

دور البرلمان في الرقابة على قوانين المالية في القانون الجزائري

Parliament's role in controlling financial laws in Algerian law

جعفري نعيمة، جامعة بسعيدة، (الجزائر)، naima1981djafri@hotmail.fr

تاريخ قبول المقال: 26-10-2022

تاريخ إرسال المقال: 06-08-2022

الملخص:

تهدف هذه الدراسة معرفة مدى فعالية دور البرلمان الجزائري في الرقابة في مجال قانون المالية، وذلك بتسليط الضوء على الأطر الدستورية المنظمة لعملية هذه الرقابة خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2020، وتعديل القانون العضوي الأساسي لقوانين المالية 84 / 17 بموجب القانون العضوي 15/18 المنتظر تطبيقه إلى غاية سنة 2023 في عملية إعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة، حيث لا ينحصر دور الرقابي للبرلمان في دراسة مشاريع قوانين المالية والتصويت عليها فحسب بل يمتد إلى مرحلة آنية لتنفيذ الميزانية ومرحلة لاحقة له من خلال التصويت على قانون تسوية الميزانية. **الكلمات المفتاحية:** دور الرقابي للبرلمان، قانون المالية، تصويت على الميزانية، رقابة لاحقة.

Abstract:

This study aims to know the extent of the effectiveness of the role of the Algerian Parliament in oversight in the field of finance law, by highlighting the constitutional frameworks regulating the process of this oversight, especially after the constitutional amendment of 2020, and the amendment of the Basic Organic Law of Finance Laws 84/17 under Organic Law 18/15 that is expected to be applied to The goal of the year 2023 is in the process of preparing and preparing the state's general budget, where the Parliament's oversight role is not limited to studying and voting on draft finance laws, but extends to an immediate stage of budget implementation and a subsequent stage through voting on the budget settlement law.

Key words : Parliament's oversight role, finance law, vote on the budget, subsequent oversight.

مقدمة:

يعتبر قانون المالية أو الميزانية من أهم القوانين التي يصادق عليها البرلمان كل سنة نظرا لتحديده إيرادات ونفقات ميزانية الدولة لكل سنة مدنية¹ هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى باعتباره قانون عضوي يخضع قبل إصداره لمراقبة مطابقة الدستور من طرف المحكمة الدستورية².

ويكتسي طابع قانون المالية قانون المالية لكل سنة، وقانون المالية التصحيحي أو التكميلي، وقانون تسوية الميزانية³.

ولقد منح دستور 1996 المعدل سنة 2020 بموجب المادة 156 لكل غرفة من غرفتي البرلمان حق مراقبة الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية من خلال تقديم الحكومة عرضا بذلك لكل غرفة⁴.

وتختتم السنة المالية للبرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان⁵.

ونظرا للتطورات الاقتصادية والسياسية التي عرفتها الجزائر تم إدراج تعديلات قانونية في مجال قوانين المالية بدءا بتعديل قانون المالية الأساسي القانون 17⁶/84 الذي أثبت عدم مواكبته لهذه التطورات والمستجدات الحاصلة على التسيير العمومي بموجب القانون 15/18 وفي انتظار تطبيق هذا القانون على قوانين المالية لسنة 2023⁷، لا بد من تسليط الضوء على أهم النصوص القانونية التي لها علاقة بالإطار العام الدستوري الوارد في المادة 156 من دستور 1996 المعدل سنة 2020 المتعلق بالرقابة البرلمان على قوانين المالية من خلال القانون 17/84 ومقارنتها بالقانون 15/18 في انتظار تطبيقه خاصة وأن ما يستفاد من الإطار العام الدستوري أي المادة 156، أن عملية الرقابة البرلمانية في المجال المالي لا تقتصر على دراسة مشاريع قوانين المالية السنوية والتصويت عليها فحسب، بل تشمل أيضا مرحلة تنفيذ الميزانية من خلال مراقبة الاعتمادات المالية التي تم إقرارها من طرف غرفتي البرلمان. لهذا تهدف هذه الدراسة إلى الوقوف على مايلي:

- ما مدى سيادة غرفتي البرلمان في إعداد قانون المالية والتصويت عليه استنادا لما أقرته المادة 114 من الدستور باعتبار كل غرفة لها السيادة في هذا المجال خاصة وأن قوانين المالية لازالت تثير جدلا حول طبيعتها القانونية إن كانت قانون أو تنظيم.

- معرفة مدى فعالية دور غرفتي البرلمان في الرقابة على قوانين المالية وفقا للمادة 156 وفقا لوسائل الرقابة المحددة لكل غرفة في المادة 115.

