آليات مواجهة العجز التشريعي في اعتماد الميزانية العامة للدولة: دراسة تحليلية للإغلاق الحكومي المؤقت في النظام الفدرالي الأمريكي والبدائل القانونية وفقا للتشريع الجزائري –آلية فتح الاعتمادات عن طريق الأوامر الرئاسية نموذجا–

Legal Mechanisms for Remedying Legislative Impasse in State Budgetary Enactment: An Analytical Study of the U.S. Government Shutdown and Algerian Statutory Alternatives (The Presidential Orders for Appropriations as a Model).

ختال نور الهدى *
جامعة مرسلي عبد الله- تيبازة، الجزائر
khettal.nh@gmail.com

- تاريخ الإرسال: 2026/07/08 - تاريخ القبول: 2026/07/25- تاريخ النشر: 27/ 2026/07

الملخص: تهدف هذه الدراسة إلى تحديد الآليات الدستورية والمالية الكفيلة بمعالجة أزمات الانسداد التشريعي الناشئة عن عدم المصادقة البرلمانية على مشروع قانون المالية في الآجال المحددة، إذ نحاول من خلال هذا المقال تسليط الضوء على المقاربة الأنجلوسكسونية من خلال تشريح ظاهرة "الإغلاق الحكومي المؤقت" في النظام الفيدرالي الأمريكي كإفراز موضوعي لصرامة قانون مكافحة العجز المالي (Antideficiency Act)، من خلال استعراض السياسة الاستباقية التي تبناها المؤسس الدستوري والمشرع المالي في الجزائر لحماية الحسابات العمومية؛ حيث يتمحور البحث حول الطبيعة القانونية والحدود الإجرائية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار مشروع الحكومة بموجب أمر رئاسي له قوة القانون استناداً لأحكام المادة 146 من الدستور، وكذا تفعيل نظام الاعتمادات المؤقتة طبقاً للمادة 48 من القانون العضوي رقم 18–15 المتعلق بقوانين المالية، قصد إستظهار مدى نجاعة هذه البدائل الاستثنائية في تحصين الميزانية العامة للدولة وسد الفراغ التشريعي المالي.

الكلمات المفتاحية: الانسداد التشريعي؛ الإغلاق الحكومي؛ الأوامر الرئاسية؛ الميزانية العامة للدولة؛ استمرارية المرفق العام.

Abstract: This study examines legal mechanisms for remedying legislative impasse in budget appropriations, utilizing the U.S. government shutdown as an analytical framework. It investigates the contrast between the American model, which prohibits public spending without prior congressional authorization, and the protective Algerian model. Applying a comparative approach, the paper highlights the constitutional efficacy of Article 146 of the Algerian Constitution and Article 48 of Organic Law 18-15. The study concludes that the Algerian legal framework effectively immunizes public finance against executive paralysis.

Keywords: Legislative Impasse- Government Shutdown- Presidential Decree- Public Budget- Public Service Continuity.

* المؤلف المرسل: ختال نور الهدى

مقدمة:

تشكل الميزانية العامة للدولة الوعاء القانوني والمالي الأساسي الذي تتجسد من خلاله التوجهات الاستراتيجية للسياسات العمومية، وتُعد الأداة الحيوية الضامنة لسير المرافق العامة بانتظام، غير أن المسار الإجرائي لاعتماد قانون المالية السنوي قد يصطدم بعوارض الجمود البرلماني أو العجز التشريعي الناشئ عن التجاذبات المرفقية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، أو جراء تفاقم ظاهرة الانسداد السياسي داخل غرفتي البرلمان، مما يحول دون التوافق حول ترخيص الإيرادات والنفقات في الآجال الدستورية المحددة، إن هذا الإخفاق البرلماني يفتح المجال أمام مشكل "الفراغ المالي" الذي يهدد بوقف الالتزامات المحاسبية للدولة وتقويض مركزها المالي في الوفاء بالتزاماتها الداخلية والخارجية على حد سواء. وتظهر خطورة هذا الانسداد التشريعي في المنظومات القانونية الأنجلوسكسونية، لاسيما في النظام الدستوري الفيدرالي الأمريكي؛ إذ تفرز صرامة الفصل بين السلطات وحصرية "سلطة المحفظة Power of the Purse " المخولة للكونغرس ظاهرة دورية تعرف بـ "الإغلاق الحكومي المؤقتGovernment Shutdown "، والتي تترتب عليها إجرائياً إحالة الموظفين العموميين غير المستثنين على البطالة المؤقتة، وتعليق وظائف الإدارات الفيدرالية، مما يضع مبدأ سيرورة الدولة على المحك.

وفي المقابل، يتأسس النظام الدستوري والمالي الجزائري على مبدأ قانوني مغاير ينحدر من أصول المدرسة اللاتينية التي تقر أولوية مطلقة لمبدأ استمرارية المرفق العام وحصانة الحسابات العمومية. وانطلاقاً من هذا التوجه الوقائي، حرص المشرع الجزائري على تحصين الخزينة العمومية والنفقات السيادية من التموقعات السياسية أو الجمود التشريعي، باستعمال بنية تشريعية قوامها البدائل الرئاسية الاستثنائية والتدابير التلقائية الكفيلة بتفادي أي فراغ مالي تحت أي ظرف كان.

وتأسيساً على هذا التباين الهيكلي بين السياستين التشريعيتين، تتبلور مشكلة البحث في التنازع القائم بين حتمية الرقابة التشريعية على المال العام وضمانات التوازن المالي وسيادة القانون، وبين حتمية كفالة استمرارية سير المرافق العامة بانتظام كركيزة لوجود الدولة وسيرورتها، ويتجلى هذا التنازع إجرائياً عند حدوث عجز تشريعي أو جمود برلماني يحول دون المصادقة على قانون المالية السنوي في الآجال المحددة دستورياً؛ الأمر الذي يستوجب رصد الآثار القانونية لظاهرة الإغلاق الحكومي المؤقت في المنظومة الأمريكية كأثر تنظيمي تقييدي صارم لقانون مكافحة العجز المالي، ومقارنتها بالفعالية الإجرائية للهندسة الدستورية والمالية الجزائرية القائمة على البدائل الرئاسية الاستثنائية كآليات استباقية لمنع الفراغ المالي وشلل المرفق العام.

وهو ما يدفعنا إلى طرح التساؤل الجوهري الآتي: **كيف استطاع المشرع الجزائري احتواء أزمات العجز القانوني وضمان استمرارية المرفق العام، مقارنة بالقواعد التشريعية الأمريكية الصارمة المسببة لحالة الإغلاق الحكومي عند انسداد المسار التشريعي؟**

تنبثق **أهمية البحث** من شقين أساسيين؛ يكمن الشق الأول في الأهمية النظرية القائمة على إثراء المكتبة القانونية ببحث علمي مقارن يفكك الروابط بين المرجعية الأنجلوسكسونية والمدرسة اللاتينية، مما يسهم في ضبط المفاهيم الفقهية المتعلقة بفجوة التمويل وتكييف الإغلاق الحكومي، في حين تتجسد الأهمية العملية في توفير قراءة تشريعية راهنة تواكب التحولات المالية الحديثة في الجزائر بعد تفعيل أحكام القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية وتعديل دستور 2020، واستظهار مدى نجاعة هذه البدائل في تحصين الخزينة العمومية أمام الأزمات السياسية المقارنة.

