

حوكمة التعاون بين الحكومة والبرلمان في تشريع قوانين المالية في الجزائر

Governance of cooperation between the government and parliament in enacting financial laws in Algeria

جديد عبد الرحمان* جامعة الوادي - الجزائر - خلف فاروق جامعة الوادي - الجزائر -

Khelef Farouk University of Eloued -Algeria Djedid Abderrahmen University of Eloued -Algeria
Khelef-farouk@univ-eloued.dz djedid-abderrahmen@univ-eloued.dz

تاريخ النشر: 2023/10/01 تاريخ القبول للنشر: 2023/09/21 تاريخ الاستلام: 2023/03/11

ملخص:

تعتبر قوانين المالية من أهم القوانين التي يشرعها البرلمان، بل أنها السبب في ظهور البرلمان والنظام التمثيلي، ولا ارتباطها بتنفيذ البرامج الحكومية والسياسات العمومية المسطرة من طرف الدولة فقد أصبحت تشكل محور التعاون بين الحكومة والبرلمان، من خلال مشاركة الحكومة في إعدادها وتحضيرها، ومشاركة البرلمان بالتصويت والرقابة عليها.

ورغم المساعي لحوكمة التعاون بين الحكومة والبرلمان في تشريع قوانين المالية وتجسيد مبادئ المشاركة والشفافية والمساءلة بما يحقق توازن العلاقة بينهما وتحقيق التنمية الاقتصادية والحفاظ على الطابع الاجتماعي للدولة. إلا أن دور البرلمان لا يزال يشهد تراجعاً في مقابل استمرار التفوق الحكومي في إعدادها وتنفيذها. الكلمات المفتاحية: البرلمان؛ التعاون؛ الحوكمة؛ الحكومة؛ قانون المالية.

Abstract:

Finance laws are among the most important laws legislated by parliament, serving as foundation for the parliamentary system. They play a crucial role in the execution of government programs and public policies, thereby becoming a focal point for collaboration between the government and parliament. This collaboration involves the government's active participation in drafting and preparation, and parliament's role in voting and oversight.

Despite the efforts to foster cooperation between the government and parliament in enacting financial laws and incorporating principles of participation, transparency, and accountability, aimed at achieving a balanced between them, achieve economic development and preserve of the state's social character, However, the role of Parliament has seen a decline in contrast to the continued government supremacy in its preparation and implementation.

Key words: parliament; cooperation; governance; government; finance law.

* المؤلف المراسل

مقدمة:

لقد كان نتيجة لتطور وظيفة الدولة وتحولها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة في توجيه القطاع الاقتصادي و توجيه السياسة الاجتماعية في الدولة، أثره على تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، إذ أصبح من المسلم به أن التطبيق السليم لهذا المبدأ يقتضي ضرورة إيجاد علاقة توازن وتكامل بين السلطات لاسيما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، بما يحفظ لكل سلطة حقها في ممارسة اختصاصاتها الدستورية دون اعتداء سلطة على صلاحيات الأخرى وبما يحفظ تجسيد أهداف وسياسة الدولة لتحقيق التنمية المستدامة واحترام سيادة الشعب وحماية حقوقه وحرياته، ومن ثم فإن مراعاة الاعتبارات القانونية المجردة والنظريات الفقهية في عملية التشريع دون مراعاة الاعتبارات العملية والواقعية لا تكفي لوحدها في صناعة القرار بما يحقق الرقي والازدهار ويعبر عن تطلعات الشعب وطموحاته.

وتعتبر قوانين المالية من أهم المجالات التي يشرع فيها البرلمان، بل أنها الأساس والسبب في ظهور البرلمانات والنظام التمثيلي¹، ونظرا لما لها من أهمية بالغة في رسم السياسة المالية في الدولة ولما لها من طابع تقني وفني يميزها عن باقي القوانين فقد أصبحت تشكل أهم مظاهر الالتقاء ومحور التعاون بين الحكومة والبرلمان في مختلف الأنظمة المعاصرة.

لذا سعت الجزائر على غرار الكثير من الدول الحديثة لحوكة العلاقة بين الحكومة والبرلمان في تشريع قوانين المالية، بهدف تكريس الممارسة الديمقراطية وترقية النشاط البرلماني، وإضفاء المزيد من الشفافية والصرامة في تنفيذ الميزانية و صرف النفقات العمومية، وتمكين البرلمان من القيام بدوره الرقابي بكل حكمة وفعالية، خاصة وان العالم يشهد تحولات عميقة لا تعترف ببقاء الأنظمة الهشة سياسيا واقتصاديا على طاولة صنع القرار الدولي والإقليمي.

وتعرف الحوكة على أنها كيفية ممارسة السلطة من جانب الدولة من اجل تسيير جيد للأعمال الحكومية سواء على الصعيد السياسي أو الاقتصادي أو الإداري، وهي كوسيلة للتسيير المؤسساتي التشاركي تحتكم إلى قيم الشفافية والمساءلة وسيادة القانون بهدف تحقيق تنمية مستدامة²، كما تعرف بأنها مجموعة القواعد والإجراءات الممارسة من طرف المعنيين بالمشاركة في اتخاذ القرارات للوصول إلى الأهداف المرجوة³ وأطلق العديد من الدارسين عدة تسميات في أبحاثهم العلمية لمصطلح الحوكة ك: "الحكمة" و"الحاكمية" و"الحكم الجيد" و"الحكم الراشد"⁴ واتفق معظمهم أن من أهم مبادئ الحوكة ومعايير الحكم الراشد؛ المشاركة في صناعة القرار، سيادة القانون، الشفافية، الكفاءة، المساءلة بمختلف أنواعها، والتوجيه نحو توافق الآراء⁵ وأن محاولة تنزيل هذه التعاريف على علاقة الحكومة مع البرلمان في

التشريع المالي يهدف إلى الكشف عن آليات ضبط العلاقة الوظيفية بينهما لإحداث قطيعة مع الممارسات السلبية واستبدالها بنظام متكامل قائم على مبادئ المشاركة والشفافية والمساءلة.

لذا تبدو أهمية الدراسة بالأهمية البالغة التي توليها الدولة لقوانين المالية باعتبارها ترجمة لمسيرة الإصلاحات السياسية والقانونية للإصلاحات الاقتصادية المنتهجة، وذلك لما توفره وترخص به من اعتمادات مالية تمكنها من تحقيق الإقلاع الاقتصادي والانتقال من الميزانية المبنية على صرف النفقات إلى الميزانية المبنية على البرامج والأهداف كتوجه جديد لحكومة المالية العمومية.

كما تتجلى أهداف الدراسة في محاولة التعرف على جملة الإصلاحات التي عمد من خلالها كل من المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري لتجسيد الحوكمة في علاقة التعاون بين الحكومة والبرلمان في الأعداد والتصويت على قوانين المالية بما يحفض لكل منها صلاحياته الدستورية من جهة ويحقق من جهة أخرى انسجام وتكامل مؤسسات الدولة في تنفيذ السياسات العمومية وتحقيق التنمية المستدامة.

ومن خلال ما تقدم تبدي معالم الإشكالية المطروحة كما يلي: ما مدى تجسيد حوكمة التعاون بين الحكومة والبرلمان في تشريع قوانين المالية، وما تأثيرها في تفعيل دور البرلمان في التصويت والرقابة على تنفيذها؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية ارتأينا إتباع المنهج التحليلي لما تقتضيه طبيعة الدراسة من تعرض لمختلف النصوص الدستورية والتشريعية بالدراسة والتحليل للوقوف على مدى تجسيدها لمبادئ الحوكمة، لا سيما مع مستجدات التعديل الدستوري 2020، والحكم على مدى فعاليتها في تحقيق التوازن والتكامل بين الحكومة والبرلمان.

