

أثر عقلنة عمل البرلمان على التشريع المالي في الجزائر

بن سعيد صبرينة⁽¹⁾

(1) أستاذة محاضرة قسم "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية
المركز الجامعي سي الحواس، بركة، الجزائر.
البريد الإلكتروني: drbensaid@yahoo.com

نويري سامية⁽²⁾

(2) أستاذة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي
1945، قالمة 29000، الجزائر.
البريد الإلكتروني: samia.doctorat@gmail.com

الملخص:

جاءت عقلنة العمل البرلماني نتيجة لظروف خاصة مرت بها فرنسا قبل سنة 1958، بغية إضعاف السلطة التشريعية أمام السلطة التنفيذية، وتدخل هذه الآلية ضمن جملة التدابير التي تركزها القوانين الفرنسية من أجل كبح السلطات وأعمال التوازن بينها، لكن التساؤل يطرح حول الخصوصية التي تطبع القوانين الجزائرية في هذا الصدد، وعن أثر عقلنة الأداء البرلماني على التشريع المالي في الجزائر. تهدف هذه الدراسة إلى تبيان الآليات القانونية للعملية التشريعية المالية للدولة، وكيفية استحواد السلطة التنفيذية على هذه العملية، التي تعتبر من الاختصاصات الأصلية للبرلمان، هذا الأخير الذي أصبح مجرد مسرح مخصص للمناقشات دون هدف يتوخى منها، لأن مصيرها هو إصدار القانون الذي أعدته السلطة التنفيذية من قبل السلطة التنفيذية نفسها، وبالتالي وجب البحث، في هذا الوقت بالذات، عن آليات جادة يرشد من خلالها استخدام المال العام، وهذا ما نستخلصه عبر جملة من الاقتراحات نجملها في نهاية هذه الدراسة.

الكلمات المفتاحية:

العقلنة البرلمانية، التشريع المالي، آليات، السلطة التنفيذية.

تاريخ إرسال المقال: 2020/06/30، تاريخ مراجعة المقال: 2021/12/12، تاريخ نشر المقال: 2021/12/31.

لتهميش المقال: بن سعيد صبرينة، نويري سامية، " أثر عقلنة عمل البرلمان على التشريع المالي في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 03، السنة 2021، ص ص. 141-157.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: بن سعيد صبرينة، drbensaid@yahoo.com

The impact of the Rationalization Parliamentary on the Algerian's Financial Legislation

Summary:

The reason for parliamentary action was the result of special circumstances that France had experienced before 1958, with a view to weakening legislative power before the executive power, which included among the measures enshrined in French law to balance the authorities, but the question was raised about the specificity of Algerian laws in that regard and the impact of the parliamentary performance mindset on Algeria's financial legislation.

This study demonstrates the legal mechanisms of the State's financial legislative process and prove how the executive power, which is an inherent jurisdiction of Parliament, has acquired this process, which has become merely a venue for discussions without its own objective. At this very time, therefore, serious mechanisms must be sought to guide the use of public money, which we draw through a series of proposals we have completed at the end of this study.

Keywords:

Parliamentary action, financial legislation, mechanisms, the executive power.

L'impact de la rationalisation parlementaire dans la législation financière algérienne

Résumé :

La raison de la rationalisation d'action parlementaire est le résultat de circonstances particulières que la France a connues avant 1958, en vue d'affaiblir le pouvoir législatif devant le pouvoir exécutif, qui comprenait parmi les mesures consacrées par la loi française pour équilibrer les autorités, mais la question a été posée sur la spécificité des lois algériennes à cet égard, et l'impact de la rationalisation de performance parlementaire sur la législation financière algérienne.

Cette étude démontre les mécanismes juridiques du processus législatif financier de l'État et prouve comment le pouvoir exécutif, qui est une compétence inhérente du Parlement, a acquis ce processus, qui est devenu simplement un lieu de discussion sans objectif propre. Donc, en ce moment même, il faut chercher des mécanismes sérieux pour orienter l'utilisation des deniers publics, que nous tirons d'une série de propositions et de recommandations que nous avons faites à la fin de cette étude.

Mots clés:

Action parlementaire, la législation financière, les mécanismes, pouvoir exécutif.

مقدمة:

ظهر فكرة نشأة البرلمان وتطورها ترجع إلى مبدأ وجوب المحافظة على مال المواطنين الانجليز الذين فرضت عليهم الضرائب حين تولى الملك جون العرش عام 1199 ورفع الضرائب في عهده دون موافقة النبلاء، هذا التصرف دفع النبلاء للاجتماع مع قيادات الكنيسة للنظر في كيفية الحد من سلطة الملك، وصاغوا قائمة حقوق من بينها عدم جواز زيادة أي ضرائب إلا بموافقة النبلاء، وتجسدت هذه القائمة في الوثيقة التاريخية التي أطلق عليها اسم العهد الأعظم Magna Carta عام 1215.

بعدها تم إصدار وثيقة اعلان الحقوق سنة 1928، التي أقرت للبرلمان حق الموافقة المسبقة على فرض الضرائب، ثم إصدار دستور 1688، الذي وسع نطاق الترخيص البرلماني، بإعطاء البرلمان حق الموافقة المسبقة على كل أنواع الإيرادات والنفقات بشكل دوري، وهو الأمر الذي اقتضى معه أن تجمع جميع نفقات وإيرادات الدولة في شكل وثيقة تخضع لضرورة لترخيص البرلمان تدعى الميزانية، وهكذا أصبح البرلمان الإنجليزي يناقش أعمال الحكومة، من خلال ميزانيتها، بشكل دوري وسنوي، وأصبح له حق اعتماد هذه الميزانية قبل بداية كل عام، ومناقشة تنفيذها بعد نهاية ذلك العام.

وبذلك أصبح الاختصاص المالي من بين السلطات التشريعية للبرلمان الانجليزي ولا تمارس السلطة التنفيذية هذا الاختصاص إلا بناء على رخصة أو إجازة من قبله.

وقد تبنت جميع الأنظمة البرلمانية في ذلك الوقت هذا الاتجاه إلى غاية 1958 أين كان التحول إثر انتهاء الحقبة للجمهورية الرابعة في فرنسا التي كانت تمتاز بقوة البرلمانات، ما سبب أزمت متكررة أدت إلى عجز السلطة التنفيذية عن تكوين أغلبية برلمانية مستقرة داخل الجمعية الوطنية، ولهذا أراد مؤسسوا دستور 1958 الفرنسي وضع ضوابط تكبح من خلالها السلطة التشريعية لأجل سيرورة المؤسسات، لذلك جاءوا بمفهوم العقلنة البرلمانية، باعتبارها مجموعة من الآليات الدستورية والقانونية، التي تهدف إلى ضمان استقرار السلطة التنفيذية، من خلال ابتكار وسائل دقيقة وقواعد صارمة لكبح جماح البرلمان، وتقوية دور السلطة التنفيذية بالمقابل.