ولتحقيق **أهداف الدراسة** وتفكيك أبعاد الإشكالية المطروحة، تم الاعتماد على تكامل منهجي يجمع بين المنهج المقارن، من خلال إجراء مقارنة هيكلية وإجرائية بين المنظومة الفيدرالية الأمريكية والتشريع المالي والدستوري الجزائري في معالجة أزمات غياب الاعتمادات، والمنهج التحليلي النقدي عبر تشريح النصوص التشريعية والقوانين العضوية والمذكرات التنظيمية للوقوف على أبعادها التطبيقية.

ولأجل الإحاطة بأبعاد هذه الدراسة وتفكيك روابطها الإجرائية، اعتمدنا **خطة بحث ثنائية** الهيكل على النحو الآتي:

المبحث الأول: المقاربة الدستورية للإغلاق الحكومي الفيدرالي الأمريكي وتداعياتها الإجرائية على المرافق العامة

المطلب الأول: الأساس الدستوري لـ "سلطة المحفظة" وأزمة غياب اعتمادات الميزانية الفيدرالية.

المطلب الثاني: الضوابط التقييدية لقانون مكافحة العجز المالي (Antideficiency Act) وتداعياتها الإجرائية على سير المرافق العامة.

المبحث الثاني: المقاربة الدستورية لنظام الأوامر الرئاسية لفتح الاعتمادات والبدائل التشريعية في الجزائر

المطلب الأول: الأساس الدستوري والإجرائي لسلطة رئيس الجمهورية في فتح الاعتمادات بموجب أمر رئاسي (المادة 146 من الدستور).

المطلب الثاني: الحدود التنظيمية والرقابية لتطبيق نظام الاعتمادات المؤقتة وفقاً لأحكام القانون العضوي رقم 18-15.

المبحث الأول: المقاربة الدستورية للإغلاق الحكومي الفيدرالي الأمريكي وتداعياتها الإجرائية على المرافق العامة

يتأسس الإطار النظامي والسياسي للولايات المتحدة الأمريكية على مبدأ الفصل الصارم والشبه الجامد بين السلطات الدستورية، وهي البنية التي أرساها المؤسسون بغرض الحيلولة دون تركيز الصلاحيات السيادية في يد جهاز واحد من أجهزة الدولة، ويتجلى هذا التوزيع الهيكلي للصلاحيات في منح السلطة المالية والتشريعية والتنفيذية قالباً إجرائياً يجعل من كل سلطة رقيباً موازياً ومكافئاً للسلطة الأخرى[1]، تجسيداً للمبدأ الدستوري الشهير القائم على التوازنات والرقابة المتبادلة(Checks and Balances) [2] .غير أن هذا البناء المؤسساتي المتوازن نظرياً، يشكل في البيئة السياسية والبرلمانية المعاصرة التربة الخصبة والمحفز الأساسي لولادة أزمات الانسداد المالي والعجز التشريعي، لاسيما عند غياب التوافق الحزبي واستفحال ظاهرة الاستقطاب السياسي بين الأغلبية البرلمانية في الكونغرس والسلطة التنفيذية الفديرالية.

إن تجليات هذا الانسداد لا تقف عند حدود الخلاف السياسي، بل تترجم مباشرة إلى معضلة مالية وتنظيمية حادة تصيب عصب الإدارة المركزية عند حلول السنة المالية الجديدة دون اعتماد قانون المالية السنوي، وهو ما يطلق عليه فقهياً: "فجوة التمويل"[3].

وفي ظل غياب الترخيص التشريعي بالإنفاق، تدخل المنظومة الإدارية الأمريكية في نفق الإغلاق الحكومي المؤقت(Government Shutdown) ؛ وهو وضع قانوني استثنائي يلزم الأجهزة التنفيذية بتعليق الأنشطة الإدارية والمرفقية، وتجميد كافة المعاملات والمحاسبات العمومية غير الأساسية، مع إحالة قطاعات واسعة من الموظفين العموميين على البطالة القسرية[4]، مما يضع المبادئ التقليدية الحاكمة للمرفق العام وفكرة سيرورة الدولة أمام إشكاليات قانونية وتشريعية بالغة التعقيد والخطورة.

ولأجل تفكيك هذه المنظومة التشريعية وتحديد أثارها المرفقية بدقة، يقتضي الأمر مناقشتها عبر مطلبين أساسيين: نخصص المطلب الأول لتشريح الأساس الدستوري لـ "سلطة المحفظة" المخولة للكونغرس وأزمة غياب اعتمادات الموازنة الفدرالية، بينما نعرج في المطلب الثاني على دراسة القواعد الردعية الصارمة

[1] Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, The Federalist Papers, Clinton Rossiter Edition, Signet Classic, United States of America, p. 317-322.
[2] Meyers Roy T., Why the United States Has Government Shutdowns: The Institutional Roots of Fiscal Impasses, Public Budgeting & Finance, Wiley-Blackwell, Vol. 41, No. 3, 2021, pp. 45–67.
[3] U.S. Government Accountability Office, "Principles of Federal Appropriations Law (The Red Book)", Third Edition, Vol. I, GAO-04-261SP, Washington D.C., United States of America, p. 2-14.
[4] The Antideficiency Act, 31 U.S.C. § 1341 - Limitations on expending and obligating amounts, Office of the Law Revision Counsel of the House of Representatives, United States of America, p. 112.

المفروضة بموجب قانون مكافحة العجز المالي (Antideficiency Act) وتداعياتها الإجرائية على سير المرافق العامة.

المطلب الأول: الأساس الدستوري لـ "سلطة المحفظة" وأزمة غياب اعتمادات الميزانية الفيدرالية

تمثل الصلاحيات المالية في النظام الدستوري والسياسي للولايات المتحدة الأمريكية إحدى أدق آليات التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد أراد مؤسسوا الدولة الفدرالية الأمريكية من خلال هذه الآلية لعقلنة صلاحيات السلطة التنفيذية عبر إخضاعها المباشر لسلطة ممثلي الشعب في كل ما يتعلق بإدارة واستغلال الأموال العمومية، وتتجسد هذه المقاربة الوقائية في المفهوم الدستوري والبرلماني الشهير بـ "سلطة المحفظة(Power of the Purse) " ، والتي غدت بموجبها الهيئة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في الترخيص بتسيير الموارد المالية للدولة، ولأجل الإحاطة بالأبعاد القانونية والمسارات الإجرائية لهذه السلطة وما يعتريها من أزمات انسداد، يقتضي الأمر تقسيم هذا المطلب إلى عنصرين جوهريين:

الفرع الأول: المادة الأولى من الدستور الأمريكي وحصرية سلطة الترخيص بالإنفاق

يتأسس المبدأ الدستوري لحظر الإنفاق غير المرخص في المنظومة الأنجلوسكسونية الأمريكية على نص صريح وقاطع ورد في المادة الأولى، القسم التاسع، الفقرة السابعة، من الدستور الفيدرالي، والتي تقضي بحظر مطلق لسحب أموال الخزينة العمومية إلا في حال وجود ترخيص تشريعي مسبق؛ حيث تنص صراحة على أنه: "لا يجوز سحب أي أموال من الخزينة إلا بموجب اعتمادات يحددها القانون[5]."

