

الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة من خلال قانون ضبط الميزانية Parliamentary control role over the general budget through the Budget Control Law



بديار علي محمود¹ ، ديدان مولود²

1 جامعة أحمد بوقرة بومرداس a.bediar@univ-boumerdes.dz

2 جامعة أحمد بوقرة بومرداس didanmouloud65@yahoo.fr



تاريخ النشر: 2022/06/16

تاريخ القبول: 2021/06/01

تاريخ الإرسال: 2020/09/15

ملخص:

يشكل قانون ضبط الميزانية نظريا أهم آلية يتوفر عليها البرلمان لمساءلة الحكومة في المادة المالية، فمن خلاله يمكن للبرلمان الوقوف على مدى التزام الحكومة بالترخيص البرلماني المخول لها من أجل استخلاص المداخل المستحقة لفائدة الدولة وصرف الاعتمادات المقررة للوفاء بالديون المترتبة في ذمتها.

إن قانون ضبط الميزانية لا يسمح فقط بمقارنة الإنجازات بالتوقعات الميزانية واستكشاف أوجه القصور والخلل في الأداء المالي للحكومة ورصد الإكراهات والصعوبات التي حالت دون تنفيذ قانون المالية للسنة وفق الصيغة التي اعتمدت على أساسها، بل يتيح أيضا إمكانية التأكد من مدى مصداقية المؤشرات والمعطيات التي اعتمدت عليها الحكومة لبلورة القانون المذكور، غير أن هذه الأداة البالغة الأهمية معطلة الأداء في الممارسة العملية وتفقد لأية فعالية أو نجاعة لمساءلة الحكومة في الميدان المالي من طرف البرلمان.

كلمات مفتاحية: الميزانية ، الرقابة البرلمانية ، ضبط الميزانية

Abstract:

The budget control law is theoretically the most important mechanism that Parliament has to hold the government accountable in the financial matter, through it Parliament can check the extent of the commitment to the parliamentary authorization it is authorized to

extract the incomes owed to the state and disburse the appropriations allocated to meet the debts it owes.

The Budget Control Law not only allows comparing achievements with budgetary projections, exploring deficiencies and defects in the government's financial performance, and monitoring the constraints and difficulties that prevented the implementation of the Finance Law for the year according to the formula on which it was adopted, but also provides the ability to verify the reliability of the indicators and data on which the government relied. For the aforementioned law to be elaborated, however, this very important tool is hampered in practice and lacks any effectiveness or efficiency to hold the government accountable in the financial field by Parliament.

Keywords: Budget, parliamentary control, budget control

1- المؤلف المرسل: بديار علي محمود، الإيميل: a.bediar@univ-boumerdes.dz

مقدمة :

تبدأ السنة المالية بترخيص من البرلمان، وتنتهي بموافقته، فما بدأ به البرلمان من المنطقي أن يقوم بإنهائه، وهذا احتراماً لمبدأ الشكلية في عمليات الميزانية العامة للدولة، والتي تتطلب من السلطة التشريعية التي رخصت أولاً أن تقوم بالتصديق والموافقة على ما تم تنفيذه فيما بعد، وتتعلق هذه المرحلة اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة وذلك بعرض قانون ضبط الميزانية للسنة المنتهية لمناقشته واعتماده ثم إصداره في شكل قانون.

فقانون ضبط الميزانية يشكل فرصة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم من خلالها تنفيذ الميزانية، ولتقييم النتائج المترتبة عن تصويته على قانون المالية للسنة وتحليل شروط تطبيقه، لكن إذا كان هذا النوع من الرقابة يحظ من الناحية القانونية والنظرية بأهمية بالغة، فإن الإشكالية الواجب طرحها في هذا

الشأن تتمثل فيما يلي: إلى أي مدى يمكن أن يحقق قانون ضبط الميزانية
الفعالية المطلوبة للرقابة البرلمانية؟

وللإجابة على هذا التساؤل قسمنا موضوعنا هذا إلى منهجية
تتضمن مبحثين حيث تطلب الأمر أن نتطرق في المبحث الأول إلى دراسة
قانون ضبط الميزانية وذلك ببيان مفهومه وكذا المراحل التي يمر بها أثناء
إنجازه، بينما تناولنا في المبحث الثاني مدى فعالية هذه الآلية في تحقيق الرقابة
البرلمانية على الميزانية العامة للدولة والذي من خلاله أيضا تعرضنا لأهم
الإصلاحات التي جاء بها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 15-18
في مجال قوانين ضبط الميزانية.