- تسليط الضوء على أهم النصوص القانونية التي لها علاقة بالإطار الدستوري الرقابي لغرفتي البرلمان

في ظل القانون 17/84 ومقارنتها بالقانون 15/18 هذا من ناحية ومقارنتها بالتشريع الفرنسي كلما اقتضى الأمر ذلك.

وعليه استنادا لما سبق، يتم طرح الإشكال التالي: ما مدى فعالية رقابة البرلمان الجزائري في المجال المالي في ظل الإطار الدستوري والقانوني الحالي؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية سيتم التعرض أولا إلى حدود تدخل الحكومة في عرض مشروع قانون المالية السنوي على غرفتي البرلمان -مبحث أول-. أما في المبحث الثاني فسيتم دراسة صلاحيات المخولة للحكومة بشأن تنفيذ الميزانية والرقابة البرلمانية الممارسة أثناء وبعد تنفيذها، وذلك على الشكل التالي:

المبحث الأول: حدود تدخل الحكومة في عرض مشروع قانون المالية السنوي:

تحتكر الحكومة حق المبادرة في مجال قوانين المالية، وذلك بالنظر للقيود المفروضة على نواب في هذا المجال، مما أدى إلى تجميد مبادراتهم في هذا المجال، ويقتصر دور أعضاء البرلمان على التصويت على ميزانية الدولة⁸. وعليه ماهي حدود سلطة غرفتي البرلمان والحكومة في التصويت على قانون المالية؟ للإجابة عن ذلك، لابد من التطرق إلى النقاط التالية :

-المطلب الأول:محدودية دور غرفتي البرلمان في التصويت على قانون المالية.
-المطلب الثاني:حدود تدخل الحكومة في عرض مشروع قانون المالية على غرفتي البرلمان ودراسته داخل اللجان البرلمانية.

المطلب الأول: محدودية دور غرفتي البرلمان في التصويت على قانون المالية:

تتمتع غرفتي البرلمان مبدئيا بمدة زمنية معينة لدراسة مشروع قانون المالية والتصويت عليه، ويظهر تقييد سلطة غرفتي البرلمان في هذا المجال في من عدة نواحي سواء من حيث المدة -أولا - أو من حيث إنهاء الخلاف بين غرفتي البرلمان حول مشروع قانون المالية بتقديم طلب من الحكومة -ثانيا- وهذا ما سيتم تفصيله على الشكل التالي:

أولا: من حيث المدة: يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية خلال سبعة وأربعين يوما من تاريخ إيداعه لدى مكتبه، أما مجلس الأمة فلا يتعامل مع مشروع قانون المالية بصفة مباشرة، وإنما يصوت على النص المصوت عليه في الغرفة الأولى في أجل عشرين 20 يوما كحد أقصى⁹. وفي حالة الخلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول خلال 15 يوما اجتماع لجنة متساوية الأعضاء مشكلة من أعضاء كلا الغرفتين لاقتراح نص لأحكام محل الخلاف في مدة 15¹⁰ بخلاف المدة الممنوحة لها بموجب القانون العضوي 12/16 و المحددة بثمانية أيام للبيت في شأنه¹¹.

ومن الآثار المترتبة على هذا القيد الزمني نلاحظ مايلي:

- عدم منح البرلمان الجزائري الوقت الكافي لدراسة مشروع قانون المالية والمصادقة عليه مما يؤدي إلى إقراره دون دراسة كافية.

- قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان يمكن تمديد هذه المدة عند وجود خلاف بين الغرفتين في حالة تماطل الحكومة في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء.

نظرا لعدم وجود قيد زمني لتوجيه استدعاء لهذه اللجنة وذلك من أجل تجاوز المدة المحددة دستوريا للبرلمان للمصادقة على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، ليتم إصداره من طرف رئيس الجمهورية بأمر¹²، ولكن برغم من تقييد الحكومة بضرورة استدعاء اللجنة خلال 15 يوما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016¹³، وليتم الاحتفاظ بنفس الأجل في التعديل الدستوري لسنة 2020¹⁴، إلا أن المؤسس الدستوري لم ينص على الأثر المترتب عن تجاوز الحكومة هذا الأجل بضرورة إنعقاد اللجنة بقوة القانون.

وبالتالي لا يبقى في يد كل من غرفتي البرلمان والجزائري لتجنب اعتماد قانون المالية بموجب أمر سوى التسريع في المداولات من أجل التصويت على المشروع قبل نهاية الأجل المحدد دستوريا.

