

## قراءة نقدية حول التشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية

العروسي رابح

أستاذ محاضر (أ) بكلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

جامعة الجزائر 3

### ملخص:

هل سائل الرقابة المتاحة للبرلمانيين كافية وفعالة ؟ وهل دور البرلمان في إستراتيجية الميزانية ذو فعالية في التجربة الجزائرية ؟ للإجابة على هذه الأسئلة سنستعرض أولا الإطار القانوني لقانون المالية ، ثم نقوم بتحليل إجراءات الفحص والتعديلات والتصويت على مشروع قانون الموازنة ، وسنرى كيف أن مراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة من قبل البرلمان ليست عملا سهلا ولا واضحا. وأخيرا ، نقدم بعض الرؤى التي قد تسهل زيادة مشاركة البرلمانيين في عملية إعداد الميزانية.

**الكلمات الدالة :** التشريع المالي - الرقابة المالية للبرلمان - الأموال.

### Résumé:

Les moyens de contrôle dont disposent les parlementaires sont-ils suffisants et efficaces ? Est-ce que le rôle dévolu au parlement dans la stratégie budgétaire est efficace dans l'expérience algérienne ? Afin de répondre à ces questions, nous nous intéresserons d'abord au cadre juridique de la loi de finances, ensuite nous analyserons la procédure d'examen, d'amendement et de vote du projet de loi de finances. Nous verrons, chemin faisant, en quoi le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat par le parlement n'est ni une entreprise aisée ni évidente. Enfin, nous avancerons quelques perspectives susceptibles de faciliter une plus grande participation des parlementaires au processus budgétaire.

**Mots clefs:** Loi de finances- La législation financière - le contrôle du Parlement.

## Summary:

A deep critical reading in the financial legislation for parliament in the Algerian experience highlights the right of the in controlling the collection and disbursement of funds.

However, practice has proved the inability of the parliament to manage this right, simply because of the dominance of the executive.

**Key words:** Financial legislation-parliamentcontrol - funds.

## مقدمة:

إن وضع الضوابط العليا في المجتمع كحق التشريع، يعد أهم مظهر للسيادة في الدولة، فالجهة التي تملك هذا الحق تكون مستحوذة على السيادة في المجتمع<sup>(1)</sup>، ففي الدولة الحديثة تتمتع المجالس النيابية بالسيادة وفقا لنظرية سيادة الأمة الأمر الذي يجعل من البرلمانات سلطة تشريعية تكاد تكون مطلقة، لا تتقيد إلا بما يقيد بها الدستور، المعبر عن إرادة الأمة، ويقال في هذا الشأن إن البرلمان البريطاني الممثل للأمة الإنجليزية، يستطيع أن يفعل كل شيء، إلا أن يجعل الرجل امرأة، والمرأة رجلا، وفي هذا إشارة على أن إرادة الأمة لا تعرقها القيم والمبادئ الدينية أو الأخلاقية، بحيث يستطيع النواب أن يشرعوا بصرف النظر عن موافقة عملهم للدين، أو مخالفته له.

وتباشر السلطة التشريعية في الدول المختلفة اختصاصات عديدة، يتوقف حجمها ومداهها على حسب طبيعة نظام الحكم السائد في الدولة، وطريقة رسم الدستور للعلاقات بين السلطات العامة وهذه الوظائف التي يقوم بها البرلمان تقليدية، متعارف عليها في الأنظمة الدستورية المقارنة إلى جانب الوظيفة الأصلية والتمثلة في سن القوانين والمراقبة،

وبرأي جون ستيوارت ميل<sup>(2)</sup> ( John Stewart Mill ) إن من أهم الوظائف التي تقوم بها المجالس التمثيلية هي وظيفة تشكيل القوانين أو صياغتها، وتبقى العملية التشريعية من أصعب المهام في الدولة، وأخطرها، فالمؤسسة البرلمانية في الدولة المعاصرة لا يمكن أن تقوم بوظيفتها

1 - نسيب محمد أرزقي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزائر: دار الأمة للنشر والتوزيع ط1، 1998، ص92.

2 - Dennis F, Thompson, Représentative Gouvernement, Princeton : Université, press, 1996, p 121.

التشريعية على أحسن وجه إلا إذا توفرت على معطيات علمية دقيقة، ودراسات مختلفة تتعلق بالمبادئ التي توضع فيها القواعد التشريعية، ونذكر هنا على سبيل المثال لا الحصر، أن الكونغرس الأمريكي يملك مكتبة تخزن ما يزيد عن ثمانين مليون مؤلف، وهذا ما يجعل من عملية إعداد القواعد القانونية عملية علمية بالدرجة الأولى، قبل أن تكون نشاطاً سياسياً في الدولة.