المبحث الأول: قانون ضبط الميزانية مراقبة حسابية حقيقية لبيان مالي تقديري
لدراسة قانون ضبط الميزانية أهمية بالغة، بل يمكن أن تفوق في أهميتها
الرقابة السابقة والمرافقة على الميزانية العامة للدولة، لأنه يشكل أداة ربط
محورية بين ما نفذ من نفقات وما يرتقب أن ينفذ مستقبلا، لذا فإنه إذا ما أحسن
استعماله واستخلاص النتائج منه، فهو فضلا عن كونه وسيلة رقابية يتحقق
بموجبها البرلمان من أن تنفيذ الرخصة التي منحها للحكومة قد تمت على أحسن
وجه أو فيها نقائص⁽¹⁾، فإن دراسة بياناته دراسة تحليلية تمكن من استنتاج
حقائق تفيد في رسم السياسة العامة للدولة وفي تطوير النظم المالية وتجنب
العيوب التي تعترئها والتعرف على اتجاهات المؤشرات المالية ومدلولاتها، كما
تساعد دراسة قانون ضبط الميزانية السلطتين التشريعية والتنفيذية على حد
سواء على ضبط تقديرات النفقات والإيرادات، وهو قانون يمكن كذلك من
توضيح الاعتمادات الإضافية، فضلا عن كونه يظهر المركز المالي للدولة⁽²⁾.
ولتوضيح هذه الأهمية لهذا القانون وجب تحديد مفهومه (مطلب

أول) وبيان المراحل التي يمر بها إنجازه (مطلب ثان)

المطلب الأول: المقصود بقانون ضبط الميزانية

تتولى البرلمانات في الدول الديمقراطية مباشرة الرقابة التشريعية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، عن طريق قانون ضبط الميزانية، الذي يعتبر ذو أهمية كبيرة في عملية الرقابة البرلمانية، ويتم العمل به بعد قفل السنة المالية.

الفرع الأول: تعريف قانون ضبط الميزانية (3)

يعرف قانون ضبط الميزانية، بأنه القانون الذي يحدد النتائج المالية لكل سنة مدنية فهو عبارة عن نص بمثابة تقرير يبين المبالغ التي تم تنفيذها فعلا، ففي باب الإيرادات يظهر التحصيل الذي تم فعلا تحقيقه، وفي باب النفقات تظهر كذلك المبالغ التي تم صرفها حقيقة، وقد حدد المشرع القواعد المنظمة لكيفية استخدام هذه الرقابة بموجب قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، ولقد عرفت المادة الخامسة منه قانون ضبط الميزانية "بأنه الوثيقة التي يتم بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة" (4) ، ويعتبر قانون ضبط الميزانية قانونا ذا طابع مالي، مثله مثل قانون المالية للسنة وكذا القوانين التكميلية، وذلك وفق أحكام نص المادة الثانية من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ويتضمن قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي تظهر مبالغ النفقات والإيرادات التي أنفقت فعلا بعد انتهاء السنة المالية بحيث يسمح ذلك بالمقارنة بين الأرقام الفعلية التي يتضمنها هذا القانون مع ما يقابلها من تقديرات تتضمنها ميزانية الدولة للسنة وكذا التعرف على مدى دقة وواقعية هذه التقديرات، على نحو يساعد في إعداد ميزانيات السنوات القادمة (5)، فالميزانية العامة إذا هي بيان تقديري، بينما قانون ضبط الميزانية هو بيان فعلي، والميزانية العامة تكون عن فترة مقبلة، بينما قانون ضبط الميزانية عن فترة مضت وانقضت (6) .

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لقانون ضبط الميزانية

وفقا لما جاء في المادة الثانية من القانون 84-17 (7) والتي تنص على:

" يكتسي طابع قانون المالية

- قانون المالية للسنة وقوانين المالية التكميلية والمعدلة

- قانون ضبط الميزانية.

فمن خلال قراءة نص هذه المادة يظهر بأن قانون ضبط الميزانية له نفس الطبيعة القانونية لقوانين المالية باعتبار أن هذا النص صريح في هذا الخصوص، وبناء عليه فإنه يفترض أن تتبع فيه نفس إجراءات قانون المالية للسنة بدءاً من التحضير والفحص من قبل مجلس المحاسبة إلى غاية التصويت عليه من طرف البرلمان، ذلك أن قانون ضبط الميزانية يتفق مع قانون المالية السنوي من حيث الأساس الذي يتبع في تقسيم هذا الأخير يتبع كذلك في قانون ضبط الميزانية، سواء كان التقسيم وفقاً لطبيعة النفقة أو وفقاً للدوائر الوزارية أو تقسيم وظيفي أو إقليمي في مجال نفقات التجهيز، ويخضع كل منهما إلى المصادقة البرلمانية، ومع ذلك فإن قانون ضبط الميزانية يختلف عن قانون المالية السنوي في أن هذا الأخير عبارة عن بيان تقديري مفصل للنفقات والإيرادات، بينما قانون ضبط الميزانية عبارة عن بيان فعلي لما تم إنفاقه من النفقات وما تم تحصيله من الإيرادات وأن قانون المالية للسنة يتم إعداده لفترة زمنية قادمة ومستقبلية، بينما قانون ضبط الميزانية يتم إعداده عن فترة زمنية مضت، وإذا كان من المفروض أن يتصف قانون ضبط الميزانية بالمبادئ نفسها التي يتصف بها قانون المالية للسنة مثل مبدأ السنوية وعدم التخصيص وغيرها، فإن هذه المبادئ قد لا تتحقق من خلال حسابات قانون ضبط الميزانية نتيجة لظروف التنفيذ فقد تكشف بعض هذه الحسابات أن بعض العمليات تمت خارج قانون المالية مما يخل بمبدأ الشمولية، وقد ينحرف التنفيذ فيتم تخصيص موارد معينة لتغطية نفقات معينة بالذات فيختل مبدأ عدم التخصيص، كما أن التنفيذ قد يظهر أن التوازن المقدر قانون المالية السنوي لم يتحقق في الواقع نتيجة عدم تحقق تقديرات الإيرادات مثلاً فيختل بذلك مبدأ التوازن المقدر في قانون المالية للسنة. (8)