إن القراءة الفقهية المتعمقة لهذا النص الدستوري، وبالمقارنة مع الممارسات التشريعية المقارنة، تكشف عن القيود والآثار القانونية الآتية:

أ- الحظر المطلق والقاطع على الإدارة التنفيذية: يحضر قانوناً ودستورياً على رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، أو أي وزير أو مدير وكالة فيدرالية، التعهد بأي الالتزامات مالية أو صرف أي نفقات عمومية ما لم تكن مستندة إلى "قانون اعتمادات (Appropriations Act) " صادر بصيغة تشريعية متطابقة عن غرفتي البرلمان –الكونغرس– ممثلتين بمجلس النواب ومجلس الشيوخ ومصادق عليه من قبل الرئيس، أو ممرر برلمانياً رغم اعتراضه (Veto) وفق الآليات الدستورية التقليدية[6]، وهذا الحظر يتجاوز الجوانب الإجرائية

[5] The Constitution of the United States of America, Article I, Section 9, Clause 7 (Appropriations Clause), Government Publishing Office, Washington D.C., United States of America, p. 4.
[6] Constitution, Article I, Section 9, Clause 7, September 17, 1787, The Appropriations Clause.

ليمس مشروعية العمل الإداري في حد ذاته، حيث يعتبر أي إنفاق خارج هذا الإطار تعدياً صارخاً على الدستور.

ب- تجزئة البنية المالية للدولة وثنائية الغرف الدستورية: على النقيض من التشريع المالي الجزائري الذي يرتكز على مبدأ وحدة الميزانية وصياغتها ضمن وثيقة تشريعية موحدة ممثلة في قانون المالية السنوي، فإن الميزانية الفيدرالية الأمريكية تتسم بالتشتت الهيكلي؛ إذ تتوزع على إثني عشرة(12) قانون اعتماد منفصل ومستقل[7]، يغطي كل قانون منها قطاعاً وزارياً أو هيئة فيدرالية محددة (الدفاع، الطاقة، النقل، والصحة)، وتكمن الصعوبة الإجرائية في أن كل قانون من هذه القوانين الاثني عشر يجب أن يمر عبر سلسلة من اللجان المتخصصة في كلا المجلسين على غرار لجنة الاعتمادات في مجلس النواب ولجنة الاعتمادات في مجلس الشيوخ، مما يضاعف من احتمالية حدوث تعارض في الرؤى السياسية والمالية بين الغرفتين، لاسيما في فترات الانقسام الحزبي[8].

ج- أزمة فجوة التمويل Funding Gap :إن هذا التجزؤ الإجرائي والزمني يعني أن فشل الكونغرس في تدوين والمصادقة على أي قانون من هذه القوانين الاثني عشر قبل انقضاء السنة المالية الحالية وبداية السنة المالية الجديدة، والتي تنطلق في الأول من أكتوبر من كل عام[9]، يُدخل الهيئة التنفيذية مباشرة في مأزق مالي وتنظيمي يصطلح عليه في فقه القانون المالي المقارن بـ "فجوة التمويل".

وتعني هذه الفجوة زوال السند والمسوغ القانوني المحرك لخطوط الإنفاق، مما يفرض فوراً وقف كافة المعاملات والمحاسبات العمومية الخاصة بالقطاع المتأثر[10]، لعدم وجود وعاء تشريعي يجيز سحب الأموال من الخزينة الفيدرالية.

الفرع الثاني: التكييف القانوني لـ "فجوة التمويل" وقرارات الميزانية المستمرة.

عندما تشرف الآجال الدستورية للسنة المالية على الانقضاء دون تمكن الغرف التشريعية من بلوغ التوافق الحزبي اللازم لتمويل القطاعات الفيدرالية، يتأرجح النظام السياسي بين خيارين: إما الاستسلام لواقع

[7] القانون العضوي رقم 18-15 الصادر في 02 سبتمبر سنة 2018 الموافق لـ 22 ذي الحجة عام 1439 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، الصادر بتاريخ 05 سبتمبر سنة 2018، المادة 5 والمادة 6.

[8] Stith Kate, Congress's Power of the Purse: An Essay in Constitutional Law, Yale Law Journal, Yale Law School, Vol. 97, No. 7, 1988, pp. 1343-1396.

[9] The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, 2 U.S.C. § 631 - Timetable, Office of the Law Revision Counsel of the House of Representatives, United States of America, p. 45.

[10] Office of Management and Budget, "Circular No. A-11: Preparation, Submission, and Execution of the Budget", Section 124 - Agency Operations in the Absence of Appropriations, Executive Office of the President, United States of America, 2025, p. 1-4.

الفراغ المالي، أو اللجوء إلى التهدئة الإجرائية المؤقتة عبر آلية "القرار المستمر (Continuing Resolution) " (CR -)، وتتميز هذه الآلية المؤقتة وطبيعة الأزمات الناشئة عنها بالملامح القانونية والدستورية التالية:

أ- الطبيعة القانونية للقرار المستمر: يعد القرار المستمر تشريعاً ماليا استثنائياً قصير المدى، يهدف الكونغرس من خلاله إلى تمديد العمل بمستويات الإنفاق السابقة للوكالات الفيدرالية لفترة زمنية وجيزة، والغرض الأساسي من هذا التمديد المحاسبي المؤقت هو تحصين المرفق العام الفيدرالي من التوقف المنظم، ومنح الفواعل السياسية وقتاً إضافياً لإدارة المفاوضات وبلوغ التسويات البرلمانية حول الميزانية السنوية الأصلية[11]، وهو بمثابة تدبير إجرائي مؤقت لا يحل الأزمة الهيكلية بل يؤجل انفجارها المالي.

ب- الانقسام الاستقطابي في ظل محدودية الفعالية القانونية للتمويل المؤقت: في الفترات التي تشهد استقطاباً حزبياً حاداً وسيطرة أغلبية برلمانية معارضة، قد يخفق الكونغرس في تمرير هذه القرارات المستمرة نتيجة لربط التمويل المؤقت بتنازلات سياسية أو تشريعية جوهرية ترفضها السلطة التنفيذية، كشروط تتعلق بالسياسات الخارجية أو سقف الدين العام[12]، وعند حدوث هذا الانسداد التام وعجز الآلة البرلمانية عن توفير أي ترخيص مالي، تقع الدولة مباشرة في قلب فجوة التمويل المطلقة، حيث تصبح القنوات المحاسبية للخزينة مغلقة بقوة الدستور.

