

الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية

سالم محمد ، طالب دكتوراه ، بكلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة وهران 02

يلس شاوش البشير ، المشرف على أطروحة الدكتوراه و أستاذ التعليم العالي

بكلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة وهران 02

ملخص

تكتسي الوظيفة المالية للبرلمان أهمية بالغة ليس فقط لكونها تعد من أهم إختصاصات السلطة التشريعية بل لأنها سبب في وجود هذه المؤسسة الدستورية ، ولأن أيضا البرلمان أضحي بفضلها يتمتع بسلطة تمكنه المساهمة في صناعة قانون المالية ، و منح الإذن للحكومة بتنفيذه و ممارسة الرقابة بكامل صورها على العمل الحكومي ، فضلا عن ذلك يمكن للبرلمان مناقشة سياسة الحكومة، لكون الميزانية هي ترجمة رقمية للتوجهات الكبرى في الدولة.

غير أنه غموض القواعد القانونية التي تحكم تاريخ إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية، و عدم تكريس حق البرلمان في الحصول على المعلومة، جعلت من الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية، تتميز بالشكلية و السطحية.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، الميزانية ، النفقات العامة، الإيرادات العامة ، الرقابة المالية، الشفافية

Résumé

La Fonction Financière Du Parlement Est D'une Importance Primordiale, Non Seulement Parce Que C'est L'une Des Compétences Les Plus Importantes Du Pouvoir Législatif, Mais Parce Que C'est La Raison De L'existence De Cette Institution Constitutionnelle, De Plus Elle Lui Attribue Un Enorme Pouvoir , Qu'il Lui Permet De Contribuer A Elaborer Le Projet De La Loi De Finance Et D'accorder Au Gouvernement La Permission De La Mettre En Œuvre Et D'exercer Un Contrôle Total Sur L'acte Du Gouvernement, En Outre, Le Parlement Peut Discuter De La Politique Du Gouvernement, Puisque Le Budget De l'Etat Est Considéré Comme Une Traduction Numérique De Grandes Orientations De l'Etat

Mais En Raison De L'imprécision Des Règles Juridiques Régissant La Date Du Dépôt Du Projet De Loi De Règlement Budgétaire, Et L'absence De Droit D'obtenir Des Informations, Le Contrôle Parlementaire Sur L'exécution Du Budget Est Devenu A La Fois Formel Et Superficiel.

Mots-clés: parlement, budget d'etat , dépenses publiques, recettes publiques, contrôle financier, la transparence .

Abstract

The Financial Function Of The Parliament Is Of A Prime Importance, This Is Due Not Only To The Fact That It Is Among The Most Important Competencies Falling Within The Scope Of The Legislative Power. But Because It Is The Mainspring Of This Constitutional Institution. Moreover, It Enables The Parliament To Take Part In The Making Of The Financial Law, Allowing , Thus, The Government To Carry Out The Task Of Controlling The Action Of The Government To The Full And Effectively. Besides, It Is Now Made Possible For The Parliament To Debate Over The Policy Of The Government As Budget Is Basically The Reflexion Of The State's Main Instructions And Guidelines

But, The Legal Rules Pertaining To The Date Of Submission Of The Budget Adjustment Project Are Obscure, Also The Parliament Right To The Information Is Not Implemented Subsequently The Adjacent Parliament Control On Budget Application Is Made Shallow

Keywords :Parliament, Budget, General Expenses, General Income, Financial Control, Transparency.

المقدمة

إن استخدام الأمتل للأموال العمومية و مراقبة حسن تنفيذها يعتبران من أهم متطلبات الحكم الراشد ومن أهم أسس الداعمة لكيان الدولة وشخصيتها. و على هذا الأساس ينبغي للسلطة التشريعية أن تقوم بدورها الرقابي على أتم الوجه في هذه المرحلة، فإذا كانت السلطة التنفيذية هي الهيئة الوحيدة التي تسهر على تنفيذ الميزانية فإن ذلك لا يعني أن لديها سلطة مطلقة في التصرف في المال العام، بل يجب أن يخضع تنفيذ الميزانية لضوابط قانونية تحت رقابة السلطة التشريعية وكذا بعض الهيئات القضائية و الإدارية و السياسية.

ولدراسة الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية، ندرس أولا قانون ضبط الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة اللاحقة، ثم نتناول ثانيا مسار عملية إعداد واعتماد قانون تسوية الميزانية، و أخيرا نتطرق إلى محدودية الرقابة البرلمانية اللاحقة بواسطة قانون ضبط الميزانية.

المبحث الأول: قانون ضبط الميزانية كآلية لتجسيد الرقابة اللاحقة

ألزمت المادة 179 من دستور 2016¹ في فقرتها الثانية، الحكومة بضرورة تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان عند نهاية كل سنة مالية، بقولها "... تُخْتَم السَنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"²، ويستشف من هذا النص أن المؤسس الدستوري ربط إقفال السنة المالية بالتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية للسنة المالية بصورة إلزامية³. و على هذا الأساس فإن مسألة دراسة قانون تسوية الميزانية أمام البرلمان تعد فرصة سانحة لمعرفة مشروعية الإجراءات المتبعة في تنفيذ الميزانية وتشكل كذلك الأسلوب الأمثل لتقييم النتائج المترتبة عن تصويت على قانون المالية و تحليل شروط تطبيقه⁴.

و من ناحية أخرى وتأكيذا على الحكم الدستوري السالف الذكر، فقد ألزم المشرع الجزائري

بموجب المادة 68 من قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، الحكومة بضرورة إيداع

مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية ضمن الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية وهذا حتى يتسنى للبرلمان مراقبته⁵.

ولدراسة قانون تسوية الميزانية كآلية للرقابة البعيدة في النظام القانوني الجزائري ، يجدر بنا أن نتطرق أولا إلى تحديد مكانته في النظام القانوني الجزائري، ثم نتعرض ثانيا إلى مضمونه.

المطلب الأول: مكانة قانون تسوية الميزانية في نظام القانوني الجزائري :

أضحى قانون ضبط الميزانية منذ تكريسه بموجب أحكام دستور 1976⁶ و كذا قانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984 ، يحتل مكانة مرموقة في النظام القانوني الجزائري، فهو بهذه الصفة أصبح يمتلك " قيمة دستورية عليا " داخل المنظومة القانونية ، كما أنه من ناحية أخرى، يمثل هذا النص القانوني آخر عمل أو إجراء يتعلق بالدورة المالية .

ولإبراز مكانة قانون ضبط الميزانية في النظام القانوني الجزائري بصفة أدق، نتعرض أولا لمفهوم و أهمية هذا النص القانوني (الفرع الأول)، ثم نتناول ثانيا تطوره التاريخي (الفرع الثاني)، و ندرس في (الفرع الثالث) مضمونه.