الفرع الثالث: أهمية قانون ضبط الميزانية في الرقابة البرلمانية اللاحقة

يكتسي قانون ضبط الميزانية أهمية بالغة كونه وسيلة يستطيع بموجبها البرلمان بسط رقابته على النشاط المالي للحكومة أو ما يعبر عنه بالرقابة اللاحقة على الرخصة البرلمانية والتأكد من سلامة تنفيذها، وتتجلى هذه الأهمية من ناحيتين الأولى سياسية والأخرى قانونية.

أ- من الناحية السياسية:

تشكل المصادقة البرلمانية على قانون ضبط الميزانية تزكية سياسية للنشاط المالي للحكومة، أما في حالة رفض ذلك من طرف البرلمان فإن هذا فيه ترتيب للمسؤولية السياسية على عاتق الحكومة، ويتعين عليها أن تلتزم أمام البرلمان بتحسين تحضير الميزانيات الأولية والإضافية مستقبلاً والعمل على تفادي الأخطاء التي وقعت فيها.

ب- من الناحية القانونية:

إن مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية يجعل كل القرارات التي اتخذتها الحكومة في إطار تنفيذ الميزانية محصنة ضد أحكام القضاء الإداري وأمام هيئات الرقابة المالية، أما في حالة العكس تبقى سائر القرارات التي أصدرتها الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية السابقة غير محصنة وتكون عرضة للإلغاء أمام مجلس الدولة طالما أنها لم تحصل على مصادقة البرلمان، وتبقى مسؤولية الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين المعنيين بها قائمة بصفة كاملة أمام هيئات الرقابة المالية، ورغم الأهمية القصوى التي يحوز عليها هذا القانون في مجال الرقابة اللاحقة التي يمارسها البرلمان على النشاط المالي للحكومة، فإن السواد الأعظم من المختصين في فرنسا يذهب إلى أن التصويت على قانون ضبط الميزانية لا يكتسي تلك الأهمية التي يحظ بها قانون المالية للسنة، والأمر يعود في ذلك حسب نظر الفقهاء إلى اعتبارات سياسية وعملية جعلت من قانون ضبط الميزانية مجرد إجراء شكلي محدود الفعالية حتى صار مع مرور الوقت مجرد قانون للحسابات أكثر من كونه قانوناً رقابياً.⁽⁹⁾

أما في الجزائر فإن المادة 156 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020⁽¹⁰⁾ تلزم الحكومة بضرورة تقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية التي رخص بها البرلمان، كما أقرت كذلك نفس المادة في الفقرة الثانية منها حق البرلمان في التصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية، ومن زاوية التشريع نجد القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ينص على مضمون هذا القانون ويحدد الوثائق المرفقة به لكن تطبيق ذلك من حيث الواقع العملي لا نجد له أي أثر إلى غاية سنة 2011، وقد أثبتت هذه المسألة أثناء مناقشة قانون المالية لسنة 2006 أمام المجلس الشعبي الوطني، والتزم من خلالها وزير العلاقات مع البرلمان بتقديم قانون ضبط الميزانية في السنة القادمة يغطي فيها عشر سنوات سابقة أي منذ سنة 1996، وهي السنة التي انتخب فيها أول برلمان تعددي، على أن يتم العمل بعد ذلك بهذا القانون بشكل دوري ومستمر خلال كل سنتين.⁽¹¹⁾

المطلب الثاني: مراحل إنجاز قانون ضبط الميزانية

يمر قانون ضبط الميزانية بثلاث مراحل رئيسية متباينة وهي: التحضير والتقديم والتصويت.

الفرع الأول: مرحلة إعداد مشروع قانون ضبط الميزانية

طبقا لأحكام الدستور لاسيما المادتين 138 و179 منه، وطبقا لأحكام القانون العضوي رقم 16-12 وكذا القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية وبموجب الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة، فإن قانون ضبط الميزانية يمر بالمراحل التالية:

يتم إعداد وتحضير المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية من طرف الحكومة شأنه في ذلك شأن قانون المالية للسنة حيث تبتدأ هذه العملية بتعليمات تصدر عن المصلحة المنوط بها تحضير هذا القانون والتي عادة ما تكون تابعة لوزارة المالية والتي تتمثل أساسا في المديرية العامة للمحاسبة التابعة لوزارة المالية وفق ما تنص عليه المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364

المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية ⁽¹²⁾ بقولها: "المديرية العامة للمحاسبة، وتكلف بما يلي: إعداد مشروع قانون ضبط الميزانية...."، وفي نفس المادة كذلك خصص المرسوم المذكور مديرية فرعية تابعة للمديرية العامة للمحاسبة مكلفة فقط بتحضير مشروع هذا القانون، هذه المديرية هي التي تتولى استغلال كل الوثائق المحاسبية والميزانية للأمريين بالصرف والمحاسبين العموميين المعنيين، وجمع أي وثيقة إحصائية ومحاسبية ضرورية لتحضير مشروع قانون ضبط الميزانية، وتبادر بعد ذلك بالمشروع التمهيدي لهذا القانون.