ج- النفاذ الفوري لتدابير الإغلاق الحكومي المؤقت (Government Shutdown): بمجرد ولوج الساعة الأولى من السنة المالية الجديدة، أو فور انتهاء تاريخ صلاحية آخر قرار مستمر دون غطاء مالي، يتوقف السند القانوني المحرك للآلة الإدارية الفيدرالية بموجب التفسير الدستوري الصارم للاعتمادات، وفي هذه اللحظة بالذات، تصبح الحكومة الفيدرالية ملزمة قانوناً وإجرائياً ببدء المخططات التنظيمية المقررة مسبقاً لتعليق وإغلاق أعمالها[13]، هذا الوضع الدستوري، يفرض شللاً إدارياً مؤقتاً عبر إغلاق المؤسسات غير الأساسية، وإلغاء المعاملات المرفقية، وإحالة مئات الآلاف من الموظفين العموميين على إجازات قسرية غير مدفوعة الأجر، مما يعكس بوضوح مدى الصرامة التقييدية للنظام الأنجلوسكسوني الذي يقدم حرفية الرقابة المالية للبرلمان على فكرة استمرارية المرفق العام، واضعاً الضمانات السياسية في كفة أعلى من سيرورة الخدمات الإدارية للمواطنين.

[11] U.S. Government Accountability Office, "A Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process", GAO-05-734SP, Washington D.C., United States of America, p. 35-36.
[12] Philip Wallach, "The History and Politics of Congressional Continuing Resolutions", Brookings Institution Press, United States of America, 2023, p. 89
[13] Walter Dellinger, "Government Operations During a Lapse in Appropriations", 19 Op. O.L.C. 338, Office of Legal Counsel, United States of America, 1995, p. 338-342.

المطلب الثاني: الضوابط التقييدية لقانون مكافحة العجز المالي (Antideficiency Act) وتداعياتها الإجرائية على سير المرافق العامة

إن خطورة أزمة غياب الاعتمادات المالية في النظام الدستوري والمالي الأمريكي لا تقف عند حدود الحظر الإجرائي الساكن المفروض بموجب المادة الأولى من الدستور الفيدرالي كما ذكرنا سابقا، بل تتعداها إلى وجود ترسانة تشريعية تنظيمية بالغة الصرامة تهدف إلى ضبط الرقابة المالية الحالية والسابقة على حد سواء، وتهدف هذه المنظومة القانونية لمنع أي مسؤول في الهرم الإداري والتنفيذي من محاولة الالتفاف على غياب الميزانية السنوية، أو التعهد بالتزامات محاسبية تمس الحسابات العمومية دون ترخيص تشريعي مسبق[14]. ويُعد قانون مكافحة العجز المالي حجر الأساس في هذه المنظومة الردعية الضامنة للامتثال الإداري المطلق لقرارات البرلمان، وهو ما يقتضي تشريحه فقهيا ووظيفيا عبر فرعين أساسيين:

الفرع الأول: التحليل الموضوعي لقانون مكافحة العجز المالي وقواعد المسؤولية الشخصية للموظف العمومي

يخضع التنظيم القانوني لهذا التشريع التقييدي لقواعد تدوين دقيقة ومقننة حالياً تحت الباب 31 من دستور الولايات المتحدة الأمريكية (31 U.S.C. § 1341)[15] ويحمل هذا القانون في طياته حظراً عابراً للمستويات الإدارية الفيدرالية، حيث يمنع منعاً باتاً تحت طائلة المسؤولية القانونية والمحاسبية المباشرة على أي موظف عمومي، أو مدير وكالة، أو وزير تنفيذ الأفعال والتصرفات الإجرائية الآتية:

أ- إبرام عقود أو التعهد بنفقات تتجاوز الاعتمادات المالية المتاحة: يمنع القانون بصفة مطلقة توقيع أي صفقات عمومية أو التزامات محاسبية تتجاوز سقف الغلاف المالي المرخص به تشريعياً من قبل الكونغرس، مما يعني عدم جواز نقل الاعتمادات أو التوسع فيها بطرق إدارية التفافية، وهو ما يتوافق مع مبدأ تخصيص الاعتمادات في النظرية العامة للميزانية[16].

ب- الالتزام بنفقات أو عقود قبل صدور قانون الاعتمادات المالي: تجميد كامل للسلطة التقديرية للإدارة في الإنفاق الاستباقي؛ إذ لا يحق لأي جهاز تنفيذي إبرام أي التزام مالي للمستقبل اعتماداً على

[14] Congressional Research Service, "The Antideficiency Act: A Primer", Report R48100, Library of Congress, United States of America,
[15] The Antideficiency Act, 31 U.S.C. § 1341 - Limitations on expending and obligating amounts, Office of the Law Revision Counsel of the House of Representatives, United States of America, p. 112.
[16] U.S. Government Accountability Office, "Principles of Federal Appropriations Law (The Red Book)", Third Edition, Vol. II, GAO-06-382SP, Washington D.C., United States of America, p. 6-34 - 6-40.

التوقعات أو الوعود السياسية، ما لم يصدر قانون الاعتمادات المخصص لها بشكل رسمي وصريح من السلطة التشريعية[17].

ج- حظر قبول الخدمات التطوعية أو العمل دون مقابل فوري: يمثل هذا الحظر أحد أعقد القيود الإجرائية في القانون المقارن؛ إذ يحظر القانون على الإدارة قبول خدمات تطوعية مجانية من الموظفين أو المواطنين لتسيير المرفق الإداري، كما يحظر عليها إجبار الموظفين على أداء مهامهم دون توفر السيولة والاعتماد المالي الفوري لصرف أجورهم ومستحقاتهم، وقد وضع المشرع الأمريكي استثناءً وحيداً ضيقاً وضمن حدود رقابية صارمة، يتعلق بالحالات الطارئة والقصوى المرتبطة حصراً بحماية الحياة البشرية والسلامة العامة وصيانة الممتلكات الحيوية للدولة[18].

إن مكمن الأهمية الفقهية في هذا القانون تتمثل في طبيعة الجزاء المترتب على مخالفته؛ حيث لا يقتصر الأمر على البطلان الإداري أو المالي للتصرف القانوني، أو ترتيب المسؤولية المدنية والتأديبية للموظف، بل يتعداه إلى إقرار المسؤولية الشخصية الصارمة، وتشمل التدابير الردعية غرامات مالية مقترنة بعقوبات سالبة للحرية في حال ثبوت العمدية في خرق الترخيص البرلماني[19].

