

الرقابة البرلمانية على قانون تسوية ميزانية في الجزائر

Parliamentary oversight of the budget settlement law in Algeria

د. سعاد حافظي⁽¹⁾

أستاذة محاضرة "أ" - كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان (الجزائر)

hafdi.souad@yahoo.fr

تاريخ النشر
31 مارس 2021

تاريخ القبول:
26 مارس 2021

تاريخ الارسال:
06 سبتمبر 2020

المخلص:

الرقابة: "هي مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية، وتقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة وقياس مساوئ كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعة والتأكد من أن الأهداف المحققة هي ما كان يجب تحقيقه وان تلك الأهداف تحققت وفق تحقيق الأهداف المنشودة وجود المجتمعات المنظمة، وتطور مفهوم الرقابة، كما تطورت أهدافها بتطور دور الدولة وتطور المفاهيم المالية والإدارية والاقتصادية وقد تعددت تعاريف الباحثين للرقابة المالية بتعدد جهات نظرن إلى وظيفة الرقابة، وأهدافها والجهات التي يمارسها كما تعددت أنواع الرقابة بتعدد الجهات التي تمارسها وسلطاتها وتعدد مواضيعها واختلاف زمن ممارستها

الكلمات المفتاحية: رقابة مالية، قانون ضبط ميزانية، قانون مالية تكميلي.

Abstract :

Oversight is a set of procedures and means to review financial behavior and evaluate the work of controlled agencies and measure the equivalent of their control and their ability to achieve the goals set and confirmation of achieved goals are what should have been achieved and that those goals have been achieved and the art of achieving desired goals and the presence of organized societies and the development of the concept of oversight as its objectives evolved by the evolution of a role the state and the development of financial administrative and economic concepts researchers definitions of financial contrôle have multiplied with multiple views on the function of the oversight ; its objectives and the bodies that exercise it there are also numerous types of contrôle over the multiplicity of the authorities that exercise it and its powers the multiplicity of its topics and the different times of its practice

Key words: Contrôle. Budget Control Law ; Complementary Financial Law.



مقدمة:

ان الرقابة "هي مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية، وتقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة وقياس مساوئ كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية والتأكد من أن الأهداف المحققة هي ما كان يجب تحقيقه وان تلك الأهداف تحققت وفق تحقيق الأهداف المنشودة

وجود المجتمعات المنظمة، وتطور مفهوم الرقابة، كما تطورت أهدافها بتطور دور الدولة وتطور المفاهيم المالية والإدارية والاقتصادية وقد تعددت تعريف الباحثين للرقابة المالية بتعدد وجهات نظرهن إلى وظيفة الرقابة، وأهدافها والجهات التي يمارسها كما تعددت أنواع الرقابة بتعدد الجهات التي تمارسها وسلطاتها وتعدد مواضيعها واختلاف زمن ممارستها وجدت هذه الرقابة بشكل عام، مع وجود المجتمعات المنظمة، وتطور مفهوم الرقابة، كما تطورت أهدافها بتطور دور الدولة وتطور المفاهيم المالية والإدارية والاقتصادية وقد تعددت تعريف الباحثين للرقابة المالية بتعدد وجهات نظرهن إلى وظيفة الرقابة، وأهدافها والجهات التي يمارسها كما تعددت أنواع الرقابة بتعدد الجهات التي تمارسها وسلطاتها وتعدد مواضيعها واختلاف زمن ممارستها¹.

هذا وتعد الرقابة بشكل عام، الرقابة المالية بشكل خاص أمرا أساسيا في أي مجتمع ذلك أنها تتحقق من مدى احترام الضوابط والحدود لجميع تصرفات أفراد المجتمع، سواء كانوا حكاما أو محكومين، وعليه فقد وجدت الرقابة المالية مع وجود الدولة بهدف ضمان سلامة التصرفات المالية وضبط النفقات العامة وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف المتوخاة منها وقد لعبت الرقابة المالية دورا رئيسا في تنظيم مختلف المجتمعات التاريخية، فقد عرفها المصريون القدماء والإغريق وكان مدلولها واضحا في مسألة حمورابي التي احتوت على الكثير من القواعد التي تنظم المعاملات المالية والتجارية². فما مقصود برقابة مالية لاحقة؟ وما مدى فعاليتها؟ وعليه سنتعرض ماهية الرقابة المالية (المبحث الأول) احتكار الحكومة للبرلمان في المجال المالي وتهميش البرلمان (المبحث الثاني).

المبحث الأول ماهية الرقابة المالية

هذا وقد تطورت الرقابة المالية بتطور الدولة حتى غدت ركنا أساسيا من أركان الدولة إلى جانب التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه وقد ساعد على تطور هذه الرقابة تطور الدولة، وانتقالها من دور الدولة الحامية التي يقتصر دورها على حماية والحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي إلى دولة متدخلة في كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وقد ترتب عن ازدياد تدخل الدولة زيادة الأموال العامة للدولة وهنا دعت الضرورة إلى إيجاد وسائل من

اجل حماية والمحافظة على أموال الدولة من التبذير والعبث كما ساعد على تطور هذه النوع من الرقابة تطور السلطات في الدولة وانقسامها إلى سلطة قضائية وتشريعية وتنفيذية وكان من نتيجة ذلك وجود أنواع مختلفة من الرقابة لربط وتنسيق ممارسة كل من هذه السلطات لاختصاصاتها من اجل تحقيق العدالة والديمقراطية والنمو والازدهار في إطار الدولة الواحدة³، سنتعرض لتعريف الرقابة المالية المطلب الاول ثم لاهداف الرقابة المالية المطلب الثاني.

المطلب الاول: تعريف الرقابة المالية

أما فيما يتعلق بتعرف الرقابة المالية فمن الناحية الشفوية هي المحافظة والانتظار فالرقيب يعني الحافظ أو المنتظر، أما اصطلاحا فقد تعددت تعاريف الباحثين للوقاية بشكل عام ومنها الرقابة المالية ويرجع السبب في ذلك إلى الوظيفة التي ينظر إليها من خلالها والأهداف التي يجب تحقيقها والأجهزة التي تقوم بها.

وقد عرف المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية الرقابة بأنها: "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية، تهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة⁴، وعرفت الرقابة بأنها: "تحقق بان تنفيذ يتم وفقا لما هو مقرر في الخطة وفي حدود التعليمات والقواعد الموضوعية وذلك بقصد اكتشاف نواحي الضغط والأخطاء وعلاجها وتفاذي تكرارها على أن تتكافل كافة أوجه النشاط في المشروع وإداراته⁵.

ويرى البعض بان الرقابة: "هي مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية، وتقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة وقياس مساوئ كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية والتأكد من أن الأهداف المحققة هي ما كان يجب تحقيقه وان تلك الأهداف تحققت وفق تحقيق الأهداف المنشودة⁶، كما تم تعريف الرقابة بأنها: "التحقيق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المقررة، والتعليمات الصادرة، والمبادئ المعتمدة فهي عملية اكتشاف كما إذا كان كل شيء يسير حسب الخطط الموضوعية، وذلك لغرض الكشف عما يوجد هناك من نقاط الضعف والأخطاء وعلاجها وتفاذي تكرارها والرقابة هي احد عناصر الإدارة التي هي ضرورية واللازمة ليس للخدمات العامة والمشروعات فقد بل أيضا لكل جهد جماعي مهما كان غرضه⁷.

وعرفت الرقابة بأنها "التدقيق والإشراف من قبل أجهزة عليا لاطلاع على كيفية سير العمل في الأجهزة الدنيا الخاضعة للرقابة والتأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة لغاياته وفق ما هي محدده في الموازنة التي أجازتها السلطة التشريعية والتثبيت من أن تنفيذ الموازنة

يتم دون ما تبذير أو إخلال، وذلك حفاظا على الأموال العامة وضمانا لحسن سير الإدارة الحكومية ماليا⁸.

أما اتجاه ثاني فينظر أصحاب هذا الاتجاه إلى الرقابة من حيث كونها إجراءات ويركزون على الخطوات التي يتعين القيام بها لإجراء عملية الرقابة فلكي تتم عملية الرقابة يتطلب الأمر وجود بيانات عن أوجه النشاط المختلفة كشرط أساسي للقيام بالرقابة الخطط الموضوعية وخلال الأوقات المحددة لها⁹ ويعرفها آخرون¹⁰ بأنها الإشراف والتوجيه من جانب سلطة خارجية مستقلة عن الشروع للتعريف على كيفية سير العمل في الجهة الخاضعة للرقابة والتأكد من أن الموارد المتاحة المالية والبشرية والمادية قد استخدمت وفقا لما هو مخطط لها. مما تقدم يتضح عدد اتجاهات من خلال هذه التعاريف¹¹: فهناك اتجاه يهتم بالجانب الوظيفي للرقابة ويركزون على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها¹²، فقد ذهب بعض الكتاب إلى أن الرقابة تعمي العمل على تحقيق أهداف معينة تسعى الهيئة الخاضعة للرقابة إلى تحقيقها، بينما ذهب آخرون إلى أن الرقابة تقوم على أساس تحديد العمل المطلوب القيام به من كل فرد داخلها، وفي ذلك ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة¹³.

