسمح الجمع بين التقسيمين بإمكانية متابعة مراحل الدراسة والمناقشة لاحتياجات وإيرادات كل وحدة من الوحدات الحكومية على حدة حتى يتم إعداد مشروع الموازنة العامة⁶.

ومن بين الايجابيات التي ترصد لهذه التقسيمات ما يلي:

أ- إن التقسيم الإداري والنوعي يُمكن السلطة التشريعية من مناقشة واعتماد مشروع الموازنة العامة بعد تحديد الوحدات الحكومية وبالتالي يكون للهيئة التشريعية مراجعة ومراقبة الاستخدامات المحددة وبالتالي الوقوف على مواقع الخطأ والانحراف⁷.

ب- التقسيم النوعي والإداري يسمح بالتحديد الدقيق للاعتمادات والاستخدامات المقررة لكل وحدة حكومية على حدة⁸.

¹ - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 386.

² - المرجع نفسه، ص 383.

³ - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 424.

- مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 84.

⁴ - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 383.

⁵ - مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 83.

- المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 423.

⁶ - مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 83.

⁷ - مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 83.

-المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص 423.

⁸ - مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 83.

-المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 423.

ج- بالنسبة للتقسيم الوظيفي ورغم أهميته البالغة خاصة بالنسبة للمواطن البسيط، حيث يكون من السهل عليه أن يتعرف على أوجه النشاط الحكومي ومقارنته لعدد من السنوات وغيره¹.

إلا أن هناك العديد من الانتقادات التي وجهت لها لما يعترتها من نقائص وأهمها عجزها عن الترشيد العلمي خاصة بالنسبة للسلطة التشريعية أو التنفيذية²، ومن بين هذه الانتقادات:

1- اقتصار التقسيم الإداري والنوعي على نفقات الوحدات دون دراية للأسباب التي تدفع لذلك الإنفاق بشكل واضح ولا يحدد مستوى الكفاءات في استخدام الأشياء التي ينصرف إليها إنفاق الوحدة الإدارية ومنها مثلا: اقتناء وحدات الحكومة الإسمنت، قطع الغيار... دون توضيح لماذا تشتري ذلك، ولا تبين أوجه الإسراف أو مدى الكفاءة في استخدام هذه المقتنيات.

2- يلاحظ على التقسيم الوظيفي أنه لا يفصح عن مبررات توزيع النفقات العامة بين الوحدات وتفاوتها في ذلك هذا من جهة، ومن جهة أخرى هل هناك حسن استخدام فعلي لتلك الأموال³.

3- حتى تتمكن الدولة من استغلال مواردها استغلالا مثاليا، لا ينبغي أن يخصص لكل وظيفة مورد محدد، وعليه فلا يمكن أن تبوب الإيرادات العامة تبويبا وظيفيا كما هو الشأن في النفقات، لذا فإنه يكفي من ذلك أن تقسم الإيرادات تقسيما يتماشى مع الغرض الأساسي للتقسيم الوظيفي ويكون بنشر بيانات الموازنة العامة بشكل واضح ومختصر ليسهل أمر إدراكها على غير المتخصصين مثل تقسيم جانب الإيرادات في الموازنة على الوجه التالي :

- الضرائب العقارية.

-الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية.

-الضرائب الجمركية... إلخ⁴.

¹ -مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 91 وما بعدها.

- المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 431 وما بعدها.
أنظر أيضا: اقتصاديات المالية العامة: عبد الحميد، ص 146 وما بعدها.

² - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 386.

³ -مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 91 وما بعدها.

- المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 431 وما بعدها.
أنظر أيضا: اقتصاديات المالية العامة: عبد الحميد، ص 146 وما بعدها.

⁴ - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 416.

- مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 76.

الفرع الثاني: خصائص الموازنة العامة

تتصف الموازنة العامة بعدد من الخصائص والتي من أهمها؛ الصفة التقديرية أو التخمينية؛ وذلك لتضمن الموازنة العامة تقدير أو تخمين لحجم الإيرادات العامة المحتمل جبايتها أو الحصول عليها من مختلف مصادر الإيرادات، وهي تتضمن حجم النفقات العامة أو المصروفات التي يتوقع إنفاقها خلال فترة محددة زمنياً، وبما أنها تقدير وتخمين فقد تقع وقد لا تقع¹، إلا أنها لا تكتفي بطرح أرقام إجمالية إنما تبين الأرقام التفصيلية لذلك²، بالإضافة إلى أنها تتضمن الإجازة بالجباية والإنفاق، وكذا إيلائها أولوية للنفقات على الواردات العامة، وسنعرض لمختلف الخصائص التي تركز عليها الموازنة العامة تباعاً:

1- تعبير مالي لبرنامج العمل الحكومي.

2- برنامج العمل الذي تعتمده الحكومة تنفيذه.

3- برنامج لتحقيق أهداف المجتمع.

4- برنامج العمل المعتمد.

5- برنامج عمل للسنة القادمة.

الخاصية 1 - تعبير مالي لبرنامج العمل الحكومي

الموازنة العامة انعكاس لدور الدولة في النشاط الاقتصادي الذي تطور وفقاً لتطور الفكر المالي فكان لزاماً أن تتطور المفاهيم الخاصة بالموازنة تبعاً لذلك.

فالفكر الكلاسيكي يؤيد أفضلية القطاع الخاص في إدارة الأنشطة الاقتصادية، مع ضمان عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي إلا في أوجه إنفاقية محدودة لأن تدخل الدولة معناه إعاقة القطاع العام عن اتخاذ قراراته الاقتصادية السليمة بحرية، كما يعمل على سلب رؤوس الأموال اللازمة لرفع وتنمية الاقتصاد القومي.

ولهذا رأى الفكر الكلاسيكي ضرورة توازن الموازنة، سنوياً لكي يحصر دور الدولة بتحصيل قدر من الأموال وتحويل نفس الحاصل لمجموعة أخرى.

فتكون الموازنة مجرد بيان حسابي تقديري متوازن عن متطلبات الدولة الإنفاقية ووسائل تدبير الأموال. ثم انتشر الفكر المالي الحديث الذي يفسح المجال للدولة لأن تتدخل في النشاط الاقتصادي بكل أوجهه لتحقيق مختلف الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ولأجل تحقيق تلك الأهداف كان على

¹ - المالية العامة: النظم الضريبية و موازنة الدولة: فوزي عطوي، ص 321.

- المالية العامة: علي محمد خليل وسالم أحمد اللوزي، ص 300-301.

² - مبادئ المالية العامة: محمود حسين، وكريا أحمد عزام، ص 158.

الدولة دراسة إمكانيات وحجم تدخلها كما كان عليها دراسة آثاره على مختلف الأصعدة الخاصة والعامة، فكان لزاما عليها أن توفر أنفع وأجمع الوسائل الرقابية لضمان تنفيذ ما استقرت عليه من قرارات بهذا الخصوص، فتكون الدراسات السابقة، التي بنيت على توقعات لمشاريع وخطط بأبعاد زمنية ما يسمى بالموازنة العامة للدولة، حيث تترجم الخطط والمشروعات والسياسات ترجمة مالية سليمة تعبر عن دقائق البرنامج وتضمن سلامة تنفيذه وتحقيق أهدافه المتوخاة¹.

الخاصية 2: أنها برنامج العمل الذي تعتمده الحكومة تنفيذه

الموازنة العامة ليست بيان عما أنجزته الدولة من أعمال وليست أرقاما مستخرجة من حسابات الحكومة السابقة، إنما هي برامج العمل التي تعتمده الحكومة أن تنفذه في السنة القادمة، وهي في ذلك تركز للواقعية وتلتزم حدود قدرتها على التنفيذ، لكن لعمل مستقبلي².

الخاصية 3 : أنها برنامج لتحقيق أهداف المجتمع

الموازنة العامة كسياسة اقتصادية متكاملة تتأثر بمتغيرات الاقتصاد القومي والعالمي وتؤثر فيه، لذا فهي وسيلة فعلية لتنفيذ السياسات والبرامج فقد تنحرف بها الحكومة لتحقيق مآربها، فتكون بذلك برنامجا معدا لإرضاء طبقة معينة أو حزبا ما. ولكي لا يتم ذلك لابد أن تحدد الأهداف بشكل واضح بما يخدم أهداف المجتمع وهي المهمة التي تضطلع بها السلطة التنفيذية عند وضع خططها ومشروعها وهو نفس المعيار³ الذي تتخذه السلطة التشريعية عند مناقشتها للسياسات و البرامج والتحقق من توافره⁴.

الخاصية 4: أنها برنامج العمل المعتمد

ذلك أن الموازنة العامة في الدولة لا يكون لها هذا المسمى إلا بعد مصادقتها واعتمادها من الهيئة التشريعية، حيث أن الشعب في الدول الديمقراطية يمارس سيادته من خلال مؤسساته الدستورية، فالسلطة التنفيذية تقوم برسم البرامج الكفيلة بتحقيق أهداف المجتمع، وتكون للسلطة التشريعية دراسة ومناقشة تلك البرامج والسياسات ومدى تحقيقها لأهداف وصالح المجتمع. فاعتماد الموازنة من السلطة التشريعية معناه موافقته ممثل الشعب على أن تنفيذ هذه البرامج سيسهم في تحقيق الصالح العام.

¹ - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص317 وما بعدها. مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص21 وما بعدها.

² - مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص24. - المالية العامة عبد الكريم بركات وآخرون، ص374.

³ - المعيار: نموذج معين يجري تقدير الأشياء به كمعيار الوزن. - معجم لغة الفقهاء: محمد قلعه جي وحامد قنبي، ص 334.

⁴ - مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص25.

- المالية العامة، عبد الكريم بركات وآخرون، ص375.

كما يؤكد اعتماد السلطة التشريعية لبرامج وخطط السلطة التنفيذية يؤدي لإعطاء الصلاحيات للسلطة التشريعية في مراقبة تنفيذ وإنجاز الخطط الموضوعة وتتبعها بعد إقرارها. بالنسبة لإجراءات اعتماد الموازنة فهي مختلفة من دولة لأخرى وفقا لعدد المجالس التي تكوّن السلطة التشريعية وعدد اللجان المتخصصة في كل مجلس، كما تختلف المدة الزمنية اللازمة للاعتماد وكذا يلحظ اختلاف بين الدول في درجة الحرية التي تمنح للبرلمان في تعديل أو إضافة بنود لمشروع الموازنة¹.

الخاصية 5: أنها برنامج عمل للسنة القادمة

تتصف دورة الموازنة العامة بخاصية الاستمرار والتداخل وبأن مراحلها متعاقبة زمنيا ومتكررة عاما بعد عام²، فهي برنامج تقديري يتعلق بفترة مقبلة، وقد استقرت الآراء في معظم الدول أن تكون السنة هي الفترة الطبيعية لإعداد الموازنة في الظروف العادية، ولعل سبب استقرار المدة الزمنية بفترة السنة لعدة أسباب منها: - أن الموازنة برنامج تقديري يعتمد على التنبؤ وفقا لما يجري من أحداث وتطورات محلية وعالمية. - أن طول مدة التنبؤ عن سنة يتعذر إجراء تقديرات دقيقة للموازنة العامة - الإيرادات والنفقات - وترتفع نسبة الخطأ.

- أن الحقيقة أنه كلما قصرت فترة التقديرات عن السنة كلما كانت أكثر دقة وقلت احتمالات الخطأ فيها.

- كما أن إجراء اعتماد لمشروع الموازنة العامة من طرف السلطة التشريعية قبل تنفيذه، وكلما طالت فترة الموازنة كلما سهل على الحكومة - إن شاءت - المبالغة في تقديراتها وإخفاء نواياها وتمويه سياستها مما يجعل السلطة التشريعية في عسر من أمر تقييم هذه السياسات وتعديلها فتُخَلُّ بمسؤوليتها. ولا يفهم أن الإتفاق الواقع على اعتبار فترة السنة أنسب فترة لإعداد الموازنة في الحالة العادية أن تكون بداية السنة المالية في تاريخ بذاته وكل دولة لها بداية سنتها المالية³، بما يناسب ظروفها السياسية والاقتصادية وإمكاناتها الإدارية والعملية⁴.

¹ - مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 26.

² - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 387.

³ - تبدأ السنة المالية في إنجلترا والكويت أول أبريل وتنتهي آخر مارس، الولايات المتحدة الأمريكية تبدأ أول يوليو وتنتهي

آخر

يونيو. ينظر - المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص 280. - مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 30

⁴ - المالية العامة: صادق بركات وآخرون، ص 377-379. - مبادئ المالية العامة: دراز حامد، ص 27-29.

الفصل الثاني:

ماهية رقابة الهيئة التشريعية.

تمهيد:

إنّ الإحاطة بمفاهيم موضوع البحث، تستدعي أن نتعرض في هذا الفصل إلى مفهوم الرقابة بشكل عام، ثم إلى مفهوم الرقابة على المال العام بمعنى على الموازنة العامة، كما نعرض إلى تعريف الهيئة التشريعية وتكوين أعضائها والتعرف على علاقة النائب بالناخب، في كل من الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري، كما نتعرف على مختلف تنظيمات الهيئة التشريعية وعلاقتها بغيرها من الهيئات في الدولة، وقد قمت في سبيل دراسة هذه النقاط بتقسيم الفصل إلى مباحثين التاليين:

المبحث الأول: ماهية الرقابة على المال العام .

المبحث الثاني: ماهية الهيئة التشريعية وعلاقتها بالهيئة التنفيذية .

المبحث الأول:

ماهية الرقابة على المال العام .

تمهيد:

نتناول في هذا المبحث تعريف الرقابة بشكل العام في اللُّغة والإصطلاح ثم نتطرق إلى دراسة الرقابة على المال العام(الموازنة العامة)، كما نعرض إلى بيان أهمية ونشأة الرقابة على المال العام، كما نتبين مشروعية الرقابة على المال العام وانواع الرقابة التي تمارس على الموازنة وقد قسمت الدراسة هنا إلى ما يأتي:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة على المال العام ونشأتها وأهميتها.

المطلب الثاني: مشروعية الرقابة على الموازنة العامة وأشكالها .

المطلب الأول: مفهوم الرقابة على المال العام ونشأتها وأهميتها

تمهيد:

نقف هنا لأخذ التعاريف التي رصدت لمصطلح الرقابة بشكل عام ثم نخصص الحديث عن الرقابة على المال العام ومن ثم نعرج إلى الحديث عن نشأتها ومدى أهميتها.

الفرع الأول: تعريف الرقابة لغة واصطلاحاً

أولاً- تعريف الرقابة في اللغة والنصوص الشرعية

1-التعريف اللُّغوي الرقابة

وردت كلمة رقب في القواميس والمعاجم اللُّغوية بعدة معاني، وهذه التي تممنا:
-رَقَبَهُ رِقْبَةً وِرْقَبَانًا بكسرها ورقوبا بالضم وِرْقَابَةٌ وِرْقُوبًا وِرْقَبَةً بفتحهن انتظره كترقبه وارتقبه والشيء حرسه كراقبه مُرَاقَبَةً وِرْقَابًا.

ورقيب القوم (الحارس)،والرقيب هو الله تعالى، وهو الحارس الحافظ، والرقيب أمين.

-الترقب توقع شيء وانتظاره، ورقب الشيء يرقبه حرسه كراقبه مراقبة ورقابا .

أنشد ابن الأعرابي: يراقب النجم رقاب الحوت

فهو يصف رفيقا يقول، يرتقب النجم حرصا على الرحيل كحرص الحوت على الماء، -وهو مجاز-

وكذلك قولهم: بات يرقب النجوم ويراقبها كبيرعاها ويراعياها¹.

الرقيب: الحفيظ، رقب الشيء يرقبه وراقبه مراقبة ورقابا، حرسه²، والرقيب: الحافظ إما مراعاة رقة المحفوظ وإما لرفعة رقبته³.

قال ابن فارس⁴: الراء والقاف والباء أصل واحد مطرد يدل على انتصاب بمراعاة شيء⁵، واستعمل لفظ

"رقب" في اللغة العربية للدلالة على أكثر من معنى، ومن أبرز هذه المعاني:

1- الإنتظار: كترقبه وارتقبه، أي انتظره، والترقب هو الإنتظار وهو كذلك تنظر وتوقع الشيء،

¹ - تاج العروس: محمد مرتضى الزبيدي، ج2، ص516.

² - لسان العرب المحيط: ابن منظور، مج1، ص1204

³ - التوقيف على مهمات التعاريف: محمد عبد الرؤوف المناوي، تحقيق: عبد الحميد حمدان، ص 180.

⁴ - ابن فارس: هو أبو الحسين بن فارس بن زكريا الرازي، إمام في اللغة والأدب، من مؤلفاته الصحاحي في فقه اللغة، تويني

سنة (395هـ)، ينظر-هدية العارفين وآثار المصنفين، ج5، ص68-69؛ ووفيات الأعيان، ابن خلكان، ج1، ص118-120.

⁵ - معجم مقاييس اللغة: ابن فارس، ج2، ص 427 مادة رقب.

والرقيب هو المنتظر¹.

2- الحفظ والحراسة: من رقب الشيء يرقبه، وراقبه مراقبة ورقابا، أي: حرسه، والرقيب: هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، ورقيب القوم هو الحارس الذي يشرف على مرقبه ليحرسهم، فالرقيب إذا: هو الحارس الحافظ².

3- الإشراف والعلو: من ارتقب المكان أي أشرف عليه وعلا، والمَرْقَبُ والمَرْقَبَةُ: الموضع المشرف الذي يرتفع عليه الرقيب، والجمع مراقب: وهي ما ارتفع على الأرض³.

2- لفظ رقب في النصوص الشرعية

ورد لفظ الرقابة في عدّة آيات من القرآن الكريم؛ وكذا في بعض أحاديث النبي -صلى الله عليه وسلم- ومنها:

أ- من القرآن الكريم

قوله تعالى: ﴿١١٦﴾ مَا قُلْتُ لَهُمْ إِلَّا مَا أَمَرْتَنِي بِهِ أَنْ اعْبُدُوا اللَّهَ رَبِّي وَرَبَّكُمْ وَكُنْتُمْ عَلَيْهِمْ شَهِيدًا مَّا دُمْتُمْ فِيهِمْ فَلَمَّا تَوَفَّيْتَنِي كُنْتَ أَنْتَ الرَّقِيبَ عَلَيْهِمْ وَأَنْتَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ شَهِيدٌ ﴿١١٧﴾ (سورة المائدة، الآية 11) بمعنى أن عيسى عليه السلام قال لما قبضتني ورفعني إليك، كنت أنت الحافظ عليهم فتحفظ أعمالهم⁴.

- قوله تعالى: ﴿٧﴾ كَيْفَ وَإِنْ يَظْهَرُوا عَلَيْكُمْ لَا يَرْقُبُوا فِيكُمْ إِلَّا وَاذِمَّةً يُرْضُونَكُمْ بِأَفْوَاهِهِمْ وَتَأْبَىٰ قُلُوبُهُمْ وَأَكْثَرُهُمْ فَاسِقُونَ ﴿٨﴾ (سورة التوبة، الآية 8).

- قوله تعالى: ﴿٩﴾ لَا يَرْقُبُونَ فِي مُؤْمِنٍ إِلَّا وَاذِمَّةً وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُعْتَدُونَ ﴿١٠﴾ (سورة التوبة، الآية 10). بمعنى لا يحفظوا عهدا⁵.

- قوله تعالى: ﴿٩٣﴾ قَالَ يَا بَنِي آدَمَ لَا تَأْخُذْ بِلِحْيَتِي وَلَا بِرَأْسِي إِنِّي خَشِيتُ أَنْ تَقُولَ فَرَّقْتَ بَيْنَ بَنِي إِسْرَائِيلَ وَلَمْ تَرْقُبْ قَوْلِي ﴿٩٤﴾ (سورة طه، الآية 94)، أي لم تحفظ وصيتي لما أمرتك أن تخلفني في قومي⁶.

¹ - القاموس المحيط: الفيروز آبادي، ص 90-91 مادة رقب.

² - مجمل اللغة: ابن فارس، ج 1، ص 393. مادة رقب.

³ - تاج العروس: الزبيدي، ج 2، ص 513-520 مادة رقب.

⁴ - معالم التنزيل: مرجع سابق، ج 3، ص 122.

⁵ - مفاتيح الغيب: مرجع سابق، ج 15، ص 238.

⁶ - معالم التنزيل: مرجع سابق، ج 5، ص 291.

—قوله تعالى: ﴿١٧﴾ فَأَصْبَحَ فِي الْمَدِينَةِ خَائِفًا يَتَرَقَّبُ فَإِذَا الَّذِي اسْتَنْصَرَهُ بِالْأَمْسِ يَسْتَصْرِخُهُ قَالَ لَهُ مُوسَى إِنَّكَ لَغَوِيٌّ مُبِينٌ ﴿١٨﴾ (سورة القصص، الآية 18).

—قوله تعالى: ﴿٢٠﴾ فَخَرَجَ مِنْهَا خَائِفًا يَتَرَقَّبُ قَالَ رَبِّ نَجِّنِي مِنَ الْقَوْمِ الظَّالِمِينَ ﴿٢١﴾ (سورة القصص، الآية 21) فتفسيره أنه عليه السلام صار ينتظر الطلب، وقيل يتلفت من الخوف¹.

—قوله تعالى: ﴿٥١﴾ لَا يَحِلُّ لَكَ النِّسَاءُ مِنْ بَعْدُ وَلَا أَنْ تَبَدَّلَ بِهِنَّ مِنْ أَزْوَاجٍ وَلَوْ أَعْجَبَكَ حُسْنُهُنَّ إِلَّا مَا مَلَكَتْ يَمِينُكَ وَكَانَ اللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ رَقِيبًا ﴿٥٢﴾ (سورة الأحزاب، الآية 52)، أي أن الله حافظا عالما بكل شيء قادرا عليه². وقوله تعالى: ﴿٥٨﴾ فَارْتَقِبْ إِنَّهُمْ مُرْتَقِبُونَ ﴿٥٩﴾ (سورة الدخان، الآية 59). فارتقب أي فانتظر النصر، وقيل فانتظر العذاب، مرتقبون بمعنى ينتظرون قهرك بزعمهم³. وقوله تعالى: ﴿١٧﴾ مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ ﴿١٨﴾ (سورة ق، الآية 18)، رقيب عتيد أي هو الحافظ الحاضر⁴ وقوله تعالى: ﴿٢٦﴾ إِنَّا مُرْسَلُونَ نَاقَةَ فِتْنَةٍ لَهُمْ فَارْتَقِبْهُمْ وَاصْطَبِرْ ﴿٢٧﴾ (سورة القمر، الآية 27) فارتقبهم بمعنى فانتظر ما هم صانعوه⁵.

ب—من الأحاديث النبوية الشريفة: ومنها، قوله—صلى الله عليه وسلم—: "إِرْقَبُوا مُحَمَّدًا فِي أَهْلِ بَيْتِهِ"⁶، أي احفظوه فيهم⁷.

ثانياً— التعريف الإصطلاحي للرقابة

أ—تعريف الرقابة في الإصطلاح الشرعي

لم يستعمل فقهاء الإسلام مصطلح الرقابة في هذا السياق، إنما استخدموا مصطلحات تقابله وتتضمن مفهومه وهي "الاحتساب"، أو ما يطلق عليه "الأمر بالمعروف، والنهي عن المنكر، وهي" النصح"⁸.

¹ — الجامع لأحكام القرآن: مرجع سابق، ج16، ص254، 251.

² — مفاتيح الغيب : مرجع سابق، ج25، ص224.

³ — معالم التنزيل: مرجع سابق، ج7، ص237.

⁴ — المرجع نفسه، ص259.

⁵ — المرجع نفسه، ص431.

⁶ — عمدة القاري شرح صحيح البخاري: بدر الدين العيني، كتاب فضائل الصحابة، باب مناقب قرابة رسول الله — صلى الله عليه

عليه وسلم—رقم3713، ج16، ص307

⁷ — المكان نفسه.

⁸ — القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام: عبد الله الكيلاني، ص210.

وفي هذا يقول النبي -صلى الله عليه وسلم-: "كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته"¹.
إلا أنّ الذي ظهر لي أن الفقهاء وظفوا مفهوم هذا اللفظ بمعانيه التي تحث على وجوب استشعار مراقبة الله تعالى للعبد وأنه ملزم بذلك في كل أعماله الظاهرة والباطنة، لأن الله عزّوجلّ مطلع عليه وأنه سيحاسبه على أعماله كلها سواء كانت عبادات أو معاملات، ولمراقبة الله عزّوجلّ ثمار تعود على صاحبها سواء في حياته أو بعد وفاته²، وهذه أجل الرقابات حيث يرتفع شأنها بعلو وجلالة المراقب ويعبر عنها بالإحسان الذي ذكر في حديث النبي -صلى الله عليه وسلم- "الإحسان أن تعبد الله كأنك تراه فإن لم تكن تراه فإنه يراك"³.

وعرفت الرقابة عند الباحثين المعاصرين في الإقتصاد الإسلامي بأنها: "مجموعة الأسس الثابتة المستقرة المستنبطة من مصادر الفقه الإسلامي، التي تُستخدم كدستور للمحاسب المسلم في عمله سواء في مجال التسجيل والتحليل والقياس، أو في مجال إبداء الرأي عن الوقائع المعينة التي حدثت لبيان ما إذا كانت تتفق مع أحكام الشريعة أم لا"⁴.

من خلال هذا التعريف يلاحظ؛ أنه يصف الرقابة بأنها مجموعة الأسس الثابتة المستقرة بمعنى أنها تكون مستمّدة لأصولها من مصادر الفقه الإسلامي، لكن لا يمنع أن تكون ثابتة من أنها قد تستلزم تطوير وسائلها بحسب الحاجة إلى ذلك، ومنها أنه يستوجب أن يراعى فيها وجوب إتقان الأعمال والمحافظة على الأمانة .

ب-تعريف الرقابة في الإصطلاح الوضعي

عرف بعض المختصين في علم المالية الرقابة بعدة تعريفات، منها:

"الرقابة هي التحقق من سير عمليات تنفيذ السياسات العامة وفقا لمقررات الخطة المرسومة وفي حدود التعليمات والقواعد الموضوعية وذلك بقصد اكتشاف الأخطاء وتصحيحها وتفادي تكرارها"⁵.

¹ - عمدة القاري شرح صحيح البخاري: بدر الدين العيني، كتاب الأحكام، باب قوله تعالى: "أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم" مج24، ص330، الرقم 7138.

² - لأكثر تفاصيل في الموضوع ينظر- كتاب، العبادة المفقودة(مراقبة الله عزّوجلّ): سعد الحجري .

<https://ia902808.us.archive.org/1/items/Book1>

³ - صحيح البخاري، كتاب الإيمان، باب سؤال جبريل عليه السلام، رقم 50، ج، ص23.

⁴ - مجلة الإقتصاد الإسلامي: حسين شحاته، عدد 4، ص 7، ربيع الأول 1405-ديسمبر 1984م. نقلا عن -الرقابة المالية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص17.

⁵ - مبادئ السياسة العامة: دراسة نظرية في حقل معرني جديد، وصال نجيب العزاوي، ص93.

نجد أن هذا التعريف يركز على ماهية الرقابة من حيث؛ مدى تحقق الأهداف المسطرة، وعلى درجة الإنصياح للتعليمات الموضوعية لذلك الشأن، والملاحظ كذلك، أنه يرى أنه بالضرورة أن الرقابة تكشف الأخطاء، بمعنى التسليم المطلق بوجود الخطأ، وهذا لا يبدو لي صواباً .

- "تتمثل الرقابة في مجموعة من العمليات تتخذ شكل قرارات، إجراءات يكون من شأنها تحقيق هدف أو مجموعة أهداف واضحة محددة"¹، يلاحظ أن التعريف، يذكر أن الرقابة تتمثل فقط في القرارات وهو غير سليم من الناحية الواقعية؛ حيث أنها قد تكون عبارة عن اجراءات متبعة على سير الأعمال، وعلى وفقها تُتخذ القرارات المناسبة لها.

- "التأكد مما إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعية والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة، وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها، وهي تنطبق على كل شيء"².

- هي عملية التحقق من مدى انجاز الأهداف المبتغاة، والكشف عن معوقات تحقيقها و العمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن³؛ أو هي "عبارة عن التأكد من أن ما تم أو يتم مطابق لما أريد تمامه"⁴.

- هي عبارة عن وسيلة يمكن بواسطتها التأكد من مدى تحقق الأهداف بكفاية وفعالية في الوقت المحدد⁵؛ من خلال التعاريف الثلاث السابقة، نجد أنها تربط في مجملها؛ مفهوم الرقابة بمدى تحقيق الأهداف الأهداف المرسومة.

- الرقابة هي "التحقق من أن التنفيذ يتم طبقاً للخطة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة، فهي عملية اكتشاف ما إذا كان كل شيء يسير حسب الخطط الموضوعية وذلك لغرض الكشف عن ما يوجد هناك من نقط الضعف والأخطاء وعلاجها وتفادي تكرارها..."⁶.

¹ - النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، ص161.

² - إدارة الأعمال مدخل وظيفي: جميل أحمد توفيق، ص 404.

³ - الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري: المجذوب طارق، ص 525-526. الرقابة الشرعية في

المصارف الإسلامية حمزة عبد الكريم محمد حماد، ص29

⁴ - مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام: مرجع سابق، ص26.

⁵ - دراسات وأبحاث مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة العامة في الأردن عمان، معهد الإدارة العامة:- الشوبكي عمر، ص31.

ص 31. نقلا عن: الرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية: المرجع السابق، ص 31.

⁶ - Henrin Fayol, generan and management , Pitman, London, 1946, P107.

نقلا عن- النظام المالي في الإسلام: ابراهيم خريس، ص 160.

- هي عملية مستمرة تستهدف التأكد من قانونية نشاط الإدارة و مدى مطابقتها للغاية المرسومة في حدود الوقت المعين، والتكاليف المقررة والنتيجة المرجوة، وذلك ضمن مبررات وجود الإدارة ألا وهي الصالح العام¹. هذه التعاريف؛ تجعل من مفهوم الرقابة أنه مجرد اتباع للإجراءات والتعليمات الصادرة بشأنها.

- "أنها عملية مستمرة تقع على عاتق الجميع، ولا تختص بها جهة واحدة"²، هذا التعريف به من العمومية ما يجعله بعيدا عن المفهوم الدقيق للرقابة.

- "أن الرقابة هي عملية متابعة تهدف إلى تصحيح الأخطاء التي تقع في طريق العمل، والتي تؤدي إلى تعطيل تحقيق الأهداف المطلوبة من ذلك."³

مما سبق نلاحظ اختلاف الكتاب في ماهية الرقابة ومفهومها، فالبعض يحدد مفهوم الرقابة على أساس ما ترجو تحقيقه من أهداف، والبعض الآخر يهتم بأنها إجراء يركز على الخطوات التي يتعين اجراءها للقيام بعملية الرقابة، وهناك من يعتبر الرقابة جملة الإجراءات والعمليات وهناك من ذهب إلى أن الرقابة تعني الأجهزة التي تتولى عملية الرقابة وعليه نجد أن مفهوم الرقابة يدور حول محوري الوسيلة والهدف⁴.

من جهة أخرى نجد أن البعض الآخر يعرف الرقابة بأنها:

- إن الرقابة تتضمن معنى النقد الذي يستتبع الحساب⁵، والمسؤولية، وذلك على أمل الوصول للحقيقة للحقيقة وتمحيصها⁶، فهي: "وظيفة مهمة وعنصر أساسي من العناصر التي تتألف منها العملية الإدارية وتعني وتعني المتابعة المستمرة لأداء العاملين أثناء قيامهم بتنفيذ الخطط الموضوعية، وتقوم أعمالهم أولا بأول، ومقارنتها بالمعايير أو الأهداف الكمية والنوعية والتقديرية التي تضمنها المنظمة بالخطط المعمول بها وذلك ضمنا لتحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة على أفضل وجه ممكن"⁷، فالرقابة تتضمن متابعة عمليات

¹ - مبادئ الإدارة العامة : حبيش فوزي، ص 69 نقلا عن - الرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية : مرجع سابق، ص 29.

² - المنهج الإسلامي في الرقابة على المال العام: أحمد عبد العظيم محمد، ص 56.

³ - الرقابة على المال العام في الإقتصاد الإسلامي: شادي أنور كريم الشوكي، ص 15.

⁴ - النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، ص 164. - ينظر أيضا، الرقابة المالية في الإسلام : عوف الكفراوي، ص 19-24

⁵ - الرقابة المالية في النظام المحاسبي الحكومي وسبل تحسينها : عبد الله المنيف، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها

بالأجهزة الحكومية بالرياض، (8-10) ربيع الثاني 1405م، ص 143-154.

⁶ - الشورى والديموقراطية النيابية -دراسة تحليلية وتأصلية لجوهر النظام النيابي-(البرلمان)، مقارنة بالشرعية الإسلامية: داوود

الباز، ص 102.

⁷ - معجم مصطلحات الادارة العامة: ابراهيم بدر شهاب، ص 175-176.

التنفيذ لتبين مدى تحقيق الأهداف المراد ادراكها في وقتها المحدد، وتحديد مسؤولية كل ذي سلطة، والكشف عن مواطن العيب والخلل حتى يمكن تفاديها والوصول بالإدارة إلى أكبر كفاءة ممكنة¹.

وينتقد البعض تعريف الرقابة بأنها عبارة عن متابعة بقوله: في الواقع مازال الكثير من الباحثين يخلط من مفهوم المتابعة والرقابة ودون الدخول في تفاصيل الجدل المفاهيمي، فإن الاختلاف بين المتابعة والرقابة هو الاختلاف في التوقيت من ناحية كما أنه اختلاف في الهدف؛ فالمتابعة ترمي إلى الكشف عن الأخطاء قبل حدوثها والعمل على منعها بينما تهدف الرقابة إلى تحديد ما تم فعلاً من أخطاء واتخاذ إجراءات تصحيحها² وعلى ذلك؛ نجد أن الرقابة لا يمكن أن تتحقق دون متابعة لأن كل رقابة متابعة وليس كل متابعة رقابة، فيجب أن ترقى المتابعة إلى تقييم (فحص) لتصل إلى مستوى الرقابة أما إذا اكتفى المسئول بالمتابعة، وأهم سلامة الأداء وتحقيق الأهداف المحددة، فإنها عند ذلك تكون متابعة شكلية لا ترقى لدرجة الرقابة³.

إلا أن الواقع يثبت تطور مفهوم الرقابة من الدور العلاجي الإصلاحي إلى الدور المتحرك فأضحى يشمل الإشراف والمتابعة وقياس الأداء⁴ وتحديد المعايير الرقابية الملائمة التي يقاس بها الأداء، وترافق الأعمال الأعمال من البداية لإجتناؤ الأخطاء وتحاشي وقوعها أو التحكم بها في بدايتها⁵.

ومما سبق يمكننا أن نخلص إلى تعريف لمفهوم الرقابة والذي أقترحه وأراه جامعاً وهو أن الرقابة هي "مجموعة الإجراءات الفنية والتقنية التي تتخذها الجهات المراقبة حيث تتبع وتحصر من خلالها، على حسن أداء سير العمليات سواء قبل أو بعد أو أثناء مراحل أدائها للكشف عن مدى التزام العاملين بالتعليمات المرسومة ومدى تحقق النتائج لذلك والوقوف على درجات التوفيق أو الخطأ بهدف استدراكه سواء من العاملين أو من الجهات المراقبة".

¹ - علم الإدارة العامة: الحلو ماجد راغب، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985، ص 393. نقلاً عن:

الرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية: مرجع سابق ص 30.

² - مبادئ السياسة العامة: دراسة نظرية في حقل معرفي جديد: مرجع سابق، ص 93.

³ - الرقابة في الإدارة الإسلامية المفهوم والخصائص: أحمد بن داود المزجاحي. مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، العدد الخامس والثلاثون، السنة 13 ربيع الآخر 1419 هـ. أغسطس 1998. ص 100.

⁴ - قياس الأداء: تقييم الأداء (رصد الأداء، مؤشرات الأداء) نظام لتقدير أداء التدخلات الانمائية في ضوء الغايات المعلنة أو هي عملية متواصلة قوامها جمع البيانات وتحليلها بقصد مقارنة تنفيذ المشاريع أو البرامج أو السياسات بالنتائج المتوقعة. -معجم المصطلحات الأساسية في التقييم والإدارة القائمة على النتائج

⁵ - معجم مصطلحات الإدارة العامة: مرجع سابق، ص 175-176. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/45810943.pdf> ص 29.

⁵ - معجم مصطلحات الإدارة العامة: مرجع سابق، ص 175-176.

ثالثاً- المقارنة بين التعريف الإصطلاحي الشرعي والوضعي للرقابة وعلاقتها بالمعنى اللغوي

أ-المقارنة بين التعريف الإصطلاحي الشرعي والوضعي للرقابة

رغم أن فقهاء الشريعة لم يضعوا للرقابة تعريفا اصطلاحيا لعدم تداوله كمصطلح إلا أن الفقه الإسلامي كما سبق إلى تفعيل الرقابة كمفهوم يعمل به، وذلك من خلال تأصيل استشعار مراقبة الله عز وجل لعبده في كل تصرفاته (عبادات أو معاملات)، لأنه سيحاسبه على ذلك فالفرق الأساسي يكمن في من هو المراقب؛ فالله عز وجل رقيب على عباده وبعده يأتي دور المسؤول على الموظف فالمسؤول مراقب والموظف مراقب فالحلقة الرقابية بين الرؤساء والمرؤوسين تدور كلها في فلك رقابة الله عز وجل، ثم يتبين أن مراقبة الفرد لله تعالى تأتي بنتائج أكثر ايجابية من مراقبة البشر لأن البشر قد يضعفون وقد لا ينتبهون لأخطاء الموظف وقد يتجاوزون لأي سبب أو عذر.

أما الرقابة الوضعية فتركز على أعمال خاصة ولا علاقة لها بالجانب الذاتي للموظف، وهي محصورة في أداءه لأعمال ومهام تخص وظيفته فحسب ومدى التزامه بتلك التعليمات الموجهة له ومراقبة النتائج المتحصل عليها .

ب-علاقتهم بالمعنى اللغوي

من خلال استعراضنا سابقا لمعنى الرقابة في اللغة ثم معناها في الإصطلاح، نجد أن الرقابة في الإصطلاح استمدت من بعض معانيها اللغوية ويتجلى هذا واضحا في:

1. إن الرقابة هي التي تنتصب لمراعاة مدى تحقق الأهداف المبتغاة من أي مؤسسة.
2. الرقابة هي التي تحفظ وتحرس أي منشأة وتكشف عن مواقع الخلل فيها وتحفظها في وضع ما يلزم من إجراءات وقواعد تكشف عن الخطأ بداية ثم تمنع حدوثه مرة أخرى.
3. وكذلك بالنسبة لموقعها في الهيكل التنظيمي لأن منشأة تكون في المراتب المرتفعة فهي تعلق، وتشرف على أعمال بقية الدوائر والإدارات دونها.
4. من أهم صفات الرقيب أن يكون أمينا على المنشأة التي يعمل فيها¹.

الفرع الثاني: مفهوم الرقابة على المال العام ونشأتها وأهميتها

أولاً- مفهوم الرقابة على المال العام

يقصد بالمال العام، المال الذي تكون ملكيته عامة، دون أن يستغله أحد لنفسه، فيشتركون في الانتفاع به على أسس العدل والمساواة، وله عدة مسميات منها:

¹ -الرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية: مرجع سابق، ص 29.

الملكية العامة، والأموال الأميرية، وأشهرها المال العام، حيث ترجع ملكيته إلى الدولة، باعتبارها شخص اعتباري، لذا يحق لولي الأمر التصرف فيه فيما يخدم المصلحة العامة، ووفق الأحكام الشرعية¹.

1- مفهوم الرقابة على المال العام في الفقه الإسلامي

أورد المختصون في المالية الإسلامية عدة مفاهيم للرقابة على المال العام ومن بينها:

- "الرقابة المالية في المفهوم الإسلامي أنها عملية دائمة ومستمرة للتأكد من أن العمليات المالية في المجتمع الإسلامي تتم في إطار المنهج الإسلامي بما يتفق مع أهدافه العامة كما أنها لا تمثل خروجاً عن أصول هذا المنهج"²، ويبدو لي أن هذا التعريف له معنى؛ ففضفاض ولا يركز على مفهوم الرقابة على المال العام، فحسب إنما على كل العمليات المالية بما فيها المعاملات المالية الفردية، وليس هذا موضوع الرقابة على المال العام.

- "الرقابة على المال العام في الاقتصاد الإسلامي تعني القيام بتلك العملية التي تقوم بها جهات معينة، سواء أكانت رسمية أم غير رسمية، وذلك من أجل الحفاظ على المال العام إيرادا وإنفاقاً ومرافقه من سوء التصرف، والحماية من التلف والضياع والعبث وفقاً لأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية"³.

هذا التعريف ذكر بأن القائم على الرقابة على المال العام قد تكون جهة رسمية، أو غير رسمية وهذا غير واضح؛ إذ لا بد من تولى الجهات الحكومية-الرسمية- لأمر الرقابة على المال العام، لما لها من صلاحيات عامة تمكنها من ذلك، ولعل المؤلف يقصد ما كان يحدث أيام الخلافة الراشدة من تمكين الحاكم للأفراد من رعيته بالإدلاء بملاحظاتهم لما يرونه من شبهة انحراف في التعاطي للمال العام، تحت واجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

"وجوب إتباع جميع ما أقرته الشريعة الإسلامية من قواعد وأنظمة وتعاليم وأحكام، والتي تهدف بمجموعها إلى المحافظة على المال العام وصيانتها وتنميتها، سواء في مجال جمعه من موارده التي أقرها الشرع، أو في مجال إنفاقه في مصارفه المقررة دون تهاون أو تقصير، مع استمرار عمليات المتابعة والإشراف لتجنب الوقوع في الأخطاء، وتلافي التقصير والخلل إن وجد، ومعاقبة المسيء وردعه وزجره والوصول إلى أفضل الطرق في إدارة المال العام، مع الأخذ بعين الاعتبار مصلحة الأمة واستقرارها بوجه عام"⁴.

¹ - حرمة المال العام : حسين حسن شحاتة، ص 19-21.

² - المنهج الإسلامي في الرقابة على المال العام: مرجع سابق، ص 111.

³ - الرقابة على المال العام في الاقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 17.

⁴ - الرقابة المالية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 17.

" هي العلم الذي يبحث في مراقبة الحقوق والالتزامات في ضوء الشريعة الإسلامية، بما تحويه من قواعد تتعلق بالمال العام جمعا وإنفاقا"¹.

2- مفهوم الرقابة على المال العام في التشريع الوضعي

" تعتبر الرقابة المالية ركنا من أركان التنظيم والتخطيط في الدولة الحديثة ولا يقف دورها على مجرد المراجعة المستندية والانتقادية للمستندات والحسابات بل يمتد ليشمل تقييم الأداء والتحليل المالي واتخاذ ما قد يلزم من إجراءات تصحيحية"²، فهي عملية يقصد منها التأكد من أن الخطة (السنوية للدولة- الموازنة العامة) قد تم تنفيذها حسبما هو مقررها، وتتضمن قياس النتائج، ومقارنتها بالأهداف، وتحديد الفروقات (الإخراقات) وتحليل أسبابها، ووضع الحلول المناسبة لها³.

وهي تعني أيضا:

توجيه الإنفاق والإيرادات العامة بما يحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة بما يخدم الصالح العام في أساليب تقوم على ترتيب الأولويات⁴.
أو هي "عملية دائمة ومستمرة تقوم بمتابعة ومراجعة العمليات المالية للدولة للتأكد من أنها تسير وفقا للخطة الموضوعة"⁵.

-يمكن أن يستخلص المفهوم الإصطلاحي للرقابة على المال العام من المعنى اللغوي للرقابة والذي يعني المحافظة على الأموال العامة وذلك بتشديد إنفاقه⁶.

-هي "مجموعة الأعمال المتعلقة بمتابعة تنفيذ الموازنة العامة للدولة، والكشف عن مدى سلامة تنفيذ الموازنة، ودقة أرقامها التقديرية، والنجاح في تحقيق أهدافها من أن السياسة المرسومة للإعتمادات التي سبق اعتمادها وإقرارها قد تحقق فعلا استخدامها في الأغراض التي خصصت لها... ومن المعروف أن مراقبة

¹-وقائع ندوة النظم الإسلامية المنعقدة في أبوظبي، بتاريخ 20 صفر 1405هـ الموافق لـ 11-13 نوفمبر 1984م، طباعة مكتبة التربية العربي لدول الخليج، الرياض 1407 هـ -1987م. نقلا عن- الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، مرجع سابق ص16-17.

²-النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، ص158.

³-أصول الموازنة العامة: مرجع سابق، ص147.

⁴- النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، ص155.

⁵- المنهج الإسلامي في الرقابة على المال العام مرجع سابق، ص 111.

⁶- دور التمثيل المالي في الرقابة المالية: عبد الرحمن إبراهيم أبو حميد ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية، المنعقدة في معهد الإدارة العامة بالرياض، من 7-10 ربيع الثاني 1405هـ. ص 14.

الدولة، هي المرحلة الأخيرة التي تمر بها دورة الموازنة¹، وذلك لضمان سلامة التصرفات المالية والوقوف على الانحرافات، وعدم مطابقة التصرفات المالية مع القوانين والقواعد العامة².

وهناك من يرى أن الرقابة المالية؛ "تعني مراجعة العمليات المالية التي تمت في الماضي والحاضر أولاً بأول، كما تعني مراجعة المصروفات والإيرادات خلال استثمارها واستردادها³ باستمرار للتحقق من أن تدفق الأموال النقدية يتم طبقاً للخطة ممثلة في الميزانية التقديرية وأن الانحرافات التي عولجت أسبابها في الوقت المناسب حتى يسير المشروع بنجاح من الناحية المالية دون إفسار وأن يحسن استثمار المال للوصول إلى أكبر كفاية"⁴.

-هي "الإشراف والفحص والمراجعة... للتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها،... بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلاً"⁵.

ثانياً-المقارنة بين مفهوم الرقابة على المال العام في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي

من خلال فحص مجمل التعاريف التي رصدت لبيان مفهوم الرقابة على الموازنة العامة سواء في التشريع المالي الإسلامي أو الوضعي نرى أن الاتفاق واضح في قضية كون الرقابة تهدف لحفظ المال العام. إلا أن الفقه الإسلامي يركز على كون الرقابة على المال العام لا بد أن تكون منبثقة من استشعار رقابة الله تعالى إذا ما تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات أو انفاقها فلا بد من مراعاة الأوامر الشرعية في ذلك أما التقنين الوضعي فإنه يكفي باتباع التعليمات القانونية فحسب مما يميز الرقابة المالية الإسلامية بالمصادقية العالية نظراً لتوافر ركن الرقابة الذاتية، لأن المراقب يحس أنه مراقب من الله تعالى فيتحرى الدقة الفعلية في جلب وصرف المال العام أما المراقب في ظل التشريع الوضعي فلا يكون له ذلك لأنه أصلاً يطبق قوانين وضعية وبالتالي قد لا يراعي عملياً الدقة وقد يعمل ولا يراقب أصلاً.

¹ - مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام: مرجع سابق، ص 27.

² - المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 258.

³ - الإسترداد: رخصة يحولها القانون لشخص بأن ينتزع حقاً لشخص آخر لصالحه الخاص. معجم القانون، مجمع اللغة العربية، ص 49.

⁴ - النظم المالية في الإسلام : مرجع سابق، ص 231.

⁵ - الرقابة المالية في الإسلام : عوف الكفراوي، ص 24.

-النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، ص 165 .

ثالثا: نشأة الرقابة على المال العام وأهميتها

1- نشأة الرقابة البرلمانية على المال العام

إن الإسلام وضع القواعد العامة للرقابة الشعبية التي تمكن الشعب من مراقبة الحكام والسيطرة على الأمور في الدولة، من الإنحراف والفساد قبل أن يستفحل وتتمثل هذه القواعد في: وجوب الشورى ومسؤولية ولي الأمر أمام الأمة، وحرية الرأي ونقد الحكام ومنها، مناصحتهم بالأمر بالمعروف والنهي المنكر¹؛ وذلك بداية من عهده -صلى الله عليه وسلم- وعهد خلفائه الراشدين من بعده حيث، " كان الخلفاء العادلون يراقبون الله في أموال المسلمين فيرعوها حق رعايتها، ويزهدون عنها ولا يرغبون فيها، ولا يتمتعوا بميزة إضافية لهم أو لذويهم فرقابة الخليفة المالية كانت رقابة هادفة لإصلاح المجتمع وتقويم المعوج من أفرادها ليست بالرقابة المانعة التي تمنع وقوع الخطأ بما تضع من قيود ولوائح تحد من حرية ولاية الأمور المالية التي تمنعهم من التصرف بل هي رقابة تهدف أصلا إلى التوجيه والإرشاد"².

نذكر بداية أنه من بين مظاهر الرقابة المالية في العهد النبوي ما ورد من أن النبي -صلى الله عليه وسلم- حاسب أحد العاملين على الزكاة يقال له ابن اللثبية، حيث لما قدم قال: لكم هذا، وهذا أهدي إليّ، فقال النبي -صلى الله عليه وسلم-: "ما بال الرجل نستعمله على عمل مما ولانا الله، فيقول هذا لكم وهذا أهدي إليّ، فهلا جلس في بيت أبيه و أمه فينظر أيهدى إليه أم لا؟ وقال من استعملناه على عمل ورزقناه رزقا، فما أخذ بعد ذلك فهو غلول، والذي نفسي بيده لا يأخذُ منه شيئا إلا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبتة، وإن كان بعيرا له رغاء، أو بقرة لها خوار، أو شاة تعير، ثم رفع بيده إلى السماء وقال: اللهم بلغت ثلاثا"³. وهو ما يؤكد أن النبي -صلى الله عليه وسلم- قد وضع اللبّات الأولى لحماية المال العام وكذا الرقابة عليه، حيث حدد مصادر الإيرادات وكيفية تحصيلها⁴؛ وبالتالي فقد وضع -صلى الله عليه وسلم- القواعد التطبيقية للرقابة على أموال الدولة ومحاسبة العاملين عليها⁵.

عظفا على ذلك فإنّ الباحثة تؤكد أنه من بين مظاهر الرقابة على المال العام ما كان تطبيقه على أهم الموارد المالية التي أريد منعها في عهد الصديق -رضي الله عنه- والذي قال عند ذلك "والله لو منعوني

¹ - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 161.

² - النظام المالي الإسلامي -دراسة مقارنة-: عوف الكفراوي، ص 414-415.

³ - صحيح مسلم: كتاب الامارة، باب تحريم هدايا العمال رقم 1832، ص 889

⁴ -المرجع نفسه، ص 58.

⁵ - حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية : مرجع سابق، ص 59.

عناقا¹ - أو عقالا - كانوا يؤدونه إلى رسول الله لأقاتلتهم على منعها أن الزكاة حق المال، والله لأقتلن من فرق بين الصلاة والزكاة²، وأنا أرى أن هذا تصحيح للخطأ أو الإنحراف المالي الذي حدث فهو بنظرة أخرى رد فعل لسوء التجاوب مع الفرض المالي القرآني، ولم يكن الصديق -رضي الله عنه- ليصل إلى ذلك فلو كان غافلا غير حريص وغير مراقب وغير محافظ ومتابع لحسن سير المال العام من دخله وخرجه -فهو بالتالي مثال جلبي على رقابته -رضي الله عنه- السديدة على مال المسلمين، ذلك لأنني أتجه بفكري إلى تأكيد عملية المراقبة والمتابعة الجدية التي كان عليها عهد الخليفة الأول -رضي الله عنه-. وقد ذهب إلى هذا البعض البعض من المختصين على قلتهم؛ حيث ذكروا أنه:

" كان أبو بكر -رضي الله عنه- حريصا على أموال المسلمين التي كانت تؤدي في عهد رسول الله -صلى الله عليه وسلم- فقد وصل الأمر إلى أن قاتل الذين تكتلوا ومنعوا الزكاة حتى خضعوا لأمر الله وأدوا الزكاة إعمالا لقوله جلّ شأنه: ﴿ ١٠٢ ﴾ خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلَّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ ﴿ ١٠٣ ﴾" (سورة التوبة، الآية 10)، ولحديث رسول الله -صلى الله عليه وسلم- لمعاذ بن جبل عندما بعثه إلى اليمن فقال له: "إن الله افترض عليهم صدقة في أموالهم تؤخذ من أغنيائهم وترد على فقراءهم"³4.

وظل الأمر كذلك في عهد عمر -رضي الله عنه- حيث أنه " كان تاجرا يقوت نفسه وأهله من عائد تجارته، وظل كذلك حتى فتحت القادسية⁵ فجمع الصحابة - كالبرلمان - وشاورهم في التفرغ لأمر المسلمين المسلمين وأن يفرضوا له من بيت المال ما يكفيه وأهله قائلًا أي كنت أمروءا تاجرا وقد شغلتموني بأمركم فماذا ترون أنه يحق لي من هذا المال - يقصد المال العام - فاجتمعوا على أن يفرضوا له في السنة ستة آلاف درهم فرضي الخليفة بهذا العطاء.⁶ وبهذا يكون -رضي الله عنه- قد أرسى مبدأ من مبادئ الرقابة السياسية ومنها الرقابة على المال العام -رقابة سابقة-، وهو مبدأ لم يعتبر من حقوق الشعوب، إلا بعد

¹ - العناق: الأنثى من أولاد المعز والغنم من حين الولادة إلى تمام حول. ينظر -المغني: ابن قدامة، ج 4، هامش ص 5.

² - الإستذكار: ابن عبد البر، كتاب الزكاة، باب ماجاء في أخذ الصدقات والتشديد فيها، رقم 13075، مج 9، ص 224.

³ - صحيح مسلم: كتاب الايمان، باب الدعاء الى الشهادتين وشرائع الاسلام، ص 30.

⁴ - الرقابة المالية في الإسلام: عوف الكفراوي، ص 155.

⁵ - فتحت القادسية سنة 14 هـ - الكامل في التاريخ: أبي الحسن الشيباني، تحق أبي الفدا عبد الله القاضي، مج 2، ص 299.

⁶ - التراتيب الإدارية: مرجع سابق، ج 2، ص 113.

خلافة أبي بكر-رضي الله عنه- بمئات السنين، حيث تتم مزاوله هذا المبدأ حديثاً من قبل المجالس النيابية المنتخبة من أفراد الشعب، ولها الحق في مراقبة المال العام¹.

إنَّ الرقابة البرلمانية تعتبر من أقدم وظائف البرلمان في العالم²؛ ففي العصور القديمة كانت موازنة الدولة تضم لموازنة الملك أو الحاكم، حيث كان الحاكم ينفق على الدولة كما ينفق على أسرته، ورغم أن الصورة الحالية لعملية الموازنة العامة من تقدير النفقات والإيرادات العامة فكرة حديثة، إلا أن لها مرجعية تاريخية تعود لحوالي 1626 في إنجلترا عندما أصبح من الضروري اعتماد الإيرادات والمصروفات من السلطة التشريعية³، عندما قرر الملك شارل الأول عام "1628" عدم مشروعية أي ضريبة ما لم يقرها البرلمان واقتصر حق البرلمان على إقرار الإيرادات فقط حتى عام 1830 في عهد ويليم الرابع استطاع البرلمان السيطرة على رقابة الإنفاق العام فيما عدا مخصصات الملك ونفقات القصر الملكي⁴.

ثم انتقلت الفكرة لفرنسا عام 1789 بعد تقرير مبدأ وجوب الإذن بجباية الضريبة من السلطة التشريعية، وظلت فكرة الموازنة العامة تتنامى إلى أن طالب النواب بضرورة الرقابة على كيفية إنفاق حصيلة الضرائب -المال العام- ومناقشة الفكرة تدريجياً بحيث أصبح من حق النائب⁵ أن يناقش كافة الإيرادات والنفقات الخاصة بالدولة⁶؛ وقد استمر تطور فكرة الموازنة العامة من خلال تقرير مبدأ وجوب الإذن⁷، ولا يعطى هذا الإذن لأكثر من سنة⁸، حيث تجلّى ذلك بأن تكون جباية الضريبة بعد أخذ الإذن من السلطة التشريعية، ثم طالب النواب بعدها بضرورة الرقابة على كيفية إنفاق حصيلة الضرائب⁹، لكي يتمكن الشعب من فرض رقابة دائمة على السياسة العامة لمالية الدولة، وأصبح الآن للموازنة مبادئ تسيّر عليها

¹ - الرقابة على المال العام في الاقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 28.

² - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: وسيم حسام الدين الأحمد، ص 11.

³ - مبادئ المالية العامة: محمود الوادي وزكريا عزام، ص 157.

⁴ - النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، ص 123.

⁵ - النائب: من ينوب عن غيره في مباشرة تصرف قانوني سواء شهد ولايته من الأصل أو من القانون أو حكم قضائي. -معجم القانون، مجمع اللغة العربية ص 149.

⁶ - مبادئ المالية العامة: محمود الوادي وزكريا عزام، ص 157.

-المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 237

⁷ - مبادئ المالية العامة: حسين الوادي وزكريا عزام، ص 157.

⁸ - الموازنات العامة في الدول العربية: مرجع سابق، ص 37.

⁹ - مبادئ المالية العامة: حسين الوادي وزكريا عزام، ص 157.

معظم دول العالم وبدونها يكون مفهوم الموازنة ناقصاً¹، ثم تطور ليشمل كافة بنود الموازنة العامة الخاصة بالدولة وتبعاً لذلك الرقابة المستمرة على المال العام²، وهكذا أخذت الموازنة شكلها النهائي وبات من اللازم اللازم مراقبة الهيئة التشريعية للإيرادات والنفقات الحكومية للسنة المقبلة³.

2- أهمية وأهداف الرقابة المالية العامة

إن الغرض من الرقابة بصفة عامة هو منع المسؤولين من الاستبداد بالسلطة، وصدّهم من الانحراف عن المصلحة العامة، بالإضافة إلى ذلك يتسم الفكر الإسلامي في استهدافه للرقابة، تحقيق وكفالة الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية، لذا فالإسلام لم يكتفِ بالرقابة السابقة على أعمال الحكام فحسب وهي الشورى، إنما كفل سبل رقابية أخرى دائمة على أعمال الحكام، وذلك بما أوجبه على الأمة بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ووجوب نصيحة أولي الأمر⁴؛ ذلك لأنه ينظر إلى المال بأنه مال الله تعالى، وأن البشر مستخلفون فيه، ولذلك يجب، أن يؤخذ بالحق، وينفق في الحق، ويمنع من الباطل⁵.

لأجل ذلك فإنّ النظم الوضعية تعتمد في الأصل أن يكون أيّ نشاط في أي مؤسسة مهما صغرت هيئة للرقابة، وإلا كانت معرضة للأخطار حيث لا تستطيع تحقيق أهدافها؛ مما يعرضها للخسارة والتصفية عوض ازدهارها ونموها، لذا فالرقابة وظيفة ذات فائدة عظيمة حيث أنها تسمح بضبط الأمور لكي تدفع بها للتوازن، وتحقيق أهدافها بيسر، وبأقل تكلفة⁶.

ويمكن تلخيص أهمية وأهداف الرقابة على الموازنة العامة في النقاط التالية منها ما تشترك فيه كل من الفقه الإسلامي المالي والتشريع الوضعي، ومنها ما تميز به الفقه الإسلامي بما أنه مستمد من تشريع إلهي في النقاط الآتية:

1- التحقق من مطابقة إيرادات الدولة لما تقضي به أحكام الشريعة الإسلامية ووفقاً للقرارات والأوامر، والتأكد من أنها تورّد إلى خزينة الدولة (بيت المال) في مواعيدها دون زيادة أو عجز.

¹ -مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام، مرجع سابق، ص 13.

² -مبادئ المالية العامة : حسين الوادي وركريا عزام، ص 157.

³ - المالية العامة : علي زغدود، ص 67.

-المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة: مرجع سابق، ص 145- 146.

⁴ -الرقابة على أعمال الإدارة في لشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 184.

⁵ -المنهج الإسلامي في الرقابة على المال العام: مرجع سابق، ص 114- 115.

⁶ - الرقابة الإدارية على المال والأعمال: علي عباس، ص 32، 33.

2- تهدف للتحقق من إنفاق الإيرادات وفقا لما تقضي به أحكام الشريعة، والكشف عن أي انحراف أو مخالفة أو اختلاس¹.

3- التأكد من أن أموال الدولة قد تم التصرف فيها وفقا لخطة الدولة السنوية (الموازنة العامة)، وفي الحدود المرسومة لها، وأن الاعتمادات المالية قد أنفقت فيما خصصت من أجله، وأن الإيرادات قد تم تحصيلها حسبما هو مقرر، وأن عمليات تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات، قد تمت وفق الأنظمة والتعليمات السارية المفعول.

4- اكتشاف الأخطاء وحالات الإنحراف في التنفيذ (عن الخطة الموضوعية)، واتخاذ الإجراءات اللازمة لعلاجها.

5- تخفيض تكاليف أداء الأعمال الحكومية، والحد من الإسراف، وضمان الاستغلال الأمثل للاعتمادات المالية المخصصة للأجهزة الحكومية².

6- التحقق من أن الإنفاق تم وفقا لما هو مقرر له، والتأكد من حيث استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها دون إسراف أو انحراف والكشف عما يقع في هذا الصدد من مخالفات.

7- متابعة تنفيذ الخطة الموضوعية وتقييم الأداء في الوحدات للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقا للسياسات الموضوعية ولمعرفة نتائج الأعمال والتعرف على مدى تحقيق هذه الوحدات لأهدافها المرسومة والكشف عن ما يحدث من انحرافات وما قد يكون في الأداء من قصور وأسباب ذلك لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة وللتعرف على فرص تحسّن معدلات الأداء.

8- اكتشاف نقاط الضعف فيها واقتراح وسائل العلاج التي تكفل ضبط إيرادات ونفقات الدولة وإحكام الرقابة عليها³.

9- تحديد المسؤولين عن الإنحرافات المالية وبيان الأخطاء نتيجة قراراتهم وهو ما يسمى "محاسبة المسؤول".

10- تحسّن الأداء، عن طريق التعرف على مواطن القصور والخلل والضعف وبالتالي تداركها سعيا للأفضل⁴.

¹ - المالية العامة في الإسلام (بداية المجتهد ونهاية المقتصد): مرجع سابق، ص 299، 300.

² - أصول الموازنة العامة: مرجع سابق، ص 148.

³ - النظام المالي الإسلامي: إبراهيم خريس، ص 166.

⁴ - المفهوم الحديث للرقابة ودور ديوان المراقبة العامة: خليل عبد الفتاح كردي، الندوة الثانية لسبل تطوير المحاسبة، جامعة الملك سعود: كلية العلوم الإدارية 1403 هـ، ص 278-279. نقلا عن- الرقابة المالية في النظام المحاسبي الحكومي وسبل تحسينها: عبد الله المنيف، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية بالرياض، (8-10) ربيع الثاني 1405م، ص 150.

11-التأكد من أن الموارد قد حصلت فعلا، وفقا للقوانين واللوائح والقواعد المعمول بها والكشف عن أي مخالفة أو تقصير، من جهة ومن جهة أخرى التحقق من اتفاق الإنفاق العام مع ما هو مقرر له، بما يضمن حسن تسيير المال العام ودون مخالفات.

12-اقتراح وسائل علاجية لزوايا الضعف وعدم الملائمة الذي تعاني منه القوانين أو القرارات أو التعليمات لكفالة ضبط الإيرادات والنفقات وأحكام الرقابة عليها¹.

13-تستهدف الكشف عن الأخطاء والانحرافات وتصحيحها، كما أن أثرها يظهر في تحسين الأداء تحسينا مستمرا، ويربي حاسة القدرة على اكتشاف الأخطاء الطفيفة التي يحتمل أن يقع فيها كل فرد لو صادف نفس الظروف².

14-تعتبر الرقابة المالية، صمام الأمان للعمليات المالية خصوصا بعد أن زاد الإنفاق العام واتسع مداه³.

15-تهدف الرقابة على المال العام إلى ضبط الأموال العامة وحسن استخدامها⁴؛ ذلك أنها تُعدُّ الوسيلة الفعالة لتتبع الأموال العامة إنفاقا وتحصيلا والتأكد من أنها تتم بالصورة المطلوبة وفي الحدود المقررة، فبالنسبة للنفقات العامة يكون الهدف هو التأكد من أن الإنفاق يتم بالشكل الذي ارتضته السلطة التشريعية الممثلة للشعب باعتباره الممول الأصلي للموازنة والدولة، وبالنسبة للإيرادات العامة يكون الهدف هو التأكد من تحصيل مختلف أنواع الإيرادات كما جاءت في الموازنة العامة، وإزالة العقبات التي تعترض عمليات التحصيل⁵.

16- التأكد من أن الإنفاق العام يتم بالشكل الذي ارتضته السلطة التشريعية الممثلة للشعب باعتباره الممول الأصلي للدولة، وتهدف للتأكد من أن تحصيل مختلف أنواع الإيرادات كما جاءت في الموازنة العامة⁶.

17- الرقابة تهدف إلى ضمان تنفيذ القرار أو السياسة المالية العامة المقصودة وكذلك ضمان موضوعية القرارات والسياسات العامة في ظل معطيات الواقع العملي⁷.

¹ - الرقابة المالية في الإسلام: عوف الكفراوي، ص 25.

² -مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام: مرجع سابق، ص 79.

³ - النظم المالية في الإسلام : مرجع سابق، ص 233.

⁴ - الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 163.

⁵ - اقتصاديات المالية العامة: عبد الحميد، ص 133.

⁶ - المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 258.

⁷ - مبادئ السياسة العامة- دراسة نظرية في حقل معري جديد- مرجع سابق، ص 94.

- 18- كما تهدف الرقابة البرلمانية في نهاية المطاف إلى التأكد من أن الإعتمادات المصوت عليها حققت الأهداف الإجتماعية والإقتصادية التي وضعت من أجلها¹.
- 19- تهدف المراقبة اللاحقة لقانون المالية إلى تمكين البرلمان من تقييم التنفيذ من الناحية التقنية والسياسية على السواء².

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، 295

² - المرجع نفسه، 293.

المطلب الثاني: مشروعية الرقابة على الموازنة العامة وأشكالها

تمهيد:

تجدر الإشارة إلى الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة تجسد أسسها ومشروعيتها في الفقه الإسلامي وكذا القانون الوضعي ومنه القانون الجزائري وهي تأخذ في ذلك جملة من الأشكال نعرضها في هذا المطلب
الفرع الأول: مشروعية رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة

أولاً- مشروعية رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

رقابة الهيئة التشريعية، هي الرقابة السياسية، وهي الرقابة التي يقوم بها أهل الحل والعقد على أعمال الحكومة نيابة عن الشعب، ولهذا النوع من الرقابة أصل ثابت في التشريع الإسلامي، وهو يعود للمفهوم المصطلحي الشرعي، "الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر" وإلى واجب، "النصيحة في الدين لأئمة المسلمين وعامتهم"¹.

كما قال الرسول- صلى الله عليه وسلم-: "الدين النصيحة قالها ثلاثا قلنا لمن يا رسول الله قال: لله ولكتابه ولرسوله ولأئمة المسلمين وعامتهم"².

ولأن الأمة هي صاحبة السلطة توكلها للحكام ليمارسوها نيابة عنها، حيث أنه من حق الموكّل أن يُراقب وكيله ليطمئن على حسن تصرفه فيما وكله فيه، ولا سيما أن هذه الوكالة المقيدة بممارسة السلطة لتنفيذ الشرع وهو محل العقد في عقد البيعة... لأن الوكيل³ لا يملك أكثر مما يملكه الأصيل من سلطة فيكون للأمة مراقبته في مدى تنفيذه للشرع وخضوعه للقانون الإسلامي.

والواقع أن الرقابة التي يباشرها نواب الأمة- أهل الحل والعقد- تسمو لمرتبة الواجب الذي يستلزم إتيانه وإتباعه، لأن الواجب حق الله تعالى على عباده، وهي تشمل كل التصرفات التي يجريها الوكيل سواء تعلق الأمر بالمال العام أو ما يعرف الآن بالموازنة العامة أو غيره .

وعلى ذلك فإنّ هذه الرقابة تجسد مستنداتها من القرآن الكريم والسنة النبوية وإجماع علماء الأمة؛ ومن

الأدلة على ذلك:

¹ - الشورى والديمقراطية النيابية دراسة تحليلية وتأصيلية: مرجع سابق، ص 169.

² - سنن الترمذي: كتاب البر والصلة، باب ماجاء في النصيحة، رقم، 1926 ج3، ص485.

³ - الوكيل: الشخص الذي ينوب عن الغير في التصرفات القانونية بمقتضى عقد وكالة.- معجم القانون، مجمع اللغة العربية ص

1- من القرآن الكريم

قوله تعالى: "وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾" (سورة آل عمران، الآية 104)، وقوله تعالى أيضا: "كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَهُمْ مِّنْهُمْ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ ﴿١١٠﴾" (سورة آل عمران، الآية 110).

2- من السنة النبوية

عن تميم الداري قال، قال - صلى الله عليه وسلم -: "الدين النصيحة قيل لمن يا رسول الله؟ قال لله ولرسوله ولكتابه وللأئمة ولجماعة المسلمين"، وفي رواية "وللأئمة المسلمين وعامتهم"¹.

وعن الرسول - صلى الله عليه وسلم - كذلك أنه قال: "إنكم منصورون ومفتوح لكم ومصيون فمن أدرك ذلك منكم فليثق بالله، وليأمر بالمعروف ولينه عن المنكر، ومن كذب علي متعمدا فليتبوأ مقعده من النار"²، وعن عرس بن عميرة الكندي³ - رضي الله عنه - قال، قال رسول الله - صلى الله عليه وسلم -: "إذا عملت الخطيئة في الأرض كان من شهدها فأنكرها كمن غاب عنها، ومن غاب عنها فرضيها كان كمن شهدها"⁴.

وقد عُمل بهذا المبدأ في سابق الإسلام ولاقى ترحيبا من الحكام⁵، ومنه ما روى عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - أنه كان يوما - رضي الله عنه - "في مجلس، وحواله المهاجرين والأنصار: أرايتم لو ترخصت في بعض الأمر، ما كنتم فاعلين؟ فسكتوا، فعاد مرتين، أو ثلاثا، قال بشير بن سعيد: لو فعلت، قومناك تقويم القدرح، قال عمر: أنتم إذا أنتم"⁶.

¹ - سبق تخريجه.

² - سنن الترمذي: كتاب الفتن، باب ماجاء في النهي عن سب الرياح، رقم 2257، ج 4، ص 107.

³ - عرس بن عميرة الكندي: العرس بن قيس بن سعيد بن الأرقم الكندي، وقد قيل أنه مات في فتنة ابن الزبير؛ ينظر أسد الغابة:

الجزري، ص 843.

⁴ - سنن أبو داود: كتاب الملاحم، باب الأمر والنهي، رقم 4345، ج 6، ص 401.

⁵ - الشورى والديمقراطية النيابية دراسة تحليلية وتأصيلية: مرجع سابق، ص 170.

⁶ - التاريخ الكبير: البخاري، رقم 1825، ج 2، ص 98.

كما بيّن -رضي الله عنه- أنّ على الحاكم أن ينصت لطلبات وأسئلة النواب، حيث وقف رجل يقول له اتق الله يا عمر، ويستهجن بعض الناس أسلوب هذا الرجل في أداء واجب النصيحة أو الرقابة- فيقول لهم عمر: "دعوه يقولها، لا خير فيكم إن لم تقولها ولا خير فينا إذا لم نسمعها".¹

3-الإجماع

أجمع الفقهاء على أن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر واجب شرعي كفائي²، وهذا دليل أنه يجب أن تؤديه جماعة من المسلمين لكي يسقط على البقية منهم، وقد استخلص البعض بأن هذا الواجب يمكن تطبيقه، وتفعيله في المجال الرقابي، ويكون معناه وجوب الرقابة³. من خلال ما سبق يمكن تلخيص أساس حق المراقبة للأمة في النقاط الآتية :

1- أنّ الأمة صاحبة السلطة الأصيلة وأنه -الحاكم- وكيل عنها ولأصيل مراقبة الوكيل.
2- إن عقد الولاية لا يتم إلا بالبيعة، وهي عقد تضمن التعاقد على ممارسة السلطة لتنفيذ الشرع وهذا التزامه اتجاه الأمة ولها الحق في مراقبة مدى التزامه بذلك.

4- دفع الأمة المسؤولية عنها أمام الله تعالى واستبراء منها إذ أنّها المخاطبة أصلاً بتنفيذ القانون الإسلامي ويتسنى لها ذلك بمراقبة وكيلها عنها في ذلك وتصويبه للحق- إن حاد عنه-⁴.

ثانياً-مشروعية رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في القانون الجزائري

تجد الأنواع المختلفة للرقابة أساسها التشريعي من خلال القواعد الدستورية التي ترسم الأطر العامة لها، وكذا القواعد القانونية التي تتولى تنظيم ممارستها وتحدد الجهات المختصة بها⁵، لذا نجد أن الدستور الجزائري 2016 ينص على مايلي:

¹ - مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب -رضي الله عنه-: ابن الجوزي، ص 148.

² - الجامع لأحكام القرآن : مرجع سابق، ص 253.

- تفسير المنار: محمد رشيد رضا، ج 2، ص 51.

-الأحكام السلطانية: الما وردي، ص 240.

- الحسبة في الإسلام أو وظيفة الحكومة الإسلامية: ابن تيمية، ص 11

³ -رقابة الأمة على الحكام-دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: على محمد حسنين، ص 265.

⁴ - النظام السياسي الإسلامي مقارنا بالدولة القانونية "دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة": منير البياني، ص 332.

⁵ - الرقابة على الموازنة العامة - دراسة مقارنة-: علي غني عباس، جامعة تكريت- كلية القانون.

المادة 113 : يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 94 و98 و151 و152 من الدستور.

يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 153 إلى 155 من الدستور.

المادة 114 (جديد): تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال

البرلمانية وفي الحياة السياسية، لاسيما منها :

ف4- المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة،

المادة 140 : يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية :

ف11- التصويت على ميزانية الدولة،

ف12- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها،

ف13- النظام الجمركي.

المادة 178 : تظطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي.

المادة 179 : تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل

سنة مالية.

تُختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من

قبل كل غرفة من البرلمان.

كما نص القانون على الصلاحيات الرقابية للمجلس الشعبي الوطني على المال العام من خلال

قانون 80-04 الذي جاء فيه:

المادة 2: تهدف مراقبة المجلس الشعبي الوطني خاصة إلى:

ف4- السهر على إزالة التلاعب بأموال الدولة واختلاسها وكذا المساس بالثروة الاقتصادية للأمة.

المادة 3: يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة التي أوكلها له الدستور بواسطة:

1- المراقبة السنوية لاستعمال الاعتمادات المالية التي أقرت من طرف المجلس الشعبي الوطني.

ومن " المسلم به أن الرقابة البرلمانية هي جوهر الرقابة السياسية على أعمال الإدارة وتتم في ظل النظام النيابي عن طريق البرلمان التي تتمتع بحق محاسبة السلطة التنفيذية بناء على المبادئ الدستورية التي تخول لها سلطة عملها في الرقابة على نشاط الحكومة"¹.

ثالثاً-المقارنة بين مشروعية رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري

مما سبق يتبين أن الرقابة على المال العام تستند لأسس شرعية تستمدتها من القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة وكذا من الإجماع وقد نصت القوانين الوضعية على ذلك أيضاً، إلا أن الإفتراق بين التشريع الإسلامي والتشريع الوضعي أولاً من ناحية المكلف بالرقابة بمعنى التشريع الإسلامي يعتمد في رقابته على التقوى-أهل الحل والعقد- لأنه يهدف إلى دفع المنكر بأشكاله والأمر بالمعروف بأنواعه أيضاً أو بمعنى تثبيت ما يقيم شرع الله تعالى، بينما التشريع الوضعي فمن يقوم بالرقابة هم البرلمانيون وهم عادة أشخاص عاديون لا يشترط فيهم معايير دينية خاصة "التقوى" .

كما أنه يركز على إقامة الرقابة والحث عليها لكن بشكل إجرائي إذ كيف يعقل أن يتمكن البرلماني من الوقوف على مواقع الفساد في آنها والتصدي لها لما كان أمر رقابته محدد بأوقات، معينه "سنة" المادة 179 من الدستور ولأوراق محصورة إذ لا بد من أن تكون الرقابة آنية ومباشرة لكيفية تحصيل وانفاق المال العام وهذا لا يتأتى إلا إن كان هناك دافع عقائدي وهو مانجده في الفقه الإسلامي حيث لم يحدد أوقاتاً أو حدوداً للمراقب بل الأمر مفتوح متى ما دعت الحاجة إليه.

الفرع الثاني: أشكال الرقابة على الموازنة العامة

هناك عدة أنواع من الرقابة على الموازنة العامة² سأقتصر على أهمها:

أولاً-الرقابة التشريعية على المال العام

1-الرقابة التشريعية على المال العام في الفقه الإسلامي

يعتبر الانضباط الذاتي للموظفين معياراً لضبط السلطة السياسية والإدارية في الإسلام، غير أن ذلك لا يُلغي الرقابة الرئاسية، حيث لا يعني ذلك الإكتفاء بأن تدار المؤسسات المالية بالثقة في العاملين فيها،

¹ - القانون 80-04 مؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1400 الموافق ل1 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني. الجريدة الرسمية العدد 10 السنة 17.

² - هناك أنواع أخرى من الرقابة ومنها: الرقابة على الأداء: "هدفها التأكد من تحقيق الأهداف الموضوعية وعدم الانحراف عن معدلات الأداء المنصوص عليها في الخطة." والرقابة على الكفاية: "غرضها التعرف على فرص تحسين المعدلات الأداء المرسومة وما يستتبع ذلك من إدخال التعديلات في الخطة." ينظر - النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، ص 162.

فقد يغلب الشيطان العامل المسلم، كما أن الرقابة الرئاسية لا تلغي بدورها الرقابة الذاتية، فالمقصود بالأولى تربية جميع أفراد المجتمع المسلم على قيم الإسلام، وخضوع الفرد للرقابة الشرعية العامة على سلوكه في الشارع والبيت والعمل، فالمسلمين جميعاً راعون فيما استرعاهم الله عزَّوجلَّ¹، يقول الرسول-صلى الله عليه وسلم- "كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته"².

وقد ثبت في السنة أن النبي-صلى الله عليه وسلم- قد وضع أسس حماية المال العام والرقابة عليه، حيث حدد مصادر الإيرادات وكيفية تحصيلها، كما بين طرق الإنفاق العام، وأحكامه وضوابطه، وكان يبعث إلى الأقاليم أمراءه على الصدقات ويوضح لهم الأحكام والمبادئ التي يلتزمون بها³، حيث كان -صلى الله عليه وسلم- يرسم بأقواله وأفعاله وتقريراته نهجاً واضحاً في اختيار العمال وتوليتهم ومراقبتهم ومحاسبتهم⁴.

ويعتبر رئيس الدولة أول المسؤولين فيما يصلح الرعية فيجلبه ويحصله، أما ما يضرهم فيدفعه ويعطله عملاً بقاعدة جلب المصالح ودرء المفاسد فهو من يتولى سير أمور الدولة الإسلامية، ويتابع أحوالها، وهو من يحاسب المسؤولين عما قدموه⁵، حيث يقول النبي-صلى الله عليه وسلم-: "ألا كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته، فالإمام الأعظم الذي على الناس راع وهو مسئول عن رعيته..."⁶.
ومن أمثلة آثار الرقابة الرئاسية (التشريعية) التي مارسها النبي-صلى الله عليه وسلم- وخلفاؤه الراشدين من بعده:

أ- أنه- صلى الله عليه وسلم - حاسب أحد العاملين على الزكاة يقال له ابن اللببية، حيث لما قدم قال: لكم لهذا، وهذا أهدي إليّ، فقال النبي-صلى الله عليه وسلم - "ما بال الرجل نستعمله على عمل مما ولانا الله، فيقول هذا لكم وهذا أهدي إلي، فهلا جلس في بيت أبيه وأمه فينظر أيهدى إليه أم لا؟ وقال من استعملناه على عمل ورزقناه رزقاً، فما أخذ بعد ذلك فهو غلول، والذي نفسي بيده

¹ - القوانين والنظم عبر التاريخ: مرجع سابق، ص 371.

- تاريخ ابن خلدون، المجلد الأول، ص 297 وما بعدها.

² - عمدة القاري شرح صحيح البخاري: بدر الدين العيني، كتاب الأحكام، باب قوله تعالى: "أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم" مج 24، ص 33 الرقم 7138.

³ - حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية: مرجع سابق، ص 58.

⁴ - رقابة الأمة على الحكام- دراسة مقارنة- بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص 57.

⁵ - الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق ص 152.

⁶ - عمدة القاري شرح صحيح البخاري: بدر الدين العيني، كتاب الأحكام، باب قوله تعالى: "أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم"، الرقم 7138، مج 24، ص 330.

لا يأخذُ منه شيئاً إلا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبتة، وإن كان بعيراً له رغاء، أو بقرة لها خوار، أو شاة تَعِير، ثم رفع بيده إلى السماء وقال: اللّهُم بلغت ثلاثاً" ¹.

ب- كما سار الخليفة أبو بكر الصديق-رضي الله عنه- بعد وفاة النبي- صلى الله عليه وسلم - على نهجه، وكان يحاسب عماله، حيث لما قدم عليه معاذ بن جبل-رضي الله عنه- بعد وفاة النبي- صلى الله عليه وسلم - قال له ارفع حسابك ².

ج- كما ترك الخليفة عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- في خطبته التي تعد دستوراً اقتصادياً ما يصلح لحفظ المال سواء في مجال تحصيله أو إنفاقه أو منعه من الباطل ³؛ ولقد وضع عمر -رضي الله عنه - قاعدة ضرورة الرقابة الرئاسية على العمال ⁴ فقد قال -رضي الله عنه -: "أرايتم إن استعملت عليكم خير من أعلم، وأمرته بالعدل، أقضيت ما علي؟ قالوا، نعم، قال: لا حتى أنظر في عمله، أعمل ما أمرته به أم لا" ⁵.

د- وقد تبعه الخلفاء من بعده -رضي الله عنهم- (عثمان وعلي) ومن بعدهم عمر بن عبد العزيز ⁶.
العزير ⁶.

"وهذه الرقابة من الرئيس على مرؤوسيه ذات كفاءة في ضبط الموازنة العامة، وسيورها وفق التنظيمات الصادرة بها وحفظ حقوق الدولة وحقوق الناس، فهي من جهة تمثل رادعاً وزاجراً لكل من يهمل بالتلاعب أو التعدي، كما أن لها أثراً في تروحي الدقة في تنفيذ الموازنة ومن جهة أخرى فإن هذه الرقابة تساعد في كشف الأخطاء ومعاقبة مرتكبيها في فترة زمنية قصيرة نسبياً" ⁷.

2- الرقابة التشريعية على المال العام في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

يتمتع البرلمان، بالإضافة لسلطته في سن القوانين بإختصاص مراقبة الحكومة من ناحية مدى التزامها بتنفيذ برنامج الحكومة بعد إعتماده.

¹ - صحيح مسلم: كتاب الإمارة، باب تحريم هدايا العمال، رقم 1832، ص 889.

² - نظام الحكومة النبوية: مرجع سابق، ج 1، ص 207.

³ - المنهج الإسلامي في الرقابة على المال العام: مرجع سابق، ص 116.

⁴ - السلطة الإدارية والسياسة الشرعية في الدولة الإسلامية، السيد أحمد فرج، ص 49.

⁵ - المصنف: عبد الرزاق الصنعاني، باب الإمام راع، رقم 20660، ج 11، ص 326.

⁶ - حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية: مرجع سابق، ص 59 وما بعدها.

⁷ - الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 156.

حيث تشمل الرقابة البرلمانية كافة أوجه أنشطة الحكومة، ومن بينها المجال المالي¹، والذي يتمثل في الرقابة التي تقوم بها الهيئات التشريعية، وتسمى كذلك بالرقابة السياسية²، حيث يعتبر البرلمان سلطة رقابة سياسية على أعمال الحكومة وتصرفاتها، وذلك للتحقق من أن جميع التصرفات والأعمال التي تقوم بها الحكومة، تمثل فيها القانون ولا تتعارض مع المبادئ الدستورية، وتعمل على تحقيق المصلحة العامة³؛ وذلك أن " البرلمان كجهاز سياسي بالدرجة الأولى تتخذ بالضرورة رقابته طابعا سياسيا. وبالتالي تعتبر مناقشة قانون ضبط الميزانية فرصة بالنسبة لأعضاء البرلمان للحكم ليس فقط على السياسة المالية للحكومة وإنما على سياساتها الاقتصادية والاجتماعية برمتها"⁴.

وتتميز بشيء من العمومية، لما للبرلمان من سلطة مطلقة في الرقابة المالية، وتكون هذه الرقابة أثناء السنة المالية أو في نهايتها عن طريق الإستجواب والسؤال⁵؛ كما تباشر الهيئة التشريعية مهمة الرقابة قبل وأثناء السنة المالية أو بعد فحصها للحساب الختامي عن طريق الاستجواب والسؤال للوزراء - ممثلين للهيئة التنفيذية - مما قد ينجم عنه مسؤولية سياسية للوزراء وقد تُطرح الثقة منهم⁶.

3-المقارنة بين الرقابة التشريعية على المال العام في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي

والقانون الجزائري

اتفق التشريع الإسلامي والقانون الوضعي في الرقابة التشريعية وتأسيسها وأنها تعمل على مراقبة سير المال العام قبل وأثناء وبعد انتهاء السنة المالية ويبقى الإختلاف قائما في تمثيل الهيئة التشريعية، وأهدافها ودرجة قوتها ونفوذها، بالإضافة إلى ما لمسناه من عمق في تطبيق الرقابة المالية الفقه المالي الإسلامي بمقابل نوع من السطحية والعمومية في أعمال الرقابة على المال العام في التشريع المالي الوضعي ويبدو لي أن ذلك راجع للمنطلق أو الخلفية التي تحرك المراقب المالي .

¹ -المالية العامة : محمد الصغير بعلى ويسري أبو العلا، ص 112.

² -الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 344.

³ - الشورى والديموقراطية النيابية : مرجع سابق، ص 94 وما بعدها

⁴ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري:مرجع سابق، 295

⁵ - هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، مرجع سابق، ص42.

⁶ -الإدارة المالية العامة : مرجع سابق، ص 89،"وقد تتجاوز مسؤولية الوزراء عن المخالفات المالية حدود المسؤولية

السياسية لتشمل بعض الدول كفرنسا مسؤوليتهم المدنية والجنائية.

ثانياً- الرقابة السابقة واللاحقة على الموازنة العامة

1- الرقابة السابقة واللاحقة على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

يبين (الإمام) الماوردي ضرورة قيام الإمام بالرقابة السابقة واللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة، ففي الأولى (السابقة) يطالب الإمام الوزير بأن يطلع على ما ينوي عمله وفي الرقابة اللاحقة يطالب بمراجعة أعمال وزيره¹. فحاء فيما دل على الرقابة السابقة قوله " مطالعة الإمام لما أمضاه من تدبير وأنفذه من ولاية وتقليد لئلا يصير بالاستبداد كالإمام"² ثم قال: " أن يتصفح -الإمام- أفعال الوزير وتدييره الأمور ليقر منها ما وافق الصواب، ويستدرك ماخالفه لأن الأمر إليه موكول وعلى إجهاده محمول"³.

أ- الرقابة السابقة على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

يستدل البعض بأن الرقابة المسبقة استعملها النبي -صلى الله عليه وسلم- والخلفاء الراشدين، للمحافظة على المال العام الدولة⁴ بمجديث:

ما روي عن النبي -صلى الله عليه وسلم- قال بعدما سمح للوالي أن يتخذ في ولايته ما لا بد منه من زوجة ومسكن ومركب وخادم "من استعملناه منكم على عمل فكتمنا مخيطة فما فوقه فهو غلول يأتي به يوم القيامة"⁵.

غير أني أرى أن هذه أدلة التي استعملت من قبل المختصين في الإقتصاد الإسلامي أنها بنظري الخاص عبارة عن إنذارات وتنبهات، تصنف في الرقابة الذاتية بشكل أدق لأنها تزجر النفس، حتى لا يراودها الطمع، وتأخذ من مال لا يحق لها؛ أمّا الرقابة المسبقة التي مدار الحديث عنها هي الرقابة التي تكون على ما سيؤدى على محل العمل - التحصيل - مقاديره، وكذا الإنفاق في أوجهه ومقاديره. ومن الأمثلة التي تبرز نماذج للمراقبة السابقة لاعتماد الموازنة العامة في التشريع الإسلامي ما فعله أبو بكر الصديق -رضي الله عنه- في شأن تخصيص راتب له حتى يتفرغ لشؤون الخلافة، لما لقيه عمر في الطريق متوجهاً إلى السوق ومعه قماش لبيعه لينفق منه على أسرته... فطلب منه أن يرجع واجتمع مجلس الصحابة وتشاوروا مع الخليفة في الراتب الذي يكفيه هو وأسرته بعد أن تعطلت تجارته بسبب أعباء

¹ -الموازنة العامة في الفكر الإسلامي: مرجع سابق، ص 277.

² - الأحكام السلطانية : الماوردي، ص 33.

³ -المكان نفسه.

⁴ -الإنفاق العام ومدى دور الدولة في الرقابة عليه، مرجع سابق، 93-94.

⁵ - صحيح مسلم: كتاب الإمارة، باب، تحريم هدايا العمال، رقم 1833، ص 890.

الخلافة¹، وقد جاء في هذا المعنى ما رُوي أنه لما استخلف أبا بكر-رضي الله عنه- أصبح غاديا على السوق وعلى رقبتة أثوابا يتجر بها فلقيه عمر وأبو عبيدة-رضي الله عنهما- فقالا له: أين تذهب يا خليفة رسول الله؟ قال السوق، قالوا: تصنع ماذا وقد وليت أمر المسلمين؟! قال: فمن أين أطمع عيالي؟ قالوا له انطلق حتى نفرض لك شيئا، فانطلق معهما...².

ب- الرقابة اللاحقة على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

يبين لنا حديث ابن التبية السابق أنه-صلى الله عليه وسلم- مارس عملية الرقابة على جباة الصدقة بعد جمعهم لها-وقدمهم إليه-صلى الله عليه وسلم-بما جمعوا لإيدعها في بيت المال-رقابة لاحقة- حيث رأى-صلى الله عليه وسلم- أن هدايا الشعب للولاة ليست هدايا إختيارية، بل هي نتيجة ظلم وقع أو متوقع لذا كان-صلى الله عليه وسلم- يصادر الهدايا لردها لأهلها³. كما كانت هناك رقابة في كيفية أداء وتنفيذ البرامج المالية في الإسلام⁴، وهذه رقابة لاحقة، فقد رُوي عن عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- أنه لما مرت به غنم الصدقة فرأى فيها شاة ذات ضخم فقال: ما أظن أهل هذه أعطوها وهم طائعون. لا تأخذوا حزرات⁵ المسلمين⁶.

2- الرقابة السابقة واللاحقة على الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

أ- الرقابة السابقة على الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

هي الرقابة التي تقوم بها وزارة المالية وأجهزتها المختلفة خاصة بجانب النفقات العامة في الموازنة العامة، وبناء على هذه الرقابة فإنه لا يسمح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان موافقا للقواعد المالية المقررة⁷، يقوم بها المراقبون الماليون ووكلائهم ورؤساء الحسابات ووكلائهم، حيث يقومون بالتحقق من أن أوامر الصرف مطابقة للقوانين واللوائح ودون تجاوز لما تم إعماده فعلا⁸، كما تشير إلى اتخاذ كل الإحتياطات

¹ -الشورى والديمقراطية النيابية دراسة تحليلية وتأصيلية: ص 94 وما بعدها، ص171.

² - صفة الصفوة: ابن الجوزي، تحقيق: خالد طرطوسي، ص100.

³ - الرقابة على المال العام في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 36.

⁴ - السياسة الإقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص452.

⁵ - مفردها: حزررة، وحزررة المال، خياره، المبسوط: السرخسي، ج2، ص158-معجم المصطلحات المالية والاقتصادية في لغة الفقهاء:

الفقهاء: نزيه حماد، ص178.

⁶ -الإستذكار: مرجع سابق، كتاب الزكاة، باب النهي عن التضييق عن الناس في الصدقة، رقم562، ج9، ص189.

⁷ -المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 266.

⁸ -المرجع نفسه، ص 266-267.

والإمكانات اللازمة لإجتناى الخطأ والسيطرة على توجيه الإمكانيات المتاحة قصد تحقيق الأهداف المرغوبة¹.

بحيث تتم مراقبة ومراجعة العمليات المالية قبل الصرف، ولا يجوز لأي وحدة تنفيذية أن تدفع أو تلتزم بأن تدفع أي مبلغ مالم تكن متحصلة على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف. والملاحظ أنه لا يتصور أن يكون هذا النوع من الرقابة على تحصيل الإيرادات يقتصر فقط على الإنفاق العام²، إنما تتخذ تتخذ الرقابة قبل الصرف أشكالاً متعددة، فقد تكون مجرد تصريح للبنك المركزي بوضع المبالغ المرخص بها من قبل البرلمان تحت تصرف الأمرين بالصرف أو قد تتضمن ضرورة الحصول مقدماً على إقرار من الجهة المختصة بصحة كل عملية على حدة من الوجهة القانونية؛ إن الرقابة السابقة إذا نُفذت بنجاح تمنع ارتكاب المخالفات المالية ولذا تسمى -الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة- ويترتب عليها تخفيف درجة مسؤولية الوزارات خاصة³.

وتتم الرقابة المالية السابقة على الالتزامات الإنفاقية بغرض التحقق من قانونية العملية الإنفاقية، وتتم على القرارات المالية التي تنوي السلطة المعنية اتخاذها⁴، وتعني تأكد المدقق المالي من الأموال اللازمة لبنود الإنفاق قانونية وكافية ومطابقة للأنظمة والقوانين المعمول بها، مما يمكنه من تقييم ظروف سير عمل الإدارة. ويمكن أن تجري الرقابة السابقة التي يضطلع بها المدقق المالي بواسطة اشتراك هذا الأخير في اللجان الإدارية، ويستطيع المدقق المالي بهذه المناسبة إخبار أعضاء اللجنة بالمشكلات التي واجهها أثناء قيامه بمهامه، للرقابة السابقة التي يقوم بها المدققون الماليون على النفقات العمومية فوائد كثيرة، وأبرز هذه الفوائد فعاليتها، ولكن كثيراً ما تتعرض هذه الرقابة للنقد الشديد وذلك بسبب ثقلها وبطئها، إلا أنه يجب الاعتراف بأنها -الرقابة السابقة على النفقات العامة- لعبت دوراً هاماً في دول المغرب العربي الثلاث بعد الاستقلال عند وضع هياكل جديدة، وسمحت بإدارة سليمة للأموال العمومية، والغريب أن الخدمات التي تجري عليها الرقابة المالية السابقة والتي تميل كثيراً إلى إلقاء المسؤوليات عليها (الرقابة) تشارك في تدعيم سلطة الرقابة فكثيراً من الأمرين بالصرف يعتبرون الرقابة المالية بمثابة مظلة يحمون بها لأن مجرد موافقة الرقابة على عملهم يكفي لتخليصهم من مسؤولياتهم⁵.

¹ - المبادئ المالية العامة: محمود حسين الوادي وزكريا عزام، ص 198.

² - الإدارة المالية العامة : مرجع سابق، ص 90.

³ - المرجع نفسه: ص 91.

⁴ - المؤسسات الإدارية في المغرب العربي حكومات الجزائر والمغرب وتونس: ميسوم صبيح، ص 96.

⁵ - المرجع نفسه، ص 97.

ب- الرقابة اللاحقة على الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

هي الرقابة التي تبدأ بعد انتهاء السنة المالية، وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة، تتخذ الرقابة اللاحقة عدة أشكال، فقد تقتصر على المراجعة الحسابية والمستندية لجميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت، وقد تمتد لتشمل بحث كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام المال العام. تجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الرقابة من شأنه تسهيل مراجعة جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها دراسة دقيقة ومستفيضة والكشف عن الإختلالات والتلاعبات والأخطاء الفنية¹، وتهدف أيضا لإكتشاف الإنحرافات عن التخطيط المرسوم وتبين أسبابه وطرق علاجه وطرق استبعاده في تخطيطات مستقبلية².

ويرى البعض بأن الرقابة اللاحقة "لا تمكن من اكتشاف المخالفات المالية أو الغش والإختلاس إلا بعد أن تكون الأموال العامة قد أنفقت فعلا، فهي وإن كانت تقلل من المخالفات المالية لا تمنع من ارتكابها وإنما تقتصر على التنبيه إليها بعد وقوعها بالإضافة إلى أن اكتشاف هذه المخالفات المالية قد يأتي بعد وقت طويل من ارتكابها يكون فيه المسؤول قد تغير مما يقلل من أهميتها"³.

تظهر الرقابة البرلمانية اللاحقة لتنفيذ الموازنة العامة، من خلال مناقشة الحساب الختامي أي بعد إنتهاء السنة المالية، وبناء عليه يقوم النواب بالتأكد من مطابقة الأرقام الواردة في الحساب الختامي مع الأرقام الواردة في الموازنة العامة عند إتمامها، وإذا تم اكتشاف مخالفات مالية عند المطابقة، كان للنواب تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الوزير أو الوزراء المتورطين⁴.

كما تكون من خلال إجراء حسابات شهرية وربع سنوية وسنوية لكل وزارة أو مصلحة وبعد ذلك ترسل هذه الحسابات لإدارة الموازنة بوزارة المالية مرفقة بتقرير المراقب المالي⁵.

ويطلق عليها أيضا الرقابة بعد الصرف أي بعد قرار مشروع الموازنة العامة من قبل البرلمان، حيث ستصبح قانونا نافدا، وبالتالي تقوم الحكومة بتنفيذ قانون الموازنة على مدار عام مالي كامل، وعند نهاية التنفيذ تقوم الحكومة أو وزارة المالية بتقديم كشف حساب للبرلمان تبرز فيه أوجه الإنفاق والإيراد التي تمت خلال السنة وهو ما يعرف بالحساب الختامي للموازنة وبناء عليه يعمد البرلمان بفحص ومراجعة الحساب الختامي للموازنة⁶، ليتأكد خاصة من عدم وجود فجوات بين مستويات الإنفاق الفعلي والمخطط له وإن كانت فهو

¹-الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص 92.

²-مبادئ المالية العامة: محمود حسين الوادي و زكريا عزام، ص 199.

³-الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص 93.

⁴-المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 262.

⁵- المرجع نفسه، ص 267.

⁶-الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسات المالية(الابعاد والتحديات)، لبنى عبد اللطيف،

فهو يحلل أسبابها ويتبين مدى وجود انحرافات مالية، بالإضافة إلى تحققه من أن الجهات التنفيذية امتثلت لما سطر لها¹.

وفي الجزائر تجري الرقابة اللاحقة على إدارات الدولة بواسطة المدققين الماليين التابعين لإدارة الموازنة، أما الرقابة التي تجري على المشروعات العمومية فيقوم بها مدققون ماليون من إدارة التفتيش المالي ويحق للمدقي الدولة إجراء مراجعة مستمرة للعمليات التي يقوم بها الآمرون بالصرف ومحاسبوا موازنة الدولة. وعند قيام المدققين الماليين بعملهم، يجب على الآمرين بالصرف وعلى المحاسبين أن يضعوا جميع السجلات والقيود والمستندات الإثباتية، فضلا عن ذلك يحق للمدقق المالي أن يطلب جميع المعلومات التي قد تساعد في إنجاز عمله، كما يحق له أن يقوم بجميع عمليات التفتيش اللازمة في مكاتب الخدمات. وذلك ليتأكد من أن جميع العمليات قد نفذت طبقا للأصول، ومن المعروف أن هذه الرقابة لا تلقى الترحيب من الإدارات التي لا تميل إلى تسهيل مهمة² المراقبين الماليين، ويقوم بهذه الرقابة حاليا إدارة التفتيش المالي التي تتولى الرقابة على جميع المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري³.

3-المقارنة بين الرقابة السابقة واللاحقة على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

أعتقد أن الرقابة في الفقه الإسلامي رقابة سابقة ولاحقة وآنية في ذات الوقت وبذلك لا أوافق رأي من قال بأن الرقابة في الإسلام " أنها كانت رقابة لاحقة ذلك أن الرقابة السابقة لا تتناسب مع الظروف التي كانت سائدة، إذ أنها تعوق العمل في كثير من الأحيان، ووجود الرقابة اللاحقة يكفي لجعل الشخص حريصا على التصرف السليم في إنفاق المال العام"⁴، فلا يمكن التسليم بأن الرقابة السابقة تعوق العمل، ولا يصح القول بأن الرقابة اللاحقة كافية لأنها ستكون بعد أداء العمل وبالتالي قد تفوت فرصة تصويب العديد من الأخطاء والهفوات التي يمكن تداركها قبل تمام وقوعها في الموازنة العامة لاحقا.

وبالنسبة للرقابة السابقة واللاحقة لها في التشريع الوضعي لها من المزايا ومن السلبيات على الصرف؛

فمن ذلك نذكر :

أ-الرقابة السابقة

¹ - الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسات المالية (الابعاد والتحديات)، لبي عبد اللطيف،

<http://eaddla.org/parlaman/peper-10.doc>

² - المؤسسات الادارية في المغرب العربي حكومات الجزائر والمغرب وتونس: مرجع سابق، ص 97.

³ - المرجع نفسه، ص 98.

⁴ - النفقات العامة في الإسلام - دراسة مقارنة- مرجع سابق، ص 312.

- 1- تتمتع هذه الرقابة السلطوية التنفيذية من التصرفات الغير قانونية.
- 2 - تقليل حجم مسؤولية رجال الإدارة حيث أن تصرفاتهم تكون بناء على قرار هيئة رقابة قبلية.
- 3 - تعمل على الإقتصاد في النفقات العامة بحيث ترفض النفقات غير معتمدة¹.

إلا أنها:

- 1 - تمنح وزارة المالية نفوذا أكبر من باقي الوزارات في الدولة، حيث تراقب تصرفاتها وتلغي ما تراه غير مشروع.
- 2 - قد يتأخر تنفيذ أعمال الإدارة بعض الوقت بسبب عدم مرونة من يقومون بهذه الرقابة².

ب- الرقابة اللاحقة

- 1 - أن الرقابة تكون بعد التنفيذ، وبالتالي تكون مبنية على أساس الواقع وليس التقدير.
- 2 - أنها متعلقة بالواقع، وبالتالي فهي أقدر على اقتراح اصلاحات مستقبلية³.

إلا أنها:

- 1- تكون بعد تنفيذ الموازنة العامة، وعليه فهي لا تسمح بإصلاح العيوب والمخالفات الواقعة، وبالتالي لا يمكنها الحفاظ على المال العام.
- 2 - عادة ما تتأثر الرقابة اللاحقة بالرقابة السابقة بمعنى يكون لملاحظاتها التي توصلت إليها، تأثير عليها مما يجعلها رقابة ضعيفة لا جدوى منها⁴.

غير أني أرى والله أعلم أن اختيار نوع الرقابة الأنفع يخضع عموماً لرأي المسؤول المتمرس ذو الخبرة فيختار من الأنواع الرقابية الناجعة لوضعه، ولا يمكن برأبي حصره في نمط محدد لأنه قد يصلح أحيانا وتكون الأولوية والحاجة للرقابة السابقة؛ وقد تكون الرقابة الآنية وقد تكون اللاحقة بل قد تكون كلها مجتمعة في أحيانا أخرى وذلك بهدف الحفاظ على المال العام وترشيد استغلاله.

ثالثاً- الرقابة الداخلية والخارجية على الموازنة العامة

1- الرقابة الداخلية والخارجية على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

أ- الرقابة الداخلية على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

¹ - اقتصاديات المالية العامة: محرزى محمد عباس، ص 461-462.

² - المرجع نفسه، ص 462.

³ - المكان نفسه.

⁴ - اقتصاديات المالية العامة: محرزى محمد عباس، ص 463.

ومثالها في التطبيق الإسلامي ما كان يجري في الدواوين الإسلامية حيث يقوم الموظفون فيه بتنظيم حسابات الديوان في مجلس بيت المال يوازنون بين المستندات والحسابات لإظهار التوافق أو التخالف بينها، كما كان ديوان بيت المال يتولى الرقابة على صاحب بيت المال، ويحاسبه على ما يدخل ويخرج من بيت المال¹.

إن الإسلام لدى حمايته للمال العام ركز على الرقابة الداخلية - الذاتية -، وتمثل في القيم الإيمانية والأخلاق الحسنة والسلوك المستقيم وفق أحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية، وهذا النوع من الرقابة لا يتحقق إلا إذا تربي الإنسان تربية سليمة مستمدة من شريعة الإسلام، يكون قوام هذه التربية مراقبة الله تعالى وخشيته في كل ما يصدر عن الإنسان من قول أو عمل، ومن ثم يعلم علم يقين أن الله - عز وجل - مطلع على أحواله ولا يخفى عليه شيء من أمره... ويضع نصب عينيه قول الله عز وجل: " أَلَمْ تَرَ أَنَّ اللَّهَ يَعْلَمُ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ مَا يَكُونُ مِنْ نَجْوَى ثَلَاثَةٍ إِلَّا هُوَ رَابِعُهُمْ وَلَا خَمْسَةٍ إِلَّا هُوَ سَادِسُهُمْ وَلَا أَدْنَى مِنْ ذَلِكَ وَلَا أَكْثَرَ إِلَّا هُوَ مَعَهُمْ أَيْنَ مَا كَانُوا ثُمَّ يُنَبِّئُهُمْ بِمَا عَمِلُوا يَوْمَ الْقِيَامَةِ إِنَّ اللَّهَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ ﴿٧﴾ " (سورة المجادلة، الآية 7)، "يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا ﴿١﴾ " (سورة النساء، الآية 1).

وهذا النوع من المراقبة يقوم على مراقبة الإنسان ربه، فيضع كل إنسان في عقيدته أن الله تعالى مطلع عليه حيث ما كان، وأنه سيحاسب يوم القيامة. عن كل ما عمله فيسأل عن ماله من أين اكتسبه وفيما أنفقه، وقد حذر الله تعالى من الغلول فقال -جل شأنه-: ﴿١٦٠﴾ وَمَا كَانَ لِنَبِيِّ أَنْ يَعْلَ مَنْ يَغْلُلُ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَّا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ ﴿١٦١﴾ " (سورة آل عمران الآية، 161) اعتبر الفقه الإسلامي الرقابة الذاتية من الوسائل الفعالة على الصرف العام²، كما قال النبي - صلى الله عليه وسلم -: " من استعملناه منكم على عمل فكتمنا مخيطة فما فوقه كان غلولا يأتي به يوم القيامة"³، وقوله -صلى الله عليه وسلم- كذلك: " إن رجلا يتخوضون في مال الله بغير حق فلهم النار يوم القيامة"⁴.

¹ - الموازنة العامة في النظام الإقتصادي الإسلامي: مرجع سابق.

² - مالية الدولة الإسلامية - دراسة تحليلية ومقارنة - بين المالية العامة في صدر الإسلام والمالية العامة الحديثة: مرجع سابق، ص 146.

³ - صحيح مسلم بشرح النووي، كتاب الإمارة، باب تحريم هدايا العمال. رقم 1833، ص 1189.

⁴ - صحيح البخاري كتاب فرض الخمس باب قوله تعالى: " فإن لله خمس وللرسول"، الرقم 3118، ص 768.

وهذه النصوص وغيرها مما ثبت في الشريعة الإسلامية، حينما تستقر في ذهن الإنسان تجعله يحافظ على المال العام خوفاً من الله تعالى وليس خوفاً من الولاة والحكام، وعندما سئل الرسول -صلى الله عليه وسلم- عن الإحسان قال: "أن تعبد الله كأنك تراه، فإن لم تكن تراه فإنه يراك"¹.

ويربط الفقه الإسلامي هذا النوع من الرقابة بحلقات ثلاث:

1- تحديد القواعد التي يلتزم بها الرئيس في اختيار العمال، لقوله -صلى الله عليه وسلم-، لأبي ذر -رضي الله عنه- لما سأل رسول الله -صلى الله عليه وسلم- "يا أبا ذر، إنك ضعيف وإنها أمانة، وإنها يوم القيامة خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها"².

2- واجب الرئيس في مداومة الإشراف على ممارسة مرؤوسيه لأعمالهم وإرشادهم وتوجيههم، ويستشف من هديه -صلى الله عليه وسلم- في توجيهه لأصحابه -رضي الله عنهم- كما جاء في إرشاده لمعاذ بن جبل لما بعثه إلى اليمن وقوله له: "إياك وكرائم أموالهم"³.

3- مراقبة العمال ومحاسبتهم عما قدموه من أعمال⁴، ويشهد له محاسبة الرسول -صلى الله عليه وسلم- لعماله كما جاء في محاسبته لابن اللتبية⁵.

أن الرقابة الذاتية تتطلب القيام بجملة من المهام منها:

1- إتقان العمل² - أداء العمل بأمانة وإخلاص،³ - الشعور بالمسؤولية اتجاه العمل،⁴ - الوفاء بالعقود والعهود،⁵ - الإبتعاد عما يسيء بأداء العمل على الوجه الأفضل⁶.

ب- الرقابة الخارجية على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

تنقسم الرقابة الخارجية في الفقه الإسلامي إلى عدة أنواع؛ وأهمها رقابة الولاة والأئمة، وتعتبر أهم أنواع الرقابة، حيث يعتبر ولي الأمر مسؤولاً عن حماية المال العام، وإدارته بما يخدم المصلحة العامة ووفق ما تقضي به مبادئ الشريعة الإسلامية ومن المعلوم أن الخليفة إذا عفا عن المال العام، وحاسب نفسه فإنه

¹ - الحديث سبق تخريجه.

² - صحيح مسلم: كتاب الإمارة. باب كراهية الإمارة بغير ضرورة، رقم 1825، ص 885.

³ - صحيح مسلم: كتاب الإيمان، باب الدعاء إلى الشهادتين وشرائع الإسلام، رقم 19، ص 30

⁴ - الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي : محمد طاهر عبد الوهاب، أبو ظبي : ندوة النظم الإسلامية 18-20 صفر

1405 هـ - جزء الأول، ص 292-293. نقلا عن الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 155.

⁵ - الحديث سبق تخريجه.

⁶ - المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 108-116.

لن يسمح لولائه أن يأخذوا من هذا المال مما ليس لهم فيه بحق¹، بالإضافة إلى، رقابة ولاية الحسبة، رقابة ولاية المظالم، رقابة الدواوين، ورقابة مجموع الناس².

2- الرقابة الداخلية والخارجية على الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

أ- الرقابة الداخلية على الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

يقصد بالرقابة الداخلية في النظم الوضعية، رقابة بعض الجهات التنفيذية على نفسها³، وهي تلك الرقابة التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها، يقوم بها موظفوا الحكومة فيما بينهم أو تسمى أيضا رقابة ذاتية، فالرؤساء من موظفي الحكومة يراقبون مرؤوسيههم وموظفي وزارة المالية أو الخزينة عن طريق من ينوبهم، يراقبون المصروفات التي يأمر بدفعها الوزراء المختصون أو من ينوبهم⁴، وهذا النوع من الرقابة يتم من داخل السلطة التنفيذية حيث يعهد بعض الموظفين بالحكومة بمراقبة موظفي الحكومة الآخرين، وتسمى أيضا الرقابة الإدارية أو الرقابة الذاتية⁵.

تدخل في هذا النوع من الرقابة، رقابة كل إدارة أو مصلحة أو وزارة على نفسها، وكذا رقابة بعض الإدارات التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ الموازنة العامة على باقي الإدارات⁶، لكن الرقابة الداخلية لا يمكنها تحقيق رقابة كافية بمفردها، نظرا لما فيها من ثغرات حيث تعد رقابة من الهيئة التنفيذية على نفسها، إلا أنها بتكاملها مع باقي أنواع الرقابة يرفع من أثرها وكفاءتها⁷.

ب- الرقابة الخارجية للموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

هي الرقابة التي يعهد بها لهيئات مستقلة خارج الجهاز التنفيذي، وتنقسم إلى: الرقابة قضائية⁸، ورقابة تشريعية⁹.

¹ - المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 117-119.

² - المرجع نفسه، ص 117.

³ - الموازنة العامة في النظام الإقتصادي الإسلامي: مرجع سابق.

⁴ - هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 42.

⁵ - الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص 88.

⁶ - الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 155.

⁷ - المرجع نفسه، ص 157.

⁸ - ينظر: ص 155 وما بعدها من هذا البحث.

⁹ - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 442.

3-المقارنة بين الرقابة الداخلية والخارجية على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

من خلال ما سبق يمكن القول بأن الرقابة الداخلية في الفقه المالي الإسلامي تركز على جانب مهم جدا وهو العامل الأكثر تحفيزا للفرد لأداء مهمته الرقابية بشفافية ونزاهة وتфан ألا وهي الرقابة الذاتية حيث لا يحصر الفقه المالي الإسلامي الرقابة الداخلية على مجرد رقابة الإدارة أو السلطة التنفيذية نفسها وإنما يزيد على ذلك تقوية رقابة الله عزوجل، للفرد أو ما يسمى بالرقابة الذاتية، وهذا المنهج الرقابي يفتقده التفكير الوضعي مما يجعله خاضعا لأهواء المراقبين إلا ما ندر.

أما بالنسبة للرقابة الخارجية فكلا النظامين يعهد بها إلى هيئات أخرى تكون خارجة عن السلطة المسؤولة عن الموازنة العامة .

رابعا-الرقابة القضائية على الموازنة العامة-رقابة الأجهزة المستقلة-

لقد أثبتت الممارسة أن الرقابة القضائية لها فاعلية أكبر في عملية الرقابة المالية، من خلال الدور الهام الذي يلعبه القاضي الإداري أثناء رقابته على تصرفات المالية للدولة¹؛ ويمكن حصر أهمية الرقابة القضائية في عدة نقاط أهمها:

1-إن حياد القاضي وعقليته القانونية تجعله قادرا على التعرف على أوجه الخطأ والصواب في تصرفات الإداري أو السياسي.

2 - يتمتع القاضي بضمانات قانونية وشخصية تدفعه إلى إظهار الحقيقة دون خوف أو وجل².
3-تمثل في بحث مدى المشروعية³، التي تتمتع بها الأعمال الإدارية بمعنى اتفاقها مع مبدأ الشرعية، ولا تنحصر الرقابة القضائية فيما تصدره الإدارة من قرارات إنما تمتد لتشمل كافة الأعمال الإدارية أيا كانت صورتها -قانونية أو مادية-¹.

¹-دورالقاضي الإداري في الرقابة على مالية الدولة: عمر فرحاتي ومرادباهي.مجلة الاجتهاد القضائي،جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 2، نوفمبر2005، ص128

²- رقابة الأمة على الحكام-دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص60.

³- مبدأ المشروعية: يقصد به في معناه العام يعني سيادة حكم القانون أي خضوع تصرفات الادارة للقانون مع مراعاة التدرج في قوتها.النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة: سليمان الطماوي، ص 15-16.القضاء الاداري:ماجد راتب الحلو، ص18

4- القاضي الإداري حين دراسته لمسألة لها علاقة بالمالية العامة للدولة، يسعى إلى تطبيق القواعد القانونية المالية تجسيدا يكاد يكون متسما بالدقة وتفسيرا ضيق النطاق على أساس أن المراكز القانونية المالية مضبوطة بقواعد قانونية آمرة، وهذا لما للمال العام من أهمية كبيرة وضرورة...فهو يهدف إلى فرض احترام المشروعية المالية².

5- مما لا شك فيه أن مباشرة السلطة القضائية لرقابة قضائية فعالة على أعمال الإدارة ضمانات أساسية من ضمانات قيام الدولة القانونية، وذلك لأنها توفر ضمانات حقيقية، وحماية قانونية للحقوق والحريات الفردية ضد كل تعسف من جهة الإدارة سواء بإلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عما سببته- القرارات- من أضرار للمتقاضين³.

1- الرقابة القضائية على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

أ- الرقابة القضائية على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

إن والي المظالم كان يباشر رقابة مالية فعالة على إيرادات الدولة الإسلامية ونفقاتها، ويكفل العدالة لكل خصومة مالية تقع بين الإدارة والأفراد، بما يتفق وأحكام الشريعة الإسلامية سواء ما يتعلق بتحصيل الإيرادات أو إنفاقها⁴، ومن بين اختصاصات ومهام والي المظالم المالية ما يأتي:

1- النظر في تعدي الولاية على الرعية.

2 - النظر في جور العمال فيما يجنونه من الأموال : وذلك بمراقبة القائمين على الإيرادات العامة على اختلافها وينظر فيها:

أ- طرق التحصيل: بأن يأمر العمال بالرفق وعدم إيقاع الأذى بالممولين.

ب- تحري الدقة في مقدار الأموال المحصلة: فإن رأى ظلما في أخذها بعد نظره في الإيرادات، رد الحق لأصحابه.

ج- النظر فيما يأخذه عمال الخراج ظلما لأنفسهم: حيث يرد المأخوذ لأهله ويعاقب الآخذ عقاب الرشوة¹.

¹ الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: مرجع سابق، ص 11.

² دور القاضي الإداري في الرقابة على مالية الدولة: عمر فرحاتي ومراد باهي: مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 2، نوفمبر 2005، ص 128.

³ - مبادئ السياسة العامة: مرجع سابق، ص 48.

⁴ - سياسة الإنفاق العام في الإسلام: مرجع سابق، ص 502-503.

3- النظر فيما يثبته كتاب الدواوين من إيرادات ومصروفات المال العام، فعلى والي المظالم النظر في ما يثبته كتاب الدواوين لأنهم أمناء المسلمين على بيوت المال فيما يستوفون من الموارد، ويوفون به من المصارف.

4- النظري أموال الأوقاف العامة وكيفية التصرف في إيراداتها، وأنها قد صرفت فعلا في الأغراض المخصصة لها².

ب- الرقابة القضائية على الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

1- الرقابة القضائية على الموازنة العامة في التشريع الوضعي

السلطة القضائية هي السلطة المكلفة بمنع تعدي الأفراد على القوانين أو على الأفراد فتمنع تجاوز الأفراد فيما بينهم، ولكن من أهم مهامها هي الرقابة التي تمارسها على أعمال السلطة التشريعية لإخضاعها للدستور عند سن القوانين وكذا الرقابة التي تمارسها على السلطة التنفيذية من حيث رقابتها على مشروعية القوانين³؛ فوظيفة السلطة القضائية تحقيق العدالة، بتفسير وتطبيق القانون على المنازعات المعروضة عليها⁴. كما تتمثل الرقابة القضائية في بحث مدى مشروعية التي تتمتع بها الأعمال الإدارية بمعنى اتفاقها مع مبدأ الشرعية⁵، ولا تنحصر الرقابة القضائية فيما تصدره الإدارة من قرارات إنما تمتد لتشمل كافة الأعمال الإدارية أيا كانت صورتها -قانونية أو مادية-⁶.

بالإضافة إلى ذلك، نجد أن للسلطة القضائية مكانة هامة تحتلها في مجال الرقابة المالية العامة، وذلك من خلال سلطتها الواسعة في مجال التأكد من التطبيق الدقيق للقوانين، وعليه فهي مؤهلة لمراقبة تنفيذ

¹ - المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 158-159.

² - المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 160.

- سياسة الإنفاق العام في الإسلام: مرجع سابق، ص 495-501.

³ - النظم السياسية: عصام الدبس، ص 283.

⁴ - مبادئ السياسة العامة: مرجع سابق، ص 47.

⁵ - مبدأ الشرعية: مبدأ يقرر خضوع الدولة والأفراد للقانون والإلتزام بما تقضي به أحكامه؛ فتخضع سلطات الدولة جميعا للقانون في كل صور نشاطها ومختلف التصرفات والأعمال الصادرة عنها وتعرف من الناحية القانونية بأنها سيادة القانون أي خضوع السلطات العامة للقانون والإلتزام بحدوده. معجم المصطلحات السياسية، معهد البحرين للتنمية السياسية، ص 42. - معجم القانون، مجمع اللغة العربية ص 322 سعيد الحكيم، الرقابة الشرعية على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، ص 6.

⁶ - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: مرجع سابق، ص 11.

القوانين المالية وإجراء التصحيحات عند حدوث إنحراف عنها¹؛ حيث تتولى هيئة قضائية فحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية، وحوادث الغش والسرقة وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية، وأنها تحدد مهمتها في الكشف عن المخالفات المالية ومطالبة المسؤولين بتدارك الأمر أو إحالتهم للقضاء الجنائي إذا اقتضى الأمر، كما قد يطلب منها وضع تقارير سنوية لرئيس الدولة أو السلطة التشريعية أوهما معا، فبين ما اكتشفته من مخالفات مالية وما أمكن تلافيه واقتراحاتها².

لذا نجد أن الدول لدى سعيها للحفاظ على المال العام، تقوم بإنشاء أجهزة مستقلة لمراقبة التصرفات المالية، وعادة ما تكون هذه الأجهزة تابعة لرئيس الدولة وتقوم بتقديم تقرير سنوي لرئيس الدولة، تبين فيه كل ما قامت به من أعمال وما تم اكتشافه من انحرافات مالية، ويوصي من خلاله الجهاز بتوصيات لتفادي الأخطاء مستقبلا³، وتتولى المحاكم الإدارية (هناك محاكم إدارية-درجة إدارية إبتدائية-ومجلس الدولة -درجة نهائية عليا-)، النظر في المنازعات الإدارية والمالية التي تكون الدولة أو أحد مؤسساتها طرفا فيها⁴.

حيث تقوم الهيئة القضائية بفحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية، وتعرض فيه ما اكتشفته من مخالفات مالية وما تراه من ملاحظات⁵.

2- الرقابة القضائية على الموازنة العامة في القانون الجزائري (مجلس المحاسبة)

لقد أخذت الجمهورية الجزائرية بهذا النوع من الرقابة من خلال نص المادة 190 في الفقرة الأولى المعدلة، من دستور الجزائر⁶ حيث نص على مايلي: "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الإشتراكية بجميع أنواعها" وجاء في المادة 192¹: "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعديّة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العموميّة، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

¹ -المبادئ المالية العامة: محمود حسين الوادي وزكريا عزام، ص 197.

² -الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص 89.

-هيكل الموازنة العامة للدولة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 42

³ - المالية العامة: حسين مصطفى حسين، ص 86.

⁴ -مبادئ المالية العامة: محمود حسن الوادي وزكريا أحمد عزام، ص 197.

⁵ -المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 442.

⁶ - قانون رقم 80-01 مؤرخ في 24 صفر عام 1400 الموافق 12 يناير سنة 1980 يتضمن التعديل الدستوري.

يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.
يعدّ مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول.

يحدّد القانون صلاحيّات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته وكذا علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش.

وقد أسند المشرع الجزائري مهمة الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة إلى مجلس المحاسبة، وهي محكمة متخصصة بمراقبة مالية الدولة وتكون تشكيلته من قضاة معينون بموجب مرسوم ويتمتعون بالحصانة القضائية وهو ما نصت عليه المادة 160 من دستور فبراير 1989، حيث حدد نوع رقابته بأنها رقابة بعدية غير أن دستور 4، 1990، ديسمبر خلع عن المجلس صفته القضائية وسحب منه سلطة توقيع الجزاءات مما جعله يفقد هيئته وفعاليتها ويتساوى والمفتشية العامة للمالية².

