

قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية

The Budget Settlement Law as a mechanism to embody parliamentary oversight of the general budget

حسام الدين سماعيل*

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة الشاذلي بن جديد/ الطارف

h.smaili@univ-eltarf.dz

تاريخ نشر المقال: 2025/03/20

تاريخ قبول المقال: 2025/02/26

تاريخ إرسال المقال: 2024/11/26

الملخص:

لقد حرص المشرع الجزائري في القانون العضوي رقم 15-18 على تجسيد حوكمة التسيير المالي بإخضاع عمليات تنفيذ ميزانية الدولة للرقابة الثلاثية الإدارية والبرلمانية والقضائية، ويعتبر قانون تسوية الميزانية آلية رقابية استثنائية ذات طابع ختامي، يستند إليها البرلمان بغرض التحقق النهائي من التزام أجهزة الإدارة العامة بقواعد التسيير الميزانياتي المصادق عليه في قانون المالية، لاسيما مراجعة حسابات الإيرادات العامة في شق التحصيل والنفقات العامة فيما يخص عمليات التوزيع. ويعد قانون تسوية الميزانية ذات طابع مالي محاسبي تتولى الحكومة إعداده بناءا على التقارير المتنوعة لمجلس المحاسبة ضمن مجال اختصاصه، ليُعرض في الأخير على البرلمان لمناقشته والمصادقة عليه، تمهيدا لعرض مشروع قانون المالية للسنة الموالية الذي يكون مقترنا بنتائج قانون تسوية الميزانية لحساب السنة.

الكلمات المفتاحية: البرلمان - الميزانية - الإيرادات - النفقات - التدقيق

Abstract:

The Algerian legislator took care in Organic Law No 18-15, to embody Financial management governance by subjecting the state budget implementation processes to tripartite administrative, parliamentary and judicial oversight, and The budget settlement law is considered an exceptional

قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية

oversight mechanism of a final nature, upon which Parliament relies for the purpose of final verification of the public administration bodies compliance with the rules Budgetary management approved in the Finance Law, and especially the audit of public revenue accounts in the collection section and public expenditures regarding distribution operations.

The budget settlement law is of a financial and accounting nature, which the government prepares based on the various reports of the Accounting Council within its field of jurisdiction, to finally be presented to Parliament for discussion and approval, in preparation for presenting the draft finance law for the following year, which is coupled with the results of The budget settlement law for the year's account.

Keywords: Parliament - budget - revenues - expenditures - audit .

المقدمة:

اتجهت الجزائر في السنوات الأخيرة نحو إصلاح النظام الميزانياتي والمحاسبي وعصرنته في إطار مسعى ترشيد النفقات العمومية تماشيا مع التطورات الاقتصادية الراهنة، حيث يعد القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ثمرة هذه الجهود، ليكون محل القانون 84-17 الذي أضحى لا يواكب التطور الحاصل في المجال الاقتصادي والمالي، ونتيجة هذا التحول تم تبني آليات جديدة في التسيير المالي قوامها التسيير المتعدد السنوات للميزانية وكذا تقييم النتائج بدلا من تقييم تسيير الوسائل، وهذا التغيير في النهج أدى معه إلى تحديث النظام الرقابي الممارس على تنفيذ ميزانية الدولة، كون هذه الأخيرة تتضمن الإيرادات والنفقات المتوقعة للسنة.

ويعتبر جهاز البرلمان من أكثر مؤسسات الدولة إسهاما في إرساء ميزانية الدولة ومراقبتها في شتى مراحلها القبلية والآنية والبعدية والذي يتخذ شكل الرقابة التي تجسدها السلطة التشريعية إلى جانب الرقابة القضائية والإدارية، وفي هذا الصدد حرص المشرع الجزائري على التوجه لمنح صلاحيات أكبر للبرلمان في متابعة ومراقبة تسيير الميزانية، بالاستمرار في تحيين قوانين المالية بما يتماشى مع المبادئ الدستورية في إطار حوكمة أفضل للميزانية العامة، فالرقابة البرلمانية على النشاط المالي للحكومة هي ثاني الوظائف المخولة للبرلمان بعد وظيفته الأولى المتمثلة في التشريع، والتي عرفها جانب من الفقه بأنها تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية على نشاط السلطة التنفيذية للوقوف على مدى سلامة تنفيذ القواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤولية القانونية في حالات خرق قواعد التنفيذ¹ .

¹ - إيهاب زكي سالم، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص17.

قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية

يعد مشروع قانون تسوية الميزانية من أكثر صور الرقابة البرلمانية تجسيدا على النشاط المالي للحكومة والذي يشكل فرصة بالنسبة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية العامة للدولة، وللتثبت من الموارد والنفقات المستهلكة وتقييم النتائج إثر تصويته على قانون المالية وتحليل شروط تطبيقه.