ووفقا لهذا الاتجاه يعرف الدكتور عبد الله طلبة الرقابة بأنها: "عملية التحقق من مدى انجاز الأهداف المبتغاة والكشف عن معوقات تحقيقها، والعمل على تذليلها في أقصى وقت ممكن"¹⁴، ويعرفها الدكتور عبد الأمير شمس الدين بأنها: "مراقبة النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ سياسات الموضوعية والعمل على إصلاح ما قد يعثر بها من ضعف حتى يمكن على أن تعد بشكل يمكن الاستفادة منه في متابعة النشاط ومراجعة نتائج الأعمال وفحصها"¹⁵. ووفقا لهذا الاتجاه يعرف البعض الرقابة بأنها: "مجموعة العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء ينتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية" ويعرفها آخرون بأنها "الإجراءات والوسائل تتبع لتقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية، والتأكد من أن الأهداف المحققة هي ما كان يجب تحقيقه وأن تلك الأهداف تحققت وفق الخطة الموضوعية وخلال الأوقات المحددة لها"¹⁶.

ويعرف الدكتور عبد السلام بدوي بأنها "مجموعة من العمليات التي تتضمن جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى نتائج تقوم بها أجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاءة مع أعضاء هذه الأجهزة سلطة التوجه باتخاذ القرارات المناسبة"¹⁷. وهناك اتجاه آخر يهتم بالأجهزة والهيئات فتعرف الرقابة وفقا لهذا الاتجاه "هذه عملية تقييم وفحص ومراجعة تقوم بها أجهزة مختصة للتأكد من تحقيق المشروع لأهداف

والسياسات والبرامج الموضوعية بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة التي تتضمن سير العمل وأن توفر لها معايير التي تحدد درجة الانحراف عن الأهداف والبرامج الموضوعية¹⁸ ، وقد عرفها الدكتور الكفراوي: "بأنها الإشراف والضبط والمراجعة من جانب سلطة اعلي لها هذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقا للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، وللتأكد من مدى تخفيف المشروع لأهدافه بكفاية بغرض المحافظة على الأموال العامة، والتأكد من سلامة تحديد نتائج العمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلا سواء في ذلك الوحدات التنموية أو الاقتصادية"¹⁹.

وعرفها الدكتور كويصالتية بأنها: "تلك التي تتم من قبل جهة مستقلة وتستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والمحاسبية والإدارية والتأكد من مشروعيه النفقة وانفاقها مع الأحكام والقوانين النافذة ومقارنة نتائج التنفيذ بالخطط الموضوعية وقياس مستوى نتائج الأعمال لما كان مستهدفا تحقيقه بالاستناد إلى معدلات الأداء ودراسة أسباب الانحرافات ومعالجتها"²⁰ ويمكن أن نقول من كل هذا أن الرقابة المالية تمثل مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة بقية المحافظة على الأموال العامة، وضمان حسن تحصيلها وانفاقها بثقة وفعالية، واقتصادية وفقا كما أقرته السلطة التشريعية، بالموازنة والقوانين المالية الأخرى، ووفقا للخطط الموضوعية للجهات الخاضعة للرقابة.²¹

المطلب الثاني: هدف الرقابة المالية

وتهدف هذه الرقابة بشتى أنواعها من التحقق بان جميع الإيرادات العامة في الدولة قد حصلت وأدخلت في ذمتها التحقق من أن كافة النفقات العامة قد تمت وفقا لما هو مقرر لها ضمنا عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها واعتمادها ببنود الموازنة.

زيادته قدوة وفعالية الأجهزة الحكومية على تحقيق الأهداف العامة للدولة بأعلى درجة من الكفاءة والاقتصاد العمل على ترشيد النفاق العام وتوجيه الأجهزة الحكومية إلى أفضل السبل لتحسين وتطوير إجراءات الأعمال المالية بما يساعد الأجهزة الحكومية إلى أفضل السبل لتحسين وتطوير إجراءات العمل المالية بما يساعد الأجهزة الحكومية على القيام بدورها واقتراح الإجراءات والوسائل الكفيلة بوضع كفاءة أداء الأجهزة التنفيذية وتحسين مستوى تقديم الخدمات العامة، ومن خلال دراسة الرقابة المالية الذي يهمنها فيها هي الرقابة البرلمانية

على الأموال (السلطة التشريعية) وهي تلك الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على عمليات تحصيل وإنفاق الأموال العامة حيث تكفل دساتير مختلف الدول حق السلطة التشريعية في الرقابة على عمليات التنفيذ الموازنة قبل وأثناء وبعد انتهاء السنة المالية وتعمل الرقابة البرلمانية على التأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة يتم وقد تم.

وفقا لما اقره البرلمان (السلطة التشريعية) من إيرادات عامة ونفقات عامة وتعد الرقابة التسيير يمارسها البرلمان على عمل الجهاز الحكومي المظهر الأول والإثم من مظاهر الرقابة الخارجية، ومرد ذلك الى أن السلطة التشريعية بوصفها الممثل الشرعي لإرادة الشعب يجب أن تلعب الدور الرئيسي في مراقبة تنفيذ الموازنة العامة التي وضعت لتحقيق الصالح العام للمجتمع وبالتالي فإن الجهاز التنفيذي لا ينبغي ان يمارس مسؤولياته دون أن تكون هذه الممارسة خاضعة للضوابط الرقابة البرلمانية التي يمثلها المجلس التشريعي

فالرقابة على الأموال العامة هي في الأساس من اختصاص السلطة التشريعية كي تضمن التزام الحكومة بالجباية والأفاق وفقا لما قرره السلطة التشريعية بموجب الموازنة²².

وتختلف رقابة السلطة التشريعية قوً وضعفا وفقا للنظام السياسي القائم فهي واضحة وقوية في النظام البرلماني على عكس الموضوع في النظام الرئاسي وسبب وضوح الرقابة وقوتها في النظام البرلماني ترجع الى أن هذا النظام يقوم على أساس مسؤولية الوزراء مسؤولية تضامنية ومسؤولية كل وزير مسؤولية فردية ففي نطاق وزارته التي يشرف عليها²³.

هذا وتمارس السلطة التشريعية الرقابة المالية السابقة من خلال سلطاتها في إجازة أو تعديل أو تخفيف ما تحويه الموازنة العامة المقترحة من بنود ومخصصات مالية فالمجلس التشريعي هو صاحب السلطة في إقرار الموازنة العامة وما يرتبط بها من قوانين وتشريعات ويمارس المجلس التشريعي من خلال هذه السلطة رقابته على الجهاز التنفيذي والتي تمتد عادة لتشمل كافة جوانب السياسات العامة والبرامج التي تنفذ الحكومة²⁴.

من بين وسائل تأثير الحكومة على برلمان تقديم عرض عن استخدام الاعتمادات المالية²⁵ لكل سنة مالية، وهذا ما نجده من خلال الماد 187 من دستور 1976 بقولها أن تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية للمجلس الشعبي الوطني عرض حول استعمال الاعتماد المالية التي أقرتها بالنسبة لسنة المالية المعنية وتختتم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون يتضمن بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة"، وهو ما نصت عليه الماد 150 من دستور 1989 "بان تقدم الحكومة للمجلس الشعبي الوطني عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي اقرها لكل سنة مالية وأكدته الماد 160 من دستور²⁶ وتقابلها الماد 179 من تعديل 2016. ومن هنا يتضح دور البرلمان في ممارسة رقابته المالية على الحكومة

التصويت على الميزانية...)²⁷ ونجد أيضا من بين آليات الرقابة البرلمانية التي تبادر بها الحكومة لدى البرلمان تقديم مشروع قانون المالية للبرلمان لمناقشة والمصادقة عليه، حيث يعتبر قانون المالية وميزانية الدولة السنوية مرآة عاكسة وترجمة مالية للنشاط العام وأعمال الحكومية والإدارية في الدولة خلال السنة المالية وتشديد وبلورته ذلك في قيم وأرقام اقتصادية مالية في مجال تحديد الإيرادات العامة والنفقات العامة التي تتكون منها ميزانية الدولة وفي مناقشة هذه الميزانية من طرف أعضاء غرفتي البرلمان وتدخلات أعضاء الحكومة أمام اللجان الداخلية المتخصصة وفي المناقشات العامة العلنية، وكذا عملية المصادقة على نص قانون المالية. من خلال كل هذا يتم رصد المعلومات واستقصاء للحقائق وإطلاع البرلمان على مجموع الأعمال التي تعهدت الحكومة بانجازها في أجالها.²⁸

وكذا التعرف على مجموع الإيرادات العامة بكل أنواعها التي يتم الحصول عليها، وكذا مجموع النفقات العامة فأوجه ومجالات إنفاقها بالتحديد والتفصيل المطلوب قانونا²⁹، أن كل ذلك يكون في نهاية الأمر رؤية واضحة ودقيقة ومحددة لدى البرلمان والبرلمانيين على ما سيتم انجازه من أعمال وما يتم جبايته من موارد مالية وما سيتم إنفاقه خلال السنة المالية المقبلة من طرف الحكومة. الأمر الذي يكون ويشكل معيارا رقبيا لدى البرلمان للرقابة البرلمانية الدقيقة والموضوعية والواضحة والعادلة على أعمال الحكومة ولقد تعرضت إلى تأسيس هذه الآلية والوسيلة الرقابية أحكام المادة 120 في فقرتها الأخيرتين من الدستور والمادة 138 من تعديل الدستوري لسنة 2016 وفصلت الضوابط والإجراءات المحددة في هذه المادة أحكام المادة 44 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة وذلك بقولها: بحيث يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه ويصادق مجلس الأمة في أجل 20 يوما.