إلا أن المشرع الجزائري تدارك ذلك، وأعاد لمجلس المحاسبة صلاحيّاته القضائية، حيث كان ذلك بموجب الأمر³ الصادر بتاريخ 17 يوليو 1995 ويتولى القضاء في مجلس المحاسبة :

أ- **قضاة الحكم** : وهم رئيس المجلس ونائبه ورؤساء الغرف ورؤساء الفروع والمستشارون والمحاسبون.

ب- **قضاة المتابعة**: الناظر العام والنظار المساعدون الذين يقومون بدور النيابة العامة⁴.

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيّات إدارية وأخرى قضائية، وتمثل الصلاحيّات الإدارية في مراقبة حسن إستعمال الهيئات الخاضعة لرقابة الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية وكذا نوعية التمييز من حيث الفعالية والأداء والإقتصاد، أما صلاحيّاته القضائية، فإنها تنحصر في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين من جهة، ومن جهة أخرى تقوم برقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية⁵.

¹ - القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002؛ القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008-القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

² - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 271-272.

³ - الأمر: هي التعليمات التي تصدر من الرئيس المصلحة إلى مرؤوسيه تتضمن تغيير القوانين واللوائح والتشريعات القائمة وكيفية تنفيذها وهي موجه أصلاً للموظفين وهم ملزمين باتباعها.- النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، سليمان محمد الطماوي، ص 303-304.

⁴ - المرجع نفسه، ص 276.

⁵ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 280 وما بعدها .

إلا أن الرقابة القضائية في الجزائر لا تزال تعاني من الضعف رغم أهميتها، ويمكن إرجاع أسباب ضعف رقابة القضاء الإداري على مالية الدولة في الجزائر إلى النقاط الآتية:

1- شكلية الوظيفة الإستشارية المالية لمجلس الدولة، وبالتالي شكلية الرقابة على مشاريع القوانين وبالخصوص قوانين المالية، في ظل شكلية وضعف الرقابة البرلمانية على مالية الدولة، وفي ظل عدم وجود جهة أو جهاز يتولى رقابة مسبقة على مشروعية النصوص القانونية.

2- ضيق الرقابة القضائية لمجلس الدولة الجزائري على المسائل المالية، فلا يمكنه أن يفصل في صميم مسائل مالية ترتبط بتسيير الموازنات العامة إلا عن طريق وحيد وهو الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة على قلتها وندرتها في الجزائر.

3- أن الرقابة القضائية على المشروعية المالية لم تكتمل صورتها في ظل عدم اكتمال نظامها القانوني والقضائي¹.

3- المقارنة بين الرقابة القضائية على الموازنة العامة بين الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

اتفق الفقه الإسلامي والوضعي في توكيل مهمة الرقابة القضائية للقضاء إلا أن العمليات الموكولة لهما منها المتفق ومنها المختلف فنجد أن والي المظالم ينظر في قضايا التعدي على الولاية كما ينظر إلى مدى موافقة العمال لما هو منصوص وموافق للشرع بينما القضاء الإداري فتكاد تنحصر مسؤوليته في مراقبة مشروعية العمليات المالية فحسب .

خامسا- الرقابة الإدارية على الموازنة العامة

1- الرقابة الإدارية على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

"عرفت الدولة الإسلامية الرقابة الإدارية في تنفيذ الموازنة وذلك عن طريق محاسبة عمال الجباية على ما قاموا بتحصيله من موارد عامة يناط بهم تحصيلها، فيلزم أن يقدم عمال الخراج حسابا دقيقا، ويجب على

¹- دور القضائي الإداري في الرقابة على مالية الدولة: مرجع سابق، ص 136-137.

كاتب الديوان محاسبتهم على صحة ما قدموه، وكذلك عمال العشور"¹. "فإن خرج أحد العمال على السياسة المرسومة، وجد السلطة التي تراقبه من بين أفراد الجماعة، ووجد السلطة التي تعاقبه فيرتدع"².
"لقد حرص الصحابة -رضي الله عنهم- الذين خلفوا الرسول - صلى الله عليه وسلم - في الحكم بالسير على هذا النهج القويم... واستنبطوا طرقا وأساليب جديدة للرقابة الإدارية... وخاصة ما كان في عهد الخليفة الفذ عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- والذي يعتبر المؤسس الحقيقي للنظم الإدارية والسياسية في الدولة الإسلامية بعد اتساع رقعتها في عهده..."³.

ومما يُستفاد من خطبة عمر -رضي الله عنه-: "أن الخليفة هو قمة السلطة السياسية والإدارية العليا في الدولة له سلطة رقابية دينية على نفسه، ثم هو يقر أن أفراد الأمة مجتمعين يمثلون سلطة رقابية أعلى من سلطته وأن عليها مهمة كبرى، هي رقابة السلطة السياسية العليا"⁴.

تهدف الرقابة الإدارية في ظل النظام الإسلامي إلى:

أ- أن يوافق التصرف الأصول الصحيحة في الشريعة من كتاب أو سنة أو إجماع .

ب- أن يكون الهدف من الإجراء المتخذ هو المصلحة⁵.

2- الرقابة الإدارية على الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

وهي الرقابة التي تمارسها الهيئات الإدارية العامة على بعضها البعض من خلال التسلسل الهرمي للإدارة الحكومية ومن خلال وزارة المالية وأجهزتها⁶، حيث تقوم الحكومة بمراقبة نفسها بنفسها، وتشمل

¹ - مالية الدولة الإسلامية - دراسة تحليلية ومقارنة- بين المالية العامة في صدر الإسلام والمالية العامة الحديثة: مرجع سابق، ص 147.

² -السلطة الإدارية والسياسية الشرعية في الدولة الإسلامية: مرجع سابق، ص 59.

³ - رقابة الأمة على الحكام-دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص 58.

- "كانت هناك رقابة إدارية شعبية ممثلة في نظام الحسبة وهكذا تعاونت الرقابة المالية والسياسية الإدارية في الإسلام في كشف الأخطاء ووضع العلاج لها وإصلاح المخالفات الإدارية والمالية"- ينظر -السياسة الإقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 452.

⁴ -السلطة الإدارية والسياسية الشرعية في الدولة الإسلامية: مرجع سابق، ص 57-58.

⁵ -رقابة الأمة على الحكام-دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص 59.

⁶ -مبادئ المالية العامة: محمود حسن الوادي وزكريا أحمد عزام، ص 197.

كيفية تنفيذ الموازنة وكذا إدارة الأموال العامة، كما تتناول مراقبة الرؤساء لمؤسسيهم لكافة عمليات التحصيل والصرف التي يأمر بها الوزراء أو نوابهم حيث يتم التحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الموازنة¹، وبالتالي فهي رقابة تتم داخل السلطة التنفيذية (داخليا- ذاتيا) وقد تكون سابقة كما قد تكون لاحقة²؛ تأخذ الرقابة الإدارية عدة أشكال: الرقابة التلقائية (الذاتية)، الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية³.

تمارس الإدارة العامة الرقابة الإدارية على نفسها بنفسها عن طريق وجود أجهزة رقابية تابعة للدولة تكون مهمتها الرقابة على الأجهزة الإدارية المختلفة، وتصحيح أخطائها وتقويم انحرافها وتعمل على محاسبة المسؤولين عن تلك الأخطاء والانحرافات ومن أهم الأجهزة التي تمارس الرقابة على مستوى الدولة ما يسمى في بعض الدول بديوان المحاسبة، ويعنى بضبط النشاط المالي للدولة، وجهاز الرقابة الإداري لمختلف أجهزة الدولة ومؤسساتها، إلى جانب ما تقوم به كل وزارة أو مؤسسة عامة من رقابة مالية وإدارية على نشاطها الخاص بها⁴، ومن خصائص الرقابة الإدارية أنها رقابة مشروعية وملاءمة عكس الرقابة القضائية حيث تعتبر رقابة مشروعية، أما الرقابة السياسية فهي غالبا رقابة ملائمة⁵.

وتهدف الرقابة الإدارية على مالية الدولة - كرقابة داخلية لاحقة- على سلامة تنفيذ القوانين والتشريعات المالية قصد ضمان تفعيل احترام مشروعيتها⁶.

وتقوم الوحدة الإدارية لأجل ذلك بعدة واجبات أهمها:

- 1 - تدقيق تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها لدى الوحدات الحكومية المخولة بتحصيلها للتأكد من أن التحصيل قد تم في أوقاته ووفقا لما جاءت به القواعد والأنظمة القانونية.
- 2 - التأكد من وجود إعمادات في الموازنة العامة تكفي لتغطية النفقات العامة المراد صرفها وتدقيق المستندات قبل الصرف للتأكد من قانونيتها⁷.

¹ -المالية العامة: حسن مصطفى حسين، ص85.

² -المالية العامة : محمد الصغير بعلی ويسري أبو العلا، ص 111.

³ -المكان نفسه.

⁴ - معجم مصطلحات الإدارة العامة: مرجع سابق، 176.

- الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: مرجع سابق، 10.

⁵ - رقابة الأمة على الحكام-دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص54.

⁶ -دورالقاضي الإداري في الرقابة على مالية الدولة:مرجع سابق،ص128.

⁷ - علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي: جهاد خصاونة، ص 356-357.

3-المقارنة بين الرقابة الإدارية على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

يتضح أن الفقه المالي الإسلامي والتشريع الوضعي اتفقا في تفعيل الرقابة الإدارية على الموازنة العامة بشكل العام، حيث تبقى قضية ممارسة الإدارة لعملية الرقابة، وهذه موكولة لجهات إدارية مختلفة بين النظامين وذلك الأمر طبيعي اقتضته الاختلافات البنوية لسلطات الدولة ككل في كلا النظامين.

المبحث الثاني:
ماهية الهيئة التشريعية وعلاقتها
بالهيئة التنفيذية .

تمهيد:

يختلف مفهوم الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي عنه في القوانين الوضعية، حيث تتألف الهيئة التشريعية في القوانين الوضعية من مجموعة الأعضاء المنتخبين وهم في درجة واحدة من القوة والنفوذ ويبدو أن مصطلح البرلمان قد طغى في الإستعمال على مصطلح الهيئة التشريعية رغم أنهما يؤديان نفس المعنى. للتعرف أكثر على مفهوم وكيفية تكوين أعضاء البرلمان والإمتميازات التي يحضون بها وطبيعة علاقتهم بمنتخبهم، كما نتعرض لمختلف التنظيمات الخاصة بالهيئة التشريعية ونقف على حقيقة العلاقة بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية ولأجل ذلك قسمت المبحث كما يلي :

المطلب الأول: مفهوم الهيئة التشريعية وتكوين أعضائها وتكيف علاقتهم بالهيئة الناجبة.

المطلب الثاني: نشأة الهيئة التشريعية (البرلمان) وتنظيم هيئاتها وعلاقتها بالهيئة التنفيذية.

المطلب الأول: مفهوم الهيئة التشريعية وتكوين أعضائها وتكييف علاقتهم بالهيئة الناحية

تمهيد:

إن تحدثنا عن الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي فإننا نتحدث بالضرورة على الله عز وجل في علاه فهو المشرع لعباده وحده فيما أنزله على نبيه -صلى الله عليه وسلم- ثم بعده للنبي -صلى الله عليه وسلم- في ما يوحي إليه ربه ثم لأولي الأمر من المسلمين فيما لم ينزل به نص وبشرط ألا يخرج عن روح التشريع الإسلامي. أمّا في في التشريع الوضعي فإن هذا الأمر مختلف تماما، وهذا ما سنبينه في النقاط الآتية:

الفرع الأول: مفهوم الهيئة التشريعية والبرلمان

أولا- تعريف الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

إنّ لفظ الهيئة في الحقيقة له ما يرادفه في الاستعمال، في ثنايا هذا البحث لذا سنوضح أولا، التعريف اللغوي له ثم نعرف اللفظ الذي يرادفه:

1- الهيئة

الهيئة بسكون الياء مصدر هاء وهيمئ وهيمئ وهي الشكل الظاهر¹؛ والهيئة هي الحال التي يكون عليها الشيء محسوسة كانت أم معقولة.

وفي التنزيل العزيز؛ يقول الله تعالى: ﴿ ١٠٩ ﴾ "إِذْ قَالَ اللَّهُ يَا عِيسَى ابْنَ مَرْيَمَ اذْكُرْ نِعْمَتِي عَلَيْكَ وَعَلَىٰ وَالِدَتِكَ إِذْ أَيَّدتُّكَ بِرُوحِ الْقُدُسِ تُكَلِّمُ النَّاسَ فِي الْمَهْدِ وَكَهْلًا وَإِذْ عَلَّمْتُكَ الْكِتَابَ وَالْحِكْمَةَ وَالتَّوْرَةَ وَالْإِنْجِيلَ وَإِذْ تَخَلَّقُ مِنَ الطِّينِ كَهَيْئَةِ الطَّيْرِ بِإِذْنِي فَتَنْفُخُ فِيهَا فَتَكُونُ طَيْرًا بِإِذْنِي وَتُبْرِئُ الْأَكْمَةَ وَالْأَبْرَصَ بِإِذْنِي وَإِذْ تُخْرِجُ الْمَوْتَىٰ بِإِذْنِي وَإِذْ كَفَفْتُ بَنِي إِسْرَائِيلَ عَنْكَ إِذْ جِئْتَهُم بِالْبَيِّنَاتِ فَقَالَ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْهُمْ إِنْ هَذَا إِلَّا أَسْحَرُومِينٌ ﴿ ١١٠ ﴾" (سورة المائدة، الآية 110).

أما في الإصطلاح فالهيئة؛ الجماعة من الناس يعهد إليها بعمل خاص، يقال: هيئة الأمم المتحدة، وهيئة مجلس الإدارة ج. هيئات².

¹ - معجم لغة الفقهاء: محمد رواس وحامد صادق، ص 375.

² - المعجم الوسيط: مجمع اللغة العربية، ص 1002.

2-السلطة

يراد بلفظ السلطة عموماً بغض النظر عن صاحبها أو من يمارسها: "من له القدرة أو التمكين في فعل شيء سواء أكان هذا التمكين أو القدرة مصدره الشريعة الإسلامية أم أن مبناه على الدستور في النظم المعاصرة"¹.

يعد التشريع أول عمل يؤديه البرلمان، فاقترح القوانين في الأنظمة البرلمانية تكون من حق الحكومة بجانب أعضاء البرلمان، إلا أن مناقشة مشروع القانون، وإقراره أو رفضه من سلطة البرلمان فقط². وتسمى الهيئة التي تسن القوانين وتشرعها بالهيئة التشريعية أو السلطة التشريعية، والمقصود بالسلطة ليست الهيمنة إنما الجهة التي لها المكنة أو القدرة على التشريع، وهو ما يأتي معنا خلال البحث حيث يكون الاستعمال المزدوج لها (هيئة/سلطة).

ثانياً-تعريف الهيئة التشريعية في اصطلاح

1- تعريف الهيئة التشريعية في اصطلاح الفقه الإسلامي

نذكر بداية أن "البحث في السلطة التشريعية أو الهيئة التشريعية يقتضي الكلام عن الجهة التي تملك هذا الحق داخل الدولة وعلاقة مجلس الشورى أهل الحل والعقد بهذا الحق"³.

إن سلطة التشريع بيد الله تعالى وحده⁴، قال تعالى: ﴿٥٣﴾ إِنَّ رَبَّكُمُ اللَّهُ الَّذِي خَلَقَ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضَ فِي سِتَّةِ أَيَّامٍ ثُمَّ اسْتَوَىٰ عَلَى الْعَرْشِ يُغْشِي اللَّيْلَ النَّهَارَ يَطْلُبُهُ حَثِيثًا وَالشَّمْسَ وَالْقَمَرَ وَالنُّجُومَ مُسَخَّرَاتٍ بِأَمْرِهِ أَلَا لَهُ الْخَلْقُ وَالْأَمْرُ تَبَارَكَ اللَّهُ رَبُّ الْعَالَمِينَ ﴿٥٤﴾" (سورة الأعراف، الآية 54)

أوبما أمر به نبيه- صلى الله عليه وسلم - لقوله تعالى: ﴿٦﴾ مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْلًا بِكُونِ ذُولَهُ بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ

¹ - السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي: ضو مفتاح، ص 17.

² - الشورى والديمقراطية النيابية دراسة تحليلية وتأصيلية: مرجع سابق، ص 93.

³ - النظام السياسي الإسلامي مقارنا بالدولة القانونية "دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة": مرجع سابق، ص 167.

⁴ - السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة: مرجع سابق، ص 19، 20. هناك من يرى أنه لا توجد سلطة تشريعية في الإسلام، على أساس أن التشريع فيها لله تعالى وحده، إلا أن هذا لا يمنع من إعمال الاجتهاد لسن نصوص لم يرد بشأنها نص في القرآن أو السنة، ووفقاً لما يتماشى وروح الشريعة الإسلامية بما أنها صالحة لكل زمان ومكان. ينظر - الشورى والديمقراطية النيابية دراسة تحليلية وتأصيلية: مرجع سابق، ص 122.

مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمْ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ ﴿٧﴾" (سورة الحشر، الآية 7).

وقال تعالى أيضا ﴿٥٨﴾ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾" (سورة النساء، الآية 59)، وفي التفسير أن أولى الأمر هم أهل الحل والعقد القادرون على الإستمباب والإجتهد¹.

وقد أمر الله تعالى نبيه بالمشاورة رغم عدم حاجته - صلى الله عليه وسلم - لها، وذلك لتعليمها للمسلمين من بعده². قال تعالى: ﴿١٥٨﴾ فِيمَا رَحِمَةً مِّنَ اللَّهِ لَئِن لَّهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَأَنفَضُونَا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾" (سورة آل عمران، الآية 159)، وقوله تعالى أيضا: ﴿٣٧﴾ وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ﴿٣٨﴾" (سورة الشورى، الآية 38)، وقال - صلى الله عليه وسلم -: "... ومن تولى من أمر المسلمين شيئاً فاستعمل عليهم رجلاً وهو يعلم أن فيهم من هو أولى بذلك واعلم منه بكتاب الله وسنة رسوله فقد خان الله ورسوله وجميع المؤمنين..."³.

ولما كانت الأحكام الشرعية⁴، تشمل كل جوانب الحياة للأفراد والدولة وهي ثبتت بنصوص واضحة من القرآن والسنة أو إجماع المسلمين أو غيرها من مصادر الأحكام الشرعية، وعليه فاجتهد مجلس الشورى يكون موضع التنفيذ كالقانون يقول تعالى: ﴿٥٨﴾ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾" (سورة النساء، الآية 59)، حيث أن أمر الحاكم في المسائل الاجتهادية حاسم للخلاف⁵ - طبعاً ما لم يخالف أحكام الشريعة الإسلامية -

¹ - مفاتيح الغيب: مرجع سابق، ج10، ص149.

² - السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة: مرجع سابق، ص25.

³ - المعجم الكبير: الطبراني، تحق، حمدي عبد المجيد، ج11، ص114. رقم 11216.

⁴ - إن القانون في النظام السياسي الإسلامي يتكون من مجموعة الأحكام الشرعية وتتفرع إلى العبادات المعاملات والعقوبات.

والمعاملات والعقوبات هذه تشمل كل ما يشمل القانون بكل فروع - ينظر: - النظام السياسي الإسلامي مقارناً بالدولة القانونية

"دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة"، مرجع سابق، ص167.

⁵ - المرجع نفسه، ص167، 168.

والحقيقة... إن تطبيق مبدأ الشورى الإسلامي من شأنه أن يؤدي إلى انتخاب مجالس نيابية لتنظيم الشورى ولحسن تمثيل الأمة واتجاهاتها ومصالحها هذا إلى جانب ضرورة انتخاب رئيس الدولة، الذي يلتزم باستشارة وبرأي أغلبية مجالس الشورى، ولكن من الضروري أيضا وجود مجالس إدارية استشارية في مسائل الإدارة العامة لأن الشورى الإسلامية مبدأ عام يظل الإدارة كما يظل السياسة والحكم¹، و"الشورى بخلاف الاستبداد بالرأي، ترفع الكفاءة الاقتصادية والإدارية..."².

وعموم الإلتزام بالشورى أكده النبي -صلى الله عليه وسلم- في جملة أحاديث³، منها ما روى سعيد بن المسيب عن علي -رضي الله عنه- قال: "قلت يا رسول الله الأمر ينزل بنا لم ينزل فيه قرآن ولم تمض فيه منك سنة، قال: "اجمعوا له العالمين" أو قال: العابدين المؤمنين فاجعلوا شورى بينكم ولا تقضوا فيه برأي أحد"⁴.

فكانوا يستشيرون أهل الحل والعقد من العلماء المجتهدين الذين لهم تفسير النصوص الشرعية، واستنباط الأحكام الشرعية للمسائل التي لم ينص على حكمها، بالتماس الحكم الشرعي لها، وفق قواعد الإسلام العامة، وأدلتها الشرعية، وهذه مسؤولية عظيمة أمام الله أولا، وأمام الإسلام وأهله ثانيا⁵، "إن دور علماء الأمة وولي الأمر في التشريع هو دور واسع في الكشف عن مراد المشرع، لا في إنشاء التشريع، وهذا ما يستلزم أن تكون الهيئة التشريعية على مستوى علمي رفيع يؤهلها للقيام بهذه المهمة المنوطة بها... بحيث تتوفر فيهم الخبرة الفنية في فهم النص من القرآن والسنة، وإدراك المقاصد والكليات وهو ما يتوفر في الفقهاء والمجتهدين بالمعنى الخاص، إضافة إلى الخبرة العملية الحياتية من ذوي الكفاءات المتنوعة في السياسة والاقتصاد..."⁶.

كما كانت سلطة التشريع في عهد النبي -صلى الله عليه وسلم- لرسول الله -صلى الله عليه وسلم- وحده، وبعد وفاته -صلى الله عليه وسلم- سنة 11 للهجرة، تولى السلطة التشريعية رؤوس الصحابة ويسمى عهد التفسير التشريعي⁷، حيث بعد وفاة النبي -صلى الله عليه وسلم- وتولي الخلفاء الراشدين

¹ - الأنظمة السياسية: محمد رفعت، ص 233.

² - الفكر الاقتصادي عند إمام الحرمين الجويني: رفيق يونس المصري، ص 49.

³ - الأنظمة السياسية: محمد رفعت، ص 230.

⁴ - جامع بيان العلم وفضله: ابن عبد البر، تحقيق: أبو الأشبال الزهيري، باب اجتهاد الرأي على الأصول، ص 853.

⁵ - أهلية الولايات السلطانية في الفقه الإسلامي: عبد الله الطريقي، ص 23.

⁶ - القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام: مرجع سابق، ص 99.

⁷ - السياسة التشريعية أصولها ومجالاتها: مرجع سابق، ص 125 وما بعدها.

وغيرهم لم يكن أحد منهم ينفرد بعلم لا يعلمه غيره، لأن علم الدين الذي سنه النبي -صلى الله عليه وسلم- يشترك المسلمون في معرفته¹؛ ثم بعدهم جاءت حركة اجتهادية وسميت بعهد التدوين والأئمة المجتهدين ثم بعدهم عهد التقليد الذي ابتداءً من منتصف القرن الرابع الهجري لما توقفت حركة الإجتهد والتقنين وفقاً لما كان من أئمة المسلمين الذين كانوا قبلهم².

فأصبحت السلطة التشريعية في الدولة الإسلامية يتولاها المجتهدون وأهل الفتيا، وسلطتهم لا تعدو أمرين، أما بالنسبة إلى ما فيه نص فعليهم تفهم النص وبيان الحكم الذي يدل عليه، وأما بالنسبة إلى ما لا نص فيه فعملهم قياسه على ما فيه نص واستنباط حكمه بواسطة الاجتهاد وتخريج العلة وتحقيقها³. لذا نجد أن الفقهاء يعبرون عن أعضاء الهيئة التشريعية، ويصفونهم بأنهم "أهل الحل والعقد وهذا المصطلح كما يتضح من تتبع استعماله إنما يقصد به الجماعة التي تمثل الأمة الإسلامية في اختيار حكامها وولاية أمرها، وتنوب عنها، وتحدث باسمها، وهي بهذا المعنى تشبه دور المجالس التشريعية في الدولة الحديثة من حيث تمثيل الأمة... في الوظائف السياسية والرقابية"⁴.

حيث يقصد بأهل الحل والعقد "الجماعة التي تمثل الأمة الإسلامية في اختيار حكامها وولاية أمرها، وتنوب عنها، وتحدث باسمها، وهي بهذا المعنى تشبه دور المجالس التشريعية في الدولة الحديثة من حيث تمثيل الأمة في الوظائف السياسية والرقابية"⁵، وأنهم العلماء والرؤساء، الذي يرفع إليهم الناس النياية في وقتنا الحالي، وتلزم لهم شروط أهمها العلم بمجال التخصص الذي تحتاجه الأمة فمنهم المجتهدون من أهل الفتيا ممن يؤخذ منهم الأحكام الشرعية، أما فيما كان من أمور الدنيا، فيتطلب التخصص والاجتهاد بذات العلم كالإقتصاد أو الطب أو غيره⁶.

نخلص إلى أن عملية التشريع في الفقه الإسلامي تنطلق من منطلقات عدة منها، التفريق بين الثابت والمتغير في مجالات التشريع وذلك وفاء بالمستجدات، وضبطاً للتجديد من الإنفلات، حتى لا يتحول الانطلاق إلى هدم وتخريب⁷، وهو نوعان: منها قوانين سنها الله سبحانه وتعالى بآياته فهذا تشريع إلهي

¹ - أهلية الولايات السلطانية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 17.

² - السياسة التشريعية أصولها ومجالاتها: مرجع سابق، ص 125 وما بعدها.

- السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة: ضو مفتاح، ص 24.

³ - السياسة الشرعية: مرجع سابق، ص 44.

⁴ - القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام: مرجع سابق، ص 104.

⁵ - المكان نفسه.

⁶ - الشورى والديمقراطية النياية دراسة تحليلية وتأصيلية: مرجع سابق، ص 136 وما بعدها.

⁷ - القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام: مرجع سابق، ص 98.

محض، ومنها قوانين سنها المجتهدون من المسلمين استنباطا من نصوص التشريع الإلهي وهذه تعتبر تشريع وضعي باعتبار جهود المجتهدين في استمداها واستنباطها.

2- تعريف الهيئة التشريعية في اصطلاح التشريع الوضعي والقانون الجزائري (البرلمان)

تختلف وتنوع الأنظمة السياسية بين الأنظمة النيابية، الرئاسية ونظام المجلس النيابي الواحد أو المجلس النيابي المزدوج، حيث تعتبر النظم الديمقراطية المعاصرة؛ المجالس النيابية أهم هيئة تشريعية¹، ويتكون المجلس البرلماني في النظم المعاصرة من مجلس واحد أو مجلسين، حسب ما يراه النظام.²

ويمكن تعريف الهيئة التشريعية بأنها الجهة أو السلطة المختصة بوضع (سن، تشريع) القوانين³، حيث يدل تعبير السلطة التشريعية على الوظيفة المتمثلة في مناقشة القوانين، والتصويت عليها، وهذا الجهاز الذي يعهد إليه الدستور بهذه المهام عبارة عن مجموعة من الأعضاء تتخذ في الدولة الدستورية شكل الهيئة الممثلة للإرادة الشعبية بأسمائها المختلفة⁴؛ فتسمى الهيئة التشريعية الوطنية في بريطانيا وكندا البرلمان، وفي الولايات المتحدة تسمى الكونجرس، وفي أيرلندا تسمى أويريكاتس وفي اليابان تسمى دايت⁵، ولها مسميات أخرى ومنها: جمعية وطنية، مجلس نواب، مجلس الشعب، دوما... الخ.⁶

ومعظم الهيئات التشريعية لديها سلطة إجازة القوانين التي تسمى أحيانا تشريعات، والتي يتحتم على جميع المواطنين الامتثال لها، وأحيانا تكون للهيئات التشريعية سلطات أكبر من سلطات الرئيس التنفيذي للحكومة، وتستطيع أن تشرف على نشاطات الرئيس وتنظمها⁷.

وقد عرف بعض المختصين في القانون الوضعي السلطة التشريعية بأنها:

- السلطة المختصة أصلا بعمل القوانين، وتقوم مع ذلك بالإشراف على أعمال السلطة التنفيذية،

وقالوا إنها أهم شأنًا، وترجع هذه الأهمية إلى أنها مكونة من أفراد منتخبين حائزين لثقة أمهم⁸.

¹ - السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة: مرجع سابق، ص 66.

² - المكان نفسه.

³ - الموسوعة العربية العالمية، ج 26، ص 297.

⁴ - قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية: مرجع سابق، ص 204.

⁵ - الموسوعة العربية العالمية، ج 26، ص 297.

⁶ - قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية: مرجع سابق، ص 204.

⁷ - الموسوعة العربية العالمية، ج 26، ص 297.

⁸ - السياسة الشرعية أصولها، مجالاتها: مرجع سابق، ص 113.

-هي السلطة التي تتولى وضع القواعد القانونية العامة والمجردة، أي القواعد التي تطبق على جميع الأفراد أو مجموعة منهم غير محددة شخصيا ولكن معروفة بصورة مجردة ببعض الخصائص، وتستند هذه السلطة إلى هيئة منتخبة من الشعب وهو البرلمان، وتمارس هذه الهيئة سلطة التشريع وفقا للقواعد المحددة بالدستور الذي يعتبر القانون الأسمى للدولة، وقد أدخل على الأعمال التشريعية العادية لهذه الهيئة أعمال إضافية أهمها: سلطة إقرار الموازنة العامة للدولة، والمصادقة على المعاهدات¹ ومراقبة السلطة التنفيذية².

-وهي السلطة التي تتولى وضع القواعد القانونية العامة والمجردة"بمعنى القواعد التي لها خاصية العمومية والتجريد عند التشريع وأنها تنفذ على الجميع دون تحديد بشخص ما..."³.

- يقصد بالسلطة التشريعية في هذا المجال تلك الجهة التي تملك إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة وإذا كانت القاعدة القانونية ذات مدلول واسع، يشمل كل قاعدة ملزمة أيا كان مصدرها فإننا نقف هنا عند نوعين من القواعد المكتوبة وهما : القواعد الدستورية، والتشريع بمعناه الفني الدقيق، على أن تترك جانبا اللوائح، والعرف⁴، والقضاء ومبادئ القانون العام. ووفقا للتقاليد المستقرة، فإن سلطة التشريع، قد تمارسها السلطة التشريعية بمفردها، ولا يكون ذلك إلا في النظم النيابية، كما قد تمارسها السلطة التشريعية مشاركة مع الناخبين في الديمقراطيات نصف أو شبه المباشرة، والطابع الغالب على الدساتير العربية المعاصرة هو الطابع النيابي البحت⁵.

- "يعني بالسلطة التشريعية الأعضاء أو الهيئات التي يحق لها سن القواعد أو القوانين التي يلتزم الكافة بمراعاتها"⁶، أو هي "من يتولى مهمة التشريع الملزم في إقليم الدولة"⁷⁸، ويرى البعض أنه مادامت الهيئة

¹ - المعاهدة: الإرتباط القانوني بين الدولة ودولة أخرى أو شخص من أشخاص القانون الدولي من منظمات وهيئات عالمية أو إقليمية، وتتضمن التزامات وحقوق معينة بين أطرافه. معجم المصطلحات السياسية، معهد البحرين للتنمية السياسية، ص 59.

² - النظم السياسية: مرجع سابق، ص 282.

³ - المكان نفسه.

⁴ - العرف: هو السير على نمط معين مدة تكفي لكي تضي على القاعدة عنصر الالتزام. - النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة، سليمان الطماوي، ص 28.

⁵ - السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي: محمد سلمان الطماوي، ص 49.

⁶ - السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي: مرجع سابق، ص 17.

⁷ - إقليم الدولة: الحدود التي تمارس عليها الدولة سلطاتها وتشمل اليابسة وما يعلوها من مساحات جوية وما تحاذي شواطئها من مياه. - النظم السياسية الدولة والحكومة، محمد كامل ليلة، ص 33 وما بعدها.

⁸ - السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي: مرجع سابق، ص 17. ترى الباحثة أنه، فعلا تغير العصر ولا بد من خبرة وعلم وعلم في العمل البرلماني من النواحي الإدارية والسياسية والفنية، وبالتالي لا يمكن أن نقول أنه يجب أن يكون كل أعضاء البرلمان

مادامت، الهيئة التشريعية مكلفة بوضع وبيان العلاج لحاجات الأمة، فيلزم لتحقيق ذلك أن يضم المجلس، خبراء في العلوم الأخرى إضافة إلى الفقهاء بالمعنى الفني الدقيق¹.

ثالثاً- مفهوم البرلمان.

1- تعريف البرلمان في اصطلاح التشريع الوضعي.

يتولى السلطة التشريعية في الحكومات الدستورية الحاضرة أعضاء المجالس النيابية(البرلمان)، فهم الذين يقومون بسن القوانين وتشريع الأحكام التي تقتضيها حاجات الزمن ومصالح الناس ويشرفون على تنفيذها²، ويعرف البرلمان بأنه: نظام شامل يطبق على كل المؤسسات السياسية ذات الطبيعة الاستشارية³. كما أنه (البرلمان) يتكون عادة، إما من "مجلس واحد أو مجلسين أو مجالس متعددة، وعلى كل حال يجب أن يكون الأعضاء المنتخبين في البرلمان يشكلون غالبية الأعضاء، أي أن البرلمان لكي يوصف بأنه مجلس نيابي يجب أن يكون الإنتخاب هو وسيلة تكوينه"⁴.

ويعد النظام البرلماني أحد أنواع النظام النيابي⁵، حيث يقوم على أساس المساواة والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية⁶، ويعتبر هذا النظام نظام وسطي بين النظام المجلسي والنظام الرئاسي، لأنه يقوم على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فانفصال السلطات انفصال مرن متوازن حيث يكون لكل سلطة مراقبة السلطة الأخرى.

وأهم مظاهر تلك الرقابة، المسؤولية السياسية⁷ للوزراء أمام البرلمان، فالوزارة لا تكون باقية في الحكم إلا إذا كانت حائزة لثقة البرلمان وإلا فعليها الإستقالة ومن جهة ثانية فإن للوزارة حق حل البرلمان وإجراء

أهل فتيا فحسب، إنما بالإضافة للمنتخبين الذين يستوجب أن يكونوا على درجات وخبرات علمية متنوعة رفيعة المستوى كما يلزم أن تتوفر فيهم شروط أخلاقية الدينية من أمانة ونزاهة وتقوى وورع إلى جانب أهل الفتيا والعلم الشرعي.

¹ - القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام: مرجع سابق، ص 101.

² - السياسة الشرعية: مرجع سابق، ص 44.

³ - الشورى والديمقراطية النيابية، دراسة تحليلية وتأصيلية: مرجع سابق، ص 82.

⁴ - المرجع نفسه، ص 84.

⁵ - الدولة في ميزان الشريعة: ماجد راغب الحلو، ص 268.

⁶ - المكان نفسه.

⁷ - المسؤولية السياسية: هي حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة (مسؤولية نظامية) أو من أحد الوزراء (مسؤولية فردية) ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة أو الوزير كنتيجة لسحب الثقة منها. -محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، ص 928.

انتخاب جديد، والإحتكام لهيئة الناخبين إذا ما رأت تجاوزا من البرلمان في صلاحياته، وتعد إنجلترا مهدا للنظام البرلماني¹.

إن السلطة التشريعية تتولى وضع القواعد القانونية العامة والمجردة؛ بمعنى أنها تقوم بسن القواعد التي لها خاصية العمومية والتجريد عند التشريع وأنها تنفذ على من خالفها دون تحديد بشخص ما، تستند هذه السلطة أو الهيئة إلى الشعب بحيث يكون هو المنتخب لها وتسمى برلمان ويمارس البرلمان مهامه وفقا لما حدد من قواعد دستورية، ويختص بأعمال منها: إقرار الموازنات العامة للدولة، المصادقة على المعاهدات، مراقبة السلطة التنفيذية².

2-تأصيل مصطلح البرلمان في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري.

أ-مصطلح البرلمان في الفقه الإسلامي.

لم يكن في صدر الدولة الإسلامية مسمى برلمان كمصطلح، إلا أن مفهومه كان موجودا حيث كانت هناك "الأجهزة النيابية المعروفة في صدر الدولة الإسلامية: أهل الحل والعقد ومجلس الشورى"³. كما أنه لا يوجد ما يمنع من أن يتكون البرلمان في الإسلام من مجلسين في الوقت الحالي -تبعاً للمصطلح الشائع بين فقهاء السياسة- هما:

- مجلس الشورى: يضم صفوة القوم من المفكرين والعلماء والحكماء.

-مجلس النواب: يعينون عن طريق الإنتخاب.

حيث يتم تعيين أعضاء مجلس الشورى من قبل الحاكم⁴؛ لغرض تقديم المشورة الفنية وفقا لإختصاصاتهم⁵. لإختصاصاتهم⁵.

ب-مصطلح البرلمان في التشريع الوضعي والقانون الجزائري.

يتفق أغلب الكتاب على أن كلمة برلمان ترجع في أصلها إلى اللغتين الفرنسية والإنجليزية، والتي ظهرت أول مرة في القرن 13 الثالث عشر للإشارة إلى أي اجتماع للمناقشة، وهي مستقاة من الكلمة الفرنسية (Parler) بمعنى التكلم، كما أطلق المصطلح أيضا في اللغة الفرنسية على المكان الذي يحدث فيه

¹ - الدولة الحديثة إعلام واستعلام: حسن الحسن، ص 43.

² - النظم السياسية: مرجع سابق، ص 282.

³ - حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية : مرجع سابق، ص 88.

⁴ - الشورى والديمقراطية النيابية دراسة تحليلية وتأصيلية: مرجع سابق، ص 90.

⁵ - المرجع نفسه، ص 89 وما بعدها.

الإجتماع (Parlement)، و Parliament في اللغة الانجليزية¹، وقد استخدمت الكلمة باللغة العربية "برلمان"، هكذا بتعريب حروفها الأجنبية².

وقد كانت نشأة النظام البرلماني في إنجلترا نتيجة تطور تاريخي طويل، وثمره أحداث وظروف سياسية خاصة بإنكلترا، وظروف اجتماعية خاصة بالشعب الإنكليزي، حيث أطلقت كلمة برلمان في الإصطلاح الإنكليزي على الهيئة التشريعية التي تتكون من الملك أو الملكة، ومن اللوردات: روحانيين وعلمانيين ونواب الشعب (العموم) وتتكون هذه الهيئة من مجلسين: مجلس اللوردات ومجلس العموم ولقد نشأ هذا النظام خلال القرن السابع عشر (هناك من يرى ذلك منذ القرن الخامس عشر³)؛ ثم تطور البرلمان الإنكليزي فيما بعد واتسعت سلطاته على حساب الملك حتى أصبح يقال أن البرلمان الإنكليزي "قادر على كل شيء إلا أن يحول الرجل امرأة، والمرأة رجلا وأن إنكلترا لا تحكم بالمنطق بل بالبرلمان"⁴.

بقي مصطلح برلمان يستعمل للإشارة إلى دورات المحكمة الملكية منذ النصف الأخير في القرن الثالث عشر، وحين تحول برلمان باريس إلى محكمة دائمة وأصبحت له السلطة العليا لتصدر القضايا التي تعرض أمامه، وبخاصة في حالات الاستئناف⁵؛ وظل الحال كذلك في فرنسا حتى عام 1790، حيث أصدرت الجمعية التأسيسية في 7 تشرين الثاني/ نوفمبر من نفس السنة تشريعا، نزعته بموجبه الصلاحيات القضائية مع جميع "برلمانات-محاكم-فرنسا، وأعطتها إلى محاكم الاستئناف"⁶.

وهكذا اختفت كلمة "برلمانات-محاكم"، من القاموس السياسي ابتداء من عام 1790؛ وأصبحت كلمة برلمان (الحالي) الكلمة النوعية للدلالة على الجمعيات السياسية التداولية التي توجد على المستوى الوطني وتتكون من مجلس واحد أو عدة مجالس، وتنتخب عموما عن طريق الإقتراع العام، وتتولى المهمة الأساسية بالتصويت على القوانين والموازنة، وكذلك-في الغالب- مراقبة الوزراء⁷.

¹ - موسوعة علم السياسة: ناظم عبد الواحد جاسور، ص 101-102، - قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية

عربي-إنكليزي-فرنسي : مرجع سابق، ص 66-67.

² - الشورى والديمقراطية النيابية، دراسة تحليلية وتأصيلية: مرجع سابق، ص 82.

³ - المكان نفسه.

⁴ - قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية عربي-إنكليزي - فرنسي: مرجع سابق، ص 66-67.

⁵ - موسوعة علم السياسة : ناظم عبد الواحد جاسور، ص 101-102، - قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية

عربي-إنكليزي-فرنسي: مرجع سابق، ص 66-67.

⁶ - قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية عربي-إنكليزي - فرنسي: مرجع سابق، ص 66-67.

⁷ - المكان نفسه.

وفي القرن 19 التاسع عشر اكتملت أركانه على أساس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، منها أن الوزارة مسؤولة أمام البرلمان، وأن للسلطة التنفيذية الحق في حل البرلمان، مع وجود قدر كبير من التعاون بينهما¹.

وقد استعمل المشرع الجزائري لفظ السلطة التشريعية وكذا برلمان وهو ما نص عليه في المادة 112، من الدستور 2016 الجزائري فجاء:

يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة² في إعداد القانون والتصويت عليه.

الفرع الثاني: تكوين أعضاء الهيئة التشريعية والتكيف القانوني للعلاقة بين الهيئة الناحية والهيئة البرلمانية

نتبين هنا طريقة تكوين أعضاء الهيئة التشريعية، كما نتعرف على طبيعة العلاقة التي تربط بينهم وبين منتخبيهم سواء في الفقه الإسلامي أو القانون الوضعي.

أولاً- تكوين أعضاء المجلس التشريعي في الفقه الإسلامي والقانون الجزائري

1- تكوين أعضاء المجلس التشريعي في الفقه الإسلامي

إنّ اختيار من يمثل الأمة من أهم الأمور التي تجري فيها المشاورة³؛ فيكون إجراء استشارة أفراد الأمة في من يكونون ممثلين عنها عن طريق الانتخاب⁴؛ حيث أن "الانتخاب شرط صحة⁵ في تمثيل الأمة خاصة فيما كان منها يخص تمثيلها في المهمة المالية المتمثلة بإقرار الموازنة العامة⁶.

¹ - موسوعة علم السياسة : مرجع سابق، ص101-102

² - السيادة: مصطلح يتم التعبير من خلاله عن قوة الدولة بوصفها المسؤولة عن صنع القوانين وتنفيذها، وهي الطريق الشرعي للعلاقة بين الدولة والحاجات الأساسية للأفراد وكذلك فرض سيطرة الدولة سياسيا واقتصاديا على المجتمع. وخارجيا يرتبط مفهومها بمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة. - الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية (عربي - إنجليزي): اسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي. ص 246. - معجم المصطلحات السياسية، معهد البحرين للتنمية السياسية، ص 41.

³ - "... إن تطبيق مبدأ الشورى الإسلامي من شأنه أن يؤدي إلى انتخاب مجالس نيابية لتنظيم الشورى ولحسن تمثيل الأمة واتجاهاتها ومصالحها هذا إلى جانب ضرورة انتخاب رئيس الدولة، الذي يلتزم باستشارة وبرأي أغلبية مجالس الشورى ولكن من الضروري أيضا وجود مجالس إدارية استشارية في مسائل الإدارة العامة لأن الشورى الإسلامية مبدأ عام يظل الإدارة كما يظل السياسة والحكم"؛ ينظر الأنظمة السياسية: محمد رفعت، ص233.

⁴ - النظام السياسي الإسلامي مقارنا بالدولة القانونية "دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة": مرجع سابق، ص325.

⁵ - شروط الصحة: ما يجب وجوده لصحة الشيء. - معجم لغة الفقهاء: محمد قلعه جي وحامد قبيبي، ص 194.

⁶ - القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام: مرجع سابق، ص108.

يعتبر أهل الحل والعقد؛ نوابا عن الأمة وهي تختارهم عن طريق الإنتخاب الذي له أصله في الكتاب والسنة¹، فمن القرآن قوله تعالى: ﴿١٥٨﴾ ﴿فِيمَا رَحْمَةً مِّنَ اللَّهِ لَئِن لَّهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ﴾ ﴿١٥٩﴾ (سورة آل عمران، الآية 159).

وقوله تعالى ﴿٣٧﴾ ﴿وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ﴾ ﴿٣٨﴾ (سورة الشورى، الآية 38).

وما يدل على ذلك السنة ماكان في بيعة العقبة: حيث خرج اثني عشر نقيبا يكونوا على قومهم ليمثلوا قومهم تسعة من الخزرج وثلاثة من الأوس²، ويستشف منه أنه جعل إليهم اختيار من يمثلهم بمعنى انتخابهم³، وما حدث في البيعة بيعة العقبة، وخروج اثني عشر نقيبا للقيام بدور الممثلين على قومهم (من الخزرج والأوس⁴، يستشف منه أنه جعل إليهم اختيار من يمثلهم بمعنى انتخابهم⁵، باعتبار أنهم يمثلون الأمة، الأمة، ويتصرفون في حقوق الأمة نيابة عنها وتنصرف آثار تصرفاتهم إلى الأمة ذاتها، فهم أهل الشورى أو أهل الحل والعقد، ولهم عدة مسميات منها: أهل الاجتهاد، أولو الأمر، أهل الاختيار⁶.

فالناظر في "السوابق التاريخية في عصر الإسلام الأول يجد أهل الحل والعقد معروفين واضحين يشار إليهم بالبنان، وإليهم تصير الفتوى وإليهم يرجع الناس، رفعتهم إلى هذه المنزلة أعمالهم، وتقواهم وعدالتهم وسابقتهم في الإسلام وجهادهم فيه، وصحبتهم للنبي الكريم -صلى الله عليه وسلم- ومدح القرآن الكريم لهم وثناؤهم عليهم وحب المسلمين لهم وثقتهم بهم ورضاهم عنهم"⁷.

2- تكوين أعضاء الهيئة التشريعية في التشريع الجزائري

تنص المادة 118 دستور 2016 أنه "يُنتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الإقتراع العام

المباشر والسريّ.

يُنتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر والسريّ، بمقعدين عن كل ولاية، من

¹ - النظام السياسي الإسلامي مقارنا بالدولة القانونية "دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة": مرجع سابق، ص 325.

² - العقد الثمين في تاريخ المسلمين: عبادة بن عبد الرحمن رضاكحيلة، ص 56.

³ - النظام السياسي الإسلامي مقارنا بالدولة القانونية "دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة": مرجع سابق، ص 325.

⁴ - العقد الثمين في تاريخ المسلمين: مرجع سابق، ص 56.

⁵ - النظام السياسي الإسلامي مقارنا بالدولة القانونية "دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة": مرجع سابق، ص 325.

⁶ - المرجع نفسه، ص 174.

⁷ - النظام السياسي الإسلامي مقارنا بالدولة القانونية "دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة": مرجع سابق، ص 176.

بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية. ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية.

المادة 119 : ينتخب المجلس الشعبي الوطني لعهدته مدتها خمس (5) سنوات.

تجدد عهدته مجلس الأمة بمدة ست (6) سنوات.

تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث (3) سنوات.

لا يمكن تمديد عهدته البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدًا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية.

وئيّت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا هذه الحالة بقرار، بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري.

"يتعين انتخاب الهيئة التشريعية لممارسة المهام المستندة إلى التفويض الشعبي، كالوظيفة السياسية، بمنح الثقة لرئيس الدولة والوظيفة المالية بإقرار مشروع الموازنة أو حجب الثقة عنهم"¹.

ثانيا- التكييف الشرعي والقانوني للعلاقة بين الهيئة الناخبة والهيئة البرلمانية في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

1- تكييف العلاقة بين الهيئة الناخبة والهيئة البرلمانية في الفقه الإسلامي

إن "صفة ولي الأمر في المال العام هو أنه أمين ووكيل وعليه أن يحصل أصناف الأموال السلطانية دون ظلم وأن يحافظ على موارد الدولة ويعاقب الممتنع عن أداء الحق الذي عليه والأصل في ذلك أن كل من عليه مال يجب أدائه فإنه إذا امتنع من أداء الحق الواجب وعرف أنه قادر على أدائه فإنه يستحق العقوبة حتى يؤدي ما عليه من حق"²؛ وعليه.

كما أن أهل الحل والعقد يمثلون نوابا عن الأمة³، فهم الجماعة التي تمثل الأمة الإسلامية في اختيار حكامها وولاية أمرها، وتنوب عنها، وتحدث باسمها⁴، وهي بهذا المعنى تشبه دور المجالس التشريعية في

¹ - النظام السياسي الإسلامي مقارنا بالدولة القانونية "دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة": مرجع سابق، ص 106.

² - بحوث في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 112.

³ - النظام السياسي الإسلامي مقارنا بالدولة القانونية "دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة": مرجع سابق، ص 325.

⁴ - القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام: مرجع سابق، ص 104.

الدولة الحديثة من حيث تمثيل الأمة... في الوظائف السياسية والرقابية¹، كما أنّ الوُلاة هم أمناء ونواب ووكلاء وليسوا ملاكا للمال العام².

وقد ذكر أن عمر بن الخطاب-رضي الله عنه- قال له رجل: يا أمير المؤمنين لو وسعت على نفسك في النفقة، من مال الله تعالى، فقال له عمر: أتدري ما مثلي ومثل هؤلاء؟ كمثّل قوم كانوا في سفر، فجمعوا منهم مالا، وسلموه إلى واحد ينفقه عليهم، فهل يحل لذلك الرجل أن يستأثر عنهم من أموالهم؟³ ويروى أيضا قوله-رضي الله عنه- حين خطب في الناس: "وإنما أنا ومالكم كولي اليتيم..."⁴، وفي رواية أنه-رضي الله عنه-قال: "إني أنزلت مال الله مئّي بمنزلة مال اليتيم، من كان غنيا فليستعفف ومن كان فقيرا فليأكل بالمعروف"⁵.

وعلى ذلك فما دام أن أهل الحل والعقد-أهل الشورى-هم من يمثل الأمة بدليل أنهم يتصرفون في حقوق الأمة نيابة عنها وتنصرف آثار هذه التصرفات فيما بعد إلى الأمة نفسها كالإجماع نيابة عن الأمة وإلزامها به فإن التكييف الشرعي للعلاقة بينهم وبين الأمة يمكن أن يكون أساسه الوكالة الضمنية ذلك أن الوكالة -كما هو معروف- تنعقد صراحة وتنعقد ضمنا ونحن نرى أن وكالة أهل الحل والعقد عن الأمة في عصر الخلافة الراشدة كانت وكالة ضمنية بدليل أنهم تصرفوا في حقوق تعود للأمة أصلا كاختيار الأمير فوافقتهم عليها ورضيت بها وتابعتهم عليها وذلك رضاء ضمني بوكالتهم عنها⁶.

وأرى أنه يمكن تفصيل العلاقة بين الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي والرعية على النحو الآتي فبالنسبة للمشرع الأعظم فهي علاقة تعبدية توجب حقه تعالى في طاعة أوامره من عباده وأنه هو الرحيم بهم يتولى أمورهم ويؤشر لهم ما ينفعهم ويستجيب لهم ولدعائهم وهي علاقة تعبدية ممتدة إلى الممات، أما بالنسبة للنبي -صلى الله عليه وسلم- فهي توجب الطاعة لما أمر والانتهاة عما نهى عنه فيما هو خاص بالتشريع لأنه كما قال تعالى: ﴿وَمَا يَنْطِقُ عَنِ الْهَوَىٰ ۗ ﴿٢﴾ إِنْ هُوَ إِلَّا وَحْيٌ يُوحَىٰ ﴿٤﴾﴾ (سورة النجم، الآية 2-4)، أما مادونه من البشر فهي وكالة ضمنية كما سبق البيان.

¹ - القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام: مرجع سابق، ص 104.

² - السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية: مرجع سابق، ص 36.

³ - المكان نفسه.

⁴ - الخراج: مرجع سابق، ص 130-131.

⁵ - طبقات ابن السعد، ج 3، ص 256.

⁶ - النظام السياسي الإسلامي مقارنا بالدولة القانونية "دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة": مرجع سابق، ص 177

2-تكييف العلاقة بين الهيئة الناحبة والهيئة البرلمانية في التشريع الوضعي

يطرح الفقه الدستوري ثلاث نظريات بشأن تحديد العلاقة بين الهيئة الناحبة والهيئة البرلمانية وهي:

- نظرية الوكالة الإلزامية.

- نظرية الوكالة العامة للبرلمان.

- نظرية الانتخاب مجرد اختيار¹.

أ- **نظرية الوكالة العامة للبرلمان**: وهذه النظرية تؤسس على اعتبار وكالة البرلماني عن الأمة بأسرها، وليس عن دائرته الانتخابية فحسب، وهذا ما جعلها تختلف عن سابقتها التي حصرت الوكالة بين النائب ومنتخبه².

وقد أبطلت هذه النظرية ذلك أن، البرلمان لا يقوم بتمثيل الأمة بصفته وكيلا عنها، لأن فكرة النيابة تفترض أن النائب يمارس نيابته في مواجهة شخص ثالث

ودور البرلمان ليس كذلك، فهو لا يقوم بتمثيل الأمة بمواجهة شخص ثالث، لذا فإن تكييف العلاقة بين الأمة والمجلس النيابي على أساس الوكالة أصبح تكييفاً مرفوضاً، فالانتخاب لا ينشئ علاقة وكالة بين الأمة والنواب، لأن النواب لا يخضعون لناخبهم إنما يخضعون للدستور والقانون.

ثم إن الأمة هي صاحبة السيادة، والسيادة لا تمثل فلا ينوب النواب عن الأمة في سيادتها، لذا فالعلاقة بين النواب ومنتخبهم هي علاقة سياسية لا قانونية تكمن في الاعتبارات العملية والاجتماعية التي تحتم الأخذ بالديمقراطية النيابية، مع إشراك الشعب قدر الإمكان في الحكم³.

ب- **نظرية الوكالة الإلزامية**: جاء فيهما ملخصها أن النواب تربطهم بمنتخبهم عقد الوكالة، فالنائب وكيل عن الناخب، وممثلاً له وعليه فهو ملزم بأن يعمل طبقاً لما يراه الناخب وبما يخدم مصالحه⁴.

ج- **نظرية الانتخاب مجرد اختيار**: يرى أصحابها عدم وجود رابطة محددة بين الناخبين ونوابهم ويقولون بأن مهمة الناخبين تقتصر فقط في قيامها باختيار من يرونه أصح لتمثيلهم لدى البرلمان، وتوليته مسؤولية الحكم، وكذا مباشرته السلطة العامة نيابة عنهم، حيث تنقطع الصلة بين النائب والناخب طيلة عهدة البرلمان⁵.

¹ - النظم السياسية: مرجع سابق، ص 191.

² - المرجع نفسه، ص 192.

³ - شرعية الاستفتاء الشعبي: فاروق الكيلاني، ص 58 و ما بعدها.

⁴ - المكان نفسه.

⁵ - النظم السياسية: مرجع سابق، ص 193.

وقد تم مناقشة هذه النظريات ودحضها وتم الخلوص عند بعضهم بأن "علاقة الناخب بالنائب هي علاقة ذات طبيعة سياسية في حقيقتها، وليست علاقة قانونية بحته تخضع لشروط والتزامات محددة"¹. ذلك أن النظام البرلماني يقوم على أسس منها:

1. تشكيل البرلمان عن طريق الانتخاب من قبل الشعب السياسي.
2. تجديد البرلمان بعد فترة زمنية محددة في الدستور أو القانون .
3. اعتبار عضو البرلمان ممثلاً للشعب كله، وليس لدائرته الانتخابية.
4. استقلال البرلماني عن الناخبين مدة نيابته².

ثالثاً-المقارنة بين الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

بدى جلياً الفارق الأصلي والواضح بين الهيئتين فلا مجال للمقارنة بين المشرع الأول الله سبحانه وتعالى لما سبق من أدلة وهو الخالق لعباده والأعلم بما يصلح شأنهم، ثم نجد النبي -صلى الله عليه وسلم- من بعد فيما يشرعه بما أعطاه الله تعالى هذه المنزلة لأنه ينقل عن الله تعالى، قال تعالى: ﴿وَمَا يَنْطِقُ عَنِ الْهَوَىٰ ۗ (٣) إِنْ هُوَ إِلَّا وَحْيٌ يُوحَىٰ﴾ (سورة النجم، الآية 2-4).

ثم جعل الأمر لأهل الحل والعقد وأهل الشورى والذين بدورهم يصلون للأحكام فيما لم يكن في الكتاب أو السنة ويستنبطونه من الأصول الثابتة ويجتهدون بما يوافق مقاصد التشريع ولا يُستبد أيًا منهم برأيه، ويتسم هؤلاء الأعضاء بصفات علمية ودينية وخلقية رفيعة تؤهلهم لأداء مهامهم بمهارة وعناية فائقة يساعدهم في ذلك ورعهم وتقواهم.

أما الهيئة التشريعية في الفكر السياسي المعاصر فهي مبنية على أعضاء عاديين يقومون بأداء مهام التشريع والتقنين ولا يشترط فيهم صفات علمية ولا دينية ولا خلقية .

كما أنه لا عبرة باختلاف المصطلحات فهذا أمر وارد ولا تعارض مع الفكر الإسلامي في الإسم أو المصطلح ما لم يؤدي لخطور شرعي فالمفهوم مشترك وتطبيقاته مختلفة باختلاف القائم على الهيئة وبطبيعة الحال أن هناك نتائج مختلفة لدى تطبيق أيا من التشريعين فالبشر غير مؤهلين لوحدهم لأداء مهام التشريع التي تناسبهم وتنهض بمجتمعاتهم وتزدهر به دولهم. لأن في الفقه الإسلامي (السياسي)؛ تكون الهيئة التشريعية خاضعة للنصوص التشريعية من الله تعالى ورسوله -صلى الله عليه وسلم- وتقوم بما النخبة من الناس وبالمواصفات التي سبقت؛ وكخلاصة نقول:

¹ - النظم السياسية: مرجع سابق، ص193.

² - موسوعة علم السياسة: مرجع سابق، ص101-102.

أن التشريع يراد به سن القوانين التي تنظم حياة الناس ومعاملاتهم وهي بهذا تشمل التشريع الإلهي والتشريع الوضعي.

وبناء على ذلك يكون التشريع السماوي هو مجموعة الأوامر والنواهي والإرشادات التي يشرعها الله تعالى للناس ليعملوا بها ويهتدوا بهديها.

أما التشريع الوضعي فهو مجموعة الأوامر والنواهي والقواعد التي يضعها فرد أو جماعة تختارها الأمة بواسطة من له السلطان لتحتكم إليها، وتسير على ضوئها.

ويهدف التشريع لتنظيم الروابط الاجتماعية ليقوم العدل فيهم ويأمن بعضهم عدوان بعض، ويفترق التشريع السماوي عن التشريع الوضعي في أن التشريع السماوي مصدره الله تعالى وهو الأعلّم بما يصلح لعباده، ويخدم مصالحهم.

أما التشريع الوضعي فمصدره البشر، لذا فيكون خاضعا للإلغاء أو التعديل حسب الظروف والأحوال¹.

وعليه فالتشريع في الإصطلاح الشرعي والقانوني هو "سن القوانين التي تعرف منها الأحكام لأعمال المكلفين وما يحدث لهم من الأقضية والحوادث، فإن كان مصدر هذا التشريع هو الله سبحانه بواسطة رسله وكتبه فهو التشريع الإلهي وإن كان مصدره الناس سواء أكانوا أفراد أم جماعات فهو التشريع الوضعي"². أما في موضوع تعيين أعضاء الهيئة التشريعية فإن الفقه الإسلامي بداية لا يرشح ولا يؤهل لوظيفة النيابة العامة إلا من توافرت فيهم شروط أهل العقد والحل وهم كما سبق أناس عُرفوا بالفضل والتقوى والعلم، ويكون تقديمهم لهذا المنصب عن طريق الشورى وهو أمر شبيه بالانتخاب الحالي مع فارق طبعاً في إجراءاته.

أما التشريع الوضعي ومنه التشريع الجزائري فإنه يعتمد على الانتخاب العام والترشح يكون مفتوح للمواطنين دون اشتراط شروط كفاءة علمية ودينية وأخلاقية معينة!!؟. فالإختلاف ليس في طريقة الانتقاء فحسب إنما فيمن يؤهل لهذا المنصب الحساس والهام، ولورع أهل الحل والعقد لم يكونوا يتسابقون على هذه المناصب على العكس مما هو الأمر عليه الآن.

بالنسبة للتكليف العلاقة بين الناخب والنائب (البرلماني)، فالفقه الإسلامي يميل إلى أن العلاقة بينهما علاقة وكالة ضمنية مما يعني أن الوكيل مطالب بأن يجري التصرفات التي تتناسب، ومن يمثله فيما فيه مرضاة الله تعالى أولاً، ولا نجد ذلك في التشريع الوضعي الذي انقسم بدوره إلى تكليف العلاقة بين النائب

¹ - المدخل الوسيط لدراسة الشريعة الإسلامية والفقه والتشريع: نصر فريد محمد واصل، ص 16، 17.

² - علم أصول الفقه وخالصة التشريع الإسلامي: مرجع سابق، ص 2.

والناخب إلى آراء ولم يسلم أيّ منها، ويرجع (برأي) هذا الأمر لعدم ضبط القوانين وتحديد لها للعلاقة بينهما، حتى يكون الناخب على علم بما يجب أن يقدمه النائب، كي لا يتملص من تنفيذ وكرالته عليه؛ فلا يكون متحررا عن منتخبه كما هو الوضع الحالي.

الفرع الثالث: إمتيازات أعضاء البرلمان والوظائف المخولة إليهم

نعرض هنا لأهم الوظائف التي على أعضاء الهيئة التشريعية الإضطلاع بها كما نقف على مختلف الإمتيازات التي يتمتعون بها طيلة مدة نيابتهم.

أولا- إمتيازات البرلمانين في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

1- إمتيازات أعضاء الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي

بعد وفاة النبي-صلى الله عليه وسلم- وتولي الخلفاء الراشدين وغيرهم لم يكن أحد منهم ينفرد بعلم لا يعلمه غيره، لأن علم الدين الذي سنّه النبي-صلى الله عليه وسلم- يشترك المسلمون في معرفته¹، فكانوا يستشيرون أهل الحل والعقد من العلماء المجتهدين الذين لهم، "تفسير النصوص الشرعية، واستنباط الأحكام الشرعية للمسائل التي لم ينص على حكمها، بالتماس الحكم الشرعي لها، وفق قواعد الإسلام العامة، وأدلتها الشرعية، وهذه مسؤولية عظيمة أمام الله أولا، وأمام الإسلام وأهله ثانيا"²، فلا نجد لهؤلاء النخبة من الأعضاء إمتيازات خاصة بهم ولا بوظائفهم اللهم ما تعلق بالنص المجتهد فيه حيث يكتسي الصفة الإلزامية، أما أنهم يتمتعون بإمتيازات تفوق غيرهم من الرعية فلا يوجد بل في الفقه السياسي الإسلامي يُلزمهم بأن يتحلوا بصفات تميزهم عن غيرهم وتؤهلهم لمهمتهم النيابية، كما يشترط فيهم بعض الشروط التي تضمن حسن تقرير الأحكام الشرعية أهمها:

- 1- أن يكونوا من أهل الدين والتقوى والورع.
- 2- أن يكونوا عالمين بالقرآن والسنة وما أجمع عليه العلماء.
- 3- العلم بقواعد اللغة العربية.
- 4- أن يكونوا عالمين بأعمال المجتهدين السابقين.
- 5- أن يكونوا من أصحاب العقول والتجارب الكثيرة³.

¹ - أهلية الولايات السلطانية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 17.

² - المرجع نفسه، ص 23.

³ - المرجع نفسه، ص 23 - 30.

2- إمتيازات أعضاء الهيئة التشريعية في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

تنص دساتير معظم الدول ذات الأنظمة البرلمانية على تمتع البرلماني بالحصانة البرلمانية حتى يتسنى له ممارسة عمله بشكل سهل وهي ليست امتياز للبرلماني إنما ضمانة تمنح للمجلس النيابي لعدم عرقلة سير عمله وتمكنه من حماية اختصاصه المتمثل في التشريع والرقابة¹.

أ- حصانة نيابية

ترجع الحصانة النيابية بأصلها إلى تأسيس الديمقراطية في بريطانيا والولايات المتحدة وخصوصا فرنسا الثورية (قرار الجمعية الوطنية بتاريخ 23 حزيران)، يونيو 1789 الذي ينص على أن " شخص كل نائب له حرمة " لكي تجعل من البرلمان سلطة مستقلة نظرا لكونه منبثقا من الشعب عن طريق الانتخابات الحرة.

والحصانة النيابية امتياز يتعلق بصفة النيابي، يضيق ويتسع حسب الأنظمة السياسية، و مبدأ الحصانة النيابية متعلق بالنظام العام.

والنائب لا يتمتع بالحصانة النيابية بغية تأمين حقوقه الشخصية، إنما من أجل صيانة المصلحة العامة وحماية استقلال السلطة التشريعية، لذا فهي من حقوق البرلمان ولا يجوز للنائب التنازل عنها. لذا فهي تمنح للمجلس بهدف ضمان حسن سير العمل البرلماني².

فهي امتياز يتمتع به النواب يحميهم من أية دعوى مدنية أو جنائية تباشر ضدهم أو أي شكل من أشكال الضغوط وذلك مدة نيابتهم، وقد نص على ذلك المؤسس الدستوري الجزائري في النصوص التالية³:

المادة 126- الحصانة البرلمانية مُعترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية.

ولا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا. وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبّروا عنه من آراء أو ما تلقّظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية.

¹ - النظم السياسية: مرجع سابق، ص 274.

² - قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية: عربي - إنجليزي - فرنسي، مرجع سابق، ص 160.

³ - القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

المادة 127- لا يجوز الشروع في متابعة أيّ نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جنائية أو جنحة إلاّ بتنازل صريح منه، أو بإذن، حسب الحالة، من المجلس الشعبيّ الوطنيّ أو مجلس الأمة الذي يقرّر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه.

في حالة تلبّس أحد التّوّاب أو أحد أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جنائية، يمكن توقيفه.

المادة 128- ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبيّ الوطنيّ، أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة فوراً. يمكن المكتب المخطّر أن يطلب إيقاف المتابعة وإطلاق سراح النّائب أو عضو مجلس الأمة، على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة 127 أعلاه.

ب- عدم المسؤولية البرلمانية

تمنح للنائب لتمكينه من ممارسة مهامه البرلمانية بحرية وهي تعني رفع المساءلة الجنائية أو المدنية على النائب بسبب الآراء التي يبديها أثناء مناقشاته لمشروع القوانين أو لمناقشته العامة، وكذا بسبب تصويته أو أثناء عمله في اللجان البرلمانية وكذا أثناء قيامه بسحب الثقة أو منحها للوزراء¹.

ج- تقديم مكافآت مالية للبرلماني

أغلب الدساتير تمنح البرلماني تعويضات مالية نظير عمله في البرلمان خلال عهده، وبعض الدول تصرف للبرلماني راتب قاعدي مدى الحياة، بالإضافة إلى امتيازات أخرى².

ثانياً- وظائف وصلاحيات الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري
يقول أحد الكتاب، إن أهم السلطات شأنًا عند علماء القانون الحديث هي السلطة التشريعية، ذلك لأنها مكونة من أفراد منتخبين حائزين لثقة أمتهم³.

1- صلاحيات الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي

تقوم الهيئة التشريعية (أهل الحل والعقد) بتمثيل الأمة الإسلامية في اختيار حكامها وولادة أمرها، وتنوب عنها، وتتحدث باسمها، وهي بهذا المعنى تشبه دور المجالس التشريعية في الدولة الحديثة من حيث تمثيل الأمة... في الوظائف السياسية والرقابية⁴.

¹ -النظم السياسية: مرجع سابق، ص 274.

² - المرجع نفسه، ص 275.

³ - السياسة الشرعية أصولها مجالاتها: مرجع سابق، ص 113.

⁴ - القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام: مرجع سابق، ص 104.

وسلطتها التشريعية لا تعدو أمرين:

-أما بالنسبة إلى ما فيه نص فعليها تفهم النص وبيان الحكم الذي يدل عليه

-أما بالنسبة إلى ما لا نص فيه فعملها قياسه على ما فيه نص واستنباط حكمه بواسطة الاجتهاد وتخريج العلة وتحقيقتها¹.

-تقوم الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي بمهمة الرقابة على المال العام.

2-صلاحيات الهيئة التشريعية في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

يمكن أن نقسم أعمال الدولة أو وظائفها إلى أربع وظائف: الأولى هي وظيفة التشريع والثانية هي وظيفة التنفيذ، والثالثة هي وظيفة الرقابة على التنفيذ والرابعة هي القضاء بالتنفيذ.

وطبقا لهذا الرأي تعد الرقابة البرلمانية مندرجة تحت وظيفة الرقابة على التنفيذ، كما تنطوي تحت هذه الوظيفة كافة أنواع الرقابة الأخرى كالرقابة المالية والإدارية ورقابة تنفيذ كل القوانين.

أما الوظيفة التشريعية فالمفروض أنها تقترح القوانين أو تتلقى اقتراحها من السلطة التنفيذية وتناقشها سواء كانت المناقشة مقيدة أو مطلقة ثم تأمر بإصدارها بعد الموافقة عليها، وهذا أمر لا صلة له بالرقابة².

"وإذا كانت اختصاصات السلطة التشريعية بجميع مظاهرها تنعقد للبرلمان وحده، فإنه من الطبيعي أن يباشر المجلسان هذه السلطة عند الأخذ بنظام الإزدواج.

بمعنى أن لكل مجلس الحق في اقتراح القوانين ومناقشة مشروعات القوانين وإقرارها بصفة انفرادية لدى كل مجلس وبالتالي إلزامية موافقة كل مجلس لكي تكون نافذة، غير أن الواقع العملي الذي عليه جل الدساتير فإنه قد منح المجلس الشعبي سلطات أوسع من المجلس الآخر، خاصة في المسائل المالية، كما أن المجلس الشعبي يملك رقابة على السلطة التنفيذية أوسع من رقابة المجلس الأعلى عليها، وعليه يكون للمجلس الشعبي حق مناقشة مشروع قانون الموازنة وله الحق في اقتراح مشاريع القوانين الخاصة بالضرائب دون المجلس الآخر"³.

أن العمل التشريعي والمالي والرقابي للبرلمان لا يجوز أن يطغى واحد منه على الآخر، ولذلك ينبغي أن يتم تقسيم العمل بعدالة داخل المجلس، أو بتخصيص مجلس للتشريع ومجلس آخر للرقابة البرلمانية إن كانت

¹ - السياسة الشرعية: مرجع سابق، ص44.

² - الحقيقة أنه من غير المستساغ القول أن الرقابة تدرج تحت الوظيفة التشريعية، ذلك لأن الرقابة تفترض أن هناك قواعد صدرت أو على وشك الإصدار سواء كانت قواعد قانونية موضوعية أو إجرائية تنتمي إلى السياسة العامة للدولة وأن المجلس التشريعي يراقب هذه القواعد أو التحضير لإصدارها- الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: إيهاب زكي سلام، ص21.

³ - النظم السياسية: مرجع سابق، ص271-272.

الدولة تأخذ بازدواجية المجلسين؛ والحقيقة أن التخصيص أداة من أدوات التقدم وازدياد كفاءة العمل وهو سمة من سمات العصر الحديث، ولكن هذا الأمر يتطلب تعديلا دستوريا¹.

يقوم البرلمان بممارسة اختصاصاته خلال فترة إنعقاده، وتسمى (دورة)، والدورة البرلمانية قد تطول وقد تقصر، ففي الولايات المتحدة الأمريكية تستمر دورة البرلمان (الكونغرس) سبعة شهور، وهي أطول دورة، بينما تقتصر دورة البرلمان في السويد مثلا على (90) يوما، وتقف دول أخرى موقفا وسطا فتحدد دورة البرلمان في إنكلترا مثلا بستة أشهر من السنة².

يعتبر البرلمان أهم مؤسسة تمثيلية داخل الدولة وبهذه الصفة، تقع على عاتقه مسؤوليات جمة في مراعاة المصالح المختلفة لكل قطاعات المجتمع في إعداد السياسات العامة وإجراءاتها، ويتم ذلك من خلال قيام البرلمان بمهامه التشريعية والرقابية في إطار الأنظمة الدستورية.

فالبرلمان مطلوب منه، أولا مراجعة التشريعات المعروضة عليه من قبل السلطة التنفيذية أو المقترحة عليه من أعضائه، قبل المصادقة عليها، كذلك يتوجب عليه مراقبة الأعمال التي تنجزها للتأكد من قيامها بتنفيذ السياسات والبرامج المعتمدة وفق ما تقتضيه المصلحة العامة، ولذلك لا بد للبرلماني من الإلتباه في المقام الأول إلى الإمكانيات المتاحة له بموجب الدستور والقوانين المناسبة، وأن يتسائل إلى أي حد تمكنه هذه الإمكانيات من أداء مهامه التشريعية والرقابية على وجه أكمل³.

الحقيقة أن الوظيفة البرلمانية تتطلب أن يكون عضو البرلمان مُلمَّ بكافة نواحيها، لذلك تعمل الحكومات في الوقت الحالي على تجهيز مشروعات كل الأعمال للعضو البرلماني، وانتظار أن يعتمد⁴، ذلك لأن الوظيفة البرلمانية "متعددة المجالات، ويحتاج من يمارسها إلى نشاط زائد ولذلك فهي عبء ضخم يبوء به عضو البرلمان، اللهم إلا إذا أخذه سطوحيا، ومن ثم لا يكون له فائدة تذكر، وذلك العبء يؤكد ضرورة توزيع العمل والتخصص فيه، حتى يكون له ثمرة نافعة"⁵، ويختص بأعمال منها: إقرار الموازنات العامة للدولة، المصادقة على المعاهدات، مراقبة السلطة التنفيذية⁶، ويمكن أن نعرض بإيجاز لوظائف البرلمان الحالي، ونذكرها تباعا:

¹ - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 202.

² - الأنظمة السياسية: صالح جواد كاظم وعلي غالب الغاني، ص 34.

³ - دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات: مرجع سابق، ص 13.

⁴ - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 200.

⁵ - المكان نفسه.

⁶ - النظم السياسية: -أسس التنظيم السياسي-: مرجع سابق، ص 282.

أ- الوظيفة التشريعية

وظيفة التشريع تعني أن البرلمان وحده هو المختص بوضع التشريعات في الدولة أو تعديلها أو إلغائها¹، وحيث أن السلطة التشريعية يتولاها البرلمان ووظيفتها الأصلية هي وضع التشريعات التي تحكم مختلف أنواع الأنشطة ذات الأهمية في الدولة، سواء تعلقت هذه الأنشطة بالأفراد، أم تعلقت بهيئات الدولة المختلفة، كما تقوم هذه السلطة بممارسة نوع من الرقابة على أجهزة الدولة التنفيذية بصورة أو بأخرى تختلف حسب نوع النظام السياسي المطبق، وقد تتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد كما قد تتكون من مجلسين².

يعتبر التشريع الإختصاص الرئيس الذي تتمتع به جميع برلمانات العالم إذ أن البرلمان هو الهيئة التشريعية الدائمة المختصة بذلك، إلا أنه قد تكون هناك جهة أخرى في الدولة في حالة عدم وجود برلمان أو في الظروف الإستثنائية.

وتتم عملية وضع القانون (التشريع) بمراحل متعددة تبدأ باقتراح مشروع القانون، وقد يأتي الاقتراح من البرلمان نفسه أو من رئيس الدولة أو من الحكومة حسب ما يقرره دستور الدولة بخصوص حق اقتراح مشاريع القوانين، ثم يقوم البرلمان بمناقشة المشروع والتصويت عليه وفي حالة إقراره يرفع إلى رئيس الدولة للتصديق، والتصديق يعود إلى رئيس الدول في جميع الدول وفي مختلف الأنظمة السياسية. ولكي ينفذ القانون على الجميع يجب نشره بمختلف الوسائل ليطلع عليه كل المواطنين³.

ويعتبر التشريع من بين الوظائف الأساسية للبرلمان وذلك من خلال " الصلاحيات المخولة له، يمكنه المناقشة والتدقيق والتصويت على مشاريع القوانين المعروضة من الحكومة، وعلى اقتراحات القوانين والتعديلات المقدمة من الكتل البرلمانية⁴ ويشمل جزء كبير من التشريعات التي تصدر عن البرلمان الأوجه المختلفة للسياسة المتعلقة بالإيرادات العامة"⁵.

ب- الوظيفة الرقابية للبرلمان

يقول فقهاء القانون العام عن البرلمان بأنه: "هو قبل كل شيء جمعية مراقبين، ومهمته الأولى وربما الأكثر أهمية من التصويت على القوانين هي مراقبة الحكومة وإجبارها عن طريق الأسئلة والاستجابات

¹ - وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني : مدحت أحمد يوسف غنام، ص 3.

² - الدولة في ميزان الشريعة: ماجد الحلو، ص 229.

³ - الأنظمة السياسية: صالح جواد كاظم وعلى غالب الغاني، ص 34.

⁴ - الكتلة البرلمانية: مجموعة الأعضاء الذين يمثلون توجهها أو رأيا معيناً في المجلس. معجم المصطلحات السياسية، معهد البحرين للتنمية السياسية، ص 53.

⁵ - دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات: مرجع سابق، ص 25.

وسحب الثقة ومناقشة الموازنة أو غير ذلك من الوسائل... فإنها ضماناً لحقوق الأفراد وكفالة حرياتهم ضد تصرفات الحكومة"¹.

تعتبر الرقابة البرلمانية من أقدم وظائف البرلمان في العالم²، فالبرلمان سلطة رقابية سياسية على العمل الحكومي، وذلك كي يتأكد من أن جميع ما يقوم به من مهام خاضع للقانون ولا يناقض المبادئ الدستورية، ولا يتعارض والمصلحة العامة وفي سبيل تحقيق رقابته يعتمد على عدة وسائل أهمها: السؤال - الإستجواب، إجراء التحقيق والمسؤولية السياسية للحكومة، وهذه الأخيرة تعد أخطر الوسائل الرقابية البرلمانية على الحكومة وأعضائها، وهي إما أن تكون فردية أو تضامنية (جماعية).³

"تعتبر الوظيفة الرقابية من أهم الصلاحيات المخولة للبرلمان، والتي بموجبها يقوم بمتابعة أعمال السلطة التنفيذية للتأكد من مدى قيامه بمهامه وفق ما تقتضيه المصلحة العامة للبلد"⁴.

بالإضافة إلى ذلك فالنص على "ضرورة إقرار السلطة التشريعية لسياسات وبرامج الحكومة دورياً قبل تنفيذها إنما يؤدي بالضرورة إلى متابعة السلطة التشريعية لما سبق إقراره من برامج والتأكد من سلامة التنفيذ إنجازاً لمسؤوليتها تجاه الشعب"⁵.

ويكون للسلطة التشريعية حق تشكيل لجان للرقابة والتحقيق في أعمال الوزراء، ولأعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة والاستجوابات للوزراء وللبرلمان حق سحب الثقة من الحكومة ليجبرها على الاستقالة⁶. فالبرلمان يمارس رقابته⁷، التي خولها الدستور للنواب الذين لهم الحق في توجيه أسئلة مكتوبة للوزراء كوسيلة للرقابة ولا يترتب عليها سحب الثقة كما هو الحال للأنظمة التي تأخذ بالتعددية الحزبية وإنما هي وسيلة للمراقبة وتمكين النواب من توجيه أسئلة إلى الوزراء وذلك لتدارك الأخطاء، كذلك يمكن أن تتم الرقابة بواسطة الإستجواب الذي يوجه للوزير كأن يطلب منه تقديم عرض تسيير وزارته حيث يتم

¹ - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: مرجع سابق، ص 6.

² - المرجع نفسه، ص 11.

³ - الشورى والديمقراطية النيابية دراسة تحليلية وتأصيلية: مرجع سابق، ص 94 وما بعدها.

⁴ - دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات: مرجع سابق، ص 53.

⁵ - اقتصاديات المالية العامة، عبد الحميد، ص 57.

⁶ - الدولة في ميزان الشريعة: مرجع سابق، ص 270.

⁷ - القانون 80-04 مؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1400 الموافق ل 1 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس

الشعبي الوطني. الجريدة الرسمية العدد 10 السنة 17.

الإستجواب بينه وبين مكتب المجلس في جلسة يحضرها الوزير الذي يستجوب من طرف أعضاء المكتب عن حالة معينة¹.

فالبرلمان تقع على عاتقه مهام جسيمة في مجال الرقابة "على العمليات والعقود المتعلقة بالإدارات وعلى المؤسسات المعنية أيضا، فكل تهاون وعدم استخدام الصلاحيات الرقابية المخولة له في هذا المجال، يجعل البرلماني مسؤولا بشكل أو بآخر عن هدر المال العام وانتشار الفساد، فحق البرلماني في تقنين الإنفاق (تنظيمه بموجب قوانين) يفترض أولا أن يراقب العمليات المرتبطة بتوقع وتحصيل الإيرادات العامة، سواء تعلق الأمر بالعقود أو الاتفاقيات الخاصة بالصناعات الاستخراجية، أو تلك التي تحدد بها الحكومة الأنظمة الجبائية الخاصة ببعض الأنشطة الإنتاجية الأخرى، ويندرج في هذا السياق أيضا الرقابة على الإدارات والمؤسسات الرسمية المعنية في عمليات توقع وتحصيل الإيرادات العامة"².

والرقابة البرلمانية تعني أن البرلمان - باعتباره ممثل الشعب - يملك حق توجيه ومحاسبة السلطة التنفيذية في الدولة³؛ ويحق له أن يقرر ما يراه مناسبا من بينها ما يأتي :

أ-1- منح الثقة للوزارة وطرح الثقة بها

"يتفرد المجلس الشعبي بحق منح الثقة للوزراء، وطرح الثقة بها كلها أو بأحد الوزراء، وهو ما يعرف بالمسؤولية السياسية للوزارة"⁴.

أ-2- الإتهام الجنائي والحكم به

"يمنح المجلس الشعبي وحده الحق في الإتهام الجنائي لرئيس الدولة والوزراء فيما ينسب إليهم من تهم ترتبط بممارسة وظائفهم كالحيانة العظمى والإختلاس وإحالتهم إلى المحاكمة أمام الجهة المختصة"⁵.

أ-3- الإختصاص المالي للبرلمان

تقوم الهيئة التشريعية بثلاث وظائف: الوظيفة السياسية، والوظيفة التشريعية - سن القوانين - والوظيفة المالية، وتعتبر هذه الوظيفة بمثابة رقابة جديدة تُمنح للسلطة التشريعية، حيث يعد حجب الثقة عن الموازنة، حجبا للثقة عن الحكومة نفسها لأنه لا يمكن للحكومة أن تعمل دون موازنة⁶.

¹ - المالية العامة: علي زغدود، ص 158-159.

² - دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات: مرجع سابق، ص 53.

³ - وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 3.

⁴ - النظم السياسية: مرجع سابق، ص 272.

⁵ - المكان نفسه.

⁶ - القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام: مرجع سابق، ص 104-105.

و"تشارك برلمانات العالم كافة بالإختصاص المالي والذي يعني أن ميزانية الدولة يجب أن تعرض على البرلمان وتقر من قبله وبذلك يتسنى له مراقبة كيفية حصول الدولة على مواردها وسبل أنفاقها، والقانون الذي يشرعه البرلمان باسم (قانون الميزانية) يعني أن الحكومة لا يمكن أن تتصرف في مجال جباية الإيرادات وإنفاق المصروفات إلا حسبما جاء في الميزانية التي أقرها البرلمان"¹.

ومن خلال هذه الوظيفة يسهم البرلمان في رسم السياسة العامة للدولة، خاصة في المجال الاقتصادي، وأهم جانب لهذا الإختصاص يتمثل في الموافقة على موازنة الدولة، بعد تقديم مشروعها من قبل وزارة المالية.

"وأهم مجال لممارسة هذه الرقابة هو المجال المالي، من خلال متابعة عمليات توقع وتحصيل الإيرادات العامة، وذلك بهدف تأمين الحماية القانونية والفعالية للمال العام ومكافحة الفساد وترسيخ قيم النزاهة والشفافية في المجتمع ومع انطلاق الأعمال تواكب الرقابة البرلمانية في المجال المالي الدورة السنوية للموازنة، بدءاً بمراقبة دقة التوقعات مروراً بالرقابة خلال التنفيذ، وصولاً لمراقبة النتائج أو الحساب الختامي ويمكن للبرلمان أن يستند في عمله الرقابي أيضاً إلى ما تنجزه الأجهزة الرقابية الأخرى من تقارير وبحوث"²

"الواقع أن الوظيفة المالية للمجالس النيابية كالموافقة على مشروع الموازنة العامة وإنشاء أو تعديل أو إلغاء الضرائب والرسوم والموافقة على القروض والتعهدات المالية التي ترتب التزامات على خزانة الدولة... ومنح الإلتزام والتصرف المجاني في أملاك الدولة... وكذلك آداءات الخزنة العامة للأشخاص من مرتبات ومعاشات وخلافه، كل هذه الإختصاصات وإن كان الفقه القانوني يضعها في باب التشريعات المالية على أساس أنها من المسائل التي تصدر بقوانين فإن مناقشة المجالس لهذه المسائل وضرورة الموافقة عليها ثم اقرارها هي واقع الأمر رقابة حقيقية وفعالة على هذه المسائل الهامة والتي تعد عصب الدولة الحديثة"³.

إلا أنه يلاحظ افتقار أعضاء البرلمان للإلمام بالأصول العلمية للمراقبة المالية، كما أن خبرتهم ضعيفة، مما يدفع البرلمانيين إلى تشكيل لجان متخصصة، حسب توافر المعرفة والخبرة بشؤون المالية العامة. وتندرج رقابة السلطة التشريعية في الجزائر في رقابة كل من غرفتي البرلمان الممثلتين بالمجلس الشعبي الوطني والغرفة العليا الممثلة بمجلس الأمة، تمارس كل غرفة صلاحيتها الرقابية ضمن سلطتها الدستورية

¹ - الأنظمة السياسية: صالح جواد وعلي غالب العاني، ص 35.

² - دليل البرلماني العربي للرقابة على الإيرادات: مرجع سابق، ص 53.

³ - رقابة الأمة على الحكام - دراسة مقارنة - بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص 412.

حيث يمكن خلالها استجواب الحكومة حول مختلف القضايا المالية عن طريق الأسئلة الشفوية أو الكتابة إضافة إلى ذلك فإن الحكومة ملزمة أثناء عرض مشاريع قوانين المالية المكملة أو المعدلة تقديم التوضيحات اللازمة إلى البرلمان عن تنفيذ الموازنة المقرر تكميلها أو تعديلها¹.

ثالثا-المقارنة بين امتيازات وصلاحيات أعضاء الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي والتشريع

الوضعي والقانون الجزائري

المتبع لإمتيازات أعضاء الحل والعقد يجد أنها مهام تكليفية خالصة ولا يوجد ما يمتاز به العضو بل العكس كما سبق معنا نجد العضو البرلماني مطالب بصفات من التقوى والورع والخلق والعلم النافذ وتكون صلاحيته التشريعية خاصة متمثلة في استنباط النصوص فيما لم يرد به نص تشريعي صريح .

بينما في النظام السياسي الحالي نجد أن البرلماني له من الإمتيازات التي فُنتت لأجل أدائه مهامه بصفة متحررة نوعا ما حتى لا تكون عليه قيود بما أنه يمارس أعماله نيابة عن منتخبه ويفترض أنه يؤدي ذلك سعيا للصالح العام إلا أن ذلك غير منطقي خاصة إذا ما تعلق الأمر بأعضاء بعيدين عن الصفات الدينية والأخلاقية والكفاءة العلمية التي تطمئن ناخبهم. فلا يستساغ أن يقوم العضو البرلماني بجنحة أو جناية ولا يتم توقيفه إلا بإذنه؟! كما نص على ذلك الدستور في المادة 127 ، تحت غطاء الحصانة النيابية.

وصلاحيات أعضاء المجلس النيابي موسعة نوعا ما في ناحية التشريع، حيث تفوق الإدراك الواعي بمفاهيم التشريع السليم وأنه لا ينصب إلا فيما لم يرد به النص وبشروط من يستنبطون أيضا وهو أمر لا يتوفر في أعضاء البرلمان الحالي.

¹ - الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة، عبد القادر موفق: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبحاث اقتصادية وإدارية العدد 5 جوان 2009.

المطلب الثاني: نشأة الهيئة التشريعية (البرلمان) وتنظيم هيئاتها وعلاقتها بالهيئة التنفيذية

تمهيد:

تكملة للحديث عن الإطار المفاهيمي لموضوع البحث، نتناول هنا جانبا من نشأة الهيئة التشريعية وما يقابلها من مصطلح في وقتنا الحالي، كذا نعرض لكيفية تنظيمها في مجلس أو أكثر وأي التنظيمين أفضل، وذلك في كل من الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي وقد قسمت الدراسة هنا بين نشأة وتنظيم الهيئة التشريعية (البرلمانية) وخصائصها ووكذا تناولت العلاقة بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري.

الفرع الأول: نشأة وتنظيم الهيئة التشريعية (البرلمانية) وخصائصها

نتناول في هذا السياق جانبا تاريخيا من حياة الهيئة التشريعية ونقف على على مختلف المواطن التي مر بها تواجد هذا الكيان الذي نقول بداية أن هناك فارق واضح بين الهيئة التشريعية في الإسلام وما يقابلها في التشريعات الوضعية سواء من ناحية النشأة أو التنظيم وذلك من منطلق الاختلاف الكبير بين تركيبة الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي ونظيرتها في القانون الوضعي وهو ما سأطرحه فيما يأتي من صفحات هذا البحث:

أولا- نشأة الهيئة التشريعية (البرلمانية)

1- منشأ الهيئة التشريعية في النظم الإسلامية

إن سلطة التشريع بيد الله تعالى وحده¹، قال تعالى: ﴿٥٣﴾ إِنَّ رَبَّكُمُ اللَّهُ الَّذِي خَلَقَ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضَ فِي سِتَّةِ أَيَّامٍ ثُمَّ اسْتَوَىٰ عَلَى الْعَرْشِ يُغْشِي اللَّيْلَ النَّهَارَ يَطْلُبُهُ حَثِيثًا وَالشَّمْسَ وَالْقَمَرَ وَالنُّجُومَ مُسَخَّرَاتٍ بِأَمْرِهِ أَلَا لَهُ الْخَلْقُ وَالْأَمْرُ تَبَارَكَ اللَّهُ رَبُّ الْعَالَمِينَ ﴿٥٤﴾" (سورة الأعراف، الآية 54).

أو بما أمر به نبيه- صلى الله عليه وسلم - لقوله تعالى: ﴿٦﴾ مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ ﴿٧﴾" (سورة الحشر، الآية 7).

¹ - السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة: مرجع سابق، ص 19، 20.

وعليه فقد كانت سلطة التشريع في عهده - صلى الله عليه وسلم - له وحده، يتولاها بنفسه، حيث كان مصدره في التشريع هو الوحي الإلهي، وكان تشريعه بتبليغ ما أنزل إليه من ربه عملاً؛ بقوله تعالى: ﴿66﴾ يَا أَيُّهَا الرَّسُولُ بَلِّغْ مَا أُنزِلَ إِلَيْكَ مِنْ رَبِّكَ وَإِنْ لَمْ تَفْعَلْ فَمَا بَلَغْتَ رِسَالَتَهُ وَاللَّهُ يَعْصِمُكَ مِنَ النَّاسِ إِنَّ اللَّهَ لَا يَهْدِي الْقَوْمَ الْكَافِرِينَ ﴿67﴾" (سورة المائدة، الآية، 67) وباجتهاده - صلى الله عليه وسلم - في استنباط حكم ما تنزل آية ببيان حكمته معتمداً في هذا الاستنباط على روح الوحي الإلهي وتقديره مصالح الناس¹.

وقد أمر الله تعالى نبيه بالمشاورة رغم عدم حاجته - صلى الله عليه وسلم - لها، تعليماً للمسلمين من بعده مع إلتزامه - صلى الله عليه وسلم - بمبدأ المشاورة². امثالاً لقوله تعالى: ﴿158﴾ فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴿159﴾" (سورة آل عمران، الآية 159)، وقوله تعالى أيضاً: ﴿37﴾ وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ﴿38﴾" (سورة الشورى، الآية 38)، وقال - صلى الله عليه وسلم -: "مَنْ تَوَلَّى مِنْ أَمْرِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا فَاسْتَعْمَلَ عَلَيْهِمْ رَجُلًا وَهُوَ يَعْلَمُ أَنَّ فِيهِمْ مَنْ هُوَ أَوْلَى بِذَلِكَ وَأَعْلَمُ مِنْهُ بِكِتَابِ اللَّهِ وَسُنَّةِ رَسُولِهِ، فَقَدْ خَانَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَجَمِيعَ الْمُؤْمِنِينَ"³. وفي رواية "مَنْ اسْتَعْمَلَ رَجُلًا مِنْ عِصَابَةٍ وَفِي تِلْكَ الْعِصَابَةِ مَنْ هُوَ أَرْضَى لِلَّهِ مِنْهُ فَقَدْ خَانَ اللَّهَ وَخَانَ رَسُولَهُ وَخَانَ الْمُؤْمِنِينَ"⁴.

نخلص إلى أن الله - عز وجل - أمر باتباع أوامره أولاً، ثم بما يأمر به الرسول - صلى الله عليه وسلم - ثانياً ثم أولى الأمر من بعده⁵، وبعد وفاته - صلى الله عليه وسلم - انتقلت سلطة التشريع إلى المجتهدين من الصحابة، وسلطانهم في التشريع لا يعدو أحد الأمرين:

1. فهم النص وبيان الحكم الذي يدل عليه.
2. قياس ما لا نص فيه على ما فيه نص بواسطة الإجتهد وتخريج العلة وتحقيقتها⁶.

¹ - السياسة الشرعية أصولها، مجالاتها: مرجع سابق، ص 125

² - السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة: مرجع سابق، ص 25.

³ - المعجم الكبير: مرجع سابق، ج 11، ص 114. رقم 11216.

⁴ - المستدرك على الصحيحين، كتاب الأحكام، رقم 7023، ج 4، ص 104..

⁵ - السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة: مرجع سابق، ص 24.

⁶ - السياسة الشرعية أصولها، مجالاتها: مرجع سابق، ص 128.

على كل حال فمصدر التشريع في عهدهم كتاب الله تعالى، وسنة رسول الله -صلى الله عليه وسلم - من بعده، وليس لأية سلطة حق في مخالفتها أو الخروج عن حدودها، وإنما يجتهد المجتهدون فيما لم يرد فيه نص مسترشدين بما فيها من قواعد كلية أو بيان لعلل الأحكام¹، كما قال تعالى: ﴿٥٨﴾ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾" (سورة النساء، الآية 59)

فالنظام الإسلامي، يرى بداية أن من بيده السلطة هو منفذ فقط لشريعة قائمة كما أن الإسلام لا يولي السلطة إلا من كان له من الكفاءة والأمانة بما يؤهله لها كما يحذر من إساءة استعمال السلطة وترتب على ذلك أنه يؤخذ بفعله من الله تعالى، وأنه سيحاسب على ذلك، كما أن المحكومين لهم الحق في خلعه ومحاسبته على أخطائه وعدوانه².

إضافة إلى ذلك وفيما يخص موضوع هذا البحث (رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة)، نجد أن الإسلام قد نظم وحدد سلطة الحاكم أو ولي الأمر، في التصرف في المال العام حيث تولت الشريعة الإسلامية تحديد الإيرادات والنفقات العامة، بصورة تفصيلية كالزكاة والغنيمة، وهذا يعتبر اعتماداً من السلطة التشريعية وهي سلطة دينية إلهية، أما ما استجد من الإيرادات والمصروفات العامة كالخراج والعشور فإن الفقهاء أشاروا إلى ضرورة الحصول على إذن مسبق من أهل الحل والعقد والاجتهاد -السلطة التشريعية³- فيما لم يرد فيه نص.

2- نشأة السلطة التشريعية في التشريع الوضعي

لقد ولد النظام البرلماني وترعرع في إنجلترا، حيث أنه بعد الثورة التي كانت (1688)⁴، جيء بملوك جدد وأبعد إدوارد الثاني عن السلطة، وحل محله زوج ابنته غيوم، والذي أجبر قبل اعتلائه العرش على التوقيع على إعلان حقوق، وبموجب هذا الإعلان دعمت سلطات البرلمان وقلت امتيازات التاج بشكل

¹ - السياسة الشرعية أصولها، مجالاتها: مرجع سابق، ص 128.

² - النظام السياسي الإسلامي مقارناً بالدولة القانونية "دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة": مرجع سابق، ص 163-164.

³ - المكان نفسه.

⁴ - ثورة إنجلترا: لما كان الملك تشارلز مسيطراً لمدة طويلة في الحكم وعدم سماحه للبرلمان من الظهور أدى لنشوب حرب أهلية انتهت بقتله، تحولت بعدها إنجلترا إلى جمهورية يحكمها كرومول بوثيقة الحقوق ثم أعيد الحكم الملكي ثانية، بعد وفاته ثم أعيد انتخاب البرلمان وتم اقتسام السلطة بين البرلمان والحاكم ينظر -الموسوعة العربية العالمية: ج3، ص181.

واضح حتى صار دور الملك محددًا في تنفيذ القوانين، مع إبقاء حق التدخل في المجال التشريعي من خلال الحق في اقتراح مشاريع القوانين أو الاعتراض على قانون أقره البرلمان إذا رأى ضرورة ذلك، ولم يعد له توقيف تنفيذ القوانين أو الإعفاء من تطبيقها¹.

بالإضافة إلى أن الوظيفة المالية هي السبب التاريخي لنشأة الهيئة التشريعية (البرلمان) في أغلب الدول، لأن إسراف الحكام في فرض الضرائب، وفي الإنفاق الخاص أدى إلى إثارة الشعوب عليهم وإخضاعهم لإشراف هيئات تمثيلية عن الشعب، عرفت فيما بعد باسم البرلمان².

وقد استمر تطور النظام البرلماني في إنجلترا نظرًا لتأثره بالأحداث والظروف التي مرت بها الدولة³، مما أدى بتراجع دور الملك، هذا وقد كان في مواجهة المؤسسة المالكة رأياً عاماً منقسماً إلى حزبين⁴ رئيسيين، هما حزب المحافظين، وهذا يؤيد السلطة وحزب ثان هو حزب الأحرار يؤيد البرلمان⁵، مما أسهم بدوره في ظهور منصب الوزير الأول⁶.

¹ - النظم السياسية: مرجع سابق، ص 294 و ما بعدها.

² - الشورى والديموقراطية النيابية: مرجع سابق، هامش ص 97.

³ - سنة 1714 توفي غيوم ولم يترك وريثاً وانتقلت الملكية لجورج الأول وهو من عائلة هانوفر الألمانية، ولم يكن يتكلم الإنجليزية ثم خلفه ابنه جورج الثاني الذي لم يكن يتكلم الإنجليزية لكنه كان يفهمها - النظم السياسية: مرجع سابق، ص 295.

⁴ - حزب الأحرار يسمى حزب الويغ Whig، أما الحزب السلطة فيسمى حزب التريوي. المرجع نفسه، ص 82.

⁵ - النظم السياسية: مرجع سابق، ص 294 وما بعدها.

⁶ - الوزير: يرد بعض الباحثين في النظم الإسلامية، ومن بينهم المستشرقين كلمة "الوزارة" إلى اللغة الفارسية، كما يردون المحتوى السياسي لهذه الكلمة الكلمة إلى الفرس أيضاً لسبق ملوكهم في الاستعانة بالوزراء، ويرى باحثون آخرون وهم من العرب في الغالب الكلمة إلى أصل عربي، ويرونها اشتقاقاً من كلمة الوزر (أي العباء) لأن الوزير يتحمل جانباً من أعباء الحكم، ينظر - القوانين والنظم عبر التاريخ: مرجع سابق، ص 370؛ وتدعم الفقه الأخيرة رأياً بالعودة إلى القرآن حيث وردت كلمة وزير في موضعين: "﴿٢٤﴾ قَالَ رَبِّ اشْرَحْ لِي صَدْرِي ﴿٢٥﴾ وَيَسِّرْ لِي أَمْرِي ﴿٢٦﴾ وَأَخْلَلْ عُقْدَةً مِنْ لِسَانِي ﴿٢٧﴾ يَفْقَهُوا قَوْلِي ﴿٢٨﴾ وَاجْعَلْ لِي وَزِيْرًا مِّنْ أَهْلِي ﴿٢٩﴾ هَارُونَ أَخِي ﴿٣٠﴾" (سورة طه، الآية 29-30)، "أَلَمْ نَشْرَحْ لَكَ صَدْرَكَ ﴿١﴾ وَوَضَعْنَا عَنكَ وَزْرَكَ ﴿٢﴾" (سورة الشرح، الآية 2)، "﴿١٦٣﴾ قُلْ أَعْيَبَ اللَّهُ بَنِيَّ رَبًّا وَهُوَ رَبُّ كُلِّ شَيْءٍ وَلَا تَكْسِبُ كُلُّ نَفْسٍ إِلَّا عَلَيْهَا وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ ثُمَّ إِلَىٰ رَبِّكُمْ مَرْجِعُكُمْ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنتُمْ فِيهِ تَخْتَلِفُونَ ﴿١٦٤﴾" (سورة الأنعام، الآية 164)؛ ومن المتفق عليه بين علماء السياسة أن أول وزير في الإسلام عين رسمياً مع بداية العصر العباسي وهو أبو سلمة الخلال، (أبو سلمة الخلال: أول من لقب بالوزارة في الإسلام، اسمه حفص بن سليمان الحمداني الخلال، أبو سلمة استوزره أول خليفة عباسي -؛

الأعلام: الزركلي، ج 2، ص 263-264)، الذي استوزره أبو العباس السفاح أول الخلفاء العباسيين، ينظر - المرجع نفسه، ص 371. وتاريخ ابن خلدون، مج 1، ص 297 وما بعدها.

وقد كان بعض الخلفاء يجدون أنفسهم بحاجة إلى الاستعانة بكفاءات أهل الكتاب، فهذا معاوية على سبيل المثال يستعمل سرجون بن منصور النصراني على ديوان الخراج، وهو منصب يضاها منصب وزير المالية في أيامنا. ينظر - القوانين والنظم عبر التاريخ، مرجع سابق، ص 357.

كما ظهر بعد ذلك حق حل البرلمان بمفهومه الحالي بعد احتكام وليم بيت لوجن **WilliamPitt** **le Logine** للناخبين لحل النزاع القائم بينه وبين البرلمان، اصفرت الانتخابات على موافقة الناخبين لرأيه فتم حل البرلمان¹.

ثانيا- تنظيم الهيئة التشريعية (البرلمانية) وخصائص النظام البرلماني

1- تنظيم الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي

أ- تنظيم الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي

إنَّ الهيئة التشريعية في النظام الإسلامي تكون مرتبة وليست مشتركة فتكون لله تعالى الخالق أولا ثم لنيه-صلى الله عليه وسلم- فيما ينقله عن الله تعالى ثم لأهل الحل والعقد الذين يستنبطون الأحكام المختلفة من الكتاب والسنة بأي طريق من طرق الاجتهاد ووفق ما تم النص عليه.

ب- تنظيم الهيئة التشريعية في التشريع الوضعي

التنظيم الداخلي للبرلمان متماثل والحقيقة أن القواعد المتعلقة بتنظيم المجلس البرلماني يحددها الدستور والنظام الأساسي أو الداخلي للمجلس، والضمانات التي يقدمها الدستور ويحددها تكون خاصة بأعضاء المجلس أهمها: الحصانة البرلمانية، وعدم المسؤولية البرلمانية والتعويضات "الكفاءات المالية" البرلمانية². وتختلف دساتير دول العالم في كيفية تنظيم الهيئة البرلمانية المنتخبة أو البرلمان، فمهما ما يأخذ، بنظام المجلس (نظام المجلس البرلماني الواحد)، ومنها ما يأخذ بنظام المجلسين أي (نظام ازدواج المجلس البرلماني)³، وهو ما نعرضه فيما يلي:

ب-1- نظام المجلس الواحد

أي أن تكوين البرلمان في الدولة مكون من مجلس برلماني واحد، يمارس السلطة التشريعية⁴؛ وتأخذ كثيرا من دول العالم بنظام المجلس الواحد وتفضله على نظام المجلسين لاعتبارات متعددة يمكن إيجازها فيما يلي:

1- سرعة الانجاز واتخاذ المواقف واختصار الوقت والإجراءات وتجنب تكرار المناقشات وما قد يقع في حالة ازدواج البرلمان من خلافات.

¹-النظم السياسية: مرجع سابق، ص 297، 298.

²- النظم السياسية: مرجع سابق، ص 274.

³- المرجع نفسه، ص 261.

⁴- المكان نفسه.

- 2- أن المجلس الثاني عادة ما يشكل افتتاحاً¹ على الديمقراطية فكثيراً ما يضع العقبات في سبيل إعداد القوانين التي يريدتها المجلس المنتخب، رغم أنه أقل اعتماداً على الانتخاب في تكوينه من المجلس الأول.
- 3- أن وحدة سيادة الأمة تقتضي وحدة السلطة التشريعية التي تعبر عن هذه السيادة².

– نظام المجلسين أو ازدواج المجلس البرلماني

يقصد بنظام المجلس أو الغرفتين، حيث يتكون البرلمان في الدولة من غرفتين أو مجلسين يمارسان السلطة التشريعية إما بتوزيع الاختصاص بينهما، أو بالتعاون فيما بينهما³.

تأخذ معظم دساتير العالم بنظام المجلسين، ومنها البرلمان الجزائري حيث يتكون من غرفتين؛ هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وقد جرى العرف على تسمية المجلس الثاني بالمجلس الأعلى وإن قلت اختصاصاته عن اختصاصات المجلس الأول الذي يطلق عليه المجلس الأدنى.

واختيار هذا النظام ترجيحاً لمزاياه التي يمكن تلخيصها فيما يأتي :

- 1- أن مساهمة المجلس الثاني في إعداد التشريعات تجعلها أفضل حيث تساعد على تفادي ما قد تنطوي عليه من أخطاء أو اندفاعات وذلك نظراً لدراستها المزدوجة من مجلسين متغايرين.
- 2- إن وجود المجلس الثاني يعتبر عنصراً ملطفاً في حالة وقوع النزاع بين الحكومة والمجلس الأول.
- 3- إن وجود المجلس الثاني من شأنه أن يمنع من تسلط البرلمان أو دكتاتورية، وهو ما يحدث أحياناً في حالة تكوينه من مجلس واحد.

4- إن نظام المجلسين أكثر تمثيلاً للأمة، فالمجلس الأول وهو مجلس النواب، يكون أكثر تمثيلاً للشباب ورغباته في التغيير والمجلس الثاني وهو مجلس الشيوخ - يكون أكثر تمثيلاً للشيوخ واتجاهاتهم المحافظة. وبذلك يمثل البرلمان أجيال الأمة المختلفة ويرجع اختلاف تكوين المجلسين إلى طريقة اختيار أعضاء وشروط العضوية. فطريقة اختيار أعضاء المجلس الثاني قد تفسح مجالاً أكبر للتعيين وقد يكون الانتخاب فيها غير مباشر أو يستلزم حداً أدنى من الكفاءة بين المترشحين⁴.

¹ - الإفتتاح: من فات وهو سبق إلى الشيء يقال افتأنت بأمره ورأيه، استبد به ولم يستشر من له الرأي فيه. - معجم لغة الفقهاء: محمد قلعه جي وحامد قنبي، ص 58.

² - الدولة في ميزان الشريعة: مرجع سابق، ص 229-230.

³ - النظم السياسية: مرجع سابق، ص 264.

- للزيادة التفصيل في أسباب ومبررات ونشأة النظامين ينظر: المرجع نفسه، ص 261 وما بعدها.

⁴ - الدولة في ميزان الشريعة: مرجع سابق، ص 230-232.

2- خصائص نظام الهيئة التشريعية (النظام البرلماني)

الحقيقة لا يوجد نظام برلماني واحد، ولكن هناك عدة أنظمة برلمانية تتسم بخصائص مشتركة ولعل فكرة وجود مسائل حكومية من طرف البرلمان تعد أهم ميزة للنظام البرلماني وبالتالي يمكن تعريف النظام البرلماني بأنه: النظام الذي يتميز بالتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وأن الأولى مسؤولة أمام الثانية وبالتالي يمكن القول بأن هناك خاصيتين أساسيتين تميزان الأنظمة البرلمانية المعاصرة هما: الثنائية في الهيئة أو السلطة التنفيذية والتشريعية والتوازن والتعاون بينهما¹.

ويتسم النظام البرلماني في صورته التقليدية بأنه توزيع للسلطة بين هيئات ثلاث: الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية والهيئة القضائية، ولا يتم الفصل بينهم فصلا مطلقا، إنما يكون فيما بينها من التعاون والإشتراك عند ممارسة بعض الاختصاصات وبالتالي يكون بينهم تداخلا متبادلا كما يكون لدى كل منهم تأثيرا في الأخرى، وهو ينشئ تبعا لذلك فصلا نسبيا مرنا بينها²، ولا يمكن القول بأن هناك نظام نيابي؛ ما لم تتحقق فيه بعض الخصائص، والتي يمكن حصرها فيما يلي:

أ- أن البرلمان منتخب من الشعب وله الحق في مباشرة سلطات حقيقية في الحكم³.

ب- توقيت مدة عضوية البرلمان، ويقصد بهذا الركن أن تكون مدة عضوية النائب في البرلمان لمدة محددة وتتجدد بعدها، "ولذلك يجب لضمان صدق هذا التمثيل أن تكون عضوية البرلمان أو بمعنى آخر مدة النائب موقوتة بمدة معينة، حيث يستطيع الناخبون تجديد أو عدم تجديد العضو المنتخب السابق حسب ما ثبت صلاحه وجدارته بالمنصب من عدم ذلك"⁴.

ج- النائب يمثل الشعب بأكمله حيث يعني ذلك تمثيل النائب لكامل الشعب وليس ممثلا لدائرته التي انتخبته فحسب⁵.

د- استقلال البرلمان مدة نيابته عن هيئة الناخبين⁶، غير أن هذا الركن غير مقبول ذلك "أن استقلال نائب البرلمان عن الناخبين طوال مدة نيابته ليس ركنا أو شرطا في الديمقراطية النيابية ولا هو من مستلزمات النظام

¹ - النظم السياسية: مرجع سابق، ص 298.

² - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 18.

³ - الشورى والديمقراطية النيابية دراسة تحليلية وتأصيلية: مرجع سابق، ص 68-69.

⁴ - المرجع نفسه، ص 69-70.

⁵ - النظم السياسية: مرجع سابق، ص 189.

- الشورى والديمقراطية النيابية دراسة تحليلية وتأصيلية: مرجع سابق، ص 71.

⁶ - المرجع نفسه، ص 73.

- النظم السياسية : مرجع سابق، ص 190 .

النيابي، لأن البرلمان كوكيل عن الشعب في مجموعه لا يعني أن يقوم الوكيل باغتصاب سلطة الأصيل، وإلا نكون تجاوزنا الأسس المستقرة في القانون من أن الأصيل لا تجب سلطته أفعال الوكيل وإلا انقلب الوكيل أصيلاً.¹

هـ- ثنائية الجهاز التنفيذي: حيث أن السلطة التنفيذية يديرها رئيس الدولة ومجلس الوزراء، ويكون مجلس الوزراء مسؤولاً وحده أمام البرلمان على عكس رئيس الدولة.

و- الفصل المرن بين السلطة التشريعية المختصة بالتشريع، والسلطة التنفيذية المختصة بالتنفيذ على أن الأولى منهما تشارك الثانية في التنفيذ لما لها من سلطة الرقابة السياسية عليها وعلى أعمالها كما يحق لها المصادقة على المعاهدات.

ي- التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: ويبدو ذلك جلياً عندما يكون للسلطة منهما تأثير على الأخرى، ويمكن توضيحه أنه عندما يقرر رئيس الدولة حل البرلمان يكون للسلطة التنفيذية تأثير على السلطة التشريعية.

كما أن للسلطة التشريعية تأثيراً على السلطة التنفيذية فحينما تطرح الهيئة التشريعية الثقة بالوزارة فإنها إن فعلت استقالت الوزارة.²

الفرع الثاني: العلاقة بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية

إن النظام البرلماني يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، غير أن هذا الفصل لا يكون فصلاً تاماً وإنما هو فصل معزز بروح التضامن المتبادل بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية³، حيث تعتبر الأنظمة السياسية الحديثة أن الفصل بين السلطات ضرورة حتمية لضمان الدولة القانونية الحديثة والتي تعمل بدورها تعمل على حماية الحريات⁴.

"وتقوم عدة أنظمة سياسية على أساس الفصل بين السلطات غير أن تطبيق المبدأ يختلف من نظام إلى آخر ولو أن جميعها تشترك في وجود برلمان منتخب (هيئة تشريعية) وحكومة أو وزارة (هيئة تنفيذية) وهيئة ثالثة مستقلة عن الهيئتين السابقتين تقوم بتطبيق القانون بكل حرية واستقلال وتعرف باسم السلطة أو (الهيئة القضائية)"⁵.

¹ - الشورى والديمقراطية النيابية دراسة تحليلية وتأصيلية : مرجع سابق، ص 80.

² - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 18.

³ - النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة: دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة: ثامر الخزرجي، ص 258.

⁴ - النظام السياسي الإسلامي مقارناً بالدولة القانونية "دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة": مرجع سابق، ص 161-163.

⁵ - الأنظمة السياسية: صالح جواد وعلي غالب العاني، ص 67.

والنظام البرلماني هو أول الأنظمة الذي أخذ بنسبية الفصل بين السلطات وأكثرها مرونة في تفسيره، مما يسمح بنوع من التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، يتمثل في الإشتراك في الأعمال التي تتولاها السلطة الأخرى؛ ولعدم حصول تجاوز من كلا السلطتين على الأخرى يعترف النظام البرلماني لكل منهما بشيء من التأثير على الأخرى بناء على المساواة والتكافؤ بينهما¹.

أولاً-العلاقة بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية في الفقه الإسلامي

الهيئة (السلطة) التشريعية في الإسلام منفصلة عن السلطتين التنفيذية، والقضائية انفصالاً مرناً، حيث أن التشريع الإسلامي، ينبثق من الكتاب والسنة كدرجة أعلى وأولى ويكون من حق المجتهدين ممارسة اجتهادهم واستنباط الأحكام الشرعية أو القواعد القانونية لما استجد مما لا نص فيه². وللسلطة التشريعية في الإسلام؛ الحق في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية³، ولها أن تنكر عليها التصرفات المخالفة لأحكام القانون الإسلامي⁴، والواقع أن النظام السياسي الإسلامي يأخذ بالنمطين توزيع السلطتين (فصلهما) أو الجمع بينهما إلا أنه يضع بجانب هذا الأخير نظام الشورى، وعلى الأمير حينئذ أن يستشير أهل الحل والعقد وعليهم الإشارة؛ وهذا أيضاً مما يستبعد به الإستبداد والطغيان فالجمع بين السلطتين يدور نفعاً وضراً مع صفة من يمسك بهاتين السلطتين⁵، حيث أن ذلك ممكن الوقوع؛ لكن بشرط أن لا يفيض أي منها إلى مفسدة⁶، فالأمير في الإسلام، وإن كان رئيساً للسلطتين التنفيذية والقضائية فإن القاضي والأمير خاضعان للشريعة الإسلامية⁷.

¹ - الدولة في ميزان الشريعة: مرجع سابق، ص 270.

² - النظام السياسي الإسلامي مقارناً بالدولة القانونية "دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة": مرجع سابق، ص 164.

³ - "كان نظام الإدارة الإسلامية انعكاساً لوحدة النظام السياسي والحكمي الإسلامي، وهو أفضل النظم السياسية والإدارية، لأنه من عند الله، فهو منزه من أن يزل كما يزل القانون الوضعي، يضاف إلى ذلك شيء غاية في الأهمية، وهو أنه لا توجد قوى رقابية منفصلة - وهو يطلق عليه بلغة العصر بالسلطة التشريعية- ترقب قوى أخرى تنفيذية، كما يحدث في النظم المعاصرة المستمدة من النظم الغربية الوضعية العلمانية حيث تكون سلطة ضد سلطة، أي حيث تواجه السلطة التشريعية السلطة التنفيذية أو جهاز الرقابة الإدارية الذي يراقب الأجهزة التنفيذية، ذلك لأن التشريع الإسلامي وحد نظام السلطات السياسية والإدارية في نظام مستمد من الشريعة الإسلامية في نظام متكامل تحكمه النصوص والإجماع واجتهاد صفوة علماء الأمة في كل العصور..." ينظر- السلطات الإدارية والسياسة الشرعية في الدولة الإسلامية: مرجع سابق، ص 47.

⁴ - النظام السياسي الإسلامي مقارناً بالدولة القانونية "دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة": مرجع سابق، ص 164.

⁵ - المرجع نفسه، ص 166.

⁶ - النظام السياسي الإسلامي مقارناً بالدولة القانونية "دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة": مرجع سابق، ص 164.

⁷ - المرجع نفسه، ص 165.

فسلطة مجلس الشورى مقيدة بالإجتهد الصحيح، وفق أصوله وضوابطه فلا يمكنه مخالفة الكتاب والسنة وإلا كان اعتداء على حد الله تعالى¹، لقوله تعالى أيضا: ﴿۱۳﴾ وَمَنْ يَعْصِ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَتَعَدَّ حُدُودَهُ يُدْخِلْهُ نَارًا خَالِدًا فِيهَا وَلَهُ عَذَابٌ مُهِينٌ ﴿۱۴﴾ (سورة النساء، الآية 14).

ونخلص إلى أن الفكر السياسي الإسلامي قد عرف الوظائف الثلاث في الدولة: وهي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، إلا أن أحدا من فقهاء المسلمين لم يتحدث عن مبدأ الفصل بينها، فكان الخليفة في الدولة الإسلامية يتولى السلطة التنفيذية بنفسه، ويوكلها إلى غيره هذا بجانب مباشرته للسلطات الأخرى في الدولة²، حيث يتم تعيين أعضاء مجلس الشورى من قبل الحاكم³، لغرض تقديم المشورة الفنية وفقا لإختصاصاتهم⁴.

ثانيا-العلاقة بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية في التشريع الوضعي

1- مظاهر تدخل الهيئة التنفيذية بالهيئة التشريعية

بداية نذكر أن القوانين التي تنص على رقابة الهيئة التشريعية للهيئة التنفيذية لا يصوغ لها التدخل المباشر في اختصاصاتها، إعمالا بمبدأ الفصل بين السلطات، ولا أن تلغي أو تعدل قرار اتخذته في إطار اختصاصها⁵.

حيث "تمتلك السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية أي المجلس النيابي عدة حقوق، تبدأ بحق دعوى البرلمان للإنعقاد... وفض دورته... أو تأجيلها... وتنتهي بحق حل البرلمان نهائيا قبل الأجل المقرر لها قبل إتمام الفصل التشريعي واجراء إنتخابات جديدة." ⁶ ويمكن بيان مظاهر تدخل الهيئة التنفيذية بالهيئة التشريعية فيما يلي:

- أن السلطة التنفيذية تقوم بأعمال تباشرها بالاشتراك مع الهيئة التشريعية كالتقدم بمشاريع القوانين والموافقة والتوقيع عليها واصدارها وأحيانا تقوم بذلك بصفة مستقلة كحقها في اصدار اللوائح والأنظمة المخولة لها دستوريا⁷.

¹ - النظام السياسي الإسلامي مقارنا بالدولة القانونية "دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة": مرجع سابق، ص 168.

² - سياسة الإنفاق العام في الإسلام: مرجع سابق، ص 504-505؛ الرقابة المالية في الإسلام: عوف الكفراوي، ص 289-290 و- المالية العامة في الإسلام (بداية المجتهد ونهاية المقتصد): مرجع سابق، ص 304-305.

³ - الشورى والديمقراطية النيابية دراسة تحليلية وتأصيلية: مرجع سابق، ص 90.

⁴ - المرجع نفسه، ص 89 وما بعدها.

⁵ - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: مرجع سابق، ص 6.

⁶ - رقابة الأمة على الحكام-دراسة مقارنة- بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص 392-393.

⁷ - الوجيز في النظم السياسية: نعمان أحمد الخطيب، ص 380-382.

-تقوم السلطة التنفيذية بالقيام بأعمال متعددة تخص السلطة التشريعية منها أن رئيس الدولة هو من يدعو لإجراء انتخابات نيابية وتكون عادة بعد حل المجلس النيابي قبل انتهاء مدته الدستورية أو بعد انتهائها، بالإضافة للإجراءات التي تتم وفقها الانتخابات والإشراف والرقابة على العملية الرقابية.

- كذلك للسلطة التنفيذية التدخل بما يخص تحديد انعقاد الاجتماعات وفق ما تقرره وبناء على ما هو مقرر في الدستور هذا بخصوص الدورات العادية، وإذا طرأت ظروف إستثنائية قامت كذلك السلطة التنفيذية بدعوة البرلمانين للاجتماع في دورة استثنائية.

- كما أن للسلطة التنفيذية حق حل السلطة التشريعية وهذا يقابله المسؤولية الوزارية، المقررة للبرلمان، وذلك في حالات معينة كاحتدام النزاع بين الوزارة والبرلمان¹.

-السلطة التنفيذية تسهم في سن التشريع عن طريق اقتراح القوانين والتصديق عليها وإصدارها، والسلطة التشريعية تساعد السلطة التنفيذية في مجال العلاقات الخارجية كالمصادقة على المعاهدات وإعلان الحروب، كما أن للسلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان للانعقاد ولرئيس الدولة حق حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة².

-ولكي لا يكون البرلمان هو المهمين دائما فإن الحكومة تستطيع أن تطلب من رئيس الدولة (ملك أو رئيس الجمهورية) حل البرلمان وإجراء إنتخابات جديدة³.

2- مظاهر تدخل الهيئة التشريعية في أعمال الهيئة التنفيذية

تملك السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية عدّة وسائل للرقابة عليها والتأثير فيها، وتلك هي الوظيفة السياسية للمجالس النيابية فضلا عن وظيفتها التشريعية والمالية⁴؛ ومن بين مظاهر تدخل الهيئة التشريعية بالهيئة التنفيذية ما يلي:

- أن السلطة التشريعية تباشر أعمالا في ميدان السلطة التنفيذية تحقيقا لمبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين ومن هذه الأعمال: السؤال، الإستجواب، حق اجراء التحقيق⁵.

¹ - الوجيز في النظم السياسية: نعمان أحمد الخطيب، ص 380-382.

² - الدولة في ميزان الشريعة: مرجع سابق، ص 270.

³ - الأنظمة السياسية: صالح جواد وعلي غالب العاني، ص 67.

⁴ - رقابة الأمة على الحكام-دراسة مقارنة- بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص 392-393

⁵ - الوجيز في النظم السياسية: المرجع نفسه، ص 383-384.

- كما أن للسلطة التشريعية حق تشكيل لجان للرقابة والتحقيق في أعمال الوزراء ولأعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة والاستجوابات للوزراء وللبرلمان حق سحب الثقة من الحكومة ليجبرها على الإستقالة¹.

ثالثا-المقارنة بين العلاقة بين الهيئة التشريعية والتنفيذية في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي

من خلال استعراضنا لعلاقة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بين كل من التشريعين الإسلامي والوضعي يمكن استخلاص أن كلا التشريعين يعترف بالسلطات الثلاث، وأنا في الفقه الإسلامي نجد علاقة تكاملية وأن الانفصال بينها إن كان فهو مرن نوعا ما، بل قد يجمع الخليفة السلطات الثلاث بيده ولا ضير ما دامت سلطاته خاضعة لسلطة عليا وهي التشريع الإسلامي مع وجوب اعتماده لمبدأ الشورى، فلا يمكن أن يزيغ عنها .