كما ارتأينا الإجابة عن الإشكالية المطروحة في خطة ثنائية تتكون من مبحثين، المبحث الأول ونخصه لمظاهر تجسيد حوكمة التعاون بين الحكومة والبرلمان في تشريع قوانين المالية، أما المبحث الثاني فنخصه لتأثير الحوكمة في تفعيل الرقابة البرلمانية على تنفيذ قوانين المالية.

المبحث الأول

مظاهر تجسيد حوكمة التعاون بين الحكومة والبرلمان في تشريع قوانين المالية

يمر قانون المالية كغيره من القوانين بمرحلة التحضير والإعداد ليمت تقديمه في شكل مشروع قانون للمناقشة والتصويت عليه من طرف البرلمان، ورغم أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في تشريع قوانين المالية، إذ أن الجذور التاريخية لظهور أول برلمان كان يهدف الحد من فرض الضرائب المحقة من طرف الملك دون اتفاق مع المجلس الكبير الذي كان يمثل أول برلمان في بريطانيا⁶ إلا أن تطور وظيفة الدولة وتحولها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة في جميع القطاعات فرض تدخل

الحكومة في إعداد وتحضير قوانين المالية لارتباطها الوثيق بتنفيذ برامجها التنموية والتي تسال عليه أمام البرلمان ، وسنتعرض في هذا المبحث لمفهوم قانون المالية وأنواعه (المطلب الأول) ثم نتعرض لمشاركة كل من الحكومة والبرلمان في إعدادها والتصويت عليها (المطلب الثاني)

المطلب الأول: مفهوم قانون المالية وأنواعه

اعترفت مختلف الأنظمة الدستورية المعاصرة بضرورة منح الأولوية للحكومة في تحضير وإعداد قوانين المالية، وهذا عملاً بمبدأ العقلنة البرلمانية، هذا المبدأ الذي ظهر في فرنسا بهدف الحفاظ على استقرار النظام السياسي بعد توالي سقوط العديد من الحكومات فيها، وتبلور مع بداية الجمهورية الرابعة بعد إصدار دستور 1958⁷، وسنتعرض في هذا المطلب لمفهوم قانون المالية (الفرع الأول) ثم نتعرض لمبررات التمكين الحكومي لإعداده وتحضيره (الفرع الثاني)

الفرع الأول: مفهوم قانون المالية

للإحاطة بمفهوم قانون المالية يتعين علينا التعرض للتعريف به وتبيان أنواع قوانين المالية لما له من الأهمية بما كان في معرفة أي نوع من الأنواع يعهد للحكومة تحضيره وإعداده ويخضع لرقابة البرلمان قبل وبعد تنفيذه.

أولاً: تعريف قانون المالية

وردت عدة تعريفات لقانون المالية من بينها أنه: "تلك الوثيقة المحضرة من قبل السلطة التنفيذية والمصادق عليها من قبل البرلمان والتي تحدد خلال سنة مالية قيمة المبالغ التي تخص موارد الدولة وأعبائها المنتظر تنفيذها"، كما عرف بأنه عمل تشريعي يصدر سنوياً بهدف تنظيم وسير الوسائل المالية في الدولة أو ما يعرف بالميزانية العامة، فهو رخصة تشريعية يمنح به البرلمان للحكومة الحق في صرف النفقات وتحصيل الإيرادات⁸.

وعرفه المشرع الجزائري بأنه: "قانون يحدد بالنسبة لسنة مالية طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد وأعباء الدولة وكذا التوازن الميزانياتي والمالي الناتج عنه، مع مراعاة توازن اقتصادي محدد⁹.

ويفرق الكثير من الفقهاء بين قانون المالية وميزانية الدولة ، بعدما ارتبط قانون المالية تقليدياً بقانون ميزانية الدولة ، فقد عرف هذا المصطلح منذ أمر 19 جوان 1956 في فرنسا ليتحول إلى قانون المالية بموجب الأمر الصادر في 02 جانفي 1959¹⁰ وهو ما تبناه المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث تم تعديل صياغة الفقرة 12 من المادة 139 التي تحدد مجالات التشريع للبرلمان حيث أصبحت صياغتها "التصويت على قوانين المالية"¹¹ بعدما كانت صياغتها في نص المادة 140 من التعديل الدستوري السابق لسنة 2016 "التصويت على ميزانية الدولة" ، وهو توجه

سليم لان الميزانية هي جزء من الكل ذلك ان قانون المالية يحدد جميع الموارد والأعباء في للدولة والأهداف المسطرة من قبلها كما يرخص بتنفيذ ميزانية الدولة، أما الميزانية فهي لا تتعدى تحديد إيرادات وأعباء الدولة فقط.¹²

الفرع الثاني: أنواع قانون المالية

تعرض المشرع الجزائري في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية لتحديد أنواع قانون المالية كما تعرض لتعريف كل نوع من الأنواع على حدا رغم أن الاختصاص الأصيل للتعريفات هو الفقه، وهذا للأهمية البالغة التي يكتسبها، كما أجرى بعض التعديلات على المدلول اللفظي لكل منها وهذا تجانسا مع الاحكام الدستورية الجديدة، حيث يكتسي طابع قانون المالية، قانون المالية للسنة، قوانين المالية التصحيحية، والقانون المتضمن تسوية الميزانية.¹³

فأما قانون المالية للسنة فهو: "القانون الذي يقر ويرخص لكل سنة مدنية مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برنامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم"¹⁴ والملاحظ أن هذا التعريف كان يطلق على مختلف قوانين المالية دون تمييز فيما في القانون السابق 84-15 المتعلق بقوانين المالية.¹⁵

أما قانون المالية التصحيحي فهو: "القانون الذي يهدف إلى تعديل وتتميم أحكام قانون المالية للسنة خلال السنة الجارية"¹⁶، وقد كان يطلق عليه في القانون السابق 84-17 المتعلق بقوانين المالية "قانون المالية التكميلي"، وحسب رأينا فإن تسمية قانون المالية التصحيحي أدق وأبلغ لأنها تدل على تصحيح أحكام قانون المالية الأصلي وهو قانون المالية للسنة وما قد يشوبه من نقص أو إغفالات في عملية تقدير إيرادات ونفقات الدولة خلال فترة زمنية محددة، أما مدلول كلمة "إضافي" فهي تدل على ضخ ميزانية اضافية لسد نفقات جديدة لم ترد في قانون المالية للسنة.

أما القانون المتضمن تسوية الميزانية فهو: "الوثيقة الذي يثبت بمقتضاها تنفيذ قوانين المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة"¹⁷، وقد تم ضبط المصطلح الدلالي كذلك لهذا النوع من القوانين تماشيا مع أحكام الدستور والقانون العضوي 12-16 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة بعدما كان في القانون 84-17 يطلق عليه "قانون ضبط الميزانية"، وهذا تماشيا مع أحكام الفقرة 12 من المادة 140 بعد التعديل الدستوري 2020 كما سبق ذكره.

والملاحظ أن المشرع الجزائري أراد تحديد مواضع قانون المالية حتى تتحدد صلاحيات كل من الحكومة والبرلمان عند تحضيرها واعدادها، وكيفية تعديلها وتصحيحها وكيفية الرقابة على مدى تنفيذها،

وهو ما نص عليه المشرع صراحة في نص المادة 09 من القانون العضوي 18-15 بالقول: "لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق الأمر بموضوع هذه القوانين.

