الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر في ظل الإصلاح الميزانياتي
–نحو تفعيل دور أجهزة الرقابة–

Oversight of the Public Budget in Algeria Amid Budgetary Reform: Activating the Role of Oversight Bodies

سعيدة آيت جيدة[1]،رضوان أنساعد[2*]،محمد طرشي[3]

[1] جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، الجزائر، aitkabyle@yahoo.fr

[2] جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، الجزائر، r. ensaad @univ-chlef.dz

[3] جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، الجزائر، m.torchi@univ-chlef.dz

تاريخ الاستلام: 12 /2024/11 تاريخ القبول: 30 /2024/11 تاريخ النشر: 01 /2024/12

ملخص:

تهدف هذه الدراسة ابراز أهمية الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر و ذلك في ظل الاصلاح الميزانياتي الذي تجسد بإصدار القانون العضوي 18-15 الذي يهدف الى تحقيق فعالية على مستوى الانفاق الحكومي، و اعتمدنا في ذلك على المنهج الاستنباطي بأداتيه الوصف و التحليل ، و توصلنا الى أن الرقابة على الميزانية وتقويتها هي مفتاح تحقيق نجاعة النفقات الحكومية و ضمان التخصيص الامثل للمال العام في الجزائر، و ذلك بمنح المزيد من الاستقلالية للهيئات المختصة في الرقابة و خاصة مجلس المحاسبة، و تقوية دور السلطة التشريعية في المجال المالي، و تنسيق الجهود بين مختلف هيئات الرقابة.

كلمات مفتاحية: نفقات حكومية؛ رقابة؛ اصلاح ميزانياتي؛ الميزانية العامة.

تصنيف JEL : XN2، XN1.

Abstract:

This study aims to Law 18-15, which seeks to achieve efficiency in government spending. We relied on the deductive approach with its descriptive and analytical tools. Our findings indicate that strengthening

* المؤلف المرسل

budget oversight is key to achieving effective public expenditure and ensuring optimal allocation of public funds in Algeria. This can be achieved by granting more autonomy to specialized oversight bodies, especially the Court of Auditors, strengthening the role of the legislative authority in financial matters, and coordinating efforts among various oversight bodies.

Keywords: Government expenditures; budget reform; public budget.

Jel Classification Codes: XN1, XN2.

1. مقدمة:

إن إصلاح المالية العمومية يمثل أحد أهم الركائز التي تمكن الدول من تحسين رفاهية المجتمع من خلال الاستغلال الأمثل للموارد المالية المتاحة على مستوى الخزينة العمومية، فالنفقات العمومية يجب أن تكون فعالة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية كما أن الإيرادات يجب أن تتميز بالعدالة في التحصيل خاصة إذا كانت متأتية من الضرائب، كما يجب أن تحقق السياسة المالية الأهداف المسطرة من طرف السلطات العمومية (تحفيز النمو، محاربة الفقر، تحقيق السلم الاجتماعي.....).

مما لا شك فيه أن الرقابة على الأموال العمومية واحدة من أهم الركائز التي تقوم عليها الدولة الحديثة، والتي تسعى إلى تحقيق التنمية المستدامة بكل أبعادها، الأمر الذي جعل كل الدول تهتم بهذا المجال وتوليه عناية كبيرة، وتسعى لخلق أجهزة رقابية فاعلة ومؤهلة للمساهمة في حسن تسيير الشأن العام.

في الجزائر، جاء القانون العضوي 18-15 هادفا لتحقيق فعالية الإنفاق العمومي، وهو ما اقتضى إعادة النظر في منظومة الرقابة من خلال العمل على تقوية سلطات المؤسسة البرلمانية في المجال المالي، وكذا تعزيز الدور الرقابي لمجلس المحاسبة والتأسيس لعلاقات متوازنة وفاعلة بين المؤسستين، للوصول إلى تحقيق المصلحة العامة وضمان فاعلية الأعمال الحكومية.

وبناء على ما سبق نطرح السؤال التالي: كيف يمكن تفعيل دور أجهزة الرقابة على الميزانية العامة في ظل الاصلاح الموازناتي في الجزائر؟

وسنحاول الاجابة على هذا التساؤل من خلال المحاور التالية:

المحور الأول– واقع الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر:

المساءلة عن كيفية إدارة المال العام، ويتم منح درجة لكل بلد على مقياس من 0 إلى 100 استنادا إلى 18سؤالا، وقد صنفت الجزائر ضمن فئة الدول التي لا تتوفر على الظروف الضرورية للرقابة الفعّالة، حيث أبانت نتائج المسوحات غياب ممارسات رقابة كافية للسلطة التشريعية التي توفر رقابة محدودة خلال مرحلة الإعداد ورقابة ضعيفة خلال مرحلة التنفيذ.*

أمّا فيما يخص الجهاز الأعلى للرقابة (مجلس المحاسبة) فقد أظهرت النتائج أن هذا الجهاز يوفر رقابة ميزانياتية ضعيفة على الرغم من امتلاكه حرية العمل لإجراء المراجعات التي يراها مناسبة، وهو ما يمكن الوقوف عليه من خلال الجدول التالي:

جدول رقم(01):تطور نتائج تقييم رقابة السلطة التشريعية والجهاز الأعلى للرقابة بالجزائر وفق مسح الميزانية المفتوحة.**

السنة	2010	2012	2015	2017	2019	2021
رقابة السلطة التشريعية	ضعيفة	ضعيفة	محدودة	محدودة	ضعيفة	ضعيفة
رقابة الجهاز الأعلى للرقابة	ضعيفة	محدودة	ضعيفة	ضعيفة	ضعيفة	ضعيفة

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على:

- International budget pertnarship (IBP), " Open budget survey 2010-2012-2021: Algéria". Disponible sur: https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/
- International Budget partnership. " Enquête sur le budget ouvert 2015,2017, 2019: Algérie". Disponible sur: https://internationalbudget.org/open-budget-survey/enquete-sur-le-budget-ouvert

أمّا عن أسباب تسجيل هذه النتائج الضعيفة فهي:

I– بالنسبة للسلطة التشريعية:

1– الرقابة البرلمانية أثناء إعداد قانون المالية:

لا شك أن الدستور يجعل البرلمان صاحب الاختصاص في مجال قوانين المالية، لكن الواقع والممارسة يؤكدان عكس ذلك، حيث تَرِد مجموعة من الحدود على سلطة البرلمان سواء على مستوى الاقتراح أو

* في الغالب تقوم السلطة التشريعية برقابة كافية خلال مرحلة إعداد الميزانية أكثر مما تقوم به في مرحلة التنفيذ.