أما التشريع الوضعي فهو أيضا يعترف بمبدأ الفصل بين السلطات فصلا مرنا إلا أنه يخضع كل سلطة لسلطان السلطة الأخرى المقابلة فلكل سلطة وسائلها التي يمكن لها أن تضغط بها على السلطة المقابلة وهذا بدوره يجعل كل سلطة تحاول ألا تقع فيما لا يرضي السلطة المقابلة حيث أن الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية في هذا النظام السياسي الوضعي متوازنتين فلكل منهما سلاح تشهه بوجه الهيئة الأخرى عند الحاجة إليه².

¹ - الدولة في ميزان الشريعة : مرجع سابق، ص 270.

² - الأنظمة السياسية : صالح جواد وعلي غالب العاني، ص 67.

الفصل الثالث:

أساليب إعداد الموازنة العامة
وضوابط وإجراءات رقابة الهيئة
التشريعية عليها .

تمهيد:

يتطلب إعداد الموازنة العامة، عمل متواصل وفق نسق معينة، وتحتاج إدارته إلى خبرات عالية نظرا لحساسيته ودقة حساباته وكذا أهمية وقعه على الصالح العام، هذا ما جعل المسؤولين يضعون عدّة أساليب فنية لتقدير عناصر الموازنة العامة سواء كان الأمر متعلقا بالنفقات العامة أو بالإيرادات العامة، كما أن هذا الأمر يتم وفق مراحل وقواعد معينة ويخضع عمل الموازنة العامة كذلك لضوابط خاصة تمنع أو تثبط على الأقل من التعدي أو الإفساد للمال العام (أخذا أو عطاء)

كما أنّ للهيئة التشريعية عدّة أساليب وإجراءات تعتمد في سبيل مراقبتها للموازنة العامة سواء في الفقه الإسلامي أو القانون والتشريع الوضعي، وعلى ذلك فقد قسمت الفصل إلى المباحث الآتية :

المبحث الأول: أساليب تقدير الموازنة العامة ومراحل إعدادها .

المبحث الثاني: ضوابط رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة .

المبحث الثالث: أساليب وإجراءات الرقابة على الموازنة العامة .

المبحث الأول:
أساليب تقدير الموازنة العامة
ومراحل إعدادها .

تمهيد:

إنّ عمليات الموازنة العامة تتسم بالدقة والصعوبة نظراً لأنها أولاً تعليق بالحسابات المالية ذات القيم الضخمة من جهة ومن جهة أخرى فإن أهميتها وصعوبتها تنجرعليه انعكاسات مباشرة على السياسة المالية العامة في الدولة وبالتالي فهي تتطلب الحنكة والعلم والخبرة إضافة إلى الأمانة والأخلاق العالية لأن عدم المبالاة والتساهل في إجراء عملياتها يعود سلبياً على الصالح العام .

وهناك عدّة معايير معتمدة لحسن تقدير الموازنة العامة؛ إضافة إلى أن الموازنة العامة تمر بمراحل متتالية تشكل فيما بينها ما يعرف بدورة الموازنة العامة لأجل توضيح هذا الحديث أكثر وللإلمام بشكل أفضل بالموضوع أردت تفصيل هذا المبحث على ما يلي:

المطلب الأول: أساليب تقدير الموازنة العامة .

المطلب الثاني: مراحل إعداد الموازنة العامة .

المطلب الأول: أساليب تقدير الموازنة العامة .

تمهيد:

إنَّ تكوين الموازنة يتضمن عملية التنبؤ لمتطلبات السنة التالية، ويتم بأن تقوم الهيئات المركزية التي تتولى الإنفاق بتنبؤات غير رسمية وأولية، وعادة تأخذ هذه التنبؤات بعين الاعتبار عدة مؤشرات يمكن تلخيصها في الحاجات المستمرة والتي يجب الإلتزام بها على المدى البعيد، وكذا التغيرات في تكاليف هذه الخدمات، كما يؤخذ في الحسبان كذلك الإعلان عن نفقات جديدة أو برامج جديدة وبطبيعة الحال يأخذ بتحديد وتقدير، النفقات الجديدة من الأهمية، بغرض تحديد متطلباتها خلال السنة بإعادة تخصيص هذه الهوامش¹.

ولا يمكن إغفال أخذ هذه التقديرات بعين الاعتبار العلاقات السابقة بين تقدير النفقات والنفقات الفعلية منها خلال السنوات الماضية، ولكن تتطلب مدفوعات نقدية خلال السنة الجارية، وتعد هذه التقديرات بشكل روتيني من قبل الهيئات الإدارية ووزارة المالية²، وذلك باعتماد القواعد المناسبة لذلك والكلفة³ مقابل التكلفة⁴ ودراسة الجدوى⁵ للمشاريع الجديدة⁶.

الفرع الأول: مفهوم تقدير الموازنة العامة

تقدير الموازنة العامة يقصد به وضع حسابات متقابلة بين كل من الإيرادات والنفقات العامة ويكون وفقا لأسس واعتبارات معينة تسمح بأحد الأمرين:

¹ - هامش: (فارق السعر) هو الفارق بين سعر العرض و سعر الطلب على سهم معين ويزداد ويتناقص بناء على العرض والطلب وكفاءة عمل السوق. -معجم القانون، مجمع اللغة العربية ص 41.

² - في فرنسا هناك وزارة مالية ووزارة الموازنة، أنظر المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 367.

³ - الكلفة: "Cost" ما ينفق على الشيء للحصول عليه وهي تساوي رأس المال والنفقات الأخرى كالنقل والتخزين وغير ذلك. - معجم لغة الفقهاء: محمد قلعه جي وحامد قنبي، ص 288.

⁴ - التكلفة: كلفة ما ينفق على الشيء لتحصله من جهد ومال: مجموع رأس المال والنفقات الأخرى كالنقل والتخزين وغيره. - معجم لغة الفقهاء: محمد قلعه جي وحامد قنبي، ص 108.

⁵ - الجدوى الاقتصادية للمشروع: هي مجموعة متكاملة من الدراسات المتخصصة التي يتم اجرائها لتحديد فيما إذا كان تنفيذ وإقامة المشروع مجديا اقتصاديا وتتضمن دراسة الجدوى الاقتصادية بالجوانب القانونية والمالية والبيئية والاجتماعية للمشروع. - معجم القانون: مجمع اللغة العربية، ص 22.

⁶ - المالية العامة، تحليل أسس الإقتصاديات المالية: مرجع سابق، ص 209.

أولاً-دقة تقدير الموازنة العامة

دقة تقدير الموازنة يقتضي استهداف تحقيق التوازن بين كتلتي الموازنة مع التركيز على نقطتين أساسيتين:

أ- تقدير النفقات على أوسع نطاق، دون مبالغة تؤدي لتضخيم الأرقام، ودون تقتير يؤدي إلى ضغطها ضغطاً يفضي لنتيجة تعرقل مسيرة الأعمال الإدارية والإنشائية في الدولة.

ب- تقدير الواردات في أضيق الإمكانيات دون مبالغة تؤدي إلى إرهاق المواطنين بالضرائب والرسوم، ودون تقتير يؤدي إلى حرمان خزينة الدولة من واردات تفي بالحاجات التي تتطلبها استمرارية المرافق العامة أو المشاريع الإنشائية والإنمائية الكبرى¹.

إلا أن البعض يرى وجود تناقض قائم بين معنى "الدقة" و"التقدير"، إلا أنه أزال الغبش عن تساؤله بأن ذكر أن "أي نظام، مالياً كان أو غير مالي، وهو إيجاد التكامل بين المتشابهات أو إيجاد التوافق والتناسق بين المتناقضات"²، "فلو كانت الموازنة العامة تخضع بصورة مطلقة لمقاييس الدقة المتناهية، أو كانت الموازنة بعكس هذا الحال، بمعنى تخضع لحد أدنى من الدقة، فلا تكون ثمّة حاجة لقيام نظام مالي ولا إلى رسم سياسة مالية تبين حدود الإنفاق أو الجباية"³.

لذا فقد يحدث خطأ في تقدير الإيرادات المحصلة فعلاً، حيث أن الإيرادات عادة ما لا تخصص لمصروفات محددة، إنما يعتبر منه وعاء موحد ويصرف على أوجه الإنفاق المتعددة⁴.

لكن قد يحدث العكس بحيث تقل اعتمادات مخصصة لجهة إنفاق معينة، فهنا تلجأ السلطة المختصة، من خلال، وزراء المالية إلى السلطة التشريعية لموافقتها على اعتماد إضافي لتغطية العجز⁵.

وعليه فإنّ حالة عدم مطابقة التقديرات المتوقعة مع الحصيلة الفعلية تفرق بين أمرين:

أ- إذا نقصت الإيرادات الفعلية عن مجموع الإيرادات التوقعية تلجأ الدولة لفرض ضرائب جديدة وزيادة الضرائب القائمة أو إلى القرض العام.

ب- أن زادت الإيرادات الفعلية عن مجموع الإيرادات المتوقعة، هنا يتم تحويل الزيادة إلى احتياطات مالية⁶.

¹ - المالية العامة، تحليل أسس الإقتصاديات المالية: مرجع سابق، ص 364.

² - مرجع نفسه، ص 300-301.

³ - المكان نفسه.

⁴ - المالية العامة: حسين مصطفى، ص 83.

⁵ - المرجع نفسه، ص 84.

⁶ - المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 256.

ثانياً-عدم مطابقة تقدير الموازنة العامة للواقع

إذا تعذر رفع تقدير النفقات والواردات لمستوى الحساب الدقيق، والثابت فإنه يمكن البحث عن معايير سليمة تمكن من الوصول لتقديرات تقترب أكثر من الواقع، وذلك في اتجاهين اثنين:

1-الاتجاه الأول: وضع مسؤولية إعداد الموازنة في يد جهاز بشري يتمتع بالكفاءة العلمية والخلقية الراقية والمؤيدة للوطنية والخبرة العملية والغيرة على الصالح العام.

2-الاتجاه الثاني:إتباع نظام سليم ومنسق تعتمد عليه إدارات الدولة عموماً، مع أخذ بعض الاستثناءات الضرورية بعين الاعتبار، وذلك بالنسبة لأساليب تقدير النفقات أوالواردات العامة مع ما يقتضيه ذلك من بيانات ووثائق تدعم صحة النفقات المقدرة¹.

الفرع الثاني: أساليب وأسس تقدير الموازنة العامة

يجدر الحديث بداية أنه قد ظهرت فكرة تحديد الأولوية في التقدير في ظل الفكر الكلاسيكي، لكن وبتطور الفكر المالي اختفت الحاجة لتحديد الأولوية في إجراءات التقدير فبرنامج العمل برنامج متكامل بجانبه الإنفاقي والإيرادي يؤثر كل منهما على الآخر ويتأثر به ولا أولوية هنا إلا بأفضلية برنامج على آخر في تحقيق الأهداف التي يسعى إليها المجتمع².

والواقع أن وزارة المالية لم تعد تقدر على تطبيق قاعدة أولوية النفقات على الواردات نظراً للتطورات الاقتصادية حيث أن تطبيق قاعدة أولوية النفقات يفترض اقتراح تحصيل واردات جديدة، عن طريق فرض ضرائب جديدة وهو الأمر الذي يصطدم بالإمكانات المادية للبلاد.

وبالتالي لم يعد القول بأولوية النفقات ولأبأسبقية الواردات، إنما يبقى رصد هذه الأسبقية وفقاً للأهداف المرغوبة في تحقيقها من الدولة³ - بواسطة الموازنة العامة، إن في المجال الاقتصادي - السياسي - العسكري - التربوي - الصحي أوغيره⁴.

¹ - المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 365.

² - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 375.

³ - هذا بدوره ما يفسر قيام وزير المالية بتقديم تقرير مع مشروع الموازنة وكان يسمى سابقاً "خطاب الموازنة"

أو "الفدلكة" يبرز فيه تفصيلات أحوال البلاد من جميع النواحي، انظر - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 367.

⁴ - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 366.

أولاً-أساليب تقدير الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

1-أساليب تقدير الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

يعتبر تقدير المال العام جباية وصرفاً من واجبات الحاكم، ومما يشهد لذلك ماجاء "وأما سياسة الملك بعد تأسيسه واستقراره فتشمل على أربع قواعد وهي عمارة البلدان وحراسة الرعية، وتدبير الجند، وتقدير الأموال"¹، وأيضاً "والسابع جباية الفيء والصدقات على ما أوجبه الشرع نصاً واجتهاداً من غير حيف ولا عسف والثامن: تقدير العطايا وما يستحق في بيت المال من غير سرف ولا تقتير ودفعه في وقت لا تقلص فيه ولا تأخير"².

وقد كان المسلمون الأوائل يعتمدون على أهل الشورى في تقدير النفقات والإيرادات، بدليل أن عمر وأبو عبيدة يشيران على أبي بكر أن يتفرغ لشؤون المسلمين وأن يكون له عطاء من مال المسلمين يكفيه وولده، ولما عجز عن مؤونة أهله وطلب الزيادة زاده، الصحابة **500 درهم**، كما تم إقرار عطاء آخر لعمر-رضي الله عنه- بعد توليه الخلافة³.

وحيث أن توقع الإيرادات والنفقات أمر متروك للإجتهد في الدولة الإسلامية، فقد كان تقدير الإيرادات ممثلاً في خرص الثمار والخرص معناه التقدير بالظن، وقد كان حذيفة ابن اليمان يتولى خرص الثمار، وتولى الزبير بن العوام وجهم بن الصلت كتابة أموال الصدقات، وعين عبد الله بن كعب الأنصاري-رضي الله عنهم-على خمس الغنائم⁴، حيث كان من اختصاصات الخليفة بالإضافة إلى تقدير العطايا والمستحقات على بيت المال في آجالها كان الخليفة يقوم أيضاً بمراقبة عماله ويطالبهم برفع الحساب إليه، ويصدر إليهم التوجيهات والتعليمات المالية، ويراقب تنفيذها⁵.

2-أساليب تقدير الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

تعتمد الدول غالباً في تقدير الموازنة العامة عدّة طرق من أهمها:

¹ كتاب تسهيل النظر وتعجيل الظفر في أخلاق الملك وسياسة الملك: الماوردي، تحقيق: هلال السرحان وحسن الساعاتي، ص

² -الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 23.

³ -مالية الدولة الإسلامية المعاصرة: مرجع سابق، ص 230.

⁴ -النفقات العامة في الإسلام: مرجع سابق، ص 267.

⁵ -مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام: مرجع سابق، ص 101.

1- الطريقة الآلية

تقدر نفقات وإيرادات السنة القادمة بنفس تقدير السنة الحالية دون تعديل، ويلاحظ سطحية هذه الطريقة لعدم أخذها بعين الاعتبار الظروف والمستجدات التي قد تكون السنة القادمة.

2- طريقة المتوسطات

وتقوم على أخذ متوسط الإيرادات والنفقات التي حدثت في أكثر من سنة ماضية.

3- الطريقة المباشرة

تقوم على الاسترشاد بالماضي عن طريق أخذ متوسط الإيرادات والنفقات لأكثر من سنة ثم تعديلها وفقا لما يتوقع حدوثه للسنة القادمة.

يلاحظ أن هذه الطريقة أكثر منطقية من حيث الاستفادة من تقدير السنوات المنصرمة وإحداث ما قد يطرأ من ظروف في السنة القادمة، أما طرق التقدير المباشر فتهدف أساسا إلى التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة وتقدير حصيلته بناء على هذه الدراسة المباشرة.

فكل شركة تقوم بالتنبؤ بحجم مبيعاتها وإيراداتها العام المقبل وكل وزارة أو مصلحة تقدر ما تتوقع تحصيله من رسوم وإيرادات أخرى، فتقوم وزارة المالية (الجهة المكلفة بتحصيل الضرائب) بتقدير مباشر لأوعية الضرائب المختلفة للعام المقبل.

وبطبيعة الحال يكون ارتباط تقدير الإيرادات وثيقا بمستوى النشاط الاقتصادي المتوقع للعام المقبل، ولهذا السبب تواجه لجان التقدير صعوبة دراسة وتحليل التقلبات الاقتصادية التي حدثت في الماضي القريب وآثارها على حصيلة الضرائب ثم التنبؤ بما يتوقع حدوثه في المستقبل.

كما أن هذه الطريقة-التقدير المباشر- تتأثر أيضا بطريقة التحصيل المتبعة، ففي حالة ضريبة المرتبات والأجور المستقطعة عند المنبع، نجد أن ازدياد مستوى النشاط الاقتصادي هذا العام يؤدي لازدياد الوعاء الضريبي¹ وازدياد حصيلته في ذات الوقت، في حين أنه في حالة ضريبة الأرباح التجارية والصناعية، كالتي تفرض على أرباح الممول المحققة فعلا في السنة المالية السابقة، فنجد أن ازدياد مستوى النشاط الاقتصادي هذا العام يؤدي لارتفاع حصيلة الضريبة في العام القادم، وليس هذا العام².

4- طريقة الأساس الصفري

¹ - الوعاء الضريبي: يقصد به المادة الخاضعة للضريبة، أو محل الضريبة نفسها وقد تكون هذه المادة أموال أو أشخاص. - الوجيز

في المالية العامة: سوزي عدلي ناشد، ص 133.

² - مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 52، 53.

- المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 402، 403.

هنا يتم تجاهل التقديرات السابقة تماما، ويقدر عناصر الموازنة العامة ابتداء من الصفر، وفيها قد يتم الاستغناء عن البنود التي لم تعد تحتاج إليها، وتقوم بتقديرات حسب الظروف الحادثة سنة الموازنة¹. يلاحظ أن إهدار التجارب السابقة بمثابة فصل لخبرات وتجارب سابقة قد يحتاجها في تخطيطه المستقبلي².

ثانيا-أسس تقدير الإيرادات والنفقات العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

إنَّ تقدير الإيرادات المتوقعة خلال السنة المالية المقبلة عملية شديدة التعقيد، إذ أن ذلك يتطلب التنبؤ بكل المتغيرات الاقتصادية تمهيدا لتحديد الأوعية الضريبية المختلفة للفترة المقبلة³؛ وتبدأ هذه العملية (الفنية) من أصغر الأقسام والدوائر في الوزارة، إلى أن تصل إلى قمة هرمها ممن له صلاحية الإقرار والموافقة والاعتماد، لذا فهي تتطلب إتباع أسس علمية بغرض ضمان تقديرات أقرب إلى الواقع ما أمكن. كما يجب في كل الأحوال عدم المبالغة في ذلك ولا تقدير، كما لا يجب إغفال نقطتين هامتين:

النقطة الأولى:

بقدر ما تنتدب الدولة نفسها لأداء مزيد من الخدمات والمهام في شتى المجالات، التقليدية منها كالأمن أو الحديثة كالتربية والصحة، بقدر ما يفسح ذلك من مجال النفقات العامة وتبعاً لذلك ينبغي رصد الأموال التي تغطي ذلك الإنفاق.

النقطة الثانية:

ينبغي أن يكون تقدير تلك النفقات مضبوطة وأميناً وضرورياً فعلاً لتسيير تلك المرافق والأنشطة وهو ما يتطلب:

- أن يكون من يمارس وظيفة التقدير مؤتمناً خبيراً، ويتمتع بنظرته الشاملة للأوضاع الراهنة والمرتبطة.
- أن يتم إثبات ذلك بمستندات صحيحة لا غبار عليها، لئلا تضخم حجم الإنفاق من جهة، ومن جهة أخرى لئلا تطلب الإدارة طلبات اعتماد إضافية لتغطية النفقات الصحيحة أو الوهمية، فالضمانة

¹ - النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، ص 150.

² - المكان نفسه.

³ - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 378-380.

الأساسية لصحة تقديرات النفقات لا ترتبط بالقواعد الفنية أو العلمية فحسب إنما هي تحتاج وبشكل جدي إلى كفاءة القيمين عليها، وعلى حسن أخلاقهم، الوظيفة والوطنية معا¹.

I. أسس تقدير الإيرادات والنفقات العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون

الجزائري

1-أسس تقدير الإيرادات والنفقات العامة في الفقه الإسلامي

حيث يراعي عند تقدير عناصر الموازنة من إيرادات ونفقات عامة(مصروفات)، توفير حصيللة مناسبة وترشيد الإنفاق العام حتى يصل به إلى حد الاعتدال، ويتطلب توافر عدة أسس يمكن تلخيصها فيما يلي:
أ-الإلتزام بنصوص التشريع الإسلامي سواء ثبتت بالقرآن الكريم أو السنة النبوية الشريفة أو ما أجمع عليها العلماء².

ب- أن تتوافر فيمن يتولى التقدير عدة أمور منها العلم بالأحكام المنظمة للمال العام.

ج- أن يكون من الخبراء وذوي الإختصاص وممن يوثق بدينه وأمانته.

د- الاسترشاد بالماضي كتجربة فعلية قائمة لها إيجابياتها وسلبياتها.

هـ- مراعاة الظروف المستقبلية التي سترد في فترة الموازنة بكل عواملها من أسعار وغيره.

و- مراعاة المقابلة بين التكلفة والعائد أو المدخلات والمخرجات عند تقدير الإنفاق.

ي- القيام بالتجارب العملية لتحديد بعض بنود الإنفاق التي لم يسبق القيام بها أي الإسترشاد بما هو موجود في الماضي، مع مراعاة طاقة الممولين للإيرادات المقدرة عليهم³.

ع- باقي الإيرادات المتعلقة بإيرادات أملاك الدولة يراعي الولاية بيع السلع بأثمان مناسبة- أفضل الأثمان- لضمان التحصيل الجيد وذلك أن الولاية هم وكلاء عن الرعية.

ح-المحافظة على الطاقة الإنتاجية في المجتمع لتحقيق النماء، ولا أدل على ذلك مما جاء في وصية عمر لعماله على الصدقة بأن يتركوا للمزكي أجود ما يملك من الحيوانات ومن بينها مثلا أمرهم أن يتركوا للمزكي الربى-أي حيوانات الألبان- وحيوانات الولادة وفحل الغنم.

¹ - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 368 وما بعدها.

² - النظام المالي الإسلامي: مرجع سابق، ص 147-150.

³ - المرجع نفسه، ص 152-153.

- هيكل الموازنة العامة للدولة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 156-158.

ط-مراعاة الإطاعة (القدرة) في تحميل الإيرادات بأن لا تؤدي إلى إرهاب المواطن، وحتى لا تحدث فجوة بين التقدير لجبايتها والتحقق الفعلي لها بتحصيلها¹.

ك- عرف الفقه الإسلامي طرق بناء تقديرات الموازنة نظريا وتطبيقيا طريق بناء تقديرات الموازنة مراعيًا في ذلك التغيرات التي تطرأ على تلك التقديرات بأسس سليمة ومناهج تصلح أساسا لمحاسبة المسؤولين عن المال العام بما يؤدي إلى ضبطه وحمايته، وبالتالي فإن هذا بدوره يؤدي إلى ظهور موازنة سليمة وصالحة تعمل على تحقيق موازنة ناجحة².

ه- كما يكون للسلطة التنظيمية" الحق في تخفيض النفقات التي ترى عدم ضرورتها في الفترة القادمة، أو أنها غير محققة للغرض المطلوب³.

2-أسس تقدير الإيرادات والنفقات العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

أولا- أسس تقدير الإيرادات والنفقات العامة في التشريع الوضعي

أ-أسس تقدير الإيرادات العامة في التشريع الوضعي

إنه من الضروري تضيق تقدير الواردات قدر الإمكان، كي لا يرهق المواطن بالضرائب والرسوم ولا يضيق للحد الذي يحرم الخزينة العامة من إيرادات تحتاج لجبايتها لاستمرار تسيير المرافق والمشاريع العامة، وبالتالي فعملية تقدير الإيرادات العامة أصعب من تقدير النفقات العامة، وينظر أنه تشترك الإيرادات والنفقات في أن كل منهما ثابتة ومتقلبة، يمكن طلب اعتمادات إضافية أو تكميلية، ويتم تقديرها⁴، وفقا لمدى ثباتها أو تقلبها كما يلي:

¹ - النظام المالي الإسلامي: مرجع سابق، ص 147-150.

² - المرجع نفسه، ص 155.

³ -الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 130.

⁴ -يصح أن يتم تقدير الإيرادات للسنة القادمة بإحدى الطريقتين: الأولى: في حساب التنبؤات اللازمة من الإيرادات بالاستناد إلى معدل النمو المسجل في السنوات السابقة، بحيث يمكن تطبيقه على كل مصدر من مصادر الإيراد، وفي هذه الممارسة يتضح النمو الذاتي والنمو المتوقع الحصول عليه. الثانية: وفق المؤشرات الإقتصادية الوطنية مع إضافة احتمالية الزيادة في الناتج القومي الإجمالي (المقصود بالناتج القومي الاجمالي: هو مؤشر إقتصادي يقيس القيمة النقدية لإجمالي السلع والخدمات التي أنتجت داخل حدود منطقة جغرافية ما، خلال مدة زمنية ما (سنة أو نصف سنة)، ومعدل التضخم وأثر النفقات المتزايدة على الضرائب كما يفترض تحديد مستوى النفقات، لذا يفضل أن يكون تقدير الإيرادات في مرحلة متأخرة للسماح بإجراء تقييم للنفقات على ضوءها، أما إن ظهرت وتوفرت حزم مختلفة من الإيرادات الإضافية فيمكن معالجتها، ينظر: - المالية العامة، تحليل أسس الإقتصاديات المالية: مرجع سابق، ص 211-213.

1-أساليب تقدير الإيرادات العامة الثابتة

يتسم هذا النوع من الواردات بالثبات مما يجب أن يكون تقدير الواردات مستندا إلى الأرقام المرصودة سابقا؛ مع بعض الزيادة أو النقصان اليسير بين سنة وأخرى، ونظرا لاستقرارها فإنه يسهل تقديرها - ومنها: الرسوم والعائدات المفروضة على بعض الشركات التجارية، أو الربح¹ الناتج عن استثمار أملاك الدولة، وفوائد ديونها وما شابه².

2-أساليب تقدير الإيرادات العامة المتقلبة

يصعب القيام بتقديرها بشكل دقيق، لما يطرأ عليها من تغيير من سنة لأخرى، بالإضافة إلى أنها تحتل الحيز الأكبر من الواردات في الموازنة العامة، حيث أنه يشمل الضرائب والرسوم على أنواعها كما أنها ترتبط بعوامل كثيرة، ك: سعر الضريبة والقوة الشرائية للنقود بالإضافة إلى تأثرها بالأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية عموما.

لذلك كان لابد من اعتماد أساليب فنية وعلمية لتقريب تقدير الإيرادات من الواقع وإبعادها عن الخطأ³، إن تقدير الإيرادات من اختصاص وزارة المالية وحدها، وتتم بصعوبة كبيرة، وهناك عدّة أساليب تُعتمد لتقدير الإيرادات العامة منها: التقدير القياسي، التقدير الواسطي، التقدير المباشر.

أولا - التقدير القياسي

يقضي بقياس تقدير الإيرادات للسنة المالية القادمة بناء على ما حصل فعلا في السنة السابقة، ورغم أن هذا الأسلوب في التقدير يسير التطبيق إلا أنه من جهة أخرى يجعل وكأن الاقتصاد راكد غير مزدهر خلال فترة زمنية ما، مما يؤدي إما لفائض إذا كانت التقديرات على أساس أرقام سنة مزدهرة وإما العجز إذا استند لأرقام سنة راكدة اقتصاديا⁴، وهو أسلوب يعاب عليه عدم إمكانية ضبط تقدير الإيرادات لسبب تجدد الاقتصاد⁵.

¹ - الربح: لغة الزيادة والنماء أما في الاصطلاح فهو الزيادة النماء والدخل الذي يحصل من نشاط أو مستثمر. -معجم المصطلحات المالية والاقتصادية في لغة الفقهاء: نزيه حماد، ص 236.

² - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة : مرجع سابق، ص 377، 378.

³ - المرجع نفسه، ص 378-380.

⁴ - المالية العامة، المبادئ المالية وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 71، 70.

⁵ - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 378-380.

ثانيا-التقدير الوسطي

صحح الأسلوب القياسي بأسلوب التقدير الوسطي والذي يقضي بالقياس على عدد السنوات الماضية، ويؤخذ منها المعدل الوسط، ويعد رقما تقديريا للجباية للسنة القادمة¹، ويتم تقدير الإيرادات على أساس متوسط الإيرادات الفعلية للسنوات المالية السابقة²، ووفقا لهذا الأسلوب يتم تقدير الواردات الخاصة بالسنة القادمة استنادا لمتوسط أرقام السنوات السابقة (بين 2 سنة إلى 5 سنوات) ويؤخذ على هذا الأسلوب أنه يكون قاصرا عن الوصول إلى التقدير الفعلي لحجم الواردات إذ أنه يكون خاضعا للتطورات والمستجدات الاقتصادية المرتقبة³.

ثالثا- التقدير المباشر

تهدف هذه الطريقة أساسا إلى التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة وتقدير حصيلته بناء على هذه الدراسة المباشرة⁴؛ ويعتبر أمثل الأساليب، حيث تمنح فيه حرية التقدير للمسؤولين عن إعداد الموازنة العامة، وفقا لما يرون مع الأخذ بعين الاعتبار مسؤولية الحكومة أمام الهيئة التشريعية، كما تؤكد هذه المسؤولية تطلب عدة عوامل ترتبط بالعلم والتجربة والخبرة والنزاهة وبعد النظر كما

¹ - المالية العامة، المبادئ المالية وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 71، 70.

² - مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 51، 52. - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 401، 402.

³ - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 378-380. وهناك طرق أخرى تعتمد لهذا الغرض ومن أشهرها:

- طرق التقدير الآلي.

- طرق التقدير المباشر.

1- طرق التقدير الآلي

تهدف لوضع تقديرات بناء على قواعد ثابتة لاستبعاد الاجتهاد الشخصي. وهو على أنواع منها:

1-1- طريقة السنة قبل الأخيرة

حيث يتم تقدير الإيرادات للميزانية الجديدة على أساس الإيرادات الفعلية في الحساب الختامي لآخر سنة مالية (منتهية).

1-2- طريقة الزيادة أو النقص النسبي

وهي تقضي أدرج أرقام الواردات في مشروع الموازنة الجديدة وفق آخر سنة بعد زيادتها بمعدل نسبة مئوية معينة كزيادة 20% أو بعد تخفيضها بنسبة مئوية أيضا وتكون الزيادة أو النقص بناء على ازدياد النشاط الاقتصادي أو هبوطه أيهما أكثر

توقعا، وكذا طريقة المتوسطات. مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 51، 52. - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 401، 402

⁴ - مبادئ المالية العامة: حامد دراز، ص 52، 53.

- المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 402 - 403.

تسلتزم توفر الثقة بين السلطة التي تُعدُّ الموازنة العامة، والسلطة التي تعتمدھا، خاصة أن سلطة إعداد الموازنة تكون غالباً أوسع خبرة ومعرفة بمدى صحة الأرقام التقديرية في الموازنة من السلطة التي تصادق علیها إذ أن الأخيرة يغلب علیها الطابع السياسي؛ ويستأنس في تقدير الواردات بأسلوب التقدير المباشر بجملة من العناصر أهمھا:

- واردات السنة السابقة.
- سير عمليات الواردات في السنة الحالية.
- التوقعات الإقتصادية الجديدة في السنة القادمة¹.

ب- أسس تقدير النفقات العامة في التشريع الوضعي

عادة ما يتم تحديد أوجه الإنفاق بما يتفق مع الشكل السياسي الذي تقوم علیه كل دولة، كدولة حيادية أو دولة متدخلة، فيزيد ويتسع مدى الإنفاق لدى الدولة المتدخلة، وبحسب درجة تدخل الدولة²؛ يكون تقدير الموازنة العامة، ويتم وفقه التنبؤ لمطلوبات السنة القادمة، لذا فيتم القيام بتنبؤات أولية من قبل الهيئات المركزية التي تتولى عملية الإنفاق كما يأخذ بعين الاعتبار:

- الحاجات المستمرة، والتي يتم الإلتزام بها على المدى البعيد.
- تغييرات في تكاليف هذه الخدمات.
- الإعلان عن نفقات جديدة أو تشريع جديد يعكس النفقات المشرعة خلال السنة.
- نسبة المصروفات للمشاريع المستمرة³.

مع مراعاة أن لا تكون هذه التقديرات مشتملة على أيّة قرارات تتخذ خلال السنة لاستكمال أو إلغاء بعض النشاطات الحكومية، لذا فإن صنع قرار النفقات العامة على درجة من الخطورة، والأهمية خاصة فيما يتعلق بالنفقات الجديدة، وكذا التغييرات التي تحدث بالنسبة للنفقات المستمرة، مما يؤدي لإعادة تخصيص هوامشها وتحديد متطلباتها الجديدة، كما تأخذ التقديرات الخاصة بالنفقات العامة بعين الاعتبار العلاقة بين التقدير السابق للنفقات، والنفقات المدفوعة فعليا خلال السنوات السابقة⁴.

1- المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 378-380.

2- النظام المالي الإسلامي : ابراهيم خريس، ص 140.

3- المالية العامة، تحليل أسس الاقتصاديات المالية: مرجع سابق، ص 208-209.

4- المكان نفسه.

الواقع أن وزارات الدولة كلها وزارة إنفاق، ماعدا وزارة المالية فإنها وزارة تنفرد بإعداد موازنة الواردات، ولا يعني ذلك أن باقي الوزارات لا تقرر بعض الرسوم والضرائب¹، لأن أمر تحصيلها يبقى منوطاً بموظفين تابعين لوزارة المالية؛ وتحول مباشرة لخزينة الدولة، تطبيقاً لقاعدة الشمول، كما لا يعني ذلك أن وزارة المالية ليست وزارة إنفاق أيضاً؛ وهذا ما يفسر تضخيم الوزارات لنفقاتها، وما يدفعها إلى المبالغة في تقدير نفقاتها لسنة قادمة، وهو ما يوضح كذلك محاولة وزارة المالية إقناع سائر الوزارات بضغط نفقاتها؛ إن كانت تلك التقديرات يتعذر تغطيتها بالضرائب والرسوم المقررة أو بضرائب ورسوم جديدة؛ يصعب فرضها على المكلفين وخصوصاً في الظروف الاقتصادية الحرجة للدولة، والفيصل في ذلك هو مجلس الوزراء فهو من يبت في التقديرات التي وضعت من الوزارات².

عند تقدير النفقات يراعي الآتي:

1- النفقات الثابتة

هذه يسهل رصدها وفق ما سبق فيمكن ضبطها ويكون تقديرها صحيحاً، حيث تشمل مرتبات الموظفين ومعاشات المتقاعدين وأقساط الدين العام، فلا إشكال في تقدير هذه النفقات ولا صعوبة فيها عند إجراء تقدير الموازنة، كما لا يخضع لمناقشات جدية أمام السلطات التشريعية لاعتماد الموازنة العامة.

2- النفقات المتقلبة

وهي النفقات التي تخضع للتغيرات والمستجدات الاقتصادية كنفقات المنشآت الحكومية، ومشاريع الطرق والجسور والموانئ والمطارات والمستشفيات ونفقات التأمين والصيانة والإدارة وقوى الأمن ونفقات المواسم والحفلات الرسمية وحتى المساعدات المالية أو العينية المتعارف عليها من الدول عندما تحل بإحداها كارثة طبيعية أو حرب، فكلها لا يسهل تحديد مقاديرها ويكون للخبرات الفنية والإقتصادية والإدارية المتعاونة دور في كفالة تقريب حجم النفقات. وعليه تكون النفقات المتقلبة خاضعة لاعتماد تقديري، بينما النفقات الثابتة فتكون معتمدة وثابتة³.

¹ - مثالها ما يحدده قانون التسجيل في القسم الخامس من القانون، حيث حدد مبالغ متفاوتة تدفع لدى رفع الدعوى القضائية فبناءً عن المادة 213 من يحدد مبلغ هذا الرسم بالنسبة لمختلف الدعاوى، بما فيها القضايا المستعجلة على النحو التالي:
- دعاوى الأحوال الشخصية... 300 دج - دعاوى القضايا المدنية... 500 دج - دعاوى القضايا العقارية 1000 دج
- دعاوى القضايا التجارية والبحرية... 2500 دج - دعاوى القضايا الاستعجالية 1000 دج ينظر قانون التسجيل
نشرة 2012: المديرية العامة للضرائب بوزارة المالية الأمر رقم 76-105، مؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1396 الموافق
ل 9 ديسمبر 1976 المتضمن قانون التسجيل.

² - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 365-366.

³ - المرجع نفسه، ص 370.

ثانيا-أسس تقدير النفقات العامة في القانون الجزائري

في الجزائر يكون تقدير النفقات العامة على أساس أحد ثلاث أنواع من الإعتمادات الحصرية، والتقييمية، والوقئية، والأصل أن كل الإعتمادات حصرية والإستثناء، هو الإعتمادات التقييمية والوقئية، فالإعتمادات الثلاثة هذه نصت عليها المادة السادسة والعشرين من القانون رقم 84-17 بقولها تكون الإعتمادات إما تقييمية أو وقتية أو حصرية وينبغي أن تكون هذه الأصناف الثلاثة من الإعتمادات موضوع فصول متميزة.

1- الإعتمادات الحصرية

كما يسميها المشرع الجزائري تتمثل في تلك التي تُخصص لتغطية نفقات ثابتة مثل الأجور والمرتبات وفوائد الدين العام وغير ذلك .

2- الإعتمادات التقييمية

فهي التي لا يمكن تحديدها نهائيا كنفقات الإنتخاب وتعويضات عن مصاريف الجنود والوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية أو اتفاقيات مبرمة قانونا وتطبق على تكاليف العدالة والتعويضات المدنية وتسديد المبالغ المحصلة من غير حق والإعفاءات من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة، ونفقات الدين العمومي والمعاشات والريع التي تقع على عاتق الدولة.

3- الإعتمادات الوقئية

وهي أيضا كسابقتها لا يمكن تحديدها نهائيا ولا يمكن تقديرها سلفا ولذلك فهي متغيرة ومتقلبة وإذا تبين خلال السنة المالية أن هذه الإعتمادات غير كافية؛ يمكن اتمامها باقتطاعات من الإعتمادات الإجمالية والتي تعتبر استثناء من قاعدة تخصيص الإعتمادات، ويجب أن تسمح بتغطية جميع النفقات المتوقعة وغير المتوقعة وتكون هذه الإعتمادات في حالة عدم إمكانية توزيع النفقات في بداية السنة حسب الفصول والإعتمادات الوقئية خاصة بالنفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم والتي لا يمكن أن يتناسب مبلغها بدقة مع مبلغ التخصيص في الموازنة المنصوص عليها في قانون المالية الساري¹.

الفرع الثالث:المقارنة بين أساليب وأسس تقدير الموازنة العامة

بدى لي من خلال ما مرّ في فرع تقدير الموازنة العامة في كل من الفقه المالي الإسلامي والتشريع الوضعي وسواء ما تعلق بتقدير النفقات العامة أو الإيرادات العامة أن هناك مفهوم مشترك في عملية التقدير حيث يقوم بها المسؤولين على الموازنة العامة بشكل عام كما أن هناك اتفاق في أن هناك إيرادات ثابتة

¹ - المالية العامة : علي زغدود، ص 121-122.

وأخرى متقلبة. فيكون تقدير الإيرادات الثابتة ثابتاً، لا يمكن الإجتهد فيه أما الإيرادات المتقلبة فهي المجال الإجتهدى للمسؤول سواء في الفقه الإسلامي أو التشريع الوضعي

بالنسبة للإيرادات الثابتة في الفقه المالي الإسلامي مختلفة تماماً عن تلك التي يعرفها التشريع الوضعي لأنها ثابتة بالنص الشرعي الذي لا يخضع للاجتهد بينما في التشريع الوضعي فتكون النفقات أو الإيرادات ثابتة وفق ما يراه المشرع الوضعي.

كما أن تقدير الإيرادات أو النفقات المتقلبة تخضع في الفقه المالي الإسلامي لإجتهد الحاكم الذي يضطلع بها مع أخذه بمبدأ الشورى لأخذ الرأي الصائب ويبقى متوقفاً على النص التشريعي فيما يخص الموارد الشرعية الثابتة، أما في التشريع الوضعي فتكون خاضعة كلها (سواء الثابتة أو المتقلبة) لتقدير المسؤولين حيث نجد أن هناك مسؤولية خاصة بالتقدير كما نجد أن المسؤول الأول هو وزارة المالية، وهذا الفارق الجوهرى بين التشريعين وهو أمر وارد بما أن الفقه الإسلامي مستمد من نصوص الشريعة الإلهية .

أيضاً في الفقه الإسلامي يسترشد في التقديرات للنفقات أو الإيرادات المتقلبة بالسنوات الماضية وهو ما يأخذ به التشريع الوضعي في بعض أنواعه إلا أنى أرى أن هذا يخضع دوماً للاجتهد الذي يراه المسؤول الخبير بشؤون البلد شرط أن يهدف للمصلحة العامة.

لذا نجد أن الفقه الإسلامي لا يأخذ بالطرق الآلية ولا بطريقة المتوسطات إنما يأخذ بالطريقة المباشرة في حالة توافر البنود بالسنوات السابقة، ويأخذ بالطريقة الصغرى حالة ابتداء التقدير للبند بما يجمع بين مزايا كل طريقة بالإضافة إلى ربط التكلفة بالعائد حسب كل حالة¹.

¹ -النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، ص151.

المطلب الثاني: مراحل إعداد الموازنة العامة

تمهيد:

إنَّ أثر البرلمان يقاس بمدى قدرتها على إعداد الموازنة وعلى الترشيد والتغيير في جوهرها، ويمكن التمييز بين البرلمان التي تعد الموازنة، والبرلمان التي تؤثر على الموازنة، والبرلمان التي تؤثر أو بالكاد تؤثر عليها.

فيكون للبرلمان إمكانية الإسهام في إعداد الموازنة بتعديل مشروع الموازنة، كما رفعت السلطة التنفيذية أو ترده أو تستبدل موازنة الحكومة بموازنة من نسجها، أما البرلمان التي تؤثر على الموازنة أن تعدل مشروع موازنة السلطة التنفيذية، أو أن ترده ولكنها غير مؤهلة لإعداد موازنة من نسجها لاستبدال موازنة الحكومة بها¹.

بل هناك نوع ثالث غير مؤثر بتاتا على الموازنة لا من ناحية التعديل، ولا من ناحية الرد ولا الإعداد فلا يكون لها إلا الموافقة على الموازنة كما رفعت إليها فحسب، ومنها استراليا وبريطانيا وبولندا². الواقع أن عملية إعداد الموازنة العامة تبدأ، بإعدادها ومن ثم اعتماد الموازنة وأخيرا تنفيذ الموازنة العامة، والرقابة عليها طيلة المراحل السابقة.

الفرع الأول: مفهوم مراحل إعداد الموازنة العامة

يقصد بمراحل الموازنة العامة، العمليات التي تمر بها الموازنة العامة، وهي على درجة من الصعوبة، منذ إعدادها إلى وضع حساباتها الختامية³، ويعتبر تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة، من مهام الإدارات والوزارات الحكومية حيث تتولى أجهزة السلطة التنفيذية إعداد الموازنة العامة⁴، ولما كان أساس هذه المرحلة التقدير فيلزم التزام أقصى حد للدقة تجنباً للآثار السيئة عند التنفيذ⁵.

والشائع أن الموازنة العامة تنقسم دورتها لأربع مراحل: مرحلة الإعداد-التحضير-، مرحلة الاعتماد، مرحلة التنفيذ، مرحلة الرقابة⁶، وتتشابه دول العالم في المراحل التي تمر بها الموازنة العامة، (التحضير، الاعتماد

¹ - الموازنات العامة في الدول العربية: مرجع سابق، ص 47.

² - المرجع نفسه، ص 48، 49.

³ - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 364.

⁴ - الموازنة العامة في النظام الإقتصادي الإسلامي: مرجع سابق.

⁵ - المالية العامة : حسين مصطفى، ص 82.

⁶ - الموازنة العامة في النظام الإقتصادي الإسلامي: مرجع سابق.

والتنفيذ ومراقبة التنفيذ)، وتسمى هذه المراحل بدورة الموازنة¹، إلا أن هناك من يعترض على هذا التقسيم؛ باعتبار أنه من خلال تعريف الموازنة العامة يتبين أن لها عمليتان التقدير والإعتماد فقط، وبالتالي فكل من التنفيذ والرقابة لا يدخلان في دورة الموازنة وبالتالي فإطلاق دورة الموازنة على كل تلك المراحل يعد عمل غير دقيق².

إن نقطة الإنطلاق في عمل الموازنة هو تحديد حجم الخدمات العامة التي تقرر الدولة القيام بها خلال الفترة المقبلة، ثم تقدر النفقات العامة التي تلزم لتغطية تلك الخدمات المقررة من الدولة، بعد ذلك وأخيرا تأتي مرحلة تقدير الإيرادات العامة التي تغطي هذه النفقات، ثم بعد ذلك يتم المقابلة بين النوعين من المقابلات³.

وتعتبر الإدارة العامة صاحبة الاختصاص في تقدير الموازنة العامة، وهي المسؤولة عن تنفيذ الموازنة العامة، وبالتالي فهي من يتولى إعداد الموازنة العامة، حيث تحاول إعداد موازنة واقعية ودقيقة لكي يمكنها تنفيذها دون أي معوق⁴، لما لها من أجهزة متشعبة ومتغلغلة في قطاعات الدولة، فهي الأقدر على تحديد الحاجيات التي تتطلبها هيئتها الاجتماعية وتكون عمليات التقدير متدرجة من الأسفل - الوحدات - إلى الأعلى - الوزارات التي ترفعها لوزارة المالية⁵، ومنها للسلطة التشريعية، لإعتمادها، حيث تكون مهمة السلطة التشريعية هي مناقشة وفحص أوجه الإنفاق وأوجه الإيرادات فقد تعتمد كما هو، أو تدخل عليه مآراه من تعديلات⁶.

و"من التقاليد المتبعة في معظم الدول أن يبدأ البرلمان في مناقشة النفقات المقترحة في مشروع الموازنة العامة وإعتمادها قبل النظر في جانب الإيرادات، والحكمة من ذلك هي إمكان تقدير النفقات العامة تبعا للاحتياجات الفعلية دون التقييد بمقدار معين من الإيرادات"⁷.

تتصف المراحل الأربع السابقة بالاستمرار والتكرار والتداخل، فبينما نجد بعض الوحدات الإدارية، تقوم بتحضير مشروع الموازنة للسنة المقبلة، نلاحظ هناك وحدات أخرى، لاتزال تنفذ موازنة السنة المالية

¹ - أصول الموازنة العامة: مرجع سابق، ص 73.

² - الموازنة العامة في النظام الإقتصادي الإسلامي: مرجع سابق.

³ - موسوعة عالم التجارة وإدارة الأعمال، ص 169.

- دراسات في الاقتصاد المالي، النظرية العامة في مالية الدولة - السياسة المالية في الاقتصاد الرأسمالي، مرجع سابق، ص 217.

⁴ - المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 249.

⁵ - المالية العامة: حسين مصطفى، ص 82.

⁶ - المكان نفسه.

⁷ - المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 252.

الحالية، ووحدات أخرى تدقق موازنة السنة المالية الماضية والحالية، ولهذا فإن عمليات الموازنة، هي عمليات مستمرة، ومتكررة، وهذا يعطي الموازنة صفة الدورية ... يطلق على عمليات الموازنة والمراحل التي تمر فيها مسمى، دورة الموازنة العامة"¹.

الفرع الثاني: مراحل إعداد الموازنة العامة

أولاً- مراحل إعداد الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

المرحلة الأولى -تحضير واعتماد الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

الحقيقة أن للمال العام حرمة تقتضي أن يستند التصرف فيه إلى إذن واعتماد مسبق من الهيئة التشريعية، سواء تمثلت هذه السلطة في سلطة إلهية فيما ورد فيه نص تفصيلي أو من أهل الحل والعقد فيما لم يرد فيه نص، شرط استناده على أصول إلهية عامة صادرة على السلطة الإلهية².

إن اعتماد الموازنة العامة يعد تحديدا لصلاحيات السلطة التنفيذية على الموازنة العامة فهو في جانب الإيرادات يُقيد السلطة التنفيذية فلا تستطيع فرض إيرادات أخرى غير ماورد في الموازنة العامة التي تم اعتمادها، أما في جانب النفقات فهو يعني أن السلطة التنفيذية لا تستطيع تجاوز الاعتماد المقرر أو توجيهه إلى غير ما اعتمده، كما قد تعطي صلاحيات للسلطة التنفيذية داخل إطار الموازنة العامة³؛ ولدى اعتماد الموازنة العامة يكون للسلطة التنظيمية الحق في إلغاء ما يكون من نفقات غير مشروعة أو إيرادات غير مشروعة⁴.

بداية أرى أن تحضير الموازنة العامة واعتمادها به من التداخل في الفقه المالي الإسلامي خاصة أن تحضير الموازنة العامة لا يكون حكرا على سلطة واحدة، إنما يكون مرجعه في الأصل إلى وجود موارد مالية لا اجتهاد فيها، وهي من الموارد الثابتة للأمة من قبل الله تعالى، وهناك من الموارد ما كان خاضعا لاجتهاد الحاكم، حيث يكون خاضعا بدوره (سواء من ناحية الانفاق، أوالإيراد) إلى النظر الفقهي الإسلامي والمقاصدي قبل أن يفرضه.

وقد جاء أنه: "إذا غيرت الولاية أحكام البلاد ومقادير الحقوق فيها، اعتبر ما فعلوه فإن كان مسوغا في الإجهاد لأمر إقتضاه لا يمنع الشرع منه لحدوث سبب يسوغ الشرع الزيادة لأجلها أو النقصان لحدوثه جاز وصار الثاني هو حق المستوفى دون الأول، وإذا استخرج حال العمل من الديوان جاز أن يقتصر على

¹-أصول الموازنة العامة: مرجع سابق، ص 74.

²- النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، ص154.

³- الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 136.

⁴- المرجع نفسه، ص 130.

اخراج الحال الثانية دون الأولى. والأحوط أن يخرج الحاليين لجواز أن يزول السبب الحادث فيعود الحكم الأول، وإن كان ما أحدثه الولاية من تغيير الحقوق غير مسوغ في الشرع ولا له وجه في الاجتهاد كانت الحقوق على الحكم الأول وكان الثاني مردودا سواء غيره إلى زيادة أو نقصان، لأن الزيادة ظلم في حقوق الرعية والنقصان ظلم في حقوق بيت المال"¹.

والإعتماد هو الإذن بالجباية والإنفاق، وفق قانون الموازنة وهذا يعني أن سلطة الإعتماد تختلف عن سلطة إعداد الموازنة، والأصل في تدبير الأمور في الشريعة الإسلامية أنه من واجبات الإمام الذي اختارته الأمة (غير أن الإمام لا ينفرد بهذا الأمر بمفرده بل عليه أن يشاور أهل الحل والعقد ووجوه الأمة) من أهل العلم الشرعي، وأهل الخبرة والدراية في تصريف الأمور².

ومما سبق فالمقصود بإعتماد الموازنة العامة، موافقة ممثلي الشعب على أرقام النفقات والإيرادات، وهو يكون كما يلي:

أ- الإيرادات العامة

إن فرض الإيرادات لا يكون إلا من جهة الإمام وهذه السلطة- السلطة التنظيمية-³، فلم تكن الإيرادات في الفقه الإسلامي تحتاج لاعتماد من ممثلي الشعب لعدد من الأسباب وهي:

1- إما أنها فرائض شرعية مقررة من قبل نصوص تشريعية في القرآن الكريم، والسنة النبوية الشريفة أو إجماع المسلمين، فلا مجال لأي رأي فيها.

2- إما أنها عائدات أملاك الدولة، وهي بذلك خاضعة للسلطة التنفيذية من ناحية التقدير، بين أحقية جماعة المسلمين وأحقية من يستغلها من الأفراد فتعدل بين الفريقين⁴.

أما الإيرادات التي طرأت بعد تلك التي كانت في صدر الإسلام، ومنها إمكانية اللجوء إلى الضرائب الإجتهدية، حيث يقرر الفقه المالي الإسلام بعدم جواز اللجوء إلى الضرائب إلا باجتهاد من المفكرين المسلمين- أهل الحل والعقد- وهذا في نفسه يعد إعتمادا لها⁵.

¹-الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 273.

²-الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 129.

³-الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 130.

⁴- النفقات العامة في الإسلام - دراسة مقارنة-: مرجع سابق، ص 280-281.

⁵-المرجع نفسه، ص 281.

ت- النفقات العامة

يقوم ولي الأمر "بالإنفاق في المصارف الشرعية المحددة في كتاب الله وفي المصالح العامة وأن يتديء في الإنفاق بالأهم فالمهم من مصالح المسلمين كعطاء من يحصل للمسلمين به منفعة عامة وكتحصين الثغور وعمارة الطرقات والجسور والقناطر وطرقات المياه كالأنهار والترع وفيمن يستحق من ذوي الولايات كالولاية والقضاة والعلماء والسعاة على المال جمعا وحفظا ونحو ذلك، حتى أئمة الصلاة والمؤذنين ونحو ذلك"¹.
أما بالنسبة للموازنات المحلية ك "موازنات الزكاة في الأقاليم المختلفة فإنه يمكن إعتماها من خلال مجالس تنظيمية في كل إقليم مع نائب رئيس الدولة في ذلك الإقليم"²، وهذا الإعتما يعد إذنا من السلطة التنظيمية في الدولة للسلطة التنفيذية بالجباية والإنفاق وفق القواعد المرسومة في الموازنة العامة.

المرحلة الثانية-مرحلة تنفيذ الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

يتضمن تنفيذ الموازنة العامة، تكييفا كميما لحجم الإنفاق العام والإيراد العام وتتضمن كذلك تكييفا نوعيا لأوجه الإنفاق العام ومصادر الإيراد العام وذلك لتحقيق أهداف معينة أهمها التنمية الإقتصادية³.
ويمكن أن نوضح لعملية تنفيذ الموازنة العامة في الفقه المالي الإسلامي من خلال دور الدولة في إدارة تنفيذ أهم الموارد المالية العامة في الإسلام وهي الزكاة؛ حيث يعتبر " جمع الزكاة وتحصيلها وصرفها لمستحقيها هو أحد واجبات الدولة فعليها توظيف جهاز إداري منظم يقوم على هذه الفريضة، وواجباتها أيضا مراقبة القائمين على جمع الزكاة ممن تجب عليهم، ومراقبة صرفها إلى من تجب لهم ومحاسبتهم إذا قصرُوا أو فرطوا في القيام بالوظائف التي أنيطت بهم، والهدف من كل ذلك هو دعم بيت مال المسلمين ليؤدي أعماله التي تتعلق بمصلحة الأمة على خير وجه"⁴.

المرحلة الثالثة-مرحلة رقابة الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

يخضع النشاط الاقتصادي في الإسلام لرقابتين: رقابة بشرية ورقابة ذاتية، والرقابة البشرية وجدناها بعد الهجرة فالرسول-صلى الله عليه وسلم- كان يراقب الأسواق بنفسه، وعندما فتحت مكة أرسل من يراقب أسواقها، ومن هنا ظهرت وظيفة المحتسب لمراقبة النشاط الاقتصادي، إلى جانب الأمر بالمعروف

¹ - بحوث في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص112. -الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي : مرجع سابق

² - الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي :مرجع سابق، ص 131.

³ -المالية العامة والسياسة المالية: مرجع سابق، ص21.

⁴ - الرقابة المالية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 57.

والنهي عن المنكر، وإحساس المسلم أن الله -عز وجل- أحل كذا وحرم كذا يفرض رقابة ذاتية، ولذلك رأينا سلوك المسلم في نشاطه الاقتصادي كسلوكه في عبادته¹.

ومما يؤكد ذلك قول الرسول -صلى الله عليه وسلم- لما سئل عن الإحسان قال: "أن تعبد الله كأنك تراه، فإن لم تكن تراه فإنه يراك"²، وبالتالي فالرقابة في الفقه المالي الإسلامي يمكن أن توزع كما يلي:

- 1- رقابة ذاتية يمارسها ضمير الفرد اليقظ المنبثقة عن مراقبته لله تعالى.
- 2- رقابة تنفيذية تمارسها السلطات التنفيذية التي وكل إليها الإشراف على المال العام.
- 3- رقابة شعبية يمارسها الرأي العام المسلم ممثلاً في أهل الحل والعقد من المسلمين الذين يعتبر ما يرونه محققاً لمصلحة المجتمع تشريعاً إسلامياً وأصل هذه الأنواع من الرقابة، قول الله تعالى: ﴿١٠٤﴾ وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ ﴿١٠٥﴾ (سورة التوبة، الآية 105)، حيث تنص الآية على أن هناك ثلاث جهات تراقب من يعمل.

- 1- أن رقابة الله سبحانه وتعالى تنعكس فيما أسميناه الرقابة الذاتية.
- 2- الرسول -صلى الله عليه وسلم- رقبته هي رقابة السلطة التنفيذية التي كان يتولاها -عليه السلام- ومن بعده يتولاها ولي الأمر في كل زمان ومكان.
- 3- المؤمنون ورقابتهم هي رقابة الرأي العام والسلطات الشعبية، سواء تمثلت في مجالس منتخبة أم في أفراد عاديين³.

تتمثل رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في الرقابة التي تتم قبل تنفيذ الموازنة العامة -الرقابة السابقة- حيث تعكس ما يلزم أن يتم من اعتماد الموازنة ب"الموافقة عليها من رئيس الدولة وأهل الحل والعقد، وهذا لاشك أنه يشكل رقابة على تنفيذ الموازنة، إذ أن ذلك يستوجب عدم الخروج عما جاء في اعتماد الموازنة، إلا أن هذه الرقابة رقابة عامة مبنية على التقدير"⁴، ودليله "أن الأموال كانت لا تخرج إلا

¹ - الإقتصاد الإسلامي والقضايا الفقهية المعاصرة: علي أحمد السالوس، ج1، ص31-32.

² - سبق تخريجه.

³ - النفقات العامة في الإسلام - دراسة مقارنة-: مرجع سابق، ص 299.

⁴ - الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي : مرجع سابق، ص 163-164.

بالتوقيع النافذة أي إجازة من له حق إجازة الصرف فلزوم التوقيع لصرف المال يمثل رقابة على الإنفاق قبل تنفيذه"¹.

ثانيا -مراحل إعداد الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري

1- مراحل إعداد الموازنة العامة في التشريع الوضعي

المرحلة الأولى: تحضير الموازنة العامة والسلطة المختصة بذلك

يختلف اختصاص السلطة المكلفة بإعداد وتحضير الموازنة العامة حسب طبيعة الدول إلى :إما أن يتعهد البعض من أعضاء الهيئة التشريعية بتحضير الموازنة العامة، ثم يعرض على باقي الأعضاء، أو أن يكون التحضير بالاشتراك بين الهيئتين التشريعية، والتنفيذية أو تستقل بذلك الهيئة التنفيذية².

والواقع أن "السلطة التنفيذية أقدر من السلطة التشريعية على تحضير وإعداد الموازنة فهي بمالها من أجهزة حكومية وإمكانيات فنية أدرى ولاشك بمقدرة القطاعات والفئات المختلفة على تحمل الأعباء المالية الأمر الذي يمكنها من سلامة اختيار مصادر الإيرادات العامة والسلطة التنفيذية علاوة على ذلك، وبما لها من خبرة واسعة في تنفيذ ميزانيات الأعوام السابقة أكثر قدرة على الإلمام بمختلف الحاجات العامة وأهمية كل منها، ومعرفة مواطن الضعف والإسراف وأكثر دراية بإمكانيات الاقتصاد ورفع الكفاءة وتحسين الأداء الأمر الذي يمكنها من القيام برسم سياسة إنفاقه رشيدة"³.

كما أنها تكون أحرص لجعل تقديراتها أصوب، كما أن الذي يؤهلها لذلك ما تمتلكه من معلومات فنية عن الحالة المالية والاقتصادية في الدولة، وما يتوافر عليه الموظفون العاملون في أجهزتها من خبرات علمية تجعلهم أقدر في تقدير النفقات والإيرادات العامة⁴؛ وعلى ذلك يتولى وزير المالية بصفة أساسية تحضير الموازنة في كثير من دول العالم كإنجلترا، فرنسا والجزائر⁵.

ويبدأ التحضير عادة بتوجيه وزير المالية تعليمة لزملائه الوزراء يطلب منهم تقديم مقترحات على النفقات العامة اللازمة لوزاراتهم وبعد تجميع الأرقام الخاصة بالإيرادات العامة والنفقات العامة المقترحة على كل وزارة ويراجع الوزير المسؤول المقترحات المقدمة عن النفقات العامة في ضوء اعتبارات مختلفة ومن أهمها

¹ - الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 188.

- الأحكام السلطانية: أبي يعلى الفراء، ص 256.

² - أصول الموازنة العامة: مرجع سابق، ص 76.

³ - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 392.

⁴ - أصول الموازنة العامة: مرجع سابق، ص 78-79.

⁵ - المالية العامة: علي زغدود، ص 101.

السياسة المتفق عليها أو المرسومة لنفقات الدولة، بوجه عام ثم تتم مراجعة الإيرادات العامة وفقا لتقديرات المعدة في هذا الشأن¹.

المرحلة الثانية: اعتماد الموازنة العامة في التشريع الوضعي

يقصد بها إقرارها أو إجازتها أو الموافقة عليها من قبل السلطة المختصة بذلك، وتعد السلطة التشريعية في معظم الدول هي الهيئة المختصة باعتماد الموازنة العامة².

وقد جرى العرف أنه "في معظم الدول أن تبدأ السلطة التشريعية بمناقشة جانب النفقات العامة واعتمادها أولا حتى تتمكن من تقييم برامج الإنفاق على أساس الحاجات العامة وأهمية كل منها دون أن تتأثر أو تتقيد بجانب الإيرادات فإذا انتهت من اعتماد جانب النفقات العامة إنحصرت مناقشتها لمقترحات الإيرادات"³.

يعتبر اعتماد الموازنة العامة ثاني مراحل دورة الموازنة العامة حيث تتولى اللجنة المالية فيها دراسة مشروع الموازنة العامة، وتوحي في أغلب الأحيان، بالموافقة على الموازنة العامة للدولة للسنة المالية القادمة ويجري بعد ذلك التصويت على محتوياتها، ويتم التصويت على أرقام الموازنة العامة من نفقات وإيرادات، بطريقة مجملة أو تفصيلية وفقا لأنظمة كل دولة، والتصويت الاجمالي يكون بالتصويت (فصلا فصلا) أما التفصيلي فيكون (بندا، بندا) والأول؛ ك: موازنة وزارة أو مصلحة ما⁴.

تجدر الإشارة إلى أن الإتجاه الحالي لمعظم دول العالم يميل إلى التصويت على الموازنة بشكل إجمالي وذلك ليتسنى إعطاء السلطة التنفيذية مزيدا من الحرية في التصرف في نقل الإعتمادات بين بنود الموازنة وإعطاء الموازنة العامة مرونة كافية لدى التنفيذ، ذلك لأن التصويت التفصيلي لا يسمح بنقل اعتماد بند إلى بند آخر إلا بموافقة الهيئة التشريعية أما التصويت الإجمالي فيمكن إجراء مناقشات بين بنودها⁵، وغالبا بنودها⁵، وغالبا ما يمر الإعتماد بمراحل الثلاثة الآتية:

1- مرحلة المناقشة العامة

حيث يعرض مشروع الموازنة للمناقشة العامة في البرلمان، وغالبا ما تكون المناقشات على كميات الموازنة ومدى ارتباطها بالأهداف القومية.

¹ - المالية العامة: علي زغدود، ص 102.

² - أصول الموازنة العامة: مرجع سابق، ص 102.

³ - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 405.

⁴ - أصول الموازنة العامة: مرجع سابق، ص 102

⁵ - المرجع نفسه، ص 103.

2- مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة

وتقوم بها اللجنة المتخصصة بذلك، ولها الإستعانة بما تراه من الخبراء وتناقش تفصيلات الموازنة ثم تقدم تقريرها للمجلس.

3- مرحلة المناقشة النهائية

وفيه يناقش المجلس مجتمعاً تقرير اللجنة، ثم يصير التصويت على الموازنة العامة بأبوابها وفروعها وفقاً للدستور والقوانين¹.

4- قانون ضبط الموازنة العامة

إذا وافق المجلس التشريعي على مشروع الموازنة العامة فإنه يقوم بإصدارها بمقتضى قانون يطلق عليه "قانون ربط الموازنة" وهو قانون يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة²، وهو الذي تستند إليه أحقية الدولة في جباية الإيرادات العامة، ويجوّلها القيام بعمليات الإنفاق التي تم التخطيط لها³، على أن يتم ذلك قبل بداية السنة المالية⁴.

المرحلة الثالثة: تنفيذ الموازنة العامة في التشريع الوضعي

تعتبر مرحلة تنفيذ الموازنة العامة المرحلة الأخيرة من مراحل الموازنة، ويقصد بها وضع البنود المختلفة للموازنة موضع التنفيذ، وتكون السلطة التنفيذية-مثلة في وزارة المالية- هي المختصة بها، حيث تتولى تحصيل وجباية الإيرادات الواردة في الموازنة وفي نفس الوقت تتولى الإنفاق على الأوجه المدرجة فيها⁵.
تعد مرحلة تنفيذ الموازنة العامة أهم وأخطر مراحل الموازنة العامة ذلك أنها تضطلع بوضع كافة بنودها موضع التنفيذ، ويتم ذلك بتحصيل الإيرادات العامة بواسطة موظفين مختصين في وزارة المالية مباشرة أو التابعين لجهات حكومية تتبع وزارة المالية وكذا صرف النفقات⁶.

¹-الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 226.

²-المرجع نفسه، ص 329.

- المالية العامة والتشريعات الضريبية : مرجع سابق، ص 253

³ - المالية العامة:النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص322 وما بعدها.

⁴ - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 405.

⁵ - اقتصاديات المالية العامة: عباس محرز، ص445.

⁶ - الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 334-335.

أصول الموازنة العامة: مرجع سابق، ص 109.

حيث تقوم وزارة المالية بتجميع إيرادات الدولة من مختلف المصادر وايداعها في الخزينة العمومية أو في البنك المركزي وفقا للنظم المحاسبية المعمول بها كما يتم الإنفاق وفق البنود الواردة في الموازنة العامة، وذلك بسحبها من خزانة الدولة أو البنك المركزي¹.

مما سبق نلخص عمليات تنفيذ الموازنة العامة فنجدها تتمثل في أمرين: عمليات تحصيل الإيرادات وعمليات النفقات، مع الاختلاف في القيمة القانونية لإجازة السلطة التشريعية لهما²:

1-عمليات التحصيل

"معظم الإيرادات العامة، تتولى تحصيلها دوائر حكومية تابعة لوزارة المالية كالضرائب، في حين البعض الآخر من الإيرادات العامة تتولى تحصيلها دوائر حكومية غير تابعة لوزارة المالية إلا أنه يتم مراقبة التحصيل بواسطة موظفين تابعين لوزارة المالية ووزير المالية مسؤول عن عمليات تحصيل الإيرادات العامة جميعا"³.

2-عمليات الإنفاق(الصرف)

قد تأخذ الدولة بنظام الموازنة المعدلة وهو ما يعني في مضمونه أن الدولة إذا ما اضطرت سلطتها التنفيذية لتجاوز الأرقام الفعلية عن الأرقام التقديرية، فعليها أن تتقدم بطلب لإعتمادات إضافية من السلطة التشريعية عن طريق موازنة كاملة مُصححة للموازنة الأولى ومن ثم مناقشتها وإعتمادها⁴.

بعد ذلك تقوم مختلف الوحدات الحكومية بتنفيذ برامجها الإنفاقية في حدود الاعتماد الممنوح لها، وبناء على ذلك يكون للسلطة التشريعية بصفتها ممثلة للشعب مراقبة عمليات الإنفاق العام، ولها أن تطمئن إلى حسن استخدام المال العام⁵.

¹ - اقتصاديات المالية العامة: عباس محرز، ص 446.

² - المكان نفسه.

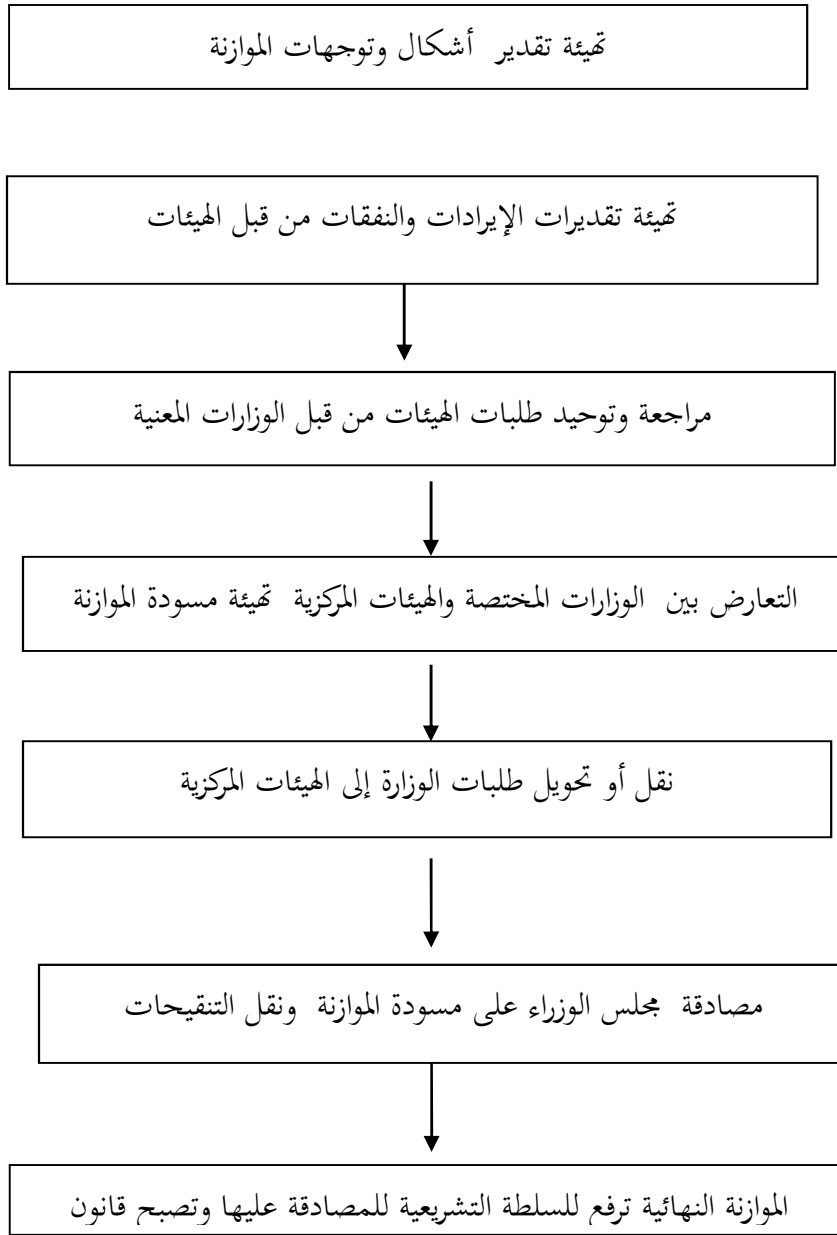
³ - المرجع نفسه، ص 255-256.

⁴ - المالية العامة والتشريعات الضريبية مرجع سابق، ص 255.

⁵ - مبادئ المالية العامة : حامد دراز، ص 71

- المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 411.

تكوين الموازنة والمراحل التنظيمية¹:



¹ - المالية العامة، تحليل أسس الإقتصاديات المالية : مرجع سابق، ص188.

المرحلة الرابعة: الرقابة على الموازنة العامة في التشريع الوضعي

إن الموازنة العامة للدولة بما تتضمنه من جباية وإنفاق، تستلزم مراقبة عليها، وتتطلب اتخاذ كافة الوسائل والأساليب لذلك، كإنشاء الأجهزة التي تكفل مراقبة تنفيذ الموازنة على الوجه الصحيح، وذلك لضمان سلامة التنفيذ¹.

ويقتضي مبدأ الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة دوام مراقبة السلطة التشريعية على أنشطة السلطة التنفيذية، وعلى ذلك تجد نفسها ملزمة للرجوع إليها والحصول على موافقتها بصفة دورية كل عام، كما أن المناقشة السنوية للموازنة العامة من طرف الهيئة التشريعية، تجعلها تقف على تفاصيل أنشطة السلطة التنفيذية ومن ثم رقابتها²، ذلك أن للهيئات التشريعية في النظم الوضعية حق الرقابة على أعمال الإدارة، بصفتها ممثلة للشعب؛ حيث تختلف قوة هذه الرقابة تبعاً للنظام السياسي السائد في الدولة، فتتسم الرقابة بالقوة في النظام البرلماني أكثر منها في النظام الرئاسي³.

وتتم رقابة الموازنة العامة بداية، عن طريق قيام الإدارة العامة للموازنة العامة، التابعة لوزارة المالية الوطنية بإصدار تعليمات عن إجراءات تحضير الموازنة العامة لكل الوزارات والمصالح المالية، ثم بعد ذلك يناقش مشروع الموازنة مع مندوبي السلطة التنفيذية، ويجري اعتماداته بما يوافق أهداف الدولة العامة، كما يفرض مجلس الوزراء رقابته على الموازنة العامة، وذلك بتولي دراسة الموازنة العامة وتعديلها ثم اعتمادها ورفعها إلى الهيئة التشريعية للمصادقة عليها⁴.

ولضمان إلتزام الهيئات العامة، والأجهزة المختلفة للسلطة التنفيذية بأحكام قانون الموازنة العامة⁵، فإنّ تنفيذ الموازنة العامة يخضع لعدّة أنواع من الرقابة⁶، والتي قد تكون رقابة سابقة على التنفيذ⁷ (وهذه تمتاز بأنها

¹ - الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 152.

² - اقتصاديات المالية العامة: عباس محززي، ص 392.

³ - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 142.

⁴ - دور التمثيل المالي في الرقابة المالية: عبد الرحمن إبراهيم أبو حميد، ص 7.

⁵ - المالية العامة : محمد الصغير بعلی ويسري أبو العلا، ص 110.

⁶ - المكان نفسه.

⁷ - من بين الدول التي تأخذ بهذه الرقابة المملكة المتحدة بريطانيا حيث يعهد البرلمان إلى موظف أو شخص مسؤول يسمى

المراقب المالي حيث لا يمكن القيام بعمليات الصرف إلا بإذنه، ويذكر أن المراقب المالي يتبع البرلمان فلا تمتلك الحكومة عزله ولا تحدد له راتبه بل كل ذلك من سلطات البرلمان. أنظر -المالية العامة :حسن مصطفى حسين، ص 85.

تمنع الوقوع في الخطأ)، وألاحقة له، وذلك لأجل المحافظة على المال العام ووقايته¹، ويمكن حصر صور الرقابة على الموازنة العامة (التي يختلف تنظيمها من بلد لآخر) فيما يأتي:

- رقابة إدارية يقوم بها الرؤساء في الهيئات العامة على الرؤوسين كما يقوم بها المفتشون الماليون التابعون للوزارة التي تسهر على تحضير الموازنة العامة ومراقبة تنفيذها (وزارة الخزانة).
- رقابة قضائية تتمثل في نظر المحاكم في المخالفات المالية التي ترقى إلى مرتبة التأثير.
- رقابة تقوم بها هيئات مستقلة.

-رقابة برلمانية أي سياسية، يقوم بها البرلمان عن طريق لجانه المالية، وكذلك اعتماد قانون الربط النهائي للنفقات، والإيرادات الواردة في الموازنة².

ويمكن أن نخلص إلى القول بأنه، لما كانت الموازنة العامة تتضمن التوقعات السنوية لتحصيل الإيرادات العامة ولأوجه الإنفاق العام، وكانت الحكومة هي المكلفة بوضع مشروع الموازنة، حيث تعتبر الوثيقة الأساسية التي توضح السياسات العامة للحكومة في مختلف مجالات أعمالها، فهي تعكس تصورات الحكومة بشأن الأوضاع العامة في البلد والخطط والإجراءات المقترحة للدفع بعملية التنمية المختلفة، فإنه لا يمكنها الشروع في تنفيذها مبدئيًا إلا بعد إقرار البرلمان للموازنة، وهو ما يضع على عاتق البرلمان مسؤولية التدقيق والمراجعة والمناقشة المستفيضة لمشروع الموازنة السنوية قبل إقراره، وعلى اعتبار الرقابة عملية دورية متواصلة ومستمرة، فمسؤولية البرلمان لا تتوقف عند حد المصادقة على مشروع الموازنة العامة قبل بداية كل سنة مالية فحسب، إنما تمتد إلى مواكبة تنفيذها من قبل الحكومة وصولاً إلى التدقيق في الحساب الختامي لتنفيذ الموازنة³.

ولأجل تيسير المراقبة النهائية تقدّم الإدارة المالية الحساب الختامي⁴؛ حيث يعتبر وسيلة تسهم في المراقبة العملية والإشراف من قبل البرلمان على مالية الدولة⁵، فيسلم إلى السلطة التشريعية لاعتمادها من البرلمان من قبل لجنته المختصة بالموازنة مع الإستعانة بالخبراء للمراجعة المستندية، بالإضافة لمساعدة بعض الجهات في هذه الرقابة⁶ أيضاً.

¹-المالية العامة : محمد الصغير بعلى ويسري أبو العلا، ص 110.

²- دراسات في الاقتصاد المالي : مرجع سابق، ص 328. - المالية العامة : حسن مصطفى حسين، ص 85.

³-دليل البرلماني العربي للرقابة على الإيرادات: مرجع سابق، ص 56.

⁴- إقتصاديات المالية العامة: منيس أسعد عبد المالك، نقلا عن مالية الدولة الإسلامية المعاصرة، مرجع سابق، ص 193.

⁵-الشورى والديمقراطية النيابية : مرجع سابق، ص 98 وما بعدها.

⁶- إقتصاديات المالية العامة: منيس أسعد عبد المالك، نقلا عن مالية الدولة الإسلامية المعاصرة، مرجع سابق، ص 193.

إنّ تولي الهيئات التشريعية مباشرة الرقابة النهائية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، حيث هو أمر تبعي لعملية اعتماد الموازنة العامة، وهي تقوم به بهدف التأكد من سلامة وصحة تنفيذها على الوجه الذي أجازتها واعتمدها به¹، حيث من خلاله يتم التأكد من أن الإنفاق قد تم بالشكل الذي ارتضاه المجلس². غير أن هناك من يرفض أن تكون عملية الإعتقاد تعبيرا عن الرقابة لأنه بنظره لا يجوز" اعتبار اعتماد برامج الحكومة أو ما يماثلها مثلا لتصويت على الموازنات العامة أو إقرار الخطط العامة من وسائل الرقابة، إنما هي قرارات يصدرها المجلس التشريعي بعد أن ناقش وراجع البرامج والموازنات والخطط فهي أثر من آثار هذه المناقشة أو المراجعة"³.

إلا أني أرى أن ذلك الأمر غير واضح ولا يمكن التسليم به مطلقا حيث أن منطلق المناقشة بهدف الإعتقاد هو أمر يتضمن عملية مراقبة للمشروع المعروض وله إمكانية رفضه وكذا تعديله، رغم أن قوة تمكنه من الرفض تبقى غالبا شكلية لعدة اعتبارات، كحالة الجزائر حيث يصدر مشروع قانون الموازنة العامة بأمر في حالة رفض أو تأخر البرلمان عن المصادقة على مشروع الموازنة العامة، إلا أن الأصل هو استهداف عملية الإعتقاد للرقابة على المشروع المعروض، وكذا إذا ما تعلق الأمر بالحساب الختامي؛ فبعد قرار مشروع الموازنة العامة من قبل البرلمان فإنها ستصبح قانونا نافذا، وبالتالي تقوم الحكومة بتنفيذ قانون الموازنة على مدار عام مالي كامل، وعند نهاية التنفيذ تقوم الحكومة أو وزارة المالية بتقديم كشف حساب للبرلمان تبرز فيه أوجه الإنفاق والإيراد التي تمت خلال السنة وهو ما يعرف بالحساب الختامي للموازنة وبناء عليه يعمد البرلمان بفحص ومراجعة الحساب الختامي للموازنة⁴، ليتأكد خاصة من عدم وجود فجوات بين مستويات الإنفاق الفعلي والمخطط له وإن كانت فهو يحلل أسبابها ويتبين مدى وجود انحرافات مالية، بالإضافة إلى تحققه من أن الجهات التنفيذية امتثلت لما سطر لها⁵.

¹ -الوجيز في المالية العامة : مرجع سابق، ص 344.

² -المالية العامة :حسن مصطفى حسين، ص85.

³ -الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 23.

⁴ - الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسات المالية(الأبعاد والتحديات):مرجع سابق.

⁵ -المكان نفسه.

2-مراحل إعداد الموازنة العامة في القانون الجزائري

أولاً-إجراءات تحضير الموازنة العامة

طبقا للمرسوم رقم 84-341 المؤرخ في 17 نوفمبر 1984 (المتعلق بصلاحيات وزير المالية وصلاحيات نائب الوزير المكلف بالميزانية في وزارة المالية)، كانت لوزير المالية سلطات واسعة في تحضير الموازنة، كما يتجلى من نص المادة 3 من ذلك المرسوم.

وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995، (المتضمن صلاحيات وزير المالية)، "فإن تحضير الميزانية وإن بقي من مشتملات وزير المالية إلا أن ذلك أصبح يتم تحت سلطة رئيس الحكومة، بعد أن أصبح الجهاز التنفيذي يتسم في قمته بالإزدواجية (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة) حيث أصبح لرئيس الحكومة دور الإشراف الأعلى على ذلك... من أجل تجسيد برنامج الحكومة"¹.

1-الأشغال التمهيديّة

"إن عملية إعداد الموازنة العامة تتم على نحو روتيني مثل كافة الأعمال الحكومية، فكل إدارة من إدارات الدولة تستعد قبل بداية السنة المالية لتحديد احتياجاتها من النفقات والإيرادات عن السنة المقبلة..."².

فتنطلق أشغال تحضير الموازنة بوزارة المالية بمديرية الموازنة وبمساعدة المصالح التابعة لوزارة المالية، مديرّيات الضرائب... بإجراء تقديرات أولية لمجمل الموارد والنفقات العامة، كما تقترح التوجهات التي يجب أن تعطي للموازنة، وذلك من خلال التقرير الذي تُوجهه للحكومة³. ولكي تنجح الحكومات في ذلك فإنها تحرص من خلال وحداتها التابعة لها بالقيام بإعادة هيكل موازنتها، انطلاقا من قياس الأداء ومقارنة المنجز بالمستهدف، وذلك عن طريق تحليل الانحرافات وتحديد أسبابها، والمسؤول عنها، مما يوجهها للإهتمام أكثر بتطوير الموازنة العامة للدولة، ذلك بهدف السيطرة على النفقات العامة، والتأكد من أنها ترتبط بالغايات العامة للمجتمع⁴.

¹ -المالية العامة : محمد الصغير بعلی ويسري أبو العلا، ص 99.

² - اقتصاديات المالية العامة: محزّي عباس، ص 426.

³ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 67.

⁴ -أثر الموازنة الموجه بالنتائج على الرقابة في الوحدات الحكومية الأردنية- دراسة ميدانية من وجهة نظر مدققي ديوان المحاسبة:

علي عبد الله الرغبي، ص 263. مجلة الباحث، عدد 10 - 2012 - <http://rcweb.luedld.net/rc10/A1022.pdf>.

ويعتمد في إعداد مشروع الموازنة العامة على الأهداف العامة المراد إنجازها في مختلف المجالات الاقتصادية والإجتماعية وفق ما هو منصوص عليه في المخطط السنوي، ويتم الإعتماد أيضا على توقعات مختلف القطاعات واقتراحاتهم في جانبي النفقات، والإيرادات بناء على الممارسات السابقة للموازنة السابقة¹.

2- مناقشات مجلس الحكومة

يرفع تقرير وزارة المالية (من مديرية الموازنة) إلى الحكومة وبناء عليه وعلى السياسة الاقتصادية للبلاد يحدد مجلس الحكومة التوجيهات العامة والمبادئ التي يجب أن تقود أشغال تحضير موازنة الدولة، وتحدد القطاعات التي تحظى بالأولوية، كما يطالب المجلس مختلف المصالح بخفض نفقاتها أو على الأقل عدم المطالبة بنفقات إضافية، مع ملاحظة أنه قد تنطلق هذه الأشغال بناء على توجيهات رئيس الجمهورية².

3- منشورات مديرية الموازنة

وذلك بناء على تعليمات الحكومة وتوجيهات رئيس الجمهورية تقوم مديرية الموازنة بإعداد منشور يوجه لكافة الوزارات تحدد فيه المبادئ التي يجب احترامها عند وضع مشروع الموازنة، وأول ما يهدف إليه المنشور خاصة هو تحسيس وإعلام الوزارات بالإمكانيات المالية المحدودة للدولة والتذكير بضرورة التقشف وترشيد استخدام المال العام وإعطاء الأولوية للإنتاج وتقليص النفقات غير المنتجة، وأن يكون ذلك في جدول معين وحسب منهجية محددة ويرفق بقرار تبرير طلباتها³.

4- تحضيرات الموازنة على مستوى الدوائر الوزارية

فتقوم مختلف الدوائر الوزارية بإجراء تحضير مشروع ميزانيتها استنادا للمنشور المستلم من مديرية الموازنة وتتم مصادقة الوزير المعني عليها⁴.

5- الفحص النقدي للإقتراحات الوزارية

هذه العملية تُسند لمديرية المالية التابعة لوزارة المالية حيث تعمل على تقدير الإعتمادات المطالب بها من مختلف الوزارات (الوضعية الحسابية للسنة المالية آراء وتقارير المراقب المالي، وضعية الإلتزامات بالنفقة لغاية أول أوت من السنة الجارية...) وبعد فحص المبالغ الإجمالية للإعتمادات المطلوبة مع تبريراتها المتعلقة

¹ - المالية العامة : محمد الصغير بعلى ويسري أبو العلا، ص 100،99.

² - المكان نفسه.

³ - المرجع نفسه، ص 67-68.

⁴ -المكان نفسه.

بالإتمادات الإضافية، وتسعى لكشف التقديرات المبالغ فيها أو المنتجة لنفقات ضخمة مستقبلا وتقارن بين جزئيات وتفاصيل المشاريع المقترحة وبين الوضعيات الحسابية للسنة المنصرمة¹.

6- تحدد مديرية الموازنة موقفها من كل مشروع وزاري

تم بين الوزارة المالية وممثلي الوزارات الأخرى، ولمعرفة الأجهزة المتخصصة داخل السلطة التنفيذية التي تضطلع بمهمة تحضير الموازنة العامة يستلزم أن نميز بين نفقات الموازنة التي يعهد فيها التحضير لكافة الوزارات، وبين مواردها التي تنفرد بها وزارة المالية².

ويرجع البعض أحقية الهيئة التنفيذية في تحضير الموازنة العامة عن الهيئة التشريعية، لأنَّ الهيئة التشريعية هيئة منتخبة، وبالتالي فهي ترجح العمل على تخفيض الضرائب والرفع من حجم النفقات، وذلك بغرض إرضاء الناخبين، وهو بدوره يؤثر سلبا على الوضعية المالية للدولة، لأن زيادة الإنفاق يتطلب بطبيعة الحال زيادة الجباية³.

ونجد هنا أنَّ الوزارات تبالغ في تضخيم مستحقَّاتها لعلمها المسبق بأن وزارة المالية ستطالبها بالتخفيض، لأن ممثلي الوزارة يرون عدم جدية الإقتراحات المعروضة عليهم، لهذا فهم يتحفظون منها ويطلبون تقليصها⁴.

وبعد هذه الإجراءات وما قد ينتج عنها من صعوبات يتم تذليلها بما يناسبها من إجراءات تكفل التوفيق بين المقترحات والإعتراضات؛ ويتكلف وزير المالية بوضع المشروع التمهيدي للموازنة العامة⁵، الذي يعرض على مجلس الحكومة والوزراء للمصادقة عليه قبل أن يقدم للبرلمان لمناقشته والتصويت عليه⁶، ثم تقوم باعتماده، والرقابة على تنفيذه بعد ذلك من طرف الهيئة البرلمانية أيضا⁷.

ثانيا- تنفيذ الموازنة العامة في القانون الجزائري

يقصد بها العمليات التي بواسطتها يتم إنفاق المبالغ المدرجة في إتمادات الموازنة العامة، وتحصيل المبالغ الواردة في الإيرادات العامة⁸.

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 68-69.

² - المرجع نفسه، ص 64.

³ - المرجع نفسه، ص 63.

⁴ - المرجع نفسه، ص 68-69.

⁵ - ينظر الملحق رقم 3.

⁶ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 70.

⁷ - تم تأخير التفصيل عن الإتماد والتنفيذ والرقابة على الموازنة العامة في الجزائر للأوانه، ينظر: ص 292 وما بعدها من البحث.

⁸ - المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 254.

بعد المصادقة على مشروع قانون المالية والموازنة العامة من قبل الهيئة التشريعية، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالموازنة العامة ونشره في الجريدة الرسمية وعليه تقوم الجهات والهيئات الإدارية المختصة بنفيدها في الميدان، إن من حيث تحصيل الإيرادات وجبايتها أو من حيث صرف النفقات التي تم اعتمادها¹.

ذلك أنه بعد أن تصادق السلطة التشريعية على مشروع الموازنة العامة وتوقيعه من طرف رئيس الجمهورية يصبح قانونا يترتب على الحكومة (أي الهيئة التنفيذية) إلزامية تنفيذه وذلك من خلال توزيع الإعتمادات المخصصة لكل قطاع².

الفرع الثالث: المقارنة بين مراحل إعداد الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

تختلف عملية تحضير الموازنة العامة بين الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي ففي حين نجد أن التشريع المالي الإسلامي ينطلق في تحضير الموازنة العامة وفق المحددات التي يمتلكها فيكون لها تطبيق التحصيل المنصوص عليه في التشريع الإسلامي من ناحية ولا يعمل أي اجتهاد في ذلك ثم يكون له دراسة إضافة بعض الإيرادات الاجتهادية مع مراعاة شروط وقيود الفقهاء على ذلك.

أما التشريع المالي الوضعي فهو يخضع لمحض إرادة الأفراد القائمين على تحضير وإعداد الموازنات العامة ثم يكون ما يسمى بالاعتماد والحقيقة أن التشريع المالي الإسلامي يراعي حماية حفظ المال لذا يخضع التحصيل لاعتماد من أهل الحل والعقد لإجازته لأن الواقع أن "إعتماد الموازنة في الإقتصاد الإسلامي من مسؤوليات الإمام وأهل الحل والعقد في الدولة، وأن هذا لإعتماد في جوهره يختلف عنه في الإقتصاد الوضعي حيث أن الإعتماد في الإقتصاد الوضعي يراعي رغبة الأفراد فقط، أما في الإقتصاد الإسلامي فإنه يراعي موافقة الموازنة للأحكام الشرعية وتحقيقها للمصالح الحقيقية للأمة"³.

كما أن عملية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، مختلف كما سبق فالفقه المالي الإسلامي يهتم بجانب ويتفرد به وهو سر النجاح ألا وهو تكريسه للرقابة الذاتية للأفراد في أي مجال عملي كانوا حيث يربي الإسلام على استحضار الرقابة الإلهية وأنه محاسب أمام الله تعالى على ما قدمه أما التشريع المالي الوضعي فإنه يهمل هذا الجانب كلية وهذا بعينه سبب حدوث الإنفلات في تطبيق الرقابة مهما حاول ومهما رتب من اجراءات رقابية لكنها تفتقد لعنصر تفعيلها بصورة جادة.

¹ -المالية العامة : محمد الصغير بعلی ويسري أبو العلا، ص 104.

² - الموازنة العامة في الدول العربية: مرجع سابق، ص 243.

³ -الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 131.

ولما كان الأمر كذلك فإن الرقابة ستكون مجرد رقابة شكلية فقط، فمثلا الرقابة التي يقوم بها البرلمان على مشروع الموازنة رقابة شكلية لأنها مجرد مراقبة حسابات على الأوراق تحتاج لعمليات التدقيق المحاسبي؛ وأعضاء البرلمان قلَّ منهم من تكون لديه الخبرة الفنية في ذلك المجال وبالتالي يكون اعتماده (رقابة سابقة) للمشروع وإجازته أمرا مبنيا على النسبية وعدم الدقة. وهذا بدوره مرجعه لعدم توافر الرقابة الذاتية لأن الأصل من يطلب المسؤولية لن يطلبها وهو يعلم التبعات التي سترهقه أمام الله تعالى إن لم يحسن في عمله.

المبحث الثاني:
ضوابط الهيئة التشريعية في
الرقابة على عمليات الموازنة
العامة.

تمهيد:

حرصا على أداء رقابة عملية فعليه فاعلة على الموازنة العامة فقد وُجِدَت هناك عدّة ضوابط للهيئة التشريعية لدى رقابتها على تحصيل أو إنفاق المال العام وذلك في كل من الفقه الإسلامي والقانون الجزائري، ووفقا لذلك فقد وزعت المادة العلمية في هذا المبحث على المطالبين الآتين:

المطلب الأول: ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على تحصيل الإيرادات العامة .

المطلب الثاني: ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على الإنفاق العام .

المطلب الأول: ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على تحصيل الإيرادات العامة

تمهيد:

لم تكثف الأحكام الشرعية بتحديد الأموال التي يتولاها أئمة المسلمين بل حددت لهم تحديدا واضحا مقدار هذه الأموال وشروط وطرق تحصيلها وكيفية إنفاقها والتصرف فيها، وعلى الحكام التأكد من سلامة تطبيقها ووفقا لهذه الأحكام تقوم عملية الرقابة المالية في الدولة الإسلامية¹.

كما أن التشريع الوضعي ومنه الجزائي قد نص على ضوابط تخص الوظائف المتعلقة بالرقابة على الموازنة العامة بشكل عام وتحصيل الإيرادات بشكل خاص وعلى المعنيين بالإلتزام بها، وهو ما سنتطرق إليه في هذه النقاط الآتية:

الفرع الأول: ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على تحصيل الإيرادات العامة في الفقه الإسلامي

أولا- ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة في الصدر الإسلامي

أ- الضوابط التي وضعها عمر-رضي الله عنه- للقائمين على المال العام

قال عمر بن الخطاب-رضي الله عنه- حين خطب في الناس: "يا أيها الناس إنه لم يبلغ ذو حق في حقه أن يطاع في معصية الله، وإنِّي لا أجد هذا المال ما يصلحه إلا من خلال ثلاث: أن يؤخذ بالحق، ويعطى في الحق، ويمنع من الباطل، وإنما أنا ومالكم كولي اليتيم إن استغنيت استعفت وإن افتقرت أكلت بالمعروف، ولست أدع أحدا يظلم أحدا ولا يعتدي عليه حتى أضع خده على الأرض، وأضع قدمي على الخد الآخر حتى يدعن للحق، ولكم علي أيها الناس خصال أذكرها لكم فخذوني بها: لكم علي أن لا أجتبي شيئا من خراجكم ولا مما أفاء الله عليكم إلا من وجهه، ولكم علي إذا وقع في يدي أن لا يخرج مني إلا في حقه، ولكم علي أن أزيد أعطيتكم وأرزاقكم إن شاء

¹ - بحوث في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 411.

الله وأسد ثغوركم، وقد اقترب منكم زمان قليل الأمناء كثير القراء، قليل الفقهاء، كثير الأمل: يعمل فيه أقوام للآخرة يطلبون به دنيا عريضة تأكل دين صاحبها كما تأكل النار الحطب، ألا كل من أدرك ذلك منكم فليتنق الله ربه ويصبر، يا أيها الناس، إن الله عظم حقه فوق حق خلقه فقال فيما عظم من حقه: ﴿٧٨﴾ مَا كَانَ لِبَشَرٍ أَنْ يُؤْتِيَهُ اللَّهُ الْكِتَابَ وَالْحُكْمَ وَالنُّبُوَّةَ ثُمَّ يَقُولَ لِلنَّاسِ كُونُوا عِبَادًا لِي مِنْ دُونِ اللَّهِ وَلَكِنْ كُونُوا رَبَّائِيِّنَ بِمَا كُنْتُمْ تُعَلِّمُونَ الْكِتَابَ وَبِمَا كُنْتُمْ تَدْرُسُونَ ﴿٧٩﴾ وَلَا يَأْمُرُكُمْ أَنْ تَتَّخِذُوا الْمَلَائِكَةَ وَالنَّبِيِّينَ أَرْبَابًا أَيَأْمُرُكُمْ بِالْكُفْرِ بَعْدَ إِذْ أَنْتُمْ مُسْلِمُونَ ﴿٨٠﴾" (سورة آل عمران، الآية، 80).

ألا وأناي لم أبعثكم أمراء ولا جبارين إنما بعثتكم أئمة الهدى يهتدى بكم فادوا على المسلمين حقوقهم، ولا تضربوهم فتذلوهم، ولا تحمدوهم فتفتنوهم ولا تغلقوا الأبواب دونهم فيأكل قلوبهم ضعيفهم، ولا تستأثروا عليهم فتظلموهم ولا تجهلوا عليهم، وقاتلوا بهم الكفار طاقتهم فإذا رأيتم بهم كلاله فكفوا عن ذلك فإن ذلك أبلغ في جهاد عدوكم، أيها الناس إني أشهدكم على أمراء الأمصار أنني لم أبعثهم إلا ليفقهوا الناس في دينهم وقيموا عليهم فيأهم ويحكموا بينهم، فإن أشكل عليهم شيء رفعوه إلي¹.

فكانت خطبته-رضي الله عنه-عنه شاملة، للمحاور الأساسية في الدولة ركز فيها على وجوب حفظ المال والمنع من التعدي فيه بأي سبيل كان، كما حث على حفظ الأمانة والإبتعاد عن المعاصي والأيطاع أحد في معصية، وطمئن رعيته بضمان أرزاقهم بحقها؛ كما بين أن القيام بالمهام العامة ليس تشريفاً ولا لأجل إزدراء الناس وإذلالهم، إنما لأجل خدمتهم وذلك تحت إمرته حال طروء أي مشكل لهم. هذا وقد وضع عمر-رضي الله عنه-، جملة من الضوابط التي من شأنها أن تكفل حسن حفظ وتسيير المال العام ومنها:

1- حسن اختيار العمال: ممن توافرت فيهم الرقابة الذاتية، ولهم من الكفاءة ما يؤهلهم لأداء أعمالهم مضبوطة، وكان-رضي الله عنه- يحذر من استعمال المفضول في وجود الأفضل²، فيقول-رضي الله عنه-: "مَنْ اسْتَعْمَلَ رَجُلًا مِنْ عِصَابَةٍ وَفِي تِلْكَ الْعِصَابَةِ مَنْ هُوَ أَرْضَى لِلَّهِ مِنْهُ فَقَدْ خَانَ اللَّهَ وَخَانَ رَسُولَهُ وَخَانَ الْمُؤْمِنِينَ"³.

¹-الخراج: مرجع سابق، ص 130-131.

²-المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 121.

³- المستدرک علی الصحیحین، کتاب الأحکام، رقم 7023، ج4، ص104.

2- **الإشهاد على العمال:** كان- رضي الله عنه- يشهد الرعية على العمال، ويبين لهم مهامهم التي عليهم القيام بها اتجاههم فإن خالف العامل شيء من ذلك رفعوه إليه¹.

3- **وصية العمال:** كان- رضي الله عنه- كثير الإيحاء لعماله²، ومما يروى عنه- رضي الله عنه- أنه إذا بعث عماله قال: "أني لم أبعثكم جابرة، ولكن بعثكم أئمة، فلا تضربوا المسلمين فنذلّوهم، ولا تحمدوهم ففتنّوهم، ولا تمنعوهم فتظلموهم، وأدروا لقحة المسلمين- خراجهم وفيئهم"³.

4- **أمر الولاة والعمال بالعودة إلى بلادهم نهاراً، وذلك لكي لا يتمكنوا من إخفاء ما يحملون من هدايا ونحوها.**⁴

ب- الضوابط الأخلاقية والوظيفية الواجب توافرها في العامل على المال العام

يشترط الفقه الإسلامي فيمن يُقدّم للوظائف المالية؛ أن تتوافر فيه شروط العدالة والأمانة والكفاءة المتعلقة بالمعرفة في أمور المال والحساب ومحاسبة العمال وإخراج الأموال واستيفائها من أصحابها⁵، فينبغي على القائمين على السلطة المالية أن تتوافر فيهم كفايات أخلاقية وعلمية حتى يحسنوا تدبير أمر مال المسلمين⁶.

بالإضافة إلى اشتراط الدين والعلم والقوة حيث لا بد منها لنجاح أي عمل عام أو خاص، حيث أن مباشرة الأعمال العامة، خاصة فيما يتعلق بأمور المال تستوجب أن يكون القائم بها على علم ودراية بالأمور المالية وطريقة محاسبة العمال وإخراج الأموال وتصفح المظالم، فلا يقصر في حق بيت المال ولا يهمل في استيفاء حقوقه⁷.

ويمكن أن نفصل الضوابط أو الشروط المطلوبة في واجبات الإمام المالية، وشروط من يتولى الوظائف المالية كما يأتي:

1- واجبات الإمام المالية

1-1- تقدير العطايا وما يستحق في بيت المال من غير سرف ولا تقتير.

¹ - المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي : مرجع سابق، ص 122-123.

² - المكان نفسه.

³ - الخراج : مرجع سابق، ص 115.

⁴ - المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي : مرجع سابق، ص 127 وما بعدها.

⁵ - السياسة الإقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي : مرجع سابق، ص 470.

⁶ - مالية الدولة الإسلامية المعاصرة: مرجع سابق، ص 230.

⁷ - معالم المنهج الفقهي المالي والإقتصادي-دراسة مقارنة بالنظم الوضعية-: مرجع سابق، ص 210.

1-2- استكفاء الأمانة¹

1-3- تقليد² النصحاء، فيما يفوضه إليهم من الأعمال، ويكله إليهم من الأموال، لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة، والأموال بالأمانة³ محفوظة.

1-4- ومن واجباته أيضا مراقبة القائمين على جمع الزكاة ممن تجب عليهم، ومراقبة صرفها إلى من تجب لهم ومحاسبتهم إذا قصرُوا أو فرطوا في القيام بالوظائف التي أنيطت بهم⁴.

2- الضوابط والشروط الأخلاقية والوظيفية في من يتولى الوظائف المالية

1-2- شروط أخلاقية

- أن يكون العامل على المال العام صالحا تقياً ورعاً أميناً يخشى الله تعالى لتحقيق الرقابة الذاتية التي تقلل من الإخراقات المالية.

- أن يكون مخلصا في عمله ومستشعرا أنه في عبادة.

- أن يتقن عمله ويحسنه وأن يحرص على المال العام كحرصه على ماله الخاص.

- أن يكون متضامنا ومتعاوننا مع الآخرين في المحافظة عليه وحمايته ومعالجة أي خلل حدث⁵.

- أن يكون من المعروفين بالعدل لينصفوا المكلفين في الجباية منهم يحافظوا على حقوقهم، وينتصفوا للدولة في أخذ حقوقها، فيستوفوا حقوقها بلا زيادة ولا نقصان.

- أن يتصفوا بالرفق في معاملة المكلفين غير متعسفين ولا متهورين⁶.

كما يجب أن يتصف من يقوم على أمور الرعية المالية بالإضافة إلى الأمانة في الجباية⁷، أن يكون خبيرا بدقائق العمل وأمينا قويا⁸.

قال الله تعالى في القائم على العمل موسى - عليه السلام-: ﴿٢٥﴾ قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ ﴿٢٦﴾ (سورة القصص، الآية 26)؛ وقد يعبر عن الأمانة

¹ - تحرير المقال فيما يحل ويحرم من بيت المال: مرجع سابق، ص 118.

² - تقليد فلان منصب: توظيفه فيه. - معجم القانون، مجمع اللغة العربية، ص 107.

³ - تحرير المقال فيما يحل ويحرم من بيت المال: مرجع سابق، هامش ص 118.

⁴ - الرقابة المالية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 57.

⁵ - حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية: مرجع سابق، ص 73.

⁶ - المالية العامة عند الماوردي وابن خلدون: مرجع سابق، ص 70.

⁷ - السياسة الشرعية: مرجع سابق، ص 142.

⁸ - السلطة الإدارية والسياسة الشرعية في الدولة الإسلامية: مرجع سابق، ص 77.

بالحفظ ، وعن القوة بالعلم كما في قوله تعالى على لسان يوسف -عليه السلام-: ﴿٥٤﴾ قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلَيْمُ ﴿٥٥﴾ (سورة يوسف، الآية 55).

حيث عند المفاضلة بين القوة والأمانة في الوظائف يرحح أهل القوة في شؤون الجهاد، وأهل الأمانة في شؤون المال¹، فالإدارة المالية تحتاج لمن يحفظها من جهة فيقدم لذلك الأمين ومن جهة أخرى تحتاج لمن يستخرجها وهذا لا بد أن يكون قويا فهي تحتاج الأمرين الأمانة والقوة وكخلاصة الإدارة المالية تحتاج لتولية شخص قوي يستخرجها بقوته وكاتب أمين يحفظها بخبرته وأمانته².

أن يكون تقياً، شجاعاً³، وأن يكون خبيراً بأحوال الناس ذا فراسة، وأن يكون ديناً عفيفاً لا تبدو عوراته على الناس⁴، ومما يستدل به في هذا الموضوع ما روي عن سليمان بن يسار قال: ... فجمعوا له حليا حليا من حلي نساءهم، فقالوا: هذا لك وخفف عنا تجاوز القسم، فقال عبد الله بن رواحة: يا معشر اليهود، والله إنكم لمن أبغض خلق الله إلي وما ذلك بحاملي على أن أحيف عليكم فأما ما عرضتم من رشوة فإنها سحت وإننا لا نأكله، فقالوا: بهذا قامت السموات والأرض، قال ابن اسحاق: وإنما خرص عليهم عبد الله بن رواحة⁵ عاما واحدا ثم أصيب بمؤنة -رحمه الله تعالى-، فكان جبار بن صخر بن أمية أخو بني سلمة يخرص عليهم بعد عبد الله بن رواحة وكان جبار خارصا لأهل المدينة وحاسبهم⁶.

2-2- شروط والتزامات وظيفية

أ- الشروط

- أن يكون المتقدم لخدمة المال العام من الخبراء في الميدان الجبائي العارفين بمصادر الإيرادات وطرق دفعها⁷، ذلك أنّ السياسة المالية للدولة تتطلب الإستعانة بأهل الخبرة في شؤون المال⁸.

¹ - لكي تنجح مؤسسة الزكاة في التطبيق المعاصر: يوسف القرضاوي، ص 29، 30.

² - مبادئ الإقتصاد الإسلامي - نصوص اقتصادية مختارة من كلام الشيخ ابن تيمية رحمه الله: عبد العظيم الإصلاحي، ص 234.

³ - السلطة الإدارية والسياسة الشرعية في الدولة الإسلامية: مرجع سابق، ص 78 وما بعدها .

⁴ - المرجع نفسه، ص 77.

⁵ - مجمع الزوائد ومنبع الفوائد: نور الدين الهيثمي، كتاب الزكاة، باب ما يخاف على العمال، ج 3، ص 86.

⁶ - السيرة النبوية: ابن هشام، ج 3، ص 302.

⁷ - المالية العامة عند الماوردي وابن خلدون: مرجع سابق، ص 70.

⁸ - السياسة المالية للدولة الإسلامية: مرجع سابق، ص 112.

- أن يكون متعلما لفنون الضبط والحساب وله قدرة على استخدام المال العام بترشيده وحسن تسييره، وأن يتعامل مع الناس بالحسنى¹.

ب-الإلتزامات

- ضرورة اثبات جميع المستندات المؤيدة للإيرادات والمصروفات في الديوان مع التأشير عليها بعلامة خاصة تفيد ذلك. ويوجد نظام للقيود في السجلات لكل من الإيرادات والمصروفات تكفل ضبط حساباتها وإمكان مراجعتها بسهولة ووضوح ويبين المتأخرات لمتابعة تحصيلها والمستحقات التي لم تدفع لصرفها لمستحقيها؛ ووجود السجلات تكفل الرقابة (المخزنية) الفعالة على مخازن الغلال للدولة وقد كانت تمثل جزءا كبيرا من الأموال العامة.

- على موظفي بيت المال القيام بأعمال المراجعة فمنهم من يختص بمراجعة جميع مفردات الحساب ومنهم من يقوم بمراجعة الحواصل فقط بالإضافة إلى المراجعة الشاملة التي يقوم بها الناظر²؛ مع وجود كشوف بالإيرادات ومصروفات مقارنة لكل ثلاث سنوات تسهل عملية الرقابة.

- عمل حسابات ختامية في نهاية كل سنة وتكون على شكل الميزان ويجب أن يتوازن جانبيها دلالة على صحة الحساب...فضلا عما يتم عمله من حسبة يومية وحسابات ختامية في نهاية كل عام بالإضافة إلى ما يتم من مراجعة داخلية فعالة مما يكفل إحكام الرقابة المالية على أموال الدولة الإسلامية³.

- أن يكونوا أكفاء قادرين على الضبط؛ويمكن القول باتصافهم بالكفاءة العلمية والإدارية والنزاهة الأخلاقية⁴، فقد"كان للخبزينة حساب خاص يدون فيه رقم الخارج والداخل، تبعا للقاعدة التي وضعها عمر-رضي الله عنه-، وكانت الأموال تجبي في عهد الخلفاء الراشدين بواسطة العمال الذين كانوا ينفقون منها ما يحتاجون إليه، ثم يرفعون الباقي إلى الخليفة"⁵.

¹-حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية: مرجع سابق، ص 73.

²- الناظر: بكسر الظاء، اسم فاعل من نظر جمع نظارة ونظار، المسؤول عن عقار أو دائرة أو مجموعة من الناس يرعاهم ويدير شؤونهم، ومنه ناظر الوقف وناظر المدرسة وهو من ينظر في الأموال وينفذ تصرفاتها ويرفع إليه حسابها. - معجم الفقهاء ص 356.- أحمد الشرياضي، المعجم الإقتصادي الإسلامي، ص 472.

³-النظام المالي الإسلامي-دراسة مقارنة-: عوف الكفراوي، ص 425.

⁴-المالية العامة عند الماوردي وابن خلدون: مرجع سابق، ص 70.

⁵- الموازنات العامة في الدول العربية : مرجع سابق، ص 42.

- أن يكون ذا حنكة وله الرغبة في العمل وعليه أن يستشير أهل الخبرة والعلم ممن حوله، وأن يكون عادلاً بين رعيته¹.

- أن يكونوا من أهل الدين والتقوى والورع، في تصرفاتهم وأعمالهم.

- أن يكونوا عالمين بالقرآن والسنة وما أجمع عليه العلماء.

- العلم بقواعد اللغة العربية.

- أن يكونوا عالمين بأعمال المجتهدين السابقين.

- أن يكونوا من أصحاب العقول والتجارب الكثيرة².

ثانياً-ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على تحصيل الإيرادات العامة وضوابط عمال المال العام والرعية في ذلك في الفقه الإسلامي

1-ضوابط رقابة الهيئة التشريعية في تحصيل الإيرادات العامة في الفقه الإسلامي

من القواعد التي وضعها الإسلام التي تنظم وتضبط عمليات جباية وتحصيل الإيرادات العامة:

-الإسراع في إخراج الزكاة متى حل موعدها وفصل مال الزكاة عن باقي الأموال.

-لا ينبغي أن يجمع مال الخراج إلى مال الصدقات والعشور لأن الخراج فيء لجميع المسلمين والصدقات لمن

سمى الله -عز وجل- في كتابه، فإذا اجتمعت الصدقات من الإبل والبقر والغنم جمع إلى ذلك ما يؤخذ

من المسلمين من العشور-عشور الأموال-وما يمر به على العاشر³ من متاع وغيره، لأن موضع ذلك كله

موضع الصدقة فيقسم ذلك أجمع لمن سمي الله تبارك وتعالى في كتابه قال الله تعالى: "إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ

لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ

السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ﴿٦٠﴾⁴ (سورة التوبة، الآية 60)

وهناك عدة قواعد في النظام المالي الإسلامي تضبط تحصيل الإيرادات وتسييره ومنها:

أ-اتباع اللوائح والتعليمات: بأن يلتزم الموظفون المختصون بتحصيل الإيرادات بالقواعد والتعليمات

واللوائح⁵.

¹ - السلطة الإدارية والسياسة الشرعية في الدولة الإسلامية: مرجع سابق، ص 78 وما بعدها.

² - أهلية الولايات السلطانية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 23-30.

³ - العاشر: من نصّب الإمام على الحدود ليجي ضريبة العشر. Tax -collection -معجم لغة الفقهاء: محمد قلعه جي

وحامد قنبي، ص 225.

⁴ - كتاب الخراج: مرجع سابق، ص 80-81.

⁵ - الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 138.

ب- اختيار العمال وتأهيلهم: يجب اختيار العمال والموظفون وتأهيلهم وتدريبهم على أعمالهم¹.

ج- البعد عن الطرق المكلفة وتقليل نفقات الجباية والصرف

مبدئياً يقرر الفقه الإسلامي بأن يكون الجباة غير موزعي الزكاة²، ولا يتول عمال الخراج على الصدقات، فإن مال الصدقة لا ينبغي أن يدخل في مال الخراج³.

مع الأخذ بعين الاعتبار أن من واجب الدولة الإسلامية "أن تحرص على اتباع أسلم الطرق لتقليل نفقات الجباية والصرف لأي من الأموال العامة إلى أقل قدر ممكن وإلا أصبحت أعمال الجباية غير مجدية من الناحية المالية والاقتصادية"⁴؛ كما تنص القواعد الملاحظة عامة وجوب الإبتعاد عن الطرق المكلفة في التحصيل، والتي قد تذهب بأكثر الحصيلة، والحرص على الأخذ بأقل الطرق كلفة⁵؛ وقد روعي في مواعيد أداء الموارد المالية ومقدارها وكذا طريقتها الإقتصاد والرفق لذوي الأصول، دون تفويت للمصلحة العامة⁶. وقد ثبت أن الرقابة المالية في الدولة الإسلامية، بأساليبها ووسائلها لم تكن تُحمّل الدولة تكاليف باهظة بما يجعلها عبئاً على ميزانيتها تستفيد من الوفرات التي يرجى تحقيقها من القيام بالعمل الرقابي⁷.

د- عدم ظلم الممول

فلا يجب أن يأخذ أكثر مما هو مطلوب منه⁸، فقد قال رسول الله -صلى الله عليه وسلم- لمعاذ لما بعثه إلى اليمن: "إياك وكرائم أموالهم، واتق دعوة المظلوم فإنه ليس بينها وبين الله حجاب"⁹، وذلك بأن يتحصل على الإيراد مع مراعاة العدل والمساواة فلا يطالب فرد بغير ما يفترضه القانون ولا يطالب بأكثر مما يحتمله أو أكثر مما تستدعيه الضرورة¹⁰.

هـ- الرفق في التحصيل

¹ - المرجع نفسه، ص 138-139.

² - مالية الدولة الإسلامية المعاصرة: مرجع سابق، ص 229.

³ - كتاب الخراج: مرجع سابق، ص 80-81.

⁴ - الرقابة المالية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 224.

⁵ - الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 139.

⁶ - السياسة الشرعية: مرجع سابق، ص 110.

⁷ - الرقابة المالية في الإسلام: عوف محمود الكفراوي، ص 292.

⁸ - الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 139.

⁹ - صحيح مسلم: كتاب الايمان، باب الدعاء الى الشهادتين وشرائع الاسلام، ص 30.

¹⁰ - السياسة الشرعية: مرجع سابق، ص 100.

يكون باتباع أيسر السبل على الممولين، حتى لا يكون هناك تعطيل لمصالحهم ولا يكلفهم مشقة¹، قال -صلى الله عليه وسلم-: " لا جلب ولا جنب² ولا شغار في الإسلام، ومن نهب نُهبته، فليس منا"³.

قال الشوكاني: "والحديث يدل على أن المصدق هو الذي يأتي للصدقات ويأخذها على مياه أهلها لأن ذلك أسهل لهم"⁴.

و-مراعاة مواعيد التحصيل

فالزكاة منها ما يجب بحولان الحول، ومنها ما يجب بمجرد الحصول على الدخل وكذا سائر الإيرادات، فيجب مراعاة مواعيد تحصيلها بحسب ما حددته الأنظمة الخاصة بها⁵.

ز- ضبط الإيرادات وتسجيلها⁶.

أما الإيرادات التي طرأت بعد تلك التي كانت في صدر الإسلام، ومنها إمكانية اللجوء إلى الضرائب الإجتهدية، حيث يقرر الفقه المالي الإسلامي عدم جواز اللجوء إلى الضرائب إلا باجتهد من المفكرين المسلمين -أهل الحل والعقد- وهذا في نفسه يعد اعتمادا لها⁷.

ج- ضوابط الضرائب

عرف ابن تيمية -رحمه الله- الضرائب بقوله: " ثم هذه الوظائف السلطانية التي ليس لها أصل في كتاب الله ولا سنة رسوله -صلى الله عليه وسلم- وسنة خلفائه الراشدين ولا ذكرها أهل العلم المصنفون للشريعة في كتب الفقه الحديث، كما تحدث عن الضرائب التعسفية⁸ قائلا: " والرأي هي حرام عند المسلمين حتى عند إجماع المسلمين على ذلك"⁹.

¹ -الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 140.

² -قال ابن اسحاق: لا جلب بفتح الجيم واللام، أن تصدق الماشية في موضعها ولا تجلب إلى المصدق، ومعنى لا جنب بفتح

الجيم. والنون أن يكون المصدق بأقصى مواضع أصحاب الصدقة فتجنب إليه. انظر -نيل الأوطار: الشوكاني، ص 776

³ - سنن الترمذي: كتاب النكاح، باب ماجاء في النهي عن نكاح الشغار، ص 416، ج 2، رقم 1123.

⁶ - نيل الأوطار: مرجع سابق، ص 776.

⁵ - الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 141.

⁶ - المكان نفسه.

⁷ -النفقات العامة في الإسلام -دراسة مقارنة-: مرجع سابق، ص 281.

⁸ - التعسف: "مناقضة قصد الشارع في تصرف مأذون فيه شرعا بحسب الأصل". أو هو استعمال الحق على نحو يضر الغير. -نظرية

نظرية التعسف في استعمال الحق في الفقه الإسلامي، فتحي الدريني، ص 87. - معجم القانون، مجمع اللغة العربية، ص 74.

⁹ -الأموال المشتركة: مرجع سابق، ص 36.

وعليه "جباية الضرائب من الأفراد فيها استيلاء على جزء من مالهم وحرمان لهم من التمتع به، وهذا الحرمان إنما رُخص فيه لأن الضرورة قضت به إذ لا يمكن القيام بالمصالح العامة بدونه وبما أن الضرورات تقدر بقدرها فيجب ألا يتجاوز بالضريبة القدر الضروري وأن يراعى في تقديرها وطرائق تحصيلها ما يخفف وقعها ولهذا ذكر علماء الإقتصاد أنه لا بد أن يتوفر في كل ضريبة شرائط أربعة:

الأول: العدل والمساواة بحيث تفرض الضرائب على جميع الأفراد بطريقة واحدة تناسب مقدرتهم المالية.

الثاني: الإقتصاد بحيث لا يفرض إلا القدر الضروري.

الثالث: النظام المبين الذي يعلم به كل فرد ما يجب عليه أدائها وموعده وطريقة أدائه.

الرابع: مراعاة مصلحة الأفراد في تعيين مواعيد الأداء وطرائقه وذكروا كذلك أنه لا يجوز فرض الضريبة إلا في مال نام متجدد حتى تكون الضريبة من ثمرة المال ولا تكون من عوامل نقص أصله حتى قال بعضهم "ما يؤخذ من الثمرة ضريبة وما يؤخذ من الأصل نهب وسلب ولا يجوز أن تستنفذ الضريبة كل الثمرة حتى لا يشعر الفرد بأنه إنما يعمل لغيره فيذهب نشاطه"¹.

2- شروط وضوابط العاملين على جباية الإيرادات العامة في الفقه الإسلامي

أ- شروط ومواصفات عمال الصدقات

يشترط أن يكون الرجل أميناً ثقة عفيفاً ناصحاً مأموناً على الإمام الذي وكله وعلى رعيته، وينبغي أن يتخير للصدقة أهل العفاف والصلاح، ممن يوثق بدينه وأمانته؛ فيؤله جميع الصدقات في البلدان، فإذا جمعت إليه أمره بتقسيمها بما أمر الله جل ثناؤه به فأنفذه².

ب- شروط ومواصفات عمال العشور

- يولي الإمام قوماً من أهل الصلاح والدين، ويأمرهم بأن لا يعتدوا على الناس فيما يعاملونهم به فلا يظلموهم ولا يأخذوا منهم أكثر مما يجب عليهم.

- ثم يراقبهم (يتفقدهم) بعد أمرهم فيما يعاملون به من يمر بهم، وهل يجاوزون ما قد أمروا به وهذا على حالتين:

- إن كانوا قد تجاوزوا غزلوا وغُوبوا وتتم مؤاخذتهم بما ظلموا (أخذوا أكثر مما يجب على الناس).

- إن كانوا قد انتهوا إلى ما أمروا به وتجنّبوا ظلم المسلم والمعاهد أثبتهم على ذلك الأمر وأحسن إليهم

وعلى هذا يزيد المحسن في إحسانه ونصحه ويرتدع الظالم عن معاودة الظلم والتعدي³.

¹ - السياسة الشرعية: مرجع سابق، ص 108-109.

² - كتاب الخراج: مرجع سابق، ص 80-81.

³ - المرجع نفسه، ص 132.

ج-شروط ومواصفات عمال الخراج

حرصا على تطبيق أقصى درجات العدالة في النظام المالي الإسلامي اشترط الفقهاء بعض الشروط، ويمكن إجمالها فيما يلي¹:

- أن يكون من أهل الصلاح، والدين والأمانة.
- أن يكون فقيها عالما.
- أن يتمتع بصفة المشاورة لأهل العلم والمعرفة.
- أن يكون عفيفا.
- أن يكون حازما في تعامله مع الفاجر.
- أن يتمتع بصفة العدل فلا يظلم وخاصة في تعامله مع أهل الذمة.
- أن يكون مذهبه موافقا لأهل السنة والجماعة.
- أن يحترم أصحاب الأرض ولا يحتقرهم.
- أن تتزن شخصيته بين اللطف والشدّة أثناء تعامله مع المسلمين.
- أن يلتزم طاعة ولي الأمر، وأن يتبع في سياسة الخراج الخطط التي ترسم له من قبل الدولة، وأن يعمل على تنفيذها كما هي².

وقد كان علي أقرب الخلفاء الراشدين إلى عمر بن الخطاب-رضي الله عنهما- فقد كان يراقب عماله ويحول دون طغيانهم³...ومن مبادئه في المالية-رضي الله عنه- ما كتبه إلى واليه الأشتر النخعي⁴ يقول: "وتفقد أمر الخراج بما يصلح أهله فإن في إصلاحه وصالحهم صلاحا لمن سواهم وليكن نظرك في عمارة الأرض أبلغ من نظرك في استجلاب الخراج لأن ذلك لا يدرك إلا بالعمارة ومن طلب الخراج من غير عمارة أخرج البلاد وأهلك العباد... ثم انظر في أمور عمالك فاستعملهم اختيارا ولا توليهم محاباة وتوخ منهم أهل التجربة والحياء من أهل البيوتات الصالحة والقدم في الإسلام فإنهم أكثر أخلاقا وأبلغ في عواقب الأمور"⁵.