هذا المنظور العقابي المحاسبي يجعل الوزراء والمدراء التنفيذيين في حالة حذر شديد من التبعات القضائية، مما يدفعهم قانوناً وبشكل تلقائي إلى الامتناع المطلق عن تسيير مرافقهم وإعلان التوقف الإداري بمجرد حدوث "فجوة التمويل"، تلافياً للوقوع تحت طائلة خرق أحكام القانون المالي.

الفرع الثاني: التكييف الفقهي للتداعيات الإدارية والمرفقية للإغلاق وفق معايير مكتب الإدارة والميزانية

تخضع عملية إدارة وهندسة الإغلاق الحكومي المؤقت لتنظيم إجرائي صارم تشرف عليه أعلى سلطة محاسبية وتنفيذية ممثلة في مكتب الإدارة والميزانية التابع للبيت الأبيض Office of Management and Budget – OMB[20] وبموجب المذكرات التوجيهية والمنشورات التنظيمية الصادرة عن هذا المكتب، تُلزم

[17] The Antideficiency Act, 31 U.S.C. § 1342 - Limitation on voluntary services, Office of the Law Revision Counsel of the House of Representatives, United States of America, p. 113.

[18] U.S. Government Accountability Office, "Principles of Federal Appropriations Law (The Red Book)", Third Edition, Vol. II, GAO-06-382SP, Washington D.C., United States of America, p. 6-53 - 6-61.

[19] تنص المادة صراحة على العقوبة التي تصل إلى غرامة 5000 دولار والسجن لمدة لا تتجاوز سنتين أو العقوبتين معاً في حال الخرق العمدي، راجع:

The Antideficiency Act, 31 U.S.C. § 1350 - Criminal penalty, Office of the Law Revision Counsel of the House of Representatives, United States of America, p. 115.

[20] الدليل التوجيهي والإجرائي السنوي الملزم للوكالات الصادر عن:OMB

الوكالات الفيدرالية بوضع مخططات استباقية لتصنيف الأنشطة والموظفين عند حلول الأزمة، حيث يتم تقسيم الخريطة الإدارية للدولة إلى فئتين هيكليتين:

أ- الموظفون والمرافق المستثناة :(Essential / Excepted Personnel) وتضم هذه الفئة حصراً الموظفين والمرافق التي يرتبط نشاطها الوظيفي بصفة مباشرة بالأمن القومي السيادي، الدفاع الإستراتيجي، السلامة العامة للمواطنين، وحماية الأرواح والممتلكات، على غرار أفراد القوات المسلحة الفيدرالية، حرس الحدود، أجهزة الاستخبارات، وأعضاء السلك الدبلوماسي والأمني الحيوي[21]، ويلزم هؤلاء بالاستمرار في أداء مهامهم الدستورية لضمان بقاء النواة الصلبة للدولة، غير أنهم يخضعون لقاعدة العمل دون مقابل فوري، حيث تُجمد أجورهم ومستحقاتهم المالية ولا يتم صرفها إلا بعد انتهاء الانسداد البرلماني وصدور قوانين الاعتمادات السنوية.

ب- الموظفون والمرافق غير المستثناة :(Non-Excepted Personnel) وتشمل هذه الفئة الواسعة قطاعات عريضة من الإدارات العامة، مثل هيئات التخطيط، الخدمات الإدارية الفرعية، قطاعات البحث العلمي، المتاحف الوطنية، المتنزهات، وإدارات الدعم اللوجستي غير الحيوية، ويخضع هؤلاء الموظفون لتدبير إداري تقييدي يُعرف إجرائياً بالإجازة الإجبارية القسرية وغير مدفوعة الأجر Furlough[22] ، حيث يُمنعون بقوة القانون من دخول مقرات عملهم أو ممارسة أي نشاط مرفقي، وتغلق هذه المرافق أبوابها تماماً أمام المرتفقين.

إن هذا التمييز الهيكلي والتنظيمي يسوقنا حتماً إلى صياغة تكييف مصطلحي دقيق متوافق مع الفقه القانوني؛ حيث يتضح جلياً أن التوصيف القانوني الأصح لهذه الظاهرة لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون "شلل المرفق العام" بالمفهوم السلبي المطلق للعبارة، بل الأصح اعتماد مصلح "تعليق إداري أو إغلاق حكومي مؤقت."

فالدولة الأمريكية بموجب هذه القواعد لا تنهار مؤسساتياً، بل تحافظ على كينونتها وسيرورتها السيادية العليا مستمرة بانتظام عبر الفئات المستثناة، في حين تضحي مؤقتاً بالمرافق والخدمات الإدارية الفرعية والثانوية، مدفوعة بالضوابط الردعية والمحاسبية الصارمة لقانون مكافحة العجز المالي.

Office of Management and Budget, "Circular No. A-11: Preparation, Submission, and Execution of the Budget", Section 124.2 - Frequently Asked Questions on Budget Execution During a Lapse in Appropriations, Executive Office of the President, United States of America, 2025, p. 3-7.

[21] دليل إدارة الموارد البشرية والوظيفة العمومية الفيدرالية الأمريكية:(OPM

U.S. Office of Personnel Management (OPM), "Guidance for Administrative Furloughs", Human Resources Flexibility and Authorities, Washington D.C., United States of America, 2024, p. 12-18.

[22] دليل إدارة الموارد البشرية والوظيفة العمومية الفيدرالية الأمريكية، المرجع السابق، ص 17.

وتثبت هذه المقاربة القانونية التباين العميق بين المدرسة الأنجلوسكسونية التي تقدم سيادة القانون البرلماني وحرفية الترخيص المحاسبي على أي اعتبار آخر، وبين الفلسفة اللاتينية والتي يسير على نهجها المشرع الجزائري التي توفر بدائل إجرائية وقائية لحماية المرفق العام من التوقف، وهو ما سينصب عليه التحليل في المبحث الموالي.

المبحث الثاني: المقاربة الدستورية لنظام الأوامر الرئاسية لفتح الاعتمادات والبدائل التشريعية في الجزائر

على عكس المقاربة الدستورية لسلطة الاعتماد المالي والتي يطلق عليها عبارة "سلطة المحفظة" الأنجلوسكسونية القائمة في النظام الفيدرالي الأمريكي، والتي قد تؤدي إجرائياً إلى أزمة فجوة التمويل وما يتبعها من تعليق إداري مؤقت، يتأسس النظام الدستوري والمالي الجزائري على مبدأ قانوني راسخ ينحدر من أصول المدرسة اللاتينية[23]، ويرتكز هذا المبدأ أساسا على مبدأين قانونيين جوهريين: يتجلى الأول في المركزية التنفيذية والعقلنة البرلمانية في المسألة المالية، بينما يتمثل الثاني في الأولوية المطلقة الممنوحة لمبدأ استمرارية سير المرافق العامة للدولة بانتظام وانطلاقاً من هذا التوجه الوقائي، حرص المشرع الجزائري على وضع هندسة استباقية صارمة، قوامها تدابير قانونية ومحاسبية تلقائية تحول دون حدوث أي فراغ مالي أو انسداد تشريعي تحت أي ظرف كان، مغلباً اعتبارات المصلحة العليا للمرفق العام على التجاذبات السياسية داخل الغرف البرلمانية.