فجاح التشريع وفعالياته مرتبطان أساساً بدرجة العلم المتوفر لدى واضعه ومصدره، وليس في قالبه الشكلي: التبويب، الترتيب، الفصول، المواد... الخ، وذلك لأن القاعدة التشريعية مهياً لتنظيم قطاع أو قطاعات معينة اجتماعية، اقتصادية ثقافية وسياسية وتفاعلات مجتمعية بأشكالها المختلفة، فإذا كان واضع القاعدة يملك علماً يمكنه من الإحاطة الشاملة بالقطاعات المراد تنظيمها، فإن تلك القاعدة ستحقق هدفها لا محالة، وتتمثل الوظيفة التشريعية أساساً في حق اقتراح القوانين من ناحية، والمناقشة والتصويت من ناحية أخرى.

تختلف الدول في تحديد سلطة المجالس التشريعية في سنّ القوانين، بمعنى هل يجوز للبرلمان أن يشرع في كل الموضوعات؟ أم أن هناك حدوداً لا يستطيع تجاوزها، وموضوعات لا يحق له أن يتعداها؟ ، وفي هذا الشأن نجد اتجاهين<sup>(2)</sup> اتجاه يحدد فيه الدستور موضوعات معينة ينظمها القانون وحده، بمعنى لا يجوز تنظيمها بأداة أدنى منه، ويترك ما عداها من موضوعات لتقدير السلطة التشريعية، فلها أن تنظمها أو تتركها لسلطة التنفيذية، وهذا هو الاتجاه الغالب.

• أما الاتجاه الآخر ففيه يحدد الدستور مجالاً معيناً للقانون إذ لا يجوز له أن يتعداه.

أما في الحالة الجزائرية فإن السلطة التشريعية تمارس من قبل برلمان يتكون من غرفتين حسب الدستور الأخير والحالي لسنة 1996، وله كامل السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، ومنه يمارس البرلمان صلاحياته التشريعية فيشرع في الميادين التي خصصها له الدستور، وكذلك المجالات المحددة<sup>(3)</sup> منه.

2- عادل الطيباني، "السلطة التشريعية في دول الخليج العربي: نشأتها، تطورها، العوامل المؤثرة فيها"، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، 1985، ص 243. أنظر أيضاً:

- عبد الرضى حسين الطعان، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة، بنغازي: منشورات جامعة قاروينس، 2001، ص ص 485-486.

3- المادة 122 من دستور 1996، تحدد المجالات و المواضيع التي يشرع فيها البرلمان .

والى جانب سن القوانين قد يكاد يكون الاختصاص المالي للبرلمانات من أهم وأقدم اختصاصاتها فهو الذي ارتبطت به نشأتها وتطور سلطاتها بعد ذلك، فالمال والاقتصاد هو العمود الفقري للدولة وأي خلل فيه يؤدي إلى نتائج اجتماعية واقتصادية وسياسية وخيمة، لذا فقد حرصت دساتير أغلب الدول و منها الدول العربية على عدم إطلاق يد السلطة التنفيذية في هذا الشأن وعلى إخضاع نفقات الدولة ومواردها لإشراف البرلمان<sup>(1)</sup>.

ويختلف موقف الدساتير في تقرير سلطة البرلمانات في المجالات المالية، فبعض الدساتير تحرم البرلمان من أية سلطات واختصاصات في هذا الشأن، أو تفرض قيودا عديدة على سلطة البرلمان، وبعضها الآخر يجعل سلطة المؤسسة التشريعية مساوية لسلطة الحكومة في المجال المالي<sup>(2)</sup>.

ويعتبر الدكتور سعيد بوالشعير في كتابه "القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة" أن هذه الوظيفة، من أهم الوظائف التي يختص بها البرلمان وتستمد وجودها من قاعدة لا ضريبية بدون تمثيل، والدالة على ارتباط البرلمان بها .

ويرى أنه من حق هذه المؤسسة مراقبة الجهاز الحكومي في كيفية تحصيل الأموال وصرفها، وذلك عن طريق إقرار الميزانية، ومراقبة الحساب الختامي لها، وتشمل هذه الرقابة الضرائب، والرسوم المفروضة، والقروض ومختلف المسائل المتعلقة بالشؤون المالية للدولة، ويكون ذلك من خلال مناقشة أعضاء البرلمان لمشروع قانون المالية السنوي الذي تعرضه الحكومة للمناقشة والمصادقة والتصويت على الغرفتين.