يدرس مجلس المحاسبة وبقيم المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية ويعد بشأن ذلك تقريراً تقييماً متضمناً لنتائج وملاحظات وتوصيات مجلس المحاسبة بخصوص نتائج عمليات تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التكميلية له خلال السنة المالية المعنية.

يدرس مجلس الوزراء هذا المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية قبل أن يحيله على الوزير الأول في صورة مشروع قانون ضبط الميزانية على غرفتي البرلمان مرفقاً بمذكرة عرض الأسباب وكذا التقرير التكميلي لمجلس المحاسبة.

الفرع الثاني: تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية

نصت المادة 156 في فقرتها الثانية من دستور 2020 على أنه: "تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".

وعليه وبالنظر إلى هذا النص يكون المؤسس الدستوري قد وضع قاعدة إلزامية يتعين على الحكومة احترامها، وتقديم مشروع قانون ضبط الميزانية للبرلمان بغرفتيه قصد المصادقة عليه، لكن لم يرق المؤسس الدستوري بتحديد أجلاً لتقديم هذا المشروع ولم يحدد حتى سنة المشروع، مما فتح الباب واسعاً أمام

الحكومة للتماطل في تقديمه وربما عدم تقديمه إطلاقاً، كما جرت عليه الممارسة العملية. (13)

الفرع الثالث: المصادقة البرلمانية على مشروع قانون ضبط الميزانية

بعد إحالة مشروع قانون ضبط الميزانية على البرلمان بغرفتيه تقوم لجنة المالية والميزانية بإعداد تقرير حول هذا الأخير والذي يعرض على المناقشة في جلسة عامة، حيث تبدأ هذه المرحلة الثانية من الدراسة التي تنصب على مناقشة مشروع قانون ضبط الميزانية وتقديم الملاحظات والتساؤلات من قبل النواب، والتي يتولى وزير المالية ممثل الحكومة الرد عليها، ليعرض هذا المشروع (ن-3) للتصويت، وتجدر الإشارة إلى أن التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية (ن-3) على مستوى مجلس الأمة يأخذ نفس مسار مشروع القانون العادي بشأن تبليغه إلى غاية نشره في الجريدة الرسمية، وإذا كان التصويت لصالح الحكومة، فهذا يعد إبراء لذمتها، وإن كان العكس فقد تثار مسؤوليتها السياسية أو مسؤولية بعض أعضائها أو أحدهم، إذا كان النظام الدستوري يسمح بذلك. (14)

المبحث الثاني: مدى فعالية قانون ضبط الميزانية في تحقيق الرقابة البرلمانية

تمارس الرقابة البرلمانية اللاحقة على الميزانية العامة للدولة في الجزائر من خلال قانون ضبط الميزانية *la loi de règlement budgétaire*، لكن من حيث الممارسة العملية فإن الباحث في هذه الرقابة يشهد غيابها لمدة 25 سنة، ذلك أن مشروع قانون ضبط الميزانية لم يطرح على البرلمان منذ تأسيسه إلا خمس مرات والتي تخص سنوات 1978-1979-1980-1981 و2008، إن إعادة الحكومة الاعتبار لهذا القانون جاء نتيجة الدعوات المتكررة من قبل النواب لإعادة تفعيل الرقابة البرلمانية اللاحقة خصوصاً مع تنامي ظاهرة الفساد في الجزائر (15)

المطلب الأول: تجميد قانون ضبط الميزانية

يعد قانون ضبط الميزانية الأساس الواقعي الذي يستند عليه عضو البرلمان في التصويت على رفع النفقة أو تخفيض إيراد، وفي هذا الإطار يطرح سؤال مهم مفاده، هل يمكن تقنيا مناقشة قانون المالية بناء على احتمالات، ودون تقييم لنتائج السنة الماضية من أجل معرفة حركية المؤشرات الاقتصادية؟ (16)

فعلى حد تعبير أحد النواب في المجلس الشعبي الوطني الذي قال: " إن وثيقة ضبط الميزانية تعد بمثابة تقييم لنتائج الميزانية السابقة، وإرساء قواعد لمعرفة كيفية تسيير الأموال العمومية وكيفية تنفيذ الميزانية فعليا والأرقام الحقيقية التي تم تسجيلها في الإيراد والإنفاق" (17)

لكن الواقع يثبت أن كل الحكومات المتعاقبة منذ سنة 1997 لم تقدم أي مشروع يتضمن تسوية الميزانية رغم تصريحات مسؤوليها المتكررة من سنة لأخرى بالقيام بذلك، لكنها لم ترق إلى مستوى التنفيذ حتى إلى غاية الدورة الخريفية لسنة 2008.