ثانيا: تقييد فض الخلاف بين غرفتي البرلمان حول مشروع قانون المالية بطلب من الحكومة: في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين حول مشروع قانون المالية منح الدستور¹⁵ للوزير الأول إمكانية تقديم طلب للمجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا في الخلاف بالتصويت على النص الذي أعدته اللجنة وإذا تعذر ذلك على النص الذي صوت عليه ويسحب النص إذا لم تخطره.

غير أنه يمكن للجمعية الوطنية الفرنسية حسم الخلاف قبل انقضاء هذا الأجل بالتصويت على مشروع قانون المالية بالأغلبية المطلقة لأعضائها¹⁶. بخلاف الوضع في الجزائر ربط ذلك بطلب من الحكومة ورغبتها بتقديم الطلب إلى المجلس الشعبي الوطني ويسحب النص إذا لم تخطره.

وفي حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية في أجل 75 يوما يصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر¹⁷، ولكن إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة، يواصل مؤقتا في الجزائر تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية¹⁸:

- بالنسبة للإيرادات تطبق الشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق .
- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة، وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر .

وما يستفاد من هذه المادة هو الاستمرار العمل بما تم اعتماده في قانون المالية السابق، وهو نفس الحكم الذي تبناه المشرع الجزائري في القانون العضوي 15/18 بموجب المادة 78 منه. أما بالنسبة لفرنسا، فإذا لم يودع قانون الموازنة الذي يحدد الموارد، والأعباء لسنة مالية واحدة في الوقت المناسب، تطلب الحكومة بصفة مستعجلة من البرلمان أن يأذن لها بتحصيل الضرائب، وتفتح الاعتمادات الخاصة بالخدمات التي أقرها البرلمان¹⁹.

المطلب الثاني: حدود تدخل الحكومة في عرض مشروع قانون المالية على غرفتي البرلمان ودراسته داخل اللجان البرلمانية.

يقرر مشروع قانون المالية على مستوى البرلمان كمرحلة أولى على مستوى اللجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني، ثم يمر لمرحلة المصادقة والتصويت عليه، وعليه ما مدى سيادة الغرفة الأولى باعتبارها ممثلة للشعب في تعديل والتصويت على مشروع قانون المالية، وهذا ما سيتم تفصيله بالتطرق:

أولاً: تقييد دور اللجنة المالية والميزانية للغرفة الأولى في تعديل مشروع قانون المالية.
ثانياً: تقييد من سلطة تصويت البرلمان على الميزانية لفائدة الحكومة.

أولاً: تقييد دور اللجنة المالية والميزانية للغرفة الأولى في تعديل مشروع قانون المالية:

ما إن تتكفل لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسة مشروع قانون المالية²⁰، غير أنه يصطدم حق تعديل اللجنة ونواب المجلس الشعبي الوطني²¹ لمشروع الميزانية المهياً أصلاً من قبل الحكومة بالقيود الدستوري المنصوص عليه في المادة 147 من دستور 1996 المعدل سنة 2020 إذا كان من شأنه أن يزيد من التكاليف العمومية. وحق الاعتراض الحكومي على تعديلات النواب المنصبة على قوانين المالية في الجزائر، الذي يعتبر حقاً مطلقاً للحكومة دون غرفتي البرلمان. حتى في حالة افتراض مصادقة البرلمان على قانون المالية وإدراج تعديلات عليه²²، باعتبار هذا الأخير قانون عضوي ينفرد رئيس الجمهورية بإحالتها إلى المحكمة الدستورية²³ في حالة عدم موافقته على هذه التعديلات.

ثانياً: تقييد من سلطة تصويت البرلمان على الميزانية لفائدة الحكومة:

لا تختلف عملية تصويت غرفتي البرلمان الجزائري المتعلقة بقانون المالية عن عملية التصويت في القوانين العادية، بحيث يحضى المجلس الشعبي الوطني بالأولوية في التصويت على أي مشروع أو اقتراح قانون باستثناء مشاريع القوانين المتعلقة بالتقسيم الإقليمي التي تودع لدى مجلس الأمة بداية²⁴، وما عدا ذلك ينحصر دور مجلس الأمة على دراسة والتصويت على النص المصوت عليه من طرف الغرفة