ومما لا شك فيه أن المالية العامة للدولة المعاصرة، هي الشريان الحيوي الذي يغذي وينظم جهود ووظائف الدولة، وأهداف سياساتها واستراتيجياتها وبرامجها العامة، وكذا مخططاتها الوطنية في كافة المجالات الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية والأمنية والعسكرية، على المستويين الداخلي والخارجي .

- نعمان عطا الله الهيتي ، الرقابة على الحكومة دراسة دستورية مقارنة، دمشق : دار رسلان ، 2007 ، ص 1.139

2- محمد فهيم درويش ،السلطة التشريعية: ماهيتها ، تكوينها اختصاصاتها، القاهرة : جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد و العلوم

السياسية، 2002 ، ص 386.

فالمالية العامة هي الوسيلة التي يمكن من خلالها التكفل بتوفير متطلبات تأمين الخدمات العامة لمواطني الدولة في كل الظروف، وبصورة منظمة ومخططة وفعالة، كما أنها تضمن إيجاد الوسائل المختلفة لتنفيذ وإنجاز أهداف المشاريع والبرامج والسياسات الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية اللازمة لرفاهية المجتمع ولقوة الدولة وتطورها .

وهكذا يوجد في الدول المعاصرة نظام قانوني مالي له مصادر قانونية عديدة، تدور وتتمحور حول مصادر النظام القانوني العام للدولة مثل الدستور، القانون العضوي، القانون العادي والنصوص التنظيمية، ويحتوي هذا النظام على كافة القواعد والمبادئ المالية الدستورية، القانونية والعلمية والفنية، وسائر مراحل عمليات إعداد الميزانية العامة للدولة ومقوماتها، ويطلق عادة على هذا النظام في دساتير وقوانين الدول، مثلما هو الحال عليه في الجزائر مصطلح " قانون المالية"، وقانون 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 02 جانفي 1959<sup>(1)</sup>.

ولذلك فإن مجال ضبط النظام المالي في الدولة هو مجال محجوز للسلطة التشريعية، فهي صاحبة الاختصاص الأصلي، والسيادة الكاملة في إصدار التشريعات العضوية والعادية التي تنظم وتضبط قوانين المالية، بما فيها قانون المالية السنوي، أي قانون الميزانية العامة، إذ أنها أي السلطة التشريعية هي الهيئة التي تلجأ إليها السلطة التنفيذية طلبا للترخيص والإجازة البرلمانية المسبقة لأية تصرفات وأعمال مالية استثنائية واستعجالية خارج ما هو مقرر في قوانين المالية، من إيرادات ونفقات ، وميكانيزمات وتوازنات تتعلق بالميزانية .

فقوانين المالية هي تشريعات ورخص برلمانية في مجال عمليات تنظيم وإدارة وتنفيذ ومراقبة كافة العمليات المالية، وكذا الرقابة على شؤون الميزانية في الدولة<sup>(2)</sup>.

ومن ثم فدور البرلمان في هذا المجال جوهرى وأصيل وحيوي في الوقت نفسه، ودور البرلمان الجزائري في مجال قوانين المالية قد تبلور وترسخ في النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية.

1- عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر: دار الخلدونية، 2007، ص 158 . نقلا عن :

- Jean Claude Martinez / Pierre Di Malta, Droit budgétaire, 3e édition, L.I.T.E.C, paris, 1999, pp 3-158.

2-David Loombos, The Power of Purse : The Role of The European Parliament In Budgetary Decision , London : George Allen and Unwinlik ,1999, pp 387-380.

فكل دساتير الجزائر منذ الاستقلال ومن بينها دستور 1996 تجعل مسألة سن القوانين المالية من اختصاص السلطة التشريعية دون غيرها.

كما حدد الدستور والقانون إجراءات ومراحل وقواعد عمل وأداء البرلمان في مجال قوانين المالية، لاسيما فيما يتعلق بالتصويت والمصادقة على قانون المالية السنوي .

### الأسس الدستورية لقوانين المالية :

هناك مبادئ دستورية ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية وسياسية وقانونية، ترسمت واعتمدها الدستور كأسس وضوابط لعملية تنظيم المالية العامة في الدولة من قبل السلطة التشريعية<sup>(2)</sup>.