** لم يتم عرض نتائج مسحي 2006 و2008 لعدم توفر المعطيات.

التعديل أو على مستوى التصويت، التي تحول دون تفعيل الرقابة البرلمانية للميزانية خلال مرحلة الإعداد والتي يمكن إيجازها في الآتي:

- تفرد السلطة التنفيذية بإعداد مشروع قانون المالية دون مشاركة البرلمان، ذلك أن:
  - يمثل قانون المالية برنامج عمل الحكومة طوال السنة المالية، فهو تعبير عن سياسة الحكومة إذ تترجم من خلاله توجهاتها واختياراتها وأولوياتها، وبالتالي فهي أولى بتحضير قانون المالية.[1]
  - عملية إعداد مشاريع قانون المالية تستدعي وجود معطيات دقيقة عن الوضعية الاقتصادية للدولة، والسلطة التنفيذية لها ما يكفي من هذه المعطيات والأمر غير متاح للبرلمان، وهو ما يمنح للحكومة حق الامتياز في إعداد مشروع قانون المالية دون البرلمان.
- هيمنة السلطة التنفيذية في مرحلة مناقشة واعتماد قانون المالية بالنظر لدور الأغلبية البرلمانية المشكِّلة للحكومة.
- يُشترط لقبول أي تعديل على مشروع قانون المالية تقديم تدابير من شأنها عدم الإخلال بالتوازن المالي لهذا الأخير، وهو ما لا يمكن للنواب تحقيقه وبالتالي عدم قدرتهم على إدخال تعديلات على مشروع القانون، ونشير هنا إلى أنه لم يحدث أن امتنع مجلس الأمة عن التصويت على قانون المالية أو أبدى أي تحفظ على مادة من مواده.[2]
- البرلمان مقيد بمدة زمنية عند التصويت على قانون المالية (75يوما)* وهذا ما يطرح التساؤل عن إمكانية قيام البرلمان وبالخصوص مجلس الأمة بمناقشة مشروع قانون يحوي عددا كبيرا من المواد في ظرف20 يوما بصورة جدية.

---

[1] نور الدين ردّاد، "قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد16، جوان2016، ص205.

[2] سهام العيداني، "قانون المالية بين اختصاص السلطتين التنفيذية والتشريعية "، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص المالية العامة والتشريع الضريبي، جامعة البليدة02، 2018، ص204.

* يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه، ويصادق مجلس الأمة على النص المصوّت عليه خلال أجل أقصاه 20 يوما، وفي حال وجود خلاف بين الغرفتين يُتاح للجنة متساوية الأعضاء أجل 8 أيام في شأنه.

- يمكن للسلطة التنفيذية تجاوز الرقابة البرلمانية بشكل كامل، ففي حال لم يصادق البرلمان بمجلسَيْه على قانون المالية في ظرف الآجال الزمنية المحددة فإنه يَصدر قانون مالية بأمر رئاسي[1] وفق ما أتى عليه المشروع من قبل الحكومة، بمعنى أن القانون سيصدر في كل الأحوال حتى وإن رفض البرلمان الموافقة عليه، وهو الأمر الذي يُنقص من جدوى مصادقة البرلمان.

2– الرقابة البرلمانية المرافِقة لتنفيذ قانون المالية:

يواجه البرلمان قيودا فيما يتعلق بقدرته على تنفيذ الرقابة خلال مرحلة تنفيذ الميزانية أهمها:

– تقوم السلطة التشريعية بممارسة الرقابة مبكرا في عملية الميزانية أكثر مما تمارسه في مرحلة التنفيذ، وهو ما يعني أن السلطة التنفيذية تكون مقيدة أكثر عندما ترغب بتجاوز الميزانية الأصلية التي أقرها البرلمان، لكنها تتمتع بالحرية خلال العام لإجراء تغييرات على هذه الميزانية دون الرجوع للسلطة التشريعية. وبالرغم من أن هذا الإجراء يهدف إلى إدخال نوع من المرونة في التسيير، إلاّ أنه يؤدي إلى تخفيض فعالية المصادقة البرلمانية على الميزانية ويفتح الباب لسوء إدارة الأموال العامة.

– يشير العدد المتزايد لتحويل الاعتمادات إلى تصرف السلطة التنفيذية في الرخصة المالية دون الالتزام بمحتواها كما أقرَّه البرلمان، فلا يعلم ما إذا كان قانون المالية يُطبَق بالشكل الذي تم التصويت عليه خاصة في ظل تنامي عمليات تحويل الاعتمادات وغياب أي عرض حول استعمالها، وهو ما يعكس حالة من عدم الجدية في تسيير المال العام وغياب المساءلة والشفافية.[2]

–كثرة حسابات التخصيص الخاص التي تمثل خروجا لنفقات عامة مهمة من دائرة الرقابة وإمكانية المساءلة. فصلاحية البرلمان في مراقبة هذه الحسابات تنتهي عند انتهائه من المصادقة على قانون المالية، غير أن المبدأ في حسابات التخصيص الخاص هو إمكانية النقل من سنة لأخرى للرصيد المتبقي[3] (ما يعد

---

[1] المادة 146 من التعديل الدستوري 2020، والمادة 44 من القانون العضوي 16–12 المتعلق بتحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

[2] عقيلة خرباشي، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010، ص371.

[3] المادة 51 من القانون 84–17 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 28، الصادرة بتاريخ 10 يوليو 1984.

مساسا بمبدأ السنوية)، كما أنه قد يُساء استخدام هذا الرصيد وهو ما يحدّ من فعالية وأهمية المصادقة البرلمانية.

نشير إلى أنه لا توجد نصوص قانونية محددة تُمكِّن البرلمان من ممارسة دوره الرقابي أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية، لكن يمكن استخلاصها من مختلف وسائل الرقابة التي أقرّها المؤسس الدستوري والتي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية من خلال حق بيان السياسة العامة والأسئلة الكتابية وغيرها من آليات الرقابة، لكن الممارسة تعكس عدم فاعليتها (الاستجواب مثلا لا يؤدي لترتيب أي مسؤولية للحكومة لافتقاده للأثر الجزائي، فأصبح بذلك مثله مثل السؤال خاصة في ظل وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة)

3- الرقابة البرلمانية اللاحقة:

تُمارَس الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة واستكشاف أوجه القصور في الأداء الحكومي في شكلها اللاحق من خلال قانون ضبط الميزانية، والذي يمثل فرصة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية العامة، وتقييم النتائج المترتبة على تصويته على قانون المالية ومنه مساءلة الحكومة عن إدارة التفويض(الترخيص) البرلماني، وعلى الرغم من أهمية هذا النوع من الرقابة إلاّ أنه من الناحية العملية جدّ محدود وذلك للأسباب التالية:

-كثيرا ما تعمدت السلطات العمومية خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتطبيق قانون ضبط الميزانية مثل امتناع الحكومة عن إعداد القانون وطرحه على البرلمان لمدة 27 سنة، حيث بداية من سنة 1978 لم تَعرض الحكومة سوى مشاريع ضبط الميزانية للسنوات الأربع الأولى ثم تم استئناف عملية تقديمه للبرلمان بداية من سنة 2008 والتي تمت تسوية ميزانيتها سنة 2011،* وهو ما يُصعب من مهمة السلطة التشريعية في تقييم أداء الحكومة وكيفية استخدامها للأموال العامة.

* القانون رقم 11-01 المؤرخ في 17 فبراير 2011 المتضمن تسوية ميزانية سنة 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 13 الصادرة بتاريخ 28 فبراير 2011.