وإذا كان السبب في ذلك هو عدم الاستقرار الحكومي الذي تعرفه الساحة السياسية وصعوبة إعداد مثل هذا المشروع، إلا أنه لا يجب التماهي أكثر في عدم تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية، على اعتبار أن الحكومة هي الوحيدة المخولة بإعداده، وأيضا الملزمة بتقديمه مع ضرورة استشارة مجلس المحاسبة في المشروع التمهيدي لهذا القانون وإرسال التقارير التقييمية المعدة بشأنه إلى الهيئة التشريعية.

لذلك فعلى الحكومة أن تفي بكافة التزاماتها الدستورية التي يمكن للبرلمان من خلالها ممارسة صلاحياته في مجال المراقبة المالية التي تشكل أهم مؤشرات الحكم الرشيد. (18)

كما أنه من جانب آخر يجب على أعضاء البرلمان الإصرار أكثر والإلحاح بشكل قوي ودائم من أجل وفاء الحكومة بواجباته الدستورية، وهذا لن يتحقق إلا كما عبر الأمين العام للاتحاد الدولي للبرلمانات السيد أندري جونسون بأن الفهم السليم من طرف أعضاء البرلمان لدورهم كواضعي قوانين

ومشرفين على عمل الحكومات هو السبيل لإعطاء البرلمان أكبر قوة وتماسكا، وكذا إبعاده عن الدور الهامشي الذي يوجد به⁽¹⁹⁾، لأنه إذا كانت الميزانية تدخل في صميم التشريع، فإن صرفها هو منح سلطة فعلية للحكومة في مواجهة البرلمان وخاصة في مجال الحسابات الخاصة وعلى رأسها حسابات التخصيص الخاص.⁽²⁰⁾

فتجميد الحكومة لقانون ضبط الميزانية يؤدي إلى تفويت الفرصة على البرلمان لمعرفة كيفية تسيير ونتائج تنفيذ الميزانية العامة عموما، والحسابات الخاصة للخزينة بالتحديد.⁽²¹⁾

وقد يكون السبب الوجيه في تماطل الحكومة أو عدم تقديمها لقانون ضبط الميزانية هو انعدام أجل محدد لتقديم مشروع هذا القانون وما يصحب ذلك من تأثير على الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة، فبالرجوع إلى المادة 156 من دستور 2020 نجدها تنص على إلزامية تقديم الحكومة للمشروع دون تحديد أجل لذلك ولا سنة المشروع، وهو ما جعل الحكومة في كل مناسبة لا تفي بهذا النص الدستوري على عكس ما هو واقع في فرنسا في هذا المجال فنجد أن القانون الفرنسي الجديد رقم 692-2001 المتعلق بقوانين المالية الفرنسية يؤكد على مسألة المواعيد، بحيث نصت المادة 45 منه على أن قانون ضبط الميزانية يجب أن يقدم قبل 01 جوان من السنة التي تلي سنة تنفيذ الميزانية التي تتعلق به، كما نص في المادة 41 منه كذلك على أنه يمنع أخذ أي قرار في مشروع قانون المالية للسنة (ن+1) من قبل أي جمعية قبل التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية (ن-1)⁽²²⁾، وتعتبر مسألة ضبط مواعيد إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية ذو أهمية بالغة من الناحية العملية، بحيث كلما كانت مضبوطة بشكل جيد كلما أمكن ذلك من تحقيق رقابة فعالة، إذ تتمكن السلطة التشريعية من مناقشة المشروع بشكل مبكر بعد انتهاء السنة المالية مباشرة وذلك من أجل محاسبة الوزراء المسؤولين عن تنفيذ الميزانية العامة.

ونتيجة لتطبيق هذه الأحكام فقد تم تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية والتصويت عليه لسنة 2005 والذي تم يوم 20-07-2006، مم يعني أن تلك الأحكام حققت الغاية المرجوة منها على أتم وجه.

وفي هذا السياق فقد استفادت بعض الدول العربية من تجارب الغير في خصوص تقديم ميعاد دراسة حساباتها الختامية من طرف البرلمان على ميعاد تقديم مشاريع قوانين المالية للسنة بغرض تمكين البرلمان من إجراء المقارنة بين المشروعين وتقديم ملاحظات موضوعية بشأن المشروع الثاني ومن بين هذه الدول نجد مثلاً مصر ولبنان. (23)

أما المؤسس الدستوري الجزائري ومن أجل استكمال مسار إحقاق رقابة برلمانية فعالة في المجال المالي وخاصة من خلال الرقابة اللاحقة والمتمثلة أساساً في قانون ضبط الميزانية، فقد صدر حديثاً القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية الذي سيحل محل القانون 84-17 والذي يعتبر قانوناً عادياً لم يعد يساير التطورات الحاصلة فيما يتعلق بعصرنة المالية العمومية، فهل تدارك هذا القانون العضوي النقائص المتعلقة بقانون ضبط الميزانية كوسيلة رقابية لاحقة على الميزانية العامة للدولة؟.

المطلب الثاني: إصلاحات القانون العضوي 15-18 (24) لقانون ضبط الميزانية

يعتبر القانون العضوي رقم 15-18 بمثابة دستور مالية الدولة، ويندرج اعتماد الجزائر لهذا التشريع النوعي في إطار تعميق مسار بناء ومتابعة الميزانية العامة، مع إعطاء صلاحيات أكثر للبرلمان في متابعة ومراقبة تسييرها، ووفق لهذا المنظور توطر قوانين المالية مستقبلاً بقانون عضوي يستمد مرجعيته من الدستور كما هو معمول به في الدول المتقدمة سعياً من أجل حوكمة أفضل للميزانية العامة للدولة.