ومن المبادئ الدستورية ما تعلق منها بقوانين المالية، والتي يجب على كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية معا العمل و الحرص على صيانتها، واحترامها وتطبيقها خلال كافة عمليات مراحل تحضير وإعداد قوانين المالية والمصادقة عليها وتنفيذها، والرقابة على شرعية وسلامة هذه العملية.

وهي مبادئ سنوية أي أن مدة سريان الميزانية 12 شهرا، وتتميز بالشمولية ووحدة ميزانية الدولة العامة أي إظهار كافة عناصر الإيرادات العامة والنفقات العامة في بيان واحد دون تشتيتها في بيانات مختلفة، ومبدأ عدم تخصيص الإيرادات أي عدم تخصيص نوع معين من الإيراد لإنفاق معين، وكذلك مبادئ المساواة في الأعباء، وتحمل التكاليف المالية والانتفاع بخدمات الإنفاق العام، ومبدأ العدالة والتكافل الاجتماعيين في رسم وتطبيق السياسات المالية.

كما حدد الدستور مبادئ وأسس ووسائل صيانة وحماية المالية العامة من كافة أسباب ومخاطر التبدد والضياع والفساد والتسيب والانحرافات المختلفة، ومن بينها الضمانة البرلمانية بوظيفتها التشريعية والرقابية.

### الضوابط القانونية لعملية سن التشريع المالي:

يحدد الدستور مجموعة من الإجراءات الدستورية و القانونية لتنظيم عملية تدخل السلطة لممارسة اختصاصها الدستوري في تنظيم المالية العامة في الدولة، بموجب تشريعات

2- مجلس الأمة، الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية، العدد 04، أكتوبر 2003، ص 07.

مالية، كما يحدد ضوابط العلاقة الوظيفية بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في المجال المالي.

فإعداد الميزانية يعتبر من صميم عمل الإدارة العامة، لهذا فالحكومة هي التي يقع عليها عبء الإعداد بمالها من أجهزة متشعبة في البلاد وهي الأقدر على تحديد الحاجيات التي يتطلبها المجتمع.

وتتطلب عملية تتبع التقديرات للنفقات والإيرادات من أسفل إلى أعلى ، إذ تبدأ بالدوائر، الوحدات إلى أن تنتهي بالوزارات التي ترفعها إلى وزارة المالية ، حيث تقوم هذه الأخيرة بدراسة الموازنة المرفوعة إليها للتأكد من صحة التقديرات وكذا سلامة الأسس التي بنيت عليها، وبالتالي فإن إعداد مشروع قانون المالية يبقى مفتوحا أمام الحكومة دون سواها وهذا ما أكده القانون العضوي 02/99 وفي مادته 44 من خلال الصياغة ( مشروع قانون المالية ) ، أي إنها حصرت المبادرة في مجال قانون المالية على الحكومة دون النواب<sup>(1)</sup>.

إن قانون المالية، هو القانون الأكثر أهمية في كل دورة برلمانية، إذ يتناوله المجلس الشعبي الوطني بالدراسة والمناقشة والإثراء، وفقا للتطورات الاجتماعية والاقتصادية، وبما يستجيب لانشغالات المواطن وتطلعاته.

فهو العاكس للحالة الاقتصادية، والمبين لطبيعة النمو، والموضح لمصادر المداخل والإيرادات والمحدد لكيفيات النفقات و معايير توزيعها على مختلف القطاعات.

ومن خلاله أيضا تحدد الأحكام الجبائية، والرسوم المختلفة، وتتجلى أهمية قانون المالية في كونه ترجمة عملية لبرنامج الحكومة، وتوجهاتها الاقتصادية والاجتماعية، كما يتيح للمجلس الشعبي مراجعة التدابير المتعلقة بقانون المالية وذلك بصفة دورية، الأمر الذي يمكن من تعديل ما اتخذ من إجراء بما يتماشى مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية وكذا تنامي حاجات المواطن المستهلك والعامل على حد سواء.

كما تجدر الإشارة إلى بعض الجوانب القانونية الدالة على دور البرلمان في الإثراء والمصادقة ومنها المادة 120 و 121 و 122 من دستور 1996، وكذا المادة 44 من القانون

1 - عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 160.