ويعود أصل هذه الكلمة إلى الأستاذ ميشال دوبري Michel Debré رئيس اللجنة الإستشارية المكلفة بإعداد دستور، لما قيل له: إنكم، بهذا تنقصون من قيمة البرلمان أمام السلطة التنفيذية، فقال: "إننا بصدد عقلنة النظام البرلماني و ليس الإنقاص من قيمة البرلمان"

وبهذا، لم يعد البرلمان محتكرا للسلطة المطلقة في التشريع، وإنما أصبح له الدور التشريعي في نطاق الاختصاص المرسوم له دستوريا، مقابل المجال المفتوح للسلطة التنظيمية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية.

وفي الجزائر تم التنصيص على مبدأ الفصل بين السلطات والتأكيد عليه في الديباجة والمادة 16 منه،

لكن آليات هذا الفصل والعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية رجحت الكفة لصالح السلطة

التنفيذية، رغم أن الدستور ذاته أقر بالسيادة لكل غرفة من غرفتي البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه.

إن هذا الإقرار يصطدم بالعديد من القوانين الدستورية التي قيدت السلطة التشريعية في إعداد القوانين وحتى التصويت عليه وكذا الاصطدام بالممارسة العملية الموعلة في عقلنة العمل البرلماني، وهنا تظهر الإشكالية والتمثلة في: ما هي تجليات العقلنة على عمل البرلمان في مجال التشريع المالي الجزائري؟ وتتدرج تحت هذه الإشكالية عدة أسئلة حول انعكاسات عقلنة عمل البرلمان خلال مراحل التشريع المالي بدءا من إعداد ميزانية الدولة وانتهاء بضبط وتسوية هذه الميزانية السنوية.

وللإجابة عن هذه الإشكالية والتساؤلات المطروحة قسمنا هذه الورقة البحثية إلى بحثين:

المبحث الأول: مظاهر عقلنة العمل البرلماني على مراحل التشريع المالي

المبحث الثاني: مظاهر عقلنة الرقابة البرلمانية على تنفيذ التشريعات المالية.

والهدف الأساسي من هذه الدراسة هو تبيان مدى توغل فكرة عقلنة عمل البرلمان بالنسبة للقوانين المالية لدرجة اختفاء دور السلطة التشريعية وراء تحكم وسيطرة السلطة التنفيذية، مما يستوجب البحث حول آليات دستورية جديدة تضي حماية أكثر للمال العام.

متبعين لهذا الغرض المنهج التحليلي للنصوص المتعلقة بهذا الموضوع في حدود الدستور الجزائري

1996 المعدل والمتمم سنة 2020، بالاستعانة كذلك ببعض أدوات المنهج المقارن كلما سنحت الفرصة.

المبحث الأول: مظاهر العقلنة البرلمانية لمراحل التشريعات المالية

قانون المالية هو فرع من فروع القانون العام يتم بموجبه تقدير الإيرادات و النفقات الواردة في الميزانية و

الترخيص بصرف النفقات و مواصلة تحصيل الإيرادات.

وهو أنواع: قانون المالية السنوي، القانون التكميلي والذي يصدر لغرض تغيير تقديرات الإيرادات، أو خلق

إيرادات جديدة، أو الترخيص بنفقات جديدة، وقانون المالية المعدل والذي هو تصريح بالمطابقة، أي التنفيذ

الحقيقي للموازنة حسب المصادقة الأولية والتي تم تعديلها في إطار الحالات الطارئة، وأخيرا قانون ضبط

الميزانية الذي يهدف إلى ضبط النتائج المالية لكل سنة¹.

ويدخل التشريع المالي بأنواعه الثلاث ضمن اختصاص السلطة التشريعية، بداية من مرحلة إيداع المشروع

ومناقشته (المطلب الأول)، ثم التصويت على الميزانية السنوية (المطلب الثاني)، فكيف كانت تجليات العقلنة

البرلمانية خلال هذه المرحلة؟.

¹ - المادة الثالثة من القانون رقم 84-17، المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية الجريدة الرسمية عدد 24 الصادر في 10 يوليو 1984.

المطلب الأول: مظاهر العقلنة البرلمانية خلال مرحلتي التحضير وإيداع المشروع

تمر عملية التشريع المالي بعدة مراحل مختلفة ومعقدة في آن واحد، وتشترك فيها العديد من المؤسسات ليس على المستوى المركزي فقط بل حتى على المستوى المحلي، وتتقاطع بعدها فتكون هناك مناقشات ودراسات مشتركة بين الحكومة- وتحديدًا وزير المالية- مع البرلمان وخاصة اللجان المتخصصة (الفرع الأول)، وفي إطار اللجان نفسها يتم إعداد مشروع قانون المالية للسنة والتقارير المرافقة له (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مرحلة إيداع المشروع

حسب النص الدستوري فإن عملية المبادرة التشريعية هي من اختصاص البرلمان باعتبار أن " لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"²، ورغم أن قانون المالية يعتبر من القوانين العضوية، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يفرق بين العضوي والعادي في مجال المبادرة بالتشريع المالي، عكس الدستور الأمريكي الذي خص السلطة التشريعية فقط بالمبادرة المالية. ورغم أن نص المادة أعلاه أعطت الحق للنواب ولأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة، إلا أننا لا نجد هذه المبادرة في المجال الميداني، باعتبار أن الدستور قد قيدها بشروط " لا يُقبل اقتراح أيّ قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقًا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقلّ المبالغ المقترح إنفاقها"³.

ولهذا ورغم التنصيص الدستوري أعلاه إلا أنه من الناحية الفعلية نجد أن المبادرة تقتصر على السلطة التنفيذية، وتحديدًا وزارة المالية بالتعاون مع القطاعات المختلفة، ويمكن إجمال الأعمال التي تسبق هذه المرحلة في الآتي:

- أ- الأعمال الأولية لمديرية الميزانية لوزارة المالية؛
- ب- مناقشة العرض التقييمي داخل مجلس الحكومة؛
- ج- منشور مديرية الميزانية لوزارة المالية؛
- د - تحضير الميزانيات القطاعية؛
- هـ- الفحص النقدي لمقترحات الوزارات القطاعية؛
- و- مناقشة المقترحات على المستوى الوزاري⁴.