الفرع الأول: مفهوم و أهمية قانون تسوية الميزانية: يستشف من خلال أحكام المواد 2، 5، 76،

77 من قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، أن المقصود بقانون تسوية الميزانية العامة للدولة، ذلك القانون الذي يهدف إلى قفل حسابات الميزانية العام في نهاية السنة المالية، بحيث يحدد النتائج المالية لكل سنة مدنية من خلال إظهار الإيرادات المحصلة فعلا و إبراز النفقات الحقيقية مع توضيح الفارق بينهما⁷ . و من ناحية أخرى ، تتسم قوانين تسوية الميزانية بميزة خاصة في القانون الجزائري، بحيث نصت المادة 02 من قانون رقم 84-17 المعدل و المتمم، التي نصت على أنه " **يكتسي طابع قانون المالية ... قانون ضبط الميزانية** " ، ومن ثم فإن قانون تسوية الميزانية يعد عملا تشريعيا له طابع قانون المالية مثله مثل قانون المالية السنوي و قوانين المالية المعدلة و المكملة، فهو يتفق مع قانون المالية الأولي وقانون المالية التكميلي شكلا و مضمونا ، فمن حيث الشكل فإن عملية إعداد واعتماد و إصدار قانون المالية الأولي وكذا قانون المالية التكميلي هي نفس العملية التي يخضع لها قانون تسوية الميزانية، كما أن هذه القوانين الثلاث تخضع لنفس القانون المرجعي، أما من حيث المضمون فنجد هذه النصوص القانونية ترتبط ارتباطا وثيقا فيما بينها ،لأنهم يمثلون المراحل الثلاث التي

تمر بها ميزانية الدولة، غير أن قانون تسوية الميزانية ينفرد عن النصين السابقين في كونه آلية قانونية للرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية للسنة المالية ناقص ثلاثة (3-)، كما يعتبر إحدى أدوات مراقبة اللاحقة على تسيير الأموال العمومية، فضلا عن ذلك فإنه يتضمن على أرقام فعلية وحقيقية، في حين أن كل من قانون المالية السنوي و قانون المالية التكميلي يتضمنان على أرقام تقديرية، كما أن إعدادهما يتعلق بالسنة مالية المقبلة على خلاف قانون تسوية الميزانية الذي يتعلق بالسنة مالية المنتهية.

الفرع الثاني: تطور قانون ضبط الميزانية: عرفت الجزائر منذ الإستقلال إلى غاية 2018، عشرة (12) قوانين تسوية الميزانية، وهي: قوانين التسوية لسنوات 1978 إلى 1981، ومن 2008 إلى 2018. مما يبين التذبذب الملحوظ في تطبيق الرقابة اللاحقة عن طريق قوانين تسوية الميزانية، الذي يرجع إلى أسباب كثيرة، يمكن أن نستشفها عبر محطات تاريخية الآتية:

أولاً- المرحلة الأولى الممتدة من سنة 1963 إلى غاية 1977: تميزت هذه المرحلة بوجود فراغ تشريعي في المجال المالي، بحيث لم تكن في الجزائر نصوص قانونية منظمة ومكتملة تتناول المجال المالي، بل أن النص الوحيد الذي كان موجودا هو نص المادة 08 من قانون المالية لسنة 1966 الذي ينظم فقط مجال المحاسبة العمومية، أما باقي النصوص الأخرى فكانت مستلزمة من القانون الفرنسي وخاصة منه أحكام الأمر رقم 02/59 المتعلق بقوانين المالية والمؤرخ في 02/01/1959، ويرجع تطبيق القوانين الفرنسية إلى القرار السياسي المؤرخ في 31/12/1962 المتخذ من طرف السلطات الجزائرية، و الذي كان يرمي إلى تسيير المرحلة الإنتقالية التي كانت تمر بها البلاد من خلال الإبقاء على العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية، ولقد ظلت الجزائر على هذا الحال إلى غاية 31/12/1975 تاريخ إيقاف العمل بهذا القرار⁸.

ثانيا- المرحلة الممتدة ما بين 1978 إلى 1981: عرفت هذه المرحلة صدور (04) أربع قوانين

تسوية الميزانية وهي: - قانون تسوية الميزانية لسنة 1978، - قانون تسوية الميزانية لسنة 1979

- قانون تسوية الميزانية لسنة 1980، - قانون تسوية الميزانية لسنة 1981

كما تميزت هذه الحقبة من الزمن بإنشاء مجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية حديثة النشأة و ذلك بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980، وهذا تطبيقا لأحكام المادة 190 من دستور 1976، و يخضع تسيير و تنظيم هذه المؤسسة الدستورية لأحكام الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995⁹.

ثالثا- المرحلة الممتدة ما بين لسنوات 1981 إلى 2007 : تميزت هذه المرحلة بعدم صدور قوانين التسوية ، و يرجع سبب في ذلك أساسا إلى الأوضاع السياسية و الإقتصادية و الأمنية الغير مستقرة التي مرت بها البلاد خاصة بين سنوات 1985-2000 .

رابعا -المرحلة التي تبتدئ من 2011: تشكل هذه المرحلة نقلة نوعية لتفعيل الرقابة اللاحقة وذلك من خلال إلزام الحكومة بتقديم حسابتها بعد إنقطاع دام 27 سنة. ويعد قانون تسوية الميزانية لسنة 2008 و الذي عرض على البرلمان في سنة 2011 ، أول قانون تسوية قدم في ظل برلمان تعددية، وقد عبر مقرر لجنة المالية و الميزانية اثناء مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2008 على أهمية الحدث بقوله " إن تقديم قانون تسوية الميزانية من جديد على البرلمان بعد أكثر من عقدين ونصف، وبعد إلحاح من النواب، ولأول مرة في عهد التعددية السياسية هو بمثابة نقلة نوعية في تفعيل دور المؤسسة الدستورية، في مجال الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية، وضمان شفافية استعمالها و المخولة للبرلمان طبقا للدستور وأحكام قانون متعلق بقوانين المالية"¹⁰ .

و من ناحية أخرى اتخذت الحكومة تدابير مالية ، تم من خلالها معالجة الحسابات الختامية لموازنة الدولة، و التي تصل إلى 26 قانون تسوية ميزانية وفق أحكام المادة 105 من الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 ، حيث نصت على أنه " تكون حسابات الدولة للسنوات المالية السابقة التي لم تتم تسويتها بموجب القوانين المتضمنة ضبط الميزانية ، موضوع كشف إحصائي إجمالي حسب الطبيعة و حسب سنة الميزانية ، يرسل إلى البرلمان عند التقديم الأول لقانون ضبط الميزانية"¹¹ .

وعليه تم تسوية الوضعية المالية بصفة نهائية للفترة الممتدة من سنة 1983 إلى سنة 2007، وذلك من خلال إخضاعها للرقابة البرلمانية عند التقديم الأول لقانون تسوية الميزانية .

المطلب الثاني: مضمون قانون تسوية الميزانية: ترتبط فعالية الرقابة البرلمانية اللاحقة بكيفية

عرض مشروع نص قانون تسوية الميزانية، بحيث يجب أن يقدم هذا المشروع بشكل واضح و سليم إلى البرلمان، وعلى هذا الأساس ألزمت المادة 76 من قانون رقم 84-17 المعدل و المتمم¹² ، الحكومة عند تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية من أن يرفق بالوثائق التالية:¹³

الفرع الأول: التقرير التفسيري: يجب أن يبرز التقرير التفسيري الذي يعده وزير المالية بالتنسيق

مع المصالح المختصة التي تأتي في مقدمتها المديرية العامة للمحاسبة، المديرية العامة للتقدير و السياسات¹⁴، الشروط التي تم تنفيذ من خلالها قانون المالية، من حيث إظهار المبلغ النهائي للاعتمادات

المفتوحة و النفقات المحققة فعلا، و كذا الفروق بين الرخصة البرلمانية و التعديلات التي طرأت أثناء تنفيذ، كما يجب أن يشير التقرير إلى تغيير طرق وقواعد المحاسبة المطبقة أثناء الممارسة¹⁵.