العضوي رقم 02-99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعمليهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وكذا المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

وبعد أن تتكفل السلطة التنفيذية بتحضير مشروع قانون المالية السنوي- ميزانية الدولة العامة- وبعد دراسته على مستوى مجلس الحكومة كذلك، وإطلاع مجلس الدولة عليه، وإبداء رأيه القانوني والاستشاري فيما يتعلق بصياغته القانونية، يحال على مجلس الوزراء ليتم دراسته النهائية والمصادقة عليه تحت سلطة رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء، ثم يودعه الوزير الأول<sup>(1)</sup> طبقاً لأحكام الدستور لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

وبعد دراسة مشروع القانون من قبل اللجنة المختصة طبقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وبعد مناقشته العلنية من قبل أعضاء الغرفة الأولى، يتم التصويت عليه خلال مدة أقصاها 47 يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعه، ويحال فوراً وبدون تأخير على مجلس الأمة الذي يضطلع بدوره بدراسته ومناقشته، ثم يصادق عليه خلال مدة عشرين (20) يوماً فقط<sup>(2)</sup>.

وفي حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان حول حكم أو أحكام من مشروع قانون المالية، يمنح القانون العضوي 02-99، أجل ثمانية (08) أيام للجنة المتساوية الأعضاء المختصة للبت في شأن الخلاف المطروح، وفي حالة مرور مدة خمسة وسبعين (75) يوماً المقررة بدون تصويت، والمصادقة على قانون المالية السنوي، لأي سبب من الأسباب فإنه يحق لرئيس الجمهورية أن يصدر مشروع هذا القانون بموجب أمر.

وفي هذا الشأن يتضح أن قانون المالية لا يمكن تأجيله لأنه متعلق بصيرورة المصالح العامة للبلاد، ففي حالة وقوع خلاف بين الغرفتين وانتهاء الآجال الممنوحة للجنة المتساوية الأعضاء للفصل في الخلاف القائم أجاز المشرع لرئيس البلاد أن يصدره بموجب أمر.

وبالرغم من الأهمية البالغة التي يكتسبها قانون المالية، إلا أن دور البرلمان فيه يبقى ضعيفاً حتى بعد مرحلة الإعداد لأسباب منها :

1- التعديل الجزئي للدستور لسنة 2008 ألغى منصب رئيس الحكومة و استبدله بالوزير الأول .

2- مجلس الأمة، الفكر البرلماني ، مرجع سابق، ص09.

- تواجد الحكومة في كل الإجراءات المتخذة على مستوى البرلمان أثناء دراسة مشروع قانون المالية، كما تعقد اللجنة المختصة جلسات لدراسة المشروع وعادة ما تكون بحضور ممثل الحكومة المتمثل في وزير المالية .

- القيد الزمني المفروض على البرلمان للمصادقة على مشروع قانون المالية .

- في حالة عدم مصادقة البرلمان على المشروع في الأجل المحدد، فإن رئيس الجمهورية يصدر المشروع بأمر له قوة قانون المالية.

كما أن القاعدة العامة في اعتماد قانون المالية من قبل البرلمان يشكل قيودا على الحكومة، حيث لا تستطيع بموجبه إجراء أي تعديل فيه، غير أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والمالية الداخلية منها والخارجية تمكن من إحداث تعديل على القانون، وقد يكون التعديل من خلال قانون المالية التكميلي وتحويل الاعتماد .

والإجراءات المتبعة في مناقشة قوانين المالية السنوية تنطبق كذلك على مناقشة قوانين المالية التكميلية، إذ يمكن لأعضاء البرلمان من خلال هذه المناقشة طلب توضيحات حول التغييرات الطارئة على الاعتمادات المالية .

أما تحويل الاعتمادات، فالأصل فيها أنه تجب موافقة البرلمان على نقل أي مبلغ من موضع لآخر، لكن العدد المتزايد لتحويلات الاعتماد يدل على أن الحكومة تتصرف في قانون المالية كما تشاء، ولا تنقيد بالشكل الذي أعتمده البرلمان، وهذا تعبير صريح من الحكومة يقضي على حق المؤسسة النيابية في الإشراف على تنفيذ الميزانية، وإخضاع الحكومة للمساءلة عن تحقيق الأهداف المحددة في قانون المالية<sup>(1)</sup>.

فيعتبر الاختصاص المالي أو التشريع المالي للبرلمان شكليا وظاهريا فقط، لأن صاحب الاختصاص الحقيقي في هذا المجال هو السلطة التنفيذية، باعتبارها المسيرة للجهاز الإداري وليس للبرلمان، الذي لا يملك أجهزة قادرة على إدارة هذا المجال، وبالتالي المبادرة في المجال المالي من الحكومة دون سواها، عن طريق تقديم مشاريع القوانين، كما أن لها الحرية في تنفيذ قوانين المالية دون مراقبة برلمانية فعالة، والبرلمان لا يمارس الرقابة اللاحقة في هذا المجال.