² - المادة 1/143 من الدستور الجزائري 1996 المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 .

³ - المادة 147 من الدستور الجزائري.

⁴ - مفتاح فطيمة، الميزانية العامة بين القانون الاساسي 84-17 ومشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية، مقال منشور في مجلة القانون والعلوم السياسية العدد الرابع، جوان 2016، ص 331.

وهنا تظهر العقلنة البرلمانية جليا في هذه المرحلة نظرا للدور الكبير الذي تلعبه السلطة التنفيذية في اعداد مشروع القانون وتقييد عمل البرلمان، بداية من التركيبة اللغوية المبنية للمجهول "لايقبل..." والتي تعتبر بمثابة حق فيتو، تستعمله الحكومة في وجه ممثلي الأمة بمجرد الإعلان عن مقترح قد يزيد في التكاليف أو يخفض من الموارد، وهذا ما يعتبر تعسفا صارخا في حق المبادرة التشريعية البرلمانية، حيث ينحصر دورها في مناقشة المشروع وانتقاده دون أن تكون له القدرة على تنقيحه أو تغيير مضمونه⁵.

وبعد هذه المبادرة يأتي دور مجلس الدولة عن طريق رأيه الاستشاري، ثم يتم ايداع المشروع من طرف الوزير الأول، حسب الحالة، إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة خلال آجال أقصاه 30 سبتمبر من السنة المالية المعنية، وتاريخ 30 سبتمبر على الرغم من أنه تاريخ محدد، إلا أنه لا توجد قيود قانونية تفرض على الحكومة الالتزام بالآجال المحددة، لا في القانون 01 / 16 المتضمن التعديل الدستوري، ولا القانون 17 / 84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

إن عدم التزام الحكومة بالآجال القانونية المحددة لإيداع هذا المشروع يتعارض مع الجدية التي يتوجب أن تتوفر فيه، وينعكس سلبا على عمل اللجان من خلال مناقشة المشروع الذي يتميز بالتقنية والتعقيد، ولهذا فالإيداع المتأخر لمشروع قانون المالية يخل بالسير العادي لفحص ومناقشة الوثيقة المالية، ويحد من التدخل البرلماني في المادة المالية، في ذلك إشارة واضحة لتحكم الحكومة في الوقت الممنوح لأعضاء البرلمان⁶.

الفرع الثاني: عمل اللجان المالية البرلمانية

ينص الدستور الجزائري على أن "يشكل كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامها الداخلي"⁷.

تتكون لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني من 30 إلى 50 عضوا على الأكثر⁸، ويعتبر هذا العدد أكبر عددا عن باقي اللجان نظرا لمكانتها وأهميتها وصعوبة المهام الموكلة إليها، فالمسائل المالية بطبيعتها مسائل معقدة ومتشابكة، وتخضع لقوانين محاسبية دقيقة⁹.

⁵ - مراد سعدي، "قوانين المالية والعقلنة البرلمانية"، المجلة الالكترونية للقانون والأعمال الدولية، جامعة الحسن الأول، المغرب، متوفرة على موقع <https://www.droitentreprise.com>، تاريخ التصفح 10 جوان 2019.

⁶ - نور الدين رداد، قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 16، جوان 2017، ص 209.

⁷ - المادة 1/137 من الدستور الجزائري.

⁸ - المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁹ - بلقالم مراد، دور اللجان البرلمانية الدائمة في دراسة مشروع قانون المالية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية المجلد 08، العدد، 05 السنة 2019، ص 86 .

أما لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة فإنها تتكون من 15 إلى 19 عضوا¹⁰، ويعد عملها أهم مرحلة يمر بها مشروع قانون المالية وأطولها وقتا-مقارنة مع عمل اللجان الأخرى-، فحسب دراسة الجدول الزمني لأشغال لجنة المالية والميزانية، فإن المدة الزمنية بين إيداع مشروع قانون المالية لدى لجنة المالية والميزانية، وبين الانطلاق في المناقشة العامة يقارب الشهر من الزمن¹¹.

وطبقا للنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، يحيل رئيس المجلس الشعبي أو رئيس مجلس الأمة على اللجان الدائمة جميع المشاريع أو الاقتراحات التي تدخل في اختصاصها، مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها، للدراسة وإبداء الرأي، وتتم الإحالة عن طريق تعليمة من رئيس المجلس، يعلن فيها عن إيداع مشروع قانون المالية من طرف الحكومة، ويطلب فيها من اللجنة الشروع في دراسته.

تجتمع هذه اللجنة قبل انعقاد الجلسة العامة لمناقشة المشروع مدة 15 يوم عمل فعلية، وتعتبر من أطول مدد العمل البرلماني، وتبدأ منذ إحالة مشروع قانون المالية على اللجنة إلى غاية بداية الجلسات العامة، وتقوم هذه اللجنة بالعديد من الأعمال التي تتوج بعدها بتقرير تمهيدي يتضمن النتائج التي وصلت إليها اللجنة من خلال دراستها، ومناقشتها لمشروع قانون المالية مع أعضاء الحكومة والأطراف الذين لهم علاقة بمشروع القانون والمتخصصين في المجال.

يعتبر هذا التقرير أول وثيقة صادرة عن البرلمان بعد إحالة مشروع قانون المالية عليه من طرف الحكومة، يوزع بعدها على النواب كي يشرح لهم مشروع القانون ويبسط مضمونه ليساعدهم على فهمه في أجل 72 ساعة قبل المناقشة العامة، تمهيدا للمناقشة العامة والتعديلات التي قد تدخل عليه قبل التصويت، وتجتمع قبل التصويت على المشروع، وكأصل عام، لا تجتمع أثناء انعقاد الجلسات العامة، إلا بإذن من رئيس المجلس¹²، ويتمثل دورها في هذه المرحلة بدراسة التعديلات المقترحة من طرف النواب وإعداد التقرير التكميلي حول المشروع، ثم إبداء رأي اللجنة بخصوص ميزانية المجلس الشعبي الوطني والمراجعة النهائية لنص قانون المالية المصوت عليه.