¹ - الموارد المالية في الفقه الاقتصادي الإسلامي ودورها في التنمية الاقتصادية: محمد حمدي، ص 228.

² - الموارد المالية في الفقه الاقتصادي الإسلامي ودورها في التنمية الاقتصادية: محمد حمدي، ص 231.

³ - مالية الدولة الإسلامية المعاصرة: مرجع سابق، ص 166.

⁴ - الأشتر النخعي: هو مالك بن الحارث (ت37هـ)، أحد الأشراف والأبطال، فقئت عينه يوم اليرموك، وكان شهما مطاعا كما كان ذا فصاحة وبلاغة وقد مات مسموما. ينظر - سير أعلام النبلاء: الامام الذهبي، ص 3167

⁵ - النظم المالية في الإسلام، عيسى عبده، نقلا عن - مالية الدولة الإسلامية - دراسة تحليلية ومقارنة- بين المالية العامة في صدر الإسلام والمالية العامة الحديثة: مرجع سابق، ص 166.

3- الضوابط الشرعية للحاكم والرعية في تحصيل الإيرادات العامة

أولاً- ضوابط تحصيل الإيرادات العامة في عهد النبي-صلى الله عليه وسلم-

كانت الموارد المالية على عهده-صلى الله عليه وسلم- تنحصر في الغنائم والفيء والصدقات وكانت نفقاتها في مصارفها التي يبينها الله-عزَّوجلَّ- فقد كان-عليه الصلاة والسلام- يعين على تلك الأموال من يتولاها¹؛ كما كان-صلى الله عليه وسلم- فيما ورد في بعض الآثار:

1- أنَّ النَّبِيَّ-صلى الله عليه وسلم- استعمل رجلاً يقال له ابن اللُّتبية على صدقات بني سليم، فلما قدم قال: هذا لكم وهذا أهدي إلي، فقام النبي-صلى الله عليه وسلم- على المنبر فحمد الله وأثنى عليه، ثم قال ما بال عامل أبعثه فيقول: هذا لكم وهذا أهدي إلي، أفلا قعد في بيت أبيه وبيت أمه حتى ينظر أيهدى إليه أم لا؟. والذي نفسي بيده أما بغير له رغاء أو بقرة لها خوار أو شاة تعير- ثم رفع يديه حتى رؤى بياض ابطنه- فقال: اللّٰهُم هل بلغت².

2- أنّه - صلى الله عليه وسلم - "ولى عبد الله بن أرقم على جزية أهل الذمة فلما ولى من عنده ناداه فقال: "ألا من ظلم معاهداً أو كلفه فوق طاقته أو أنتقصه أو أخذ منه شيئاً بغير طيب نفسه فأنا حجيجُه يوم القيامة"³.

3- أنّه - صلى الله عليه وسلم - بعث عبادة بن الصامت على الصدقة، فقال له "اتق الله يا أبا الوليد لا تجيء يوم القيامة ببعير تحمله على رقبتك له رغاء أو بقرة لها خوار أو شاة لها ثؤاج (ثغاء)"⁴ قال: "... أي والذي نفسي بيده، إلا من رحم الله" قال: والذي بعثك بالحق لا أتأمر /على اثنين أبدا"⁵.

4- وجوب الرفق بأهل الذمة، ولا يظلموا ولا يؤذوا ولا يكلفوا فوق طاقتهم ولا يؤخذ شيء من أموالهم، إلا بحق يجب عليهم، فقد روي عن رسول الله - صلى الله عليه وسلم - أنه قال: " من ظلم معاهداً أو كلفه فوق طاقته فأنا حجيجُه "⁶.

¹ - السياسة الشرعية أصولها ومجالاتها: مرجع سابق، ص 162.

² - كتاب الخراج: مرجع سابق، ص 82.

³ - المرجع نفسه، ص 125.

⁴ - مجمع الزوائد ومنبع الفوائد: مرجع سابق، كتاب الزكاة، باب ما يخاف على العمال، ج3، ص86.

⁵ - كتاب الخراج: مرجع سابق، ص 81-82.

⁶ - المرجع نفسه، ص 124-125.

5- عن عدي بن عميرة¹ قال: سمعت رسول الله -صلى الله عليه وسلم- يقول: "من استعملناه منكم على عمل فكتمنا مخيطا (إبرة خيط) فما فوقه كان غلولا (خيانة) يأتي به يوم القيامة"².
6- وضع قواعد العلاقة الطيبة بين الممولين وعمال المال؛ فعن جابر بن عبد الله -رضي الله عنه- قال، قال رسول الله -صلى الله عليه وسلم-: "إذا أتاكم المصدق فليصدر وهو عنكم راض"³.

7- منع جور عمال الأموال⁴، قال -صلى الله عليه وسلم-: "من سألها على وجهها فليعطها، ومن ومن سأل فوقها فلا يعط"⁵.

8- تتم جباية المال العام، عن طريق عمال الجباية، حيث يجمعون الأموال العامة وفقا للإجراءات التي وضعها النبي -صلى الله عليه وسلم- من إتيان القوم على مياهم، وعدم ازعاجهم ومعاملتهم باللطف والرحمة، و"عدم الجمع بين المتفرق، أو التفريق بين المجتمع من أموال الناس"⁶، وتوقي كريم المال، وأخذ حق بيت المال⁷.

ثانيا- ضوابط تحصيل الإيرادات العامة عند الخليفة عمر بن الخطاب -رضي الله عنه-
- "عن أبي هريرة -رضي الله عنه- قال: قدمت من البحرين بخمسمائة ألف درهم فأتيته عمر ابن الخطاب -رضي الله عنه- ممسيا فقلت: يا أمير المؤمنين اقض هذا المال. قال: وكم هو؟ قلت:

¹ -عدي بن عميرة: هو عدي بن فروة ويقال أنه عدي بن عميرة بن فروة بن زُرارة بن الأرقم الكندي، كوفي الأصل قيل توفي سنة 40هـ، ينظر-أسد الغابة: مرجع سابق، ص 841. -طبقات بن السعد، ص 481.

² -صحيح مسلم بشرح النووي، كتاب الإمارة، باب تحريم هدايا العمال، رقم 1833، ص 1189.

³ -المنهاج في شرح صحيح مسلم، كتاب الزكاة، باب إرضاء الساعي ما لم يطلب حراما، رقم 177، ص 679. -مرقاة المفاتيح شرح مشكاة المصابيح: محمد القاري، تحقيق: جمال عيتاني، كتاب الزكاة، رقم 1776، ج 4، ص 233.

⁴ - المنهج الاسلامي في الرقابة على المال العام: مرجع سابق، ص 35، 36.

⁵ - المجموع شرح المهذب: النووي، تحقيق: محمد المطيعي، كتاب الزكاة، زكاة الأوقاف التي بين النصب، ج 5، ص 347.

⁶ - واختلف العلماء في تأويل هذا الحديث، فقال مالك في الموطأ: تفسير قوله -صلى الله عليه وسلم-: (لا يجمع بين متفرق) وهو أن يكون نفر الثلاثة لكل واحد منهم أربعون شاة، قد وجب على كل واحد منهم في غنمه الصدقة، فإذا أظلمهم المصدق جمعوها لئلا يكون عليهم فيها إلا شاة واحدة، فنهوا عن ذلك... ومعنى قوله: (لا يفرق بين مجتمع) أن يكون للرجل مائة وعشرون شاة، ففيها شاة واحدة، فإن فرقها المصدق فجعلها أربعين أربعين ففيهما ثلاث شياه، فنهى عن ذلك.

⁷ - النفقات العامة في الإسلام -دراسة مقارنة-: مرجع سابق، ص 282.

خمسمائة ألف درهم. قال: وتدرى كم خمسمائة ألف؟ قال قلت: نعم مائة ألف، ومائة ألف خمس مرات. قال: أنت ناعس، اذهب فبت الليلة حتى تصبح. فلما أصبحت أتيتته فقلت: إقبض منى هذا المال. قال: وكم هو؟ قلت: خمسمائة ألف درهم، قال: أمن طيب هو؟ قال قلت: لا أعلم إلا ذلك...¹.

- "أن عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - مرت به غنم الصدقة فيها شاة ذات ضرع عظيم فقال عمر: ما هذه؟ قالوا: من غنم الصدقة. فقال عمر: ما أعطى هذه أهلها وهم طائعون، فلا تغصبوا الناس ولا تأخذوا خزرات الناس. يعني بحزرات خيار أموال الناس"².

- قال عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - عند وفاته: "أوصي الخليفة من بعدي بذمة رسول الله - صلى الله عليه وسلم - أن يوفى لهم بعهدهم وأن يقاتل من ورائهم ولا يكلفوا فوق طاقتهم"³. وفي أثر أثر آخر قال: "أوصيكم بذمة الله، فإنه ذمة نبيكم ورزق عيالكم (يريد ما يؤخذ من جزيتهم)"⁴.

- "أن عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - مر بطريق الشام وهو راجع في مسيره من الشام على قوم قد أقيموا في الشمس يصب على رؤوسهم الزيت فقال: ما بال هؤلاء؟ فقالوا عليهم الجزية لم يؤدوها، فهم يعذبون حتى يؤدوها. فقال عمر: فما يقولون هم وما يعتذرون به في الجزية؟ قالوا: يقولون لا نجد، قال: فدعوهم، لا تكلفوهم ما لا يطيقون، فأني سمعت رسول الله - صلى الله عليه وسلم - يقول "لا تعذبوا الناس فإن الذين يعذبون الناس في الدنيا يعذبهم الله يوم القيامة" وأمر بهم فخلي سبيلهم"⁵.

ثالثاً- ضوابط الرعية لدى جباية الإيرادات العامة

ليس - للرعية - أن يمنعوا السلطان ما يجب دفعه من الحقوق؛ وإن كان ظالماً كما أمر النبي - صلى الله عليه وسلم -، لما ذكر جور الولاة⁶، وهذا الذي ورد عن شيخ الإسلام في بعض الفتاوى فيما يتعلق بجباية

¹ - طبقات ابن السعد، ج3، ص279.

² - الإستذكار: مرجع سابق، كتاب الزكاة، باب النهي عن التضييق عن الناس في الصدقة، رقم562، ج9، ص189. - كتاب الخراج: مرجع سابق، ص83.

³ - كتاب الخراج: مرجع سابق، ص124-125.

⁴ - مصابيح الجامع (شرح الجامع الصحيح البخاري): بدر الدين الدماميني، باب الوصاة بأهل ذمة رسول الله - صلى الله عليه وسلم - رقم1724، ج7، ص12.

⁵ - كتاب الخراج: مرجع سابق، ص125.

⁶ - بحوث في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص112.

السلطان للأموال فذكر أن: "ما قبضه الإمام من الحقوق الزكوات والخراج وغير ذلك بتأويل من اجتهاد أو تقليد وجبت طاعته فيه"¹.

كما قرر ابن تيمية بعض القواعد المالية التي تخص، العلاقة بين الولاية والرعية والوالي بصفته ولي أمر المسلمين، والرعية بصفته الممولين لبيت المال، فقال ابن تيمية: "على كل منهما أن يؤدي إلى الآخر ما يجب أداءه إليه، فعلى ذلك السلطان ونوابه في العطاء أن يؤتوا كل ذي حق حقه وعلى جباة الأموال أهل الديوان أن يؤدوا إلى ذي السلطان ما يجب عليهم الحقوق، إلى أن قال شيخ الإسلام ولا لهم أن يمنعوا السلطان ما يجب عليهم الحقوق وإن كان ظلما كما أمر به النبي -صلى الله عليه وسلم- لما ذكر جور الولاية"².

وليس للرعية مطالبة بالأموال التي لا يستحقونها، فينطبق عليهم قول الله تعالى: ﴿٥٧﴾ وَمِنْهُمْ مَّن يَلْمِزُكَ فِي الصَّدَقَاتِ فَإِنْ أُعْطُوا مِنْهَا رَضُوا وَإِنْ لَمْ يُعْطُوا مِنْهَا إِذَا هُمْ يَسَخَطُونَ ﴿٥٨﴾ وَلَوْ أَنَّهُمْ رَضُوا مَا آتَاهُمُ اللَّهُ وَرَسُولُهُ وَقَالُوا حَسْبُنَا اللَّهُ سَيُؤْتِينَا اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ وَرَسُولُهُ إِنَّا إِلَى اللَّهِ رَاغِبُونَ ﴿٥٩﴾ إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ﴿٦٠﴾" (سورة التوبة، الآيات: 58-60) ولا لهم أن يمنعوا السلطان ما يجب دفعه من الحقوق وإن كان ظلما³، فعن أبي هريرة -رضي الله عنه- عن النبي -صلى الله عليه وسلم- قال: "كانت بنو إسرائيل تسوسهم الأنبياء، كلما هلك نبي، خلفه نبي، وإنه لا نبي بعدي، وسيكون خلفاء ويكثرون قالوا: فما تأمرنا؟ فقال: أوفوا ببيعة الأول فالأول ثم أعطوهم حقهم فإن الله سائلهم عما استرعاهم"⁴، شرط البيعة هي المبايعة والطاعة.⁵ وعن ابن مسعود -رضي الله عنه- قال، قال رسول -صلى الله عليه وسلم-: "إنكم سترون بعدي، أثره (استبداد بالشيء)⁶ وأمورا تنكروها قالوا: فما تأمرنا يا رسول الله؟ قال: أدوا إليهم حقهم، وسألوا وسألوا الله حقكم"⁷.

¹ - الأموال المشتركة: مرجع سابق، ص 34.

² - الأموال المشتركة : مرجع سابق، ص 35.

³ - السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية: مرجع سابق، ص 34-35.

⁴ - صحيح مسلم بشرح النووي: كتاب الإمارة، باب وجوب الوفاء ببيعة الخلفاء الأول فالأول، رقم 1842، ص 1193.

⁵ - السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية: مرجع سابق، ص 35.

⁶ - المكان نفسه.

⁷ - صحيح البخاري، كتاب الفتن، باب قول النبي -صلى الله عليه وسلم- إنكم سترون بعدي أمورا تنكرونها، رقم 7052، ص

الفرع الثاني: ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على تحصيل الإيرادات العامة في القانون الجزائري

" إن لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني هي اللجنة المختصة التي لها صلاحية دراسة ومناقشة قانون المالية السنوي وإدخال التعديلات التي تراها مناسبة وهذا قبل عرض المشروع على النواب للمناقشة والإقرار"¹، ومن بين الضوابط التي تحكم تحصيل وأنفاق المال العام في القانون الجزائري ما يلي:

نص الدستور في المادة 19² (جديدة): تضمن الدولة الإستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة.

ينص في المادة 22 منه أيضا: لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون.

ويترتب عليه تعويض عادل ومنصف.

كما نص على عدم السماح للمسؤولين بانتهاز وظائفهم السامية للدولة كمصادر للثراء فجاء:

مادة 23 : لا يمكن أن تكون الوظائف والعُهدات في مؤسّسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة

لخدمة المصالح الخاصّة

يجب على كل شخص يُعين في وظيفة سامية في الدولة، أو يُنتخب في مجلس محلي، أو يُنتخب أو يُعين في مجلس وطني أو في هيئة وطنية، أن يصرح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهده وفي نهايتهما.

ويخضع تحصيل الإيرادات العامة لمجموعة من المبادئ والضوابط الرئيسية أهمها:

1- يحكم تحصيل الإيرادات قاعدة مالية أساسية هي: "عدم تخصيص الإيرادات"؛ بمعنى أن تجمع

كل الإيرادات المحصلة من مختلف أوجه تحصيلها وتحتلّ جميعها، وتمول كافة النفقات العامة مع ملاحظة

بعض الإستثناءات³. كما ورد ذلك من خلال **المادة 8 من القانون 84-17** التي تنص على مايلي:

" لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة.

تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الموازنة العامة للدولة بلا تمييز، غير أنه يمكن أن ينص قانون

المالية صراحة تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات وتكتسي، هذه العمليات حسب الحالات الأشكال

التالية: - الميزانيات الملحقّة.

- الحسابات الخاصّة للخزينة.

¹ - الموازنة العامة في الدول العربية: مرجع سابق، ص 90.

² - القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، القانون رقم 08-

19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06

مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996-

³ - المالية العامة : محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، ص 105.

-الإجراءات الحسائية الخاصة ضمن الميزانية العامة التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات".

2- تسقط ديون الدولة، كقاعدة عامة بفوات أربعة سنوات دون اقتضاءها¹؛ حيث جاء في هذا الشأن نص المادة 16 من القانون 1984-17 على ما يلي:

"تسقط بالتقادم وتسدد نهائيا لفائدة المؤسسات العمومية المعنية، كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عمومية مستفيدة من إعانات موازنة التسيير، عندما لم تدفع هذه الديون قانونا في أجل أربع سنوات ابتداء من اليوم الأول للسنة المالية، التي أصبحت فيها مستحقة وذلك ما لم تنص أحكام المالية صراحة خلاف ذلك". إلا أنه قد ورد نقيض هذا النص فجاء في هذا الشأن في القانون المدني في المادة 689 "لا يجوز التصرف في أموال الدولة العامة" أو حجزها أو تملكها بالتقادم² غير أن القوانين التي تخصص هذه الأموال لإحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688 تحدد شروط ادارتها وعند الإقتضاء شروط عدم التصرف فيها³. وذلك لحماية المال العام⁴.

كما نص في المادة 53 الفقرة 6 من القانون الجبائي⁵ ما مفاده سقوط الضريبة إذا حدث تقادم: "...ولكنه لا يبرئ ذمة المكلفين بالضريبة الذين يجب معاودة اتخاذ الإجراءات القسرية ضدهم، إذا تيسر حالهم من جديد طالما لم يتم التقادم..." وعليه فالمشرع يسقط الضرائب حال التقادم

3- يجب مراعاة مواعيد التحصيل وإجراءاته المنصوص عليها في القانون⁶.

4- وجوب إلتزام الجهات الإدارية المختصة بتحصيل الإيرادات على اختلافها وليس لها أن تتعاس عن ذلك، وعدم تحصيل إيرادات غير مرخصة وهذا خلافا لصرف النفقات العمومية التي تم إعتماها⁷، وهذا ما ما نصت عليه المادة 79 من القانون 84-17، حيث جاء فيها:

¹ -المكان نفسه.

² - عدم جواز التملك بالتقادم للمال العام: منع جواز اكتساب ملكية المال لمضي المدة. -معجم القانون، مجمع اللغة العربية ص 469.

³ -القانون المدني الجزائري.

⁴ -مذكرات في الأموال العامة والأشغال العامة: محمد المعداوي، ج 1، ص 27.

⁵ -قانون رقم 17-11 مؤرخ في 8 ربيع الثاني عام 1439 الموافق 27-ديسمبر سنة 2017 يتضمن قانون المالية 2018 الجديدة الرسمية، العدد 76 ص 26.

⁶ -المالية العامة: محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، ص 106.

⁷ -المكان نفسه.

" يمنع منعاً باتاً تحصيل جميع الضرائب المباشرة أو غير المباشرة غير المرخص بها بموجب القوانين والأوامر والمراسيم¹ والقرارات والتنظيمات المعمول بها مهما كان نوعها أو تسميتها، وإلا تعرض المستخدمون الذين قد يعدون السجلات والتعريفات والذين يواصلون تحصيل الضرائب للملاحقات، المقررة ضد المختلسين وذلك دون الإخلال بدعوى الإسترجاع، التي تقام ثلاث سنوات ضد جميع المحصلين أو القابضين أو الأشخاص الذين يكونون قد حصلوا هذه الضرائب.

ويتعرض لنفس العقوبات المنصوص عليها تجاه المختلسين جميع الأشخاص المتمتعين بالسلطة العمومية والذين يمنحون بأي شكل من الأشكال ولأبي سبب من الأسباب وبدون ترخيص قانوني، اعفاءات من الحقوق أو الضرائب أو الرسوم العمومية.

كما تطبق هذه الأحكام على المستخدمين ذوي السلطة في المؤسسات والهيئات العمومية الذين يقدمون مجاناً بدون ترخيص تشريعي أو تنظيمي..."

5- " لا يكون إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون تقرره السلطة التشريعية ولا يعفى أحد من أدائها في الأحوال المبينة في القانون، ولا يجوز تكليف أحد غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا في الحدود التي بينها القانون وهذا يعني أن فرض الضرائب والرسوم يكون تحت الرقابة المسبقة للهيئة التشريعية"²

6- "تعتمد الرقابة على الإيرادات على الأدوات والإجراءات المحددة في الدستور والنظام الداخلي للمجلس، ويمكن للبرلماني، في هذا الباب، أن يقارن بين ما هو متاح له من أدوات رقابية في بلده مع ما يجري في بقية البلدان، وبخاصة في الأنظمة الديمقراطية"³.

¹ - المراسيم م مرسوم: اصطلاح يطلق على القرار الإداري العام الذي يصدر من رئيس الدولة بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية في المجالات التي يقر الدستور تنظيمها بلوائح، وهي قرارات رئيس الدولة التي يوقع فيها معه رئيس الوزراء. معجم القانون، مجمع اللغة العربية، ص 25، ص 137.

² - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 143.

³ - دليل البرلماني العربي للرقابة على الإيرادات: مرجع سابق، ص 17.

- بعض أدوات الرقابة البرلمانية: يتيح الاتحاد البرلماني الدولي قاعدة معطيات مهمة حول أدوات الرقابة البرلمانية حسب الدول الأعضاء، وذلك في موقعه الإلكتروني: www.ipu.org

كما يتيح الموقع عدة منشورات حول أدوات الرقابة البرلمانية، نذكر منها على الخصوص -أدوات الرقابة البرلمانية (بالإنكليزية والفرنسية).

-البرلمان وعملية الموازنة، ولاسيما من منظار المساواة بني الرجال والنساء (بالإنكليزية والفرنسية).

7-تنص المادة78 من دستور16 على وجوب تساوي المواطنين في الضرائب.

الفرع الثالث:المقارنة بين ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على تحصيل الإيرادات العامة في الفقه الإسلامي والقانون الجزائري.

إن المتتبع للضوابط الرقابية على الموازنة العامة في التشريع المالي الإسلامي،يجد أن أمر المال العام له من الأهمية ما يجعل التشريع الإسلامي يحشد جملة عريضة من الضوابط العلمية والأخلاقية والعملية ويفرض تلك الضوابط على جميع المتعاملين بالمال العام رؤساء كانوا أو مرؤوسين وذلك بغرض تفعيل نجاح دور المراقب بشكل دقيق، وعدم التهاون في ذلك،مع مراعاة المعاملة الحسنة وعدم الإعتداء على الرعية في ممتلكاتهم والحرص على اتباع التعليمات الدينية الواردة بشأن المال العام.

نجد أن التشريع الوضعي قد ساير التشريع المالي الإسلامي في أمر المنع من الثراء بسبب الوظائف السامية، إلا أن أمر الصرامة فقد تم اقتسام المال العام فعلا مع الولاية مع أنهم-رضي الله عنهم- أهل دين وورع وتستبعد عنهم شبهة الإختلاس، كما حدث في عهد عمر بن الخطاب-رضي الله عنه-أما التشريع الوضعي فيفضل أمر المنع شكليا فحسب.

بالموازاة نجد أن المشرع الوضعي ينص على الكثير من الضوابط التي رآها كمنع الإدارة من تجاوز الاعتماد المرخص لها في النفقات مع المنع في تحصيل الضرائب غير المرخص بها،ثم ينص على إمكانية سقوط المال العام بالتقادم!!؟؟ وهو نص على الرغم- من موقفي السابق من فرض الضرائب الحالية -فإنه ينافي النص المذكور في القانون المدني إضافة إلى أنه يفتح الباب للتغافل عن أخذ المستحقات التي تماطل أصحابها في ارجاعها بأي من الأعذار أو الهفوات القانونية التي يمكن أن يتبعوها وهذا عامل يهدم سلامة مقصد حفظ المال العام، كما لا يراعي التنظيم الوضعي أي جانبٍ سواء كان أخلاقيا أو دينيا.

-البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين: دليل للممارسة الجيدة. كذلك توفر "الجمعية البرلمانية للفرنكوفونية" عدة وثائق مهمة بهذا الصدد، أهمها الدراسة المتعلقة بالقواعد العامة للبرلمانات الديمقراطية، والتي توضح الشروط الواجب توافرها في اختصاصات البرلمان وإجراءاته، ومنها تلك الخاصة بأدوات الرقابة البرلمانية، ويمكن مراجعة هذه الوثيقة عبر الموقع التالي:
Apf .francphonie.org ينظر - دليل البرلماني العربي للرقابة على الإيرادات : مرجع سابق، ص18.

المطلب الثاني: ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على الإنفاق العام

تمهيد:

عمليات صرف الأموال العامة لا بد أن تخضع إلى ضوابط حتى لا يتم صرفها فيما لا فائدة منه أو أن توزع دون مراعاة الأولويات فيها وتختلف الضوابط في الفقه الإسلامي عن نظيرتها في التشريعات الوضعية بما فيها القانون الجزائري وهو ما سنتناوله في ما يأتي:

الفرع الأول: ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على الإنفاق العام في الفقه الإسلامي

النفقات العامة في الفقه الإسلامي، تنشطر بدورها إلى نوعين، نوع يعد تنفيذًا للأوامر الصريحة في القرآن الكريم، وهو لا يحتاج لإعتماد من ممثلي الشعب، ونوع ثان يتطلب إذن ممثلي الشعب، كأن تكون النفقة حادثة لم تجر بها عادة.

فلا بد لها من إذن صريح بما مثلها ماروى عن عمر بن الخطاب-رضي الله عنه- أنه استأذن في أخذ العسل لنفسه للمداواة، حيث كان في بيت المال عسل "عَكَّة" منه- ولم يكن لديه إذن من المسلمين فجمعهم ووقف على المنبر يستأذنهم قائلًا: "إن أذنتم لي فيها، وإلا فهي علي حرام"¹، وهو بهذا احتاج لموافقتهم بيد أنه لو احتاجه فقير لما احتاج لهذا الإذن، لأن الفقير يدخل تحت طائلة الإذن العام باستخدام مال بيت المال من القرآن الكريم، بما يكفي حاجتهم².

¹- مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب: مرجع سابق، ص 100.

²- النفقات العامة في الإسلام-دراسة مقارنة-: مرجع سابق، ص 281.

نستنتج منه أنه ليس لولاية الأموال أن يقسموا المال العام بحسب أهوائهم، كما يقسم المالك ماله فإنما هم أمناء ونواب ووكلاء، وليسوا ملاكاه، كما قال رسول الله -صلى الله عليه وسلم-: "ما أُعطيكم ولا أمنعكم، إنما أنا قاسم أضع حيث أمرت"¹.

فهذا رسول رب العالمين -صلى الله عليه وسلم- قد أخبر أنه ليس المنع والعطاء بإرادته واختياره، كما يفعل المالك الذي أبيض له التصرف في ماله، وكما يفعل ذلك الملوك الذي يعطون من أحبوا، وإنما هو عبد الله يقسم المال ويضعه حيث أمره الله تعالى²، وعن ابن عباس عن عمر بن الخطاب -رضي الله عنهما-: "إنا والله ما وجدنا لهذا المال سبيلا: إلا أن يؤخذ من حق فيوضع في حق، ولا يمنع حق"³.

وعن مالك بن أوس قال؛ قال عمر -رضي الله عنهما-: "والله ما أحد أحق بهذا المال من أحد"⁴، وهو ما يفسر قوله -رضي الله عنه- حين أتاه أبوهريرة -رضي الله عنه- بمال من البحرين: "... قال عمر رضي الله عنه: أيها الناس أنه قد جاء مال كثير فإن شئتم أن نكيل لكم كلنا، وأن شئتم أن نعد لكم عددنا، وإن شئتم أن نزن لكم وزنا لكم فقال رجل من القوم: "يا أمير المؤمنين دون للناس دواوين يعطون عليها فاشتهدى عمر ذلك"⁵، بمعنى أنه يقر أن للجميع الحق في هذا المال.

إن السياسة المالية للدولة تعمل على تدبير الموارد والمصارف بما يسد الحاجات العامة من غير إرهاب للأفراد ولا إضاعة لمصالحهم، ولا بد من تحقق العدالة، كما يجب مراعاة تقسيم الموارد في جميع مصالح الدولة، بحسب قوة أهميتها⁶، فيكون الإمام مسؤولا على مال بيت المال بأن يصرفها في مصالح الصرف، مع مراعاة الأهم فالأهم، بحسب المصلحة الراجحة⁷، حيث يحرم عليه التصرف في أموال بيت المال بهواه وشهوته كما يشهد لهذا ما ورد من اهتمام نور الدين⁸، بأمر المسلمين والرجوع إلى أقوال العلماء

¹ - صحيح البخاري كتاب فرض الخمس، باب قوله تعالى: "إن لله خمس وللرسول"، الرقم 3118، ص 768.

² - السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية: مرجع سابق، ص 35-36.

³ - مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب: مرجع سابق، ص 104.

⁴ - مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب: مرجع سابق، ص 97.

⁵ - كتاب الخراج: مرجع سابق، ص 43. -طبقات ابن السعد، ج 3، ص 275.

⁶ - السياسة الشرعية: مرجع سابق، ص 100.

⁷ - تحرير المقال فما يجل ويحرم من بيت المال: مرجع سابق، ص 142.

⁸ - نور الدين هو الملك العادل أبو القاسم محمود بن زنكي التركي، ليث الإسلام، صاحب الشام معروف بنور الدين الشهيد ولد في شوال سنة 511هـ اشتهر بشجاعته وحبه للعلم، اتسعت مملكته فتح أيام سلطنته حصونا وبنى مدارس. ينظر- سير أعلام النبلاء: مرجع سابق، ص 531-539.

المعتبرين¹؛ فالإنفاق العام، يتطلب شروطاً من بينها، أن يكون المال ملكاً للعامة، وأن ينفق المال بواسطة الإمام أو من ينوب عنه، وأن يستخدم المال العام في إشباع الحاجات العامة المعتبرة شرعاً².
والحقيقة أن طبيعة النظام الإسلامي تحمل الدولة مسؤولية حماية الدين وحراسته وصون الأرض والأهل وهذا، يقتضي الإنفاق لأجل تحقيق المصلحة العامة في هذا الإنفاق، كحفظ أمن المجتمع الخارجي والداخلي، وكذلك كفالة الحد الأدنى للمعيشة، الأمر الذي يبرر وجود جملة من الضوابط العامة تتعلق بالإنفاق العام³، منها:

1- الإلتزام بالحدود الشرعية واللوائح التنظيمية؛ يجب إلتزام التخصيص النوعي والمحلي للزكاة، كما يجب الإلتزام بحدود الإذن الصادر في قانون الموازنة⁴.

2- اختيار العمال وتأهيلهم؛ بحيث يجب أن يكون العمل منوطاً بالعمال والموظفين الأكفاء⁵.

3- ضبط الإنفاق وتسجيله؛ يعتبر ضبط وتسجيل الإنفاق عملية تضمن عدم التلاعب والتزوير، وتسهم بذلك في تسهيل مراقبة عملية الصرف⁶.

4- سرعة صرف المستحقات التي على الدولة: إن النفقات العامة متى لزمتم يجب أن تصرف لمستحقيها في أقرب وقت إبراء لذمة الدولة وإيصالاً للحقوق إلى أصحابها.

وقد كان الرسول -صلى الله عليه وسلم- إذا أتاه الفيء قسمه من يومه⁷؛ والسرعة في صرف النفقة ترفع كفاءة تسيير مصالح الدولة⁸.

5- تحدد النفقات العامة وفق النصوص الشرعية المبينة في القرآن الكريم والسنة الشريفة التي حددت بعض الإيرادات وحددت مصارفها.

¹ - وما يدل على احتياطه وخوفه من الله "أن الخاتون ابنة معين الدين زوجته أرسلت إليه تشكو أن ما قدر لها من النفقة لم يكفيها، فقال من أين أعطيها والله لا أخوض نار جهنم في هواها، إن كانت تظن أن الذي بيدي من الأموال هي لي فبئس الظن، إنما هي أموال المسلمين مرصدة لمصالحهم ومعدة لفتق "إن كان" (الفتق إن كان معناه إن حدثت فتنة حرب...) من عدو الإسلام، وأنا خازنهم عليها" ينظر - تحرير المقال فما يحل ويحرم من بيت المال: مرجع سابق، ص 103

² - النفقات العامة في الإسلام -دراسة مقارنة-: مرجع سابق، ص 123.

³ - لأكثر تفصيل: ينظر-السياسات المالية دورها وضوابطها في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 51-54.

⁴ - الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 143.

⁵ - المكان نفسه.

⁶ - المرجع نفسه، ص 144.

⁷ - مرقاة المصابيح: على القاري، كتاب الجهاد، باب الفيء، رقم 4057، ج 7، ص 591.

⁸ - الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 144-145.

6- الحرص على الإلتزام بتحقيق الصالح العام من الإنفاق العام، حيث أن مراعاة المصلحة العامة من قواعد الإسلام وترتب على أساس أولوياتها الضروريات فالحاجيات فالتحسينيات .

7- أن يخصص جزء من النفقات العامة في الإنفاق الإستثماري لما لهذا النوع من الإنفاق من مردود فعلي في تحقيق التنمية الإقتصادية وقد أثر عن علي -رضي الله عنه- فيما كتب لواليه على مصر مالك ابن الحارث بن الأشر: "وليكن نظرك في عمارة الأرض أبلغ من نظرك في استجلاب الخراج، لأن ذلك لا يدرك إلا بالعمارة، ومن طلب الخراج بغير عمارة أخرج البلاد ولم يستقر أمره إلا قليلا"¹.

8- ربط الإنفاق بالعائد، بمعنى النظر في عواقب الإنفاق العام²، في النواحي المادية والكمية أو العوائد الإجتماعية³.

9- على الولاية الحرص (سواء في العطاءات"النفقات"أو في الجبايات)،على مراعاة المسوغات الشرعية لإحداثها حتى تكون جائزة أما إن كانت الزيادة في النفقات أو النقصان في جباية الإيرادات بلا مسوغ شرعي، فإنها باطلة، لأن " الزيادة ظلم في حقوق الرعية والنقصان ظلم في حقوق بيت المال"⁴ قال عامر الشعبي⁵: "المعتدي في الصدقة كمانعها"⁶.

¹ - نهج معرفة البلاغة الإمام علي بن أبي طالب جمع الشريف الرضي - دار المعرفة بيروت ج 3 ص 96 نقلا عن النظام - النظام المالي الإسلامي: ابراهيم خريس، ص 144.

² - وذلك يكون ب: - أن قرار الإنفاق يكون صادرا بعد دراسة وفحص.

- أن الذين يقومون بالدراسات من ذوي الخبرات والبصيرة فنيين وخبراء دراسة الفتوى.

- تتم الدراسة من طرف لجنة استشارية تكون ملتزمة بروح الديانة والأمانة والخبرة.

- يتم الإنفاق وفقا لما أثبتته الدراسة من زيادة في العوائد.

- مراعاة مبدأ التخصيص في توجيه النفقات سواء التخصيص النوعي كنفقات -أموال الزكاة- أو التخصيص المكاني أو

ما يعرف بمبدأ المحلية، بمعنى تخصيص إيرادات كل إقليم للإنفاق على أهله، ينظر - النظام المالي الإسلامي: ابراهيم خريس، ص 145 وما بعدها.

³ - المرجع نفسه، ص 140-142.

⁴ - الأحكام السلطانية: الماوردى، ص 273.

⁵ - عامر الشعبي: عامر بن شراحيل بن عبد بن ذي كبار الشعبي(ت104هـ) قيل من قبائل اليمن، إمام علامة العصر وكانت أمه من سبي جلولاء، مولده في امرة عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- لست سنين خلت وقيل ولد سنة 21هـ ينظر - سير أعلام النبلاء: مرجع سابق، ص 2100.

⁶ - كتاب الخراج: مرجع سابق، ص 83.

- 10-** ضرورة تحديد حجم وقدر النفقة وجهة صرفها حسب ما تحققه من مصلحة عامة للأمة.
- 11-** الكفاءة في الإنفاق العام بحيث يقتصد لتحقيق النفقة العامة، فيبتعد عن الإسراف أو في وضعها في غير محلها.
- 12-** منع التحيز للأغنياء على حساب الفقراء، ولا بأس بالتحيز للفقراء على حساب الأغنياء حتى يغني الفقير.
- 13-** تخصيص نفقات القطاعات المخصص لها وارداتها ولا يجتهد بنقلها وتحويلها لغيرها، كالزكاة .
- 14-** الإلتزام بأمر الشرع فلا ينفق في المحرمات.
- 15-** الإلتزام بترتيب الأولويات في الإنفاق الواجبات، بدرجاتها فالمندوبات كذلك فالمباحات، أو كما رتب بعضهم الضروريات فالواجبات فالتحسينات¹.

الفرع الثاني: ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على صرف النفقات العامة في القانون الجزائري
ينص قانون الموازنة على الحد الأقصى للمبالغ المصرح بإنفاقها لكل غرض، بحيث لا يجوز للإدارة تجاوز الإعتمادات المقررة²، وفقا لما نصت عليه المادة 75 من القانون 84-17 حيث نصت على ما يلي:

" لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الإعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، ما لم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك."

وعلى عكس تحصيل الإيرادات، تحكم صرف النفقات العامة قاعدة " تخصيص الإعتمادات " حيث يقصد بها، أن يكون توزيع النفقات على مختلف الوزارات، وكذا بالنسبة لمختلف الأبواب في صورة إعتمادات معينة محددة، وتعني القاعدة أيضا لعدم رصد مبلغ إجمالي للنفقات تتصرف فيه الإدارة بحريتها، فلا يمكنها تحويل اعتماد باب لباب آخر³.

ولضمان حسن تسيير استعمال المال العام، وإنفاقه بشكل رشيد وملائم لما اعتمد لأجله، تعتمد أساليب قانونية خاصة بعمليات تنفيذ النفقات العامة في النظم الوضعية، حيث نظم المشرع عمليات الإنفاق وفق أربع خطوات⁴، أو مراحل تتمثل في الارتباط أو عقد النفقة، التصفية أو تحديد النفقة، الأمر

¹ - مالية الدولة الإسلامية المعاصرة: مرجع سابق، ص 194 وما بعدها.

² - المالية العامة : محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، ص 107.

³ - المكان نفسه.

⁴ - اقتصاديات المالية العامة: عباس محززي، ص 448 وما بعدها.

بالصرف وأخيرا الصرف¹، وهي كما أشار إليها قانون المحاسبة العمومية، المؤرخ في 15 أوت 1990 في المواد 19 إلى 22.

1- الإلتزام: ينشأ الإلتزام نتيجة اتخاذ السلطة الإدارية لقرار² بتحقيق عمل معين يتطلب إنفاقا من الدولة ك: قرار تعيين موظف، إنشاء طرق... وقد ينشأ الإلتزام نتيجة واقعة معينة كإصابة سيارة حكومية لمواطن مما يضطر الدولة للإلتزام بدفع مبلغ تعويض للضحية بمعنى قد يحدث الإلتزام إراديا أو غير إرادي، وفي الحالتين تكون الدولة ملزمة بدفع مبلغ من المال العام لسد تلك الحاجة³.

2- التصفية: يقصد بالتصفية تحديد المبلغ الذي يغطي الحاجة والذي على الدولة دفعه فيُدفع للدائن حقه وذلك بحصم المبلغ المستحق من الإعتماد المقرر في الموازنة مع التأكد أن الدائن غير مدين للدولة، وإلا أجريت المقاصة⁴ بين الدينين⁵.

3- الأمر بالدفع: بعد تحديد مبلغ النفقة أو الدين، يصدر القرار من الجهة المختصة يتضمن أمرا بدفع المبلغ المستحق (النفقة)، وعادة يكون من وزير المالية أو من ينوبه⁶.

4- الصرف: يعتبر الصرف آخر الخطوات، ومعناه دفع المبلغ المحدد عن طريق موظف تابع لوزارة المالية، وغالبا ما يكون الموظف الذي يأمر بالدفع غير الموظف الذي يقوم بعملية الصرف، وذلك منعا للتلاعب بالأموال العامة⁷، كما أن هذه الخطوة (الصرف) تختلف عن الخطوات السابقة لها بحيث أن الخطوات الأولى عبارة عن عمليات إدارية، أما التصفية فهي تتعلق بالإختصاص الحسابي لوزارة المالية، وهذا بدوره يشكل إحدى الضمانات للمحافظة على المال العام⁸.

تجدر الملاحظة أنه "بعد التأكد ومعاينة نتائج تنفيذ الميزانية يقوم قانون ضبط الميزانية بإجراء الاعتمادات بالمقارنة مع الأرقام التقديرية الواردة في قانون المالية ويرخص تحويل نتائج السنة المعنية إلى

¹ -المالية العامة : محمد الصغير بعلى ويسري أبو العلاء، ص 108-109.

² - القرار الإداري: عمل من الأعمال القانونية وهو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني متى كان هذا الأثر ممكنا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة. معجم القانون، مجمع اللغة العربية، ص 472.

³ - اقتصاديات المالية العامة: عباس محرز، ص 448.

⁴ - المقاصة: انقضاء دين، دينين متقابلين بين نفس الشخصين بقدر الأقل منهما. -معجم القانون، مجمع اللغة العربية، ص 143.

⁵ - اقتصاديات المالية العامة: عباس محرز، ص 448-449.

⁶ - المكان نفسه.

⁷ - اقتصاديات المالية العامة: عباس محرز، ص 448-449.

⁸ - المكان نفسه.

الحساب الدائم للكشوف المفتوح على مستوى الخزينة وهذا طبقاً لأحكام المادة 78 من القانون المتعلق بقوانين المالية¹.

الفرع الثالث: المقارنة بين ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على الإنفاق العام في الفقه الإسلامي والقانون الجزائري.

من خلال التمعن في الضوابط التي تخص الهيئة التشريعية لدى رقابتها على الإنفاق العام في كل من الفقه الإسلامي والقانون الجزائري يبدو أن الفقه الإسلامي والقانون الجزائري قد وضع ضوابط لصرف المال، العام ولكل من التشريعين بعض التخصيصات لأوجه الإنفاق .
إلا أن العمل الذي يسري به القانون الجزائري بهذا الخصوص مغاير تماماً لما هو عليه في الفقه الإسلامي حيث أن الفقه الإسلامي شريعة سمت بسمو مُشرِّعها جلَّ وعلا جعلت مصارف الأموال الخاصة بايرادات خاصة "كالزكاة" لصرفها في أوجهها المقيدة والمحددة دون إعمالٍ لأيِّ اجتهاد من المسؤول.
كما أن الفقه الإسلامي دائماً ما يجده يركز على العمال الذين تناط بهم هذه الوظائف الحساسة حتى يضمن إلى جد بعيد حسن سير العمل، خاصة وأن الجميع مُلاكاً لهذا المال ولهم الحق فيه على الأولويات التي تفرق بين المستحقين لها.

بالمقابل نجد أن القانون الجزائري يمنع تجاوز النفقات على الحد الذي تم اعتماده فيه وهذا بنظره لثلا يفتح باب للتلاعب بالمال العام وهو محق في ذلك من جهة، لكن كان المفروض أن يخصص أبواب لأجل الحاجات المستعجلة التي لا تتطلب التريث والمرور بتلك الخطوات التي رصدها لأجل تسيير النفقة
كما أن ضبط وكتابة لكل المستحقات وسرعة دفعها لأصحابها، فأرى أنها والله أعلم تخضع للأنظمة التي تسيير عليها الدولة حيث تنظم وفق ما تقتضيه حاجاتها .

الأمر المهم الذي وقفت عليه وهو أن دور الهيئة التشريعية وضوابطها في الرقابة على عمليات الموازنة العامة في القانون الجزائري لازالت غير واضحة حيث أن الحقيقة لا يوجد ما يسمى ضوابط فعلية لرقابة الهيئة التشريعية بالشكل المرجو ولا توجد هناك متابعة لأمر الإنفاق العام بل مجرد تخصيص فقط للنفقات والمنع من تجاوزها نصاً لا تطبيقاً ولا توجد هناك صرامة في تضيق الخناق على القائمين على الإنفاق العام خاصة رغم الترتيبات التي وضعت لذلك، فقد نجد أن الأموال العامة قد تنفق فيما لا طائل منه وقد تُسرب!!!.

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري : مرجع سابق، 297.

المبحث الثالث:

أساليب رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة والإجراءات المعتمدة في ذلك.

تمهيد:

يبدو أن العمليات الخاصة بالرقابة على الموازنة العامة من الأمور التي تتسم بالتنوع والتدرج وذلك نظرا لكون الموازنة العامة بحد ذاتها تعد عملياتها ذات صبغة متراكبة متتالية وهي سارية المفعول طيلة السنة بل إن مراحل إعدادها لا تكاد تكون منتهية، ونظرا لذلك استلزم الحال تواجد عدة أشكال من العمليات التي يمكن إدراجها ضمن الأمور التي يُستأنس بها للمساعدة في إحكام الرقابة على حسن سير الموازنة العامة سواء كانت هذه العمليات موضوعية أو شكلية ولمعرفة متى وكيف تتم هذه العمليات قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين نتناول فيهما مايلي:

المطلب الأول: أساليب رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة .

المطلب الثاني: الإجراءات المعتمدة من الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة .

المطلب الأول: أساليب رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة

تمهيد:

بناء على التقسيم الذي تم اعتماده في المبحث نتناول في هذا المطلب دراسة الأساليب الفنية التي تقوم عليها رقابة الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي بداية من عهد النبي-صلى الله عليه وسلم- إلى ما بعده، ونتناول كما هو معلوم الأساليب الرقابية في التشريعات الوضعية ومنها القانون الجزائري ثم نوازن فيما بينهما كما يأتي:

الفرع الأول: أساليب رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في التشريع الإسلامي

أولاً-أساليب رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في الصدر الإسلامي

كان الرسول -صلى الله عليه وسلم- [وكذا خلفاءه -رضي الله عنهم- من بعده]؛ يقوم بتعيين الولاة والعمال لجباية أموال الدولة، من الذين عُرفوا بالعدل والعلم والفقہ والرأي والعفة، كما كان -عليه الصلاة والسلام- يشرف بنفسه على جباية الصدقات، ويحاسب العمال حساباً دقيقاً¹، فقد كان -صلى الله عليه وسلم- يختار العمال الأكفاء الصالحين، وينصحهم ولا يكتفي بذلك إنما كان يتابع أعمالهم ويكشف أحوالهم ويحاسبهم بعد الإنتهاء من العمل²، ويستوفي الحساب ويقوم بمحاسبتهم على المستخرج والمصرف³.

فكان -صلى الله عليه وسلم- يبعث عماله، ولم يكن يرسل إلا من كان فقيهاً أميناً مجتهداً⁴، إلى مختلف الجهات لجمع الزكاة والجزية، وهما الموردان الأساسيان في عهد النبوة، حيث كان -صلى الله عليه وسلم- يوصيهم ب:

1- تحري العدالة في جمعها

2- الحرص على عدم امتداد أياديهم إلى شيء مما يجمعونه⁵.

3- وقد باشر رسول الله -صلى الله عليه وسلم- مراقبة المتولين للمال العام بمطالبتهم برفع الحساب إليه والخلفاء الراشدين من بعده⁶، ومن الآثار الدالة على ذلك:

أ- ما روي عن النبي -صلى الله عليه وسلم- أنه استعمل رجلاً من الأزد، يقال له ابن اللثبية⁷، على الصدقة، فلما قدم، قال: هذا لكم، وهذا أهدي إليّ، فقال النبي -صلى الله عليه وسلم-: "ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولّانا الله، فيقول: هذا لكم، وهذا أهدي إليّ، فهلا جلس في بيت أبيه، أو بيت أمه، فينظر أيهدى إليه أم لا؟ والذي نفسي بيده لا يأخذ منه شيئاً، إلا جاء به يوم

¹ -مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام : مرجع سابق، ص 153.

² -الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 335.

³ - مبادئ الإقتصاد الإسلامي - نصوص اقتصادية مختارة من كلام الشيخ ابن تيمية -رحمه الله-: مرجع سابق، ص 232.

⁴ - أصول المالية العامة الإسلامية: مرجع سابق، ص 56.

⁵ - مالية الدولة الإسلامية المعاصرة: مرجع سابق، ص 155.

⁶ - المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 132.

⁷ - ابن اللثبية، هو عبد الله بن اللثبية الأزدي ينظر -أسد الغابة: مرجع سابق، ص 732. ويقال لهم أزد وأسد أيضا -ينظر المنهاج في شرح صحيح مسلم، كتاب الامارة، باب تحريم هدايا العمال، ص 1188.

القيامة، يحمله على رقبتة، إن كان بعيرا له رغاء، أو بقرة لها خوار أو شاة تيعر (صوت الأغنام) ثم رفع يديه حتى رأينا عفرتي إبطيه، اللهم هل بلغت؟، اللهم هل بلغت؟ ثلاثا¹.

ب- أنه-صلى الله عليه وسلم- بعث رجلا يصدق الناس حين أمره الله جلّ ثناؤه أن يأخذ الصدقة، فقال له رسول الله-صلى الله عليه وسلم- : "لا تأخذ من حزرات (أنفس مال) الناس شيئا، خذ الشارف والبكر وذات العيب"، كره النبي-صلى الله عليه وسلم- أن ينفر الناس حتى يفقهوا ويحتسبوا. فذهب فأخذ ذلك على ما أمره النبي-صلى الله عليه وسلم- أن يأخذ، حتى جاء إلى رجل من أهل البادية فذكر له أن الله تعالى أمر رسوله - صلى الله عليه وسلم- أن يأخذ الصدقة من الناس يزيهم ويظهرهم بما فقال له الرجل: قم فخذ، فذهب وأخذ الشارف والبكر وذات العيب. قال: فقال له الرجل: والله ما قام في إبلي أحد قط يأخذ شيئا لله قبلك، والله لتختارن، فرجع إلى رسول الله-صلى الله عليه وسلم-، فذكر ذلك للنبي-صلى الله عليه وسلم-، فدعا له - صلى الله عليه وسلم-².

ج-وقد كان أبو بكر الصديق-رضي الله عنه-يكشف عماله ويتابعهم ويحاسبهم بعد فراغهم من عملهم³ وقد عملهم³ وقد دعى-رضي الله عنه-الشعب لممارسة الرقابة عليه بعد توليه خلافة رسول الله-صلى الله عليه وسلم- بقوله: "يا أيها الناس قد وليت عليكم ولست بخيركم فإن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوموني... أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإن عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم"⁴.

د- كما كان "عمر-رضي الله عنه- إذا استعمل رجلا أشهد عليه، واشترط عليه أربعاً: ألا يركب برذونا⁵، ولا يلبس ثوبا رقيقا، ولا يأكل نقيا، الدقيق خلا من الردة، ولا يغلق بابا دون حوائج الناس، ولا يتخذ حاجبا ثم يقول: "اللهم اشهد"⁶.

هـ- لم يكتف عمر-رضي الله عنه- بوضع الأسس التي ضبطت موارد الدولة الإسلامية ونفقاتها بل أوضح أيضا سياسته المالية للناس بما يؤكد هذه الرقابة فقال: لكم علي ألا أجتبي شيئا من خراجكم أو ما

¹ - صحيح مسلم: كتاب الامارة، ب اب تحريم هدايا العمال رقم1832، ص889

² - كتاب الخراج : مرجع سابق، ص83.

³ -الإدارة الإسلامية في عز العرب: محمد كرد علي، ص25، نقلا عن- الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم.

الوضعية: مرجع سابق، ص336.

⁴ -الكامل في التاريخ، ابن الأثير، ح2، ص194.

⁵ - البرذون: بكسر الباء، وهو دابة دون من الخيل وأكبر من الحمر أثنائه برذونة وجمعه براذين، وهو الخيل التركي ينظر-معجم لغة الفقهاء: مرجع سابق، ص79. وأيضا-معجم المصطلحات والألفاظ الفقهية: محمود عبد المنعم، ج1، ص368.

⁶ - مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب : مرجع سابق، ص111.

أفء الله عليكم إلا في حق... وأعينوني على نفسي بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، فهو بذلك حدد سياسته المالية في نقاط رئيسية وهي:

- 1- أن الإيرادات لا تحصل إلا بالحق وطبقا لما استقرت عليه أحكام الشريعة الإسلامية.
- 2- أن تكون النفقات في مواضعها الشرعية الصحيحة وأن يمنع أن ينفق المال في الباطل، فيمنع الإسراف والإنفاق في غير ما أحل الله ورسوله.
- 3- طلب من المسلمين أن يعينوه على ذلك وأن يكونوا رقباء في تنفيذ هذه السياسة ولم يكتف عمر بوضع نظام مالي وتوضيح سياسته المالية كأساس للرقابة فحسب بل كان الرقيب الأول على إيرادات الدولة ومصروفاتها¹.

ثانيا- أساليب رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

إنَّ الأساليب المعتمدة في ديوان بيت المال لدى مراقبته للموازنة العامة (المالية العامة) للدولة كانت تتمثل في:

- 1- قيد أوامر الصادرات وتحصيل صرف الإيرادات .
 - 2- تأشيرة القيد.
 - 3- اعتماد المستندات قبل الصرف .
 - 4- مراقبة وضبط الإيرادات.
 - 5- مراقبة وضبط المصروفات.
 - 6- مراقبة وضبط مخازن الغلال.
 - 7- إلزام كاتب الديوان برفع تقرير سنوي عن الموازنة.
 - 8- إلزام الكاتب أن يرفع عن كل ثلاث سنين كشوف تفصيلية².
- وعليه نجد أنه يجب أن تمر بالديوان أوامر الصرف كلها من ولي الأمر لتنفيذه قبل إرسالها للديوان المختص بالصرف وكذا ما يخص بأوامر تحصيل الإيرادات كما يكون لصاحب الديوان تأشيرة؛ يمكن أن تشبه بالختم الرسمي في هذه الأيام حيث لا يتم إخراج أي صرف إلا بختم مستنده بعلامة خاصة، كما أن

¹ - النظام المالي الإسلامي - دراسة مقارنة - عوف الكفراوي، ص 402.

² - الرقابة المالية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، 219-222.

المسؤول على بيت المال أن وصله مال من أي جهة فيلزمه تدوينها ونقلها من مستندات، ورودها إلى دفاتر إيرادات بيت المال إثباتاً لما تم من أموال¹.

فالحقيقة أن الحسابات الختامية في الدولة الإسلامية تقوم على أساس محاسبي دقيق، وتحتوي على كافة المصروفات والإيرادات كما توضح المدفوعات والحسابات الدائنة والمدينة وموجودات المخازن، وهذا يطابق المنشورات والتعليمات التي تصدرها الوزارة (وزارة الخزانة) لإعداد الحسابات طبقاً لها، وقد أخذت المحاسبة المالية الحديثة بهذه القواعد والأسس²، وتتم محاسبة العمال على المال العام إن حدث ارتياب وفقاً للأساليب الرقابية الآتية:

1- إن لم يقع بين العامل وكاتب الديوان حلف كان كاتب الديوان مصدقاً في بقايا الحساب.

1-1- إن استراب به ولي الأمر كلفه احضار شواهد.

1-2- إن زالت الريبة عنه سقطت اليمين فيه.

1-3- إن لم تزل الريبة وأراد ولي الأمر الإحلاف على ذلك أحلف العامل دون كاتب الديوان،

لأن المطالبة متوجهة على العامل دون الكاتب .

2- إن اختلفا في الحساب نظراً فإن:

2-1- كان اختلافهما في دخل فالقول فيه قول العامل لأنه ينكر.

2-2- إذا كان اختلافهما في الخراج فالقول فيه قول الكاتب لأنه منكر³.

وفي هذا الإطار جاء بأئنه: "أعلم أن هذه الوظيفة من الوظائف الضرورية للملك، وهي القيام على أعمال الجبايات وحفظ حقوق الدولة في الدخل والخرج وإحصاء العساكر بأسمائهم وتقدير أرزاقهم وصرف أعطياتهم...، والرجوع في ذلك إلى القوانين التي يرتبها قومه تلك الأعمال، وقهارمة⁴ الدولة وهي كلها مسطورة في كتاب شاهد بتفاصيل ذلك الدخل والخرج مبني على جزء كبير من الحساب، لا يقوم به إلا المهرة من أهل تلك الأعمال، وشفي ذلك الكتاب بالديوان، وكذلك... العمال المباشرين لها..."⁵.

¹- المرجع نفسه، ص 219 بالتصرف.

²- المرجع نفسه، ص 424.

³- الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 282 - 283. - الأحكام السلطانية، أي يعلى الفراء، ص 256.

⁴- القهارمة: القهرمان والقهرمان، لفظ فارسي، بالفتح والضم القائم بأمر الرجل من أمناء الملك كالخازن والوكيل، المسيطر الحفيظ على ما تحت يده - معجم متن اللغة: أحمد رضا، ج 4، ص 668.

⁵- مقدمة ابن خلدون: مج 1، ص 302.

كما ذكر الخوارزمي¹، ما يسمى بـ "الموافقة والجماعة" وذكر بأنها: "حساب جامع يرفعه العامل عند فراغه من العمل، ولا يسمى موافقة ما لا يرفع باتفاق بين الرافع والمرفوع إليه، فإن انفرد به أحدهما دون أن يوافق الآخر على تفصيلاته سمي محاسبة"²؛ أما أساليب محاسبة العمال فهي مختلفة باختلاف ما تقلده، العمال، فأذكر منها:

أولاً- عمال الزكاة

على الإمام أن يحرص على جباية (جمع) مال الزكاة من الأغنياء وأن يصرفها في مصارفها الشرعية³، فتقوم الدولة عن طريق توظيف جهاز إداري منظم بجمع الزكاة وتحصيلها وصرفها لمستحقيها، وواجبها أيضاً مراقبة القائمين على جمع الزكاة ممن تجب عليهم، ومراقبة صرفها إلى من تجب لهم ومحاسبتهم إذا قصرُوا أو انحرفوا لدى قيامهم بالوظائف المسندة إليهم⁴، ولا توكل وظيفتها لفرد واحد؛ كما تقسم إدارتها إلى: إدارة جباية الزكاة وإدارة توزيع الزكاة⁵.

ثانياً- عمال الخراج

إن عمال الخراج هم جباة الأموال، والوسائط بين الإمام ورعيته، فإن نصحوها في المال العام، وعدلوا في أعمالهم، توفرت خزائن الدولة بسعة الدخل، وعمرت البلاد ببسط العدل⁶، "وإذا طوبى العامل برفع الحساب فيما تولاه لزمه رفعه في عمالة الخراج ولم يلزمه رفعه في عمالة العشر لأن مصرف الخراج إلى بيت المال ومصرف العشر لأهل الصدقات"⁷.

ثالثاً- عمال العشر

لم يلزمهم على-مذهب الشافعي- رفع الحساب ولم يجب على كاتب الديوان محاسبتهم، لأن العشر عنده صدقة لا يقف مصرفها على اجتهاد الولاة، ولو تفرد أهلها بمصرفها جازت ويلزمهم على مذهب - أبي حنيفة-رفع الحساب ويجب على كاتب الديوان محاسبتهم عليه، لأن مصرف الخراج والعشر عنده مشترك⁸.

¹ - سبقته ترجمته.

² - مفاتيح العلوم: مرجع سابق، ص 82.

³ - تحرير المقال فما يحل ويحرم من بيت المال: مرجع سابق، ص 117.

⁴ - الرقابة المالية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 57.

⁵ - المالية العامة في الفكر المالي الوضعي والإسلامي: مرجع سابق، ص 369.

⁶ - سلوك الملك وسياسة الملك: الماوردي، ص 101.

⁷ - الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 277.

⁸ - المرجع نفسه، ص 282-283. - الأحكام السلطانية، أبي يعلى الفراء، ص 256.

وكخلاصة نجد أنّ رقابة الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي؛ تعتمد على أسلوبين مهمين يتمثلان في رقابية وقائية إذا كانت، قبل إصدار القانون وصيرورته قابلاً للتنفيذ¹، والأخرى علاجية؛ ولكل نوع منها الرقابة أساليب خاصة لممارستها نذكرها تباعاً:

1-أساليب الهيئة التشريعية للرقابة الوقائية على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي-

الشورى-

لقد أقرت الشريعة الخالدة المنزلة من عند الله سبحانه وتعالى مبدأ الشورى وذلك للإرتفاع بمستوى الجماعة، وجعلهم بمستوى النظر في المسائل العامة والمصالح الضرورية ولهم المشاركة في الحكم ومراقبة الحاكم وهو مبدأ يتفق مع النصوص التشريعية وكذا مبادئ الإسلام التي تنص على العدالة والحرية والمساواة²، ومن بينها الشورى؛ وهي مشروعة بالكتاب والسنة .

من القرآن، قوله تعالى: ﴿١٥٨﴾ ﴿فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾﴾ (سورة آل عمران، الآية: 159)، وشاورَ مُشاورَةً، أي أشار له برأي³. ومن السنة ما روي عنه-صلى الله عليه وسلم-أنه قال: "المُستشار مُؤتمن"⁴، وقد ذكر عن أبو هريرة قوله -رضي الله عنه- "ما رأيت أحداً أكثر مشورة لأصحابه من النبي-صلى الله عليه وسلم"⁵، كما روي عن النبي- صلى الله عليه وسلم- قوله: "إذا كان أمراؤكم خياركم وأغنياؤكم سمحاءكم وأموركم شورى بينكم فظهر الأرض خير لكم من بطنها، وإذا كان أمراؤكم شراركم وأغنياؤكم بُخلاءكم وأموركم إلى نساءكم فبطن الأرض خير لكم من ظهرها"⁶.

¹ - الوجيز في النظم السياسية: المرجع نفسه، ص 187.

² -رقابة الأمة على الحكام-دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص 488 وما بعدها.

³ -مختار الصحاح:مرجع سابق، ص147.

⁴ -مرقاة المصابيح: مرجع سابق، كتاب الآداب، باب الحذر والتأني في الأمور، رقم5062، ج9، ص259. .

⁵ -الجامع الكبير للترمذي، تحقيق: بشار عواد، كتاب الجهاد، باب ماجاء في المشورة، رقم1714، ج3، ص330.

⁶ -سنن الترمذي: كتاب الفتن، باب78، ص113، ج4 رقم2266، قال عنه أنه حديث غريب.

حيث يمتد مجال الشورى في كل الأمور التنظيمية التي لم يرد فيها نص قاطع، والتي تمس مصالح المسلمين في شؤونهم العامة والخاصة وعلاقاتهم بالغير¹، كما لا يقتصر أهل الشورى على أهل الاجتهاد والعلم في الدين فحسب إنما تضم قائمة من أهل الخبرة في كل مجال من مجالات الحياة كالحروب والإقتصاد والمصالح العامة التي تمم الجماعة²، ومما أثر عن عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - في ضرورة الإلتزام بالشورى قوله: "الرأي الفرد كالخيط السحيل³ والرأيان كالخيطين المبرمين والثلاثة مرارا لا يكاد ينتقض"⁴، لذا فقد كان - رضي الله عنه - يلتزم الشورى في كافة سياسته وإدارته في الدولة⁵، وهو ما فعله فعله قبله أبو بكر الصديق - رضي الله عنه - ومن بعده عثمان وعلي رضي الله عنهم جميعا وأرضاهم .

تكون هيئة الشورى، كضمانة أولية لتقييد السلطة التنفيذية⁶، ذلك أن مجال الشورى يمتد إلى الأمور التنظيمية التي لم يرد فيها نص قاطع، والتي تمس مصالح المسلمين في شؤونهم العامة والخاصة وعلاقاتهم بالغير⁷؛ ولأجل ذلك لم يقتصر أهل الشورى على أهل الاجتهاد والعلم في الدين فحسب، إنما صارت تضم تضم قائمة من أهل الخبرة في كل مجال من مجالات الحياة كالحروب والإقتصاد والمصالح العامة التي تمم الجماعة⁸.

2- أساليب الهيئة التشريعية للرقابة العلاجية على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي

تتمثل أساليب الهيئة التشريعية للرقابة العلاجية على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي في دفع المنكر⁹، وتسمى كذلك بالرقابة العلاجية، فهي تعمل على علاج الداء وهو الخطأ على درجاته سواء كان مقصودا أو غير مقصود، وأحتى لو كان الخطأ مستكرها¹⁰، ويمكن في هذا الإطار الاستشهاد بأسلوب تقييم

¹ - رقابة الأمة على الحكام - دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص 502.

² - المرجع نفسه، ص 512.

³ - السحيل: هو الغزل الذي لا يبرم، أو الحبل الذي لا قوة له، جمعه، أسحال ينظر - لسان العرب: ابن منظور، ج 11، ص 327.

⁴ - المجالسة وجواهر العلم: أبي بكر أحمد بن محمد الدينوري (ت 333)، تعليق: أبو عبيدة، رقم 593، مج 2، ص 412..

⁵ - رقابة الأمة على الحكام - دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص 520.

⁶ - القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام: مرجع سابق، ص 225.

⁷ - رقابة الأمة على الحكام - دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص 502.

⁸ - المرجع نفسه، ص 512.

⁹ - رقابة الأمة على الحكام - دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص 529.

¹⁰ - الرقابة في الإدارة الإسلامية المفهوم والخصائص: أحمد بن داود المزحاجي. مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، العدد الخامس.

والتلاثون، السنة الثالثة عشرة، ربيع الآخر 1419هـ، أغسطس 1998، ص 106.

الأداء، الذي تم اعتماده كوسيلة من وسائل الرقابة اللاحقة، حيث يمكن اعتبار الكتب المتبادلة بين عمر بن الخطاب، وعمر بن العاص-رضي الله عنهما- واليه على مصر، أنها تدل على مدى حرص عمر على مقدار الخراج أخذًا في الاعتبار الأسباب التي قد تؤدي إلى زيادة أو عجز هذا الإيراد وهو بذلك خرج عن الرقابة الإجرائية إلى الرقابة على الأداء بتحليل النتائج الإجمالية ومقارنتها بالمعدلات السابقة فلم يوافق عمر على ضعف خراج مصر ومن أنها لا تؤدي نصف ما كانت تؤديه من الخراج قبل ذلك على غير قحط وجذب فقد كان حريصا على أن يحصل الخراج كاملا ويصل إلى بيت مال المسلمين في الأوقات المعروفة¹، ولضمان الرقابة الفعالة على المال العام، سن الفقهاء المسلمون سنة حسنة، وهي إلزام القائمين على الأموال برفع تقارير دورية، في مجالات عملهم تكشف للأجهزة الرقابية الإيجابية والسلبيات وأوجه التطور أو القصور²؛ لذلك لزم-عمال الخراج- رفع الحساب وأوجب على كاتب الديوان محاسبتهم على صحة ما رفعوه، وذلك بهدف معالجة الضعف الذي قد يكون أو تعزيز النتائج المتحصل عليها إن ثبت انتعاشها.

الفرع الثاني: أساليب رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون

الجزائري

السلطة التشريعية لها سلطات مالية واسعة، وهي تهدف لتمكين نواب الشعب من مراقبة الأداء المالي للحكومة، وتوجيه ذلك وتصحيح الأخطاء أو الإنحرافات الواردة، وتهدف بالإضافة إلى ذلك إلى حماية المال العام من الضياع وسوء الإستعمال³، فتقوم بما يطلق عليه، بالرقابة التشريعية (السياسية، البرلمانية)، وهي الرقابة التي تمارسها الأجهزة المتخصصة بإصدار التشريعات والأنظمة كالمجالس التشريعية⁴، إن الرقابة السياسية أو البرلمانية غالبا هي رقابة ملائمة على أعمال السلطة التنفيذية، وإن كان لا يوجد ما يمنع أن تكون كذلك رقابة مشروعية على تلك الأعمال⁵.

ومن المسلم به أن عضو البرلمان هو الطرف الذي يقوم بعملية الرقابة على عمل السلطة التنفيذية ومن المعلوم أيضا تأثر هذا الدور قوة وضعفا بطبيعة نظام الحكم القائم (برلماني أو رئاسي)، بالإضافة أيضا إلى تأثره بطبيعة النظام السياسي المعتمد من ناحية كونه شموليا أو ديمقراطيا.

¹ - بحوث في الإقتصاد الإسلامي: عوف الكفراوي، ص 454 - 455.

² - المنهج الإسلامي في الرقابة على المال العام : مرجع سابق، 189-190.

³ - مبادئ المالية العامة: محمود حسن الوادي و زكريا أحمد عزام، ص 196.

⁴ - أصول الموازنة العامة : مرجع سابق، ص 159.

⁵ - رقابة الأمة على الحكام-دراسة مقارنة-بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص 65.

ويتمتع عضو البرلمان بحرية كاملة -على الأقل نظريا- عند قيامه بدوره الرقابي في النظام الديمقراطي، ويلاحظ أن عضو البرلمان من الحزب الحاكم قد يزعم الحكومة إن هو مارس رقابته عليها أكثر بكثير من غيره من أعضاء المعارضة، وفي النظام الشمولي يسعى عضو البرلمان إلى ممارسة رقابته في ظل الوضع القائم على الحزب الواحد المهيمن، أما فيما يتعلق بنظام الحكم البرلماني والرئاسي، فنجد أن النظام البرلماني يعمل بأدوات الرقابة البرلمانية كالسؤال والإستجواب وكذا التحقيق، في حين أن النظام الرئاسي أكثر تضييقا لهذه الأدوات حيث يجعلها متمثلة في استخدام وسيلة تقص الحقائق والرقابة على الموازنة العامة دون غيرها من الوسائل¹.

إن الرقابة لا تقتصر على أعمال السلطة التنفيذية فحسب، إنما تمتد إلى أعضائها، ويختلف هذا الخضوع للرقابة تبعا لإختلاف أنظمة الحكم التابع لها، فنجدها في النظام البرلماني تشمل رئيس الحكومة والوزراء ومسؤوليهم سياسيا وجنائيا، أما في النظام الرئاسي فيعتبر الرئيس هو الطرف الذي يخضع للرقابة من خلال المسؤولية الجنائية².

أولا - أساليب رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في التشريع الوضعي

1- أساليب الهيئة التشريعية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في التشريعات الوضعية

تتمثل الأساليب الرقابية للهيئة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في التشريعات الوضعية عموما في العناصر الآتية:

أ- تقصي الهيئة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية

وهي تتمثل في طلب توضيح أعمال معينة فتقوم السلطة التنفيذية بالتوضيح لها، كما تكون من خلال طلب مستندات أو وثائق في موضع ما، فتستجيب السلطة التنفيذية وتقدم لها ذلك، كما قد يتمثل في استدعاء شهود بشأن قضايا معينة حدثت في الجهاز الحكومي.

ب- الكشف عن مدى التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة

فرقابة الهيئة التشريعية تهدف إلى اكتشاف عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، من خلال فحص الأعمال التنفيذية والإدارية الصادرة من الجهاز الحكومي وهو يشمل كل من فحص اختصاص السلطة التنفيذية وكذا مشروعيتها التنفيذ، أو الخطأ في تطبيق القانون، والقواعد العامة، وتشمل التشريعات والقوانين وكذا السياسة التي التزمت بها السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية.

¹ - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: مرجع سابق، ص 14، 13.

² - المرجع نفسه، ص 15.

وأرى أنه ليس بالضرورة الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة، إنما تهدف الرقابة بشكل أساسي إلى الكشف عن مدى مطابقة التنفيذ (وفي حالة الموازنة العامة الجبايات والنفقات لما تم اعتماده أو لما هو موائم ويتماشى مع القوة الإقتصادية للمجتمع من ناحية فرض الضرائب) لما تم النص عليه واعتماده.

ج- مساءلة المسؤول عن عدم التنفيذ

حيث ترتبط بتحديد المسؤول عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، سواء كان أحد الوزراء أو كانت الحكومة كلها، ويخضع بعدها للمسؤولية السياسية-ليست المسؤولية الجنائية أو المدنية- وبعد ذلك يتم تقديم الإثباتات الخاصة بهذه المسؤولية سواء كانت مسؤولية تضامنية أو فردية¹.

2- أساليب الهيئة التشريعية في الرقابة على عمليات الموازنة العامة في التشريعات الوضعية

أ- الأساليب العامة لرقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في التشريعات الوضعية

يمارس البرلمان الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بعدة أساليب:

- النظر في نقل الإعتمادات المقررة في الموازنة العامة من باب إلى باب وفي طلب فتح إعتمادات إضافية.
- للبرلمان الحق في توجيه الأسئلة أو الإستجابات عما يصل إلى علمهم من معلومات في تنفيذ الموازنة.
- مناقشة الحساب الختامي للدولة عند عرضه على السلطة التشريعية لاعتماده².
- تستطيع السلطة التشريعية عقد التحقيقات والمساءلة والمحاسبة القانونية والإشراف المالي العام من خلال جهاز رقابي متخصص يزودها بتقارير عن الأداء المالي للحكومة³.

- كما تتحقق هذه الرقابة من خلال إلزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة المالية للسلطة التشريعية، يبين فيه ما تم جبايته فعلا من الإيرادات وما تم صرفه من نفقات، ومدى مطابقة ذلك لما اعتمد في الموازنة⁴.

- صلاحية الهيئة التشريعية في المصادقة على الموازنة العامة (الخطة المالية) ومن خلالها تستطيع توجيه الأولويات العامة⁵، وكذا ضبط النفقات والواردات وتخصيص مصادرها¹.

¹ - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 463.

² - المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 259-260.

³ - مبادئ المالية العامة: محمود حسن الوادي وزكريا أحمد عزام، ص 197.

⁴ - المالية العامة: حسن مصطفى حسين، ص 86.

⁵ - مبادئ المالية العامة: محمود حسن الوادي وزكريا أحمد عزام، ص 197.

ب-أساليب الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة حسب توقيت عملية الرقابة

تباشر الهيئة التشريعية عملية الرقابة على الموازنة العامة بعدة أساليب تختلف حسب توقيت إجرائها، فقد تكون رقابتها أثناء السنة المالية أو بعد فحصها للحساب الختامي عن طريق السؤال والإستجواب للوزراء².

والواقع أن الموازنة العامة تتم مناقشتها واعتمادها من قبل الهيئة التشريعية قبل تنفيذها وهذه المناقشة تعتبر رقابة سياسية سابقة، كما تستمر هذه رقابة أثناء التنفيذ وبعده، وتكون الرقابة على التنفيذ؛ وذلك من خلال نقل الإعتمادات من فصل لآخر، أو عند طلب فتح اعتمادات إضافية وذلك بما تطلبه من تبريرات لطلبات الإعتماد الإضافية، وعلى ذلك يكون للهيئة التشريعية الإطلاع على تنفيذ الموازنة العامة، ومناقشة تنفيذها من قبل الجهات الحكومية، أما الرقابة السياسية اللاحقة (بعد التنفيذ) فتتم عند مناقشة الحساب الختامي والموافقة عليه³، وهي تهدف إلى التأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات تمت على النحو الذي صدرت به إجازة السلطة التشريعية ووفقا للقواعد المالية المقررة في الدولة⁴. وعلى ذلك يمكن تقسيم أساليب الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة إلى:

1- أساليب رقابة الهيئة التشريعية على عمليات صنع الموازنة العامة

إن إقرار الموازنة العامة من طرف الهيئة التشريعية يعتبر إذن من الهيئة التشريعية للهيئة التنفيذية بجمابة الإيرادات وصرف النفقات، بما في ذلك نقل المبالغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة، ويتم كل ذلك بمقتضى قانون سابق عن تصرف الإدارة، ومن ثم فلا يمكن للإدارة أن تجري تصرفات بهذا الخصوص؛ إلا بعد موافقة الهيئة التشريعية وإقرارها لذلك، وأن أي تعديل أو تبديل يتطلب إقرارا جديدا له⁵.

وعليه نجد، "أن السلطة التشريعية تتمكن من إجراء الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة عندما تلجأ الحكومة للمجالس النيابية، طالبة فتح إعتمادات إضافية، إذ تقوم الحكومة بالضرورة بتقديم معلومات كافية إليها عن حالة تنفيذ الميزانية وتبرير طلبها بفتح هذه الإعتمادات ومناقشة الحكومة في سياستها"⁶.

وتعتبر الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، رقابة سياسية رسمية، حيث يكون للبرلمان في مجال الرقابة على المال العام إمكانية الإطلاع على الكميات المالية للدولة، ويقوم بعملية الرقابة على كل من

¹ - الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسات المالية (الأبعاد والتحديات): مرجع سابق.

² - المالية العامة: عبد الكريم صادق بركات وآخرون، ص 442-443.

³ - أصول الموازنة العامة: مرجع سابق، ص 159-160.

⁴ - الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 347.

⁵ - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 145.

⁶ - الوجيز في المالية العامة : مرجع سابق، ص 345.

النفقات والإيرادات العامة، ساعيا في ذلك إلى فرض إحترام مبدأ مشروعية الكميات المالية للدولة المقررة للسنة المالية، وكذا مدى ملائمة ذلك ومتطلبات الدولة بمرافقتها ومؤسساتها العامة¹.

وتسمى كذلك بالرقابة قبل الصرف، فهي تتحقق من خلال الفحص والمراجعة التي يقوم بها البرلمان، عندما تتقدم الحكومة أمامه بمشروع الموازنة العامة²، وعند ذلك يعمل البرلمان على التأكد من العناصر التالية:

أ- أن لا وجود لفرض ضرائب جديدة دون الرجوع إليه، وفي نفس الوقت أن كل الضرائب التي وافق عليها قد تم اتخاذ إجراءات لتحصيلها³، حيث يكون من صور أساليب رقابة الهيئة التشريعية المالية على الهيئة التنفيذية ألا يكون هناك فرض ضرائب عامة ولا تعديلها ولا إلغائها إلا بقانون تقررر السلطة التشريعية كما لا يعفي أحد من أدائها في الأحوال المبينة قانونا ولا أن يكلف بها من إعفاء منها القانون، كما أنه لا يجوز للإدارة العامة من أن تفرض قروضا ترتب أعباء مالية على الخزانة العامة في فترة لاحقة إلا بموافقة الهيئة التشريعية⁴.

ب- أن النفقات اللاحقة للسنة القادمة متوافقة مع أولويات المجتمع وتلبي احتياجات التنمية الإجتماعية والإقتصادية وغيرها⁵.

ج- فيتم إعتماد المجلس النيابي لما قد يكون من فائض عام للإيرادات عن النفقات فيحول للإحتياطي العام أو تغطية مقدار العجز الناتج عن تجاوز النفقات للإيرادات العامة عن طريق السحب من هذا الفائض الإحتياطي وإعتماده⁶.

2- أساليب الهيئة التشريعية في الرقابة المعاصرة لتنفيذ الموازنة العامة (الرقابة الآنية)

يقصد بها أساليب الرقابة التي يمارسها نواب البرلمان أثناء سير تنفيذ الموازنة العامة، بواسطة الأجهزة التابعة لهيئة البرلمان، وذلك من خلال التقارير التي ترفعها الأجهزة إلى اللّجنة المالية، وإن وجدت هناك

¹ - دور القاضي الإداري في الرقابة على مالية الدولة: مرجع سابق، ص128، - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: مرجع سابق، ص6.

² - الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسات المالية (الأبعاد والتحديات): مرجع سابق .

³ - المرجع نفسه.

⁴ - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع نفسه، ص142.

⁵ - الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسات المالية (الأبعاد والتحديات): مرجع سابق .

⁶ - الوجيز في المالية العامة : مرجع سابق، ص346.

مخالفات كان لأعضاء البرلمان الحق في توجيه الأسئلة للوزير أو الوزراء المعنيين، وقد تتحول التساؤلات إلى استجوابات وتحقيق، ومن ثم طرح الثقة بالوزير أو الحكومة بأكملها¹.

وتسمى بالرقابة المستمرة لأنها تتم "في مختلف مراحل الأداء حيث تحاول هذه الرقابة اكتشاف أية إنحرافات خلال تنفيذ الأعمال واتخاذ الإجراءات الفورية لمعالجتها، وتجنب استفحالها قبل إتمام العمل"²، حيث تختص لجنة الشؤون المالية "لجنة الخطة والموازنة"، بالرقابة التشريعية بهذه الرقابة فتقوم بالمطالبة بكافة الوثائق والبيانات والمستندات اللازمة عن تنفيذ الموازنة العامة، أثناء السنة المالية فإن ظهر هناك أي مخالفة للقواعد المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة، كان لها تقديم أسئلة واستجوابات للوزراء المختصين، ويحق لها أيضا تحريك المسؤولية السياسية ضد من يثبت في حقه ارتكاب المخالفات تمس سير وتنفيذ الموازنة العامة³، ويلاحظ أنه خلال مرحلة تنفيذ الموازنة، ينبغي على البرلماني مواكبة عمل الحكومة عبر الإنتباه إلى العناصر التالية :

- مدى إمتثال الحكومة للتفويض البرلماني خلال تنفيذ العمليات المقررة في الموازنة العامة
- طبيعة الإجراءات المتخذة والخطط والبرامج المعمول بها ومدى مطابقتها لما تم إقراره في البرلمان.
- أسلوب التعامل مع متغيرات المحيط الدولي والظروف الاقتصادية والإجتماعية الوطنية، وأثر ذلك على سيورة تنفيذ الموازنة العامة.
- طبيعة ودقة المعلومات المقدمة من الحكومة للبرلمان ولجانها المختصة حول سير عملية تنفيذ الموازنة العامة⁴.

وعليه يمكن اعتبار هذه المراقبة أنها عملية تبعية لعملية اعتماد الموازنة العامة الذي تقوم به الهيئة التشريعية، وذلك للتأكد من سلامة وصحة تنفيذها على الوجه الذي أجازتها واعتمدها به⁵، ومن خلالها يمكن للعضو البرلماني أن يقترح ويُعدّل ويصيح القواعد التشريعية(القواعد المالية) وله كذلك أن يناقش ويطلب بإلغائها، وكذا إلغاء بنود الموازنة العامة والضرائب الجديدة، كذلك للعضو أن يراقب أعمال الحكومة بالأسئلة والإستجوابات والإشتراك في لجان التحقيق، وكذلك مناقشة الحكومة أوالوزراء⁶؛ وهنا

¹ -المالية العامة والتشريعات الضريبية : مرجع سابق، ص 261.

² - المبادئ المالية العامة: محمود حسين الوادي وزكريا عزام، ص 198.

³ -الوجيز في المالية العامة : مرجع سابق، ص 345.

⁴ -دليل البرلماني العربي للرقابة على الإيرادات: مرجع سابق، ص 57 .

⁵ -الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 344.

⁶ -الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 200.

يتطلب أن تكون لدى العضو البرلماني حاسة تشريعية وإدراك واسع بشؤون الموازنة العامة والضرائب، إضافة إلى قدرته على المتابعة المستمرة لأعمال الحكومة، وإلا أصبح موقفه مجرد صوت مؤيد أو معارض دون أن يفيد بعلم أو فكرة¹.

3- أساليب رقابة الهيئة التشريعية للأحقة على تنفيذ الموازنة العامة

بعد تنفيذ الموازنة العامة على النحو الذي تم اعتمادها به من المجالس النيابية، تعرض عليها تلك الموازنة بعد التنفيذ، للتأكد من تطبيقها السليم فتقوم بالإطلاع على النتائج الفعلية للحساب المالي للنيابة، عن السنة المالية حيث يشمل اعتماد المجلس النيابي للحساب الختامي، اعتماد المبالغ التي تم إنفاقها والمبالغ التي تم تحصيلها فعلا²، والحساب الختامي هو الوثيقة التي تبين مبالغ النفقات ومبالغ الإيرادات التي أنفقت فعلا بعد انتهاء السنة المالية³.

"ولكي يمكن للبرلمان معرفة وضعية الموازنة حال التنفيذ فإنه يتلقى تقارير مختلفة من الحكومة، لا سيما التقرير السنوي حول تنفيذ المخطط السنوي للإستثمارات والتقرير السنوي للجنة المركزية للنفقات العمومية والتقرير السنوي للمفتشية العامة وتقرير مجلس المحاسبة وجدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها وعلى ضوء هذه التقارير، تتم عملية مراجعة التطبيق ومدى احترام الحكومة للترتيبات القانونية بواسطة مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية"⁴.

حيث يجري البرلمان مقارنة بين التقديرات الواردة في قانون المالية والنتائج التي أسفر عنها التنفيذ وتؤدي هذه المقارنة إلى تحليل الحساب العام لتنفيذ الترخيصات البرلمانية وتسييرها، ويبين قانون ضبط الموازنة فيما إذا كان العجز أو الفائض المقرر في الموازنة قد تحقق بعد التنفيذ أو ألغى أو تضاعف، وبأي كفيات كما يجب معرفة ما إذا كانت الحكومة تقيدت بقرارات البرلمان، واحترمت حجم وموضوع النفقات التي رخصت لها⁵، "وعادة ما تلجأ الهيئات التشريعية بإنشاء هيئات متخصصة تعهد إليها بمهمة فحص ومراجعة دقيقة لتلك الحسابات"⁶.

¹ - المكان نفسه.

² - الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 347.

³ - المرجع نفسه، هامش ص 346.

⁴ - المالية العامة: علي زغدود، ص 156-157.

⁵ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري : مرجع سابق، 294.

⁶ - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 146.

وتعتبر هذه الرقابة، آخر المراحل ويتم فيها مناقشة الحساب الختامي (كشف النفقات والإيرادات العامة المنفذة خلال السنة المنتهية)، الذي تعده وزارة المالية¹، ويترتب عليها أنه إن تم الكشف عن مخالفة أحكام قانون الموازنة العامة، يتم تحريك المسؤولية السياسية أي إمكانية سحب الثقة من الوزير المخالف أو من الوزارة بأكملها².

وينبغي على البرلمانين في هذه المرحلة (بعد إنقضاء السنة المالية)، المساهمة الفعالة في مناقشة ومراجعة الحساب الختامي المقدم من الحكومة من خلال الإلتباه للعناصر التالية:

- مدى احترام الحكومة للأجال المقررة لتقديم مشروع الحساب الختامي أو قانون قطع الحساب أو قانون التصفية.

- مدى شمول الحساب الختامي لكل البيانات والمعطيات المتعلقة بالأنشطة المالية التي قامت بها الحكومة من خلال السنة المالية المعنية.

- مدى احترام الحكومة للتفويض البرلماني في تنفيذها للموازنة العامة المصادق عليها.

- مدى جدية الأسباب والتبريرات المقدمة من الحكومة بخصوص حجم الفوارق الملاحظة بين التوقعات والإنجازات على مستوى الإنفاق العام وتحصيل الإيرادات، متابعة ومراقبة عمليات لتوقع وتحصيل الإيرادات وإنفاقها³.

- إذا تبين للهيئة التشريعية سلامة الموقف المالي للحكومة فإنها تقوم بإعتماد الحساب الختامي، وأما إن رأت أن هناك مخالفات مالية جسيمة فإنها قد تقوم بتحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين، عن طريق سحب الثقة من الوزير المخالف أو بالحكومة بأكملها⁴.

ثانيا- أساليب الهيئة التشريعية في الرقابة على عمليات الموازنة العامة في القانون الجزائري

تقوم الحكومة بتولي إعداد وتحضير الموازنة العامة للدولة، وتبدأ هذه المرحلة عادة على مستوى كل قطاع حكومي يقوم بإعداد تقديراته لما يلزمه من نفقات وما يتوقع أن يحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية المطلوب إعداد موازنتها⁵، حيث يقوم كل واحد من الوزراء بتحضير مشروع موازنة دائرته ثم يرفعه إلى

¹ - المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة: مرجع سابق، ص 43.

² -المالية العامة والتشريعات الضريبية: مرجع سابق، ص 260.

³ - دليل البرلماني العربي للرقابة على الإيرادات: مرجع سابق، ص 57.

⁴ -الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 346.

⁵ -الموازنة العامة في الدول العربية : مرجع سابق، ص 86.

وزارة المالية، التي تعمل على تنسيق وتكثيف جميع المشاريع الوزارية مع توجيهات الحكومة وأهداف المخطط الوطني للتنمية، بعد ذلك يتولى وزير المالية وضع المشروع التمهيدي الخاص بموازنة الدولة¹، الذي يعرضه على الحكومة للمصادقة عليه وضبط مشروع الموازنة ثم يحال بعد ذلك على البرلمان لمناقشته والتصديق عليه². بعد ذلك تتولى وزارة المالية فحص تقديرات القطاعات الحكومية، المختلفة وتنقيحها أو تعديلها ثم تنسيقها في مشروع واحد متكامل لموازنة الدولة³، ويكون ضمن مشروع قانون المالية للسنة المقبلة⁴. ويحتوي مشروع قانون المالية بالجزائر السنوي على قسمين منفصلين، يتعلق القسم الأول بتحصيل الإيرادات العامة، والقسم الثاني يقترح المبلغ الإجمالي للإ اعتمادات المالية، مع التمييز بين الأحكام التشريعية الدائمة وتلك التي لها طابع مؤقت⁵، ويمكن تلخيص رقابة الهيئة التشريعية من خلال لجنة المالية والموازنة على ضوء القانون المتعلق بقوانين المالية فيما يأتي:

تنص **المادة 23**: تختص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية، وبالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وبالتنظيم الجبائي والجمركي، وبالعملة، والقروض، والبنوك، والتأمينات، وبالتأمين.

وتنص **المادة 34**: تتكون لجنة المالية والميزانية من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضوا على الأكثر، في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضوا على الأكثر⁶.

¹-وزير المالية: تؤكد المادة 14 من المرسوم رقم 82-237: "يستند إلى وزير المالية في مجال الميزانية وفي إطار الصلاحيات الموكولة إليه...دراسة وإعداد...المشاريع التمهيدي للميزانية العامة وميزانية التسيير وميزانية التجهيز وقوانين التسوية الميزانية"، رغم أن المرسوم التنفيذي المؤرخ في 15 فبراير 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية لم ينص صراحة على ذلك. ينظر-المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فبراير 1995 يحدد صلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية، العدد 15، 1995.

-تشكيل وزارة المالية: طبقا للمرسوم التنفيذي المؤرخ في 15 فبراير 1995، المعدل والمتمم من ديوان الوزير والمفتشية العامة للمالية وعدة مديريات عامة متخصصة في المجال المالي وهي كالتالي:

"- المديرية العامة للدراسات. - المديرية العامة للخزينة. - المديرية العامة للمالية. - المديرية العامة للجمارك. - المديرية العامة للضرائب. - المديرية العامة لأملاك الدولة. - المديرية العامة للعلاقات المالية الخارجية. - المديرية العامة للمحاسبة".

²- المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 64.

³-الموازنة العامة في الدول العربية: مرجع سابق، ص 86.

⁴-ينظر للملحق رقم 4.

⁵- الموازنة العامة في الدول العربية: مرجع سابق، ص 87.

⁶- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، نشر في 28 ربيع الثاني عام 1421 الموافق 30 يوليو 2000- ينظر الملحق رقم 4.

وعليه نجد أن أساليب الرقابة على الموازنة العامة في القانون الجزائري يكون كما يلي:
-تعتبر هذه الرقابة من بين الإختصاصات المخولة للجنة المالية والموازنة بالمجلس الشعبي الوطني بموجب النظام الداخلي للمجلس.

-تكون دراسة مشاريع قوانين المالية السنوية طبقا للمادة 23 منه.
- بعد إيداع الحكومة لمشروع قانون المالية يحيل رئيس المجلس نص المشروع على اللجنة التي تستهل عملها بعقد اجتماعات تمهيدية تضبط من خلالها رزنامة أشغالها ومنهجية عملها.

-بعدها تعقد اللجنة اجتماعا تخصصه للإستماع إلى السيد وزير المالية بصفته ممثلا للحكومة،الذي يقدم شرحا مفصلا لمضمون مشروع قانون المالية، ثم بعد ذلك تنطلق اللجنة في دراسة أحكام المشروع وتعد لهذا الغرض سلسلة من الاجتماعات اليومية يحضرها إطارات من وزارة المالية، لاسيما منهم المدير العام للضرائب والمدير العام للميزانية ومدير التشريع الجبائي¹.

"علما أن اللجنة قبل مناقشة أي مادة من مواد مشروع القانون تستمع لشروحات وتفسيرات لمضمون المادة ثم يفتح المجال أمام الأعضاء لتقديم آرائهم وملاحظاتهم وتعديلاتهم وتوصياتهم بخصوص مادة أو أكثر من مشروع القانون"².

وكخلاصة نجد أن رقابة الهيئة التشريعية في التشريعات الوضعية عموما؛ تعتمد على أسلوبين مهمين يتمثلان في أساليب رقابية وقائية وأخرى علاجية؛ وتكون الرقابة الوقائية، حيث لكل نوع من الرقابة أساليب خاصة لممارستها:

1-أساليب الهيئة التشريعية للرقابة الوقائية على الموازنة العامة في التشريع الوضعي

تتبع الأجهزة الرقابية لدى رقابتها على المال العام عدة أساليب منها:
أ- وضع النظم والقواعد المالية التي يلتزم بها، والتي يعتبر الخروج عليها مخالفة مالية تستوجب المساءلة وهذه الوسيلة للرقابة غير كافية، لأن اتباع النظم والقواعد المالية لا يضمن بالضرورة سلامة الأداء بمعنى أن يكون التصرف المالي صحيحا من الناحية الشكلية، ولكنه غير صحيح من الناحية الموضوعية ولا يعني سلامة الإنفاق بالضرورة تحقيق النتائج المستهدفة لذلك فإن الأمر يتطلب إجراء الرقابة بأسلوب سليم بأن يلازم هذه الرقابة تقييم للأداء.

¹ - الموازنة العامة في الدول العربية: المرجع نفسه، ص 88.

² - المكان نفسه.

ب- المراقبة عن طريق الملاحظة والمتابعة للوحدات أثناء قيامها بالعمل بغرض تصحيح ما تقع فيه من أخطاء فور وقوعها أو بعد إتمام التصرفات، في حالة الأجهزة الخارجية التي لا يتوفر لها فرصة الرقابة الفورية عن طريق الملاحظة.

ج- القيام بالمراجعة والتفتيش ويجب أن يكون ذلك بواسطة أفراد أو أجهزة لم تشترك في العمليات التنفيذية وقد تتم المراجعة قبل إتمام التصرفات المالية كالرقابة قبل الصرف وقد تتم المراجعة والتفتيش بعد انتهاء التصرفات ويشترط وجود المستندات والبيانات الكافية وبالشكل المطلوب بحيث يمكن مراجعتها وتحليلها للتعرف على سير العمل داخل الوحدة وتحديد الانحرافات إن وجدت والتأكد من سلامة النتائج التي وصلت إليها الوحدة، هذا وقد يتبع أسلوب التفتيش المفاجئ على الوحدات للتأكد من سلامة تصرفاتها.

د- يتطلب الأمر تحديد المعايير أو المعدلات القياسية مسبقاً كأساس واضح للرقابة وتقييم الأداء¹.

2-أساليب الهيئة التشريعية للرقابة العلاجية على الموازنة العامة في التشريع الوضعي

إذا تحدثنا عن الرقابة العلاجية بشكل عام فإننا نجد أنها تتم من قبل جهات مخصصة لذلك عن طريق القيام بالجولات التفتيشية والمتابعة².

فالرقابة العلاجية هي تلك التي تتم بعد انتهاء العمل³، وهي تتمثل في حق المسائلة والإتهام حيث، يترتب عليها جزاء سياسي بالعزل من الوظيفة لمن سحبت منه الثقة، وجزاء قضائي إذا ثبت سوء استعماله لسلطة وظيفيه، وهذه الإجراءات موقف اجتهادي تقرر وفقاً لما تقتضيه المصلحة ويوافق المقاصد العامة للتشريع⁴، وبرأيي قد تكون ممثلة بالرقابة اللاحقة التي تقوم بها الهيئة التشريعية أيضاً.

الفرع الثالث: المقارنة بين أساليب رقابة الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي

والقانون الجزائري

تعتبر الأساليب الرقابية أحد أهم عوامل تسيير عمليات الموازنة العامة على مختلف مراحلها وعلى حسب جديتها وفتيتها تكون انعكاساتها على مختلف تلك العمليات
ومما سبق نجد أن الفقه الإسلامي والقوانين الوضعية والقانون الجزائري تمارس الهيئة التشريعية رقابتها على الموازنة العامة بعدة أساليب سواء ما تعلق منها بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ككل أو على ما

¹ - النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، 168.

² - معجم مصطلحات الإدارة العامة: مرجع سابق، 176.

³ - وهناك الرقابة المفاجئة والرقابة الدورية، والرقابة المستمرة... الخ - معجم مصطلحات الإدارة العامة: مرجع سابق، 176.

⁴ - القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام: مرجع سابق، ص 214.

يخص عمليات الموازنة العامة فحسب من ناحية وقائية أو علاجية وكذا من ناحية أنها تكون سابقة على تلك التنفيذ أو مستمرة معه أو لاحقة عليه.

رغم ذلك فإننا نلاحظ اتفاق المسميات واختلاف الأساليب التي تستهدف الأنواع الرقابية السابقة الذكر؛ ويتفوق التنظيم الإسلامي بعروضه الواضحة والجادة والصارمة في ذات الوقت لمختلف الأنواع الرقابية والأساليب المعتمدة فيها.

فطرح موضوع للشورى معناه الوصول للحل الأمثل في القضية، فإن كانت هناك رقابة وقائية فعلية فإننا نجد أن الشورى تقي نسبة عالية من الأزمة التي كان من المتوقع حصولها، ولو فرض جدلا وقوع أزمة ما فيكون لسياسة دفع المنكر وقع في التصدي للمفسدة من الاستفحال. الحقيقة أن التشريعات الوضعية رغم محاولتها حماية المال العام من العبث به، بما تجتهد وتنص عليه من قوانين لأجل ذلك إلا أن تلك الأهداف ماتزال بعيدة عن تحقيق الحفظ التام للمال العام .

المطلب الثاني: الإجراءات المعتمدة من الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة

تمهيد:

إنَّ الرقابة المالية في الفقه الإسلامي حق للحاكم ولكن قبولها والتسليم بها واجب على العاملين، وقد كان القائم على رقابة المال العام يضرب لعماله المثل بسلوكه، فلا يأمر ببر ولا يفعل، ولا ينهى عن منكر ويقترفه، فرغم التشدد الذي يبدیه ولاة الأمر آنذاك على عمالهم، كان هؤلاء (العمال) يقبلون ذلك ولا تأخذهم العزة بالإثم.

كما أن الرقابة والمتابعة لأحوال العاملين على المال العام، لم تكن بقصد تصيد الأخطاء أو توقيع العقوبات، إنما لتتبع حركة الأموال العامة، لأن الشراء الذي يظهر على البعض فجأة قد يكشف عن وسائل غير مشروعة في الحصول على الأموال، وقد شملت هذه الرقابة الجميع فلا محاباة لقريب أو صديق¹. أما بالنسبة للتشريع الجزائري فإنَّ رقابة السلطة التشريعية تندرج في رقابة كل من غرفتي البرلمان المتمثلتين في المجلس الشعبي الوطني والغرفة العليا الممثلة بمجلس الأمة، حيث تمارس كل غرفة صلاحيتها الرقابية ضمن سلطتها الدستورية ومن خلالها يمكن لها استجواب الحكومة حول مختلف القضايا المالية عن طريق الأسئلة الشفوية، أو الكتابة إضافة إلى ذلك فإن الحكومة ملزمة أثناء عرض مشاريع قوانين المالية المكملة أو المعدلة تقديم التوضيحات اللازمة إلى البرلمان عن تنفيذ الموازنة المقرر تكميلها أو تعديلها². وفي كلا التشريعين تسير عمليات الرقابة على الموازنة العامة وفقا لإجراءات معينة، تضمن حسن سيرها وهو ما سنعرفه في النقاط الآتية:

الفرع الأول: الإجراءات المعتمدة من الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة في الفقه

الإسلامي

اعتمد الرسول -صلى الله عليه وسلم-، جملة من الإجراءات العملية في سبيل الرقابة على الموازنة العامة نذكرها تباعا:

1 - اختيار عمال المال العام وتحذيرهم من التكتّم عما يوليهم عليه

" بعث الرسول - صلى الله عليه وسلم - أمراءه على الصدقات ومن أشهرهم عمر بن الخطاب وخالد بن سعيد بن العاص، ومعاذ بن جبل، وعدى بن حاتم الطائي وكان النبي - صلى الله عليه وسلم - يتولى أمر ما يليه بنفسه"³.

¹ -المنهج الإسلامي في الرقابة على المال العام: مرجع سابق، ص 90-92.

² - الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة: مرجع سابق.

³ - بحوث في الإقتصاد الإسلامي: عوف الكفراوي، ص 444.

وعن "عدى بن عميرة الكندي قال : قال رسول- صلى الله عليه وسلم -:"من استعملناه منكم على عمل، فكتمنا مخيطة فما فوقه، فهو غلول يأتي به يوم القيامة"¹.

كما كان عمر-رضي الله عنه- يحسن اختيار عماله ويحرص على انتقاء الأفضل ليقينه بأن من " مَنْ اسْتَعْمَلَ رَجُلًا مِنْ عِصَابَةٍ وَفِي تِلْكَ الْعِصَابَةِ مَنْ هُوَ أَرْضَى لِلَّهِ مِنْهُ فَقَدْ خَانَ اللَّهَ وَخَانَ رَسُولَهُ وَخَانَ الْمُؤْمِنِينَ"² ثم هو لا يدعهم وشأنهم بعد ذلك بل يراقبهم ويتبع، أعمالهم فيحسن إلى من أحسن ويعاقب من أساء³.

2- محاسبة عمال المال ومعاقبتهم حال التعدي على المال العام

كان النبي-صلى الله عليه وسلم- يستوفي الحساب على عماله ويحاسبهم على المستخرج والمصرف⁴.

وقد حاسب أبو بكر-رضي الله عنه- عماله على المستخرج والمنصرف وقد ثبت أنه لما قدم معاذ-رضي الله عنه- من اليمن بعد وفاة النبي-صلى الله عليه وسلم- على أبي بكر فقال له: إرفع حسابك فقال له: أحسابان؟ حساب الله وحساب منكم؟ والله لا ألي لكم عملا أبدا⁵، كما كان عمر بن الخطاب-رضي الله عنه- يحاسب عماله محاسبة دقيقة ويقاسمهم أموالهم التي جمعوها إذا ما تبين أن روايتهم لا تسمح بتوفيرها⁶.

كما بيّن عمر-رضي الله عنه- لعماله أنه بعثهم للإمارة وليس للتجارة، ويبيّن أن أموال المسلمين لا تقرب إلا بالحق، فكان يعاقب العامل إذا ثبتت عليه شبهة التصرف في بيت مال المسلمين بعقوبات شديدة منها مصادرة المال الزائد وضمه إلى بيت المال أو قام بعزله من الوظيفة وقد يعاقبه عقابا جسديا⁷.

3-رقابة العمال على الأموال

لم يكتف عمر بن الخطاب بالتطبيق السليم لأحكام الشريعة الإسلامية فيما يليه من أموال، بل أعلن ذلك على الناس وطلب منهم أن يعينوه على ذلك ويقوموه إذا حاد عن الطريق ووضع الدواوين

¹ - صحيح مسلم: كتاب الإمارة، باب، تحريم هدايا العمال، رقم، 1833، ص 890.

² - المستدرک على الصحيحين، كتاب الأحكام، رقم، 7023، ج، 4، ص 104..

³ -بحوث في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 450.

⁴ -المرجع نفسه، ص 445.

⁵ -نظام الحكومة النبوية: مرجع سابق، ج، 1، ص 207.

⁶ - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 136.

⁷ - المنهج الاسلامي في الرقابة على المال العام: مرجع سابق، ص 35.

ونظمها وفرض العطاء وراقب عماله على الأموال وحاسبهم وكان له طرق ووسائل كثيرة كان من شأنها إحكام الرقابة على أموال الدولة، فكان يعاقب العامل إذا ثبتت عليه شبهة التصرف في بيت مال المسلمين بعقوبات شديدة منها مصادرة المال الزائد وضمه إلى بيت المال أو العزل من الوظيفة أو العقاب الجسدي¹.

5-مراجعة عمال المال وأهل الأعمال في موسم الحج

كان عمر في كل سنة ملازماً للحج في سنين خلافته كلها ومن سيرته أن يأخذ عماله لموافاته لكل سنة في موسم الحج لحجزهم بذلك من الرعية ويججز عنهم الظلم ويتعرف على أحوالهم في قرب وليكون للرعية وقت معلوم ينهون فيه شكواويهم².

6-إحصاء ثروة العمال قبل توليهم الولايات

لقد سن عمر بن الخطاب-رضي الله عنه- نظاماً بعمل إحصاء لثروة قبل توليته؛ ويقتسم معهم لصالح بيت المال أموالهم بعد اعتزالهم، إذا بدى له ثراؤهم، فقد كان عمر-رضي الله عنه- يحصي ثروة عماله قبل أن يوليهم الولايات، وكان يصادر ما كان يكسبه الولاة من أعمال لا يجوز لهم الإشتغال بها كالتجارة، وما كان يأتيهم من أموال نتيجة لإستغلال نفوذهم وجاههم، فقد صادر مال أبي موسى الأشعري-رضي الله عنه- على الشبهة والمظنة حين كان والياً على البصرة وصادر مال الحارث بن وهب وراجع الحارث قائلاً لقد تاجرت بمالي فنما، قال: ما بعثنا بك للتجارة وإنما بعثنا بك للإمارة ولما قدم أبو هريرة من البحرين وقد أثرى حيث قدم بعشرة آلاف درهم، أثناء ولايته قال عمر: "يا عدو الله وكتابه، أسرقت مال الله؟ قال: لست بعدو الله ولا عدو كتابه، ولكني عدو من عاداهما (ولم أسرق مال الله) قال: فمن أين هي لك؟ فقال: خيل لي تناكحت وغلة رقيق لي، وأعطيت تتابع علي (سهامي تلاحقت فقبضتها منه) فنظروه فوجدوه كما قال"³، كما شاطر عمر بن الخطاب غير واحد من ولاته أموالهم ممن كان له فضل ودين ولايتهم بخيانة وإنما شاطرهم لما كانوا خصوا به لأجل محاباة غيرهم⁴، وفي خلافة عثمان بن عفان-رضي الله عنه- اتبع كتاب الله وسنة رسول الله- صلى الله عليه وسلم - والخليفين من قبله، إلا أنه لم يشاطر الولاة أموالهم كما كان يصنع عمر-رضي الله عنه-⁵؛ فكان يحصي أموال عماله قبل الولاية

¹ - المنهج الاسلامي في الرقابة على المال العام: مرجع سابق، ص 35.

² -بحوث في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 451.

³ -المصنف: مرجع سابق، باب: الإمام راع، رقم 20659، ج 11، ص 323.

⁴ -بحوث في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 452.

⁵ - مالية الدولة الإسلامية المعاصرة: مرجع سابق، ص 166.

ليحاسبهم على ما يزيد منها بعد الولاية ولا يقبل تعليل الزيادة بالتجارة... وكان يخاطب عماله قائلاً: "إنما بعثناكم ولاية ولم نبعثكم تجارا"¹.

7- التفتيش وتحقيق الشكايات

كان عمر أول من عين شخص مخصوص لاقتصاص أخبار العمال وتحقيق الشكايات التي تصل إلى الخليفة من عماله وهو محمد بن مسلمة وقد عزم عمر على أن يقوم بنفسه بالتفتيش على أنحاء الدولة الإسلامية فقال لئن عشت إن شاء الله لأسيرن في الرعية...²، وكان عمر يرسل وكلاء خاصين إلى الأقاليم يقومون بجمع شكايات الشاكين في هذه الأقاليم ويتولون التحقيق والمراجعة فيما رصده الرقباء والعيون.³

8- الإلتجاء إلى الحيلة

وكان عمر يلتجأ أحيانا إلى الحيلة في مراقبته فقد شك في أن أبا سفيان عند عودته من عند والده معاوية قد جاء بمال من عند ولده، ولما جاء أبو سفيان مسلما فقال له عمر: (أجزنا يا أبا سفيان) فقال: ما أصبنا شيئا فنجزيك فمد عمر يده ونزع خاتما من أصبع أبي سفيان وبعثه إلى هند زوجته وأمر الرسول أن يقول لها باسم زوجها: أنظري الخرجين الذين جئت بهما فابعثيهما فما لبث أن عاد الرسول بخرجين فيهما عشرة آلاف درهم فطرحها عمر في بيت المال.⁴

9- رقابة عمر-رضي الله عنه- لأهله

لم يراقب عماله فحسب بل راقب أهل بيته: فلم يرض لزوجته أن تتمتع بهدايا على إمرة زوجها ولم يرض لإبنه أن يتمتع بأي حق زائد على حقوق الرعية ولا بأي ميزة لأنه ابن أمير المؤمنين.⁵

10- دخول العمال نهارا⁶

حيث كان يستقدم عماله نهارا ليرى حالهم ومحملهم كما كان-رضي الله عنه- يطلب حضورهم كل عام حج للوقوف على سير الأمور وللمحاسبة والمراجعة.⁷

11- بث العيون والرقباء

¹ -الخراج: مرجع سابق، ص 130-131.

² - بحوث في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 453.

³ -الرقابة المالية في الإسلام: عوف الكفراوي، ص 161.

⁴ -الرقابة المالية في الإسلام: عوف الكفراوي، ص 161؛ و- بحوث في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 454.

⁵ -بحوث في الإقتصاد الإسلامي: عوف الكفراوي، ص 455.

⁶ -المرجع نفسه، ص 448-456.

⁷ -مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام: مرجع سابق، ص 154 وما بعدها.

من بين الوسائل التي اتبعها عمر-رضي الله عنه- في مراقبة عماله أنه كان يرصد لهم الرقباء والعيون من حولهم ليلغوه ما ظهر وما خفي من حالهم، حتى صار الولاة يخشون من أقرب الناس إليهم أن يرفعوا نبأهم للخليفة¹.

الفرع الثاني: أشكال وإجراءات رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في القانون الجزائري

أولاً- أشكال الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في القانون الجزائري

إنَّ البرلمان الجزائري يتكون من غرفتين: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وتعد الوظيفة الأصلية للبرلمان هي التشريع إلا أن الرقابة على النشاط الحكومي تعتبر الوظيفة الثانية، وقد أكد عليها الدستور في العديد من أحكامه حيث بينت المادة 178 من دستور 2016²، طبيعة هذه الرقابة فنص على أنه "تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي" مع تحديد المادة 113 للجهتين المراقبة والمراقبة فنص على: "يراقب البرلمان الحكومة" يمارس البرلمان رقابته بوسائل متعددة أقرها له الدستور³.

ويمكن للسلطة التشريعية أثناء ممارستها لوظيفتها الرقابية تشكيل لجان للتحقق من بعض القضايا أو تكليف جهاز رقابي معين للقيام بتلك المهمة لفائدته بسبب تخصص تلك الأجهزة ويجب الإشارة هنا أن السلطة التشريعية تتكامل في عملها الرقابي مع بقية الأجهزة الرقابية عن طريق التقارير المتبادلة⁴. ولضمان فعالية هذه الوسيلة في مراقبة عمل الإدارة العامة (الحكومة) يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان: كيفية تشكيل هذه اللجان واجراءات ووسائل أداء مهمتها في التحقيق والحماية المبسطة على أعضائها والجزاء المترتبة على نتائج التحقيقات... الخ⁵.

ومن جهة أخرى ترمي الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة إلى التعرف على شروط "تحصيل الموارد العامة وكيفية استخدامها مع العلم أن هذه الشروط لها طبيعة تقنية على الخصوص مما يتطلب لدى المراقب إلماما كافيا بأمور المالية... ونظرا للطابع التقني للعملية الرقابية يمكن للبرلمان أن يستنجد بخدمات مجلس المحاسبة، ولذلك رخص الأمر المتعلق بمجلس المحاسبة لرئيس الهيئة البرلمانية ورئيس المجموعة البرلمانية عرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس⁶.

¹ - الرقابة المالية في الإسلام: عوف الكفراوي، ص 160.

² - المادة 159 من دستور الجزائر 1996.

³ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 289-290.

⁴ - الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة: المرجع السابق.

⁵ - المالية العامة : محمد الصغير بعلى ويسري أبو العلا، ص 114.

⁶ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 294.

"ولتمكين البرلمان من ممارسة رقابته على علم ودراية بالكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية، أوجب المشرع على الحكومة عند تقديم مشروع ضبط الميزانية للبرلمان أن ترفقه بتقارير وبيانات توضيحية وهي على الخصوص: تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة، وجدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها، ورخص تمويل الإستثمارات المخططة، كما أوجب الأمر الصادر بتاريخ 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة على الحكومة استشارة مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية المتضمنة ضبط الميزانية وضرورة إرسال التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض إلى الهيئة التشريعية مرفقة مشروع القانون الخاص بها"¹؛ وعليه تكون للبرلمان رقابة قبلية على قانون المالية بمناقشته وإعتماده وهناك مراقبة تمتد لمرحلة تنفيذ الموازنة (رقابة آنية، معاصرة)، وهناك رقابة أخرى تمتد حتى نهاية السنة المالية (رقابة بعدية)².

1- الرقابة المعاصرة³ لتنفيذ الموازنة العامة في القانون الجزائري

يقوم البرلمان (المجلس الشعبي الوطني) بالرقابة أثناء تنفيذ الموازنة بواسطة الآليات التالية⁴:

1- الإستماع والإستجواب .

2- السؤال .

3- مناقشة بيان السياسة العامة .

4- لجنة التحقيق⁵ وفقا لنصوص مواد دستور 2016 كما يأتي:

أ- السؤال والإستجواب والمناقشة⁶

تتجلى رقابة البرلمان أثناء مرحلة تنفيذ الموازنة العامة، بشكل واضح لدى مناقشة قانون المالية التكميلي الذي تقدمه الحكومة للبرلمان أثناء السنة المالية، بغرض تكملة أو تعديل بعد الأوضاع المستجدة⁷.
المستجدة⁷.

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقها في القانون الجزائري: مرجع سابق، 293.

² -المالية العامة : محمد الصغير بعلى ويسري أبو العلا، ص 112.

³ -أجلت الحديث عن الرقابة القبلية للموازنة العامة للنقطة الخاصة بإجراءات إعتقاد ورقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة، ص 298 وما بعدها من البحث.

⁴ - المالية العامة : محمد الصغير بعلى ويسري أبو العلا، ص 113، 114.

⁵ - لجنة التحقيق: اصطلاح يطلق على اللجان البرلمانية المشكلة من أعضاء البرلمان للتحقيق السياسي في موضوع معين او مشكلة محددة لتقرير المسؤولية السياسية أو لتحديد الإتجاهات العامة لمواجهة مسألة معينة، وهي لجان مؤقتة تنتهي مهمتها بعرض تقاريرها على البرلمان معجم القانون: جمع اللغة العربية، ص 32.

⁶ -لزيادة التفصيل -ينظر آليات رقابة الهيئة التشريعية، ص 226 وما بعدها من البحث.

⁷ -المالية العامة: محمد الصغير بعلى ويسري أبو العلا، ص 114.

وينص القانون العضوي المادة 68: تطبيقا للمادة 71 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يقدر مكتب المجلس مدة طرح السؤال الشفوي ورد عضو الحكومة عليه، وتعقيبهما حسب عدد الأسئلة ومواضيعها¹.

ب- لجان التحقيق

ينص الدستور في المادة 180: يمكن كلّ غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أيّ وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.

كما ينص القانون العضوي؛ المادة 69: تنشأ لجان التحقيق وتباشر أشغالها طبقا لأحكام الدستور، والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وتقدم تقريرها إلى رئيس المجلس فور انتهاء أشغالها.

يوزع التقرير على النواب في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما ابتداء من تاريخ استلام الرئيس التقرير

يمكن لجنة التحقيق طلب تمديد الأجل المنصوص عليه في المادة 80 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرة واحدة على ألا يتعدى ستة (6) أشهر

تسلم لجنة التحقيق وجوبا الوثائق والمستندات التي يجوزتها إلى مكتب المجلس عند انقضاء المدة المحددة أعلاه².

2- الرقابة اللاحقة (البعدية) للبرلمان على تنفيذ الموازنة العامة في القانون الجزائري³

تستمد الهيئة التشريعية أحيوية المراقبة اللاحقة لعمليات تنفيذ الموازنة العامة من خلال النصوص التشريعية الآتية:

ورد في دستور الجزائر سنة 1976 المادة 187"تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية، إلى المجلس الشعبي الوطني عرضا حول إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرها بالنسبة للسنة المالية المعنية وتختتم السنة

¹ - المالية العامة: محمد الصغير بعلی ويسري أبو العلا، ص 114.

² - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، نشر في 28 ربيع الثاني عام 1421 الموافق 30 يوليو 2000 ينظر- للملحق رقم 4.

³ - المالية العامة: محمد الصغير بعلی ويسري أبو العلا، ص 114.

المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة"، وهو ما أكدت عليه المادة 179 من دستور 2016: تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية. تُختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان

ثانيا- إجراءات رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في القانون الجزائري

I. إجراءات اعتماد الهيئة التشريعية الموازنة العامة في القانون الجزائري

الإعتماد (الإجازة)، هو مصادقة الهيئة التشريعية على ما قدمته الحكومة في مشروع الموازنة العامة من تقدير لكل من النفقات والواردات العامة، وبعد مصادقة الهيئة التشريعية على مشروع الموازنة العامة يصبح هذا المشروع قانونا وهو الذي تستند إليه أحقية الدولة في جباية الإيرادات العامة، ويخولها القيام بعمليات الإنفاق التي تم التخطيط لها¹، وتجدر الإشارة إلى أن هناك اختلافا بين إجازة النفقات وإجازة الجبايات حيث يختلفان في:

*- أن إجازة الإنفاق لا يمكن أن تتعدى قيمة الاعتمادات التي أجازها البرلمان، أما إجازة الجباية فيمكن لها أن تتجاوز الأرقام التي تم تقديرها في مشروع الموازنة.

*- أن إجازة الإنفاق تسمح بإمكانية استعمال الاعتماد المرصد في الموازنة دون إجبار، أما إجازة الجباية فتجعل السلطة التنفيذية ملزمة بتحقيق الجباية تحت طائلة المسائلة والملاحظ في هذين النوعين من الإجازة باعتبار أنهما سابقين ولهما وقت محدد لذا فقد يصطدمان بالواقع عند تنفيذ الحكومة للموازنة فقد تتجاوز أرقام النفقات المقدرة أرقامها الحقيقية كما قد تتجاوز التصديق على الموازنة موعده².

وبمر اعتماد الموازنة العامة في الجزائر بالمراحل والإجراءات الأساسية الآتية:

أولاً- المناقشة

يودع مشروع الموازنة العامة لدى البرلمان قبل منتصف شهر أكتوبر من السنة السابقة لتنفيذه³، وبعد إيداع المشروع؛ لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم بإحالته للجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والموازنة والتخطيط، حيث تقوم هذه الأخيرة بدراسة ومناقشة مشروع القانون مع ممثل الحكومة (وزير المالية)،

¹ - المالية العامة:النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص322 وما بعدها.

² - المالية العامة:علي محمد خليل وسليمان أحمد اللوزي، ص301.

³ -المالية العامة : محمد الصغير بعلی ويسري أبو العلا، ص 100.

وتخلص في النهاية لوضع تقرير تمهيدي¹ توضع فيه اقتراحاتها وملاحظاتها، وبعد ذلك يتم عرض التقرير التمهيدي على المجلس الوطني الشعبي لمناقشته في جلسة عامة².

1-إجراءات مناقشة الموازنة العامة (قانون المالية) في القانون الجزائري

بعد مصادقة مجلس الحكومة، ثم مجلس الوزراء على المشروع التمهيدي لقانون المالية تقوم الحكومة بإيداع مشروع هذا القانون لدى مكتب الغرفة الأولى "المجلس الشعبي الوطني" وهو يجيله على اللجان المعنية لمناقشته، ثم يطرح للمناقشة العامة (في جلسة عامة) في المجلس³.

وحتى يتمكن البرلمان من أداء وظيفته بشكل جيد، كان يفترض أن يمنح له وقتا متسعا حتى يتسنى له فحص قانون المالية كما يتطلب امداده بالمعلومات الضرورية في المجال المالي⁴، الأمر الذي أدخل لأجله النواب سنة 1989⁵، تعديلين على المادتين 67،68 من القانون المتعلق بقوانين المالية، حيث حددت المادة 67 بعد تعديلها النص بأن يكون يوم 30 سبتمبر من السنة السابقة للسنة المالية المعنية كحد أقصى للحكومة لإيداع مشروع قانون المالية، بالإضافة إلى نصها على تحديد مضمون قانون المالية الذي يجب أن يضم جزئين:

الجزء الأول: بحوي الأحكام المتعلقة بتحصيل الإيرادات العامة.

الجزء الثاني: يحدد المبالغ الإجمالية للإعتمادات المطبقة بصدد الموازنة العامة للدولة الخاصة منها بالتسيير أو التجهيز العموميين، وكذا المبالغ الإجمالية للنفقات بالرأسمال وأيضا الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات الخاصة بالميزانيات الملحقه والاجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة.

وتنص المادة كذلك على إلزامية الفصل والتمييز بين الأحكام التشريعية الدائمة والأحكام ذات الطابع المؤقت، حيث يعتبر كل حكم لم يحدد له مدة تطبيقه صراحة حكما ذا طابع دائم، كما أوجبت المادة 68 من جهتها على الحكومة أن ترفق مشروع قانون المالية بالوثائق التالية:

¹ - ينظر الملحق رقم 5.

² - المالية العامة : محمد الصغير بعلى ويسري أبو العلا، ص 100-101.

³ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري : مرجع سابق، ص 132.

⁴ - المرجع نفسه، ص 133.

⁵ - القانون 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989. يعدل ويتمم القانون رقم 84-17. المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق

بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد: 01.

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

2-ملحقات تفسيرية تبين خاصة ما يلي:

- التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب وتقديرات حواصل الموارد الأخرى .
-توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل ويكون مرفقا عند الإقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات

-توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي للتنمية حسب كل قطاع.
-قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقدرة لهذه الحسابات.-القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

3- مشروع القانون المتضمن ضبط الموازنة للسنة المالية،وتجدر الملاحظة "من أن الحكومة لم تتقيد بهذا النص بحيث أنها لازالت تمتنع عن مد النواب ببعض الوثائق السالفة الذكر ومنها على الخصوص مشروع قانون ضبط الميزانية".¹

2-مناقشة مشروع قانون الماليةتجري مناقشة مشروع المالية أولا على مستوى اللجان خاصة، وهي تلك المكلفة بالمالية بالنسبة للغرفتين ثم تنتقل المناقشة على مستوى الغرفة في جلسة عامة.²

فقرة 1:

لغرفتي البرلمان عدة لجان،تختص كل واحدة منها في نشاط معين، وأهم اللجان لجنة التخطيط والمالية التي تدرس مشروع الموازنة وسائر المشاريع المالية قبل عرضها على الغرفة في جلسة عامة ويتمثل دورها في دراسة معمقة للمشروع تمهيدا للمناقشات العامة للنواب،ولكي يتسنى لها القيام بدورها بشكل فعال ثم الترخيص القانوني³ لها إمكانية استدعاء رئيس الحكومة أو وزير المالية أوأي وزير آخر لحضور جلساتها. كما يحق للجنة المتخصصة للمجلس الشعبي الوطني ولنوابه وللحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع قانون المالية، وهذه الصلاحية يتمتع بها أعضاء مجلس الأمة.⁴

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري:مرجع سابق، ص 134.

² -المكان نفسه.

³ -المادة 27 من القانون العضوي المؤرخ في 8 مارس 1999.

⁴ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 135.