المطلب الثاني: مشاركة الحكومة والبرلمان في الإعداد والتصويت على قوانين المالية

تميز قوانين المالية عن غيرها من القوانين بطابعها التقني الفني والمعقد، لذا أصبح من المستقر به العمل ان يعهد للحكومة بإعدادها وتحضيرها لما تملكه من الوسائل المادية والبشرية اللازمة، وهو ما سنتعرض له في (الفرع الاول)، كما يشارك البرلمان بمنحه الرخصة لتنفيذها من طرف الحكومة من خلال المناقشة والتصويت، وهو ما سنتعرض له في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مشاركة الحكومة بتحضير وإعداد قانون المالية

لم يعلن المؤسس الدستوري صراحة على حق الحكومة في إعداد وتحضير قوانين المالية لكن يستنتج من خلال تقييد صلاحيات البرلمان في المجال التشريعي، حيث عدد المؤسس الدستوري المجالات التي يشترع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية في نص المادة 139 من التعديل الدستوري 2020 ومن بين مجالات التشريع ما نصت عليه الفقرة 12 من المادة سابقة الذكر، حيث جاءت صياغتها كما يلي: "التصويت على قوانين المالية"، وتدل هذه الصياغة على تدخل البرلمان في عملية التصويت فقط دون الإعداد.

بينما تضمن القانون العضوي رقم 16/12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة صراحة على أن قانون المالية يقدم من طرف الحكومة في شكل مشروع قانون¹⁸، كما أكد هذا التوجه المشرع في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية حيث أوكل مهمة تحضير مشاريع قوانين المالية للوزير المكلف بالمالية تحت سلطة الوزير الأول¹⁹، ويعود سبب تمكين الحكومة لإعداد وتحضير قوانين المالية لعدة اعتبارات قانونية وعملية، يمكن أن نوجزها فيما يلي:

- يعتبر قانون المالية هو الوسيلة المادية لتنفيذ برنامج الحكومة ومن غير المعقول أن تقوم الحكومة بإعداد مخطط عملها ثم تقوم جهة أخرى بأعداد مشروع قانون المالية لأن هذا الأمر سوف يثير إشكالية عدم التناسق بين قوانين المالية التي تحتوي على الميزانية العامة للدولة وبين برنامج الحكومة الموضوع حيز التنفيذ وبالتالي فان من تناط به مهمة تنفيذ برنامج الحكومة هو الذي تناط له مهمة إعداد مشروع قانون المالية²⁰.

- إن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان عن مدى تنفيذ مخطط عمل الحكومة أو تنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية حسب الحالة وعدم تمكين الحكومة من إعداد مشروع قانون المالية قد يدفعها إلى الاحتجاج بعدم كفاية الاعتمادات المالية المرصودة في قانون المالية الذي لم تعده.

- تملك الحكومة مختلف الأجهزة التقنية والفنية والاحصائية التي تجعلها الأقدر على تحديد قيمة الإيرادات وحجم النفقات العمومية للدولة خلال مدة زمنية محددة عادة ما تكون سنة مدنية، خاصة بعد التوجه الجديد نحو تطبيق التأطير الميزانياتي المتعددة السنوات بدلا من التقدير الميزانياتي لسنة مالية واحدة.²¹

- تعتبر الأجهزة الإدارية التابعة لمختلف الوزارات الأقرب إلى المواطن من خلال نشاطها الدائم في تسيير المرافق العامة وتقديم الخدمة العمومية، حيث أصبح المواطن هو صلب اهتمامات جميع الدوائر الوزارية خاصة بعد دسترة اهم مبادئ سير المرافق العامة من استمرارية وتكيف مستمر وتغطية منصفة للتراب الوطني بموجب المادة 27 من التعديل الدستوري 2020.

وفي إطار الإصلاحات الهادفة لتجسيد مبدأ الشفافية وتسهيل العمل البرلماني في قراءة مضمون قانون المالية والرفع من جودة وموثوقية المعلومات المقدمة من طرف الحكومة عمدت الحكومة إلى إصلاح هيكل وزارة المالية باعتبارها الوزارة المسؤولة عن تحضير وإعداد قوانين المالية، كما تضمن القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية مجموعة من الأحكام تهدف إلى إثراء المعلومات المقدمة للبرلمان.

أولا: إصلاح هيكل وزارة المالية

تناط مهمة تحضير قوانين المالية للوزير المكلف بالمالية، وفقا للمرسوم التنفيذي 95-54 المرخ في 15 فيفري 1995 المتضمن صلاحيات وزير المالية، وتوكل مهمة تحضير مشروع قانون المالية للمديرية العامة للميزانية، حيث تقوم هذه الأخيرة بتجميع الطلبات المقدمة من طرف مختلف الدوائر الوزارية التي يتم إعدادها بالاستناد إلى نفقات السنة المالية السابقة، وترفق بالتقارير التي تبررها، ليتم تجميعها على مستوى وزارة المالية لدراستها والتأكد من مدى تطابقها مع التعليمات والتوجيهات، ويمكن إدخال تعديلات عليها بمراعاة النتائج الفعلية والواقعية في تنفيذ الميزانيات السابقة.²²

ومن اجل تمكين الحكومة من تقديم المعلومات بكل شفافية ودقة وموضوعية للبرلمان فقد تم إعادة التنظيم الهيكلي لوزارة المالية باستحداث المديرية العامة للرقمنة والمعلومات²³، والتي جاءت لتساير الأهداف المرجوة من استحداث وزارة الرقمنة والإحصائيات في حكومة الوزير الأول للدفع بعجلة النشاط الاقتصادي والإداري والسياسي²⁴، كما تم إدخال مجموعة من الإصلاحات على مختلف

المديريات العامة التابعة لوزارة المالية لا سيما المديرية العامة للضرائب من اجل تحسين قدرات تأسيس وتحصيل الإيرادات العمومية والحفاظ على حقوق وضمانات المكلفين بالضريبة والتحول نحو التصريح الالكتروني وعصرنة الإدارة الجبائية²⁵، كما تم إعادة تنظيم هيكل المصالح الخارجية للمديرية العامة للضرائب باستحداث مراكز الضرائب والمراكز الضريبة الجوارية للضرائب لتنفيذ برامج الدفع عن بعد واستحداث نظام "جبايتك" ونظام "مساهمتك"²⁶، وبمعنوا إصلاحات الميزانية العمومية والتوجه نحو التسيير المتمحور حول النتائج تم إدخال عدة إصلاحات على المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للخزينة تهدف أساسا إلى تطوير ونشر النظام الاستهدافي تدريجيا وتنفيذ المخطط المحاسبي الجديد للدولة والانتقال إلى المحاسبة القانونية الواردة في إطار إصلاح الخزينة والمحاسبة العمومية من خلال استكمال النظام المعلوماتي للخزينة "(SIT)" وإنجاز منصة أنظمة الدفع بهدف إدماج الخزينة في نظام الدفع والمقاصة ما بين البنوك²⁷.

ثانيا: إثراء المعلومات المقدمة للبرلمان

باعتبار مشروع قانون المالية من بين مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة فان مشروع قانون المالية يعرض على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعه الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ثم لدى مكتب مجلس الأمة²⁸، ويودع كأقصى حد لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 أكتوبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، وحتى يتسنى للبرلمان الاطلاع على محتوى قانون المالية بكل شفافية وفهم مضمونه ومحتواه فانه يتعين على الحكومة أن تثري المعلومات المقدمة للبرلمان من إحصائيات وتقارير ترفق بمشروع قانون المالية للسنة حتى تعكس بصفة صريحة وصادقة مجموع موارد وأعباء الدولة²⁹، وفي هذا الإطار تقوم الحكومة بتقديم:

- تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية والتقديرية.

- ملاحق تفسيرية يبين فيها لا سيما التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى.

- وثائق مجمعة في ثلاثة أحجام يتعلق الحجم الأول بمشروع ميزانية الدولة، والحجم الثاني بتقرير عن الأولويات والتخطيط يعده كل وزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج الموزعة حسب الإدارة المركزية والمصالح غير المركزية للدولة والهيئات العمومية تحت الوصاية والهيئات الإقليمية، أما الحجم الثالث فيتضمن التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة.