وما يلاحظ في هذا الإطار أن النظام القانوني الذي تعمل فيه اللجان البرلمانية لا يخرجها عن الإطار التقني التحضيري الذي ينتهي برأي استشاري فقط، وهذا لا يعكس أصلها والتي اعتبرها البعض بمثابة برلمانات مصغرة أو مختبرات تشريعية على خذ قول "جوزيف بارتلمي" ففي دول أخرى كإيطاليا نجدها تمنح لهذه اللجان سلطات حقيقية وفعلية كاقترح القوانين وتعديلها¹³.

¹⁰ - المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

¹¹ - بلقالم مراد، المرجع السابق، ص 86

¹² - المرجع نفسه، ص 86 .

¹³ - جعفري نعيمة، محدودية دور اللجان البرلمانية الدائمة للغرفة الثانية، دراسة مقارنة، مجلة الدراسات الحقوقية، العدد الثاني،

المطلب الثاني: العقلنة البرلمانية خلال مرحلة المناقشة والتصويت

تحكم مسألة المصادقة والتصويت على التشريع المالي العديد من الأسس الدستورية (الفرع الأول)، وهذا راجع إلى الدور الذي يلعبه العامل الاقتصادي في الدولة، فالدستور ذاته، جعل من القوانين المتعلقة بالمالية قوانين عضوية، وبالتالي فهي أسمى من القوانين العادية، وقد نصت هذه القوانين العضوية على العديد من الآليات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تجليات العقلنة البرلمانية خلال المناقشة

طبقا للقانون الاساسي المتعلق بقوانين المالية، فإن المالية العامة للدولة "تتشكل الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية"¹⁴، ويقتضي احترام هذه الرخصة المالية للبرلمان أن يُبسط له المحتوى المعقد لمشاريع قوانين المالية، الذي يتضمن حسابات وجداول تبني على تقديرات الحكومة وخياراتها، لذلك يستوجب إرفاق هذا المشروع بمجموعة كبيرة من الوثائق التفسيرية، تشرح بشكل مفصل هذه الخيارات، ومجموعة من التقارير التي تسمح باطلاع النواب على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والمالي للبلد، كما أن تقييد البرلمان بأجل لمناقشة والتصويت على هذه المشاريع يفرض وضع إجراءات دستورية متميزة لتنظيم هذه العملية¹⁵.

وقد أوجبت المادة 68 من هذا القانون على إرفاق مجموعة هذه الوثائق من بينها التقرير التفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وآفاق المستقبل مبرزا على الخصوص وضعية تقديرات الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار ومشروع توزيعها على النفقات.....

مُنحت لهذه الوثائق في فرنسا أهمية كبيرة في القانون المالي والميزانية، حيث نصت عليها المادة 32 من الأمر 02 جانفي 1959، وقد عزز القانون العضوي 01 اوت 2001 حق البرلمان في الاعلام أكثر من خلال نصه في المادة 50 على ضرورة إرفاق مشروع المالية بتقرير عن الوضع والأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية للأمة، هذا التقرير الذي سيسمح للبرلمان بالاطلاع على الظروف العامة التي تحيط بقانون المالية وكذا سيسمح للبرلمان بالتحقق من مصداقية التقديرات المتضمنة في الوثائق الميزانية¹⁶.

كما يلاحظ في الجزائر غياب التوازن في هيكل مشروع قانون مالية، هذا الهيكل الذي كان نتيجة مطالبة النواب بعرض واضح لمجموع الإيرادات والنفقات في وثيقة موحدة احتراما لمبدأ وحدة الميزانية وحماية

¹⁴ -المادة 06 من القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1987 والمتعلق بقوانين المالية

¹⁵ -عبد القادر لشقر، فهد الفلالي، "حكامة الاداء المالي ورهان تفعيل المقتضيات الدستورية" مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الثاني عشر، جانفي 2018، ص33.

¹⁶ - سعيد رحو، الاداء التشريعي للبرلمان في المجال المالي بالمغرب وآليات تطويره خلال الولاية التشريعية التاسعة 2012-

2016" مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الأول أكتوبر 2018، المركز الديمقراطي العربي ألمانيا -برلين، ص 229.

لاختصاصهم المالي¹⁷، فهيكّل عرض مشروع قانون المالية نصت عليه المادة 67، وأوجبت عرضه في جزئين متباينين، لكن يظهر الجزء الثاني في مشروع قانون المالية الفرنسي أكثر منهجية ووضوحاً من نظيره الجزائري حيث يساعد النواب على فهم محتوى المشروع حيث يعنون هذا الجزء بوسائل المصالح وأحكام خاصة، ويجب أن يصادق عليه قبل بداية السنة المالية المعنية بمشروع القانون وهذا لضمان استمرارية الحياة العامة كما عبر عن ذلك المجلس الدستوري الفرنسي *la continuité de la vie nationale*.

أولى هذه القواعد تنص على أنه لا يجوز مناقشة الجزء الثاني المتعلق بوسائل المصالح وأحكام خاصة قبل التصويت على الجزء الأول المتعلق بمادة التوازن وهذا تطبيقاً للمادة 40 من الأمر الفرنسي 02 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقانون الميزانية، وهذه القاعدة لا نجد لها أساساً في النصوص القانونية في الجزائر وهذا يرجع إلى عدم الحرص على احترام قاعدة التوازن¹⁸، ولا يتم التصويت على مشاريع قوانين المالية مادة بمادة، وإنما يتم بصفة اجمالية حيث "تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضع تصويت اجمالي"¹⁹.

إن استعمال هذا الامتياز، يضع البرلمانين أمام الاختيار بين الكل أو اللاشيء، بحيث يتعين عليهم إما قبول النص بأجزائه الغير المرغوب فيها، أو رفضه بأجزائه المرغوب فيها، وبالتالي تقليص حرية النواب في اتخاذ القرار.

أما بالنسبة للقانون المالي التكميلي والذي يفرضه الطابع التوقعي للقانون المالي السنوي، فقد تتدخل الحكومة لمراجعة وتصحيح وتغيير التقديرات المرخص بها من قبل البرلمان في إطار القانون المالي السنوي، خصوصاً تلك المتعلقة بالموارد والتكاليف، وذلك خلال مرحلة تنفيذ القانون المالي السنوي، عن طريق قانون مالي آخر، هو القانون المالي المعدل، ويوجد هذا المقتضى أساسه القانوني في المادة 4 من القانون التنظيمي لقانون المالية التي تنص على أنه: "لا يمكن أن تغير خلال السنة أحكام قانون مالية السنة إلا بقوانين المالية المعدلة". ينتج عن هذا الطابع الاستعجالي لقوانين المالية المعدلة عدم التعاطي البرلماني الجيد معها، مما يضعف الرقابة البرلمانية عليها، وبالتالي يفسح المجال للحكومة لتمير العديد من الأمور من خلالها، والتي لم تقم بإدراجها في قانون مالية السنة، ومن ثم يصبح قانون المالية التكميلي بمثابة مطية لتمير بعض المقتضيات التي تكون الحكومة قد عجزت عن طرحها أثناء المناقشة والتصويت على مشروع قانون مالية السنة. لاسيما وأنه للحكومة من خلال قانون المالية المعدل أن تتراجع عن بعض الالتزامات التي التزمت بها أثناء مصادقة البرلمان على المشروع.