يعتبر هذا القانون العضوي الإطار الجديد لتسيير مالية الدولة الذي يهدف إلى إصلاح الإطار الموازناتي والمحاسبي وإحداث تحول عميق في كيفية

تسيير المال العام وذلك بارتكازه على الميزانية الموجهة لتحقيق النتائج انطلاقاً من أهداف محددة وليس على أساس طبيعة النفقات المعمول به في الوقت الحاضر.

ومن بين الإصلاحات التي شملها الإصلاح بموجب هذا القانون العضوي نجد قانون ضبط الميزانية وذلك تداركاً للنقائص المسجلة في القوانين المتعلقة بالمالية السابقة، حيث نص عليه القانون العضوي 15-18 في الباب الخامس منه في المواد من 86 إلى 88، وتتمثل أهم هذه الإصلاحات في يلي:

الفرع الأول: من حيث الوثائق المرفقة لمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية

بالرجوع إلى نصوص القانون 84-17 وتحديد المادة 76 منه فإننا نجد أنه يجب أن يرفق قانون ضبط الميزانية بالوثائق التالية:

- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعنية
- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة

فهذه الوثائق يمكن أن تكون غير كافية لإظهار عمليات التنفيذ بشكل دقيق مقارنة بما جاء به القانون العضوي رقم 15-18 في مادته 87 التي تنص على أنه يرفق القانون المتضمن تسوية الميزانية المقدم كل سنة بما يأتي:

- ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة.
- حساب عام للدولة ويتضمن: الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملحق أو الملاحق وتقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة وتقرير عرض يوضح على الخصوص التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية.
- تقرير وزاري للمردودية، توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي

يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعاينة.

حيث يمكن لهذه الوثائق أن تكون فكرة واضحة لدى البرلمانين على تنفيذ الميزانية العامة وبالتالي تقوية دوره الرقابي في المجال امالي.

وما يدعم هذا أيضا ما نصت عليه المادة 88 من القانون العضوي المذكور بنصها على إرفاق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقريرين لمجلس المحاسبة يتضمنان ما يأتي:

- تقرير يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وتسيير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها بالأخص على ضوء البرامج المنفذة.
- تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء، ويدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض.

فمن خلال هذين التقريرين فأكيد أن يكون لها الدور الكبير في توضيح العمليات المالية للدولة وهو ما يساهم في استفادة البرلمان لممارسة مهامه الرقابية بصفة دقيقة.

الفرع الثاني: من حيث آجال تقديم مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية

على عكس ما كان منصوص عليه في القانون رقم 84-17 الذي لم يحدد أجلا لتقديم مشروع قانون ضبط الميزانية، كما أنه كذلك لم يقر بتحديد سنة المشروع وهو الأمر الذي جعل الحكومة تمتنع في تقديمه كل مرة، فإن القانون العضوي رقم 18-15 استدرك هذا النقص من خلال المادة 87 في فقرتها الثانية التي تنص على: " يتم إيداع مشروع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية والوثائق الملحقة به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل أول غشت من السنة، ويتعلق مشروع هذا القانون المتضمن تسوية الميزانية بالسنة المالية -

"1

وعليه فإن الحكومة تقوم بإيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية قبل الأول من أوت من السنة وهو يتعلق بالسنة المالية التي مضت (س-1) مثلاً مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2020 يتم إيداعه قبل أول أوت لسنة 2021، لكن ما يمكن الإشارة إليه أنه إذا تم إيداعه في هذا الأجل متى سيتم مناقشته والتصويت عليه خاصة إذا علمنا أن مشروع قانون المالية للسنة يودع كذلك وفق القانون العضوي 15-18 لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 07 أكتوبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، فالملاحظ هنا هو تقارب المناقشة والتصويت على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية للسنة السابقة وكذا مشروع قانون المالية للسنة المقبلة، وفي هذا الشأن نجد المشرع الفرنسي قد منح متسعاً من الوقت بين إيداع المشروع المتضمن تسوية الميزانية الذي حدد تاريخ إيداعه قبل الأول من جوان من السنة الموالية للسنة التي تلي تنفيذ الميزانية وبين مشروع قانون المالية للسنة الذي يناقش ويصوت عليه في دورة الخريف.

ومن جانب آخر نجد المشرع الفرنسي يمنع أخذ أي قرار في مشروع قانون المالية للسنة من قبل أي جمعية قبل التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية وهو ما يجعل هذا الأخير ذا قيمة كبيرة وعنصراً مهماً في تأسيس النظام البرلماني، بحيث يعطيه قوة في متابعة المراقبة على تنفيذ الميزانية بشيء كبير من الدقة، وهذا ما لم ينتبه إليه المؤسس الدستوري الجزائري ضمن أحكام القانون العضوي الجديد.