- تقديم عرض عن التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والميزانية، وتقييم على المدى المتوسط الموارد وأعباء الدولة، حيث أن تقدير التأطير الميزانياتي وتحديد إيرادات وأعباء الدولة أصبح بموجب القانون العضوي 18-15 يتم بالنسبة للسنة المالية المقبلة للسنة التي يتم فيها إعداد قانون المالية والسنتين الموالتين لها³⁰ بعدما كان تقدير الإيرادات والنفقات بموجب القانون السابق 84-17 يتعلق بسنة مالية واحدة. وبالتالي تم الانتقال للعمل بالميزانية متعددة السنوات.

كما تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة تقريبا حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيهه المالية العمومية ويمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة³¹ وهو ما يمكن البرلمان بغرفتيه من إجراء رقابة قبلية عند المناقشة والتصويت على قانون المالية للسنة. كما تلزم الحكومة عند تقديم قانون المالية التصحيحي بإرفاقه بتقرير تفسيري للتعديلات المدرجة في قانون المالية للسنة، وأية وثيقة أخرى من شأنها تقديم معلومات ضرورية ومفيدة³².

الفرع الثاني: مشاركة البرلمان بالمناقشة والتصويت على قوانين المالية

تتخذ مناقشة القوانين بصفة عامة ثلاثة أشكال، إما حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة، أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة، أو إجراء التصويت دون مناقشة³³ ونظرا للطابع التقني والمعقد الذي تتميز به قوانين المالية فقد خصها المشرع بالدراسة من طرف لجان دائمة مختصة قبل تقديمها للمناقشة، كما سعى لإيجاد آلية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان التي قد تحصل بمناسبة التصويت عليها.

أولا: مناقشة مشروع قانون المالية للسنة

تشكل المناقشة أهم مظاهر تدخل أعضاء البرلمان في تشريع قوانين المالية، وتمثل اللجان البرلمانية الدائمة محور العمل البرلماني، فهي التي تنور أعضاء البرلمان وتقرح عليهم المصادقة أو التحفظ على بعض النصوص، كما تقدم مختلف التوصيات والاقتراحات، وتعد جهة استشارة لأعضاء البرلمان³⁴، وقد تضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 حكما مستحدثا لتفعيل دور اللجان البرلمانية عند دراسة مشروع قانون المالية قبل تقديمه للمناقشة من طرف غرفتي البرلمان بموجب نص المادة 155 منه بالقول: "تقدم الحكومة المعلومات والوثائق الضرورية التي يطلبها البرلمان عند ممارسة مهامه الرقابية"، كما خص المشرع الجزائري لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بأكبر عدد من الأعضاء بالمقارنة مع باقي اللجان الأخرى إذ يبلغ عدد أعضائها ما بين 30 و50 عضوا، أما باقي اللجان

فمن 20 إلى 30 عضواً³⁵، ويبلغ أعضاء لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة من (15) إلى (19) عضواً³⁶.

ويمكن اللجان الدائمة المختصة أن تستمع إلى ممثل الحكومة في إطار التعاون و طلب المعلومات اللازمة منها، وكذلك الاستعانة بالخبراء والمختصين للاستعانة بهم في أداء مهامها ويمكن أن تطلب من مكتب المجلس عرض نص على لجنة دائمة أخرى مختصة لإبداء رأيها فيه، وتتهي اللجنة عملها بتقديم تقرير تمهيدي وآخر تكميلي، ليحال مشروع قانون المالية من قبل الحكومة على النواب لمناقشته بالاستماع إلى وزير المالية والوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان باعتباره ممثلاً للحكومة لدى البرلمان³⁷. تضمن كل من الدستور والقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات مجموعة من الأحكام تهدف تجسيد الكفاءة اللازمة في التركيبة البشرية لأعضاء ونواب البرلمان، وفي هذا الإطار نص القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات تحت طائلة عدم قبول ملفات الترشح في القوائم الانتخابية، أن تراعى في تقديم القوائم الانتخابية مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء وان تخصص على الأقل نصف الترشيحات للذين تقل أعمارهم عن (40) سنة وأن يكون لثلاث مرشحي القائمة على الأقل مستوى تعليمي جامعي³⁸، كما أن تعيين الثلث الرئاسي من طرف رئيس الجمهورية في مجلس الأمة يكون من بين الشخصيات أو الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية³⁹، وهذا حرصاً لتشجيع الشباب وذوي الكفاءات في العمل التشريعي خاصة ما تتطلبه بعض القوانين وأهمها قوانين المالية من دراية فنية وتقنية في أعضاء البرلمان من أجل مناقشتها واكتشاف مواقع الخلل فيها لارتباطها مباشرة بحياة المواطن اليومية، كما تم مراجعة جملة الحقوق والواجبات الخاصة بهم لا سيما نظام الحصانة البرلمانية لتفعيل دورهم في العمل التشريعي والرقابي.

ثانياً: إيجاد آلية لحل الخلافات التي قد تحدث بين غرفتي البرلمان بمناسبة التصويت على قوانين المالية

تجسيدا لنص المادة 114 من التعديل الدستوري 2020 التي نصت في فقرتها الثانية على: "كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، وعملاً بمبدأ السيادة فان كل غرفة ليست ملزمة بالتصويت والمصادقة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى إذا رأت فيه ما يجب تعديله أو تكملته أو إلغائه، وقد منح المشرع الجزائري مدة 75 يوماً للمصادقة على قانون المالية منها مدة 47 يوماً للمجلس الشعبي الوطني و20 يوماً لمجلس الأمة، وثمانية 08 أيام للجنة المتساوية الأعضاء من أجل البت في الخلاف الذي قد يحدث بين غرفتي البرلمان، ففي حالة وجود خلاف، تجتمع لجنة متساوية الاعضاء مشكلة من أعضاء كلا الغرفتين بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف⁴⁰، وقد اعتمد المؤسس الدستوري هذه المقاربة

من منطلق أنها الأفضل في دراسة حل الخلافات وإعطاء فرصة لكلا الغرفتين من اجل إيجاد حل في إطار ممارسة مهامها التشريعية⁴¹، وقد قلص المشرع الجزائري الآجل الممنوح للجنة المتساوية الأعضاء لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف فيما يتعلق بقوانين المالية إلى 08 ثمانية أيام فيما تقدر المدة القصوى للجنة لحل الخلاف لباقي القوانين ب 15 يوما كقصى حد.

وكما اوجد المؤسس الدستوري آلية في حالة استمرار الخلاف، إذ نصت الفقرة ما قبل الاخيرة من المادة 145 من التعديل الدستوري 2020 على أنه: "في حالة استمرار الخلاف يمكن الحكومة ان تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني، بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه. يسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة".

المبحث الثاني

تأثير الحوكمة في تفعيل الرقابة البرلمانية على تنفيذ قوانين المالية

تضمن التعديل الدستوري 2020 حكما مستحدثا في نص المادة 155 التي نصت على: "تقدم الحكومة المعلومات الضرورية التي يطلبها البرلمان عند ممارسة مهامه الرقابية..."، ويقوم البرلمان بمختلف أنواع الرقابة، سواء منها المرتبة للمسؤولية كالموافقة على مخطط عمل الحكومة والمصادقة على ملامس الرقابة على إثر مناقشة بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب⁴² وطلب التصويت بالثقة، أو آليات الرقابة غير المرتبة للمسؤولية كالأستئلة الشفوية والكتابية وإنشاء لجان التحقيق البرلمانية والبعثات الاستعلامية⁴³، وسنتعرض في هذا المطلب بصفة خاصة لآليات الرقابة على تنفيذ قوانين المالية كمظهر من مظاهر تجسيد مبدأ المساءلة سواء كانت رقابة قبلية قبل دخولها حيز التنفيذ من خلال المصادقة على قانون المالية للسنة (المطلب الأول)، أو الرقابة أثناء وبعد تنفيذها من خلال مراقبة حركة الاعتمادات المالية والتصويت على القانون المتضمن تسوية الميزانية (المطلب الثاني)