¹⁷ - المرجع نفسه.

¹⁸ - براهيم خناتلة، نادية خلفة، "ترشيد النفقات العامة كآلية لعلاج عجز الميزانية العامة للدولة"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية المجلد السابع، العدد 1، 2020، ص 555.

¹⁹ - المادة 70 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

وفي خضم هذه المناقشة وعند احتدامها يأتي دور اللجنة المتساوية الأعضاء التي يجب عليها البت في الخلاف خلال أجل ثمانية أيام، ولا يتم اجتماع هذه اللجنة إلا بطلب من الوزير الأول، وتقوم اللجنة بدراسة الأحكام محل الخلاف التي أحييت عليها مرفقة بالتوصيات التي أعدتها اللجنة المختصة في مجلس الأمة، وتكون المهمة الأساسية لهذه اللجنة هي البحث عن حل توافقي للأحكام محل خلاف وذلك بإعداد تقرير عن هذه الأحكام يتضمن استنتاجاتها واقتراحاتها بخصوص كل مادة، ولها في ذلك أن تقترح تعديل المواد محل خلاف بإعادة الصياغة أو الإبقاء على بعضها كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني وذلك بعد موافقة الحكومة، ولا يمكن للجنة أن تتعرض إلى أحكام أخرى في النص ليست محل خلاف، وبعد إعداد النص الجديد للأحكام محل الخلاف يبلغ الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها، الذي يقوم بدوره الوزير الأول بعرض النص الجديد المتوصل إليه في اللجنة المتساوية الأعضاء للمصادقة، وفي حالة مرور مدة 75 المقررة بدون تصويت ومصادقة البرلمان على قانون المالية السنوي لأي سبب من الأسباب فإنه يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع هذا القانون بموجب أمر.

الفرع الثاني: الآليات الدستورية للتصديق والتصويت

يتميز التشريع العضوي بتطرقه إلى مواضيع ذات القيمة الدستورية تخص تنظيم العلاقات بين السلطات العمومية، ولهذا فإنها تتسم بإجراءات خاصة نص عليها الدستور، إذ يجب التصويت عليها بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، كما يخضع لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره، وهذا ما يترجم اهتمام المؤسس الدستوري بتكريس الأشكال القانونية لإعطائه المرجعية الدستورية²⁰. على الرغم من أن التصويت على هذا النوع من القوانين يكون بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة دون التقيد بعامل الزمن، إلا أنه وفيما يخص قانون المالية، فإنها مقيدة بمدة 75 يوما إذا لم يتم التصويت خلال هذا الأجل، وإلا فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع الحكومة المالي بأمر، حيث "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"²¹ وقد فصل القانون العضوي رقم: 16-12 في هذا الأجل، حيث منح أجل 47 يوما للمجلس الشعبي الوطني من تاريخ ايداع مشروع قانون المالية للتصويت عليه، ومنح أجل 20 يوما لمجلس الأمة²²، وهنا يطرح السؤال كيف يمكن مناقشة هذا القانون وبصورة جدية مشروع قانون يحتوي على 235 مادة في هذا الظرف

²⁰ - المادة 2/140 من الدستور الجزائري.

²¹ - المادة 10/146 و11 من الدستور الجزائري.

²² - المادة 44 من القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات

الوظيفية بينهما وبين الحكومة

القصير، فالضغط الزمني يجرد البرلمان من صلاحياته في سن قوانين بتمعن وتبصر خاصة عندما يتعلق الأمر بحقوق الافراد وحراتهم كما هو الشأن بالنسبة لتقرير الضرائب.
ويأخذ على النص الدستوري أعلاه المآخذ التالية:

1- استعمال مصطلح قانون المالية، على الرغم من أن قانون المالية في هذه المرحلة يسمى مشروعاً، ولا يتحول إلى قانون إلا بعد إصداره من طرف رئيس الجمهورية.

2- التساؤل كذلك عن الطبيعة القانونية للأمر، فهل يقصد به نوع من الأوامر المضبوطة دستورياً، حيث أن " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة"²³، والأكد أن الإجابة تكون بالنفي، على الرغم من أهمية هذا النوع من القوانين وأثره على الحياة الاقتصادية وحتى اليومية للمواطن، باعتبار أن الأمر الصادر من رئيس الجمهورية لا يخضع للشروط أعلاه .

3- إن تحديد أجل للبرلمان للمصادقة على المشروع عبر هذه الصياغة يؤكد على هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على البرلمان، وهو ما يستتف من عبارة "يصادق" التي لها دلالة على الإيجابية وليس له أي خيار وحتى لو رفض المصادقة فإن هذا الرفض ليس له أي اثر قانوني باعتبار أن هذا القانون يصدره رئيس الجمهورية بينما في الدستور الفرنسي تنص المادة 3/47 على أنه "إذا لم يفصل البرلمان..... يمكن أن تسري بأمر"، فالبرلمان الفرنسي يفصل في مشروع قانون المالية المعروض عليه، في حين أن البرلمان الجزائري مجبر على خيار وحيد له وهو المصادقة²⁴ .

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على تنفيذ التشريعات المالية للدولة

بعد دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية السنوي ومصادقة البرلمان عليه، وبعد إصداره من قبل رئيس الجمهورية ونشره في الجريدة الرسمية، تشرع الحكومة في تنفيذ بنوده ومقتضياته، ويتجلى دور البرلمان خلال هذه المرحلة في مراقبة تنفيذه، إذ يتمتع بآليات متعددة لإعمال رقابته على قانون المالية، إلا أن هذه الآليات اصطدمت هي الأخرى بقواعد العقلنة البرلمانية (المطلب الأول)، كما يتوجب على الحكومة بعد تنفيذها لقانون مالية السنة، أن تعرض على البرلمان قانون التصفية لإبراء ذمتها المالية، مما يدفعنا للتساؤل حول ما إذا كانت هذه القوانين تساهم في تقوية الرقابة البرلمانية أم أنها امتياز حكومي؟ (المطلب الثاني).

