

قانون تسوية الميزانية العامة في ظل القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية

General Budget Adjustment Law under Law 18-15 relating to Finance Laws

سامية رايس (*)

جامعة تبسة ، الجزائر

samia.rais@univ-tebessa.dz

تاريخ الاستلام: 2021/07/03 تاريخ القبول للنشر: 2021/12/12

ملخص:

يكتسي قانون تسوية الميزانية أهمية بالغة في النظام الجزائري ، نظرا للخصوصية التي يتمتع بها كونه يتضمن القيمة الفعلية للنفقات و الإيرادات خلال السنة المالية المنقضية ، والتي سبق و أن تمت المصادقة عليها بموجب قانون المالية .

وبصدور القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية و الذي أرجئ تنفيذه إلى 2023 ، أحدث المشرع نقلة نوعية في مجال الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة من خلال تبنيه لآليات الحوكمة المالية في إطار تسيير الميزانية العامة للدولة ، و الانتقال من نظام التسيير القائم على الوسائل المتاحة إلى نظام التسيير القائم على الأهداف المسطرة و النتائج المرجو تحقيقها .

الكلمات المفتاحية: الميزانية العامة ، قانون تسوية الميزانية ، البرلمان ، الحوكمة .

Abstract

The budget settlement laws of great importance in the Algerian system, given the peculiarity that it enjoys as it includes the actual value of expenditures and revenues during the past fiscal year, which has already been approved under the Finance Law.

And with the promulgation of Law 15-18 related to the financial laws, the implementation of which was postponed to 2023, The legislator made a qualitative leap by adopting the mechanisms of financial governance within the framework of managing the state's general budget And the transition from a management system based on available means to a management system based on established goals and desired results.

keywords: General budget, budget settlement law, parliament, governance

مقدّمة:

تعتبر الميزانية العامة للدولة خطة لسنة مالية قادمة ، بموجبها يتم التكهّن بقيمة الإيرادات المتوقّعة تحصيلها وقيمة النفقات العامة المتوقّعة صرفها ، ليتم تنفيذها خلال السنة المقبلة ، وعلى اعتبار أن إعداد الميزانية يقوم على عنصر التوقّع و التكهّن فمن الضروري سنويا و بعد استيفاء مرحلة التنفيذ أن تخضع العمليات السابقة لنوع صارم من الرقابة بموجبه يتم المقارنة فعليا و حسابيا بين ما تم اقتراحه سابقا و ما تم صرفه فعلا.

فعملية الرقابة بهذا المفهوم يتم وفقا للتوجيه المحدد مسبقا في خطة العمل ، و ضمن القواعد و الأهداف المقررة ، وذلك بقصد تبيان نواحي الخطأ و الضعف و الانحراف ، و إيجاد الحلول المناسبة لها لتلافي تكرار وقوعها ، و التثبت من أن الأصول قد استعملت وفقا للأهداف المحددة لها ضمن برنامج عمل الحكومة (شباط ، 2009-2010 صفحة 568).

و عليه يبرز الدور الهام و الحساس للرقابة اللاحقة و الممارسة على عملية التنفيذ الفعلي للميزانية العامة للدولة ، و التي تتولاها السلطة التشريعية في إطار اختصاصاتها الرقابية عن طريق ما يعرف بقانون تسوية الميزانية العامة بعد أن كان يعرف سابق في ظل القانون 84-17 بقانون ضبط الميزانية (قانون 84-17 المؤرخ في : 07 يوليو 1984 و المتضمن القانون المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية المؤرخة في 10 يوليو ، عدد 28 لسنة 1984).

إذ يعد نظام الميزانية العامة المطبق في ظل القانون السابق نظاما تقليديا لم يعد يستجيب للتطورات المستجدة على المستوى الدولي في مجال المالية و الميزانية العامة ، و ذلك لنقص الشفافية المرتبطة بنقص النظام المعلوماتي و ذلك كون الوثائق التي توفرها الميزانية أو حتى التقارير الصادرة عن وزارة المالية لا تسمح لا بالتقييم و لا المناقشة مما يجعلها محدودة ، وهو ما يدعمه مؤشر الميزانية المفتوحة لسنة 2019 الذي يوضح أن مستوى الشفافية في ميزانية الجزائر منخفض (عبدوس ، 2021 ، صفحة 354).

و هو ما أدى بالتسريع إلى إصدار القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية (القانون 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ، المتضمن القانون المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية المؤرخة في : 02 سبتمبر 2018 ، عدد 53 لسنة 2018)، و الذي يعول عليه كثيرا لتغيير نمط التسيير و ذلك للانتقال من نمط التسيير الكلاسيكي إلى الاتجاه لتطبيق آليات الحوكمة المالية كمنهج للتسيير الحديث ، عن

طريق إعادة ضبط وإحكام القواعد الخاصة بممارسة الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة بموجب قانون تسوية الميزانية ، اذ يعتبر مشروع تحديث النظام الميزاني في الجزائر خطوة مهمة في سبيل تحقيق الرشادة والكفاءة في تسيير المال العام (فاطمة ، 2016 ، صفحة 342).

وهو ما يطرح التساؤل: هل حقق المشرع الجزائري تجسيدا لأليات الحوكمة المالية المتعلقة بالرقابة البرلمانية اللاحقة بموجب القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية ؟

و هو ما سوف نحاول الاجابة عنه من خلال هذه الورقة البحثية معتمدين في ذلك على المنهج الوصفي و التحليلي ، مع محاولة اعتماد أسلوب المقارنة لإبراز أهم نقاط التمييز بين القانونيين السابقين ، وفقا للتقسيم التالي:

المبحث الأول : ماهية قانون تسوية الميزانية.