وفي حالة خلاف بين الغرفتين بتاريخ المتساوية الأعضاء أجل 8 أيام للعبت في شأنه وفي حالة عدم المصادقة عليه يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر كما سوف نرى لاحقا³⁰. هذا وقد فصلت الإجراءات التفصيلية والتقنية الداخلية كل غرفة من غرفتي البرلمان لانجاز ذلك بواسطة أحكام النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

هذا وتجدر الإشارة أنه من خلال تعرضنا لهذه الآلية الرقابية نجد أنه إذا كان البرلمان صاحب الاختصاص المالي إلا أن صاحب الاختصاص الحقيقي في هذا المجال تبقى السلطة التنفيذية باعتبارها المسير للجهاز الإداري والوضع في الجزائر وتحديدا في العديل الدستوري

التي يشد عن القاعد المذكورة أعلاه فالحكومة تحتكر المجال المالي، ويظهر ذلك من خلال انفرادها بتحضير مشروع قانون المالية والمناقشة المحدودة من طرف البرلمان.

المبحث الثاني: احتكار الحكومة للمجال المالي وتهميش البرلمان

المعلوم انه يحتاج تنفيذ مخطط عمل الحكومة المصادق عليه إلى قانون المالية الذي يأخذ بهذا الوصف الأداء الرئيسية لتشييد المخطط في الواقع وإذا كان البرلمان صاحب الاختصاص المالي³¹. إلا أن صاحبة الاختصاص الحقيقي في هذا المجال تبقى السلطة التنفيذية باعتبارها المسيرة للجهاز الإداري والوضع في الجزائر وتحديدا في التعديل الدستوري لن يشد عن القاعد المذكورة أعلاه، فالحكومة تحتكر المجال المالي ويظهر ذلك من خلال انفرادها في وضع مشروع قانون المالية والمناقشة المحدودة كمن طرف البرلمان أما بالنسبة للدور البرلمان في المجال المال فهو يعرف أوضح صورة انحصاره وذلك نتيجة تهرب الحكومة من قانون المالية³² المصادق عليه بمقتضى قانون المالية التكميلي، وكذا تحويل الاعتماد بالإضافة إلى انعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة، وأما ما يعرف بتسوية الميزانية. وعليه نتعرض من خلال هذا المبحث احتكار للحكومة في مجال مالي، المطلب الثاني انعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة (تسوية الميزانية

المطلب الأول: احتكار الحكومة للمجال المالي

لكون الحكومة تضطلع بمهمة التسيير والتنفيذ فإنها تحتكر مجال قانون المالية، إذ بمفردها تقوم بتحضير مشروع قانون المالية في دوائرها الوزارية دون مساهمة البرلمان في ذلك، ولها حينها وضع كل الترتيبات التي تراها ملائمة لتنفيذ مخططها كما بإمكانها إدراج أي نفقات ترغب فيها وتوزيع الإيرادات بالطريقة التي تناسبها ودور البرلمان في المجال المالي لا يتعدى المناقشة المحدودة زمنيا لضرورة التصويت على قانون المالية في أجل 75 يوما من إيداع مشروع القانون لدى البرلمان والا تدخل رئيس الجمهورية وأصدره بأمر له قوة قانون المالية مؤكدا بذلك تدخله الكاسح لكل الميادين³³.

قانون المالية تقليديا هو قانون ميزانية الدولة، وهذا المصطلح الأخير عرف منذ أمر 19 جوان 1956 في فرنسا ليتحول إلى قانون المالية بموجب الأمر الصادر في 2 جانفي 1959³⁴. وتعرف الميزانية بأنها وثيقة تحدد ما تعتمزم الدولة إنفاقه وبيان مفضل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الإنفاق ومصادر الحصول عليها والميزانية تحدد بوضوح السياسة المالية ومشروعاتها وهي تعد وسيلة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية، وتنفيذ مخططات وتوجهات الدولة، كما عرفها الأستاذ عبد المجيد جبار أنها وثيقة يتم بمقتضاها ترخيص النفقات والإيرادات التشريعية للدولة والميزانية تحدد بصفة عامة ستكون عليه سياسة الدولة بالنسبة

لينة ما.³⁵ والقاعدُ العامة أن الميزانية تحدد لمدُ سنة مقبلة وهذا ما يميزها عن الحساب الختامي الذي يعبر عن إيرادات ومعروفات الدولة خلال السنة المنصرمة والملاحظ إن الميزانية تحدد لمدُ سنة مقبلة، وهذا ما يميزها عن الحساب الختامي الذي يعبر عن الإيرادات ومصرفات الدولة خلال السنة المنصرمة وتقوم الميزانية على مجموعة من المبادئ التالية:

مبدأ السنوية أن مدُ سريان الميزانية اثني عشر يوما مبدأ العمومية أي أخطار خاصة عناصر الإيرادات والنفقات العامة في بيان واحد دون تشتتها في بيانات مختلفة تمثل مل بيان منها ميزانية مستقلة وهذا لسهولة الميزانية وتوضيح المركز المالي، ككل وتجنب الباحث أو الفاحص إجراءات التسويات الحسابية مبدأ عدم التخصيص أي عدم تخصيص نوع معين من إيراد لإنفاق معين كما لو خصص أيدا الرسوم الجامعية لتغطية المصروفات الخاصة بالجامعة مبدأ التوازن معناه التساوي بين الإيرادات العامة وجملة النفقات العامة، لكن يمكن عدم تحقيق هذا المبدأ نظرا لاختلاف الحالة الاقتصادية للدولة من سنة لأخرى وإعداد قانون المالية معناه تحضير الميزانية عن طريق وضع تقدير للنفقات وما يلزمها من إيرادات ولما كان أساس هذه المرحلة هو التقدير فيجب التزام الدقة إلى أقصى حد حتى لا تفاجئ الدولة أثناء التنفيذ بغير ما توقعته الحكومة فينتج عن ذلك أثار سيئة³⁶، كما يمكن تجنبها في مرحلة الإعداد وتحشير قانون المالية في العالم يتم وفق نظامين رئيسين هما:

هما النظام الأمريكي الذي يحصر التحضيري بيد رئيس الجمهورية من خلال مكتب التسيير والميزانية *office of Management and budget* وهو جهاز وتابع للرئاسة³⁷ النظام الأوروبي يأخذ فيه تحضير قانون المالية وصف لعبة إدارية يقوم فيها وزير المالية بتحضير مشروع قانون المالية وتتم بتدخل ونقا بين الوزراء ووزير المالية تحت رئاسة الحكومة وتحت سلطة رئيس الجمهورية³⁸

ويبدوا أن الجزائر تميل إلى تكريس النظام الأوروبي فإعداد الميزانية أو تغييرها يعتبر من صميم عمل الإدارة العامة لهذا فالحكومة هي التي يقع عليها عبئ العداد بما لها من جاهز متشعبة ومتغلغة في البلاد بأكملها وهي الأقدر على تحديد الحاجيات التي يتطلبها المجتمع. وتبدأ عملية تتبع التقديرات للنفقات وإيرادات من الأسفل الأعلى إذ تبدأ بالوحدات إلى أن تنتهي بالوزارات التي ترفعها إلى وزير المالية حيث تقوم هذه الأخيرة بدراسة الموازنة المرفوعة إليها للتأكد من صحة التقديرات وكذا سلامة الأسس التي بنيت عليها وعدم المغالاة، أو الإنقاص في عناصر الإنفاق أو الإيرادات المقترحة ويتم عرضها في مجلس الحكومة ثم في مجلس الوزراء وباستقراء المادة 121 من الدستور الحالي وتقابلها المادة 139 من تعديل 2016 نجدها ظاهريا تسمح للنواب باقتراح قوانين تتعلق بالجانب المالي لكن في حقيقة الأمر لا

يوجد اقتراح لقوانين المالية لان النائب مجبر على البحث عن تدابير ترفع مدا خيل الدولة أو توفر مبالغ مالية في فصل اخر من النفقات العمومية تساوي على اقل المبالغ المقترح إنفاقها³⁹ وبالتالي فان إعداد مشروع قانون المالية يبقى مفتوحا أمام الحكومة دون سواها وهذا ما أكدته القانون العضوي 02/99 في مادته 44 من خلال الصياغة أي أنها حصرت المبادر في مجال قانون المالية محل الحكومة دون النواب⁴⁰.

ويتضمن قانون المالية حسب المادة 67 من القانون رقم 24/89⁴¹ جزأين متباينين يحتوي على ما يأتي:

الجزء الأول: يتضمن الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية والطرق الوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازن المالية الداخلية والخارجية

الجزء الثاني: يشمل النفقات العامة ويبين كيفية توزيعها ويكتسي قانون المالية كل من قانون المالية والقوانين المالية التكميلية والمعدلة قانون ضبط الميزانية

ويتم إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أقصى تاريخ وهو 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية حيث ما أكدته المادة 67 من القانون 24/89، ليحل بعدها إلى اللجنة المختصة لدراسة ثم عرضه للمناقشة أمام البرلمان والتصويت وأن كان هذا التاريخ غير محترم.