²³-المادة 142 من الدستور الجزائري.

²⁴- كريمة حدوش، مصادر قوانين الميزانية والمالية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1- 1، 2016-2017، ص

المطلب الأول: مظاهر عقله الرقابة البرلمانية لتنفيذ التشريع المالي

تأخذ الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة شكلين، رقابة دائمة تمارس خلال العهدة التشريعية من قبل النواب بتوافر شروطها، لا يترتب عليها أي جزاء قانوني زجري (الفرع الأول) ورقابة مناسباتية يمكن من خلال آلياتها أن تسحب الثقة من الحكومة وتقال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة التي تمارس من طرف البرلمان في نفس الوقت الذي يطبق فيه قانون المالية

نقصد هنا الأسئلة، الاستجواب، لجان التحقيق، وذلك تأسيسا على المادة 115 من الدستور "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد... 158 و160 من الدستور"، والسؤال هو وسيلة رقابية يستهدف بها عضو البرلمان الحصول على معلومات عن أمر يجهلها والتحقق من واقعة علمها أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها".

إن العلاقة بين السائل والمسئول - الموجه إليه السؤال - هي ذات طبيعة شخصية على أساس أن عضو البرلمان الذي يطرح السؤال يريد الاستفسار بمحض إرادته عن مسألة معينة من طرف وزير معين بتلك المسألة، وباعتبار شخصه العلاقة فهذا معناه أن عضو البرلمان حر في طرح سؤاله وله أن يواصل إجراءاته كما له التنازل عنه ولا يمكن لأي عضو آخر أن يعقب على رد الوزير الذي وجه إليه السؤال.

ينص الدستور على أنه "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما"²⁵، وبالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (03) يوما، يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة.

إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان من خلال الممارسة نلاحظ قلة استعمال هذا الإجراء في المجال المالي، رغم أنه لا يترتب عليه أي مسؤولية ولا جزاء قانوني.

أما الاستجواب: فإنه "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة. ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (03) يوما.

يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة."²⁶

²⁵ - المادة 158 من الدستور الجزائري.

لكن ما يلاحظ في هذه المادة التي تحيلنا إلى القانون العسوي 16-12، وتحديدًا المادة 65 أن الاستجواب يجب أن يوقع من قبل 30 نائبًا من البرلمان أو 30 عضوًا من مجلس الأمة، ونحن نرى أن هذا العدد مبالغ فيه على أساس أن اللجنة في حد ذاتها تتكون من عدد أقل من هذا النصاب، مع انعدام ترتيب الجزاء على هذا الإجراء.

أما بالنسبة للتحقيق البرلماني، فإن ما يميز هذه الوسيلة، أنها لا تعتمد على ما يقدمه الوزراء من بيانات، وإنما يتحرى البرلمان بنفسه هذه البيانات من مصدرها الأصلي، ويكون هذا الإجراء نتيجة أزمة لممارسة البرلمان لاختصاصه ليس بحاجة إلى نص يقررها، وأن عملها ذو طابع مؤقت، إذ تنتهي مهامها بعد انقضاء 6 أشهر المقررة منذ إنشائها مع إمكانية تمديد هذه المدة.

تعتبر مسألة نشر التقارير مسألة اختيارية، وتكون بعد أخذ رأي الحكومة حسب المادة 86 من القانون العضوي رقم 99-02، مع أنه يمكنه أن يدفع الحكومة على اتخاذ إجراءات عملية لسد النقائص المسجلة ومتابعة المتسببين في التقصير الذي اكتشفته لجنة التحقيق.

الفرع الثاني: رقابة عمل الحكومة من "خلال مناقشة برنامج الحكومة والبيان السنوي"

تكون مظاهر عقلنة الرقابة البرلمانية المناسبة في مناسبتين هما: مناقشة برنامج الحكومة، والبيان السنوي للسياسة العامة، وهي مناسبتيه حيث تُمكن البرلمان من المراقبة المالية، وتفصح فيه الحكومة عما أنجزته وما هو قيد الانجاز، والعراقيل التي اعترضتها وما هي الآفاق المستقبلية²⁷.

ويمكن أن تؤدي هذه الرقابة إلى سحب الثقة من الحكومة قبل بداية العمل أو تمنح لها الثقة من قبل البرلمان، وبالتالي عدم فعالية الرقابة التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني تبدأ من هذا المخطط، وتتأكد بمساندة الأغلبية البرلمانية للحكومة ولرئيس الجمهورية التي يتمتع بها في المجلس الشعبي الوطني، حتى ولو لم يتحصلا عليها في الانتخابات فيلجؤون إلى الائتلاف الحكومي الذي أصبح ظاهرة مكرسة في النظام السياسي الجزائري، وبالتالي أصبح دور المجلس الشعبي الوطني تزكية مخططات عمل الحكومة بدون شك.

إن منح الثقة للحكومة من طرف البرلمان هو ترخيص للحكومة لتنفيذ هذا البرنامج، ولهذا تعتبر هذه الرقابة سابقة؛ لأن الحكومة لم تنصب بعد، ولكنها ليست الأخيرة، فالبرلمان يراقب الحكومة أثناء تنفيذ هذا البرنامج وهي رقابة لاحقة تكون بمناسبة الحصيلة السنوية التي تتقدم بها الحكومة للبرلمان أساسًا للغرفة السفلى؛ لأن الحكومة لا تستمر في السلطة إلا إذا حظيت بثقة النواب، وإن فقدت هذه الثقة فإنها تضطر للاستقالة.

إن بيان السياسة العامة عبارة عن فرصة ثانية منحت لمجلس النواب لمراقبة أعمال الحكومة، حيث تنص المادة 111 على الوزير الأول، أو رئيس الحكومة -حسب الحالة- تقديم بيان عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني، يمكن أن تنتهي مناقشة بيان السياسة العامة إلى تبني المجلس الشعبي الوطني لملتمس الرقابة

²⁷ - عزة عبد العزيز "الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر" مجلة العلوم الاجتماعية العدد 24 جوان 2017 ص 215.