المبحث الثاني : مراحل إعداد واعتماد القانون المتضمن تسوية الميزانية.

المبحث الثالث : الاتجاه نحو حوكمة الرقابة البرلمانية اللاحقة (قانون تسوية الميزانية) ، على ضوء القانون 18-15.

المبحث الأول – مفهوم قانون تسوية الميزانية العامة للدولة

تعتبر الرقابة البرلمانية الممارسة على الميزانية العامة بالمفهوم الواسع من أوسع أنواع الرقابات نطاقا ، ذلك أنها تتولى مهمة المصادقة على قانون المالية قبل بداية السنة المالية حتى يدخل حيز النفاذ ، كما مكنها المؤسس الدستوري من آليات للرقابة الآتية على تنفيذ الميزانية العامة ، على غرار الاستجواب و السؤال و انشاء لجان التحقيق ... ، و أخيرا تبسط السلطة التشريعية رقابتها حتى مرحلة ما بعد تنفيذ الميزانية العامة من خلال المصادقة على قانون ضبط الميزانية العامة، بغية التأكد من احترام الاجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات و صرف النفقات (حسين ، 2001 ، صفحة ، 98).

المطلب الأول – تعريف قانون تسوية الميزانية العامة للدولة

نص المؤسس الدستوري الجزائري ضمن تعديل 2020 (مرسوم رئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ، و المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، و المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 ، الجريدة الرسمية المؤرخة في : 30 ديسمبر 2020 ، عدد 82 لسنة 2020) ، على أنه : تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية ، مما يستشف منه أن المشرع قد ربط بين إقفال السنة المالية وبين تسوية الميزانية بصفة إلزامية (دونيا ، 2007 ، صفحة 152)، و هو ما جاء به أيضا القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية و الذي

جاء فيه ضمن المادة 86 فقرة 02: يعاين القانون المتضمن تسوية الميزانية و يضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها و النفقات التي تم تنفيذها خلال سنة. وعليه يمكن مبدئياً تعريف القانون المتضمن تسوية الميزانية بأنه : نص بمثابة تقرير يبين المبالغ التي تم تنفيذها فعلا خلال سنة مالية معينة فيظهر في باب الإيرادات التحصيل الذي تم تحقيقه فعليا ، وفي باب النفقات تظهر المبالغ التي تم صرفها . (مراد ، 2018 ، صفحة 235).

وبالتالي يمكن تعريفه بأنه : تلك الوثيقة المالية و التي تعرض بصفة دورية على البرلمان ، لتمكنه من ممارسة الرقابة اللاحقة على الاعتمادات المالية المرصودة لكل وجه من أوجه الإنفاق العام ، وكذا مدى إتمام عملية جباية الإيرادات العامة وفقا لما تم التخطيط له .

ومنه فقانون تسوية الميزانية و الذي يلتزم البرلمان بالمصادقة عليه سنويا يشكل وثيقة عملية واقعية لا تقوم على عنصر التكهن و التقدير على خلاف مشروع الميزانية العامة للدولة ، وعلى هذا الأساس فان مسألة دراسة قانون تسوية الميزانية أمام البرلمان تعد فرصة سانحة لمعرفة مشروعية الإجراءات المتبعة في تنفيذ الميزانية ، و تشكل لذلك الأسلوب الأمثل لتقييم النتائج المترتبة على تبني قانون المالية (محمد ، 2018 ، صفحة 187).

المطلب الثاني - أهمية قانون تسوية الميزانية في رقابة مدى تنفيذ الميزانية العامة

تتجلى أهمية قانون ضبط الميزانية من خلال تفصيلاته في كل جوانب الإنفاق و التحصيل المنبثق عن تطبيق قانون المالية المصادق عليه سابقا ، مما يسمح من معرفة النشاطات و المجهودات المبذولة من طرف الدولة خلال فترة معينة ، إضافة إلى أن هذه الوثيقة تمكن أعضاء البرلمان من الاطلاع على جوانب الإنفاق و التحصيل استنادا إلى البيانات و المعلومات المالية و مختلف المستندات والوثائق المالية و المحاسبية، كما يستعمله البرلمان لمراقبة طرق الإنفاق من خلال القيام بالعمليات التحليلية والتقييمية للنتائج التي تم تحقيقها ، مما يسمح و يسهل عملية مناقشة قانون المالية للسنة المقبلة.

ويعتبر أيضا قانون تسوية الميزانية من أهم الوسائل الرقابية اللاحقة للتدقيق في مدى شرعية تنفيذ الميزانية العامة التي صادق عليها البرلمان و ذلك عن طريق قيامه من جديد بمراقبة مدى التنفيذ الفعلي ، للوقوف على مكانم القصور و الضعف في مجال صرف النفقات العامة و تحصيل الإيرادات بمختلف صورها و أشكالها من خلال التأكد من احترام الحكومة للنصوص القانونية السارية المفعول (مارية ، مليكة ، 2020 ، صفحة 541-542).

فطالما سبق للسلطة التشريعية اعتماد مشروع الميزانية العامة فمنطوقيا أن تعرض عليها نفس الميزانية بعد تنفيذها للتأكد من تطبيقها على نحو اعتمادها لها ، فتقوم بالاطلاع على النتائج الفعلية للحساب المالي للدولة عن السنة المالية لهذه الميزانية و مدى مطابقتها للميزانية في الصورة التي اعتمدها سواء بالنسبة للنفقات المعتمدة أو حصيلة الإيرادات (ناشد ، 2009 ، صفحة 391).