الفرع الثاني : جداول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها : ترفق مشاريع قوانين تسوية الميزانية

بثلاثة جداول وهي:

-**الجدول (أ)** وهو جدول يبين الحصيلة النهائية لجميع الإيرادات المحصلة خلال السنة المعنية، مع الإشارة إلى الفوارق بين التقديرات المسجلة في قانون المالية الأولي و الإنجازات المحققة .

-**الجدول (ب)** : يوضح هذا الجدول كيفية تنفيذ ميزانية التسيير حسب الدوائر الوزارية، كما يبين كل التعديلات و التغييرات التي طرأت أثناء تنفيذ الميزانية، بالإضافة إلى ذلك يجب الإشارة إلى كيفية تغطية العجز في حالة تحقق هذا الأخير أو إظهار الفائض في حالة تحققه.

-**الجدول (ج)** يبين هذا الجدول جميع العمليات المتعلقة بميزانية التجهيز المنفذة من قبل الدولة، و التي تم تسجيلها في قانون المالية السنوي مثل رخص البرامج و اعتمادات الدفع، ويجب ان يشار في جدول الفوارق بين التقديرات و الإنجازات.

الفرع الثالث: التقرير التقييمي للمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية(3-)

يعد التقرير التقييمي الذي يضعه مجلس المحاسبة طبقا للمادة 18 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995 ، المعدل و المتمم، وثيقة أساسية لتوضيح كيفية تنفيذ الميزانية، لكونه يتضمن دراسة مفصلة ودقيقة لجميع العمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة ، حيث يقدم للبرلمان الكثير من المعلومات المدعمة بالحجج و الأدلة الدامغة حول الوضعية الحقيقية لتسيير المالي في الدولة ، كما يغذي المناقشات داخل قبة البرلمان سواء كانت المتعلقة بمشروع قانون تسوية الميزانية (3-) أو مرتبطة بمشروع قانون المالية السنوي، خاصة أن مجلس المحاسبة يعتمد على منهجية موضوعية في إعداد التقرير التقييمي ، حيث تركز على تقديم ملخصا عن المعاينة و الملاحظات من قبل مجلس المحاسبة، ثم يرسل الملخص إلى مختلف الوزارات قصد تلقي الأجوبة .

المبحث الثاني: مسار عملية إعداد واعتماد قانون تسوية الميزانية

إن عملية إعداد واعتماد قانون تسوية الميزانية في غاية من التعقيد، بحيث تتطلب تدخل عدد كبير من هيئات الدولة في مختلف القطاعات (وزارة المالية بمختلف مصالحها، الوزارة الأخرى، مجلس الحكومة ، مجلس الوزراء ،مجلس المحاسبة، مجلس الدولة ، البرلمان بغرفتيه، رئيس الجمهورية)،فضلا عن ذلك ان هذه العملية تنطوي على عدة مراحل و أطوار متعددة ، وهي :

المطلب الأول: تدخل وزارة المالية و مختلف الهيئات الوزارية الأخرى في إعداد قانون تسوية الميزانية تتدخل وزارة المالية عبر ثلاثة محطات رئيسية¹⁶، بحيث تقوم أجهزة التابعة لها أولا بجمع المعلومات الأساسية (الفرع الأول)، ثم تعتمد وزارة المالية على تحضير ملف يشمل على تقارير و ملاحق تتعلق بمشروع قانون تسوية الميزانية و أخيرا يحال المشروع قبل ايداعه على مستوى غرفتي البرلمان على الهيئات العليا في البلاد للمصادقة عليه (الفرع الثاني) .

الفرع أول: مرحلة جمع المعلومات (Collecte Des Information): تتكفل وزارة المالية بجمع المعلومات الضرورية و اللازمة لتحضير ملف مشروع قانون تسوية الميزانية وذلك في إطار إحترام أحكام الدستور و قانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 ، بحيث حددت هذه الأحكام القانونية الدور الذي يضطلع بقانون تسوية الميزانية لاسيما فيما يتعلق بتقديم الحسابات و تخصيص نتائج قانون المالية المعني لمتاح ومكشوف الخزينة، كما اقتضت هذه النصوص القانونية تخصيص للحساب الدائم لنتائج الخزينة ماييلي: -الفائض أو العجز الناتجين عن الفرق الصافي بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة، -النتائج المثبتة المتعلقة بتنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة، -نتائج تسيير عمليات الخزينة (دين الدولة)،بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يشمل مشروع قانون تسوية الميزانية على معلومات تتعلق بالاتجاهات الكبرى التي أدت إلى إعداد قانون المالية الأولي .

و نظرا لأهمية هذه المرحلة ، نتناول أولا الدور البارز لوزارة المالية من خلال إشرافها على تسيير هذه المرحلة ، ثم نتطرق ثانيا تدخل دوائر التابعة لوزارة المالية في إعداد هذا المشروع .

أولا : الدور الهام لوزارة المالية : إن تحضير ملف إعداد الميزانية يقع في هذه المرحلة يقع على عاتق الوزير المكلف بالمالية ، حيث يتولى هذا الأخير الإشراف بالتنسيق مع مختلف الأجهزة الإدارية التابعة لوزارته، على عملية جمع المعلومات الضرورية و المتعلقة بمشروع قانون تسوية الميزانية ، مثل وضعية الحسابات الخاصة بالخزينة، الوضعية النهائية للنفقات و الإيرادات ، تحديد الفارق بين التقديرات قانون المالية الأولي و قانون المالية التكميليإلخ.

ثانيا: دور الدوائر تابعة لوزارة المالية في إعداد مشروع قانون تسوية الميزانية: يخضع تنظيم وزارة المالية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم وزارة

المالية، حيث تلعب الدوائر التابعة لوزارة المالية دورا مهما في تزويد الوزير المكلف بالمالية بالمعلومات الأساسية لإعداد مشروع قانون تسوية الميزانية، و تتمثل هذه الدوائر الوزارية في الهيئات التالية:

1- **المديرية العامة للمحاسبة (DGC):** تسهر هذه الهيئة بالتنسيق مع الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة (ACCT) على إقفال النهائي لحسابات الدولة، و من ثم فهي تضع الحساب العام للدولة الذي ينبغي أن يحدد التوازن العام لحسابات الدولة، ويبين وضعية الحسابات الخاصة بالخزينة و كذا الوضعية النهائية عن تنفيذ ميزانية الدولة من حيث الإيرادات و النفقات، كما يجب أن يضبط توازن حسابات النتائج للميزانيات غير المضبوطة¹⁷.

2- **المديرية العامة للميزانية (DGB):** تخطر هذه المديرية من أجل تقديم المعلومات التالية:

- التذكير بتدابير الميزانية والمتعلقة بقوانين المالية، وكذا بالأسباب و الآثار أو النتائج المرجوة
- وضعية الاعتمادات التقديرية ومراجعتها بأقسامها و أبوابها من قبل المصالح الوزارية
- توضيح الفارق بين التقديرات قانون المالية الأولي (LFI) و قانون المالية التكميلي (LFC)
- مبلغ البرنامج الجديد
- المبلغ المقرر و المعاد تقديره و الذي تمت ملاحظته حقيقة أثناء تنفيذ الميزانية
- أسباب تحويل الاعتمادات و التدقيق في أرقام مراسيم التحويل، وطبيعة العملية وكذا وجهة الإعتمادات¹⁸.

3- **المديرية العامة للضرائب (DGI):** تقدم هذه المديرية المعلومات التالية:

- التدابير الأساسية في مجال الضريبة مع تحديد أهدافها، -تقديرات وإبراز الإيرادات المحققة حسب طبيعتها، -توضيح الفارق، -تطور مبالغ النفقات الضريبية.