رغم الأهمية التي يكتسبها قانون المالية الا أن دور البرلمان فيه يبقى ضعيفا حتى بعد مرحلة الإعداد للأسباب التالية:

دراسة مشروع قانون المالية⁴² يتم برعاية الحكومة التي تتواجد في كل الإجراءات المتخذة على مستوى البرلمان والتي تبدأ بإيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يحيله على لجنة المالية والميزانية والتي تحدد في أول اجتماع لها جدول أعمالها وكذا منهجية الدراسة الاستماع وتعقد لجنة المالية والميزانية لغرض دراسة مشروع قانون المالية جلسات عامة ما تكون بصورة ممثل الحكومة المتمثل في وزير المالية لغرض مشروع قانون كما يمكن للجنة الاستماع لأي عضه من الحكومة وكذا الاستعانة بأشخاص مختصين وذوي خبرة في إطار ممارسة أشغالها وتتوج أعمال هذه اللجنة بتقديم تقرير إلى المجلس الشعبي الوطني من طرف مقرر اللجنة أو من يوجهه لتبدأ بعدها جلسات المجلس الشعبي الوطني، وتنطلق الأشغال عادة بعرض ممثل الحكومة وزير المالية لمشروع قانون المالية، ثم تتدخل لجنة المالية والميزانية لتقديم تقريرها، لتبدأ تدخلات النواب حول مشروع قانون وحول التعديلات المقترحة عليه أن وجدت ليأتي رد ممثل الحكومة عنها وكما ذكرت سالفا البرلمان تقيد بفواصل زمني للمصادقة على مشروع المالية أقصاه خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه وفقا لنص

المادة 7/120 من الدستور الحالي⁴³ والمادة 138 من تعديل 2016. حيث يحتوي المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدته أقصاها 47 يوما، ابتداء من تاريخ إيداعه ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال عشرين يوما وفي حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان في الأجل المحدد فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية وفي حالة الخلاف يحدد أجل 8 أيام للبت في الحالات⁴⁴ بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من طرف اللجنة المتساوية حول قانون المالية⁴⁵.

الا أن الخلاف لن يكون له أي معنى ومجلس الأمة لن يحاول الاعتراض على قانون المالية، طالما أنه يعلم جيدا أن هذا القانون سيصدره رئيس الجمهورية بأمر بعد مرور 75 يوما وعليه فمات هي الفائدة العملية من استدعاء على اللجنة المتساوية الأعضاء خاصة وأن تحريكها يكون بطلب من الوزير الأول؟

هذا وتعتبر الأغلبية البرلمانية حاجزا يمنع معارضة مشروع قانون المالية وبالتالي فالمنافسة مشروع قانون المالية تظهر خالية من كل أهمية وهي مناقشة من أجل المناقشة حيث أن أغلب النواب يخضعون لتوجيهات حزب الأغلبية وتعليمات ويلتزمون بموافقة إزاء العامة المطروحة للمناقشة وبذلك تصبح حرية هؤلاء النواب مقيدة فيها بيدونه حتى آراء وملاحظات أو يتقدمون به من طلبات واقتراحات فلا يستطيعون الخروج عن المواقف والتعليمات المحددة ملفا ويؤدي هذا إلى الحد من دور البرلمان ذاته بتحويل أعضائه من ممثلين الشعب إلى ممثلين لأحزابهم السياسية المختلفة⁴⁶.

وقد كان لتدخل أحد النواب بمناسبة مناقشة القانون العضوي 2016 تأكيد كبير على حقيقته الضغط إلي يمارسه حزت الأغلبية على نوابه واجبارهم بعدم مناقشة قانون المالية بقوله "واخر فصل من هذه العملية بدأنا نعيشه وبدأت أصدااء تبلغ سامعنا مؤخرا وهو يهدف إلى حرمان النواب من حقهم في المشاركة في نقاش ومراقبة التنفيذ لسبب واحد فقط ولجريمة واحدة ارتكبوها في أنهم يمثلون الأغلبية في هذا المجلس وفي مجلس الأمة وأي منطق هذا الذي يجعلنا نطلب من النواب الذين يمثلون إرادة أغلبية المواطنين عدم مناقشة قانون المالية ثم عدم تنبيه الوزراء إلى النقص الموجود في الميدان ولست أرى ما ذا كانت هذه إلي الديمقراطية ؟ وفي هذا حقيقة أولية تنسق الديمقراطية البرلمانية وحرية النائب وحقه في إبداء ملاحظاته والتعبير عن راية دون قيود⁴⁷.

ومن جهة أخرى هذا دليل على نقص الانضباط الحزبي إلي على إثره أصبحت الحكومة تراقب البرلمان بدلا مسؤولية الحكومة أمام الجسم الانتخابي وهنا نطرح مسألة ما هي وظائف الأحزاب السياسية في بناء الديمقراطية وتكريس دولة الحق والقانون؟ وهل تكمن المشكلة في

التشريعات والقوانين التي توطر العمل الحزبي بحيث تفرقة وتعرف دوره في تكريس دولة القانون أم المشكلة تعود للموقع اغلب الأحزاب السياسية على هامش الحياة السياسية⁴⁸. وما يمكن ملاحظته أيضا هو عدم كفاية النصوص القانونية المتعلقة بممارسة الوظيفة المالية، لذا لا بد من تبين كيفية ممارسة هذه الوظيفة المالية حيث يبتعد كل من النواب والحكومة عن التأويلات المتناقضة وتساهم كلمن الحكومة والبرلمان في وضع الترتيبات اللازمة لتجسيد البرنامج المصادق عليه من الناحية الفعلية.

الفرع الأول: الدور المحدود للبرلمان في رقابة تنفيذ قانون المالية

من المعلوم أن التصويت على مشروع قانون⁴⁹ المالية هو ترخيص من البرلمان لصالح الحكومة بتطبيق أحكام قانون المالية. ولهذا السبب يسمى القرار النهائي الصادر عن البرلمان فيما يتعلق بالمالية العامة بالترخيص المالي *l'autorisation budgétaire*. إذا كان عبئ تنفيذ قانون المالية يقع على عاتق الحكومة الا انه لا يمكن إبعاد البرلمان عنه، وذلك من خلال رقابة تنفيذ السابقة⁵⁰ أو اللاحقة. كما قد تكون رقابة إدارية تقوم بها الحكومة على نفسها أو رقابة الأجهزة المستقلة كمجلس المحاسبة مثلا بالإضافة إلى الرقابة السياسية والتي عادة ما يقوم بها البرلمان والتي يجب أن تكون بشكل مستمر غير أن واقع الأمر يشهد بالدور المحدود للبرلمان في تنفيذ قانون المالية وتملص الحكومة من تنفيذه خاصة بتقنين قانون المالية التكميلي وسياسة تحويل الاعتمادات (الفرع الاول) وانعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة نتيجة تجاهل قانون تسوية الميزانية (الفرع الثاني).

الفرع الثاني: قانون المالية التكميلي، وتحويل الاعتمادات

القاعدة العامة أن اعتماد قانون المالية من طرف البرلمان يشكل قيда على الحكومة لا تستطيع بموجبه إجراء أي تعديل فيه، غير أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والمالية الداخلية منها والدولية تمكن من أحداث تعديل على قانون المالية، وقد يكون التعديل من خلال تفتيش قانون المالية التكميلي وتحويل الاعتماد.

فتلجا الحكومة لاستعمال قانون المالية التكميلي لتغيير الاعتمادات المالية التي اقراها البرلمان في قانون المالية الرئيسي بهدف الاستجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانيا والتي عادة لا يفترض لها مشروع قانون المالية، وما يمكن الإشارة له انه لا تكاد تخلو سنة مالية من مشروع لقانون مالية التكميلي⁵¹.

فبداية من أول عام من عمر العهد التشريعية الرابعة عرض مشروع قانون المالية التكميلي لعام 1997، وكان يهدف الى إدخال بعض التصحيحات في الأبواب المتعلقة بالإرادات والنفقات تماشيا ومبادئ الصرامة والتتشف وترشيد النفقات أما مشروع قانون المالية التكميلي

لسنة 1998 الذي يتضمن 8 مواد فكان يهدف الى تصحيح مالي ناتج عن تدهور الجبائية البترولية وتضمن زيادات استهدفت أساسا ميزانية التجهيزات الخاصة بقطاعات اجتماعية مثل، السكن، الفلاحة، الإنارة التعليم العالي... ومشروع قانون المالية التكميلي لعام 2000 سعى الى ترقية الاستثمار عن طريق تخصيص أفضل للموارد وتجنب تفاقم المديونية بفعل تطور النفقات العمومية بصفة آلية.

أما الميزانية التكميلية لعام 2001 فتميزت بكونها تنصهر في برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي على الأمدين القصير والمتوسط 2001 و2004 الهاتف أساس لتوفير مناصب الشغل من خلال دعم التنمية لرصد موارد إضافية لمواجهة النفقات الجديد في قانون المالية التكميلي لعام 2002.