المطلب الثالث - مضامين قانون تسوية الميزانية العامة

يتمتع البرلمان زيادة على سلطته في وضع و سن القوانين باختصاص لا يقل أهمية ألا و هو مراقبة الحكومة ، من حيث مدى التزامها بتطبيق برنامج الحكومة الذي كان قد وافق عليه من قبل (محمد الصغير ، أبو العلا ، 2003 ، ص114) فانطلاقا من السلطة التي يمتلكها البرلمان إزاء الحكومة في المجال المالي ، على اعتبار أنها المكلفة قانونا بمنحها الترخيص لتنفيذ الميزانية العامة ، و استكمالاً لهذه السلطة يستوجب على البرلمان فحص و رقابة صحة و دقة عمليات التنفيذ التي يباشرها بعد إقفال السنة المالية المتعلقة بسنة مدنية واحدة بعد التنفيذ الفعلي و النهائي لكل العمليات المالية و المرخصة سنويا (عفاف ، 2016 ، صفحة 210).

إذ يعين القانون المتضمن تسوية الميزانية و يضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها و النفقات التي تم تنفيذها خلال سنة ، و يقدم القانون المتضمن تسوية الميزانية حساب السنة المالية الذي يتضمن: (المادة 86 من القانون 18-15)

_ الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة.

-الأرباح و الخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة.

-الأرباح و الخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة.

-كما يضبط القانون المتضمن تسوية المبلغ النهائي لموارد و أعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة المقدم في جدول تمويل ، و يصادق على حساب نتائج السنة المالية الذي يعد على أساس الموارد و الأعباء المسجلة ، كما يخصص في الحصيلة نتيجة محاسبة السنة المالية و يصادق على الحصيلة بعد هذا التخصيص و كذا ملحقاتها.

وأيضا فإن أهم مشتملات قانون تسوية الميزانية هي مايلي: (المادة 86 من القانون 18-15):

-يصادق على التعديلات التي تم إدخالها بموجب مرسوم و تسبيق على الاعتمادات المالية المفتوحة المتعلقة بالسنة المعنية.

-يغطي لكل برنامج معني الاعتمادات المالية الضرورية لتسوية التجاوزات المعاينة الناتجة عن حالة القوة القاهرة المبررة قانونا، كما يلغي الاعتمادات المالية غير المستعملة أو غير المنقولة.

-يرفع لكل حساب خاص معني مبلغ المكشوف المرخص إلى مستوى المكشوف المعين.

-يضبط أرصدة الحسابات الخاصة غير المنقولة للسنة المالية الموالية.

-يصفي الأرباح و الخسائر الحاصلة في كل حساب خاص.

-ويمكن أن يشمل القانون المتضمن تسوية الميزانية كذلك أحكاما تتعلق بإعلام و رقابة البرلمان لتسيير مالية الدولة وكذا بمحاسبة الدولة و نظام المسؤولية لأعوان المصالح العمومية.

المطلب الرابع - مرفقات قانون تسوية الميزانية العامة

ترتبط فاعلية الرقابة اللاحقة بكيفية عرض و توضيح مشروع نص قانون تسوية الميزانية ، بحيث يجب أن يقدم هذا المشروع بشكل واضح وسليم الى البرلمان ، و على هذا الأساس تلتزم الحكومة عند تقديمها لهذا القانون أن ترفقه بمجموعة من الوثائق التي من شأنها أيضا تسهيل مهمة السلطة التشريعية في ممارسة رقابتها اللاحقة كمايلي : (المادة 87 من القانون 18-15)

أولا - ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة

وهي عبارة عن تقارير يعدها الوزير المكلف بالمالية بالتنسيق مع المصالح المختصة و التي تأتي في مقدمتها المديرية العامة للمحاسبة و المديرية العامة للتقدير و السياسات ، للتأكد من الشروط التي يتم من خلالها تنفيذ قانون المالية ، من خلال إظهار المبلغ النهائي للاعتمادات المفتوحة و النفقات المحققة فعلا، و كذا الفروق بين الرخصة البرلمانية و التعديلات التي طرأت أثناء التنفيذ(محمد ، البشير ، 2018 ، صفحة 191).

ثانيا حساب عام للدولة و يتضمن الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة و الملحق أو الملاحق و تقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة و تقرير عرض يوضح على الخصوص التغييرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية.

-ثالثا 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 المعينة.

رابعا- تقريرين صادرين عن مجلس المحاسبة ، كما ألزم القانون 18-15 الحكومة برفق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقريرين لمجلس المحاسبة، إذ يعتبر هذين التقريرين وثيقة أساسية لتوضيح كيفية تنفيذ الميزانية لكونهما يتضمنان دراسة مفصلة و دقيقة لجميع العمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة، حيث يقدم للبرلمان الكثير من المعلومات المدعمة بالحجج و الأدلة حول الوضعية المالية خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار أن مجلس المحاسبة يعتمد على منهجية

موضوعية في إعداد التقرير التقييمي، حيث تركز على تقديم ملخصا عن المعاينة والملاحظات ثم ترسل للوزارات لتلقي الإجابة، ويتجسد التقريرين فيما يلي: (المادة 88 من القانون 18-15)
-تقرير يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وبتسيير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها بالأخص على ضوء البرامج المنفذة.
-تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء، و يدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض.