4- **المديرية العامة للتقدير و السياسات (DGPP)**¹⁹ : ينحصر دور هذه الهيئة في تقديم

المعلومات التي تركز على التذكير بالتدابير الجبائية و الميزانية التي ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار عند إعداد قانون المالية، و تحديد تأطير الإقتصاد الكلي، وتوضيح الفارق.

5- **المديرية العامة للأموال الوطنية (DGDN)**²⁰: تزويد هذه الهيئة بالمعلومات التالية:

- الأحكام الأساسية لمتعلقة بأموال الدولة مع تحديد أهدافها، -تقديرات وتوقعات إيرادات أملاك الوطنية و الإنجازات المحققة، - توضيح الفارق .

6- **المديرية العامة للجمارك (DGD):** تسهر المديرية العامة للجمارك على تقديم المعلومات التالية:

- الأحكام الأساسية لمتعلقة بالجمارك مع تحديد أهدافها، -تقديرات إيرادات الجمارك، -توضيح الفارق

7- المديرية العامة للخزينة (DGT) : يتم إخطار هذه الهيئة من أجل تزويد وزارة المالية بالمعلومات تتعلق بتسير خزينة الدولة، وكذا الدين العام و تدخلات خزينة الدولة، كما تتعلق بتحديد وضعية الإعتمادات المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص ذات صلة بتدعيم النشاط الإقتصادي

الفرع الثاني: مرحلة إعداد التقارير و اعتماد المشروع الأولي لقانون تسوية الميزانية:

تشكل مرحلة إعداد التقارير و اعتماد المشروع الأولي لقانون تسوية الميزانية، الفصل الأخير في إعداد المشروع الأولي لقانون تسوية الميزانية قبل إحالته على البرلمان.

و للوقوف بدقة على هذه المرحلة نتطرق أولا إلى الإجراءات المتعلقة بإعداد التقارير المتضمنة عرض المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية ، ثم نتناول ثانيا مرحلة اعتماد هذا المشروع التمهيدي. **أولا - مرحلة إعداد التقارير و ملاحظتها:** يتم إعداد التقارير و الملاحق إستنادا على وضعية الحساب العام للدولة (Le Compte Général De L'état) المقدمة من طرف الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة (ACCT) وكذا مختلف الأجوبة المقدمة من طرف المديرية التابعة لوزارة المالية، حيث تقوم المديرية العامة للمحاسبة بواسطة المديرية الفرعية لقانون تسوية الميزانية (LRB) بتحضير التقرير الأولي المتضمن عرض المشروع التمهيدي للقانون المتضمن تسوية الميزانية وذلك فور حصولها على هذه المعطيات الأولية ، وبعد ذلك يشرع بتوزيع هذا التقرير على مختلف المديرية التابعة لوزارة المالية من أجل المصادقة عليه²¹.

ثانيا - إجراء اعتماد المشروع الأولي لقانون تسوية الميزانية: تتحقق هذه المرحلة بعد قبول المشروع الأولي لقانون تسوية الميزانية من قبل مختلف المديرية التابعة لوزارة المالية ، حيث يتم إحالة هذا الملف على مراحل متعددة إلى مختلف الهيئات العليا في الدولة وهي:

- مجلس الحكومة: من أجل الفحص و الاعتماد
 - مجلس الدولة: من أجل مراقبة مدى مطابقة المشروع الأولي لقانون تسوية الميزانية مع التشريع
 - مجلس المحاسبة: من أجل إعداد التقرير التقييمي
 - مجلس الوزراء : من أجل الفحص و الاعتماد.
- المطلب الثاني : عرض مشروع قانون تسوية الميزانية أمام البرلمان:** يكتسي عرض مشروع قانون تسوية الميزانية فرصة سانحة للبرلمانيين للوقوف على مدى احترام الرخصة البرلمانية عند تنفيذ

الميزانية العامة للدولة، وعلى هذا الأساس تحرص المؤسسة التشريعية على بسط سلطتها على هذا النص القانوني من خلال إحكام رقابة موضوعية وفعالة .

ولدراسة دور البرلمان الجزائري خلال هذه المرحلة ،نتطرق أولا إلى منهجية عمل أمام اللجنة المالية ، ثم ندرس ثانيا القواعد الإجرائية المتعلقة بتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية.

الفرع الأول : دور لجنة المالية و الميزانية في مجال مراقبة قانون تسوية الميزانية:

تقتضي دراسة و فحص مشروع قانون تسوية الميزانية من قبل اللجان المالية المختصة، منهجية محددة بالنظر لحدثة العمل بألية قانون تسوية الميزانية الذي توقف العمل به لمدة 27 سنة ، لذلك فقد عملت المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني على إيجاد صيغة مناسبة لدراسة مشروع القانون المرفق بالتقرير التقييمي لمجلس المحاسبة .

و يمكن أن نتعرف على منهجية عمل لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني²² في ممارسة الرقابة البعدية على قانون من خلال تسليط الضوء على كيفية جمع المعلومات أولا ثم نتطرق ثانيا على أسلوبها في صياغة تقارير المراقبة.

أولا: الاجتماعات الأولية كأسلوب لجمع المعلومات : ، تعتمد لجنة المالية و الميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني منهجية عقد الاجتماعات على النحو التالي:

1- الاستماع إلى وزير المالية ممثلا للحكومة، الذي يقدم عرضا عن مشروع القانون .
2- الاستماع الى الهيئات ذات العلاقة المباشرة بإعداد مشروع قانون تسوية الميزانية ، المتمثلة في المديرية العامة للمحاسبة (DGC) و الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة (ACCT) باعتبارها الجهة المخول لها اعداد مشروع القانون²³، وكذا رئيس مجلس المحاسبة²⁴ على أساس أنه المسؤول عن الهيئة التي تعد التقرير التقييمي المتعلق بمشروع قانون ضبط الميزانية، طبقا لأحكام المادة 18 من الأمر رقم 20 - 95 المؤرخ 17 يوليو 1995 في والمتعلق بمجلس المحاسبة.

3- الاستماع الى ممثلي الهيئات و المديريات المركزية بوزارة المالية، وهي المديرية العامة للخزينة (DGT)، المديرية العامة للتقدير و السياسات (DGPP) ،المديرية العامة للضرائب (DGI) المديرية العامة للجمارك، رئيس اللجنة الوطنية للصفقات

4- الاستماع الى مسؤولي القطاعات الوزارية : تعتمد اللجنة في هذا المجال على المعايير التالية:

-القطاعات التي تعرف ميزانيتها استهلاكاً معتبراً، -القطاعات التي استهلكت اعتماداتها بنسب ضئيلة، -القطاعات محل ملاحظات مجلس المحاسبة .
إن هذه العملية تسمح للجنة المالية بتقييم ظروف تنفيذ الميزانية القطاعية بالنسبة للسنة المعنية ، حيث يتناول التقييم جوانب تتعلق بضعف استهلاك الاعتمادات و تنفيذ البرامج الى جانب تسيير حسابات التخصيص الخاص التابعة للقطاعات الوزارية.