إلا أن الجانب التطبيقي أثبت أن اعتماد البرلمان على هذه الآلية تخلله بعض الصعوبات والعقبات التي تارة ما تُنسب للسلطة التنفيذية المعنية بتنفيذ ما ورد في قانون المالية، وتارة ما تنسب لجهاز البرلمان في حد ذاته الممثل كسلطة رقابية تُسند لها مهمة مراجعة قانون تسوية الميزانية والتصويت عليه، كل ذلك في إطار الحفاظ على المبادئ القائمة في الدستور الجزائري وفي ثنايا القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقانون المالية، وعلى هذا الأساس أثير التساؤل مدى نجاعة قانون تسوية الميزانية كأداة رقابية نهائية يحوزها البرلمان على تنفيذ الميزانية العمومية ؟

وللإجابة على مضمون الإشكالية السابقة ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين معتمدين في ذلك على المنهجين الوصفي والتحليلي في استجلاء الجانب المفاهيمي والإجرائي لقانون تسوية الميزانية، وكذا تحليل النصوص القانونية التي تنظمه كآلية رقابية، حيث تم عرض هذه الدراسة وفق التقسيم الآتي:

المبحث الأول: خصوصية قانون تسوية الميزانية ضمن التشريع المالي

المطلب الأول الإطار المفاهيمي لقانون تسوية الميزانية

المطلب الثاني: الصياغة النهائية لقانون تسوية الميزانية

المبحث الثاني: تقييم فاعلية الأداء الرقابي لقانون تسوية الميزانية

المطلب الأول: الطابع التقني والكاشف لقانون تسوية الميزانية

المطلب الثاني: ضعف الأداء الرقابي لقانون تسوية الميزانية

لُختتم الدراسة بخاتمة تستعرض أهم النتائج.

المبحث الأول: خصوصية قانون تسوية الميزانية ضمن التشريع المالي

إن قانون تسوية الميزانية يجسد آلية قانونية للرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة التي أقرها البرلمان، وهذا بموجب قانون المالية الأولي أو التكميلي، وقد تم تكريس هذا القانون لأول مرة سنة 1976²، فهو يمثل عرضا مفصلا لمختلف العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات والنفقات المنجزة خلال السنة المالية، تقدمه كل الوزارات والهيئات العمومية، ويُعرض على البرلمان للمصادقة عليه مرفوقا بالوثائق التقييمية التي يتولى إعدادها مجلس المحاسبة³.

لإبراز الخصوصية التي ينفرد بها قانون تسوية الميزانية يستدعي الوقوف على مسألتين هامتين لمعرفة طبيعته كأداة رقابية لا غنى عنها، تتعلق المسألة الأولى بعرض جانبه المفاهيمي (المطلب الأول)، أما المسألة الثانية فتتعلق بتبيان مراحل إخراجها النهائي وعرضه للمناقشة (المطلب الثاني)

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي لقانون تسوية الميزانية

يمكن تعريف قانون تسوية الميزانية بأنه تلك الوثيقة المالية والتي يتم عرضها بشكل دوري ومنتظم على البرلمان، في إطار تسهيل ممارسة رقابته البعدية على الاعتمادات المالية الموجهة لكل قناة من قنوات الإنفاق العام، إلى جانب الرقابة على إتمام عملية جباية الإيرادات العامة وفقا للمخطط المتفق عليه⁴.

بالعودة لنص المادة 68 من قانون رقم 84-17، والمادة 89 من القانون العضوي رقم 18-15 نستشف الفرق بين قانون تسوية الميزانية وقانون ضبط الميزانية من حيث أن السنة المرجعية لإعداد قانون ضبط الميزانية هي السنة التي تسبق عرض قانون المالية بثلاث سنوات (س-3)، في حين أن السنة المرجعية لقانون تسوية الميزانية تنتقل إلى سنتين بدلا من 3 سنوات بالنسبة لأعوام 2023-2024-2025، وتكون السنة المرجعية سنة واحدة انطلاقا من عام 2026.

² - المادة 187 فقرة 02 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، متاح على الرابط التالي:

<https://bit.ly/3Na4HXd>

تاريخ 2023/03/12 بتوقيت 19:27

³ - عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة الآداب العلوم الاجتماعية، المجلد 14، العدد 1، سطيف، جامعة محمد لمين دباغين، 2017، ص 117.

⁴ - رايس سامية، قانون تسوية الميزانية العامة في ظل القانون 18 - 15 المتعلق بقوانين المالية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 05، العدد 01، الأغواط، المركز الجامعي، 2022، ص، 42.

قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية

لقد سبق وأن بينت المواد 08 و 86 من الأمر 15-18 وقبلها المواد 76 و 77 من قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، المقصود من قانون تسوية الميزانية العامة للدولة بإعتباره ذلك القانون الذي يهدف لقفل حسابات ميزانية العام في نهاية السنة المالية، وهو ما يجعل هذا القانون من حيث مفهومه يمتاز بما يلي :

أولاً: قانون تسوية الميزانية ذات طبيعة مالية

يُظهر قانون تسوية الميزانية لكل سنة مدنية حجم الإيرادات المحصلة والنفقات الحقيقية مع توضيح الفارق بينهما، فهذا القانون حسب المادة 08 من القانون العضوي 15-18 هو الوثيقة التي تظهر فحوى تطبيق قانون المالية للسنة وما يتبعه من قوانين مالية تصحيحية المرتبطة بالسنة نفسها⁵ والتعبير السابق يتماشى مع فحوى المادتين 05 و 77 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية السابق المعدل والمتمم الذي استظهر طبيعة ومهام قانون تسوية الميزانية كونه تلك الوثيقة التي تثبت أولاً تنفيذ قانون المالية وثانياً تنفيذ قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية⁶.

ولا يختلف قانون تسوية الميزانية عن قانون المالية السنوي وكذا التكميلي، باستثناء اعتبار هذا القانون آلية رقابية لاحقة بيد البرلمان للوقوف على تنفيذ الميزانية في السنة المالية، فهذا القانون يتضمن أرقام حقيقية ويكون بعدياً، بخلاف قانون المالية السنوي والتكميلي الذي يتضمن أرقام تقديرية ويكون إعداداً قبلياً⁷، وهو ما تم تأكيده في فحوى المادة 04 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية بتأكيداً على الآتي:

يكتسي كل من قانون المالية للسنة و قوانين المالية التصحيحية وكذلك القانون المتضمن تسوية الميزانية الطابع الخاص لقانون المالية.

⁵ - القانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق لـ 02 سبتمبر سنة 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 53.

⁶ - قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية سنة 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، عدد 28، 1984.

⁷ - سالم محمد، بلس شاوش البشير، الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 4، العدد 1، النعامة، المركز الجامعي صالح، 2018، ص 189.

قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية

ومنه فهذا القانون يتضمن أرقام حقيقية ويكون بعديا، بخلاف قانون المالية السنوي والتكميلي الذي يتضمن أرقام تقديرية ويكون إعداده قبل⁸.

ثانيا: قانون تسوية الميزانية هو حساب ختامي

يمكن القول أن قانون تسوية الميزانية يمثل آخر عمل يتعلق بالدورة المالية، فإذا كانت الدورة تفتتح بقانون المالية الذي يتضمن الأرقام التقديرية للنفقات العامة والإيرادات العامة المنتظر تحقيقها، فإن هذه الدورة تختتم بقانون تسوية الميزانية الذي يفصح عن الأرقام المنجزة فعلا والمصادق عليها من طرف البرلمان، حيث يضم قانون تسوية الميزانية نوعين من الأحكام تتعلق بـ: معاينة نتائج العمليات المتخذة في إطار تنفيذ الميزانية، ثم المصادقة على حساب نتائج السنة والذي يشكل جزءا من المراقبة.

يعاين القانون المتضمن تسوية الميزانية ويضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال سنة، كما يستهدف حساب نتائج السنة لاسيما منها⁹:

- حساب الأرباح والخسائر المترتبة عن تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.
- حساب الأرباح والخسائر المترتبة عن تسيير عمليات الخزينة.
- تسجيل العجز أو الفائض الناتج عن الفرق المرصود بين الإيرادات والنفقات العامة في الميزانية.
- رصد المبلغ النهائي لموارد وأعباء الخزينة المساهمة في تحقيق التوازن المالي للسنة المقدم في جدول تمويل، تليها مرحلة المصادقة على حساب نتائج السنة المالية يكون معدا انطلاقا من الموارد والأعباء المسجلة أعلاه، كما يخصص في الحصيلة نتيجة محاسبة السنة المالية ويصادق على الحصيلة بعد هذا التخصيص وكذا ملحقاتها.
- المصادقة على التعديلات المضافة بموجب مرسوم تسبيق على الاعتمادات المالية المفتوحة المتعلقة بالسنة المعنية.
- رفع مبلغ المكشوف المرخص إلى مستوى المكشوف المعاين، وهذا لكل حساب خاص معني.

⁸ - سالم، يلس شاوش، مرجع سابق، ص 189.

⁹ - المواد 86 و 87 فقرة 1 فقرة 2 فقرة 04، 88، من القانون العضوي 18-15، يتعلق بقوانين المالية.

قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية

- تحديد أرصدة الحسابات الخاصة غير المنقولة للسنة المالية الموالية.
 - تصفية الأرباح والخسائر الحاصلة في كل حساب خاص.
 - يعالج قانون تسوية الميزانية الأحكام المرتبطة بإعلام ورقابة البرلمان لتسيير مالية الدولة، وكذا محاسبة الدولة ونظام المسؤولية لأعوان المصالح العمومية.
 - يرصد لكل برنامج معني الاعتمادات الضرورية لتسوية التجاوزات المعايينة الناتجة عن حالة القوة القاهرة المبررة قانونا، كما يتم إلغاء الاعتمادات المالية غير المستعملة أو غير المنقولة.
- وقد كانت الحكومة سابقا تمتنع عن تقديم وعرض قانون تسوية الميزانية على البرلمان للتصويت عليه، رغم الإقرار القانوني للسلطة الرقابية المخولة لهذا الأخير¹⁰، لذلك جاء القانون العضوي رقم 15-18 لتوسيع سلطات البرلمان وتعزيز دوره الرقابي من خلال مراجعة السنة المرجعية لقانون تسوية الميزانية، حيث أوجب القانون العضوي على الحكومة قبل شهر أوت من السنة أن تقدم للبرلمان مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية والوثائق الملحقة به للسنة المالية لحساب السنوات 2023-2024-2025، وذلك انطلاقا من سنة 2026، وهذا خلافا لما كان معمولاً به في ظل القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية¹¹.
- لذلك فقانون تسوية الميزانية هدفه التعرف على شروط تحصيل الموارد العامة وكيفية استخدامها، مع العلم أن هذه الشروط لها طبيعة تقنية مما يتطلب من المراقب المعني أن يكون ملما بأمور المالية.

المطلب الثاني: الصياغة النهائية لقانون تسوية الميزانية

بالعودة لكل من القانون رقم 84/17 المتعلق بقوانين المالية والقانون العضوي 15-18 وكذا الأمر 20/95 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة، فإن إخراج قانون تسوية الميزانية يشمل مرحلة الدراسة الأولية لمشروع قانون تسوية الميزانية (أولا)، ومرحلة جمع تقارير الدراسة لمناقشتها (ثانيا).

¹⁰ - عزة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 218.

¹¹ - صابية أمين، بن موسى كمال، دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 15-18 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 08، العدد 01، جامعة الجزائر 3، 2020، ص 274.

أولاً: مرحلة الدراسة الأولية لمشروع قانون تسوية الميزانية :

تكون خطوات دراسة مشروع قانون تسوية الميزانية كما يلي:

- 1- تقوم مديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي بواسطة المديرية الفرعية لقانون تسوية الميزانية (l.r.b) بتحضير تقرير أولي يتضمن عرض المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية بعد جمع المعلومات¹².
- 2- يقوم مجلس المحاسبة بدراسة وتقييم المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية وإعداد تقرير تقييمي بالملاحظات والتوصيات المقترحة بشأن نتائج عمليات تنفيذ قانون المالية السنوي والتكميلي خلال السنة المعنية.
- 3- يتولى بعد ذلك مجلس الوزراء دراسة المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية ثم يتولى الوزير الأول إحالته في صورة مشروع قانون تسوية الميزانية إلى البرلمان¹³، حيث يتم إيداع مشروع القانون الخاص بتسوية الميزانية والتقارير المرفقة معه على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل أول غشت من السنة¹⁴.

ثانياً: مرحلة جمع تقارير الدراسة لمناقشتها:

بعد استكمال إعداد التقارير التقييمية حول مشروع قانون تسوية الميزانية، يتم البدء في إعداد تقارير إضافية ختامية، تمهيدا لمناقشتها قبل التصويت على مشروع القانون وذلك وفق ما يلي:

- 1- قيام لجنة المالية والميزانية على مستوى البرلمان بإعداد تقرير حول قانون تسوية الميزانية، وذلك بعد استكمال الاستماع لوزير المالية والهيئات ذات العلاقة المباشرة بإعداد مشروع قانون تسوية الميزانية، وذلك كله تمهيدا لمناقشته في الجلسة العامة¹⁵.

¹² - مادة 04 من مرسوم تنفيذي رقم 21 - 252 المؤرخ في 06 يونيو 2021 و المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، الجريدة الرسمية عدد 47 لسنة 2021.

¹³ - عزة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 118.

¹⁴ - قانون عضوي 18-15، يتعلق بقوانين المالية.

¹⁵ - سالم، يلس شوش، مرجع سابق، ص 195.

قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية

2- مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية التي تتجسد بإجابة وزير المالية (ممثل الحكومة) على الملاحظات والتساؤلات المقدمة من السادة النواب، ويعرض في النهاية على التصويت.