المبحث الثاني: مراحل إعداد واعتماد القانون المتضمن تسوية الميزانية العامة

تعتبر عملية ضبط و تحضير مشروع قانون تسوية الميزانية العامة للدولة قبل عرضه على البرلمان للمصادقة عليه، عملية معقدة و تتطلب تضافر العديد من الجهود و هي عملية لا تقل أهمية عن عملية إعداد مشروع الميزانية الأولية حيث تتدخل عدة هيئات في عمليات الإعداد، كم يتم ذلك عن طريق مراحل متكاملة و متناسقة وصولا لوضع مشروع دقيقا قدر الإمكان كما يلي:

المطلب الأول: مرحلة تحضير مشروع قانون تسوية الميزانية من طرف وزارة المالية

بناء على أحكام المرسوم التنفيذي رقم 21-252 (مرسوم تنفيذي رقم 21-252 المؤرخ في: 06 يوليو 2021 و المتضمن: تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، الجريدة الرسمية عدد 47 لسنة 2021)، تختص وزارة المالية بإعداد المشروع الأولي لقانون تسوية الميزانية، حيث تختص مديرية التنظيم و التنفيذ المحاسبي للميزانيات إضافة إلى اختصاصات أخرى ب: إعداد مشروع ضبط الميزانية، إذ تنبثق عن هذه المديرية مديريات أخرى ومن بينها: المديرية الفرعية لقانون ضبط الميزانية، والتي تكلف أساسا ب:

-استغلال الوثائق المحاسبية و الميزانية للأمرين بالصرف لميزانية الدولة، و المحاسبين العموميين المعنيين.

-جمع أية وثيقة احصائية و محاسبية ضرورية لتحضير مشروع قانون ضبط الميزانية.

-المبادرة بالمشروع التمهيدي للقانون المتضمن ضبط الميزانية.

و الملاحظ أن المديرية السابقة و للقيام بمهامها في التحضير و جمع المعلومات و البيانات حول قانون تسوية الميزانية، لابد أن تستعين بعدة مديريات على مستوى الإدارة المركزية لوزارة المالية على غرار: (المادة 03 من المرسوم التنفيذي 21-251) مديرية خزينة الدولة و التي تكلف على الخصوص بإعداد المخطط التقديري للموارد و النفقات المتعلقة بالخزينة العامة و السهر على تطبيقها و متابعة تنفيذها، و أيضا المديرية العامة لأموال الدولة و التي تتولى إعداد التقديرات المتعلقة بالميزانية و متابعة انجازها وتقييمها، و إعداد تقارير دورية متصلة بالعمليات المحاسبية و

المالية ، و المديرية الفرعية للتحليل الظرفي و التي تتولى إعداد التقرير السنوي حول الوضعية الاقتصادية المالية ، و أيضا المديرية الفرعية لتوازنات الميزانية و التي تتولى المساهمة في تحديد السياسات الميزانية و تنفيذ متابعة السياسات الميزانية و تقييم أثارها...

و ما ينبغي الإشارة إليه أنه وقبل إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية على مستوى البرلمان ، تلتزم وزارة المالية بعرضه على عدة هيئات أخرى على غرار مجلس الحكومة و مجلس الوزراء لإعادة فحصه ، أيضا مجلس المحاسبة على اعتبار أنه المؤسسة العليا للرقابة البعدية على أموال الدولة ، اذ يتولى بهذه الصفة التدقيق في شروط استعمال الهيئات للموارد و الوسائل المادية و الأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصاته (أنور ، 2007 ، صفحة 11) ، و يقيم عملية تسييرها و يتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية و المحاسبية للقوانين و التنظيمات المعمول بها (الأمر رقم 95-20 المؤرخ في : 17 يوليو 1995 و المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل و المتمم ، الجريدة الرسمية رقم 39 لسنة 1995).

و تبرز ضرورة عرض المشروع المتضمن قانون تسوية الميزانية على مجلس المحاسبة ، أن مضمون هذا الأخير قد تم استباطه بناء على التقريرين التقييميين السابق ذكرهما و اللذان يرفقان بالمشروع و يودعان على مستوى البرلمان.

وهذه الصفة يلعب المجلس دور الجهاز القائم على تشجيع الاستعمال الأمثل و الفعال و الصارم للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و ترقية إجبارية أسلوب تقديم الحسابات و تطوير شفافية تسيير المالية العمومية (عزة ، 2012 ، صفحة 154).

المطلب الثاني : مرحلة عرض مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان

يعتبر القانون المتضمن تسوية الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة و قوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة ، و الملاحظ أن القانون 18-15 لم يتناول بالتفصيل الإجراءات المتبعة للمصادقة على قانون تسوية الميزانية منذ عرضه على مكتب الغرفة المختصة ، على غرار ما فعل بالنسبة لقانون المالية و قوانين المالية التصحيحية ، والتي خصها بإجراءات خاصة ، و هو ما يحيلنا إلى القواعد العامة المعمول بها لعرض القوانين على غرفتي البرلمان اذ تلتزم لجنة المالية و الميزانية على مستوى غرفتي البرلمان في إطار إعداد تقريرها بالاستماع الى وزير المالية ممثلا عن الحكومة في تقديم عرض حول المشروع ، إضافة إلى الهيئات ذات العلاقة المباشرة بإعداد المشروع على غرار المديرية التابعة لوزارة المالية و التي تساهم بطريقة فعالة في ضبط مشروع قانون تسوية الميزانية.

ثم تليها مباشرة مرحلة المناقشة والتصويت على مستوى غرفتي البرلمان ، و هي مرحلة كما يصفها البعض بمرحلة الحقيقة على اعتبار أن عرض مشروع قانون تسوية الميزانية على مستوى البرلمان يعد فرصة سانحة لتقييم السياسة المالية المتبعة من طرف الحكومة .(محمد ، البشير ، 2018 ، صفحة 196).