1 - عقيلة خربا شي ، مرجع سابق ، ص ص 166 - 167.

فالدستور أقر برقابة مالية لغرفتي البرلمان على الحكومة بنصه على اختتام السنة المالية، فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعينة من قبل كل غرفة من البرلمان<sup>(1)</sup>.

اضطلع نواب البرلمان في المجال المالي ودوره من خلال تكيف وملائمة مشاريع قوانين المالية اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا، مما جعل قوانين المالية تتسم بالشرعية في المجال الاقتصادي والاجتماعي.

وأثبت الجانب العملي على تحفز وتجند أعضاء البرلمان بخصوص معالجة مشاريع قوانين المالية، حيث ساهموا بتدخلاتهم المكثفة والتي كانت في غالب الأحيان تحدث عملية إرباك في برمجة جدول الجلسات لمناقشة مشاريع قوانين المالية والتصويت والمصادقة عليها، حيث كان المجلس الشعبي الوطني يلجأ إلى استعمال أغلب ساعات اليوم والعطل من أجل متابعة ذلك .

أما الرقابة في هذا المجال والتي نص عليها القانون العضوي رقم 99-02، فلم تجد مكانا لها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

حيث يتضح أنه لا يوجد اقتراح قانون المالية من قبل النواب، لكن ما تضمنته المادة 121 من دستور 1996 والتي تنص على خلاف ذلك إذ لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مُرفَقًا بتدابير تهدف إلى الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ التي تم إنفاقها، ويتضح من خلال ذلك أن هناك اقتراح قوانين المالية إلى جانب مشروع القوانين الذي تقدمه الحكومة، ولكن في حقيقة الأمر لا يوجد اقتراح لقوانين المالية، لأن النائب مجبر عن البحث عن تدابير ترفع مداخل الدولة أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، ومنه فإن نواب البرلمان مقيدون بهذه الشروط وذلك حتى يترك المجال للحكومة، ولهذا اختصر القانون العضوي 99-02 الطريق في ذكره لمشروع قانون المالية دون الاقتراح، كما يمكن الإشارة إلى تمركز العمل البرلماني في لجنة المالية والميزانية، وذلك بالرغم من عدم حضور كل النواب في اللجنة إلى جانب الحضور القوي للحكومة وهو الطرف القوي الأمر الذي يؤثر على عمل اللجنة .

1- أنظر المادة 160 من دستور 1996 .

فبعد انتهاء اللجنة المالية من إعداد تقريرها النهائي حول المشروع، تبدأ المناقشة في المجلس الشعبي الوطني، بتقديم التعديلات إن وجدت، ويصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، حيث تصوت الغرفة الأولى عليه خلال 47 يوما من تاريخ إيداعه وتصوت على قانون المالية المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني الغرفة الثانية أي مجلس الأمة في مدة أقصاها 20 يوما .

والملاحظ أن هذه الإجراءات ليس لها أي أثر في النصوص القانونية، فإن مناقشة مشروع قانون المالية خال من كل الأهمية، فهي مناقشة من أجل المناقشة فقط، وما يسجل عن الرقابة البرلمانية والتي لا تزال غير فعالة في المجال المالي انها ترجع إلى الأسباب الآتية :

- هناك مجموعة من التغيرات والنقائص في المنظومة القانونية المتعلقة بعملية تنظيم قوانين المالية، وذلك بصورة تقلل وتضعف دور وسلطة البرلمان الحيوية في هذا المجال، ومن الأمثلة التي يمكن إعطاؤها بخصوص هذه الثغرات والنقائص، عدم صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المنصوص عليه في أحكام المادة 123 من الدستور .

- انعدام القواعد والإجراءات القانونية اللازمة لتطبيق أحكام المادة 160 من الدستور، والتي تلزم الحكومة بتقديم عرض لكل غرفة من البرلمان عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وضرورة أن تختتم كل سنة مالية بتصويت كل غرفة على حدا على قانون تسوية ميزانية السنة المالية المعنية، كما أنه لا يوجد أي نص قانوني آخر يلزم مجلس المحاسبة على إحالة تقاريره السنوية عن حالة الدولة إلى البرلمان، كما هو جار به العمل في النظم الدستورية والسياسية البرلمانية، لأنه من مبررات التكامل والتعاون بين مؤسسات الدولة وظيفيا في مجال الرقابة على أعمال الحكومة .