كما أسس زلزال 2 ماي 2002 ركيزه لإقرار قانون المالية التكميلي لعام 2003⁵²، والإجراءات المتبعة في مناقشة قوانين المالية السنوية تعطي لأعضاء البرلمان خلال مناقشة هذه المشاريع طلب توضيحات حول التغيرات الطارئة على الاعتمادات المالية.

لكن أثناء المناقشة لا نلمس رقابة فعالة حيث نواب الأغلبية البرلمانية يكتفون بمناقشة ذات طابع عام أمام نواب المعارضة فيباشرون رقابة تمتاز بالطابع الشكلي نتيجة تركز السلطة المالية وكذا التنظيمية بيد الحكومة ولن تكون بمقدورهم إلا التنديد بالسياسة المالية المنتهجة والتشكيك في التقديرات الحكومة المعتمد في قانون المالية التكميلي ومنه فان مناقشة النواب ليس لها أي اثر على الحكومة⁵³.

أما فيما يخص تحويل الاعتمادات فالأصل انه تجب موافقة البرلمان على الأقل أي مبلغ من موضع لأخر لكن العدد المتنامي لتحويلات الاعتماد ، يدل على أن الحكومة تتصرف في قانون المالية كما تشاء، ولا تتقيد بالشكل الذي ارتضاه البرلمان.⁵⁴ وهذا تعبير صريح من الحكومة يقضى على حق المؤسسة النيابية فليس إشراف على تنفيذ الميزانية وإخضاع الحكومة للمبادلة عن تحقيق الأهداف المحددة في قانون المالية الوثيقة الإستراتيجية للدولة خلال السنة مالية وكل الإشراف التشريعي على سياسات الحكومة بصورة عامة، وكل الميزانية بصورة خاصة، والكشف على مدى تنفيذ الحكومة لمهامها بصورة فعالة وبطريقة مسؤولة وبكشف الاستخدام المفرط لتحويل الاعتمادات عن فشل قانون المالية الرئيسي في أحداث التوازنات الأساسية بين الاحتياجات والإيرادات الخاصة ببعض القطاعات أو المصالح كما لو يقل الاعتماد المخصص لوزاره عن المعروف الفعلي. وفي هذا نتيجة حتمية تشير الى ضعف بيانات الميزانية والتي قد تؤدي الى انتكاسات مالية خطيرة جدا. ومن جهة أخرى يفسر تحويل الاعتماد الطابع العمومي

القانون المالية وابتعاد عن التدقيق والتحصيل المؤسس على معايير سابقة وهذا ما أكده احد أعضاء الآتية في تدخله بمناسبة مناقشة قانون المالية لسنة 2003 بقوله :

"أن مشروع قانون المالية لسنة 2003 الذي نص على قانون على التفصيل في مختلف محاوره تميزت دراسة بعجالة السباب لا ندركها ربما لها علاقة بما تضمنه من عموميات وأفكار تعكس خصوصيات الواقع المعيشة فهو يتطرق الى رغبة قوية عند الحكومة عوامله مسار الإصلاحات بمختلف المجالات دون استشراف النتائج والآثار والانعكاسات عن العمل⁵⁵ إذن الحاجة لخضوع أعمال القائمين بتنفيذ قوانين المالية للمساءلة عن الميزانية ملحة جدا وهذا لمصلحة الاستقرار المالي، في الأجل الطويل كما يجب الاقتناع بهذا الرأي وإعطاء الهيئات الممثلة للشعب السلطة اللازمة والكافية لمنح التراضي المالية وانفاقها دون ضغوط أو قرارات قوية تقتصر للسند الشعبي إن لم نقل حق القانوني من شانه إعطاء من أكثر مصداقية للرقابة البرلمانية في المجال المالي.

المطلب الثاني: انعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة (تسوية الميزانية)⁵⁶

الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية بصورة عامة هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطاهها البرلمان للحكومة في جباية الإجراءات وصرف النفقات وتحقيق هذه الرقابة عن طريق التزام الحكومة بعد إقفال السنة المالية، وبعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية (نفقات، إيرادات) بتقديم حساب ختامي لسلطة التشريعية تبني فيه ما تم تحصيله فعلا من إيرادات وصوف النفقات وتحقيق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بعد إقفال السنة المالية وبعد تنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية (نفقات إيرادات) بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية تبين فيه ما تم تحصيله فعلا من إيرادات وما تم صرفه من نفقات ومدى تحصيله فعلا من إيرادات ومات صرفه من نفقات ومدى مطابقة كل هذا مع ما ورد بالميزانية العامة.

وعلى الرغم من نص الدستور في المادة 160 والمادة 179 من تعديل الدستوري لسنة 2016 على تقديم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استخدام الاعتمادات المالية، وهي الصيغة التي يفهم منها الوجوب لا الاختيار وكما أشارت الفقرة الثانية من المادة أعلاه إلى أن اختتام السنة المالية يكون بالتصويت على قانون تسوية الميزانية من طرف البرلمان إلا أن البرلمان في الدورة الخريفية لعام 2003 لا يزال يجهل هذا الأسلوب من الرقابة⁵⁷.

والشق الأكبر من المسؤولية تتحملها الحكومة فعلى مدار عهده تشريعية كاملة وسنة فوقها إلا أن الحكومات المتعاقبة كلها لم تبادر بان مشروع قانون تسوية الميزانية رغم تصريحات مسؤولياتها فقد أعلن وزير المالية خلال الجلسة المخصصة لمناقشة مشروع قانون المالية لعام

1998 بان "مشروع قانون ضبط الميزانية" هو بصدد الإعداد والتحضير ويتم تقديمه في السنوات الثلاث القادمة⁵⁸.

وحتى خريف 2002 بقيت الإرادة السياسية تلوك نفس الحديث، ففي الجلسة المنعقدة يوم الأربعاء 13 نوفمبر 2002، والمخصصة لرد وزير المالية على تدخلات أعضاء مجلس الأمة بمناسبة مناقشة قانون المالية لعام 2003 صرح وزير المالية بان: "القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وقانون ضبط الميزانية سيعاد النظر فيها خلال سنة 2003، وسيكون لكم المجال لإثراء هذه القوانين والإمعان فيها وفي انتظار ذلك عن طريق اللجنة الاقتصادية يتلقى كل سنة مجلسكم كشفا عن تنفيذ ميزانية الدولة للسنة المتصرمة"⁵⁹.

ولكن كل التصريحات السابقة لم توفى بعد درجة التنفيذ وقد يكون السبب في ذلك عدم الاستقرار الحكومي الذي تعرفه الساحة السياسية مما أدى إلى التأخر في تقديم مشروع قانون الضبط الميزانية كما أن تقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية لا يكون إلا بعد إقفال نهائي للحسابات⁶⁰ وهي مسألة تشويها بعض التعقيدات والصعوبات.

خاتمة:

ورغم هذا يبقى قانون ضبط الميزانية يمتاز بأهمية كبيرة جدا للتحقيق اكبر فعالية للرقابة المالية يتوجب على الحكومة عدم التأخر أكثر مما هو الوضع لاعتبارين التاليين:

- قانون ضبط الميزانية يكتسي طابع قانون المالية إلى جانب قانون المالية الرئيسي السنوي وقوانين المالية التكميلية والعضوية وهو يشكل قانونا الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية⁶¹.

وان لم يحدد الدستور وقت تقديمه من طرف الحكومة إلا انه بالرجوع للمادة 68 من القانون رقم 17/89 فان مشروع القانون متضمن ضبط الميزانية يكون من مرفقات قانون المالية السنوي، وبالتالي فان وقت تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية وبالتالي يبدوا ضروريا عدم الفصل بين قانون المالية السنوي وقانون ضبط الميزانية. والملاحظ أنه بالنسبة للجزائر حتى سنة 2011 وبدأنا العمل بقانون ضبط الميزانية وهو قانون 11-01 المؤرخ في 17 فبراير 2011 يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008⁶² ج ر العدد 13 مؤرخة في 28 فبراير 2011.