المطلب الأول: الرقابة القبليّة على تنفيذ قانون المالية للسنة

لا يمكن للحكومة أن تشرع في تنفيذ قانون المالية دون حصولها على الرخصة البرلمانية من خلال المصادقة على قانون المالية للسنة كشكل من اشكال الرقابة القبليّة على تنفيذها الا ان هذه السلطة الممنوحة لغرفتي البرلمان تبقى دون فعالية نتيجة للتقييد الموضوعي والزمني للمصادقة على قوانين المالية للسنة وهو ما سنتعرض له في (الفرع الأول)، كما أن إعطاء كلمة الفصل للحكومة في آلية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان يعد انتقاصا لسيادة البرلمان (الفرع الثاني)

الفرع الأول: التقييد الزمني والموضوعي للمصادقة على قانون المالية للسنة

استمر المؤسس الدستوري في تقييد البرلمان موضوعيا بعدم إمكانية تقديم قانون المالية في شكل اقتراح قانون والاكتفاء بتحديد دوره بالمصادقة فقط، كما تم الإشارة إليه سابقا، كما قيده زمنيا بتحديد فترة 75 يوما للمصادقة على قانون المالية وإلا فإن رئيس الجمهورية يصدره بموجب أمر.

أولا: التقييد الموضوعي

لم كتف المؤسس الدستوري بضرورة مراعاة الأثر المالي عند تقديم اقتراحات القوانين مع ان قانون المالية لا يمكن أن يقدم في شكل اقتراح قانون، بل تعدها إلى مرحلة المناقشة واقتراح التعديلات ، باعتبارها أهم وسيلة يمكن للبرلمان أن يثري فيها نصوص قوانين المالية، وبالرغم من الدور الايجابي الذي أصبح يلعبه نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة وما أبانوه من قدرة واهتمام من خلال مناقشاتهم الثرية لمختلف قوانين المالية لاسيما بعد انطلاق العهدة التشريعية التاسعة إلا أن دورهم في المبادرة باقتراح قوانين المالية أو تعديلها أثناء المناقشة بقي مقيدا دستوريا بضرورة مراعاة الأثر المالي تحت طائلة عدم القبول حيث نصت المادة 147 من التعديل الدستوري 2020 على ما يلي: "لا يقبل أي اقتراح قانون او تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة اتفاقها"⁴⁴، وقد جاءت هذه المادة صريحة بانصراف مفهومها لاقتراحات القوانين المقدمة من طرف أعضاء البرلمان دون مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة.

ثانيا: التقييد الزمني

منح المشرع الجزائري مدة 75 يوما للمصادقة على قانون المالية منها مدة 47 يوما للمجلس الشعبي الوطني و20 يوما لمجلس الأمة وثمانية 08 أيام للجنة المتساوية الأعضاء من أجل البت في الخلاف بين غرفتي البرلمان، ففي حالة خلاف حول التصويت على احد نصوص قانون المالية تتدخل الحكومة بواسطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لطلب اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين، وقد قلص المشرع الجزائري الآجل الممنوح للجنة المتساوية الأعضاء لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف فيما يتعلق بقوانين المالية إلى 08 ثمانية أيام فيما تقدر المدة التصوي للجنة لحل الخلاف لباقي القوانين ب 15 يوما كأقصى حد.

ونظرا للأهمية البالغة التي تكتسبها قوانين المالية فقد أضاف المؤسس الدستوري انه في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية خلال مدة 75 يوما فإن رئيس الجمهورية يصدر قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية⁴⁵ وحتى رئيس الجمهورية فهو مقيد بضرورة إصدار قانون المالية في هذه

الحالة، ذلك أن نص المادة 147 من الدستور لا يحتمل الجواز أو التأخير وهذا للأهمية البالغة لقوانين المالية باعتبارها وقود ومحرك جميع مؤسسات الدولة⁴⁶. وهنا لنا أن نتساءل عن مدى جدوى المناقشات التي يجريها البرلمان عندما لا تستجيب الحكومة لتدخلات وطلبات النواب، مستغلة في ذلك عامل الوقت من أجل تمرير ما ترغب فيه؟

الفرع الثاني: انتقاص سيادة البرلمان في آلية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان

نصت الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 145 من التعديل الدستوري 2020 على أنه: "في حالة استمرار الخلاف يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني، بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه.

يسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقاً للفقرة السابقة "ونسجل هنا عدم ضبط النص الدستوري للجهة التي تخطر المجلس الشعبي الوطني حيث استعمل لفظ "الحكومة".

كما نسجل في هذا المقام عدم تجانس وتكامل النصوص الدستورية في حالة استمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان، حيث منحت المادة 145 من التعديل الدستوري الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني للموافقة على النص الذي اقترحتة اللجنة متساوية الاعضاء، أو سحب النص في حالة عدم إخطار هذا الأخير من قبل الحكومة.

وحسب رأينا أن في هذا انتقاص لسيادة غرفتي البرلمان خاصة مجلس الأمة في التصويت على القوانين وقوانين المالية بصفة خاصة، استناداً لنص المادة 114 من التعديل الدستوري 2020 التي جسدت مبدأ السيادة لكل غرفة من غرفتي البرلمان بالقول "...كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

وبما أن المؤسس الدستوري قد نص على إنشاء محكمة دستورية ووسع اختصاصاتها للفصل في الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية، وعلى اعتبار أن مؤسستي البرلمان من ضمن السلطات الدستورية الخول لها حق إخطار المحكمة الدستورية طبقاً لأحكام المادة 193 من الدستور فبذا لو ان المؤسس الدستوري اشار في نص المادة 145 من الدستور لإمكانية إخطار المحكمة الدستورية في حالة استمرار الخلاف لتفصل وفقاً لأحكام المادة 192 فقرة 01 منه ، وهذا تجانسا وتكاملا مع نص المادة 114 من الدستور التي نصت على ان لكل غرفة من غرفتي البرلمان السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، وكذلك توحيداً لإجراءات حل الخلاف حتى لا يبقى الإشكال قائماً

حول أي النصين يمكن تفعيله، هل يتم تفعيل أحكام المادة 114 من الدستور التي تقض بالأخذ بالنص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني في حالة استمرار الخلاف، أو تفعيل نص المادة 192 من الدستور التي تقض بإمكانية إخطار المحكمة الدستورية من قبل الجهات المخول لها الإخطار للفصل في الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية، هذا ودون أن يغفل عن مراعاة المدة التي حددها المؤسس الدستوري للمصادقة على قانون المالية والمقدرة بـ 75 يوماً⁴⁷ بعد أن سكت عن تحديد المدة الممنوحة للمحكمة الدستورية للفصل في الخلافات التي قد تحدث بين السلطات في النص الدستوري، إذ أنه وبعد صدور القانون العضوي 22-19 الذي يحدد إجراءات وكيفية الإخطار والإحالة أمام المحكمة الدستورية نجده قد حددها بثلاثون (30) يوماً من تاريخ الإخطار⁴⁸.