– التأخر الكبير في إيداع مشاريع قوانين ضبط الميزانية لدى المجلس الشعبي الوطني** لدرجة أنه في كثير من الأحيان لم تكن الحكومة التي دافعت عن مسودة قانون ضبط الميزانية هي نفسها التي نفّذت الميزانية المعتمَدة من البرلمان[1].

ولعل هذا التأخر يجد أساسه القانوني في المادة 68 من القانون 84-17 والتي نصت على أن يُرفق .

– رقابة شكلية بما أنها لا تسمح بتدارك الأخطاء وتصويبها في الوقت المناسب، فهو بهذا الشكل لا يمثّل سوى آلية لإبراء ذمة الحكومة فقط وليس أساسا يُستند عليه في بناء قانون المالية للسنة الموالية.

– تتخذ عملية المصادقة على مشروع قانون ضبط الميزانية طابعا شكليا محضا، حيث جرت العادة أن تتم دراسته في الجلسة العامة للبرلمان دون مناقشته***، فنواب البرلمان يعطون أهمية لمناقشة مشروع قانون المالية أكثر منه لمشروع قانون ضبط الميزانية، وهذا ما يُضعف تأثيره ويقلل من جدواه وفعاليته.

– بساطة وسطحية التقارير التي تعدّها اللجنة البرلمانية المختصّة حول قانون ضبط الميزانية، حيث لا تُظهر هذه التقارير أيًّا من جانب التحقيقات ولا المساءلة، لتكتفي غالبا بإعادة إدراج ملاحظات مجلس المحاسبة في تقاريرها[2]

II– بالنسبة للجهاز الأعلى للرقابة: وفقا لمسح الميزانية المفتوحة فإن الرقابة على الميزانية التي يوفرها مجلس المحاسبة ضعيفة، خاصة وأن النظام الأساسي لمجلس المحاسبة لا يستجيب للمعايير الدولية التي تحكم الأجهزة العليا للرقابة سواء ما تعلق باستقلالية المجلس، التقارير السنوية التي يعدّها أو كيفية متابعته لتوصياته، وهو ما يشكّل عائقا أمام الأهداف المرجوة منه في فرض رقابة شاملة على الأموال العامة بكل شفافية .

** تم مثلا سنة 1987 تسوية ميزانية 1981

[1] Nabil Cheurfa, "Le projet de réforme budgétaire en Algérie", Revue Algérienne de finances publiques, n°08, 2018, P86.

*** تقتصر الجلسة إلى الاستماع لتقديم مشروع قانون ضبط الميزانية من طرف وزير المالية وتقديم تقرير اللجنة الدائمة المختصة، ومنه التصويت على المشروع.

[2] مراد بلقالم،"مكانة قوانين ضبط الميزانية في الجزائر–دراسة مقارنة–"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 04، العدد01، 2018، ص240.

1- غياب استقلالية مجلس المحاسبة:

تؤكد المادة 02 من إعلان ليما (1977) بوضوح شديد أنه: "لا يمكن للمؤسسات العليا للرقابة أن تؤدي مهامها بموضوعية وفعالية إلاّ إذا كانت مستقلة عن الجهة الخاضعة للرقابة وإذا كانت محمية من التأثيرات الخارجية".[1]

من جانبه يؤكد البنك الدولي على أن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة ضرورية لضمان الإدارة الفعالة للمالية العامة، وهو ما أدى بالبنك إلى تصميم المؤشر العالمي لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.*

ومما لا شك فيه أن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة مرتبط ارتباطا غير قابل للفصل باستقلالية أعضائها.

في الجزائر وبالرجوع إلى طرق التعيين نجد أن رئيس مجلس المحاسبة وأعضائه المتمتِّعين بصفة قاضي يتم تعيينهم بموجب مراسيم رئاسية[2]، وحتما فإن إنهاء مهامهم سيتم بنفس الشكل القانوني الذي تم تعيينهم به، وهذا ما يجعل رئيس المجلس وأعضائه تابعين للسلطة التنفيذية التي تخضع في الأساس لرقابتهم وهو ما يتناقض والمنطق القانوني.

وعلى الرغم من أن الصياغة الدستورية استجابت لرغبة السلطات بتنشيط مؤسسات الرقابة الدستورية، حيث نص التعديل الدستوري 2016 صراحة على استقلالية مجلس المحاسبة[3]، كما ودعم التعديل الدستوري 2020 استقلالية المجلس من خلال ما جاء في نص المادة 199 منه بأن رئيس مجلس المحاسبة يعيَّن لعهدة مدتها 5سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وهو ما يشكل ضمانة له في ممارسة مهامه بكل

---

[1] INTOSAI, " Intosai-p1, La Déclaration de Lima ", 2019, P 9. Disponible sur: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/Intosai-P-1-La-Declaration-de-Lima.pdf

* للمزيد من المعلومات اطلع على:

B.M(2021), " Indice d'indépendance des I.S.C des finances publiques, Rapport de synthèse globale 2021". Disponible sur: https://documents1.worldbank.org/curated/en/998391627884786975/pdf/Supreme-Audit-Institutions-Independence-Index-2021-Global-Synthesis-Report.pdf

[2] حسب نص المواد 3،4 و5 من الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 48 الصادرة بتاريخ 3 سبتمبر 1995.

[3] المادة 192 من التعديل الدستوري 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14 الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.

استقلالية خلال عهدته ولا يمكن إنهاء مهامه إلاّ بانتهاء عهدته، غير أن النص الدستوري أبقى على تعيين رئيس المجلس من قِبل رئيس الجمهورية، وهذا مناقض لمقتضيات استقلالية السلطة العليا للرقابة التي يجب أن يكون أساسها الانتخاب.

كل ذلك يخاطر بالتأكيد بتقويض مصداقية عملية التصديق بأكملها بسبب وضع مجلس المحاسبة الذي لا يفي إلا جزئيا بمتطلبات الاستقلال.

2– غياب آليات متابعة فعالة لتوصيات المجلس:

الملاحظ هو أن مجلس المحاسبة لا يملك من الناحية العملية الوسائل الكفيلة بتنفيذ توصياته[1].

وقد نصَّ في هذا الصدد دستور 2016 أنّه: " يُعِد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول"، في حين اكتفى التعديل الدستوري 2020 من خلال نص المادة 199.

المحور الثاني– الرقابة على الميزانية العامة في ظل الإصلاح الميزانياتي:

أولا– نحو تفعيل دور أجهزة الرقابة

إنّ القراءة الأولية للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية تسمح بملاحظة إهتمام المشرّع بضمان رقابة فعالة على الميزانية العامة، من خلال تعزيز فعالية الرقابة البرلمانية وتفعيل الدور الرقابي لمجلس المحاسبة وخلق تقارب مؤسسي بين هاتين المؤسستين لما لذلك من أهمية في ضمان تحسين طرق وآليات تسيير المالية العامة ومحاربة الفساد.