3- فيما يتعلق بأجال التصويت على قانون تسوية الميزانية فإنها محكومة بمهلة 75 يوما، بإعتبار أن هذا الأخير يكتسي طابع قانون المالية نفسه طبقا لنص المادة 02 من القانون 17/84، إلى جانب خضوعه لنفس الإجراءات المتعلقة بالتصويت والمنصوص عليها في الدستور¹⁶.

المبحث الثاني: تقييم فاعلية الأداء الرقابي لقانون تسوية الميزانية

إن نجاح السلطة التشريعية التي يمثلها البرلمان في بسط رقابتها اللاحقة على تنفيذ ميزانية الدولة متوقف على نجاعة الأداة التي تجسد هذه الرقابة تزامنا مع المرحلة الختامية التالية لعملية التنفيذ، حيث أنه وبالرغم من الجزم بالطبيعة التقنية والكاشفة لقانون تسوية الميزانية المجسدة لهذه الرقابة (المطلب الأول)، إلا أن نتائج تنفيذ الاعتمادات المالية خلال السنوات السابقة أكدت ضعف قانون تسوية الميزانية كوسيلة رقابية يعتمدها البرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الطابع التقني والكاشف لقانون تسوية الميزانية

تعمل السلطة التشريعية على دراسة طرق وكيفيات تنفيذ الميزانية العامة، وفي هذا الصدد أوجب المشرع على الحكومة تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية للبرلمان مرفقا بتقارير وبيانات توضيحية (أولا) لاسيما منها تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة لحساب السنة المالية المعتمدة، وتقارير تقييمية لمجلس المحاسبة (ثانيا) ¹⁷، لتكون موضوع المناقشة النهائية لقانون تسوية الميزانية وتثبيت الاعتمادات (ثالثا).

أولا: مضمون التقارير التوضيحية المرفقة بمشروع قانون تسوية الميزانية:

تتباين التقارير التوضيحية لمشروع قانون تسوية الميزانية من حيث مضمونها وتأخذ الأشكال التالية:

¹⁶ - دوايرة عفاف، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، 2013، ص 143.

¹⁷ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 18 ذي القعدة 1428 الموافق لـ 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 75، 2007، ص 21.

قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية

- 1- التقرير التفسيري الذي يتولى إعداده وزير المالية بالتنسيق مع المصالح المختصة كالمديرية العامة للمحاسبة، ويتضمن الشروط التي نفذ من خلالها قانون المالية بكشف مبالغ الإيرادات والنفقات المحققة.
- 2- حساب عام للدولة و يتضمن الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملحق أو الملاحق وتقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة وتقرير عرض يوضح على الخصوص التغييرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية¹⁸.
- 3- 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 المعايينة¹⁹.

ثانيا: مضمون التقرير التقييمي الخاص بمجلس المحاسبة

يتولى مجلس المحاسبة إعداد تقريره التقييمي بصورة منهجية وموضوعية يمثل ملخصا عن المعايينة والملاحظات التي قام برصدها ، حيث يمثل وصفا دقيقا لكافة العمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة²⁰، ويتجسد ذلك بنوعين من التقارير التقييمية كما يلي²¹:

- 1- تقرير خاص بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية، ويشمل أيضا كفاءات تسيير الاعتمادات المالية السابق دراستها في إطار البرامج المنفذة.
 - 2- تقرير يخص جانب المصادقة حسابات الدولة وفق المبادئ النظامية والصدق والوفاء، وتكون هذه المصادقة مرفوقة بتقرير يعرض التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض.
- ونظرا للطابع التقني للعملية الرقابية التي تميز أداء مجلس المحاسبة فيبقى للبرلمان إمكانية الاستعانة بخدماته، حيث رخص الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة لرئيس الهيئة البرلمانية ورئيس

¹⁸ - قانون عضوي 18-15، يتعلق بقوانين المالية.

¹⁹ - قانون عضوي 18-15، يتعلق بقوانين المالية.

²⁰ - مادة 18 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جوان سنة 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39، 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت سنة 2010، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2010.

²¹ - مادة 18 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جوان سنة 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39، 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت سنة 2010، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2010.

قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية

المجموعة البرلمانية أن يعرضاً على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس²²، ويرجع سبب إعادة عرض مشروع قانون تسوية الميزانية على مجلس المحاسبة، كون هذا الأخير على دراية بالمشروع بناءً على التقريرين التقييميين السابق ذكرهما²³.