أو لائحة اللوم في حال تحقيق الشروط المطلوبة فيها تؤدي إلى استقالة الحكومة؛ ولكن ذلك أمر شبه مستحيل، لأن الشروط القانونية لتحريك ملتزم الرقابة المفروضة على المجلس الشعبي الوطني معقدة وكثيرة جعل تحقيقها أمراً مستحيلاً، فتنص المادة 111 الفقرة 02 "يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتزم رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني" ويشترط توقيع ملتزم الرقابة من سبع عدد النواب على الأقل وهي نسبة صعبة التحقيق، والتصويت عليه بأغلبية ثلثي من النواب، ويكون ذلك بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتزم الرقابة. أما طلب التصويت بالثقة هي رقابة برلمانية بمبادرة من الوزير الأول؛ حيث يمكن له طلب تجديد الثقة من البرلمان وذلك إذا كانت عليه معارضة شديدة في الساحة السياسية، ويلجأ إليها بمناسبة بيان السياسة العامة رغم أن هذه الآلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة؛ أنها تعتبر وسيلة ضغط إلا ممنوحة لحكومة ضد البرلمان؛ لأن الحكومة إن لم تتحصل على موافقة مجلس النواب نتيجة هذا الطلب، فإنه يمكن أن تسقط الحكومة أو يحل المجلس حلاً رئاسياً.

المطلب الثاني: عقلنة العمل البرلماني خلال التصويت على قانون تسوية الميزانية

باعتبار أن التشريعات المالية تعتبر من أهم التشريعات الأساسية في الدولة لأنه متعلق بوجود الدولة في حد ذاتها لارتباطها الوثيق باقتصادها، ولهذا كان لا بد من رقابة جادة وفعلية ودائمة على سيرورة المال العام بدءاً من المراحل التمهيدية والتصويت على القانون المالي والتكميلي، انتهاءً إلى قانون ضبط الميزانية، الذي يعتبر رقابة بعدية لتنفيذ القانون المالي السنوي والتكميلي، فما مفهوم هذا القانون (الفرع الأول)، وما هي إجراءاته (الفرع الثاني)؟

الفرع الأول: الأساس الدستوري لقانون ضبط الميزانية

الرقابة البعدية هي التي يمارسها البرلمان عند تصويته على قانون ضبط الميزانية بعد نهاية السنة المالية، حيث ينص الدستور على أنه "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية".

تُختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنوية من قبل كل غرفة من البرلمان.²⁸

بالتالي، ربط المؤسس الدستوري لإفقال السنة المالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية للسنة المالية بصورة إلزامية، وبهذا يعد هذا الإجراء آلية قانونية لبحث مدى مشروعية وملائمة الإجراءات المتبعة في تنفيذ الميزانية، واعتبرها البعض الآلية الأمثل لتقييم النتائج المترتبة عن تصويت قانون المالية وتحليل شروط تطبيقه.²⁹

²⁸ المادة 2/156 من الدستور الجزائري.

²⁹ صخر عبد الله، التشريع المالي والضريبي، دار الثقافة للطباعة والتوزيع، عمان، 2016، ص 187.

لهذا نص المشرع الجزائري على وجوب إيداع مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية ضمن الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية، وهذا حتى يتسنى للبرلمان مراقبته باعتبار انه يمثل آخر عمل أو إجراء يتعلق بالدورة المالية³⁰، ونقصد بقانون التسوية " القانون الذي يهدف إلى قفل حسابات الميزانية العام في نهاية السنة المالية بحيث يحدد النتائج المالية لكل سنة مدنية من خلال إظهار الإيرادات المحصلة فعلا وإبراز النفقات الحقيقية مع توضيح الفارق بينهما"³¹.

أو هو القانون الذي يحدد النتائج المالية لكل سنة مدنية، فهو عبارة عن تقرير سنوي يبين المبالغ التي تم فعلا تنفيذها، ففي باب الإيرادات يظهر التحصيل الذي تم فعلا تحقيقه وفي باب النفقات تظهر المبالغ التي تم صرفها بالفعل .

يحتوي الحساب الختامي على اعتمادات الإنفاق المدرجة في الميزانية نوعا نوعا، والاعتمادات الإضافية التي منحت والتجاوزات المرخص بها أثناء السنة المالية والمبالغ التي انققت فعلا مع ذكر أسباب الفروق إن وجدت، وفي الإيرادات يبين الحساب تقرير عن الميزانية لكل باب وبند من الإيرادات والمتحصل فعلا والفرق بين الرقمين زيادة أو نقصان، ومبررات عدم مطابقة الواقع التقدير ان وجد .

وان كان قانون المالية والقانون التكميلي مبنيان على قواعد السنوية والوحدة وإمكانية التعديل البرلماني فإن قانون الضبط لا يحتمل التعديل لأنه تقريبي وهو رقابة سياسة ليست لها أي علاقة بالرقابة الإدارية أو القضائية.

الفرع الثاني: الإجراءات القانونية للتصويت على قانون التسوية

نصت المادة 02 من القانون رقم 84-17 المعدل والمتمم على أنه "يكتسي طابع قانون المالية... قانون ضبط الميزانية، وبالتالي إضفائه الطابع التشريعي الذي يرتبط أشد الارتباط بالقوانين الأخرى، ويعتبر المرحلة الأخيرة من مرحل ميزانية الدولة التي تحمل الأرقام الفعلية والحقيقية في حين أن قانون المالية السنوي والتكميلي يتضمنان ارقام تقديرية"³².

ألزمت المادة 76 الحكومة إرفاق هذا القانون بجملة وثائق منها:

- التقرير التفسيري الذي يعده وزير المالية بالتنسيق مع المصالح المختصة "المديرية العامة للمحاسبة، المديرية العامة للتقدير والسياسات" ويبرز فيه الظروف التي تم من خلالها تنفيذ قانون المالية، من حيث إظهار المبلغ النهائي للاعتمادات المفتوحة والنفقات المحققة فعلا، وكذا الفروق بين الرخصة البرلمانية والتعديلات التي طرأت أثناء تنفيذه، كما يجب أن يشير التقرير إلى تغيير طرق وقواعد المحاسبة المطبقة أثناء الممارسة.

³⁰المادة 68 من القانون 84-17، المصدر السابق.

³¹ لعروسي رابح، قراءة نقدية حول الاجراءات المتعلقة بالتشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 1، العدد 2، ص99.

³² صخر عبد الله، التشريع المالي والضريبي، دار الثقافة للطباعة والتوزيع، عمان، 2016، ص189.