فقرة 2:

تكون دراسة مشروع قانون المالية على مرحلتين متتاليتين: المناقشة العامة والمناقشة مادةً مادةً، ويشرع في المناقشة بالإستماع إلى ممثل الحكومة وهو وزير المالية عادة حيث يوضح للنواب سياسة الحكومة المالية والأسباب التي حملتها على وضع المشروع في الشكل المعروض ثم يتقدم مقرر اللّجنة المالية لقراءة تقريره الذي يحلل فيه مشروع الموازنة ويشرح أسباب التعديلات التي تقترحها اللجنة عندما يتعلق الأمر بالغرفة الأولى.

ثم يناقش النواب المشروع بتقديم آرائهم وإبداء وجهاتهم اتجاه السياسة الحكومية الإقتصادية والإجتماعية، وبعد المناقشة ينتقل النواب إلى التصويت، ويمكن أثناء المناقشات إقتراح تعديلات من ممثل الحكومة أو اللجنة المالية التابعة للمجلس الشعبي الوطني، إلا أن هذه الإقتراحات خاضعة لقيود¹، نصت عليها المادة 121 من الدستور: "لا يقبل أي اقتراح أو قانون مضمونه أو نتيجته تخفيف الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

ومرجع هذا القيد أن النواب في البرلمان يميلون لزيادة النفقات العامة أو إلى تخفيض الضرائب لدفع الحكومة لإيجاد مصادر جديدة لتمويل تلك النفقات أو لتعويض خفض الموارد²، بعد الإنتهاء من تلك المناقشات تعطى الكلمة لوزير المالية للرد على تساؤلات النواب بصفة عامة، ثم تعطى الكلمة لباقي الوزراء للرد على الأسئلة حول ميزانياتهم ثم تعرض مواد القانون هذه مادةً بمادةً للتصويت³.

ثانياً- التعديل

يحق لنواب البرلمان، اقتراح تعديلات مكتوبة⁴ أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني⁵، مع التقييد بأحكام المادة 121 من الدستور⁶، التي تنص: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 135.

² - المرجع نفسه، ص 136.

³ - المالية العامة : علي زغدود، ص 148.

⁴ - ينظر الملحق رقم 6.

⁵ - م 63 من القانون 89-16 المؤرخ في 12-11-1989 المتضمن تنظيم وعمل المجلس الشعبي الوطني.

⁶ - المالية العامة : محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، ص 101-102.

ثالثا- التصويت

تنص المادة 122 الفقرة 12 من الدستور؛ للمجلس الشعبي الوطني حق التصويت على الموازنة العامة للدولة¹، ويقوم مجلس الأمة لاحقا بمناقشة قانون ميزانية الدولة والمصادقة عليه حسب المادة 120 من الدستور².

تنص المادة 70 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية وتشير إلى التصويت على الموازنة العامة بصفة إجمالية، ويقوم البرلمان بالتصويت والمصادقة على الموازنة العامة للدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة، وذلك إحتراما لمبدأ السنوية³، وتماشيا مع التقيد الزماني الذي تم تحديده بواسطة الدستور حيث جاء في المادة 120 الفقرتين 8/7 منه مايلي: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما(75)، من تاريخ إيداعه.

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر". كما أن نص المادة 69 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية نصت عن شروط سريان تنفيذ الإيرادات والنفقات العامة في حالة عدم تمكن البرلمان من المصادقة على مشروع الموازنة العامة قبل بداية السنة (1 جانفي)⁴.

1- اجراءات التصويت على مشروع الموازنة العامة وقانون المالية في القانون الجزائري

إنَّ المبدأ الساري المفعول والجاري العمل به في معظم دول العالم أن الموازنة العامة للدولة والحسابات الأخرى لا تكون قابلة للتنفيذ ما لم يصادق عليها ويقرها أعضاء الهيئة التشريعية والجزائر كغيرها من الدول كرست هذا المبدأ والذي مر بعدة مراحل⁵، كانت آخرها سنة 1996 حيث وضع الدستور الجديد واحتفظ من خلاله البرلمان بنفس الصلاحيات المالية التي جاء بها دستور 1989 لأنه افتقدها بعد مرور الدولة بالوضعية الحرجة⁶، كما تعزز المجلس الشعبي الوطني بغرفة ثانية فأصبح مشكلا من غرفتين: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وكلاهما يصادقان على قوانين المالية إلا أن دستور 1996 وضع قيادا على

¹ - المالية العامة : محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، ص 102.

² -المكان نفسه.

³ - المالية العامة : محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، ص 102.

⁴ - المرجع نفسه، ص 103.

⁵ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 129- لتفصيل المراحل التاريخية التي عرفها النظام النظام الدستوري الجزائري لدي تكريسه لهذا المبدأ.

⁶ - المكان نفسه.

هذه المصادقة حيث حدد أجلها بمدة **75 يوما** فإذا ما انقضت دون البت في مشروع المالية يقوم رئيس الجمهورية بإصداره بأمر¹.

وقد تضطر الحكومة في حالات عدم الدقة في تقدير الإيرادات إلى طلب اعتماد نفقات معينة لم تكن في الموازنة، إما لعدم كفاية المبالغ المرصودة في الموازنة أو لظوء باب إنفاق جديد حيث، يتعين ضرورة موافقة البرلمان على هذه الإعتمادات الإضافية والملاحظ أن حالة طلب الإعتمادات الإضافية لا يذكر فيها المورد الجديد الذي يمكن استخدام حصيلته في تغطية المبالغ الإضافية للإعتماد الجديد²، ويتم التصويت على مشروع الموازنة العامة وقانون المالية تباعا كما يلي:

أ- التصويت على مشروع الموازنة العامة

- يتم التصويت على موارد الموازنة العامة بصفة مجملة³، أما النفقات فيتم التصويت عليها وفق:
- يصوت على نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية.
- يصوت على نفقات التجهيز حسب كل قطاع.
- يصوت بشكل إجمالي على:
- رخص تمويل الإستثمارات.
- إيرادات ونفقات كل موازنة ملحقة .
- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخرينة⁴.

ب- التصويت على قانون المالية

يجري التصويت على قانون المالية مادةً مادةً ثم يكون التصويت على النص كاملا. يكون التصويت بالأغلبية العادية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وبأغلبية $\frac{3}{4}$ لثلاثة أرباع أعضائه بالنسبة لمجلس الأمة (المادة 120 من الدستور)؛ إن لم يتم التصويت والمصادقة على الموازنة العامة وقانون المالية قبل الفاتح يناير من السنة المالية المعتبرة فهناك حلين:

ب-1- حل تشريعي بالنسبة للموازنة العامة يواصل تنفيذ إيرادات ونفقات الموازنة السابقة

بشروط :

أ- الإيرادات : تتم وفقا لشروط ونسب وكيفيات التحصيل المعمول بها في القانون السابق.

¹ - المادة 120 من الدستور 96 والمادة 138 من الدستور الصادر 2016 .

² - اقتصاديات المالية العامة: عباس محرز، ص 443.

³ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقها في القانون الجزائري :مرجع سابق، ص 136.

⁴ - المكان نفسه.

ب-نفقات التسيير: في حدود 1/12 من مبلغ الإعتمادات المفتوحة بالنسبة للسنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا لمدة 3 أشهر .

ج-إعتمادات التجهيز: في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع .

-مشاريع الموازنة الملحقه والحسابات الخاصة للخزينة يواصل تنفيذها طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية السابقة.¹

ب-2- حل دستوري:أوجب دستور 1996 على البرلمان أن يصادق على قانون المالية خلال مدة 75 يوما من تاريخ إيداعه المادة 138 فقرة 8 منه، وفي حدود هذه الآجال منح القانون العضوي مهلة 47 يوما للمجلس الشعبي الوطني و مدة 20 يوما لمجلس الأمة لتصويت على قانون المالية وحال الخلاف بين الغرفتين يحال إلى اللجنة متساوية الأعضاء² في أجل 8 أيام للبت³، وإذا أنقضت مدة 75 دون الحصول على المصادقة على قانون المالية يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية.⁴

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 137.

² - اللجنة المتساوية الأعضاء: المادة 65: طبقا لأحكام المادة 88 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يعين مكتب المجلس الشعبي الوطني ممثلي المجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء ويكون من بينهم خمسة (5) أعضاء على الأقل، من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها، ويعين خمسة (5) أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب.

المادة 66: يوفر رئيس المجلس الشعبي الوطني كل الوسائل الضرورية لحسن سير أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء حال اجتماعها في مقر المجلس الشعبي الوطني- التّظام الداخليّ للمجلس الشعبيّ الوطني، نشر في 28 ربيع الثاني عام 1421 الموافق 30 يوليو 2000. ينظر الملحق رقم 4

³-المادة 44 من القانون العضوي السابق.

⁴ - المادة 120 فقرة 7 من دستور 1996م/183ف8دستور2016. والمادة 44 من القانون العضوي السالف الذكر.

وعلى ذلك فإن المصادقة على مشروع الموازنة من قبل الهيئة التشريعية يهدف لأن يقيد النشاط المالي للحكومة من ناحية وقتية وهي مدة محددة بسنة واحدة فقط - مبدأ السنوية - كما يهدف إلى تخصيص الإعتمادات المرخص بها للغايات التي فتحت من أجلها - مبدأ التخصيص¹.

أما إن كان الأمر يتعلق بالنفقات العامة، فإن هذا الإعتماد يعد ترخيصا محددًا للأوجه الإنفاقية المعتمدة فقط، فلا يجوز للمحكوم، وأن تتعدى الأرقام المحددة لكل نوع منها، ولا أن تنقل إعتماد نفقات لنفقات أخرى إلا بموافقة مسبقة من البرلمان احترامًا للقاعدة التخصيص².

يتحدد لنواب المجلس الشعبي الوطني مدة المناقشة المسموح بها، حيث أن امتداد المناقشة مدة طويلة من شأنه أن يؤخر التصويت على المواد وهو الأمر الذي يعرقل نشاط الدولة³.

"لكي يمكن للبرلمان معرفة وضعية الموازنة حال التنفيذ فإنه يتلقى تقارير مختلفة من الحكومة، لا سيما التقرير السنوي حول تنفيذ المخطط السنوي للإستثمارات والتقرير السنوي للجنة المركزية للنفقات العمومية والتقرير السنوي للمفتشية العامة وتقرير مجلس المحاسبة وجدول تنفيذ الإعتمادات المصوت

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 138. وقد ورد هذا في النص الدستوري 2016 حيث جاء فيه "المادة 138: مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه. تنصت مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه. تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى. وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه. وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوتت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة للمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية. وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما. تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة. وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا. وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو، إذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه. ويُسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة. يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا للقرارات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر. تحدّد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 132 من الدستور. - 27 جمادى الأولى عام 1437 هـ 26 الجريدة الرسمية للجمهور وللجمهورية الجزائرية، العدد 14، 7 مارس، سنة 2016 م

² - اقتصاديات المالية العامة: عباس محرز، ص 442-443.

³ - المالية العامة : علي زغدود، ص 151.

عليها وعلى ضوء هذه التقارير تتم عملية مراجعة التطبيق ومدى احترام الحكومة للترتيبات القانونية بواسطة مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية¹.

" بعد التأكد ومعاينة نتائج تنفيذ الميزانية يقوم قانون ضبط الميزانية بإجراء الاعتمادات بالمقارنة مع الأرقام التقديرية الواردة في قانون المالية ويرخص تحويل نتائج السنة المعنية إلى الحساب الدائم للكشوف المفتوح على مستوى الخزينة وهذا طبقاً لأحكام المادة 78 من القانون المتعلق بقوانين المالية².

2- القواعد التي تحكم التصويت على الموازنة العامة في القانون الجزائري

لقد وردت هذه القواعد في الدستور أولاً، ثم في القانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984 والقانون العضوي³، المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁴، ويتم كما يلي:

أ- عمليات تحصيل الإيرادات العامة

إن إجازة السلطة التشريعية للنفقات تعني مجرد الترخيص للحكومة بالإنفاق في الحدود التي اعتمدها، أما بالنسبة للإيرادات فهي تعني إنشاء التزام وعلى الحكومة تحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات، وإلا تكون مرتكبة خطأ في مواجهة السلطة التشريعية التي ستحاسبها عليه⁵.

يتم تحصيل الإيرادات العامة بواسطة موظفين مختصين في وزارة المالية العامة أو تابعين لجهات حكومية تابعة للوزارة السابقة⁶، كما تجدر الإشارة إلى وجود قواعد عامة يجب مراعاتها عند تحصيل الموارد العامة⁷، وهي: "1- أن يتم تحصيل الإيرادات في مواعيد معينة وطرق معينة وفق نص القانون.

2- يجب تحصيل مستحقات الدولة فور نشوء حقوقها لدى الغير، وقد ضمن المشرع حق الدولة في تحصيل إيراداتها في أسرع وقت ممكن بإعطاء الحكومة حق امتياز⁸ على أموال المدين على سائر الدائنين كما

¹ - المالية العامة : علي زغدود، ص 156-157.

² - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 297.

³ - القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات بينها وبين الحكومة. الجريدة الرسمية سنة، 1999. عدد 15.

⁴ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 132.

⁵ - اقتصاديات المالية العامة: عباس محرز، ص 446.

⁶ - المكان نفسه.

⁷ - المرجع نفسه، ص 447.

⁸ - حق الامتياز: أولوية يقرها القانون لحق معين على حقوق أخرى تليه في المرتبة مراعاة لطبيعته. -معجم القانون، مجمع اللغة العربية، ص 82.

كما أعطاهما الحق في اجراء الحجز الإداري لتحصيل ديونها، كما ميز حق الدولة في تحصيل دين الضريبة، بتقريره أن المنازعة في دين الضريبة لا يوقف دفعها أولاً ثم التظلم¹ فيما بعد.

3 - لضمان دقة وسلامة التحصيل فإنه من المقرر، ووفقاً للقواعد التنظيمية الفصل في عمليات التحصيل بين الموظفين المختصين بتحديد مقدار الضريبة، والآخرين المختصين بجبايتها².

ب-عمليات الإنفاق العام

" إن إجازة السلطة التشريعية لاعتمادات النفقات لا يعني التزام الدولة بإنفاق كافة مبالغ الاعتمادات ولكنه يعني الإجازة والترخيص للدولة بأن تقوم بنفقاتها العامة في حدود هذه المبالغ دون أن تتعداها بأي حال من الأحوال إلا بعد الحصول على موافقة صريحة... ولضمان عدم إساءة استعمال أموال الدولة والتأكد من إنفاقها على نحو ملائم فقد نظم القانون عمليات صرف الأموال العامة على أربع خطوات وهي:

ب-1-الإرتباط بالنفقة: وينشأ الإرتباط بالنفقة نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين يستلزم إنفاق من جانب الدولة أو أن ينشأ ارتباط النفقة بواقعه تستلزم إنفاق الدولة لمبالغ معينة... (كتسبب سيارة حكومية في إصابة مواطن فيلزم الدولة بالتعويض)...

ب-2-تحديد النفقة: بعد الإرتباط بالنفقة تأتي الخطوة الثانية المتعلقة بتحديد النفقة الواجب على الدولة دفعها...

ب-3-الأمر بالدفع: بعد تحديد مبلغ النفقة يصدر قرار من الجهة الإدارية المختصة يتضمن أمراً بدفع مبلغ النفقة، وعادة ما يصدر هذا القرار من وزير المالية أو من ينوب عنه.

ب-4-الصرف: يقصد به أن يتم دفع المبلغ المحدد في الأمر عن طريق موظف تابع لوزارة المالية ومن المقرر أن يقوم بعملية الصرف موظف غير الذي يصدر عنه أمر الدفع منعا للتلاعب، وغالباً ما يتم هذا في صورة إذن على البنك المركزي الذي تحتفظ فيه الدولة بحساباتها...³.

¹ - التظلم (يطلق عليه الطعن الإداري المسبق): يوجه للإدارة التي أصدرت القرار أول مرة لدراسته، وغالباً ما تكون دراسته دون اجراءات محددة. - المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، مسعود شهبوب، ج 2، ص 113.

² - اقتصاديات المالية العامة: عباس محرز، ص 447.

³ - الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 336-338.

II. إجراءات رقابة الهيئة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون الجزائري

تلتزم الحكومة أن تقدم لكل غرفة من البرلمان عرض عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة وتختتم السنة المالية بالتصويت على قانون يتضمن اختتام وعلق موازنة السنة المالية الماضية من قبل كل غرفة للبرلمان¹، وهو ما نصت عليه، المادة 160 من دستور 1996: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرض عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة في البرلمان".

ويقر هذا القانون حساب نتائج السنة المشتمل على الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات، ونفقات الموازنة العامة للدولة والنتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة، وكذا نتائج تسيير عمليات الخزينة، وقد ألزم القانون الإطار (قانون المالية 1984) على وجوب إرفاق قانون ضبط الموازنة، بتقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الموازنة العامة للدولة، وكذا جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الإستثمارات².

يمكن القول أن قانون ضبط الموازنة يمثل آخر عمل (أو إجراء) يتعلق بالدورة المالية فإذا كانت الدورة تفتتح بقانون المالية الذي يحمل الأرقام التقديرية المنتظر تحقيقها، فإن هذه الدورة تختتم بقانون ضبط الموازنة الذي يفصح عن الأرقام المنجزة فعلا، ولهذا السبب أضفت المادة الثانية من القانون المتعلق بقوانين المالية على قانون ضبط الموازنة طابع قانون المالية، إذ نصت على أنه: "يكتسي طابع قانون المالية: 1- قانون المالية وقوانين المالية التكميلية والمعدلة، 2- قانون ضبط الميزانية"³.

الفرع الثالث: المقارنة بين إجراءات الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة في الفقه

الإسلامي والقانون الجزائري

من خلال ما سبق بيانه من الأساليب والإجراءات المتبعة في رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في كل من النظام المالي الإسلامي والنظام المالي الوضعي نخلص إلى - أن كلا من النظامين يحرص على اتباع أساليب وإجراءات يراها تصب في الصالح العام وتهدف لحماية المال العام .

إلا أن الاختلافات الجوهرية بين النظام الإسلامي والنظام الوضعي تبدو جلية من حيث الدقة والشفافية التي يتمتع بها النظام الإسلامي حيث نجد اهتمامه البالغ بالحرص على رقابة العاملين على المال

¹ -المالية العامة:علي زغدود، ص 158.

² - الموازنات العامة في الدول العربية: مرجع سابق، ص 412.

³ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، 292.

العام وهيئتهم وما يجوزونه قبل وبعد توليتهم وكذا استعمال مختلف الأساليب التي تمكن من الوصول لأي شبهة في استغلال المال العام، أما النظم الوضعية فنجدها تركز على الشكليات وتكتفي بالمراجعات الحسابية، مع ملاحظة أن جل البرلمانين بعيدين عن الفقه الحسابي وهو ما نلمسه من نص القانون بإمكانية استعانة البرلمان بمجلس المحاسبة.

كما أن الرقابة التي تكون قبل التنفيذ "الإعتماد" تقريبا شبه مفروض حيث يمنع التعديل الحر للموازنة العامة وتصدر بأمر رئاسي إن امتنع البرلمان من التصويت بعد 75 يوم، من عرض مشروع الموازنة عليه.

الفصل الرابع:
أجهزة وآليات الهيئة التشريعية في
الرقابة على الموازنة العامة
والمعوقات التي تعترضها وسبل
تحسينها .

تمهيد:

في هذا الفصل نتعرض لمختلف الأجهزة التي تعمل على مراقبة الموازنة العامة في الدولة، بما فيها جهاز الهيئة التشريعية، كما نتعرف على الآليات العملية التي تستعين بها الهيئة التشريعية في الرقابة على عمليات الموازنة العامة، ثم نقف على المعوقات والصعوبات التي تعترض عملية الرقابة البرلمانية في التشريعات الوضعية حيث نصف جملة من الحلول والإقتراحات من شأنها تحسين عمل العضو البرلماني في مجال الرقابة على الموازنة العامة، لأجل هذا الغرض قسمت هذا الفصل لما يلي:

المبحث الأول: أجهزة الدولة للرقابة على الموازنة العامة.

المبحث الثاني: آليات الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة .

المبحث الثالث: معوقات الوظيفة الرقابية للهيئة التشريعية على الموازنة العامة والتحديات التي

تواجهها وسبل تحسينها.

المبحث الأول:
أجهزة الدولة للرقابة على الموازنة
العامة.

تمهيد:

إنّ عملية الرقابة على الموازنة العامة تعتبر من المهام والعمليات التي تتسم بالصعوبة حيث أنّها من العمليات التي تحتاج إلى جهد خاص ودقة، وخبرة كما أنّها تتطلب أداء مستمرا نظرا لإستمراريتها، ولإنجاحها لا بد من تكاتف عدّة أجهزة متخصصة كل في مجاله لأجل القيام بهذه الرقابة على الوجه المطلوب ولما كان موضوع البحث مخصصا لرقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة فحسب فإننا نتعرض بشكل مختصر لمختلف الأجهزة الرقابية على الموازنة العامة سواء في الفقه الإسلامي أو القانون الوضعي؛ لأجل هذا قسمت الدراسة هنا إلى المطلبين التاليين :

المطلب الأول: أجهزة الدولة للرقابة العامة على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي.

المطلب الثاني: أجهزة الدولة للرقابة على الموازنة العامة في القانون الجزائري والمقارنة بينها وبين أجهزة

الرقابة في الفقه الإسلامي.

المطلب الأول: أجهزة الدولة للرقابة العامة على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي.

تمهيد:

في بداية الدولة الإسلامية لم يكن هناك ما يسمى بيت المال؛ وقد كان الرسول -صلى الله عليه وسلم-، يوزع ما يرد إليه من الموارد وينفقها في أوجهها المختلفة، كما كانت صدقات المشية من إبل وخيل، تؤسم بميسم لتمييز عن غيرها، ويجعل لها مراع خاصة تجسب فيها وذلك للإئناق منها على مصالح الدولة، ولكي يستعد للغزو ونشر الإسلام.

واستمر الوضع كذلك في خلافة أبي بكر -رضي الله عنه- فكان يحضر للمسجد النبوي كل ما يرد إليه من مال ويفرقه بين الناس، كما بدأ يحتفظ ببعض المال ويشترى الإبل والخيل والسلاح لحملها في سبيل الله، وعلى هذا كان نهج عمر -رضي الله عنه- حتى اتسع سلطان الدولة، وازدادت الأموال فاحتاجت إلى ضبط حيث رأى -رضي الله عنه- ضرورة ضبطها عدا وحسابا وضبط رجالها وأعطياتهم بمعنى أنه أتم وصنع قواعد لهذه الأموال فكانت نشأة بيت المال¹.

الفرع الأول: نشأة الدواوين كجهاز رقابة على الموازنة العامة (المال العام)

يُرجع المؤرخون النشأة الأولى للديوان في صدر الإسلام للخليفة عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- ثم تطور بعد ذلك مع ازدهار الدولة حتى صارت من نظم الحكم²، فجاء أن "أول من وضع الديوان في الإسلام عمر بن الخطاب -رضي الله عنه-، واختلف الناس في سبب وضعه له، فقال قوم سببه أن أبا هريرة قدم عليه بمال من البحرين فقال له عمر ماذا جئت به؟ فقال خمسمائة ألف درهم فاستكثره عمر فقال له: أتدري ما تقول؟ قال: نعم مائة ألف خمس مرات، فقال عمر: أطيب هو؟ فقال لا أدري. فصعد عمر على المنبر فحمد الله تعالى وأثنى عليه وقال: أيها الناس قد جاءنا مال كثيف إن شئتم كلنا لكم كيلا وإن شئتم عددنا لكم عدا، فقام إليه رجل فقال: يا أمير المؤمنين قد رأيت الأعاجم يدونون ديوانا لهم فدون أنت لنا ديوانا، وقال آخرون بل سببه أن عمر بعث بعثا وكان عنده الهرمزان³ فقال لعمر؟: هذا بعث

¹ -سياسة المال في الإسلام في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه ومقارنتها بالأنظمة الحديثة: مرجع سابق، ص 156-157.

² -مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام: مرجع سابق، ص 111.

³ -الهرمزان: الهرمز والهرمزان والهارموز، الكبير من ملوك العجم. ينظر -معجم متن اللغة: مرجع سابق، ج5، ص629.

قد أعطيت لأهله الأموال، فإن تخلف منهم رجل وأخل بمكانه فمن أين يعلم صاحبك به فأثبت لهم ديونا فسأله عن الديوان حتى فسر له¹، وجاء أيضا ما يؤكد هذا، بأن عمر-رضي الله عنه-، لما كثر الناس زمانه "أمر أن يجعل الديوان الأخذ العطاء والبعوث، فكتبوا: بني هاشم ثم بني تميم، ثم بني عدي، ورفع ذلك إليه فقال: "ضعوا عمر حيث موضعه، وابدؤوا بالأقرب فالأقرب من رسول الله-صلى الله عليه وسلم-"². والديوان، جمعه-دواوين-وهو "موضع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال ومن يقوم بها من الجيوش والعمال"³. وهو الدفتر الذي تثبت فيه الأسماء أو الوثائق، وما وضع لحفظ ما يتعلق بحقوق الدولة من الأعمال والأموال ومن يقوم بها⁴.

وهي السجلات والدفاتر التي تسجل فيها أمور الدولة وقد أطلقت كلمة ديوان على المكان الذي يجتمع فيه الكتاب والموظفون العاملون بتلك السجلات عند الفرس⁵، والحقيقة أن أصل كلمة الديوان، ترجع لاسم المكان الذي يحفظ فيه ما اتخذ لأجله، ثم أطلقت على مجموعة السجلات الخاصة بالعمل والمكان الذي يجلس فيه القائمون بالعمل والضبط فيها⁶؛ كما ورد أنه في تسميته ديوان مايلي:

1- أحدهما أن كسرى اطلع ذات يوم على كتاب ديوانه فرآهم يحسبون مع أنفسهم فقال: "ديوانه " أي "بجانين" فسمى موضعهم بهذا الاسم ثم حذفت الهاء عند كثرة الاستعمال تخفيفا للاسم فقليل ديوان.

2- والثاني أن الديوان بالفارسية اسم الشياطين فسمى الكتاب باسمهم لحذقهم بالأمر ووقوفهم على الجلي(الظاهر) والخفي وجمعهم لما شذ وتفرق، ثم سمي مكان جلوسهم باسمهم فقليل ديوان⁷.

3- أما الثالث فيذكر أهل الإختصاص أن الديوان من آثار الحضارة الفارسية في المجتمع الإسلامي⁸، ومعناه الأصلي، الأوراق أو السجل، ثم صار يطلق على المكان الذي يجلس فيه الكتاب وتحفظ فيه

¹-الأحكام السلطانية : الماوردي، ص 259-260.

²-طبقات ابن السعد، ج3، ص275.

³-الأحكام السلطانية : الماوردي، ص 159.

⁴-المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص163.

⁵- سياسة المال في الإسلام في عهد عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- ومقارنتها بالأنظمة الحديثة: مرجع سابق، ص155.

⁶- السلطات الثلاث في الإسلام: التشريع والقضاء والتنفيذ: مرجع سابق، ص70.

⁷-الأحكام السلطانية : الماوردي، ص 259.

⁸- "... كان ديوان الخراج في المدينة بالعربية وعمالة من كتاب قريش، وكان ديوان الخراج في الشام بالرومية، وفي العراق بالفارسية، وفي مصر بالقبطية، والعمال القائمون بالعمل فيها من النصرى والمجوس دون المسلمين، لعدم معرفتهم لغة الديوان ونظم حسابه،

السجلات، وقد تبني المسلمون مؤسسة الديوان نظرا لما تستوجب أعمال الدولة من تنظيم دقيق في سائر مرافقها، وتعتبر الدواوين مكملة لوسائل الدولة الأخرى، كالوزارة والكتابة والحجابه والإمارة¹. وقد أوجدت الدولة الإسلامية عدّة دواوين، وإدارات جعلتها بمثابة أجهزة رقابية مستقلة تقوم على جباية وتحصيل المال العام ومن أهمها: ديوان الزمام وديوان البريد وديوان المظالم².

الفرع الثاني: دور الدواوين في الرقابة على الموازنة العامة (المال العام)

تنقسم الدواوين³ إلى: ديوان البريد، وديوان زمام الأزمة، وديوان الحسبة، وديوان الحوائج-لجمع الرقاع من المشتكين-، وديوان قضاء المظالم⁴، ديوان الجند وديوان الجباية والخراج وديوان الأعمال الذي يختص بالرسوم والحقوق⁵.

وكل هذه الدواوين اجتهادات وابتكارات لتطبيق مبدأ الرقابة، وهي تمثل المؤسسات الرقابية التي عرفتھا النظم الإسلامية⁶؛ كما كانت الدواوين موزعة في الجهات المختلفة فلم تكن كلها بالمدينة... فكان هناك ديوان "حمير" باليمن عند واليها، وديوان "البصرة" عند واليها وكان ديوان كل إمارة عند واليها⁷؛ ويختص صاحب الديوان بجملة من الوظائف أهمها:

1- حفظ قوانين الدولة على الرسوم العادلة من غير زيادة تظلم بها الرعية أو نقصان يضع به حق بيت المال.

= واستمرت لغة ودواوين الخراج في الولايات بلغاتها إلى أن مهر العرب في (الكتابة) والحساب فنقلوها جميعا إلى لغتهم العربية"- ينظر - السلطات الثلاث في الإسلام التشريع والقضاء والتنفيذ: مرجع سابق، ص 70-71.

-الأحكام السلطانية: الماوردي، ص 264.

¹-القوانين والنظم عبر التاريخ: مرجع سابق، ص 375.

²-الموازنة العامة في الإقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 157.

³- "أهم الدواوين المعروفة في العصر الأموي: ديوان الرسائل المكلف بالإشراف على مراسلات الخليفة الداخلية والخارجية، وديوان

الخراج المكلف بتنظيم جباية الأموال وضبطها بالموازنة بين النفقات والواردات مما يجعل دوره شبيها بدور وزارة المال في الدول المتقدمة، وديوان الجند المكلف بإحصاء أموال الجنود وعطاياهم وديوان الخاتم المكلف بحفظ أوامر الخليفة وبلاغاته ورسائله وديوان المستغلات المكلف بضبط موارد الدولة العائدة لها من أملاكها الخاصة. وديوان الصدقات المكلف بتوزيع موارد الزكاة كما هي

مرسومة في القرآن (الكريم). ينظر- القوانين والنظم عبر التاريخ: مرجع سابق، ص 376

⁴-القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام: مرجع سابق، ص 225 وما بعدها.

⁵-سياسة المال في الإسلام في عهد عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- ومقارنتها بالأنظمة الحديثة: مرجع سابق، ص 155-

156.

⁶-القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام: مرجع سابق، ص 210.

⁷ - مالية الدولة الإسلامية المعاصرة: مرجع سابق، ص 162.

2- إستيفاء الحقوق: وهو على ضربين:

أ- إستفائها ممن وجبت عليه من العاملين .

ب- إستفائها من القابضين لها من العمال.

3- تسجيل ومراجعة كل مايرفع إلى صاحب الديوان.

4- محاسبة العمال.

5- إخراج الأموال¹.

أولاً- اختصاصات بيت المال في الرقابة على المال العام

يعد بيت المال (ديوان الأموال²) مختصاً في الرقابة على المال العام، حيث يعتبر مرجع جميع الدواوين؛ لأن به تحفظ أموال الدولة، وسجلاتها ويتم حصر مقادير الموارد ومصروفاتها³، وكان يستعمل مجموعة دفترية دفترية تشابه تماماً الدفاتر الأساسية الموجودة في النظام المحاسبي إلا أن كلاً من دفتر اليومية⁴، ودفتر الأستاذ يتم القيد فيها من واقع مستندات معتمدة ولها نماذج معينة كما يوجد بجانبها حسابات مخزنية مشابهة للموجود حالياً⁵، حيث كان يقوم بإمسك سجلات تفصيلية بأسماء المرتبات والأجور والمعاشات ويتم قيد ما يدفع لكل منهم في دفتر اليومية إذا كان نقداً أو بحوالات بمقتضى توقيعاتهم، كما يتم فيه حفظ طلبات الصرف التي تصل إليه من الجهات والإيصالات الخاصة بالصرف، ويلزم بتوصيل الحوالات والحقوق إلى أصحابها⁶.

وقد كان الهدف من نشأة ديوان بيت المال عدة أغراض مالية منها، ضبط إيرادات الدولة ونفقاتها ومحاسبة القائمين على أمور الأموال العامة؛ كما كان له فروع في مختلف أقاليم الدولة الإسلامية وهو أشبه ما يكون في عصرنا الحالي بوزارة المالية⁷، لذا نجد أن ديوان بيت المال جمع بين العمل التنفيذي والعمل

¹ - المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 166-168.

² - السياسة الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 448.

³ - سياسة المال في الإسلام في عهد عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- ومقارنتها بالأنظمة الحديثة: مرجع سابق، ص 155-156.

⁴ - دفتر اليومية: دفتر يقيد فيه التاجر بالتفصيل يوماً فيوماً جميع العمليات المالية المتصلة بشؤون تجارته، كذلك يقيد التاجر في هذا الدفتر مسحوباته الشخصية إجمالاً من غير تفصيل لمفرداتها. -معجم القانون، مجمع اللغة العربية، ص 427.

⁵ - النظام المالي الإسلامي -دراسة مقارنة-: عوف الكفراوي، ص 425.

⁶ - المنهج الإسلامي في الرقابة على المال العام: مرجع سابق، ص 189.

⁷ - الرقابة المالية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، 217.

الرقابي¹، وعليه فلا يجب أن يخلط مفهوم بيت المال بمفهوم ديوان بيت المال، ذلك أن ديوان بيت المال هو الإدارة الخاصة بتسجيل الدخل والخرج والأموال العامة².

كان بيت المال (وزارة المالية آنذاك)، يباشر رقابة فعالة على مالية الدولة ومن أهم وظائفه المالية ما يأتي:

1- ضبط إيرادات الدولة والتأكد من أنها تحصل طبقا لما تقضي به الشريعة وفقا للقرارات والأوامر المعمول بها، وأنها تورد إلى بيت المال في المواعيد المحددة بدون زيادة أو نقص.

2- التحقق من أن الإيرادات تنفق طبقا لما تقضي به أحكام الشريعة أي أن كل إيراد ينفق في مصارفه المعينة والمحددة وقد أخذ كل ذي حق حقه، فلا ضياع ولا إسراف ولا تقتير ولا تقصير.

3- ضبط وإحكام الرقابة المالية والمحاسبية على الدخل والخرج حيث أمسك بيت المال سجلات ودفاتر لتحقيق ذلك³، ودُكر في هذا الشأن أن، "ديوان بيت المال يقوم بضبط ما يتم من مصروفات بإمسك سجلات تفصيلية بأسماء أرباب الإستحقاقات وأصحاب المرتبات والأجور ويوضح قرين إسم المقرر أو المستحق له ويتم تقييد ما يدفع لكل مستحق قبالة إسمه بمقتضى توقيعاتهم أو طبقا للإستثمارات المحفوظة في بيت المال هذا ويحتفظ في بيت المال بالاستدعاءات التي تصل من مختلف الجهات وجميع الإيصالات الخاصة بالمصروفات وتعتبر هذه المستندات التي يجب أن يتم الشطب في الدفاتر بموجبها وطبقا لها ثم تقييد جميع المصروفات في تعليق المياومة (دفتر اليومية)⁴"⁵.

4- كما أن صاحب بيت المال يحاسب أصحاب الدواوين الأخرى على إجمالي إيراداتهم وما يجبونه من أموال ويحاسبهم على ما يقومون بإنفاقه من أموال⁶ أيضا.

ثانيا- ديوان المظالم واختصاصات واليه المالية

تم تناول هذا العنصر أثناء تناولنا لأنواع الرقابة⁷.

ثالثا- ديوان الحسبة ودوره في تحقيق الرقابة الشرعية على المال العام

¹ - المنهج الإسلامي في الرقابة على المال العام: مرجع سابق، ص 183.

² - الموسوعة الفقهية، ج8، ص242.

³ - بحوث في الإقتصاد الإسلامي : مرجع سابق، ص 87-88.

⁴ - النظام المالي الإسلامي-دراسة مقارنة-: عوف الكفراوي، ص 423.

⁵ -المرجع نفسه، ص422.

⁶ -الرقابة المالية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، 217.

⁷ -يرجع ص 165 من البحث.

تعتبر الحسبة وسيلة عملية للإدارة الشعبية في النظام الإسلامي، وتعني شرعا: الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر¹، وهي وسط بين العمل القضائي والعمل الإداري²، حيث تعتبر "من أهم سلطات الإمام الاقتصادية إذ هو مطالب بالقيام بدور الرقيب للدفاع عن مصالح المجتمع"³؛ فهي رقابة إدارية يقوم بها موظفين خاصين على نشاط الأفراد تعينهم الدولة بغرض تحقيق العدل والفضيلة⁴، وتهدف ولاية الحسبة لتحقيق الرقابة الشرعية على المال العام عن طريق منع الكسب غير المشروع، والمنع من الإسراف أو التبذير، ومنع التهرب من الواجبات المالية⁵.

"إن المحتسب عندما يمارس مهامه الرقابية في الحياة الاقتصادية للمجتمع، نراه يجاوز مفهوم الرقابة التقليدي الراهن لبعض أجهزة الرقابة، فهو يقوم بأداء دور تربوي توجيهي رادع لأنه يمارس نوعا متقدما من أنواع الرقابة التي يمتزج فيها كشف المخالفة (المنكر) بعملية تصحيحية، فلا تقف مسؤوليته هنا عند تحديد الإنحراف، بل تجاوز ذلك إلى اتخاذ الإجراء المناسب السريع والحاسم وفي الوقت نفسه... زد على ذلك، أن رقابة المحتسب... وقراراته الحاسمة تمتاز بمرونة عالية... كما يقوم تلقائيا بمهامه في متابعة تنفيذ الأهداف الاجتماعية... هي رقابة دائمة ومستمرة ومتواصلة وليست عارضة، مما يعطيها عمقا مميزا في الحياة الاقتصادية والاجتماعية"⁶، ومن بين اختصاصات والي الحسبة المالية ما يلي:

- 1- **مراقبة تحصيل موارد المال العام:** فعليه أن يراقب تحصيل موارد المال العام، ويمنع من التحايل لمنعها أو إنقاصها بغير حق، فله أن يحصلها جبرا.
- 2- **مراقبة صرف المال العام في وجوهه المستحقة:** يقوم بمنع الإسراف والتبذير والبذخ من جانب القائمين على مصارف المال العام، وأن يكون الإنفاق العام قاصرا على الأبواب المخصصة له شرعا.
- 3- **مراقبة المرافق العامة:** بصيانتها وحفظها، من الإتلاف والتخريب، ويعمل على توفير المال اللازم لصيانتها من بيت المال⁷.

¹ - مالية الدولة الإسلامية المعاصرة: مرجع سابق، ص 209.

² - المرجع نفسه، ص 210.

³ - نظرية الاستخلاف في الأموال في الاقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 196.

⁴ - الحرية الاقتصادية: بسيوني، ص 44، نقلا عن- المرجع نفسه، ص 196.

⁵ - المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 151، 152.

⁶ - نظام الحسبة "دراسة في الإدارة الاقتصادية للمجتمع العربي لإسلامي": خالد خليل الظاهر وحسن مصطفى طبرة، ص 179-180.

⁷ - المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 148-151.

4- مراقبة المرتبات والأجور: للمحتسب كذلك التي تصرف من بيت مال المسلمين ومنع غير المستحقين من الحصول على نصيب من هذه الأموال

5- توفير الأموال اللازمة لبيت المال: كما يعمل على لصيانتها وفي حالة عدم وجودها يكفي لتحقيق هذا الغرض أن يلزم الأغنياء والقادرين بهذا الإنفاق الضروري¹، إلا أن أمر إلزام الرعية بهذا الشأن، من قبل المحتسب أرى أنه من غير مهامه ذلك أن المحتسب يقف على ما كانت من تجاوزات على طاعة الله، وربما المقصود هو ترغيب الرعية لإمداد الخزينة بما تحتاج من موارد حالة الضرورة والحاجة الملحة والله أعلم.

¹-المنهج الإسلامي في الرقابة على المال العام: مرجع سابق، ص 302.

المطلب الثاني: أجهزة الدولة للرقابة على الموازنة العامة في القانون الجزائري والمقارنة بينها وبين أجهزة الرقابة في الفقه الإسلامي.

تمهيد:

تضطلع الدولة بمهمة الرقابة على الموازنة العامة مستعينة بعدة أجهزة تتكاثف فيما بينها لأجل حماية المال العام، وحفظه من التلاعب والضياع، فقد نصت المادة 181 من دستور 2016 على "المؤسسات الدستورية وأجهزة الدولة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والاموال العمومية وتسييرها، و هي بذلك تساند مهمة الهيئة التشريعية ومن هذه الأجهزة ما يلي:

الفرع الأول: أجهزة الدولة للرقابة على الموازنة العامة في القانون الجزائري

أولاً- مجلس الدولة¹ (مستشار مالي للحكومة)

إنّ "الإختصاص الإستشاري والإطار القانوني للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة²، من خلال العملية التشريعية وإجراءاتها، وهو ما جاء في نص المادة 119 الفقرة 03 من دستور 96 والتي نصت على : أن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، كما نصت المادة 04 من القانون العضوي رقم 98-01³ على أنه " ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة في نظامه الداخلي"⁴.

كما نصت المادة 2 من المرسوم 98-261 المؤرخ في 29-08-1998 الذي يحدد الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة بنصها على أن يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة

¹ - نص الدستور الجزائري لسنة 96 المادة 152 الفقرة على إنشاء مجلس الدولة كجهة عليا مقومة للجهاز القضائي الإداري بعد أن كان المجلس الأعلى على رأس الهرم القضائي في الجزائر (الإداري والعادي) .

² - دور القاضي الإداري في الرقابة على مالية الدولة: مرجع سابق، ص 130-131.

³ - قانون عضوي 98-01 معدل ومتمم بالقانون العضوي 11-13 مؤرخ في 4 شعبان 1432 الموافق ل: 6 يوليو 2011.

⁴ - الصادر بتاريخ 1998/5/30 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها، هذا الحكم العام يخص جميع مشاريع القوانين بما في ذلك مشاريع قوانين المالية على اختلاف صورها، فمجلس الدولة يمارس وظيفة استشارية وترتبط بالمالية العامة للدولة، وللإشارة فإن مجلس الدولة لا ينفرد بهذه الوظيفة الإستشارية المالية، بل يمكن أن يتقاسمها مع كل من :

ثانيا- البنك المركزي

وذلك وفقاً لحكام المادة 36 فقرة 01-02 والتي تنص على أن تستشير الحكومة بنك الجزائر في كل مشروع قانون ونص تنظيمي يتعلقان بالمسائل المالية والنقدية¹، يمكن بنك الجزائر أن يقترح على الحكومة كل تدبير من شأنه تحسين ميزان المدفوعات وحركة الأسعار وأحوال المالية وبشكل عام تنمية الإقتصاد.

ثالثا- مجلس المحاسبة

وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 192 من دستور 2016 الفقرة 01 التي تنص على استقلالية مجلس الدولة وأن له تكليف يخص رقابة أموال الدولة حيث جاء فيها: "يتمتع مجلس المحاسبة بالإستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الاموال التجارية التابعة للدولة"، ونصت عليه المادة 18 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 المتعلق بمجلس المحاسبة²، والتي تنص على أن "يستشار مجلس المحاسبة³ في المشاريع التمهيديّة للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية...، وقد نصت المادة 19 من ذات الأمر "يمكن استشارة مجلس المحاسبة في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية"، وترتبط عملية تحقيق الرقابة المالية للأهداف المرجوة بتوافر أجهزة

¹ - الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 08-26-2003 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية عدد 52 سنة 2003.

² - الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 المتعلق بمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية عدد 39 سنة 1995.

³ - القانون رقم 80-5 المؤرخ في أول مارس 1980، يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية العدد: 10، 1980، ص 234، القانون رقم 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية العدد: 53، 1990، ص 1960، الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية العدد: 39، 1995. - الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 غشت 1995 يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد: 48، 1995، المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد: 72، 1995. - قرار مجلس المحاسبة المؤرخ في 16 يناير 1996، يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع، الجريدة الرسمية العدد: 06، 1996.

رقابية قادرة على أدائها لعملية المراقبة، على أن تكون هذه الأجهزة مستقلة عن السلطة التنفيذية حتى تقوم بمراقبة أعمالها بالإضافة إلى اشتراط الكفاءة الممتازة لدى أعضائها¹.

رابعاً- الرقابة الإدارية

وتسمى كذلك الرقابة الذاتية، حيث تمارسها السلطة التنفيذية على نفسها بواسطة الأجهزة التابعة لها وتتناول خاصة الإنفاق أكثر من الإيرادات²، ويقوم بهذه المهمة الدقيقة من أكثر من جهة واحدة، فمن جهة أولى يقوم المحاسب العمومي بإجراءات رقابية دقيقة على الأمر بالصرف الذي يصدر إليه قبل أن ينفذه وبالتالي هو لا ينفذه إلا بعد التأكد من صحته³، ومن جهة أخرى، تمارس الرقابة الإدارية كذلك من

¹ - النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، ص 167.

² - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 257

³ - المرجع نفسه، ص 257-258.

عدّة أجهزة متخصصة كل واحدة في مجالها: المراقب المالي¹، لجان الصفقات العمومية²، المفتشية العامة للمالية³.

وتعتبر الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي ولجان الصفقات العمومية، رقابة سابقة بمعنى أنها تُمارس قبل التنفيذ، أما رقابة المفتشية العامة للمالية فهي رقابة تصنف ضمن الرقابة اللاحقة⁴، وكما سبق القول أن رقابة المراقب المالي هي رقابة السابقة إلا أنه وردت عليه استثناءات، فيما يخص بعض النفقات ذات الطابع

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 258 وما بعدها- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات المتزمت بها، الجريدة الرسمية العدد: 82، 1992، ص 2100.- المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 6 فبراير 1993 يحدد أجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعومة، الجريدة الرسمية العدد: 9، 1993، ص 9- المرسوم التنفيذي رقم 99-258 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 يحدد كفاءات ممارسة المراقبة المالية البعدية على المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وهيئات البحث الأخرى، الجريدة الرسمية، العدد: 82، 1999، ص 11.- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 6 سبتمبر 2005 يحدد مدونة نفقات تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني الخاضعة للمراقبة المالية البعدية.

² - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: المرجع السابق، ص 263 وما بعدها- المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 9 نوفمبر 1991، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية العدد: 57، 1991، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 94-178 المؤرخ في 26 يونيو 1994، الجريدة الرسمية العدد: 42، 1994، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 96-54 المؤرخ في 22 يناير 1996، الجريدة الرسمية العدد: 06، 1996، المتتم والمعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 98-87 المؤرخ في 7 مارس 1998 المنشور في الجريدة الرسمية العدد: 13، 1998. المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 يوليو 2002، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية العدد: 28، 2002، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03-301 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003، الجريدة الرسمية العدد: 55، 2003.

³ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 269 وما بعدها المرسوم التنفيذي رقم 91-502 في 21 ديسمبر 1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد: 67، 1991- المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20 يناير 1992 يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد: 06، 1992.- المرسوم التنفيذي رقم 92-33 المؤرخ في 20 يناير 1992 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط اختصاصاتها، الجريدة الرسمية العدد: 0، 1992- المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 يناير 1992 الخدد لاختصاصات المفتشية، الجريدة الرسمية العدد: 15، 1992، المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22 فبراير 1992 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية للعدد: 15، 1992، ص 414.

⁴ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 258

العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وهيئات البحث الأخرى وفق ما نص عليه المرسوم التنفيذي 16 نوفمبر 1999 حيث تكون رقابته فيها بعدية¹.

أ- رقابة المراقب المالي

يعين وزير المالية مراقبين ماليين للقيام بمهمة الرقابة القبلية على النفقات المتعهد بها للإدارات العمومية، وتخضع لهذه الرقابة عمليات الإنفاق المتعلقة بموازنات المؤسسات والإدارات العمومية والموازنات الملحققة والحسابات الخاصة بالخزينة وموازنات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري باستثناء موازنات البرلمان والبلديات حيث تخضع لأحكام خاصة².

فمراقب المراقب المالي الإلتزام بالنفقات ويؤشر عليه حيث لا يمكن صرف أي اعتماد إلا إذا كان مؤشرا عليه ولكن وبعد إنهاء المراقب المالي لرقابته قد يؤشر على النفقة أو، قد يرفض ذلك إذا تبين له أن الإلتزام المعروض عليه بالنفقة غير قانوني أو غير مطابق للتنظيم المعمول به أو قد يرفض مؤقتا إذا كانت هناك إجراءات أو تعديلات يمكن تداركها فيؤشر بعد التعديل أو التصحيح وتستمر آجال التأشير من 10 إلى 20 يوما بعد استلامه لإستمارة الإلتزام³.

غير أنه وفي حالة الرفض النهائي للتأشيرة من قبل المراقب المالي فقد أوجد القانون من خلال المادة 18 من المرسوم التنفيذي المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 أنه يمكن للأمر بالصرف أن يواصل مهامه في حالة رفض المراقب المالي التأشير وذلك عن طريق ما يسمى "التغاضي" ويكون تحت مسؤولية الأمر بالصرف وتأشيرة المراقب المالي⁴. مع ملاحظة عدم إمكانية إخضاع بعض الإلتزامات للتغاضي وهي الحالات التي يكون سبب الرفض فيها:

- صفة الأمر بالصرف.
- عدم توافر الاعتمادات .
- انعدام التأشير أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم.
- انعدام الوثائق الشبوتية المتعلقة بالإلتزام.

¹ - المرسوم التنفيذي 16 نوفمبر 1999 يتعلق بالنفقات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وهيئات البحث الأخرى جريدة رسمية: العدد 82، 1999.

² - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: المرجع السابق، ص 258.

³ - المرجع نفسه، ص 259-261.

⁴ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: المرجع السابق، ص 261.

- التخصيص غير القانوني للإلتزام بهدف إخفاء إما تجاوز الإعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات المالية في الموازنة¹.

إن المراقب المالي يملك سلطة واسعة على الأمرين بالصرف القائمين بتسيير المرافق العمومية، فإن أشر على نفقة رغم عدم صحتها فإنه يكون عرض الأموال العمومية للضياع، أما إن تشدد في الرقابة ورفض التأشير عليها دون سبب جدي فإنه يكون قد عرقل نشاط المرافق العمومية والمراقب المالي في كلتا الحالتين الرفض دون أسباب مؤسّسة أو التأشير رغم عدم صحة الاعتمادات، فإنه يعاقب من قبل مجلس المحاسبة على هذه المخالفة²، بغرامة قد يصل مبلغها المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون عند ارتكابه المخالفة³، وتسقط مسؤولية المراقب المالي لتحل محلها مسؤولية الأمر بالصرف في حالة التغاضي.

ب- رقابة لجان الصفقات العمومية

تخضع نفقات الإدارات العمومية المصروفة في إطار صفقة عمومية لرقابة مسبقة من طرف لجان الصفقات، وتعرف الصفقة العمومية على أنها "عقود مكتوبة تبرمها الإدارات العمومية والهيئات المستقلة والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري قصد إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات⁴، وتخضع لأحكام مميزة إن من ناحية إبرامها أو أساليب الدفع أو المراقبة المسبقة المفروضة عليها كما تستثنى من أحكام تطبيق قانون الصفقات العمومية، العقود التالية⁵:

- العقود التي تسري عليها التشريعات والتنظيمات الخاصة كعقود التأمين والنقل والتزويد بالغاز والكهرباء والماء و أشغال توصيلها.

- كل عقد أو طلب يقل مبلغه أو يساوي 6000,000 دج بالنسبة للأشغال واللوازم و 4000,000 دج بالنسبة للخدمات والدراسات⁶ ...

"تجتمع هذه اللجان بمبادرة من رئيسها ولا يكون اجتماعها قانونيا إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها وبمشاركة الأعضاء شخصيا أو مستخلفيهم، وإذا لم يبلغ النصاب القانوني¹ تجتمع اللجنة مجددا

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: المرجع السابق، ص 262.

² - المكان نفسه.

³ - المادة 88 من الأمر المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة. الجريدة الرسمية العدد 39، 1995.

⁴ - المادة 3 و12 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 يوليو 2002 الجريدة الرسمية العدد 28 يوليو 2002 والمعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03-301 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003 الجريدة الرسمية العدد 55، 2003.

⁵ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 263.

⁶ - المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 03-301 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003 المعدلة للمادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 02-

250 الجريدة الرسمية العدد : 55، 2003.

في غضون الثمانية أيام الموالية، وعندئذ تصح مداولتها كيفما كان عدد الأعضاء الحاضرين تتخذ القرارات دائما بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس²، وبعد ذلك تعد لجنة الصفقات المتخصصة القرار بقبول منح أو رفض التأشيرة للصفقة المعروضة عليها³.

ج- مراقبة المفتشية العامة للمالية

تعمل المفتشية العامة للمالية تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، وهي تضم موظفين محلفين وهم: المفتشون العامون للمالية، ومفتشو المالية⁴، ولكي تتمكن المفتشية من أداء مهامها يضبط الوزير المكلف بالمالية برنامجها السنوي للرقابة وتمثل هذه الرقابة في مهام التحقيق والتدقيق أو الخبرة الخاصة بما يأتي:

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية والتنظيمية التي لها أثر مالي مباشر.
- تسيير المصالح والهيئات المعنية ووضعيتها المالية.
- صحة المحاسبات وصدقها و إنتظامها.
- مطابقة الإنجازات للوثائق التقديرية.
- شروط استعمال الإعتمادات ووسائل المصالح والهيكل وتسييرها.
- سير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات التي تعينها في هذه التدخلات⁵.
- يجري التفيتيش طبقا للمادة 6 من المرسوم رقم 78-92 إما على الوثائق أوفي عين المكان بعد الإخطار أو بصفة فجائية⁶.

وقد مكن التنظيم المفتشية بصلاحيات كبيرة تضمن إنجاز-المفتش- مهمته على أحسن وجه، ومنها أن له الحق في الإطلاع على جميع العمليات المالية التي قام بها المحاسبون والمسيريون، يحق لها كذلك دعوة أو استجواب أي مسؤول أو موظف ترى أنه يهملها، كما ألزم (التنظيم)مسؤول المصالح المراقبة من تقديم الأموال والقيم التي في حوزتهم ومدهم بكل الأوراق والإثباتات والسجلات، وليس لهم التذرع بعدم الدفع إحتراما للسر المهني أو لطبيعة الوثائق السرية.

¹ - النصاب القانوني: توافق الحد الأدنى من العدد المطلوب قانونا حضوره لانعقاد أمر ما. - معجم المصطلحات السياسية، معهد البحرين للتنمية السياسية، ص 60.

² - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 267.

³ -المكان نفسه.

⁴ - المرجع نفسه، ص 269.

⁵ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 270.

⁶ - المكان نفسه.

وإن تم الرفض فإن الجهة المراقبة تكون محل إعدار تعلم به أعلى سلطة في السلم الإداري، أو السلطة الوصية على العضو المعني و إن لم يتم ذلك أو لم يشر بأي نتيجة بعد 8 أيام يكون للمفتش تحرير محضر بعدم الوجود ويبلغ به السلطة التي تملك قبالة التأديب [!?!]، والملاحظ هنا أنه يمنع المفتش من التدخل في سير العمل أو مطالبته بتفتيش الحسابات التي تمت تصفيتها نهائياً¹.
غير أن العملية الرقابية بالنسبة للمفتشية العامة للمالية تنتهي مهامها بتحرير محضر تدون فيه معايناتها².

خامسا- الرقابة القضائية

المشروع الجزائري أسند مهمة الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة إلى مجلس المحاسبة، وهي محكمة متخصصة بمراقبة مالية الدولة، وتكون تشكيلته من قضاة معينون بموجب مرسوم ويتمتعون بالحصانة القضائية وهو ما نصت عليه المادة 160 من دستور فبراير 1989، حيث حدد نوع رقابته بأنها رقابة بعدية غير أن دستور 1990، 4 ديسمبر خلع عن المجلس صفته القضائية وسحب منه سلطة توقيع الجزاءات مما جعله يفقد هيئته وفعالته ويتساوى والمفتشية العامة للمالية³.

غير أن المشروع الجزائري تدارك ذلك، وأعاد لمجلس المحاسبة صلاحياته القضائية، حيث كان ذلك بموجب الأمر الصادر بتاريخ 17 يوليو 1995 ويتولى القضاء في مجلس المحاسبة :

- قضاة الحكم: وهم رئيس المجلس ونائبه ورؤساء الغرف ورؤساء الفروع والمستشارون والمحتسبون.

- قضاة المتابعة: الناظر العام والنظار المساعدون الذين يقومون بدور النيابة العامة⁴.

لمجلس المحاسبة صلاحيات إدارية وأخرى قضائية، وتمثل الصلاحيات الإدارية في مراقبة حسن إستعمال الهيئات الخاضعة لرقابة الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية وكذا نوعية التمييز من حيث الفعالية والأداء والإقتصاد، أما صلاحياته القضائية، فإنها تنحصر في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين من جهة، ومن جهة أخرى تقوم برقابة الإنضباط في مجال تسيير الموازنة⁵.

سادسا- الرقابة البرلمانية⁶

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 270.

² - المرجع نفسه، ص 271.

³ - المكان نفسه.

⁴ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 276.

⁵ - المرجع نفسه، ص 280 وما بعدها .

⁶ - القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد: 15، 1999.

يتكون البرلمان الجزائري من غرفتين: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، الوظيفة الأصلية للبرلمان هي التشريع إلا أن الرقابة على النشاط الحكومي تعد الوظيفة الثانية، وقد أكد عليها الدستور في العديد من أحكامه فنصت المادة 14 الفقرة، 2 على أن "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن ارادته ويراقب عمل السلطات العمومية"، كما بينت المادة 159 من الدستور 96 طبيعة هذه الرقابة "تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي" مع تحديد المادة 99 "يراقب البرلمان الحكومة" يمارس البرلمان رقابته بوسائل متعددة أقرها له الدستور¹.

الفرع الثاني: المقارنة بين أجهزة الدولة في الرقابة على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والقانون الجزائري

إن الرقابة على المالية العامة للدولة من قبل الأجهزة الحكومية المتعددة تعتبر من الأمور الإيجابية بحيث يمكن للحاكم أن ينظم سير الأعمال وفقا لما تقتضيه مصلحة العامة؛ وبالتالي وجدت هذه الأجهزة الرقابية المختلفة المسميات والمتفقة أحيانا بين النظامين الإسلامي والوضعي إلا أن الفارق الجوهرى بين النظامين أن النظام الإسلامى يحرص على حماية المال العام بصفة جادة ويكون ذلك من حيث الشكل و المضمون بحيث يدقق في سير المال العام ويحث فعلا على عدم إهداره أو تبديده بأي شكل من الأشكال. أما في النظم الوضعية فجل الترتيبات وإن كانت تبدو أنها تهدف لحماية المال العام من ناحية النظرية فإننا لدى الإسقاط العملي نلاحظ وجود الإنفلاتات وعدم الصرامة في تطبيق الردع الكافي وتحقيق الرقابة الفعلية. مثل مثلا عمل المراقب المالى الذى مر معنا فبدل أن يتم التحقيق في حالة التغاضي مثلا نجد أنه يمكن للآمر بالصرف الاستمرار بالعمل!؟

والأمر نفسه حال رفض الجهات المراقبة بتسليم ملفات الحسابات للمفتش المالى حيث يكتفى فقط ب: "وإن تم الرفض فإن الجهة المراقبة تكون محل إعدار تعلم به أعلى سلطة في السلم الإدارى، أو السلطة الوصية على العضو المعني وإن لم يتم ذلك أولم يثمر بأي نتيجة بعد 8 أيام يكون للمفتش تحرير محضر بعدم الوجود ويبلغ به السلطة التي تملك قبالة التأديب"، وهذا مما لا شك فيه يجعل المسؤولين المتعاملين بالمال العام خاصة مع عدم اشتراط توفر كفاءات دينية وأخلاقية لهم تطمئن على اعتدال تصرفاتهم وسيعمل على التصرف بالمال العام بطرق غير محمودة .

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 289-290.

المبحث الثاني:
آليات الهيئة التشريعية في الرقابة
على الموازنة العامة .

تمهيد:

يقصد بآليات رقابة الهيئة التشريعية بصفة عامة الوسائل أو الأدوات الخاصة بالرقابة على النشاط الحكومي، وهي تلك الوسائل الرقابية التي لا تختص بالنشاط المالي وحده، ويمارسها-هذه الوسائل- أعضاء البرلمان إما بصفة فردية أو جماعية¹، وتتخذ الهيئة التشريعية في ممارستها للرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية عدّة وسائل وأدوات فنجد منها: حق السؤال، وحق طرح موضوع للمناقشة العامة، وحق إجراء تحقيق والإستجواب، وكذا كل من المسؤولية السياسية والجنائية².

كما يمكن لها أثناء ممارستها لوظيفتها الرقابية تشكيل لجان للتحقق من بعض القضايا أو تكليف جهاز رقابي معين للقيام بتلك المهمة لفائدته بسبب تخصص تلك الأجهزة ويجب الإشارة هنا أن السلطة التشريعية تتكامل في عملها الرقابي مع بقية الأجهزة الرقابية عن طريق التقارير المتبادلة³.

وتعدّ هذه الآليات المرتكز الأساسي للتشريعات في رقابتها على الموازنة العامة وبواسطتها يقوم

المسؤول عن المال العام بمراقبة عماله ورعيته حتى لا يتم التلاعب بالمال العام، وقد عرف الفقه الإسلامي آليات رقابية خاصة برقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة وهو ما سنتناوله في ما يلي من الدراسة وقد قمت بتقسيم المبحث إلى ما يلي:

المطلب الأول: آليات الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي.

المطلب الثاني: آليات الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون

الجزائري.

المطلب الأول: آليات الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي.

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقها في القانون الجزائري : مرجع سابق، ص 290.

² - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرقاسي: مرجع سابق، ص 147، هناك لفظة بسيطة يفرق فيها المختص بين الوسيلة ونتائجها فيقول بأن: " أن معيار التفرقة بين الوسيلة والنتيجة في مجال الرقابة البرلمانية هو ممارسة الحوار فكلما كان الأمر قائما على ممارسة الحوار كتابة أو شفاهة فهو وسيلة، أما لو كان الأمر ليس حوارا ونشأ بناء على هذا الحوار فهو نتيجة له وماعدا ذلك فلا صلة له بالرقابة البرلمانية"؛ ينظر- الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني : مرجع سابق، ص 23.

³ - الرقابة المالية من منظور الإقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة: مرجع سابق.

تمهيد:

كان -صلى الله عليه وسلم- يحاسب عماله الذين أمرهم بجباية المال على ما قاموا بتحصيله من إيرادات عامة¹، حيث كان -صلى الله عليه وسلم- يستوفي الحساب على العمال ويحاسبهم على المستخرج والمصرف²، كما كان يرسل مفتشين للتفتيش على عمال الجباية والإنفاق لكشف حالهم ومدى التزامهم بتعليماته وأوامره في الجباية والإنفاق³

كما كان -صلى الله عليه وسلم- يختار عماله الأكفاء الصالحين وينصحهم ولا يكتفي بذلك إنما كان يتابع عماله ويكشف أحوالهم ويحاسبهم بعد الإنتهاء من العمل⁴، وعلى هديه -عليه الصلاة والسلام- سار الخلفاء الراشدون في مراقبة ومحاسبة عمال الجباية والأنفاق، قبل وبعد وأثناء التصرفات المالية⁵.

الفرع الأول: آليات رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في الصدر الإسلامي

كان أبو بكر -رضي الله عنه- أول مراقب للمال العام، بعد وفاة الرسول -صلى الله عليه وسلم- حيث كان -رضي الله عنه- حازما في مراقبته لأحد أركان من أركان الإسلام ولأكبر مورد من موارد الدولة الإسلامية (الزكاة) من أن ينقص أو يجمع بغير حق، فكان -رضي الله عنه- يكشف عماله ويتابعهم ويحاسبهم بعد فراغهم من عملهم⁶.

كما كان عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- "يحتفظ بالإشراف الدقيق على بيت المال وأن يتحمل أموره بنفسه وجعل المسؤول المالي في الولايات مستقلا عن الوالي ومسؤولا أمامه شخصا وبذلك أصبح النشاط المالي يسير في خط تنظيمي واحد من الرئاسة المركزية إلى الولايات المحلية. وأدى ذلك إلى ارتباط جميع المشتغلين بالشؤون المالية ببعضهم في خط رئاسي واحد وخضوعهم جميعا لجهة واحدة هو

¹ - الإدارة الإسلامية في عز العرب : محمد كرد علي، ج 2، ص 12؛ نقلا عن -مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام : مرجع سابق، ص 145.

² - مبادئ الإقتصاد الإسلامي - نصوص اقتصادية مختارة من كلام الشيخ ابن تيمية - رحمه الله -: مرجع سابق، ص 232.

³ - الإدارة الإسلامية في عز العرب: محمد كرد علي، ج 2، ص 12؛ نقلا عن -مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام : مرجع سابق، ص 145.

⁴ - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 335.

⁵ - مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام : مرجع سابق، ص 145.

⁶ - الإدارة الإسلامية في عز العرب : محمد كرد علي، ج 2، ص 25، نقلا عن -الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 336.

الخليفة، تتحدد مسؤولياتهم المالية أمامه وهو المشرف عليهم والرقيب على تصرفاتهم... وأمكنه بذلك أن يقفز بالنشاط المالي للدولة قفزات تنظيمية واسعة¹.

الأمر الذي يؤكد حرية الرعية في مراقبة ولاة الأمور، بما أعطاها الإمام من أمان فإن أحسنوا حمدوا الله لهم، وشكروه وإن جنحوا عن الصواب نصحوهم، فإن لم ينتصحووا رفعوا أمرهم إلى الإمام الحاكم، وتلك السلطة الرقابية إنما ملكها الحاكم الإمام لرعيته، وجعلها حقا لهم قال عمر-رضي الله عنه-... "أيها الناس.. إنني أشهدتكم على أمراء الأمصار إنني لم أبعثهم إلا ليفقهوا الناس في دينهم، ويقسموا عليهم فيهم، ويحكموا بينهم بالعدل وإن أشكل عليهم شيء رفعوه إلي"²؛ فكأنهم صاروا أصحاب سلطة رقابية بمقتضى هذا الإشهاد³.

كما اتخذ عمر-رضي الله عنه- سياسة المحاسبة لعماله، فلم تنسه كثرة الأموال أن يسأل عن مصدرها وبأي طريقة تمت جبايتها⁴، حيث بدأ بمحاسبة نفسه قبل أن يحاسب، فوفر الأموال للمسلمين ولم يأخذ منها إلا ما يقيمه وأهل بيته⁵، فكان-رضي الله عنه- متشددا في ذلك، حيث كان يجمع عماله بمكة بمكة في موسم الحج من كل عام ويسألهم عن مالهم، ويسأل الناس عنهم ليرى دقتهم في الإضطلاع بواجبهم... وكان يحصي أموال الولاة قبل ولايتهم فإذا زادت بعدها قاسمهم مالهم⁶، وقد يردها إلى بيت المال⁷؛ كما كان - رضي الله عنه - يبحث معهم شؤون رعيته، ويرسم لكل منهم سياسة خاصة بولايته⁸، ثم يقول لهم: "نحن بعثناكم ولاة ولم نبعثكم تجارا"⁹، وقد شدد-رضي الله عنه- من رقبته الرئاسية على عمل عمال الدولة¹⁰، لخشيته على ضياع مصالح الأمة¹¹؛ فكان يبعث العيون للكشف عن

¹ - السياسة الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي: مرجع سابق، ص 472.

² - الخراج: مرجع سابق، ص 130-131.

³ - السلطات الإدارية والسياسة الشرعية في الدولة الإسلامية: مرجع سابق، ص 83-84.

⁴ - فقه الموارد العامة لبيت المال: مرجع سابق، ص 88.

⁵ - بحوث في الاقتصاد الإسلامي: مرجع سابق، ص 448-449.

⁶ - الرقابة على أعمال الإدارة في لشرعية الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 136.

⁷ - مالية الدولة الإسلامية المعاصرة: مرجع سابق، ص 226.

⁸ - التراتيب الإدارية: الكتاني، المطبعة الأهلية، الرباط، 1346 هـ، ص 72، نقلا عن - مالية الدولة الإسلامية - دراسة تحليلية

ومقارنة- بين المالية العامة في صدر الإسلام والمالية العامة الحديثة: مرجع سابق، ص 147.

⁹ - الخراج: مرجع سابق، ص 130-131.

¹⁰ - سيادة القانون، عبد الله مرسي، ص 366 وما بعدها، نقلا عن الرقابة على أعمال الإدارة في الشرعية الإسلامية والنظم

الوضعية: مرجع سابق، ص 303.

¹¹ - الرقابة على أعمال الإدارة في الشرعية الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 303.

أحوال العمال بصفة مستمرة حتى أن العامل منهم كان يتهم أقرب الناس إليه وأخصهم به؛ بأنهم عيون عمر ويقال أن عمر كان يعلم بأخبار من نأى عنه كعلمه بمن بات معه في مهاد واحد.¹

ومن خطبته-رضي الله عنه-² يتبين لنا؛ أن عمر-رضي الله عنه-وضع دستورا لجباية وصرف الأموال العامة وقد التزم به شخصيا-رضي الله عنه-كما ألزم به رعيته وطالبهم بمراقبته في تنفيذه³

الفرع الثاني: تطبيق آليات رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة عند عمر-رضي الله عنه- وفي

بيت المال

أولا-تطبيق آليات رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة عند عمر بن الخطاب-رضي الله عنه- اعتمد عمر-رضي الله عنه- في مراقبته لعماله ومحاسبته، لهم على وسائل وطرق كثيرة كان من شأنها إحكام الرقابة على أموال الدولة ومنها:

- 1- إرساله لوكلاء عنه ومفتشين للتحقيق والمراجعة .
- 2- كان يعقد إجتماعات عامة للمحاسبة في موسم الحج وكان يشرك فيها العمال والموظفين وأهل الجهة- المراقبة-.
- 3- كان يأمر عماله بالعودة نهارا كي لا يخفى أمرهم وما قدموا به .
- 4- اتبع-رضي الله عنه- تقييم الأداء كآلية من آليات الرقابة بدليل الرسائل المتبادلة بينه وبين واليه على مصر عمر بن العاص.
- 5- كان-رضي الله عنه- يباشر الرقابة بنفسه فكان خير مراقب وخير محتسب، وقد جمع-رضي الله عنه-قاعدة لصالح المال في ثلاث: أن يؤخذ من حق ويعطي في حق وأن يمنع من باطل⁴، وقد قال-رضي الله عنه- في ذلك: "أرأيتم إن استعملت عليكم خير من أعلم، وأمرته بالعدل، أقضيت ما علي؟ قالوا: نعم، قال: لا حتى أنظر في عمله، أعمل ما أمرته به أم لا"⁵.

¹-المحاسن والمساوي، البيهقي، ج1، ص110. نقلا عن- الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص304.

²-ينظر ص230 وما بعدها من البحث

³- مالية الدولة الإسلامية - دراسة تحليلية ومقارنة- بين المالية العامة في صدر الإسلام والمالية العامة الحديثة: مرجع سابق، ص149.

⁴- النظام المالي الإسلامي-دراسة مقارنة-: عوف الكفراوي، ص304-305.

⁵- المصنف: مرجع سابق، باب الإمام راع، رقم20660، ج11، ص326.

- 6- عزل من لا يتصف بالرحمة من العمال.
- 7- إحصاء دقيق لثروة العمال قبل توليهم أعمال الولايات؛ مع مقاسمة ومشاطرة، العمال أموالهم عند الشك بأن ما كسبوه من مال بجاه العمل كولاية باستعمال نفوذهم، فكان عمر-رضي الله عنه- أول من طبق مبدأ- من أين لك هذا- حيث كان شديد المحاسبة لعماله، وعند اعتزلهم أعمالهم يلزمهم بدفع نصف الأموال التي جمعوها في أثناء ولايتهم، إذا تبين أن رواتبهم لا تسمح لهم بادخار هذه الأموال كلها، رغم أنه لا يتهم أحد منهم بالخيانة حيث كانوا أهل دين وأمانة، إنما قاسمهم بما خصوا به من أجل الولاية من محابة وغيرها، وممن قاسمهم - رضي الله عنه- أبو هريرة وسعد بن أبي وقاص، وخالد بن وليد وعمرو بن العاص رضي الله عنهم جميعاً¹.

- 8- بعث الرقباء على الولاية، وإرسال المفتشين ليقوموا بالتدقيق والمراجعة على أعمال الولاية²، كان يتبع الأسلوب البوليسي فيما كان يثبه من عيون ورقباء كما لجأ للحيلة أحيانا بما لا يتعارض مع تعاليم الدين وبما يضمن الحريات الأساسية للمجتمع³.
- 9- عقد المجالس الشعبية لمراجعة وإعتماد الحسابات الختامية للولايات في موسم الحج، حيث كان-رضي الله عنه- يطلب حضور العمال والولاية كل عام في موسم للحج، للوقوف على سير الأمور والمحاسبة والمراجعة⁴.

ثانياً- تطبيق آليات رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في بيت المال وبعض الدواوين

- كان الديوان يعتمد على النظم التي تكفل إحكام الضبط الداخلي وإيجاد نظام دقيق لمراقبة المال العام، ومن أهم هذه الآليات:
- 1- أنه يجب أن تمر بالديوان جميع أوامر الصرف الصادرة من ولي الأمر لتقيد به قبل إرسالها للديوان المختص بالصرف وكذلك أوامر تحصيل الإيرادات لتقيد به قبل نفاذها.
- 2- كان لصاحب ديوان بيت المال علامة يضعها على هذه المستندات بعد قيدها بالسجلات وكان المسؤولون يتأكدون من وجود هذه العلامة (تأشيرة القيد) قبل قيامهم بتنفيذ أوامر الصرف ليطمئنوا على أنها قيدت بديوان بيت المال.

¹ -طبقات ابن السعد، ج3، ص263.

² -الخراج: مرجع سابق، ص 166.

³ - النظام المالي الإسلامي-دراسة مقارنة-: عوف الكفراوي، ص304-305.

⁴ -الخراج: مرجع سابق، ص 166.

3- بالنسبة الصرف فإنه لا يتم إلا مقابل مستندات معتمدة من ذوي الشأن، وتحفظ في الديوان كمستند دال على صحة الصرف.

4- مراقبة وضبط الإيرادات.

5- مراقبة وضبط المصروفات¹، فالديوان الخاص ببيت المال وظيفته ضبط إيرادات ونفقات الدولة ومحاسبة القائمين على أمور هذه الأموال².

6- بالإضافة إلى ذلك كان الخليفة غالباً ما يختار للولاية وزيراً ماليته غير واليه العام³، وذلك لشدة عنايتهم واهتمامهم بالشؤون المالية، وينتقيه من خيرة صحبه، ومما يثبت ذلك ما قاله عمر-رضي الله عنه- لأهل العراق: "وقد جعلت على ماليكم عبد الله بن مسعود وآثرتمكم به على نفسي"⁴، بل لقد كان بعض الخلفاء يعين عاملاً خاصاً للصدقات وآخر للخراج، كما كان عمال المال العام موضع رقابة من الخليفة أو الوالي يحاسبونهم ويصغون للشكاوى ضدهم⁵.

7- الحسابات في ديوان-بيت المال-تقوم أساساً على مستندات الإيرادات والمصروفات، وهي الرسائل والكتب والصكوك⁶ والوصولات⁷ والإطلاقات⁸ والرجعات⁹.

8- ضرورة إثبات جميع المستندات المؤيدة للإيرادات والمصروفات في الديوان مع التأشير عليها بعلامة خاصة تفيد ذلك.

9- تسجيل كل من الإيرادات والمصروفات لضبط حساباتها، وإمكان مراجعتها بسهولة ووضوح، مع بيان المتأخرات لمتابعة تحصيلها والمستحقات التي لم تدفع لمستحقيها.

¹ - سياسة الإنفاق العام في الإسلام : مرجع سابق، ص 519 وما بعدها .

² - المرجع نفسه، ص 518.

³ - الولاية العامة: سلطة تدبير المصالح العامة للأمة وتصريف شؤون الناس يتولاها الإمامة العظمى والأمراء في الأقاليم والقضاة والوزراء والشرطة. معجم المصطلحات المالية والاقتصادية في لغة الفقهاء، نزيه حماد، ص 480.

⁴ - السلطات الثلاث في الإسلام التشريع والقضاء والتنفيذ: مرجع سابق، ص 73.

⁵ - المكان نفسه.

⁶ - الصكوك: مفرد، صك جمع صكوك و صكوك كتاب الإقرار بالمال "cheque" .-معجم لغة الفقهاء :محمد قلعه جي وحامد قنبي، ص 206.

⁷ - الوصولات: إقرار كتابي باستلام مبلغ من المال .-معجم لغة الفقهاء :محمد قلعه جي وحامد قنبي، ص 381.

⁸ - الإطلاقات: م الاطلاق، رفع القيد عن الشيء واثبات حريته للمتصرف.-معجم الفقهاء:محمد قلعه جي وحامد قنبي، ص 53.

⁹ - الرجعات: الرجوع عن القرار ونقضه.معجم الفقهاء:محمد قلعه جي وحامد قنبي، ص 166.

- 10- عمل حساب للإيرادات والمصروفات، وآخر للمقبوضات والمدفوعات يساعد على معرفة الإيرادات المستحقة، لإمكان مراقبتها كما يمكن استخلاص المصروفات التي لم تدفع.
- 11- قيام موظفي ديوان - بيت المال - بأعمال المراجعة، فمنهم من يختص بمراجعة جميع مفردات الحساب ومنهم من يقوم بمراجعة الحواصل فقط ومنهم من يقوم بمراجعة تعليق المياومة (دفتر اليومية) ويشهد بصحة ذلك، بالإضافة إلى المراجعة الشاملة التي يقوم بها الناظر والمباشر .
- 12- عمل حساب يومي لضبط المضاف والمنصرف من الأموال والغلال، مع وجود كشف بالإيرادات والمصروفات مقارنة لكل ثلاث سنوات لتسهيل عملية المراقبة.
- 13- القيام بتحويل قيود اليومية إلى الجريدة وهي بمثابة - دفتر الأستاذ- لبيان المستحقات والمدفوعات المقدمة، وما قد يكون هناك من ديون معدومة وما إلى ذلك من حسابات شخصية.
- 14- عمل حسابات ختامية في نهاية كل سنة، وتكون على شكل الميزان، ويجب أن يتوازن جانبيها دلالة على صحة الحساب، بالإضافة إلى ما يتم من مراجعة داخلية فعالة مما يكفل إحكام مراقبة موازنة للدولة¹.
- 15- لوالي المظالم جانب رقابي آخر يمارسه حتى دون طلب؛ وينظر من خلاله إلى مدى التزام محصلي الإيرادات العامة بالعدل في تحصيلها وأنه قد تم ذلك بالحق وبدون تعسف أو إستغلال أو أذى للرعية والنظر كذلك في النفقات للتأكد من خلوها من الربا والغش والتدليس² والإحتكار وغيرها³. وينظر والي المظالم كذلك في:
- 16- مراجعة الدواوين الخاصة بالإيرادات للتأكد من أنها أضيفت وقيدت دون نقص أو زيادة وفقاً للقوانين المعمول بها⁴.
- 17-مراجعة النفقات العامة من خلال ماهو مثبت في دواوين الأموال للتأكد من أن المصروفات تمت وفقاً لما هو مقرر صرفه، والمحاسبة على ما يكون قد صرف بدون وجه حق⁵.
- 18- كذلك من الآليات الرقابية الفعالة كذلك تقليد العمال بأجال محددة سواء بتغيير الاختصاص الوظيفي أو المكاني وهو ما يعرف حالياً بسياسة التدوير للموظفين وشكلها في الفقه المالي الإسلامي كما

¹ - مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام : مرجع سابق، ص 103-111.

² - التدليس: إخفاء العيب في السلعة.أوهو استعمال طرق احتيالية من شأنها ايقاع المتعاقد في غلط يدفعه إلى التعاقد .-معجم القانون،مجمع اللغة العربية،ص 69، 94.

³ -المنهج الإسلامي في الرقابة على المال العام: مرجع سابق، ص 212.

⁴ -المكان نفسه.

⁵ - المنهج الإسلامي في الرقابة على المال العام: مرجع سابق، ص 213.

يلي: "أن يقدره بمدة محصورة الشهور أو السنين،... أو أن يقدر بالعمل فيقول المولى فيه قد قلدتك خراج ناحية كذا في هذه السنة أو قلدتك صدقات بلد كذا في هذا العام فتكون مدة نظره مقدرة بفراغه من عمله فإذا فرغ منه إنعزل عنه وهو قبل فراغه على ما ذكرنا يجوز أن يعزله المولى،... أو أن يكون التقليد مطلقا فلا يقدر بمدة ولا عمل، فيقول فيه قد قلدتك خراج الكوفة أو أعشار البصرة أو جباية بغداد"¹.

المطلب الثاني: آليات رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون

الجزائري

تمهيد:

نعرض هنا لآليات رقابة الهيئة التشريعية في النظم الوضعية على أعمال السلطة التنفيذية بصفة عامة وكذا آليات رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة بصفة خاصة، وقد قسمت المطلب إلى الفرعين الآتيين:

¹-الأحكام السلطانية : الماوردي، ص 274.

الفرع الأول: آليات رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في التشريع الوضعي

أولاً - آليات الهيئة التشريعية الخاصة بالرقابة على الموازنة العامة

إن معظم الدساتير تكفل تحقيق المنفعة العامة وذلك من خلال السماح لنواب السلطة التشريعية بالتقدم بأسئلة واستجوابات للوزراء لتحريك المسؤولية السياسية ضدهم-ضد الوزراء- في حالة إنفاقهم لأموال عامة بهدف تحقيق بعض المصالح الخاصة دون المصالح العامة، كما نجد أيضا رقابات أخرى إلى جانب الرقابة السياسية كالرقابة الإدارية والقضائية وجميعها تهدف إلى تحقيق أفضل ضمان لسلامة الإنفاق العام بما يخدم النفع العام¹.

وللمجالس النيابية-موضوع البحث- الحق في مطالبة الحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تسهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، وذلك باستعمال أي وسيلة تمكنها من ذلك سواء كانت أسئلة شفوية أو خطية أو حتى الإستجوابات²، أو غيرها.

ومن الناحية العملية نجد أن كثيرا من الدول تعتمد جل هذه الوسائل للرقابة التشريعية على المالية العامة، كما تتولى هيئة فنية متخصصة مراقبة تنفيذ الموازنة وفحص كل ما يتعلق بالعمليات المالية للدولة والوقوف على المخالفات المرتكبة ورفع التقارير السنوية وغير السنوية إلى السلطة التشريعية، فتقوم اللجنة المنبثقة من السلطة التشريعية بدراسة هذه التقارير دراسة تفصيلية ثم تقوم بتحليلها وإرفاقها بالملاحظات والإقتراحات التي تراها³ وتحوّلها للمجلس التشريعي بهيئته الكاملة ليتولى محاسبة السلطة التنفيذية واتخاذ ما يلزم من اجراءات⁴، ويمكننا هنا أن نقف على الآليات أو الأدوات التي تعتمد عليها الهيئة التشريعية في ممارستها لرقابة الموازنة العامة وهي:

أولاً-السؤال

1-مفهوم السؤال

يمكن تعريف السؤال بأنه: "طلب يقدمه النائب كتابة لتوجيهه إلى الحكومة ممثلة في رئيس مجلس الوزراء أو إلى أحد الوزراء أو إلى غيرهم ممن تجيز اللائحة توجيه السؤال إليهم للحصول على بيانات يجهلها النائب أو يفترض أنه يجهلها حول موضوع معين يدخل في الاختصاص الموجه إليه"⁵، أو أنه عبارة

¹ - المالية العامة والتشريع الضريبي: مرجع سابق، ص 39.

² -الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 344.

³ -ينظر الملحق، قم 07.

⁴ -الإدارة المالية: مرجع سابق، ص 90.

⁵ -وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني : مرجع سابق، ص 130-131.

عن " الاستفسار أو الاستيضاح لأمر ما، يجمله العضو ويوجه لهيئة الوزارة بأسرها أو لأحد وزرائها"¹، وقد يكون السؤال شفهيًا كما يمكن أن يكون كتابيًا، والسؤال يوجه من عضو واحد ويخص أمر من الأمور التي تختص بها الحكومة².

وعليه فالسؤال عبارة عن تقصي³ عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل⁴، فلكل نائب برلماني الحق في توجيه الأسئلة لأي من أعضاء الوزارة من رئيسها إلى نوابه ثم الوزراء ونوابهم، استفسارًا على أي مسألة أولكي يتأكد من معلومات وصلت لعلمه، يعد السؤال أولى خطوات المسؤولية الوزارية، لذا فقد وضعت الدساتير ضوابط للأسئلة، مثلاً ما جاء في القانون المصري، يمكن أن يكون السؤال موجهاً من عضو واحد ويخص أمراً مهماً عاماً لا خاصاً، وأن علاقته تنحصر بين السائل والوزير فحسب⁵.

ويعتبر السؤال من بين الوسائل الهامة للرقابة على أعمال الحكومة إذ به يكفل للبرلمان نوعاً من الرقابة المستمرة على النشاط الحكومي، مما يمكن معه متابعة هذا النشاط وكشف كثير من التجاوزات والقصور فيه ولفت نظر الحكومة إليه بهدف معالجته⁶، وعادة ما يكثر استخدام السؤال من طرف أعضاء المعارضة، وذلك بهدف كشف مواطن الخلل في الجهاز الحكومي، وإخراج الحكومة أمام الرأي العام، وذلك عكس الأعضاء المواليين للحكومة⁷، لذا فإنه يلاحظ أنه "عادة ما يتحرج الأعضاء المنتمين إلى حزب الأغلبية المشكل للحكومة أن يوجهوا الأسئلة خشية أن يتسبب ذلك في إخراج الوزراء، في حين أن الأعضاء من الأحزاب الأخرى يهاجمون الحكومة دون هوادة، ويمطرونها بوابل من الأسئلة"⁸.

¹ - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرقاسي: مرجع سابق، ص 22.

² - المرجع نفسه، ص 23.

³ - تقصي الحقيقة بمعنى التحري والسعي لمعرفة حقيقة معينة عن أمر معين، إذ أن العضو لا يهدف فقط إلى مجرد الاستفسار أو طلب الإيضاح إنما يهدف إلى الكشف عن حقيقة أمر معين... وهو (هدفه) عنصر أساسي فيه وهو الكشف عن حقيقة معينة أمام المجلس التشريعي؛ ينظر - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 26.

⁴ - المرجع نفسه، ص 27.

⁵ - رقابة الأمة على الحكام - دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية - : مرجع سابق، ص 393-395.

⁶ - وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 294.

⁷ - المكان نفسه.

⁸ - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 82.

والسؤال حق شخصي لعضو البرلمان يوجهه إلى أحد أعضاء الوزارة بقصد الإيضاح عن قضية معينة، وهو علاقة ثنائية بين العضو والوزير لا غير¹، وللسائل وحده استيضاح الوزير-المسؤول-عما ظل غامضا لديه أو غير شاف عنده، ويلزم أن يكون السؤال موجزا مركزا على الواقعة المطلوب توضيحها دون تعليق أو جدل أو أي رأي خاص، كما يجب أن يكون السؤال يهدف للمصلحة العامة²، فإذا كان السؤال مجرد استفسار عن أمر معين ما والوقوف على حقيقته، فهو إذن لا يتضمن معنى الإتهام كالإستجواب فهو لا يجمله السائل، أو التحقيق من واقعة معينة عن معلومة³.

2- أركان الأسئلة والشروط الواجب توافرها فيها

2-1- أركان السؤال

- 1- النائب مقدم السؤال .
- 2- الوزير الموجه إليه السؤال.
- 3- موضوع السؤال⁴.

2-2- الشروط الواجب توافرها في الأسئلة

تشتد الدساتير عادة شروطا عامة يجب أن تتوفر في الأسئلة حتى تكون مقبولة فيرى النظام البريطاني والفرنسي والمصري اشتراط الكتابة للسؤال وأن يكون موجها من عضو البرلمان وحده وأن يكون مقتصر على ما يراد الإستفهام عليه، وأن يكون خاليا من العبارات غير اللائقة، واختلفوا في اشتراط توجيه السؤال لوزير واحد، وكذا أن يكون السؤال في الأمر من الأمور ذات الأهمية العامة⁵، ومن شروطه أيضا في النظام البريطاني بالإضافة إلى الكتابة والتزام الأدب في طرحه، الإبتعاد عن الألفاظ الغير لائقة- وأن يكون منصبا على إحدى المصالح العامة وألا يكون الأمر مطروحا أمام القضاء كما يجب ألا يكون منقولاً من الصحف أو ترديد الشائعات⁶.

3- أقسام السؤال

¹ - الوجيز في النظم السياسية: المرجع نفسه، ص 383-384.

² - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 148.

³ - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: مرجع سابق، ص 23.

⁴ - وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 159-170.

⁵ - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 49.

⁶ - وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 171.

يمكن تقسيم الأسئلة إلى أسئلة أصلية وأسئلة تبعية، وذلك حسب ما تم تقديم السؤال ابتداء للمجلس (يكون أصلي)، أو أن يطرح السؤال تابعا لسؤال آخر، والأسئلة الأصلية، يمكن أن تقسم بحسب المدة التي يتم الرد فيها إلى: -أسئلة قصيرة المدة للرد أو الإجابة عليها.
-أسئلة طويلة المدة للرد عليها¹. -أما السؤال التبعي فلا تقسيم له².

أ- الأسئلة الأصلية والأسئلة التبعية

السؤال الأصلي أو الأساسي، هو سؤال يطلب الرد عليه مشافهة أو كتابة، أما السؤال التبعي أو -الإضافي - فهو سؤال متسلسل يأتي من وحي الساعة يلقيه العضو الذي قدم السؤال أو غيره أثناء الإجابة على السؤال الأصلي، عادة ما يتم الرد على السؤال التبعي مشافهة³.

ب- الأسئلة الإستعجالية والأسئلة الطويلة

يتميز السؤال قصير المدة بالأهمية لمن طلب إيضاحه، حيث يتطلب الرد عليه بصفة استعجالية⁴، أما الأسئلة طويلة المدة هي الأسئلة التي يتطلب الرد عليها كتابة، وهذا ما جعلها تتأجل لمدة أطول⁵.

4- إجراءات السؤال

تبدأ إجراءات تقديم السؤال برغبة النائب في توجيه سؤال إلى أحد الوزراء أو إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول، وعليه أن يقرر بداية مدى استعجاله في الرد على سؤاله وما يريد من إجابة على سؤاله شفاهية أو كتابية⁶.

والأصل أن يكون السؤال شفويا، ويرد الوزير بنفس الطريقة مشافهة إلا أنه قد يكون السؤال مكتوبا، وعلى ذلك يمكن تقسيم الأسئلة إلى سؤال شفوي وسؤال مكتوب .
وللإشارة فإن السؤال يقدم كتابة، فلا فرق بين السؤال الشفوي والمكتوب، يعتبر السؤال مكتوبا إذا ما تمت الإجابة عنه كتابة، فإن كان الرد شفويا عد السؤال شفويا ولو كان السؤال مكتوبا، إذ العبرة في تصنيف السؤال طريقة الإجابة عليه⁷.

وهناك خمس حالات للإجابة المكتوبة وهي:

¹ -الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 32.

² -المرجع نفسه، ص 34.

³ -الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 33.

⁴ -المرجع نفسه، ص 37.

⁵ -المرجع نفسه، ص 40.

⁶ -المرجع نفسه، ص 45.

⁷ - وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 132-133.

1- إذا طلب مقدم السؤال أن تكون الإجابة مكتوبة.

2- إذا كان الغرض من السؤال الحصول على بيانات إحصائية.

3- إذا تعلق السؤال بمسائل محلية.

4- إذا وجه السؤال فيما بين أدوار الإنعقاد .

5- الأسئلة المتبقية دون إجابة عنها حتى انتهاء دور الإنعقاد¹.

يحق للسائل فقط- ولمرة واحدة- أن يعقب على جواب الوزير، كما له أن يطلب إلغاء السؤال قبل الإجابة عنه، فليس لأعضاء البرلمان الآخرين التدخل في الموضوع²، وبعد طرح السؤال، ومضي الوقت اللازم للرد على السؤال تأتي الخطوة الموالية، وهي إجابة الوزير أو رئيس مجلس الوزراء عن السؤال، وعلى الوزير أن يجيب على السؤال في جلسة محددة، أو يعتذر ويؤجل الإجابة لجلسة لاحقة³، وتكون مواعيد الرد على الأسئلة؛ بناء على مدة السؤال، مستعجلة، متوسطة أو طويلة الأجل⁴، ويفترض أنه بعد تعقيب الوزير على تعقيب العضو ينتهي السؤال، وبناء على ذلك قد يحصل العضو على المعلومات والحقائق التي يبحث عنها⁵، وإذا لم يكن جواب الوزير مقنعا أو كافيا أو واضحا فمن حق عضو المجلس أن يجعل من سؤاله موضوعا للإستجواب⁶، كما له أن يسجبه (كتابيا) إن رأى ذلك⁷.

يمكن للبرلماني تحويل السؤال للإستجواب في حالة عدم اقتناعه بإجابة الوزير على سؤاله، والحقيقة أن الإستجواب؛ أخطر من السؤال لأنه يهدف إلى المحاسبة أكثر من الاستيضاح، فيحمل في طياته الاتهام للوزارة⁸.

ثانيا- الإستجواب

1- مفهوم الإستجواب

¹ -المرجع نفسه، ص 133-141.

² -الأنظمة السياسية: صالح جواد وعلي غالب العاني، ص 71.

³ -الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 58 وما بعدها.

⁴ - المرجع نفسه، ص 55.

⁵ -المرجع نفسه، ص 67.

⁶ -الأنظمة السياسية: صالح جواد وعلي غالب العاني، ص 71.

⁷ -رقابة الأمة على الحكام-دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية-: مرجع سابق، ص 393-395

-وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 371.

⁸ - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: مرجع سابق، ص 23.

"الإستجواب هو طلب يقدمه النائب أو عدد من النواب كتابة إلى رئيس المجلس، لتوجيه إتهام إلى الحكومة أو أحد الوزراء أو إلى من تجيز اللائحة توجيه الإستجواب إليهم، حول موضوع محدد يقع في اختصاص الموجه إليه الإستجواب، وذلك لمناقشته في المجلس، واتخاذ قرار بشأنه"¹.

ويقصد به غالباً محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على تصرف له في شأن من الشؤون العامة، فهو استفسار أو استيضاح ينطوي على نقد تصرف ما أو اتهام للسلطة التنفيذية على تصرف ما، ويكون الإستجواب عاماً بعكس السؤال، حيث يكون لكل الأعضاء الإشتراك فيه².

فإن كانت نتيجة التصويت بغير صالح الوزارة فهذا يعني سحب الثقة التي سبق للبرلمان أن منحها للوزارة وعليها في هذه الحالة تقديم إستقالتها لتفسيح المجال أمام مجيء وزارة تحظى بثقة البرلمان³، وكثيراً ما يعقب الاستجواب طرح الثقة بالحكومة أو بعض أعضائها⁴، لذلك نجد أن بعض الدساتير قد ضيقت على الاستجواب المقترن بالسؤال وخصته بضمانات عند استعماله تفادياً للبرلمانات من الإسراف في اللجوء إليه⁵.

تجدر الإشارة إلى أنه "ليس من حق الوزير أن يعارض مناقشة الإستجواب، لكن له الحق في عدم الرد عليه... وللوزراء دستوريا الرد والكلام في كل وقت يطلبون فيه الكلمة ولأي عضو من الأعضاء أو المستجوب الحق في الكلمة مادام أن المجلس لم يقفل الجلسة للتصويت"⁶.

بالإضافة إلى أن الدساتير التي تنص عليه (لإستجواب) "تمنح الوزير وقتاً للتفكير وإعداد الجواب إذ لا تتم المناقشة إلا في جلسة لاحقة التي يطرح فيها الإستجواب، كما أن المناقشة العامة لا تتم إلا في جلسة أخرى يحددها المجلس بعد الاستماع لجواب الوزير، علماً بأن طلب التصويت على الثقة بالوزارة، وبموجب مفهوم المسؤولية التضامنية لا يمكن أن يتم إلا من قبل رئيس الوزراء بعد تخويله من قبل الوزارة بذلك"⁷.

¹ -المرجع نفسه، ص 376.

² -رقابة الأمة على الحكام-دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص 398-400.

³ -الأنظمة السياسية : صالح جواد وعلي العاني، ص 71.

⁴ -رقابة الأمة على الحكام-دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص 398-400.

⁵ -الوجيز في النظم السياسية: المرجع نفسه، ص 383-384

-الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: مرجع سابق، ص 23.

-الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 150

⁶ -الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 103-104.

⁷ -الأنظمة السياسية: صالح جواد وعلي العاني، ص 71.

فالإستجواب طريق من طرق الرقابة وهو ليس للنقد إنما كشف المخالفات السياسية أمام المجلس التشريعي حيث لا يتوانى المجلس إزاء كشف المخالفات في سحب الثقة من الحكومة أو من الوزير المختص، لكن قد تتخفف هذه المسؤولية إن وعدت الحكومة بالإصلاح اللازم¹.

2- القواعد التي تحكم الإستجواب

- أن يكون الاستجواب محرراً الكتابة.
- أن يتضمن الإستجواب موضوعه: حيث لا يكفي العضو بمجرد طرح السؤال إنما عليه أن يشرح موضوع استجوابه بإسهاب مع توضيح الأسباب والمبررات والأهداف.
- أن لا يتضمن الإستجواب عبارات غير لائقة².
- أن الإستجواب ليس حق شخصي، إنما حق للمجلس التشريعي كله، لذا نجد أن للأعضاء المناقشة والسؤال بناء عليه حتى في حالة تنازل المستجوب عن استجوابه، فلو يتمسك به أعضاء آخرون استمرت مناقشة الإستجواب³.

3- اجراءات الإستجواب

سبق القول أن الإستجواب البرلماني من أخطر وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة حيث يمكن أن يؤدي إلى طرح الثقة بأحد الوزراء، أو تقرير عدم الثقة بالحكومة كلها⁴ وهو ما يعرف بالمسؤولية السياسية.

ويتبع في إجراء الرقابة البرلمانية بواسطة الاستجواب خطوات معينة فيبدأ عادة بالإعداد لمناقشة الإستجواب بداية من تاريخ تسليم الإستجواب إلى رئيس المجلس ولا بد من إنقضاء مدة معينة حتى يحين موعد المناقشة، ثم تعقد جلسة المناقشة، وبعد ذلك يصدر القرار الخاص بنتيجة الاستجواب⁵. بعد ذلك ولما "يأتي ميعاد مناقشة الإستجواب فإن العضو مقدم الإستجواب يعرضه، ويرد عليه الوزير ويفتح باب المناقشة لأي عضو ثم يقفل باب المناقشة للتصويت"⁶.

والملاحظ أن حق الإستجواب ومناقشته، مكفول لكل عضو من أعضاء الهيئة التشريعية، ولا يقتصر أمره بين السائل والمسؤول، حيث يحق لكل عضو الإشتراك فيها والإستمرار إلى نهايتها حتى، ولو عدل

¹- الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 98.

²- المرجع نفسه، ص 95 وما بعدها.

³- المرجع نفسه، ص 97.

⁴- وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 371.

⁵- الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 100.

⁶- المرجع نفسه، ص 103.

صاحب الإستجواب عن استجوابه¹، إذ لا بد من مناقشة الإتهام وتفنيده، حتى تظهر الحقيقة لدى المجلس، ويحكم في الموضوع بإصداره قراراً².

كما يكون لكل عضو أن يطلب من الوزارة اطلاعه على أوراق أو بيانات متعلقة بالإستجواب المعروف على المجلس وقد تكون نتيجة طرح الثقة بالوزارة وإسقاطها أو استقالة الوزير المستجوب واعتزاله لمنصبه³، وهو ما يعرف بالمسؤولية السياسية للوزارة⁴.

بالإضافة لما سبق فإنه يمكن أن "يكون جواب الوزير المختص على الاستجواب غير كاف أو ناقصاً ويصر المجلس على معرفة جميع التفاصيل والحصول على كل المعلومات المتعلقة بموضوع الإستجواب فيلجأ قبل توجيه الإتهام⁵ إلى الوزير أو الوزارة إلى تشكيل لجنة تحقيق تقوم بجمع المعلومات والتقصي عن الحقائق وبجميع الوسائل المتيسرة مثل الاطلاع على الوثائق واستدعاء الموظفين المختصين واستشارة خبراء في الموضوع واحضار الشهود الذين قد تكون لديهم معلومات تخدم سير التحقيق"⁶.

ثالثاً- التحقيق

التحقيق عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية ينتج عنه وضع اقتراحات معينة، كتحريرك المسؤولية السياسية أو إصلاح ضرر معين أو تلافي أخطاء معينة، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير⁷.

وتعد بريطانيا أسبق الدول في تشكيل لجان التحقيق السياسي⁸، تتكون اللجنة الخاصة بالتحقيق من بين أعضاء المجلس التشريعي ويختار رئيسها من بينهم⁹، ويعد هذا الإجراء أحد وسائل البرلمان في تنفيذ

¹ - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 150.

² - وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 397.

³ - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 150.

⁴ - النظم السياسية: مرجع سابق، ص 272.

⁵ - توجيه الإتهام: إجراء يوجه بمقتضاه الإدعاء ضد شخص بأنه ارتكب جريمة. - معجم القانون، مجمع اللغة العربية، ص 311.

⁶ - الأنظمة السياسية: صالح جواد وعلي العاني، ص 72.

⁷ - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 120.

⁸ - المرجع نفسه، ص 124.

⁹ - المرجع نفسه، ص 129.

رقابته على أعمال الإدارة، بهدف كشف الأخطاء، والملاحظ كذلك أن معظم النظم السياسية تأخذ بهذا الأسلوب¹.

وقد اتفق الفقهاء على أن التحقيق تباشره لجنة من لجان المجلس التشريعي²، ويكون من اختصاص لجنة التحقيق تقصي الوضع في موضوع معين بالجهاز التنفيذي ولا يمكنها أن تتعدي لغيره من الأوضاع الموكولة إليها، بمعنى أن لها سلطات مقيدة زمانيا وموضوعيا وعليها التزامها³.

غالبا ما تكون وظيفة أو اختصاص لجان التحقيق متمثلة في سماع الشهود والإطلاع على المستندات ومناقشة الوزراء وغير الوزراء وأهل الخبرة والموظفين العموميين⁴؛ لأن الهدف من هذا الحق هو السماح للمجلس النيابي من الوقوف بنفسه على حقيقة الوضع في الأجهزة التنفيذية، إن لم يثق في صدق البيانات أو المعلومات التي قدمها له ليقدم قرارا معيناً بخصوصها، وله استعمال هذا الحق أيضا إن رأى التثبت من حسن سير الجهاز التنفيذي⁵.

وفي هذه الحالة يقوم البرلمان بنفسه بالاطلاع على الأمر ويقوم بالاتصال بالأطراف المعنية، بهدف الوصول إلى المعرفة الحقيقية بالدقة اللازمة وهنا يعهد البرلمان الأمر لبعض لجانه التي يشكلها لذلك خصيصا، ويكون التحقيق غالبا إما التأكد من صحة نيابة أحد الأعضاء، أو الوقوف على عيوب وانحرافات بعض الأجهزة العامة⁶.

الحقيقة أن التحقيق البرلماني حق للمجلس ككل، ونظرا لصعوبة ممارسته من جميع الأعضاء، درج العمل على تشكيل المجلس للجان خاصة للتحقيق في موضوع معين خلال مدة معينة، ينتهي عملها بعدها⁷، وبعد تشكيل لجنة التحقيق- قد تقوم- بالتحقيق إحدى اللجان الدائمة لدى المجلس التشريعي تقوم تقوم بمباشرة التحقيق في أمر معين، وتختار اللجنة رئيسها وقد يعين لها، ثم يتحدد مكان وزمان إنعقاد اللجنة، يتعين عليها البدء في جلساتها، وتبدأ في مناقشة الموضوع المنوط بها، وفي ختام أعمالها تعد تقريرا تعرضه على المجلس⁸ وينظر بعدها، "فإما أن يقتنع بما ورد في تقرير لجنة التحقيق ويوجه الإتهام إلى الوزير أو

¹ - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرقاسي: مرجع سابق، ص 24.

² - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 119.

³ - المرجع نفسه، ص 131.

⁴ - المرجع نفسه، ص 135.

⁵ - رقابة الأمة على الحكام- دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص 397.

⁶ - الوجيز في النظم السياسية: المرجع نفسه، ص 383-384.

⁷ - وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 302.

⁸ - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 136.

أو الوزارة ككل، وعلى الوزير أو الوزارة في هذه الحالة الاستقالة لأن توجيه الاتهام يعني عدم الثقة. وفي حالة عدم احتواء التقرير على ما يشير إلى أي تقصير أو إهمال، أو أن المجلس لا يقتنع بما جاء في التقرير فإنه يقرر حفظ الموضوع واعتباره منتهياً¹.

إلا أن الواقع أن الحكومة أحيانا قد ترحب بالإقتراحات الناتجة عن التحقيق وتتعاون مع اللجان لأقصى حد، لكن أحيانا أخرى ولحساسية الحكومة للرقابة الميدانية لأعمالها وشعورها بالتدخل البرلماني في أعمالها، يؤدي لفشل عمل اللجان الخاصة بالتحقيق في مهمتها كما قد تعتمد الحكومة إلى الحد من تآلف². تآلف². هذه اللجان أصلا، بالمساعدة التي تمتلكها من الأعضاء المناصرين لها³.

بالإضافة إلى أن الأغلبية البرلمانية الموالية للحكومة تلعب دورا هاما خاصة في مداولات اللجنة وإعداد توصياتها أو مناقشة تقرير اللجنة والموافقة على ما جاء به من توصيات بحيث تكون الحكومة في النهاية هي المتهم والحكم في ذات الوقت، طالما تحال إليها تقارير لجان تقصي الحقائق لإتخاذ ما يلزم⁴، كما أنه، وعلى الرغم من أهمية مهام لجان التحقيق في إصلاح، الأوضاع إلا أن الواقع يبين أن عدد لجان تقصي الحقائق ضئيل، رغم ما يعترى الحياة من مشاكل إقتصادية وإجتماعية⁵.

رابعا- حق طرح موضوع عام للمناقشة وإبداء الرغبات

ويتم ذلك بأن يطرح الموضوع للمناقشة العامة ويكمل هذا الحق أو الوسيلة بوسيلة أخرى وهي الحق في إبداء الرغبات، حيث يكون لكل نائب الحق في اقتراح رغبة يبيدها للمجلس في المسائل العامة، وإذا ما تم قبولها، فإنها تصبح قرار صادرا من المجلس النيابي وللحكومة أن تعمل بها أو تطرحها⁶. تعتبر المناقشة من الوسائل الجماعية للرقابة بحيث يحق لجميع النواب الإشتراك لمناقشة موضوع ما، وهو أوسع نطاق من السؤال المطروح الذي كان منحصرا بين السائل-النائب- والمسؤول-الوزير المعني-

¹- الأنظمة السياسية: صالح جواد وعلي العاني، ص 72.

²- تآلف أو ائتلاف اللجان: هي عملية التعاون السياسي بين جهتين والتضامن بينهما لتحقيق أغراض مشتركة- الموسوعة

الميسرة للمصطلحات السياسية (عربي-إنجليزي): اسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، ص 10.

³- الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 144.

⁴- وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 369.

⁵- الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 146.

⁶- رقابة الأمة على الحكام-دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية-: مرجع سابق، ص 395-397.

ومن أجل ألا تطرح المواضيع العامة للمناقشة¹، وعلى ذلك يحق للجان المالية التابعة للبرلمان استدعاء ممثلي السلطة التنفيذية لمناقشتهم فيما يخص مالية الدولة، وقد تكون رقابة الهيئة التشريعية متمثلة في مناقشة الحساب الختامي عن السنة المالية السابقة².

يكون اقتراح قرارات أو رغبات الأعضاء بناء على إعطاء البرلمان ذلك الحق لنوابه، وللبرلمان إيصال السلطة التنفيذية بتبني تلك الإقتراحات، وغالبا ما تتسم هذه الاقتراحات بالعمومية³، ويشترط عادة ألا تفتح عملية مناقشة المواضيع إلا بناء على عدد معين من الأعضاء البرلمانين⁴.

يعتقد البعض أن "الإقتراح برغبة ليس من وسائل الرقابة، إنما هو قرار أقل أهمية من القانون، وهو يقيد الحكومة إلى حد ما، إذ يعني أن البرلمان أوضح اتجاهه فيما يجب أن تكون عليه سياسة الحكومة في وضع معين، ومعنى ذلك أن القرار برغبة يضع مؤشرات لتنفيذها السلطة التنفيذية، ولم يجر حوار بين السلطة التشريعية في هذا الصدد وبين الحكومة"⁵.

-الفرق بين السؤال والإستجواب والمناقشة والتحقيق

السؤال أصله إنجليزي، أما الإستجواب فأصله فرنسي⁶، والإستجواب هو إجراء من إجراءات، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية⁷، حيث أن العمل الجوهري في الإستجواب هو "سعي عضو البرلمان إلى الكشف عن حقائق معينة تتضمن مخالفات معينة، ولا يقتصر الأمر على مجرد توضيح عمل أو سياسة معينة..."⁸، كما يلاحظ أنه يمكن إشتراك بعض الأعضاء في مناقشة الإستجواب، وهو عنصر يفرق بين السؤال والإستجواب⁹، ذلك لأن السؤال يكون منحصرا بين السائل والمسؤول فحسب أمّا الإستجواب فهو: "إجراء من إجراءات تقصي حقيقة أو حقائق معينة تتعلق بأوضاع معينة في أحد الأجهزة التنفيذية، يجري على أساس تبادل الأسئلة بين مقدم الإستجواب أو بعض الأعضاء يقابله إجابة الوزير أو

¹ -الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 148

² -الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 344.

³ - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرقاسي: مرجع سابق، ص 24.

⁴ -الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 148

⁵ -الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 24.

⁶ - المرجع نفسه، ص 85.

⁷ -المكان نفسه.

⁸ - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 86.

⁹ -المكان نفسه.

رئيس الحكومة على الأسئلة، ويستهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء¹، كما قد يتحول السؤال إلى استجواب كما سبق توضيح ذلك إن لم يكن الجواب مقنعا .

يكون الإستجواب في صورة يحركها مقدم الإستجواب، يساعده بعض الأعضاء المهتمين بموضوع الإستجواب، ويرد الوزير على هذه الأسئلة، وتكون المناقشة مفتوحة ويمكن للعضو التعليق على الردود ولالأعضاء أيضا طلب الإستيضاح والمشاركة والتعليق وغيره، ويهدف العضو من وراء الاستجواب أن يكشف أمام المجلس أن هناك أوضاعا سيئة في العمل التنفيذي تستوجب تحريك المسؤولية اتجاهها²، ولا يلزم أن تكتشف المخالفات بناء على الإستجواب كما لا يلزم تحريك المسؤولية بناء عليه، حيث لا يكون ذلك من اختصاص العضو وحده إنما يكون برأي الأغلبية في الهيئة التشريعية³.

يفترق الإستجواب عن المناقشة في أن الإستجواب عبارة عن مناقشة تهدف للمسؤولية السياسية، وإن كانت المناقشة تهدف للأخذ باقتراحات أخرى غير المسؤولية السياسية فهي لا تعد استجوابا⁴.

يكون التحقيق أكثر عمقا من السؤال، حيث تتخذ اللجنة كل الإجراءات والوسائل لتحصل على كافة المعلومات حول موضوع التحقيق، وتستقي المعلومات بنفسها من مصادرها، ولها الإستعانة بما تراه من الخبراء، وسماع الشهود، و الإنتقال لمكان العمل محل البحث وتنتهي التحقيق بإعداد تقرير تضمنه نتيجة ما تراه من توصيات لعرضه على المجلس⁵؛ التحقيقات التي تجري بواسطة الهيئة التشريعية تتيح لها فرصة الحصول بنفسها مباشرة على المعلومات التي تريد معرفتها بعكس السؤال والإستجواب وطرح موضوع للمناقشة، فإن المعلومات المطلوبة فيها تأتي عن طريق الوزارة، وهذه التحقيقات تكشف عن عيوب سير العمل في المصالح العامة ومؤسسات الدولة وكذلك الأوضاع المالية والإدارية والإقتصادية ومن ثم يمكن تقرير الوسائل الناجعة والكفيلة بتفادي العيوب الموجودة وسير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتوجيهها وجهة سليمة تحقق النفع العام للدولة⁶.

كما أنه إن كان الإستجواب يمتد يوما أو يومين، جلسة أو جلستين إلا أن التحقيق قد يمتد أكثر من شهر أو شهرين، بل يمتد إلى ست شهور في بعض البلاد⁷.

¹ -المرجع نفسه، ص 87.

² - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 87.

³ -المكان نفسه.

⁴ - المرجع نفسه، ص 92.

⁵ - وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني : مرجع سابق، ص 303.

⁶ - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 149-150.

⁷ - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني : مرجع سابق، ص 119.

خامسا-الإتهام الجنائي¹ والحكم به

تقر النظم السياسية هذا الحق للنواب في مواجهة الوزراء إذا ما تم ارتكاب خيانة عظمى من قبلهم، أو حالة إخلالهم بواجباتهم، وتختلف آليات وإجراءات متابعة الإتهام باختلاف النظم السياسية²؛ ولما كانت الجرائم التي يقترفها الوزير، والتي تكون متعلقة بأعمال وظيفته فإنه يكون مسؤولا عنها³ أمام الهيئة التشريعية التشريعية حيث يكون لها وحدها" الحق في الإتهام الجنائي لرئيس الدولة والوزراء فيما ينسب إليهم من تهم ترتبط بممارسة وظائفهم كالخيانة العظمى⁴ والإختلاس وإحالتهم إلى المحاكمة أمام الجهة المختصة⁵، ويوقف المختصة⁵، ويوقف الوزير المتهم من عمله إلى غاية الفصل في أمره⁶.

سادسا-طلب الإحاطة

وهو إجراء مبدئي لرقابة المجلس النيابي على السلطة التنفيذية ومقتضاه، أن لكل عضو في البرلمان أن يطلب إحاطة علم الوزير بأن هناك أمرا له أهمية عامة وعاجلة، وللوزير المعني أن يدي بيان عن هذا الأمر أو يطلب تأجيل الإجابة للجلسة الموالية وتكون العلاقة ثنائية بين الوزير والعضو طالب الإحاطة⁷.

الفرع الثاني: آليات الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في القانون الجزائري

1-المناقشة

في الجزائر، تكون مناقشة المجلس الشعبي الوطني لبيان الحكومة السنوي: حيث تلزم المادة 98 من دستور 2016 : يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة
تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة .

¹ - الإتهام الجنائي: ادعاء موجه ضد شخص بأنه ارتكب فعلا يعتبره القانون جريمة والمطالبة بتوقيع العقاب المقرر قانونا. -معجم القانون، مجمع اللغة العربية، ص 293.

² - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: مرجع سابق، ص 25.

³ - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 151.

⁴ - خيانة عظمى: (خيانة الوطن) يرتكبها ضد الوطن شخص ينتمي إلى الفئات العليا من الموظفين العاميين عسكريين أو سياسيين معجم القانون، مجمع اللغة العربية، ص 260.

⁵ - النظم السياسية: مرجع سابق، ص 272.

⁶ - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 151.

⁷ - رقابة الأمة على الحكام-دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية:- مرجع سابق، ص 393.

يمكن أن تُحتَم هذه المناقشة بلائحة.

كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع مُلتَمَس رقابة يقوم به المجلس الشَّعبيّ الوطنيّ طبقاً لأحكام المواد 153 و 154 و 15 أدناه.

المادة 153 : يمكن المجلس الشَّعبيّ الوطنيّ لدى مناقشته بيان السَّياسة العامّة، أن يصوّت على ملتَمَس رقابة ينصبّ على مسؤوليّة الحكومة. ولا يُقبل هذا الملتَمَس إلّا إذا وقَّعه سُبْع (7/1) عدد النّواب على الأقلّ.

المادة 154 : تتمّ الموافقة على ملتَمَس الرّقابة بتصويت أغلبيّة ثلثي (3/2) النّواب. ولا يتمّ التّصويت إلّا بعد ثلاثة (3) أيّام من تاريخ إيداع ملتَمَس الرّقابة.

المادة 155 : إذا صادق المجلس الشَّعبيّ الوطنيّ على ملتَمَس الرّقابة، يقدّم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهوريّة.

للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشَّعبيّ الوطنيّ تصويتنا بالثّقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثّقة يقدّم الوزير الأول استقالة الحكومة

في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهوريّة أن يلجأ قبل قبول الإستقالة إلى أحكام المادة 147 أدناه .

يمكن الحكومة أن تقدّم إلى مجلس الأمة بيانا عن السَّياسة العامّة.

وتكون مناقشة بيان الحكومة فرصة للبرلمان لمناقشة المسائل المالية واتخاذ قرارات بشأنها، وتجدر الملاحظة إلى أن عرض بيان السَّياسة العامّة على الغرفة الثانية (مجلس الأمة) إجراء إختياري بالنسبة لرئيس الحكومة¹.

2-الإستجواب

المادة 151 (من دستور 2016): يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا السّاعة. ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً، فطبقاً لنص المادة السابقة، يمكن أعضاء

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، 291.

البرلمان(المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة) استجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة.يقدم مندوب أصحاب الإستجواب خلال الجلسة المخصصة لهذا الغرض عرضا يتناول موضوع إستجوابه، ثم تجيب الحكومة عن ذلك¹.

3-السؤال

المادة 152: يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أيّ سؤال شفويّ أو كتابيّ إلى أيّ عضو في

الحكومة.

ويكون الجواب عن السؤال الكتابيّ كتابيًا خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألاّ يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوما.

يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة.

إذا رأت أيّ من الغرفتين أنّ جواب عضو الحكومة، شفويًا كان أو كتابيًا، يبرّر إجراء مناقشة، تجري

المناقشة حسب الشروط التي ينصّ عليها النظام الداخليّ للمجلس الشعبيّ الوطني² ومجلس الأمة.

تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان.

فتجيز المادة لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ويكون

الجواب على السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما. وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في

جلسات المجلس، وقد يستعمل النواب هذه الأسئلة لاستفسار أعضاء الحكومة أو تنبيههم بقضايا لها صلة بالمالية³.

4-التحقيق

المادة 180 : يمكن كلّ غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أيّ وقت لجان

تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.

لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي.

¹ - المرجع نفسه، 290.

² - ينظر للملحق رقم 04.

³ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، 290.

تنشأ اللجنة بالتصويت¹ على اقتراح لائحة يوقعها على الأقل 20 نائبا أو 2 عضوا في مجلس الأمة، تعين الغرفة البرلمانية المعنية اللجنة من بين أعضائها يمكن لهذه اللجنة أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أي معلومة أو وثيقة ترى لها علاقة بموضوع التحقيق، عندما تنهي اللجنة تحرياتها تقوم بتحرير تقرير يرفع إلى رئيس الغرفة البرلمانية الذي يبلغه إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة كما يوزعه على النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة يمكن للغرفة المعنية أن تقرر نشر التقرير من عدمه².

الفرع الثالث: المقارنة بين الآليات المعتمدة في رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري

بعد العرض الذي اشتمل على مختلف الآليات التي تعتمد عليها الهيئة التشريعية لدى عمليات الرقابة التي تقوم بها اتجاه الهيئة التنفيذية عامة وما تقوم به لدى مراقبتها على الموازنة العامة يمكننا حصر عدّة نقاط تميز لنا بين النظام المالي الإسلامي والوضعي، فهما يفتقران بداية في دراسة الجانب الأخلاقي لمن يمارس الوظائف المالية العامة ويختلفان في كيفية الرقابة فنجد أن من آليات النظام المالي الإسلامي فتح باب للرعية للشكاوى حال وجود اعتداءات على أموالهم الخاصة أو متى ما لاحظوا زيغ العمال وهذا ما لا نجده البتة في النظم

¹ - تصويت المجلس الشعبي الوطني؛ المادة 63: يصوّت المجلس الشعبي الوطني بالاقتراع السري، أو بالاقتراع العام برفع اليد، أو بالاقتراع العام الإسمي، وفق الشروط المحددة في المادتين 30 و31 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وفي هذا النظام الداخلي.

يقرّر مكتب المجلس الشعبي الوطني بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية أنماط الإقتراع

تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني شخصي

غير أنه في حالة غياب نائب من المجلس الشعبي الوطني، يمكنه أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه

لا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد

المادة 64: يلتزم النائب بحضور جلسات المجلس الشعبي الوطني، وأشغال اللجنة التي ينتمي إليها

يوجه إشعار الغياب عن جلسات المجلس الشعبي الوطني الى الرئيس ويكون مبررا

ينظر-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، نشر في 28 ربيع الثاني عام 1421 الموافق 30 يوليو 2000- ينظر الملحق

رقم 4.

² - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، 291.

الوضعية، حيث تكون الرقابة على العامل على المال العام مباشرة مهما كان وضعه حتى لو كان أمير المؤمنين رئيس الدولة فإنه يخضع للرعيته ولأعضاء الحل والعقد لتقويمه متى ما انحرف.

نلاحظ كذلك أن الدساتير تقيد ممارسة آليات رقابة الهيئة التشريعية مما يصعب فاعليتها كالإستجواب بعد حصول التصرفات الخطأ، بينما في التشريع الإسلامي نجده قد حرص؛ نظرا خطورة التعامل بالمال العام، على تفعيل آليات رقابية جادة وصارمة ومفعلة بشكل تلقائي متى كان العمل يخص المال العام، وبداية من إختيار العامل ويقوم به الخليفة تلقائيا فيسأل ويستجوب ويحقق ويبعث المحقق سرا وعلانية بنفسه أو بوكالاته.

كذلك بتركيز النظر نجد أن النظم الوضعية تكتفي بجملة من الآليات التي تنص عليها الدساتير وتوجه كل المسؤولية على الحكومة أو الوزارة نعم فهي فعلا مسؤولة لكن هناك أعضاء آخرون خاضعون للهيئة المركزية وهم عمال الجباية والإنفاق في الإدارات اللامركزية التابعة وهؤلاء يفلتون من المؤاخذات، بل من المغالطات أن نكتفي بمحاسبة المسؤول الأول (الحكومة) في حين أنه ربما تعرض بدوره لعمليات غش في الموازنات الخاصة مثلا بالمحليات أو المؤسسات الإقليمية!؟

وبالتالي فعملية الرقابة لا بد أن تكون لكل من له مسؤولية سواء في الجباية أو الإنفاق وعلى مختلف الدرجات لأن المال العام يشترك في ملكيته الجميع .

فضلا عن أن الرقابة ولو كانت على المستوى الأعلى في الدولة إلا أنها، مجرد اتباع لآليات قد يفقهها النواب أو بعضا منهم أو لا يفقه العمل بها إلا القلة منهم.

المبحث الثالث:

معوقات الوظيفة الرقابية للهيئة التشريعية على الموازنة العامة والتحديات التي تواجهها وسبل تحسينها.