ثانياً - اعداد تقارير اللجنة المالية: بعد إستكمال الاستماعات ، تتولى لجنة المالية و الميزانية مهمة إعداد تقرير حول مشروع قانون تسوية الميزانية ، حيث تبدي فيه جميع ملاحظاتها و توصياتها طبقاً لأحكام المادة 179 من الدستور 2016 ، و المواد 2 ، 5 ، 76 إلى 78 من القانون رقم 17-84 ، المتعلق بقوانين المالية

الفرع الثاني: مناقشة و التصويت على قانون تسوية الميزانية: تشكل هذه المرحلة على حد تعبير المختصين " يوم الحقيقة " (Un Moment De Vérité) ، حيث أن دراسة مشروع قانون تسوية الميزانية تعد مناسبة مميزة للبرلمانيين لمراقبة أعمال الحكومة و تقييم سياسة الميزانية²⁵ . فما هي الإجراءات المتبعة أمام البرلمان؟، و كيف يتم التصويت على هذا النص القانوني؟.

اولاً : الطبيعة الخاصة لإجراءات اعتماد قانون تسوية الميزانية: تقتضي منهجية مناقشة و اعتماد مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية تصويت إما بالموافقة أو بالإعتراض على مشروع القانون دون إدراج أية تعديلات سواء من طرف اللجنة المختصة أو من قبل النواب و أعضاء مجلس الأمة ، و إنما يقتصر دور البرلمان في هذه المرحلة على تقديم بعض التوصيات و الملاحظات و ذلك تماشياً مع أحكام المادة 179 من دستور 2016 التي تنص بأن تختتم السنة المالية بالتصويت فيما يخص البرلمان على قانون تسوية الميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة.

ثانياً: إجراءات التصويت و إقرار قانون تسوية الميزانية: يكتسي قانون ضبط الميزانية طبقاً للمادة 02 من القانون 17/84 ، طابع قانون المالية ، لذلك يفترض أن يخضع هذا النص القانوني لنفس القواعد و الإجراءات المتعلقة بالتصويت المنصوص عليها في المادة 138 الفقرة 09 من دستور 2016 التي حددت المهلة القانونية و المقدرة بـ 75 يوماً من أجل التصويت على قانون المالية²⁶ .
وقد أثارت هذه مسألة جدلاً فقهيًا في فرنسا، حيث ساد نقاش حاد بين الأكاديميين و الباحثين و المتخصصين في مجال القانون حول مسألة خضوع قانون ضبط الميزانية للمهلة القانونية للمصادقة

البرلمانية المحددة بموجب المادة 47 من الدستور الفرنسي و المادة 40 من القانون العضوي لسنة 2001 للمصادقة البرلمانية ، حيث حددت هذه النصوص آجالا للتصويت على قانون المالية و المقدر بـ70 يوما²⁷ ، غير أن المجلس الدستوري الفرنسي وضع حدا لهذا الجدل الفقهي بموجب قراره رقم 161/83 الصادر في 19 جويلية 1983 و الذي قضى من خلاله بعدم تطبيق المهلة القانونية الواردة في المادة 47 من دستور الفرنسي على قانون ضبط الميزانية، وبذلك ميز المجلس الدستوري بين قانون المالية السنوي و قانون ضبط الميزانية من حيث أجل و مهل التصويت.

أما فيما يتعلق بالإجراءات الأخرى فهي نفسها التي يخضع لها مشروع قانون المالية الأولي من حيث تقديمه للبرلمان و التصويت عليه،²⁸.

المبحث الثالث: محدودية الرقابة اللاحقة بواسطة قانون ضبط الميزانية: إن التجربة القصيرة

لقانون ضبط الميزانية و التي بدأت منذ سنة 2011 و بعد انقطاع دام 27 سنة أفرزت عن رقابة برلمانية غير فعالة نتيجة عاملين مؤثرين على أداء المؤسسة التشريعية و هما : الممارسات السلبية المنتهجة من قبل الحكومة (المطلب الأول)، و النقائص الواردة على التشريع المالي (المطلب الثاني).
المطلب الأول: مدى تأثير الممارسات المنتهجة من قبل الحكومة على فعالية الرقابة البرلمانية:

إن دراسة واقع الرقابة البرلمانية اللاحقة أثبتت ضعف أداء البرلمان في مراقبة قانون ضبط الميزانية بسبب الممارسات العديد و المتكررة و المخالفة لأحكام التشريع المالي التي تقوم بها الحكومة عند تقديمها لمشروع قانون ضبط التسوية ، حيث تتجلى مظاهر هذه الممارسات من خلال الإمتناع عن تقديم قانون ضبط التسوية أو تأخير و إرجاء عرضه (الفرع الأول) أو عدم تقديم المعلومات والوثائق المتعلقة بمشروع قانون ضبط التسوية كاملة ، عدم حضور الوزراء أثناء اجتماعات اللجنة مناقشة بمشروع قانون ضبط التسوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تجميد تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية لفترة طويلة جدا: يعد تجميد عرض مشروع

قانون تسوية الميزانية كما أثبتته التجربة العملية أهم سلاح فتاك إستخدمته الحكومة لإضعاف سلطة البرلمان في ممارسة الرقابة اللاحقة على ميزانية الدولة، حيث منذ تكريس هذا النوع من الرقابة في دستور 1976، جمدت الحكومة عرض هذا النص القانوني لمدة طويلة دامت سبعة وعشرون (27) سنة، بحيث إمتنعت عن تقديم هذه قوانين لسنوات من 1982 إلى 2007، بينما إكتفت فقط بعرض على السلطة التشريعية أربعة (04) مشاريع قوانين متضمنة تسوية الميزانية تتعلق بالفترة الممتدة بين 1978 إلى 1981.

وعليه فإن إنقطاع الحكومة عن تقديم عرض قانون تسوية الميزانية لمدة طويلة قد أدى إلى تجميد صلاحية السلطة التشريعية في ممارسة الرقابة اللاحقة ، وأدى إلى انعدام الرقابة برلمانية لأوجه صرف المال العام، رغم إلحاح النواب و أعضاء المجلس الأمة للحكومة بالمطالبة بتقديم مشروع قانون ضبط الميزانية ، حيث أوصت لجنة الشؤون الإقتصادية و المالية بمناسبة دراسة مشروع قانون المالية لسنة 2004 الحكومة " بضرورة إعداد قانون ضبط الميزانية المذكورة في المادة 160 من دستور خصوصا أنها وعدت في السنة الفارطة بأنها ستجسد هذا المطلب الدستوري عن قريب "، غير أن الحكومة لم تستجيب لهذه المطالب رغم الوعود الكثيرة التي قدمتها ، فمثلا و بمناسبة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2006 ، إلتزمت الحكومة على لسان وزير المالية السيد مراد مدلسي ، بعرض مشروع قانون تسوية الميزانية قبل نهاية 2006²⁹، إلا أن هذا الإلتزام لم يجسد على أرض الواقع .

الفرع الثاني : نقص المعلومات المتعلقة بمشروع قانون ضبط الميزانية : إن تجسيد مبدأ الشفافية في المجال المالي يركز أساسا على مدى تمكين البرلمان من الحصول على المعلومات الضرورية للممارسة مهامه في مجال مراقبة المال العام، وعلى هذا الأساس اقتضت المادة 76 من قانون رقم 84-17 و المتعلق بقوانين المالية من أن يكون مشروع قانون متضمن تسوية الميزانية مرفوقا بتقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة، وكذا بجدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها ، ورخص تمويل الإستثمارات المخططة ، كما نصت المادة 18 من قانون رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، و المتعلق بمجلس المحاسبة على أن ترسل الحكومة التقارير التقييمية حول المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية والتي يعدها مجلس المحاسبة إلى الهيئة التشريعية، مرفقة بمشروع القانون الخاص بها، غير أن التجربة العملية بينت عدم حرص الحكومة على تكريس مبدأ الشفافية، حيث عمدت أحيانا على عدم تقديم الوثائق المرفوقة بمشروع قانون تسوية الميزانية كاملة أو إمتناع بعض أعضائها عن حضور جلسات الإستماع المقررة أمام اللجان المالية المختصة ، كما أنها أحيانا أخرى تلجأ إلى عدم تقديم ردود على ملاحظات التي أبدتها مجلس المحاسبة .