I–نحو تقوية سلطات البرلمان في المجال المالي:

إن واقع الحال يشير إلى ضعف الممارسة البرلمانية في الجزائر لا سيما في المجال المالي وتحديدا من حيث الأداء الرقابي على نشاط الحكومة، وهو ما أفضى إلى ضرورة تفعيل الدور الرقابي للبرلمان بمنحه صلاحيات أكبر في المجال المالي، وهو ما تجسد بالفعل من خلال الإصلاح الميزانياتي الذي تبنته الجزائر، حيث تم من

[1] SIGMA, " Rapport de revue volontaire pour les pairs de la cour des comptes d'Algérie", Octobre 2013, P14.

خلال القانون العضوي 18-15 استحداث مجموعة من الآليات القانونية الرّامية إلى تعزيز الرقابة المالية بصفة عامة ودعم الدور الرقابي للبرلمان على تنفيذ الميزانية العامة بصفة خاصة.

1- نحو تعزيز الرقابة البرلمانية السابقة:

ركّز القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية على مرحلة المناقشة لتعزيز الدور الرقابي للبرلمان، وإعادة الاعتبار له في مسألة إشراكه في مرحلة تحضير مشروع قانون المالية وِفق ما نصت عليه المادة 72 من ذات القانون عبر تقرير تعرضه الحكومة على البرلمان قبل إيداع مشروع قانون المالية يتضمن تطور وضعية الاقتصاد الوطني وتوجيه المالية العمومية، ويمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في غرفتي البرلمان. وفي ذات السياق واستجابة للنهج المتبنى من خلال اعتماد الميزانية القائمة على النتائج والتي تتطلب الرفع من جودة وكمية المعلومات المقدمة للبرلمان، تم من خلال القانون 18-15 إثراء الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية، من خلال تقديم وثائق جديدة أكثر قابلية للقراءة وتحتوي على المزيد من المعلومات[1].

لا شك أن إتاحة هذا القدر من المعلومات سيُسهم في تعزيز الرقابة البرلمانية من خلال تحسين جودة النقاش لقانون المالية، وهو ما يوصل في النهاية إلى ضمان اتخاذ القرارات المالية الصحيحة التي تساهم في ترشيد الإنفاق العام وتجنب كل أشكال الهدر والإسراف.

لكن هذا لا يمنع من تسجيل بعض النقائص التي من شأنها أن تُضعف من قدرة البرلمان على إحكام رقابته السابقة على تنفيذ قانون المالية بشكل فعال والتي يمكن حصرها في:

- بقاء المبادرة في المجال المالي والميزانياتي في يد السلطة التنفيذية، حيث تُسنَد مهمة إعداد مشاريع قوانين المالية في ظل القانون العضوي 18-15 لوزير المالية.
- لم يتم الإشارة إلى إجراءات التصويت وكيفيات المناقشة ضمن القانون العضوي 18-15.

[1] المادة 75 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53 الصادرة بتاريخ 2 سبتمبر 2018.

– وفقا لنص المادة 139 من التعديل الدستوري 2016 فإنه لا يُقبل أي اقتراح من نواب البرلمان لتعديل مشروع قانون المالية والذي يؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو النفقات العمومية، وقد جاء القانون العضوي 18-15 متوافقا مع هذا التوجه واشترط موافقة الوزير الأول ورأي وزير المالية على كل مشروع من شأنه أن يكون له أثر مباشر أو غير مباشر على ميزانية الدولة ويمكن أن يُحدث خطرا ميزانياتيا،[1] وهذا ما يعني محدودية قدرة البرلمان على إدخال تعديلات على مشروع قانون المالية.

– بقاء التصويت على النفقات (بما في ذلك تلك المتعلقة بالحسابات الخاصة) موضوع تصويت إجمالي[2]، ومن الواضح أن هذا التوجه يتعارض مع الهدف الرئيسي للقانون 18-15 المتمثل في إرساء نهج تسيير متمحور حول النتائج، وتبني ميزانية برامج يشكل فيها البرنامج وحدة التخصيص والتوزيع والتنفيذ للاعتمادات المالية.

2– نحو تفعيل الرقابة البرلمانية المرافِقة لتنفيذ الميزانية:

حاول القانون العضوي 18-15 تكريس المعنى الحقيقي للترخيص المالي والذي تَلتزم الحكومة باحترامه حيث ورد بأحكام هذا القانون .

نشير هنا إلى أن تعديل الاعتمادات يكون إمّا بإعادة توزيعها بمعنى تعديل حركتها، ويتم ذلك عبر إجراءي النقل أو التحويل*،

2-1– الرقابة البرلمانية على تعديل مبالغ الاعتمادات:

[1] المادة 11 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53 الصادرة بتاريخ 2 سبتمبر 2018.

[2] المادة 77 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53 الصادرة بتاريخ 2 سبتمبر 2018.

* هو بمثابة إجراء تصحيحي لهيكلة المبالغ بين البرامج لنفس الوزارة (نقل) أو لبرامج ما بين وزارات مختلفة (تحويل)، لكنه لا يؤثر على المبالغ الإجمالية لميزانية الدولة المقررة خلال قانون المالية السنوي أو التصحيحي.

- **مراسيم التسبيق:** أشار القانون العضوي18-15 في مادته 27 إلى أنه عليها في قانون المالية وذلك في حالات الاستعجال القصوى، مع ضرورة إبلاغ الجهات المختصة في البرلمان بذلك فورا، وإخضاع التعديلات المدّرجة لموافقة البرلمان في مشروع قانون المالية التصحيحي القادم.
- **إلغاء اعتماد:** نجد في نص القانون العضوي 18-15 إشارة إلى إجراءات إلغاء اعتماد، حيث نصت المادة 26 من هذا القانون
- **تأجيل اعتمادات الدفع:** يمكن بناء على نص القانون 18-15 الاستمرار في تنفيذ اعتمادات الدفع المتوفرة في برنامج في نهاية السنة خلال السنة الموالية وفي نفس البرنامج، وذلك في حالات استثنائية ومبرَّرة حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم، ويمكن أيضا نقل اعتمادات الدفع المتوفرة في باب نفقات الاستثمار لبرنامج ما إلى نفس البرنامج بحد أقصى قدره 5% من الاعتماد الأولي، وذلك بقرار مشترك بين وزير القطاع المعني ووزير المالية.[1]

2-2- الرقابة البرلمانية على حركة الاعتمادات:

لكن وعلى الرغم من محاولة القانون العضوي 18-15 تأطير الممارسات التي كانت تشكل خرقا للرخصة البرلمانية إلاّ أنه نسجل بعض التحفظات:

- بالنسبة لمراسيم التسبيق، فالملاحظ أنَّ هذه الأخيرة تُحدث تغييرا على الرخصة المالية التي منحها البرلمان للحكومة باعتبارها نفقات جديدة غير منصوص عليها في قانون المالية السنوي، كما أن القانون لم يشترط أخذ الرأي المسبق للبرلمان، حيث يقتصر دور هذا الأخير عند فتح الاعتمادات على عنصر الإبلاغ فقط دون وجود أي نقاش حقيقي، وقد أوجب القانون موافقة البرلمان على هذه التعديلات في قانون المالية التصحيحي، وهو ما يثير التساؤل عن مدى جدوى هذه الموافقة مادام أنّه تم تنفيذ هذه الاعتمادات.