قانون ضبط الميزانية: يعد الأساسي الواقعي الذي يستند عليه النائب في التصويت على رفع النفقة أو بتخصيص إيراد

وهنا نطرح سؤالاً مهما هل يمكن تقنيا مناقشة قانون المالية بناء على احتمالات وتدوين تقييم لنتائج السنة الماضية لمعرفة حركية ومؤشرات الاقتصادية ؟ وكما كد احد النواب: "أن

وثيقة ضبط الميزانية تعد بمثابة تقييم لنتائج الميزانية السابقة وإرساء قواعد لمعرفة كيفية تسيير الأموال العمومية وكيفية التنفيذ الميزانية فعليا والأرقام الحقيقية التي تم تسجيلها في الإيراد والإنفاق؟⁶³

الهوامش:

- ¹ - أنظر، محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، ط.1، 2005، ص 15.
- ² - أنظر، محمد عبد الله الشريف، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، الرياض، ط.1، 1986 (بدون دار نشر)، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 16.
- ³ - وكان للكوارث والأزمات الاقتصادية التي مرت بها الدول عبر التاريخ دورا في وضع المجتمعات إلى تطوير أجهزة الرقابة المالية من أجل المحافظة على الأموال العامة وتوظيفها من أجل تجاوز هذه الأزمات وإعادة البناء. وفي العصور الحديثة تعد فرنسا من أوائل الدول التي أوجدت هيئة مختصة لرقابة على الأموال العامة، حيث أنشأ الملك سانت لويس غرضا للمحاسبة ومن أهمها غرفة محاسبة باريس في سنة 1256، التي خضعت لتطورات عديدة إلى أن تمثلت في الرقابة القضائية التي تمارسها محكمة المحاسبات منذ عام 1807، أما في إنجلترا فقد أنشأت هيئة الرقابة المالية في عام 1866 وفي الولايات المتحدة الأمريكية أنشأت هيئة عليا للرقابة المالية بموجب قانون الموازنة الذي صدر في عام 1921. وفي الأقطار العربية ارتبط بنشأة أجهزة في الرقابة المالية العليا بنشأة واستقلال كل دولة فعلي سبيل المثال أنشأ ديوان المحاسبات في سوريا سنة 1938، والذي أطلق عليه اسم الجهاز المركزي للرقابة المالية في سنة 1967، وفي مصر ديوان المحاسبات في سنة 1942، ثم تطور هذا الجهاز إلى الجهاز المركزي للمحاسبات في سنة 1964، وفي لبنان إنشاء ديوان المحاسبة في سنة 1951 وتم تعديله في سنة 1959، وفي الأردن دائرة تحقيق وتدقيق الحسابات في سنة 1931 وأصبحت ديوان المحاسبة في سنة 1952، هذا وقد تطورت الرقابة المالية من رقابة محاسبة إلى رقابة على أجهزة التنفيذية في تقييم الأجهزة الخاضعة للوقاية وقد رافق هذا التطور لمفهوم الرقابة تطور آخر في أجهزة الرقابة التي انتقلت من أجهزة تتولى الرقابة لصالح الملك أو الإمبراطور (في أوروبا) لم يكن في العصور الوسطى تمييز بين أموال الملك وأموال الدولة إلى أجهزة مستقلة تتولى الرقابة على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية لصالح الشعب الذي يتمثل في المجالس النيابية وفي سبيل تحقيق التعاون بين مختلف أجهزة الرقابة المالية العليا في العالم من خلال تبادل الأفكار والخبرات ووجهات النظر وتطوير الأساليب العلمية والعملية فقد تم إنشاء المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية في Intosai عام 1953 وفي إطارها تم إنشاء مجموعات عمل إقليمية تضم أجهزة الرقابة المالية العليا في الدول على الصعيد الإقليمي مثالها، مجموعة العمل للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في الدول العربية، ومجموعة العمل الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة (أفرواسي) ومجموعة العمل الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة (آسوساي) أنظر، محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 18.
- ⁴ - أنظر، يوسف شباط، المالية العامة، جامعة دمشق، 1994-1995، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 19.
- ⁵ - أنظر، عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الانجلوالمصرية، القاهرة، (دون تاريخ نشر) مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 19.
- ⁶ - أنظر، عبد الأمير شمس الدين، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1977، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 21.

- 7 - أنظر، عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، 1998، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 21.
- 8 - أنظر، محمد فائق السراجي وتوفيق إبراهيم، المالية العامة، المؤسسة العامة، للمطبوعات والكتب المدرسية، دمشق، 1986، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 21.
- 9 - أنظر، محمد عبد الله شريف، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، الرياض، ط.1، 1986، (بدون دار نشر) مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 20.
- 10 - أنظر، عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، 1998.
- 11 - من هذه التعاريف يتضح أن هناك ثلاث اتجاهات فيما يتعلق بتعريف الرقابة بحيث يهتم أصحاب الاتجاه الأول بوظيفة الرقابة وأهدافها، وأصحاب الاتجاه الثاني بإجراءات عملية الرقابة وأصحاب الاتجاه الثالث بأجهزة الرقابة.
- 12 - أنظر، السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة، منشأة المعارف الإسكندرية، 1971، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 20.
- 13 - أنظر، عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، دون تاريخ، مقتبس من محمد رسول العموري المرجع السابق، ص 20
- 14 - أنظر، عبد الله طلبة، الإدارة العامة، جامعة دمشق، 1983 1984، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 21.
- 15 - أنظر، عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الانجلو المصرية، (بدون تاريخ).
- مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 22
- 16 - أنظر، محمد عبد الله شريف، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية الرياض، ط.1، 1986، (بدون دار نشر) مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 23.
- 17 - أنظر، عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الانجلو مصرية، القاهرة، (بدون دار نشر)، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 23.
- 18 - أنظر، عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، 1998، مقتبس من محمد العموري، المرجع السابق، ص 24.
- 19 - المرجع نفسه، ص 25.
- 20 - أنظر، محمد كوياتية، الرقابة المالية ودورها الاقتصادي في القطاع العام، رسالة دكتوراه، جامعة حلب، 1991، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 25.
- 21 - أنظر، محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 25؛ ها وقد تعددت الرقابة في هذا المجال فهناك الرقابة من حيث التوقيف الزمني وتم إلى رقابة سابقة على التنفيذ ورقابة آلية هذا ومن حيث موضوع الرقابة، فتقسم إلى رقابة مشروعية ورقابة محاسبية ورقابة مالية ورقابة اقتصادية ورقابة على البرامج ومن حيث الجهة التي تمارس مهمة الرقابة فتقسم إلى رقابة داخلية، ورقابة ذاتية، ورقابة خارجية أما من حيث سلطات الجهة التي تمارس الرقابة فتقسم إلى رقابة إدارية وبرلمانية وقضائية للاستراذ حول هذه الأنواع من الرقابة انظر، محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 29.

- 22 - أنظر، عدنان ضناوي، علم المالية العامة، دار المعارف العمومية، طرابلس، 1992، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 46.
- 23 - أنظر، عدنان ضناوي، علم المالية العامة، دار المعارف العمومية، طرابلس، لبنان، 1992، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 46.
- 24 - أنظر، محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 46.
- 25 - إن غلبة الصفة الديمقراطية على أنظمة الحكم في الدول الحديثة أدت إلى الأخذ بمبدأ الاعتماد المسبق لتقديرات الموازنة العامة للدولة من قبل السلطة التشريعية، ويقتضي هذا الاعتماد عرض بيان الموازنة العامة للدولة على المجلس التشريعي لإقرارها كما يقتضي في نفس الوقت إلزام السلطة التنفيذية بالبقاء ضمن حدود التقديرات وقد أدى الأخذ بنظام الاعتماد المسبق إلى إلزام السلطة التنفيذية بأن تقدم إلى السلطة التشريعية بعد انتهاء السنة المالية وإقفال حساباتها بيان الحساب العام الإجمالي عن الموازنة العامة للدولة بعد التنفيذ أي أن الرقابة البرلمانية تواكب الموازنة بعد إعداد مشروعها عن الحكومة وحتى إقفال حساباتها. أنظر، محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، 2005، ص 515.
- 26 - أنظر، مولود ديدان، المرجع السابق، ص 428؛ العيفا ويحي، المرجع السابق، ص 390؛ محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، عنابة، 2003، ص ص 112-114؛ زينب حسن عوض الله، أساسيات المالية العامة، د.ج.ج. الإسكندرية 2006، ص ص 12-13.
- 27 - *le parlement est investi lui aussi à la fonction de contrôle qui s'exerce sur le gouvernement comme sur l'ensemble de ses activités. Cette fonction est inséparable de ses attributions législatives notamment en matière de fixation de l'impôt et de vote de budget* » Cf.M. KHALFAT, *Réflexions sur la constitution Algérienne, société nationale d'édition et de diffusion et l'office des publications universitaires, Alger, 1979,p.123*
- 28 - أنظر، عمار عوابدي، مكانة آليات...، المرجع السابق، ص 124.
- 29 - اهتمت الدول من أقدم العصور بشكل أو بآخر بتنظيم الرقابة على الأموال التي تعود ملكيتها إليها بهدف المحافظة على هذه الأموال وحمايتها من الصين والضياع وأن تصرف في الأوجه المحددة لها، لأن ذلك سيكون مؤثرا على نمو الدولة ويمكنها من المحافظة على بقائها وعلى تلبية الاحتياجات الرئيسية لرعايتها ومن هنا بدأ التفكير جديا في إيجاد الضوابط العملية التي تمكن من تحقيق هذه الغاية لذلك عمدت الدول إلى تأمين الرقابة اللازمة على كيفية جباية وانفاق هذه الأموال ومما لا شك فيه أن الرقابة بمفهومها المعاصر وفي تدرجتها صورها لم تنشأ بين عشية وضحاياها أو نما خضعت لتطورات تاريخية كبرى إلى أن بتت في الصورة الموجودة في عالمنا الراهن وفي مختلف النظم السياسية والمالية المعاصرة ولعل أهمية الرقابة على أموال الدولة إنما تنبع من أهمية هذه الأموال أنها يستوي في ذلك أن تكون هذه الأموال من أموال الدول العامة أو الخاصة ذلك أنها عصب الحياة بالنسبة لكيونة الدولة ووسيلتها الأساسية في الحفاظ على وجودها وتأسيس العيش الكريم لمواطنيها وهي الوسيلة التي يمكن من خلالها تحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة لا بل تأمين الرفاهية بأجل صورها لمختلف فئات الشعب وهنا يجب أن نأخذ بعين الاعتبار تطور دور الدولة وانتقالها من مرحلة الدولة الحاسمة التي قاصر عملها على تأمين الأمن الخارجي والداخلي، وإقامة العدل بين المواطنين إلى مرحلة الدولة الراعية ثم الانتقال إلى مرحلة الدولة التي تعمل إلى تحقيق الرفاهية رعاياها، وفيس ظل المتغيرات العالمية الجديدة وفي اتجاه العديد من الدول نحو خصوصية القطاع العام أي بتعبير آخر تحويل الأموال العامة إلى أموال خاصة بات الدور الدولة مفهوما جديدا، هو أنها دولة مراقبة تراقب مختلف أوجه النشاط الاقتصادي على أرضها للحيلولة دون الانحراف عن