تمهيد:

الأصل أن الرقابة البرلمانية تقع على كل الأعمال، حتى وإن كانت أعمالاً سياسية أو إدارية، وسواء كانت تحضيرية أو نهائية، إلا أن هناك بعض الأعمال ذات خصوصية معينة لا تستحيل الرقابة عليها ولكنها تصعب¹، كحالة الضرورة أو الشؤون العسكرية أو الخارجية أو الأعمال المتعلقة بالخطط الاقتصادية

¹ - ذلك مثل الأعمال المتعلقة بحالة الضرورة حيث أن من المفترض مشروعية التصرفات الحكومية بمعنى خضوع التصرفات الحكومية لمبدأ المشروعية، كما أن الهيئة التشريعية تراقب هذا الخضوع وفي حالة المخالفة يكون على الهيئة التشريعية تحريك المسؤولية

والاجتماعية... وتنشأ هذه الصعوبات نظرا لفنية العمل التنفيذي من جهة، الأمر الذي يجمله أغلب أعضاء البرلمان، مما يقتضي رفع إمكانيات هؤلاء الأعضاء العلمية أولا، حتى يمكنهم أن يمارسوا هذه الرقابة بفعالية، وقد تنشأ الصعوبة من جهة أخرى، نظرا لسرية العمل التنفيذي وهذا الأمر يدعو بدوره إلى التحام العضو البرلماني بالعمل التنفيذي... من خلال معاينة هذا العمل¹.

أن مشروع الموازنة العامة يشكل وحدة متكاملة منسجمة له صلة وثيقة بالخطة التنموية الاقتصادية والاجتماعية خاصة وأن أي تعديل لهذا المشروع يفقده قيمته ويخل بانسجامه، لذا فإن مبادرة السلطة التشريعية في مجال الشؤون المالية تكون مقيدة ولا يمكن أن تكون مطلقة²، مما يضعف من عملية الرقابة البرلمانية، وهو ما سأحاول معالجته في هذا المبحث الأخير مع طرح بعض الطرق والحلول التي من شأنها تحسين فاعلية الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة وقد قسمت المبحث لما يأتي:

المطلب الأول: معوقات الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة.

المطلب الثاني: التحديات التي تواجه الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة وسبل تحسينها.

المطلب الأول: معوقات الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة .

تمهيد:

حرصا على حماية المال العام من التلاعب والضياع تنص التشريعات على وجوب مراقبته من طرف الجهات المسؤولة على ذلك، وتضع في سبيل ذلك عدّة وسائل أو آليات يمكن تفعيلها حسب الحاجة إليها

السياسية وإسقاط الحكومة أو الوزير، إلا أن هناك أعمالا أخرى مثل: أعمال حالة الضرورة كالأعمال المتعلقة بالشؤون العسكرية أو الخارجية أو المخابرات العامة تصعب مراقبتها. أنظر: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 213 وما بعدها .

¹ - الرقابة المالية العليا-دراسة مقارنة-:محمد العموري، ص4.

² - المالية العامة: علي زغدود، ص150-151.

وتختلف هذه الأدوات بين كل من الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، بل يكون اختلاف إعمالها في التشريع ذاته .

كما أنّ أمر المراقبة الذي تقوم به المجالس النيابية الحالية تعتريه عدّة عقبات سواء كانت تلك العقبات داخلية أو خارجية والتي من شأنها أن تُحد أو حتى تضعف من فعاليته وجدية الرقابة على المال العام، لأنها يُصعّب على العضو البرلماني قيامه بهذه المهمة الدقيقة والحساسة بالشكل المرغوب، لذا فإنني سأتناول هنا جل المعوقات التي تؤثر على نجاح عملية الرقابة وبعدها أرصد بعض الحلول التي قد تعالج هذا الوضع وترفع من قيمة ودور الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة، ولمعالجة هذه النقاط جاء تقسيم هذا المبحث إلى الفرعين الآتيين :

الفرع الأول: معوقات الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في التشريعي الوضعي

1-المعوقات الخاصة بالبرلمانيين (المعوقات الذاتية)

إن الرقابة البرلمانية (الرقابة السياسية) توصف بأنها رقابة شكلية ذلك لأنها تتم في فترات زمنية متباعدة¹، وهي غير قادرة وحدها على تتبع سير الموازنة ومراقبة حسن تنفيذها حيث أن الأمر يقتضي وقتا وجهدا هائلين من جانب البرلمانيين بالإضافة إلى ما يقتضيه من دراية ممتازة بالشؤون المالية والمحاسبية وهذه كلها أمور يندر توافرها لدى النواب²

والواقع أن موازنات الدول أضحت "بالغة التعقيد في عصرنا هذا وأنه لمن المشكوك فيه أن يتمكن أعضاء المجالس النيابية من فهمها واستيعابها على نحو مقبول وبغير شك فإن القلة القليلة من النواب الذين يتمتعون بدراية واسعة بالشؤون الاقتصادية لا يضيرها في شيء"³؛ كما أضحى من الصعب أن يعلم عضو البرلمان بالتطور التكنولوجي الذي يطال المرافق الاقتصادية والصناعية وغيرها الأمر الذي يحتاج إلى تعليم خاص لا يتوافر إلا للقلة، لذلك تدخلت الدولة بإقتراح القوانين التي تتناسب مع الأوضاع الجديدة، لأن عمل عضو البرلمان أصبح محصورا في أن يناقش فقط الصياغة القانونية المقدمة وقد يطلب تعديلا قد يأتيه من وحيه أو نتيجة خبرة قديمة في المسألة المعروضة، وقد لا يقره المجلس على هذا التعديل⁴ أصلا.

¹ - أصول الموازنة العامة : مرجع سابق، ص 160.

² - أصول الإقتصاد العام.المالية العامة: مرجع سابق، ص 102.

³ - المرجع نفسه، ص 144-145.

⁴ - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 201.

الحقيقة أن عدم إلمام أعضاء السلطة التشريعية (البرلمان) حتى في الدول المتقدمة، بالشؤون الاقتصادية والمالية إماما تاما، إضافة إلى عدم تمكنهم من أدوات العلوم المحاسبية¹؛ وكذا عدم درايتهم بالأصول العلمية للمراقبة المالية، وافتقارهم إلى الخبرة والوقت الكافيين لممارسة رقابة تفصيليه جادة على تنفيذ الموازنة مما يجعلها تلجأ إلى تشكيل لجان متخصصة، ممن تتوافر فيهم المعرفة والخبرة بشؤون المالية العامة²؛ وعلى هذه اللجنة أن تراقب تنفيذ الموازنة العامة وأن تفحص الحساب الختامي للدولة والمستندات المؤيدة وقد يكون من سلطتها استدعاء الأمرين بالصرف أو من تراه من موظفي الدولة لمناقشتهم وسؤالهم، ثم ترفع هذه اللجنة تقريرها إلى السلطة التشريعية (المجلس) حيث يتخذ هذا التقرير أساسا لمسائلة السلطة التنفيذية³، و"على الرغم من أنه قد تتوافر بعض نواحي المعرفة والخبرة بالشؤون المالية لأعضاء هذه اللجنة إلا أن صعوبة التفرغ لهذه المسائل وضخامة الجهد اللازم لأدائها تجعل من المستحيل على مثل هذه اللجنة تأدية مهمتها على وجه مرضي، فقد رأت معظم الدول أن تستعين الهيئة التشريعية بهيئة فنية متخصصة ومستقلة تركز خبراتها ووقتها للرقابة المالية على السلطة التنفيذية"⁴.

لذا فاعتقاد البعض على قدرة البرلمان على فحص مستندات الحساب الختامي للتثبت من صحة وسلامة العمليات المالية الحكومية يبدو أنه اعتقاد غير صحيح، فالبرلمان يحتاج في الواقع لهيئة فنية خاصة قادرة على تحمل هذا العبء عنه أي على فحص تفاصيل تنفيذ الموازنة ومراجعة حسابات الحكومة ومستندات التحصيل والصرف ومحاولة كشف ما تتضمنه من مخالفات ووضع تقرير شامل عن ذلك بحيث يستطيع البرلمان على ضوءه أن يفحص الحساب الختامي ويحاسب على أساسه الحكومة على كل ما بدر منها من مخالفات مالية⁵.

كما أن فاعليه الرقابة البرلمانية تستدعي رغبة النواب في مراقبة السلطة التنفيذية⁶، إلا أنه ورغم حب حب نواب البرلمان وولعهم بالرقابة أكثر من ولعهم بالتشريع، نظرا لأنها تفسح لهم المجال لإحراج الحكومة وإبراز نفوذهم عليها، إلا أن الملاحظ عليها من الناحية الكيفية أن، بعض أعضاء البرلمان يوظف وسائل

¹ -اقتصاديات المالية العامة: عبد الحميد، ص 100.

² -مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام : مرجع سابق، 37. المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 443. أصول الموازنة العامة :مرجع سابق، ص 160، -الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 146 - المالية العامة: على محمد خليل وسليمان أحمد اللوزي: ص 330.

³ -الإدارة المالية العامة: مرجع سابق، ص 90. المالية العامة: عبد الكريم صادق بركات وآخرون، ص 443

⁴ - المالية العامة: عبد الكريم بركات وآخرون، ص 443. النظام المالي في الإسلام: ابراهيم خريس، ص 177.

⁵ -أصول الإقتصاد العام.المالية العامة: مرجع سابق، ص 102-103.

⁶ - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: مرجع سابق، ص 7.

الرقابة من سؤال واستجواب في شكل أسئلة وطلبات إحاطة مما يدخل في اختصاص المحليات والمجالس الشعبية المحلية ويخرج عن اختصاص البرلمان وهذا يعتبر انحرافا بالرقابة البرلمانية عما شرعت من أجله وهو صالح الشعب كله حيث إن الرقابة تتضمن معنى النقد الذي يستتبع حساب ومسؤولية¹.

ومن بين دوافع البرلماني لقيامه بوظيفة الرقابة سعيه لتحقيق مصالح شخصية سواء ما تعلق منها بعضويته داخل حزبه لاحتلال الصدارة والفوز بالريادة في الانتخابات الداخلية القادمة، أو ما تعلق منها بسعيه للتقرب إلى جهات سياسية فاعلة أخرى داخلية أو خارجية، كذا قيامه بالرقابة لكسب المزيد من الشعبية داخل دائرته الانتخابية من خلال تشكيل لجنة تقصي الحقائق للوقوف على أحداث الفساد الإداري أو المالي في منطقة ما، كما أنه بذلك ينافس الأحزاب السياسية الأخرى داخل البرلمان فيزيد شعبيته كما تزداد العضوية للأحزاب المنتمي إليها، وقد يقوم العضو بالبرلمان بالنشاط الرقابي لكي يحصل على مكاسب مباشرة من الحكومة، خاصة إن كان يمتلك معلومات تهمز أركان الحكومة أو أحد وزرائها، وقد تتمثل تلك المكاسب في تسهيل عقد صفقات تجارية، أو إقرار إعفاءات جمركية وضريبية²، بالإضافة إلى أن أغلب أعضاء البرلمان يسألون مجرد إثبات وجودهم ولو بطرح أسئلة ولولم تكن ذات قيمة³.

2-المعوقات الخارجية لرقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة

يمكن ارجاع أسباب عدم فاعلية الرقابة البرلمانية بشكل عام والرقابة البرلمانية على الموازنة العامة لمحاولة الحكومات الحثيثة التخفيض من الرقابة البرلمانية المتعمقة بزعم أنها تعطل أعمالها، وبالرغم من ذلك لا يزال هناك عبء على العضو البرلماني، أن يكون على دراية بالتشريع المعروض ومن مسؤوليته الموافقة على ما فيه صلاح المجتمع كذا عليه أيضا الموافقة على الموازنات المالية والرقابة على أعمال الحكومة، وإزاء هذا الوضع بدأ بعض الأعضاء يتجه إلى مناقشة التشريع ويهمل الجوانب الأخرى، أو يناقش أعمالا للرقابة البرلمانية، وقد ينصرف إلى مناقشة بنود الموازنة ويتوقف عن النظر إلى المجالين الآخرين، وهكذا يوزع العمل دون عدالة في أغلب الأحيان، مما يفقد البرلمان كفاءتها بجانب النقص الذي أصيبت به في صميم اختصاصاتها⁴.

كما أن للأوضاع السياسية التي تعيشها البلاد انعكاس على واقع المجلس ودوره الرقابي، فالتكتل الحزبي البرلماني أقوى من النواب الأفراد على مراقبة الحكومة وآداءاتها⁵، مما يجعل الهيئة التشريعية عاجزة عن

¹ - الشورى والديمقراطية النيابية: مرجع سابق، ص 101-103.

² - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: مرجع سابق، ص 19-22.

³ - الشورى والديمقراطية النيابية: مرجع سابق، ص 101-103.

⁴ - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 202.

⁵ - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: مرجع سابق، ص 8.

رقابة الهيئة التنفيذية، ولا تتمكن من تحقيق غرضها المنشود وذلك مثلا للاعتبارات الحزبية السائدة، حيث أن الوزارة التي تتولى شؤون الحكم وتكون من الحزب الذي له أغلبية في البرلمان، وبالتالي يؤدي إلى سكوت الأغلبية البرلمانية عن كشف إنحرافات الأعمال الوزارية بل أنها تعمل على مداراة عيوبها وتغطية مساوئها حيث أن من مصلحة النواب حينئذ بقاء الوزارة¹، أما البقية من النواب الذين هم من أحزاب المعارضة فإنهم لا تكون لهم القوة على تجريح السلطة التنفيذية لقلة عددهم².

وحيث أن كفاءة السلطة التشريعية لفحصها لمشروع الموازنة العامة تتوقف على عدة اعتبارات ومنها، "توفير قدر وافي من الإحاطة بمختلف جوانب النشاط الحكومي ومكونات ميزانية الدولة فضلا عن توفير المعلومات المالية والإقتصادية لدى المجلس وورودها إليه في الوقت المناسب"³، ذلك لأنّ الواقع يثبت أن قدرة المجلس على ممارسة دور الرقابة، تتوقف على الإمكانيات المادية والبشرية الملموسة التي توضع تحت تصرف النواب للقيام بالمراقبة⁴، ومن بين الصعوبات التي يواجهها البرلمان في رقابته على الموازنة العامة أيضا، الوسائل التقليدية التي يستمر استعمالها كالتحقيق والاستجواب والسؤال⁵، بالإضافة لما تعمل عليه الدساتير الدساتير من تقييد دور البرلمان في أداء الوظيفة المالية⁶، حيث نجد أن البرلمان يملك سلطة رفض التصويت على قانون ضبط الموازنة وبالتالي له رفض المصادقة على الاعتمادات التي صرفت فعلا غير أنه إذا كان هذا الرفض ممكنا من الناحية القانونية إلا أنه يبقى دون جدوى من الناحية العملية على اعتبار أنه يستحيل على البرلمان التراجع عن عمليات مالية تم تنفيذها ولذلك تبقى سلطة البرلمان في مواجهة الحكومة ضعيفة لا تتعدى توجيه اللوم إليها⁷.

يلاحظ كذلك، "وجود تقصير برلماني في دراسة الحساب الختامي، ومراجعته تكون شكلية، وفيها الكثير من التهاون والتفريط، بل هناك تقصير أيضا من الحكومة في موعد تقديمه للبرلمان وطريقة عرضه عليه"⁸؛ خاصة وأنه "يقتصر في عرضه على أرقام لا يفهم منها الشيء الكثير...لمتابعة سلامتها، وتؤدي سياسة

¹ - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: مرجع سابق، ص 155.

² - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية: مرجع سابق، ص 155. نقلا عن - الرقابة على أعمال الإدارة: محمد

كامل ليلي، ص 129، 130.

³ - الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 326.

⁴ - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: مرجع سابق، ص 7.

⁵ - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 226.

⁶ - المرجع نفسه، ص 201.

⁷ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 298.

⁸ - الأداة الحكومية: ابراهيم مذكور ومريت غالي، دار الفصول للنشر، القاهرة: 1954. ص 118 نقلا عن - الشورى

سياسة الأمر الواقع في النهاية دورها إذ يعرض أعضاء البرلمان عن مناقشة أمور ماضية ... فيغض الطرف عن التقصير إرضاء للحكومة التي تعلم أن في تصرفاتهم المالية ما يثير كثيرا من المسائلة".¹

الفرع الثاني: معوقات الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في القانون الجزائري

أن ما يلاحظ منذ سنوات هو اختفاء قانون ضبط الموازنة العامة الذي يعد الوسيلة الأساسية لممارسة اللجنة لدورها الرقابي على تنفيذ الموازنة العامة ومراقبة حسابها الختامي باعتبار أن اللجنة لا تملك الوسائل الفنية والإدارية الكافية لإجراء رقابة عملية تتناول تفاصيل مراحل تنفيذ الموازنة (الإيرادات والنفقات)، حيث أن لجنة المالية والموازنة في المجلس الشعبي الوطني هي اللجنة المختصة في دراسة مشاريع قوانين المالية وإعداد تقارير بشأنها، فكان من واجبه أن تتابع تنفيذ الاجراءات الواردة في قوانين المالية².
ومما يجعل الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في الجزائر ضعيفة ويغلب عليها الطابع الشكلي ذلك أن دور البرلمان في المجال المالي يبدأ "بترخيص كما وكيفا الموارد والنفقات الواجب تنفيذها، وينقضي دوره بالنسبة لكل سنة مالية بالمصادقة على قانون ضبط الميزانية الذي تعده الحكومة. فيما يخص ترخيص النفقات والموارد يبقى جزئيا لا ينطبق إلا على العمليات المتعلقة بالميزانية ولا يشمل العمليات المتعددة المدرجة في الحسابات الخاصة للخزينة وعن الرقابة البعدية المتمثلة في المصادقة على قانون ضبط الميزانية، يبدو أن هذا النوع من الرقابة ألغى عمليا بسبب رفض الحكومة منذ سنة 1982 طرح هذا القانون على البرلمان بالرغم من النص عليه في كل من دستور 1976 و1989 و1996"³.

كما "تحتوي الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية على تناقض كبير أدى إلى تجميده. نسجل من جهة اهتماما كبيرا من جانب المؤسس الدستوري الذي أوجد منذ دستور 1976 هذه الرقابة، والمشرع الذي وضع القواعد التي تسمح باستخدامها، لكن نلاحظ من جهة أخرى موقف الحكومة السلمي من هذا الإجراء المتمثل في امتناعها عن إعداد هذا المشروع وطرحه على البرلمان، علما بأنها تملك وحدها حق المبادرة بوضع هذا المشروع، لذلك نلاحظ أنه منذ سنة 1978 لم تعرض الحكومة على البرلمان سوى مشاريع قوانين ضبط الميزانية بالنسبة للأربع سنوات الأولى من حياة البرلمان: دورة 1978، 1979، 1980، 1981، وابتداء من السنة المالية 1982 تخلت الحكومة

والديموقراطية النيابية: مرجع سابق، ص 99.

¹ - الشورى والديموقراطية النيابية: مرجع سابق، ص 99.

² - الموازنات العامة في الدول العربية: مرجع سابق، ص 307.

³ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 299.

ولغاية اليوم على التزامها بطرح على البرلمان مشاريع قوانين ضبط الميزانية فحرمته بذلك من استخدام حقه في الرقابة على كيفية تنفيذ الأموال العامة¹.

كما يلاحظ " بخصوص المرفقات الضرورية لمشروع قانون المالية المحال على المجلس الشعبي الوطني فإن قانون المالية الإطار لسنة 1984 قد تضمن من خلال مادته 68، طبيعة هذه المرفقات المتمثلة في تقارير وملحقات تفسيرية، لكن ما يلاحظ هو أن ثمة تقارير لا ترسل إلى اللجنة المختصة برفقة مشروع قانون المالية السنوي، خاصة القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية والتقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب، لاسيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة وتقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى"².

وبالتالي فإن "عمل لجنة المالية والميزانية عند دراستها لقانون المالية السنوي يبقى منقوصا من حيث حصولها على جميع التقارير والملاحق التفسيرية المرفقة لمشروع قانون المالية، ومن ثم عدم تمكنها من القيام بالدور الرقابي على تنفيذ الميزانية العامة، من خلال قانون ضبط الميزانية، ونرى في ذلك بطبيعة الحال تأثيرا على نجاعة الرقابة البرلمانية وحرمان الهيئة التشريعية من استعمال حقها الدستوري المتمثل في المصادقة على الحساب الختامي للميزانية بعد نهاية كل سنة مالية ومساءلة الهيئة التنفيذية عن سبب الإختلالات بين النفقات المتوقعة في الميزانية وبين النفقات أو الإنجازات الحقيقية وهو الإنشغال الذي مافئت اللجنة تدرجه في توصياتها، حتى يتمكن ممثلو الشعب من القيام بدورهم الرقابي على الميزانية العامة، فضلا عن ضرورة إعادة النظر في قانون المالية الإطار لسنة 1984، المعدل والمتمم، بما يتلاءم والتحويلات التي تشهدها البلد، وضرورة تفسير أحكام المادة 121 من الدستور التي تعد بمثابة الشرط الحاسم في قبول التعديلات الواردة في مشروع قانون المالية أو عدم قبولها"³.

ولرفع إشكال التأخر عن الآجال التي يجب خلالها على رئيس الحكومة تحضير المشروع قانون ضبط الموازنة وإيداعه لدى البرلمان، ولفرع هذا العائق، بادر النواب في سنة 1989 باقتراح قانون الغرض منه تحديد الوقت الذي عنده يقدم مشروع قانون ضبط الموازنة. وتتمه للمادة 68 من القانون المتعلق بقوانين المالية نص المشروع على وجوب إرفاق قانون المالية للسنة... "بمشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 296 - 297

-الموازنات العامة في الدول العربية: مرجع سابق، ص 307.

² - المكان نفسه.

³ - الموازنات العامة في الدول العربية: مرجع سابق، ص 415.

المالية... "غير أنه لم ينتج عن هذا الإصلاح التشريعي أي تغيير فعلي في موقف الحكومة التي بقيت متمسكة بامتناعها عن عرض مشروع قانون ضبط الموازنة على البرلمان وهذا منذ سنة 1982¹.

من جانب آخر نجد أنه من خلال تجربة الرقابة على قانون ضبط الموازنة العامة "المنحصرة في أربع دورات، الفعالية المتواضعة لهذا النوع من الرقابة. إن تقرير اللجنة البرلمانية المختصة حول المشروع يتميز بالبساطة والسطحية رغم الطبيعة التقنية والمعقدة للموضوع بحيث لا يستخلص من هذا التقرير أن اللجنة قامت بتحقيقات أو إستمعت إلى مسؤولين عن التنفيذ، أنها إكتفت بملاحظات مجلس المحاسبة وإعتنتها بإعادة إدراجها في تقريرها"².

" إضافة إلى ذلك، يلاحظ على تقرير اللجنة البرلمانية حول مشروع قانون ضبط الميزانية المتعلق بدورة 1981، ضعف حجمه الذي لا يتعدى ثلاث صفحات من الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني بالرغم من أن هذا القانون يتناول عمليات متنوعة وضخمة تتعلق بتحصيل مختلف الموارد وصرف أحجام ضخمة من النفقات، كما يشمل ميزانيتي التسيير والتجهيز، والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة"³.

كما قد "جرت عملية فحص مشروع قانون ضبط الميزانية في الجلسة العامة دون مناقشة واقتصرت الجلسة على الإستماع إلى تلاوة تقريرين: الأول للوزير المكلف بالمالية قدم فيه المشروع، والثاني لمقرر اللجنة الدائمة المختصة وانتهت الجلسة بالتصويت على المشروع دون مناقشة"⁴.

ويضاف إلى ذلك عدة نقاط تعد عوائق لنجاعة الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في الجزائر منها:

-ينبغي على النواب " بعد مناقشتهم لمشروع قانون المالية في جلسات عامة، يقدمون تعديلات التي يشترط فيها أن تكون معللة وموجزة وأن تخص مادة من مواد النص المودع أو لها علاقة مباشرة به أن تضمنت إدراج مادة إضافية. ويجدر التذكير هنا أنه طبقاً للمادة 61 من النظام الداخلي للمجلس⁵ تعرض تعديلات النواب على مكتب المجلس الذي يدرسها ويقرر قبولها أو رفضها شكلاً، ليحيلها بعد ذلك على اللجنة المختصة التي تجتمع لدراسة التعديلات المقترحة على مشروع قانون المالية. مع مندوبي أصحابها وبحضور السيد وزير المالية ممثلاً للحكومة وفي هذا الاطار فإن اللجنة لا تبت في أي تعديل إلا بعد مناقشته

¹ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، 297-298.

² - المرجع نفسه، 298

³ - المرجع نفسه: هامش، ص 298.

⁴ - المكان نفسه.

⁵ - ينظر للملحق البحث رقم 04.

والاستماع إلى الحجج التي أسس عليها المندوب تعديله علما أن التعديلات التي تفضي إلى تخفيض الإيرادات أو رفع النفقات يكون مصيرها الرفض استنادا إلى **المادة 121 من الدستور** التي تنص صراحة على أنه لا تقبل أي إقتراح مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية"¹.

- "لقد صرح المشرع بواسطة المادة الرابعة من القانون المتعلق بقوانين المالية عند حمايته للصلاحيات المالية للبرلمان عندما نص على ما يلي "يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية" وبعبارة أخرى ما تقرر بموجب قانون المالية لا يمكن تعديله أو تكميله إلا بموجب قانون مالية تكميلي. غير أن المشرع سرعان ما ناقض نفسه عندما رخص للحكومة بموجب **المواد 32-33-36** من نفس القانون الخروج عن هذا المبدأ ومكنها من تعديل التوزيع المقرر في قانون المالية الأصلي باستخدام إجراء نقل الاعتمادات أو تحويلها، حتى وإن كان الهدف من هذه الإجراءات هو التخفيف من حدة المصادقة وإدخال نوع من المرونة في التسيير إلا أنه يشكل أساسا مبدأ التخصيص في النفقات يترتب عنه تخفيض فعالية المصادقة البرلمانية للميزانية"²، فقد يبدو أثناء تنفيذ الموازنة أن الإعتمادات المقدرة لغاية معينة غير كافية فتلجأ الحكومة إلى طلب إعتمادات جديدة إضافية في قانون المالية والإعتمادات الإضافية تكون على أحد الشكلين:

1- تكميلية وهي التي تفتح لمواجهة نقص معين.

2- إستثنائية وهي التي تفتح لمواجهة نفقة لم يخصص لها اعتماد أصلا بحدوث أمر طارئ؛ كزلزال الشلف مثلا سنة 1980³.

غير أنه للإعتمادات الإضافية عدّة محاذير أهمها:

- أنها تمهد أمام الوزراء طريق الإسراف في الإنفاق عندما يعلم بإمكانية الحصول على إعتمادات جديدة. بعد استفاد الإعتمادات المرخص بها.

- أنها وسيلة لإيهام النواب بأن الموازنة متعادلة عندما يخفض بعض الوزراء إعتمادهم على أمل اكمالها فيما بعد باعتمادات إضافية يطالبونها من المجلس وهذا من شأنه زيادة النفقات وبقاء الإيرادات على حالها.⁴ خلال مناقشة الموازنة ومشاريع الإعتمادات الإضافية والإستثنائية لا يحق للنواب زيادة إعتمادات على ما تم اقتراحه عليهم في المشروع فليس لهم تعديلها، ولا أن يقترحوا بديلا لها من إعتمادات أخرى¹.

¹ - الموازنة العامة في الدول العربية: مرجع سابق، ص 89-90.

² - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري : مرجع سابق، ص 150.

³ - المالية العامة: علي زغدود، ص، 154-155.

⁴ - المالية العامة: علي زغدود، ص، 154-155.

كما أن "الحكومة يمكنها أن تلجأ للحصول على الإعتمادات اللازمة بدون أن تلجأ إلى المجلس الشعبي الوطني، ويحصل ذلك بموجب مرسوم يقضي بتحويل الإعتمادات أو نقلها لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بناء على تقرير من وزير المالية، ونفس الطريقة يمكن اتباعها فيما يتعلق الإعتمادات لمواجهة النفقات الطارئة حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر بين فترات انعقاد دورات المجلس الشعبي الوطني على أن تعرض هذه الأوامر للمصادقة عليها في أول دورة مقبلة للمجلس"².

- يلاحظ تراجع قوانين المالية اللاحقة لقانون المالية 2003 عن تحديد قوائم جميع الحسابات الخاصة للخزينة المستفيدة من إعانات الدولة وتحديد مبالغ الإعانة المخصصة لكل منها، حيث أصبحت مكتفية برصد المبالغ الإجمالية المخصصة لمجموعة الحسابات دون تفصيل³.

- القيود المفروضة على المجلس الشعبي الوطني فيما يتعلق بشؤون الموازنة العامة للبرلمان والتي هي في الحقيقة حقوق أساسية، ومن أهمها حق اقتراح القوانين وتعطيلها إلا أن المشرع الجزائري قيد هذا الحق بالنسبة لقانون الموازنة المالية إذ جعل حق اختصاص تحضيره للحكومة وأبقى حق المصادقة والتصويت عليه قائما للمجلس الشعبي الوطني⁴.

- مما تقدم أن البرلمان "ينحصر حقه في الموافقة على مشروع الميزانية في جملته أو رفضه برمته، وفي الحالة الأخيرة ينبغي على الحكومة سحب مشروعها للميزانية العامة وتقديم استقالتها ذلك أن رفض البرلمان لهذا المشروع ينطوي في حقيقته على رفض سياسات الحكومة، مما يعني في التحليل الأخير سحب الثقة منها"⁵

المطلب الثاني: التحديات التي تواجهها الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة وسبل تحسينها

تمهيد:

أن أهم العوامل، في ضبط تقديرات الموازنة وتقريبها ما أمكن من الواقع، دون مبالغة أو تضيق، يركز على الإنسان الذي أنيطت به مهمة المشاركة في إعداد الموازنة العامة، وفي إقرارها وتنفيذها والرقابة عليها فالعلم، والخبرة والأمانة، ورحابة الفهم، وسعة الإطلاع على حركة التطور، بكل وجوهه، عناصر

¹ - المرجع نفسه، ص 151.

² - المرجع نفسه، ص 155.

³ - المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: مرجع سابق، ص 62.

⁴ - المالية العامة: علي زغدود، ص 151.

⁵ - اقتصاديات المالية العامة: عباس محززي، ص 441.

أساسية، إذا ما تآزرت وتكاملت واعتمدت النماذج والقواعد العلمية الحديثة، أعطت النتائج الجيدة على صعيد دقة تقدير النفقات والواردات في موازنة الدولة¹.

الفرع الأول: التحديات التي تواجهها الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة.

أولاً- طبيعة التحديات التي تواجه الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة

الذي يهمننا هنا هي الصعوبات التي تواجه رقابة البرلمان وهي التي تخص الرقابة على موائمة الأنشطة الاقتصادية للحاجات الاجتماعية من خلال التخطيط المالي الذي تحدده لتحقيق أهدافها.

إن وضع الخطة الاقتصادية في الدولة تتطلب الإلمام بالعوامل الاقتصادية والمالية والاجتماعية التي تسهم بشكل كبير في التنبؤ بالنفقات والإيرادات اللازمة، ولا يمكن للهيئة التشريعية القيام بذلك لاستحالة ذلك عملياً لأن ذلك التخطيط يتطلب الإلمام بالوسائل الفنية وعلى درجة علمية عالية لا تتوفر في أعضاء البرلمان، كما أن وقت الرقابة على التنفيذ من قبل الهيئة التشريعية يكون متأخراً مما يجعل الرقابة البرلمانية غير فاعلة، حيث أن نتائج الخطة تكون قد تم الحصول عليها، ويجد البرلماني نفسه أمام معلومات فقط².

الحقيقة أن البرلمان يتمتع بإمكانية الإسهام الفعلي في إعداد الموازنة سواء عن طريق تعديل مشروع الموازنة، كما رفعته السلطة التنفيذية أو بأن يرده أو أن يستبدل موازنة الحكومة بموازنة من نسجه، ولكن هناك من البرلمانات التي تؤثر على الموازنة العامة من حيث أن لها إمكانية تعديل مشروع موازنة السلطة التنفيذية، ولها كذلك أن ترده، ولكنها غير مؤهلة لإعداد موازنة من نسجها لاستبدال موازنة الحكومة بها³.

وعليه فقياس تأثير البرلمانات على إعداد الموازنة يكون بمدى قدرة هذه البرلمانات على الترشيح والتغيير في جوهرها، حيث يمكن التمييز بين البرلمانات التي تعد الموازنة، والبرلمانات التي تؤثر على الموازنة، والبرلمانات التي تؤثر أو بالكاد تؤثر عليها⁴، ويبدو أنه من بين أكثر المشاكل الواقعة على الموازنة العامة ما يلي:

" - سوء التخطيط

- قصور الروابط بين السياسات والموازنة.

- سوء إدارة خزينة الدولة.

¹ - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 389-390.

³ - Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire Develove,

Pierre et le quillons Henry, Presses universitaires de France ,1964,P.5.

نقلا عن - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 224-225

³ - الموازنات العامة في الدول العربية: مرجع سابق، ص 47.

⁴ - الموازنات العامة في الدول العربية: مرجع سابق، ص 47.

- التلكؤ في مراقبة النفقات.
- إفتقار التطبيق إلى الصرامة مما يولد فارقاً مهماً بين الموازنة المقررة والموازنة المطبقة.
- أنظمة محاسبة غير ملائمة.
- توثيق الموازنة غير المفصل والذي يفتقر إلى التنظيم والمصادقية.
- عندما يتعثر نظام الموازنة، غالباً ما يتم إدخال تعديلات على خطط الإنفاق خلال السنة المالية وهو ما يعرف بـ"اعداد الموازنة المستمر" ... في هذه الحالة تفقد الموازنة السنوية وزنها كخطة مالية شاملة...¹ مما ينعكس سلباً على ائزان الرقابة البرلمانية للمالية العامة السنوية.

ثانياً-التحديات التي تواجه البرلمان لدى تنفيذ الرقابة على الموازنة العامة

على الرغم من التطور الذي تشهده عمليات الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة، إلا أن هناك عدّة تحديات تواجه تفعيل تلك الرقابة وتمثل في:

1. عدم قدرة البرلمان على التأكد من أن عملية تخطيط صرف الأموال والقيام بصرفها تسهم في تحقيق الأهداف التنموية الاقتصادية والاجتماعية، بسبب عدم تزامن عمليات المراجعة والفحص قبل الصرف بأهداف محددة وقابلة للقياس تسعى الوزارات لتحقيقها، وعليه يمكنها المحاسبة على مدى تحقق الهدف من عدمه.
2. رغم إعطاء الدستور للبرلمان صلاحيات واسعة لفحص ومناقشة الموازنة وإعطائه الأحقية في تعديل مشروع الموازنة، بغرض رفع وتفعيل درجة رقابة البرلمان على مشروع الموازنة، إلا أن هذا الأمر يتطلب تكاثف جهود اللجان النوعية بالبرلمان والسلطة التنفيذية مع مراعاة تنمية قدرات اللجان الفنية².
3. كما أن عدم قدرة البرلمانيين على أداء مهامهم الرقابية بصورة دقيقة وعلمية مرده إلى طبيعة الوظيفة البرلمانية المتعددة الجوانب والمهام مما يصعب على البرلماني التفرغ للرقابة البرلمانية³.

ثالثاً-المشاكل التي تواجه برلمانيي الدول النامية لدى إعدادها لموازناتها العامة

يبدو أن هناك صعوبات كثيرة تعترض كل ناهض بمسؤولية الموازنة العامة، منذ إعدادها إلى وضع حساباتها الختامية⁴، فبالرغم من "فاعلية الرقابة التشريعية، فيعاب عليها أن أعضاء السلطة التشريعية لا يكون لديهم الوقت الكافي والخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى

¹ - المرجع نفسه، ص56.

² - الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسات المالية (الأبعاد والتحديات): مرجع سابق.

³ - الرقابة المالية العليا - دراسة مقارنة-: مرجع سابق، ص4.

⁴ - المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة: مرجع سابق، ص 364.

آلاف الصفحات والأرقام مناقشة تفصيلية، أضف إلى ذلك الأعباء والمهام السياسية الخطيرة التي يتحمل بها أعضاء السلطة التشريعية مما يجعل الرقابة التشريعية غير كافية بمفردها على تتبع سير ومراقبة حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة¹، كما أن هناك العديد من المشاكل التي تمس بعض الدول بصفقتها دول نامية والتي منها:

- 1- ندرة الموارد المالية لضعف البنية الاقتصادية كأساس أولي بالإضافة للإعتماد على القروض الخارجية-مديونية مزمنة-وكذلك العجز المزمّن في الميزان التجاري باستمرار الواردات أكثر من الصادرات التضخم، كما يسهم ضعف المؤسسات التشريعية والسياسية في عدم الإستقرار في الموازنة العامة.
- 2- تعدد الأجهزة المعدة للمشروع النهائي للموازنة العامة مما ينعكس سلبا على أن تكون الموازنة أكثر واقعية وأكثر جدية للتنمية.
- 3-افتقاد معظم الدول النامية لجهاز ضريبي كفاء قادر على القيام بتحصيل الضرائب بالنسب والمقادير الحقيقية إضافة إلى تفشي الرشوة² والفساد الإداري بين العاملين في هذه الأجهزة.
- 4-عدم كفاءة أجهزة الرقابة³.

الفرع الثاني: سبل تحسين رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة.

أولا: تحسين الرقابة عن طريق تعزيز دور البرلمان وتكريس المعالم الرئيسية للنظام الرقابي الفعال⁴

¹-الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 346-347.

²- الرشوة: "Bribery" بضم الراء وفتحها وكسرهما، ما يعطى من المال ونحوه لإبطال أو لإحقاق باطل.-معجم القانون، مجمع اللغة العربية، ص168.

³- مبادئ المالية العامة : محمود الوادي وركريا عزام، ص 185-187.

⁴- يتكون نظام الرقابة الناجح بصفة عامة من أجزاء وعناصر أساسية هي:

1-الهدف: يستخدم الهدف في الخطة الموضوعية كأداة لقياس وتقييم الأداء مع ما هو مخطط ومرسوم له.

2-المعيار: هو كمية العمل المطلوب انجازه من فرد أو مجموعة أفراد أو مؤسسات في زمن معين وتكلفة محسوبة، ويعتبر المعيار بالنسبة للرقابة الأداة الحيوية لها، إذ أنه يفصح عما هو مطلوب تحقيقه، وفي ذات الوقت يكشف الانحرافات بمقارنة المعيار بما تم تحقيقه فعلا، لذا فإن هناك شروطا يلزم توافرها في المعيار لكي يصبح قابلا وملائما للمقارنة به، ومن ثم قياس الإنجاز الفعلي ومن أهم هذه الشروط:

1- تحسين الرقابة عن طريق تعزيز دور البرلمان

لكي نرفع من كفاءة السلطة التشريعية لدى فحصها لمشروع الموازنة العامة ينبغي توفير قدر وافي من الإحاطة بمختلف جوانب النشاط الحكومي ومكونات موازنة الدولة فضلا عن توفير المعلومات المالية والإقتصادية لدى المجلس وورودها إليه في الوقت المناسب¹، بحيث يتطلب العمل الرقابي الناجح " إلزام الحكومة بإعلان خطة عملها بالتفصيل في مقدمة الموازنة بحيث يتعرف ممثلي الأمة على أهدافها من خلال هذه الخطة ويتمكنوا بذلك من مناقشة هذه الأهداف ومتابعة تنفيذ الحكومة لها. أما التمسك بضرورة احترام القواعد التقليدية لمجرد تيسير رقابة البرلمان للموازنة فإنه... نوع من العبث"²

كما ننوه بدور الإعلام الحيادي الذي يلعب دورا إيجابيا في تشجيع النواب على ممارسة دورهم الرقابي³.

والحقيقة الواقعية أن الرقابة البرلمانية حاليا تحتاج إلى دماء جديدة من ذوي الكفاءات العلمية، حتى يتسنى لها ممارسة الرقابة بفعالية، دون أن تتأثر بالمصالح والأفكار الحزبية على أن يكون لها تخطيط معين يتسم بوضع برامج وأهداف لتنفيذه⁴؛ ذلك أن الرقابة إذا جرت دون تخطيط وبطريقة عشوائية، تكون غير

2-1- وجوب احتواء المعيار على طريقة لتقييم الانجاز الفعلي لكي يكون الحكم على الأداء عادلا.

2-2- أن يكون المعيار قابلا للتطبيق والإستعمال في جميع الحالات المماثلة لنشاط معين - المرونة - ولا يجوز أن تكون هناك ازدواجية في تطبيق المعيار.

3-نوع الرقابة

هناك أنواع مختلفة من الرقابة، ويمكن للجهة المراقبة أن تختار أكثر من نوع في آن واحد يلاءم طبيعة نشاطها وأهدافها وحجمها.

4-الأدوات الرقابية

تختار أدوات الرقابة وفقا لنوع الرقابة المعتمد و من بين الأدوات الرقابية الشائعة الاستخدام:

أ-الموازنة التقديرية: وهي التي توضح التقديرات المالية التي تحتاج إليها خطة تنفيذ المشروع.

ب-خرائط الإنتاج: وهي التي توضح الكميات المطلوب إنتاجها والزمن اللازم لذلك.

الشروط الواجب توفرها في الأداة الرقابية الملائمة: أن تكون الأداة الرقابية قادرة على اكتشاف أي انحراف والتبليغ عنه سريعا وأن

تكون الأداة الرقابية تكلفتها قليلة كما أنها تكون الأداة الرقابية مرنة - ممكنة التعديل - وأن تتضمن إجراءات تصحيحية؛ ينظر -

الرقابة الإدارية على المال والأعمال: علي عباس، ص 29-30.

¹ - الوجيز في المالية العامة: مرجع سابق، ص 326.

² - أصول الاقتصاد العام المالية العامة: مرجع سابق، ص 145.

³ - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي: مرجع سابق، ص 8.

⁴ - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: مرجع سابق، ص 228.

فاعلة¹. بالإضافة إلى توافر المجلس على خبراء في العلوم الأخرى يُضَمُّ إلى الهيئة التشريعية؛ وكذلك إضافة الفقهاء في شتى المجالات².

2- تكريس المعالم الرئيسية للنظام الرقابي الفعال

يرى بعض المختصين أن هناك خطوات، يجب أن تتبع في أي نظام للرقابة، وطبعا منها الرقابة على الموازنة العامة؛ وبشكل عام تتم وفق ما يأتي:

- أ- استقلالية أجهزة الرقابة المالية عن السلطة التنفيذية .
- ب- قدرة وكفاءة أجهزة الرقابة من النواحي الفنية والإدارية والسلوكية.
- ج- استمرارية الرقابة في خط موازي لكافة مراحل الموازنة وعلى شكل متابعة آنية مستمرة لكافة التصرفات المالية وتقييمها باستمرار وتصحيح الإنحرافات حال ظهورها وقبل استفحالها ومعالجتها في الوقت المناسب.
- د - يجب تطوير مفهوم الرقابة المالية وفقا لتطور المفاهيم المالية وأدواتها الرئيسية مثل الموازنة العامة حيث تطورت فكرتها من كونها أداة مالية حسابية إلى أداة اقتصادية فاعلة ومؤثرة وبالتالي يجب أن تنسجم الرقابة المالية مع هذا التطور وتنتقل بتركيزها من مجرد التدقيق الحسابي والشكلي إلى الرقابة على الآثار والنتائج وفعالية وكفاءة استخدام الأموال العامة والمحافظة عليها³.
- هـ- من الآليات التي ترفع مستوى الرقابة، تنفيذ العديد من التغييرات الإدارية والإجراءات التنظيمية، كأسلوب تدوير القيادات الإدارية مثلا فقد سعى الخلفاء في العهد الإسلامي قديما إلى تدوير الولاة وعدم بقائهم على رأس الولاية لمدة طويلة، وقد أثبتت الدراسات العلمية وجاهة هذا الأمر⁴، بالإضافة إلى إعادة النظر في شروط التوظيف والإجراءات العقابية وذلك لردع المخالفين والمسيئين في أعمالهم⁵.
- و- أن تحديد الأعمال في حد ذاته غير كاف لوجود الرقابة إذ لا بد أن يشعر كل فرد بمدى مسؤوليته عن تحقيق الأهداف الموضوعية⁶، ويمكن ضبط ذلك من خلال الخطوات العملية الآتية:

¹-المرجع نفسه، ص 227.

²- القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام: مرجع سابق، ص101.

³- مبادئ المالية العامة: محمود حسين الوادي زكريا أحمد عزام، ص 200-201.

⁴- أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من المنظور الإسلامي: فؤاد عبد الله العمر، ص 107.

⁵- المكان نفسه.

⁶-النظام المالي في الإسلام: إبراهيم خريس، ص160.

1- اعتماد معايير أو مقاييس رقابية، حيث يتم بمقتضى هذه المقاييس؛ مقارنة الشيء بالشيء الآخر، أو هي المعايير الموضوعية التي تستخدم لقياس النتائج الفعلية للتأكد من أن العمل المطلوب يسير في الطريق المرسوم أم لا¹.

2 - القيام بقياس الأداء هو الخطوة الثانية التي تلي تحديد معايير الرقابة، وقياس الأداء الفعلي يكون بمقارنته بالمعايير السابق وضعها.²

3- الخطوة الثالثة في عملية الرقابة الأساسية هي تصحيح الإنحرافات.³

ز- النهوض بالمستوى العلمي والثقافي للمجتمع وكفالة قيام الأفراد بهذا الحق من قبل السلطات الحاكمة.⁴

ح- كما يرى البعض أن تستقل سلطة الرقابة بذاتها كسلطة رابعة تضم أكفأ الممثلين⁵

ط- استرشاد العضو البرلماني بجملة من المبادئ في إطار رقابته على العمليات والمؤسسات المرتبطة بالإيرادات العامة ويأتي على رأس هذه المبادئ:

- حرص البرلماني على تأمين الحماية القانونية والفعلية للمال العام ضد كل مظاهر الفساد والهدر، إذ أنه ينطلق من موقع يخوله الرصد والمتابعة نظرا إلى حقه في الوصول والإطلاع على الاتفاقيات والعقود، ومعرفته بالقواعد الواردة في التشريع وأيضاً، لكون الحكومة أو الهيئة الوطنية المكلفة بالصناعات الإستخراجية تقدم له في العديد من الحالات تقارير سنوية مما يتيح له فرصة واضحة للرقابة فينبغي على البرلماني التأكد من أن الحكومة تعمل على ضمان تحصيل كل الحقوق المالية للدولة عبر التطبيق الدقيق والشفاف لكل التشريعات الضريبية ومن خلال إجبار كل الشركات المتعاقدة على أداء كل المستحقات المالية المترتبة عليها.
- شمول الرقابة لعمل كل الدوائر الحكومية المعنية بتحصيل وإدارة الإيرادات على المستويين المركزي والمحلي للتأكد بتمتعها بالوسائل الضرورية للنهوض بمهامها ومدى نجاعة الأساليب والقواعد المعتمدة في عملها⁶.

¹ - إدارة الأعمال مدخل وظيفي: مرجع سابق، ص 408.

² - المكان نفسه.

³ - المرجع نفسه، ص 407-408.

⁴ - رقابة الأمة على الحكام-دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية: مرجع سابق، ص 327 وما بعدها.

⁵ - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني : مرجع سابق، ص 228.

⁶ - دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات: مرجع سابق، ص 53

● على البرلمان السعي في مهامه التشريعية والرقابية لخدمة الصالح العام باعتماده لمبدأ النزاهة والشفافية في كل القرارات والسياسات والإجراءات المتعلقة بالإيرادات العامة¹؛ إذ ينبغي على البرلمان في هذا المجال الإلتباه إلى العناصر التالية:

✓ مدى شمول مشروع الموازنة السنوية لكل العمليات المالية للحكومة سواء المتعلقة بالإيرادات أو الإنفاق، وحجم ونسبة العمليات خارج الموازنة.

✓ بنية الإيرادات العامة من خلال مختلف أصنافها وطبيعة الإجراءات المقترحة بصددها ومستوى الضغط الجبائي ومنحى تطوره، إضافة إلى النسبة المئوية للإيرادات غير المتأتية من الموارد الطبيعية.

✓ بنية النفقات العامة من خلال أوجه الإنفاق العام والنسب المخصصة لمختلف مجالات العمل الحكومي.

✓ حجم الموارد المتوقعة، بالنسبة إلى الدول الغنية بالموارد الطبيعية، وأصنافها والسيناريوهات الموضوعية لتطور وضع السوق الدولية

✓ رصد الموازنة العامة من خلال ميزان الإيرادات والنفقات ومنحى تطوره، والإجراءات المتخذة والمقترحة في حال تزايد العجز.

✓ خطط وأوجه استعمال الفوائض المالية والمدخرات في حالة الدول الغنية بالموارد الطبيعية، والتوازن بين الإنفاق الحالي وتحقيق المدخرات للأجيال القادمة، والإجراءات الرامية إلى مواجهة التقلبات.

✓ نسبة تزايد النفقات العامة من سنة لأخرى ومدى مطابقتها لنسبة تزايد الإيرادات العامة، ومدى تأثير تزايد الإنفاق العام على الدين العام.

✓ مدى مصداقية المعطيات وواقعية السيناريوهات والتوقعات التي بنيت على أساسها الخطط والبرامج والإجراءات المقترحة في مشروع الموازنة العامة.

✓ حجم وطبيعة المعلومات المقدمة من الحكومة من خلال التقارير والوثائق والبيانات المصاحبة لمشروع الموازنة العامة.

✓ مدى ملاءمة الإجراءات المقترحة في الموازنة العامة وقدرتها على التعامل مع معطيات المحيط الدولي والظروف الاقتصادية والاجتماعية في البلد.

✓ مدى شفافية المعلومات المقدمة وقابلية الاستفادة منها من خلال نوعيتها ودرجة تفصيلها وتجانسها وطريقة تقديمها وتصنيفها وتبويبها².

¹ - المرجع نفسه، ص 13.

² - دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات: مرجع سابق، ص 57 .

ثانياً-الخطوات العملية المقترحة لتعزيز الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة

حتى يتمكن البرلماني من ممارسة مهامه التمثيلية والتشريعية بفعالية، عليه أن يحلل بعمق الوسائل والأدوات التي حولها له الدستور والقوانين، ويتأكد إن كانت تمكنه فعلا من ممارسة رقابة شاملة وفعالة لكل أوجه النشاط الحكومي في مجال إدارة الإيرادات العامة أولا، وله اتخاذ ما يساعده في ذلك كأن يطرح بعض الأسئلة كي يمكنه تحديد أوجه القصور، إن وجدت في الأدوات الرقابية المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية والنظام الداخلي للبرلمان، وفي حالة واجهته بعض العوائق، يمكنه التحرك لإزالتها أو تقليصها وتبسيطها¹، ومن نماذج هذه الأسئلة ما يأتي:

1- هل نظام عمل اللجان البرلمانية يمكنها من استدعاء ومساءلة كل المسؤولين اللذين لهم علاقة بموضوع الإيرادات العامة؟ وهل يلزم هؤلاء المسؤولين بالحضور أمام اللجان؟

2- هل هذا النظام يمنح اللجان البرلمانية ومقرريها حق القيام بزيارات ميدانية لكل المؤسسات والهيئات والشركات المرتبطة بموضوع الإيرادات العامة؟ ويلزم هذه الأخيرة بتقديم كل التوضيحات والبيانات المطلوبة؟

3- هل الوسائل القانونية المتاحة تمكن البرلماني من طرح الأسئلة الشفهية والكتابية بشكل حر؟ وتلزم الحكومة بالإجابة ضمن أجل معقول عن تلك الأسئلة؟

4- هل يحق للبرلماني إستجواب أعضاء الحكومة؟ وفي حالة الإيجاب، هل يترتب عن هذا الاستجواب النتائج السياسية اللازمة؟

5- هل يحق للبرلمان تشكيل لجان التحقيق والبحث؟ وهل المعايير المطلوبة لذلك تمكن الأقلية داخل المجلس من تفعيل هذه الأداة الرقابية²؟

كذلك يجب على البرلماني تكريس مبدأ مساءلة ومحاسبة السلطة التنفيذية عن كل تصرفاتها المتعلقة بإدارة الإيرادات العامة وكذا النفقات العامة، بشكل عملي، يتسنى له ذلك من خلال تدقيقه ومراجعته للعمليات المتعلقة بتحصيل وصرف الإيرادات العامة، أن يعتمد المبادئ والمعايير التوجيهية التالية:

- مراقبة الشرعية والمطابقة

أي التأكد من أن الجهاز التنفيذي قد امتثل في أداؤها، للقوانين والأنظمة والإجراءات المطبقة.

- مراقبة المردودية

أي التأكد من النتائج المحققة في مجال تعبئة وإدارة الإيرادات العامة للأهداف الواردة في هذا الباب.

- مراقبة الملاءمة¹

¹ - المرجع نفسه، ص14.

² - دليل البرلماني العربي للرقابة على الإيرادات: مرجع سابق.

أي التأكد من مدى مطابقة القرارات المتخذة والسياسات المتبعة في مجال إدارة الإيرادات العامة لما تقتضيه المصلحة العامة وخدمة الأهداف الوطنية في تحقيق تنمية شاملة وعادلة.

– مراقبة الشمولية

أي التأكد من أن البيانات المقدمة بخصوص الإيرادات العامة تشمل مختلف أنواعها وكذلك كل الهيئات المرتبطة بها.

– مراقبة المصادقية

أي التأكد من أن الجهاز التنفيذي يتصرف بأمانة في كل تعاملاته، ويعطي صورة حقيقية لواقع الأمور، وذلك بتقديم التقديرات المتعلقة بالإيرادات العامة على أساس المعلومات المتوفرة والتوقعات المعقولة الممكن أن تنجم عنها، وتوخي الدقة في تقديم البيانات حول الإيرادات المحققة.

– مراقبة النوعية

أي مراقبة نوعية البيانات والمعلومات المقدمة من الجهاز التنفيذي حول مختلف الإيرادات العامة وهل يتم تصنيفها وتبويبها وفق المعايير الدولية وبشكل يسمح بالمقارنة والتقييم²، ويمكن البرلمان من الاستفادة منها في أداء وظيفته الرقابية³.

¹ - الملائمة: مدى مطابقة أهداف التدخل الإنمائي ومتطلبات المستفيدين وحاجات البلد والأولويات العامة ص32 معجم المصطلحات الأساسية في التقييم والإدارة القائمة على النتائج،

<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/45810943.pdf>

² - التقييم: هو تقدير منهجي لمشروع أو برنامج أو سياسة (مكتملة أو جارية). - معجم المصطلحات الأساسية في التقييم والإدارة القائمة على النتائج، ص 13

<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/45810943.pdf>

³ - دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات: مرجع سابق، ص14.

خاتمة

في نهاية هذه الدراسة التي تمحورت حول الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة-دراسة مقارنة، حيث تعتبر الموازنة العامة أحد أهم عناصر النظام المالي في الدولة، حيث أنها تحمل في ثناياها الأهداف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية التي تضطلع بتحقيقها الدولة، كما تتمكن بواسطتها من القيام بمهامها العامة، ومن خلال الموازنة العامة يمكننا الوقوف على السياسة المالية للدولة .

ولما كانت للموازنة العامة هذه الأهمية البالغة، لزم أن يكون في الدولة جهات تراقب مدى صحة سريان عملياتها على مختلف مراحلها، ومن هذه الجهات الرقابية "الهيئة التشريعية" مجال البحث.

فالهيئة التشريعية بما أنها ممثلة للأفراد الإجتماعية عليها القيام بمهمة الرقابة على المال العام والذي يتمثل في، رقابتها على الموازنة العامة؛ وذلك من خلال مراقبتها على مشروعها الأولي بعد عرضه من الهيئة التنفيذية ومدى صلاحيته لتحقيق الأهداف الإجتماعية والإقتصادية العامة، ثم الرقابة على تنفيذه. وبعد الانتهاء من البحث يمكن الوصول إلى النتائج والتوصيات التالية:

1- نتائج البحث: أهم النتائج المتوصل إليها ما يلي

- إنَّ الموازنة العامة كمفهوم مالي وسياسي، عرف في الصدر الإسلامي الأول منذ عهد النبي - صلى الله عليه وسلم - والخلفاء الراشدون بعده.

- الهيئة المراقبة تختلف باختلاف القائم بها.

- تتجلى رقابة المشرع العظيم في مدى حرص القائمين على المال العام في مراعاة رقابته، وهو ما يعرف بالإحسان.

- تركيب وتداخل الممارس للهيئة التشريعية يختلف في النظم الوضعية عن التشريع الإسلامي، مما أفرز لدى تطبيق التشريع الإسلامي، تكاملا وتناسقا وترابطا ودقة يعمل على السيطرة على أيّ انفلات.

- تدخل قضايا الرقابة على الموازنة العامة في الآليات الرقابية العامة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (الحكومة) ويظهر ذلك من خلال نص المؤسس الدستوري على جملة من الآليات لكن دون تحديد لطريقة خاصة للرقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة.

- ما سار عليه الخليفة عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- من سياسة رقابية على الموازنة العامة، أقرته الدساتير المعاصرة من أهمها إحصاء ثروة العمال على المال العام ومبدأ العمل ب: "من أين لك هذا". وقد كان تفعيله عمليا في الصدر الإسلامي.

-ترتكز الرقابة على الموازنة العامة في الفقه المالي الإسلامي على التربية الروحية للعمال
المختصين بجمع أو تقسيم المال العام وهذا لا نجد له أثر في النظم المالية الوضعية مما جعل آدائها
ضعيف.

-أن الإيرادات العامة في النظام المالي الإسلامي أكثر مصداقية وشفافية من النظم الوضعية التي
تعتمد إلى الضرائب، بشكل أساسي أما النظام المالي الإسلامي فيعتمد على الزكاة لحل شطر كبير من
الحاجات الإجتماعية.

-الموازنة العامة لها دورة متداخلة ومتعاقبة في ذات الوقت، وهي بذلك تحتاج لرقابة فنية
تخصّصة عالية الدقة، والتي للأسف يفتقدها البرلمانون الحاليون.

-إن الرقابة البرلمانية الحالية على الموازنة العامة ضعيفة جدا، لأسباب عدّة منها الأوضاع
السياسية في البلد وكذا الضعف العلمي والمعرفي للكادر المراقب (البرلماني).

-إن الدستور ينص صراحة على أنه إذا تجاوز البرلمان المدة المحددة المقررة لإعتماد الموازنة
العامة، فإن رئيس الجمهورية يصدرها بأمر منه، وهذا يسحب صلاحية الرقابة من البرلمان على الموازنة
العامة على ضعفها في الأساس التطبيقي.

-أن البرلماني لا يمكنه الرفع من النفقات العامة أو خفض الإيرادات العامة من تلقاء نفسه مما
يجعله غير متحرر في رقابته على الموازنة العامة فضلا عن جهله بها وبما فيها من حسابات دقيقة، وهو
تقييد للعمل الرقابي الذي على البرلماني القيام به.

2-التوصيات: انتخبت من بين أهم التوصيات التي أرى إلزامية اقتراحها ما يأتي

-تكريس مفهوم أن المال هو مال الله تعالى، وأن الناس مستخلفون فيه وهوسائلهم عما
استرعاهم، ولا حرج في توعيه العاملين على المال العام على درجاتهم بذلك .

-منع استغلال الخمر وما يشاكله وعدم دمج الضرائب المتأتية منه مع سائر المال العام وهذا
يكون بنصوص قانونية عقابية مع الإصلاحات الدينية .

- تدخل الرأي العام للحد من الفساد بتمكين هيئات خاصة عليا للتبليغ حال انفتاح أيِّ بؤرة لإفساد المال العام، وبالتالي التحكم في الأمر قبل وقوعه أو على الأقل في بدايته وردع الفاعل بمعنى أنّ عملها يكون آني وفعال ويمس العامل والمتعاطي للمال العام مباشرة.

- إقامة تكوين مستمر للبرلمانيين خلال العهدة في شتى المجالات وبخاصة منها؛ التقنيات الرقابية.

- التخفيف من الإمتيازات البرلمانية، وأن يقرر الراتب بناء على ما يوازي مستوى العضو البرلماني قبل الترشح لكي لا يتقدم لهذه المهام إلا من كان فعلا هدفه خدمة الدولة بنزاهة .
- ضبط الاعتمادات الإضافية - التكميلية/الاستثنائية، لخطورتها وإخضاعها لرقابة دقيقة حيث أنها تسهل ولوج بؤرة تمييع المال العام.

- تدريب عمال المال والبرلمانيين على التربية الروحية ورقابة الله تعالى، وذلك بتكريس مخافة الله عز وجل ومنعهم من الإعتداء على أموال الناس بالضرائب الظالمة وكذا منعهم من التقصير في حق الخزينة العامة من ضرورة جباية مستحقاتها كاملة.

- ألا يسمح بالترشح للبرلمان إلا أصحاب العلم والتخصصات الدقيقة ومن يؤهلهم سنهم وخبرتهم لتمثيل الأفراد في المجتمع، لثقل المسؤولية التي تتبعهم خاصة في المجال المالي والرقابي.
- تأمين الإمكانيات، والسماح لأعضاء الهيئة التشريعية بالحصول على أكبر قدر من المعلومات حول أداء السلطة التنفيذية لكي يتمكن النائب القيام بمهمة الرقابة على المال العام.

- ضرورة توفير الآليات القانونية الكافية للبرلماني للاضطلاع بمهام الرقابة على الموازنة العامة .
- العمل على تدريب البرلمانيين وتقديم الإمكانيات المادية والبشرية التي تيسر لهم فقه الحسابات الخاصة بالموازنة العامة من الناحية النظرية، وتمكينه من الاستفادة من خبرة البرلمانيين في دول شتى، وذلك بالاحتكاك بهم وإقامة دورات تثقيفية وتدريبية لهم.

- تعزيز صلاحيات البرلمان في مراقبته للموازنة العامة وأن يكون ذلك بشكل عملي فعال.
- إعداد الرأي عام للإهتمام وإشراكه في عمليات الموازنة العامة ليكون على علم حيث أن له حق في المال العام .

- الاستفادة بمورد الزكاة وأن يجعل له عمال خاصين مؤهلين علميا ودينيا وأخلاقيا بجباية الزكاة وأن يكون لها وعاء خاص ينفق منه في المصارف المحددة شرعا .

- ضرورة الرقابة الصارمة على تقدير إيرادات الضرائب لما فيها تعدي واضح على مال الغير وتقييد الضرائب وربطها كما قال الفقهاء بالحاجة الماسة إليها وتقييد انفاقها في أوجهها الضرورية بعد استصدار فتوى بشأنها .

- إيجاد إيرادات بديلة، لا تتعارض مع التشريع المالي الإسلامي طبعاً بعد أخذ رأي المجتهدين في ذلك.

- الرقابة على عمليات الإنفاق، وعدم التساهل في هدر وإسراف المال العام عن طريق الإنفاق على الأمور غير النافعة أو محرمة كالإنفاق على إقامة الحفلات الغنائية وما يماثلها.

هذا ما أمكنني رصده مما رأيته هاما من نتائج وتوصيات من خلال مسيرتي في هذا العمل، والتي أرجو فعلا العمل بها إلا أنه لا يسعني في النهاية إلا الاعتراف بأنه جهد بشر ويعتريه من النقص والخلل الغير مقصود، فما أصبت فيه فهو من توفيق الله تعالى لي، وأسأله تعالى الإخلاص والقبول فيه، وما أخطأت فمن نفسي وأستغفر الله تعالى أولا وآخرا وأبدا، وأسأله أن يجعله عملا خالصا لوجهه الكريم، وأن ينفعني به يوم لا ينفع مال ولا بنون إلا من أتى الله بقلب سليم، وينفع والدي وأهلي ومن ساعدني وساندي في إنجازه.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين وصلى الله وسلم على سيدنا محمد وآله وصحبه أجمعين.

الفهارس العامة

1- فهرس الآيات القرآنية

2- فهرس الأحاديث النبوية والآثار

3- المسائل الفقهية

4- فهرس تراجم الأعلام

5- فهرس المصطلحات القانونية والسياسية

6- فهرس المصطلحات الاقتصادية

7- فهرس المصادر والمراجع

8- فهرس الموضوعات

أولا- فهرس الآيات القرآنية

الصفحة	السورة	الآية
53	سورة البقرة	"لَيْسَ الْبِرُّ أَنْ تُولُوا وُجُوهَكُمْ قِبَلَ الْمَشْرِقِ وَالْمَغْرِبِ وَلَكِنَّ الْبِرَّ مَنْ آمَنَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَالْمَلَائِكَةِ وَالْكِتَابِ وَالنَّبِيِّينَ وَآتَى الْمَالَ عَلَى حُبِّهِ ذَوِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَالسَّائِلِينَ وَفِي الرِّقَابِ وَأَقَامَ الصَّلَاةَ وَآتَى الزَّكَاةَ وَالْمُوفُونَ بِعَهْدِهِمْ إِذَا عَاهَدُوا وَالصَّابِرِينَ فِي الْبَأْسَاءِ وَالصَّرَاءِ وَحِينَ الْبَأْسِ أُولَئِكَ الَّذِينَ صَدَقُوا وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُتَّقُونَ ﴿١٧٧﴾"
53	سورة البقرة	﴿١٩٤﴾ وَأَنْفِقُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ وَلَا تُلْقُوا بِأَيْدِيكُمْ إِلَى التَّهْلُكَةِ وَأَحْسِنُوا إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُحْسِنِينَ ﴿١٩٥﴾"
46	سورة البقرة	"﴿٢٦٦﴾ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَنْفِقُوا مِنْ طَيِّبَاتِ مَا كَسَبْتُمْ وَمِمَّا أَخْرَجْنَا لَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ وَلَا تَيَمَّمُوا الْخَبِيثَ مِنْهُ تُنْفِقُونَ وَلَسْتُمْ بِآخِذِيهِ إِلَّا أَنْ تُغْمِضُوا فِيهِ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ غَنِيٌّ حَمِيدٌ ﴿٢٦٧﴾"
244	سورة آل عمران	"﴿٧٨﴾ مَا كَانَ لِنَبِيٍّ أَنْ يُوْتِيَهُ اللَّهُ الْكِتَابَ وَالْحُكْمَ وَالنَّبُوءَةَ ثُمَّ يَقُولَ لِلنَّاسِ كُونُوا عِبَادًا لِي مِنْ دُونِ اللَّهِ وَلَكِنْ كُونُوا رَبَّانِيِّينَ بِمَا كُنْتُمْ تُعَلِّمُونَ الْكِتَابَ وَبِمَا كُنْتُمْ تَدْرُسُونَ ﴿٧٩﴾ وَلَا يَأْمُرُكُمْ أَنْ تَتَّخِذُوا الْمَلَائِكَةَ وَالنَّبِيِّينَ أَرْبَابًا أَيَأْمُرُكُمْ بِالْكُفْرِ بَعْدَ إِذْ أَنْتُمْ مُسْلِمُونَ ﴿٨٠﴾"
139	سورة آل عمران	: "وَلَتَكُنَّ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾"
139	سورة آل عمران	"كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَهُمْ مِّنْهُمْ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ ﴿١١٠﴾"
152	سورة آل عمران	:- "﴿١٦٠﴾ وَمَا كَانَ لِنَبِيٍّ أَنْ يَغُلَّ وَمَنْ يَغُلَّ يَأْتِ بِمَا عَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ ﴿١٦١﴾"
177-168 194-277	سورة آل عمران	"﴿١٥٨﴾ فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ﴿١٥٩﴾"
152	سورة النساء	"يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا ﴿١﴾"
203	سورة النساء	"﴿١٣﴾ وَمَنْ يَعِصِ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَتَعَدَّ حُدُودَهُ يُدْخِلْهُ نَارًا خَالِدًا فِيهَا وَلَهُ ﴿١٤﴾ عَذَابٌ مُّهِينٌ"

71	سورة النساء	"إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾
168-195	سورة النساء	"﴿٥٨﴾ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ اللَّهُ وَالرَّسُولُ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ فَإِن تَنَارَعْتُمْ فِشَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾"
194	سورة المائدة	يَا أَيُّهَا الرَّسُولُ بَلِّغْ مَا أُنزِلَ إِلَيْكَ مِنْ رَبِّكَ وَإِنْ لَمْ تَفْعَلْ فَمَا بَلَّغْتَ "﴿66﴾ ﴿67﴾" رِسَالَتَهُ وَاللَّهُ يَعْصِمُكَ مِنَ النَّاسِ إِنَّ اللَّهَ لَا يَهْدِي الْقَوْمَ الْكَافِرِينَ
166	سورة المائدة	﴿١٠٩﴾ إِذْ قَالَ اللَّهُ يَا عِيسَى ابْنَ مَرْيَمَ ادْكُرْ نِعْمَتِي عَلَيْكَ وَعَلَىٰ وَالِدَتِكَ إِذْ أَيَّدتُّكَ بِرُوحِ الْقُدُسِ تُكَلِّمُ النَّاسَ فِي الْمَهْدِ وَكَهْلًا وَإِذْ عَلَّمْتُكَ الْكِتَابَ وَالْحِكْمَةَ وَالتَّوْرَةَ وَالْإِنْجِيلَ وَإِذْ تَخَلَّقَ مِنَ الطِّينِ كَهَيْئَةِ الطَّيْرِ بِإِذْنِي فَتَنفُخُ فِيهَا فَتَكُونُ طَيْرًا بِإِذْنِي وَتُبْرِئُ الْأَكْمَةَ وَالْأَبْرَصَ بِإِذْنِي وَإِذْ تُخْرِجُ الْمَوْتَىٰ بِإِذْنِي وَإِذْ كَفَفْتُ بَنِي إِسْرَائِيلَ عَنْكَ إِذْ جِئْتَهُمْ بِالْبَيِّنَاتِ فَقَالَ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْهُمْ إِنْ هَذَا إِلَّا سِحْرٌ مُّبِينٌ ﴿١١٠﴾"
121	سورة المائدة	"﴿١١٦﴾ مَا قُلْتُ لَهُمْ إِلَّا مَا أَمَرْتَنِي بِهِ أَنْ اعْبُدُوا اللَّهَ رَبِّي وَرَبَّكُمْ ﴿١١٧﴾"
هامش 196	سورة الأنعام	"﴿١٦٣﴾ قُلْ أَعْيَرَ اللَّهُ أَبْعِي رَبًّا وَهُوَ رَبُّ كُلِّ شَيْءٍ وَلَا تَكْسِبُ كُلُّ نَفْسٍ إِلَّا عَلَيْهَا وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ ثُمَّ إِلَىٰ رَبِّكُمْ مَرْجِعُكُمْ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ فِيهِ تَخْتَلِفُونَ ﴿١٦٤﴾"
167	سورة الأعراف	"﴿٥٣﴾ إِنَّ رَبَّكُمْ اللَّهُ الَّذِي خَلَقَ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضَ فِي سِتَّةِ أَيَّامٍ ثُمَّ اسْتَوَىٰ عَلَى الْعَرْشِ يُغْشِي اللَّيْلَ النَّهَارَ يَطْلُبُهُ حَثِيثًا وَالشَّمْسَ وَالْقَمَرَ وَالنُّجُومَ مُسَخَّرَاتٍ بِأَمْرِهِ أَلَا لَهُ الْخَلْقُ وَالْأَمْرُ تَبَارَكَ اللَّهُ رَبُّ الْعَالَمِينَ ﴿٥٤﴾"
7	سورة الأعراف	"﴿٨٤﴾ وَالِإِلَىٰ مَدْيَنَ أَخَاهُمْ شُعَيْبًا قَالَ يَا قَوْمِ اعْبُدُوا اللَّهَ مَا لَكُمْ مِنْ إِلَهٍ غَيْرُهُ قَدْ جَاءَتْكُمْ بَيِّنَةٌ مِنْ رَبِّكُمْ فَأَوْفُوا الْكَيْلَ وَالْمِيزَانَ وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا ذَلِكُمْ خَيْرٌ لَّكُمْ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ ﴿٨٥﴾"
103-72	سورة الانفال	وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ إِنْ كُنْتُمْ آمَنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أُنزِلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّقَىٰ الْجَمْعَانِ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿٤١﴾"
121	سورة التوبة	"﴿٧﴾ كَيْفَ وَإِنْ يَظْهَرُوا عَلَيْكُمْ لَا يَرْقُبُوا فِيكُمْ إِلَّا وِلَادَةً ﴿٨﴾".

121	سورة التوبة	" ﴿٩﴾ لَا يَرْقُبُونَ فِي مُؤْمِنٍ إِلَّا وِلَادَةً وَأَوْلِيكَ هُمُ الْمُعْتَدُونَ ﴿١٠﴾ "
45-73	سورة التوبة	﴿٢٨﴾ قَاتِلُوا الَّذِينَ لَا يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَا بِالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَا يُحَرِّمُونَ مَا حَرَّمَ اللَّهُ وَرَسُولُهُ وَلَا يَدِينُونَ دِينَ الْحَقِّ مِنَ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ حَتَّى يُعْطُوا الْجِزْيَةَ عَنْ يَدٍ وَهُمْ صَاغِرُونَ
41,72 103.250 258	سورة التوبة	" إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ﴿٦٠﴾ "
39-42	سورة التوبة	" ﴿١٠٢﴾ خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلَّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ ﴿١٠٣﴾ "
228	سورة التوبة	" ﴿١٠٤﴾ وَقُلْ اْعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ "
247	سورة يوسف	" ﴿٥٤﴾ قَالَ اجْعَلْنِي عَلَىٰ خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ ﴿٥٥﴾ "
7	سورة الإسراء	" ﴿٣٤﴾ وَأَوْفُوا الْكَيْلَ إِذَا كِلْتُمْ وَزِنُوا بِالْقِسْطَاسِ الْمُسْتَقِيمِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٣٥﴾ "
196 هامش	سورة طه	" ﴿٢٤﴾ قَالَ رَبِّ اشْرَحْ لِي صَدْرِي ﴿٢٥﴾ وَيَسِّرْ لِي أَمْرِي ﴿٢٦﴾ وَاخْلُلْ عُقْدَةً مِّن لِّسَانِي ﴿٢٧﴾ يَفْقَهُوا قَوْلِي ﴿٢٨﴾ وَاجْعَل لِّي وَزِيرًا مِّنْ أَهْلِي ﴿٢٩﴾ هَارُونَ أَخِي ﴿٣٠﴾ "
121	سورة طه	﴿٩٣﴾ قَالَ يَا بَنُ أُمَّ لَا تَأْخُذْ بِلِحْيَتِي وَلَا بِرَأْسِي ﴿٩٤﴾ "
7	سورة الأنبياء	" ﴿٤٦﴾ وَنَضَعُ الْمَوَازِينَ الْقِسْطَ لِيَوْمِ الْقِيَامَةِ فَلَا تُظْلَمُ نَفْسٌ شَيْئًا وَإِنْ كَانَ مِثْقَالَ حَبَّةٍ مِّنْ خَرْدَلٍ أَتَيْنَا بِهَا وَكَفَىٰ بِنَا حَاسِبِينَ ﴿٤٧﴾ "
7	سورة الشعراء	" ﴿١٨١﴾ وَزِنُوا بِالْقِسْطَاسِ الْمُسْتَقِيمِ ﴿١٨٢﴾ "
122	سورة القصص	" ﴿١٧﴾ فَأَصْبَحَ فِي الْمَدِينَةِ خَائِفًا يَتَرَقَّبُ ﴿١٨﴾ "
122	سورة القصص	" ﴿٢٠﴾ فَخَرَجَ مِنْهَا خَائِفًا يَتَرَقَّبُ قَالَ رَبِّ نَجِّنِي مِنَ الْقَوْمِ الظَّالِمِينَ ﴿٢١﴾ "
247	سورة القصص	" ﴿٢٥﴾ قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ ﴿٢٦﴾ "

122	سورة الأحزاب	"﴿٥١﴾ لَا يَجِلُّ لَكَ النَّسَاءُ مِنْ بَعْدُ وَلَا أَنْ تَبَدَّلَ بِهِنَّ مِنْ أَزْوَاجٍ ﴿٥٢﴾"
194،177،168	سورة الشورى	"﴿٣٧﴾ وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ﴿٣٨﴾"
122	سورة الدخان	"﴿٥٨﴾ فَارْتَقِبْ إِنَّهُمْ مُرْتَقِبُونَ ﴿٥٩﴾"
122	سورة ق	"﴿١٧﴾ مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ ﴿١٨﴾"
181،179	سورة النجم	وَمَا يَنْطِقُ عَنِ الْهَوَىٰ ﴿٢﴾ إِنْ هُوَ إِلَّا وَحْيٌ يُوحَىٰ ﴿٣﴾
122	سورة القمر	"﴿٢٦﴾ إِنَّا مَرْسَلْنَا الْقَائِلَةَ فِتْنَةً لَهُمْ فَارْتَقِبْهُمْ وَاصْطَبِرْ ﴿٢٧﴾"
7	سورة الرحمن	"﴿٨﴾ وَأَقِيمُوا الْوَزْنَ بِالْقِسْطِ وَلَا تُخْسِرُوا الْمِيزَانَ ﴿٩﴾"
152	سورة المجادلة	" أَلَمْ تَرَ أَنَّ اللَّهَ يَعْلَمُ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ مَا يَكُونُ مِنْ نَجْوَى ثَلَاثَةٍ إِلَّا هُوَ رَابِعُهُمْ وَلَا خَمْسَةٍ إِلَّا هُوَ سَادِسُهُمْ وَلَا آدْنَىٰ مِنْ ذَلِكَ وَلَا أَكْثَرَ إِلَّا هُوَ مَعَهُمْ أَيْنَ مَا كَانُوا ثُمَّ يُنَبِّئُهُمْ بِمَا عَمِلُوا يَوْمَ الْقِيَامَةِ إِنَّ اللَّهَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ ﴿٧﴾"
73	سورة الحشر	"﴿٥﴾ وَمَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِ مِنْهُمْ فَمَا أَوْجَفْتُمْ عَلَيْهِ مِنْ خَيْلٍ وَلَا رِكَابٍ وَلَكِنَّ اللَّهَ يُسَلِّطُ رُسُلَهُ عَلَىٰ مَنْ يَشَاءُ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿٦﴾"
،73،44 103،167،193	سورة الحشر	"﴿٦﴾ مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ ﴿٧﴾"
8	سورة المطففين	وَيْلٌ لِّلْمُطَفِّفِينَ ﴿١﴾ الَّذِينَ إِذَا أَكْتَالُوا عَلَى النَّاسِ يَسْتَوْفُونَ ﴿٢﴾ وَإِذَا كَالُوهُمْ أَوْ وُزَنُوا لَهُمْ يُخْسِرُونَ ﴿٣﴾"
196هامش	سورة الشرح	"أَلَمْ نَشْرَحْ لَكَ صَدْرَكَ ﴿١﴾ وَوَضَعْنَا عَنكَ وِزْرَكَ ﴿٢﴾"

ثانيا: فهرس الأحاديث النبوية والآثار

الصفحة	طرف الحديث أو الأثر
--------	---------------------

179	" أتدري ما مثلي ومثل هؤلاء؟... "
255	" اتق الله يا أبا الوليد... "
258	" أدوا إليهم حقهم... "
255	" إذا أتاكم المصدق... "
274	" إذا استعمل رجلا أشهد عليه،... "
139	" إذا عملت الخطيئة في الأرض كان من شهدها... "
278	" إذا كان أمراؤكم خياركم وأغنياؤكم سمحاءكم... "
144،333	" رأيتم إن استعملت عليكم خير من أعلم،... "
139	" رأيتم لو ترخصت في بعض الأمر، ما كنتم فاعلين؟ فسكتوا،... "
144-292	إرفع حسابك
122	" إزقّبوا محمدا في أهل بيته. "
49	" استسلف من رجل بكرا فقدمت عليه إبل من الصدقة... "
76	" أظنكم سمعتم بقدوم أبي عبيدة... "
153	" إياك وكرائم أموالهم. "
251	" إياك وكرائم أموالهم، واتق دعوة المظلوم... "
143	" ألا كلكم راع وكلهم مسؤول عن رعيته... "
255	" ألا من ظلم معاهدا أو كلفه فوق طاقته... "
245	" ألا وأني لم أبعثكم أمراء ولا جبارين... "
263	" إنا والله ما وجدنا لهذا المال سبيلا... "
228،153،123	" أن تعبد الله كأنك تراه،... "
152	" إن رجلا يتخوضون في مال الله... "
132	" إن الله افترض عليهم صدقة... "
158	" إنكم سترون بعدي، أثره... "
139	" إنكم منصورون ومفتوح لكم... "
294	" إنما بعثناكم ولاة ولم نبعثكم تجارا "
179	" إني أنزلت مال الله مني بمنزلة مال اليتيم،... "
257	" أوصيكم بذمة الله،... "
257	" أوصي الخليفة من بعدي بذمة رسول الله-صلى الله عليه وسلم-... "
147	"... أين تذهب يا خليفة رسول الله؟ قال السوق،... "

27	"أيها الناس أنه قد جاء مال كثير..."
245-332	"أيها الناس... إني أشهدتكم على أمراء الأمصار..."
245	"أني لم أبعثكم جابرة، ...".
75	"بردان إذا أخلقهما وضعهما..."
138-139	"الدين النصيحة..."
140	"دعوه يقولها،..."
278	"الرأي الفرد كالخيط السحيل..."
315	"ضعوا عمر حيث موضعه..."
85	"فإذا قسمت أرض العراق بعلوجها"
255	"فقام النبي - صلى الله عليه وسلم - على المنبر فحمد الله وأثنى عليه،..."
168	فَقَدْ خَانَ اللَّهُ وَرَسُولَهُ
256	"قدمت من البحرين بخمسمائة ألف درهم .."
169	"قلت يا رسول الله «الأمر ينزل بنا لم ينزل فيه قرآن...".
258	"كانت بنو إسرائيل تسوسهم الأنبياء،..."
47	كُفِّيت، ولم يزد على ذلك
123,143	"كلكم راع..."
273	"لا تأخذ من حزرات (أنفس) الناس شيئاً،..."
251	"لا جلب ولا جنب..."
93	لوجاء مال البحرين أعطيتك
7	لوكانت الدنيا تزُنْ عند الله جناح بعوضة
42	ليس في المال حق سوى الزكاة
147	"ما أظن أهل هذه أعطوها وهم طائعون..."
256	"ما أعطى هذه أهلها وهم طائعون،..."
263	ما أعطيتكم ولا أمنعكم
131,143,273	"ما بال الرجل نستعمله على عمل مما ولانا الله،..."
255	ما بال عامل أبعثه فيقول:...
257	"ما بال هؤلاء؟..."
293	ما بعثنا بك للتجارة وإنما بعثنا بك للإمارة
278	"ما رأيت أحداً أكثر مشورة لأصحابه من النبي - صلى الله عليه وسلم -"

27,314	"...ماذا جئت به؟ قال خمسمائة ألف درهم: ..."
277	"المُستشار مُؤتمن"
266	"المعتدي في الصدقة كمانعها."
292،245،194	"من إستعمل رجلا من عصابة، ..."
152،146،292	" من استعملناه منكم على عمل ..."
194	" مَنْ تَوَلَّى مِنْ أَمْرِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا ..."
256	" من سألها على وجهها فليعطها، ..."
255	من ظلم معاهدا أو كلفه فوق طاقته فأنا حجيجه
332	"نحن بعثناكم ولاية ولم نبعثكم تجارا..."
131	"والله لو منعوني عناقا -أو عقالا-..."
264	"والله ما أحد أحق بهذا المال من أحد..."
46	"وامنع المسلمين من ظلمهم ..."
264	وإن شئتم أن نزن لكم وزنا لكم
244،179	"...وإنما أنا ومالككم كولي اليتيم ..."
254	وتفقد أمر الخراج بما يصلح أهله
335	وقد جعلت على ماليتكم
265، 254	وليكن نظرك في عمارة الأرض أبلغ من نظرك في استجلاب الخراج،..."
168-194	"ومن تولي من أمر المسلمين شيئا فاستعمل عليهم رجلا..."
153	" يا أبا ذر، إنك ضعيف وإنها أمانة، ..."
244	"يا أيها الناس إنه لم يبلغ ذو حق في حقه أن يطاع في معصية الله،..."
274	"يا أيها الناس قد وليت عليكم ولست بخيركم ..."
293	" يا عدو الله وكتابه، أسرقت مال الله؟ ..."

ثالثا: فهرس المسائل الفقهية

الصفحة	المسألة الفقهية
42	اختلاف الفقهاء في إمكانية جبر الحاكم للرعية في تحصيله لأموال الزكاة الباطنة
51	اختلاف الفقهاء في إمكانية فرض الضرائب على الرعية والضوابط الحاكمة لذلك حال الجواز
277	اختلاف الفقهاء في محاسبة عمال العشر
245	إشهاد الحاكم على من يعينه على أمر العامة واشترطه عليه لئلا يستغل منصبه في مصالحه الخاصة
252	الأصل عدم جواز الضرائب وتشريع للضرورة بشروطها
263	إلتزام الأوامر الشرعية من قبل الولاة سواء لدى العطاء أو الإنفاق
140	الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر واجب كفائي
40	أن جباية الإيراد من أصحابه وتوجيهه في مصارفه من شؤون ولاة الأمر في الدولة
70	بينت الشريعة الإسلامية مصارف بعض الإيرادات العامة وسكتت عن الباقي بصرفها الحاكم وفقا للمصلحة العامة
42	تنوع أموال الزكاة إلى أموال ظاهرة وأخرى باطنة
247	تحقق الحاكم من نزاهة عامله وعدم استيلاء عامله على أموال الرعية بغير وجه حق
244	تسجيل الإيرادات والنفقات العامة من مهام الحاكم الأساسية
147	تعيين النبي -صلى الله عليه وسلم- لعمال المال العام ومراقبته لهم
41	تنقسم الموارد المالية العامة في الفقه الإسلامي إلى موارد مالية ثابتة وأخرى متغيرة
22	توزيع العطاءات طبقا للقائمة الإسمية للرعايا حسب الأولويات
49	جواز الإقتراض للمصلحة العامة
276	حرص الإمام على جمع مال الزكاة من الأغنياء وتوزيعه على مصارفها الشرعية مع الحرص على مراقبة العاملين عليها ومحاسبتهم
152	حرمة أخذ مال عام سرا واحتيالا بكتمانه
252	حرمة الضرائب التعسفية
139	خضوع الحكام لرقابة الرعية بعد توليتهم
45	رد مال الجزية لأصحابها متى لا يستطيع الحاكم الوفاء بما عاهدهم عليه وجوب النصيحة بين الحاكم والرعية
265	سرعة قسمة المستحقات على أصحابها.
255	عدم جواز كتمان مال عام بعد تحصيله مهما صغرت قيمته
255	عدم ظلم المعاهد وتكليفه فوق طاقته أو انتقاصه حقه

143	على الحاكم أن يجلب المصالح ويدفع المفسد عن الأمة
332	على الحاكم مصادرة الهدايا المأخوذة بمناسبة العمل
258	على الرعية أن تؤدي إلى الإمام ما يجب عليها أداءه وعلى الإمام أن يوتي كل ذي حق حقه
250	لا بد من فصل المال العائد من الزكاة عن باقي الإيرادات في الدولة
255	ما يأخذه العامل من هدايا بمناسبة تسخيرها في عمله فهو غلول
278	مشتورة أهل الحل والعقد للخبراء الماليين فيما لم يرد فيه نص
266	معاقبة العامل المعتدي
51	المنع من اللجوء إلى الضرائب إلا بنص اجتهادي من أهل الحل والعقد
273	منع النبي -صلى الله عليه وسلم- من أخذ أنفوس الناس شيئاً إلا بطيب أنفسهم
256	النهي عن أخذ أجود مال لدى الممولين للخبزينة العامة
- 156	النهي عن أخذ الرشوة
248	
257	النهي عن تعذيب الناس وتكليفهم فوق ما يطيقونه ولو كانوا ذميين
263	وجوب استئذان الإمام فيما يأخذه لنفسه من بيت المال
251	وجوب الإحسان لدى جباية المال العام من الممولين
139	وجوب إنكار الخطيئة ممن حضرها أو سمع بها
247	وجوب تولي المال العام أهل الأمانة والورع والخبرة
314	وجوب سؤال الحاكم لعمالة إذا ما شك في طيب الموارد التي حصلها
255	وجوب معاملة العامل على المال العام بالحسنى
263	يقسم الولاة المال العام وفق التشريع المنزل وليس وفق هواهم

رابعاً: فهرس تراجم الأعلام

الصفحة	اسم العلم
120	ابن فارس
273	ابن اللثبية
196	أبوسلمة الخلال
254	الأشتر النخعي
74	أبو يوسف
40	بدر الدين بن جماعة
21	الخوارزمي
47	زياد بن حدير
266	عامر الشعبي
255	عدي بن عميرة
139	عرس بن عميرة
264	نور الدين

خامسا - فهرس المصطلحات القانونية-السياسية

الصفحة	المصطلح
105	الإستملكات
65	الإتاوة
350	الاتهام الجنائي
130	الإسترداد
4	الأصول
335	الإطلاقات
172	إقليم الدولة
57	الإيدولوجية
16	الأمة
159	الأمر
347	تآلف أو ائتلاف اللجان
336	التدليس
307	التظلم
252	التعسف
246	تقليد فلان منصب
35	تقييم الأداء
345	توجيه الإتهام
306	حق الإمتياز
4	الخصوم
350	خيانة عظمى
30	الديموقراطية
68	الذمة المالية
335	الرجعات

368	الرشوة " Bribery "
176	السيادة
335	الصكك
260	التملك بالتقادم
172	العرف
60	العقد
267	القرار الإداري
98	اللوائح
296	لجنة التحقيق
188	الكتلة البرلمانية
157	مبدأ الشرعية
155	مبدأ المشروعية
260	المراسيم /م. مرسوم
57	المرفق العام
173	المسؤولية السياسية
172	المعاهدة
268	المقاصة
133	النائب
326	النصاب القانوني
138	الوكيل
335	الولاية العامة

سادسا- فهرس المصطلحات الإقتصادية - المالية

الصفحة	المصطلح
36	الإستثمار
50	التضخم
374	التقييم
61	التكاليف
209	التكلفة
209	الجدوى الإقتصادية للمشروع
317	دفتر اليومية
217	الربح
250	العاشر
46	" One-Tenth-Tithe " العُشر
126	قياس الأداء
50	الكساد
209	"Cost" الكلفة
114	المعيار

374	الملائمة
209	هامش
235	الوصلات
213	الوعاء الضريبي

سابعاً- فهرس المصادر والمراجع

-القرآن الكريم: برواية حفص عن عاصم

الكتب المطبوعة

- أ -

- 1- الأحكام السلطانية: أبي يعلى محمد بن حسين الفراء، صححه: محمد حامد الفقي، دار الكتب العلمية، بيروت لبنان.
- 2- الأحكام السلطانية: الماوردي، تحقيق: أحمد مبارك البغدادي، مكتبة دار ابن قتيبة، الكويت، الطبعة الأولى، 1409هـ-1989م.
- 3- أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من المنظور الإسلامي: البنك الإسلامي للتنمية المعهد الإسلامي للبحوث و التدريب: فؤاد عبد الله العمر، جدة، الطبعة الأولى، 1419هـ-1999م.
- 4- إدارة الأعمال مدخل وظيفي: جميل أحمد توفيق، دار النهضة العربية، بيروت، 1406هـ-1986م.
- 5- الإدارة المالية العامة: مصطفى الفار، دار أسامة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2008م.
- 6- إرواء الغليل في تخريج أحاديث منار السبيل: محمد ناصر الدين الألباني المكتب الإسلامي، بيروت، الطبعة الأولى، 1399هـ- 1979م.
- 7- الإستذكار الجامع لمذاهب الأمصار وعلماء الأقطار فيما تضمنه الموطأ: أبي عمر يوسف بن محمد بن عبد البر (ت368هـ-463هـ)، دار قتيبة، دمشق، بيروت، الطبعة الأولى، 1414هـ.

- 8- أسد الغابة في معرفة الصحابة: عز الدين أبي الحسن علي بن محمد الجزري المعروف بابن الأثير(555-630هـ)، دار ابن حزم، الطبعة الأولى 1433هـ-2012م، بيروت لبنان.
- 9- الإسلام والرقابة المالية المعاصرة : عبد الرحمن محمد بدوي، دار الأحمدي للنشر، الطبعة الأولى، يناير 2006، القاهرة.
- 10- الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية: جلال الدين السيوطي(ت911هـ) ، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1403 هـ - 1983 م .
- 11- الإصابة في تمييز الصحابة: أحمد بن علي بن حجر العسقلاني(773-852هـ)، المكتبة العصرية، صيدا، بيروت، شركة أبناء شريف الأنصاري لبنان، الطبعة الأولى، 1433هـ-2012م.
- 12- الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة (1992-2003): ناصر مراد، منشورات بغداددي.
- 13- أصول الإقتصاد العام المالية العامة: مجدي شهاب، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، 2004م.
- 14- أصول المالية العامة الإسلامية: غازي عناية، دار ابن الحزم، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1414هـ-1993م.
- 15- أصول الموازنة العامة: محمد شاكر عصفور دار المسيرة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1428هـ-2008م.
- 16- الإعتصام: أبي اسحاق الشاطبي(790هـ)، ضبط النص: أبو عبيدة آل سلمان، الدار الأثرية، عمان، الأردن، الطبعة الثانية، 1428هـ-2007م.
- 17- الأعلام قاموس تراجم لأشهر الرجال: الزركلي، دار العلم، بيروت، لبنان، الطبعة 15، أيار- مايو 2002م.
- 18- الإقتصاد الإسلامي والقضايا الفقهية المعاصرة: علي أحمد السالوس، دار الثقافة، الدوحة، قطر، 1418هـ-1998م.
- 19- إقتصاديات المالية العامة: صالح الرويلي بالتعاون مع بويق جوزيان، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 1992م.
- 20- إقتصاديات المالية العامة: عبد المطلب عبد الحميد، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004-2005م.

- 21- إقتصاديات المالية العامة:- النفقات العامة الإيرادات العامة- الميزانية العامة للدولة: محززي محمد عباس، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الثانية، 2005م.
- 22- إقتصاديات المالية العامة: يونس أحمد البطريق، دار الجامعية، 1985.
- 23- الأم: محمد بن إدريس الشافعي (150-604هـ)، تحقيق: رفعت فوزي عبد المطلب، دار الوفاء للطباعة والنشر، المنصورة، الطبعة الأولى، 1422هـ-2001م.
- 24- الأموال المشتركة"الأموال السلطانية": ابن تيمية، تحقيق: ضيف الله يحيى الزهراني، مطابع الصفا، مكة المكرمة، السعودية، الطبعة الأولى، 1406هـ- 1986م، الطبعة الثانية، 1409هـ-1989م.
- 25- أهلية الولايات السلطانية في الفقه الإسلامي: عبد الله بن عبد المحسن الطريقي، مؤسسة الجريسي، الطبعة الأولى 1418هـ-1997م.
- 26- الأنظمة السياسية: صالح جواد كاظم وعلي غالب العاني، مطبعة درا الحكمة، بغداد، 1990م-1991م.
- 27- الأنظمة السياسية: محمد رفعت عبد الوهاب، الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2007م.
- 28- الإنفاق العام ومدى دور الدولة في الرقابة عليه دراسة مقارنة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية : خالد عبد العظيم أبو غابة وحسن محمد جاد الرّب، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2011.
- 29- الإيرادات العامة للدولة في صدر الإسلام وتطبيقاتها المعاصرة: منذر قحف، البنك الإسلامي للتنمية، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، جدة، مملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، 1413هـ-1993م، الطبعة الثانية، 1420هـ-2000م.
- ب -
- 30- بحوث في الإقتصاد الإسلامي: عوف محمود الكفراوي، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 2000م.
- 31- بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع: علاء الدين أبي بكر بن مسعود الكاساني الحنفي (ت 587هـ)، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية، 1406هـ-1986م.
- 32- بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع: علاء الدين بن مسعود الكاساني (ت 587هـ)، تحقيق: علي معوض وعادل عبد الموجود، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية، 1424هـ-2002م.

33- البداية والنهاية: الحافظ ابن الكثير (ت774هـ)، مكتبة المعارف، بيروت، 1413هـ-1992م.

- ت -

34- تاج العروس من جواهر القاموس: سيد مرتضى الحسيني الزبيدي، تحقيق: علي الهلالي، الكويت، الطبعة، 2004، الطبعة الثانية، 1407هـ-1987م.

35- تحرير المقال فيما يحل ويحرم من بيت المال: تقي الدين أبي بكر البُلَاطنسي 851-936هـ، تحقيق ودراسة: فتح الله محمود الغازي الصَّبَاغ، الطبعة الأولى، 1409-1989م، دار الوفاء المنصورة، القاهرة.

36- تفسير القرآن الحكيم- المشتهر باسم تفسير المنار-: محمد عبده، تأليف: محمد رشيد رضا، القاهرة، الطبعة الثانية، 1366هـ-1947م.

37- التفسير الكبير ومفاتيح الغيب: محمد فخر الدين الرازي(544-604هـ)، الطبعة الأولى، دار الفكر.

38- تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الإقتصاد الإسلامي-دراسة تحليلية مقارنة-: كردودي صبرينة، دار الخلدونية، القبة الجزائر، الطبعة الأولى، 1428هـ-2007م.

39- التوقيف على مهمات التعاريف: محمد عبد الرؤوف بن المناوي 952-1031هـ، تحقيق: عبد الحميد حمدان الطبعة الاولى، 1410هـ-1999م، عالم الكتاب القاهرة.

- ج -

40- جامع بيان العلم وفضله: ابن عبد البر، تحقيق: أبو الأشبال الزهيري، دار ابن الجوزي، الدمام، 1414هـ-1994م.

41- الجامع الصحيح (سنن الترمذي): أبي عيسى محمد بن عيسى بن سورة(209-297هـ)، تحقيق: ابراهيم عطوة عوض، مصطفى الباي الحلبي، الطبعة الأولى، 1382هـ-1962م.

42- الجامع الكبير: أبي عيسى محمد بن عيسى الترمذي (ت279هـ)، تحقيق: بشار عواد معروف، دار الغرب الإسلامي، الطبعة الأولى، 1996م.

43- الجامع لأحكام القرآن والمبين لما تضمنه من السنة وآي الفرقان: أبي عبد الله بن أحمد بن أبي بكر القرطبي(ت 671 هـ)، تحقيق: عبد الله بن المحسن التركي وآخرون، مؤسسة الرسالة، بيروت، لبنان، الطبعة، 1427هـ-2006م.

- ح -

- 44- حاشية الدسوقي على الشرح الكبير: شمس الدين محمد بن عرفة الدسوقي، دار احياء الكتب العربية.
45- حرمة المال في ضوء الشريعة الإسلامية: حسين شحاتة حسن، دار النشر للجامعات، مصر الطبعة الأولى، صفر 1420- يونيو 1999م.
46- الحسبة في الإسلام أو وظيفة الحكومة الإسلامية: أحمد بن عبد الحلیم بن تيميه، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان.

- د -

- 47- دراسات في الإقتصاد المالي النظرية العامة في مالية الدولة السياسة المالية في الإقتصاد الرأسمالي: محمد دويدار، دار المعرفة، الإسكندرية، 1996م.
48- دروس مبسطة في الإقتصاد، روبرت ميرفي ترجمة رحاب صلاح الدين مراجعة شيماء عبد الحكيم طه، الطبعة الأولى، كلمات عربية للترجمة والنشر، القاهرة، مصر، 2013.
49- دليل الموظف المحاسبة والمالية العامة النصوص التشريعية والتنظيمية: فضيلي شبلي وحمزة عبد الكريم، قصر الكتاب، البليدة الجزائر، 2004م.
50- دور التمثيل المالي في الرقابة المالية: عبد الرحمن ابراهيم أبو حميد، مطابع الشرق الأوسط، الرياض، 1396هـ-1976م .
51- دولة الحديثة إعلام واستعلام: حسن الحسن، دار العلم للملايين، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، نوفمبر 1986.
52- الدولة في ميزان الشريعة: ماجد راغب الحلو، دار الجامعة الجديدة، الأزريطة، 2008م.

- ر -

- 53- الرقابة الإدارية على المال والأعمال: علي عباس، مكتبة الرائد العلمية، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2001م.
54- رقابة الأمة على الحكام - دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية-: علي محمد حسنين، المكتب، بيروت، الطبعة الأولى، 1408هـ-1988م.

- 55- الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني و الرئاسي - دراسة مقارنة-: وسيم حسام الدين الأحمد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2008.
- 56- الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: إيهاب زكي سلام، عالم الكتب، القاهرة، 1983م.
- 57- الرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية: حمزة عبد الكريم محمد حماد، دار النفائس للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1424هـ-2006 م.
- 58- الرقابة على أعمال الإدارة في الشرعية الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية: سعيد الحكيم، الطبعة الثانية، 1987، دار الفكر العربي، القاهرة .
- 59- الرقابة على المال العام في الإقتصاد الإسلامي : شادي أنور كريم الشوكي، دار النفائس، الأردن، الطبعة الأولى، 1433هـ-2012 م.
- 60- الرقابة المالية العليا-دراسة مقارنة-:محمد رسول العموري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2005م.
- 61- الرقابة المالية في الإسلام: عوف محمود الكفراوي، مركز الإسكندرية،الأزاريطة، الطبعة الثالثة، 2006م.
- 62- الرقابة المالية في الفقه الإسلامي: حسين يوسف راتب الريان، دار النفائس، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1419هـ-1999م.
- 63- روضة الطالبين وعمدة المفتين: الإمام النووي إشراف: زهير الشاوش، المكتب الإسلامي، بيروت، الطبعة الثالثة، 1416هـ-1991م.

- س -

- 64- السلطة الإدارية والسياسة الشرعية في الدولة الإسلامية: السيّد أحمد فرج، دار الوفاء، المنصورة، الطبعة الأولى، 1414هـ-1993م.
- 65- السلطات الثلاث في الإسلام التشريع والقضاء والتنفيذ: عبد الوهاب خلاف، دار القلم، الكويت، الطبعة الثانية، 1405هـ-1985م.

- 66- السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي: محمد سلمان الطماوي، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السادسة، 1996 م.
- 67- السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة (الوضعية) -دراسة مقارنة- :ضوء مفتاح غمق، منشورات، فالينا، مالطا ELGA.
- 68- سنن: أبي داود سليمان بن الأشعث الأزدي السجستاني (202-275هـ)، تحقيق: شعيب الأرنؤوط ومحمد كامل قربللي، دار الرسالة العالمية، دمشق، سورية، طبعة خاصة 2009م-1430هـ.
- 69- السنن : أبي عبد الله محمد بن يزيد بن ماجه القزويني بن ماجه (209-273هـ)، تحقيق: شعيب الأرنؤوط وآخرون، دار الرسالة العالمية، دمشق سوريا، ط 1، 1430هـ-2009م.
- 70- السياسة الإقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي: أحمد الحصري، دار الكتاب العربي بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1407هـ-1986م.
- 71- السياسات المالية دورها وضوابطها في الإقتصاد الإسلامي: منذر قحف، دار الفكر، دمشق، سوريا، الطبعة الأولى، 1419هـ-1999م.
- 72- سياسة الإنفاق العام في الإسلام: محمود عوف الكفراوي، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 1409هـ-1989م.
- 73- السياسة الشرعية: عبد الوهاب خلاف، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثالثة، 1407هـ-1987م.
- 74- السياسة الشرعية أصولها مجالاتها: محمد البنا، دار الهداية، الطبعة الثانية، 1422هـ-2002م.
- 75- السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية: شيخ الإسلام ابن تيمية، الزهراء.
- 76- سياسة المال في الإسلام في عهد عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- ومقارنتها بالأنظمة الحديثة: عبد الله جمعان سعيد السعدي، دون معلومات نشر.
- 77- السياسة المالية في الإسلام وصلتها بالمعاملات المعاصرة: عبد الكريم الخطيب، دار المعرفة، بيروت، لبنان.

- 78- سير أعلام النبلاء: الإمام شمس الدين محمد بن أحمد بن عثمان الذهبي (ت 784هـ-1374م)، تحقيق: شعيب الأرنؤوط، محمد نعيم العرقوسي، مؤسسة رسالة، بيروت، الطبعة الحادية عشر، 1417هـ-1996م.
- 79- السيرة النبوية: ابن هشام (213-218هـ)، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، الطبعة الثالثة، 1410-1990م.

- ش -

- 80- شرعية الاستفتاء الشعبي: فاروق الكيلاني، 1412هـ-1991م.
- 81- الشورى والديموقراطية النيابية - دراسة تحليلية وتأصيلية لجوهر النظام النيابي (البرلمان) مقارنة بالشرعية الإسلامية- : داود الباز، دار الفكر الجامعي، 2004.

- ص -

- 82- صحيح البخاري: أبي محمد أبي عبد الله بن اسماعيل البخاري (194-256هـ)، دار ابن كثير، دمشق، الطبعة الأولى 1423هـ-2002م.
- 83- صحيح مسلم: أبي عبد الله الأبي (ت 827هـ)، مكتبة طبرية، الرياض.
- 84- صحيح مسلم: المسمى المسند الصحيح المختصر من السنن أبي الحسين مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري (ت 1205هـ)، دار طيبة، الرياض، الطبعة الأولى، 1427هـ-2006م.
- 85- صحيح مسلم: شرح الإمام محي الدين النووي (ت 676هـ) المسمى المنهاج شرح صحيح مسلم بن الحجاج، تحقيق: خليل مأمون شيحا، دار المعرفة، بيروت، لبنان، الطبعة الرابعة، 1418هـ-1997م.
- 86- صفة الصفوة: جمال الدين أبي الفرج ابن الجوزي (510-597هـ)، تحقيق: خالد طرطوسي، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، 1433هـ-2012م.

- ط -

- 87- طبقات الشافعية الكبرى: تاج الدين السبكي، تحقيق: محمود محمد الطانجي وعبد الفتاح محمد الحلو، دار إحياء الكتب العربية، 1383هـ-1964م.

- ع -

- 88- عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي: حسين راتب يوسف ريان، دار النفائس، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1419هـ-1999م.
- 89- عدالة الموازنة العامة للدولة: أحمد السيد النجار، المركز المصري للحقوق الاقتصادية و الاجتماعية بالتعاون مع مؤسسة المجتمع المفتوح، سويسرا، الطبعة الأولى 2010م.
- 90- العقد الثمين في تاريخ المسلمين: عبادة بن عبد الرحمن رضا كحيل، دار الكتاب الحديث، الكويت، الطبعة الأولى 1417هـ-1996م.
- 91- علم أصول الفقه وخلاصة التشريع الإسلامي: عبد الوهاب خلاف، الطبعة الثامنة.
- 92- علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العلمي: جهاد سعيد خصاونة، دار وائل للنشر، 2010، عمان، الأردن.
- 93- عمدة القاري شرح صحيح البخاري: بدر الدين أبي محمود بن أحمد العيني (ت855هـ)، تصحيح: عبد الله محمود عمر، منشورات محمد علي بيضون، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1421هـ-2001م.

- غ -

- 94- الغياثي غياث الأمم في التياث الظلم: إمام الحرمين الجويني، مطبعة دار النهضة، مصر.

- ف -

- 95- فتح الباري بشرح صحيح البخاري: أحمد بن علي بن حجر العسقلاني (773-852هـ)، تحقيق: عبد العزيز بن الباز، دار المعرفة، بيروت.
- 96- فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق: ناصر مراد، 2003م.
- 97- الفقه المنهجي على مذهب الإمام الشافعي: مصطفى الخن ومصطفى البغا وعلي الشريحي، دار القلم، دمشق، الطبعة الرابعة، 1421هـ-2000م.
- 98- فقه الموارد العامة لبيت المال: عامر محمد نزار جلعوط، دار أبي الغد العالمية، سوريا، الإصدار الإلكتروني الأول.

99- الفكر الإقتصادي عند إمام الحرمين الحويني (419-478هـ، 1028-1085م): رفيق يونس المصري، دار الفكر المعاصر، بيروت لبنان، الطبعة، شوال 1421هـ - يناير 2001م.

- ق -

100- القاموس المحيط: مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي(817هـ)، تحقيق: مكتب تحقيق التراث في مؤسسة الرسالة، إشراف: محمد نعيم العرقوسي، مؤسسة الرسالة، بيروت، لبنان، الطبعة الثامنة، 1426هـ-2005م.

101- قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية - عربي، إنجليزي، فرنسي-: أحمد سعيقان، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2004م.

102- قراءات في المالية العامة في الإسلام: محمود جوليد، البنك الإسلامي للتنمية المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، جدة، المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، 1415هـ-1995م.

103- القضاء الإداري: ماجد راتب الحلو، المكتبة القانونية لدار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995.

104- قضايا فقهية معاصرة في المال والإقتصاد: نزيه حماد، دار القلم، دمشق، الطبعة الأولى، 1421هـ-2001م.

105- القوانين والنظم عبر التاريخ: غالب غانم، دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1991م.

106- القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام: عبد الله ابراهيم زيد الكيلاني، دار وائل، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2008.

- ك -

107- الكامل في التاريخ: أبي الحسن علي بن ابي الكرم محمد بن عبد الواحد الشيباني(ت630هـ)، تحقيق: أبي الفدا بن عبد الله القاضي، دار الكتب العلمية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى 1407هـ-1987م.

108- كتاب الأموال: أبي جعفر أحمد بن نصر الداودي المالكي(ت402هـ-1011م)، تحقيق: رضا محمد سالم شحادة، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان.

- 109- كتاب الأموال: أبي عبيد القاسم بن سلام(ت 224هـ)، تحقيق: محمد خليل هراس، مكتبة الكليات الأزهرية، القاهرة، 1401هـ-1981م.
- 110- كتاب التاريخ الكبير: أبي عبد الله اسماعيل البخاري (ت 256هـ-769م)، تحقيق هاشم الندوي وآخرين، دارالمعارف العثمانية.
- 111- كتاب تسهيل النظر وتعجيل الظفر في أخلاق الملك وسياسة الملوك: أبي الحسن علي بن حبيب الماوردي(ت 450هـ)، تحقيق: محي هلال السرحان وحسن الساعاتي، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان 1981
- 112- كتاب الخراج: القاضي أبو يوسف يعقوب بن ابراهيم صاحب الإمام أبي حنيفة (ت 182هـ)، درا المعرفة، بيروت، لبنان، 1399هـ-1979م.
- 113- كتاب دليل الموظف، المحاسبة و المالية العامة، النصوص التشريعية و التنظيمية: جمع وانتقاء ومراجعة: فضيل وحمزة عبد الكريم، قصر الكتاب، البليدة، 2004م.
- 114- كتاب الطبقات الكبير: محمد بن سعد بن منيع الزهري(ت 230هـ)، تحقيق: علي محمد عمر، مكتبة الخانجي، القاهرة، الطبعة الأولى، 1421هـ-2001م.
- 115- كتاب المجموع شرح المهذب للشيرازي: أبي زكريا محي الدين بن شرف النووي، تحقيق: محمد نجيب المطيعي، مكتبة الإرشاد، جدة، المملكة العربية السعودية.
- ل -
- 116- لكي تنجح مؤسسة الزكاة في التطبيق المعاصر: يوسف القرضاوي، مؤسسة الرسالة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1414هـ-1994م.
- م -
- 117- المؤسسات الإدارية في المغرب العربي، حكومات المغرب والجزائر وتونس: ميسوم صبيح، ترجمة أمين سعيد عبد العزيز مسعود، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية، عمان، الأردن، 1985م.
- 118- المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي: محمد سعيد محمد البغدادي، دار البصائر، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 1429هـ-2008م.

- 119- مالية الدولة الإسلامية - دراسة تحليلية ومقارنة بين المالية العامة في صدر الإسلام والمالية العامة الحديثة-: ابراهيم القاسم رحاحلة، مكتبة مدبولي، القاهرة، 1999م.
- 120- مالية الدولة الإسلامية المعاصرة: أحمد عبد الهادي طلخان، دار التوفيق النموذجية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1412هـ-1992م.
- 121- المالية العامة: عبد الكريم صادق بركات، يونس أحمد البطريق وحامد عبد المجيد دراز، الدار الجامعة، 1986.
- 122- المالية العامة: على زغدود، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2005.
- 123- المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة: فوزي عطوي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.
- 124- المالية العامة تحليل أسس الإقتصاديات المالية: غازي عبد الرزاق النقاش، دار وائل، عمان، الأردن، الطبعة الثانية، 2001.
- 125- المالية العامة عند الماوردي وابن خلدون-مقارنة واستنتاجات-: عبد السلام بلاحي، السنة الجامعية 1991-1992، دار الكلمة للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، الطبعة الأولى، 1421هـ-2000م.
- 126- المالية العامة في الإسلام-بداية المجتهد ونهاية المقتصد-: عوف محمود الكفراوي، مركز الاسكندرية للكتاب، 1997م.
- 127- المالية العامة في الفكر المالي الوضعي والإسلامي: نعمت عبد اللطيف مشهور، دار الكتاب الجامعين 1414هـ-1993م.
- 128- المالية العامة -المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري -: يلس شاوش بشير، إيداع قانوني 2007.
- 129- المالية العامة والتشريع الضريبي: أعاد حمود القيسي، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثالثة، 2000م.
- 130- المالية العامة والتشريعات الضريبية: سالم محمد الشوابكة، دار الثقافة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1436هـ-2015م.

- 131- المالية العامة والسياسة المالية: عبد المنعم فوزي، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان.
- 132- المالية العامة: حسين مصطفى حسين، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بن عكنون، طبعة 1999.
- 133- المالية العامة: علي زغدود، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2005.
- 134- المالية العامة: صادق بركات، يونس البطريق وحامد دراز، الدار الجامعية، 1986م.
- 135- المالية العامة: علي محمد خليل وسليمان أحمد اللوزي، دار زهران للنشر و التوزيع، عمان، 1999م.
- 136- المالية العامة: محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، دار العلوم.
- 137- مبادئ الإقتصاد الإسلامي نصوص اقتصادية مختارة من كلام شيخ الإسلام (ابن تيمية) رحمه الله :
عبد العظيم الإصلاحي، مكتبة دار المنهاج، الطبعة الأولى، الرياض المملكة العربية السعودية،
1429هـ.
- 138- مبادئ السياسة العامة: وصال نجيب العزوي، دار أسامة، عمان الأردن، الطبعة الأولى، 2003.
- 139- المبادئ العامة للمنازعات الإدارية: مسعود شيهوب، الطبعة الثالثة، المكتبة القانونية، ديوان المطبوعات
الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2005.
- 140- مبادئ المالية العامة: حامد عبد المجيد دراز، الدار الجامعية 1981.
- 141- مبادئ المالية العامة: رمضان صديق محمد ونشأت ادوارد ناشد، النورس للطباعة، 2009م.
- 142- مبادئ المالية العامة: محمود حسين المالي وزكريا أحمد عزام: دار المسيرة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى،
1427هـ-2007م.
- 143- المبسوط: شمس الدين السرخسي، دار المعرفة، بيروت، لبنان.
- 144- المجالسة وجواهر العلم: أبي بكر أحمد بن مروان بن محمد الدينوري القاضي المالكي (ت333)، تعليق
:أبو عبيدة آل سلمان، دار ابن حزم، البحرين، الطبعة الأولى 1419هـ-1998م.
- 145- مجمع الزوائد ومنبع الفوائد: نور الدين علي بن أبي بكر الهيثمي (ت 807هـ) دار الكتاب العربي،
بيروت، لبنان.
- 146- مجمل اللغة: أبي الحسين أحمد بن فارس بن زكريا اللغوي (ت 395هـ)، تحقيق: زهير عبد المحسن
سلطان، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثانية، 1406هـ-1986م.

- 147- مجموع فتاوى شيخ الإسلام أحمد بن تيمية: ترتيب عبد الرحمن بن محمد بن قاسم وابنه محمد، مجمع الملك فهد لطباعة المصحف الشريف، المدينة المنورة، 1425 هـ-2004 م.
- 148- مختار الصحاح: محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي فخر الدين (544-604 هـ)، دار الفكر لبنان، بيروت، الطبعة الأولى، 1401 هـ-1981 م.
- 149- المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة: نوزاد عبد الرحمن الهيبي ومنجد عبد اللطيف الخشالي، دار المناهج، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1426 هـ-2006 م.
- 150- مدخل الوسيط في دراسة الشريعة الإسلامية والفقه والتشريع: نصر فريد محمد واصل، المكتبة التوفيقية.
- 151- مذكرات في الأموال العامة والأشغال العامة (الجزء الأول الأموال العامة): محمد يوسف المعداوي، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الثانية 1992.
- 152- المراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام: شوقي عبده الساهي، القاهرة، الطبعة الأولى، 1403 هـ-1983 م.
- 153- مرقة المفاتيح شرح مشكاة المصابيح: (المرقاة) علي بن سلطان القاري (ت1014 هـ)، المشكاة (محمد بن عبد الله الخطيب) (ت741 هـ)، تحقيق: جمال عيتاني، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى 1422 هـ-2001 م.
- 154- المستدرک علی الصحیحین: الإمام الحافظ أبي عبد الله محمد بن عبد الله الحاكم النيسابوري، تحقيق: محمد عبد القادر عطا، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية، 1422 هـ-2002 م.
- 155- مصابيح الجامع (شرح الجامع الصحيح البخاري): القاضي بدر الدين الدماميني (763 هـ-827 هـ)، تحقيق نور الدين طالب وآخرون، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، قطر، الطبعة الأولى 1430 هـ-2009 م.
- 156- مصطلحات اقتصادية ومالية واستثمارية، هيئة أسواق المال الكويتية، يناير 2017.
- 157- المصطلحات السياسية، معهد البحرين للتنمية السياسية، 2014.
- 158- المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري قاموس باللغتين العربية والفرنسية: إبتسام القرام، قصر الكتاب، البليدة.

- 159- المصنف: أبي بكر عبد الرزاق بن همام الصنعاني (126هـ-211هـ)، تحقيق: حبيب الرحمن الأعظمي، المكتب الإسلامي، بيروت، الطبعة الثانية، 1403هـ-1983م.
- 160- معالم التنزيل (تفسير البغوي): محي السنة أبي محمد الحسين بن مسعود البغوي (516هـ)، تحقيق: محمد عبد الله نمر وآخرون، دار طيبة، الرياض، 1411هـ.
- 161- معالم المنهج الفقهي المالي والإقتصادي - دراسة مقارنة بالنظم الوضعية- : محمد السنوسي محمد شحاته، دار الفكر الجامعي الاسكندرية، الطبعة الأولى 1429هـ-2008م.
- 162- المعجم الإقتصادي الإسلامي: أحمد الشرباصي، دار الجيل 1401-1981م.
- 163- المعجم الإقتصادي: جمال عبد الناصر، دار أسامة، عمان، الأردن، دار المشرق الثقافي، الطبعة الأولى، 2006م.
- 164- معجم القانون، مجمع اللغة العربية، القاهرة، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، جمهورية مصر، 1420-1999م.
- 165- المعجم الكبير: أبو القاسم سليمان بن أحمد الطبراني (260-360هـ)، تحقيق: حمدي عبد المجيد، مكتبة ابن تيمية، القاهرة.
- 166- معجم متن اللغة موسوعة لغوية حديثة: الشيخ أحمد رضا، دار مكتبة الحياة، بيروت، المجموعة الرابعة، 1379هـ-1960م.
- 167- معجم مصطلحات الإدارة العامة: ابراهيم بدر شهاب، مؤسسة الرسالة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1418هـ-1998م.
- 168- معجم المصطلحات المالية والإقتصادية في لغة الفقهاء: نزيه حماد، دار القلم، دمشق، الطبعة الأولى، 1429هـ-2008م.
- 169- معجم المصطلحات والألفاظ الفقهية: محمود عبد الرحمن عبد المنعم، دار الفضيلة، القاهرة، مصر.
- 170- المعجم الموسوعي لألفاظ القرآن الكريم وقراءاته: أحمد مختار عمر، مؤسسة سطور المعرفة، الرياض، المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، 1423هـ-2002م.

- 171- المعجم الوسيط: مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، جمهورية مصر العربية، الطبعة الرابعة، 1425هـ-2004م .
- 172- معجم لغة الفقهاء عربي- انجليزي: محمد رواس قلعة جي وحامد صادق قنبي، دار النفائس، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1405هـ-1985م، الطبعة الثانية، 1408هـ-1988م.
- 173- معجم مقاييس اللغة: أبي الحسين أحمد بن فارس بن زكريا 395 هـ، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، دار الفكر.
- 174- المغني: إبن قدامة المقدسي (546-620هـ)، إعتنى به: رائد بن صبري، الأردن.
- 175- مفاتيح العلوم: الخوارزمي محمد بن أحمد بن يوسف 387هـ، دار الكتاب العربي، بيروت، الطبعة الثانية، 1409هـ-1989م.
- 176- مقدمة إبن خلدون: عبد الرحمن بن خلدون (732-808هـ-1332-1406م)، ضبط: خليل شحادة، مراجعة سهيل زكار، دار الفكر، بيروت، لبنان، 142هـ-2001م.
- 177- مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب - رضي الله عنه- : أبي الفرج عبد الرحمان بن علي بن محمد بن جوزي، تحقيق: حلمي بن محمد اسماعيل، دار ابن خلدون، الاسكندرية.
- 178- المنهاج في شرح مسلم بن الحجاج "شرح النووي على مسلم": محي الدين أبوزكريا يحيى بن شرف النووي (631-676هـ)، بيت الأفكار الدولية، عمان الأردن.
- 179- المنهج الإسلامي في الرقابة على المال العام: أحمد عبد العظيم محمد، المركز الأصيل، القاهرة، جمهورية مصر العربية، الطبعة الأولى، 2004.
- 180- المهذب في فقه الإمام الشافعي أبي اسحاق ابراهيم الشيرازي (ت476هـ)، الطبعة الثانية، 1379هـ-1959م.
- 181- موارد الدولة المالية في المجتمع الإسلامي من وجهة النظر الإسلامية: تحرير منذر قحف، راجعه: عبد الله الأمين، عقدت الندوة بتاريخ 3-10 شعبان 1406هـ الموافق 12-19 نيسان (أبريل) 1986م، البنك الإسلامي للتنمية بالقاهرة، الطبعة الأولى: 1410هـ- 1989، الطبعة الثانية، 1420هـ- 2000م.

- 182- الموارد المالية العامة في الفقه الإسلامي ودورها في التنمية الاقتصادية: محمد بن صالح حمدي، جمعية التراث، غرداية، الجزائر، الطبعة الأولى، 1425هـ-2004م.
- 183- الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي: سعد بن حمدان اللحياي، البنك الإسلامي للتنمية المعهد الإسلامي للبحوث و التدريب، جدة، المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، 1417هـ-1997م، الطبعة الثانية، 1422هـ-2001م.
- 184- الموسوعة العربية العالمية: مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، 1416هـ-1997م، الطبعة الثانية، 1418هـ-1997م.
- 185- الموسوعة الفقهية: وزارة الأوقاف و الشؤون الإسلامية : الكويت، الطبعة الثانية، 1404هـ-1983م.
- 186- موسوعة عالم التجارة وادارة الأعمال، المحاسبة المالية والميزانية العامة، دون معلومات نشر .
- 187- موسوعة علم السياسة: ناظم عبد الواحد جاسور، دار مجدلاي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1425هـ-2004م.
- 188- الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية (عربي -إنجليزي): إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، د.م.ن.
- ن -
- 189- ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية: منعقدة في الإدارة العامة بالرياض، ص 7- 10، المملكة العربية السعودية، ربيع الثاني 1405هـ.
- 190- النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة: سليمان الطماوي، دار الفكر العربي، 1957.
- 191- النظم المالية في الاسلام: قطب ابراهيم محمد، الطبعة الرابعة، الهيئة المصري العامة للكتاب 1996م.
- 192- نظام الحسبة-دراسة في الإدارة الاقتصادية للمجتمع العربي الإسلامي-: خالد خليل الظاهر وحسن مصطفى طبرة، دار المسيرة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1417هـ-1997م.
- 193- نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الإدارية: السيد محمد عبد الحي الكتاني الإدريسي الحسني الفاسي، تحقيق: عبد الله الخالدي، دار الأرقم، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية
- 194- النظام السياسي الإسلامي مقارنا بالدولة القانونية-دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة-: منير حميد البياتي، دار وائل، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2003م.