إن الفعالية الإجرائية للمنظومة المالية الجزائرية تظهر بوضوح عند عجز البرلمان عن المصادقة على مشروع قانون المالية السنوي في الآجال القانونية؛ إذ لا تترك المنظومة مجالاً لتعطيل أو تجميد الحسابات العمومية، بل تنقل الصلاحية المالية مباشرة إلى رئيس الجمهورية باعتباره حاميا للدستور والضامن لاستمرار سير المؤسسات، ولا تقتصر هذه الآلية الاستباقية على منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع الحكومة بموجب أمر رئاسي له قوة القانون فحسب[24]، بل تمتد لتشمل تفعيل نظام الاعتمادات المؤقتة كآلية بديلة تضمن تدفق السيولة المالية وتغطية النفقات السيادية ونفقات التسيير الأساسية، مما يمنع انتقال أزمة الجمود البرلماني إلى عصب الإدارة العمومية ويحصن الخزينة من الفراغ.

[23] محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة: دراسة مقارنة ومطبقة على المنظومة الميزانياتية الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص. 112.

[24] سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة: النظرية العامة للدستور والنظام الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص. 245.

ولأجل تفكيك هذه الآليات الاستباقية وبيان حدودها التنظيمية ودرجة نجاعتها مقارنة بالنموذج المقارن، يقتضي الأمر مناقشة أبعاد هذا المبحث من خلال تقسيم التحليل إلى مطلبين أساسيين: نخصص المطلب الأول لتشريح الطبيعة القانونية والحدود الإجرائية لسلطة رئيس الجمهورية في الصدور بأمر رئاسي استناداً لأحكام المادة 146 من الدستور، بينما نعرج في المطلب الثاني على دراسة الآليات القانونية لتفعيل نظام الاعتمادات المؤقتة طبقاً للمادة 48 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

المطلب الأول: الأساس الدستوري والإجرائي لسلطة رئيس الجمهورية في فتح الاعتمادات بموجب أمر رئاسي (المادة 146 من الدستور)

لقد منح المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية، باعتباره حامي الدستور، والمسؤول الأسمى في هرم السلطة التنفيذية، صلاحيات مالية استثنائية، وتستهدف هذه الصلاحيات السيادية في جوهرها حماية الميزانية العامة للدولة والنفقات العمومية من الخضوع لعوارض الجمود البرلماني أو التجاذبات السياسية داخل الغرفتين التشريعيتين، ويتجلى ذلك في إقرار آلية دستورية استباقية تضمن الانتقال الفوري للصلاحية المالية لصالح القاضي الأول في البلاد عند حدوث أي عجز برلماني عن إقرار الوثيقة الخاصة بالميزانية السنوية، ولأجل الإحاطة الهيكلية بأبعاد هذه السلطة الاستثنائية وحدودها الإجرائية، يتعين تفكيك هذا المطلب عبر فرعين أساسيين:

الفرع الأول: القراءة التفصيلية والآجال الإجرائية لنص المادة 146 من الدستور الجزائري:

تتسم البنية الدستورية والتشريعية العضوية المحركة للمسار التشريعي المالي في الجزائر بوضع قيود زمنية وآجال دستورية صارمة ومقيدة للوظيفة التشريعية؛ حيث يُلزم البرلمان بمناقشة مشروع قانون المالية السنوي والتصويت عليه في مهلة محددة، وتجد هذه القيود سندها في أحكام القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية[25]، والتشريع الدستوري الحالي الذي يحدد الآجال الإجرائية للعملية البرلمانية وفق الضوابط والآثار القانونية التالية:

أ- قاعدة الـ 75 يوماً الإلزامية: يمنح الدستور البرلمان بغرفتيه ممثلتين بالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، مهلة زمنية إجمالية أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً كاملة لمناقشة ودراسة مشروع قانون المالية السنوي والمصادقة عليه، وتبدأ هذه المهلة الدستورية في السريان إجرائياً من تاريخ إيداع المشروع رسمياً لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من قبل الحكومة[26].

[25] قانون عضوي رقم 18-15 صادر في 02 سبتمبر سنة 2018 يتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53، الصادر بتاريخ 05 سبتمبر سنة 2018، المادة 63 والمادة 64.

[26] مرسوم رئاسي رقم 20-442 صادر في 30 ديسمبر سنة 2020 يتضمن نشر نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، الصادر بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020، المادة 146.

ب– التقييد الدستوري للآجال البرلمانية: إن تحديد هذه المدة الدستورية يعكس رغبة المشرع في عقلنة العمل البرلماني وحماية المالية العامة من التجميد، فإذا انقضت هذه المدة دون تمكن الغرفتين من استكمال مسار المصادقة والتصويت، ينص الدستور في مادته 146 صراحة على ما يلي: "إذا لم يصدر قانون المالية في أجل خمسة وسبعين (75) يوما من تاريخ إيداعه، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر رئاسي، ويكون له قوة القانون.[27]"

ج– تجريد البرلمان من الاختصاص المالي عند فوات الأجل: إن فوات مهلة الـ 75 يوماً يُعد واقعة قانونية منشئة لأثر دستوري فوري، يتمثل في السقوط التلقائي للاختصاص البرلماني في تعديل أو مناقشة الميزانية، وانتقال سلطة الترخيص بالإنفاق وحصيلة الجباية كاملة إلى السلطة الرئاسية، لسد الثغرة التشريعية وتفادي الدخول في حالة الفراغ المالي[28].

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية والآثار الإجرائية المترتبة على الصدور بموجب أمر رئاسي له قوة القانون:

من الناحية الفقهية، لا يصنف الأمر الرئاسي الصادر تفعيلاً للمادة 146 من الدستور الجزائري ضمن النصوص التنظيمية العادية أو المراسيم الإدارية الخاضعة لرقابة الإلغاء أمام القضاء الإداري، بل هو نص ذو طبيعة تشريعية محضة، يُضفي عليه الدستور عبارة "له قوة القانون"، فهو يقوم مقام التشريع العادي ويدمج في بنيته الإجرائية مشروع قانون المالية الذي أعدته الحكومة بالكامل دون تعديل، ويمنحه القوة النفاذة والملزمة، وتتميز هذه الآلية القانونية بالخصائص والآثار الآتية:

أ– تلقائية النفاذ الدستوري: على العكس من الآليات الدستورية الاستثنائية الأخرى التي تتطلب إعلان حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الاستثنائية (المادتين 97 و98 من الدستور)[29]، فإن آلية المادة 146 تنبثق وتتحرك تلقائياً بقوة الدستور بمجرد المعاينة المادية لمرور الأجل المحدد بـ 75 يوماً، دون الحاجة لاتخاذ إجراءات سياسية أو تنظيمية معقدة، مما يجعلها أداة مرنة وفورية لحماية الخزينة العمومية.