ولمواجهة هذا موقف الحكومي أصدر البرلمان عدة توصيات وملاحظات تدعو الحكومة إلى ضرورة تحسين و تطوير اسلوب عرض مشروع قانون تسوية الميزانية شكلا ومضمونا، فمن حيث الشكل أوصت لجنة المالية و الميزانية مثلا من خلال تقريرها المتعلق بمشروع قانون تسوية الميزانية لسنة

2009 بضرورة " إرفاق مشروع قانون ضبط الميزانية بوثيقة تتضمن وضعية متبقي التحصيل الجبائي حسب الجداول ، الذي يمثل ديون المستحقة على المكلفين بالضريبة لفائدة الخزينة لإضفاء شفافية على العملية"³⁰ .

أما الملاحظات الموضوعية فهي عديدة ، حيث أشارت مثلا لجنة المالية و الميزانية بمناسبة مناقشتها لمشروع التمهيدي لقانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2012 بأنه رغم استجابة وزارة المالية لتوصيتها المتعلقة بتقديم وثيقة تتضمن ردودا عن كل الملاحظات التي أوردتها مجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2012، إلا أن " بعض الردود المقدمة عن ملاحظات مجلس المحاسبة التي رغم أهميتها إلا أنها لا تعبر بالقدر الكافي عن التوضيحات اللازمة و التفسيرات المطلوبة بشأن بعض المسائل ، مما يتعين على الجهات المعنية بذل الجهد بغية تشخيص الأسباب الحقيقية لبعض الإشكالات، وبالتالي السعي لإيجاد الحلول اللازمة لها و تفادي تكررها"³¹

المطلب الثاني: عدم فاعلية الرقابة كنتيجة حتمية للنقائص الواردة على التشريع: يلاحظ أن أن القانون المرجعي للميزانية ، يحتوي على عدة ثغرات قانونية أدت إلى شل الرقابة البرلمانية اللاحقة، وتتمثل هذه الثغرات القانونية في ما يلي:

الفرع الأول: غياب النص التشريعي محدد لميعاد التصويت مشروع قانون تسوية الميزانية :

إن تكريس مبدأ الأولوية في التصويت على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية قبل دراسة ومناقشة قانون المالية السنوي أمام البرلمان، يشكل أفضل أداة في يد البرلمان لمواجهة السلطة التنفيذية في حالة إخلالها و عدم احترامها للترخيص المالي، إذ أن عدم التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية قد يترتب عنه عدم منح الرخصة البرلمانية في القانون المالية السنوي، وعلى هذا الأساس تجد السلطة التنفيذية نفسها ملزمة على إحترام الرخصة البرلمانية و تطبيق أحكام القانون المالية السنوي، غير أن الممارسات بينت ضعف البرلمان الجزائري في استخدام هذه الوسيلة بسبب عدم وجود نص صريح يحدد آجال التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية ، فقد إكتفى الدستور من خلال المادة 179 بترسيخ حكم يقضي بالزامية عرض مشروع قانون المتضمن ضبط الميزانية على البرلمان، بينما إقتصر القانون المرجعي أي قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم على تحديد تاريخ إيداع مشروع قانون المتضمن ضبط الميزانية على هذه الهيئة ، حيث ألزمت المادة بإحالة مشروع قانون المالية السنوي على البرلمان قبل 30 سبتمبر من كل سنة، بينما إقتضت المادة 68 ، وذلك حينما نصت على أنه "يرفق مشروع قانون المالية للسنة بما يلي:

1- 3- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية -3"

و باستقراء هذين النصين الأخيرين بصفة مترابطة ، فإنه يمكن أن نتوصل بأن إيداع مشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية على البرلمان يجب أن يتحقق قبل 30 سبتمبر من كل سنة ،على أساس أن المشرع قد ألزم من أن يرفق مشروع قانون المالية السنوي بمشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية، غير أن هذه الأحكام القانونية قد أغفلت عنصرا في غاية الأهمية و يتعلق الأمر بتحديد تاريخ تصويت البرلمان على هذا النص التشريعي ، حيث ترتب عن هذا الإغفال ممارسات عقيمة أدت إلى تجريد الرقابة البرلمانية اللاحقة من فعاليتها وأفرغتها من معناها الحقيقي بسبب عدم إحترام مبدأ الأسبقية، مما جعل التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية يجري بدون مناقشة موضوعية ، ويتخذ طابعا شكليا، إذ أنه من غير المجدي إجراء مناقشات بشأن ميزانيات نفذت منذ زمن طويل³². ومما يزيد الطين بلة ان كل من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، و الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لم يتناولوا هذه المسألة ، الأمر الذي انعكس سلبا على أداء البرلمان في استخدام آلية قانون تسوية الميزانية لمراقبة المال العام.

إن عدم التصييص على آجال التصويت على مشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية قد أدى إلى تبادل التهم بين الحكومة و البرلمان في تعطيل الرقابة البرلمانية اللاحقة ،حيث حمل النواب الحكومة مسؤولية إعطاء الأسبقية في التصويت لمشروع قانون المالية السنوي على حساب مشروع قانون تسوية الميزانية من خلال تعمدتها على تأخير ايداع هذا الأخير لدى البرلمان ، وهكذا استغلت النائبة مريم دراحي مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2012 لتوجيه انتقادات للحكومة، فقد أشارت بأن " ...كما نسجل أيضا باستغراب شديد ، عدم التفاف الحكومة إلى مطلب تسبيق مناقشة مشروع تسوية الميزانية على مناقشة مشروع قانون المالية، وبهذا تكون الحكومة قد ضربت عرض الحائط باقتراحات النواب وصمت آذانها عن الإصغاء عن كل الملاحظات الموضوعية التي قدمت بهذا الخصوص، وذلك حرصا منا على ترشيد، المفقات العامة، وتكريس مبدأ الشفافية و النجاعة و الرشاد في التسيير، وهو سلوك من الحكومة وينم عن الروح إستعلائية غير مبالية ولا مسؤلية."³³، كما انتقد النائب فيلالي غويني البرمجة المقررة لمناقشات المجلس الشعبي الوطني بقوله " مرة أخرى يفعل مكتب المجلس الموقر فعلته ببرمجة مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية بعد أن تمت المصادقة على قانون المالية لسنة 2014، مكرر الخطأ نفسه المقترف السنة الماضية ، فما أشبه الليلة بالبارحة"³⁴، غير أن رد وزير المالية على هذه المدخلات كان حازما، حيث حمل مسؤولية تأخير تصويت على مشروع قانون تسوية الميزانية للبرلمان نفسه، حيث صرح بأنه " ... وللعلم فقد تم ارفاق مشروع قانون المالية

لسنة 2014 عند ايداعه على مستوى المجلس الشعبي الوطني بمشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2011 في الآجال القانونية. وتعود مسألة برمجة عرض ومناقشة مشروع هذين القانونين إلى المجلس بموجب الأحكام القانونية السالفة الذكر...³⁵.