- 195- النظام القانوني لأموال الدولة الخاصة: أحمد طلال عبد الحميد، دار الثقافة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1432 هـ-2011م.
- 196- النظام المالي الإسلامي - دراسة مقارنة-: عوف محمود الكفراوي، مؤسسة الثقافة، الأزاريطة، الطبعة الثالثة، 2006م.
- 197- النظام المالي الإسلامي-دراسة مقارنة-: عوف محمود الكفراوي، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2003م.
- 198- النظام المالي في الإسلام: ابراهيم حريس، دار الأبرار، عمان، الأردن، 2015م.
- 199- النظام المالي في الإسلام: جمال لعمارة، دار النبأ، المرادية، الجزائر، 1996م.
- 200- نظرية الإستخلاف في الأموال في الإقتصاد الإسلامي: محمد بن صالح حمدي، جمعية التراث، غرداية، الجزائر، الطبعة الأولى 1425هـ 2004م
- 201- نظرية التعسف في استعمال الحق في الفقه الإسلامي: فتحي الدريني، الطبعة الأولى، 1387هـ- 1967م، الطبعة الثانية، 1408هـ-1988م، مؤسسة الرسالة، بيروت.
- 202- النظم السياسية- الكتاب الأول- أسس التنظيم السياسي، الدول، الحكومات الحقوق والحريات: عصام الدبس، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى 1431هـ-2010م.
- 203- النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة-دراسة معاصرة في استراتيجية ادارة السلطة-: ثامر كامل محمد الخزرجي، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1425هـ-2004م.
- 204- النظم الضريبية - مدخل تحليلي مقارن-: يونس أحمد البطريق، سعيد عبد العزيز عثمان، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، 2002.
- 205- النفقات العامة في الإسلام - دراسة مقارنة - : يوسف ابراهيم يوسف، دار الثقافة، الدوحة، قطر، الطبعة الأولى، 1400هـ-1980م، الطبعة الثانية، 1408هـ-1988م.
- 206- نيل الأوطار شرح منتقى الأخبار: محمد بن علي بن محمد الشوكاني، بيت الأفكار الدولية، لبنان، 2004م.

207- هيكل الموازنة العامة للدولة في الإقتصاد الإسلامي: خليف عيسى، دار النفائس، عمان، الأردن، الطبعة الأولى 1432هـ-2011م.

- و -

208- الوجيز في المالية العامة- النفقات العامة الإيرادات العامة - الميزانية العامة: سوزي عدلي ناشد، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2000م.

209- الوجيز في النظم السياسية: نعمان أحمد الخطيب، دار الثقافة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1420هـ-1999م، الطبعة الثانية، 1432هـ-2011م.

210- وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني : مدحت أحمد يوسف غنايم، المصدر القومي للإصدارات القانونية، طبعة 2011، الطبعة الثانية.

211- الوصية الواجبة في الإسلام: هشام قبلان، منشورات عويدات، بيروت، الطبعة الأولى، 1981م.

212- وفيات الأعيان وأنباء أبناء الزمان: أبي العباس شمس الدين أحمد بن محمد بن أبي بكر بن خلكان (608-681هـ)، تحقيق: إحسان عباس، دار صادر، بيروت، لبنان، 1398هـ-1978م.

المواقع

213- أثر الموازنة الموجه بالنتائج على الرقابة في الوحدات الحكومية الأردنية- دراسة ميدانية من وجهة نظر مدققي ديوان المحاسبة: علي عبد الله الزغبى، ص 263. مجلة الباحث، عدد 10 - 2012 -
<http://rcweb.luedld.net/rc10/A1022.pdf>

214- دليل البرلماني العربي للرقابة على الإيرادات: منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد بالتعاون مع معهد رصد العائدات. www.nazaha.gov.sa

215- الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسات المالية (الأبعاد والتحديات) لبنى عبد اللطيف. <http://eaddla.org/parlaman/peper-10.doc>

216- الرقابة على الموازنة العامة - دراسة مقارنة - علي غني عباس.
<http://II.tu.edu.iq/colleges/law>

- 217 ضرورة تحديث نظام المحاسبة العمومية في الجزائر: أحمد يوسف السعيدى.
<file:///C:/Users/JEAN/Downloads/39956d592c71a617b9cea0bf5f9b2695.pdf>
- 218 ضريبة عشور التجارة وآراء العلماء في أحكامها ومقاديرها: صلاح الدين حسين
<https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=50791> خضير
- 219 العبادة المفقودة (مراقبة الله عز وجل): سعد الحجري .
<https://ia902808.us.archive.org/1/items/Boook1>
- 220 مبادئ الاقتصاد، عمر محمود العبيدي
<http://qu.edu.iq/ade/wp-content/uploads/2016/02/11.pdf>
- 221 معجم المصطلحات الأساسية في التقييم والإدارة القائمة على النتائج
<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/45810943.pdf>
- 222 الموازنات العامة في الدول العربية: الإعداد والإقرار و التنفيذ والحساب الختامي: عدنان محسن ضاهر،
<http://adnandaher.info/fil> كتاب الكنوز
- 223 الموازنة العامة في النظام الإقتصادي الإسلامي سعد اللحيايى.iefpedia.com
- 224 الموازنة العامة للدولة بين الاعداد والتنفيذ والرقابة - دراسة ميدانية للموازنة العراقية-: حسن عبد الكريم
 سلوم ومحمد خالد المهائني، مجلة الإدارة والإقتصاد ، العدد 64/2007.
<https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=26283>
- 225 <http://www.al-eman.com>

المجلات العلمية

- 226 مجلة أبحاث إقتصادية وإدارية: العدد 5، جوان 2009، الرقابة المالية من منظور الإقتصاد الإسلامي
 والإقتصاديات المعاصرة، عبد القادر موفق، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة
 محمد خضير بسكرة.

- 227- مجلة الاجتهاد القضائي: العدد2، نوفمبر2005، دور القاضي الإداري في الرقابة على مالية الدولة، عمر فرحاتي ومراد باهي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة .
- 228- مجلة الإقتصاد الإسلامي: العدد 184، السنة 16، ربيع الأول 1417هـ، يوليه -أغسطس 1996م، الموازنة العامة في الفكر الإسلامي، صبري حسنين، يصدرها قسم البحوث و الدراسات الإقتصادية بنك دبي الإسلامي.
- 229- مجلة الإقتصاد الإسلامي: العدد 185، السنة 16، ربيع الآخر 1417هـ، أغسطس- سبتمبر 1997م، يصدرها قسم البحوث والبحاث الإقتصادية بنك دبي الإسلامي، الموازنة العامة في الفكر الإسلامي، صبري حسنين.
- 230- مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية: السنة 13، العدد 35، ربيع الآخر 1419هـ، أغسطس 1998م، السياسة المالية للدولة الإسلامية، المفهوم والخصائص، أحمد بن داود المزجاجي، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة الكويت.
- 231- مجلة العلوم الإنسانية: عدد 21، جوان 2004، تقديم وثائق الميزانية العامة للدولة في الجزائر، جمال لعمارة، منشورات جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر.

القوانين والتشريعات الوضعية

1-الدساتير

- 232- قانون رقم 80-01 مؤرخ في 24 صفر عام 1400 الموافق 12 يناير سنة 1980 يتضمن التعديل الدستوري.
- 233- دستور فبراير 1989
- 234- دستور 1990.
- 235- دستور الصادر في: 28-11-1996، الجريدة الرسمية عدد61-سنة96
- 236- قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري

2- القوانين

- 237 قانون المالية 1971.
- 238 القانون 80-04 مؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1400 الموافق ل 1 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني. الجريدة الرسمية العدد 10 السنة 17.
- 239 القانون رقم 80-05 المؤرخ في أول مارس 1980، يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية العدد: 10، 1980.
- 240 القانون رقم 81-01 المعدل المؤرخ في 7 فبراير 1981 الجريدة الرسمية، العدد: 06، 1981.
- 241 القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد: 28، 1984، معدل و متمم.
- 242 قانون المالية، جريدة الرسمية عدد 85.
- 243 القانون رقم 86-14 المؤرخ في 19 غشت 1986 الجريدة الرسمية العدد: 35، 1986 ص 1482، معدل بموجب القانون رقم 91-21 المؤرخ في 4 ديسمبر 1991، الجريدة الرسمية العدد: 63، 1991.
- 244 القانون رقم 87-19 المؤرخ في 19 غشت 1987 الجريدة الرسمية العدد: 50، 1987.
- 245 القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988، الجريدة الرسمية العدد: 02، 1988.
- 246 القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 يناير 1988، الجريدة الرسمية، العدد، 02 معدل و متمم بالقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 الجريدة الرسمية العدد 01، 1990.
- 247 القانون 89-16 المؤرخ في 11-12-1989 المتضمن تنظيم وعمل المجلس الشعبي الوطني.
- 248 القانون 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989. يعدل ويتمم القانون رقم 84-17، المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية : العدد 01.
- 249 قانون المحاسبة العمومية، المؤرخ في 15 أوت 1990 .
- 250 القانون رقم 90-03 المؤرخ في أول ديسمبر 1990، الجريدة الرسمية العدد: 52، 1990.
- 251 القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35 السنة 27.

- 252- القانون رقم 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسييره، الجريدة الرسمية العدد: 53، 1990.
- 253- القانون العضوي رقم 98-01 مجلس الدولة.
- 254- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد: 15، 1999.
- 255- القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002.
- 256- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- 257- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.
- 258- القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية العدد: 50، 2005، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 06-10 المؤرخ في 29 يوليو 2006، الجريدة الرسمية العدد: 48، 2006.
- 259- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة: وزارة المالية 2017.
- 260- قانون رقم 17-11 مؤرخ في 8 ربيع الثاني عام 1439 الموافق 27-ديسمبر سنة 2017 يتضمن قانون المالية 2018 الجريدة الرسمية، العدد 76.

3- الأوامر والقرارات والمراسيم الرئاسية والتنفيذية

- 261- الأمر رقم 76-105، مؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1396 الموافق لـ 9 ديسمبر 1976 المتضمن قانون التسجيل.
- 262- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة وسييره، الجريدة الرسمية العدد: 39، 1995. أمر 10-02 المؤرخ في 26-أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95... ج ر عدد 50.

- 263- الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 26 غشت 1995، الجريدة الرسمية العدد: 48، 1995، المعدل والمتمم.
- 264- الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 غشت 1995 يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد: 48، 1995.
- 265- الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 غشت 2001، الجريدة الرسمية العدد: 47، 2001.
- 266- الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26-08-2003 المتعلق بالنقد والقرض الجريدة الرسمية عدد 52 سنة 2003.
- 267- الأمر رقم 03-296 المؤرخ في 7 غشت 2003 الجريدة الرسمية العدد: 48، 2003.
- 268- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 20 يوليو 1988 القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 فبراير 1992.
- 269- قرار مجلس المحاسبة المؤرخ في 16 يناير 1996، يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع، الجريدة الرسمية العدد: 06، 1996.
- 270- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 6 سبتمبر 2005 يحدد مدونة نفقات تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني الخاضعة للمراقبة المالية البعدية.
- 271- المرسوم المؤرخ في 31 ماي 1862 والمتضمن تنظيم المحاسبة العمومية.
- 272- المرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 والمتعلق بالنظام المالي للجزائر المستعمرة
- 273- المرسوم رقم 65-259 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965 والمحدد لالتزامات ومسؤوليات المحاسبين المنتميين إلى القطاع العام.
- 274- المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد: 72، 1995.
- 275- المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 يوليو 2002، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية العدد: 28، يوليو 2002، والمعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03-301 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003، الجريدة الرسمية العدد: 55، 2003.
- 276- المرسوم رقم 84-341 المؤرخ في 17 نوفمبر 1984.
- 277- المرسوم رقم 86-144 المؤرخ في أول يوليو 1986 الجريدة الرسمية العدد: 27، 1986.

- 278 المرسوم رقم 91-454 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 ، الجريدة الرسمية، العدد: 60، 1991.
- 279 المرسوم التنفيذي المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 .
- 280 المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 9 نوفمبر 1991، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية العدد: 57، 1991، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 94-178 المؤرخ في 26 يونيو 1994، الجريدة الرسمية العدد: 42، 1994، والمعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 96-54 المؤرخ في 22 يناير 1996، الجريدة الرسمية العدد: 06، 1996، المتتم والمعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 98-87 المؤرخ في 7 مارس 1998 المنشور في الجريدة الرسمية العدد: 13، 1998.
- 281 المرسوم التنفيذي رقم 91-502 في 21 ديسمبر 1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد: 67، 1991.
- 282 المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20 يناير 1992 يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد: 06، 1992.
- 283 المرسوم التنفيذي رقم 92-33 المؤرخ في 20 يناير 1992 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط اختصاصاتها، الجريدة الرسمية العدد: 06، 1992.
- 284 المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 يناير 1992 المحدد لاختصاصات المفتشية، الجريدة الرسمية العدد: 15، 1992.
- 285 المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22 فبراير 1992 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقوم بالإقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية للعدد: 15، 1992.
- 286 المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، الجريدة الرسمية العدد: 82، 1992. مرسوم 09-374 المؤرخ في 16-11-2009 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14-11-1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها الجريدة الرسمية العدد 67، سنة 2009
- 287 المرسوم رقم 92-78.
- 288 الجريدة الرسمية العدد: 01، 1992.

- 289- المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 6 فبراير 1993 يحدد أجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة، الجريدة الرسمية العدد: 9، 1993.
- 290- المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 26 رجب عام 1413 الموافق 19 يناير سنة 1993، يعدل ويتمم القانون رقم 84-17.
- 291- المرسوم التنفيذي رقم 93-68 المؤرخ في أول مارس 1993، الجريدة الرسمية العدد: 14، 1993.
- 292- الجريدة الرسمية عدد 39 سنة 1995.
- 293- المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995. المتضمن صلاحيات وزير المالية. الجريدة الرسمية عدد 15 سنة 1995.
- 294- المنشور الوزاري المشترك رقم 1648 المؤرخ في 18 سبتمبر 1993 .
- 295- مرسوم تنفيذي رقم 95-55 المؤرخ في 15 فبراير 1995 يتضمن إحداث منصب وزير المالي تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية. الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة بتاريخ 19 مارس 1995 معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 95-151 المؤرخ في 30 مايو 1995 الجريدة الرسمية العدد: 30-1995 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 98-228 المؤرخ في 13 يوليو 1998 الجريدة الرسمية العدد 51، 98، المعدل والمتمم كذلك بالمرسوم التنفيذي رقم 03-194 المؤرخ في 28 أبريل 2003، الجريدة الرسمية العدد: 27.2003.
- 296- الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.
- 297- المرسوم 98-261 المؤرخ في 1998-08-29.
- 298- المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المؤرخ في 3 نوفمبر 1998، الجريدة الرسمية العدد: 82، 1998.
- 299- المرسوم التنفيذي رقم 99-121 المؤرخ في 17 يونيو 1999 ، الجريدة الرسمية العدد: 41، 1999.
- 300- المرسوم التنفيذي رقم 99-258 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 يحدد كفاءات ممارسة المراقبة المالية البعدية على المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وهيئات البحث الأخرى، الجريدة الرسمية، العدد: 82، 1999.
- 301- المرسوم التنفيذي رقم 07-131 المؤرخ في 7 مايو 2007 الجريدة الرسمية العدد: 30، 2007.

- 302- المرسوم التنفيذي رقم 07-184 المؤرخ في 9 يونيو 2007 الجريدة الرسمية، العدد: 40، 2007.
- 303- المرسوم رقم 07-185، مؤرخ في 9 يونيو 2007 الجريدة الرسمية، العدد: 40، 2007.
- 304- المرسوم التنفيذي رقم 07-191 المؤرخ في 17 يونيو 2007 ، الجريدة الرسمية، العدد: 41، 2007.
- 305- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، نشر في 28 ربيع الثاني عام 1421 الموافق 30 يوليو 2000.

ثامنا- فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع
	الإهداء
	الشكر والتقدير
أ-ط	مقدمة
01	الفصل الأول: ماهية الموازنة العامة .
03	المبحث الأول: مفهوم الموازنة العامة ونشأتها وعلاقتها ببيت المال .
06	المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة .
6	الفرع الأول: تعريف الموازنة العامة لغة واصطلاحا
18	الفرع الثاني: طبيعة الموازنة العامة ونشأتها وعلاقتها ببيت المال
30	المطلب الثاني: أهمية الموازنة العامة وتمييزها عما قد يختلط بها.
30	الفرع الأول: أهمية الموازنة العامة
32	الفرع الثاني: تمييز الموازنة العامة عما قد يختلط بها
37	المبحث الثاني: عناصر الموازنة العامة.
39	المطلب الأول: الإيرادات العامة.
39	الفرع الأول: الإيرادات العامة في الفقه الإسلامي
55	الفرع الثاني: الإيرادات العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري
67	الفرع الثالث: المقارنة بين الإيرادات العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري .

68	المطلب الثاني: النفقات العامة.
69	الفرع الأول: النفقات العامة في الفقه الإسلامي
77	الفرع الثاني: النفقات العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري
82	المبحث الثالث: مبادئ الموازنة العامة وتبويباتها وخصائصها .
84	المطلب الأول: مبادئ الموازنة العامة.
84	الفرع الأول: مبادئ الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري
100	الفرع الثاني: المقارنة بين مبادئ الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري
101	المطلب الثاني: تبويبات الموازنة العامة وخصائصها.
102	الفرع الأول: تبويبات الموازنة العامة .
113	الفرع الثاني: خصائص الموازنة العامة
116	الفصل الثاني: ماهية رقابة الهيئة التشريعية.
118	المبحث الأول: ماهية الرقابة على المال العام.
120	المطلب الأول: مفهوم الرقابة على المال العام ونشأتها وأهميتها.
120	الفرع الأول: تعريف الرقابة لغة واصطلاحاً
127	الفرع الثاني: مفهوم الرقابة على المال العام ونشأتها وأهميتها
138	المطلب الثاني: مشروعية الرقابة على الموازنة العامة وأشكالها .
138	الفرع الأول: مشروعية رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة .
142	الفرع الثاني: أشكال الرقابة على الموازنة العامة .
164	المبحث الثاني: ماهية الهيئة التشريعية وعلاقتها بالهيئة التنفيذية .
166	المطلب الأول: مفهوم الهيئة التشريعية وتكوين أعضائها وتكليف علاقتهم بالهيئة الناجبة .
166	الفرع الأول: مفهوم الهيئة التشريعية والبرلمان .
176	الفرع الثاني: تكوين أعضاء الهيئة التشريعية والتكليف القانوني للعلاقة بين الهيئة الناجبة والهيئة البرلمانية .
183	الفرع الثالث: إمتيازات أعضاء البرلمان والوظائف المخولة إليهم .
193	المطلب الثاني: نشأة الهيئة التشريعية (البرلمان) وتنظيم هيئاتها وعلاقتها بالهيئة التنفيذية .
193	الفرع الأول: نشأة وتنظيم الهيئة التشريعية (البرلمانية) وخصائصها
200	الفرع الثاني: العلاقة بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية .
205	الفصل الثالث: أساليب إعداد الموازنة العامة وضوابط وإجراءات رقابة الهيئة التشريعية عليها .
207	المبحث الأول: أساليب تقدير الموازنة العامة ومراحل إعدادها .
209	المطلب الأول: أساليب تقدير الموازنة العامة .

209	الفرع الأول: مفهوم تقدير الموازنة العامة
211	الفرع الثاني: أساليب وأسس تقدير الموازنة العامة .
221	الفرع الثالث: المقارنة بين أساليب وأسس تقدير الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري
223	المطلب الثاني: مراحل إعداد الموازنة العامة .
223	الفرع الأول: مفهوم مراحل إعداد الموازنة العامة
225	الفرع الثاني: مراحل إعداد الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري
240	الفرع الثالث: المقارنة بين مراحل إعداد الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري
242	المبحث الثاني: ضوابط رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة .
244	المطلب الأول: ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على تحصيل الإيرادات العامة .
244	الفرع الأول: ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على تحصيل الإيرادات العامة في الفقه الإسلامي
258	الفرع الثاني: ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على تحصيل الإيرادات العامة في القانون الجزائري
261	الفرع الثالث: المقارنة بين ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على تحصيل الإيرادات العامة في الفقه الإسلامي والقانون الجزائري.
263	المطلب الثاني: ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على الإنفاق العام.
263	الفرع الأول: ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على الإنفاق العام في الفقه الإسلامي
267	الفرع الثاني: ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على صرف النفقات العامة في القانون الجزائري
268	الفرع الثالث: المقارنة بين ضوابط الهيئة التشريعية في الرقابة على الإنفاق العام في الفقه الإسلامي والقانون الجزائري.
270	المبحث الثالث: أساليب وإجراءات الرقابة على الموازنة العامة .
272	المطلب الأول: أساليب رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة .
272	الفرع الأول: أساليب رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في التشريع الإسلامي
279	الفرع الثاني: أساليب رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري
289	الفرع الثالث: المقارنة بين أساليب رقابة الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري
291	المطلب الثاني: الإجراءات المعتمدة من الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة .
291	الفرع الأول: الإجراءات المعتمدة من الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي
295	الفرع الثاني: أشكال وإجراءات رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في القانون الجزائري
308	الفرع الثالث: المقارنة بين إجراءات الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والقانون الجزائري

310	الفصل الرابع: أجهزة وآليات الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة والمعوقات التي تعترضها وسبل تحسينها.
312	المبحث الأول: أجهزة الدولة للرقابة على الموازنة العامة.
314	المطلب الأول: أجهزة الدولة للرقابة العامة على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي.
314	الفرع الأول: نشأة الدواوين كجهاز رقابة على الموازنة العامة (المال العام)
316	الفرع الثاني: دور الدواوين في الرقابة على الموازنة العامة (المال العام)
321	المطلب الثاني: أجهزة الدولة للرقابة على الموازنة العامة في القانون الجزائري والمقارنة بينها وبين أجهزة الرقابة في الفقه الإسلامي.
321	الفرع الأول: أجهزة الدولة للرقابة على الموازنة العامة في القانون الجزائري
328	الفرع الثاني: المقارنة بين أجهزة الدولة في الرقابة على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والقانون الجزائري
329	المبحث الثاني: آليات الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة .
331	المطلب الأول: آليات الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي.
331	الفرع الأول: آليات رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في الصدر الإسلامي
333	الفرع الثاني: تطبيق آليات رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة عند عمر-رضي الله عنه- وفي بيت المال
338	المطلب الثاني: آليات الهيئة التشريعية في الرقابة على الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري
338	الفرع الأول: آليات رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في التشريع الوضعي
351	الفرع الثاني: آليات الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في القانون الجزائري
354	الفرع الثالث: المقارنة بين الآليات المعتمدة في رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي والقانون الجزائري
355	المبحث الثالث: معوقات الوظيفة الرقابية للهيئة التشريعية على الموازنة العامة والتحديات التي تواجهها وسبل تحسينها.
357	المطلب الأول: معوقات الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في التشريع الوضعي والقانون الجزائري.
357	الفرع الأول: معوقات الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في التشريع الوضعي
361	الفرع الثاني: معوقات الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في القانون الجزائري
366	المطلب الثاني: التحديات التي تواجه الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة وسبل تحسينها.
366	الفرع الأول: التحديات التي تواجهها الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة.
369	الفرع الثاني: سبل تحسين رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة.
375	خاتمة
380	فهارس البحث

381	فهرس الآيات القرآنية
385	فهرس الأحاديث النبوية والآثار
388	فهرس المسائل الفقهية
390	فهرس تراجم الأعلام
391	فهرس المصطلحات القانونية والسياسية
393	فهرس المصطلحات الاقتصادية
394	فهرس المصادر والمراجع
420	فهرس الموضوعات
425	ملاحق البحث
	ملخص البحث

ملاحق البحث

ملاحق البحث

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المجلس الشعبي الوطني

الفترة التشريعية السابعة

دورة الخريف 2014

التعديلات المقترحة عن

مشروع قانون المالية لسنة 2015

(الجزء الاول)

أكتوبر 2014

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المجلس الشعبي الوطني

التعديل رقم 2014/31/01

اقتراح مادة جديدة 90 مكرر

ضمن مشروع قانون المالية لسنة 2015

تاريخ الإيداع: 2014/10/21

مندوب أصحاب التعديل: عبد القادر حدوش

أصحاب التعديل السادة:

حدوش عبد القادر

بوحامة فايزة

عقاب بوعلام

قاسم طاهر

سعداني أحمد

جادي محمد

توهامي أم الخير

بن قسمية إسمهان

ابراهيم فشكار

عمراني صورية

عرض الأسباب

ما زالت قضية نقل الجثامين من أبناء الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج إلى أرض الوطن، تؤرق المهاجرين الجزائريين لعقود طويلة، حيث يتطلب ذلك مصاريف باهظة تثقل كاهل الأسر الجزائرية داخل الوطن وخارجه، لذلك وجب إيجاد صيغة مثلى تزيل العوائق وتريح العائلات وتسهل لهم مأمورية نقل ذويهم المتوفين في دار الغربية بغرض دفنهم في الجزائر.

وعلى هذا الأساس، تقترح إدراج مادة جديدة تنص على ضرورة تكفل الدولة الجزائرية بإجراءات وتكاليف نقل الجثامين الجزائريين المتوفين خارج الوطن على أن يدفع كل جزائري مقيم بصفة منتظمة ومسجل في بطاقة التسجيل القنصلي لدى البعثات الدبلوماسية، 20 أورو سنويا في حساب بنكي ينشأ لهذا الغرض على أن يتجدد هذا الدفع كل خمسة (05) سنوات.

المادة 90 مكرر: "تنشئ قنصليات الجزائرية بالخارج حساب بنكي خاص بالجالية المقيمة بصفة منتظمة، يخصص لنقل الجثامين إلى أرض الوطن. يمول هذا الحساب من طرف الحكومة الجزائرية، وبمساهمة بمبلغ رمزي قدره 20 أورو سنويا، يدفعها المواطن المغترب عند طلبه لبطاقة التسجيل بالقنصلية أو عند تجديدها.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المجلس الشعبي الوطني

التعديل رقم 2014/31/13

اقتراح تعديل المادة 25

من مشروع قانون المالية لسنة 2015

تاريخ الإيداع: 2014/10/21

مندوب أصحاب التعديل: خلاف باية نسيمة
أصحاب التعديل السادة:

خلاف باية نسيمة

ناحت يوسف

مدوار عبد الكريم

محمد سيدي موسى

جلالي محمود

شريف يمينة

توهامي أم الخير

براهيم بولقان

كمال بولمعيز

بوساحة عبلة

عرض الأسباب

نقترح تعديل المادة 136 من قانون الطابع المعدلة بالمادة 25 من مشروع قانون المالية لسنة 2015 بتخفيض الرسم على الطابع بالنسبة لجواز السفر إلى (4.000 دج) أربعة آلاف دينار بدلا من عشرة آلاف دينار (10.000 دج)، على اعتبار أن المدة القانونية لجواز السفر تمت مضاعفتها لتصبح عشرة سنوات، وزيادة على ذلك فإن إصدار جواز السفر هي خدمة عمومية تقع على عاتق الدولة ولا يقدم المواطن لقاء ذلك إلا مساهمة رمزية.

وعليه تصاغ المادة 25 المعدلة على النحو الآتي:

المادة 25 معدلة: تعدل أحكام المادة 136 من قانون الطابع وتحرر كما يأتي:
"المادة 136: يخضع جواز السفر العادي المسلم في الجزائر لكل فترة قانونية الصلاحية لرسم طابع يقدر بأربعة آلاف دينار (4.000 دج) يغطي كل النفقات.

يسدد هذا الرسم لأي قباضة الضرائب مقابل تسليم وصل.

عرض الأسباب

نقترح تعديل المادة 75 من الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 المعدلة بالمادة 87 من قانون المالية لسنة 2015 بالتنصيص ضمن هذه المادة على الترخيص للبنوك بمنح قروض موجهة للدراسة والتكوين على غرار القروض الاستهلاكية الموجهة لاقتناء السلع من طرف العائلات.

إن مقترحنا هذا يهدف إلى:

- إعطاء فرص للطلبة الجزائريين، بالدرجة الأولى، لأجل ترقية وتطوير مستوياته العلمية خاصة للذين يملكون الرغبة في الدراسة ولا يملكون الأموال اللازمة لتغطية تكاليف نفقات التكوين المتخصص.

وعليه تصاغ المادة 87 المعدلة على النحو الآتي:

المادة 87 معدلة: تعدل أحكام المادة 75 من الأمر رقم 09-01 المؤرخ في رجب عام 1430 الموافق 22 يوليو سنة 2009 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 وتتم كمايلي:

"المادة 75: يرخص للبنوك منح قروض استهلاكية موجهة حصريا للتكوين والدراسة واقتناء السلع من طرف العائلات، فضلا عن تلك التي تمنحها لاقتناء العقارات وذلك في إطار تنمية الأنشطة الاقتصادية.

تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طرق التنظيم".

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المجلس الشعبي الوطني

التعديل رقم 2014/31/15

اقتراح إدراج مادة 43 مكرر جديدة

ضمن مشروع قانون المالية لسنة 2015

تاريخ الإيداع: 2014/10/22

مندوب أصحاب التعديل: قوادرية اسماعين

أصحاب التعديل السادة:

اسماعيل قوادرية

بن جدو نسيمة

بن جدو نادية

غنو غانم

سناني مراد

تعزيبت رمضان

رشيد خان

صورية شعبان

لويزة حنون

نادية شويتم

عرض الأسباب

تعتبر الضريبة إحدى وسائل تمويل خزينة الدولة من جهة وتقاس دولة القانون بمدى تطبيق مبدأ العدالة في فرض سياسة ضريبية وطنية تركز على قدرات كل مواطن في المساهمة في مداخل الدولة، ومن حيث أن العمال هم الوحيدين الذين يدفعون بانتظام وبدون انقطاع الضريبة على الدخل لأنها تقطع من المصدر (الأجر) أمام التهرب الجبائي ووجود أثرياء يعيشون بإمكانيات مادية ومالية ضخمة بدون أن يساهموا في تمويل ضريبة الدولة.

ومن أجل وضع حد لهذا التمييز نقترح التعديل التالي :

المادة 43 مكرر جديدة :

تنشأ ضريبة تدعى الضريبة على الثروة لكل من يملك ثروة تساوي أو تفوق 50 مليون دينار.

تحدد نسب الضريبة عن طريق التنظيم.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
المجلس الشعبي الوطني

التعديل رقم 2014/31/17

اقتراح إدراج مادة 16 مكرر جديدة
ضمن مشروع قانون المالية لسنة 2015

تاريخ الإيداع: 2014/10/22

مندوب أصحاب التعديل: بلعربي عبد القادر

أصحاب التعديل السادة:

بلعربي عبد القادر

عبد الغني بودبوز

فيلالي غويني

موساوي داسي

فيصل حشمي

فاطمة الزهراء بونار

محفوظ محمد

دحيمي سالم

رشيد موني

رحمة ميسوم

عرض الأسباب

- نظرا للتعديل المقدم من طرفنا حول المادة 25 المتعلقة بحقوق الطابع.
- وضمانا لتعويض الاتاوات الناتجة عن الأحكام المدرجة والمتعلق بحقوق الطابع لجواز السفر والمقدرة بـ 10.000 دج.
- ونظرا لوجود كم هائل من السيارات المقتناء من طرف المواطنين عن طريق قروض بنكية والمرهونة لدى هاته الأخيرة.
- ونظرا لكون مصالح الولاية - مصلحة البطاقة الرمادية هي الضامن لهذا العقد والتي ترفض اكتتاب السيارات إلا إذا وجد مقرر رفع اليد.
- فإنه يمكن فرض ضريبة على البنوك لصالح المصالح الولائية الداعية للعقد المبرم بين هاته الهيئات المالية وبين الأفراد.

المادة 16 مكرر جديدة :

- تفرض على الهيئات المتمثلة في البنوك تحصيل ضريبة لفائدة صندوق الجماعات المحلية (الولاية).
- والخاصة بضمان تنفيذ عقد الرهن المبرم بين هاته المؤسسات والأفراد والخاص باقتناء مركبات والمقدرة بـ 2000 دج عن كل مركبة عن كل سنة.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المجلس الشعبي الوطني

التعديل رقم 2014/31/18

اقتراح إدراج مادة 16 مكرر 1 جديدة

ضمن مشروع قانون المالية لسنة 2015

تاريخ الإيداع: 2014/10/22

مندوب أصحاب التعديل: بلعربي عبد القادر

أصحاب التعديل السادة:

بلعربي عبد القادر

عبد الغني بودبوز

فيلالي غويني

موساوي داسي

فيصل حشمي

محفوظ محمد

دحيمي سالم

رشيد موني

رحو ميسوم

فاطمة الزهراء بونار

عرض الأسباب

- حتى يتسنى تحصيل الضريبة بشكل دقيق عن فئة المحامين وهذا ما يزيد في المداخيل الحقيقية لصالح الخزينة العمومية.
- ونظرا لتهرب بعض من هاته الفئة من التحصيل الضريبي بالتصريح غير الحقيقي لرقم أعمالهم.
- نقترح إدراج مادة جديدة.

المادة 16 مكرر 1 جديدة :

- يتم تحصيل الجباية لفئة المحامين بفرض حقوق ضريبة تتمثل في حقوق الطابع وذلك أثناء تنصيب المحامي في القضايا الجزائية أو أثناء تسجيل القضايا ذات الطابع المدني والاداري.
- وتتمثل بنسبة 10% من قيمة القضايا والمحددة بالمرسوم الخاص بالمساعدة القضائية.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المجلس الشعبي الوطني

التعديل رقم 2014/31/19

اقتراح تعديل المادة 25

من مشروع قانون المالية لسنة 2015

تاريخ الإيداع: 2014/10/22

مندوب أصحاب التعديل: بلعربي عبد القادر

أصحاب التعديل السادة:

بلعربي عبد القادر

عبد الغني بودبوز

فيلاي غويني

موساوي داسي

فيصل حشمي

فاطمة الزهراء بونار

رشيد موني

ناصر حمداوش

محفوظ حميد

دحيمي سالم

عرض الأسباب

- كون جواز السفر حق دستوري بنص المادة 44 من الدستور.
- كون حواز السفر حق بحكم المادة 06 من القانون 03-14 المتعلق بوثائق وسندات السفر.
- وكونه وثيقة تسلم لكل مواطن جزائري دون اشتراط السن أي حتى الطفل الذي بلغ عمر واحد فصاعدا ما يزيد في عدد هاته الوثيقة داخل العائلة الواحدة.
- ونظرا لمضمون المادة 10 من القانون 03-14 والتي تنص على أنه في حالة عدم استلام الوثيقة (جواز السفر) بعد اعداده من المصالح الادارية خلال سنة أشهر يتم اتلافه وفي هذه الحالة تكون حقوق الطابع لطلب جواز سفر جديد مضاعفة لحقوق الطابع المحدد.

المادة 25 :

- يخضع جواز السفر العادي البيومتري..... يقدر بـ 2000 دج.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المجلس الشعبي الوطني

التعديل رقم 2014/31/72

اقترح مادة جديدة 96 مكرر

ضمن مشروع قانون المالية لسنة 2015

تاريخ الإيداع: 2014/10/22

مندوب أصحاب التعديل: بودبوز عبد الغني

أصحاب التعديل السادة:

حشمي فيصل

بلعربي عبد القادر

بودبوز عبد الغني

سميرة براهيم

فيلالي غويني

داسي موساوي

رشيد موني

ياسمينة بن عبيد

فاطمة الزهراء بونار

سالم دحيمي

عرض الأسباب

نظرا للمادة الدستورية التي تنص على أن "الاسلام دين الدولة"، والتداعيات المترتبة عن انتشار الخمر، فإننا نقترح إلغاء استيراد الخمر للتضييق على الانتشار الكبير لظاهرة استهلاكها.

المادة 96 مكرر: "يمنع استيراد المشروبات الكحولية".

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المجلس الشعبي الوطني

التعديل رقم 2014/31/73

اقتراح تعديل المادة 16

من مشروع قانون المالية لسنة 2015

تاريخ الإيداع: 2014/10/22

مندوب أصحاب التعديل: غنو غالم

أصحاب التعديل السادة:

غنو غالم

شعبان صورية

حنان رشيد

قوادرية إسمهان

تعزيبت رمضان

نسيمة بن جدو

شويتم نادية

بودريش نصيرة

لباطشة سليم

يفصح نادية

عرض الأسباب

نظرا لتعديل الضريبة الجزافية الوحيدة التي صارت تشمل كل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين والشركات والتعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو مهنيا لا يتجاوز 30 مليون دينار وبالتالي تضاعفت هذه القيمة مرتين بعد أن كانت 10 ملايين دينار، فمن المنطقي أن تتضاعف قيمة الضريبة الجزافية أيضا مرتين على الأقل أي أن تنتقل من 5 آلاف دينار حاليا إلى 15 ألف دينار بدل 10 آلاف دينار فقط.

المادة 16 معدلة: تعدل أحكام المادة 365 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وتحرر كما يأتي:
"المادة 365 مكرر: لا يمكن أن يقل مبلغ الضريبة المستحقة بدون تغيير إلى غاية 15000 دينار.
بغض النظر عن أحكام المادة 282 مكرر 2 الباقي دون تغيير...."

الملاحق

الجدول (أ)

الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2016

المبالغ (بالآلاف دج)	إيرادات الميزانية
	1 - الموارد العادية
	1.1 الإيرادات الجبائية :
1,058,220,000	001 - 201 - حواصل الضرائب المباشرة.....
89,730,000	002 - 201 - حواصل التسجيل والطابع.....
1,014,380,000	003 - 201 - حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال.....
(593,790,000)	(منها الرسم على القيمة المضافة المطبق على المنتوجات المستوردة).....
5,000,000	004 - 201 - حواصل الضرائب غير المباشرة.....
555,350,000	005 - 201 - حواصل الجمارك.....
2,722,680,000	المجموع الفرعي (1)
	2.1 الإيرادات العادية :
33,000,000	006 - 201 - حاصل دخل أملاك الدولة.....
62,000,000	007 - 201 - الحواصل المختلفة للميزانية.....
-	008 - 201 - الإيرادات النظامية.....
95,000,000	المجموع الفرعي (2)
	3.1 الإيرادات الأخرى :
247,200,000	الإيرادات الأخرى.....
247,200,000	المجموع الفرعي (3)
3,064,880,000	مجموع الموارد العادية
	2 - الجباية البترولية :
1,682,550,000	011 - 201 - الجباية البترولية.....
4,747,430,000	المجموع العام للإيرادات

(ب) الجدول
توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2016 حسب كل دائرة وزارية

المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
7.904.677.000	رئاسة الجمهورية.....
3.437.925.000	مصالح الوزير الأول.....
1.118.297.000.000	الدفاع الوطني.....
426.127.386.000	الداخلية والجماعات المحلية.....
30.573.877.000	الشؤون الخارجية والتعاون الدولي.....
للبيان	الشؤون المغاربية، الاتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية.....
73.431.991.000	العدل.....
95.399.378.000	المالية.....
44.793.741.000	الطاقة.....
5.349.818.000	الصناعة والمناجم.....
254.253.914.000	الزراعة و التنمية الريفية والصيد البحري.....
248.645.702.000	المجاهدين.....
26.033.177.000	الشؤون الدينية والأوقاف.....
20.527.754.000	التجارة.....
11.218.880.000	النقل.....
17.616.679.000	الموارد المائية والبيئة.....
19.085.089.000	الأشغال العمومية.....
21.302.786.000	السكن والعمران والمدينة.....
764.052.396.000	التربية الوطنية.....
312.145.998.000	التعليم العالي والبحث العلمي.....
50.379.263.000	التكوين والتعليم المهنيين.....
226.484.929.000	العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي.....
4.117.881.000	التهيئة العمرانية، السياحة والصناعة التقليدية.....
19.056.672.000	الثقافة.....
118.830.888.000	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة.....
243.408.000	العلاقات مع البرلمان.....
379.407.269.000	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات.....
37.181.458.000	الشباب والرياضة.....
19.369.240.000	الاتصال.....
3.875.224.000	البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال.....
4.359.144.400.000	المجموع الفرعي.....
448.187.600.000	التكاليف المشتركة.....
4.807.332.000.000	المجموع العام.....

الجدول (ج)
توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2016 حسب القطاعات

(بآلاف دج)

اعتمادات الدفع	رخص البرنامج	القطاعات
7.373.410	4.895.000	الصناعة.....
271.432.500	198.261.576	الفلاحة والري.....
36.223.667	14.904.700	دعم الخدمات المنتجة.....
685.704.445	441.308.514	المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية.....
159.757.147	78.644.800	التربية والتكوين.....
113.120.472	32.703.237	المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية.....
469.781.674	24.481.500	دعم الحصول على سكن.....
600.000.000	800.000.000	مواضيع مختلفة.....
60.000.000	60.000.000	المخططات البلدية للتنمية.....
2.403.393.315	1.655.199.327	المجموع الفرعي للاستثمار.....
542.949.928	-	دعم النشاط الاقتصادي (تخصيصات لحسابات التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد).....
-	-	البرنامج التكميلي لفائدة الولايات.....
230.505.000	239.005.000	احتياطي لنفقات غير متوقعة.....
773.454.928	239.005.000	المجموع الفرعي لعمليات برأس المال.....
3.176.848.243	1.894.204.327	مجموع ميزانية التجهيز.....

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
المجلس الشعبي الوطني

الفترة التشريعية السابعة
دورة الخريف 2014

لجنة المالية والميزانية

التقرير عن
مشروع ميزانيتي التسيير
والتجهيز لسنة 2015

الجزء الأول

- (1,29%)
+ (1,29%)

- النشاط الاجتماعي :

- نفقات أخرى:

د- الحرس الجمهوري:

- الأدوات وتسيير المصالح :

- صيانة المباني:

(تثبيت)

(تثبيت)

ثانيا : مشروع ميزانية التجهيز :

*رئاسة الجمهورية :

أ- رخص البرامج الإجمالية :

- البني التحتية الإدارية :

993.0 مليون دج

ب- اعتمادات الدفع الإجمالية :

- البني التحتية الإدارية :

8758.0 مليون دج

مصالح الوزير الأول

أولا : مشروع ميزانية التسيير :

2.712.507.000 دج

- الاعتمادات المخصصة لسنة 2014:

3.618.099.000 دج

- الاعتمادات المقترحة لسنة 2015:

أي بارتفاع قدره 905.592.000 دج، أي+(33,39%) مقارنة بالاعتمادات المخصصة لسنة 2014 .

إن تحليل الاعتمادات المقترحة لسنة 2015 يتضح كما يأتي :

أ- مصالح الوزير الأول:	
(% 6,28) +	- نفقات المستخدمين :
(% 1,07) +	- الادوات وتسيير المصالح :
(% 30,17) +	- أشغال الصيانة :
(تثبيت)	- النشاط الدولي :
(% 21,08) +	- النشاط التربوي والثقافي :
(تثبيت)	- النشاط الاقتصادي :
(تثبيت)	- النشاط الاجتماعي :
(% 8,83) -	- نفقات أخرى :
(260.117.000 دج)	
ب- المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري :	
(%0,51) -	- نفقات المستخدمين :
(% 0,01) +	- الأدوات وتسيير المصالح :
(تثبيت)	- أشغال الصيانة :
(تثبيت)	- النشاط التربوي والثقافي :
(تثبيت)	- النشاط الاجتماعي :
(% 21,05) -	- نفقات أخرى :
(تثبيت)	

ثانيا : مشروع ميزانية التجهيز :

أ- رخص البرامج الإجمالية :

- البنى التحتية الإدارية :

961.0 مليون دج

ب- اعتمادات الدفع الإجمالية :

- البنى التحتية الإدارية :

1861.0 مليون دج

وزارة الدفاع الوطني

أولاً : مشروع ميزانية التسيير :

955.926.000.000 دج

- الاعتمادات المخصصة لسنة 2014 :

1.047.926.000.000 دج

- الاعتمادات المقترحة لسنة 2015 :

أي بارتفاع مقارن بالاعتمادات المخصصة لسنة 2014 أي + 92.000.000.000 دج ، أي (+9,62%) .

إن تحليل الاعتمادات المقترحة لسنة 2015 يتضح كما يأتي :

- نفقات المستخدمين : (+10,18%)
- الأدوات وتسيير المصالح : (+5,24%)
- أشغال الصيانة : (تثبيت)
- الإعانات للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري : (+14,29%)
- النشاط التربوي والثقافي : (+4,44%)
- النشاط الاجتماعي : (+9,17%)
- نفقات أخرى : (+10,00%)

توصيات

- العمل على استكمال عملية عصرنة واحترافية الجيش الوطني الشعبي.

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

أولاً : مشروع ميزانية التسيير :

- الاعتمادات المخصصة لسنة 2014 : 540.708.651.000 دج

- الاعتمادات المقترحة لسنة 2015 : 549.809.342.000 دج

أي بارتفاع بالنسبة إلى الاعتمادات لسنة 2014 : + 100.691.000 . 9 دج ، أي (+1,68 %).

إن تحليل الاعتمادات المقترحة لسنة 2015 يتضح كما يأتي :

1- الإدارة العامة (بما فيها بما فيها قصر الحكومة) :
- نفقات المستخدمين : + (1,53 %)
- الأدوات وتسيير المصالح : + (3,92 %)
- صيانة المباني : + (67,46 %)
- الإعانات للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري : + (23,25 %)
- النشاط التربوي والثقافي : + (6,06 %)
- النشاط الاقتصادي : - (70,06 %)
- النشاط الاجتماعي : + (2,44 %)
- نفقات أخرى : + (1,42 %)
(تثبيت)

2- المديرية العامة للأمن الوطني :
- نفقات المستخدمين : + (1,72 %)
- الأدوات وتسيير المصالح : + (0,58 %)
- صيانة المباني : + (8,28 %)
- النشاط التربوي والثقافي : + (3,06 %)
- النشاط الاجتماعي : + (26,76 %)
- نفقات أخرى : + (2,93 %)
(تثبيت)

3- المديرية العامة للحماية المدنية :
- نفقات المستخدمين : + (1,80 %)
- الأدوات وتسيير المصالح : + (1,32 %)
- صيانة المباني : + (13,31 %)
- النشاط التربوي والثقافي : + (4,25 %)
- النشاط الاجتماعي : - (25,57 %)
- نفقات أخرى : - (32,44 %)
(تثبيت)

4- المديرية العامة للمواصلات الوطنية :

+ (6,41%)
+ (5,72%)
+ (15,62%)
+ (7,91%)
(تثبيت)
- (34,24%)
- (37,17%)

- نفقات المستخدمين :

- الادوات وتسيير المصالح :

- صيانة المباني :

- النشاط التربوي والثقافي :

- النشاط الاجتماعي :

- نفقات أخرى :

5- المديرية العامة للحرس البلدي :

- (0,98%)
- (0,80%)
+ (1,83%)
- (33,33%)
(تثبيت)
- (8,85%)

- نفقات المستخدمين :

- الادوات وتسيير المصالح :

- صيانة المباني :

- النشاط التربوي والثقافي :

- النشاط الاجتماعي :

ثانيا : مشروع ميزانية التجهيز :

أ- رخص البرامج الإجمالية :

420 مليون د.ج
765 مليون د.ج
43.957 مليون د.ج
1.000 مليون د.ج
4.824 مليون د.ج
2.602 مليون د.ج
2.196 مليون د.ج
5.000 مليون د.ج
100.000 مليون د.ج

- المواصلات:

- الإعلام الآلي:

- البنى التحتية الإدارية :

- البحث العلمي:

- التكوين :

- الصحة:

- المساكن غير القابلة للتنازل :

- المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعات التقليدية:

- المخططات البلدية للتنمية :

ب- اعتمادات الدفع الإجمالية :

740 مليون د.ج
2.987 مليون د.ج
69.724 مليون د.ج
725 مليون د.ج
5.891 مليون د.ج
2.774 مليون د.ج
4.206 مليون د.ج
5.000 مليون د.ج
100.000 مليون د.ج

- المواصلات:

- الإعلام الآلي:

- البنى التحتية الإدارية :

- التعليم العالي:

- التكوين :

- الصحة:

- المساكن غير القابلة للتنازل :

- المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعات التقليدية:

- المخططات البلدية للتنمية :

توصيات

- ضرورة اتخاذ التدابير الملائمة لتحسين الأوضاع الأمنية لاسيما في المناطق الداخلية للتخفيف من الاجرام المتصاعد.
- فتح رقم أخضر مباشر يمكن المواطن من إطلاع الداخلية على التجاوزات التي تحدث على المستوى المحلي.
- العمل على تفعيل الرقابة في تسيير الموارد المالية المحلية لضمان ترشيد عمليات الميزانية.
- التنسيق مع وزارة النقل ومصالح الأمن من أجل إيجاد حل لمشكلة حوادث المرور.
- التكفل بانشغالات أعوان الشرطة الاجتماعية والمادية.
- مواصلة الجهود الرامية لتجسيد بطاقة التعريف الوطنية البيومترية.
- العمل على اعداد مشروع خاص بالتقسيم الإداري، لضمان التسيير الأمثل للإدارة المحلية.
- العمل على توثيق العلاقة بين الإدارة والمواطن.
- إعادة تعديل بعض القوانين الأساسية المتعلقة ببعض الأسلاك الإدارية للداخلية والجماعات المحلية.
- وضع برنامج ترقية وتأهيل الموارد البشرية للجماعات المحلية بتأهيل موظفيها وإطاراتها.

وزارة الشؤون الخارجية

أولاً : مشروع ميزانية التسيير :

- الاعتمادات المخصصة لسنة 2014 : 30.617.909.000 دج

- الاعتمادات المقترحة لسنة 2015 : 31.196.709.000 دج

أي بزيادة بالنسبة الى الاعتمادات المخصصة لسنة 2014 :
+ 578.800.000 دج ، أي بنسبة (+ 1,89 %) .

إن تحليل الاعتمادات المقترحة لسنة 2015 يتضح كما يأتي :

1- الإدارة المركزية :
- نفقات المستخدمين : (+ 0,75 %)
- الأدوات وتسيير المصالح : (+ 5,35 %)
- صيانة المباني : (+ 2,86 %)
(تثبيت)
- الاعانات للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري : (+ 6,46 %)
- النشاط الدولي : (- 0,03 %)
- النشاط التربوي والثقافي : (- 14,73 %)
- النشاط الاجتماعي : (- 0,03 %)
- نفقات أخرى : (تثبيت)

2- المصالح الموجودة بالخارج :
- نفقات المستخدمين : (+ 2,59 %)
- الأدوات وتسيير المصالح : (+ 2,38 %)
- صيانة المباني : (+ 3,22 %)
(تثبيت)
- النشاط الاجتماعي : (تثبيت)
- نفقات أخرى : (تثبيت)

ثانياً : مشروع ميزانية التجهيز :

أ- رخص البرامج الإجمالية :

- البريد والمواصلات :

- الإعلام الآلي :

- البنى التحتية الإدارية :

180.0 مليون دج

450.0 مليون دج

5.400.0 مليون دج

ب- اعتمادات الدفع الإجمالية :

- البريد والمواصلات:

- الإعلام الآلي:

- البنى التحتية الإدارية :

180.0 مليون دج

450.0 مليون دج

5.400.0 مليون دج

توصيات

- تشكيل لجنة مختصة على مستوى الوزارة لمتابعة مشاكل الجاليات الجزائرية في الخارج.
- العمل على الترويج للبيئة الاقتصادية في الجزائر لجلب المستثمرين الأجانب.
- تفعيل دور القنصليات بالخارج والتخفيف من الاجراءات الإدارية.
- تنظيم معارض وملتقيات دولية للتعريف بالثقافة الجزائرية.

وزارة العدل

أولاً : مشروع ميزانية التسيير :

72.365.637.000 دج

- الاعتمادات المخصصة لسنة 2014 :

74.707.836.000 دج

- الاعتمادات المقترحة لسنة 2015 :

أي زيادة مقارنة الاعتمادات المخصصة لسنة 2014 :
+ 2.342.199.000 دج ، أي بنسبة (+3,24%) .

إن تحليل الاعتمادات المقترحة لسنة 2015 يتضح كما يأتي :

(%3,65) +	1- مديرية الادارة العامة :
(%0,68) +	أ- المصالح المركزية :
(% 2,87) -	- نفقات المستخدمين :
(% 0,02) +	- الادوات وتسيير المصالح :
(تثبيت)	- أشغال الصيانة :
(% 2,59) +	- الاعانات للمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري :
(تثبيت)	- النشاط التربوي والثقافي :
(% 4,03) +	- النشاط الاجتماعي :
(% 4,07) +	- نفقات أخرى :
(% 4,26) +	ب - المصالح القضائية :
(% 3,42) +	- نفقات المستخدمين :
(% 7,81) +	- الادوات وتسيير المصالح :
(تثبيت)	- صيانة المباني :
(تثبيت)	- النشاط التربوي والثقافي :
(% 11,93) +	- النشاط الاجتماعي :
(% 11,06) +	- نفقات أخرى :
(% 0,44) -	ج - المحاكم الإدارية :
(% 0,62) +	- نفقات المستخدمين :
(% 11,39) +	- الأدوات وتسيير المصالح :
(تثبيت)	- صيانة المباني :
(تثبيت)	- النشاط التربوي والثقافي :
(% 57,50) -	- النشاط الاجتماعي :
(تثبيت)	- نفقات أخرى :

2- المديرية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج :	+ (2,72 %)
أ- المصالح المركزية :	+ (3,61 %)
- نفقات المستخدمين :	+ (1,48 %)
- الأدوات وتسيير المصالح :	+ (3,65 %)
- أشغال الصيانة :	(تثبيت)
- الإعانات للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري :	+ (16,38 %)
- النشاط التربوي والثقافي :	- (28,57 %)
- النشاط الاجتماعي :	- (23,97 %)
- نفقات أخرى :	(تثبيت)
ب- مؤسسات السجون :	+ (2,69 %)
- نفقات المستخدمين :	+ (3,10 %)
- الأدوات وتسيير المصالح :	+ (4,17 %)
- صيانة المباني :	+ (2,41 %)
- النشاط الاجتماعي :	- (21,55 %)
- نفقات أخرى :	(تثبيت)

ثانيا : مشروع ميزانية التجهيز :

أ- رخص البرامج الإجمالية :	
- الاعلام الآلي:	1.125.0 مليون دج
- البنى التحتية الإدارية :	65.915.0 مليون دج
- التكوين:	1.655.0 مليون دج
ب- اعتمادات الدفع الإجمالية :	
- الاعلام الآلي :	1.125.0 مليون دج
- البنى التحتية الإدارية :	73.784.0 مليون دج
- التكوين :	1.655.0 مليون دج

توصيات

- الحرص على استقلالية القضاء ومحاربة الفساد.
- استدراك النقص في الهياكل القضائية.
- إنشاء مدارس وطنية لتكوين المحامين وأعوان القضاء.
- اقتراح الإعتماد على نتائج البكالوريا للتكوين في المدرسة الوطنية للقضاء بدل المسابقة.
- ضرورة تكثيف السياسة الجزائية للدولة للحد من ظاهرة الإجرام المتنامي.

وزارة المالية

أولاً : مشروع ميزانية التسيير :

- الاعتمادات المخصصة لسنة 2014: 87.551.455.000 دج

- الاعتمادات المقترحة لسنة 2015: 92.615.093.000 دج

أي زيادة بالنسبة الى الاعتمادات المخصصة لسنة 2014:
+ 5.063.638.000 دج أي (+5,78%) .

إن تحليل الاعتمادات المقترحة لسنة 2015 يتضح كما يأتي :

(% 4,19) +	1- الإدارة المركزية:
(% 4,32) +	أ) المصالح المركزية :
(% 10,95) +	- نفقات المستخدمين :
(% 5,22) +	- الادوات وتسيير المصالح :
تثبيت	- صيانة المباني :
(% 1,34) +	- الاعانات للمؤسسات ذات الطابع الاداري :
(تثبيت)	- النشاط الدولي :
(% 3,83) +	- النشاط التربوي والثقافي :
(% 6,45) +	- النشاط الاجتماعي :
(تثبيت)	- نفقات أخرى :
(% 0,04) -	ب) الديوان المركزي لقمع الفساد :
(% 0,15) -	- نفقات المستخدمين :
(% 0,31) -	- الادوات وتسيير المصالح :
(تثبيت)	- صيانة المباني :
(% 25) +	- النشاط التربوي والثقافي :
(% 4,09) +	- النشاط الاجتماعي :
(تثبيت)	- نفقات أخرى :
(% 2,96) +	II- المديرية العامة للمحاسبة:
(% 33,35) -	أ) المصالح المركزية :
(% 16,34) +	- نفقات المستخدمين :
(% 71,82) -	- الادوات وتسيير المصالح :
(تثبيت)	- صيانة المباني :
(تثبيت)	- النشاط التربوية والثقافي :
(% 24,93) +	- النشاط الاجتماعي :
(% 1,19) +	- نفقات أخرى :

(% 5,67) +
(% 5,02) +
(% 23,47) +
(% 4,08) -
(تثبيت)
(% 11,65) +
(تثبيت)

ب- المصالح اللامركزية التابعة للدولة :
- نفقات المستخدمين :
- الادوات وتسيير المصالح :
- صيانة المباني :
- النشاط التربوي والثقافي :
- النشاط الاجتماعي :
- نفقات أخرى :

(% 21,84) -
(% 33,33) -
(تثبيت)
(تثبيت)

ج- نفقات تسيير ديار ومراكز المالية:
التابعة للمديرية العامة للمحاسبة :
- نفقات المستخدمين :
- الادوات وتسيير المصالح :
- صيانة المباني :

(% 2,17) +
(% 1,81) +
(% 1,56) +
(% 5) +
(% 5) +
(تثبيت)
(% 17,97) +
(تثبيت)

III- المديرية العامة للجمارك :
أ- المصالح المركزية :
- نفقات المستخدمين :
- الأدوات وتسيير المصالح :
- صيانة المباني :
- النشاط التربوي والثقافي :
- النشاط الاجتماعي :
- نفقات أخرى :

(% 7,30) +
(% 7,47) +
(% 5) +
(تثبيت)

ب- المصالح اللامركزية التابعة للدولة :
- الادوات وتسيير المصالح :
- صيانة المباني :
- نفقات أخرى :

(% 0,69) +
(% 6,51) +
(% 9,75) +
(% 1,78) -
(تثبيت)
(تثبيت)
(% 11,98) +
(تثبيت)

IV- المديرية العامة للضرائب :
أ- المصالح المركزية :
- نفقات المستخدمين :
- الادوات وتسيير المصالح :
- صيانة المباني :
- النشاط التربوي والثقافي :
- النشاط الاجتماعي :
- نفقات أخرى :

ب- المصالح اللامركزية التابعة للدولة :
 - نفقات المستخدمين :
 - الادوات وتسيير المصالح :
 - صيانة المباني :
 - النشاط التربوي والثقافي :
 - النشاط الاجتماعي :
 - نفقات أخرى :

(% 0,31) +
 (% 0,00) -
 (% 8,06) +
 (% 5,60) +
 (تثبيت)
 (% 5,71) +
 (تثبيت)

ج- تسيير ديار والمراكز المالية التابعة
 للمديرية العامة للضرائب :
 - نفقات المستخدمين :
 - الادوات وتسيير المصالح :
 - صيانة المباني :

(% 5,41) -
 (% 8) -
 (تثبيت)
 (تثبيت)

د- المديرية العامة للأموال الوطنية :
 أ- المصالح المركزية :
 - نفقات المستخدمين :
 - الادوات وتسيير المصالح :
 - صيانة المباني :
 - النشاط التربوي والثقافي :
 - النشاط الاجتماعي :
 - نفقات أخرى :

(% 10,28) +
 (% 4,04) +
 (% 3,65) +
 (% 23,02) +
 (تثبيت)
 (تثبيت)
 (% 21,13) -
 (تثبيت)

ب- المصالح اللامركزية التابعة للدولة :
 - نفقات المستخدمين :
 - الادوات وتسيير المصالح :
 - صيانة المباني :
 - النشاط التربوي والثقافي :
 - النشاط الاجتماعي :
 - نفقات أخرى :

(%10,53) +
 (% 11,41) +
 (% 11,34) +
 (تثبيت)
 (تثبيت)
 (% 16,52) -
 (تثبيت)

ج- تسيير دور والمراكز المالية التابعة للمديرية
 العامة للأموال الوطنية :
 - نفقات المستخدمين :
 - الادوات وتسيير المصالح :
 - صيانة المباني :

(تثبيت)
 (تثبيت)
 (تثبيت)
 (تثبيت)

(% 27,04) +
(% 4,57) +
(% 6,34) +
(% 6,97) -
(تثبيت)
(% 18,02) -
(% 6,86) -
(% 46,99) +

VI- المديرية العامة للميزانية :
أ- المصالح المركزية :
- نفقات المستخدمين :
- الأدوات وتسيير المصالح :
- صيانة المباني :
- النشاط التربوي والثقافي :
- النشاط الاجتماعي :
- نفقات أخرى :

(% 39,45) +
(% 41,25) +
(% 3,65) +
(تثبيت)
(تثبيت)
(% 11,85) +
(تثبيت)

ب- المصالح اللامركزية التابعة للدولة
(المديريات الجهوية للميزانية) :
- نفقات المستخدمين :
- الأدوات وتسيير المصالح :
- صيانة المباني :
- النشاط التربوي والثقافي :
- النشاط الاجتماعي :
- نفقات أخرى :

(% 13,93) +
(% 14,68) +
(% 8,70) +
(تثبيت)
(تثبيت)
(% 1,03) -
(تثبيت)

ج- مديريات البرمجة ومتابعة الميزانية :
- نفقات المستخدمين :
- الأدوات وتسيير المصالح :
- صيانة المباني :
- النشاط التربوي والثقافي :
- النشاط الاجتماعي :
- نفقات أخرى :

(% 5,02) +
(% 3,79) +
(% 27,48) +
(تثبيت)
(تثبيت)
(% 8,31) +
(تثبيت)

VII- المتفشية العامة للمالية :
- نفقات المستخدمين :
- الأدوات وتسيير المصالح :
- صيانة المباني :
- النشاط التربوي والثقافي :
- النشاط الاجتماعي :
- نفقات أخرى :

241.312.000 دج
+ 191.305.000 دج
+ 30.482.000 دج

VIII- المديرية العامة للاستشراف :
- نفقات المستخدمين :
- الأدوات وتسيير المصالح :

+ 10.000.000 دج	- صيانة المباني :
+ 5.000.000 دج	- النشاط التربوي والثقافي :
+ 2.515.000 دج	- النشاط الاجتماعي :
+ 2.010.000 دج	- نفقات أخرى :

ثانيا : مشروع ميزانية التجهيز :

869 مليون دج	أ- رخص البرامج الإجمالية :
10 مليون دج	- الاعلام الآلي :
18.183 مليون دج	- البريد والمواصلات :
604 مليون دج	- البنى التحتية الإدارية :
	- التكوين واليد العاملة :
1.490 مليون دج	ب- اعتمادات الدفع الإجمالية :
10 مليون دج	- الاعلام الآلي :
20.181 مليون دج	- البريد والمواصلات :
300 مليون دج	- البنى التحتية الإدارية :
500 مليون دج	- التكوين واليد العاملة :
	- السكن :

توصيات

- المطالبة بإعادة النظر في سياسة الدعم التي تنتهجها الدولة.
- إعادة النظر في صيغة القروض الاستهلاكية الموجهة للإنتاج الوطني.
- ضرورة تقليص فاتورة الواردات.
- المطالبة بإعادة النظر في آليات الإحصاء وجمع المعلومات وتطويرها لتفادي المعطيات الخاطئة وغير المطابقة للواقع.
- اتخاذ الاجراءات اللازمة لتغطية العجز المسجل في ميزان المدفوعات.
- ضرورة إيجاد آليات لمحاربة الاقتصاد الموازي.
- مواصلة عملية تطهير وإقفال حسابات التخصيص الخاص للخزينة.
- وجوب ترشيد النفقات للحفاظ على العملة الصعبة.
- مواصلة الإصلاح المصرفي والبنكي باعتبارهما أهم العناصر لتشجيع الاستثمار.
- مواصلة إصلاح المنظومة الجبائية لجعلها تتماشى مع متطلبات التنمية الوطنية.

وزارة التربية الوطنية

أولاً : مشروع ميزانية التسيير :
- الاعتمادات المخصصة لسنة 2014 (ق.م): 696.810.413.000 دج
- الاعتمادات المقترحة لسنة 2015: 746.643.907.000 دج

أي زيادة بالنسبة إلى الاعتمادات المخصصة (ق.م) لسنة 2014 :
+ 49.833.494.000 دج، أي بنسبة (+ 7,15 %).

إن تحليل الاعتمادات المقترحة لسنة 2015 يتضح كما يأتي :

1- الإدارة المركزية :
- نفقات المستخدمين :
- الأدوات وتسيير المصالح :
- صيانة المباني :
- الإعانات للمؤسسات العمومية:
- النشاط الدولي :
- النشاط التربوي والثقافي :
- النشاط الاجتماعي :
- نشاطات أخرى :

(% 6,91)+
(% 1,80)+
(% 0,04)+
(تثبيت)
(% 2,08)+
(% 0,25) -
(% 25,50)+
(% 16,90)+
(% 31,93)-

2- المصالح اللامركزية التابعة للدولة:

- نفقات المستخدمين :
- الأدوات وتسيير المصالح :
- صيانة المباني :
- نشاطات أخرى :

(% 11,52)+
+ 2.185.173.000 دج
(% 0,39)+
(تثبيت)
(تثبيت)

3- مؤسسات التعليم الأساسي والثانوي والتقني :

- نفقات المستخدمين:
- النشاط الاجتماعي :

+ 41.999.451.000 دج
(% 8,19) +
(% 27,76)-

ثانياً : مشروع ميزانية التجهيز :

أ- رخص البرامج الإجمالية :

- الإعلام الآلي:
- البنى التحتية الإدارية:
- التربية :
- السكن :
- التكوين:

0
254 مليون دج
49 253 مليون دج
220 مليون دج
0

ب- اعتمادات الدفع الإجمالية :

200 مليون دج
702 مليون دج
113 000 مليون دج
1 020 مليون دج
56 مليون دج

- الإعلام الآلي:
- البنى التحتية الإدارية:
- التربية :
- السكن :
- التكوين:

توصيات

- ضرورة إصلاح المنظومة التربوية.
- تقييم مسار الإصلاحات التي عرفها القطاع.
- اتخاذ إجراءات صارمة للحد من ظاهرة الاضرابات المتكررة في الوسط المدرسي، حفاظا على سمعة المدرسة الجزائرية ومصير أبنائها.
- إعادة فتح معاهد التكوين التابعة للقطاع.
- إعادة النظر في برامج تكوين الأساتذة، وتفعيل الرسكلة المستمرة لهم لترقية مستوى التعليم.
- العمل على تأطير المدارس الخاصة المعتمدة ومراقبتها.
- منح تسيير المدارس لمصالح الوزارة بدل البلديات.
- إعادة تفعيل سلك التوجيه في المؤسسات التربوية لمرافقة التلاميذ والحد من ظاهرة العنف.
- إعادة النظر في برامج التعليم للطور الابتدائي وتحسينها.
- إعادة النظر في طريقة وآلية المسابقات الخاصة بتوظيف الأساتذة في مختلف أطوار التعليم.
- إعادة النظر في القانون الأساسي الخاص بالمقتصدين.

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

أولاً: مشروع ميزانية التسيير:
- الاعتمادات المخصصة لسنة 2014 (ق.م): 270.742.002.000 دج
- الاعتمادات المقترحة لسنة 2015: 300.333.642.000 دج
أي بزيادة بالنسبة إلى الاعتمادات المراجعة (ق.م) لسنة 2014 :
+ 29.591.640.000 دج ، أي بنسبة (+10,93%) .

إن تحليل الاعتمادات المقترحة لسنة 2015 يتضح كما يأتي:

(% 10,94)+	1- الإدارة المركزية :
(% 4,65)-	- نفقات المستخدمين :
(% 9,36)+	- الأدوات وتسيير المصالح :
(تثبيت)	- صيانة المباني :
(% 11,09)+	- الإعانات للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري :
(تثبيت)	- النشاط التربوي والثقافي :
(% 7,16) +	- النشاط الاقتصادي - تشجيعات وتدخلات عمومية:
(تثبيت)	- النشاط الاجتماعي :
(تثبيت)	- نفقات أخرى :
(% 0,32)-	2- المديرية العامة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي :
(% 1,27)-	- نفقات المستخدمين :
(% 2,74)+	- الأدوات وتسيير المصالح :
(تثبيت)	- صيانة المباني :
(تثبيت)	- النشاط التربوي والثقافي :
(% 37,87)+	- النشاط الاجتماعي :
(تثبيت)	- نفقات أخرى :

ثانياً : مشروع ميزانية التجهيز :

0 مليون دج	أ- رخص البرامج الإجمالية :
591 مليون دج	- المعلوماتية:
6 193 مليون دج	- البنية التحتية والإدارية:
51 769 مليون دج	- البحث العلمي:
3 555 مليون دج	- التعليم العالي:
620 مليون دج	- العمران والتهيئة:
	- السكن:

ب- اعتمادات الدفع الإجمالية :

- المعلوماتية:
 - البنية التحتية الإدارية :
 - البحث العلمي:
 - التعليم العالي:
 - العمران والتهيئة:
 - السكن:
- 200 مليون دج
621 مليون دج
4 500 مليون دج
48 300 مليون دج
2 500 مليون دج
500 مليون دج

توصيات

- الإسراع في تجسيد الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيا،
- تحسين ظروف استقبال الطلبة الجدد،
- مواصلة الجهود المبذولة في مجال انجاز الهياكل الجامعية،
- التفكير في إعادة النظر في نظام LMD،
- ارساء آليات جديدة تسمح باشتراك الجامعة في التنمية الاقتصادية،
- الاسراع في إنشاء مراكز استشفائية جامعية بمناطق الجنوب،
- العمل بحزم على ارساء منظومة تعليم قادرة على التكيف ومواجهة تحديات العولمة والتكنولوجيات الحديثة.
- تحسين التأطير البيداغوجي والنهوض بنوعية التعليم العالي،
- العمل على تهيئة الظروف الملائمة للطالب في مجال الخدمات الجامعية،
- ضرورة تحسين الظروف الاجتماعية للأستاذ الجامعي.

الجدول (ب)

توزيع الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2015 حسب كل دائرة وزارية

المبالغ (د ج)	الدوائر الوزارية
8 387 854 000	رئاسة الجمهورية.....
3 618 099 000	مصالح الوزير الأول.....
1 047 926 000 000	الدفاع الوطني.....
549 809 342 000	الداخلية و الجماعات المحلية.....
31 196 709 000	الشؤون الخارجية.....
74 707 836 000	العدل.....
92 615 093 000	المالية.....
44 010 067 000	الطاقة.....
5 314 058 000	الصناعة و المناجم.....
255 101 097 000	الزراعة و التنمية الريفية.....
252 333 450 000	المجاهدين.....
26 500 459 000	الشؤون الدينية و الأوقاف.....
24 276 345 000	التجارة.....
12 549 139 000	النقل.....
21 144 492 000	الموارد المائية.....
19 930 760 000	الاشغال العمومية.....
22 600 480 000	السكن و العمران و المدينة.....
746 643 907 000	التربية الوطنية.....
300 333 642 000	التعليم العالي و البحث العلمي.....
50 803 924 000	التكوين و التعليم المهنيين.....
234 882 131 000	العمل و التشغيل و الضمان الاجتماعي.....
2 550 261 000	تهيئة الاقليم و البيئة.....
25 789 795 000	الثقافة.....
131 653 688 000	التضامن الوطني و الاسرة و قضايا المرأة.....
276 609 000	العلاقات مع البرلمان.....
381 972 062 000	الصحة و السكان و اصلاح المستشفيات.....
14 158 870 000	الشباب.....
26 282 691 000	الرياضة.....
18 871 461 000	الاتصال.....
3 985 130 000	البريد و تكنولوجيايات الاعلام و الاتصال.....
3 429 022 000	السياحة و الصناعة التقليدية.....
2 404 748 000	الصيد البحري و الموارد الصيدية.....
4 436 059 221 000	المجموع الفرعي.....
536 219 273 000	التكاليف المشتركة.....
4 972 278 494 000	المجموع العام.....

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة المالية

مشروع قانون المالية لسنة
2015

أحكام جبائية الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة

المادة 16: تعدل أحكام المادة 365 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة. و تحرر
كما يأتي:

«المادة 365 مكرر: لا يمكن أن يقل مبلغ الضريبة المستحقة.....(بدون تغيير إلى غاية).....
عن 10.000 دج.

بغض النظر عن أحكام المادة 282 مكرر 2.....(الباقي بدون تغيير).....».

عرض الأسباب

في إطار مسار تعديل الضريبة الجزافية الوحيدة، المقترح في المشروع الحالي لقانون المالية و
بغية تكثيف جميع الأحكام المتعلقة بهذه الضريبة مع المستجدات المقترحة، يرفع المبلغ الأدنى لفرض
الضريبة من 5000 دج إلى 10.000 دج، و هو ذلك المستحق من المكلفين بالضريبة الخاضعين لهذه
الضريبة و المستفيدين من الإعفاءات المنصوص عليها بموجب المادة 282 مكرر 6 من قانون
الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

وتعود هذه الزيادة إلى رفع سقف الضريبة على الضريبة الجزافية الوحيدة الذي يصبح
30.000.000 دج (عوضا عن 10.000.000 دج) و بالتالي، يوسع مجال تطبيق هذه الضريبة ليشمل
أكثر من 1.200.000 مكلف بالضريبة.

وبذلك، يجب أن تساهم الشريحة الجديدة من الخاضعين للضريبة التي ستستفيد من تخفيف فيما
يخص بالضغط و الإجراءات الجبائية، بما أنها تستفيد من إعفاء جبائي في دفع مبلغ أدنى للضريبة يجب
أن يكون متلائما مع النظام الجبائي الجديد.

ومن أجل هذا الغرض، يقترح رفع المبلغ الأدنى لفرض الضريبة من 5.000 دج إلى
10.000 دج.

ذلكم هو موضوع هذا التدبير.

أحكام جنائية الطابع

المادة 25: تعدل أحكام المادة 136 من قانون الطابع وتحرر كماياتي:

«المادة 136: يخضع جواز السفر العادي المسلم في الجزائر لكل فترة قانونية لصلاحيته لرسم طابع يقدر بعشرة آلاف دينار (10.000 دج) يغطي كل النفقات .
يسدد هذا الرسم لدى قباضة الضرائب مقابل تسليم وصل.
ويخضع جواز السفر الخاص بالحج.....(الباقى بدون تغيير).....».

عرض الأسباب

يهدف هذا التدبير:

-من جهة، الى استبدال طريقة التسديد بوضع "الطابع المنفصل" على جواز السفر البيومتري بطريقة التسديد "مقابل تسليم وصل" لدى قباضة الضرائب .
-من جهة أخرى، يهدف رفع مبلغ حقوق الطابع المفروضة على جواز السفر البيومتري من 2000 دج الى 10.000 دج، و ذلك من أجل :

- ✓ تعويض إيرادات حقوق الطابع، تبعا لإلغاء حق الطابع المستحق عند تسليم بطاقة التعريف الوطنية (تدبير مقترح في المشروع التمهيدي الحالي لقانون المالية).
- ✓ معالجة ازدواجية مدة صلاحية جواز السفر، حيث تتراوح المدة القانونية للصلاحيته من 05 الى 10 سنوات؛
- ✓ أخذ تكلفة صنع الجواز البيومتري بعين الاعتبار، التي تتطلب تكاليف معتبرة و تكنولوجيا متطورة جد مكلفة؛
- ✓ هو عبارة عن مقابل للحصول على أحسن الخدمات لمستخدم الجواز البيومتري (تسهيل العبور على مستوى المرافئ والمطارات، الشحن و التفريغ).

ذلكم هو موضوع هذا التدبير.

أحكام مختلفة

المادة 87: تعدل المادة 75 من الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 29 رجب عام 1430 الموافق 22 يوليو سنة 2009 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 وتتم كما يأتي:

«المادة 75: يرخّص للبنوك منح قروض استهلاكية موجهة حصريا لإقتناء السلع من طرف العائلات، فضلا عن تلك التي تمنحها لإقتناء العقارات، وذلك في إطار تنمية الأنشطة الاقتصادية. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة، عن طريق التنظيم».

عرض الأسباب

يعتبر القرض المحرك الفعال للنمو الاقتصادي للبلاد، بحيث يشكل أداة مرافقة من شأنها تسهيل المبيعات وبالتالي دعم النمو.

لقد تم إحداث القرض الاستهلاكي في الجزائر منذ أوائل سنوات 2000 استجابة لهدف دعم الأنشطة الإنتاجية الوطنية، غير أنه تبين أن هذه الوسيلة عادت بالفائدة على المنتجات المستوردة على حساب الإنتاج الوطني، ما أدى الى تعليقها بموجب المادة 75 من قانون المالية التكميلي لسنة 2009.

و بهدف ترقية الإنتاج الوطني، أوصت الثلثية الخامسة عشر (15) المنعقد اجتماعها بتاريخ 10 أكتوبر 2013، إعادة ادراج القرض الاستهلاكي.

وفي إطار تنفيذ هذه التوصية، يقترح تعديل المادة 75 المذكورة أعلاه، بغرض ترخيص البنوك منح، إضافة إلى القروض العقارية، قروض استهلاكية موجهة حصريا لإقتناء السلع والخدمات من طرف العائلات.

يرتبط تنفيذ هذا التدبير لصدور نص تنظيمي يحدد كفاءات تطبيقه.

ذلكم هو موضوع هذا التدبير.

الجزء الثاني: الميزانية والعمليات المالية للدولة
الفصل الأول: الميزانية العامة للدولة
القسم الأول: الموارد

المادة 99: تقدر الإيرادات والحواصل والمداخيل المطبقة على النفقات النهائية للميزانية العامة للدولة لسنة 2015 طبقا للجدول (أ) الملحق بهذا القانون، بأربعة آلاف وستمئة وأربعة وثمانون مليارا وستمئة وخمسون مليون دينار (4 684 650 000 000 دج).

القسم الثاني: النفقات

المادة 100: يفتح بعنوان سنة 2015، قصد تمويل الأعباء النهائية للميزانية العامة للدولة:

1/ اعتماد مالي مبلغه أربعة آلاف وتسعمائة واثنان وسبعون مليارا ومائتان وثمانية وسبعون مليوناً وأربعمائة وأربعة وتسعون ألف دينار (4 972 278 494 000 دج) لتغطية نفقات التسيير، يوزع حسب كل دائرة وزارية طبقا للجدول (ب) الملحق بهذا القانون.

2/ اعتماد مالي مبلغه ثلاثة آلاف وثمانمائة وخمسة وثمانون مليارا وسبعمائة وأربعة وثمانون مليوناً وتسعمائة وثلاثون ألف دينار (3 885 784 930 000 دج) لتغطية نفقات التجهيز ذات الطابع النهائي، يوزع حسب كل قطاع طبقا للجدول (ج) الملحق بهذا القانون.

المادة 101: يبرمج خلال سنة 2015 سقف رخصة برنامج مبلغه أربعة آلاف وتسعة وسبعون مليارا وستمئة وواحد وسبعون مليوناً وسبعمائة وثلاثون ألف دينار (4 079 671 730 000 دج) يوزع حسب كل قطاع طبقا للجدول (ج) الملحق بهذا القانون.

يغطي هذا المبلغ تكلفة إعادة تقييم البرنامج الجاري وتكلفة البرامج الجديدة التي يمكن أن تسجل خلال سنة 2015.

تحدد كميّات التوزيع، عند الحاجة، عن طريق التنظيم.

الفصل الثاني: ميزانيات مختلفة

القسم الأول: الميزانية الملحقة

(للبيان)

القسم الثاني: ميزانيات أخرى

المادة 102: توجه مساهمة هيئات الضمان الاجتماعي في ميزانية القطاعات الصحية والمؤسسات الإستشفائية المتخصصة (بما فيها المراكز الإستشفائية الجامعية) للتغطية المالية للتكاليف المتعلقة بالتكفل الطبي لصالح المؤمن لهم اجتماعيا وذوي حقوقهم.

يطبق هذا التمويل على أساس المعلومات المتعلقة بالمؤمن لهم اجتماعيا المتكفل بهم في المؤسسات الصحية العمومية، وذلك في إطار العلاقات التعاقدية التي تربط بين الضمان الاجتماعي ووزارة الصحة، السكان وإصلاح المستشفيات.

تحدد كفاءات تنفيذ هذا الحكم عن طريق التنظيم.

وعلى سبيل التقدير، وبالنسبة لسنة 2015، تحدد هذه المساهمة بمبلغ خمسة وستون مليارا ومائتان وتسعة عشر مليوناً واثنتان وتسعون ألف دينار (65 219 092 000 دج) تتكفل ميزانية الدولة بتغطية نفقات الوقاية والتكوين والبحث الطبي وتمويل-العلاج المقدم للمعوزين غير المؤمن لهم اجتماعيا.

الفصل الثالث: الحسابات الخاصة بالحزينة

المادة 103: تعدل وتتم أحكام المادة 89 من القانون رقم 99-11 المؤرخ في 15 رمضان عام 1420 الموافق 23 ديسمبر سنة 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، وتحرر كالآتي:

«المادة 89: تكون حسابات التخصيص الخاصة، موضوع برنامج عمل معد من طرف الأمرين بالصرف المعنيين، تحدد فيه، بالنسبة لكل حساب، الأهداف المسطرة وكذا أجل الانجاز.

يسمح وضع جهاز لمتابعة وتقييم حسابات التخصيص الخاص، معد من طرف الوزير المكلف بالمالية بالاشتراك مع الأمرين بالصرف المعنيين :

- بوضع مدونة الإيرادات والنفقات؛
- بتحديد كفاءات المتابعة والتقييم لهذه الحسابات عبر معاينة المتدخلين والنمط العملياتي الموصى به.

ملحق رقم 7

النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

نشر في 28 ربيع الثاني عام 1421 الموافق 30 يوليو 2000

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

– بناء على الدستور لاسيما المادتين 115 الفقرة 3 و165 الفقرة 3 منه

– وبناء على القانون العضوي رقم 0299 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس 1999 الذي

يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة

– وبناء على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المقر بتاريخ 17 ربيع الأول عام 1418 الموافق 22 يوليو سنة 1997 المعدل

وبعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني

وبعد رأي المجلس الدستوري

ينشر النظام الداخلي الآتي نصه:

أحكام تمهيدية

المادة الأولى: يتضمن هذا النظام الداخلي إجراءات وكيفيات تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، تطبيقا للمادة

115 (الفقرة 3) من الدستور، ولأحكام القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة

افتتاح الفترة التشريعية

للمجلس الشعبي الوطني

المادة 2: طبقا للمادة 113 من الدستور، يرأس الجلسة الأولى من الفترة التشريعية أكبر النواب سنا بمساعدة

أصغر نائبين الى غاية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني، ويتم خلال هذه الجلسة

مناداة النواب حسب الاعلان المسلم من المجلس الدستوري

الاشراف على تشكيل لجنة إثبات العضوية والمصادقة على تقريرها

الإشراف على انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني

لاتجري في هذه الجلسة أية مناقشة جوهرية

المادة 3: طبقاً للمادة 114 من الدستور والمادة 11 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني بالإقتراع السري في حالة تعدد المترشحين ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للنواب

في حالة عدم حصول أيّ من المترشحين على الأغلبية المطلقة يلجأ الى إجراء دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصّلين على أكبر عدد من الأصوات

يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية

في حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزاً المترشح الأكبر سنّاً

في حالة المترشح الوحيد يكون الانتخاب برفع اليد، ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات

إثبات العضوية

المادة 4: طبقاً للمادة 104 من الدستور يشكل المجلس الشعبي الوطني في الجلسة الأولى للفترة التشريعية لجنة إثبات العضوية التي تتكوّن من عشرين (20) عضواً حسب التمثيل النسبي

يتولّى المجلس الشعبي الوطني إثبات عضوية أعضائه طبقاً لإعلان المجلس الدستوري مع وعاة ما قد يتّخذ هذا الأخير لاحقاً من قرارات إلغاء انتخاب أو إعادة النظر في النتائج

لاتوقف عملية إثبات العضوية خلال سيرها الصلاحيات المتصلة بصفة النائب

يعرض تقرير لجنة إثبات العضوية على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه

المادة 5: يسجل المجلس الشعبي الوطني في جلسة عامة حالة عدم إثبات عضوية أحد أعضائه أو أكثر أو حالة إثبات عضوية عضو جديد أو أكثر وذلك بعد تبليغ قرارات المجلس الدستوري الفاصلة في المنازعات الخاصة

بالانتخابات التشريعية، إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني

المادة 6: تُحلّ اللجنة المكلفة بإثبات العضوية بمجرد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على تقريرها

أجهزة المجلس وهيئاته

المادة 7: طبقا للمادتين 9 و10 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، للمجلس الشعبي الوطني أجهزة دائمة وهيئات استشارية وتنسيقية

الأجهزة الدائمة هي:

– الرئيس،

– المكتب،

– اللجان الدائمة

الهيئات الاستشارية والتنسيقية هي:

– هيئة الرؤساء

– هيئة التنسيق

– المجموعات البرلمانية

رئيس المجلس الشعبي الوطني

المادة 8: ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادة 3 أعلاه

المادة 9: علاوة على الصلاحيات التي يخولها آياه الدستور والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وهذا النظام الداخلي يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بما يأتي:

السهر على تطبيق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وضمان احترامه

تمثيل المجلس الشعبي الوطني داخل الوطن وخارجه

ضمان الأمن والنظام داخل مقر المجلس الشعبي الوطني

رئاسة جلسات المجلس الشعبي الوطني وإدارة مناقشاته ومداولاته

رئاسة اجتماعات مكتب المجلس، واجتماعات هيئة الرؤساء، واجتماعات هيئة التنسيق

توزيع المهام بين أعضاء مكتب المجلس

تعيين الأمين العام وتقليد المناصب في المصالح الإدارية للمجلس الشعبي الوطني بعد استشارة مكتب المجلس

تحديد كيفية سير المصالح الإدارية بموجب قرارات

إعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضه على مكتب المجلس

هو الأمر بالصرف

ضبط تنظيم المصالح الإدارية للمجلس الشعبي الوطني

توقيع توصيات التعاون البرلماني الدولي

اخطار المجلس الدستوري، عند الاقتضاء، طبقا للمادة 166 من الدستور

المادة 10: في حالة شغور منصب رئاسة المجلس الشعبي الوطني بسبب الاستقالة أو العجز أو التناهي أو الوفاة يتم

انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني بنفس الطرق المحددة في هذا النظام الداخلي في أجل أقصاه خمسة

عشر (15) يوما اعتبارا من تاريخ إعلان الشغور

يتولى مكتب المجلس الذي يجتمع وجوبا لهذا الغرض تحضير ملف حالة الشغور وإحالاته على اللجنة المكلفة

بالشؤون القانونية

تعد هذه اللجنة تقريرا عن إثبات حالة الشغور، يعرض في جلسة عامة للمصادقة عليه بأغلبية أعضاء المجلس

في هذه الحالة يشرف على عملية الانتخاب أكبر نواب الرئيس سنا من غير المترشحين بمساعدة أصغر نائبين في

المجلس الشعبي الوطني

مكتب المجلس الشعبي الوطني

المادة 11: يتكون مكتب المجلس الشعبي الوطني، من رئيس المجلس، وتسعة (9) نواب للرئيس

المادة 12: طبقا للمادة 13 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما

وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ينتخب المجلس الشعبي الوطني نواب الرئيس لمدة سنة واحدة قابلة

للتجديد

المادة 13: يتفق ممثلو المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني على توزيع

مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي

تعرض القائمة على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها

في حالة عدم الاتفاق وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه، يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس

من قبل المجموعات البرلمانية الممثلة للأغلبية طبقا لمعيار تنفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في مكتب المجلس

تعرض القائمة على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها

في حالة عدم الاتفاق وفق الشروط المنصوص عليها في هذه المادة، يتم انتخاب نواب الرئيس بالاقتراع المتعدد الاسماء السري في دور واحد

في حالة تساوي الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنا

في حالة شغور منصب نائب الرئيس يتم الاستخلاف وفق الاجراءات المبينة أعلاه

المادة 14: علاوة على الصلاحيات التي يخولها آياه القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، وهذا النظام الداخلي، وطبقا لاحكامهما يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بما يأتي:

تنظيم سير جلسات المجلس

ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها باستشارة الحكومة

تحديد أنماط الاقتراع

تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي بموجب تعليمات عامة

المصادقة على تنظيم المصالح الادارية وعلى كفاءات مراقبة المصالح المالية للمجلس الشعبي الوطني

مناقشة مشروع ميزانية المجلس الشعبي الوطني والمصادقة عليه، وإحالته على لجنة المالية والميزانية

تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة ميزانية المجلس الشعبي الوطني

السهر على توفير الامكانيات البشرية والمادية والعلمية لحسن سير أشغال اللجان

البت في قابلية اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح شكلا

دراسة كل الوسائل المرتبطة بمهمة النائب والتكفل بها

مراقبة سير المصالح المالية والادارية للمجلس الشعبي الوطني

تقديم حصيلة سنوية عن نشاطه وتوزيعها على النواب

متابعة النشاط التشريعي والبرلماني للمجلس واقتراح وسائل تطويره

الإشراف على إصدار نشرات إعلامية

متابعة علاقات المجلس مع البرلمانات والاتحادات البرلمانية

يخلف أحد نواب الرئيس رئيس المجلس الشعبي الوطني في حالة غيابه في رئاسة جلسات المجلس، واجتماعات المكتب، واجتماعات هيئة الرؤساء، واجتماعات هيئة التنسيق

المادة 15: يكلف مكتب المجلس الشعبي الوطني ثلاثة من بين أعضائه بمراقبة المصالح المالية والإدارية للمجلس، وبشؤون النواب

المادة 16: يضطلع المراقبون بما يأتي

إبداء الرأي في مشروع ميزانية المجلس الشعبي الوطني قبل عرضه على مكتب المجلس لمناقشته والمصادقة عليه

اعداد تقرير سنوي عن تنفيذ ميزانية المجلس الشعبي الوطني وتبليغه وجوبا الى النواب

مراقبة سير المصالح المالية والإدارية للمجلس الشعبي الوطني

المادة 17: علاوة على المهام المنوطة بمكتب المجلس المنصوص عليها في المادة 14 أعلاه، يكلف أعضاء المكتب بالمهام الآتية:

متابعة شؤون النواب والشؤون الإدارية

العلاقات العامة

شؤون التشريع والعلاقات مع مجلس الأمة، والحكومة

المادة 18: يعقد مكتب المجلس اجتماعاته دوريا بدعوة من رئيسه، ويمكنه عقد اجتماعات غير عادية كلما دعت الضرورة الى ذلك

يبلغ جدول أعمال اجتماع مكتب المجلس لأعضائه ثمان وأربعين (48) ساعة قبل انعقاده، ويمكن إدراج نقاط أخرى فيه

توزع قرارات اجتماعات مكتب المجلس على أعضائه

اللجان الدائمة

المادة 19: يشكّل المجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة الآتية

1	الشؤون القانونية والإدارية والحريات
2	الشؤون الخارجية والتعاون والجمالية
3	لجنة الدفاع الوطني

4	المالية والميزانية
5	الشؤون الاقتصادية والتنمية لصناعة والتجارة والتخطيط
6	تربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية
7	لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة
8	تتمة الثقافة والاتصال والسياحة
9	تتمة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني
10	لجنة الاسكان : تجهيز والتشييد العمرانية
11	النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية
12	لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجماعي

اختصاصات اللجان الدائمة

المادة 20 تختص لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمسائل المتعلقة بتعديل الدستور، وتنظيم السلطات العمومية وسيرها، ونظام الحريات ونظام حقوق الإنسان، ونظام الانتخابات، والقانون الأساسي للقضاء، والبلديات، وقانون العقوبات، وقانون الإجراءات الجزائية، والقانون المدني، وقانون الإجراءات المدنية، والتنظيم الإقليمي والاقليمي، وبالأحوال الشخصية والقوانين المتعلقة بالأوقاف، والقانون التجاري، والقانون الأساسي للتوظيف العمومي، وقانون الأحزاب السياسية، والقانون الأساسي لعضو البرلمان، وبالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وبإثبات عضوية النواب الجدد، وبالقانون الأساسي الخاص لموظفي البرلمان وبكل القوانين الأخرى التي تدخل في إطار اختصاصاتها

المادة 21: تختص لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجلالية بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والاتفاقيات والمعاهدات، وبالتعاون الدولي، وبقضايا الجلالية الجزائرية المقيمة بالخارج

تشارك في إعداد برنامج النشاط الخارجي للمجلس الشعبي الوطني، وتقوم بمتابعة تنفيذه من خلال اللقاءات والاجتماعات البرلمانية الثنائية والإقليمية والجهوية والدولية

يتم تشكيل وإرسال الوفود البرلمانية، وكذا استقبال الوفود البرلمانية الأجنبية، بالتنسيق بين رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس اللجنة ورؤساء المجموعات البرلمانية

تدرس المعاهدات والاتفاقيات الدولية المحالة عليها وتقدمها الى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها

تقدم عرضاً في مجال اختصاصاتها في الجلسة التي يخصصها المجلس الشعبي الوطني لمناقشة السياسة الخارجية

المادة 22: تختص لجنة الدفاع الوطني بالمسائل المتعلقة بالدفاع الوطني

المادة 23: تختص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية، والقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وبالذمامين الجبائي والجمركي، وبالعملة، والقروض، وبالبنوك، وبالأمينات، وبالأمين

المادة 24: تختص لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط بالمسائل المتعلقة باللائم والاصلاح الاقتصادي، وبظام الأسعار والمنافسة والانتاج، وبالمبادلات التجارية، وبالتمية، وبالخطيط، وبالصناعة والهيكلة، وبالطاقة والمناجم، وبالشراكة والاستثمار

المادة 25: تختص لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية بالمسائل المتعلقة بالتربية الوطنية، وبالعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا والشؤون الدينية

المادة 26: تختص لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة بدراسة المسائل المتعلقة بتنظيم الفلاحة وتطويرها، وبالعمار الفلاحي، وبتربية المواشي صهبالبحري وبمماية الثروة الحيوانية والنباتية، وبمماية البيئة

المادة 27: تختص لجنة الثقافة والاتصال والسياحة بالمسائل المتعلقة بالثقافة وحماية التراث الثقافي والتاريخي وصونهما والمحافظة عليهما، وبالتأليف، وبالاشهار، وبترقية قطاع الاتصال وتطوير السياحة

المادة 28: تختص لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني بالمسائل المتعلقة بالمجاهدين وأبناء وآرامل الشهداء وأصولهم، وبمماية الطفولة والأمومة والأسرة، وبالمعوقين والمسنين، وبالضامن الوطني والضمان الاجتماعي، وبالقواعد العامة المتعلقة بقانون العمل وممارسة الحق النقابي والشغل، وبالصحة، وبالتكوين المهني

المادة 29: تختص لجنة الاسكان والتجهيز والتهيئة العمرانية بالمسائل المتعلقة بالسكن، وبالتجهيز، وبالتهيئة العمرانية

المادة 30: تختص لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية بجميع المسائل المتعلقة بالنقل والمواصلات، وبالاتصالات السلكية واللاسلكية

المادة 31: تختص لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجموعي بالمسائل المتعلقة بميدان الشباب والرياضة، وبالنشاط الجموعي

تشكيل اللجان الدائمة

المادة 32: يشكل المجلس الشعبي الوطني لجانته الدائمة في بداية الفترة التشريعية طبقاً لنظامه الداخلي لمدة سنة قابلة للتجديد

يمكن إعادة تجديد أعضاء اللجان الدائمة كلياً أو جزئياً بنفس الأشكال المحددة في هذا النظام الداخلي

المادة 33: يمكن كل نائب أن يكون عضواً في لجنة دائمة

لا يمكن النائب أن يكون عضواً في أكثر من لجنة دائمة واحدة

المادة 34: تكون لجنة المالية والميزانية من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضواً على الأكثر، في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضواً على الأكثر

المادة 35: يتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها

تساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المحدد في المادة 34 أعلاه

ترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0,50

المادة 36: توزع المجموعات البرلمانية أعضاءها على اللجان الدائمة في حدود الحصص المحددة تطبيقاً للمادة 35 أعلاه

يعين المكتب النواب غير المنتمين لمجموعة برلمانية بناءً على طلبهم أعضاء في لجان دائمة

يراعي المكتب في تعييناته رغبات النواب المعنيين

في حالة شغور مقعد أو استقالة عضو لجنة دائمة، يتم شغل المقعد الشاغر وفق الاجراءات المحددة في المادة 35 أعلاه

المادة 37: يتفق رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع المكتب بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني على توزيع مهام مكاتب اللجان من رئيس، ونائب رئيس، ومقرر

يعين المرشحون وينتخبون طبقاً للاتفاق المتوصل إليه

في حالة عدم الإتفاق يتم انتخاب رؤساء اللجان، ونواب رؤسائها، ومقرريها، طبقاً للاجراء المنصوص عليه في المادة 13 أعلاه

سير أشغال اللجان الدائمة

المادة 38: يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجان الدائمة، جميع المشاريع أو الاقتراحات التي تدخل في إطار اختصاصاتها، مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها

المادة 39: يتم استدعاء اللجان الدائمة أثناء الدورة من قبل رؤسائها في إطار دراسة المشاريع والمسائل المحالة عليهما من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني

وفيما بين الدورات، يستدعي رئيس المجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة حسب جدول أعمالها غير أنه لا يمكنها أن تجتمع عند انعقاد جلسات المجلس الشعبي الوطني إلا عند الضرورة وبموافقة مكتب المجلس

المادة 40: تصح مناقشات اللجان الدائمة، مهما كان عدد النواب الحاضرين

لا يصح التصويت داخل اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية الأعضاء

في حالة عدم توفّر النصاب تعقد جلسة ثانية في أجل ست (6) ساعات، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين

المادة 41: يمكن رئيس المجلس الشعبي الوطني ونوابه، حضور أشغال أية لجنة دائمة دون أن يكون لهم حق التصويت

المادة 42: يسير أشغال كل لجنة دائمة رئيسها، ويمكن أن ينوب عنه نائبه في حالة وجود مانع

تتّم الأشغال إلى المجلس الشعبي الوطني من قبل مقرّ اللجنة، وفي حالة غيابه يعين رئيس اللجنة من ينوب عن المقرر

المادة 43: يمكن اللجان الدائمة في إطار ممارسة أشغالها، أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها

المادة 44: يمكن اللجنة المختصة أن تستدعي إلى اجتماعاتها مندوبا عن أصحاب اقتراح القانون أو التّعديل للإستماع إليه

المادة 45: يمكن كل لجنة دائمة أن تطلب من مكتب المجلس عرض مشروع أو اقتراح قانون محال عليها على لجنة دائمة أخرى، لتبدي رأيها فيه

المادة 46: تبقى اللجان الدائمة مكلفة بقوة القانون، بالمسائل المتعلقة باختصاصاتها

في حالة تنازع الاختصاص بين لجتين أو أكثر يقوم مكتب المجلس بتسوية المسألة محل النزاع

المادة 47: يحرر ملخص قرارات اجتماعات اللجان الدائمة

تحفظ الأشرطة المسموعة في أرشيف اللجنة الدائمة

لا يمكن الاطلاع عليها إلا بموافقة رئيس اللجنة

تودع هذه الأشرطة لدى أرشيف المجلس في نهاية الفترة التشريعية

المادة 48 ممدّد مكتب المجلس بعد استشارة هيئة التّسيق، كيفية سير أشغال اللجان الدائمة بموجب تعليمات
عامة

هيئة الرؤساء

المادة 49: تتكون هيئة الرؤساء من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس، وتجتمع بدعوة من رئيس
المجلس الشّعبي الوطني

تختص هيئة الرؤساء بما يأتي

إعداد مشروع جدول أعمال دورة المجلس

تحضير دورة المجلس وتقومها

تنظيم سير أشغال اللجان اللّفة، والتّسيق بين أعمالها

تنظيم أشغال المجلس

إعداد مشروع الجدول الزمني لجلسات المجلس

يحدد جدول أعمالها ويوزع على أعضائها ثمان وأربعين (48) ساعة قبل الاجتماع، إلا في الحالات الطارئة

هيئة التّسيق

المادة 50: تتكون هيئة التّسيق من أعضاء المكتب، ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس، ورؤساء المجموعات
البرلمانية

علاوة على التّشاور الذي يجريه رئيس المجلس الشّعبي الوطني مع المجموعات البرلمانية، تستشار هيئة التّسيق، عند
الاقضاء، في المسائل المتعلقة بما يأتي

1 جدول الأعمال

2 تنظيم أشغال المجلس الشّعبي الوطني وحسن أدائها

3 توفير الوسائل المتعلقة بسير المجموعات البرلمانية وضماها

تجتمع هيئة التّسيق بدعوة من الرئيس، أو بطلب من مجموعتين برلمانية تين (2) أو أكثر

المجموعات البرلمانية

المادة 51: يمكن النواب أن يشكّلوا مجموعات برلمانية

تتكوّن المجموعة البرلمانية من عشرة (10) نواب على الأقل

لا يمكن النائب أن ينضمّ إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة

يمكن النائب أن لا يكون عضواً في أيّة مجموعة برلمانية

لا يمكن أيّ حزب أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة

لا يسمح بتشكيل المجموعات البرلمانية على أساس مصلحة فئوي أو محلي

المادة 52: تؤسس المجموعة البرلمانية بعد استلام مكتب المجلس الشعبي الوطني الملف الذي يتضمّن

تسمية المجموعة

قائمة الأعضاء

اسم الرئيس، وأعضاء المكتب

تنشر هذه الوثائق في الجريدة الرسمية للمناقشات

يمكن رئيس المجموعة البرلمانية تعيين من ينوبه من أعضاء مكتب المجموعة في هيئات المجلس أو في الجلسات العامة

يعلن إنشاء المجموعة البرلمانية مع ذكر تسمية المجموعة، وقائمة الأعضاء وإسم الرئيس وأسماء نوابه في جلسة علنية للمجلس الشعبي الوطني

توضع تحت تصرف مختلف المجموعات البرلمانية لوسائل المادية والبشرية بما يتناسب وعدد أعضائها لضمان حسن سير أعمالها

المادة 53: ينشر كل تعديل في تشكيلة المجموعة البرلمانية ناتج عن استقالة أو إقصاء أو انضمام جديد في الجريدة

الرسمية للمناقشات بعد تبليغه إلى مكتب المجلس من قبل المجموعة، وعند الاقتضاء، من قبل النائب المعني

المادة 54: تحدّد أجنحة في قاعة الجلسات، وتوزع على المجموعات البرلمانية فور تشكيلها

تخصّص الأجنحة المتبقية للنواب غير المنتمين إلى أيّة مجموعة برلمانية

تخصّص الأماكن داخل الأجنحة للنواب ملّة المهمة الدائمة

الجلسات

المادة 55: يبلغ تاريخ الجلسة وجدول أعمالها إلى النواب والحكومة سبعة (7) أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية

يتضمّن جدول الأعمال

مشاريع القوانين التي أعلنت تقارير بشأنها بالأسبقية

اقتراحات القوانين التي أعلنت تقارير بشأنها

الأسئلة الشفوية

المسائل المختصة المسجلة طبقاً للستور، وللقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ولهذا النظام الداخلي

لا يمكن تسجيل مشاريع واقتراحات القوانين في جدول أعمال جلسة إذا لم يتم توزيع تقرير اللجنة قبل ثلاثة (03)

أيام عمل على الأقل من تاريخ هذه الجلسة

يستثنى مشروع قانون المالية من هذه الإجراءات

مشاريع واقتراحات القوانين

المادة 56: يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجنة المختصة مشاريع القوانين التي يودعها رئيس الحكومة

لدى مكتب المجلس، كما يحيل على اللجنة المختصة إقتراحات القوانين تطبيقاً للمادة 25 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة

المادة 57: لا يقبل كل تعديل يكون موضوعه من اختصاص القانون العضوي إلا إذا أدرج في مشروع أو اقتراح

قانون يكتسي طابعاً عضوياً

المادة 58: تصح مناقشات المجلس الشعبي الوطني مهما يكن عدد النواب الحاضرين

لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب

في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ست 6 ساعات على الأقل واثنتي عشرة (12) ساعة على

الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحاً مهما يكن عدد النواب الحاضرين

تتم مراقبة النصاب قانوناً قبل كل عملية تصويت

لا يمكن أن تكون إلا مراقبة واحدة للنصاب في الجلسة الواحدة

المادة 59: تفتتح الجلسة وترفع من قبل رئيسها، الذي يدير المناقشات ويسهر على احترام النظام الداخلي،

ويحافظ على النظام

وله في كل وقت أن يوقف الجلسة أو يرفعها

المادة 60: يسجل النواب الراغبون في أخذ الكلمة أثناء المناقشات أنفسهم في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة

يحقّ للنائب المسجل طلب الكلمة أثناء الجلسة للدخول في الموضوع بعد موافقة الرئيس

لا يجوز لأيّ نائب أن يأخذ الكلمة دون أن يأذن له الرئيس

لا يمكن عضو اللّجنة المختصّة الدخول في المناقشات العامّة

يحظى التذكير بالنظام بالأولويّة على طلب التّدخلات في الموضوع

يذكر الرئيس المتّدخل الذي يجيد عن الموضوع بالنظام

التّعديلات

المادة 61: وفقا للمادة 28 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، تقدّم التّعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة، أو اللّجنة المختصّة، أو عشرة (10) نواب

يجب أن يكون التّعديل معلّلا وبإيجاز وأن يخصّ مادة من موادّ النّص المدوّع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمّن إدراج مادة إضافية

يُوقّع تعديل النّواب من قبل جميع أصحابه ويودع في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محلّ التعديل

يُقدّر مكتب المجلس مدى قبول التّعديل حسب أحكام هذه المادة

يُقرّر مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ قبول التّعديل أو رفضه شكلا

في حالة عدم قبول التّعديل يكون القرار معلّلا ويبلّغ إلى مندوب أصحابه

تُحال التّعديلات المقبولة تطبيقا للفقرات السابقة، على اللّجان المختصّة، وتُبلّغ الى الحكومة، وتوزّع على نواب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ويتمّ الفصل في كلّ الحالات من قبل الجلسة العامّة للمجلس الشّعبيّ الوطنيّ

لا يمكن أعضاء اللّجنة المختصّة تقديم تعديلات كتابيّة وفق أحكام هذه المادة أو التّوقيع مع أصحابها

يمكن الحكومة واللّجنة المختصّة تقديم تعديلات، في أيّ وقت، قبل التّصويت على المادة التي تتعلق بها

المادة 62: تدوّن استنتاجات اللّجنة المختصّة حول التّعديلات المحالة عليها، في التّقرير التّكميليّ الذي تعدّه، عند الإقتضاء، لهذا الغرض

يمكن أن تقدّم الاستنتاجات شفويّاً عندما يقدّم التّعديل من قبل الحكومة بعد انتهاء الأجل المشار إليه في الفقرة الثالثة (3) من المادّة السابقة

تصويت المجلس الشعبي الوطني

المادّة 63: يصوّت المجلس الشعبي الوطني بالاقتراع السّي، أو بالاقتراع العام برفع اليد، أو بالاقتراع العامّ الإسمي، وفق الشّروط المحدّدة في المادتين 30 و31 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وفي هذا النّظام الدّاخليّ

يقرّ مكتب المجلس الشعبي الوطني بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية أنماط الاقتراع

تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني شخصي

غير أنّّه في حالة غياب نائب من المجلس الشعبي الوطني، يمكنه أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه

لا يقبل التّصويت بالوكالة إلّا في حدود توكيل واحد

المادّة 64: يلتزم النّائب بحضور جلسات المجلس الشعبي الوطني، وأشغال اللّجنة التي ينتمي إليها

يوجه إشعار الغياب عن جلسات المجلس الشعبي الوطني الى الرئيس ويكون مبرراً

– النّظام الدّاخليّ للمجلس الشّعبيّ الوطني، نشر في 28 ربيع الثاني عام 1421 الموافق 30 يوليو 2000

اللجنة المتساوية الأعضاء

المادّة 65: طبقاً لاحكام المادّة 88 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يعين مكتب المجلس الشعبي الوطني ممثلي المجلس في اللّجنة المتساوية الأعضاء ويكون من بينهم خمسة (5) أعضاء على الأقل، من اللّجنة المختصة من بينهم رئيسها، ويعين خمسة (5) أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب

المادّة 66: يوفر رئيس المجلس الشعبي الوطني كل الوسائل الضرورية لحسن سير أشغال اللّجنة المتساوية الأعضاء حال اجتماعها في مقر المجلس الشعبي الوطني

المادّة 67: يسلم رئيس اللّجنة المتساوية الأعضاء المجتمعّة في مقر المجلس الشعبي الوطني تقرير اللّجنة إلى رئيس المجلس الذي يبلغه إلى رئيس الحكومة

الأسئلة الشفوية

المادة 68: تطبيقاً للمادة 71 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يقدر مكتب المجلس مدة طرح السؤال الشفوي ورد عضو الحكومة عليه، وتعقيبهما حسب عدد الأسئلة ومواضيعها

سلطة الرقابة للمجلس الشعبي الوطني

لجان التحقيق

المادة 69: تنشأ لجان التحقيق وتباشر أشغالها طبقاً لأحكام الدستور، والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وتقدم تقريرها إلى رئيس المجلس فور انتهاء أشغالها

يوزع التقرير على النواب في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً ابتداءً من تاريخ استلام الرئيس التقرير

يمكن لجنة التحقيق طلب تمديد الأجل المنصوص عليه في المادة 80 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرة واحدة على ألا يتعدى ستة (6) أشهر

تسلم لجنة التحقيق وجوباً الوثائق والمستندات التي بحوزتها إلى مكتب المجلس عند انقضاء المدة المحددة أعلاه

تمثيل المجلس الشعبي الوطني

في الهيئات الوطنية والدولية

المادة 70: ينتخب المجلس الشعبي الوطني، من بين نوابه ممثليه في الهيئات الوطنية والدولية بناءً على النصوص التي تحكمها، وطبقاً للإجراءات الواردة في هذا النظام الداخلي، لاسيما المادة 13 منه

إجراءات فقدان الصفة النيابية

المادة 71: الحصانة البرلمانية معترف بها لنواب المجلس الشعبي الوطني طبقاً للمواد 109 و110 و111 من الدستور

المادة 72: يودع طلب رفع الحصانة البرلمانية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من قبل وزير العدل مجال هذا الطلب على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية التي تعدّ تقريراً في أجل شهرين (2) اعتباراً من تاريخ الإحالة عليها

تستمع اللجنة إلى النائب المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه؟

يتمّ المجلس الشّعبيّ الوطنيّ في أجل ثلاثة؟3 أشهر اعتباراً من تاريخ الإحالة

يفصل المجلس الشعبي الوطني في جلسة مغلقة بالاقتراع السّي بأغلبية أعضاءه بعد الاستماع الى تقرير اللّجنة والنائب المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه

لاتراعى في حساب الآجال المذكورة أعلاه الفترات الواردة ما بين اللّورات

المادة 73: يمكن مكتب المجلس الشعبي الوطني بناء على إشعار من وزير العدل القيام بإجراءات إسقاط الصّفة النيابيّة للنائب عملاً بأحكام المادّة 106 من الدّستور وفق الاجراءات التالية

تدرس اللّجنة المكلفة بالشؤون القانونيّة بناء على الإحالة من مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ طلب إسقاط الصّفة النيابيّة، وتستمع الى النائب المعني، وعند قبولها الطّلب تحيل المسألة على المجلس الشعبي الوطني من أجل البتّ بالاقتراع السّي بأغلبية أعضائه في جلسة مغلقة بعد الاستماع الى تقرير اللّجنة والنائب المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه

المادة 74: طبقاً للمادّة 107 من الدّستور، يمكن المجلس الشعبي الوطني إقصاء أحد أعضائه إذا صدر ضده حكم قضائيّ نهائيّ بسبب ارتكابه فعلاً يخلّ بشرف مهّته النيابيّة

يقترح مكتب المجلس إقصاء النائب المعني بناء على إشعار من الجهة القضائيّة المختصّة

يدرس الاقتراح وفق الاجراء المحدّد في المادّة 73 أعلاه

إجراءات الانضباط

المادة 75: الاجراءات ذات الطّابع التأديبي التي يمكن اتّخاذها تجاه نائب في المجلس الشعبي الوطني هي

التذكير بالنظام،

التنبيه،

سحب الكلمة،

المنع من تناول الكلمة

المادة 76: التذكير بالنظام من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس الجلسة

كلّ نائب تسبّب في تعكير صفو المناقشات يذّكر بالنظام

كل نائب كوّز بالنظام للمرّة الثّانية أو أخذ الكلمة من غير إذن، يوجّه إليه تنبيه، وإذا أصرّ على الكلام يمكن أن

تسحب منه الكلمة، وذلك الى أن تنتهي مناقشة الموضوع محلّ الدراسة

المادة 77: يمنع النائب من تناول الكلمة في إحدى الحالات الآتية

- 1 إذا تعض إلى ثلاثة تنبيهات في موضوع واحد
- 2 إذا استعمل العنف أثناء الجلسات
- 3 إذا تسبّب في تظاهرة تعكّر بشكل خطير النظام والهدوء داخل قاعة جلسات المجلس الشعبي الوطني
- 4 إذا قام باستفزاز أو تهديد زميل أو زملاء له

المادة 78: يترتب على منع النائب من تناول الكلمة عدم المشاركة في مناقشات ومداولات جلسات المجلس الشعبي الوطني، مدة ثلاثة أيّام خلال الدورة

وفي حالة العود، أو رفض النائب الامتثال لأوامر رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الجلسة، يمدد المنع إلى ستة (6) أيام

المادة 79: عندما يقترح رئيس المجلس الشعبي الوطني منع النائب من تناول الكلمة، يستدعى المكتب للإستماع في الحين إلى النائب المعني قبل النظر في القضية والبّت فيها

ميزانية المجلس الشعبي الوطني

المادة 80: يتمّ مع المجلس الشعبي الوطني بالاستقلال المالي

يصادق مكتب المجلس على مشروع ميزانية المجلس ويحال على لجنة المالية والميزانية التي تبدي رأيها فيه، في غضون الأيّام العشرة (10) التي تلي إحالة المشروع مع مراعاة أحكام المادتين 14 و16 من هذا النظام الداخلي يتمّ تبليغ مشروع الميزانية للذي يمكن تعديله تبعاً لرأي لجنة المالية والميزانية، إلى الحكومة قصد إدماجه ضمن مشروع قانون المالية

مع مراعاة أحكام المادة 103 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، تضبط الميزانية من قبل المجلس الشعبي الوطني في إطار قانون المالية

المادة 81: يحدّد مكتب المجلس، عند الحاجة، القواعد الخاصّة المطبّقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني

الجريدة الرسمية للمناقشات

المادة 82: طبقاً للمادتين 7 و8 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يتمّ إعداد محضركامل عن كلّ جلسة علنية للمجلس

الشعبي الوطني، وينشر في غضون ثلاثين (30) يوما على الأكثر المبلية لتاريخ الجلسة في الجريدة الرسمية للمناقشات

يحق للنواب وأعضاء الحكومة الإطلاع على نصوص تدخلاتهم قبل نشرها في الجريدة الرسمية وتصحيحها، على أن لا يغير هذا التصحيح معنى أو محتوى التدخل

يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني محتوى الجريدة وآجال الاطلاع على نصوص التدخلات بموجب تعليمات عامة

لا تنشر محاضر الجلسات المغلقة

المصالح الإدارية والتقنية

للمجلس الشعبي الوطني

المادة 83: يتولى الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي الوطني إدارة المصالح الإدارية والتقنية للمجلس الشعبي الوطني

المادة 84: يستفيد موظفو المجلس الشعبي الوطني من الضمانات والحقوق المعترف بها لموظفي الدولة

تكس هذه الضمانات وهذه الحقوق بموجب قانون أساسي خاص يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني بناء على اقتراح من مكتب المجلس، وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

أحكام ختامية

المادة 85: يمكن تعديل أحكام النظام الداخلي بناء على لائحة موقعة من ثلاثين (30) نائبا على الأقل، أو بطلب من مكتب المجلس

لا يمكن تعديل النظام الداخلي إلا بعد اثني عشر (12) شهرا من تاريخ المصادقة عليه

المادة 86: تلغى جميع أحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المقر بتاريخ 17 ربيع الأول عام 1418 الموافق 22 يوليو سنة 1997 المعدل

المادة 87: ينشر هذا النظام الداخلي في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
المجلس الشعبي الوطني

الفترة التشريعية السابعة

دورة الخريف 2014

لجنة المالية والميزانية

التقرير التمهيدي

عن مشروع قانون المالية لسنة 2015

(الجزء الأول)

مقدمة

يعد مشروع قانون المالية لسنة 2015، الركيزة الأساسية لتحقيق أهداف مخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج فخامة رئيس الجمهورية في اطار المخطط الخماسي 2015-2019.

حيث ينبثق هذا المنهاج من مخطط العمل المرتكز على المحاور الرئيسية للبرنامج الحكومي وخاصة تلك التي ذات الصلة بالطابع الاجتماعي والاقتصادي وهذا قصد إقامة اقتصاد ناشئ من خلال سياسات إعادة التصنيع والتنمية الزراعية وتثمين قطاعات الطاقة والسياحة.

ويظل الهدف الأساسي هو الوصول إلى تحقيق نمو اقتصادي معتبر من خلال مواصلة الإنجازات وإحداث قفزة نوعية في مجال تهيئة الإقليم، وتسوية نهائية لمشكل السكن وتسريع وتيرة الاستثمارات في قطاعات الزراعة والصناعة والسياحة، وتثمين الرأس المال البشري من خلال الرسكلة والتكوين.

إن تحقيق الأهداف المحددة بعنوان السنة المالية 2015 من منطلق الأخذ بعين الاعتبار تأطير الاقتصاد الكلي والمالي لمشروع القانون، يتطلب مساندة الاقتصاد الوطني لتطورات الاقتصاد العالمي مع المحافظة على التوازنات المالية الكبرى من خلال:

- تحقيق نمو اقتصادي حقيقي مع التنوع في هيكله.

- تحسين في حصة الصادرات خارج المحروقات.

- خلق مناصب شغل دائمة.

- التقليل من تكلفة تدهور البيئة.

كما يسعى مشروع هذا القانون إلى تشجيع الاستثمار ومواصلة برامج تشغيل الشباب من خلال التحفيزات الجبائية، وتحسين ظروف العمل والوضعية الاجتماعية للعمال باقتراح المادة 87 مكرر من القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990 والمتعلق بعلاقات العمل، مع تحديد تعريف الحد الأدنى للأجر الوطني المضمون عن طريق التنظيم بعد استشارة الشركاء الاجتماعيين، وكذا تشجيع المنتج الوطني من خلال بعث القروض الاستهلاكية في هذا المجال.

كما يكرس مشروع قانون المالية لسنة 2015 ضرورة التحكم في النفقات العمومية ومواصلة الصرامة في تسيير النفقات وتطهير وتقليص عدد حسابات التخصيص الخاص للخزينة.

هذا وتعتبر تدابير مشروع هذا القانون استكمالاً لما تحقق من إنجازات مكنت من تحقيق تحسن وانتعاش في معدل النمو الاقتصادي بشكل معتدل وهو ما تضمنته توقعات صندوق النقد الدولي لسنة 2015.

هذا وقد حرصت وزارة المالية عند تحضير مشروع قانون المالية لسنة 2015، على الأخذ بعين الاعتبار، توصيات لجنة المالية والميزانية المقدمة خلال السنوات السابقة ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بما يلي :

- ادراج التدابير المرتبطة بتطهير الحسابات الخاصة للخزينة من خلال العمل على تجميع بعض الحسابات ذات الطبيعة المشتركة.

- اقفال الحسابات التي لم تعرف أية عملية إنفاق وتحويل أرصدها إلى ناتج الخزينة.

- اقفال الحسابات المتعلقة بالأحداث الظرفية بعد سنتين من القفل النهائي للحدث.

وفي هذا السياق تؤكد اللجنة على ضرورة مواصلة تطهير الحسابات الخاصة للخزينة والعمل تدريجياً بنمط التمويل عن طريق الميزانية إلى جانب احترام مبدأ سنوية الميزانية.

كما تشير اللجنة إلى التحسن الملاحظ بشأن صياغة الأحكام وتوظيف المصطلحات القانونية والمالية الصحيحة، غير أن عروض أسباب بعض الأحكام جاءت لا تفي بالغرض ولم تقدم المبررات الكافية.

وضمن هذا المنظور، وعملاً بأحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، عكفت لجنة المالية والميزانية، برئاسة السيد زبار براج، رئيس اللجنة، على دراسة مشروع قانون المالية لسنة 2015، بناء على إحالة من السيد رئيس المجلس الشعبي الوطني، بتاريخ 18 سبتمبر 2014، حيث استهلّت اجتماعاتها بالاستماع إلى السيد محمد جلاب، وزير المالية، ممثلاً للحكومة، بحضور السيد حاجي بابا عمي الوزير المنتدب للميزانية، الذي قدم عرضاً ضمنه المؤشرات الاقتصادية والمالية والتدابير الواردة في مشروع القانون.

لقد سمح اللقاء مع ممثل الحكومة بالتطرق على وجه الخصوص إلى عناصر التأطير الاقتصادي الكلي والمالي للمشروع، والتدابير التشريعية التي تمحورت حول تحقيق أهداف مختلفة ذات طابع اقتصادي ومالي واجتماعي، كتشجيع الاستثمار وترقية الانتاج الوطني وتوسيع المردودية وتوسيع الوعاء الضريبي، وقد سمحت الفرصة لأعضاء اللجنة بإثارة عدة مسائل ذات الصلة بالواقع الاقتصادي والمالي والاجتماعي.

وسعيا منها إلى الإلمام بمحتويات برامج الميزانية القطاعية لسنة 2015، ومناقشة بعض المسائل ذات العلاقة، استمعت اللجنة إلى السيدات والسادة الوزراء المشرفين على القطاعات الآتية:

- العدل،
- العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي،
- الصناعة والمناجم،
- الطاقة،
- الموارد المائية،
- السياحة والصناعة التقليدية،
- الفلاحة والتنمية الريفية،
- التجارة،
- البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال،
- الصيد البحري والموارد الصيدية،
- التربية الوطنية،
- التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة،
- الشباب،
- الرياضة.

وتجدر الإشارة في البداية، بأن السادة الوزراء، للداخلية والجماعات المحلية والسكن وال عمران والمدينة والأشغال العمومية والنقل والصحة والسكان وإصلاح المستشفيات والتعليم العالي والبحث العلمي، قد اعتذروا عن حضور أشغال اللجنة لارتباطهم بمهام حكومية.

كما أن السيد خليل ماحي وزير العلاقات مع البرلمان قد رافق اللجنة في كل اشغالها لاسيما عند الاستماع إلى مسؤولي القطاعات الوزارية بالنسبة لدراسة مشروع الميزانية القطاعية لسنة 2015.

هذا وقد سمح النقاش المطول مع السيدات والسادة الوزراء حول الميزانية القطاعية لسنة 2015، بالتطرق إلى العديد من المسائل الهامة، ذات العلاقة بالآليات المتخذة لتطوير الاقتصاد الوطني ومواصلة تحسين الظروف الاجتماعية للمواطنين، حيث أن اللجنة عملت على استعراض الخطوط العريضة ضمن مخطط عمل الحكومة بالنسبة لكل قطاع لأجل تقييم إنجازاته منذ المصادقة على مخطط عمل الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني في شهر جوان سنة 2014، ورأت اللجنة كذلك أهمية استعراض مجريات الاستماع إلى مسؤول كل قطاع وزاري مع الإشارة إلى ما تخللتها من مناقشات صريحة وثرية وهو ما تجدونه مدون في التقرير الكامل الذي بين أيديكم.

* وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي :

استمعت اللجنة إلى السيد محمد الغازي وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي في إطار دراسة الميزانية القطاعية لسنة 2015، حيث استهل السيد رئيس اللجنة، تدخله بالتذكير بالمحاور الكبرى التي يركز عليها قطاع العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي والمتمثلة في عصرنة منظومة الضمان الاجتماعي عن طريق تحسين الخدمات وتوسيع شبكة الهياكل، وإصلاح نظام تمويل الضمان الاجتماعي من أجل المحافظة على التوازنات المالية قصد ضمان ديمومة منظومة الضمان الاجتماعي ومكافحة البطالة وترقية الشغل الى جانب التذكير بالتدابير التشريعية الواردة في مشروع قانون المالية والمتعلقة بالقطاع.

ومن جهته استعرض السيد الوزير مشروع ميزانية القطاع لسنة 2015، حيث أكد أنه تم رصد مبلغ 296 177 730 000 دج للقطاع، خصص منه مبلغ 234 882 131 000 دج بعنوان ميزانية التسيير، ومبلغ 61 295 600 000 دج بعنوان ميزانية التجهيز.

وفيما يخص ميزانية التسيير، فسيتكفل المشروع أساسا بمستحقات التضامن الوطني وتمويل جهاز المساعدة على الإدماج المهني وتقديم مساهمة للوكالة الوطنية للتشغيل وتشجيع الجمعيات ذات الطابع النقابي وتقديم إعانة تقدر بمبلغ 100 000 000 دج للمدرسة العليا للضمان الاجتماعي، وتشمل ميزانية التجهيز 26 عملية استثمارية بمبلغ 221.6 مليون دج.

وأوضح السيد الوزير في مجال التشغيل أن مشروع قانون المالية لسنة 2015 يتضمن عدة تدابير تحفيزية لفائدة المشاريع الاستثمارية المنشأة من طرف فئة الشباب، كتوسيع الإعفاء من الضريبة الجزافية الوحيدة لتشمل المستثمرين المؤهلين للاستفادة من الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب والوكالة الوطنية للقرض المصغر والصندوق الوطني للتأمين على البطالة، وكذا الإعفاء من الرسم من القيمة المضافة بالنسبة للسلع والخدمات المؤداة محليا أو المستوردة وذلك بهدف تفادي تعطيل انجاز المشاريع.

أما انشغالات اعضاء اللجنة فقد تمحورت أساسا حول الآليات الكفيلة بتحسين الخدمات وتطوير الهياكل الجوارية وكيفية إيجاد ميكانيزمات لتحويل عقود ما قبل التشغيل إلى عقود عمل دائمة ، الى جانب انعكاسات إلغاء المادة 87 مكرر من قانون علاقات العمل على الخزينة العمومية، والحد من ظاهرة عدم التصريح بالعمال في المؤسسات الخاصة.

* وزارة العدل :

استمعت اللجنة إلى السيد الطيب لوح وزير العدل حافظ الأختام، حيث ثمن السيد رئيس اللجنة في بداية الاجتماع التطور الذي حققه قطاع العدالة لاسيما في مجال عصرنة الإجراءات القضائية واستخدام تكنولوجيات الاتصال المتقدمة، والجهود المبذولة في إطار تكوين القضاة وتجهيز الهياكل. كما اشار إلى التدابير الواردة في مشروع قانون المالية لسنة 2015 ويتعلق الامر بالمادتين 28 و123 حيث تنص المادة الأخيرة على فتح حساب تخصيص خاص عنوانه "صندوق النفقة".

وفي عرضه لميزانية القطاع أوضح السيد الوزير أن الاعتمادات المالية المقترحة بعنوان ميزانية القطاع لسنة 2015، تتضمن التكفل بجزء من مخطط عمل الحكومة الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني والذي أوجزه كالاتي :

- إثراء المنظومة التشريعية ومطابقتها مع المعايير الدولية،

- ترقية الموارد البشرية وإصلاح نظام التكوين،

- عصرنه العدالة،

- توفير هياكل احتضان الجهات القضائية،

- مواصلة إصلاح منظومة السجون.

حيث قدم عرضا عن الاعتمادات المخصصة للقطاع والانجازات المحققة والبرامج الجديدة، مؤكدا أن القطاع يهدف الى تعميق الإصلاحات وفق توجيهات فخامة السيد رئيس الجمهورية.

هذا وقد اشار الى مزايا التصديق الإلكتروني الذي سيتم تطبيقه قريبا في خمس مجالس قضائية كتجربة أولى قبل تعميمه، كما اشار الى إعادة النظر في التقسيم القضائي للعاصمة وكذا تعزيز المجالس القضائية المختلفة بقاعات إضافية للجلسات لتسهيل شؤون المتقاضين.

وبشأن المادة 123 من مشروع القانون والمتعلقة بفتح حساب تخصيص خاص رقم 142-302 عنوانه "صندوق النفقة" الذي يتكفل بدفع الاتاوى المالية لفائدة الاطفال المحضونين الذين تمنح لهم نفقة بموجب أمر أو حكم قضائي، فقد أوضح السيد الوزير مايلي:

- ان تجميع كل الأحكام المتعلقة بصندوق النفقة في قانون واحد من شأنه تسهيل العمل في جهاز العدالة وعلى وجه الخصوص مهام القاضي .

- ان الطابع الخاص لموضوع النفقة يرتبط اساسا بالإجراءات القضائية والأحكام المتعلقة بقانون الأسرة، ومن ثمة يستلزم الأمر معالجة الموضوع في مشروع قانون خاص .

وفي هذا السياق اكدت اللجنة على ضرورة مطابقة أحكام المادة 123 من مشروع قانون المالية لسنة 2015 وأحكام مشروع القانون المتعلق بإنشاء صندوق النفقة ضمانا للانسجام بين النصين التشريعيين.

هذا وقد أثار أعضاء اللجنة العديد من المسائل كضرورة تقريب المسجون من عائلته وتأخر إنجاز بعض المجالس القضائية، بالإضافة إلى موضوع دعم استقلالية القضاء ومعالجة قضايا الفساد ومتابعة مدى تطبيق الأحكام القضائية.

* وزارة الصناعة والمناجم :

خصصت اللجنة اجتماعا للاستماع إلى السيد عبد السلام بوشوارب وزير الصناعة والمناجم، حيث ذكر السيد رئيس اللجنة في مستهل الاجتماع بالمحاور الكبرى التي يركز عليها قطاع الصناعة والمناجم والمتمثلة في تحسين مناخ الأعمال وتشجيع الاستثمار من خلال تعديل قانون ترقية الاستثمار الى جانب تفعيل الشراكة مع المتعاملين الأجانب والمحليين بقصد ترقية وتنويع الصناعة الوطنية.

وقدم السيد الوزير عرضا عن ميزانية قطاع الصناعة والمناجم حيث أكد أنه تم رصد مبلغ 5 314 058 000 دج بعنوان ميزانية التسيير ومبلغ 565 600 000 دج بعنوان ميزانية التجهيز.

وفي كلمته اشار السيد وزير العلاقات مع البرلمان الى تعديل أحكام المادة 36 من قانون المالية لسنة 2014 المعدلة والمتممة، وذلك بتمديد أجل الترخيص باستيراد وجمركة التجهيزات المستعملة الاقل من سنتين (02) التي لم يتم انتاجها او انجاز تشكيلتها بالجزائر الى غاية 31 ديسمبر 2016، نظرا لعدم صدور النصوص التنظيمية المتعلقة بهذا الاجراء ولاسيما اعداد قائمة التجهيزات من قبل الوزارة المكلفة بالصناعة.

كما أكد السيد الوزير أن برامج القطاع تهدف إلى تعزيز القاعدة الصناعية عن طريق ترقية الإنتاج الوطني وحمائته وتحديث وتطوير الشركات العمومية الاقتصادية، وإعادة التنظيم الاستراتيجي للقطاع العام، وتشجيع وبعث الاستثمار عن طريق تحسين مناخ الأعمال، وترقية وتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وإعادة انتشار أجهزة وهياكل القطاع من أجل تكيفها وتحقيق مستويات معتبرة من الفعالية.

أما انشغالات اعضاء اللجنة فقد تمحورت أساسا حول الاستراتيجية المتبعة في قطاع الصناعة والمناجم، وضرورة تحسين مناخ الأعمال من أجل استثمار ناجع بالإضافة إلى القضاء على العراقيل التي تواجه المستثمرين، وتوفير العقار الصناعي، واستحداث وإعادة تأهيل المناطق الصناعية.

* وزارة الفلاحة والتنمية الريفية :

نظمت اللجنة في إطار دراسة الميزانية القطاعية لسنة 2015، اجتماعا مع السيد عبد الوهاب نوري وزير الفلاحة والتنمية الريفية، حيث ثمن السيد رئيس اللجنة في بداية الاجتماع ما تبذله الدولة في إطار تطوير قطاع الفلاحة من خلال انتهاج سياسة التجديد الفلاحي وتدعيم التنمية الريفية عن طريق توسيع المساحات المسقية والاستغلال الأمثل للأراضي الغابية وتقليص العجز الحاصل في المكننة وتطوير استغلال البذور ذات الجودة العالية والمحافظة على الموارد الطبيعية، وتطوير الصناعات الغذائية.

أما السيد الوزير فقد أكد من جهته أن تطوير قطاع الفلاحة وتحقيق الأمن الغذائي يظلان هدفين يستوجب تحقيقها خلال السنوات المقبلة، كما أشار إلى النتائج المشجعة المسجلة في القطاع واعتبر أن الحوار والتشاور والكفاءة، يشكلون الركائز الأساسية التي تسمح بتجسيد البرامج التنموية الخاصة بالقطاع، إلى جانب إيلاء العناية بتجديد الاقتصاد الفلاحي الذي يقوم على نظام ضبط المواد الواسعة الاستهلاك وتوفير بيئة ملائمة من خلال مرافقة الفلاح وتمكينه من القروض بدون فائدة لمكننة الفلاحة.

وشملت انشغالات اعضاء اللجنة مسائل تتعلق أساسا بالعراقيل التي تواجه الفلاحين مع البنوك، وضرورة إيجاد حلول لمشاكل السقي ببعض المناطق، واستغلال المياه الجوفية، وكيفية مساهمة البحث العلمي في المجال الفلاحي، وإقتناء العتاد الفلاحي وتطوير الفلاحة الغابية، وترقية الصادرات من المنتجات الفلاحية وتقليص فاتورة استيراد المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع.

* وزارة الموارد المائية :

استمعت اللجنة إلى السيد حسين نسيب وزير الموارد المائية في إطار دراسة الميزانية القطاعية لسنة 2015، حيث نوه السيد رئيس اللجنة في مستهل الاجتماع بالنتائج التي حققتها قطاع الموارد المائية وأشار الى تعهدات الحكومة المتعلقة برفع قدرات الموارد المائية وتوسيع الربط بشبكات الماء الشروب والصرف الصحي وحماية المدن من اخطار الفيضانات ودعم استراتيجية الأمن الغذائي وتحسين الخدمة العمومية.

من جهته، قدم السيد الوزير عرضا ضمنه لمحة عن نتائج القطاع منذ سنة 2000، مؤكدا أن الدولة قد استثمرت ما قيمته 43 مليار دولار لتحقيق أهداف استراتيجية تقوم على حشد المياه عن طريق بناء 30 سدا وبناء محطات تحلية مياه البحر وتصفية المياه المستعملة واستغلالها في عمليات السقي الفلاحي إلى جانب إنشاء "الجزائرية للمياه" و"الديوان الوطني للصرف الصحي".

كما أكد أن نجاعة الاستراتيجية المتبعة مكنت من حشد طاقات المياه والربط بشبكتي المياه الشروب والصرف الصحي وارتفاع حصة استهلاك الفرد من المياه مقارنة بالمؤشرات المسجلة سنة 2012.

أما أعضاء اللجنة فقد ثمنوا المجهودات الجبارة التي تحققت على مستوى هذا القطاع الاستراتيجي كما تعرضوا إلى بعض النقائص خاصة ما تعلق بقلة المياه ببعض البلديات، وأكدوا على وضع برنامج صارم لترشيد استهلاك الماء وتجنب تبذير هذا المورد الطبيعي الحيوي، الى جانب الوقوف على معاناة سكان الجنوب الشرقي جراء ارتفاع درجة حرارة المياه ، وتأزم ظاهرة صعودها.

* وزارة السياحة والصناعة التقليدية :

حضر معالي الدكتور محمد العربي ولد خليفة رئيس المجلس الشعبي الوطني يوم الاثنين 13 أكتوبر 2014، جانبا من اجتماع لجنة المالية والميزانية، المخصص للاستماع إلى السيدة زرهوني نورية يمينة وزيرة السياحة والصناعة التقليدية، في إطار دراسة الميزانية القطاعية لسنة 2015.

هذا وأكد السيد رئيس المجلس الشعبي الوطني في تدخله بأهمية قانون المالية واعتباره العمود الفقري الذي ينطلق منه التطبيق الفعلي لبرنامج فخامة رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة، باعتباره وسيلة لتنفيذ مخطط عمل الحكومة الذي يهدف إلى جعل الجزائر في مصف الدول الصاعدة وتحقيق طموحات الأجيال القادمة.

كما ذكر رئيس اللجنة من جهته بأهمية قطاع السياحة والصناعة التقليدية باعتباره المرأة العاكسة لصورة الجزائر، مبرزا أن مخطط عمل الحكومة يسعى إلى إحداث ديناميكية تهدف إلى إحداث صناعة سياحية هادفة تسعى إلى استكمال المشاريع السياحية وتوفير الوعاء العقاري لجلب المستثمرين، بترقية الصناعة التقليدية كما يسعى المخطط أيضا إلى الحفاظ على الثقافة التقليدية العريقة ومساهمتها في تدعيم النسيج الاقتصادي الوطني عن طريق استكمال برنامج غرف الصناعة التقليدية والحرفية والدعم المباشر وغير المباشر للحرفيين ودعم النشاطات الحرفية من خلال ترقية العمل في البيت لاسيما في الوسط الريفي.

أما السيدة الوزيرة، فقد استعرضت النظرة الجديدة المعتمدة من قبل الدولة والتي تركز على تنويع النسيج الاقتصادي كبديل عن المحروقات مما يتطلب توفير الوسائل والموارد المادية والمالية للقطاع لجعله قطاعا منشئا لمناصب شغل دائمة ومحققا للثروة مع الحفاظ على الموروث الوطني التقليدي.

كما قدمت توضيحات بشأن استراتيجية القطاع والتي تركز أساسا على تهمين هياكل دعم الصناعة التقليدية، واحترام الالتزامات المتعلقة بإنجاز المشاريع المسجلة محليا أو على مستوى التعاون الدولي إلى جانب تجسيد سياسة الدولة في الدعم المتواصل والمكثف لفائدة متعاملي القطاع من خلال أعمال التأطير والمرافقة والتكوين وإعادة التأهيل وتحسين محيط الأعمال.

وبشأن حسابات التخصيص الخاص للخزينة التابعة للقطاع فقد تحفظت السيدة الوزيرة على التدبير القاضي بغلق حسابي "صندوق دعم الاستثمار وترقية نوعية الأنشطة السياحية" و"الصندوق الوطني لترقية نشاطات الصناعة التقليدية" بسبب حجم الاستهلاك الضئيل الذي لا يتماشى والمخطط التوجيهي للتهيئة السياحية آفاق 2030 معتبرة أنه لا يمكن اعتماد مؤشر "معدل الاستهلاك المالي" لتقييم أثر النشاطات الممولة على حساب الصندوقين بالنظر الى الظروف التي أحاطت بتنفيذ البرامج والمتعلقة بعدم استقرار قطاع السياحة وتجميد الدعم المباشر الموجه لفائدة الحرفيين.

وتمحورت انشغالات أعضاء اللجنة حول ضرورة غرس وترسيخ ثقافة السياحة، وإعادة تأهيل المركبات السياحية، وإنشاء معاهد ومدارس للتكوين في مجال السياحة، والاستفادة من الخبرات الأجنبية في مجال السياحة، وتكثيف المعارض الخاصة بالصناعات التقليدية، ووضع مخطط وطني للحفاظ على الموروث السياحي للبلاد، والعمل على جعل قطاع السياحة قطاعا موفرا للقيمة المضافة للاقتصاد الوطني.

* وزارة التجارة :

حضر السيد الدكتور محمد العربي ولد خليفة رئيس المجلس الشعبي الوطني يوم الاثنين 13 أكتوبر 2014 جانبا من اجتماع لجنة المالية والميزانية، المخصص للاستماع إلى السيد عمارة بن يونس وزير التجارة الذي قدم عرضا عن ميزانية قطاعه.

وأكد معالي رئيس المجلس الشعبي الوطني في مداخلته، أن التجارة نشاط يهم الجميع لأن كل مواطن يعتبر إما بائعا أو مشتريا، معتبرا أن المشاكل المطروحة في القطاع هي نتيجة تراكمات وثقافة تعامل بين البائع والزبون الى جانب عوامل الوفرة والندرة.

كما أشار إلى أن قطاع التجارة قطاع حيوي وأساسي كون نظرة الناس إلى التعاملات التجارية ترتبط بالجوانب الأخلاقية، وأن جزءا كبيرا من مهام وزارة التجارة يعود للبلدية باعتباره يتعلق بمسائل تنظيمية.

واعتبر السيد الرئيس ان النقد الصريح والشجاع أمر إيجابي ودليل على أننا نتدرب فعليا على الديمقراطية، ويعتبر ذلك مؤشرا على التوازن امام وجود الإيجابيات والنقائص اذ لا وجود لنظام مثالي.

أما السيد رئيس اللجنة فقد ذكر بضرورة تأطير السوق وتنظيمه لاسيما من خلال إنشاء المنشآت الجوارية ومكافحة التجارة الموازية كما دعا إلى ضرورة تجنيد كل الوسائل من أجل الحفاظ على الاقتصاد الوطني مؤكدا على الجهود المبذولة في إطار المفاوضات الجارية لانضمام الجزائر إلى المنظمة العالمية للتجارة.

وشمل عرض السيد وزير التجارة الإشارة إلى ميزانية تسيير القطاع لسنة 2015 التي رغم ارتفاعها الطفيف المقدر بـ 1.7 % مقارنة بسنة 2014، فان الاهداف المسطرة تعبر عن الاستمرارية في سياسة الدولة المتمثلة في دعم أسعار المواد الغذائية والتكفل بدعم المواد الواسعة الاستهلاك كالسكر والزيت و تزويد مصالح الرقابة بمختلف المعدات لتسهيل عملها وتحسين أداء الهيئات تحت الوصاية، في حين تهدف ميزانية التجهيز لدعم مصالح التجارة من خلال إنجاز مخابر النوعية وتجهيز المخبر الوطني للتجارب وإنجاز وتجهيز بعض المديرات الولائية والجهوية.

هذا وقد تركزت انشغالات اللجنة على بعض المسائل كالإخضاع الضريبي والحواجز الجمركية التي تعيق عملية الاستثمار واليات محاربة التجارة الموازية وكيفية تنظيم الأسواق ومحاربة تقليد المنتجات، وكيفية التحكم في أسعار البضائع والسلع ذات الاستهلاك الواسع، وغياب مراقبة البضائع المستوردة على مستوى المطارات والموانئ والرقابة على الأسواق والتدابير المتخذة لتنظيمها وإمكانية تكفل الدولة بالخسائر التي تكبدها تجار منطقة غرداية إثر الأحداث الأليمة التي شهدتها المنطقة وموضوع انضمام الجزائر إلى المنظمة العالمية للتجارة.

* وزارة البريد وتكنولوجيات الاعلام والاتصال :

عقدت اللجنة اجتماعا خصص للاستماع إلى السيدة دردوري زهرة وزيرة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، بحضور السيد عز الدين بوطالب نائب رئيس المجلس الشعبي الوطني.

هذا وقد نوّه السيد رئيس اللجنة، في مستهل الاجتماع، بأهمية اللقاءات التي برمجتها لجنة المالية والميزانية والتي تسمح بتقييم ما تم إنجازه، والاطلاع على البرامج المستقبلية لتجسيد البرنامج الخماسي 2015-2019 المندرج ضمن مخطط عمل الحكومة.

كما أكد السيد رئيس اللجنة، أنه لا يمكن الحديث عن عصرنة وتنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية بدون عصرنة منشآت الاتصال السلكية واللاسلكية و تكييفها وتعميم استعمال تكنولوجيات الاعلام والاتصال في كل القطاعات سواء التعليمية والصحية أو الإدارية وكذا في مجال البحث العلمي، مع الحرص على تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين.

أما السيدة الوزيرة فقد أوضحت أن قطاع البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال يسعى إلى انجاز وعصرنة المنشآت الأساسية للاتصالات من أجل ترقية استعمال التكنولوجيات الحديثة وتشجيع اندماج المجتمع ضمن اقتصاد مرتكز على العلم والمعرفة، ومواصلة برامج العمليات الجاري تنفيذها في مجال البريد بغرض تنويع الخدمات وتحسين نوعيتها عن طريق تكثيف الشبكة البريدية وتجديدها وعصرنتها والعمل على ترقية الخدمة العمومية في هذا المجال. كما تطرقت الى ميزانية القطاع التي قدرت بمبلغ 15.809 مليار دج بعنوان ميزانية التجهيز، ومبلغ 3.985 مليار دج بعنوان ميزانية التسيير.

وبشأن التدابير التشريعية المقترحة في مشروع قانون المالية لسنة 2015، أكدت السيدة الوزيرة أن هذه التدابير تتعلق بإقرار عقوبات مالية تتلاءم مع درجة خطورة مخالفة الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم سوق البريد والاتصالات للمتعاملين أصحاب رخص استغلال الشبكات العمومية، وتتمثل في عقوبات مالية تسبق تطبيق العقوبات القصوى المتمثلة في سحب الرخصة أو الترخيص إلى جانب إدراج عقوبات تتعلق بنشاطات البريد التي لم تكن من قبل تحت طائلة العقوبات.

هذا وقد ثمن أعضاء اللجنة المجهودات الكبيرة التي بُذلت في هذا القطاع مؤكداين ضرورة مواصلة العمل لتحسينه سيما فيما يخص تعميم الجيل الثالث في كل الولايات، وتوفير التغطية الهاتفية في المناطق المعزولة، وتفعيل برامج تكوين العنصر البشري في مجالات تكنولوجيات الاعلام والاتصال.

* وزارة الصيد البحري والموارد الصيدية :

استمعت اللجنة إلى السيد سيد أحمد فروخي وزير الصيد البحري والموارد الصيدية، حيث ذكر السيد رئيس اللجنة في مستهل الاجتماع، بأهداف القطاع ضمن مخطط عمل الحكومة مؤكدا على طابعه الاستراتيجي نظرا لارتباطه بضمان الأمن الغذائي، مما يتطلب تكثيف الجهود قصد مضاعفة الانتاج الوطني من المنتجات الصيدية وتربية المائيات بتهيئة وتوسيع الهياكل ومنشآت الصيد البحري.

أما السيد الوزير فقد أكد أن القطاع يركز على تنفيذ برنامج عمل في مجال تربية المائيات وتهيئة الطرق الاصطناعية وترقية القدرات البشرية وتقوية نظام التسويق مشيرا الى تسجيل العديد من العمليات الاستثمارية بمبلغ إجمالي يقدر بـ 105 مليار دج كما اوضح أن مشروع قانون المالية لسنة 2015، يشمل على تدابير تتضمن تخصيص 30% من مبلغ الاتاوى المرتبطة برخصة وترخيص الصيد البحري لفائدة الغرف الجزائرية للصيد البحري و تربية المائيات والغرف الولائية وما بين الولايات.

وفيما يتعلق ببرامج القطاع ذكر السيد الوزير أن القطاع يعمل على إطلاق خارطة طريق سميت "اكواباش 2020" تتضمن تحديد الأولويات الجديدة للتنمية في القطاع، من خلال تكييف نظام مرافقة الاستثمارات المنتجة في شعب الصيد البحري ووضع برنامج جديد لتنمية تربية المائيات وعصرنة شبكة التسويق الأمر الذي سيمكن من مضاعفة الإنتاج الحالي ليصل إلى 200 ألف طن في أفق 2020 .

هذا وقد تمحورت انشغالات السيدات والسادة أعضاء اللجنة، حول استغلال موانئ الصيد البحري وسبل رفع الإنتاج وفعالية الجهود المبذولة لحماية الثروة المائية، وحماية المرجان من الاستغلال غير المنظم والظروف المهنية الصعبة للصيادين، ومشكلة تلوث مياه البحر نتيجة تصريف المياه المستعملة وما ينجر عنه من كوارث بيئية واقتصادية والاستنزاف الذي تتعرض له الثروة السمكية نتيجة استخدام وسائل جد خطيرة في الصيد في ظل غياب الرقابة على غرار الديناميت، والاستفسار حول آليات الرقابة على السواحل إلى جانب تقسيم النظرة الاستشرافية إلى مراحل وتحديد الأهداف والإمكانات المرصودة لكل مرحلة لتسهيل التقييم إلى جانب قضية إعادة تأهيل بعض البواخر في الخارج.

* وزارة التربية الوطنية :

عقدت اللجنة اجتماعا خصص للاستماع إلى السيدة نورية بن غبريت وزيرة التربية الوطنية، حيث قدم السيد رئيس اللجنة في مستهل الاجتماع كلمة موجزة تضمنت الأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها ضمن مخطط عمل الحكومة كتحسين ظروف تدرس التلاميذ وتطوير منشآت استقبال المتدربين وتحديث الأجهزة والوسائل البيداغوجية وكذا تحسين وضعية مستخدمي القطاع، كما ثمن ما تسخره الدولة من وسائل مادية وبشرية لضمان نجاح عمل هذا القطاع الاستراتيجي.

هذا وقدمت السيدة الوزيرة عرضا عن ميزانية قطاع التربية، حيث اكدت ان ارتفاع ميزانية التسيير بنسبة قدرها 4.92% يرجع إلى عدة اعتبارات منها: ضمان استمرارية الخدمة العمومية، واستلام مؤسسات تعليمية جديدة، وتوقع ارتفاع تعداد المتدربين فضلا عن تقديم مساعدة للمؤسسات تحت وصاية الوزارة كمعاهد تكوين موظفي القطاع.

وأوضحت السيدة الوزيرة أن ارتفاع ميزانية التسيير راجع أساسا إلى ارتفاع نفقات المستخدمين التي تمثل منذ سنة 2011 ما يعادل 87% من الميزانية، في حين تخصص باقي الاعتمادات للمصالح اللامركزية وأشغال الصيانة ونفقات النقل والإطعام والصيانة واقتناء مواد العمل البيداغوجي.

وبخصوص ميزانية التجهيز فقد عرفت انخفاضا محسوسا بسبب عدم جاهزية بعض البرامج المسجلة بعنوان السنوات الأخيرة وفي هذا السياق أكدت على العمل لاستكمال البرامج قيد الإنجاز مع تسجيل برنامج جديد بتكلفة تقدر بـ 19 مليار دج.

أما انشغالات السيدات والسادة أعضاء اللجنة فقد شملت مسائل تتعلق بسبل التنسيق بين وزارتي الداخلية والتربية لإحصاء المؤسسات الابتدائية لاسيما في المناطق المحرومة بهدف التكفل بها، التساؤل عن سبب غموض الوضعية الإدارية للمقتردين، والمطالبة بإعادة النظر في الحجم الساعي المعمول به على مستوى الطور الابتدائي، والتكفل بالمطالب المهنية لممارسي القطاع والعمل على ترقية نوعية التمدرس، فضلا عن مراقبة نشاطات المدارس الخاصة.

* وزارة الطاقة :

استمعت اللجنة في إطار دراسة الميزانية القطاعية لسنة 2015 إلى السيد يوسف يوسف وزير الطاقة، حيث أشاد السيد رئيس اللجنة في مستهل الاجتماع بما حقته الجزائر من إنجازات في قطاع المحروقات والصناعات البتروكيمياوية و توسيع شبكة النقل والتحويل والتوزيع ومواصلة السياسة الناجعة للاستثمار في مجال الطاقة لضمان الأمن الطاقوي للبلاد على المدى البعيد.

أما السيد وزير الطاقة فقد أشار في مداخلته إلى وضعية القطاع والتطور الذي يشهده باعتباره يلعب دورا أساسيا في تمويل الاقتصاد الوطني مؤكدا على ضرورة تكوين وتحسين مستوى الكفاءات وتحفيزها والإسراع في تنويع الموارد الاقتصادية خارج المحروقات.

وبشأن برامج القطاع أكد السيد الوزير أنه تم وضع برنامجا طموحا ضمن المخطط الخماسي 2014-2019، يركز أساسا على عقلنة استهلاك الموارد الطاقوية، مع رفع مستوى الخدمات البترولية وشبه البترولية، فضلا عن بعث وتطوير النشاطات التحويلية، وتطوير المشاريع البتروكيمياوية، والعمل على تنويع مصادر الطاقة من خلال تنفيذ البرنامج الوطني للطاقات المتجددة الشمسية وطاقة الرياح، قصد تقوية الاحتياطات الوطنية من الطاقة، إلى جانب العناية بسياسة التوزيع العمومي للكهرباء والغاز خاصة في المناطق الريفية بغية تحسين معيشة السكان.

هذا وقد تطرق السيدات والسادة أعضاء اللجنة إلى العديد من المسائل، كمواصلة الجهود لربط المناطق الريفية بشبكتي الكهرباء والغاز الطبيعي، واستغلال الطاقة بشكل عقلاني وتفعيل برامج الطاقات المتجددة، إلى جانب استغلال الغاز الصخري ومدى تأثيره على البيئة والتدابير المتخذة من قبل الدولة لمواجهة تقلبات أسعار النفط، خاصة في ظل الانخفاض المسجل في الطلب مقابل زيادة العرض في الأسواق العالمية، والعمل على إيجاد مصادر بديلة للدخل الوطني وعدم الاستغلال المفرط للثروة النفطية، ونقص محطات التزود بالوقود خاصة في مناطق الجنوب الكبير، والإشادة بجهود شركة سونلغاز التي بذلت خلال موسم الاصطياف لهذه السنة جهودا معتبرة حالت دون تسجيل أية اختلالات في توزيع الكهرباء.

* وزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة :

عقدت اللجنة اجتماعا خصص للاستماع إلى السيدة مونية مسلم سي عامر وزيرة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة، حيث أشار السيد رئيس اللجنة في مستهل الاجتماع ان برنامج هذا القطاع يعمل أساسا على مرافقة الأشخاص المحرومين وتشجيع الإدماج الاجتماعي للفئات المعوزة والمعوقة من خلال انشاء مراكز المساعدة على العمل وإنشاء مكاتب للنشاط الاجتماعي على مستوى البلديات، وتبسيط إجراءات منح المساعدات الاجتماعية في إطار أجهزة الإدماج الاجتماعي والمهني. كما أن النصوص التشريعية المرتقبة مثل قانون الطفولة من شأنها أن تعطي إضافة جديدة لما تبذله الدولة في سبيل حماية هذه الفئة من كل أشكال المساس بحقوقها.

أما السيدة الوزيرة فقد أكدت أن برنامج القطاع يركز أساسا على حماية الفئات المحرومة والهشة من الفقر والإقصاء والتهميش من خلال برامج مساعدات مباشرة وغير مباشرة كالمنح الجزافية للتضامن وبرنامج منحة حاملي الشهادات وبرنامج الخلايا الجوارية للتضامن وجهاز برنامج الأشغال ذات المنفعة العامة بيد عاملة كثيفة وبرنامج الإدماج الاجتماعي.

هذا وذكرت أن مشروع قانون المالية لسنة 2015 قد خصص مبلغا قدره 131 مليار دج بعنوان ميزانية التسيير ومبلغا بقيمة 1.6 مليار دج بعنوان ميزانية التجهيز، وأشارت كذلك إلى الصندوق الخاص للتضامن الوطني الذي يتم تمويله عن طريق عدة نشاطات ذات طابع اجتماعي والذي يدعم تمويل نشاط القطاع، كما يتوفر القطاع على وكالتين هما الوكالة الوطنية للقرض المصغر ووكالة التنمية الاجتماعية والتي تتولى مهام تنفيذ برامج المساعدات المختلفة.

أما انشغالات السيدات والسادة أعضاء اللجنة فقد تركزت حول نشاطات القطاع في مجال التضامن الوطني وتقديم المساعدة لمختلف الفئات الهشة، بالإضافة الى ضرورة إعادة النظر في مبالغ المنح التي تبقى غير كافية وتوسيع نشاط التضامن الوطني لاسيما في المناطق المعزولة والنائية وسبل مكافحة ظاهرة التسول والتشرد والتساؤل عن استراتيجية الدولة للتكفل باللاجئين في الجزائر.

* وزارة الرياضة :

استمعت اللجنة في إطار دراسة الميزانية القطاعية لسنة 2015 إلى السيد محمد تهمي وزير الرياضة حيث ثمن السيد رئيس اللجنة الجهود المبذولة من طرف السلطات بغرض تطوير الرياضة الجزائرية وترقيتها خاصة مع النتائج الإيجابية التي حققتها مختلف الفرق الوطنية. هذا وقد استعرض السيد الوزير ميزانية القطاع وأهدافها والتي تندرج تحت قانون تنظيم وتطوير التكوين والأنشطة البدنية والرياضية، مؤكدا أن القطاع استفاد من 4900 مشروع منذ سنة 2000 أنجز بعضها والبعض الآخر في طور الانجاز.

وفي سياق إعادة تأهيل المنشآت الرياضية تطرق السيد الوزير إلى ملعب "5 جويلية" لكرة القدم حيث أكد أن هذا المرفق سيستفيد من أرضية جديدة مطابقة للمقاييس العالمية مع الحرص على ضرورة تعزيز أعمال الصيانة على مستوى مختلف المرافق الرياضية على غرار ملاعب كرة القدم التي تحتاج إلى متابعة وعمليات إعادة التهيئة ، كما أوضح انه من الضروري الاستثمار في بناء المنشآت الرياضية وإعادة تأهيلها، وكشف أنه سيتم العمل بالتنسيق مع وزارتي التربية الوطنية والتعليم العالي من أجل تشجيع ممارسة الرياضة المدرسية والجامعية.

وتركزت انشغالات أعضاء اللجنة حول توجيه مزيد من العناية للمناطق التي تفتقر إلى المشاريع الرياضية، والتدابير المزمع اتخاذها لترقية المكانة الرياضية للجزائر في المحافل الدولية وبعض المسائل ذات الصلة بالأندية المحترفة واستفحال ظاهرة العنف في الملاعب وضرورة تجهيز الملاعب بكاميرات للمراقبة لمواجهة هذه الظاهرة والحد منها.

* وزارة الشباب :

عقدت اللجنة اجتماعا في إطار دراسة مشروع ميزانية الدولة لسنة 2015، خصص للاستماع إلى السيد عبد القادر خمري وزير الشباب، حيث أكد السيد رئيس اللجنة في بداية الأشغال على أهمية قطاع الشباب الذي يركز على وضع استراتيجية وطنية لفائدة الشباب لضمان التماسك والوحدة الوطنية عن طريق مواصلة عصرنة مؤسسات الشباب و تحسين التكفل بتطلعاتهم وانشغالاتهم و تعزيز النشاط الجوارحي من خلال إشراك الجمعيات الشبانية وتنويع أعمال التبادل والسياحة وتحسين ظروف الاستقبال في مراكز العطل وبذل جهود خاصة إزاء ولايات الجنوب وتوسيع آليات تمويل المشاريع الجموعية على المستوى المحلي. أما السيد الوزير فقد أوضح في عرضه أن الشباب هو رهان الأمة وأشد برد فعله إزاء ما تعرفه المنطقة العربية من اضطرابات وهو الأمر الذي عزز عند الجميع مفهوم وأهمية التطور السلمي للدولة.

وفيما يتعلق بمشروع قانون المالية فقد أشار إلى تخصيص مبلغ 14 مليار دج بعنوان ميزانية التسيير، حيث يركز العمل على استكمال البرامج المسجلة بالإضافة إلى الشروع في برنامج جديد يشمل انجاز مركبات كبرى للتسليية تتلاءم مع جغرافيا المناطق.

كما أن القطاع يعمل على تجاوز النمط القديم في بناء بيوت الشباب ومراكز العطل التي أصبحت بحاجة للمطابقة مع المعايير المعمول بها عالميا وفي هذا السياق يعمل قطاع الشباب بالتنسيق مع وزارة الداخلية والجماعات المحلية على تحديد أوعية عقارية ملائمة للانطلاق في انجاز هذه المشاريع الطموحة. كما أكد السيد الوزير بأن العمل جار لعقد استشارة موسعة تشارك فيها المؤسسات الجموعية والبرلمانيون والمجلس الوطني الإقتصادي والاجتماعي والقوى السياسية بهدف وضع سياسة للشباب.

هذا وقد شملت انشغالات السيدات والسادة أعضاء اللجنة المطالبة بضرورة الاهتمام باحتياجات الشباب في المناطق المحرومة والناحية، وإعداد دراسات معمقة للمشاريع الكبرى للشباب قبل الشروع في إنجازها، والعمل على توأمة الجامعات الجزائرية مع نظيراتها الأجنبية بما يحقق تفتح الشباب الجزائري على التجارب العالمية خاصة في ميدان البحث العلمي.

هذا وتسجل اللجنة بكل ارتياح إلتزام أعضاء الحكومة الذين استمعت إليهم، بتقديم أجوبة كتابية عن كل تساؤلات وانشغالات السادة أعضاء اللجنة خاصة ما تعلق منها بالقضايا ذات الصلة بالتنمية المحلية التي لا يسع اللجنة ذكرها في هذا التقرير.

كما استمعت اللجنة إلى السادة المدير العام للضرائب ومدير التشريع والتنظيم الجبائين والمدير العام للمحاسبة والمدير العام للأموال الوطنية والمدير العام للميزانية والمدير العام للجمارك، والذين لم يدخروا أي جهد في تنوير اللجنة في شأن الأحكام الجبائية والجمركية والأموال الوطنية والحسابات الخاصة للخرينة، وفي هذا السياق لا يسع اللجنة إلا أن تتقدم بالشكر الجزيل إلى إطرارات وزارة المالية وإلى إطرارات كل القطاعات الوزارية وإلى إطرارات وزارة العلاقات مع البرلمان وإطرارات المجلس الشعبي الوطني على المجهودات المبذولة لضمان مرافقة اللجنة وضمان حسن سير أشغالها.

ومن منظور تقديرات الإطار الاقتصادي الكلي لمشروع قانون المالية لسنة 2015 حسب المذكرة التقديمية للمشروع، يلاحظ ما يلي :

- بقاء السعر المرجعي الجبائي لبرميل النفط الخام في مستوى 37 دولار أمريكي/ وهو السعر المعتمد في حساب ناتج الجباية البترولية،
- سعر صرف الدينار بـ 79 دينار/ للدولار الأمريكي الواحد،
- ارتفاع مستوى الواردات من السلع بنسبة 6,2% مقارنة بسنة 2014،
- زيادة تقديرية لحجم الصادرات من المحروقات بنسبة 4,03% لتبلغ 66,02 مليار دولار أمريكي،

- معدل تقديري للتضخم في حدود 3%، هذا المستوى يأخذ بعين الاعتبار، مؤشر أسعار الاستهلاك المسجل خلال سنة 2013، المقدر بنسبة + 3,25 % وسيقدر مؤشر أسعار الاستهلاك على المستوى الوطني في سنة 2015 نسبة 3,85 %،

- معدل نمو حجم الناتج الداخلي الخام سنة 2015 في حدود 3,42 % اجمالاً و 4,25 % خارج القيمة المضافة لقطاع المحروقات.

هذا ويتضح أن معدل النمو الاقتصادي لسنة 2015 سيعرف انخفاضاً في حدود 0,3% مقارنة بسنة 2014 ويفسر ذلك بنمو القيم المضافة للقطاعات الآتية :

- المحروقات : + 1,72 %.

- البناء والأشغال العمومية : + 5,20 %.

- الخدمات : + 4,60 %.

- إيرادات الميزانية :

تقدر إيرادات الميزانية بعنوان قانون المالية لسنة 2015 بـ 4684,6 مليار دج، منها الجباية البترولية بـ 1722,9 مليار دج والجبابة غير البترولية بـ 2961,7 مليار دج .

- نفقات الميزانية :

تقدر نفقات الميزانية بعنوان قانون المالية لسنة 2015 بمبلغ 8858,1 مليار دج، أي بزيادة تقدر بنسبة 15,7% مقارنة بالنفقات المقررة في قانون المالية لسنة 2014. يفسر ذلك بزيادة في نفقات التسيير بنسبة 5,5% أي ما يعادل 257,8 مليار دينار مقارنة بسنة 2014،

وكذلك بزيادة في نفقات التجهيز بنسبة 48,7% أي ما يعادل 1335,4 مليار دج، لتبلغ 4079,7 مليار دج مقارنة بسنة 2014 .

حيث أن اعتمادات الدفع تنتقل من 2941,7 مليار دج في قانون المالية لسنة 2014. إلى 3885,8 مليار دج في مشروع قانون المالية لسنة 2015، أي بزيادة قدرها 32,1 %، وتتوزع بين نفقات الاستثمار بمبلغ قدره 2802,1 مليار دج وعمليات برأس المال بمبلغ قدره 1083,7 مليار دج، وتخصص اعتمادات الدفع للمنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية والتربوية والتكوين والهيكل الاجتماعية الثقافية، والفلاحة والري والسكن، والمخططات البلدية للتنمية ودعم النشاط الاقتصادي، ورصيد النفقات غير المتوقعة، والبرامج التكميلية لصالح الولايات.

- وضعية صندوق ضبط الإيرادات :

- فائض القيمة المتوقعة سنة 2015 : 2634,2 مليار دج.

- الاقتطاع بمبلغ 7, 3489 مليار دج لتمويل عجز الخزينة أي ما يعادل 83,3 % من العجز المتوقع سنة 2015.

و عليه سيبلغ رصيد صندوق ضبط الإيرادات نهاية سنة 2015 : 4429,3 مليار دج أي ما يعادل 23,4 % من الناتج الداخلي الخام.

- التحويلات الاجتماعية:

تبلغ 7, 1711 مليار دج في سنة 2015 أي بنسبة 8,8 % من الناتج الداخلي الخام أي بزيادة قدرها 6, 102 مليار دج و بنسبة 6,4 % مقارنة مع قانون المالية لسنة 2014.

- الدعم الضمني غير المرصود في الميزانية:

- بلغ تقييم الدعم الضمني سنة 2013، مبلغ 3, 3228 مليار دينار أي بنسبة 5, 19 % من الناتج الداخلي الخام، تتحمله الدولة من خلال التنازل عن الإيرادات المستحقة أو إعادة اقتناء الديون لبعض المؤسسات الاقتصادية.

ويتوزع الدعم الضمني على دعم ذو طابع جبائي، ودعم متصل بالعقار، ودعم متعلق بأسعار المنتجات الطاقوية.

وبلغ اجمالي الاعانات المباشرة 4, 1574 مليار دج وغير المباشرة بمبلغ 3, 3228 مليار دج ما يمثل 4800 مليار دج سنة 2013 أي بنسبة 29 % من الناتج الداخلي الخام.

- رصيد الميزانية (خارج صندوق ضبط الإيرادات) : - 4173,4 مليار دج أي ما يعادل - 22,1%.

- الرصيد الإجمالي للخرينة (خارج صندوق ضبط الإيرادات): - 4187 مليار دج أي ما يعادل - 22,2% مقارنة بالنتائج الداخلي الخام.

إن اللجنة وإذ تؤكد في الجانب المتعلق بإيرادات الميزانية على المجهودات المبذولة من قبل إدارة الضرائب ورغم التحسن الملاحظ في الإيرادات الجبائية العادية إلا أنها وأمام التراجع الذي تشهده أسعار النفط في السوق الدولية، تدعو إلى ضرورة مضاعفة الجهود المبذولة في مجال التحصيل الجبائي، وإيجاد التدابير الملائمة للحد من الديون الجبائية وإلزام المكلفين بالضريبة بالتسديد في الأجل، بالإضافة إلى تحريك الاستثمارات في المجال الصناعي بما يسهم في تحقيق القيمة المضافة للاقتصاد الوطني ويسمح كذلك بتوسيع الوعاء الجبائي، إلى جانب العمل على إيجاد الآليات الكفيلة باستيعاب السوق الموازية وتنظيمها في إطار قانوني وجعلها موردا للتحصيل الجبائي.

كما يتطلب الوضع الراهن ضرورة تقليص النفقات الجبائية من خلال إرساء آليات لتقييم التحفيزات الجبائية وأثارها على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، وضرورة مراجعة التحفيزات الجبائية عديمة الجدوى .

إن تحقيق الوثبة الاقتصادية وبلوغ نسبة نمو معتبرة لجعل الجزائر في مصاف الدول ذات الاقتصاديات الصاعدة، يستدعي تنويع الاقتصاد الوطني، فإلى جانب ترقية قطاع الصناعة، تستوجب تقوية النشاطات الموفرة للقيمة المضافة لا سيما ما تعلق بضرورة تقوية الإنتاج الفلاحي ومواصلة تفعيل برامج السقي الفلاحي ولاسيما ما تعلق منها بتوسيع المساحات المسقية وزيادة استغلال الأراضي الفلاحية سواء في شمال البلاد وجنوبه، كما أن رفع مردودية الإنتاج باستعمال الأساليب العلمية الحديثة يتطلب تفعيل مخابر البحث العلمي في مجال الفلاحة بالتنسيق مع الجامعة ومرافقة الفلاح في هذا المجال.

إن تقليص فاتورة الاستيراد أصبحت هي الأخرى أكثر من ضرورة مما يستدعي العمل على تحقيق الوفرة من المنتوجات ورسم أهداف مستقبلية لتحقيق الاكتفاء الذاتي، وتقوية الصادرات خارج المحروقات، وهي الأهداف التي تراها اللجنة جديرة بالاهتمام لأجل مواصلة بناء اقتصاد متنوع بعيد عن التبعية للمحروقات.

وفي الجانب المتعلق بالأحكام التشريعية الواردة في مشروع قانون المالية لسنة 2015، فإن اللجنة تسجل إيجابية التدابير الهادفة إلى تشجيع الاستثمار وترقية الإنتاج الوطني لا سيما ما تعلق بالتحفيزات لترقية النشاطات الصناعية وتحسين المردود وتوسيع الوعاء الضريبي من خلال التدابير الجديدة التي مست مستوى الاخضاع للضريبة الجزافية الوحيدة بمراجعة السقف وتحديده بـ 30 مليون دج بدلا من 10 ملايين دج.

كما ترى اللجنة ايجابية التدابير المتعلقة بتبسيط الاجراءات الادارية لصالح المؤسسات والاسر وتأطيره ولاسيما فيما يتعلق بإلغاء حق الطابع على بعض الوثائق الإدارية كشهادة الجنسية، صحيفة السوابق العدلية وبطاقة التعريف الوطنية و الدفع المؤجل لحقوق التسجيل على قسمة عقار والغاء عقوبة رفض حسم الرسم على القيمة المضافة على المشتريات لعدم كشف الزبائن المرفقة بالتصريح السنوي للنتائج و توسيع الاستفادة من حق الخصم وإلغاء سقف الاسترداد والتقاعد في مجال استرداد الرسم على القيمة المضافة (TVA) والغاء شرط التقادم الرباعي في مجال استرداد الرسم على القيمة المضافة.

هذا وقد خصصت اللجنة اجتماعا لعرض التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية لسنة 2015، حضر جانبا منه معالي الدكتور محمد العربي ولد خليفة رئيس المجلس الشعبي الوطني، الذي أكد أمام أعضاء اللجنة بأن مهام النواب تنصب أساسا على مصلحة المواطن.

وإثراء لأحكام مشروع القانون فقد تمحورت تعديلات اللجنة حول ما يلي :

1- تعديل المادة 9 من مشروع القانون باستبدال مصطلح " المكافآت " بمصطلح " المداخل " على مستوى البند 1 من نص المادة 67 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، باعتبار المصطلح المكرس .

2- تعديل المادة 282 مكرر 5 البند 1 والبند 5 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المعدلة بالمادة 13 من مشروع القانون، بغية دعم ميزانية البلديات بمورد مالي إضافي وذلك بمراجعة توزيع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة على النحو الآتي:

- 49 % ميزانية الدولة بدلا من 49,25 %.

- 0,5 % غرف التجارة والصناعة.

- 0,01 % الغرفة الوطنية للصناعات التقليدية.

- 0,24 % غرف الصناعة التقليدية والمهن.

- 40,25 % البلديات بدلا من 40 %.

- 5 % الولاية .

- 5 % الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

3- تعديل الفقرة 4 من نص المادة 42-4 من قانون الرسوم على رقم الأعمال المعدلة بالمادة 35 من مشروع القانون، بإضافة عبارة "الخاضعون لهذا الرسم" التي سقطت سهوا من نص هذه المادة.

4- تعديل الفقرة الأولى من نص المادة 50 مكرر 3 من قانون الرسوم على رقم الأعمال المعدلة بالمادة 38 من مشروع القانون، باستبدال كلمة "فور" بكلمة "بعد" وإضافة عبارة "والتأكد من صحة الوثائق والمستندات المقدمة" في آخر هذه الفقرة و تعديل الفقرة 2 من نفس المادة بإضافة عبارة "وتحت مسؤوليتها" في آخر الفقرة .

يهدف هذا التعديل الى منح مهلة لإدارة الضرائب لاتخاذ القرار المناسب بشأن منح التسبيق المالي للمؤسسات التي قدمت طلب استرجاع الدفع المسبق للرسم على القيمة المضافة وذلك بعد التأكد من صحة الوثائق والمستندات المقدمة بدلا من فورية اتخاذ القرار والتأكيد على أن يكون استرجاع الدفع المسبق للرسم على القيمة المضافة تحت مسؤولية المصلحة المسيرة للملف.

5- حذف الفقرة 2 من نص المادة 17 مكرر من قانون الاجراءات الجبائية المعدلة بالمادة 42 من مشروع القانون وحذف عبارة "وكذا مسك السندات المحاسبية التي تبرز رقم اعمالهم" من نص الفقرة 3 من نفس المادة، بغية إلغاء الإجراء المتعلق بوجوب امتثال المكلفين بالضريبة الجدد بمسك السندات المحاسبية المطلوبة من الخاضعين للضريبة حسب نظام الربح الحقيقي.

بالإضافة الى اعادة صياغة نص الفقرة الاولى من حيث الشكل واستبدال كلمة "يغطي" بكلمة "يشمل" لاستقامة المعنى المقصود من نص هذه المادة.

6- تعديل المادة 53 من مشروع القانون بإعادة صياغتها بما يفيد إيضاح التدبير المتضمن في نص هذه المادة والمتعلق بتمديد مهلة مكوث البضائع في المستودع والتي لا يمكن أن تتجاوز سنة واحدة شريطة أن تكون البضائع في حالة جيدة.

7- تعديل الفقرة 6 من نص المادة 172 من قانون الإجراءات الجبائية المعدلة بالمادة 49 من مشروع القانون بإضافة كلمة "النزاعية" قصد التوضيح وتفادي الالتباس في شأن الشكاوى التي يمكن مدير كبريات المؤسسات تفويض سلطته للفصل فيها، إذ يتعلق الأمر بالشكاوى النزاعية.

8- تعديل المادتين 23 من قانون الرسوم على رقم الاعمال المعدلة بالمادة 30 من مشروع القانون والمادة 70 من مشروع القانون باستثناء المنتجات والمواد الأولية الواردة في التعريفات الجمركية الآتية :

- 10.05.90.00 غيرها (الذرة) .
- 23.06.30.00 من بذور عباد الشمس.
- 23.06.41.00 م من بذور الكولزا ذات حامض الايروسيك المنخفض.
- 23.09.90.90 غيرها.

من تطبيق المعدل المخفض للرسم على القيمة المضافة 7% والاعفاء من الحقوق الجمركية على اعتبار ان هذه المنتجات لا تدخل ضمن المواد الأولية الداخلة في صناعة أغذية الدواجن.

9- تعديل نص المادة 58 من مشروع القانون باستبدال كلمة "ادارة" بكلمة "مصالح" والتي تفي بالغرض المقصود من نص هذه المادة.

10- تعديل نص المادة 62 من مشروع القانون باستبدال نسبة 0,2% من الاتاوة المخصصة لفائدة الغرف الجزائرية للصيد البحري وتربية المائيات بنسبة 2% وهي النسبة الصحيحة والمقصودة في نص المادة .

11- تعديل المادة 105 من مشروع القانون بإضافة عبارة "بعد تقديم حسيلة" وذلك قصد إضفاء الشفافية اللازمة بشأن نفقات ومتبقى أرصدة حسابات التخصيص الخاص الموجهة لتسيير أحداث ظرفية ثقافية أو رياضية والتي يتم قفلها خلال سنتين 2 من إقفال الحدث.

إلى جانب إدراج فقرة جديدة ضمن نص هذه المادة تنص على ان: تباشر إجراءات الرقابة من قبل المصالح المؤهلة قانونا في حالة وجود منازعات.

12- تعديل المادة 121 من مشروع القانون بحذف كلمة "الشباب" على مستوى باب النفقات على اعتبار أن الأمرون الثانويون بالصرف لحساب صندوق دعم عمومي للدولة للأندية المحترفة لكرة القدم يتعلق بمدراء الرياضة وليس بمدراء الشباب.

13- تعديل نص المادة 123 من مشروع القانون بإضافة ضمن باب الإيرادات بند جديد يتعلق بالرسوم الجبائية او شبه جبائية، التي تنشأ وفقا للتشريع الساري المفعول لفائدة صندوق النفقة، وهو ما يتطابق والاحكام المتضمنة في مشروع القانون المتعلق بإنشاء صندوق النفقة لاسيما المادتين 10 و 11 منه وهذا توخيا للانسجام بين الأحكام القانونية في كلا النصين التشريعيين.

14- إدراج مادة جديدة 16 مكرر تنص على تمديد إستفادة المداخل العائدة من النشاطات التي يمارسها الأشخاص الطبيعيون أو الشركات في ولايات إيليزي وتندوف وأدرار وتامنغست من تخفيض قدره 50 % من مبلغ الضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات، وذلك لمدة 5 سنوات ابتداء من أول يناير 2015.

15- إدراج مادة جديدة 57 مكرر تعدل المادة 36 من قانون المالية لسنة 2014 المعدلة والمتممة، وذلك بتمديد أجل الترخيص باستيراد وجمركة التجهيزات المستعملة الأقل من سنتين التي لم يتم انتاجها او انجاز تشكيلتها بالجزائر الى غاية 31 ديسمبر 2016، نظرا لعدم صدور النصوص التنظيمية المتعلقة بهذا الاجراء ولاسيما اعداد قائمة التجهيزات من قبل الوزارة المكلفة بالصناعة .

هذا وقد حرصت اللجنة على تنقيح بعض الأحكام من حيث الشكل بتميم بعض الأحكام بفقرات، أو عبارات أو كلمات سقطت سهوا لاسيما بالنسبة للمواد 8، 14، 32، 41، 52، 65، 79، 124 فضلا عن تصويب بعض الأخطاء المادية واللغوية على مستوى مشروع القانون بكامله بما يفيد سلامة اللغة واستيفاء المعنى المقصود.

وتجدر الإشارة أن اللجنة أجلت الفصل في بعض الأحكام في انتظار استكمال جمع المعلومات اللازمة بشأنها، لاسيما المادة 25 المتعلقة برسم الطابع على جواز السفر، التي رأت مراجعة الرسم المقترح في مشروع القانون بالتخفيض على أن يحدد رسم الطابع على جواز السفر المحددة مدته القانونية بخمسة (5) سنوات بنصف قيمة الرسم على جواز السفر الذي مدته القانونية عشر (10) سنوات.

كما أن اللجنة أجلت كذلك الفصل في أحكام المادة 57 من مشروع القانون والواردة ضمن باب الأحكام الجمركية إلى حين الاتفاق على الصياغة المناسبة مع إدارة الجمارك.

هذا وقد استرعت بعض المسائل اهتمام اللجنة مما جعلها توصي بضرورة التكفل بها وكذا وضع آليات لمتابعة تنفيذها ويتعلق الأمر بما يلي :

- تفادي تطبيق الأحكام بأثر رجعي وهو ما يقتضيه مبدأ الأثر الفوري للقانون المكرس دستوريا.
- الحرص على احترام مبدأ سنوية الميزانية على أن يتم التمويل ضمن الميزانية السنوية وحسب القطاعات.
- ضرورة الحد من النفقات الجبائية التي لا تخضع الى دراسات للجدوى الاقتصادية والاجتماعية الملائمة وهو ما يدعم موارد الميزانية خارج الجبائية البترولية .
- مواصلة عملية تطهير حسابات التخصيص الخاصة بالخزينة من خلال عملية التجميع والقفل شريطة تقديم حصيلة عن كل حساب وإخضاعه إلى الرقابة من قبل المصالح المؤهلة قانونا، وفي هذا السياق تقترح لجنة المالية والميزانية تنظيم يوم برلماني حول موضوع حسابات التخصيص الخاص للخزينة وآليات تطهيرها.
- ضرورة تقديم قطاع الفلاحة لتقييم شامل حول أثر التحفيزات الجبائية المتعلقة بالمواد والمنتجات الأولية الداخلة في صناعة أغذية الدواجن على استقرار الأسعار عند الاستهلاك بالنسبة للحوم البيضاء.
- ضرورة مضاعفة عدد أوراق جواز السفر البيومتري المحددة صلاحيته بـ 10 سنوات.
- دعوة مصالح وزارة المالية إلى الإسراع في تسجيل عمليات إنجاز وتجهيز المرافق الخاصة بقطاع الشباب التي تمت الدراسات المتعلقة بها.
- الحرص على تطبيق الأحكام القانونية مع ضرورة إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بها.

هذا ورغم التكفل ببعض توصيات لجنة المالية والميزانية عند دراسة مشروع قانون المالية لسنة 2014 إلا أن البعض الآخر من توصياتها لا زالت جديرة بالمتابعة وتستحق بأن تؤخذ بعين الاعتبار مما يستدعي التذكير بها من جديد في هذا التقرير ويتعلق الأمر بمايلي:

- تفادي اقتراح أحكام قانونية جبائية وجمركية يكون تطبيقها بأثر رجعي وهو ما يفتضيه مبدأ الأثر الفوري للقانون المكرس بموجب أحكام الدستور لاسيما المادة 64 منه.

- مواصلة الجهود المبذولة في مجال تطهير حسابات التخصيص الخاصة للخزينة، التي يستوجب أن تكون برامجها ذات جدوى اقتصادية واجتماعية وتفادي تجميد صرف ارصدة الحسابات و التفكير في ادراجها ضمن ميزانية الدولة بعد مضي اربع سنوات والحرص على قفلها عند انتهاء العملية التي أحدثت من اجلها.

- ضرورة اتخاذ التدابير الكفيلة بحث وكلاء السيارات لتحسين خدماتهم إزاء الزبون ما تعلق منها بخدمات البيع وما بعد البيع من خلال احترام الالتزامات المتضمنة في دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 07-390 المؤرخ في 12 ديسمبر 2007 الذي يحدد شروط وكيفيات ممارسة نشاط تسويق السيارات الجديدة .

- دعوة الجهات المعنية التي تعهدت عند دراسة قانون المالية لسنة 2013 بمراجعة المنحة السياحية التي لا يلبي مبلغها احتياجات المسافرين الجزائري ولا تتماشى مع الظرف الاقتصادي والاجتماعي الحالي إلى جانب إعادة النظر في هامش الربح بالنسبة لمكاتب الصرف.

- الاسراع في استكمال برنامج بطاقة المسن ومراجعة منح المسنين بما يتماشى والظروف الاجتماعية لهذه الفئة و تمكينهم من الاستفادة في أقرب الآجال، تطبيقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 13-139 المؤرخ في 23 أفريل 2013 والذي يحدد شروط وكيفيات منح بطاقة الشخص المسن.

- الحرص على مراجعة جدول الضريبة على الدخل الاجمالي بالنسبة للموظفين.

- إعادة النظر في المرسوم التنفيذي الخاص بمنح قروض للموظفين بإدماج سلك الشبه موظفين.

- العمل على تجسيد التوصيات المقدمة بمناسبة اليوم البرلماني حول الجباية المحلية في مجال الإصلاح الجبائي المنعقد يوم 22 أبريل 2013 بمقر المجلس الشعبي الوطني.

- التطبيق الفعلي لما جاءت به الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتعويضات الخاصة بالمنتخبين المحليين.

تلكم هي، أيتها السيدات أيها السادة، أعضاء مجلسنا الموقر، مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية لسنة 2015، المعروض عليكم للمناقشة والإثراء.

المادة 9 معدلة
تقترح اللجنة تعديل هذه المادة

عرض الأسباب

تقترح اللجنة تعديل هذه المادة باستبدال مصطلح "المكافآت" بمصطلح "المداخيل" على مستوى البند 1 من نص المادة 67 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، باعتباره المصطلح المكرس.

وعليه، تصاغ المادة 9 معدلة على النحو الآتي :

المادة 9 معدلة: تعدل أحكام المادة 67 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وتحرر كما يأتي:

«المادة 67 : تعتبر أجور التأسيس الضريبة:

- 1) المداخيل المدفوعة إلى الشركاء والمسيرين لشركات ذات مسؤولية محدودة، للشركاء في شركات الأشخاص والشركات المدنية المهنية وأعضاء شركات المساهمة؛
- 2) المبالغ المقبوضة (الباقي بدون تغيير)».

المادة 10: تؤسس ضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المادة 107 مكرر وتحرر كما يأتي:

«المادة 107 مكرر: مع مراعاة أحكام الفقرة الثانية من المادة 54 من هذا القانون، تعفى من الضريبة على الدخل الإجمالي، عمليات توزيع المداخل لفائدة المساهمين أو أصحاب الحصص الإجتماعية في شركات خاضعة لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة.»

المادة 11: تعدل أحكام المادة 136 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة و تحرر كما يأتي:

«المادة 136 : تخضع للضريبة على أرباح الشركات:

- 1 - الشركات مهما كان شكلها و غرضها، باستثناء:
 - أ - (بدون تغيير)
 - ب - (بدون تغيير)
 - ج - (بدون تغيير)
 - د - الشركات والتعاونيات الخاضعة للضريبة الجزافية الوحيدة.

2 - المؤسسات (الباقي بدون تغيير)

المادة 12: تعدل أحكام المادة 150 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة و تحرر كما يأتي:

- «المادة 150 : 1) - يحدد معدل الضريبة على أرباح الشركات ب 23%.
- 2) - تحدد نسبة الاقطاعات من المصدر بالنسبة للضريبة على أرباح الشركات (الباقي بدون تغيير)

المادة 13 معدلة
تقترح اللجنة تعديل هذه المادة

عرض الأسباب

تقترح اللجنة تعديل المادة 282 مكرر 5 البند 1 والبند 5 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة بمراجعة توزيع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة على النحو الآتي :

- 49,25% ميزانية الدولة بدلا من 49,25%.

- 0,5% غرف التجارة والصناعة.

- 0,01% الغرفة الوطنية للصناعات التقليدية.

- 0,24% غرفة الصناعة التقليدية والمهن.

- 40,25% للبلديات بدلا من 40%.

- 5% للولاية.

- 5% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

يهدف هذا التعديل إلى دعم ميزانية البلديات بمورد إضافي، إلى جانب حذف الإشارة إلى تعديل المادة 282 مكرر 6 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة والتي لم يرد نصها ضمن المادة 13 من مشروع القانون.

وعليه، تصاغ المادة 13 معدلة على النحو الآتي :

المادة 13 معدلة: تعدل أحكام المواد 282 مكرر، 282 مكرر 1، 282 مكرر 3، 282 مكرر 4، 282 مكرر 5، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وتحرر كما يأتي:

«المادة 282 مكرر: تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات، كما تغطي كذلك الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني».

«المادة 282 مكرر 1: يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون، الشركات والتعاونيات التي تمارس نشاط صناعي، أو تجاري، أو حرفي، أو مهنة غير تجارية والتي لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثين مليون دينار 30.000.000 دج.

يبقى نظام الضريبة الجزافية الوحيدة مطبقا من أجل تأسيس الضريبة المستحقة بعنوان السنة الأولى التي تم خلالها تجاوز سقف رقم الأعمال المنصوص عليه بالنسبة لهذا النظام. ويتم تأسيس هذه الضريبة تبعا لهذه التجاوزات.

كما يخضع للضريبة الجزافية الوحيدة، المستثمرون الذين يمارسون أنشطة أو ينجزون مشاريع، والمؤهلين للإستفادة من دعم "الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب" أو "الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر" أو "الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة" .»

«المادة 282 مكرر 3 : عندما يقوم مكلف بالضريبة باستغلال في آن واحد وفي نفس المنطقة أو في مناطق مختلفة عدة مؤسسات، أو دكاكين، أو متاجر أو ورشات أو أماكن أخرى لممارسة نشاط ما.

تعتبر كل واحدة منها بمثابة مؤسسة مستغلة بصورة مغايرة وتكون في كل الحالات خاضعة للضريبة بصفة منفصلة ما دام رقم الأعمال الكلي المحقق بعنوان مجموع الأنشطة الممارسة لا يتجاوز سقف ثلاثين مليون دينار (30.000.000 دج).

في حالة المخالفة، يمكن للمكلف بالضريبة المعني اختيار الخضوع للضريبة على الدخل الإجمالي حسب النظام الحقيقي».

«المادة 282 مكرر 4: يحدد معدل الضريبة الجزافية الوحيدة، كما يأتي:

- 5 % بالنسبة لأنشطة الإنتاج و بيع السلع؛
- 12 % بالنسبة للأنشطة الأخرى».

«المادة 282 مكرر 5: يوزع ناتج الضريبة الوحيدة الجزافية كما يلي :

- 49 % ميزانية الدولة؛
- 0.5 % غرف التجارة و الصناعة؛
- 0.01 % الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية والحرف؛
- 0.24 % غرف الصناعة التقليدية والمهن؛
- 40.25 % البلديات؛
- 5 % الولاية؛
- 5 % الصندوق المشترك للجماعات المحلية».

المادة 14 معدلة
تقترح اللجنة تعديل هذه المادة

عرض الأسباب

تقترح اللجنة تعديل هذه المادة بإعادة صياغة نص الفقرة 4 من نص المادة 282 مكرر 7 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة من حيث الشكل.

وعليه، تصاغ المادة 14 معدلة على النحو الآتي :

المادة 14 معدلة: تعدل أحكام المادة 282 مكرر 7 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وتحرر كما يأتي.

«المادة 282 مكرر 7: تعفى (بدون تغيير الى غاية).....الذي تحدد بنوده عن طريق التنظيم.

تستفيد الأنشطة التي يمارسها الشباب ذوو المشاريع، أنشطة أو مشاريع، المؤهلين للإستفادة من دعم "الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب" أو "الوكالة الوطنية لدعم القرض المصغر" أو "الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة"، من إعفاء كامل من الضريبة الجرافية الوحيدة لمدة ثلاث (03) سنوات، ابتداء من تاريخ إستغلالها.

تمدد هذه المدة الى ست (06) سنوات ابتداء من تاريخ الإستغلال، عندما تتواجد هذه الأنشطة في مناطق المزداد ترقيتها. تحدد قائمتها عن طريق التنظيم.

تمدد هذه المدة بسنتين (02)، عندما يتعهد المستثمرون بتوظيف لمدة غير محدودة ثلاث (03) مستخدمين على الأقل.

يترتب على عدم إحترام الالتزامات المرتبطة بعدد الوظائف المحدثة، سحب الاعتماد واسترداد الحقوق والرسوم التي كان من المفروض تسديدها.

غير أنه، المستثمرين يبقون مدينين بدفع الحد الأدنى للضريبة و المتعلق بـ 50 % من المبلغ المنصوص عليه بموجب المادة 365 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة».

المادة 15: تتم أحكام المادة 365 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة. وتحرر كما يأتي:

«المادة 365: بغض النظر عن كل الأحكام المخالفة(بدون تغيير إلى غاية) نظام الجزافي السابق.

يمكن للمكلفين بالضريبة الخاضعين لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة، اختيار الدفع السنوي للضريبة . في هذه الحالة، يمكن لهم تسديد المبلغ الاجمالي السنوي ابتداء من الأول من شهر سبتمبر وإلى غاية 30 من نفس الشهر دون اذار مسبق.

يعتبر عدم دفع كامل المبلغ الاجمالي السنوي في هذه الأجال كإبقاء لنظام الدفع الفصلي وذلك ما يجعل الحصص المنقضية زائد الغرامات التنظيمية مستحقة على الفور».

المادة 16: تعدل أحكام المادة 365 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة. وتحرر كما يأتي:

«المادة 365 مكرر: لا يمكن أن يقل مبلغ الضريبة المستحقة(بدون تغيير إلى غاية) عن 10.000 دج.

بغض النظر عن أحكام المادة 282 مكرر 2(الباقى بدون تغيير)».

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
المجلس الشعبي الوطني

الفترة التشريعية السابعة
دورة الخريف 2014
لجنة المالية والميزانية

التقرير التكميلي
عن مشروع قانون المالية لسنة 2015

المادة 16
ورد على هذه المادة تعديل واحد

التعديل رقم 73 : مندوب اصحابه : السيد غنو غالم
مضمونه : اقتراح رفع قيمة المبلغ الأدنى للضريبة الجزافية الوحيدة المستحقة من
10000 دج إلى 15000 دج.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضمون التعديل مع السيد لباطشة سليم نيابة عن مندوب أصحابه،
توضح اللجنة ما يلي:

- أن التدبير المتضمن تعديل المادة 365 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم
المماثلة يهدف الى تكييف جميع الأحكام المتعلقة بهذه الضريبة، وذلك برفع المبلغ الأدنى
لفرض الضريبة من 5000 دج إلى 10.000 دج، مع الأخذ بعين الاعتبار قدرة المكلفين
بالضريبة.

- أن مستوى 10000 دج يوازي مداخيل تاجر صغير برقم أعمال يقدر بـ 200000 دج،
وهو ما يعادل مبلغ الأجر الوطني الأدنى المضمون سنويا أي بمبلغ 216000 دج.

- أن رفع المستوى إلى 15000 دج سيرتب أثر عكسي على التصريح وتسديد الضريبة.
- أن الشريحة الجديدة للخاضعين للضريبة ستستفيد من تخفيف فيما يخص الضغط الجبائي
والإجراءات الجبائية، بما أنها تستفيد من إعفاء جبائي من خلال دفع مبلغ أدنى للضريبة
يتلائم مع النظام الجبائي الجديد.

وعليه، تبقى المادة 16 كما وردت في مشروع القانون.

المادة 16: تعدل أحكام المادة 365 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
وتحرر كما يأتي:

«المادة 365 مكرر: لا يمكن أن يقل مبلغ الضريبة المستحقة(بدون تغيير إلى
غاية) عن 10.000 دج.

بغض النظر عن أحكام المادة 282 مكرر 2(الباقى بدون تغيير).....».

تقترح اللجنة التصويت على هذه المادة كما وردت في مشروع القانون

المادة 16 مكرر جديدة (المدرجة في التقرير التمهيدي)
ورد على هذه المادة تعديل واحد

التعديل رقم 36 : مندوب اصحابه : السيد سعادوي سليمان
مضمونه : اقتراح تعديل المادة 16 مكرر جديدة المدرجة في التقرير التمهيدي، بتمديد استفادة المداخل العائدة من النشاطات التي يمارسها الأشخاص الطبيعيون أو الشركات في ولايات إيليزي وتندوف وأدرار وتامنغست من تخفيض قدره 50% من مبلغ الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات وذلك لمدة 10 سنوات ابتداء من أول يناير 2015.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضمون التعديل مع مندوب أصحابه تؤكد اللجنة أنها أدرجت مادة جديدة 16 مكرر جديدة في تقريرها التمهيدي تعدل المادة 15 من قانون المالية لسنة 2010 بما يكفل تمديد استفادة المداخل العائدة من النشاطات التي يمارسها الأشخاص الطبيعيون أو الشركات في ولايات إيليزي وتندوف وأدرار وتامنغست من تخفيض قدره 50 % من مبلغ الضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات، وذلك لمدة 5 سنوات ابتداء من أول يناير 2015.

وعليه، تبقى المادة 16 مكرر جديدة كما أدرجتها اللجنة في التقرير التمهيدي.

المادة 16 مكرر جديدة: تعدل أحكام المادة 6 من القانون رقم 99-11 المؤرخ في 15 رمضان عام 1420 الموافق 23 ديسمبر سنة 1999 والمتضمن قانون المالية لسنة 2000 المعدلة بالمادة 16 من القانون رقم 04-21 المؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2004 والمتضمن قانون المالية لسنة 2005 المعدلة بالمادة 15 من قانون المالية لسنة 2010، وتحرر كما يأتي:

«المادة 6: تستفيد المداخل العائدة من النشاطات التي يمارسها الأشخاص الطبيعيون أو الشركات في ولايات إيليزي وتندوف وأدرار وتامنغست ولديهم موطن جبائي في هذه الولايات ويقومون بها بصفة دائمة من تخفيض قدره 50 % من مبلغ الضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات وذلك بصفة انتقالية لمدة (5) سنوات ابتداء من أول يناير سنة 2015.

لا تطبق الأحكام السابقة على مداخل الأشخاص والشركات العاملة في قطاع المحروقات باستثناء نشاطات توزيع المنتجات البترولية والغازية وتسويقها.

تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه المادة، عند الحاجة، عن طريق التنظيم».

تقترح اللجنة التصويت على هذه المادة الجديدة كما أدرجتها في تقريرها التمهيدي

المادة 16 مكرر 1 جديدة (16 مكرر سابقا)
اقتراح إدراج مادة جديدة

التعديل رقم 17 : مندوب اصحابه : السيد بلعربي عبد القادر
مضمونه : اقتراح إدراج مادة جديدة 16 مكرر تنص على أن تفرض على الهيئات المالية
المتتمثلة في البنوك تحصيل ضريبة لفائدة صندوق الجماعات المحلية (الولاية). الخاصة
بضمان تنفيذ عقد الرهن المبرم بين هذه المؤسسات والأفراد والخاص باقتناء مركبات
والمقدرة بـ 2000 دج عن كل مركبة عن كل سنة.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضمون التعديل مع مندوب أصحابه، توضح اللجنة أن الانشغال
متكفل به بموجب أحكام المادة 18 من مشروع القانون التي تنص على إخضاع كل العقود
التي لم تحدد تعريفها بأية مادة، إلى رسم ثابت يقدر بـ 1500 دج.

المادة 25

ورد على هذه المادة أربعة تعديلات

التعديل رقم 13 : مندوب اصحابه : السيدة خلاف باية نسيمة
مضمونه : اقتراح تعديل المادة 25 من مشروع القانون، بتخفيض الرسم على الطابع
بالنسبة لجواز السفر إلى (4000 دج) بدلا من (10000 دج).

التعديل رقم 19 : مندوب اصحابه : السيد عبد القادر بلعربي
مضمونه : اقتراح تعديل المادة 25 بتخفيض رسم الطابع على جواز السفر العادي
اليوممترى إلى مبلغ 2000 دج بدل من 10000 دج.

التعديل رقم 32 : مندوب اصحابه : السيد لخضر بن خلاف
مضمونه : اقتراح تعديل المادة 25 من مشروع القانون، بالتنصيص على إخضاع جواز
السفر العادي المسلم في الجزائر لرسم طابع حسب الفترة القانونية لصلاحيته ويحدد بـ:
- 4000 دج لمدة صلاحية عشرة (10) سنوات.
- 2000 دج لمدة صلاحية خمسة (05) سنوات.

التعديل رقم 42 : مندوب اصحابه : السيد لباطشة سليم
مضمونه : اقتراح إلغاء المادة 25 من مشروع القانون المتعلقة برفع حقوق الطابع على
جواز السفر إلى 10000 دج.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضامين التعديلات أرقام 13، 19، 32 و42 مع مندوبي أصحابها،
وبالنظر للإنشغالات المطروحة والتي تصب كلها في تخفيض رسم الطابع على جواز السفر
اليوممترى، فقد رأت اللجنة مراجعة هذا الرسم وتخفيضه إلى مبلغ 8000 دج وهو يستجيب
جزئيا لأغلبية المقترحات المعبر عنها والتي تهدف إلى تخفيف العبء الجبائي على
المواطنين.

وعليه، تصاغ المادة 25 معدلة على النحو الآتي:

المادة 25 معدلة: تعدل أحكام المادة 136 من قانون الطابع وتحرر كما يأتي:

«المادة 136: يخضع جواز السفر العادي المسلم في الجزائر لكل فترة قانونية لصلاحيته
لرسم طابع يقدر بثمانية آلاف دينار (8000 دج) يغطي كل النفقات .

يسدد هذا الرسم لدى قباضة الضرائب مقابل تسليم وصل.

ويخضع جواز السفر الخاص بالحج (الباقي بدون تغيير)

تقترح اللجنة التصويت على هذه المادة في صياغتها الجديدة

المادة 30
ورد على هذه المادة تعديل واحد

التعديل رقم 41 : مندوب اصحابه : السيدة مريم دراحي
مضمونه : اقتراح إلغاء المادة 30 من مشروع القانون المتعلقة بإخضاع نشاطات بيع السلع المستعملة للرسم على القيمة المضافة.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضمون التعديل مع السيد لخضر بن خلاف نيابة عن مندوب أصحابه، توضح اللجنة ما يلي:

- إن الاجراء الذي تضمنته المادة 30 من مشروع القانون لا يستهدف إخضاع نشاطات بيع السلع المستعملة للرسم على القيمة المضافة حيث أنها خاضعة لهذا الرسم بموجب التشريع الجبائي الحالي.

- أن فرض الضريبة على الفارق بين سعر شراء السلع المستعملة و سعر بيعها لا يسمح فقط بضبط هذه النشاطات التي لا تخضع لأي تنظيم بل يشجع أيضا الشركات على اختيار هذا النظام الضريبي الذي يهدف الى محاربة السوق الموازية للسلع المستعملة بصفة تدريجية .

و عليه، تبقى المادة 30 كما وردت في مشروع القانون.

المادة 30: تعدل أحكام المادة 15 من قانون الرسوم على رقم الأعمال وتحرر كما يأتي:

«المادة 15: يشمل رقم الأعمال الخاضع للرسم ثمن البضائع أو الأشغال أو الخدمات بما فيه كل المصاريف والحقوق والرسوم، باستثناء الرسم على القيمة المضافة ذاته. ويتكون:

- 1) بالنسبة لعمليات البيع، من المبلغ الإجمالي للمبيعات؛
- 2) بالنسبة لعمليات تبادل البضائع (بدون تغيير)
- 3) بالنسبة للتسليمات للذات:
- (أ و ب)..... (بدون تغيير)

4) بالنسبة لـ:

- أ/ (بدون تغيير)
- ب/ (بدون تغيير)
- ج/ (بدون تغيير)
- د/ بائعو السلع المنقولة وما شابههم، يتكون وعاء الضريبة الخاضع للرسم على القيمة المضافة من الفارق بين سعر البيع المتضمن كامل الرسوم وسعر الشراء (السعر المفوتر للبائع المكلف بالرسم)».

تقترح اللجنة التصويت على هذه المادة كما وردت في مشروع القانون

المادة 31 معدلة
ورد على هذه المادة تعديل واحد

التعديل رقم 76 : مندوب اصحابه : السيدة سميرة براهيمى
مضمونه : اقتراح تعديل المادة 31 من مشروع القانون بحذف المواد الأولية الواردة في
التعريفات الجمركية الآتية:

- 10.05.90.00 غيرها (الذرة).
- 23.06.30.00 من بذور عباد الشمس.
- 23.06.41.00 من بذور الكولزا ذات حامض الايروسيك المنخفض.
- 23.09.90.90 غيرها.
- 01.01 الأحصنة، الحمير والبغال.

اعتبارا أن هذه المنتجات لا تدخل ضمن المواد الأولية الداخلة في صناعة أغذية الدواجن.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضمون التعديل في غياب مندوب أصحابه، رأت اللجنة تعديل
نص المادة 31 بالتنصيص على إحداث سلطة ضبط سوق البذور والحبوب الموجهة لتغذية
الحيوانات، على أن يحدد تنظيم وسير ومهام هذه الهيئة عن طريق التنظيم، وفي انتظار
تنصيب هذه الهيئة يمكن الوزير المكلف بالفلاحة تكليف الديوان الوطني المتعدد المهن
للحبوب بمهمة ضبط سوق الحبوب الموجهة للحيوانات، على أن يحدد تطبيق هذا الاجراء
عن طريق التنظيم.

وفضلا عن ذلك، أدرجت اللجنة التعريفية الجمركية رقم 23.09.90.90 غيرها، باعتبارها
منتجات داخلة في صناعة أغذية الدواجن.

وعليه، تصاغ المادة 31 معدلة على النحو الآتي :

المادة 31 معدلة: تعدل وتتم أحكام المادة 23 من قانون الرسم على رقم الأعمال، وتحرر
كما يلي:

«المادة 23: يحدد المعدل المخفض للرسم على القيمة المضافة بـ 7%.
ويطبق هذا المعدل على المنتوجات والمواد والأشغال والعمليات والخدمات المبيّنة أدناه :

1). عمليات البيع المتعلقة بالمنتجات أو مشتقاتها المذكورة أدناه:

رقم التعريف الجمركية	تعيين المنتجات
01-01	الأحصنة، الحمير والبغال (دون تغيير الى غاية) ...
10-05	الذرة.
10-06	الأرز (دون تغيير الى غاية)
م23-02	النخالة.
23-03-10-00	بقايا صناعة النشاء وبقايا مماثلة.
م23-03-30-00	نفايات الذرة وبقايا صناعة الجعة والتقطير
23-04-00-00	كسب وغيره من بقايا صلبة وإن كانت مطحونة أو بشكل كريات مكنتة، ناتجة عن استخراج زيت فول الصوجا.
23-09-90-40	محضرات معدنية و/أو آزوتية مركزة
28-27-39-10	- كلوريدات الكلس (الجير)... (دون تغيير الى غاية)
23.09.90.90	غيرها

2) العمليات المنجزة (دون تغيير الى غاية)

27) الكتب المطبوعة والمنشورة في صيغة رقمية.

28) دجاج التسمين وبيض الاستهلاك المنتجة محليا.»

تحدث سلطة ضبط سوق الحبوب الموجهة لتغذية الحيوانات.

يحدد تنظيم وسير ومهام هذه الهيئة عن طريق التنظيم.

في انتظار تنصيب هذه الهيئة يمكن الوزير المكلف بالفلاحة تكليف الديوان الوطني المتعدد

المهن للحبوب بمهمة ضبط سوق الحبوب الموجهة للحيوانات.

تحدد كفايات تطبيق هذا الاجراء عن طريق التنظيم.

تقترح اللجنة التصويت على هذه المادة في صياغتها الجديدة

المادة 32 معدلة
ورد على هذه المادة تعديل واحد

التعديل رقم 30 : مندوب اصحابه : السيد مسعود بورورو
مضمونه : اقتراح تعديل المادة 32 من مشروع القانون، بزيادة المعدل النسبي على
المنتجات التبغية والكبريت من 10% إلى 20% واقتراح تخفيض المعدل النسبي على
الكبريت والقداحات من 20% إلى 10%.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضمون التعديل مع السيد لخضر بن خلاف نيابة عن مندوب
أصحابه، توضح اللجنة ما يلي:

- أنه نظرا لوجود خلل في العبء الجبائي، بالنسبة للتبغ والكبريت، حيث أن مستوى فرض
الضريبة على المواد الأقل سعرا يتجاوز ذلك المطبق على المواد الأعلى سعرا، ولذات
السبب تضمن التدبير الوارد في حكم المادة 32 تطبيق الرسم الداخلي للإستهلاك بمعدل
نسبي على قيمة هذا المنتج.

- أن اقتراح رفع المعدل النسبي على المنتجات التبغية يؤدي إلى نتائج عكسية لتلك المنتظر
تحقيقها، ويشجع على الرجوع إلى التهريب على حساب الشركة الوطنية للتبغ والكبريت.

- ان التخفيض في معدل الرسم على الكبريت والقداحات غير ملائم على اعتبار أن هذه
المنتجات مستوردة.

وعليه، تبقى المادة 32 كما عدلتها اللجنة في تقريرها التمهيدي.

المادة 32 معدلة: تعدل أحكام المادة 25 من قانون الرسوم على رقم الأعمال وتحرر كما
يأتي:

«المادة 25: يؤسس رسم داخلي على الاستهلاك يتكون من حصة ثابتة ومعدل نسبي، يطبق
على المنتجات المبينة في الجدول، وحسب التعريفات الواردة أدناه :

المنتجات التبغية والكبريت	الحصة الثابتة (دج/ كغ)	المعدل النسبي (على قيمة المشج)
السجائر		
التبغ الأسود	1.040	10%
التبغ الأشقر	1.260	10%
السيجار	1.470	10%
تبغ التدخين (بما فيها الشيشة)	620	10%
4- تبغ للنشق والمضغ	710	10%
5- الكبريت والقداحات	20%	

تستند الحصة الثابتة على الوزن الصافي للتبغ المحتوي في المنتج النهائي.

يستند المعدل النسبي على سعر البيع بدون احتساب الرسوم.
بالنسبة للمواد المشكلة جزئيا من التبغ، يطبق الرسم الداخلي للاستهلاك على المنتج بأكمله.
بالنسبة للسجائر والمواد المعدة للتدخين الخالية من التبغ، يطبق المعدل النسبي فقط على سعر
البيع بدون احتساب الرسوم.
بالنسبة للكبريت والقذاحات، يؤسس الرسم الداخلي للاستهلاك المستحق على الثمن عند
خروجها من المصنع. بالنسبة لعمليات الإستيراد، يطبق هذا الرسم على القيمة المحددة لدى
الجمارك.
تخضع أيضا إلى الرسم الداخلي للاستهلاك..... (الباقى بدون تغيير).....».

تقترح اللجنة التصويت على هذه المادة كما عدلتها في تقريرها التمهيدي

المادة 35 معدلة
ورد على هذه المادة تعديل واحد

التعديل رقم 59 : مندوب اصحابه : السيدة نادية شويتم
مضمونه : اقتراح إلغاء المادة 35 من مشروع القانون المتعلقة بالإستفادة من الإعفاء من الرسم على القيمة المضافة، السلع والخدمات المؤداة محليا أو المستوردة فيما يخص المستثمرين المؤهلين للإستفادة من الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب والصندوق الوطني للقرض المصغر والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضمون التعديل مع مندوب أصحابه توضح اللجنة أن التدبير المتضمن تعديل المادة 42-4 من قانون الرسوم على رقم الاعمال لمنح الشراء بالإعفاء من الرسم على القيمة المضافة بالنسبة للسلع والخدمات المؤداة محليا أو المستوردة على حد سواء فيما يخص المستثمرون المؤهلون للإستفادة من الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب والصندوق الوطني لدعم القرض المصغر والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، يهدف الى تفادي تعطيل انجاز المشاريع على اعتبار أن التجهيزات التي يحتاجها المستثمر لا يصنع اغلبها بالجزائر.

وعليه تبقى المادة 35 كما عدلتها اللجنة في تقريرها التمهيدي.

المادة 35 معدلة: تعدل أحكام المادة 42 -4 من قانون الرسوم على رقم الأعمال و تحرر كما يأتي:

«المادة 42: يمكن أن يستفيد من الإعفاء من الرسم على القيمة المضافة، شريطة مراعاة أحكام المواد من 43 إلى 49 من هذا القانون:

(1) (بدون تغيير)

(2) (بدون تغيير)

(3) ملغاة.

(4) مقتنيات التجهيزات والخدمات التي تدخل مباشرة في إنجاز الاستثمار الخاص بالإنشاء أو التوسيع عندما تقوم بها مؤسسات تمارس أنشطة أنجزها المستثمرون الخاضعون لهذا الرسم المؤهلون للإستفادة من إعانة "الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب" أو "الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر" أو "الصندوق الوطني للتأمين على البطالة".

لا تستفيد السيارات السياحية من هذا التدبير الا اذا كانت تشكل الأداة الرئيسية للنشاط.

دون المساس (بدون تغيير إلى غاية)..... الممنوح بمقتضى قانون المالية أو قانون خاص».

تقترح اللجنة التصويت على هذه المادة كما عدلتها في تقريرها التمهيدي

المادة 39
ورد على هذه المادة تعديل واحد

التعديل رقم 05 : مندوب اصحابه : السيد رمضان تعزيبت
مضمونه : اقتراح إلغاء المادة 39 من مشروع القانون، المتعلقة بحذف عبارة "القطاع
الاشتراكي" من نص المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضمون التعديل مع مندوب أصحابه توضح اللجنة أن التدبير
المقترح في نص المادة 39 من مشروع القانون يهدف إلى تكييف المنظومة القانونية الجبائية
و ذلك من خلال تعديل نص المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة
بحذف مفهوم لا يتلائم مع التوجهات الاقتصادية الحالية.

وعليه، تبقى المادة 39 كما وردت في مشروع القانون .

القسم الخامس: الضرائب غير المباشرة

المادة 39: تعدل أحكام المادة 274 من قانون الضرائب غير المباشرة وتحرر كالاتي:

«المادة 274: بغض النظر عن الإلتزامات (بدون تغيير)
أ- صفة الزارع؛ (الباقي دون تغيير)».

تقترح اللجنة التصويت على هذه المادة كما وردت في مشروع القانون

المادة 43 مكرر جديدة
اقتراح إدراج مادة جديدة

التعديل رقم 15 : مندوب اصحابه : السيد قوادرية اسماعين
مضمونه : اقتراح إدراج مادة جديدة 43 مكرر تنص على انشاء ضريبة تدعى الضريبة
على الثروة لكل من يملك ثروة تساوي أو تفوق 50 مليون دينار.
على أن تحدد نسب الضريبة عن طريق التنظيم.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضمون التعديل مع مندوب أصحابه، توضح اللجنة:
- أن النظام الجبائي الحالي يتضمن ضريبة على الأملاك الخاصة تطبق على الأشخاص
الطبيعية الذين لديهم موطن جبائي بالجزائر، ويخص الأموال المنقولة وغير المنقولة
المتواجدة بالجزائر أو خارجها، والتي قيمتها حاليا 50 مليون دج (المواد 274 إلى 282 من
قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة).
- إن إحداث ضريبة على الثروة يؤدي إلى ازدواجية الاخضاع الضريبي، إلى جانب
الضريبة على الأملاك المنصوص عليها في قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
- أن المقترح يحيل على التنظيم تحديد نسب الضريبة وهو ما يرتب مخالفة الدستور والمادة
13 من القانون 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

المادة 75 مكرر جديدة
اقتراح إدراج مادة جديدة

التعديل رقم 10 : مندوب أصحابه : السيد رمضان تعزيب
مضمونه : اقتراح إدراج مادة جديدة 75 مكرر، تنص على إخضاع كل عمليات استيراد السلع والبضائع التي تباع على حالها إلى رخصة استيراد مسبقة صادرة بقرار وزاري مشترك بين وزير المالي ووزير التجارة.
وتحدد كيفية تطبيق هذه المادة عند الاقتضاء عن طريق التنظيم.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضمون التعديل مع مندوب أصحابه، توضح اللجنة:
- أن المقترح لا يتماشى والتزامات الجزائر المتعلقة بالتبادل الحر وسير المفاوضات المتعددة الأطراف لانضمام الجزائر إلى المنظمة العالمية للتجارة OMC.
- أنه يستوجب وضع تدابير لتخفيض الواردات من المنتجات التي تؤثر سلبا على الميزان التجاري والاقتصاد الوطني ككل .

المادة 87
ورد على هذه المادة ثلاثة تعديلات

التعديل رقم 14 : مندوب اصحابه : السيدة خلاف باية نسيمه
مضمونه : اقتراح تعديل المادة 87 بإضافة عبارة "التكوين والدراسة"، ليشملها حكم المادة
المتعلق بالترخيص للبنوك بمنح قروض استهلاكية.

التعديل رقم 29 : مندوب اصحابه : السيدة مريم دراحي
مضمونه : اقتراح تعديل المادة 87 من مشروع القانون، باستبدال كلمة "استهلاكية" بعبارة
"دون فوائد" فضلا عن إضافة كلمة "الوطنية" في آخر الفقرة الأولى.

التعديل رقم 57 : مندوب اصحابه : السيد سليم لباطشة
مضمونه : اقتراح إدراج عبارة "منتجة محليا" ضمن المادة 75 المعدلة بموجب المادة 87
من مشروع القانون ليصبح نصها كالآتي:
"المادة 75: يرخّص للبنوك منح قروض استهلاكية موجهة حصريا لاقتناء سلع منتجة
محليا من طرف العائلات فضلا عن تلك التي تمنحها لاقتناء العقارات، وذلك في إطار تنمية
الأنشطة الاقتصادية.
وتحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضموني التعديلين رقمي 14 و57 مع مندوبي أصحابهما، ودراسة
مضمون التعديل رقم 29 مع السيد لخضر بن خلاف نيابة عن مندوب أصحابه، تشير
اللجنة:

أولاً: بالنسبة للتعديل رقم 14، بالنظر لصعوبة تطبيق المقترح المتضمن إدراج التكوين
والدراسة ليشملها حكم المادة 87 المتعلقة بالترخيص للبنوك بمنح قروض استهلاكية،
وبالنظر إلى المبررات الموضوعية المقدمة، فقد اقتنعت مندوبة أصحاب التعديل وسحبت
تعديلها.

وثانياً: بالنسبة للتعديل رقم 29 :

- أن البنوك شركات تجارية تقوم أرباحها على المعاملات البنكية القائمة على نسب الفوائد
وبالتالي لا بد من التنصيص على القروض الاستهلاكية، بما يفيد تعويض نقص الفائدة لصالح
البنوك.

- أن إلغاء الفوائد يترتب عليه نقص فائدة بالنسبة للبنوك دون إمكانية تعويضها.

وبخصوص التعديل رقم 57 تؤكد اللجنة أن حكم المادة 87 ينص على الترخيص للبنوك
بمنح قروض استهلاكية موجهة حصريا لاقتناء السلع والخدمات من طرف العائلات، وهو
ما يستجيب لتوصيات الثلاثية الخمسة عشر بإعادة إدراج القرض الاستهلاكي.

وعليه، تبقى المادة 87 كما وردت في مشروع القانون.

المادة 90 مكرر جديدة
اقتراح إدراج مادة جديدة

التعديل رقم 01 : مندوب اصحابه : السيد عبد القادر حدوش
مضمونه : اقتراح إدراج مادة جديدة تنص على أن "تنشئ القنصليات الجزائرية بالخارج حساب بنكي خاص بالجالية المقيمة بصفة منتظمة يخصص لنقل الجثامين إلى أرض الوطن. يمول هذا الحساب من طرف الحكومة الجزائرية، وبمساهمة بمبلغ رمزي قدره 20 أورو سنويا، يدفعها المواطن المغترب عند طلبه بطاقة التسجيل بالقنصلية أو عند تجديدها.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضمون التعديل مع مندوب أصحابه توضح اللجنة أن ميزانية التسيير لوزارة الشؤون الخارجية تتضمن باب رقمه 46-91 مسجل سنويا، يسمى "المصالح الموجودة بالخارج - نفقات مساعدة المواطنين في الخارج"، حيث سجل في مشروع ميزانية سنة 2015 مبلغ 150.000.000 دج، يسمح بمنح الدعم للجالية الجزائرية. فضلا عن ذلك فإن الجالية الجزائرية يمكن أن تنتظم في شكل جمعيات لعقد تأمين يسمح بالتكفل بنفقات نقل الجثامين.

المادة 96 ورد على هذه المادة تعديل واحد

التعديل رقم 44 : مندوب اصحابه : السيد لباطشة سليم
مضمونه : اقتراح إلغاء المادة 96 من مشروع القانون المتعلقة برفع سقف الاستثمارات
التي تخضع لقرار مسبق من المجلس الوطني للاستثمار من 1500 مليون دج إلى 2000
مليون دج.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضمون التعديل مع مندوب أصحابه، توضح اللجنة:
- أن تطبيق إلزامية إخضاع الاستثمارات التي يساوي مبلغها أو يفوق 1500 مليون دج إلى
قرار المجلس الوطني للاستثمار بموجب المادة 59 من قانون المالية لسنة 2014 نجم عنه
تعطيل وتيرة معالجة الملفات الاستثمارية،
- أن سقف 1500 مليون دج يغطي مشاريع ذات حجم متوسط و التي ينبغي أن تدخل ضمن
اختصاص الوكالة الوطنية لدعم الاستثمار.
وعليه تم اقتراح رفع سقف الاستثمارات التي تخضع لقرار مسبق من المجلس الوطني
للاستثمار من 1500 مليون دج إلى 2000 مليون دج ، عقب النتائج التي خلص إليها اجتماع
الدورة 74 للمجلس الوطني للاستثمار المنعقد بتاريخ 31 يوليو 2014.

وعليه تبقى المادة 96 كما وردت في مشروع القانون.

المادة 96: تعدل أحكام المادة 9 مكرر 1 من الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت سنة
2001، والمتعلق بتطوير الاستثمار، المعدل والمتمم، وتحرر كالاتي:
«المادة 9 مكرر 1: تخضع الاستثمارات التي يساوي مبلغها أو يفوق 2.000.000.000
دج، لقرار مسبق يتخذه المجلس الوطني للاستثمار، وذلك بعنوان الاستفادة من امتيازات
النظام العام».

تقترح اللجنة التصويت على هذه المادة كما وردت في مشروع القانون

المادة 96 مكرر جديدة
اقتراح إدراج مادة جديدة

التعديل رقم 39 : مندوب اصحابه : السيد نور الدين بلمداح
مضمونه : اقتراح إدراج مادة جديدة 96 مكرر تنص على الترخيص لأفراد جاليتنا
الجزائرية أثناء الترحال بإدخال سياراتهم إلى الإقليم الجمركي شريطة إثبات ملكية السيارة
مدة 5 سنوات على الأكثر.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضمون التعديل مع مندوب أصحابه، تؤكد اللجنة أن ثمة فوج
عمل على مستوى وزارة الصناعة لأجل التكفل بالانشغال محل مقترح التعديل.

المادة 96 مكرر 1 جديدة (96 مكرر سابقا)
اقتراح إدراج مادة جديدة

التعديل رقم 72 : مندوب اصحابه : السيد عبد الغني بودبوز
مضمونه : اقتراح إدراج مادة جديدة 96 مكرر تنص على منع استيراد المشروبات
الكحولية.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضمون التعديل مع مندوب أصحابه، توضح اللجنة:
- أن المقترح لا يتماشى والتزامات الجزائر الدولية، على اعتبار أنه يخل بمبدأ عدم التفرقة
ذلك أن المنع لا يخص إلا عملية الاستيراد.
- أن منع استيراد المشروبات الكحولية لا يؤدي إلى إيجاد حلول لاستهلاك الخمر.
- أن المنع يؤدي إلى تنامي ظاهرة السوق الموازية والتهرب.

المادة 126 مكرر جديدة
اقتراح إدراج مادة جديدة

التعديل رقم 46 : مندوب اصحابه : السيد محمد موساوجة
مضمونه : اقتراح إدراج مادة جديدة 126 مكرر تنص على الترخيص للخزينة العمومية
بمنح قروض لفائدة نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة من أجل اقتناء
سكن جماعي أو فردي أو توسيع السكن.
على أن تحدد كفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

رأي اللجنة: بعد دراسة مضمون التعديل مع مندوب أصحابه، وبالنظر لموضوعية المقترح،
فإن ممثل الحكومة يلتزم أمام أعضاء اللجنة، بإيجاد الحلول المناسبة ضمن النصوص
التنظيمية الملائمة، وفي هذا السياق فإن اللجنة تدعو إلى ضرورة مراجعة النصوص
التنظيمية ذات الصلة لتمكين أعضاء البرلمان بغرفتيه من الاستفادة من القروض العقارية
الممنوحة من الخزينة العمومية.

وهي المبررات التي اقتنع بها صاحب التعديل وسحب تعديله.

ملخصات البحث

- 1- ملخص باللغة العربية
- 2- ملخص باللغة الإنجليزية
- 3- ملخص باللغة الفرنسية

ملخص البحث

رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة -دراسة مقارنة- بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري

إنَّ هذه الدراسة استهدفت بداية التعريف برقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في كل من الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي وبيان حدود الموضوع كله من شتى جوانبه.

تناولنا الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي وهي تتمثل في المشرّع العظيم -عز وجل في علاه- ثم لنبيه -صلى الله عليه وسلم- ثم لخلفائه ثم لأولي الأمر منهم، أما في التشريعات الوضعية فإن الهيئة التشريعية تتمثل في نواب الشعب المنتخبين حيث عرفنا امتيازاتهم وصلاحياتهم وتكليف علاقتهم بناحبيهم في كلا التشريعين، كما تعرضنا كذلك لمشروعيتها وأهمية رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة، وعطفاً على ذلك تناولنا أشكال الرقابة على الموازنة العامة، حيث وجدنا أن رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة تعتبر من أهم المهام البرلمانية نظراً لخطورتها وحساسيتها حيث أنها تختص بالمال العام، كما لها انعكاسات على الواقع العام للدولة، وهي تتطلب الدقة والخبرة من الأعضاء الممارسين لها، وهو ما ينقص أعضاء البرلمانات الحالية إضافة إلى العديد من العقبات التي تقف أمامهم فتحول دون إنتاج رقابة فعلية علمية تعمل على حسن تسيير الموازنة العامة.

من أهم ما توصلنا إليه أن مفهوم الموازنة العامة له جذور في التاريخ الإسلامي ومنذ العهد النبوي الشريف، غير أن المصطلحات لم تكن متداولة آنذاك، حيث كان تطبيقها العملي مفعلاً وناجحاً مقارنة بما حقق من نتائج فعلية خاصة ما ظهر في عهد عمر بن الخطاب -رضي الله عنه-، رأينا أن الإيرادات العامة في النظام المالي الإسلامي أكثر مصداقية وشفافية من النظم الوضعية التي تعتمد على الضرائب بشكل أساسي، أما النظام المالي الإسلامي فيعتمد على الزكاة لحل شطر كبير من الحاجات الاجتماعية، وأشرنا بتوصية للاستفادة من هذا المورد الشرعي العظيم .

رأينا أنَّ التشريع الإسلامي يركز على الرقابة الذاتية باستشعار رقابة الله تعالى على العامل وعمله معا وهذه الرقابة أهم دافع لانضباط الموظف على المال العام، كما أن الرعية بالمقابل يُقَدِّمون ما يتوجب عليهم من إيرادات بطيب نفس لأن كل منهم يراقب ربه، ولا يتم الاكتفاء بذلك بل المسؤول يراقب العامل وقد يصل الأمر إلى مقاسمته أمواله إن ارتاب الخليفة في مكسبه، أما التشريع الوضعي، فتكاد تكون رقابته شكلية فالبرلمان يقوم بمراجعة أوراق الموازنة العامة سواء قبل التنفيذ، وهو ما يسمى اعتماد مشروع الموازنة العامة أو ما كان بعد التنفيذ وهو ما

يعرف بقانون ضبط الموازنة العامة، كما أن أعضاء البرلمان ليسوا كلهم على درجة عالية من الفقه بأمر الحسابات المالية الضخمة.

يعتمد الفقه الإسلامي جملة من الأساليب الرقابية ويضع عدّة ضوابط ولم أجد مرونة قط في التعامل بالمال العام سواء قبل أو بعد أو أثناء تنفيذ الموازنة العامة، كما أن القانون الجزائري بصفة خاصة والتشريعات الوضعية عموما تحاول ضبط سير المال العام وتتبع في سبيل ذلك أساليب كثيرة غير أنها تحتاج لمزيد من الإمكانيات والصرامة في التنفيذ.

بينت أخيرا أهم العقبات والمعوقات التي تطال الرقابة التشريعية على الموازنة العامة في النظم الوضعية ومختلف التحديات التي تواجهها، ومنها مثلا الضعف الإيماني والعلمي والمعرفي للكادر المراقب (البرلماني)، وهي تحتاج لرقابة فنية تخصصية عالية الدقة، والتي للأسف يفتقدها البرلمانيون الحاليون.

خلصت بعدها لبيان مقترحات عدّة من شأنها إن شاء الله الرفع من فعالية الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة، وبعد الفصل الأخير بصمت بحثي بخاتمة ضَمَّنْتُهَا أهمّ النتائج والتوصيات التي رأيتها مجدية ونافعة لتعزيز فعالية الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة، وعلى سبيل المثال؛ تدريب عمال المال والبرلمانيين على التربية الروحية ورقابة الله تعالى، وذلك بتكريس مخافة الله-عز وجل-، والعمل على تدريبهم على وظائفهم المالية، كذلك أوصيت بعدم السماح للترشح لوظيفة البرلمان إلا لأصحاب العلم والتخصصات الدقيقة ومن يؤهلهم سببهم وخبرتهم لتمثيل الأفراد في المجتمع، لثقل المسؤولية التي تتبعمهم خاصة في المجال المالي والرقابي.

والله أسأل العفو والقبول لي ولوالدي وللمؤمنين وأن يوفقني إلى سواء السبيل.

RESEARCH ABSTRACT

LEGISLATIVE OVERSIGHT OF THE GENERAL BUDGET - A COMPARATIVE STUDY BETWEEN ISLAMIC JURISPRUDENCE AND ALGERIAN LAW

This study aims first at defining the legislative body's control over the general budget in both Islamic jurisprudence and positive legislation and the definition of the limits of the whole subject in all its aspects.

We dealt with the legislative body in the Islamic jurisprudence, which is the Great Legislator - **the Almighty** - then the Prophet - **peace be upon him** - and then to his successors and then to the guardians. However, in the legislative status the legislature is the elected people's deputies where we know their privileges and powers and adapt their relationship with their electors. We also discussed the legitimacy and importance of the legislature's control over the public budget. Furthermore, we discussed the forms of control over the general budget, as we found that the control of the legislature on the general budget is one of the most important parliamentary tasks because of its gravity and sensitivity as it is concerned with public money and has implications for the general reality of the state. It requires the accuracy and expertise of the members who practice it, which is lacking in the members of the current parliaments in addition to many obstacles that stand in front of them and prevent the production of effective scientific control that works on the proper management of the public budget.

The most important thing that we have reached is that the concept of the general budget has roots in Islamic history and since the Covenant of the Prophet. However, the terms were not in circulation at that time where the practical application was effective and successful compared to the actual results achieved, especially in the era of Omar ibn al-Khattab - **May Allah be pleased with him**-. We have seen that the public revenues in the Islamic financial system are more credible and transparent than tax-based systems. The Islamic financial system relies on zakat to solve a large part of the social needs; we recommend a benefit from this great legal resource.

We have seen that the Islamic legislation focuses on self-censorship by sensing God's control over the worker and his work together; this oversight is the most important motive for the employee's discipline over the public money. In addition, the parishioners provide the income they owe in good faith because each of them watches his Lord. Moreover, the official supervises the worker and it may be up to his money to be divided if the Caliph is suspicious of his gain.

Whereas the positive legislation is almost formal, the parliament is reviewing the general budget papers before implementation, which is called the adoption of the draft general budget or what was after implementation known as the law of control of the money public offset, and the members of parliament are not all highly educated in matters of financial accounting.

The Islamic jurisprudence adopts a number of supervisory methods and sets several controls. I have never found flexibility in dealing with public money either before or after or during the implementation of the general budget. The Algerian law in particular and the statutes generally try to control the flow of public funds. Many methods are followed, but they need more capacity and rigor in implementation.

Finally, the most important obstacles and constraints that affect the legislative control of the public budget in the situation systems and the various challenges they face, such as the weakness of the faith, science and knowledge of the observer staff (deputy), and it needs specialized technical control of high precision, which unfortunately miss the current deputies.

Then concluded a number of proposals to increase the effectiveness of parliamentary oversight of the public budget. After the last chapter, I have marked my research with a conclusion carrying the most important results and recommendations that I have seen useful and beneficial to enhance the effectiveness of parliamentary oversight of the public budget. For example, training of money workers and deputies on the spiritual education and the control of God Almighty, by devoting the fear of God - **the Almighty** - and work on training on their financial functions. Also recommended not to allow to candidature of Parliament only to those who know the exact disciplines and qualified by age and experience to represent individuals in the Society due to the weight of responsibility that follows them especially in the financial and supervisory.

RÉSUMÉ DE LA RECHERCHE

CONTRÔLE LÉGISLATIF DU BUDGET GÉNÉRAL - ÉTUDE COMPARATIVE ENTRE LA JURISPRUDENCE ISLAMIQUE ET LA LOI ALGERIENNE

La présente étude vise d'abord à définir le contrôle du corps législatif sur le budget général dans la jurisprudence islamique et la législation positive, et la définition des limites de la matière dans tous ses aspects.

Nous avons traité avec le corps législatif dans la jurisprudence islamique, qui est le Grand Législateur - le Tout-Puissant en tout - puis le Prophète - que la paix soit sur lui - et ensuite à ses successeurs et ensuite aux gardiens. Cependant, dans le statut législatif, les législateurs sont les députés du peuple élus où nous connaissons leurs privilèges et leurs pouvoirs et adaptons leurs relations avec leurs électeurs. Nous avons également discuté de la légitimité et de l'importance du contrôle de la législature sur le budget public. En outre, nous avons discuté des formes de contrôle du budget général, car nous avons constaté que le contrôle de la législature sur le budget général est l'une des tâches parlementaires les plus importantes en raison de sa gravité et de sa sensibilité. Pour la réalité générale de l'état. Il requiert l'exactitude et l'expertise des membres qui le pratiquent, ce qui manque aux membres des parlements actuels en plus des nombreux obstacles qui se dressent devant eux et empêche la production d'un contrôle scientifique efficace qui fonctionne sur la bonne gestion du budget public.

La chose la plus importante que nous avons atteinte est que le concept du budget général a des racines dans l'histoire islamique et depuis l'Alliance du Prophète. Cependant, les termes n'étaient pas en circulation à cette époque où l'application pratique était efficace et réussie par rapport aux résultats réels obtenus, en particulier à l'époque d'Omar ibn al-Khattab - Qu'Allah soit satisfait de lui-. Nous avons vu que les recettes publiques dans le système financier islamique sont plus crédibles et transparentes que les systèmes fiscaux. Le système financier islamique repose sur la zakat pour résoudre une grande partie des besoins sociaux ; nous recommandons un avantage de cette grande ressource légale.

Nous avons vu que la législation islamique se concentre sur l'autocensure en sentant le contrôle de Dieu sur le travailleur et son travail ensemble ; Cet oubli est le motif le plus important de la discipline de l'employé par rapport à l'argent public. En outre, les paroissiens fournissent le revenu qu'ils doivent de bonne foi

ملخصات البحث:

1- ملخص باللغة العربية

2- ملخص باللغة الفرنسية

3- ملخص باللغة الانجليزية

ملخص البحث

رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة -دراسة مقارنة- بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري

إنَّ هذه الدراسة استهدفت بداية التعريف برقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة في كل من الفقه الإسلامي والتشريع الوضعي وبيان حدود الموضوع كله من شتى جوانبه.

تناولنا الهيئة التشريعية في الفقه الإسلامي وهي تتمثل في المشرع العظيم -عز وجل في علاه- ثم لنبيه -صلى الله عليه وسلم- ثم خلفائه ثم لأولي الأمر منهم، أما في التشريعات الوضعية فإن الهيئة التشريعية تتمثل في نواب الشعب المنتخبين حيث عرفنا امتيازاتهم وصلاحياتهم وتكليف علاقتهم بناخبيهم في كلا التشريعين، كما تعرضنا كذلك لمشروعية وأهمية رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة، وعطفا على ذلك تناولنا أشكال الرقابة على الموازنة العامة، حيث وجدنا أن رقابة الهيئة التشريعية على الموازنة العامة تعتبر من أهم المهام البرلمانية نظرا لخطورتها وحساسيتها حيث أنها تختص بالمال العام، كما لها انعكاسات على الواقع العام للدولة، وهي تتطلب الدقة والخبرة من الأعضاء الممارسين لها، وهو ما ينقص أعضاء البرلمانات الحالية إضافة إلى العديد من العقبات التي تقف أمامهم فتحول دون إنتاج رقابة فعلية علمية تعمل على حسن تسيير الموازنة العامة.

من أهم ما توصلنا إليه أن مفهوم الموازنة العامة له جذور في التاريخ الإسلامي ومنذ العهد النبوي الشريف، غير أن المصطلحات لم تكن متداولة آنذاك، حيث كان تطبيقها العملي مفعلا وناجحا مقارنة بما حقق من نتائج فعلية خاصة ما ظهر في عهد عمر بن الخطاب -رضي الله عنه-، رأينا أن الإيرادات العامة في النظام المالي الإسلامي أكثر مصداقية وشفافية من النظم الوضعية التي تعتمد على الضرائب بشكل أساسي، أما النظام المالي الإسلامي فيعتمد على الزكاة لحل شطر كبير من الحاجات الاجتماعية، وأشرنا بتوصية للاستفادة من هذا المورد الشرعي العظيم .

رأينا أنَّ التشريع الإسلامي يركز على الرقابة الذاتية باستشعار رقابة الله تعالى على العامل وعمله معا وهذه الرقابة أهم دافع لانضباط الموظف على المال العام، كما أن الرعية بالمقابل يُقدمون ما يتوجب عليهم من إيرادات بطيب نفس لأن كل منهم يراقب ربه، ولا يتم الاكتفاء بذلك بل المسؤول يراقب العامل وقد يصل الأمر إلى مقاسمته أمواله إن ارتاب الخليفة في مكسبه، أما التشريع الوضعي، فتكاد تكون رقابته شكلية فالبرلمان يقوم بمراجعة أوراق الموازنة العامة سواء قبل التنفيذ، وهو ما يسمى اعتماد مشروع الموازنة العامة أو ما كان بعد التنفيذ وهو ما

يعرف بقانون ضبط الموازنة العامة، كما أن أعضاء البرلمان ليسوا كلهم على درجة عالية من الفقه بأمور الحسابات المالية الضخمة.

يعتمد الفقه الإسلامي جملة من الأساليب الرقابية ويضع عدّة ضوابط ولم أجد مرونة قط في التعامل بالمال العام سواء قبل أو بعد أو أثناء تنفيذ الموازنة العامة، كما أن القانون الجزائري بصفة خاصة والتشريعات الوضعية عموماً تحاول ضبط سير المال العام وتتبع في سبيل ذلك أساليب كثيرة غير أنها تحتاج لمزيد من الإمكانيات والصرامة في التنفيذ.

بينت أخيراً أهم العقبات والمعوقات التي تطال الرقابة التشريعية على الموازنة العامة في النظم الوضعية ومختلف التحديات التي تواجهها، ومنها مثلاً الضعف الإيماني والعلمي والمعرفي للكادر المراقب (البرلماني)، وهي تحتاج لرقابة فنية تخصصية عالية الدقة، والتي للأسف يفتقدها البرلمانيون الحاليون.

خلصت بعدها لبيان مقترحات عدّة من شأنها إن شاء الله الرفع من فعالية الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة، وبعد الفصل الأخير بصمت بحثي بحاتمة ضَمَنْتُهَا أهُمَّ النتائج والتوصيات التي رأيتها مجدية ونافعة لتعزيز فاعلية الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة، وعلى سبيل المثال؛ تدريب عمال المال والبرلمانيين على التربية الروحية ورقابة الله تعالى، وذلك بتكريس مخافة الله -عز وجل-، والعمل على تدريبهم على وظائفهم المالية، كذلك أوصيت بعدم السماح للترشح لوظيفة البرلمان إلا لأصحاب العلم والتخصصات الدقيقة ومن يؤهلهم سنهم وخبرتهم لتمثيل الأفراد في المجتمع، لثقل المسؤولية التي تتبعمهم خاصة في المجال المالي والرقابي.

والله أسأل العفو والقبول لي ولوالدي وللمؤمنين وأن يوفقني إلى سواء السبيل.

RESEARCH ABSTRACT

LEGISLATIVE OVERSIGHT OF THE GENERAL BUDGET - A COMPARATIVE STUDY BETWEEN ISLAMIC JURISPRUDENCE AND ALGERIAN LAW

This study aims first at defining the legislative body's control over the general budget in both Islamic jurisprudence and positive legislation and the definition of the limits of the whole subject in all its aspects.

We dealt with the legislative body in the Islamic jurisprudence, which is the Great Legislator - **the Almighty** - then the Prophet - **peace be upon him** - and then to his successors and then to the guardians. However, in the legislative status the legislature is the elected people's deputies where we know their privileges and powers and adapt their relationship with their electors. We also discussed the legitimacy and importance of the legislature's control over the public budget. Furthermore, we discussed the forms of control over the general budget, as we found that the control of the legislature on the general budget is one of the most important parliamentary tasks because of its gravity and sensitivity as it is concerned with public money and has implications for the general reality of the state. It requires the accuracy and expertise of the members who practice it, which is lacking in the members of the current parliaments in addition to many obstacles that stand in front of them and prevent the production of effective scientific control that works on the proper management of the public budget.

The most important thing that we have reached is that the concept of the general budget has roots in Islamic history and since the Covenant of the Prophet. However, the terms were not in circulation at that time where the practical application was effective and successful compared to the actual results achieved, especially in the era of Omar ibn al-Khattab - **May Allah be pleased with him**-. We have seen that the public revenues in the Islamic financial system are more credible and transparent than tax-based systems. The Islamic financial system relies on zakat to solve a large part of the social needs; we recommend a benefit from this great legal resource.

We have seen that the Islamic legislation focuses on self-censorship by sensing God's control over the worker and his work together; this oversight is the most important motive for the employee's discipline over the public money. In addition, the parishioners provide the income they owe in good faith because each of them watches his Lord. Moreover, the official supervises the worker and it may be up to his money to be divided if the Caliph is suspicious of his gain.

Whereas the positive legislation is almost formal, the parliament is reviewing the general budget papers before implementation, which is called the adoption of the draft general budget or what was after implementation known as the law of control of the money public offset, and the members of parliament are not all highly educated in matters of financial accounting.

The Islamic jurisprudence adopts a number of supervisory methods and sets several controls. I have never found flexibility in dealing with public money either before or after or during the implementation of the general budget. The Algerian law in particular and the statutes generally try to control the flow of public funds. Many methods are followed, but they need more capacity and rigor in implementation.

Finally, the most important obstacles and constraints that affect the legislative control of the public budget in the situation systems and the various challenges they face, such as the weakness of the faith, science and knowledge of the observer staff (deputy), and it needs specialized technical control of high precision, which unfortunately miss the current deputies.

Then concluded a number of proposals to increase the effectiveness of parliamentary oversight of the public budget. After the last chapter, I have marked my research with a conclusion carrying the most important results and recommendations that I have seen useful and beneficial to enhance the effectiveness of parliamentary oversight of the public budget. For example, training of money workers and deputies on the spiritual education and the control of God Almighty, by devoting the fear of God - **the Almighty** - and work on training on their financial functions. Also recommended not to allow to candidature of Parliament only to those who know the exact disciplines and qualified by age and experience to represent individuals in the Society due to the weight of responsibility that follows them especially in the financial and supervisory.

RÉSUMÉ DE LA RECHERCHE

CONTRÔLE LÉGISLATIF DU BUDGET GÉNÉRAL - ÉTUDE COMPARATIVE ENTRE LA JURISPRUDENCE ISLAMIQUE ET LA LOI ALGERIENNE

La présente étude vise d'abord à définir le contrôle du corps législatif sur le budget général dans la jurisprudence islamique et la législation positive, et la définition des limites de la matière dans tous ses aspects.

Nous avons traité avec le corps législatif dans la jurisprudence islamique, qui est le Grand Législateur - le Tout-Puissant en tout - puis le Prophète - que la paix soit sur lui - et ensuite à ses successeurs et ensuite aux gardiens. Cependant, dans le statut législatif, les législateurs sont les députés du peuple élus où nous connaissons leurs privilèges et leurs pouvoirs et adaptons leurs relations avec leurs électeurs. Nous avons également discuté de la légitimité et de l'importance du contrôle de la législature sur le budget public. En outre, nous avons discuté des formes de contrôle du budget général, car nous avons constaté que le contrôle de la législature sur le budget général est l'une des tâches parlementaires les plus importantes en raison de sa gravité et de sa sensibilité. Pour la réalité générale de l'état. Il requiert l'exactitude et l'expertise des membres qui le pratiquent, ce qui manque aux membres des parlements actuels en plus des nombreux obstacles qui se dressent devant eux et empêche la production d'un contrôle scientifique efficace qui fonctionne sur la bonne gestion du budget public.

La chose la plus importante que nous avons atteinte est que le concept du budget général a des racines dans l'histoire islamique et depuis l'Alliance du Prophète. Cependant, les termes n'étaient pas en circulation à cette époque où l'application pratique était efficace et réussie par rapport aux résultats réels obtenus, en particulier à l'époque d'Omar ibn al-Khattab - Qu'Allah soit satisfait de lui-. Nous avons vu que les recettes publiques dans le système financier islamique sont plus crédibles et transparentes que les systèmes fiscaux. Le système financier islamique repose sur la zakat pour résoudre une grande partie des besoins sociaux ; nous recommandons un avantage de cette grande ressource légale.

Nous avons vu que la législation islamique se concentre sur l'autocensure en sentant le contrôle de Dieu sur le travailleur et son travail ensemble ; Cet oubli est le motif le plus important de la discipline de l'employé par rapport à l'argent public. En outre, les paroissiens fournissent le revenu qu'ils doivent de bonne foi

parce que chacun d'eux observe son Seigneur. En outre, le fonctionnaire supervise le travailleur et il peut être jusqu'à son argent d'être divisé si le calife se méfie de son gain. Alors que la législation positive est presque formelle, le parlement examine les documents budgétaires généraux avant la mise en œuvre, ce qui s'appelle l'adoption du projet de budget général ou ce qui était après la mise en œuvre connue sous le nom de loi de contrôle de la compensation le parlement n'est pas très éduqué en matière de comptabilité financière.

La jurisprudence islamique adopte un certain nombre de méthodes de surveillance et établit plusieurs contrôles. Je n'ai jamais trouvé de flexibilité dans le traitement des fonds publics avant ou après ou pendant l'exécution du budget général. La loi algérienne en particulier et les statuts tentent généralement de contrôler le flux des fonds publics. De nombreuses méthodes sont suivies, mais elles nécessitent plus de capacité et de rigueur dans la mise en œuvre.

Enfin, les principaux obstacles et contraintes qui affectent le contrôle législatif du budget public dans les systèmes de situation et les différents défis auxquels ils sont confrontés, tels que la faiblesse de la foi, la science et la connaissance du personnel observateur (adjoint), et contrôle technique spécialisé de haute précision, qui malheureusement manquent les députés actuels.

Puis a conclu un certain nombre de propositions visant à accroître l'efficacité du contrôle parlementaire du budget public. Après le dernier chapitre, j'ai marqué ma recherche par une conclusion contenant les résultats et les recommandations les plus importants que j'ai jugés utiles et bénéfiques pour améliorer l'efficacité du contrôle parlementaire du budget public. Par exemple, la formation des travailleurs de l'argent et des députés sur l'éducation spirituelle et le contrôle de Dieu Tout-Puissant, en consacrant la crainte de Dieu - le Tout-Puissant - et de travailler sur la formation de leurs fonctions financières. Aussi recommandé de ne pas permettre à la candidature du Parlement seulement à ceux qui connaissent les disciplines exactes et qualifiées par âge et expérience pour représenter les individus dans la Société en raison du poids de la responsabilité qui les suit en particulier dans la finance et la supervision.