الأهداف من وراء فتح الأفاق أما القطاع الخاص لأن ينمو ويزدهر وينتضي ويأخذ مكانة الطبيعي في العمل على المساهمة في تحقيق النظام العام ودفع عجلة النمو الاقتصادي المتزايد وليس العمل فقط على تحقيق الأرباح دون ضوابط شكلية موضوعية ولعل الرقابة المالية من أهم الموضوعات التي تمس الكيان التنظيمي للدولة ذلك أنها ضرورة لازمة لحماية المال العام فضلا عن أن تنظيمها من أدق وأهم مشكلات التنظيم مما لها من اثر على سلوك الأفراد والجماعات وما يعكسه ذلك من آثار على لاقتصاد القومي بوجه عام. انظر، محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، ط.1، 2005، ص 6.

³⁰ - أنظر، فيما يتعلق بهذه المسألة الأوامر المتخذة في المجال المالي من هذه الدراسة.

³¹ - تعد الصلاحية المالية من أقدم صلاحيات البرلمان، وكانت بداية أكثر أهمية من الصلاحية التشريعية، بل أنها الأساس في ظهور النظام التمثيلي تطبيقا لمبدأ لا ضريبة بدون موافقة ممثلي الشعب "غير أن الاتجاه المعاصر في النظم الديمقراطية اتجه نحو الحد من الصلاحيات المالية للبرلمان بمنع النواب من زيادة النفقات إرضاء لناخبهم، وهذا الاتجاه بدا يتبلور في الجمهورية الفرنسية الرابعة وأكدته دستور 1958، حيث حد من السلطة المالية للبرلمان في ثلاث مجالات الحد من مبدأ التخصيص الميزانية، إلغاء المبادر البرلمانية في النفقات العامة صلاحية الحكومة في نشر الميزانية بمرسوم حال التأخير في إقرارها خلال مدة 7 أيام لاستزادة، أنظر، عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 157.

³² - قانون المالية هو قانون ميزانية الدول، وهذا المصطلح الأخير عرف منذ 19 جوان 1956 في فرنسا ليتحول إلى قانون المالية بموجب الأمر الصادر في 02 جانفي 1959.

Cf. J CL , MARTINEZ , P.DIMALTA, Droit Budgitaire ,3eme éd., L.I.T.E.C., Paris 1999 , pp.3-158; J.ALESCANDRE, Droit fiscal Algérienne , edit. O.P.U., Alger ,1990, pp.2 et s.

³³ - أنظر، عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 157.

³⁴ - « Prévus pour l'ordonnance n'a pas été respectée la loi de finances par 1959 a été réglée 4 ans et demi après son exécution en juin 1964 à été déposée le projet de règlement du budget » sur cette question Cf , J MARTINEZ , P.DIMALTA ,Droit budgétaire ,3ed., L.I.T.E.C., paris ,1999 ,pp.901-912.

³⁵ - أنظر، عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 158.

³⁶ - المرجع نفسه، ص 159.

³⁷ - أنظر، عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 159 ؛

Cf. Jacque GROSLANDE , PHilippe MANCHESSON , Droit politique Droit fiscal général ,4 éd., édit. D.,2003, pp.15 et s ; « bien que soumis à des contraintes sans casse plus forte , le congrès des Etats Unis reste cependant l'un des parlements occidentaux dotés des moyens de décisions et de contrôle budgétaires les plus importants en principe , selon la constitution le congrès est seul compétant en matière fiscale: « le congrès aura le pouvoir d'établir et le percevoir des taxes , droit impôts directe et indirects, d'acquitter les dettes publiques et de pouvoir à la défense commune et aubien être général des Etat Unis d'emprunter pour le compte des états- unis » ce monopole fut progressivement brader en brèche au lendemain de la première guerre mondiale et durant le new deal au point que désormais, le congrès se contente de modifier ,d'amender et de critiquer un projet établir par l'administration sous l'égide du président (depuis 1970

de l'office management and budget les prérogatives présidentielles atteignirent leur apogée son Nixon qui refusa mon seulement de dépenser cératines crédits votés(impudemment) , mais qui transféra également d'un poste à l'autre les crédits en fonctionne des besoin » sur cette question Cf , YVES Meny ,YVES Surel , La politique comparée ,les démocraties ,Allemagne , Italie , Etats-Unis , France , Grande- Bretagne , 7 éd., édit.Montchrestien 2004 ,pp.281 et s.

³⁸ - Cf. Jean BOULOIS , *Droit constitutionnel de l'union européenne* , 6 éd., Montchrestien, 1997, p.305.

³⁹ - أنظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 160.

⁴⁰ - أنظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 160.

⁴¹ - أنظر، قانون 24/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 يعدل ويتمم القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المعدل والمتمم بقوانين المالية، ج ر المؤرخة في 3 جانفي 1990.

⁴² - وفي الأنظمة المقارنة فيرى الأستاذ محمد رسول العموري انه إذا كانت الحكومة تملك حق اقتراح الموازنة إلا أنها ليس طليقة من كل قيد في هذا الخصوص إذ تخضع في ذلك لرقابة البرلمان الذي يكون له الحق في مناقشة بنود هذه الموازنة أو تقديرات الاعتماد المالية، ومن ثم يملك إجازتها أو عدم إجازتها أو سلطة إدخال ما يراه من تعديلات عليها، فمن طريق مناقشة الموازنة العامة والاعتماد المالية يراقب البرلمان إذا السلطة التنفيذية أو يمكن آخر يراقب جميع أوجه الإنفاق الحكومي الأمر الذي يجبر الإدارة والحل هكذا على ضرورة الالتزام بالحرص والحذر في سياستها المالية، حتى لا تنعقد مسؤوليتها أمام البرلمان أو تقع فريسة لهجوم أعضائه، أي أن حق السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة - من وجهة نظرهم - هي نوع من الرقابة المالية فالرقابة المسبقة كما يقول الدكتور، عرف الكفراوي "هي حق يخوله القانون لشخص عام، وهذا الحق يتراوح بين ضرورة الحصول على تراخيص مسبقة للقيام ببعض الأعمال والمشروعات وإقرارها وإصدار التعليمات اللازمة لإنجاحها فالرقابة هنا تحمل معنى الوصاية من جانب الدولة لغرض حدود وقيود معينة تؤدي لحسن توزيع الموارد الاقتصادية ولترشيد الإنفاق العام، ولتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة، وتبني عمليات الرقابة المتعلقة بالتصرف في الأموال العامة المعتمدة أو المملوكة للوحدات الخاضعة لأحكام الرقابة المالية الحكومية تتخذ صورة الموافقة المسبقة من أجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال ومن الطبيعي أن عمليات المراجعة للوقاية تتم على جانب النفقات ولكنها تعنى هنا الموافقة مقدما على تقديم الاعتماد وتوزيعها على بنود المصروفات. انظر، عوف محمود "الكفراوي الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار الإسكندرية 1998 مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 518-519؛ بن داوود ابراهيم، الرقابة المالية عن النفقات العامة دار الكتاب الحديث 2010 ص 182.

⁴³ - أنظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 162.

Cf.Y.DENIDENI , *La pratique du système budgétaires de l'état en Algérie* ,édit.O.P.U., Alger ; 2002 pp.325 et s ; Y DENDENI , *La genèse de la loi organique de 7 juillet 1984 , relative aux lois de financier Algérienne* ,R.A.S.J.E.P., 1999, N°02 pp.7 et s.

⁴⁴ - والأصح حسب الدكتور عزاوي عبد الرحمان هو استعمال كلمة اختلاف بدلا خلاف في نص المادة 120 من الدستور وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين..." والصحيح في نقد أن حدوث اختلاف بين الغرفتين.." والصحيح في نقد يرنا أن نقول اختلاف *un désaccord* كما ورد في الصياغة الفرنسية لذات المادة *en cas de désaccord entre les deux chambres* الدالة على عدم الاتفاق أو عدم التفاهم فقط، وليس خلاف *une déférent* وهو المصطلح الدال على النزاع أو الخصومة بين غرفتين البرلمان على شيء معين أو موضوع معين كالاختصاص مثلا، فهو أمر غير وارد طرحه أو حتى تصوره أصلا إلا فيما يتعلق بتنازع الاختصاص أو باستقلالية كل غرفة بوضع نظامها الداخلي. وفي هذا تحديدا لا يتصور تدخل إحدى الغرفتين لوضع النظام الداخلي للغرفة الأخرى، وماعدا هذه الحالة من التصور غير ممكن حدوثها فليس هنا من مجال يمكن ان تختص به غرفة دون الأخرى، انظر، عزاوي

عبد الرحمن، نظام الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري، محاضرات أقيمت على طلبه ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، ص 7 وما بعدها.