و باستقراء نص المادة من 156 التعديل الدستوري لسنة 2020 و التي تنص على أنه تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان ، يتضح أن سلطة أعضاء البرلمان فيما يخص قانون تسوية الميزانية لا تتعدى مجرد تقديم بعض الملاحظات أو التوصيات من دون إمكانية تقديم أو اقتراح بعض التعديلات ، على اعتبار أن مضمون مشروع القانون في حد ذاته هو عبارة عن أرقام و مبالغ ترجم عملية المقارنة بين مشروع قانون المالية المصادق عليه سابقا وبين التنفيذ الفعلي لمضمونه (تحصيل الإيرادات و صرف النفقات) على أرض الواقع ، مع الإشارة لأهم الصعوبات التي واجهت عملية التنفيذ ، و هو ما من شأنه أن يضعف من دور البرلمان في مواجهة قانون تسوية الميزانية .

وعليه فعملية التصويت تنصب أساسا على النص إجمالا من دون أن يناقش المؤسس الدستوري الآثار المترتبة عن عدم إمكانية التصويت على النص المتضمن تسوية الميزانية ، على اعتبار أنه نص يتضمن اعتمادات مالية قد تم استهلاكها ، و دور السلطة التشريعية هنا هو دور رقابي بحت، وكان يجدر بالمؤسس الدستوري النص على مجموعة من الإجراءات المتبعة في حال عدم المصادقة على قانون تسوية الميزانية على غرار إقرار المسؤولية السياسية للحكومة .

المبحث الثالث : الاتجاه نحو حوكمة الرقابة البرلمانية اللاحقة (قانون تسوية الميزانية)

، على ضوء القانون 18-15

يعتبر إصدار القانون 18-15 بمثابة إقرار صريح لتوجه الجزائر لاعتماد تشريع نوعي يهدف إلى تعميق مسار بناء و متابعة الميزانية العامة ، مع إعطاء صلاحيات أكثر للبرلمان في متابعة ومراقبة تسييرها.

وعليه فالقانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية هو الإطار الجديد لتسيير مالية الدولة الذي يهدف إلى إصلاح الإطار الموازناتي و المحاسبي و إحداث تحول عميق في كيفية تسيير المال العام بارتكازه على الموازنة الموجهة لتحقيق النتائج انطلاقا من أهداف محددة ، وليس على أساس طبيعة النفقات المعمول بها في الوقت الحاضر(بوعيشاوي ، غزاري ، 2020 ، صفحة 19) ، فبعد أن نصت المادة 04 على أنه يكتسي طابع قانون المالية ، كل من قانون المالية للسنة ، و قوانين المالية التصحيحية ، و القانون المتضمن تسوية الميزانية .

تم التأكيد على المبدأ السابق ضمن المادة 02 من نفس القانون و التي جاء فيها : يعد قانون المالية بالرجوع الى تأطير و برمجة الميزانية كما هو محدد في المادة 05 من هذا القانون ، ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقا من أهداف واضحة و محددة وفقا لغايات المصلحة العامة و التي تكون موضوع تقييم.

المطلب الأول : مؤشرات إصلاح نظام الرقابة البرلمانية اللاحقة في ظل القانون 15-18

يعتبر الإصلاح الذي جاء به القانون العضوي 15-18 و الذي أُرِجى تنفيذه و دخوله حيز النفاذ إلى سنة 2023 من شأنه أن يحقق نقلة نوعية في مجال الأخذ بمبادئ الحوكمة ، خاصة ضمن آلية الرقابة على الميزانية العامة ، و أيضا اعتماد مبدأ الشفافية و مصداقية المعلومات التي تعرض الوضعية المالية الحقيقية للدولة ، وهو ما من شأنه أن يساهم في زيادة كفاءة وفاعلية الأداء في القطاع العام (عبدوس ، 2021 ، صفحة 347).

فمن أساسيات نظام الحوكمة ضمان الانفتاح و إتاحة الوصول الى المعلومة و الوثائق المتعلقة بالميزانية العامة للدولة ، حيث تعتبر هذه الأخيرة إضافة إلى مختلف التقارير المرتبطة بها الألية الأساسية للإبلاغ عن المراحل الأساسية و الرئيسية المتبعة عند صياغة السياسات العامة و مراجعتها و مناقشتها.

و هو ما أكدت عليه المادة 07 من نفس القانون و التي نصت على أنه تقدم قوانين المالية مجموع الموارد و أعباء الدولة بصفة صريحة ، و تقييم هذه الصراحة من خلال المعلومات المتوفرة و التقديرات التي يمكن أن تنتج عنها.

كما أكدت أحكام القانون 15-18 على أهمية نشر تقارير الميزانية و الوثائق المرتبطة بها بشكل يسهل على المواطنين و منظمات المجتمع المدني و أصحاب المصالح الوصول لها ، كما نص على إلزامية مرافقة قانون تسوية الميزانية المودع على مستوى البرلمان بمجموعة من الوثائق على غرار (المادة 87،88 من القانون 15-18) :الملاحق التفسيرية المتعلقة بنتائج العمليات الميزانية و المحاسبية المتعلقة بالخرينة العمومية ، الحساب العام للدولة ، و تقرير وزاري للمردودية توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسطرة و مدى بلوغ الأهداف المعلن عنها سابقا.

وإضافة للمرفقات السابقة ، ألزمت أحكام القانون العضوي 15-18 الحكومة بضرورة إرفاق مشروع قانون تسوية الميزانية المودع على مستوى غرفتي البرلمان بتقريرين صادرين عن مجلس المحاسبة ، يتضمن الأول بيانا بمدى تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية على ضوء البرامج المنفذة فعلا ، و يتعلق الثاني بالتصديق على حسابات الدولة حسب مبادئ النظامية و الصدق و الوفاء.