ب– تحصين الاعتمادات المالية من مظاهر الانسداد السياسي: تمنع هذه الصياغة الدستورية الغرف التشريعية من استخدام الميزانية العامة للدولة أو بنود الإيرادات والنفقات كأداة للضغط المرفقي أو المقايضة

[27] نذير غانم، "الآجال الدستورية للمصادقة على قانون المالية في التشريع الجزائري"، مجلة الإدارة والوظيفة العمومية، جامعة الجزائر 1، المجلد 06، العدد 02، 2022، ص. 78.

[28] علاء الدين عوابدي، "التوازن الدستوري بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إقرار الموازنة العامة"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة غليزان، الجزائر، المجلد 09، العدد 01، 2024، ص. 103.

[29] الأمر رقم 20–02 الصادر في 30 ديسمبر سنة 2020 المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، الصادر بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020، المواد 97، و 98.

السياسية لتعليق عمل الجهاز التنفيذي، مما يضمن استقلالية الحكومة في إدارة السياسات العمومية وتفادي الشلل المؤسساتي الذي يميز المنظومة الأنجلوسكسونية المقارنة.

ج- ضمان سيرورة الحسابات العمومية واستمرارية المرفق العام: يترتب على صدور هذا الأمر الرئاسي بقوة القانون استمرار نفاذ المنظومة الجبائية، وتحصيل الضرائب والرسوم، وفتح الاعتمادات المالية الموجهة لتغطية النفقات السيادية ونفقات تسيير المصالح والإدارات العمومية، ويضمن هذا التدبير تدفق السيولة النقدية دون أي تراجع في مؤشرات الاستدامة المالية العمومية للدولة، مما يكفل سير المرافق العامة بانتظام ويمنع حدوث أي فراغ مالي من شأنه الإضرار بالمركز المالي للدولة على المستوى الداخلي والخارجي على حد سواء.

المطلب الثاني: الحدود التنظيمية والرقابية لتطبيق نظام الاعتمادات المؤقتة وفقاً لأحكام القانون العضوي رقم 18-15

إلى جانب الحل الدستوري الجذري الذي أقره المشرع بموجب المادة 146 والمتمثل في إصدار مشروع قانون المالية كاملاً بموجب أمر رئاسي له قوة القانون، يوفر التشريع المالي الجزائري إجراءات استثنائية لتوزيع الاعتمادات، تتسم بكونها مرنة وتدريجية للتصرف في الحسابات العمومية، وذلك من خلال نظام "الاعتمادات المؤقتة" أو ما يصطلح عليه فقهياً بـ "نظام الاثني عشرية المؤقتة[30] Douzièmes provisoires " .وتستهدف هذه الآلية الإجرائية الموازنة بين ضرورة استمرار تدفق السيولة النقدية للخزينة وتغطية النفقات الحتمية، وبين احترام المبادئ الكلاسيكية للميزانية العامة، مما يحول دون توقف المرفق الإداري أو الدخول في حالة "فجوة التمويل" دون الإخلال بالضوابط المحاسبية للدولة، ولتفصيل حدود هذا النظام ورقابته، يقتضي الأمر معالجته عبر فرعين أساسيين:

الفرع الأول: الشروط الموضوعية لإرساء المادة 48 من القانون العضوي رقم 18-15:

تكفلت المادة 48 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية بوضع خطة بديلة ودقيقة تفصل القواعد الإجرائية المنظمة لفتح الاعتمادات المؤقتة في حال تطلب الأمر تحصين الحسابات العمومية قبل أو توازياً مع الصدور الكامل للمشروع، وبموجب هذا النظام المستمد من مبادئ المدرسة اللاتينية في المالية العامة، فإنه إذا لم يصدر قانون المالية السنوي ويُنشر في الجريدة الرسمية قبل حلول تاريخ الأول

[30] قانون عضوي رقم 18-15 صادر في 02 سبتمبر سنة 2018 يتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53، الصادر بتاريخ 05 سبتمبر سنة 2018، المادة 65.

من جانفي من السنة المالية الجديدة، يُرخص لرئيس الجمهورية بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة تُحسب على أساس جزء من اثني عشر جزءاً (12/1) من ميزانية السنة المالية السابقة[31].

ويخضع تفعيل هذا الإجراء لشروط موضوعية وتقنية بالغة الصرامة يحددها الفقه والتشريع المالي في الآتي:

أ- اقتصار الإنفاق على نفقات التسيير والضرورات القصوى: تخصص هذه المبالغ المفتوحة شهرياً بصفة حصرية لضمان السير المنتظم للمصالح الإدارية والوكالات الحيوية على غرار كتلة الأجور، نفقات إدارة قطاعات الأمن، الصحة، والتعليم، وفي المقابل، يحظر القانون بشكل قاطع استخدام هذه الاعتمادات المؤقتة لتمويل مشاريع استثمارية جديدة أو رصد مخصصات مالية لبرامج قطاعية مستحدثة، لعدم وجود ترخيص تشريعي مسبق يجيز الالتزام بها قانوناً[32].

ب- الاستناد الصارم إلى مستويات التخصيص للسنة المنصرمة: يمنع على السلطة التنفيذية إحداث أي زيادة أو تعديل في خطوط التخصيص المالي؛ إذ يتم الالتزام الدقيق بسقف ونفقات ميزانية العام المنصرم كمعيار آمن وكبحا لأي توسع في النفقات خارج الإطار القانوني المرجعي[33].

ج- الصفة المؤقتة والدورية الشهرية للاعتماد: لا تمنح هذه الآلية ترخيصاً مالياً مفتوحاً، بل يتجدد فتح هذه الاعتمادات على أساس دوري شهري يقدر ب 12/1 من ميزانية السنة المنصرمة في كل شهر يتم بلوغه دون تسوية، وينتهي العمل بهذا النظام الاستثنائي تلقائياً بمجرد حدوث التسوية القانونية بصدور قانون المالية السنوي ونشره بصفة نهائية ليدمج كافة الاعتمادات المفتوحة مؤقتاً ضمن ميزانية السنة الجديدة.

الفرع الثاني: الموازنة بين الفعالية التنفيذية والرقابة اللاحقة لمجلس الحاسبة على الحسابات العمومية

يحقق نظام الاعتمادات المؤقتة بالتكامل مع آلية الصدور بأمر رئاسي في التشريع المالي الجزائري توازناً بنيوياً بين متطلبات الفعالية التنفيذية لحماية المرافق الإدارية والسيادية، وبين مقتضيات الرقابة الدستورية والمحاسبية لضمان سلامة المال العام، فرغم أن رئيس الجمهورية يتدخل استثنائياً لسد العجز

[31] قانون عضوي رقم 18-15، المرجع السابق، المادة 65

[32] قانون رقم 23-07 صادر في 21 جوان سنة 2023 يتعلق بالقواعد العامة للحوكمة المستهدفة بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 42، المادة 14.