ثالثاً: المناقشة النهائية لقانون تسوية الميزانية وثبیت الاعتمادات

يعمل البرلمان على إجراء مراقبة تقنية تتضمن مقارنة بين التقديرات الواردة في قانون المالية والنتائج التي أسفر عنها التنفيذ، من أجل تحليل الحساب العام لتنفيذ الترخيصات البرلمانية وتسييرها، ويبين قانون تسوية الميزانية فيما إذا كان العجز أو الفائض المقرر في الميزانية قد تحقق بعد التنفيذ، أو ألغى أو تضاعف، وبأي الكيفيات، كما يجب معرفة ما إذا كانت الحكومة تقيدت بقرارات البرلمان واحترمت حجم وموضوع النفقات المرخص بها²⁴، أي وبعد التأكد ومعاينة نتائج تنفيذ الميزانية يتم من خلال قانون تسوية الميزانية إجراء ضبط وثبیت الاعتمادات بالمقارنة مع الأرقام التقديرية الواردة في قانون المالية وذلك حسب المادة 78 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم²⁵.

بما أن البرلمان يعتبر جهازاً سياسياً بالدرجة الأولى فإن رقابته تتخذ طابعاً سياسياً، وبالتالي تعتبر مناقشة قانون تسوية الميزانية فرصة بالنسبة لأعضائه للحكم على السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية، بيد أن الرقابة البرلمانية في الأخير هدفها التأكد من أن الاعتمادات المصوت عليها قد حققت الأهداف المرجوة التي وضعت من أجلها، وأنها لم تستخدم لتحقيق أغراض مغايرة²⁶، وفي هذا الصدد فإن طبيعة

²² - الأمر 95-20، 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ص 05.

²³ - راييس سامية، مرجع سابق، ص 46.

²⁴ - جلال عبد القادر، الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بين النظرية والتطبيق (دراسة حالة الجزائر)، مجلة الحقوق والعلوم

الإنسانية- دراسات اقتصادية، المجلد 08، العدد 1، الجلفة، جامعة زيان بن عاشور، 2014، ص 94.

²⁵ - قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية سنة 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، عدد 28، 1984، ص 13،

والمادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 18 ذي القعدة 1428 الموافق لـ 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 75، 2007.

²⁶ - بلس شاوش بلس، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، الجزائر بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية،

2013، ص 163.

قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية

مناقشة البرلمان لقانون تسوية الميزانية يكون بالتصويت إما الموافقة/ أو الإعتراض على مشروع القانون دون تقديم تعديلات من أي طرف كان، ويقتصر دور البرلمان هنا على تقديم التوصيات والملاحظات²⁷.

المطلب الثاني: تقييم الأداء الرقابي لقانون تسوية الميزانية

إجمالاً تبين من خلال ما سبق أن مسألة فاعلية الأداء الرقابي لقانون تسوية الميزانية كإجراء هام في يد البرلمان، هو نتيجة لا تتماشى مع الواقع الميداني المعاش، والذي أظهر ضعف العمل الرقابي للبرلمان (أولاً)، وهذا الضعف يرجع لهشاشة التنظيم والتنسيق بين الحكومة والبرلمان رغم وجود إطارها القانوني (ثانياً).

أولاً: ضعف العمل الرقابي للبرلمان:

تعتبر مصادقة البرلمان على قانون تسوية الميزانية بمثابة تركية سياسية على النشاط المالي للحكومة، ما يجعل كل قراراتها محصنة ضد أحكام القضاء الإداري وهيئات الرقابة المالية، أما في حالة الرفض فلا تعدو أن تكون مجرد مسؤولية سياسية على كاهل الحكومة لتكون أكثر حرصاً مستقبلاً عند تنفيذ الميزانية.

كما أن قراراتها تكون غير محصنة ومعرضة للإلغاء أمام مجلس الدولة، في حين تبقى مسؤولية الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين المعنيين بها قائمة بصفة كاملة أمام هيئات الرقابة المالية²⁸.

لقد شهد الواقع العملي بعجز البرلمان الجزائري عن ممارسة رقابته البعدية في تنفيذ قانون المالية بفعل تملص الحكومة، وعدم وضوح كيفية ممارسة هذه الرقابة وهو ما جعل أثرها غير فعال.

ثانياً: هشاشة التنظيم والتنسيق بين الحكومة والبرلمان

حيث يمكن استجلاء مواطن غياب التنسيق والعشوائية في العمل من خلال الآتي:

1- غياب مبدأ وحدة الميزانية بسبب قدرة الحكومة على استحداث حسابات خاصة على مستوى الخزينة العامة دون وجود رقابة فعلية للبرلمان على هذه الحسابات، وفي هذا الصدد كرس القانون العضوي

²⁷ - المادة 179 من قانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد رقم 14، 2016.

²⁸ - عزة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 219.

قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية

15-18 إطار ميزانياتي جديد يستهدف تأطير عملية فتح هذه الحسابات مع اشتراط وجود صلة مباشرة بين الإيرادات المخصصة والنفقات، وهي خطوة تساعد على حذف العديد منها²⁹.

2- عدم تقديم الحكومة العرض السنوي الخاص باستخدام الاعتمادات المالية، ما يؤكد تجريد البرلمان من وظيفته الرقابية، وغياب جزاء قانوني جراء هذا الخرق³⁰.

3- تخلف الحكومة وتأخرها عن تقديم قانون تسوية الميزانية في ميعاده رغم وضع قيد زمني بموجب التعديلات المكرسة في المادة 02 من القانون 24/89 المعدل والمتمم للقانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية الذي ألزم الحكومة بإيداع مشروع قانون تسوية الميزانية بعد مرور 03 سنوات من إقفال سنة التسيير المتعلقة به³¹، ووصولاً إلى القيد الزمني المحدد في القانون العضوي 15-18 الحالي.

4- غياب جزاء قانوني بسبب هذا التخلف³²، إلى جانب افتقاد البرلمان للخبرة الفنية والمحاسبية لمناقشة قانون تسوية الميزانية³³.

5- الغياب شبه التام لمبدأ الشفافية بسبب عدم تقديم الحكومة كل الوثائق المرفوقة بمشروع قانون تسوية الميزانية، وكذا امتناع أعضائها عن حضور جلسات الاستماع المبرمجة أمام اللجان المالية المختصة، أو عدم تقديم إجابات على الملاحظات المقدمة من مجلس المحاسبة³⁴.

6- اتصاف الرقابة اللاحقة الممارسة من قبل البرلمان عن طريق قانون تسوية الميزانية بالصورية والشكلية، بسبب ارتباط مناقشة قانون المالية للسنة المقبلة بالمعطيات الواردة في ميزانية جرى تنفيذها منذ فترة ليست بالقصيرة بناء على قانون تسوية الميزانية بصيغة أقل من 03 سنوات³⁵.

²⁹ - حاج جاب الله أمال، الإطار القانوني لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 15-18، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 2، المسيلة، جامعة محمد بوضياف، 2021، ص 126.

³⁰ - عزة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 229.

³¹ - القانون رقم 24/89 المؤرخ في 12 يناير 1989 المعدل والمتمم لقانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 01، سنة 1989.

³² - رايس سامية، مرجع سابق، ص 50.

³³ - عزة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 229.

³⁴ - سالم، يلس شاوش، مرجع سابق، ص 198.

³⁵ - سالم، يلس شاوش، نفس المرجع، ص 201.

الخاتمة:

لقد عاد المشرع الجزائري لتأكيد الدور الرقابي على تنفيذ ميزانية الدولة وفق القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وكذا التعديل الدستوري الأخير، بإعتبارها مسألة جوهرية تدخل في صميم حماية المال العام من جميع أشكال الرداء وضعف التسيير، غير أن ما لوحظ من خلال تتبع الآليات الرقابية في ظل القانون العضوي السابق والحالي، هو حرص المشرع الجزائري على تطوير الأداء الرقابي اللاحق للبرلمان منذ بدأ العمل بالقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل، وصولاً إلى القانون العضوي 18-15 والذي أرجى العمل بأحكامه إلى غاية سنة 2023، والذي شكل قفزة نوعية في تسيير ورقابة ميزانية الدولة، تماشياً مع تغيير نمط التسيير العمومي المرتكز على التسيير بالنتائج.

وأمام هذه المتغيرات لا يمكن إغفال الدور الرقابي المكرس بقانون تسوية الميزانية على تنفيذ الميزانية العامة، كونها تُمارس من سلطة دستورية ذات استقلالية، بغية التحقق من حسن التسيير الميزانياتي وفقاً للبرنامج المسطر من طرف الحكومة، والذي سبق وأن كان محلاً للرقابة السابقة في إطار المصادقة على مشروع قانون المالية، كل ذلك في إطار مسعى تعزيز نظام الحوكمة المالية القائم على مبدأ الشفافية وإتاحة المعلومة للكافة ووضوح التخطيط الرقابي، وهو ما يجعلنا نجزم في الأخير بأن دور قانون تسوية الميزانية كآلية رقابية يبقى نسبياً من خلال:

1- تنظيم القانون العضوي 18-15 لعملية فتح الحسابات الخاصة وربطها بين الإيرادات المخصصة والنفقات، والذي لم ينظم بالقانون السابق.

2 - ضبابية الدور الرقابي للبرلمان رغم اعتماده على آلية قانون تسوية الميزانية بإعتبارها أداة رقابية بعدية، وذلك بسبب طغيان الطابع التقني والمحاسبي.