[1] المادة 36 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53 الصادرة بتاريخ 2 سبتمبر 2018.

كل هذا يجعل سلطة البرلمان منعدمة في اتخاذ القرار فيما يخص فتح اعتمادات مالية إضافية، فالبرلمان لا يملك آليات تُمكِّنه من فرض سلطته قبل إقرار مرسوم فتح الاعتماد على اعتبار أن قرار اتخاذ المرسوم وطبيعة حالة الاستعجال يعود تقديرهم إلى السلطة التنفيذية، وهو ما يجعل سلطة هذه الأخيرة تتجاوز سلطات البرلمان.

– بخصوص إلغاء الاعتمادات، فالملاحظ أن القانون العضوي 18-15 لم يضع شروطا لهذا الإجراء وهو ما يؤدي إلى استسهال اللجوء إليه، ما يؤثر على وِجهة المخصصات المفتوحة بموجب قانون المالية السنوي أو التصحيحي، كما قد يسهِّل عملية فتح اعتماد مسبق على اعتبار أن إلغاء الاعتماد يُعد أحد الشروط التي يَمنح تحققها إمكانية فتح الاعتماد المسبق.

نسجل أيضا أن المشرِّع أقرّ إمكانية إلغاء الاعتماد غير ذي موضوع بموجب مرسوم، وبالتالي فإن إعادة استعمال هذا الاعتماد لا يمكن أن يكون إلاّ عن طريق مرسوم، وبهذا يكون المشرّع قد تجاهل إعلام البرلمان بهذا الإجراء خلال السنة، حيث اكتفى بالنص على ضرورة إعداد تقرير مشترك بين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني والوزير المكلف بالمالية وهو ما يجعل هذا الإجراء يُفلت من الرقابة البرلمانية، فالقانون مَنح الحكومة كامل الصلاحية في العدول عن نفقات التزمت بها خلال تقديم مشروع قانون المالية بداعي التسوية الضرورية لحالات حدوث خلل في التوازنات العامة والتي يبقى تقديرها كذلك من صلاحياتها.

– أما فيما يتعلق بتسوية الاعتمادات فقد سبق وأشرنا إلى أن القانون 18-15 اكتفى بالنص على تقديم الوزير المكلف بالمالية عرضا شاملا عند نهاية كل سنة مالية حول عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة للبرلمان، بمعنى تسوية وضعية تم تنفيذها مسبقا ويتم إبلاغ البرلمان بها، وبالتالي نسجل غياب تام لسلطة لبرلمان في إمكانية الرفض أو التعديل، كما أنّ هذه التعديلات لا تخضع للمصادقة اللاحقة بموجب قانون

المالية التصحيحي، كل ذلك يفتح المجال أمام الحكومة للقيام بمفردها وبعيدا عن مساءلة فعلية من طرف البرلمان بالعدول عن نفقات تمت برمجتها بحجة تسوية خلل في التوازنات العامة.[1]

واكتفى المشرّع فيما يخص عمليات نقل وتحويل الاعتمادات بإبلاغ البرلمان، وهو بلا شك إجراء من غير أثر حيث أنه لا يسمح للبرلمان بالتعديل أو الرفض أو حتى الموافقة على هذه التعديلات بموجب قانون المالية التصحيحي.[2]

2-3- نحو تأطير أفضل للميزانية التكميلية:

تمرير بعض المقتضيات التي عجزت عن طرحها أثناء المناقشة والتصويت على هذا الأخير، خاصة وأن البرلمان لا يُمنَح الوقت الكافي واللازم لدراسة مشروع قانون المالية التصحيحي، وهو ما يشكل انتهاكا حقيقيا لمبدأ الالتزام السنوي بالرخصة البرلمانية ويقلّل من أهمية الميزانية الأولية التي صادق عليها البرلمان، لكن الملاحظ أن القانون العضوي 18-15 يريد أن تكون قطيعة مع هذه الممارسات عبر اقتراح تنظيم اللجوء المفرط لإنشاء ميزانيات تكميلية خلال السنة، من خلال الاستعاضة عن مفهوم "قانون المالية التكميلي" بمفهوم" قانون المالية التصحيحي" الذي على الرغم من أنه يشكل عملا آخر من أعمال التنبؤ إلاّ أنه لا يمكن اعتباره قانون مالي أساسي آخر قد يؤدي إلى تخصيص مخصصات إضافية كبيرة في الميزانية[3]، كما وأشار القانون 18-15 ضمن المادة 76 منه إلى ضرورة إرفاق قانون المالية التصحيحي بتقرير تفسيري للتعديلات المدّرجة في قانون المالية للسنة إضافة إلى أي وثيقة من شأنها تقديم معلومات ضرورية ومفيدة.

3- الرقابة البرلمانية اللاحقة، نحو إعادة تأهيل القانون المتضمن تسوية الميزانية.

---

[1] امحمد مصطفى شبرة ومنير نوري ، "الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة في ظل القانون المالي الجديد، -رؤية مقارنة لحالتي الجزائر وفرنسا"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا المجلد16، العدد24، 2020، ص126.

[2] منال تشانتشان، "المجال المالي للبرلمان"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، جامعة الجزائر1،كلية الحقوق، 2018، ص302.

[3] Nabil Cherfa ," La régulation budgétaire dans le cadre de la LOLF de 2018", Revue Algérienne de finances publiques, vol12, n°02, 2022, P195.

يشكِّل تقديم القانون المتضمن تسوية الميزانية* فرصة للبرلمان لمساءلة الحكومة ومتابعة الكيفية التي تمّ بها تنفيذ الميزانية التي رَخَّص لها، ويجد أساسه الدستوري في نص المادة 179 من التعديل الدستوري 2016، وقد جاء القانون العضوي18-15 في سياق التطابق مع هذا النص الدستوري.

فللوصول إلى تحقيق متابعة فعالة للميزانية تم من خلال القانون 18-15 إثراء مرفقات القانون المتضمن تسوية الميزانية، وذلك بإلزام الحكومة بإرفاق هذا الأخير بمجموعة من الوثائق الرسمية[1] التي ستزود السلطة التشريعية بالمعلومات التي يمكن أن تغذي المناقشات المتعلقة بإدارة الخدمات العمومية، علاوة على ذلك وفي إطار استعانة البرلمان بمجلس المحاسبة في مهمّته الرقابية جاء في نص المادة 88 من القانون 18-15 أنه يرفق القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقريرين صادرين عن مجلس المحاسبة، يتضمن الأول نتائج تنفيذ قانون المالية للسنة وتسيير الاعتمادات المالية على ضوء البرامج المنفَّذة، في حين يتعلق الثاني بتصديق حسابات الدولة. كما ويُلزم القانون العضوي الجديد الحكومة بتقديم مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية للبرلمان قبل الفاتح من شهر أوت من السنة ويتعلق بتسوية السنة (ن-1)، في المقابل نصت المادة 71 من ذات القانون على أنه يُودَع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 07 أكتوبر كأقصى حد من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، وهو ما يعني أنّ الحكومة ستعمل على تسبيق قانون تسوية الميزانية. لا شك أن هذا الإجراء يساهم إلى حد كبير في إعادة الاعتبار لهذا الأخير بأن يشكل مرجَعا للحكومة لتفادي مجموعة من الثغرات في إعداد قوانين المالية الموالية، وأن يكون وسيلة رقابية فعّالة في يد البرلمان، حيث لا يمكن لهذا الأخير التراجع عن عمليات نُفِّذت فعلا لكن بإمكانه إدخال تعديلات جوهرية على قانون المالية للسنة الموالية بناء على قانون تسوية الميزانية، فالحكومة هنا تستفيد من الرقابة اللاحقة في ممارسة الرقابة السابقة.