[33] قانون عضوي رقم 18-15، المرجع السابق، المادة 65 الفقرة الثانية، أنظر كذلك: أعمر يحياوي، المحاسبة العمومية وقانون الميزانية في التشريع الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص. 92.

التشريعي وحماية الخزينة العمومية، إلا أن المنظومة التشريعية لا تلغي سلطة الرقابة، بل تقيدها وفق الآليات القانونية الآتية:

أ- الرقابة اللاحقة الصارمة لمجلس المحاسبة: تخضع جميع العمليات المالية والمحاسبية، وكذا الاعتمادات التي تم فتحها وتوزيعها استثنائياً بموجب نظام الاثني عشرية المؤقتة المشار إليه أعلاه، لرقابة لاحقة ودقيقة من طرف مجلس المحاسبة باعتباره الهيئة العليا المستقلة للرقابة اللاحقة على أموال الدولة والجماعات الإقليمية[34]؛ حيث يتم التدقيق في مسارات الصرف للتأكد من عدم حدوث أي انحرافات أو تجاوزات للسقوف المالية المحددة قانوناً.

ج- المصادقة التشريعية: يلزم القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية الحكومة بعرض كافة الحسابات والاعتمادات المفتوحة استثنائياً بأمر رئاسي أو عبر نظام الاثني عشرية ضمن قانون تسوية الميزانية اللاحق، إذ أن هذا الإلزام الإجرائي يعيد للبرلمان بغرفتيه كامل سلطته الرقابية السياسية والمالية بأثر رجعي؛ حيث يملك النواب صلاحية مناقشة، تفتيش، والمصادقة النهائية على المبالغ التي أُنفقت خلال فترة الانسداد[35]، مما يؤكد فعالية المنظومة التشريعية الوطنية الذي يمنع شلل الدولة إدارياً دون أن يفرط في جوهر الرقابة البرلمانية على الحسابات العمومية.

الخاتمة

تتوج هذه الدراسة التحليلية المقارنة بين معالم النظام المالي والدستوري لكل من النظامين الفيدرالي الأمريكي والجزائري، في مواجهة عوارض العجز التشريعي لاعتماد الميزانية العامة، بصياغة جملة من الاستنتاجات الفقهية والتوصيات الاستراتيجية التي تفكك جوهر التباين بين المقاربتين الماليتين؛ حيث تظهر أولى **النتائج الجوهرية** في عمق تباين المرجعية الفلسفية والمبادئ الأساسية لكلا النظامين؛ إذ ينطلق النظام الدستوري الأمريكي من مبدأ تفوق "سلطة المحفظة (Power of the Purse) "المخولة دستورياً وحصرياً للكونغرس، مقدماً حرفية الرقابة البرلمانية وحظر الإنفاق دون إذن مسبق على أي اعتبار آخر، وهو ما يدفعه قانوناً للتضحية باستمرارية الإدارة الفيدرالية والمرفق العام عند اشتداد الانسداد السياسي والاستقطاب الحزبي، بينما في مقابل ذلك، يرتكز النظام الدستوري والمالي الجزائري على أصول المدرسة اللاتينية التي تضفي أهمية مطلقة على مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام، مدعوماً بمركزية تنفيذية وعقلنة برلمانية

[34] فاطمة الزهراء بن براهم، "دور مجلس المحاسبة في الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة في ظل إصلاحات القانون العضوي 18-15"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد 16، العدد 01، 2025، ص. 143.

[35] أمر رقم 95-20 صادر في 17 جويلية سنة 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 39، الصادر بتاريخ 23 جويلية سنة 1995، المادة 2 والمادة 7.

صارمة في المسألة المالية، تهدف في جوهرها إلى تحصين المالية العامة والحسابات العمومية للدولة من الشلل أو التجميد تحت وطأة الخلافات السياسية داخل الغرف التشريعية.

وتأسيساً على هذا التباين، أثبتت المقاربة الاستباقية للمشرع الجزائري كفاءة مطلقة في حظر الفراغ المالي ومنع حدوث أي فجوة تمويلية؛ حيث تمنح المادة 146 من الدستور والمادة 48 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية لرئيس الجمهورية أدوات محاسبية وقانونية تلقائية وفورية، ممثلة في سلطة الصدور بموجب أمر رئاسي له قوة القانون لفتح الاعتمادات، أو تفعيل نظام الاعتمادات المؤقتة، وهو ما يضمن تدفق الإيرادات والنفقات بانتظام، وعلى النقيض من ذلك، يتضح أن ظاهرة "الإغلاق الحكومي المؤقت (Government Shutdown) "في البيئة الأمريكية ليست مجرد خلل طارئ أو عارض إداري، بل هي نتيجة هيكلية حتمية لصرامة الضوابط التقييدية الآمرة لقانون مكافحة العجز المالي (Antideficiency Act)، وتوظيف الميزانية كورقة ضغط سياسي متبادل بين الأغلبية البرلمانية والسلطة التنفيذية، مما يؤكد أن المنظومة الأنجلوسكسونية تقدم التوازن السياسي على ديمومة الخدمة العمومية للمواطنين.

وانطلاقاً من هذه الخلاصة النظرية والإجرائية، وتفعيلاً للتوجهات الحديثة للمالية العامة، تتبلور جملة من **التوصيات**:

– حيث يقتضي الأمر مواصلة مسار العصرنة الميزانياتية عبر التعزيز الصارم للتحول الرقمي الشامل.

– تعميق نمط الميزانية القائمة على البرامج الفرعية والأهداف وفقاً لأحكام القانون العضوي رقم 18-15، بما يضمن مرونة أكبر وفعالية تشغيلية للمرافق الإدارية، حتى في الحالات الاستثنائية التي تلجأ فيها الدولة لفتح الاعتمادات بأمر رئاسي، لتفادي جمود النفقات القطاعية وتكريس مبدأ النجاعة.

– تدقيق وضبط التدابير المؤقتة، من خلال تضييق النطاق الإجرائي للمادة 48 من القانون العضوي رقم 18-15

– حصر وتحديد المجالات الحيوية والقطاعات السيادية الاستراتيجية المستفيدة حصراً من نظام الاثني عشرية المؤقتة بموجب نصوص تطبيقية وتنظيمية واضحة، حمايةً للحسابات العمومية وتفادياً للتوسع التقديري في الإنفاق التسييري خارج الأطر البرلمانية العادية.

وأخيراً، تملي الضرورة البحثية الاستمرار في الدراسة المعمقة والمستدامة لتداعيات الأزمات الميزانياتية الدولية والمنظومات المقارنة على غرار الإغلاق الفيدرالي الأمريكي، بهدف استباق وتحليل أي تحولات هيكلية قد تمس بالتوازن المالي العام، وبما يدعم صياغة خطط طوارئ محاسبية وطنية مرنة تضمن الحفاظ على السيادة المالية وحصانة الخزينة العمومية تحت كافة الظروف والمستجدات التشريعية.