الأولى²⁵. إلا أن قانون المالية في فرنسا نص المؤسس الدستوري الفرنسي على وجوب عرضه أولاً على الجمعية الوطنية وذلك بموجب المادة 39 من دستور 1958²⁶.
أما بالنسبة لطريقة التصويت على قانون المالية، فقد كانت تحدها المادة 70 من القانون المتعلق بقوانين المالية وما يستفاد من هذه المادة أنه يتم التصويت بداية بصفة إجمالية على إيرادات الميزانية العامة للدولة، ثم على باقي النفقات الموزعة حسب مختلف القطاعات والمجالات .
وما يستشف من المادتين السابقتين، أنه يتم التصويت على الإيرادات العامة بصفة أولية ثم يتم الانتقال إلى التصويت على النفقات. لكن ما حدود حق أعضاء البرلمان في الاعتراض على المواد المتضمنة لكل جزء؟

بالرجوع إلى نص المادة 70 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية تتيح لأعضاء البرلمان، إما الموافقة بصفة كلية على جميع النص، أو رفضه بصفة كلية سواء تعلق بجزء الإيرادات أو النفقات. وهذا ما يستفاد من عبارة "التصويت الإجمالي" الواردة في مضمون هذه المادة.
القانون رقم 17/84 الذي صادر حق أعضاء البرلمان في الاعتراض نتيجة التصويت الإجمالي، وفي حالة عدم التصويت على قانون المالية خلال 75 يوماً لأي سبب كان، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية²⁷. ولهذا تعتبر سلطة غرفتي البرلمان في التصويت على مشروع قانون المالية في ظل القيود الدستورية والقانونية التي تمنح للحكومة صلاحية التقييد من هذه السلطة مجرد رقابة قبلية على أعمالها في المجال المالي يقتصر دورها على تزكيته لاسيما بعد الإبقاء على طريقة التصويت الإجمالي على الإيرادات والنفقات ميزانية الدولة بموجب القانون العضوي 15/18 بموجب المادة 77 منه.

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على تنفيذ قانون الميزانية وبعدها :

تعتبر عملية مصادقة البرلمان على قانون المالية ترخيصاً للحكومة يقر بمشروعية تدخلها بتحصيل الضرائب بمفهومها الواسع، والقيام بالإنفاق العام من أجل تحقيق المنفعة العامة، ومن ناحية أخرى تمكن ممثلي الشعب من مراقبة صرف النفقات والإيرادات المرخص بها²⁸. وعليه ما مدى فعالية غرفتي البرلمان في مراقبة تنفيذ الميزانية؟. وما مدى تقييد الحكومة بترخيص البرلمان الممنوح لها؟. هذا ما سيتم تفصيله فيما يلي:

- المطلب الأول: مدى فعالية غرفتي البرلمان في مراقبة تنفيذ الميزانية .
- المطلب الثاني: مدى تقييد الحكومة بترخيص البرلمان الممنوح لها.

المطلب الأول: مدى فعالية غرفتي البرلمان في مراقبة تنفيذ الميزانية:

يمكن تقسيم الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية إلى رقابة أثناء التنفيذ، وتسمى رقابة آنية-أولا -، ورقابة لاحقة بعد التنفيذ، وتسمى رقابة لاحقة-ثانيا -، وذلك على الشكل التالي:

أولاً: رقابة برلمانية آنية على تنفيذ الميزانية:

يتمتع البرلمان في مجال مراقبة تنفيذ الحكومة للميزانية المرخص بها عدة وسائل كالأستئلة والاستجواب والتحقيق. إلا أن الممارسات العملية لأعضاء البرلمان في مجال الرقابة على أعمال الحكومة عموماً يغلب عليها توظيف أساليب الرقابة الأقل تأثيراً، كالأستئلة الشفوية والكتابية مقارنة انعدام استخدام أساليب الرقابة الأكثر فعالية كالاستجواب أو التحقيق، وهذا ما تعكسه حصيلة متابعة أشغال البرلمان في متابعة الرقابة البرلمانية الفترة التشريعية التاسعة دورة 2022/2021.²⁹

أما بالنسبة لحصيلة الأستئلة التي وجهها أعضاء البرلمان في المجال المالي، فقد انحصرت في الغرفة الأولى في (07) سؤالاً من مجموع (1775) سؤال سواء كان كتابي أو شفوي³⁰. أما مجلس الأمة فانحصر دور أعضائه في هذه الدورة على طرح (217) سؤالاً شفويًا وكتابي من بينها أربعة في المجال المالي³¹. وما يلاحظ على هذه الحصيلة أنه برغم من ارتفاع عدد الأستئلة الموجهة للحكومة في مختلف القطاعات بالنسبة لدورة 2022/2021 بالمقارنة مع العهدة السابقة أمام انعدام استخدام الوسائل الرقابية الأخرى هذا ما يدل على محدودية دور غرفتي البرلمان في استخدام الوسائل الرقابية في مجال الرقابة على أعمال الحكومة بصفة عامة و المجال المالي بصفة خاصة.