---

* تم تغيير التسمية من قانون ضبط الميزانية إلى قانون تسوية الميزانية.

[1] المادة87 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53 الصادرة بتاريخ 2 سبتمبر 2018.

وضمانا للانتقال السّلس لسريان القانون 18-15 الجديد خاصة فيما يتعلق بالأحكام المطبّقة على إعداد والمصادقة على قوانين تسوية الميزانية، نصَّ القانون 18-15 على أنه تحضر وتناقش على أساس انتقالي مشاريع القوانين المتضمِّنة تسوية الميزانية المتعلقة بالسنوات 2023، 2024 و2025 ويصادَق عليها بالرجوع إلى السنة المالية (س-2)، واعتُبر قانون تسوية الميزانية لسنة 2026 أول قانون يحضر ويُناقش قبل قانون المالية للسنة.

إن تحسين تقديم القانون المتضمن تسوية الميزانية وملحقاته سيساعد بلا شك في الحصول على نص أوضح وأفضل، ومعلومات ميزانياتي تتميز بالشفافية وتعزِّز الجانب الإعلامي للبرلمان ما يؤدي بالنهاية إلى تفعيل مهمته الرقابية، لكن ومع ذلك فإن إرفاق قانون تسوية الميزانية بثلاث وثائق فقط لا يمكِّن من إعطاء صورة صادقة عن كيفيات تنفيذ واستغلال الموارد العامة وأوجه صرفها.

كما أنه وباستقراء نص المادة 179 من التعديل الدستوري 2016 والتي جاء فيها أنه تُختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قِبل كل غرفة من البرلمان، مما يُفهم منه أن عملية التصويت تتم بطريقة آلية وأن صلاحية أعضاء البرلمان هنا لا تتعدى مجرد تقديم بعض الملاحظات أو التوصيات دون إمكانية اقتراح بعض التعديلات، نلاحظ أيضا أن المؤسِّس الدستوري لم يناقش الآثار المترتبة عن عدم إمكانية التصويت على النص المتضمن تسوية الميزانية نتيجة ظهور خلل أو ثغرات مالية أو مخالفات مالية في تنفيذ الميزانية.

II- نحو تعزيز الدور الرقابي لمجلس المحاسبة:

في ضوء متطلبات التسيير العمومي الجديد فإنه لا يمكن ان تكون عملية المساءلة فعّالة إلاّ من خلال إدخال تعديلات تهدف إلى تحسين الأداء، وهو ذات السياق الذي تحوَّل فيه مجلس المحاسبة نحو نهج رقابة شامل قائم على الرقابة على الأداء، ومن ثم وفي إطار العمل على تعزيز الرقابة اللاحقة أعيد تشكيل دور مجلس المحاسبة حيث أوكلت له مهمة التدقيق ومراجعة الحسابات العامة والتصديق عليها، وهو ما يجب أن يكون مصحوبا بإعادة تنظيم مؤسَّسي لمجلس المحاسبة في علاقته مع البرلمان ليُرسخ المجلس نفسه كمركز خبرة بامتياز يساعد البرلمان في أداء مهمته الرقابية .

1– تصديق حسابات الدولة:

التصديق على الحسابات هي عملية تهدف إلى جمع العناصر اللازمة للحصول على ضمان بشأن امتثال حسابات الدولة لقواعد ومبادئ المحاسبة المطبقة عليها وإبداء الرأي بشأن صدقها.[1]

وعليه، فإنه يخضع إلزاميا لرقابة مجلس المحاسبة وضعيات تنفيذ ميزانيات كافة الهيئات والمؤسسات العمومية قصد الحكم بانتظام، صدق وأمانة حساباتها تنتهي بمصادقة المجلس عليها من خلال تقرير يُرفق بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية، حيث يُدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أُجريت لهذا الغرض.

إنّ الاختصاص الجديد لمجلس المحاسبة كمصدّق خارجي لحسابات الدولة والذي أُدرج ضمن المادة 88 من القانون 18–15 سيسمح بلا شك بإعطاء صورة أكثر دقة للوضع المالي للدولة، كما سيساعد البرلمان في مهمته الرقابية.

2– نحو إعادة تأطير العلاقة بين مجلس المحاسبة والبرلمان:

هناك اتجاه متنامي عالميا بجعل أجهزة الرقابة والمحاسبة أكثر قوة واستقلالية لتتمكن من مساعدة الحكومات في تحسين الأداء وتعزيز الشفافية، وتأمين المساءلة في إطار التشجيع على استخدام الموارد العامة بكفاءة وفعالية، ولما كان البرلمان بوصفه ممثّلا للرقابة الشعبية على أداء الحكومة هو أكبر المستفيدين من وجود أجهزة رقابية عليا مستقلة وفعّالة تساعده في وظيفته الرقابية، فإنه من الضروري العمل على توثيق العلاقة التنظيمية والوظيفية بين المؤسستين، والتأسيس لعلاقات متوازنة وفاعلة بينهما لتحقيق المصلحة العامة وضمان فاعلية الأعمال الحكومية.

في الجزائر أفضت المقاربة الميزانياتية الجديدة المعتمَدة ضمن الإصلاح الميزانياتي إلى اعتماد منطق رقابي جديد قائم على تقييم أداء السياسات العامة والذي يمنح البرلمان سلطة أوسع فيما يتعلق بالرقابة على

[1] Nabil Cheurfa, "La réforme de la comptabilité publique algérienne : épiphénomène technique ou métamorphose paradigmatique ?", les cahiers de cread, Vol 38, n°03, 2022, P342

النشاط الحكومي، ما يستوجب تعزيز وسائل عمل هذا الأخير والذي يمر عبر التقارب مع مجلس المحاسبة.[1]

القانون 18-15 يضمن الآليات التي يقوم بموجبها مجلس المحاسبة بمساعدة البرلمان في الرقابة على الشؤون المالية للدولة، من خلال إمكانية طلب رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل ضمن نطاق اختصاص مجلس المحاسبة، كما يتعين على مجلس المحاسبة – كما سبق وأشرنا– تقديم تقريرين يرفقان بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية يتعلق الأول بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية ويخص الثاني تصديق حسابات الدولة.