المطلب الثاني: رقابة البرلمان أثناء وبعد تنفيذ قوانين المالية

بالإضافة إلى الرقابة القبلية، يقوم البرلمان برقابة آنية خلال السنة المالية ورقابة بعدية بعد اختتام السنة المالية، وقد تضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 تعديلاً فيما يخص تبويب الأحكام المتعلقة بهذا النوع من الرقابة، حيث كانت هذه الأحكام في التعديل الدستوري لسنة 2016 واردة في المادة 179 من الفصل الأول من الباب الثالث الذي جاء تحت عنوان "الرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية"، ثم أصبح بموجب التعديل الدستوري 2020 واردة في نص المادة 156 من الفصل الثالث تحت عنوان "البرلمان"، حيث تم جمع كل الأحكام المتعلقة بصلاحيات البرلمان تحت هذا الفصل باعتبار أن التصويت على قانون تسوية الميزانية يدخل ضمن الاختصاصات الأصيلة للبرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة، إلا أن البرلمان يشهد صعوبة في رقابة استعمال الاعتمادات المالية وهو ما سنعرض إليه في (الفرع الأول)، كما أن دور البرلمان لم يرق إلى تقييم السياسات العمومية من خلال آلية التصويت على القانون المتضمن تسوية الميزانية وهو ما سنعرض إليه في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة على استعمال الاعتمادات المالية

وقوفاً على مدى احترام الحكومة للرخصة البرلمانية المقررة من طرف البرلمان، تضمن التعديل الدستوري حكماً مستحدثاً بموجب المادة 156 التي نصت على: "تقدم لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية..."، حيث يمكن للحكومة إجراء بعض التعديلات على الاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية للسنة باعتباره مجموعة توقعات قد تتسبب عدة ظروف في عدم حدوثها، مما يجعل الحكومة تضطر للتعديل في الأبواب و نقل الاعتمادات المالية، لذا سعى المؤسس الدستوري لتأطير أفضل لهذه المسألة بالنص عليها في صلب الدستور للحد من الاستخدام المفرط لتحويل الاعتمادات بسبب عدم الدقة في التقدير وعدم توخي

معايير الوضوح والشفافية، كما فصل المشرع في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في كيفية مراقبة استعمال الاعتمادات المالية بتحديد جملة من الشروط تلزم بها الحكومة، ومن أهم الشروط أن يتم التوزيع المفصل للاعتمادات المالية المصوت عليها بموجب مرسوم فور صدور قانون المالية ويتم التوزيع حسب الوزارة أو المؤسسة العمومية حسب البرنامج والبرنامج الفرعي وحسب الأبواب وحسب التخصيص بالنسبة للاعتمادات غير المخصصة⁴⁹.

كما لا يمكن تعديل التوزيع المحدد وكيفيات حركات الاعتمادات المالية داخل برنامج فرعي ومن برنامج فرعي إلى آخر داخل نفس البرنامج وبين مختلف الأبواب داخل برنامج الا حسب الشروط والكيفيات المحددة في المرسوم التنفيذي 20-404⁵⁰ وفي هذا الإطار يقوم وزير المالية بتقديم عرض شامل أمام البرلمان عند القيام بإلغاء أي اعتماد أصبح غير ذي موضوع خلال السنة أو عند القيام بإعادة استعمال الاعتمادات الملغاة أو في حالة استعادة الاعتمادات المالية، وهذا وفقا للشروط المحددة في المرسوم التنفيذي 20-386 الذي يوجب ضرورة إبلاغ البرلمان فوراً بمراسيم التسبيق التي تسمح للحكومة بفتح اعتمادات مالية جديدة أو إدراج التعديلات على قانون المالية التصحيحي⁵¹.

ونسجل في هذا المقام صعوبة مراقبة حركة تحويل الاعتمادات المالية بسبب طابعها التقني والمعقد، وعدم الإحاطة بظروف تسيير هذه الاعتمادات على مستوى مختلف الهيئات الإدارية. ثم ان حصول الاحداث الطارئة تجعل الحكومة ممثلة في مختلف اجهزتها الادارية تلجا للرخص الاستثنائية استنادا لضرورة استمرارية المرافق العامة في تقديم الخدمة العمومية، بالإضافة إلى أن المشرع اكتفى فقط بإعلام البرلمان دون التعرض للنتائج المترتبة عن عدم موافقته على تحويل او الغاء الاعتمادات المالية، مما قد يؤدي للاستغلال المفرط لهذه الآلية من طرف الحكومة والمساس بحدود الرخصة البرلمانية كما صادق عليها البرلمان.

الفرع الثاني: التصويت على القانون المتضمن تسوية الميزانية

يعد قانون تسوية الميزانية وسيلة رقابية تمنح للبرلمان إمكانية التحقق من مدى صحة الحسابات ومطابقة عملية التنفيذ للاعتمادات المالية المرخص بها، كما يعتبر أداة محاسبية لمراقبة الأداء عن طريق القيام بفحص ودراسة البيانات المالية⁵² وتضمنت المادة 156 من التعديل الدستوري 2020 تطابقاً في المفهوم الدلالي في فقرتها الأخيرة حيث نصت على: "تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية"، وهذا تطابقاً مع العنوان الوارد في الباب الخامس من القانون العضوي 18-15 الذي جاء تحت عنوان "القانون المتضمن تسوية الميزانية" وتضمن هذا القانون ثلاثة مواد حوت العديد من الإصلاحات مقارنة بالنظام القانوني السابق⁵³.

أولاً: نحو تعزيز دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية

اهتمت الجزائر بموضوع تقييم السياسات العمومية من خلال تبني تسيير عمومي جديد بهدف تحقيق الفعالية والاداء وجسد المشرع الجزائري ذلك من خلال اعتماد الية جديدة لتخصيص الاعتمادات المالية وهي آلية "البرنامج وأقسامه الفرعية" التي تسهم في تنفيذ سياسة عامة مبنية على مبدأ تخصيص الاعتمادات المالية لتحقيق البرامج والأهداف ، وعليه يصبح القانون المتضمن تسوية الميزانية يعبر عن تقييم مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء⁵⁴ ، ولتعزيز دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية ومراقبة مدى تحقيق الأهداف المرجوة فإن الحكومة تلزم بإيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية قبل الفاتح من شهر أوت من السنة ويتعلق بالسنة المالية السابقة-1، كما يرفق بمجموعة من الوثائق نذكر منها:

- ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة.
- حساب عام للدولة ويتضمن: الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملاحق وتقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة، وتقرير عرض يوضح على الخصوص التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية، بالإضافة إلى تقرير وزاري للمردودية توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعينة⁵⁵.
- وسيكون من السابق لأوانه أن نحكم عن مدى فعالية البرلمان في تقييم السياسات العمومية باعتبار ان قانون المالية لسنة 2023 هو أول قانون يحضر وفقا لأحكام القانون العضوي 15-18 وكذلك القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2023 على أن يتم مناقشة القوانين المتضمنة تسوية الميزانية لسنوات 2023، 2024، 2025 ويصادق عليها بالرجوع إلى السنة المالية -2⁵⁶.

ثانياً: محدودية دور مجلس المحاسبة في المصادقة على القانون المتضمن تسوية الميزانية

يعتبر مجلس المحاسبة من المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة للتحقق من كفاءات استخدام الوسائل المادية والاموال العمومية وتسييره ، وقد نص عليه المؤسس الدستوري في الفصل الثاني من الباب الرابع الخاص بمؤسسات الرقابة، فهو مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية، يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكذلك ورؤوس الأموال التجارية⁵⁷، وقد تم النص لأول مرة على إنشاء مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 من دستور 1976 وحافظ على مركزه كمؤسسة دستورية في دستور 1989 بنص المادة 160 وكذلك دستور 1996 في المادة 170 والمادة 192 من التعديل الدستوري 2016⁵⁸ وأخيرا بنص المادة 199 من

التعديل الدستوري 2020، والملاحظ أن إنشاء مجلس المحاسبة تم بموجب قانون عادي ثم تم إعادة تنظيمه بموجب الأمر 20-95 المعدل بموجب الأمر 10-02 وبقي ساريا للمفعول إلى غاية اليوم، وفي إطار الإصلاحات الدستورية التي تضمنتها الفقرة الأخيرة من المادة 199 من التعديل الدستوري 2020 نصت على تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته كما يحدد علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد بموجب قانون عضوي.