وما يدعم ضعف الدور الرقابي لكل من غرفتي البرلمان الجزائري انحصار علاقته في مجال الرقابة المالية على الهيئات المتخصصة في هذا المجال، كالمجلس الاقتصادي، والاجتماعي، ومجلس المحاسبة³²، بدلا من تدعيم القاعدة المعلوماتية للجنة المالية على مستوى كل مجلس بمنحها حق الحصول من الإدارات العمومية على كافة الوثائق والإحصائيات التي تمكنها من تنفيذ ميزانيات مختلف الوزارات، ومراقبة حسابات المؤسسات العمومية، وتسجيل هذه النتائج في شكل تقرير يوضع تحت تصرف أعضاء كل غرفة، ولقد نص القانون 15/18 على خضوع عملية تنفيذ الميزانية لعدة أنواع من الرقابة من بينها الرقابة البرلمانية لكن دون التفصيل في أهم الوثائق المرفقة بعمليات التنفيذ³³ بخلاف الوضع بالنسبة لأهم الوثائق المرفقة بعملية إيداع مشروع قانون المالية بموجب المادة 75 منه.

ثانيا: الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية:

تتم هذه الرقابة من خلال المصادقة على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية من قبل كل مجلس من مجلسي البرلمان³⁴، ويتمثل هذا القانون في قانون ضبط الميزانية الذي يشكل الوثيقة التي تثبت بمقتضاها الحكومة تنفيذ قانون المالية، كما يتضمن عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية³⁵. ويخضع مشروع قانون ضبط الميزانية قبل عرضه على البرلمان لمراقبة مجلس المحاسبة مرفقا بتقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة، وجدول الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمار المخطط لها³⁶. وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها مجلس المحاسبة لهذا الغرض إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها³⁷. وعليه ما مدى تقيد الحكومة بعرض قانون ضبط الميزانية على غرفتي البرلمان؟

بالرجوع إلى الممارسات الحكومية في هذا الصدد ابتداء من سنة 1978 باعتبارها أول سنة صادق فيها المجلس الشعبي الوطني على قانون المالية، يمكن تسجيل في بعض الحالات تأخر كبير في إيداع مشاريع قوانين ضبط الميزانية بلغ مدة متوسطة تقدر بأربع 04 سنوات، وذلك بالنسبة لسنوات 1978 و 1979 و 1980 و 1981³⁸. وفي حالات أخرى امتنعت الحكومة من طرح مشاريع قوانين ضبط الميزانية على البرلمان ابتداء من سنة 1982 إلى غاية تقديم الحكومة لقانون ضبط الميزانية لسنة 2008 الذي صادق عليه البرلمان في 2011. وعرض مشروع تسوية الميزانية لسنة 2012 على اللجنة المالية للمجلس الشعبي الوطني بتاريخ 2014/12/07 ثم تسجيل تأخر في عرضه في السنوات اللاحقة وفي انتظار تقديمه خلال هذه السنة في الوقت المحدد له دستوريا من عدمه وهو سنة³⁹.

يمكن تفسير تأخر أو امتناع الحكومة في عرض قانون ضبط الميزانية على غرفتي البرلمان إلى الأهمية التي يحظى بها هذا القانون باعتباره الوسيلة التي قد تؤدي إلى الكشف عن سلبيات عمل الحكومة في تنفيذ قوانين المالية. ولذلك تعمل إما على التأخير في عرضه للحد من الرقابة البرلمانية اللاحقة على الحكومة بواسطته، مما يدفع أعضاء البرلمان على التعامل مع هذه الوسيلة بلامبالاة عند التطرق لدراسته ومناقشته. أما في حالة امتناعها عن عرضه، فهي تجرد البرلمان من حقه الدستوري في استخدام الرقابة البرلمانية اللاحقة على قانون المالية والمخول له بموجب المادة 156 من الدستور، ولكن يمكن تفسير ظاهرة لامبالاة أعضاء البرلمان الجزائري بمناقشة قانون ضبط الميزانية إلى جانب تحكم الحكومة في عرضه إلى نقص خبرتهم في المجال المالي نظرا لمحدودية دور اللجان المالية و محدودية دورها الرقابي والإعلامي في هذا المجال، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، تعتبر مصادقة البرلمان على

قانون ضبط الميزانية مصادقة شكلية فقط، وذلك لأنه في حال افتراض رفضه من الناحية النظرية الترخيص اللاحق لكل النفقات التي سبق صرفها يكون بدون جدوى أو فعالية من الناحية الواقعية⁴⁰.