ثانيا– متطلبات تعزيز الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر

لتحسين الرقابة على الميزانية العامة وضمان حسن استخدام الموارد العامة يتعين على السلطات الجزائرية إعطاء الأولوية للإجراءات التالية:

I– بالنسبة للسلطة التشريعية

1– مرحلة إعداد قانون المالية:

كان من الأجدر إعطاء أهمية أكبر من خلال الإصلاح لتعزيز دور البرلمان في الرقابة قسمين كمايلي[2]:

القسم الأول: يتعلق بالشروط العامة للتوازن المالي ويتضمن مجموعة عناوين : عنوان مخصص للأحكام المتعلقة بالموارد، وعنوان يخص الأحكام المتعلقة بالتوازن بين مجموع الإيرادات والنفقات والرصيد العام والأحكام المتعلقة بكيفية استعمال فوائض الجباية المحتملة.

القسم الثاني: يتضمن بدوره عدة عناوين: عنوان تحدد من خلاله الاعتمادات حسب كل نشاط، الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة (تمثل سقف الترخيصات القابلة للاستخدام)، عنوان يتضمن قائمة البرامج المحتمل استفادتها من حدود تعديل الاعتمادات.

---

[1] Nabil Cheurfa, OP cité , P 99.

[2] Article 34 de La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), disponible sur; https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394028

حيث يتم بدايةً التصويت على القسم الأول منه، بحيث لا يمكن تقديم القسم الثاني للمناقشة إلاّ بعد التصويت والمصادقة على القسم الأول.

– يجب أن يكون التصويت على مشروع قانون المالية مادة بمادة وليس تصويت إجمالي.

– يجب أن يكون التصويت على نفقات الحسابات الخاصة للخزينة حسب كل صنف من أصناف هذه الحسابات أي بتصويت إجمالي على اعتمادات كل حساب.

– يجب أن يكون التصويت على نفقات ميزانية الدولة حسب كل مهمة أي التصويت على تراخيص البرامج واعتمادات الدفع الخاصة بكل مهمة.

2– مرحلة تنفيذ قانون المالية:

- إعادة النظر في الشروط المحدَّدة في القانون 18-15 الخاصة بتعديل الاعتمادات:

– فيما يخص إجراء فتح اعتماد مسبق فإنه من الضروري توفر آليات لدى البرلمان تمكّنه من ضبط تصرف الحكومة في استعمال هذا الإجراء، وذلك من خلال أخذ موافقة البرلمان بغرفتيه قبل قيام الحكومة بإمضاء مرسوم التسبيقات، وحتى في حال الاكتفاء بإعلام البرلمان فيجب إعداد قانون مالية تصحيحي يتم من خلاله إدراج هذه الاعتمادات والمصادقة عليها من طرف البرلمان مع النص صراحة على التبعات التي قد تترتب على عدم مصادقة البرلمان عليها.

–يجب تحديد طبيعة حالات الاستعجال التي تستدعي اللجوء إلى فتح اعتماد مسبق، والفصل في الجهة المسؤولة عن تحديدها.[1]

– أن تكون النسبة المحددة (3%) والتي لا يجب أن يتجاوزها المبلغ المتراكم للاعتمادات المالية[2] أكثر تشددا حيث وجب تقليص هذه النسبة.

---

[1] تشانتشان منال، مرجع سبق ذكره، ص299.

[2] حسب نص المادة 27 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53 الصادرة بتاريخ 2 سبتمبر 2018.

– يجب تحديد نسبة من الاعتمادات المفتوحة كسقف لا يمكن للمبالغ الملغاة تجاوزه، وهو ما من شأنه ضبط تصرف أي وزارة خلال برمجة احتياجاتها المالية في مرحلة الإعداد.

– بخصوص تسوية الاعتمادات فمن الأفضل عدم إدراج أحكام ضمن القانون 18-15 ترخّص باللجوء إلى تسوية الاعتمادات، بل إيجاد تسوية لكل حالة من حالات التعديل ضمن الأحكام الخاصة بها، وهو ما لا يَدع مجالا أمام الحكومة للقيام بمفردها وبعيدا عن رقابة البرلمان بتسوية أي تصرف سبق وأن قامت به بخصوص تعديل مبالغ اعتمادات أو إعادة توزيعها.

- بالنسبة لإعادة توزيع الاعتمادات فإنه ينبغي:

– إعادة النظر في النسبة المحددة كسقف والذي لا يمكن للمبالغ المالية موضوع النقل أو التحويل تجاوزه، وأن يكون القانون العضوي أكثر تشددا وانضباطا في هذا الخصوص بأن يتم تخفيض هذه النسبة فيما يخص إجراء النقل.

– فيما يتعلق بإجراء التحويل وفي إطار العمل على خلق جانب من المرونة في تنفيذ الميزانية العامة، فإنه يمكن ترك المجال مفتوح (دون تحديد نسبة معينة) انطلاقا من أنّ وزير القطاع المعني لا يمكن أن يسمح بتحويل اعتماد لصالح وزارة أخرى ومصالح وزارته بحاجة إليه.

دائما وفي مجال رقابة التنفيذ، نشير إلى ضرورة أن يستفيد البرلمان من تقارير الأداء المرفَقة بمشروع قانون التسوية والتي تسمح بفحص النتائج المحققة من طرف المسيرين.

3– المرحلة اللاحقة لتنفيذ قانون المالية:

– يجب إعطاء اهتمام أكبر لقانون تسوية الميزانية الذي يُعد بمثابة قانون النتائج القائم على الأداء.

– ضرورة إثراء الوثائق المرفقة بقانون تسوية الميزانية بما يضمن التأكد من صِدقية توقعات الحكومة، ويُسهِّل مهمة البرلمان في المقاربة بين التقديرات وما تمّ تحقيقه فعلا.

– إعطاء صلاحيات أكبر لأعضاء البرلمان في مناقشة قانون تسوية الميزانية، من خلال منحهم الحق في اقتراح تعديلات على هذا الأخير أو حتى رفض المصادقة عليه.

– ضرورة تضمين النص الدستوري إقرارًا صريحا للجزاء المترتِّب على إثبات عدم سلامة الموقف المالي للحكومة، مثل تحريك المسؤولية السياسية لهذه الأخيرة، أو منح البرلمان الحق في إدخال تعديلات جوهرية على قانون المالية للسنة القادمة على ضوء ما ثبُت خلال مناقشة قانون تسوية الميزانية.

كما يتعين على السلطات:

– توفير الاستقلالية اللازمة للسلطة التشريعية من خلال فصلها عن أي دائرة تتبع السلطة التنفيذية.

– توفر إرادة حقيقية وجادة لتفعيل دور البرلمان في مجال رقابة الأداء على المال العام.

– ترتبط جدوى وفاعلية الرقابة البرلمانية بدرجة كفاءة وخبرة واطلاع أعضاء البرلمان في المجال المالي والمحاسبي، وعليه يجب التركيز على ترشيح الكفاءات البشرية المؤهلة لدراسة ومناقشة النصوص القانونية لتولي عضوية إحدى هيئتي البرلمان.