- جداول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها، وتتعلق هذه الجداول بجدول مخصص للحصيلة النهائية لجميع الإيرادات المحصلة خلال السنة المعنية مع الإشارة إلى الفوارق بين التقديرات المسجلة في قانون المالية الأولي والانجازات المحققة، وآخر يوضح كيفية تنفيذ ميزانية التسيير حسب الدوائر الوزارية كما يبين كل التعديلات والتغيرات التي طرأت أثناء تنفيذ الميزانية مشيراً إلى الآليات التي يمكن من خلالها تغطية العجز أو الفائض في حالة تحققهما، أما الجدول الثالث فيبين جميع العمليات المتعلقة بميزانية التجهيز المنفذة من قبل الدولة والتي تم تسجيلها في قانون المالية السنوي مثل رخص البرامج واعتمادات الدفع مع الإشارة إلى الفوارق بين التقديرات والانجازات³³

- التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية، ويتضمن هذا التقرير دراسة مفصلة ودقيقة لجميع العمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة، حيث يقدم للبرلمان الكثير من المعلومات المدعمة بالحجج والأدلة حول الوضعية الحقيقية للتسيير المالي في الدولة، كما يثري المناقشات داخل البرلمان باعتبار أن مجلس المحاسبة يعتمد على منهجية موضوعية في إعداد التقرير التقييمي حيث تركز على تقديم ملخصا عن المعاينة والملاحظات من قبل مجلس المحاسبة ثم يرسل الملخص إلى مختلف الوزارات قصد تلقي الأجوبة.

يمثل هذا النوع من الرقابة إثبات من الحكومة على أنها قامت بتنفيذ قوانين المالية الخاصة بكل سنة، ولا يعني ذلك إبراء ذمة الحكومة فهو مجرد إيقاف للحسابات واثبات الحالة المالية للدولة لمدة سنة مضت، ولهذا يرى البعض على أنها لا تتضمن رقابة فعالة فهي تظهر على أنها مجرد عمل من أجل التحقيق والملاحظة، وهذا يتجلى في حالة عجز الميزانية، هنا المجلس الشعبي الوطني يضبط ويحدد مواطن الخلل ثم يصدر قرار يتضمن توصياته وتوجيهاته إلى السلطة التنفيذية بغية تمكينها من تفادي ذلك مستقبلا وبالتالي فإن هذا النوع هو رقابة تقييمية وليست حسابية³⁴.

على الرغم من أن البرلمان يملك سلطة رفض التصويت على قانون ضبط الميزانية، وبالتالي رفض المصادقة على الاعتمادات التي صرفت فعلا، وإذا كان الرفض ممكنا قانونا، إلا أنه يبقى دون جدوى من الناحية العملية، على اعتبار أنه يستحيل على البرلمان التراجع عن عمليات مالية سبق تنفيذها، لذلك تبقى سلطة البرلمان في مواجهة الحكومة ضعيفة لا تتعدى توجيه اللوم إليها، وبالتالي فالكثيرون يرون أن الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ النفقات العمومية تعتبر عديمة الاثر³⁵.

33- المرجع نفسه، ص 191.

34 - بقالم مراد، مكانة قوانين ضبط الميزانية في الجزائر-دراسة مقارنة- مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 04، العدد 2018، ص 240.

35- يوسف خنفور، تأثير العقلنة في العمل البرلماني، مجلة القانون والأعمال، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية 1999، العدد 42، ص 140 .

وفي حالة تأخر الحكومة عن إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية، وهو الممارس في الحياة السياسية ورغم مخالفته لنص المادة 179، فإنه يؤدي إلى تعطيل العمل الرقابي داخل المؤسسة التشريعية، فبدون وجود مشروع قانون ضبط الميزانية لا يمكننا الحديث عن رقابة برلمانية لاحقة على تنفيذ النفقات العمومية الواردة في مشاريع قوانين المالية، بحيث لا توجد طريقة أخرى يمكن أن تبين مسار الاعتمادات المالية، ويعتبر تقصير البرلمان هو السبب الرئيس لهذا التأخر باعتبار أنه لا توجد مادة قانونية تلزم البرلمان التصويت على الميزانية في مدة محددة، رغم أن الهدف منه هو إثارة مسؤولية الحكومة.

خاتمة

نخلص من خلال هذه الدراسة إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري قد اتجه نحو العقلنة البرلمانية على غرار المؤسس الدستوري الفرنسي، لكن الفرق أن عقلنة العمل في فرنسا جاءت نتيجة تجاذبات سياسية أدت إلى عدم الاستقرار السياسي، بينما، في الجزائر، لا تعدو أن تكون مجرد آلية دستورية لتقييد عمل المؤسسة التشريعية واضعاف أدائها في مجال التشريع المالي والمراقبة عليه.

الأمر الذي أدى إلى انفراد الحكومة بإعداد مشاريع قوانين المالية، في ظل غياب إشراك فعلي للبرلمان في هذه العملية، مع كثرة القيود الدستورية والقانونية التي تكبح السلطة المالية للبرلمان، وتعيق تفعيل آلياته الدستورية والقانونية في مجالي التشريع المالي ومراقبته، مما جعل منه مجرد ناد للنقاش، يتمتع بحرية أكبر للتداول دون التقرير، وهذا ما أدى إلى التأكيد تدخل السلطة التنفيذية في التشريع المالي، تجاوز حد التعاون والتكامل³⁶ والتوازن المتعارف عليها في النظام البرلماني، إلى السيطرة الفعلية تجاوزت مبدأ العقلنة في حد ذاتها.

يستدعي هذا الوضع الخطير إصلاح الدور المالي للبرلمان عبر جملة من الاقتراحات نوردتها فيما يلي:

1- الإشراك الفعلي والجاد للبرلمان في إعداد قوانين المالية المختلفة، وتفعيل دور اللجان المكلفة بدراسة المالية العامة.

2- تحسين شفافية المعلومات المقدمة للبرلمان وتيسير مقروئتها.

3- ترتيب جزاء على الحكومة في حالة عدم تقيدها بالآجال الدستورية لإيداع مشاريع قوانين المالية.

4- خلق آليات استشارية متخصصة في التشريع المالي لمساعدة الأعضاء البرلمانيين، مزودة بأحدث التقنيات في مجال المحاسبة وكل ما له علاقة بالضريبة.

5- تفعيل آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة واعطاء البرلمان صلاحية التعديل في مشروع قانون المالية.

6- استعمال مصطلح مشروع قانون المالية، بدل قانون المالية قبل اصداره من قبل رئيس الجمهورية.

7- رفع تمتع رئيس الجمهورية في حل البرلمان من العمل السيادي الغير مسؤول؛ وجعله اختصاصا سياسيا يخضع للرقابة.