المطلب الثاني: مدى تقيد الحكومة بالترخيص البرلماني الممنوح لها:

تعتبر مصادقة غرفتي البرلمان على قانون المالية بمثابة ترخيص من ممثلي الشعب للحكومة فيما يخص تسيير المال العام⁴¹. إلا أن الحكومة تتمتع بعدة صلاحيات في هذا المجال تمكنها من عدم التقيد بهذا الترخيص، إما من خلال تعديله - أولاً - أو تجاوزه - ثانياً - وذلك على الشكل التالي :

أولاً: تعديل الترخيص البرلماني: تعمل الحكومة على تنفيذ قانون المالية بمجرد حصولها على الترخيص البرلماني، ولكن قد تعمل الحكومة ومراعاة لبعض المستجدات غير المتوقعة إلى تعديل الميزانية الأصلية عن طريق القوانين المالية التكميلية، وهذا طبقاً للمادة الرابعة 04 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الذكر بنصها على: "يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة، دون سواها إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية". وهذه المادة شبيهة لما جاء في المادة 07 من القانون العضوي 17/18، والمادة 02 فقرة 06 من المرسوم الفرنسي رقم 59-2 الصادر في 2 جانفي 1959 سابق الذكر⁴².

وما يستفاد من نص هذه المادة عدم جواز تعديل قانون المالية السنوي إلا بموجب قوانين المالية التكميلية أو المعدلة، ولكن ما طبيعة القوانين المالية التكميلية أو المعدلة؟ وما مدى تقيد الحكومة بتعديل قانون المالية بمقتضاها؟ هذا ما سيتم الإجابة عليه من خلال مايلي :

1- الطبيعة القانونية لقوانين المالية التكميلية أو التصحيحية: استناداً إلى نص المادة 140 من دستور 1996 المعدل سنة 2020، يعتبر القانون المتعلق بقوانين المالية قانوناً عضوياً. ومن بين القوانين التي تكتسي طابع قوانين المالية قانون المالية السنوي و قوانين المالية التكميلية المعدلة طبقاً للمادة 02 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الذكر، والمادة 04 من القانون العضوي 15/18 السالف الذكر. واستناداً إلى قاعدة توازي الأشكال التي تفترض عدم إمكانية تعديل نص قانوني إلا بنص يضاويه على الأقل في القيمة القانونية يشترط، من حيث المبدأ العام أن يكون قانون المالية التكميلي قانوناً عضوياً.

2- مدى تقيد الحكومة بتعديل قانون المالية السنوي بمقتضى قانون المالية التكميلي: يترتب عن حصر المشرع الجزائري تعديل قانون المالية السنوي بموجب قوانين المالية التكميلية، احترام قاعدة توازي الإشكال⁴³.

غير أن المشرع وقع في تناقض على مستوى القانون 17/84 سالف الذكر نتيجة منحه للحكومة إدخال تعديلات على التوزيع المحدد بموجب قوانين المالية للاعتمادات المفتوحة والمخصصة للنفقات بين القطاعات⁴⁴. كما منح لها إمكانية نقل أو تحويل الإعتمادات المخصصة لنفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم⁴⁵. مما ترتب عليه تنامي عدد التحويلات للاعتمادات المرخص بها من طرف البرلمان دون التقيد بما أقره هذا الأخير، وهذا ما يشكل مساساً صريحاً بحق المؤسسة التشريعية في الإشراف على تنفيذ الميزانية، وكان من المنتظر أن يتم تدراك هذا الوضع بموجب القانون 15/18 إلا أنه تضمن نفس الوضع بإمكانية الحكومة بإدخال تعديلات على التوزيع المحدد بموجب قانون المالية مع النص على إبلاغ البرلمان بذلك وفقاً للمادة 33 منه، لكن السؤال الجدير بالطرح ما هو الأثر المترتب عن هذا الإجراء؟

3- تجاوز الترخيص البرلماني: تملك الحكومة عدة صلاحيات قانونية بموجب قانون 17/84 سالف الذكر تمكّنها من تجاوز الترخيص البرلماني عن طريق التنظيم، فيمكنها في حالة تجاوز تقديرات الإيرادات رفع الاعتمادات في حدود هذا الفائض في الإيرادات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما⁴⁶. أما إذا كانت الإيرادات أدنى من التقديرات فيمكن الترخيص بفتح مكشوف ضمن الحدود المنصوص عليها في قانون المالية وحسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم⁴⁷ ولقد تم الإبقاء على نفس الحكم بموجب المادة 51 من القانون العضوي 15/18 السالف الذكر.