⁴⁵ - *En, matière de préparation et l'adoption, de la loi de finance la constitution Algérienne ainsi que la loi de 7 juillet 1984 partage donc les compétence entre le pouvoir exécutifs et le pouvoir législatifs...*

L'initiative des lois appartient concurremment au chef du gouvernement et aux députés.....des finances ce voit limité dans sa tâche en matière de préparation budgétairesur cette question ,Cf.Y.DENIDEN, La pratique du système, op.cit., pp.299-301 ; Y.DENIDENI ,la genèse....,op.cit.,pp.7 et s.

⁴⁶ - أنظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 163.

⁴⁷ - *Cf, PASCAL PEMINEAU , la malaise démocratique ,1-7.1999 www.la monde.fr*

مقتبس من عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 164.

⁴⁸ - أنظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 40.

⁴⁹ - أنظر، محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص ص 517-526؛ أنظر، إبراهيم حمودة، رقابة مجلس الأمة، على مشروع قانون ميزانية العامة، د مجلس حقوق، الكويت 1992، العدد 16، ص ص 628-633؛ صبري محمد السنوسي الوسيط في القانون الدستوري دراسة موجزة للمبادئ الدستورية العامة، ودراسة تفصيلية لأحكام الدستور المصري، دار النهضة العربية، 2008، ص ص 414-415؛ عمر حوري، القانون الدستوري منشورات الحلبي الحقوقية، ط.1، 2008، ص ص 204-205؛ سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2008، ط.1، ص ص 92-98، وأنظر، توفيق الغناي، العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية خلال التعديلات الدستورية في تونس الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية في الفترة 5 و 6 و 7 ماي 2008 المطبعة العربية 11 نهج طالب أحمد غرداية، 2008، ص 365.

⁵⁰ - من المزايا الرقابة السابقة على تنفيذ قانون المالية هي منع الوقوع في الخطأ والتأكد من مطابقة التصرف المالي قبل حدوثه، وفقا لما ارتبطت به الحكومة مع ممثلي الشعب. وهي منتشرة كثيرا في نظام المملكة المتحدة البريطانية، حيث يعهد البرلمان إلى موظف أو شخص مسؤول يسمى المراقب العام بمهمة منح الإذن بالصرف بعد التأكد من ورود المبلغ في الميزانية وهذا الموظف غير قابل للعزل ولا تتدخل الحكومة في تحديد التعويضات التي يتلقاها مقابل عمله بل الأمر يعود للبرلمان، أنظر، حسين مصطفى حسين، المالية العامة، د.ج.ج.، الجزائر، 1987، مقتبس من عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 165.

⁵¹ - أنظر، حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة، ج1، مقتبس من عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 165.

⁵² - تضمن مشروع قانون المالية 2003 برنامجا خاصا لإعادة بناء الهياكل القاعدية والتجهيزات الهامة التي دمرت أو تضررت جراء زلزال 20 ماي 2003 والذي خصص له مبلغ يقدر بـ 144، 3 مليار دينار، أنظر، جريدة خبر اليوم، جوان 2003 مقتبس من عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 166.

⁵³ - أنظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 166.

54 - نشير أن تحويلات الاعتماد تم بموجب مراسيم رئاسية وهذا ما نصت عليه المادة 32 من القانون 1784 وأن كانت أشارت إلى كلمة مرسوم دون التمييز بين الرئاسي والتنفيذي فهذا لعدم وجود منصب رئيس الحكومة إلا بعد 1989 وبالتالي فكل كلمة مرسوم تشير مباشرة لمرسوم الرئاسي.

55 - أنظر، محمد بلقاسم بن دقموس تدخل نشر في الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 64، مقتبس من عقلية خرباشي المرجع السابق، ص 167.

56 - تتمثل الرقابة البرلمانية اللاحقة في تدقيق ومواجهة الحساب العام الإجمالي عن الموازنة العامة، من قبل السلطة التشريعية ويقوم المجلس التشريعي بإجراء الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة عند عرض الحساب الختامي أو حساب العام الإجمالي عليه، وذلك لمناقشة واعتماده، وبما أن هذا الحساب يتضمن النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة فإن السلطة التشريعية تستطيع بسهولة مناقشة ما أُل إليه تنفيذ الموازنة وعرض المقترحات الإيجابية وإقرار المناسب منها فيما يتعلق بالمستقبل فمن خلال الرقابة والسلطة التشريعية ويقوم المجلس التشريعي بإجراء الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة عند عرض الحساب الختامي أو الحساب العام الإجمالي عليه، وذلك لمناقشة واعتماده، وبما أن هذا الحساب يتضمن النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة فإن السلطة التشريعية تستطيع بسهولة مناقشة ما أُل إليه تنفيذ الموازنة وعرض المقترحات الإيجابية وإقرار المناسب منها فيما يتعلق بالمستقبل فمن خلال رقابة السلطة التشريعية على الحساب العام للموازنة وتحقيقه ومقارنة مع التقديرات الأصلية والنفقات كما تضمنتها الموازنة التي أقرتها السلطة التشريعية تستطيع هذه السلطة التحقق من مدى تنفيذ السلطة التنفيذية بالإجازة الممنوحة لها. ويمارس مجلس الشعب في سوريا الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة بإقرار الحساب العام الإجمالي فلا بد للسلطة التنفيذية من أن تختتم السنة المالية بعد استعادتها وتنفذ النفقات والواردات خلالها وفقا للأذن الجبائية والانفاق، ونصت على هذا المبدأ أحكام المادة 52 من الدستور، التي جاء فيها، "تعرض الحسابات النهائية للسنة المالية على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عامين منذ انتهاء هذه السنة ويتم قطع الحساب بقانون يطبق على الحساب ما يطبق على الموازنة في الإقرار".

وتقوم وزارة المالية بإعداد مشروع الحساب العام إجمالي للموازنة العامة وتبلغه إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ستة أشهر من انتهاء السنة التي يعود لها ذلك الحساب ويقوم الجهاز المركزي بمراقبة مشروع الحساب العام يودعه مرفقا بتعزيزه العام إلى مجلس الوزراء عن طريق وزير المالية للموافقة عليه، ثم يعرض الحساب العام الإجمالي لسنة المالية على مجلس الشعب في مدته لا تتجاوز عامين من انتهاء هذه السنة. وفي المجلس تخضع إجراءات قطع حسابات الموازنة لذات الإجراءات التي تتخذ عند إقرار مشروع الموازنة وذلك من حيث المناقشة في لجنة الموازنة والحسابات ثم المناقشة والإقرار في المجلس ونرى بان هذه الرقابة تكاد تكون معدومة الفعالية وذلك بسبب عدم وجود هيئة مختصة تتيح المجلس تقوم بتحقيق الحساب العام الإجمالي، وإعداد تقويم عنه ثم إحالته إلى المجلس أسوة بجميع الأنظمة إلى العلم ويقول الدكتور عصام بشور: "أن الرقابة التشريعية اللاحقة لا يمكن أن تعدها رقابة فعالة ومجدية إذ جرت معظم المجالس التشريعية في سوريا والكثير من الدول الأخرى إلى إقرار مشروع الحساب العام إجمالي دون مناقشة تذكر ويصعب بصورة علمية ولأسباب فنية على السلطة التشريعية أن تقوم بأعمال الرقابة على تنفيذ الموازنة، أنظر، محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 536-537.

57 - أنظر، عقلية خرباشي، المرجع السابق، ص 44 ؛ وتعد المادة 160 من الدستور من بابا صياغة مهجورة أو المجمدة وقد تم عمل بها منذ سنتين أو ثلاث سنوات أنظر، محمد ناصر أبو غزالة، تعديل دستور بالصياغة القانونية، ملتقى دولي ثاني تعديلات دستورية في بلدان عربية، المرجع السابق، ص 179؛ سعد حافظي، مدى

- فعالية الرقابة المالية للبرلمان على أعمال الحكومة في النظام الجزائري الملتقى الوطني الأول حول دولة القانون الواقع والافاق يومي 29-30 نوفمبر 2010 ملحقه مغنية كلية حقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد
- 58 - أنظر، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 25، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة العادية الأولى، 24 ديسمبر، 1997، مقتبس من عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 16.
- 59 - أنظر، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، القسمة التشريعية الأولى، السنة الخامسة الدورة الخريفية، 2002، 12 ديسمبر 2002، العدد 5، مقتبس من عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 169.
- 60 - أضاف الحسابات حسب المادة 48 من القانون 17/84 هي خمس الحسابات التجارية التخصيص الخاص الحسابات التسبيقات، حسابات القروض، الحسابات التسوية مع الحكومات.
- 61 - أنظر، المادة 5 من القانون 17/84.
- 62 - أنظر، ج ر العدد 13 مؤرخة في 28 فبراير 2011.
- 63 - أنظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 170.