وقد استغل النائب النائب براهيم بولقان مرورة سنة كاملة أي أثناء مناقشة قانون تسوية الميزانية لسنة 2012 لتوجيه أصابع الإتهام الى رئيس المجلس الشعبي الوطني مدعما مدخلته بالتصريح الاخير لوزير المالية فقال " بداية أذكر رئيس المجلس الشعبي الوطني برد وزير المالية في السنة الماضية، حيث ذكر أن برمجة مناقشة مشروع قانوني المالية و تسوية الميزانية ترجع إلى المجلس، و أغلبية النواب طالبوا السنة الماضية بتقديم مشروع تسوية الميزانية على مشروع قانون المالية ، فنتساءل مادام مكتب المجلس لم يأخذ انشغالات النواب بعين الإعتبار ، فان مطلع على مشروع قانون تسوية الميزانية ، وكذا تقرير مجلس المحاسبة و تقرير اللجنة المختصة ، يستخلص الملاحظات نفسها³⁶. غير أن جواب رئيس المجلس الشعبي الوطني كان معطلا، حيث ارجع مسألة التأخير إلى عدم وجود نص في النظام الداخلي يفرض تاريخ التصويت على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية ، وعلى هذا الاساس نبه النائب بأن " النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لا يفرض تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية قبل مشروع قانون المالية، كل يرغب فيما يريد ، هناك من يطلب و هناك من يرفض ، علينا أن نتحكم إلى النظام الداخلي و لا نقول لكل واحد له رغبة الحق معك ".فرد عليه النائب يوسف خبابة بعد أن أحييت له الكلمة بالقول أن "أفتح قوسا و أقول لرئيس المجلس الشعبي الوطني أن النظام الداخلي لا يمنع أيضا ، بناء على رغبة فئة كبيرة من النواب تريد مناقشة مشروع هذا القانون قبل مشروع قانون المالية و هي في الحقيقة توصية اللجنة منذ سنوات وليست هذه المرة الأولى"³⁷.

الفرع الثاني: إشكالية تطبيق قانون ضبط اميزانية للسنة المالية بصيغة (3-): إقتضت المادة 68

من قانون المتعلق بقوانين الميزانية من ان يرفق قانون المالية السنوي بقانون تسوية الميزانية بصيغة اقل من ثلاثة سنوات، وعلى هذا الأساس يجد البرلمان نفسه يدرس و يصادق على التقديرات المتعلقة بالنفقات و الإيرادات للسنة المالية المقبلة بناء على معطيات و اردت في ميزانية تتضمن على نفقات الفعلية و الإيرادات المحصلة والمنجزة خلال ثلاثة سنوات السابقة، ، والجدير بالذكر أن الحكومة ظلت قبل تطبيق أحكام المادة 68 التي أقرها المشرع بموجب قانون رقم 24/89 المعدل و المتمم لقانون 17/84 و المتعلق بقوانين المالية، تتماطل في عرض مشاريع تسوية الميزانية على المجلس الشعبي الوطني ، لفترات طويلة حيث اتخذ الفارق الزمني بين عرض مشروع قانون المالية السنوي و قانون تسوية الميزانية شكلا ومنحى تصاعديا فمن سنتين(2)، ثم خمسة(05)سنوات، إلى سبع (7)سنوات ،وعلى هذا

الأساس ظهرت مشاريع تسوية الميزانية لسنوات 1980، 1979، 1978، و 1982، حسب الجدول التوضيحي التالي:

جدول رقم (02): يتضمن قوانين تسوية الميزانية³⁸.

الدورة	قانون ضبط الميزانية	الجريدة رسمية	الفارق الزمني
1978	02/80 المؤرخ في 1980/02/09	عدد 07 لسنة 1980	سنتان (02)
1979	04/84 المؤرخ في 1984/02/07	عدد 02 لسنة 1984	خمس سنوات (05)
1980	10/85 المؤرخ في 1985/12/26	عدد 57 لسنة 1985	خمس سنوات (05)
1981	02/87 المؤرخ في	عدد 04 لسنة 1987	سبع سنوات (07)

و إزاء هذا الوضع، ويهدف وضع حد للممارسات الحكومية الهادفة إلى إضعاف سلطة البرلمان من خلال تأخير عرض مشروع قانون تسوية الميزانية، لجأ نواب المجلس الشعبي الوطني إلى وضع قيد زمني وذلك بموجب التعديل المكرس طبقاً للمادة 02 من القانون رقم 24/89 و المعدل و المتمم لقانون 17/84 و المتعلق بقوانين المالية³⁹، و الذي من خلاله ألزم الحكومة بإدع مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان بعد مرور ثلاثة (03) سنوات من اقفال سنة التسيير المتعلقة به، وعلى هذا الأساس تكون الهيئة التشريعية قد سدت الطريق في وجه الحكومة من التماطل في تقديم هذا النص القانوني، إلا أن الحكومة ظلت مصرة على موقفها اتجاه تقديم هذا المشروع مادامت هي التي تملك الحق المبادرة بوضعه، بل امتنعت عن عرضه لفترة طويلة، امتدت 27 سنة، حيث استعاد البرلمان سلطته في ممارسة الرقابة اللاحقة منذ سنة 2011 بمناسبة مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2008، الذي صدر في الجريدة الرسمية رقم 13 بتاريخ 28 فبراير 2011، و ومنذ هذ الفترة عكفت الحكومة على مواصلة العمل ودون انقطاع في ايداع مشاريع قوانين تسوية الميزانية للسنوات (س-3)⁴⁰.

وإذا كانت استعادت البرلمان لسلطته في مجال الرقابة اللاحقة تشكل مكسبا يقوي و يعزز من مكانة هذه المؤسسة الدستورية، إلا أن هذه السلطة و المكانة تبدو شكلية وصورية، إذ ليس من المعقول أن يتم مناقشة قانون مالية بناء على معطيات واردة في ميزانية نفذت منذ زمن طويل، كما أن ذلك قد يؤدي في حالة حدوث مخالفات مالية جسيمة في تنفيذ الميزانية، إلى إستحالة تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين أو سحب الثقة منهم من قبل السلطة التشريعية، بسبب عامل عدم الاستقرار الحكومي الذي يميز الساحة السياسية الوطنية، مما يفقد قانون ضبط الميزانية أثره الرقابي.

الخاتمة

عليه ننتهي من خلال هذه الدراسة إلى أن البرلمان الجزائري مجرد من كل سلطاته في مباشرة الرقابة اللاحقة على الميزانية بسبب الإمكانات الهائلة التي تملكها الحكومة للتأثير على البرلمان و كذا العيوب

التي تنتاب القانون المرجعي للموازنة ، و على هذا الأساس و من أجل تفعيل سلطة البرلمان المالية ، يجب رفع تجميد على مشروع إصلاح الموازنة الذي شرع في إعداده منذ سنة 1998 ، وكان يفترض أن يدخل حيز التنفيذ سنة 2012.