ومن أجل احاطة البرلمان بظروف وكيفيات تنفيذ الاعتمادات المالية فان القانون المتضمن تسوية الميزانية عند تقديمه للمصادقة من طرف البرلمان يرفق بتقريرين لمجلس المحاسبة، يتضمن التقرير الأول نتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية وتسيير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها بالأخص على ضوء البرامج المنفذة، وتقرير يتضمن تصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية بالصدق والوفاء ويدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض⁵⁹.

كما يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية إلى البرلمان مرفقة بمشروع القانون الخاص بها⁶⁰، ويمكن أن تعرض من طرف الوزير الأول أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاصه، كما يستشار في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية بصفة عامة⁶¹.

إلا أن دور مجلس المحاسبة يبقى دورا استشاريا فقط في هذا الإطار ولم ينص الدستور الجزائي على هذا الدور في صلب الدستور حتى يعطيه مكانة دستورية تليق به باعتباره احد المؤسسات الدستورية التي تساهم في ترقية الحكم الراشد وتسيير الأموال العمومية ومراقبة إيداع الحسابات ورغم إحالة نص المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020 عن تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته بموجب قانون عضوي إلا أنه لهذا الحين لم يتم صدور هذا القانون، وتبقى أحكام القانون القديم تحوي مجموعة من الاختلالات في إجراءات إعداد التقارير المذكورة كعدم تحديد مدد إرسال الاستشارة ومن هي الجهة المخولة لطلب الاستشارة مما انعكس سلبا على تأخر تقديم قوانين تسوية الميزانية التي تجاوزت الثلاث (03) سنوات أحيانا⁶²، مع أنه من المفروض أن تتم المصادقة عليه قبل مباشرة وصياغة قانون المالية للسنة المقبلة حتى يستطيع اعضاء ونواب البرلمان متابعة تنفيذ قانون المالية للسنة السابقة.

خاتمة:

خلصنا من خلال هذه الدراسة إلى أن قانون المالية له أهمية بالغة في رسم السياسة المالية في الدولة وهو من أهم القوانين التي تمتاز بطابع فني وتقني معقد ، مما يستوجب تدخل الحكومة في إعداده وتحضيره لعدة اعتبارات عملية وواقعية أهمها ارتباط قوانين المالية بمخطط عمل الحكومة وتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية أو تنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية حسب الحالة، وفي هذا الإطار تضمن كل من التعديل الدستوري 2020 والقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية مجموعة من الشروط والإجراءات تلزم بها الحكومة في تحضير وتقديم قوانين المالية تجسيدا لمبدأ الشفافية واثراء المعلومات المقدمة للبرلمان ليتمكن من الإحاطة الشاملة بمحتواه لمناقشته والتصويت عليه.

وفي مقابل الاعتراف للحكومة بتحضير وإعداد قوانين المالية يقوم البرلمان بممارسة مختلف مهامه الرقابية تجسيدا لمبدأ المساءلة على أعمال الحكومة، فيمارس رقابة قبلية من خلال التصويت على قانون المالية للسنة والترخيص بتنفيذه، كما يمارس رقابة آنية أثناء تنفيذه من خلال رقابة استعمال الاعتمادات المالية، ويمارس رقابة بعدية من خلال التصويت على القانون المتضمن تسوية الميزانية.

إلا أن الإصلاحات الدستورية والقانونية لازالت قاصرة عن تجسيد الحوكمة في علاقة التعاون بين الحكومة والبرلمان بما يضمن فعالية المؤسسة التشريعية في الاعداد والرقابة على تنفيذ قوانين المالية نظرا للتقييد الدستوري والقانوني للمبادرة باقتراحات القوانين بصفة عامة وقوانين المالية بصفة خاصة، ليمتد هذا التقييد في التعديل الدستوري 2020 حتى مرحلة اقتراح التعديلات اثناء المناقشة ، ناهيك عن استمرار تكريس تدخل الحكومة لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان في مرحلة التصويت على قوانين المالية رغم وجود محكمة دستورية توسعت اختصاصاتها للفصل في الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية. هذا بالإضافة الى ضعف الرقابة على استعمال الاعتمادات المالية ومحدودية مجلس المحاسبة في تمكين البرلمان من تقييم السياسات العمومية من خلال التصويت على القانون المتضمن تسوية الميزانية.

وعليه فإننا نقدم التوصيات التالية:

- الإسراع في تعديل القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، بما يتطابق مع أحكام التعديل الدستوري 2020 ويتماشى مع القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مع تمكين البرلمان من المشاركة الفعالة في اقتراح تعديل أحكامه بما يحفظ للبرلمان السيادة في الإعداد والتصويت والرقابة على القوانين.

- مواصلة دعم قدرات أعضاء غرفتي البرلمان من خلال تشجيع تواصلهم مع مؤسسات التكوين والجامعات، والهيئات المتخصصة لا سيما مصالح وزارة المالية للاستفادة من الكفاءات والخبرات الادارية.

وإنشاء بيوت الخبرة البرلمانية، كمراكز متخصصة تكرس المنهج النقدي والعلمي في العمل البحثي لتوفير المعلومة لأعضاء البرلمان.

- السماح لأعضاء البرلمان باختيار باحثين قانونيين متخصصين في المجالات القانونية والمالية لمساعدتهم على تقديم اقتراحات القوانين ومناقشتها وتكون مكافآتهم على عاتق مؤسسة البرلمان.

- توظيف التكنولوجيا الحديثة وتجسيد البرلمان الإلكتروني بهدف السرعة في تداول المعلومات وحفظها واختصار الجهد والوقت في الاطلاع على المعلومات والتقارير المقدمة من الحكومة ومؤسسات الرقابة المالية لتنفيذ مختلف وسائل الرقابة البرلمانية.

- العمل على تجانس الأحكام الدستورية في آليات حل الخلاف التي قد تحدث بين غرفتي البرلمان بمناسبة التصويت على قوانين المالية والقوانين بصفة عامة في ظل وجود محكمة دستورية توسعت اختصاصاتها للفصل في الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية تكريسا لمبدأ السيادة المنصوص عليه دستوريا.

- الإسراع في إصدار القانون العضوي المتعلق بمجلس المحاسبة استكمالاً للبناء المؤسسي وتحسين إجراءات عمله وعلاقاته مع مؤسستي الحكومة والبرلمان بما يحقق مساهمته الفعالة في ترقية الحكم الرشيد والشفافية في تسيير الاموال العمومية وإيداع الحسابات.

الهوامش:

¹ تعتبر بريطانيا مهد نشأة البرلمانات، وترجع جذور نشأتها للميثاق الأعظم لـ: "جون سان تار" في سنة 1215 الذي اتفق فيه على أن لا تؤخذ أية ضريبة بدون اتفاق مع المجلس الكبير (Le grand conseil) هذا الأخير الذي اخذ اسم البرلمان في القرن 19، ولمزيد من التفاصيل انظر د. مولود منصور، بحوث في القانون الدستوري، موفم للنشر، الجزائر 2010 ص 163 وما بعدها، وانظر كذلك نور الدين رداد، قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مجلة العلوم القانونية والسياسية عدد 16 - جوان 2017، ص 202.

² قوي بوحنية، الديمقراطية التشاركية في ظل الاصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دار الحامد للنشر والتوزيع، ط02، عمان 2018، ص 142.

³ Barka Zine ,Kissi Fadia , Etat de la gouvernance des finances publiques en Algérie, revue algérienne de finances publiques ISSN2170-1881-VOL12N°1(2022), p2.