- الأغلبية البرلمانية والتي تعتبر كحاجز تمنع من معارضة قانون المالية أو إعطاء الفعالية في المضمون للرقابة البرلمانية.

- أثناء المناقشة لا نلمس رقابة فعالة حيث أن نواب الأغلبية يكتفون بمناقشة تتسم بطابع عام، أما نواب المعارضة فيباشرون رقابة تمتاز بالطابع الشكلي نتيجة تركيز السلطة المالية وكذا التنظيمية بيد

الحكومة ولن يكون بمقدورهم، إلا التتديد بالسياسة المالية المنتهجة والتشكيك في التقديرات الحكومية، ومنه فإن مناقشة النواب لن يكون لها أي أثر على الحكومة 2 .

ومن الملاحظات التي يمكن تسجيلها من واقع عمل وأداء البرلمان في هذا المجال أيضا، تلكم الظاهرة المتعلقة بعملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة المالية، التي يلاحظ عليها عدم استعمال وتطبيق كافة وسائل هذه الرقابة التي يحوزها البرلمان بقوة الدستور بداية من مختلف الوسائل الكلاسيكية التي أثبتت عدم جدواها في الرقابة البرلمانية، وربما تعود أسباب ذلك إلى حقيقة دقة وصعوبة الرقابة البرلمانية، وربما تعود أسباب ذلك إلى حقيقة دقة وصعوبة العمليات المالية وتعقدها، بالنظر إلى طبيعتها الإحصائية والتقنية، وكذا تشعبها وضخامتها، وهو الأمر الذي يجب التحكم فيه بأساليب ووسائل أخرى أكثر تخصصا من حيث الموضوع .

تعمل وسائل الإعلام المتمثلة في الأسئلة والاستجابات وكذا لجان التحقيق التي تتدخل في مجال الرقابة في هذا المجال، للتأكد من تطابق العمليات المنفذة مع الترخيص المالي عن طريق الاستجابات، لكن أعضاء البرلمان لا يعيرونها أي اهتمام، ففي حالة تقديم الحكومة إجابة غير مقنعة فإنه ليس للبرلمانيين أي سبيل لإجراء الرقابة، والشيء نفسه نجده في حالة الأسئلة سواء أكانت كتابية أو شفوية.

بالرغم من أنها وسيلة في يد النواب وأعضاء البرلمان، كما أن دستور 1996 وحتى الأنظمة الداخلية للغرفتين لم ينص على إمكانية لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني وكذلك لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة، من استدعاء الموظفين السامين للاستماع إليهم ومعرفة الحالة المالية في ميدان معين، حيث لا يمكن الوصول إلى ذلك إلا بترخيص من الوزير المعني، وأكثر من ذلك فالموظفون أنفسهم لا يستجيبون للدعوة مثل ما فعله محافظ بنك الجزائر .

وهذا دليل على عدم وجود رقابة برلمانية أثناء تنفيذ قانون المالية، كما قال أحد النواب: "هل يُسمح لنا وللمرة الثالثة بالتصويت على مشروع قانون المالية، الذي هو في واقعه تقديرات وتوقعات ليس إلا دون معرفة واقع التنفيذ" (1).

2- عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 166 .

كما يمكن تعديل قانون المالية خلال السنة بالنظر إلى التطورات الاقتصادية والاجتماعية، عن طريق قانون مالي تكميلي، فالإجراءات المتبعة في مناقشة قوانين المالية السنوية تنطبق كذلك على مناقشة مشاريع المالية التكميلية .

فأثناء مناقشة المشاريع لا نلمس أي رقابة، حيث أن نواب الأغلبية البرلمانية وأحزاب الائتلاف الحكومي، يكتفون بمناقشة ذات طابع عام، في حين أن نواب المعارضة يباشرون رقابة شكلية، وليست بمناقشة فعلية لأنها مجرد تنديد بالسياسة المالية فقط، فهذا النوع من الرقابة غير فعال بالرغم من كونه شديد اللهجة أحيانا.

وفي استمرار تجاهل البرلمان لنوع من الرقابة، ذلك لغياب الإرادة السياسية من جانب الحكومة التي لم تقدم إلى حد الآن أي مشروع لضبط الميزانية، بالرغم من أن الدستور قد نص على ذلك ولكن لم يحدد الوقت الذي يجب على الحكومة أن تقدمه.