الهوامش

- ¹ - قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الذي يتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية ، العدد 14 ، 2016
- ² - لم يتغير مضمون النص الوارد في المادة 179 من دستور 2016 عن النص المحدد المادة 160 من دستور 1996.
- ³ - بوسالم دونيا ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ، رسالة الماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة عنابة، 2007، ص 151، 152.
- ⁴ - د. بلس بشير شاوش، التطبيقات العملية لقوانين المالية وإنعكاسها على الصلاحيات البرلمان، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 03، جوان 2003، ص 37
- ⁵ - بوبقرة الشيخ، مراقبة تنفيذ النفقات العامة في ظل الإصلاحات المالية-حالة الجزائر-، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة أوبوكر بلقايد تلمسان، 2006، ص 119
- ⁶ - تم تثبيت قانون ضبط الميزانية لأول مرة في النظام القانوني الجزائري بموجب أحكام الفقرة الثانية من المادة 187 من دستور 1976 ، التي نصت على أنه : "... تُختتم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بالتصويت على قانون يحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة"
- ⁷ - تجدر الإشارة إلى أن لجنة المالية و الميزانية إرثأت تسمية مشروع قانون متضمن تسوية الميزانية بدل من مشروع هذا القانون وذلك تماشيا مع أحكام المادة 160 من دستور 1996 التي تنص صراحة على تصويت البرلمان عند اختتام السنة النابية على قانون متضمن تسوية الميزانية.
- ⁸ - د. كمال رزيق، المرجع السابق، ص 188، 189
- ⁹ - أجموح أنور، مجلس المحاسبة نظامه و دوره في رقابة المؤسسات الإدارية، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007، ص 11
- ¹⁰ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات ، العدد 198، 24 يناير 2011، ص 21
- ¹¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية ، العدد 44، 26 يوليو 2009، ص 21
- ¹² - تنص المادة نص في 76 من قانون رقم 84-17 المعدل و المتمم على أنه " يجب أن يكون مشروع ضبط الميزانية المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض، بموجب الأحكام القانونية السارية على ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة ، مرفوقا بمايلي:
- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمية،
- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها، و رخص تمويل الإستثمارات المخططة"
- ¹³ - د. بلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 293
- ¹⁴ - راجع المادتين 02 و 06 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 18 ذي القعدة 1428 الموافق 28 نوفمبر 2007 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 75، المؤرخة في 02 ديسمبر 2007، ص 21
- ¹⁵ - فتينيش محمد صالح ، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري ، رسالة الدكتوراه ، جامعة الجزائر، 2011، ص 344، 345
- ¹⁶ - للإطلاع حول فعالية اليوم الدراسي راجع مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، سنة 2014، ص 73 إلى 194
- ¹⁷ - محمد العربي غانم ، نفس المرجع ، ص 94
- ¹⁸ - محمد العربي غانم، نفس المرجع، ص 94

¹⁹ - حددت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 الذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، إختصاصات المديرية العامة للتقدير و السياسات فيما يلي: "إعداد التقديرات الإقتصاد الكلي، - تحديد أنظمة الإعلام بوزارة المالية، - إعداد العناصر الضرورية لصياغة السياسات الميزانية و الجبائية، - تقييم السياسات الميزانية و الجبائية، - متابعة الأنظمة الإجتماعية وتقييمها - إعداد التأطير للإقتصاد الكلي و المالي لقوانين المالية، - تحضير تقارير تقديم قوانين المالية، - تصور آثار ذات الطابع الإقتصادي و المالي". وتتكون هذه الهيئة من 04 مديريات وهي:

مديرية الإقتصاد الكلي، مديرية جمع المعلومات، مديرية السياسات الميزانية، مديرية السياسات الجبائية
²⁰ - تتمثل إختصاصات المديرية العامة للأموال الوطنية طبقاً لأحكام المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 الذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، فيما يلي "إعداد وإقتراح النصوص التشريعية و التنظيمية المتعلقة بالأموال الوطنية ومسح الأراضي والإشهار العقاري والسهر على حسن تطبيقها، - إتخاذ أي إجراء بهدف تتمين الملكيات العمومية و المحافظة عليها و مراقبة ظروف إستعمالها، - القيام بإعداد المسح الأراضي العام و إنشاء السجل العقاري وحفظه، - توجيه النشاطات غير ممركرة وتنشيطها و تنسيقها". وتتكون هذه الهيئة من 04 مديريات وهي: مديرية أملاك الدولة، مديرية تتمين الأملاك التابعة للدولة، مديرية المحافظة العقارية ومسح الأراضي، مديرية إدارة الوسائل و المالية

²¹ - محمد العربي غانم، نفس المرجع، ص 96، 97
²² - طبقاً للمادة 20 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في 30 جويلية 2000، فإن لجنة المالية والميزانية هي من بين اللجان الدائمة بالمجلس، فهي الطرف المقابل للحكومة في عملية التفاوض مع وزير المالية عند تحضير الميزانية وكذا قانون تسوية الميزانية. وتعتبر هذه اللجنة من أكبر الجان عضوية، حيث تتشكل من 30 إلى 50 عضواً، ولها مكانتها البارزة على مستوى الجهاز التشريعي إذ هي مكلفة بالمسائل ذات أهمية بالغة تتعلق بالميزانية، والقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وبالنظامين الجبائي والجمركي، وبالعملة، والقروض، والبنوك، وبالتأمينات، وبالتأمين. كما يمكن لهذه اللجنة أن تدعو الهيئات و أشخاصاً مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها .

أما على مستوى مجلس الأمة فهناك لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية المنصوص عليها في المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 10/22/1999. راجع كموش نسيم، "رقابة المطابقة و رقابة التقييم على النفقات العمومية بين التوافق والتناقض" رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 يوسف بن خدة، 2013، 117
²³ - المرجع المذكور آنفاً، ص 133

²⁴ - يستند مجلس المحاسبة للممارسة الرقابة على قانون تسوية الميزانية من جهة على نص المادة 170 من الدستور التي تقتضي بأن: "يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية. يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته ويتولى مجلس المحاسبة إبداء الرأي في المشاريع التمهيديّة السنوية للقانونين المتضمنة تسوية الميزانية"، ومن جهة أخرى على أحكام المادة 18 من الأمر رقم 20-95 المؤرخ 17 يوليو 1995 في والمتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، التي تنص على ان "يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيديّة السنوية للقانونين المتضمنة تسوية الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض، بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها"

²⁵ - Damien Catteau, « La Lolf Et La Modernisation De La Gestion Publique », Dalloz, Paris, 2007, P362
²⁶ - دواعر عفاف، المركز القانوني للهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة - الجزائر، 2013، ص 142

²⁷ - إسلمت المادة 47 من الدستور الفرنسي أن تصوت كل من الجمعية الوطنية على مشاريع قوانين الموازنة وفق الشروط المنصوص عليها في القانون العضوي، في أجل أربعين يوماً من تاريخ إيداع المشروع، ومجلس الشيوخ في أجل 15 يوماً .

- ²⁸ - أومعمر أبو بكر نسيم، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، رسالة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015، ص 92، 93
- ²⁹ - أومعمر أبو بكر نسيم، المرجع المذكور آنفا، ص 154
- ³⁰ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 280، 05 مارس 2012، ص 10
- ³¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 153، 09 فبراير 2015، ص 10
- ³² - د. لعمارة جمال، نفس المرجع، ص 232
- ³³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 153، 09 فبراير 2015، ص 25
- ³⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 85، 15 يناير 2014، ص 05
- ³⁵ - راجع مداخلة وزير المالية السيد آيت جودي،، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 85، ص 07
- ³⁶ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 154، 09 فبراير 2015، ص 03
- ³⁷ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 154، 09 فبراير 2015، ص 04
- ³⁸ - يلس شاوش بشير، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مرجع سابق، ص 39، و أيضا مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 78
- ³⁹ - راجع القانون رقم 24/89 المؤرخ في 12 يناير 1989 المعدل و المتمم لقانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد رقم 01، سنة 1989
- ⁴⁰ - أ. دنيدي يحيي، المرجع السابق، ص 63