3 - عدم استقلالية الرقابة البرلمانية البعدية، بإعتبار الحكومة هي من تتولى إعداد قانون تسوية الميزانية مرفوقة بالتقارير التوضيحية، وهو الأمر الذي يجعل صدق هذه التقارير وشفافيتها أمراً نسبياً بحاجة لرقابة في حد ذاته.

4- غياب الكفاءات المتخصصة في مجال التسيير المالي والمحاسبي داخل قبة البرلمان، ما يعكس صعوبة وتعقيد مراجعة قانون تسوية الميزانية ومناقشته وكشف التجاوزات فيه.

وعليه ومما سبق بيانه يمكن إجمال أهم مخرجات هذه الورقة البحثية كمقترحات ما يلي:

قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية

- 1- تكريس مبدأ المساءلة عند الإخفاق في تحقيق النتائج المعلن عنها بالنص صراحة على اختصاص البرلمان في تحريك المسؤولية السياسية ضد الأطراف المخالفين بسحب الثقة منهم باعتبارهم المسؤول الأول عن استخدام الموارد المالية.
- 2- تحديث النظام المعلوماتي الميزانياتي باعتماد وسائل تكنولوجيات الإعلام والاتصال الحديثة، بما يسمح بمتابعة عملية تنفيذ الميزانية العامة خلال كافة مراحلها.
- 3- تضمين نصوص قانونية رادعة وزجرية تجسد احترام إجراءات إعداد وتقديم القانون المتضمن تسوية الميزانية، مع منح الصلاحيات الكاملة للبرلمان في تعديل قانون المالية للسنة الموالية بناء على نتائج مناقشات قانون تسوية الميزانية.
- 4- تفعيل الجزاء القانوني عند رفض المصادقة على قانون تسوية الميزانية على غرار تحريك المسؤولية السياسية وإجبار الحكومة على الاستقالة جماعيا.

قائمة المصادر والمراجع:**أولا: النصوص القانونية**

- * قانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد رقم 14، 2016.
- * قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية سنة 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، عدد 28، 1984.
- * مرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 18 ذي القعدة 1428 الموافق لـ 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 75، 2007، ص 04.
- * مرسوم رئاسي رقم 20-251 مؤرخ في 27 محرم عام 1442 الموافق لـ 15 سبتمبر سنة 2020، يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 54.
- * الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جوان سنة 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39، 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت سنة 2010، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2010.

قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية

- * القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق لـ 02 سبتمبر سنة 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 53.
- * القانون رقم 24/89 المؤرخ في 12 يناير 1989 المعدل والمتمم لقانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 01، سنة 1989.
- * مرسوم تنفيذي رقم 21 - 252 المؤرخ في 06 يونيو 2021 و المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، الجريدة الرسمية عدد 47 لسنة 2021.

ثانيا: الكتب

- * إيهاب زكي سالم، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة، عالم الكتب 1983.
- * يلس شاوش يلس، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، الجزائر بن عكنون ، ديوان المطبوعات الجامعية 2013.

ثالثا: الرسائل والمذكرات

- * دواعرة عفاف، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، 2013.

رابعا: المقالات

- * بوعيشاوي مراد، غزاري عماد، حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 10، العدد 1، تلمسان، الصادرة عن جامعة بوبكر بلقايد 2020.
- * جلال عبد القادر، الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بين النظرية والتطبيق (دراسة حالة الجزائر)، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية- دراسات اقتصادية، المجلد 08، العدد 1، الجلفة، جامعة زيان بن عاشور، 2014.
- * حاج جاب الله أمال، الإطار القانوني لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية - المجلد 06، العدد 2، المسيلة، جامعة محمد بوضياف، 2021.
- * رايس سامية، قانون تسوية الميزانية العامة في ظل القانون 18 - 15 المتعلق بقوانين المالية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 05، العدد 01، الأغواط، المركز الجامعي، 2022.
- * سالم محمد، يلس شاوش البشير، الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 4 (العدد 1)، النعامة، المركز الجامعي صالح، 2018.



ردمد إلكتروني: 2661-7404

المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية

ردمد ورقي: 2571-9971

ص.ص: 1122 - 1138

العدد: الأول

المجلد: التاسع

السنة: 2025

قانون تسوية الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية

* صابرة أمين، بن موسى كمال، دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 08، العدد 01، جامعة الجزائر 3، 2020.

* عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة الآداب العلوم الاجتماعية، المجلد 14، العدد 1، سطيف، جامعة محمد لمين دباغين، 2017.

خامسا: المواقع الإلكترونية

* المادة 187 فقرة 02 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، متاح على الرابط التالي: <https://bit.ly/3Na4HXd>

تاريخ 2023/03/12 بتوقيت 19:27