لأن المشروع حسب هذا القانون يلزم الحكومة بتقديم قانون ضبط الميزانية للسنة المالية الفارطة كل سنة مالية فهو يشكل وثيقة تثبت تنفيذ قانون المالية لكل سنة، لكن هذا لم يحدث طيلة الفترة التشريعية الرابعة، اما خلال الفترات التشريعية اللاحقة أصبح يقدم لكن ما يعاب عن ذلك هو تقديمه متأخرا بسنة أو سنتين على الأكثر ( قانون ضبط الميزانية لسنة 2011 قُدم سنة 2013 )، حيث تساءل الكثير من النواب عن إمكانية دراسة قانون المالية في غياب جزء منه، فهل يمكن تقنيا أن يناقش مشروع قانون المالية بناءً على احتمالات دون تقييم للسنة الماضية؟ فلقد نص الدستور في المادة 160 على: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية"، وهي الصيغة التي يفهم منها الوجوب لا الاختيار .

وعليه فإن وثيقة ضبط الميزانية تعد بمثابة تقييم لنتائج الميزانيات السابقة، وإرساء قواعد لمعرفة كيفية تسيير الأموال العمومية وكيفية تنفيذ الميزانية فعليا والأرقام الحقيقية التي تم تسجيلها في الإيراد والإنفاق، وبالتالي فعلى أي أساس واقعي سيستند النواب في التصويت على رفع نفقة أو تخفيض مورد مثلا، إن لم تكن أمامه نتائج السنوات الماضية لمعرفة حركية المؤشرات، فدراسة

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، الجريدة الرسمية، العدد 162،

الجلسة العلنية ليوم 1999/11/14، ص 29 .

البرلمان لقانون ضبط الميزانية يعتبر تجسيدا لحق الرقابة البرلمانية في تسيير شؤون الأمة، وكذلك لإضفاء الشفافية في الاطلاع على التسيير المالي للبلاد .

وبالتالي فإن مناقشة مشروع قانون المالية في غياب أو تأخر مشروع قانون ضبط الميزانية في موعده تعد مناقشة هامشية، ليس لها أي صلة بالواقع، ولذا فالمطلوب هو تدارك الوضع من خلال ترتيب المنظومة القانونية المتعلقة بالجانب المالي، إلى جانب ضرورة تكدير عضو لبرلمان بدوره الحيوي ومسئولياته الكبرى في مجال القوانين المالية للدولة، وهنا يمكن اللجوء إلى المجموعات البرلمانية قصد التعبئة والتحسيس بأهمية هذا الدور .

كما يتطلب الأمر خلق إدارة برلمانية قوية ومتخصصة، تساعد عضوا البرلمان بالدراسات والبحوث في المجال المالي إلى جانب تأسيس آلية متخصصة على مستوى الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان كهزمة وصل واتصال لمعالجة النصوص والقضايا المالية .

إن التمعن بالدراسة والتحليل حول الرقابة المالية ودور أعضاء البرلمان في مناقشة الميزانية وقوانين المالية، فلا إشارة للفعالية في هذا المجال، وذلك بالنظر إلى لتعدد بنود الميزانية وعدم وضوحها أحيانا، إضافة إلى الوقت المتاح لدراستها، مما جعل هذه المناقشة لا تختلف عن مناقشة برنامج الحكومة أو بيان السياسة العامة، حيث ينصرف الأعضاء إلى مناقشة وإثارة بعض القضايا السياسية العامة والانشغالات المحلية.

بالإضافة إلى أن الميزانية تمثل عملا إداريا من اختصاص السلطة التنفيذية فهو يأخذ شكل القانون الذي لا يسمح بتعديله إلا بموافقة الجهاز التنفيذي سيما في بند النفقات، فإذا لم يوافق البرلمان على مشروع قانون المالية جاز - دستوريا - لرئيس السلطة التنفيذية إقراره بعد مدة زمنية ( خارج انعقاد الدورة البرلمانية) في شكل أمر له قوة القانون، ومن هنا تظل قدرة النواب محدودة في هذا المجال .

إن الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية، هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات، وتتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بعد نهاية السنة المالية، وبعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية من نفقات

---

وإيرادات، بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية تبين فيه ما تم تحصيله فعلا من إيرادات، وما تم صرفه من نفقات، ومدى مطابقة كل هذا مع ما ورد بالميزانية العامة .