وتعتبر التقارير الصادرة عن مجلس المحاسبة في إطار اختصاصاته الاستشارية ذات أهمية كبرى ، باعتباره المؤسسة الأكثر صرامة و اختصاصا في تقييم طريقة استعمال الأموال العامة ، و على أساس أنه ذو دراية واسعة بكيفية تنفيذ الميزانية العامة ، والتي اكتسبها عن طريق المهمات الرقابية التي يقوم بها ، لاسيما فيما يخص رقابة حسابات المحاسبين العموميين الموكله لهم القيام بدفع النفقات التي تم الأمر بصرفها أو الإيرادات التي تم الأمر بتحصيلها.

كما أنه يسهر على استقبال جميع الحسابات الإدارية و حسابات التسيير في إطار إيداع الحسابات التي يلتزم بها الامرون بالصرف و المحاسبون العموميون (سويقات ، 2016 ، صفحة 177، 178، 183) ومن أهم النقاط التي تناولتها أحكام القانون 18-15 أيضا النص على ميعاد زمني في ظله تلتزم الحكومة كأصل عام بإيداع مشروع قانون تسوية الميزانية على مستوى البرلمان ، وفي ذلك نصت المادة 87-فقرة 04 على أنه يتم إيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية و الوثائق الملحقة به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل أول غشت من السنة ، و بالربط مع نص المادة 71 من نفس القانون و التي تنص على أنه يودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 أكتوبر كحد أقصى من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية ، نلاحظ أن المشرع أقر صراحة أن تاريخ إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية مستقبلا لا بد أن يسبق تاريخ إيداع مشروع قانون المالية للسنة التي تليه ، و هو ما من شأنه أن يمكن أعضاء السلطة التشريعية من مناقشة مشروع قانون المالية استنادا إلى تقييم فعلي و عملي لحصيلة السنة الماضية (رحمة، 2011، صفحة 36).

و ضمنا للانتقال السلس لسريان القانون العضوي 18-15 الجديد (المادة 89 من القانون 18-15) ، خاصة فيما يتعلق بالأحكام المطبقة على إعداد و المصادقة على قوانين تسوية الميزانية العامة ، و ضمنا لتنفيذ الإصلاح تدريجيا نص القانون السابق ضمن أحكامه الانتقالية على أنه تحضر و تناقش على أساس انتقالي مشاريع القوانين المتضمنة تسوية الميزانية المتعلقة بالسنوات 2023، و 2024 ، و 2025 و يصادق عليها بالرجوع الى السنة المالية 2- ، و اعتبر قانون تسوية الميزانية لسنة 2026 أول قانون يحضر و يناقش قبل قانون المالية لسنة 2027.

المطلب الثاني : معوقات إصلاح نظام الرقابة البرلمانية اللاحقة بموجب القانون 18-15

على الرغم من الإصلاحات الجوهرية التي حملتها أحكام القانون 18-15 في سبيل تبني آليات حوكمة نظام إعداد و المصادقة و الرقابة على الميزانية العامة ، وخاصة ما تعلق منها بمراجعة أحكام إعداد و المصادقة على قانون تسوية الميزانية العامة للدولة ، عن طريق تعريفه و بيان مشتملاته و مرفقاته و تقييد الحكومة بأجال محددة لإيداعه على مستوى البرلمان بغرفتيه ، إضافة إلى تنظيم

الأحكام الانتقالية المتعلقة به ، ألا أن تطبيق الأحكام السابقة يبقى مرهون بضرورة ضمان و تأكيد بعض الأحكام خاصة منها:

-فعلى الرغم من النص صراحة على ضرورة إرفاق مشروع قانون تسوية الميزانية بمجموعة من الوثائق التوضيحية على غرار التقارير الصادرة عن مجلس المحاسبة الا أن هذه الوثائق تبقى في نظر عامة المواطنين وثيقة تحمل أرقام و مبالغ مهمة ، لا تتيح للعامة الوقوف على آثارها و انعكاساتها و للوقوف على حقيقة الوضعية المالية و الاقتصادية للدولة.

-إن ممارسة الرقابة البرلمانية اللاحقة على مشروع قانون تسوية الميزانية و الذي يمارس كأصل عام بهدف التأكد من استعمال الموارد و الاعتمادات المالية فيما خصصت له ، يطرح اشكال امكانية وجود خلل أو ثغرات مالية أو مخالفة مالية في تنفيذ الميزانية ، فبالرجوع الى النصوص الدستورية أو إلى القانون 18-15 لانجد إقرار صريحا للجزاء المترتب على إثبات عدم سلامة الموقف المالي للحكومة ، حيث نصت المادة 157 من التعديل الدستوري لسنة 2021 على أنه تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية، مما قد يفهم منه أن عملية التصويت تتم بطريقة آلية.

غير أن البرلمان يمتلك من الناحية القانونية سلطة رفض التصويت على قانون ضبط الميزانية ، ومنه عدم المصادقة على اعتمادات قد صرفت فعلا ، غير أن هذا الرفض يبقى من دون جدوى من الناحية العملية على اعتبار أنه يستحيل على البرلمان التراجع عن عمليات مالية سبق تنفيذها ، ولذلك تبقى سلطة البرلمان في مواجهة الحكومة ضعيفة لا تتعدى مجرد توجيه اللوم اليها (شاوش ، 2008 ، صفحة 298).