- ⁴ صحراوي مقلاتي، فقه المواطنة في أصول الشريعة ومقاصدها، كتاب جماعي من إعداد الدكتورة: عبد الحق حميش، أم نائل بركاني، عبد الرحمان رداد، مسعودة علواش، منوبة برهاني، أوراق ثقافية للنشر والتوزيع، جيجل، الجزائر ص 180.
- ⁵ هادية بجاوي، مبادرات الحوكمة والتنمية في إفريقيا - النيباد نموذجا- مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، المجلد 06 العدد العدد الثاني، 2013، ص 317.
- ⁶ وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان الجزائر، السنة الجامعية 2011/2012، ص 224.
- ⁷ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 157.
- ⁸ سامي عبد السلام، مداني عبد القادر، الإنتاج التشريعي لقوانين المالية، مجلة التراث، جامعة الجلفة، العدد 25، (مارس 2017)، ص 187.
- ⁹ المادة 3 من القانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 53 الصادرة في 02 سبتمبر 2018.
- ¹⁰ عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 158.
- ¹¹ انظر الفقرة 12 من المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ج ر عدد 82 الصادرة في 30 ديسمبر 2020.
- ¹² سامي عبد السلام، مداني عبد القادر المرجع السابق، ص 188.
- ¹³ المادة 04 من القانون العضوي 15-18 سابق الذكر.
- ¹⁴ المادة 6 من نفس القانون العضوي.
- ¹⁵ المادة 03 من القانون 84-17 المتضمن قوانين المالية الملغى بموجب القانون العضوي 15-18 سابق الذكر.
- ¹⁶ المادة 7 من القانون العضوي 15-18 سابق الذكر
- ¹⁷ المادة 8 من القانون العضوي 15-18 سابق الذكر
- ¹⁸ المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة ج ر عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016.
- ¹⁹ المادة 69 من القانون العضوي 15-18 سابق الذكر.
- ²⁰ سامي عبد السلام، مداني عبد القادر، المرجع السابق، ص 200.

- ²¹ يراجع في ذلك المادة 05 من القانون العضوي 18-15 سابق الذكر حيث تنص على: "يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية في بداية اجراء اعداد قوانين المالية، ويحدد للسنة المقبلة وللسنتين المواليتين تقديرات الايرادات والنققات"
- ²² سالمي عبد السلام، مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص 193.
- ²³ المادة 06 المرسوم التنفيذي رقم 252/21 المؤرخ في 06 جوان 2021 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، ج ر عدد 47 الصادرة بتاريخ 15 جوان 2021.
- ²⁴ المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 21-281 المؤرخ في 07 يوليو 2021 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر عدد 53 الصادرة في 08 يوليو 2021.
- ²⁵ رسالة المديرية العامة للضرائب، اعتماد النظام المعلوماتي الجديد "جبايتك" لتسيير أكثر شفافية للضريبة، اطلع عليه بالموقع الرسمي لوزارة المالية www.mfdgi.gov.dz. بتاريخ 2022/10/15.
- ²⁶ انظر المواد 88 و102 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 فبراير 2009 الذي يحدد تنظيم المصالح الخارجية للإدارة الجبائية وصلحايتها، ج ر عدد 20 الصادرة في 29 مارس 2009.
- ²⁷ مخطط عمل الحكومة من اجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، ص 17، اطلع عليه بالموقع الرسمي لمصالح الوزير الأول premier-ministre.gov.dz بتاريخ 2022/09/25.
- ²⁸ الفقرة 02 من المادة 143 من التعديل الدستوري 2020 سابق الذكر.
- ²⁹ المادة 70 من القانون العضوي 18-15 سابق الذكر.
- ³⁰ المادة 05 من نفس القانون العضوي.
- ³¹ المواد 71 و72 من نفس القانون العضوي.
- ³² المواد 75 و76 من نفس القانون العضوي.
- ³³ المادة 29 من القانون العضوي 16-12 سابق الذكر.
- ³⁴ هاشمي مولاي، المجلس الشعبي المنتخبة في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع - الجزائر، 2018، ص 476.
- ³⁵ المادة 33 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني اطلع عليه بالموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني <http://www.apn.dz/ar> بتاريخ 15 ماي 2023.
- ³⁶ المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر بتاريخ 22 أوت 2017، بالجريدة الرسمية، عدد 49، الصادرة في 22 أوت 2017.

³⁷ المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 98-04 المؤرخ في 17 جانفي 1998 الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر عدد 04 الصادرة بتاريخ 28 جانفي 1998.

³⁸ المادة 191 من الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، ج ر عدد 17 الصادرة في 10 مارس 2021

³⁹ المادة 121 فقرة 03 من التعديل الدستوري 2020 سابق الذكر.

⁴⁰ - انظر الفقرة 05 من المادة 145 من التعديل الدستوري 2020.

⁴¹ عبد السلام سالمي، اليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والانظمة السياسية المقارنة، رسالة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2009/2010، ص 13.

⁴² عرف الاستجواب كأداة رقابية ينجر عنها ترتيب مسؤولية الحكومة في فرنسا خاصة في الفترة الممتدة بين 1875 و1958 وقد تبناه المؤسس الدستوري الجزائري كآلية رقابية على أعمال الحكومة الا انه لم يكن من وسائل الرقابة المرتبة للمسؤولية إلا بعد صدور التعديل الدستوري 2020 اين تم النص عليه كإجراء مرتب للمسؤولية بموجب المادة 161 بالقول: "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب ان يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة،..."

⁴³ يراجع في ذلك المواد 111، 106 ومن 158 الى 162 من التعديل الدستوري 2020 سابق الذكر.

⁴⁴ - المادة 147 من التعديل الدستوري 2020 التي عدلت المادة 139 من التعديل الدستوري 2016 حيث كانت هذه الأخيرة تنص على: "لا يقبل اقتراح أي قانون يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح اتفاقها".

⁴⁵ المادة 146 من التعديل الدستوري 2020 سابق الذكر.

⁴⁶ رداد نور الدين، قانون المالية بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 16، جوان 2017، ص 213.

⁴⁷ المادة 146 من التعديل الدستوري 2020 سابق الذكر

⁴⁸ المادة 12 من القانون العضوي 22-19 المؤرخ في 25 يوليو 2022 الذي يحدد إجراءات وكيفية الإخطار والإحالة أمام المحكمة الدستورية، ج ر عدد 51 الصادرة في 31 يوليو 2022.

⁴⁹ المادة 79 من القانون العضوي 18-15 سابق الذكر

- ⁵⁰ لتفصيل أكثر راجع المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المؤرخ في 29 ديسمبر 2020 الذي يحدد كيفية تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، ج ر عدد 80 الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2020.
- ⁵¹ محمد أكحل، آفاق تجسيد الحكامة البرلمانية في المجال المالي في ظل القانون العضوي 18-15، مجلة الفكر القانوني والسياسي، الجزائر، المجلد الخامس، العدد الثاني (2021) ص 246.
- ⁵² رحمة زيتوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016، ص 33.
- ⁵³ محمد أكحل، المرجع السابق ص 247.
- ⁵⁴ دلال بوعتروس، محمد دهان، مؤسسة تقييم السياسات العمومية - دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مجلة العلوم الإنسانية، الجزائر، العدد 52، المجلد "ب" 2019 ص 126.
- ⁵⁵ المادة 87 من القانون العضوي 18-15 سابق الذكر.
- ⁵⁶ المادة 89 من نفس القانون العضوي.
- ⁵⁷ المادة 192 من التعديل الدستوري 2016 سابق الذكر.
- ⁵⁸ عبد الحكيم مشري، حسينة شرون، الاختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة، الملتقى الدولي العاشر: القضاء والدستور، يومي 08 و09 ديسمبر 2019، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، سامي للطباعة والنشر والتوزيع، الجزء الأول، 2020 ص ص 119-120.
- ⁵⁹ المادة 88 من القانون العضوي 18-15 سابق الذكر.
- ⁶⁰ المادة 18 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم بموجب الأمر 10-20 المؤرخ في 26 أوت 210 المتعلق بمجلس المحاسبة ج ر عدد 50 الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010.
- ⁶¹ المواد 19 و20 من نفس الأمر.
- ⁶² عبد الحلیم مشري، حسينة شرون، المرجع السابق، ص ص 133-134.