– اللجوء إلى التعاون الإقليمي لتبادل الخبرات في مجال إصلاح وتفعيل الرقابة البرلمانية، خاصّة مع الدول والمنظمات التي أثبتت نجاحها وريادتها في هذا المجال.

– ضرورة إصلاح النظام الداخلي للبرلمان لتحسين أدائه وتحديث أجهزته الإدارية والفنّية، كما يجب ألا يتعارض القانون الداخلي للمناقشات مع حرية التعبير عن الرأي لكافة أعضاء البرلمان.

II– بالنسبة لمجلس المحاسبة:

حتى يتمكن مجلس المحاسبة من الاضطلاع بدوره بشكل فعّال فإن ذلك يتطلب:

– ضرورة العمل على ضمان استقلالية أكبر لمجلس المحاسبة حتى يتمكّن هذا الأخير من ممارسة مهامه الجديدة بصفته محافظ حسابات الدولة، وذلك عن طريق إخضاع تعيين وإقالة رئيس المجلس لموافقة السلطة التشريعية أو السلطة القضائية.

– إنّ إقرار مبدأ الاستقلالية لا يكون فعّالا بمجرد النص عليه في القوانين، وهو ما يستوجب دعم هذا النص بتطبيق واقعي وعملي.

– يجب تعزيز إطار التعاون بين مجلس المحاسبة والسلطة التشريعية لاسيما بتوسيع نطاق الإحالة ((l'élargissement du champ de saisine من المجلس إلى رئيس لجنة المالية وإلى المقرِّرين،

لأن توثيق الروابط المؤسسية بين لجان المالية للبرلمان ومجلس المحاسبة قد يكون حاسما لفعالية الرقابة البرلمانية على الميزانية.

– ضرورة إعطاء الحق لرئيس مجلس المحاسبة بتقديم تقارير خاصة، بحيث لا يكتفي المجلس بإصدار تقريره السنوي بل عليه إضافة تقارير خاصة تقدَّم للسلطة التشريعية في أي وقت يلفت فيها نظرها إلى أمور يرى أنها من المهم تعجيل النظر فيها.

– من الضوري أن يحظى مجلس المحاسبة بحرية الحصول على المعلومات دون قيد أو شرط، ويجب أن توضع تحت تصرفه الموارد البشرية والمالية الدائمة واللازمة لمباشرة عمله .

– ينبغي على مجلس المحاسبة إجراء عمليات مراجعة الحسابات على نحو مستقل، مع مراعاة الجودة والوقت المناسب، وذلك عن طريق تقييم امتثال تنفيذ الميزانية للقوانين واللوائح المعمول بها وتقييم أداء الميزانية على ضوء أهداف السياسة المتوخاة .

– النص صراحة في القانون العضوي على الآليات التي يقوم من خلالها مجلس المحاسبة بمرافقة البرلمان في الرقابة على المالية العامة، وذلك في صورة المادة 58 من القانون العضوي الفرنسي[1].

– التوجه لرقمنة المعطيات الميزانية بما يسمح لمجلس المحاسبة الوصول إلى المعطيات الموحّدة، والاعتماد عليها كآلية يمكن من خلالها التحكم في كل المعطيات الرقمية التي يتحصل عليها المجلس لتساعده في تحليلها والوقوف على التجاوزات، ومنه الخروج بتوصيات واقعية.

– ينبغي أن يقوم مجلس المحاسبة بالإفصاح عن تفويضه القانوني ومسؤولياته ورسالته، واستراتيجيته للعموم.

– يتعين تمكين مجلس المحاسبة من التفاعل مع مختلف الجهات المعنية بما في ذلك السلطة التشريعية، الإعلام والمجتمع المدني بحيث يقدِّم لهذه الجهات وفي الوقت المناسب المعلومات التي توصَّل إليها.

[1]Consulter "La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)", disponible sur; https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394028

خاتمة:

ان الرقابة على الميزانية العامة تمثل أحد الركائز التي تؤدي الى الاستغلال الامثل للموارد المالية للخزينة العامة وهذا من خلال تطبيق مبادئ الحوكمة على السياسة المالية وأدواتها وذلك من خلال تطبيق وتفعيل دور الهيئات الرقابية ومنحها المزيد من الاستقلالية وتوسيع نطاق المساءلة في ظل الحماية القانونية لأجهزة الرقابة ومنحها الأدوات الكفيلة بممارسة هذا الدور.

وفي الجزائر في ظل الاصلاح الموازناتي الذي تسعى السلطات العمومية من خلاله الى تطوير البعد الرقابي على السياسة المالية على مختلف الاطر والاصعدة وذلك بضمان وتوفير الادوات الرقابية خاصة للبرلمان باعتباره السلطة التشريعية التي تمنح للحكومة الغطاء التشريعي لتطبيق قوانين المالية، ومنح المزيد من الاستقلالية لمجلس المحاسبة باعتباره محافظا لحسابات الدولة، والتركيز على الرقابة البعدية المتمثلة قوانين تسوية الميزانية وذلك لمساءلة الحكومة حول تنفيذ ما تمت المصادقة عليه من توقعات خلال قانون المالية.

المراجع:

نور الدين ردّاد، "قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد16، جوان2016.

سهام العيداني، "قانون المالية بين اختصاص السلطتين التنفيذية والتشريعية "، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص المالية العامة والتشريع الضريبي، جامعة البليدة02، 2018.

عقيلة خرباشي، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010. مراد بلقالم،"مكانة قوانين ضبط الميزانية في الجزائر–دراسة مقارنة–"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 04، العدد01، .2018

امحمد مصطفى شبرة ومنير نوري ، "الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة في ظل القانون المالي الجديد، –رؤية مقارنة لحالتي الجزائر وفرنسا"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا المجلد16، العدد24، 2020.

منال تشانتشان، "المجال المالي للبرلمان"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، جامعة الجزائر1،كلية الحقوق، 2018،

القانون 84–17 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 28، الصادرة بتاريخ 10 يوليو 1984

القانون العضوي 16–12 المتعلق بتحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

القانون رقم 11-01 المؤرخ في 17 فبراير 2011 المتضمن تسوية ميزانية سنة 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 13 الصادرة بتاريخ 28 فبراير 2011.

الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 48 الصادرة بتاريخ 3 سبتمبر 1995.

التعديل الدستوري 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14 الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016

القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53 الصادرة بتاريخ 2 سبتمبر 2018

Nabil Cheurfa, "Le projet de réforme budgétaire en Algérie", Revue Algérienne de finances publiques, n°08, 2018

Nabil Cherfa," La régulation budgétaire dans le cadre de la LOLF de 2018", Revue Algérienne de finances publiques, vol12, n°02, 2022

. Nabil Cheurfa, "La réforme de la comptabilité publique algérienne : épiphénomène technique ou métamorphose paradigmatique ?", les cahiers de cread, Vol 38, n°03, 2022,

INTOSAI, " Intosai-p1, La Déclaration de Lima ", 2019, P 9. Disponible sur: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/Intosai-P-1-La-Declaration-de-Lima.pdf

Article 34 de La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), disponible sur; https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394028