الأأنه و على الرغم من استحالة تراجع البرلمان عن العمليات التي قامت الحكومة بتنفيذها الا أنه يمكن تحريك المسؤولية السياسية و اجبار الحكومة على الاستقالة جماعيا ، أو استقالة أحد أفرادها كما يستطيع البرلمان كذلك ادخال تعديلات جوهرية في قانون المالية للسنة القادمة بناء على ثبت خلال مناقشة قانون تسوية الميزانية (مراد ، 2018 ، صفحة 240).

-ترتبط جدوى و فاعلية الرقابة البرلمانية اللاحقة على الميزانية العامة بدرجة كفاءة و خبرة و اطلاع أعضاء السلطة التشريعية في المجال المحاسبي و المالي ، حيث ثبت سابقا عدم تحكم اغلبهم و إلمامهم بمعطيات الميزانية العامة ، مما قد يشكل عائقا في الوقوف على أبعاد و آثار المبالغ و الأرقام المصادق عليها.

أضف الى ذلك الأعباء و المهام السياسية الخطيرة التي يثقل بها أعضاء السلطة التشريعية ، مما قد يجعل الرقابة التشريعية اللاحقة غير كافية بمفردها على تتبع سير و مراقبة حسن تنفيذ مضمون الميزانية العامة للدولة (ناشد ، 2009 ، صفحة 392).

الخاتمة

وكخلاصة لهذه الورقة البحثية ، لا يمكن إنكار أهمية الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة و التي تمارسها عن طريق قانون تسوية الميزانية ، ذلك أنها تمارس من قبل هيئة تتمتع بالاستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية ، و ذلك بغية التأكد و التحقق من حسن سير عملية تنفيذ الميزانية العامة وفقا للبرنامج المسطر من طرف الحكومة ، والذي سبق و أن كان محلا للرقابة السابقة في إطار المصادقة على مشروع قانون المالية.

وتعتبر الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة من ضمن أسس التوجهات الاقتصادية الحديثة في موضوع الرقابة المالية و التي تفرض أن تكون الرقابة شاملة ، بحيث تجمع بين الصور الثلاثة للرقابة و هي الرقابة السابقة و الانية و اللاحقة على عملية تنفيذ الميزانية العامة. وهو ما حاول المشرع الجزائري تكريسه منذ صدور القانون 84_17 المتعلق بقوانين المالية المعدل ، الى غاية صدور القانون 18-15 و الذي أرجى تنفيذه و العمل بأحكامه الى غاية سنة 2023 ، و الذي شكل قفزة نوعية في تسيير و رقابة ميزانية الدولة استجابة الى ضغوطات صندوق النقد الدولي و البنك العالمي، والذي يقوم أساسا على تنبي أليات حوكمة الميزانية العامة باعتبارها تشكل اساس التسيير الحديث.

و من أهم ما جاء به القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية هو تغيير نمط التسيير العمومي الذي سينتقل من التسيير المرتكز على الوسائل الى التسيير المرتكز على النتائج ، كما نص على مجموعة من الأليات الجديدة و التي من شأنها دعم مراقبة الأداء ، و تعزيز خاصة صلاحيات البرلمان في الرقابة على المال العام لاسيما الرقابة عن طريق قانون تسوية الميزانية.

فالاختلاف بين القانون 84-17 و القانون 18-15 لم يكن اختلاف في التسمية بين قانون ضبط الميزانية وقانون تسوية الميزانية لمسايرة المصطلحات الواردة في الوثيقة الدستورية لضمان انسجام المنظومة القانونية فقط ، بل عمل هذا الأخير على تكريس العديد من المبادئ التي تشكل عن حق مؤشرات هامة لتبني نظام الحوكمة المالي على غرار تبني مبدأ الشفافية و توضيح المعلومة للكافة و التخطيط لإدارة و مراقبة تنفيذ الميزانية العامة ، وتنظيم وإحكام وبيان الإطار العام لكيفية ممارسة الرقابة اللاحقة عن طريق قانون تسوية الميزانية.

غير أن الاصلاح الذي جاء به القانون 18-15 و لو أنه لم يدخل بعد حيز النفاذ ، الا أنه نظريا و بناء على التجربة الجزائرية في مجال الرقابة المالية الممارسة من قبل البرلمان بغرفتيه يمكن أن تعتره بعض الصعوبات التي أشرنا اليها سابقا ، والتي يمكن تذليلها للوصول الى نظام رقابي متكامل عن طريق التوصيات التالية:

-الاستفادة من تجارب دول أخرى في مجال الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية العامة ، حيث أن الوثائق و التقارير المرفقة مع مشروع ضبط الميزانية العامة غالبا ماتكون معقدة و غير مفهومة إذ تبرز الحاجة الملحة لعرض و شرح الاثار المترتبة على تنفيذ الميزانية العامة ، و يتأتى ذلك عن طريق إعداد دليل مبسط يسمى بميزانية المواطن من خلاله يتمكن الكافة من الاطلاع على الوضعية المالية والاقتصادية للدولة ضمانا لمبدأ الشفافية و تمكين الكافة من المعلومة الصحيحة.

-ضرورة تكريس مبدأ المسؤولية ، اذ تعتمد أسس الحوكمة المالية ليس فقط على توفير أجهزة فعالة تعمل على تقييم تنفيذ الميزانية العامة ، بل لابد من تكريس مبدأ المساءلة على مدى تحقيق النتائج المعلن عنها في حالة الإخلال ، و يتم ذلك بالنص صراحة ضمن الوثيقة الدستورية على اختصاص البرلمان في تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين بسحب الثقة منهم باعتبارهم القائمين على ضمان فاعلية استخدام الموارد العمومية المرخص بها ضمن الميزانية العامة.

-لابد من تطوير النظام المعلوماتي الميزانياتي المتبع عن طريق اعتماد وسائل تكنولوجيايات الإعلام والاتصال الحديثة ، بما يسمح بمتابعة عملية تنفيذ الميزانية العامة خلال كافة مراحلها خاصة ما تعلق بجانب الإنفاق العام ، وهو ما من شأنه أن يعجل من ضبط و عرض قانون ضبط الميزانية ضمن الأجال المنصوص عليها قانونا.

-النص ضمن الوثيقة الدستورية على احترام المدة اللازمة لإعداد القانون المتضمن تسوية الميزانية ، حتى يتم الاعتماد عليه في بناء تقديرات الميزانية المستقبلية للسنة المالية المقبلة و ذلك عن طريق تقييم النتائج المحققة و مقارنتها مع النتائج المسطرة ، مع التأكيد على حق أعضاء السلطة التشريعية في الحصول على المعلومة و التقارير الضرورية لضمان مناقشة فعالة لقانون ضبط الميزانية.

- على الرغم من استحالة تراجع البرلمان عن العمليات التي قامت الحكومة بتنفيذها إلا أنه و لإضفاء فاعلية أكثر على جدوى المصادقة على قانون تسوية الميزانية عند نهاية كل سنة مالية فمن الأجدر إقرار جزاء يترتب على عدم المصادقة على قانون تسوية الميزانية على غرار تحريك المسؤولية السياسية و إجبار الحكومة على الاستقالة جماعيا ، أو استقالة أحد أفرادها أو منح البرلمان صلاحية

إدخال تعديلات جوهرية في قانون المالية للسنة القادمة بناء على ثبوت خلال مناقشة قانون تسوية الميزانية.

قائمة المراجع

أولا-المؤلفات

-البشير يلس شاوش ، 2008.المالية العامة ، المبادئ العامة وتطبيقاتها في النظام الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر.

-حسين مصطفى حسين، 2001 ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر.

-سوزي عدلي ناشد ، 2009، أساسيات المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان.

-محمد بعلي الصغير ، يسرى أبو العلا ، 2003، المالية العامة ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر.

-يوسف شباط ، 2009،2010، المالية العامة و التشريع المالي ، الجزء الأول ، منشورات جامعة دمشق.

ثانيا-المقالات

-أحمد سويقات ، أكتوبر 2016، مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر ، مجلة العلوم القانونية و السياسية ، عدد 14.

-ايمان عبدوس ، 2021 ، أليات حوكمة الميزانية العامة و اتجاهات تطبيقها وفق الاصلاح الميزانياتي في الجزائر ، مجلة معهد العلوم الاقتصادية ، المجلد 24، العدد01.

-بقالم مراد ، 2018 ، مكانة قوانين ضبط الميزانية في الجزائر – دراسة مقارنة ، مجلة الدراسات القانونية المقارنة ، المجلد 04 ، العدد الأول.

-دواعر عفاف ، جانفي 2016 ، واقع وفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة ، مجلة الدراسات القانونية و السياسية ، العدد 5.

-سالم محمد ، جانفي 2018 ، يلس شاوش البشير ، الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية ، مجلة القانون و العلوم السياسية ، العدد السابع.

-عبد العزيز عزة ، ديسمبر 2012 ، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية في الجزائر ، مجلة التواصل في العلوم الانسانية و الاجتماعية ، عدد

- عمر اوي مارية ، حجاج مليكة ، 2020 ، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في القانون الجزائري – المبررات و المعوقات مجلة ادارة الأعمال و الدراسات الاقتصادية ، مجلد 06 ، عدد 02.
- مراد بوعيدشاوي ، عماد غزاري ، 2020 ، حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي 18-15 الجديد المتعلق بقوانين المالية ، المجلة الجزائرية للمالية العامة ، المجلد 10 ، العدد 01.
- مفتاح فاطمة ، جوان 2016 ، الميزانية العامة بين القانون الأساسي 84-17 ومشروع القانون العضوي الجديد للمالية ، مجلة القانون و العلوم السياسية ، العدد الرابع.
- ثالثا- الرسائل الجامعية
- زيوش رحمة ، 2011 ، الميزانية العامة للدولة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو.
- أمجوج أنور ، 2007 ، مجلس المحاسبة ، نظامه و دوره في رقابة المؤسسات الادارية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري ، قسنطينة
- بوسالم دونيا ، 2007 ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة عنابة.
- رابعا-النصوص القانونية
- قانون 84-17 المؤرخ في : 07 يوليو 1984 و المتضمن القانون المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية المؤرخة في 10 يوليو ، عدد 28 لسنة 1984.
- قانون 18-15 المؤرخ في : 02 سبتمبر 2018 ، المتضمن القانون المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية المؤرخة في : 02 سبتمبر 2018 ، عدد 53 لسنة 2018.
- الأمر 95-20 المؤرخ في : 17 يوليو 1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل و المتمم ، الجريدة الرسمية رقم 39 لسنة 1995.
- مرسوم رئاسي رقم 20-442 المؤرخ في : 30 ديسمبر 2020 ، و المتعلق بإصدار التعديل الدستوري ، و المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 ، الجريدة الرسمية المؤرخة في : 30 ديسمبر 2020 ، عدد 82 لسنة 2020.
- مرسوم تنفيذي رقم 21-252 المؤرخ في : 06 يونيو 2021 يتضمن تنظيم الادارة المركزية لوزارة المالية ، الجريدة الرسمية عدد 47 لسنة 2021 .