الخاتمة:

يمكن القول وفق ما تقدم في طرحنا لموضوع الرقابة البرلمانية اللاحقة ممثلة بالخصوص في القانون المتضمن تسوية الميزانية فإننا نجده قانوناً يفي بالغرض المطلوب من الناحية القانونية والنظرية وذلك إذا ما استخدم كوسيلة رقابية يتم من خلالها الكشف عن مدى وفاء الحكومة بالتزاماتها الدستورية والقانونية وكذا إقامة المسؤولية السياسية في حال عدم تطابق التقديرات المدرجة

في قانون المالية للسنة مع المبالغ المنفذة فعلا وحقيقة في القانون المتضمن تسوية الميزانية.

لكن من حيث الممارسة العملية فإننا نجد عكس ما تقدم، فالحكومة لا تولي أهمية لهذا القانون وهو ما أضعفه وجعله عديم القوة تقريبا، لذلك تم تعديل إجراءات تقديمه من خلال القانون العضوي الجديد رقم 18-15 الذي نأمل أن يكون وفق التطلعات إلى حين دخوله حيز التنفيذ بداية من سنة 2023.

التهميش و الإحالات :

1. BEN AISSA SAID, le contrôle des dépenses publiques en Algérie- revue du centre maghrebin d'études et de recherches administratives « INTEGRATION » N13-1980 p 42.

2. محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة من أجل نيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر (01) بن يوسف بن خدة كلية الحقوق، الجزائر، 201-2012، ص 331.

3. لقد استعمل المؤسس الدستوري في دستور 2016 وتحديدا في المادة 179-02 مصطلح "القانون المتضمن تسوية الميزانية"، بينما استعمل في المادة الثانية من القانون 84-17 مصطلح "قانون ضبط الميزانية"، وبصدد القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية فقد تم اتباع المصطلح الدستوري ضمن المادة الرابع منه، وعلى كل حال فإن كلا المصطلحين يحملان نفس المعنى خاصة عند الترجمة للغة الفرنسية، كما أن كليهما يفي بالغرض المطلوب في هذا الشأن

4. يلس شاوش بشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص326

5. جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية-دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير شعبة: الحقوق والعلوم السياسية، تخصص: إدارة ومالية، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق، الجزائر، ص 55 .

6. أدهم عبد القادر الحاج، الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة-دراسة مقارنة- دار الجامع الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2016، ص 85-86.

7. القانون 84-17 مؤرخ في 7 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية (ج ر عدد 28 بتاريخ 10 جويلية 1984)

8. في هذا الشأن يوصف قانون ضبط الميزانية في فرنسا بأنه قانون المالية من نوع خاص، لأن موقعه ضمن قوانين المالية يترجم بخصوصيات قانونية متميزة بعض الشيء، فهو من حيث إجراءات التصويت يعتبر قانون مالية أما من حيث الإجراءات والعمليات الخاصة بنتائج الحسابات، فهي تخضع لرقابة السلطة القضائية المختصة وهي مجلس المجاسبة، وبالتالي فهناك تمييز بين أفكار قانون ضبط الميزانية، فبعضها يكتسي طابع قوانين المالية وبعضها عبارة عن جملة من الأحكام الإجرائية العادية تخضع لرقابة القضاء.

*انظر :

Jacques buisson, finances publiques, 14eme edit, snel grfics, dalloz, Belgique, 2009, p 129 -

9. بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار-كلية الحقوق-، عنابة، الجزائر، 2006، ص 143.

10. انظر المادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 2020 (الجريدة الرسمية العدد 82 مؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2020)

*يلاحظ من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 أن المؤسس الدستوري قام فقط بتغيير ترتيب هذه المادة فيعد أن كان رقمها في دستور 1996 هو 179 أصبح بموجب هذا التعديل 156 دون المساس بمضمونها.

11. عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مقال منشور في مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24 جوان-2017، ص 218-219.

12. المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28-11-2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية بوزارة المالية (ج ر عدد 75 بتاريخ 02-12-2007).

13. محمد الصالح فنينيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 345.

14. جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 79.

15. سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، رسالة من أجل نيل درجة دكتوراه دولة في العلوم تخصص: القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان- كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2017-2018، ص 234.

16. خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2013، ص 462.

17. أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد الصادر في أكتوبر سنة 1999، ص 23 .
18. فيرنر باتست، "الحكم الرشيد والعلاقة بين النواب والدوائر الانتخابية"، ملتقى الإصلاح البرلماني، جامعة القاهرة، مصر، 2003، ص 545-546 .
19. لقد شك قانون ضبط الميزانية أحد أهم المطالب التي نادى بها أعضاء البرلمان، ومنهم الدكتور الأمين شريط، عضو سابق بمجلس الأمة بقوله: "لماذا لا تقدم الحكومة قانون تسوية الميزانية للبرلمان للمصادقة عليه؟".
- فالدستور يلزم الحكومة سنويا بتقديم قانون تسوية الميزانية، ويحل الدستور هذا القانون وسيلة أساسية لرقابة المؤسسات العمومية وكيفية تسييرها، وكيفية إنفاق الأموال العمومية، ولحد الآن لم يحدث أي مسعى من أجل حل هذا المشكل.
- والمعلوم أن البرلمان بغرفتيه يناقش قانون الميزانية مثل القانون الحالي، ويبدل جهدا كبيرا في هذا الأمر، ولكن في نهاية الأمر وبعد المصادقة عليه تتصرف السلطة التنفيذية في هذا القانون مثلما تشاء فالملاحظ أن الجريدة الرسمية مملوءة بمراسيم تحويل الاعتماد من وزارة إلى وزارة، ومن مصلحة إلى مصلحة، وفي نهاية الأمر لسنا ندري ما إذا كان قانون المالية يطبق بالشكل الذي ارتضاه البرلمان أم لا؟ ، وفي رأينا عدم تقديم قانون تسوية الميزانية فيه نوع من الإخلال بإرادة البرلمان"، -مقتطف من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العهدة الأولى، العدد 04، الصادر بتاريخ 13-12-1999، ص 46،
- *أنظر خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 464 .
20. في ذات السياق تساءل الدكتور بوزيد لزهاري عن مصير الرقابة البرلمانية على الصناديق الخاصة بمناسبة مناقشة قانون المالية لعام 2008: "هناك نقطة أخرى تتعلق بالصناديق الخاصة تم سؤالكم من طرف اللجنة المختصة حول الموضوع فأجبتم أن هناك رقابة مجلس المحاسبة، وهناك رقابة المفتشية العامة للمالية، ولكن وماذا عن الرقابة البرلمانية بالنسبة للصناديق الخاصة"، -مقتطف من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العهدة الثانية، الدورة الخريفية، العدد 04 الصادرة في 22-12-2007، ص 16 .
21. حكيم عزي، "جمعيات بورقلة تتساءل عن وجهة أموال الجنوب: الأرقام تجاوزت 03 ملايين دولار لتنمية شبه معدومة"، جريدة الشروق اليومي، 20-07-2008، ص 12 .

22. Gerar Terrien- Yamina Reynaud- Jean Pierre Reynaud, Finances publiques, Foucher, France, 2006/2007, p141-142 .

-Michel bouvier-Marie/Christine Esclassan- Jean Pierre Lassale, Finances Publiques, 9eme édit, L.G.D.G, Paris, 2008, p 53.

23. محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 346.

24. القانون العضوي رقم 15-18 مؤرخ في 02-09-2018، يتعلق بقوانين المالية (ج ر عدد 53 مؤرخة في 02-09-2018) .

قائمة المراجع:

• المؤلفات:

- جيهان حسن سيد أحمد خليل، 2001 ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، القاهرة ، دار النهضة العربية.
- خرباشي عقيلة، 2013 ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر ، دار الخلدونية.
- أدهم عبد القادر الحاج، 2016 ، الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة-دراسة مقارنة ، الإسكندرية، مصر ، دار الجامع الجديدة للنشر.
- يلس شاوش بشير، 2013 ، المالية العامة، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية.
- دنيني يحي، 2010 ، المالية العمومية، الجزائر ، دار الخلدونية.
- Jacques buisson, 2009 , finances publiques, 14eme edit, Belgique , snel grfics, dalloz.
- Gerar Terrien- Yamina Reynaud- Jean Pierre Reynaud, 2006/2007 , Finances publiques, France ,Foucher.
- Michel bouvier-Marie/Christine Esclassan- Jean Pierre Lassale, 2008 ,Finances Publiques, 9eme édit, Paris , L.G.D.G.

• الأطروحات:

- محمد الصالح فنينش، 2012/2011 ، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة من أجل نيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر (01) بن يوسف بن خدة ، الجزائر.

- جمعاسي جميلة، 2012/2011 الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية-دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير شعبية: الحقوق والعلوم السياسية، تخصص: إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر.
- بوسالم دنيا، 2006 ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر.
- سكوتي خالد، 2018/2017 ، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، رسالة من أجل نيل درجة دكتوراه دولة في العلوم تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان ، الجزائر.

● المقالات:

- عزة عبد العزيز، 2017 ، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مقال منشور في مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24 جوان.
- فيرنر باتست، 2003 ، " الحكم الرشيد والعلاقة بين النواب والدوائر الانتخابية"، ملتقى الإصلاح البرلماني، جامعة القاهرة، مصر.
- حكيم عزي، 2008/07/20 ، "جمعيات بورقلة تتساءل عن وجهة أموال الجنوب: الأرقام تجاوزت 03 ملايين دولار لتنمية شبه معدومة"، جريدة الشروق اليومي.
- BEN AISSA SAID, 1980 , le contrôle des dépenses publiques en Algérie- revue du centre maghrebin d'études et de recherches administratives « INTEGRATION » N13.

● القوانين:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020 (جريدة رسمية عدد 82 مؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2020)
- القانون العضوي رقم 18-15 مؤرخ في 02-09-2018، يتعلق بقوانين المالية (ج ر عدد 53 مؤرخة في 02-09-2018).
- القانون 84-17 مؤرخ في 7 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية (ج ر عدد 28 بتاريخ 10 جويلية 1984).
- المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28-11-2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية بوزارة المالية (ج ر عدد 75 بتاريخ 02-12-2007).
- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد الصادر في أكتوبر سنة 1999.