خاتمة:

بالنسبة لرقابة غرفتي البرلمان للعمل الحكومي في المجال المالي، فتتميز بضعفها نتيجة سيطرة الحكومة على هذا المجال، وذلك من عدة نواحي:

- احتكار الحكومة لحق المبادرة في مجال القانون المالي.
- تمتع الحكومة بحق الاعتراض على أي تعديل قد يطال قانون المالية. بالإضافة إلى تحكمها في طريقة التصويت عليه بصفة إجمالية سواء تعلق بجانب إيرادات ميزانية الدولة أو بجانب النفقات، وهذا استناداً للمادة 70 من القانون 17/84 وتم الإبقاء على نفس القيد بموجب القانون 15/18 بموجب المادة 77.
- تقيد البرلمان بمدة زمنية محدودة للمصادقة على قانون المالية وفي حالة تجاوزها يصدره رئيس الجمهورية بأمر.
- يملك أعضاء البرلمان الحق في الرقابة على تنفيذ الميزانية بمختلف وسائل الرقابة المحددة دستورياً إلا أن الواقع العملي أثبت أن هذه الرقابة تقتصر على الوسائل محدودة الأثر كالأسئلة الكتابية والشفوية مع قلتها في الجانب المالي.

دور البرلمان في الرقابة على قوانين المالية في القانون الجزائري

- كما يملك أعضاء البرلمان رقابة لاحقة على صدور قانون المالية بعد مرور سنة، لمراقبة مدى تقيد الحكومة بالترخيص البرلماني الممنوح لها من خلال أهم وسيلة، وهي وجوب عرض مشروع قانون تسوية الميزانية للمصادقة عليه إلا أن استقرار الواقع العملي للعهدات السابقة للبرلمان الجزائري أثبت تماطل الحكومة في وجوب عرضه خلال هذا الأجل مما ترتب عليه محدودية هذه الوسيلة في الكشف عن سلبيات النشاط الحكومي في تنفيذ ميزانية السنوية.

-تضمن القانون 17/84 عدة قيود قانونية تحد من فعالية الرقابة البرلمانية في مجال قوانين المالية لاسيما فيما يتعلق بطريقة التصويت الإجمالي على ميزانية الدولة السنوية، وامكانية تجاوز الترخيص البرلماني للاعتمادات المالية المرخص بها قانونا بموجب التنظيم أو مراسيم رئاسية مما يشكل مساس بحق البرلمان في الإشراف على تنفيذ الميزانية، وتم الإبقاء على نفس القيود بموجب القانون 15/18. ومن أجل تفعيل دور البرلمان الجزائري في مجال الرقابة على قوانين المالية لابد من ضرورة إصدار نصوص قانونية تسير الأطر الدستورية لاسيما من خلال مايلي:

-ضرورة تعديل قانون العضوي 12/16 المنظم لغرفتي البرلمان وعملها خاصة فيما يتعلق بجانب المدة المحددة دستوريا للحكومة لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ومدة عملها لدراسة مشروع قانون محل الخلاف بين الغرفتين.

- مراجعة القيود القانونية التي تحد من رقابة البرلمان على قانون المالية في ظل القانون 15/18 باعتبار أن هذا القانون تم تحديد تطبيقه قانونا على إعداد وتحضير الميزانية انطلاقا من سنة 2023.

- ضرورة تفعيل الجانب الرقابي والمعلوماتي للجان المالية البرلمانية من أجل تزويد أعضاء البرلمان بقاعدة معلوماتية بكل ما يتعلق بمشروع قانون المالية وتنفيذه.

الهوامش:

- ¹-أنظر المادة 03 من القانون العضوي الأساسي 15/18 لقوانين المالية الصادر في 2018/09/02، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 53 المؤرخة في 2018/09/02، ص09.
- ²-أنظر المادة 139 من دستور 1996 المعدل سنة 2020 بتاريخ 2020/12/30 الصادر في الجريدة الرسمية المؤرخة في 2020/12/20 عدد 82.
- ³-أنظر المادة 04 من القانون العضوي 15/18 سابق الإشارة إليه.
- ⁴- أنظر 1/ 156 من دستور 1996 المعدل سنة 2020 .
- ⁵- أنظر المادة 2/156 من دستور 1996 المعدل سنة 2020.
- ⁶-القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية بتاريخ 07 جويلية 1984 ، ج.ر.ج.ج، العدد 28 المؤرخة في 11 شوال 1404، ص1040.
- ⁷-أنظر المادة 89 من القانون 16/18 القانون الأساسي المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه.
- ⁸- أنظر المادة 145 البند 06 من دستور 1996 المعدل والمتمم.
- ⁹- أنظر المادة 44 من القانون العضوي 12/16 المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما الصادر في الجريدة الرسمية المؤرخة عدد 50، في 28 أوت 2016، ص55 .
- ¹⁰-أنظر المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سابق الإشارة إليه.
- ¹¹- أنظر المادة 4/44 من القانون العضوي 12/16 سابق الإشارة إليه.
- ¹²- أنظر المادة 120 فقرة 6 و7 من دستور 1996 .
- ¹³-أنظر المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر في 06 مارس 2016 بالجريدة الرسمية العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016، ص26.
- ¹⁴-أنظر المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ¹⁵-أنظر المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وهي نفس المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ¹⁶- Voir l'article 46/3 de la constitution du 4/10/1958 .
- ¹⁷-أنظر المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ¹⁸- أنظر المادة 69 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية بتاريخ 07 جويلية 1984 ، ج.ر.ج.ج، العدد 28 المؤرخة في 11 شوال 1404 ، ص1040.
- ¹⁹- Voir l'article 47 /4 de la constitution du 4/10/1958 .
- ²⁰- أنظر المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 .
- ²¹- أنظر المادة 28 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .
- ²²- ضمن الشروط الواردة في المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والمادة 28 من القانون العضوي 12/16 سابق الإشارة إليه.
- ²³-أنظر المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق الإشارة إليه.
- ²⁴-أنظر المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق الإشارة إليه.
- ²⁵- أنظر المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سابق الإشارة إليه.
- ²⁶- L'Article 39/2 de la constitution française du 4/10/1958 : « Les projets de la loi de finances sont soumis en premier à l'Assemblée Nationale ».

²⁷-أنظر المادة 44 فقرة أخيرة من القانون العضوي 12/16 سابق الإشارة إليه.

²⁸-Tahar BOUARA, Les finances Publiques, éditions page blues, Alger, 2007, p.476.

²⁹- حصيلة أشغال البرلمان في مجال متابعة الرقابة البرلمانية، دورة 2022/2021، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائري: تاريخ الاطلاع 2022/08/02.

https://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/Controle%20parlementaire.Ar.html

³⁰- حصيلة الأسئلة الشفوية والكتابية في المجلس الشعبي الوطني لدورة 2022/2021، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان، تاريخ الاطلاع 2022/08/02.

https://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/Questions%20orales%20parlement.Ar.html

³¹- حصيلة الأسئلة الشفوية والكتابية في مجلس الأمة لدورة 2022/2021، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان، سابق الإشارة إليه، تاريخ الاطلاع 2022/08/02.

³²-شامي رايح حمو عبد الله، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2011-2012، ص149.

³³-أنظر المادة 85 من القانون العضوي 15/18 سابق الإشارة إليه.

³⁴-أنظر المادة 2/156 من دستور 1996 المعدل سنة 2020 سابق الإشارة إليه.

³⁵- أنظر المادة 05 من القانون العضوي رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه، وهو نفس الحكم الوارد في المادة 08 من القانون 15/18 سابق الإشارة إليه.

³⁶- أنظر المادة 76 من القانون العضوي رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه.

³⁷- أنظر المادة 18 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل بموجب الأمر 02/10 الصادر في 2010/08/26، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 2010/09/01، ص04.

³⁸-عبدالكريم دحماني، تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2011/2012، ص133.

³⁹- أنظر المادة 156 من دستور 1996 المعدل سنة 2020 سابق الإشارة إليه.

⁴⁰ - André CHANDERNAGER, Un parlement pour quoi faire !, édition ,Gallimard ,Paris ,1997, p. 72.

⁴¹ - عبد الكريم دحماني، تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 134 .

⁴² -L'article 2/6 de l'Ordonnance n^o59-2 du 2/1/1959 : « Seule des lois de finances dites rectificatives peuvent ,en cours d'année ,modifier les dispositions de la loi de finances de l'année ».

⁴³- أنظر المادة 4 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه.

⁴⁴- أنظر المادة 36 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه .

⁴⁵- أنظر المادة 32 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه.

⁴⁶- أنظر المادة 3/57 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه .

⁴⁷- أنظر المادة 4/57 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه.