

المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي
معهد الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الإختصاص التشريعي للبرلمان في مجال الميزانية

مذكرة تخرج مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: دولة ومؤسسات

إشراف :
د. مبخوتة أحمد

إعداد الطالبين:
- غاشي محمد
- بدران عبد القادر

لجنة المناقشة:

- 01 - أ. شامي يسين..... رئيسا
02 - د. مبخوتة أحمد..... مشرفا ومقررا
03 - أ. بوجلال فاطمة الزهراء..... مناقشا

السنة الجامعية: 2016-2017

شكر

بسم الله الرحمن الرحيم

" قالوا سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم "

(الآية 32 من سورة البقرة)

أتقدم بجزيل الشكر و العرفان إلى أستاذي المشرف الدكتور " ميخوتة أحمد" الذي لم يدخر عليا جهدا في تقديم كل الملاحظات و التوصيات و النصائح ، في سبيل إعداد هذه المذكرة على أحسن صورة . وكذلك السادة أعضاء لجنة المناقشة على توجيهاتهم القيمة.

بدران عبد القادر

شكر

بسم الله الرحمن الرحيم

" قالوا سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم "

(الآية 32 من سورة البقرة)

أتقدم بالشكر و التقدير و العرفان إلى الأستاذ المشرف الدكتور " مبخوتة أحمد " على
تفضله بالإشراف على هذا العمل .

إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة على توجيهاتهم القيمة.

و أتوجه في هذا المقام بالشكر الخالص لأساتذتي الذين رافقوني طيلة مشواري الدراسي و
لم ييخلوا في تقديم العون لي .

غاشي محمد

إهداء

يطيب لي أن أهدي ثمرة هذا الجهد إلى :

- الوالدين ، روحهما الطاهرتان (رحمهما الله و تغمدهما برحمته الواسعة).
- أفراد عائلتي .
- أساتذتي الأفاضل في كلية الحقوق .
- زملائي الطلبة و زميلاتي الطالبات.

بدران عبد القادر

إهداء

يطيب لي أن أهدي ثمرة هذا الجهد إلى :

والدايا الأحبة ، أطال الله عمرهما .

إلى زوجتي و أبنائي الأحبة : نسرين ، أنفال ، إدريس عبد الحفيظ ، عبد السلام .

إلى إخوتي و أخواتي .

إلى كل أساتذتي و زملائي مع خالص التقدير .

غـناشي محمد

مقدمة

الأصل أن السلطة التشريعية هي التي ينعقد لها إختصاص سن التشريع ، غير أنه قد تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في وضعه إستثناء ، إن السلطة المختصة بوضع هذا التشريع هي كما قلنا السلطة التشريعية ، أما السلطان الأخريان فلهما إختصاصهما المبين في الدستور ، فالسلطة التنفيذية تقوم بتنفيذ التشريع بعد إنشائه ، و السلطة القضائية تختص بتطبيقه على المنازعات التي تعرض عليها.

و إذا كان الأصل أن التشريع العضوي أو العادي تقوم بوضعه السلطة التشريعية فإن الواقع أن الدساتير تنص عادة على إشراك السلطة التنفيذية إلى - حد ما - مع السلطة التشريعية في هذه الوظيفة بما تعطيه لرئيس الجمهورية أو لرئيس الحكومة من حق إقتراح مشروعات التشريعات أو بما تعطيه لرئيس الجمهورية من حق التصديق أو الإعتراض عليها . كما أن رئيس الجمهورية هو الذي يقوم بإصدار التشريعات قبل نشرها في الجريدة الرسمية للدولة¹.

و تعد الوظيفة التشريعية من أهم وظائف البرلمان وهذا من خلال المبادرة بإقتراح القوانين وصياغتها في هيئة مشروعات تأتي غالبا من جانب السلطة التنفيذية ، فإن ذلك لا ينفي دور البرلمان في مناقشتها وتعديلها قبل الموافقة عليها، وكذلك إقتراح قوانين جديدة ، وهذه الوظيفة هي التي تجعل البرلمان من أهم سلطات الدولة بإعتباره ممثل الأمة هذا من جهة ومن جهة أخرى نجد الوظيفة المالية للبرلمان من أهم مصادر قوتها في مواجهة الحكومة من خلال تحديد حجم نفقات الدولة وإتخاذ الوسائل الضرورية لتغطية العجز المالي في الميزانية سواء عن طريق الضرائب أو طرق أخرى².

1- محمد سعيد جعفر ، مدخل إلى العلوم القانونية ، الوجيز في نظرية القانون ، الطبعة الرابعة عشر ، دار هومة ، الجزائر 2014 ، ص 143.

2- عبد الأمير شمس الدين ، الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1988 ، ص 48.

تقضي الفقرتان العاشرة والحادي عشر من المادة 138 من الدستور الجزائري الحالي على مايلي :

((يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما(75) من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة - وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر¹)).

يفهم من النص السابق بوضوح أنه يحق لرئيس الجمهورية بوصفه رئيسا للسلطة التنفيذية أن يصدر المشروع الذي تقدمت به الحكومة بأمر المادة 138 / 11 من الدستور الجزائري، يقضي بتنفيذ هذا المشروع باعتباره تشريعا دون إنتظار المصادقة عليه من قبل السلطة التشريعية وذلك بتحقق الشروط الآتية :

- طرح مشروع التشريع على السلطة التشريعية للمصادقة عليه .
- عدم بت السلطة التشريعية في هذا المشروع في المدة المحددة لذلك .
- ثبوت الصفة الإستعجالية للمشروع في نظر السلطة التنفيذية².

و إن كان تحديد الحد الأقصى للمدة (75 يوما) و مرور هذه المدة يستفاد منها ضمنا ما يشير إلى الصفة الإستعجالية لمشروع تشريع الميزانية ، وعندما يتحصل مشروع قانون المالية على الموافقة البرلمانية و يمضى من طرف رئيس الجمهورية ثم يصدر في الجريدة الرسمية تنطلق عملية التنفيذ لهذا القانون و التي لا يمكن أن تتجاوز فترة السنة المدنية³ .

1- الفقرتان 10 و 11 من المادة 138 من دستور 1996 ، المعدل بالقانون رقم 16-01 ، المؤرخ في 06 مارس 2016.

2- محمد سعيد جعفرور ، مرجع سابق ، ص 152.

3- يحيى ديدني ، المالية العمومية ، الطبعة الثانية ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2014 ، ص 107.

كما صدرت قوانين عديدة تنظم المالية ، لعل أهمها : القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 و المتعلق بقوانين المالية ، الذي يشكل القانون العضوي الإطاري للمالية العامة بالجزائر ، طبقا للمادة 141 من الدستور، وبالتالي ينظم القانون المالي القواعد التي تتبع في إعداد وتنفيذ الميزانية السنوية للدولة وأسس الرقابة على هذا التنفيذ¹ .

و يعتبر القانون المالي حديث النشأة ، فقد كان داخلا في نطاق القانون الإداري بإعتباره منظما للجانب المالي لنشاط الإدارة ، غير أنه إستقل عنه الآن نظرا لأهميته و كثرة قواعده ، فأصبح بذلك فرعا قانونيا من فروع القانون العام الداخلي قائما بذاته ، و على كل فإن القانون المالي هو مجموعة القواعد القانونية التي تتعلق بالإيرادات و النفقات العمومية و كيفية إعداد و تنفيذ ميزانيات الإدارات و الهيئات العمومية و مراقبتها² ، و بهذا يتم إعداد قانون المالية وفقا لنظامين شهيرين هما النظام الأمريكي و النظام الأوروبي ، و قد تبنت الجزائر النظام الأخير الذي يضع على عاتق الحكومة إعداد الميزانية لخبرتها و قدرتها على حصر المطالب الإجتماعية و تحكّمها فنيا في بناء الموازنة العامة.

فيما يقر و يرخص قانون المالية السنوي مجمل موارد الدولة و أعبائها و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية و تنفيذ المخطط الإنمائي السنوي و يكتسي طابع قانون المالية كل من قانون المالية السنوي ، و قوانين المالية التكميلية ، و قانون ضبط الميزانية³.

1- محمد الصغير يعلي ، يسري أبو العلاء ، المالية العامة ، دار العلوم ، الجزائر ، 2003 ، ص 16.

2- محمد سعيد جعفرور ، مرجع سابق ، ص 28.

3- ميلود ذبيح ، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري ، دار الهدى ، الجزائر ، 2014 ، ص 203.

و تقوم الموازنة على ركنين أساسيين هما :

أ- **التقدير** : و يتمثل في أرقام تمثل الإيرادات المحصلة من مصادر مختلفة ، و كذا تقديم الأرقام المراد تخصيصها للإنفاق خلال السنة المقبلة ، و هي في الحالتين تقدير احتمالي قابل للزيادة أو النقصان لأنها وضعت للمستقبل .

ب - **إجازة السلطة التشريعية**: و تعني تصديق البرلمان على المشروع المقدم من الحكومة، و الذي يجعله قانونا بموجب هذه الإجازة¹.

لكن على الرغم من الإصلاحات الهامة التي جاء بها الدستور في المجال التشريعي ، إلا أن ذلك لم يقض على تفوق السلطة التنفيذية على البرلمان في جل مراحل العمل التشريعي ، و لعل الحجة في ذلك أن البرلمان لم يصل بعد إلى درجة عالية من النضج تمكنه من ممارسة سلطته كاملة في مجال التشريع ، و ذلك بسبب نقص خبرة أعضائه و كذا قصر عمر التجربة البرلمانية و وجود أغلبية برلمانية مهيمنة ، و بالتالي فهو بحاجة ماسة إلى الجهاز التنفيذي².

تعتبر الميزانية العامة حسب قواعدها الحالية مفهوما حديثا ، يعبر عن وسيلة قانونية يشارك فيها الشعب عن طريق الرقابة على نشاط السلطة حول التسيير المالي ، و هذا ما يؤكد ارتباطها الوثيق بالأنظمة الديمقراطية الحديثة أين تقوم السلطة التشريعية بمهام الرقابة على نشاط السلطة التنفيذية ، هذه الرقابة السياسية يتولاها البرلمان الذي يتمتع زيادة على سلطته في وضع و سن القوانين ، بإختصاص لا يقل أهمية ألا و هو مراقبة الإدارة العامة (الحكومة)، من حيث مدى إلتزامها بتطبيق برنامج الحكومة الذي كان قد وافق عليه من قبل ، و التحقق من مشروعية تصرفاتها و أعمالها و مدى إستهدافها

1- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 204.

2- حميد مزياي ، عن واقع الإزدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة) ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، كلية الحقوق ، 2011 ، ص 05.

الصالح العام ، تمس الرقابة البرلمانية (أو التشريعية) مختلف أنشطة الحكومة و مجالات تدخلها و منها المجال المالي ، مراقبة كل النفقات و مبررات الإنفاق و أسباب البحث عن الإيرادات لها . لقد كرس هذا الحق عمليا ظهور نظام الميزانية العامة ، حيث صار يشترط ضرورة موافقة البرلمان على كل ما يفرض من ضرائب و كيفية تحصيلها و كذا أوجه إنفاقها و الأهداف المرجوة منها من أجل تحقيق الهدف الرئيسي لإقرار الموازنة في الأنظمة الحديثة ، و هو فرض رقابة السلطة التشريعية على نشاط الحكومة حيث أصبحت موافقة المجالس التشريعية و رقابتها على الميزانية العامة في الدولة من أبرز معالم الأنظمة الديمقراطية . ففي هذا لإطار يتحدد نطاق موضوع دراسة الإختصاص التشريعي للبرلمان في مجال الميزانية .

و عليه تتضح أهمية تناول البحث بالدراسة لعدة معايير يمكن من خلالها التطرق إلى الإختصاص التشريعي للبرلمان في مجال الميزانية نظرا لخصوصيتها تعد الميزانية :

- أداة تنفيذ الخطة الاقتصادية للدولة، و تبقى الوسيلة الوحيدة لضمان التوازن المالي للدولة .
- الواجهة المالية لسياسة الدولة العامة و مؤشرا لتوجهاتها الاقتصادية .

بجمل القول ، تحضى عمليات الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة بأهمية بالغة في التشريع المالي الحديث باعتبارها وسيلة ناجعة تضمن حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة من حيث تحقيق الأهداف السياسية و المالية و الإقتصادية التي رسمتها الحكومة .

لهذا سوف نتطرق في هذا الموضوع إلى توافر مقومات التشريع الجيد و تعزيز قدرات البرلمان في المبادرة التشريعية في المجال المالي و الرقي بأدائه النوعي، مما يحقق فعالية في هذا المجال.

لأن البرلمان وظيفته الأساسية هي تشريع القوانين ، لذلك سنحدد أبرز الآليات التي ترمي إلى تفعيل قدرات البرلمان على صياغة تشريع جيد و دعوة نواب البرلمان إلى تفعيل دورهم في هذا المجال بالرغم من

عائق التخصص و التعقيد الفني لعملية الصياغة التشريعية ، و التقليل من هيمنة المشاريع الحكومية على حساب اقتراحات القوانين .

و تكمن الدوافع الموضوعية التي دفعتنا للتطرق إلى هذا الموضوع ، كآآتي :

- نقص الدراسات السابقة حول الاختصاص التشريعي للبرلمان في مجال الميزانية .
- وثيقة الميزانية هي الأداة الفعالة في ترجمة السياسات المالية للدولة .
- الاهتمام الكبير للدولة للجانب المالي من الحياة السياسية .
- إحتلال البرلمان مكانة هامة في العملية الرقابية على الأموال العمومية .
- ضبط التوازنات التي يشترطها الاقتصاد و السياسات العمومية للدولة .
- سهر البرلمان على المال العام .
- ضرورة موافقة البرلمان على كل ما يفرض من ضرائب و كيفية تحصيلها و أوجه إنفاقها
- انحصار دور البرلمان في التصويت أو التعديل أو الرفض.
- لا نجد أي تدخل للسلطة التشريعية في الحفاظ على المال العام و هذا ما إنجر عنه فضائح فساد مالية كبيرة في جميع القطاعات.

أما الدافع الذاتي الذي دفعتنا إلى التطرق إلى موضوع الإختصاص التشريعي للبرلمان في مجال الميزانية هو أنه من باب أولى إعداد العتصر البشري الإداري بما ينسجم و يتوازى و يتزامن مع التطوير الذي يطرأ على الجانب القانوني ، المالي و الهيكل التنظيمي الإداري لمعرفة الأمور المالية التشريعية و التنظيمية خاصة و أن الميزانية العامة للدولة تعد من أدوات السياسة المالية حيث يمكن للدولة عن طريقها التأثير في النشاطات الإقتصادية للمجتمع.

و من بين الدراسات السابقة التي تطرقت للموضوع :

- رسالة دكتوراه بموضوع (الميزانية العامة للدولة في الجزائر) ، من إعداد الطالبة (زبوش رحمة) ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، بتيزي وزو ، غير أنها لم تتطرق إلى الطابع التشريعي في الجانب المالي
- مواضيع مبعثرة في التشريع المالي ما بين أطروحات الدكتوراه و الماجستير و كتب باللغة العربية في القانون و المالية العامة .

أما الصعوبات التي واجهتنا في بحثنا هذا، هو إنعدام الدراسات السابقة في المجال التشريعي المالي و عدم تناول الموضوع بصفة جدية في مجلات الفكر البرلماني ، إضافة إلى عدم تحيين شرح دستور 1996 المعدل بموجب القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016 .

و لذلك فإن إشكالية الموضوع تتحدد فيما يلي :

ما مدى مباشرة البرلمان للاختصاص التشريعي في الجانب المالي ؟

إن هذه الإشكالية يستوجب علاجها طرح جملة من التساؤلات الفرعية التالية :

- ما علاقة قانون المالية و التشريعات المرتبطة به بالوظيفة التشريعية للبرلمان ؟
- فماذا يقصد بقانون المالية ؟ و ما هي ضوابط ممارسة التشريع في المجال المالي ؟
- و ما حدود سلطة البرلمان الرقابية في هذا المجال ؟

منهج الدراسة : إن الإجابة عن إشكالية الموضوع تقتضي منا اعتماد المنهج التحليلي ، يتم توظيفه لرصد واقع الأداء التشريعي و تحليل الظاهرة الرقابية ، إنطلاقا من تحليل النصوص المؤطرة لها ، و نقدها و نقد الممارسات و كشف الفجوة بينهما ، فالمنهج يجسد أسلوبا منظما لتحليل و دراسة قضايا السياسة العامة للمالية .

و عليه سنحاول معالجة بحث الاختصاص التشريعي للبرلمان في المجال المالي من خلال محتويات الفصلين التاليين.

بالنسبة للفصل الأول: نتناول فيه دور البرلمان في ممارسة مهامه التشريعية و المالية ، من خلال توضيح دوره في تحضير مشروع قانون المالية بإعتباره من السلطات المختصة في ذلك بالإضافة إلى دور اللجان البرلمانية (المبحث الأول) ، و التنويه إلى الرخصة البرلمانية و الآثار المترتبة عليها (المبحث الثاني) .

و يتمحور الفصل الثاني : في رقابة البرلمان في المجال المالي ، المظاهر و الأسباب (المبحث الأول) و تقييد سلطة البرلمان التشريعية المالية (المبحث الثاني) .

الفصل الأول:

الطابع التشريعي على الموازنة المالية.

الإهتمام بميدان الأموال العمومية قد يساهم لا محالة في فهم الإشكالات الاقتصادية وإبعاد أو إرجاء الأزمات المالية. فكل عون إقتصادي ملزم بفهم ميكانيزمات الأموال العمومية لتمكينه من عرض أفكار ونقاشات عامة قد تفيد السلطات العمومية وتساعدتها في إتخاذ القرار الواجب التطبيق.

فطالما وثيقة الميزانية هي الأداة الفعالة في ترجمة السياسات المالية للدولة أساسا وللشخص العمومي بصفة عامة. فكل مساس بكتلة النفقات أو الإيرادات العمومية قد يكون له تأثير على الحياة الاجتماعية، الاقتصادية، والسياسية للدولة. فمستوى النفقات والإيرادات العمومية يختلف باختلاف أشكال الحكم وأنظمتها، وتبرز العلاقة في مرحلتي التحضير والمصادقة على مشروع قانون المالية، لأن إعداد مشروع الميزانية والمصادقة عليه يعتبر عملا سياسيا بالدرجة الأولى، إذ يعكس سياسة الحكومة في الميادين المختلفة. ويرتبط علم المالية العمومية بالدراسات ذات صبغة قانونية مهيمنة كخير دليل على هذا فتحصيل الإيرادات أو صرف النفقات لا يرخص بها سوى قانون المالية. كما تمارس السلطات التي تفرزها مراحل قانون المالية اختصاصاتها وفق ما حددته القوانين سيما القانون الأسمى في الدولة وهو الدستور والضريبة لا تفرض إلا بقانون¹، لقد أصبح مشروع قانون المالية من بين المشاريع التي تشغل إهتمام الساحة السياسية سنويا وبصورة دائمة، فالحكومات التي توالى على السلطة منذ إستقلال الجزائر جعلت من هذه الوثيقة الوسيلة المفضلة في التعبير عن السياسة المراد إنتهاجها، فدراسة مشروع قانون المالية قبل بداية السنة المالية من حيث تحضيره و إثارؤه يعتبر موضوعا هاما. فلهذه الأسباب يبقى تحضير وإيداع مشروع قانون المالية في الجزائر حكرا للحكومة، ويبقى التصويت مرتبطا بأحكام تشريعية ذات قيمة دستورية.²

1- يحي دنيدي، مرجع سابق ، ص 20 .

2- نفس المرجع ، ص 85.

حق البرلمان في إقرار الموازنة ، هو حق مكتسب عبر تطور تاريخي طويل ، ورغم حداثة نشأة البرلمان الجزائري فإن الدستور أقر له هذا الحق. ومع تطور البرلمان كمؤسسة نيابية ذات طابع جماهيري، ومع تعقد الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، على المستويين الداخلي والخارجي، وتشابك العلاقات بين هذه المجالات، أصبحت البرلمانات ملزمة بإيجاد آليات ووسائل لتحسين وتطوير عملها، للقيام بواجبها التمثيلي، والتشريعي والرقابي.

وتعتبر اللجان البرلمانية أهم وأنجع هذه الآليات التي تعتمدها البرلمانات في العالم، إذ تكتسب اللجان البرلمانية أهمية كبرى في العمل البرلماني، خاصة وأنها تعطي الفرصة المناسبة للتفاعل بين أعضاء البرلمان من جهة، والناخبين والسلطة التنفيذية من جهة أخرى. فاللجان البرلمانية هي هيئات تنبثق عن البرلمان وتختص بفحص ودراسة مشروعات القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وإعداد التقارير والتوصيات بشأنها للمجلس¹، لجنة الشؤون المالية والميزانية في المجلس الشعبي الوطني، التي تقابلها لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية في مجلس الأمة من أهم لجان المجالس البرلمانية وتظهر أهميتها في تمركز العمل التشريعي لديها، لأن قانون المالية والميزانية من أهم القوانين التي تختص هذه اللجنة بدراستها. فبعد أن ينتهي البرلمان من مناقشة مشروع قانون المالية، ويوافق عليه يحيله إلى رئيس الجمهورية لإصداره، وذلك لإعتبره السلطة المختصة دستوريا للقيام بذلك، ونظرا لكثرة القوانين التي يسنها البرلمان في كل سنة والتي تستدعي إصدار الرئيس لها، فيعتبر إصدار القوانين أكثر الاختصاصات التشريعية الأصيلة التي يمارسها رئيس الجمهورية في الواقع².

يتحدد نطاق الطابع التشريعي على الموازنة المالية من ناحيتين ، دور البرلمان في دراسة مشروع قانون المالية و الميزانية العامة للدولة (مبحث أول) والرخصة البرلمانية والآثار المترتبة عليها (مبحث ثان).

1- حمزة بجاوي ، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل درجة الماجستير في القانون، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2010 ، ص 74.

2- حجيقة لوناتسي ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري 1996، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، 2010 ص74.

المبحث الأول

دور البرلمان في دراسة مشروع قانون المالية والميزانية العامة للدولة.

إن إيمان الدولة المعاصرة بالحقيقة المالية والعالمية المتجسدة في كون المالية العامة هي ظاهرة اقتصادية شعبية ديمقراطية تمثيلية ، حيث أن كل دساتير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ومنذ فجر الاستقلال ومن بينها الدستور الحالي تجعل مسألة سن قوانين المالية العامة من إختصاص السلطة التشريعية دون غيرها ويحدد الدستور والقانون إجراءات ومراحل وقواعد عمل وأداء البرلمان في مجال سن قانون المالية بعد تحضيره من طرف الحكومة، ولاسيما فيما يتعلق بالتصويت والمصادقة على قانون المالية السنوي قبل إصداره من طرف رئيس الجمهورية بموجب أمر رئاسي ، و يعتبر قانون المالية أداة السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، وبهذا الشكل يحدد بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل الموارد والنفقات المخصصة لسير المرافق العمومية والمشاريع الإنمائية ويحدد الدستور مجموعة من الإجراءات الدستورية والقانونية لتنظيم عملية تدخل السلطة لممارسة إختصاصها الدستوري في تنظيم المالية العامة في الدولة بموجب تشريعات مالية، كما يحدد ضوابط العلاقة الوظيفية بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في المجال المالي.

بعد تلقي إيداع مشروع قانون المالية من قبل رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وبعد إيداع التعديلات ودراستها، يتم التصويت عليه في خلال مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه، ويحال فوراً وبدون تأخير على مجلس الأمة ليضطلع بدوره بدراسته ومناقشته، ثم يصادق عليه خلال مدة عشرون (20) يوما ، يعتبر التشريع من بين أهم المهام الموكلة للبرلمان بصفته سلطة تشريعية تسهر على سن القوانين، نظرا لكونه الممثل الوحيد لإرادة الشعب¹، و من هذا المنطلق تقتضي دراسة الموضوع أن نعرض أولا وظائف البرلمان ثانيا دور اللجان البرلمانية في مطلبين .

1- نور الدين رداة ، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير جامعة الإخوة منتوري ، قسنطينة ، 2006 ، ص 103 و ما بعدها .

المطلب الأول

وظائف البرلمان التشريعية والمالية

في إطار دراسة وظائف البرلمان التشريعية و المالية ، سنتطرق في هذا المطلب إلى وظيفة البرلمان في المجال القانوني في الفرع الأول و دور اللجان البرلمانية في دراسة مشروع قانون المالية في الفرع الثاني .

الفرع الأول: وظيفة البرلمان في مجال التشريع.

تعتبر الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف الدستورية لإعتبارها الإطار والمحور الأساسي للتعبير عن الإرادة الشعبية ، والتي تتمثل في سن القوتين عبر مختلف المراحل المقررة ،إبتداء باقتراح مشروع القانون حتى التصويت عليه من قبل البرلمان، ويستوي الأمر في ذلك سواء كانت الاقتراحات مقدمة من البرلمان أو من الحكومة التي يتطلب الأمر موافقة البرلمان على مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة قبل إرسالها لرئيس الجمهورية للتصديق عليها.

وبالرجوع إلى نصوص دستور سنة 1996 المعدل بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06 خاصة المادة 136 منه يتضح أن المبادرة بالقوانين حق مشترك بين كل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة، في حين أن المادة 139 نصت على " لا يقبل اقتراح أي قانون 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 إنفاقها"¹، والهدف من ذلك حتى لا يهتز الوعاء المالي للدولة².

1- حميد مزياي ، عن واقع الإزدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص4.

2- عادل قرانة ، النظم السياسية ، دار العلوم ، عنابة ، الجزائر ، سنة 2013 ، ص 173 .

لكن على الرغم من الإصلاحات الهامة التي جاء بها هذا الدستور في المجال التشريعي، إلا أن ذلك لم يقض على تفوق السلطة التنفيذية على البرلمان في جل مراحل العمل التشريعي، ولعل الحجة في ذلك هي أن البرلمان لم يصل بعد إلى درجة عالية من النضج تمكنه من ممارسة سلطته كاملة في مجال التشريع وذلك بسبب نقص خبرة أعضائه وكذا قصر عمر التجربة البرلمانية، ووجود أغلبية برلمانية مهيمنة وبالتالي فهو بحاجة ماسة إلى الجهاز التنفيذي¹.

وإذا قلنا بأن الاختصاص التشريعي للبرلمان أصبح محددًا، فإن ذلك الاختصاص مقيد أيضا بالاختصار على وضع المبادئ أو الأسس أو القواعد العامة دون التعرض للتفاصيل، إلا إذا نص الدستور على ذلك صراحة، وهذا معناه ترك مجال واسع للمؤسسة التنفيذية بالتدخل بواسطة التنظيم (المراسيم أو القرارات) لشرح كيفية تنفيذ أو تطبيق تلك المبادئ أو الأسس أو القواعد العامة مع ما يترتب على ذلك من فسح المجال أمام المؤسسة التنفيذية لتأجيل تنفيذ القوانين عن طريق التأخر في عدم إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بكيفية تنفيذ أو تطبيق القانون وتفسير ما هو غامض فيها، مما يضعف من مكانة البرلمان أمام الحكومة².

إلى جانب أن مجالات تدخل المجلس الشعبي محددة على سبيل الحصر³، حسب ما نصت عليه المادة 140 من دستور 1996 المعدل بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016 وكذا المادة 141 من نفس الدستور المتعلقة بالمجالات المخصصة للقوانين العضوية، بينما يتدخل مجلس الأمة بالرجوع إلى المادتين 137, 138 من دستور 1996 كالأتي "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة.

1- مزياني حميد، عن واقع الإزدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 05.

2- سعيد بو الشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 24.

3- حميد مزياني، نفس الرجوع، ص 28.

وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني".

"مع مراعاة الحالة المذكورة في أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه.

تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه..."، وهو ماجعلنا نصف مجلس الأمة بأنه أنشئ لحماية معبد الجمهورية وكبح جماح الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني من كل ما من شأنه أن يجرح السلطة التنفيذية وتفوقها على غيرها من المؤسسات، فمجلس الأمة عبارة عن صمام أمان لهذا التفوق في مجالي المبادرة وتأطير العمل السياسي داخل المؤسسات الدستورية¹.

ومن المعلوم أن سلطة التشريع المخولة للبرلمان، حسب نص المادة 112 من دستور 1996 المعدل بموجب القانون رقم 01/06 تقتضي بأن " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ".

ترد عليها قيود في صالح السلطة التنفيذية ، وتتجلى في سلطة التشريع بالأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة، فضلا عن القيود الصارمة المفروضة على ممثلي الشعب في المجلس الشعبي الوطني في ميدان الاقتراحات بالقوانين ذات الصلة بالجانب المالي التي تهدف إلى تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات وكذا وجوب التوافق بين

1- سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، السلطة التشريعية و المراقبة ، الجزء 4 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر

المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بشأن قانون المالية السنوي أو التكميلي وفي الآجال المحددة وإلا تولت السلطة التنفيذية إصداره بأمر له قوة القانون¹.

أما بشأن فرض رقابة السلطة التشريعية على نشاط الحكومة، حيث أصبحت موافقة المجالس التشريعية ورقابتها على الميزانية العامة في الدولة من أبرز معالم الأنظمة الديمقراطية في العالم²، و يتجلى دور الميزانية العامة في المجال القانوني في وثيقة قانونية تصدر سنويا بموجب قانون المالية النافذ في الدولة حيث يعتبر التصويت من إختصاص المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة (المادة 140 الفقرة 11 من الدستور) وصدور الميزانية في شكل قانون يمنحها صيغة التنفيذ الإلزامي وضرورة إحترام مواعيدها وأحكامها .ولا يمكن للسلطة التنفيذية إذا دعت الضرورة إلى موارد جديدة بعد دخول قانون المالية حيز التنفيذ أن تفرض ضرائب جديدة أو أن ترفع في نسبتها مهما كانت الظروف لتغطية هذه الظروف الجديدة حيث يتطلب ذلك موافقة البرلمان عن طريق قانون المالية المعدل أو المكمل.ولكن هذا المجال الواسع لسلطة البرلمان في إقرار الميزانية يبقى محدودا أمام التزايد المستمر لدور السلطة التنفيذية والذي يظهر من خلال العوامل التالية:

أ- لا يمكن للبرلمان إقتراح قانون المالية المتضمن الميزانية العامة، لأن ذلك من مهام السلطة التنفيذية نظرا لتمتعها بوسائل تقنية وأجهزة كفيلة لذلك، حيث ينحصر دور البرلمان في التصويت أو التعديل أو الرفض.

ب -إمتلاك السلطة التنفيذية العديد من الوسائل القانونية تمكنها التخلص من هيمنة البرلمان حيث يجب على هذا الأخير التصويت على مشروع قانون المالية خلال 75 يوم أو يتم إصداره بموجب أمر حسب المادة 138 من الدستور.

1- سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ،السلطة التشريعية و المراقبة ، مرجع سابق ،ص 104 ، 105.

ج- تقتصر سلطة البرلمان في مجال الرقابة على تنفيذ الميزانية في توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية فقط نظرا لإفتقاره إلى وسائل و آليات قانونية أكثر صرامة ودقة في ممارسة الرقابة . فضلا عن عدم إمتلاك جل أعضاء البرلمان مؤهلات في علم المالية العامة تمكنهم من فحص بنود قانون المالية، وممارسة سلطة الرقابة على المشاريع الإتفاقية المسجلة فيه الأمر الذي يجد بالنتيجة من فعالية الرقابة التشريعية الممارسة¹.

أولا : تعريف الميزانية العامة للدولة .

تعتبر الميزانية العامة للدولة " وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة ، و الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة " . فالميزانية " تتشكل من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها"². و هي نظرة توقعية لنفقات و إيرادات الدولة عن مدة مقبلة تخضع لرخصة من السلطة التشريعية . و من هذا التعريف يتضح أن الميزانية تتضمن عنصرين أساسيين ، الأول : التوقع ، و الثاني : الإقرار أو الترخيص.

1- خصائصها .

(للميزانية نظرة تقديرية، تستوجب الترخيص من البرلمان، سنوية أي تنفذ خلال السنة، الوحدوية أي واردة في وثيقة واحدة) و مميزاتها عن غيرها من الميزانيات (الإقتصادية ، الحساب الختامي ، الأداء و البرمجة و ميزانيات التخطيط و البرامج).

2- مبادئها .

مبادئها ثابتة عرفت بالقواعد الذهبية (مبدأ زمني يعرف بمبدأ السنوية) ، (مبادئ تعالج شكل

1- محمد أمين أوكيل ،محاضرات في قانون الميزانية العامة ، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2015 ، ص 15 ، 16.

الميزانية كمبدأ الوحدة و الشمولية) و مبادئ أخرى تخص محتوى هذه الميزانية كمبدأ التخصيص على مبالغ الإنفاق و مبدأ توازن الميزانية ، غير أن المشرع الفرنسي و منذ أن ألغى مرسوم 02 جانفي 1959 المتضمن للقانون التنظيمي لقوانين المالية و جاء مكانه قانون تنظيمي جديد بتاريخ 01 أوت 2001 أدرج مبدأ سادسا يهتم بحسابات الميزانية و المتمثل في مبدأ صدق الميزانية . فهكذا إذن أصبح للميزانية ستة مبادئ تضبط زمنها ، شكلها و محتواها و الحسابات التي تحتويها .¹

ثانيا: البرلمان أداة اعتماد الميزانية .

1- السلطة المختصة باعتماد الميزانية :

تقوم السلطة المختصة باعتماد وإيجاز الميزانية و هي السلطة التشريعية فهذا الإ اعتماد شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الميزانية موضع التنفيذ، وذلك طبقا للقاعدة المشهورة أسبقية الاعتماد على التنفيذ. وقد تنشأ حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة و إقرارها من حقها في الموافقة على الضرائب وعلى مراقبة موارد الدولة عامة. لكن بالإضافة إلى ذلك و يجب إقرار السلطة التشريعية بحق آخر وهو الموافقة على النفقات. ويمر اعتماد الميزانية داخل المجلس التشريعي بثلاث مراحل : مرحلة المناقشة العامة ، مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة ، مرحلة المناقشة النهائية²

إذا وافق البرلمان على مشروع الميزانية العامة يصدرها بمقتضى قانون يطلق عليه "قانون المالية " حيث يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات والإيرادات. و لقد ثار الخلاف حول ما إذا كان قانون المالية يعد قانونا بالمعنى الفني الدقيق للكلمة ، خاصة و أنه لا يقرر قواعد عامة مجردة و إنما يقرر فحسب اعتماد البرلمان لمبالغ الإيرادات والنفقات الواردة في الميزانية. يعد قانون الميزانية قانونا بالمعنى العضوي كونه صادرا عن السلطة المختصة بالتشريع . و الجدير بالملاحظة أن اعتماد البرلمان للإيرادات يختلف عن اعتماد

1- محمد عباس محمزي، إقتصاديات المالية العامة ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010 ، ص 317.

2- نفس المرجع ، ص 363.

لننفقات. فالإيرادات تقوم الحكومة بتحصيلها لكنها لا تلتزم بأرقام الإيرادات المطلوبة بل قد تتعداه دون إذن مسبق من البرلمان بذلك، ويختلف الأمر في اعتماد البرلمان للنفقات فلا يجوز أن تكون النفقات أكبر من الإيرادات، ولا يحق للدولة اعتماد نفقات باب معين لباب آخر إلا بموافقة البرلمان وقد تضطر الحكومة إلى طلب نفقات أخرى غير واردة في الميزانية وذلك لنشأة وجه جديد للإنفاق، ولكن يستوجب هذا موافقة المجلس النيابي.¹

2- تقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية :

بالرجوع إلى الفقرة الأولى من المادة 179 من الدستور التي تنص على مايلي: " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية " .

ويقصد هنا بالعرض تقديم الحكومة حسابا تحدد فيه الكيفيات والطرق والأوجه التي تم من خلالها صرف الأموال أو الإعتمادات التي أجازها البرلمان للحكومة، فالعرض هو الحصيلة النهائية لإستعمال المبالغ المالية التي تضمنتها الميزانية ، وهو بمعنى آخر الحساب الختامي للدولة، تضمنه الحكومة كشفا عن المبالغ التي تم صرفها فعلا، وما تم تحصيله من إيرادات خلال السنة الماضية، مع إعتماد الترتيبات و التبويبات والتقسيمات التي يتم بها إعداد الميزانية، مما يجعل الحساب الختامي أو العرض مشابها للميزانية إلا في طبيعة الأرقام، ففي الميزانية تكون الأرقام تقديرية، بينما هي فعلية في الحساب الختامي، غير أنه لا يوجد ما يلزم الحكومة بذلك، كما لا يوجد جزاء يترتب على إلزامها بتقديم العرض، وحتى على فرض تقديمه من الحكومة للبرلمان فإن إعتماده لا يعد محاسبة للحكومة، إذا لا يعدو أن يكون معاناة مدى مطابقة هذا الحساب مع ما أجازها البرلمان من إعتمادات في قانون المالية .

1- محمد ياهو ، العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في إطار دستور 96 ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو كلية الحقوق و العلوم السياسية ، سنة 2013 ، ص 41.

" تختلف الميزانية عن الحساب الختامي في كون الميزانية تتعلق بمدة مقبلة بناء على تقديرات قد تتحقق أو لا تتحقق أما الحسابات الختامية فهي بيان لنفقات وإيرادات الدولة الفعلية، أي ما أنفقته خلال السنة الماضية حينما توضع الموازنة لسنة مقبلة، يوضع الحساب الختامي لسنة مالية منتهية"¹

ثالثا: الطبيعة القانونية للميزانية العامة.

ولما كانت الميزانية العامة وثيقة مالية رسمية، تقوم أساسا على عاملي الإجازة و التقدير بحيث يعتبر التقدير عملا تقنيا تقوم به السلطة التنفيذية، بينما تعد الإجازة عملا تشريعا تقوم به السلطة التشريعية، فإنه تثور تلقائيا مسألة تحديد طبيعتها القانونية، هل هي عمل تشريعي، أم عمل إداري؟ وذلك نظرا لدور الإدارة العامة في إعدادها وتنفيذها وتجسيدها وتطبيق بنودها- إجابة على ذلك ظهرت ثلاثة(03) آراء فقهية.

الأول: الميزانية هي قانون أي عمل تشريعي، كباقي القوانين الصادرة وفق إجراءات صدور القوانين عن البرلمان طبقا لأحكام الدستور ووفقا للنظام الداخلي لمجلسي البرلمان، فهي قانون من الناحية الشكلية والموضوعية .

الثاني: الميزانية العامة، هي عمل إداري لأنها مجرد تخمينات للنفقات والإيرادات المستقبلية، إذ لا تحتوي على قواعد عامة ومجردة توافق خاصية القواعد القانونية أي أنها عمل احتمالي " يحتمل الصواب والخطأ معا "، وما موافقة البرلمان إلا لإعطاء الموظف المالي صلاحية ممارسة عمله².

1- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 209 ، 210.

2- محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 89.

الثالث: الميزانية العامة عمل مختلط (قانوني وإداري) ، وهو الرأي الذي نادى به الفقيه " دوجي " بأن أحكام الإيرادات العامة هي قواعد قانونية كقانون الضرائب مثلا، هي عمل قانوني تشريعي، أما عملية النفقات وإجراءاتها فهي أعمال إدارية ذات طابع مالي ، وتجدر الإشارة إلى أن هذا الرأي الأخير هو أكثر الآراء الفقهية قبولا وإجماعا مقارنة بالرأيين الآخرين¹.

الفرع الثاني: وظيفة البرلمان في المجال المتعلق بالمالية.

تعتبر الوظيفة المالية أيضا من أهم الوظائف التي يختص بها البرلمان باعتبار أنها تستمد وجودها من قاعدة لا ضريبة بدون تمثيل والادلة على إرتباط البرلمان بها، فنص على حق البرلمان في مراقبة المؤسسة التنفيذية في كيفية تحصيل الأموال وصرفها، وذلك عن إقرار الميزانية ومراقبة الحساب الختامي لها حتى يتمكن البرلمان من التأكد أن الحكومة قامت بتنفيذ الميزانية الموافق عليها على الوجه المقرر².

بالرجوع إلى نص المادة 140 نجد أن المشرع الجزائري حدد الاختصاص المالي للبرلمان من خلال المجالات التالية : * التصويت على ميزانية الدولة . * إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها . * نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمين (المادة 140 الفقرة 11، 12، و 14 من الدستور) ، ففي هذه المجالات يشرع البرلمان بموجب قوانين عادية³.

إذ نجد أن الاختصاص المالي للبرلمانات من أقدم الاختصاصات، وكان السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي، ولكن في إقرار مشروعات مظهرية، ترهق الميزانية لمجرد إرضاء الناخبين من جهة، ومن جهة ثانية إعداد الميزانية وموازنتها قد أصبحت من الأمور البالغة الدقة في الوقت الحاضر، وقد انعكس هذا

1- محمد أمين أوكيل ، مرجع سابق ، ص 10.

2- سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص 24، 25.

3- عادل قرانة ، مرجع سابق ، ص 195.

الاتجاه على الدستور الجزائري السابق (1976) والحالي 1989 . و هو ما نصت عليه المادة 139 من دستور 1996 .

فبالرغم من أن للبرلمان الولاية العامة على الأموال العامة في المجالات المذكورة أعلاه، بينما المشاريع المالية، من الميزانية العامة أصبحت مبادرة من حق الحكومة، ويقتصر دور البرلمان على عملية التصويت فقط، وهو ما نصت عليه المادة 140 الفقرة 11، وبذلك تأثر المشرع الجزائري بالمادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958¹ .

يشمل الاختصاص المالي ثلاثة (03) عناصر تتمثل في كل من سلطة التشريع الضريبي، وسلطة اعتماد الميزانية وسلطة مراقبة الأموال العامة² .

وللعلم، إذا نحن قارنا بين البرلمان والحكومة، لقلنا أن هذه الأخيرة تملك جهازا تنفيذيا متخصصا، فبالنتيجة غدت صاحبة الاختصاص المالي، لأن البرلمان إفتقر على الدوام إلى ذي كفاءة عالية في هذا المجال الحيوي، القادر على إعداد ما يمكن أن يبادر به من إقتراح قوانين في المجال المالي.

ومحل القول، أن المبادرة بالتشريع في المجال المالي باتت حكرا على الهيئة التنفيذية، لأن الواقع العملي دل على أن المبادرة بالقوانين المالية تأتي عن طريق الحكومة دون المجلس التشريعي، وما على الهيئة التشريعية إلا أن تجري نقاشا عاما حولها وتصوت عليها.

ومحمل القول، تقوم الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية وفق رؤية تنفيذية لأن البرلمان يشاركها في سن التشريع المالي عن طريق ما يتطلب مشروع قانون المالية من تعديل، وبذلك يضيف الطابع التشريعي على الموازنة المالية، و بالتالي، سلطة البرلمان تقتصر بالأساس في المجال المالي على الدراسة و الإثراء

1- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005 ص 419.

2- قادة محمودي، دروس في المالية العامة، المركز الجامعي تسمسليت، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2008-2009.

لمبادرة بالتشريع والتصويت على النص التشريعي كقانون للجمهورية، وبالنتيجة إن لم يواجه التشريع المالي بإعتراض رئاسي، يصدر وينشر في الجريدة الرسمية كقانون للمالية، وتسهر الحكومة على تنفيذه ويقوم البرلمان بمراقبة نشاطها في هذا المجال الحيوي، و من ثم يمنع على الحكومة تنفيذ الميزانية قبل الحصول على موافقة السلطة التشريعية، وذلك تطبيقاً للمبدأ السائد "أسبقية الإعتدال على التنفيذ" ويترتب على ذلك حق هذه الأخيرة في الموافقة على الضرائب وممارسة العملية الرقابية¹

فمفهوم الميزانية أو قانون الميزانية، يعبر عن نتيجة تطور تاريخي طويل ، فلقد كانت الميزانية في القديم نتيجة مراقبة البرلمان للسلطة التنفيذية وأصبحت فيما بعد ومع تطور السنين الوسيلة المفضلة لتعبير الحكومة عن سياستها. في قانون 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية الجزائرية، تنص المادة 06 على أن "الميزانية تتكون من الإيرادات والنفقات النهائية المحددة سنويا في قانون المالية".

إذا رجعنا إلى التاريخ نجد أن المفهوم الأول للميزانية ذكرته ضمناً المواد 13 و 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن ل 26 أوت 1789 والتي جاء في مضمونها أن "يحق على كل المواطنين المشاركة في الإعتناء بالقوة العمومية من جهة وفي نفقات الإدارة وذلك حسب قدراتهم ولهم الحق من جهة أخرى في ملاحظة وإتباع إستعمال وتحديد المساهمة العمومية وأن يرضوا عنها بحرية"

إن مبدأ رضا المواطنين هذا، في مساهمة تغطية أعباء الدولة ذكرته جميع الدساتير الجزائرية، فالمادة 140 الفقرة 11 من المراجعة الدستورية لسنة 2016 مثلاً، تنص على أن البرلمان هو الذي يصوت على ميزانية الدولة ، أي أن البرلمان بمجرد التصويت على الميزانية فلقد عبر عن رضا المواطنين لإستعمال المال العمومي².

1- عبد الله بوقفة ، الوجيز في القانون الدستوري ، الدستور الجزائري ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، عين مليلة

الجزائر . 2010 ، ص 94 و 95.

2- يحي دنيدي ، مرجع سابق ، ص 53 و 54.

فالمادة هذه نجد لها امتداد في قانون 07 جويلية 1984 والذي يعتبر بمثابة القاعدة في إعداد قوانين المالية التي يرى أن مضمونها هو تحديد طبيعة، مبالغ وتوجيه الإيرادات والنفقات المالية للدولة في إطار التوازنات العامة التي تحددها المخططات السنوية ومتعددة السنوات الاقتصادية والاجتماعية. إضافة إلى هذا فإن لقانون المالية ثلاثة أنواع : " قانون المالية للسنة أو الابتدائي، قانون المالية التكميلي أو التعديلي، وقانون ضبط الميزانية."

- قانون مالية السنة ومختلف أنواع قوانين المالية.

يمكن تعريف قوانين المالية على أساس المعايير القانونية التالية : المعيار المادي و المعيار العضوي .

المعيار الشكلي أو العضوي : قوانين المالية هي قوانين يصوت عليها البرلمان وهي تحدد نوع ومبلغ موارد وتكاليف الدولة وتخصيصها وتقسم هذه القوانين كباقي القوانين الأخرى إلى عدة مواد مع خاصية تنفرد بها قوانين المالية هي تضمنها لجداول وأرقام عديدة.

المعيار المادي: يرتكز المعيار المادي على مضمون قوانين المالية ولا تتضمن هذه الأخيرة سوى المقتضيات التي ترتبط بالمالية العمومية فمضمون القوانين المالية محدد ومحصور في المواضيع المالية ولا يسمح القانون بإدراج مقتضيات غريبة عن ميدان المالية العمومية في قوانين المالية.

بجانب هذه التوضيحات بخصوص مفهوم قانون المالية، فإن لهذا القانون أنواعا مختلفة، فصحیح أن ما يعرف عامة هو قانون المالية السنوي، الذي يفتح السنة المالية ويسري في غضونّها حتى نهاية السنة ويأتي قانون آخر يسمى قانون ضبط الميزانية ليقفل السنة المالية، وتصدر خلال السنة عند الإقتضاء قوانين تعديليه وتكميلية وهذا ما نصت عليه المادة 02 من قانون 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية¹.

1- يحيى دنيدي ، مرجع سابق ، ص 54 ، 59.

أولاً: فعالية السهر على المال العام.

يتجسد سهر البرلمان على المال العام في جملة من المظاهر، ويتم ذلك عبر مراحل، بدءاً من إعداد القانون، فمناقشته، فالتصويت عليه، فالرقابة البعدية على تنفيذه، وينفذ البرلمان إلى هذا المجال عبر مناقشة قانون المالية الذي يعد الأرضية التي ينطلق منها في ممارسة رقابته في المجال المالي ويقع على عاتق الحكومة إعداد مشروع القانون، وينفرد بوضع آليات تنفيذه، وتقتصر آليات للتحصيل والإنفاق، وتفرغ كل ذلك ضمن الموازنة العامة للدولة، وقد ضبط الدستور والنصوص القانونية آليات هذه الرقابة، بدءاً بنص المادة 139 التي تتيح للبرلمان إمكانية اقتراح قانون المالية، والمادة 140 الفقرة 11 التي تجيز للبرلمان التشريع في مجال التصويت على ميزانية الدولة، والتشريع في مجال إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسه ونسبها بموجب الفقرة 12 من نفس المادة .

غير أن البرلمان يصطدم بإنفراد الحكومة بوضع مشروع قانون المالية، وبغزوفها عن تقديم عرضها عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، و بإمتناعها عن تقديم مشروع القانون المتضمن تسوية ميزانية السنة المالية، إذ أنها ومنذ 1984 لم تقدم هذا المشروع، وإلى غاية سنة 2011 اضطرت إلى تقديمه تحت ضغط الإعلام وإلحاح البرلمان ورئيس الجمهورية على ذلك، كما يصطدم البرلمان بتقييد اقتراح الزيادة أو التخفيض في الواردات والنفقات بموجب نص المادة 139، إضافة إلى تواضع خبرة وكفاءة جل أعضاء البرلمان في مجال الرقابة المالية، فيظهر أداء البرلمان في هذا المجال شكلياً وضعيفاً وهشاً إلى أبعد الحدود، ويتجلى ذلك من خلال العناصر (المبادئ الفرعية) التالية:

دراسة ومناقشة كاملتان للموازنة - تصويت شفاف على الميزانية - ممارسة الرقابة على تنفيذ الموازنة¹ وضرورة إصلاح نظام ميزانية الدولة.

1- ميلود ذبيح، مرجع سابق ن ص 259.

ثانيا: المبادرة بمشروع قانون في المجال المالي.

الحكومة أصبحت تحتكر المجال المالي، ويظهر ذلك من خلال بسط نفوذها على إعداد مشروع قانون المالية على دوائرها الوزارية دون أن يشاركها في ذلك البرلمان، بحكم أنها قادرة على الإحاطة الشاملة بمعطيات الميزانية، وقدرتها الكافية على إمتلاكها لأجهزة وخبراء ومستشارين ومحاسبين .

وتبدأ عملية تقدير النفقات والإيرادات من مستوى قاعدي إلى مستوى وزاري "وزارة المالية" حيث تقوم هذه الأخيرة بدراسة الموازنة المرفوعة إليها للتأكد من صحة التقديرات وسلامة الأسس التي بنيت عليها، وعدم المغالاة أو الإنقاص في عناصر الإنفاق أو الإيرادات المقترحة ليتم عرضها مباشرة أمام مجلس الوزراء.

وباستقراء المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد أنها ظاهريا تسمح للنواب اقتراح قوانين تتعلق بالجانب المالي، لكن في حقيقة الأمر لا يوجد اقتراح قوانين المالية، لأن النائب مجبر على البحث عن تدابير إضافية ترفع من مداخيل الدولة أو ترفع مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، فإن أي مبادرة برلمانية في المجال المالي على نقيض أحكام المادة الدستورية تعد قانونا لاغية، أي غير مؤسسة على قرينة مالية من أجل مواصلة تبيان إبعاد هذا المبدأ، فإنه يستحسن أن نرجع إلى ما هو جاري به، والقصد بذلك أن المجال المالي من حيث المضمون أصبح حكرا على الحكومة. ونظرا لخصوصية قانون المالية إلا أن دور البرلمان فيه يبقى ضعيفا حتى بعد الإعداد. و في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان في الأجل المحدد فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية، لكون الأغلبية البرلمانية تعتبر حاجزا يمنع معارضة مشروع قانون المالية حيث أغلب النواب يخضعون لتوجيهات حزب الأغلبية وتعليماته، ويلتزمون بموافقة إزاء المسائل العامة المطروحة للمناقشة¹ .

1- إيمان الغري، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري 2008 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة الجزائر ، بن عكنون ، كلية الحقوق ، 2010، ص 21 و 22.

المطلب الثاني

دور اللجان البرلمانية في دراسة مشروع قانون المالية

أصبحت البرلمانات ملزمة بإيجاد آليات ووسائل لتحسين وتطوير عملها، للقيام بواجبها التمثيلي والتشريعي والرقابي. وتعتبر اللجان البرلمانية أهم وأنجع هذه الآليات التي تعتمدها البرلمانات في العالم، إذ تكتسب اللجان البرلمانية أهمية كبرى في العمل البرلماني، ولا يكاد نظام ديمقراطي برلماني أو رئاسي أو غير ذلك لا يعتمد في أدائه على عمل اللجان خاصة وأنها تعطي الفرصة المناسبة للتفاعل بين أعضاء البرلمان من جهة، والناخبين والسلطة التقنية من جهة أخرى.

وتتعدد أنواع اللجان بين لجان دائمة تقوم مع بداية فترة الهيئة التشريعية، وتبقى حتى يتم انتخاب هيئة تشريعية أخرى، وبين لجان مؤقتة تقوم لبحث مسألة محددة وتنتهي بإنهاء هذه المهمة وبين لجان مشتركة دائمة ومؤقتة، وتكون في البرلمانات التي تتكون من مجلسين، حيث تشكل مناقشة مشاريع قوانين أو قضايا مشتركة¹.

تأخذ اللجان في الجزائر تسمياتها بحسب وظائفها المسندة إليها، فهناك لجان التحقيق المؤقتة التي تنشأ بطلب من النواب، لإجراء التحقيق في وضع معين يتعلق بالأداء الحكومي وتقديم تقرير عنه إلى المجلس واللجان المتساوية الأعضاء التي يسند لها الدستور مهمة تدوير الخلاف بين غرفتي البرلمان باقتراح نص يحسم في بريطانيا (اللجان المختلطة)، وفي الولايات المتحدة الأمريكية لجان الندوات، وفي ألمانيا تدعى لجان الوساطة، فيما يدعى النوع الثالث باللجان الدائمة، مما يعني أن لجان التحقيق واللجان المتساوية الأعضاء هي لجان مؤقتة، وبذلك تمارس كل منهما الصلاحيات المخولة لها دستوريا والمحددة والمنظمة بمقتضى القانون العضوي رقم 99-02 والأنظمة الداخلية للغرفتين.

1- حمزة بجاوي، مرجع سابق، ص 2، 4.

لقد حرص المشرع على تنظيمها وإخضاعها إلى مجموعة من الأحكام القانونية والتنظيمية، التي تبين طرق تشكيلها، وسيرها وآليات دراسة مشاريع القوانين ، ومختلف الإجراءات المتبعة لاستدعاء الخبراء والاستعانة بهم وبأهل الاختصاص كلما اقتضى الأمر، وطرق إعداد التقارير اللازمة والمراحل المتبعة لإحالتها على مكتب المجلس وعرضها على الجلسات العامة إلى جانب المشاركة في المناقشات.

لقد حددت اختصاصات المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بحيث يستقل كل منهما عن الآخر من الناحية السياسية والإدارية والفنية والمالية مما يضمن لهما القيام بوظائفهما على أحسن وجه، إلا أن ذلك لا يعني إنعدام التعاون والتنسيق بينهما.

إلى جانب اللجان التشريعية الدائمة، تعتبر لجنة المالية والميزانية بمثابة العمود الفقري للبرلمان، والمركز الأساسي للعملية التشريعية، نظرا للدور الذي تقوم به في المجال المالي¹، وفي هذا المجال سنتناول في الفرع الأول ، اللجان التشريعية الدائمة و صلاحياتها و في الفرع الثاني دور لجنة المالية و الميزانية .

الفرع الأول: صلاحيات اللجان التشريعية الدائمة:

للجان الدائمة دور في تحضير مداولاتها، فهي هيئات للتحضير الفني للعمل التشريعي، وذلك لصعوبة سير العمل داخل مجالس مشكلة من عدد كبير من الأعضاء. إن هذه اللجان بعددها القليل والمتخصص تستطيع القيام بتلك المهمة على أكمل وجه، إذا ترك لها مجال التصرف.

اللجان الدائمة هي لجان أصلية، تختلف عن اللجان الخاصة، التي تتولى بحث الموضوعات التي تنتهي بإنهاء الغرض الذي شكلت من أجله، أو بقرار من المجلس، كما أنها تختلف عن اللجان المشتركة التي يجيل عليها المجلس موضوعا معروضا عليه، كذلك فإنها تختلف عن اللجان الفرعية التي تتشكل داخل اللجنة الدائمة ذاتها بموافقة رئيس المجلس، وتختص بفرع أو أكثر من نشاط هذه اللجنة، إذ أن هذه اللجان الأخيرة وإن كانت مشكلة من أعضاء اللجنة الدائمة ذاتها، فإن مجال عملها ليس شاملا لكل

1- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 161.

نشاط هذه اللجنة، فتقسيم اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري وتوزيع اختصاصاتها منظم على أساس الموضوع، وليس على أساس عضوي.

والدستور والقانون العضوي يمنحان لكل غرفة الحق في تحديد عدد اللجان وبالتالي فمسألة تحديد العدد يعود للغرفة المعنية، والمجلس الدستوري لا يملك في هذا المجال أي سلطة في رقابة ما تقرره الغرفة.

أولاً : تسمية اللجان:

(1)- في المجلس الشعبي الوطني:

لقد أحصى المجلس الشعبي الوطني اثنا عشر (12) لجنة دائمة محددة الإختصاص بدقة على وجه الحصر، تضمنها نظامه الداخلي¹ وهي على التوالي: (النظر إلى الجدول التالي).

(2)- في مجلس الأمة:

عدد لجان مجلس الأمة هو تسعة (09) لجان (النظر إلى الجدول التالي).

"طبقاً لأحكام المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، فإن عدد لجان مجلس الأمة هو 09 لجان " يشكل مجلس الأمة 09 لجان، وطبقاً لأحكام المادة 28 من نفس القانون فإن عدد أعضاء لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية هو من 15 إلى 19 عضواً على الأكثر، وتضم اللجان من 10 إلى 15 عضواً على الأكثر.

و يشكل المجلس الشعبي الوطني 12 لجنة دائمة طبقاً لما نصت عليه المادة 19 من نظامه الداخلي، كما نصت المادة 34 منه على أنه " تتكون لجنة المالية والميزانية من 30 إلى 50 عضواً على الأكثر، في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من 20 إلى 30 عضواً على الأكثر².

1- حمزة يحيوي، مرجع سابق، ص 70 و 71.

2- ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 161.

لجان مجلس الأمة	لجان المجلس الشعبي الوطني
1- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.	1- لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات.
2- لجنة الدفاع الوطني .	2- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون المالي.
3- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج.	3- لجنة الدفاع الوطني .
4- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية.	4- لجنة المالية والميزانية.
5- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.	5- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط.
6- لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.	6- لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.
7- لجنة الشؤون الدينية.	7- لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة.
8- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني .	8- لجنة الثقافة والاتصال والسياحة.
9- لجنة الثقافة و الإعلام و الشبيبة و السياحة.	9- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني.
	10- لجنة الإسكان و التجهيز و الري و التهيئة العمرانية .
	11- لجنة النقل و المواصلات و الإتصالات السلكية و اللاسلكية.
	12- لجنة الشباب و الرياضة و النشاط الجمعوي .

و بالنظر إلى لجان مجلس الأمة نجدها قد أدمجت لجنتي المالية والاقتصاد في لجنة واحدة، ولم تنشئ لجنتي النقل والشباب وإن كان النظام الداخلي لدى تحديد اختصاصات اللجان قد أدرج موضوع النقل والمواصلات في لجنة التجهيز وموضوع الشباب في لجنة الثقافة¹.

1- سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص 63.

ثانيا: أعمال اللجان الدائمة

تعد اللجان البرلمانية من بين أجهزة غرفتي البرلمان، الأساسية في العملية التشريعية، حيث تعمل وتسهر على دراسة مشاريع القوانين و الاقتراحات بصفة دقيقة وتفصيلية وتحليلية، لمجمل الأحكام بهدف إستخراج وإستنباط الحلول المناسبة، وإكتشاف النقائص والثغرات، مع تقديم الملاحظات المناسبة والتوصيات البناءة أثناء إعداد التقرير التمهيدي والتكميلي المتعلق بالنص محور الدراسة لتقديمه للجلسات العامة لغرفتي البرلمان للمناقشة والمداولة والتصويت والمصادقة. فهي تمثل الجهاز العصبي المحرك والطاقة الدافعة لعمل المجلس، بحيث تعد جهة إستشارية للمجلس أثناء مناقشة النص ، إلى جانب كونها الجهاز الذي ينير الأعضاء بالأفكار السليمة ، والآراء القيمة وإقتراح المصادقة أو التحفظ على مادة معينة أو مواد بأكملها من النص إن رأت ضرورة في ذلك، وتقدم بعد ذلك الاقتراحات والتوصيات اللازمة المستخلصة من المناقشة للنص في الجلسة العلانية، إلى جانب ذلك يمكن لها إقتراح التعديلات الضرورية سواء تعلق الأمر بالناحية الشكلية أو الموضوعية، كما تتمتع بحق الاستماع إلى ممثل الحكومة و إلى أي عضو من أعضاء الحكومة متى رأت ضرورة في ذلك، إلى جانب إمكانية الاستعانة¹ بأي مختص أو خبير لأداء مهامها، بل وحوّلها أيضا إستدعاء مندوب عن أصحاب إقتراح القانون أو التعديل للاستماع إليه، وتوضيح موقف المقترحين من بعض النقاط التي قد تبدو للجنة غامضة أو متعارضة مع بعض الأحكام وما إلى ذلك من مسائل ذات العلاقة بأحكام الإقتراح وضمن هذا الاتجاه كذلك يحق للجنة الدائمة المختصة أن تطلب من مكتب المجلس عرض أي مشروع أو اقتراح قانون محال عليها على لجنة دائمة أخرى لإبداء الرأي فيه لا سيما في المضمون، وتبقى مع ذلك اللجان الدائمة مكلفة بما يندرج في إختصاصاتها. تلعب لجنة المالية والميزانية دورا هاما، نظرا للمكانة التي تتمتع بها على مستوى المجلس الشعبي الوطني².

1- همزة بجاوي ، مرجع سابق ، ص 73 .

2- سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص 66.

الفرع الثاني: دور لجنة المالية والميزانية:

أولاً: الإختصاص

لجنة المالية والميزانية: التي يعود لها الإختصاص ذو الصلة بالميزانية والقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية والنظامين الجمركي والضريبي والعملية والقروض والبنوك والتأمينات و التأمين¹.

باستثناء لجنة المالية التي تتكون من عدد أكبر وهو ما بين 30 و 50 عضواً على الأكثر في المجلس الشعبي الوطني، و ما بين 15 و 19 عضواً على الأكثر في مجلس الأمة.

والسبب في ذلك يعود إلى أهمية الجانب المالي وتقنيته والوقت الذي تستغرقه دراسة قانون المالية والميزانية، سواء السنوي منه أو التكميلي والمحدد بخمسة وسبعون (75) يوماً كحد أقصى وإلا أصدر رئيس الجمهورية المشروع بأمر له قوة القانون ومن ثم يحرم البرلمان من أهم اختصاص مسند له من قبل الدستور².

غير أن الممارسة البرلمانية تؤكد بروز دور اللجنة المالية وقوتها في التأثير على مشاريع قوانين المالية السنوية والتكميلية³.

ثانياً: النشاط

بما أن عملية إعداد مشروع قانون المالية تعد من العمليات الإدارية البحتة التي تتولاها وتشرف عليها السلطة التنفيذية بأجهزتها المختلفة والمتعددة، نظراً للوسائل والإمكانات المادية والبشرية المتوفرة لديها و من ثم تتدخل لدراسة مشروع قانون المالية لجنة تشريعية مختصة تتمثل في لجنة المالية والميزانية التي

01- سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص 62.

02- نفس المرجع ، ص 64.

03- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 164.

تساهم في تحقيق تخطيط سياسة الدولة عن طريق الميزانية كما تلعب دور الوساطة بين البرلمان والحكومة. يتمثل دور لجنة المالية أنها أحسن مخاطب للحكومة وحسب النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان فإن الاختصاص الوحيد للجنة المالية هو الدراسة وإبداء الرأي في النصوص المحالة عليها المرفقة بالوثائق والمستندات المتعلقة بالموضوع محل الدراسة وهذا حسب نص المادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ودور اللجان المالية يتطور ويتغير حسب الأوضاع لممارسة نشاطها ومن ذلك فدورها أنها تعرض أمام البرلمان ملاحظاتها حول مشروع قانون المالية بإعتبار اللجان داخل البرلمان مجالس مصغرة، ومراكز حقيقية لاتخاذ القرار¹ وتلعب دور مهم في تحسين النصوص القانونية لما أعطي لها من حق التعديل، أما أهم الفاعلين في لجنة المالية هم الرئيس، ونائب الرئيس و المقرر.

فالرئيس: هو الذي يتكفل بتوزيع المهام، أما المناصب فتكون حسب التمثيل النسبي وهذا ما ورد في نص المادة 29 من القانون العضوي 02/99 ، بحيث نجد الرئيس له نفس اختصاصات رؤساء اللجان الأخرى.

المقرر: كقاعدة عامة فإنه يكون من ضمن الأغلبية فهو يظهر كسلطة سياسية وتقنية داخل المجلس في مادة الميزانية فهو الذي يحضر، ينسق، ينشط إجراءات تبني قانون المالية، ففي هذا الصدد يقوم بتحرير تقرير حول قانون المالية، الذي هو عبارة عن أعمال لجنة المالية، التقرير التمهيدي- ثم التقرير التكميلي. فالمقرر هو الناطق باسم اللجنة الذي هو عضو فيها بحيث يتدخل في النقاشات المتعلقة بقوانين المالية، وكل القوانين التي لها علاقة بالمالية .

فالوجه السياسي الذي يظهر به هو إيصال صوت الأغلبية التي داخل المجلس باعتباره من الأغلبية ودوره كسلطة تقنية هو التحضير، والتنسيق، وتنشيط الإجراءات. وكقاعدة عامة تقرير اللجان يوزع

1- محمد صداراتي ، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري ، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع الدولة و المؤسسات العمومية ، جامعة الجزائر 1 ، كلية الحقوق ، 2014 ، ص 94.

مسبقا على النواب قبل ثلاث (03) أيام على الأقل قبل بدء تاريخ أعمال الجلسة، وهذا وفقا للمادة 55 الفقرة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، كي يتسنى للنواب الإطلاع على النص وما توصلت إليه اللجنة، هذا لأخذ الفكرة الواضحة والتوصل إلى القرار السليم عند المناقشة العامة.

وفقا لنص المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يتجلى بوضوح تمتع الحكومة بحق حضور أشغال مختلف اللجان بما فيها لجنة المالية والميزانية، التي يمكن لها الاستماع إلى أي عضو من أعضاء الحكومة إذا اقتضى الأمر ذلك. ما يمكن تسجيله أن الهدف الأساسي من وراء هذا الإجراء هو تخوف الحكومة من التعديلات التي قد تمس مشاريعها بشكل يتنافى، ولا يتناسب مع السياسة التي رسمتها، لذلك تم تعزيز مركزها بحضور ضروري وحول لها القانون وللنواب الذين يقدمون إقتراحات القوانين حق سحبها قبل التصويت عليها من قبل المجلس، ومن خلال هذه الممارسة تستطيع الحكومة المحافظة على النص الذي قدمته ومحاولة إيجاد وسيلة أخرى خاصة إذا كان لا يمكن لها تنفيذ سياستها إلا من خلال تلك النصوص القانونية، بطبيعة الحال مما يؤدي إلى إصدار المشروع عن طريق الأوامر.

تتوج أعمال اللجنة بإعداد تقرير يعرض على المجلس الشعبي الوطني لإقراره، أو لرفضه أو لإحالة بهدف الدراسة مرة أخرى من قبل اللجنة المختصة خاصة في حالة وجود خلافات¹.

الفرع الثالث: دور اللجنة المتساوية الأعضاء.

أولا: تشكيلة اللجنة وعملها

تعد اللجنة المتساوية الأعضاء بمثابة لجنة الصلح التي تتولى دراسة النص موضوع الخلاف، بهدف الوصول إلى نص نهائي ليعرض على الغرفتين للمصادقة دون مناقشة.

01- محمد صدراي، مرجع سابق، ص 95.

تشكل هذه اللجنة، كما يدل عليها إسمها، من أعضاء بالتساوي من نواب المجلس لشعبى الوطنى وأعضاء مجلس الأمة ضمنا للتوازن بين الغرفتين وإعطاء جدية لعملهما من حيث وجوب مناقشة ودراسة الملاحظات والتوصيات المقدمة من طرف مجلس الأمة والصياغة الموافق عليها من المجلس الشعبى الوطنى، حيث تتولى تقديم المقترحات التى يمكن أن تحظى بموافقة أعضائها سواء كان ذلك بتعديل جزء من الأحكام محل الخلاف أو كلها وأثرها على مجمل النص.

ونظرا لأهمية الموضوع فإن الوزير الأول هو الذى يطلب إجتماع اللجنة الذى يبلغ لرئيس الغرفتين اللذين يتولىان تعيين الأعضاء العشر(10) عن كل غرفة لتجتمع خلال 10 أيام الموالية لتبليغ الطلب إليهما من طرف الوزير الأول. وقد إشتط النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى دون مجلس الأمة وجوب أن يكون من بين ممثليه خمسة (05) أعضاء على الأقل من اللجنة الدائمة المختصة وذلك لإطلاعهم جيدا على محتوى الأحكام المختلفة بشأها طبقا لنص المادة 65 من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى¹.

كما يجب على اللجنة أن تعقد اجتماعها فى آجال عشرة (10) أيام التى تلى تاريخ التبليغ، إلا أن الأمر مختلف مع قانون المالية، فقد تم تقليص هذه المدة إلى ثمانية (08) أيام للتوصل إلى حل حول النص محل الخلاف.

فبالجنة المتساوية الأعضاء دورها يتمثل فى عملية إحتياطية تضاف إلى العمل التشريعى، لكن لا يسمح وليس من إختصاص رئيسى الغرفتين إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، أما قراراتها فهى مرهونة بإرادة غرفتي البرلمان، كما أنه ليس كل النصوص محل الخلاف تكون بطريقة آلية تكون من إختصاص اللجنة المتساوية الأعضاء بل رئيس الوزراء هو الذى يملك صلاحية الإخطار².

1- سعيد بو شعير ، القانون الدستورى و النظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص140.

2- محمد صدراى ، مرجع سابق ، ص 106.

ثانيا: حالة الخلاف

يحدد عدد ممثلي كل غرفة، في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء رسميين وخمسة (05) آخرين للاستخلاف تطبيقا لأحكام المادة 88 من القانون العضوي 99-02 والمعيار الذي يخضع له تعيين أعضاء اللجنة هو:

- إدماج الأعضاء الذين تكون لهم معرفة بالموضوع محل الخلاف - التمثيل السياسي.

- كما يجب أن تكون إنعكاسا للتشكيلات السياسية المتواجدة في البرلمان¹.

التصويت على قانون المالية:

نصت المادة 138 من الدستور على أنه "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر." ، أما المادة 44 من القانون 99-02 نصت على أن " يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه.

يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه، خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما.

في حالة خلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه. في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية² "

1- محمد صدراقي ، مرجع سابق ، ص 105.

2- المادة 138 من دستور 1996 المعدل بقانون 16-01 و المادة 44 من قانون 99-02..

الفصل الاول _____ الطابع التشريعي على الموازنة المالية

وذلك من منطلق الأهمية الخاصة التي يتميز بها قانون المالية، وهو ما دفع بالمؤسس إلى سحب تسوية الخلاف الذي قد يثار في هذه المسألة بين الغرفتين البرلمانيتين من اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، لما في ذلك من خطر على تأخر المصادقة على قانون المالية وإصداره، في حين أن السنة المالية الجديدة وضرورة توفير إعمادات مالية جديدة لتسيير مختلف مصالح الدولة أمر لا مفر منه .

المبحث الثاني

التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية

السلطة التشريعية في الجزائر ممارسة من طرف برلمان مزدوج الغرف ، على أنه يشرع في مجال التصويت على ميزانية الدولة ، فالدراسة (المطلب الأول) التي على إثرها تتم عملية التصويت تسمى بالتحضير التشريعي للميزانية ، و يتم إعتقاد الميزانية داخله بإجراءات معينة (المطلب الثاني) الرخصة البرلمانية.

المطلب الأول

دراسة مشروع قانون المالية

يبر تحضير الميزانية العامة بمرحلتين واضحتين هما: مرحلة الإعداد و مرحلة الاعتماد ، على اعتبار أن الميزانية هي تقدير و إجازة. الاتجاه السائد في مختلف الأنظمة أن إعداد الميزانية والتحضير الأولي لها يتم بمعرفة السلطة التنفيذية (الإدارة العامة)، نظرا لما تتمتع به من إمكانيات ووسائل تسمح لها بذلك، وبهذا الصدد تطرح مسألة تحديد الجهة الإدارية المختصة بذلك¹. تنص المادة 136 من التعديل الدستوري ل 06 مارس 2016 "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني، مكتب الأمة."

1- حميد مزباني ، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص و الممارسة) ، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، كلية الحقوق ، 2016 ، ص 180.

يحضر مشروع قانون المالية من طرف رئيس الحكومة، فإن سلطة وزير المالية في هذا المجال كانت سامية لغاية 1995 لكن منذ هذا التاريخ، صدر مرسوم تنفيذي يحد من سلطة وزير المالية وذلك كونه يقدم نتائج نشاطاته إلى رئيس الحكومة، إلى مجلس الحكومة و إلى مجلس الوزراء- فبناء على هذا المرسوم أصبحت صلاحيات وزير المالية محددة في مجال تحضير مشروع قانون المالية .

صاحب مشروع قانون المالية إلا أنه لا يتمتع بنفس الصلاحيات التي حولها إياه المرسوم القديم فمنذ 1995 بحيث يجب عليه أن يقدم حسابات عن نشاطاته لرئيس الحكومة و مجلس الحكومة ومجلس الوزراء(المادة 01 من المرسوم 15 فيفري 1995) ¹.

حيث أصبح لرئيس الحكومة دور الإشراف الأعلى على ذلك، من أجل تجسيد برنامج الحكومة.² بعد وضع كل التقديرات التي تراها الحكومة هامة في باب الإيرادات وفي باب النفقات، تبدأ الخطوط العريضة لقانون المالية تظهر. فكل التوجيهات والتدابير والاقتراحات تجمع في وثيقة تسمى " ما قبل مشروع قانون المالية "، وهي بمثابة مسودة وتصحب بتقرير تعرض فيه الوضعية الاقتصادية والمالية للبلاد، التي تحدد من خلالها مضمون التدابير المقترحة والتي تبحث عن التوازن للمعطيات الاقتصادية والمالية. تناقش هذه الوثيقة أي مسودة " ما قبل مشروع قانون المالية على مستوى المجلس الوزاري الذي يرأسه الوزير الأول وقد يأتي ببعض التصحيحات. فبعد الموافقة من طرف الحكومة يصبح ما قبل مشروع قانون المالية " مشروع قانون المالية. ويتكفل الأمين العام للحكومة بوضعه على مكتب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أقصى تاريخ يوم 30 سبتمبر طبقا لنص المادة 67 من قانون 17 جويلية 1984 ³.

يمارس حق التعديل (الفرع الأول) للنواب أثناء مناقشة مشروع قانون المالية (الفرع الثاني). وفق ما إشتراطته الأحكام الدستورية .

1- يحيى دنيدي ، مرجع سابق ، ص 93.

2- محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 99 و 100 .

3- يحيى دنيدي ، مرجع سابق ، ص 103.

الفرع الأول: تعديل مشروع قانون المالية .

(أولاً) - كيفية ممارسة حق التعديل.

يمارس حق التعديل للنواب أثناء مناقشة مشروع قانون المالية وفق ما إشتراطته الأحكام الدستورية وخاصة منها المادة 139 من التعديل الدستوري ل 06 مارس 2016 المذكورة سالفاً.

فبناءً على نص المادة يفهم أن السلطة المالية تمارس بكاملها من طرف النواب وهذا بمناسبة عرض الحكومة لمشروعها المالي، إلا أن النواب مطالبون باحترام الحدود الدستورية. غير أنه بالإضافة إلى هذه الممارسة، يحق للنواب وأعضاء مجلس الأمة وفق النظام الداخلي لكل غرفة استجواب ومساءلة أعضاء الحكومة بشأن ما تضمنه مشروع قانون المالية و تكون هذه الاستجابات إما مكتوبة و إما شفوية أثناء مناقشات الجلسات العلنية وذلك مع اللجنة التي تستمع لأعضاء الحكومة سواء لطلب هؤلاء الأعضاء أو لطلب اللجنة فحضور وزير المالية في هذه المرحلة يعتبر ضرورياً فأحياناً يكون مطالباً بتقديم كل الشروحات اللازمة بالإقتصاد الذي أريد تحقيقه من خلال مشروع قانون المالية¹ .

وفي الجزائر يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني، شريطة التقييد بأحكام المادة 139 من دستور 96 المعدل بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016. و يمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة الأمر الذي قد يؤدي إلى مشاكل سياسية ودستورية².

إذ الدستور يقر حق البرلمان في تعديل مشاريع القوانين المقدمة إليه لكن في نفس الوقت يضع قيوداً على ذلك مما يعني أن البرلمان له أن يمارس سلطة التعديل ولكن بشروط إما زيادة في الموارد العمومية أو

1- يحي ديني ، مرجع سابق ، ص 104 و 105.

2- محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 103 .

تخفيض النفقات العمومية. وهذا يؤدي إلى قياس درجة سلطة البرلمان ومنه يظهر مدى تقييد البرلمان في عملية التعديلات ما دام تقديم التعديلات يخضع لمجموعة شروط.

- أن يكون التعديل يخص مادة من المواد أو يتضمن إدراج مادة جديدة .

- أن يتم توقيع التعديل من جميع النواب أصحاب التعديل.

- مكتب المجلس هو الذي يقرر رفض أو قبول التعديل شكلا.

- لا يمكن للجنة تقديم تعديلات كتابية أو أن توقع مع أصحابها¹.

ويشترط توفر الشروط الشكلية المحددة في الأنظمة الداخلية للغرف، وشروط القبولية الموجودة والمحددة في الدستور، وفي الأنظمة الداخلية للغرف.

(ثانيا) - الشروط الشكلية والموضوعية للتعديلات:

لقبول التعديلات يجب توفر شروط شكلية أولا، وشروط موضوعية ثانيا.

1- الشروط الشكلية :

إشترط القانون لقبول التعديلات توفر جملة من الشروط من الناحية الشكلية وتمثل فيما يلي².

أ- الكتابة: أي أن يكون التعديل مكتوبا، وذلك من أجل تمكين مصالح الغرف من القيام بطبع وتوزيع

التعديلات على مختلف الأجهزة والأعضاء، قصد المناقشة وتقديم آرائهم إما بالتأييد أو الرفض

ب- التوقيع: من عشرة (10) نواب على الأقل، و أن يقدم في 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة

1- محمد صدراي ، مرجع سابق ، ص 101 و 103.

2- حمزة بجاوي ، مرجع سابق ، ص 27 و 28.

العامّة للنص محلّ التعديل، وأن يخضع لتقدير مكتب المجلس من حيث القبول ثم يقرّ المكتب قبول التعديل شكلا، وإن رفض يجب تعليل ذلك¹.

ففي حالة الرفض، يجب أن يكون معللا، ويبلغ إلى مندوب أصحاب التعديل أما في حالة قبول التعديلات، فإن مكتب المجلس يحيلها إلى اللجنة المختصة وتبلغ الحكومة بذلك.

2- الشروط الموضوعية :

يقصد بالشروط الموضوعية أن إقترح قانون أو تعديل لا يكون قابلا للمناقشة إذا كان مخالفا لمبادئ الدستور، أو النظام الداخلي للغرف البرلمانية. فحسب الفقه هناك نوعان من الشروط، الشروط الدستورية والشروط التنظيمية.

أ- الشروط الدستورية: تلك التي ذكرت في الدستور منها الشرط المالي، وشرط الاختصاص التشريعي².

*الشرط المالي: مفاده عدم قبول إقتراحات القوانين والتعديلات إذا كانت المصادقة عليها تؤدي إلى تقليص الإيرادات وزيادة النفقات.

*شرط الاختصاص التشريعي: لقد حدد الدستور المجالات التي يشرع فيها البرلمان على سبيل الحصر وما عدا ذلك يعود إلى التنظيم.

ب- الشروط التنظيمية: تتمثل في تلك الشروط التي تقرها الأنظمة الداخلية للغرف، مثل شرط المدة وشرط العلاقة الذي كان محل خلاف في العديد من الدول³.

1- سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص 132 .

2- حمزة يحيوي ، مرجع سابق ، ص 28.

3- أمين شريط ، حق التدليل في النظام البرلماني الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 10 ، سنة 2005 ، ص 78.

الفرع الثاني: المناقشة والتصويت على قانون المالية .

عندما يودع مشروع قانون المالية على مكتب المجلس الشعبي الوطني يتم تسجيله في جدول الأعمال، ويعلم به كل من النواب وأعضاء الحكومة، وذلك ب خمسة عشر (15) يوما على الأقل قبل إنطلاق دورة الخريف التي تفتتح في اليوم الثاني من الأسبوع الأول من شهر سبتمبر، وبمجرد إيداع هذا المشروع يرسل مباشرة للدراسة من طرف اللجنة البرلمانية المختصة¹.

أولا- مناقشة مشروع قانون المالية.

يتم إعداد الميزانية من طرف السلطة التنفيذية (الحكومة)، بينما يتم إعتماها من طرف السلطة التشريعية وهذا تطبيقا لقاعدة (أسبقية الاعتماد على التنفيذ) حسب المراحل الأساسية التالية : المناقشة - التعديل والتصويت².

(1) - دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية على مستوى اللجنة، وفي جلسة عامة :

أ- على مستوى اللجنة: عند إيداع مشروع قانون المالية على مكتب المجلس الشعبي الوطني، تتولى لجنة الميزانية والمالية دراسة هذا المشروع، مما تجدر الإشارة إليه هو أن هذه اللجنة هي من بين اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني، وهي مختصة في المسائل المتعلقة بالميزانية، النظام الجبائي الجمركي، المصرفي، والقرض³.

تقوم لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسة ومناقشة مشروع القانون مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها، مع مراعاة أحكام

1- يحي ديندي، مرجع سابق، ص 104 .

2- سمير لعيسوف، المالية العامة في الجزائر، مطبوعة، لإجتياز المسابقات الخاصة بالمقصددين و نوابهم، تلمسان، 2008 ص18 .

3- يحي ديندي، نفس المرجع، نفس الصفحة .

المادة 139 من الدستور.

يتم عرض التقرير التمهيدي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشة في جلسة عامة تكون مناسبة لجميع النواب لطرح القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية، ومدى الإلتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من طرف مختلف القطاعات والوزارات¹.

ب- مناقشة المشروع في جلسة عامة:

تجري دراسة مشروع قانون المالية على مرحلتين متتاليتين: المناقشة العامة - والمناقشة مادة بمادة.

حيث يشرع في المناقشة بالاستماع إلى ممثل الحكومة وهو وزير المالية الذي يوضح للنواب سياسة الحكومة المالية.

كما يتقدم بعد ذلك مقرر اللجنة المالية ليتلو تقريره الذي يحلل فيه مشروع الميزانية، ويشرح أسباب التعديلات التي تقترحها اللجنة، ثم يتدخل النواب بعد ذلك لبيدوا بأرائهم في المشروع².

2- شروط المناقشة والتصويت:

لمناقشة والتصويت على مشاريع القوانين يجب توفر بعض القواعد الإجرائية التي حددها الدستور و تلك المتضمنة في الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة كما نص القانون 84-17 المعدل والمتمم خاصة المادة 70 منه على التصويت الإجمالي على قانون المالية (محمل الإيرادات والنفقات العمومية، والميزانية الملحقة والحسابات الخاصة بالخبزينة)، دون أية تجزئة، ولصحة المداولات والتصويت يشترط توفر أغلبية النواب³.

1- محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 102.

2- سمير لعيسوف ، مرجع سابق ، ص 19..

3- محمد صدراقي ، مرجع سابق ، ص 30.

ما يمكن تسجيله من الناحية العملية أنه لم يحدث أن إمتنع مجلس الأمة على التصويت على قانون المالية، أو أبدى تحفظا على مادة واحدة منه، ويرجع السبب إلى ضرورة إحترام ميعاد خمسة وسبعون (75) يوما، وأن أي تحفظ يؤدي إلى عدم المصادقة على قانون المالية، مما يسمح لرئيس الجمهورية بإصداره بأمر، ومن ثم تصبح جل التعديلات التي أدخلت على المشروع من قبل المجلس الشعبي الوطني لا اثر لها¹.

(ثانيا) - التصويت على مشروع قانون المالية:

يعتبر التصويت إجراء أساسيا وجوهريا في إنجاز العمل التشريعي إذ بموجبه يعبر المجلس عن إرادة الشعب التي تعتبر نافذة بمجرد إصدار ونشر النص إذا نال الموافقة².

تحول الفقرة 11 من المادة 140 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني. " حق التصويت على ميزانية الدولة". كما يقوم مجلس الأمة -لا حقا- بمناقشة والمصادقة على قانون ميزانية الدولة حسب المادة 138 من الدستور.

والقاعدة أن يصوت ويصادق البرلمان على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة إحتراما لمبدأ السنوية *annualité*³.

(1) - التصويت الإجمالي والشفاف على الميزانية:

بعد المناقشة على مشروع قانون المالية تبقى الموافقة عليه لإصداره ثم تطبيقه، فإن التصويت المستعمل في نظام الميزانية الجزائري هو نظام التصويت الإجمالي، فهذا مطبق على الإيرادات وعلى النفقات وكذلك

1- محمد صدراتي ، مرجع سابق ، ص 31.

2- سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص 96 .

3- محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 104.

على الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة بالخزينة المادة 70 من القانون العضوي ل 07 جويلية 1984 .

أما التصويت الشفاف مشروط بشفافية الميزانية نفسها، ويصطدم هنا النواب بتقاعس الحكومة عن تقديم القوانين التي تتيح لهم تقييم السنة المالية المنصرمة والتقنين للسنة القادمة في غياب القوانين التي أُلزم الدستور الحكومة بتقديمها.

ويتم التصويت على القانون أثناء جلسة المناقشة التي تبدأ بعرض يقدمه وزير المالية، فتلاوة تقرير اللجنة المالية، فتدخلات النواب، ثم رد ممثل الحكومة، ثم يشرع في التصويت على القانون طبقا لإجراءات التصويت المنصوص عليها في المواد من 29 إلى 31 من القانون العضوي. 99-02 .

وإذا كان التصويت يجري وفق الإجراءات القانونية، فإن الأغلبية المهيمنة المساندة للحكومة تبطل مفعول الأصوات المعارضة، مما يعني أن التصويت بالرفض من قبل الأقلية هو عديم الجدوى ومعدوم الأثر، وهو ما يجعل شفافية التصويت معيبة¹.

(2)- طرق التصويت على القوانين:

بالرجوع إلى نص المادة 29 من القانون العضوي ينقسم الإجراء التشريعي في النظام الراهن من ناحية التصويت إلى ثلاثة (03) أنواع:

التصويت مع المناقشة - التصويت مع المناقشة المحدودة - التصويت بدون مناقشة².

1- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 261.

2- المادة 29 من القانون العضوي 99-02، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة .

أ- التصويت مع المناقشة العامة:

التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع وإقتراحات القوانين ويجري في مرحلتين متتاليتين وهما: المناقشة العامة – والمناقشة مادة بمادة¹.

يمكن لممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب إقتراح القانون أن يقدم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة مادة².

ب- التصويت مع المناقشة المحدودة.

إجراء المناقشة المحدودة يقرره مكتب المجلس بناء على طلب الحكومة، أو اللجنة المختصة بعد استشارة هيئة التنسيق، في هذه الحالة لا تجري مناقشة عامة ولا يتناول الكلمة أثناء مناقشة المواد إلا مندوبو أصحاب التعديلات والحكومة، ورؤس اللجنة المختصة أو مقررهما³.

وتتناول التعديلات مواد محددة من النص وليس النص بكامله⁴.

ج- التصويت بدون مناقشة:

فيقرره مكتب المجلس بعد إخطار من رئيس الجمهورية (المادة 38 من قانون 08 مارس 1999)، ويتبع هذا الإجراء في حالة واحدة فقط هي حالة التصويت على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على موافقة المجلس. وفي هذا الإجراء لا تقدم أي تعديلات على النص المعروض.

1- المادة 32 من القانون العضوي 99-02، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة .

2- المادة 34 من القانون العضوي 99-02.

3- صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2015 ، ص 267.

4- صالح بلحاج ، نفس المرجع ، ص 269.

ولا تجرى أي مناقشة في الموضوع، ويتم التصويت على النص بكامله وليس مادة بمادة.

يتضح من خلال هذه المادة أن التصويت بدون مناقشة تعد وسيلة و آلية لتدخل رئيس الجمهورية خاصة في المجال المالي، إلى جانب تخوف الحكومة من رفض المبادرة التشريعية في موضوع معين خاصة في حالة تمتعها بالأغلبية، إذا كان الإمتياز للحكومة وحدها بالمبادرة في المجال المالي، فإن البرلمان أيضا مقيد بالمدة عند التصويت على قانون المالية حسب نص المادة 138 من الدستور ، وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع القانون الذي قدمته الحكومة بأمر إلى جانب الإستمرار بالعمل وتطبيق أحكام قانون المالية للسنة المنتهية.

بعد التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية يتطلب الأمر إحترام التقسيم المحدد، كما يقع على عاتق السلطة التنفيذية مسؤولية إحترام سقف الإعتمادات المرخص بها، ولا يجوز لها إدخال أي تعديل على ذلك، كما أنه لا يمكن للقانون أن يصبح نافذا دون إتمام المراحل الإجرائية، كالتصديق من طرف رئيس الجمهورية، ثم الإصدار ، الذي ثار خلاف فقهي بشأن تكييفه القانوني، ثم النشر¹.

1- صالح بلحاج ، نفس المرجع ، ص 269.

المطلب الثاني

الرخصة البرلمانية والآثار المترتبة عليها

لإخراج مشروع القانون إلى حيز الوجود يتطلب الأمر أن تكتمل مراحل القانون، منها التصديق التي يتمثل في ذلك الحق المخول بمقتضى الدستور لرئيس الجمهورية ، كما يمكن تعطيل المسار القانوني من خلال طلب قراءة ثانية، ففي حالة الموافقة تنتهي العملية التشريعية بإصدار القانون من طرف رئيس الدولة. وبما أن قانون المالية عبارة عن رخصة تعطى من البرلمان إلى الحكومة لاستعمال الأموال العمومية فالميزانية إذن تتضمن هذه الرخصة. وفي الأخير يمكن القول إن الميزانية هي ما يحتوي عليه قانون المالية من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة. ويسمى قانون المالية بالفعل الشرطي **acte condition** أو بالفعل الترخيصي **acte d'autorisation** بمعنى أنه لا يمكن للحكومة إستعمالها للمال العمومي (تحصيل الإيرادات وصرف النفقات)، إلا بعد حصولها على الرخصة من طرف البرلمان أي شريطة حصولها على ذلك¹.

و يتم عرض مشروع الحكومة على السلطة التشريعية كي تتأكد من مشروعيتها وملائمته، وذلك من خلال فحص الأسس التي يعتمد عليها والأهداف المرجوة منه، حيث يتم التحقق من شرعية عملية تحصيل الإيرادات أي مصادر الإيرادات ثم مدى ملائمة النفقات المقدرة والأهداف المسطرة لها لتحقيق المنفعة العامة. وبعد دراسة مشروع الحكومة و الإقتناع ببنود الميزانية العامة تمنح السلطة التشريعية الإجازة وهذا بإجراء المصادقة على مشروع قانون المالية وتمضي الحكومة في تنفيذ الميزانية العامة²، ندرس هذا الموضوع من خلال الإمام بالنقطتين التاليتين : القيمة القانونية للرخصة البرلمانية (الفرع الأول) و الآثار المترتبة على الإصدار (الفرع الثاني).

1- يحي دنيدي ، مرجع سابق ، ص 53 .

2- محمد أمين أوكيل ، مرجع سابق ، ص 09.

الفرع الأول : القيمة القانونية للرخصة البرلمانية .

إن الميزانية تكتسب القيمة القانونية عن طريق التصويت الذي يتم داخل البرلمان ، فالمصادقة البرلمانية هي التي تمنح للسلطة التنفيذية الترخيص بتغطية الإيرادات من جهة، ومن جهة أخرى ترخيص بصرف النفقات وفقا لما تحدده النصوص القانونية ، وبمجرد قيام البرلمان بالتصويت على أحكام قانون المالية هذا يعني الموافقة على وضعها موضع التنفيذ من طرف الحكومة بمعنى أن نفقات وإيرادات الدولة التي يتم اقتراحها وتنفيذها من السلطة التنفيذية، يجب الترخيص لها من طرف البرلمان هذا المبدأ الذي هو من أهم المبادئ التي تحكم المالية العامة، والذي يمثل سيادة ممثلي الشعب لما تحمله هذه الرخصة البرلمانية من قيمة قانونية وسياسية وكوسيلة تقليدية في يد السلطة التشريعية، لأجل رقابة السلطة التنفيذية.

وبعد التصويت على مشروع قانون المالية من قبل المجلس الشعبي الوطني يتعين على السلطة التنفيذية التقيد بالإطار والمبالغ المحددة في كل فصل، بحيث لا يجوز لها إدخال التعديلات، أو القيام بعمليات الإنفاق. إلا في حدود المبالغ المرخص بها والمسجلة في الميزانية، واحترام التقسيم الوارد في الميزانية.

يعتبر التصديق ركنا هاما في العملية التشريعية، إذ بدونها لا يمكن اعتبار القانون نافذا، والتصديق على قانون المالية يعد رقابة سابقة تمارس من قبل البرلمان بتحديد الخطأ الشاملة لأرقام حسابية ((نفقات وإيرادات لمدة سنة))، والتي تتطلب الموافقة عليه وفقا للأهداف العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. و يقصد بالتصديق الإجازة الصادرة عن البرلمان للحكومة التي تمكنها من القيام بعملية التحصيل وتنفيذ النفقات ضمن الحدود المرسومة وأوجه الاستعمال ووفقا للأحكام القانونية.

إلا أن معنى الإجازة بالنسبة للإيرادات يختلف عنه بالنسبة للنفقات . و كما سبق فالبرلمان هو الذي يجيز فرض الضرائب والرسوم وصرف النفقات ولا يكون هناك قيمة للميزانية دون هذه الرخصة حيث أنها تمثل الإطار الذي يسمح به البرلمان بتحصيل إيرادات الدولة وتوزيع النفقات، ولكن هذا المبدأ لا يؤخذ على الإطلاق، على أن البرلمان هو الذي يضع يده على السلطة المالية، ومنه أن الرخصة

البرلمانية يجب أن تمنح في آجال محددة ب (75) يوما كإجراء خاص يتميز به قانون المالية، فمبدأ الرخصة يجب أن تكون قبلية أي قبل الأول من جانفي.

كما تتضمن هذه الرخصة تخصيص الاعتمادات، وعدم التخصيص للإيرادات بما أنها تعتبر وسيلة لرقابة السلطة التنفيذية¹، تناول موضوع الرخصة يتطلب منا دراسته في مادة الإيرادات أولا و في مادة النفقات ثانيا .

أولا: الرخصة في مادة الإيرادات:

تتمثل رخصة الإيرادات في إعطاء الموظفين المسؤولين الترخيص بمواصلة تحصيل الضرائب، لأن الإلتزام بدفع الضرائب يكون ممنوعا ما لم يكن مرخصا بالقانون ، حيث أن الإجازة للإيرادات تعني الإلتزام في تحصيلها وفقا للقوانين والأنظمة، ولكنها لا تعني الإلتزام بالتقييد بالأرقام الواردة في الميزانية بل يمكن تجاوزها.

و جدير بالذكر، أن الذي يخضع لإجازة أو إقرار السلطة التشريعية بالمعنى التقني للكلمة، هو تقديرات أو نظرة الحكومة التوقعية للنفقات العامة وحدها دون تقديراتها التوقعية للإيرادات العامة. ذلك أن رخصة السلطة التشريعية للنفقات يعطي الحكومة الخيار في أن تقوم بها أو لا تقوم.

أما موافقة البرلمان على تقديرات الإيرادات فلا يتضمن أو لا يترك أي خيار أمام الحكومة في تحصيلها من عدمه ، حيث أنها واجبة التحصيل طبقا لنصوص القوانين التي تقررها ، كقوانين الضرائب مثلا، و قد تحاول الحكومة أن تدخل على الميزانية أوجها جديدة للإيرادات، كضرائب جديدة مثلا بحيث تعتبر إجازة السلطة التشريعية للميزانية الموافقة صادرة منها في نفس الوقت على فرض هذه الضرائب الجديدة و هذا ما يعرف بملحقات الميزانية ، و إن كانت تفيد الحكومة في الحصول على موافقة سهلة .

1- محمد صدراي ، مرجع سابق ، ص 95.

على فرض ضرائب جديدة ، لا تنفق مع ما يجب من إتاحة الوقت الكافي لمناقشة مبدأ فرض الضريبة أسبابه و نتائجه . هذا فضلا ، عن أن تشريعات الضرائب ، بما لها من خطورة و أهمية و ديمومة ، لا بد و أن تصدر في شكل قوانين مستقلة يسهل رجوعه إليها ، و ليس في شكل ملحق بإحدى الميزانيات التي تتسم بالطابع المؤقت كقاعدة عامة¹.

و يترتب على تطبيق مبدأ وحدة الميزانية نتيجة هامة تتمثل في قاعدة عدم تخصيص الإيرادات و تستلزم عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة المصاريف التي تدرج بها كل النفقات . بمعنى آخر ، ينبغي أن تخصص جميع موارد الدولة لتمويل جميع النشاطات التي تقوم بها . و الإخلال بهذه القاعدة ربما يؤدي إلى ظهور فائض أو عجز للعمليات المختلفة التي تنطوي عليها الميزانية ، مما يعني المساس بوحدتها و ما يؤدي إليه الإخلال بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات . فبعض المرافق يمكن أن تحقق فائضا معتبرا مما قد يدفعها إلى التبذير في حين أن مرافق أخرى يمكن أن تعاني من عجز الموارد المتاحة لها . أضف إلى ذلك أنه في تخصيص الإيرادات خروجاً واضحاً على فكرة الدولة ذاتها و قيامها باقتطاع جزء من الموارد الوطنية لإعادة توزيعه أو إعادة تخصيصه لإشباع الحاجات الجماعية².

إذ لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز ، و تعني هذه القاعدة ألا يخصص إيراد معين من الإيرادات العامة للإنفاق منه على وجه معين من أوجه النفقات ، فلا يجوز مثلاً أن تخصص حصيلة الضريبة الإضافية على وقود السيارات لإصلاح و صيانة الطرق ، أو تخصيص حصيلة الرسوم الإضافية على صحف الدعاوى و الأوراق القضائية لإنشاء دور المحاكم و إصلاحها و تأسيسها ..و إنما ينبغي وفقاً لهذه القاعدة أن يتم تحصيل جميع الإيرادات ، أيا كان نوعها و أيا كانت الوحدة التي تقوم بتحصيلها ، لحساب الخزنة العامة دون

1- محمد عباس محرزى ، مرجع سابق ، ص 318.

2- نفس المرجع ، ص 330.

تخصيص حتى تتاح الفرصة لإستخدام إجمالي للإيرادات العامة و توزيعها على كافة أوجه الإنفاق دون التقييد بتوزيع محدد¹.

ثانيا: الرخصة في مادة النفقات:

الرخصة في مادة النفقات مدلولها يتمثل في أنه لا يجب تجاوز مبالغ الإعتمادات المسجلة فهي محددة تعني ضرورة التقييد بالأرقام المسجلة في الميزانية دون الإلتزام بصرفها كليا أو جزئيا، تفيد إجازة الإنفاق التقييد بتخصيص وجهة الاعتمادات المالية، كما وردت في الميزانية وعدم جواز تغيير تخصيصها ذلك ما تقرر في العديد من النصوص.

من البديهي أن يتحدد حجم النفقات العامة بقدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة ، و هو ما يعرف بالمقدرة المالية القومية، و قد يلاحظ ، في هذا الشأن ، أن الدولة تكون مقيدة شأنها شأن أفراد النشاط الخاص، من حيث تحديد الإنفاق بالمقدرة المالية . و لكن من المفيد أن نشير على أن الدولة تتمتع بقدر كبير من المرونة ، و في هذا تختلف عن أشخاص النشاط الخاص في الإنفاق لما لها من سلطة و سيادة في فرض مختلف الضرائب و الرسوم ، و الإقتراض من السوق النقدية و المالية، و الإصدار النقدي الجديد و التأميم . و بدا تختلف المقدرة المالية القومية عن المقدرة المالية الخاصة . إلا أنه يجب ألا يفهم مما سبق أن قدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة تكون لا نهائية، فهي تكون محدودة أيضا. فالمقدرة المالية القومية تتحدد بدورها بقدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء الضريبية وشبه الضريبية دون أضرار بمستوى معيشة الأفراد أو بالمقدرة الإنتاجية للأفراد و تشكل الطاقة الضريبية و قدرة الدولة على الإقتراض العام أهم عناصر المقدرة المالية القومية².

1- شرح قاعدة عدم تخصيص الإيرادات ، المادة 08 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ، المؤرخ في 07/07/1984.

2- محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 27.

لقد ثار خلاف فقهي حول الطبيعة القانونية لإقرار القوانين منها قانون المالية من قبل السلطة التشريعية فمنهم من رأى بأنه عمل تشريعي بينما رأى البعض الآخر أنه عمل رقابي، وأن إقرار قانون المالية حتى وإن كان عملاً تشريعياً. إلا أنه يعتبر من أبرز وأجمع وسائل وآليات الرقابة المالية التي يمارسها البرلمان على كل الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية. فالميزانية تشمل مجمل إيرادات ونفقات الدولة فيحظر توريد أي إيراد للخرينة العمومية أو تحصيل مبلغ ما لم ترخص به السلطة التشريعية، كما لا يجوز القيام بعملية الإنفاق لأي مبلغ مهما كان حجمه دون الحصول على موافقة صريحة من البرلمان. نظراً لإعتبار الميزانية خطة مالية تشمل أرقاماً تقديرية احتمالية، فإنه قد تطرأ ظروف تؤدي إلى إحداث خلل أو إلى صعوبة في التنفيذ، الأمر الذي يستوجب اللجوء إلى عمليات التحويل عن طريق المراسيم، دون الرجوع إلى البرلمان، مما يوضح هيمنة الحكومة على المجال المالي التي يمكن لها إدراج المبالغ التي تراها مناسبة في أي مجال دون أي قيد أو شرط .

فإذا كان قانون المالية يعد برنامج عمل وخطة مالية، يحتاج إلى ترخيص من البرلمان، فكيف يمكن المساس بأحكامها عن طريق المراسيم التحويلية؟ مما يعد خرقاً للأحكام المقررة دستورياً. وباعتبار أن ضبط النظام المالي في الدولة هو مجال محجوز للسلطة التشريعية، فهي صاحبة الاختصاص الأصلي والسيادة الكاملة، وهذه الهيئة تلجأ إليها السلطة التنفيذية طلباً للترخيص والإجازة البرلمانية المسبقة، لأي تصرفات وأعمال مالية مقررة في قوانين المالية من إيرادات ونفقات وميكانزمات وتوازنات تتعلق بالميزانية فقوانين المالية عامة هي تشريعات ورخص برلمانية.

وعملية الرخصة البرلمانية في مجال قوانين المالية بالمعنى الواسع لعملية مناقشة الميزانية في جلسة عامة تحمل خمسة (05) نقاط أساسية :

نقاش لتوجيه الميزانية - مناقشة مشروع ضبط السنة المالية - نقاش حول الاقتطاعات في مجال عملية تنظيم وإدارة وتنفيذ - ومراقبة كافة العمليات المالية في الدولة.

وبما أن مشروع القانون يمر عبر مراحل مختلفة، مع ضرورة إحترام الإجراءات التي حددها الدستور، أو تلك التي تضمنتها الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، ففي حالة موافقة رئيس الجمهورية يمضي على

الفصل الاول _____ الطابع التشريعي على الموازنة المالية

الوثيقة المقدمة إليه، بذلك تكتسي قوة قانونية مع ترتيب آثار قانونية ، وبذلك يصدر قانون يسمى "قانون المالية" وبالتالي تصبح قابلة للتنفيذ الفعلي ابتداء من أول يناير من السنة المالية تطبيقاً "للقاعدة السنوية 1". "

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على الإصدار.

الإصدار عبارة عن تسجيل سن التشريع، و وضعه موضع التنفيذ بتكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذه باعتباره تشريعا ملزما من تشريعات الدولة. و تقتضي دراسته الإمام بإضفاء الصفة القانونية على النص أولا و التطرق إلى الترخيص للحكومة بتنفيذ القانون ثانيا .

أولا: إضفاء الصفة القانونية على النص.

يعد الإصدار مبدأ دستوري يسمح لرئيس الجمهورية بوضع القانون محل النفاذ، لذا يرى الأستاذ "lavierre" على أنه ذلك الإجراء الوحيد الذي يعطي القوة الإلزامية للقانون. بينما لا يعد الإصدار منشئا للنص التشريعي في الجزائر، بل يضمن الصفة القانونية على النص بموجب صدور مرسوم الإصدار من طرف رئيس الجمهورية. والإصدار يتمثل في قيام رئيس الدولة بتوقيع الوثيقة المقدمة له، مما يكسبها قيمتها القانونية وبالتالي تصبح قابلة للتنفيذ الفعلي ابتداء من أول يناير من السنة المالية¹.

و الملاحظ أن رئيس الدولة يصدر النص التشريعي الذي يغدو بذلك قانونا حسبما أقره البرلمان أي ليس للرئيس أية سلطة تحول له أن يضيف أو يحدف شيئا من محتوى النص ، بمعنى على الرئيس أن يصدر النص التشريعي وفق صياغته النهائية التي يحال عليها ، و من ثم يجد مجالا للتطبيق لكون النص التشريعي يتضمن كل الشروط التي يتطلبها الدستور في صدوره كقانون من قوانين الجمهورية ، و من ذلك يصبح نافذا على الجميع .

يدمج الدستور العلاقة الوظيفية بين السلطتين بإمكانية إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي و للعلم هذا الوضع القانوني حديث العهد ، حيث لم يكن مقرر في أحكام الدساتير الفارطة ، و من ثم

1- مزياي حميد ، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 114.

أضفى التطور الدستوري الأخير إلى التنصيص على المادة 138 الفقرة 10 و 11 ، و هي نفس القاعدة التي كرستها المادة 44 من القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، حيث قسم المدة بين غرفتي البرلمان آخذا في الحسبان إمكانية الإختلاف بين الغرفتين ، كما سبقت الإشارة إليه . فإذا لم يوافق البرلمان بمجلسيه على قانون المالية في ظرف شهرين و نصف إبتداء من يوم إيداعه لدى مكتب الغرفة الأولى ، يصدر قانون المالية بأمر رئاسي وفق ما أتى عليه المشروع من قبل الحكومة ، أي لا يأخذ بما أدخله المجلس الشعبي الوطني من تعديلات ، أي يبقى النص مراوح مكانه لدى رحاب الغرفة الثانية .

و ترتيبا لذلك يتوجب على البرلمان أن لا يتجاوز المدة المقررة قانونا (75) يوما ، فبمجرد إنتهاء المدة المقررة للموافقة على قانون المالية من قبل البرلمان ، يترتب على ذلك التأخير سقوط ماله من حق قانوني لكون الدستور قاطع في هذه المسألة ، و من ثم يصدر مشروع الحكومة بأمر رئاسي و يضيف عليه صبغة قانون المالية ، ولعل ذلك يرجع ما للميزانية من أهمية أي لا بد من توافر موازنة مالية للدولة قبل بداية حلول العام الجديد و دون أن تصبح الدولة من الناحية المادية في ريبة .

فدستور 1996 عالج الوضع بالأمر الرئاسي لكي يصدر قانون المالية إذا لم يتوصل المجلسان للإتفاق حوله ، حيث غير مخول للحكومة أن تسحب المشروع المالي كما عليه الحال بالنسبة لما هو قانوني . ورئيس الجمهورية ليس له سلطة تقديرية في هذه الحالة ، حيث نص المادة 138 الفقرة 11 من دستور 1996 قاطع في هذا الخصوص ، و من ثم أسند المؤسس الدستوري مسألة الإصدار لرئيس الجمهورية بناء على خطورة الآثار التي تنجم عن عدم تواجد قانون المالية ، لكن ذلك يؤدي بالضرورة إلى الفوضى أو بالأحرى إلى الشلل الكلي للدولة . و النتيجة أن إعطاء رئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي يكرس أولوية و مكانة و مركز السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية¹

1- نور الدين رداة ، مرجع سابق ، ص 109.

ثانيا: الترخيص للحكومة بتنفيذ القانون.

كما عرف أيضا الإصدار بالعمل الذي يقوم به رئيس السلطة التنفيذية قصد الإعلان عن ميلاد قانون جديد، فالرئيس من خلال ذلك الإجراء والشهادة الرسمية يعلن أن مشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان قد توفرت فيه الشروط الشكلية والموضوعية المحددة في الدستور و ينشر وفقا للأصول المعمول بها في نشر القوانين، متضمنا الترخيص للحكومة للقيام بتحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات وفقا للتقسيم المحدد وضمن الحدود التي رسمها البرلمان، أي إحترام سقف المبالغ التي تم رصدتها¹.

و لذلك فقد مالت الأساليب الحديثة أن تأخذ بأسلوب التقسيم الوظيفي جنبا إلى جنب مع التقسيم الإداري، و يقوم هذا التقسيم على أساس تصنيف النفقات العامة و تبويبها في مجموعات متجانسة، تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من وظائف الدولة. فالمعيار المتبع في هذا التقسيم هو نوع الوظيفة أو الخدمة التي ينفق المال العام من أجلها، بغض النظر عن الوحدة أو الجهاز الحكومي الذي يقوم بالإنفاق أو طبيعة الأشياء المختصة بهذه النفقات.

فمثلا يدرج ضمن بند الصحة جميع النفقات المخصصة للصحة المدرسية بالرغم من تبعية الأخيرة لوزارة التربية و التعليم .

وإستخدام نوع الوظيفة التي تؤديها الحكومة كمعيار للتقسيم يستلزم توزيع الكثير من بنود النفقات العامة الثابتة التي لا تمثل في حد ذاتها وظيفة مستقلة على مختلف الوظائف الرئيسية المستخدمة في التقسيم ، و يخرج عن ذلك بعض النفقات التي يفضل بقاءها في بند مستقل لكونها لا تحقق وظيفة معينة .

على سبيل المثال نجد نفقات خدمة الدين العمومي . بالإضافة إلى صعوبة توزيع خدمة الدين العام على الوظائف المختلفة فإن لها من الأهمية الخاصة ما يبرر بقائها في بند واضح و متميز.

1- حميد مزباني ، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر ، مرجع سابق ، ص114..

و إذا كان إستخدام التقسيم الوظيفي يهتم أساسا بجانب النفقات العامة ، إلا أن أي تقسيم للميزانية العامة للدولة لا بد أن يتضمن جانب الإيرادات العامة حتى تكتمل الفائدة إلا أنه وفقا لقاعدة عدم تخصيص الإيرادات ، فإن الإيرادات العامة في الميزانية لا يمكن تقسيمها تقسيما وظيفيا ، وإلا تكون مخالفة لقاعدة هامة من القواعد التي تحكم إعداد و تحضير الميزانية العامة للدولة . وإزاء ذلك فإنه يكتفي بتقسيم جانب الإيرادات العامة تقسيما يتماشى مع الغرض الأساسي للتقسيم الوظيفي ، ألا و هو نشر بيانات الميزانية العامة بطريقة واضحة و مختصرة تسهل على غير المتخصصين إدراك مضمونها و الوقوف على مدى أهمية دور الحكومة و القطاع العام في الإقتصاد الوطني¹ .

1- محمد عباس محرزى ، مرجع سابق ، ص 355.

خلاصة الفصل الأول

أصبحت دورة الخريف للبرلمان في أي دولة من الدول، الدورة المهمة في حياة الحكومة أو الحزب المتواجد في السلطة، فبمجرد ما يعلم النواب بإيداع مشروع قانون المالية على مكتب الغرفة الأولى للبرلمان، يستعد أحزاب المعارضة لتفحص مشروع القانون ومحاولة إيجاد النقائص التي يحتمل أن يتضمنها، فهذه المناسبة يعتبر دور لجنة المالية والميزانية دورا مهما في دراسة مشروع قانون المالية قبل عرضه للمناقشة العلنية.

فالتحضير التشريعي والذي على أساسه يصوت على مشروع قانون المالية قد سبقه تحضير إداري تم أساسا على مستوى وزارة المالية. فرغم الأهمية التي يكتسبها التحضير التشريعي، نجد أن التحضير الإداري هو الأساس، فالحكومة صاحبة المشروع تسعى دائما إلى تقديم نص موضوعي غير قابل للتعديل والسبب في ذلك سياسي بالدرجة الأولى كون أن الحكومة تعمل دائما على البقاء في السلطة فليس من صالحها أن تعرض مشروع قانون المالية قد يرد عليها. ومن جهة أخرى نجد أن مشروع قانون المالية يأخذ فترة ثمانية (08) أشهر (من جانفي إلى سبتمبر) يحضر فيها وقد تتدخل بهذه المناسبة كل المصالح التابعة لوزارة المالية و كل الكفاءات والإمكانات التي تمكن من تحضير عقلائي لمشروع قد يرهن المصير المالي للدولة وللأمة بصفة عامة. فدراسة التحضير الإداري والتشريعي لمشروع قانون المالية تعتبر أساسية لأن الأمر متعلق بالأموال العمومية.¹ إن مسألة عرض قوانين المالية تتعلق أساسا بالشكل القانوني الذي تقدم فيه، ويخضع هذا الشكل إلى عنصرين هامين هما: العنصر القانوني - والعنصر المالي. إلى جانب هذا العنصر القانوني الهام والخاص بكيفية عرض وتقديم قانون المالية، فإن هناك عنصرا هاما أيضا ويعرف بالعنصر المالي وهذا ما نجده معبرا عنه في الجداول الملحقه لكل قوانين المالية².

1- دنيديني يحيي ، مرجع سابق ، ص 136.

2- نفس المرجع ، ص 87 و 90.

الفصل الثاني

رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية.

إن تحضير مشاريع قوانين المالية هو من اختصاص الحكومة، أو مصالحها الإدارية في مقدمتها وزارة المالية التي تلعب دورا تقنيا هاما ، غير أنه ليس بالدور المقرر، باعتبار أن أغلب الأحكام المتعلقة بالميزانية تنتج عن قرارات سياسية والتي هي من عمل أو فعل الحكومة. فالحكومة تقوم بعملية تحضير مشروع قانون المالية الذي يظهر كعملية إدارية بحتة تجري حسب مخطط مماثل في اغلب الدول، والذي يمتد على مدى تسعة أشهر تقريبا.

و باعتبار وزارة المالية هي التي تشرف على الخزينة العمومية، فهي التي تتولى مهمة تحضير مشروع الميزانية، بالرغم من عدم تمتعه بسلطات قانونية أكبر مقارنة مع زملائه في الحكومة، فإن إعداد مشروع قانون المالية يضمن لوزير المالية هيمنة فعلية خاصة في تقدير وتوقع المحاصيل والنفقات غير أن وزير المالية يخضع قانونا لسلطة رئيس الحكومة الذي يتحكم في الملفات المتنازع حولها، من جهة أخرى فإن رئيس الجمهورية يلعب دورا مهما جدا، فهو الذي يرأس مجلس الوزراء أين تتم المداولة على النص والمصادقة عليه، وهو ما يعكس الإلتزام التضامني لمجمل أعضاء الحكومة ، هكذا إذن فالحكومة هي التي تملك المبادرة في إعداد مشاريع قوانين المالية، بينما المجالس المنتخبة ليس لها الحق في تقديم إقتراح معاكس أو حتى أن تشارك أثناء مرحلة التحضير. حق الامتياز هذا الممنوح للحكومة في تحضير مشاريع قوانين المالية لم يعلن عنه صراحة في القانون رقم 17/84 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية.

إن حق المبادرة هذا الخاص بالحكومة، هو الاتجاه العام والسائد في جميع الأنظمة الدستورية المعاصرة وهو ناتج عن أسباب اقتصادية واجتماعية، كما يبنى على أسس ذات طابع سياسي باعتباره أن الميزانية هي الوسيلة أو الأداة المميزة لكل سياسة والتي تعبر بالأرقام عن برنامج الحكومة¹.

1- نور الدين رداة ، مرجع سابق ، ص 102، 101.

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

بالإضافة إلى ذلك، فإن هذا الاختصاص يفسر بأسباب وحجج تقنية، حيث أن الحكومة هي السلطة الوحيدة التي تملك المعلومات الكافية لتقديم مبلغ الإيرادات وتحديد كل الأعباء، وذلك بمراعاة التوازن المالي، وهي المكلفة بإدارة المرافق العامة، لذا أنيط بها إعداد الميزانية. فالميزانية باعتبارها تعبير رقمي عن برنامج الحكومة فهي تكتسب قيمة قانونية بواسطة تصويت المجالس البرلمانية عليها ومن خلال المصادقة على مشروع قانون المالية الذي تعده السلطة التنفيذية.

بما أن الأموال العمومية قد رخص باستعمالها ممثلو الشعب فكل من أذن له باستعمالها أو تنفيذها في الإطار المحدد لها يجب أن يراقب. فالهدف السياسي بالدرجة الأولى كونه يهدف للتأكيد من تطبيق قرارات البرلمان في مجال تنفيذ الأموال العمومية الأمر الذي يترتب عنه منع السلطة التنفيذية من أنها تتجاوز الإعتمادات المفتوحة لها أو أن لا تحصل على كل الإيرادات. وللرقابة هذه أيضا سبب مالي بحيث تسعى لتفادي التبذير والتبديد، وعليه فإن كل عون أو كل من كلف بتنفيذ المال العمومي يجب أن تمارس عليه رقابة صارمة. فرقابة المال العمومي تمارس أولا من طرف من ساهم بها في تمويل النفقات العمومية، أي الشعب عن طريق ممثليه على مستوى البرلمان، ثم المسؤولون عن الرقابة التي يمارسونها على الأعوان المؤهلين للتنفيذ المالي ثم القضاة الذين خول لهم القانون معاقبة كل من أحل بالتزاماته تجاه التنظيم الخاص باستعمال المال العمومي.

دور البرلمان الجزائري في مجال قوانين المالية العامة قد تبلور وترسخ في النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية، إلا أن هناك نقائص وثغرات في التنظيم القانوني وضعفا في الأداء ، لذا سنتناول هذا الفصل في مبحثين، نخصص الأول للرقابة البرلمانية في المجال المالي، ونكرس الثاني لتقييد سلطة البرلمان التشريعية المالية¹.

1- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 128.

المبحث الأول

رقابة البرلمان في المجال المالي .

على الرغم من أن جل النظم وحتى في الديمقراطيات الغربية تتجه إلى التضييق على سلطة رقابة البرلمان في المجال المالي عبر النص والممارسة.

ولأن البرلمان الجزائري لم يخرج عن هذه القاعدة، فإن رقابته في المجال المالي محدودة وقاصرة ومعدومة الأثر، ويتجلى ذلك في جملة من المظاهر تتحدد فيما يلي :

- إنفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية، والاستعصاء المقنن الذي يصطدم به أعضاء البرلمان لدى سعيهم إلى التعديل في بنود القانون، إضافة إلى تواجد بصمات الحكومة في كل خطوات مناقشة القانون، وهيمنتها الظاهرة على لجنتي المالية بالمجلسين والاصطدام بحاجز الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة، والذي يعيق أي اعتراض على القانون أو على بعض بنوده. إلا ما تعلق بإثارة مسائل شكلية هامشية من المعارضة تهدف من خلالها إلى إستقطاب الرأي العام، وحشد تأييد الناخبين أكثر من كونها مناقشة كشف الاختلالات وتصحيحها في مشروع القانون.

رغم أن مهمة مناقشة الموازنات ومراقبة الإنفاق الحكومي هي من أقدم مهام المجالس النيابية في العالم فإن البرلمان في الديمقراطيات الغربية تضطلع بدور هامشي على صعيد وضع الموازنة. مما يبقى حق البرلمان في ضبط الإنفاق الحكومي أمرا نظريا لا يطابقه الواقع والممارسة وحتى في أكثر المجالس النيابية تمسكا بهذا الحق¹.

من هذا المنطلق سنتناول في هذا المبحث تحديد المقصود برقابة البرلمان على المالية العامة في المطلب الأول، ثم نتصدى لضعف وسائل الرقابة البرلمانية في المطلب الثاني.

1- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ص 211.

المطلب الأول

رقابة البرلمان على المالية العامة.

إن مخطط عمل الحكومة يحتاج لتجسيده في الواقع إلى جملة من القوانين أهمها قانون المالية الذي يعتمد على الموازنة العامة، بل إن قانون المالية هو قانون موازنة الدولة فهو بهذا المعنى تلك الوثيقة التي تعدها السلطة التنفيذية ويجيزها البرلمان والتي تحدد خلال سنة مالية مدنية موارد الدولة، والأعباء التي ينتظر تنفيذها، وفقا للقانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية. فإن قوانين المالية هي القوانين التي تحدد في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة، ومبلغها وتخصيصها، كما ميز القانون المذكور بين قانون المالية السنوي والتكميلي والتشريع المرتبط بقانون المالية، وهو قانون ضبط الميزانية وحدد أيضا مكونات الميزانية العامة للدولة.

ومع ذلك يبقى سريان قانون المالية مشروطا بإجازة البرلمان له، إذ لا يمكن أن تمارس السلطة التنفيذية مسؤوليتها في هذا المجال دون أن تكون هذه الممارسة خاضعة لضوابط رقابة البرلمان، ولأن البرلمان الجزائري يتخذ من مشروع قانون المالية مادة لممارسة وظيفته الرقابية في المجال المالي، ويتم ذلك وفق ضوابط إجرائية حددها الدستور والنصوص القانونية¹.

بالرجوع إلى القانون العضوي 99-02 لا نجد فيه أحكاما تتعلق بتنظيم عملية التقديم والمناقشة والنتائج المترتبة عن الموافقة أو التحفظات، وحتى الرفض ما يعني بأن النية لم تتوفر بعد لمنح البرلمان صلاحية الرقابة المالية الفعلية لأوجه صرف أموال الدولة². من هذا المنطلق ندرس الموضوع في فرعين نخصص الأول لشكلية رقابة البرلمان في المجال المالي وتتناول في الثاني رقابة البرلمان على تنفيذ الموازنة .

1- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 202.

2- سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، السلطة التشريعية و المراقبة ، مرجع سابق ، ص 190.

الفرع الأول: شكلية رقابة البرلمان في المجال المالي.

تأخذ رقابة البرلمان طابعا شكليا إذا ما تخلفت الحكومة عن تقديم العرض الختامي(عرض عن إستعمال الإعتمادات المالية) الذي يتيح للبرلمان مراقبة الموازنة التي سبق له أن اقرها، وتصبح هذه الرقابة عديمة الجدوى عندما تمتنع الحكومة عن تقديم قانون ضبط الميزانية مما يجعل هذه الرقابة غير فاعلة، وقد ذهب المشرع الفرنسي إلى أنه لا يمكن أن يحال على البرلمان قانون المالية الجديد ما لم تتم إحالة قانون التصفية لمواجهة ظاهرة التأخر¹.

نصت المادة 179 من دستور 1996 ، على انه " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان". ويستفاد من هذا النص أن الحكومة ملزمة بإعداد ذلك العرض بناء على المعطيات المالية المتوفرة لديها وتقدمه أمام كل غرفة من غرف البرلمان مبينة فيه المبالغ المالية المعتمدة من البرلمان وكيفية صرفها وما تبقى منها وأسباب عدم إنفاقها أو عدم كفاية الأموال المرصدة. ويتم بعد ذلك التصويت على قانون مقدم كمشروع من قبل الحكومة يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية والتي غالبا ما تكون وفق المقترح المقدم في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الذي يحل محل قانون 84-17 بناقص (3)، أي السنة الثالثة السابقة على السنة التي يتم فيها التصويت على قانون التسوية.

والثابت أن هذا الإجراء إلى جانب عموميته وتقنية الأرقام، لا يمكن أن يعول عليه لمراقبة استخدام الأموال المرصدة في قوانين المالية من قبل النواب لصعوبة إستجلاء ومعرفة أوجه الصرف بدقة تسمح لأعضاء البرلمان من ممارسة رقابة فعالة ومؤثرة على الحكومة لا من خلال مناقشة النص وأرقامه وتطبيقاته في الميدان لانعدام الوسائل الكفيلة بذلك².

1- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 213.

2- سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، السلطة التشريعية و المراقبة ، مرجع سابق ، ص 189.

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

إن ما يؤكد تهميش البرلمان في الأمور المالية هو أن الحكومة ملزمة بموجب المادة 179 من دستور 1996 بتقديم عرض عن استعمالها للاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان، لكن تبقى هذه السلطة الجوهرية غير ممارسة من طرف البرلمان الجزائري، بسبب إمتناع السلطة التنفيذية عن تطبيق أحكام هذه المادة، وهو ما سيشكل حتما عقبة أمام تطور الديمقراطية البرلمانية وتقييدا صارما لحق أعضاء البرلمان في إبداء ملاحظاتهم والتعبير عن آرائهم بكل حرية و إستقلالية من دون أية قيود تفرض عليهم.

فإذا كان الأصل هو وجوب حصول موافقة البرلمان على تحويل الأموال من موضع إلى آخر، فإن العدد الهائل المسجل لتحويل الاعتمادات يدل على أن الحكومة تتصرف في قانون المالية كما تشاء دون أن تتقيد بالشكل الذي أقره البرلمان، وهو تعبير صريح من السلطة التنفيذية تقضي من خلاله على حق المؤسسة التشريعية في الإشراف على تنفيذ ميزانية الدولة، وإخضاع الحكومة للمساءلة عن مدى تحقيقها للأهداف المحددة في قانون المالية .

يكشف الإستخدام المفرط لتحويل الاعتمادات من طرف الحكومة عن فشل قانون المالية الرئيسي في إحداث التوازنات الأساسية بين الاحتياجات والإيرادات الخاصة ببعض القطاعات أو المصالح، كإن يقل الاعتماد المخصص لوزارة ما عن المصروف الفعلي لها، وهو ما يؤكد ضعف بيانات الميزانية والتي قد تؤدي حسب تعبير الأستاذ " كريستوف روسميرغ " إلى انعكاسات مالية وخيمة وخطيرة جدا، بسبب غياب التدقيق والتفصيل وفق معايير سليمة وصحيحة بمناسبة إعداد ومناقشة قانون المالية، أو عند إقرار الحكومة لتحويل الاعتمادات المالية.

تنطبق الإجراءات المتبعة عند مناقشة قانون المالية على قانون تسوية الميزانية إلا أن الملاحظ أنه عند جلسات المناقشة لا يلمس إطلاقا وجود رقابة فعلية بشأن الأمور المالية من طرف البرلمان، لأن الأغلبية البرلمانية غالبا ما تكتفي بمناقشة ذات وجه عام، في حين أن نواب المعارضة يباشرون رقابة تتميز بطابع شكلي نتيجة تركيز السلطة المالية في يد الحكومة،¹ وبالتالي لن يكون باستطاعتهم التنديد بالسياسة المالية

1- حميد مزياي، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر، مرجع سابق، ص 181، 183 .

الفصل الثاني ————— رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

المنتهجة والتشكيك في التقديرات الحكومية المعتمدة في مشروع قانون المالية، وهو ما يجعل من المناقشة البرلمانية عقيمة دون أن يترتب عنها أي أثر يذكر، فإذا كانت المادة 179 من دستور 1996 قد نصت على وجوب تقديم الحكومة عرضا عن إستخدام الاعتمادات المالية لكل غرفة من البرلمان، مع ضرورة إختتام التصويت على قانون تسوية الميزانية من طرف البرلمان، إلا أن الممارسات العملية للحكومة في هذه المسألة تثبت أنه منذ سنة 1997، وإلى يومنا هذا لم تبادر الحكومات المتعاقبة بأي مشروع قانون يتعلق بتسوية الميزانية، رغم الوعود المتكررة التي لمسناها من ممثل الحكومة (وزير المالية) والتي تؤكد لجوء الحكومة إلى هذا الإجراء مستقبلا، حيث لم ترق كل التصريحات التي أدلى بها ممثلو الحكومة إلى درجة التنفيذ الفعلي، بسبب إنعدام الاستقرار الحكومي الذي تعرفه الساحة السياسية في بلادنا، وهو ما أدى إلى تعطيل الإجراء والتأخر في إعداد وتقديم مشروع قانون تسوية الميزانية إلى البرلمان.

تجدر الملاحظة بخصوص الأمور المالية أن الأغلبية البرلمانية قد تشكل حاجزا يمنع من معارضة مشروع قانون المالية، وبالتالي فإن مناقشة مشروع هذا القانون من طرف البرلمان تبدو خالية من كل أهمية كونها مجرد مناقشة من أجل المناقشة، حيث أن أغلب النواب يخضعون لتوجهات حزب الأغلبية وتعليماته، ويلتزمون بموافقة إزاء المسائل العامة المطروحة للمناقشة، وبذلك تصبح حرية هؤلاء الأعضاء مقيدة فيما يبدو من آراء وملاحظات، أو ما يتقدمون به من طلبات واقتراحات، فلا يستطيعون الخروج عن المواقف والتعليمات المحددة سلفا، وهو ما يؤدي إلى الحد من دور البرلمان في هذا المجال من خلال تحويل أعضائه من ممثلين للشعب إلى مجرد ممثلين لأحزابهم السياسية.

تؤكد المعطيات السياسية في الجزائر على نقص الانضباط الحزبي، والذي على أثره أصبحت الحكومة هي المراقبة للبرلمان بدلا من إقرار مسؤولية الحكومة أمام أعضائه المنتخبين، وهو ما يطرح بجدة إشكالية: ماهي وظيفة الأحزاب السياسية في بناء الديمقراطية وتكريس دولة الحق والقانون ؟ وهل المشكلة تكمن في التشريعات والقوانين التي توظف العمل الحزبي، باعتبارها تعيق دور الأحزاب في تكريس مفهوم الدولة¹

01- حميد مزياي ، مرجع سابق ، ص 184.

الفرع الثاني: رقابة البرلمان على تنفيذ الموازنة.

إن عدم إلتزام الحكومة بتقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية لدى تقديم مشروع قانون المالية، وعزوفها عن تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية تطبيقا لنص المادة 179 من دستور 1996 والذي يتم بموجبها مباشرة المراقبة اللاحقة على تنفيذ الموازنة، يؤكد إنحصار الرقابة اللاحقة أو البعدية على تنفيذ الموازنة .

وحتى إذا كانت بعض البرلمانات تتجه إلى الاستعانة بهيئة فنية مستقلة أو شبه مستقلة تقوم رقابة خارجية نيابة عنها على أن تحيل تقاريرها إلى البرلمان، فيستعين بها في تقييم الأداء المالي للحكومة ، غير أن رابطة مجلس المحاسبة بالبرلمان هي هشة وغالبا ما يتعامل بشكل مع الحكومة فيمدها برأيه الاستشاري في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية ، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعينة إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها فيما يجوز لرئيس الجمهورية إخطار مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق إختصاص المجلس، كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يطلع رئيس الجمهورية بأي مسألة تكتسي أهمية خاصة وتدخل في نطاق اختصاصه كلما رأى ذلك مفيدا ، ويبقى هذا المجلس مختصا بالمراقبة التقنية لاستعمال الميزانية، وهو بهذه الصفة يدقق في شروط إستعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات والتنظيمات المعمول بها، وتهدف الرقابة التي يمارسها المجلس إلى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية، فمجلس المحاسبة وإن كان يدعم البرلمان والحكومة في مجال مراقبة تنفيذ قانون المالية فإن علاقة البرلمان غير واضحة، مما يجعل وظيفة المجلس تقنية وتعد رافدا من روافد الرقابة الذاتية للحكومة أكثر منها جهاز لدعم سلطة رقابة البرلمان في المجال المالي، ومن ثم فإنه ومن خلال عرض مظاهر ضعف رقابة البرلمان في المجال المالي، يتأكد لنا أن هذه الرقابة ليست في الواقع محاسبة حقيقية للحكومة لتحميلها المسؤولية عن التقصير أو سوء استعمال الأموال

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

العمومية، غير أنه يمكن للبرلمان أن يراقب استعمال الأموال العمومية عبر آليات أخرى للرقابة كالأسئلة والاستجواب والتحقيق.

ومع القيود الإجرائية والموضوعية التي تكبل الرقابة، رغم تفككها داخل الهيكل الذي يباشرها واحتكارها من طرف لجنة المالية والخبراء الذين تستعين بهم إلا أنها تتسم بنجاعة تظهر من خلالها أنها لا تقيّد عمل الدولة بل تخدمه، فهي تؤدي مهمتها على الوجه المطلوب لأنها تتفادى فكرة المراقبة والعقاب، وهذا الوضع لا يخص الجزائر فقط، بل يعتبر ميزة مشتركة لكل برلمانات العالم¹.

وبهذا الخصوص عبر الدكتور لزهرة فلاح بجريدة الوطن الصادرة في 10-07-2006 عن عدم كفاية رقابة البرلمان في المجال المالي بما يأتي².

في فرنسا ثمة رابطة قوية بين محكمة المحاسبات (مجلس المحاسبة) والبرلمان وتتجلى هذه الرابطة في التعاون بينهما، إذ تساعد محكمة المحاسبات البرلمان في الرقابة على تنفيذ قوانين المالية، والقيام بالتحقيقات والدراسات المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات العامة³.

1- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 214.

02- les moyens humains, matériels et juridiques actuels de contrôle budgétaire par le parlement sont insuffisants, la prééminence de l'exécutif en matière de stratégie budgétaire ne constitue pas une page de bonne gouvernance, et ne plaide pas pour un renforcement de la démocratie, des parlementaires, quant à eux n'exercent pas toujours pleinement leur prérogatives constitutionnelles.

3- ميلود ذبيح ، نفس المرجع ، ص 216 .

المطلب الثاني

تقييم وسائل الرقابة البرلمانية

إضافة إلى عجز كل من آليتي عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة واللجوء إلى ملتصق الرقابة على إثارة مسؤولية الحكومة، تبقى كل من الأسئلة والاستجوابات والتحقيقات البرلمانية هي الأخرى وسائل ضعيفة في الميدان الرقابي، وذلك بسبب افتقادها للطابع الردعي إلى جانب احتكار السلطة التنفيذية للجانب المالي وما يترتب عنه من إقصاء كلي لأعضاء البرلمان في هذا المجال الحساس.

إن المتتبع للنشاط البرلماني يدرك عدم فعالية وسائل الرقابة البرلمانية، فكل من آليات الأسئلة والاستجوابات البرلمانية أو حتى لجان التحقيق البرلمانية، تبقى هشة نظرا لافتقارها للجانب الردعي الجزائي وهذا في ظل سيطرة الهيئة التنفيذية على جميع إجراءاتها، و يتجلى ذلك فيما يلي .

- التواجد الفعلي للحكومة في إجراءات الأسئلة البرلمانية: (الشفوية والكتابية).
- إغفال وسيلة الاستجوابات البرلمانية.
- عدم فعالية تقارير لجان التحقيق البرلمانية.

وأخيرا ما يمكن قوله بشأن دور لجان التحقيق البرلماني في مراقبة النشاط الحكومي، أنه لا يزال ضعيفا ومحدودا، خاصة وأن هذه اللجان تكتسي طابعا مؤقتا تنتهي مهمتها بمجرد إنتهاؤها من إعداد تقرير لا يتضمن إلا ملاحظات وتوضيحات شكلية لا تؤدي إلى نتائج قانونية واضحة مثلما أدرجته بعض الدول في دساتيرها وقوانينها¹.

و بهذا يتحدد نطاق هذا المطلب في فرعين ، الأول يخص لعجز البرلمان عن رقابة تنفيذ قانون المالية، و الثاني في تقاعس الحكومة عن إعداد قانون ضبط الميزانية ، و سنفصل ذلك فيما يلي .

1- حميد مزباني ، عن واقع الإزدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص 106 و ما بعدها.

الفرع الأول: عجز البرلمان عن رقابة تنفيذ قانون المالية

تعد الرقابة المالية من أولويات جميع النظم البرلمانية، فالحاجة إلى ضمان موارد مالية مرتبطة أيما إرتباط بأصل التمثيل الشعبي. لذا يقتضي مبدأ الميزانية العامة في الدولة الذي مفاده أنه " لا ضريبة ولا رسم ولا إنفاق إلا بنص قانوني " أن تحصر البرلمانات بصفتها ممثلة الشعب بكل ما تملك من سلطات وصلاحيات دستورية وقانونية وآليات رقابية على ضمان حسن إضطلاع الحكومة وأجهزتها ومرافقها و مؤسساتها ووحداتها الإدارية والاقتصادية بحسن تطبيق قوانين المالية بصورة عامة وقانون ميزانية الدولة بصورة خاصة. ويعني ذلك أنه بمجرد التصويت على قانون المالية من طرف البرلمان يصبح لزاما على الحكومة التقيد بالإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا من خلال إحترام الحد المعين لكل فصل أو قسم من الميزانية، إلى جانب تقيدها بوجه الإنفاق المصوت عليه والتوزيعات الواردة في الميزانية.

غير أن المشرع الجزائري قد أفاد الحكومة بأدوات قانونية تسمح لها بخرق مبدأ السنوية الذي يميز قانون المالية، وذلك عن طريق قانون المالية التكميلي، ونظام تحويل الإعتمادات وتجميعها. وبالفعل ومنذ بعض السنوات إعتاد قانون المالية التكميلي على التدخل في آخر شهر جوان، ورغم خضوع هذا النوع من القوانين المالية بدوره لمصادقة البرلمان، إلا أنه يصدر في معظم الحالات على شكل أمر رئاسي. وتلجأ الحكومة لإستعمال تقنية قانون المالية التكميلي لتغيير الإعتمادات المالية التي أقرها¹ البرلمان في قانون المالية السنوي بهدف الاستجابة للتغييرات التي تواجهها ميدانيا، لاسيما إعادة النظر في مستوى الإيرادات نظرا عادة لارتفاع ثمن المحروقات في السوق العالمية، وكذلك وبصفة خاصة الترخيص بتحويل الإعتمادات.

ومهما يكن الأمر لا يقف دور البرلمان، من المفروض، عند حد المصادقة على قانوني المالية السنوي والتكميلي، بل أن المادة 179 من دستور 1996 المعدل تلزم الحكومة بتقديم لكل غرفة من البرلمان عرضا عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية التي تحتتم بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية (la loi de règlement budgétaire) المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان.

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

والمعروف أن الغرض من المصادقة على قانون تسوية الميزانية هو التحقق من النتائج المالية للسنة المدنية، والموافقة على التباينات القائمة بين نتائج وتوقعات قوانين المالية السنوي والتكميلي، فهو بتعبير آخر عبارة عن تصريح صادر عن البرلمان يعبر من خلاله عن موافقته على التسيير السابق للحكومة ، لكن الواقع يشهد بأنه منذ سنة 1977 لم تتح فرصة التصويت على هذا القانون للبرلمان إلا مرتين أو ثلاثة حيث كانت آخرها في سنة 2010 ، ويرجع سبب ذلك إلى إمتناع الحكومة عن تطبيق أحكام المادة 179 السالفة الذكر، وهو ما يؤثر غلى المركز السياسي للبرلمان بصفة عامة وعلى حقه في المبادرة بالتشريع بصفة خاصة¹.

لذا وحتى تتخذ الأمور مجرى الايجابية وجب الاهتمام بعنصر الزمن في المصادقة على قانون المالية باحترام مدة الخمسة وسبعون (75) يوما، وأي تجاوز لتلك المدة يمكن لرئيس الجمهورية من اللجوء إلى إصدار مشروع الحكومة بمقتضى أمر تشريعي، وهو ما أقرت به المادة 138 الفقرة 11 من الدستور بقولها .

" في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر....".

1- محمد أومايوف ، مرجع سابق ، ص 222 ، 223.

هذا النهج الذي سلكه المشرع الجزائري إستوحاه من الدستور الفرنسي لسنة 1958 وتحديدا المادة 47 منه التي تنص على ما يلي:

"تقوم الجمعية الوطنية بإعلان رأيها في قانون المالية في قراءة أولى خلال أربعين (40) يوما من إيداع المشروع، فإن لم تفعل كان للحكومة الحق في عرض المشروع على مجلس الشيوخ الذي يلتزم البت فيه خلال خمسة عشر (15) يوما، فإن لم يقر البرلمان بالانتهاء من دراسة القانون بعد ذلك في خلال سبعين (70) يوما جاز للحكومة أن تطبق قانون الميزانية بأمر"¹

وبمقارنة هذه المادة بالمادة 138 من الدستور الجزائري يظهر لنا أن هذا الأخير منح أجل أوفر للمصادقة على قانون المالية، وقد زاد عن الأجل الممنوح للبرلمان الفرنسي بخمسة (05) أيام، كما إعتبر الفقيه "burdeau" المادة 47 بمثابة ضمانات فعالة تتصدى لأي تماطل برلماني في استصدار التشريع المالي وبالتصويت عليه قبل بدأ السنة المالية².

1- سعيد ساكري، التشريع بأوامر و أثره على السلطة التشريعية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة العربي بن مهيدي ، أم البواقي ، سنة 2009 ، ص 93 و 94.

2- ترجمة المادة 47 من الدستور الفرنسي ، 04 أكتوبر 1958.

Article 47.

Le parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'assemblée nationale, ne s'est pas prononcée en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet. Le gouvernement saisit le sénat qui doit saturer dans un délai de quinze jours, il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

والملاحظ أيضا على المادة 47 من الدستور الفرنسي تكلفت بتوزيع المدة العامة سبعون يوما على غرفتي البرلمان الفرنسي بأن منحت أربعين (40) يوما للجمعية الوطنية، وخمسة عشر (15) يوما لمجلس الشيوخ، بخلاف الوضع في الدستور الجزائري الذي أحالنا على القانون العضوي المحدد بموجب المادة 132 منه، والذي تناول هذه المسألة.

- توزيع الأجل الدستوري العام بموجب القانون العضوي: 99-02.

على خلاف ما فعله المشرع الدستوري الفرنسي في المادة 47، فقد تكفل القانون العضوي المنظم للعلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان وعملهما، وبين الحكومة بتفصيل المدة العامة المذكورة في نص المادة 138 من الدستور، حيث جاء في مادته 44 المذكورة سالفًا.

وباستقراء هذا النص نجد أنه لم يلتزم العدل في توزيع المدة العامة (75) يوما على غرفتي البرلمان تساءل الدكتور بوضياف عن سر ذلك؟ لاسيما وأن المادة 112 من دستور 1996 قد جعلت من ممارسة السلطة التشريعية عملا يقتسمه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على قدم المساواة، ومنحت لهما كامل السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.

وقد أرجع الدكتور "بوضياف" سبب ذلك إلى التمايز في عدد أعضاء النواب بين الغرفتين، ومدة العشرين (20) يوما كافية لهم فحوصا ومناقشة وتصويتا، أما الدكتور "بوزيد لزهارى" يرجع أسباب ذلك إلى عوامل عدة غير واضحة تماما فقد يكون إختلاف عدد أعضاء كل غرفة هو السبب، كما قد يكون الانطلاق من خلفية أن مجلس الأمة لا يملك حق تقديم أو تحويل النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، ومن ثم فمدة العشرين يوما كافية لفحص ودراسة قانون المالية¹.

هذا ولقد إحتاطت المادة 44 من القانون العضوي أعلاه لمسألة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان بأن عهدت بحله إلى لجنة متساوية الأعضاء. مانحة إياها أجل ثمانية (08) أيام، بعض الفقه يرى عدم

01- السعيد ساكري ، مرجع سابق ، ص 95.

دقة المادة 44 في هذا الخصوص لا سيما وأنها خاضعة للسلطة التقديرية للوزير الأول، كما أن غموض هذه المسألة يتيح لهذا الأخير تفويت ميعاد الخمسة وسبعون (75) يوما.

ومن ثم يتلقى رئيس الجمهورية المشروع الحكومي ليصدره بأمر هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن قضية عرض وتقييم عمل نتائج اللجنة غير مضبوط بدقة من ناحية القانون، مما يضيق هيمنة أخرى للسلطة التنفيذية على التشريع المالي.

إضافة لما سبق فإن مسألة عمل اللجنة ومدى استقلاليتها محل نظر كونها خاضعة للسلطة التقديرية للوزير الأول من حيث اجتماعها، وبالتالي فهي مقيدة بالإخطار الحكومي، إضافة إلى إمكانية هذا الأخير إشغال هذه اللجنة مما يشكل تأثيراً آخر عليها (المادة 92 من القانون العضوي 99-02) وهو مادعا بالأستاذ "حفال" إلى القول بأن اللجوء إلى أسلوب اللجان هذا دليل على فشل الحل التشريعي بين الغرفتين، والتي قد تخفق في أداء مهمتها تلك على اعتبار أن قراراتها غير نهائية، بل مرهونة بإرادة الغرفتين.

وهذا الأمر من شأنه أن تستخدمه الحكومة كآلية لتجاوز ميعاد الخمسة وسبعين (75) يوماً تمهيدا لإصدار قانون المالية بأمر رئاسي مما يشكل تهديدا حقيقيا لاستقلالية السلطة التشريعية بتفويت الفرصة عليها للتشريع في هذا المجال.

وعلى كل فإن التجربة الدستورية لنظام الغرفتين لم تفرز أية إشكالات بخصوص قانون المالية فاجلس الشعبي الوطني يطال بيده المشاريع الحكومية المالية بالتعديل والتغيير و لا يعترضه في ذلك مجلس الأمة بل على العكس من ذلك فقد خلق اقتراحات رشيدة ودقيقة من قبل اللجنة المالية الاقتصادية له، حول ما ينبغي تداركه في قانون المالية للعام المقبل، الأمر الذي دفع بالحكومة إلى الاعتماد الفعلي لتلك التوصيات والاعتراف بأهميتها، غير أنها لم تستطع تحفيز المجلس الشعبي للرفض الكلي أو الجزئي لبعض أحكام نص القانون المالي.¹

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

هذا وقد جاءت الفقرة الأخيرة من المادة 44 من القانون العضوي السابق الذكر غير محددة لأسباب بعينها، والمؤدية إلى عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية بقولها " في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية "

ويقصد بعبارة " أي سبب كان " كل حالة يمكن تصورها والتي تؤدي إلى إنقضاء مدة الخمسة وسبعين (75) يوما دون مصادقة البرلمان، ولقد أعطى الدكتور " لزهارى " عدة نماذج عن تلك الحالات منها:

- عدم تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية، ففي هذه الحالة مجلس الأمة يحرم أصلا من مناقشة القانون.
- إستخدام الحكومة لحقها في سحب مشروع القانون قبل التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 22 من القانون العضوي 99-02 السابق الذكر، وفي هذه الحالة يحرم مجلس الأمة أيضا من النظر في قانون المالية، ويتم بطبيعة الحال تجاوز مهلة (75) يوم.
- عدم مصادقة مجلس الأمة على النص المصوت عليه من المجلس الشعبي الوطني مع عدم طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول وترك المهلة (75) يوما تمر.
- عدم مصادقة مجلس الأمة على النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني واجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ووصولها إلى إقتراح حل لكن لم يعرض على المجلسين لبت فيه ¹.
- عدم وصول اللجنة المتساوية الأعضاء إلى حل يرضي الغرفتين مما يلزم الحكومة وطبقا للفقرة السادسة من المادة 120 (سابقا قبل التعديل)² سحب النص. حاليا بعد التعديل بموجب القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 .

1- السعيد ساكري ، مرجع سابق ، ص 97.

2 - المادة 120 من دستور 1996 التي تعادل المادة 138 من التعديل الأخير .قانون 01-16.

- وطبقا للفقرة الثامنة من المادة 138" التي تنص على مايلي :وفي حالة إستمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا.وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أوإذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه.

ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة."

وعليه فإن إيراد المشرع لعبارة "أي سبب كان " في ذلك النص يوحي بأن السلطة التشريعية لا تملك الوقت والسلطة لإبداء رأيها في المشروع الحكومي، ويصبح رفضها لا معنى له، خصوصا وأن أهمية قانون المالية وقوة مركز رئيس الجمهورية سيفضيان لا محالة إلى استصداره بموجب أمر رئاسي، وهذا ما يؤكد فعلا سيطرة السلطة التنفيذية على المجال المالي.

وبالتالي التأثير المباشر على مركز واستقلالية السلطة التشريعية في هذا المجال الحساس وما يؤكد ذلك هو سكوت النص على مسالة خضوع أوامر الميزانية (الأوامر المالية) للرقابة البرلمانية،والذي يفسر على أنها لا تخضع لتلك الرقابة تأسيسا على أن النص أعطاها قوة قانون المالية. بمعنى أنها تشريعا منذ صدوره¹.

1- السعيد ساكري ، مرجع سابق ، 98.

الفرع الثاني: تقاعس الحكومة عن إعداد قانون ضبط الميزانية

تنص الفقرة الثانية من المادة 179 من الدستور على أنه " تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان. " فقانون ضبط الميزانية هو أداة البرلمان لتقويم أداء الحكومة في المجال المالي خلال السنة المنتهية، ومقارنة الأداء بالتقديرات التي أجازها البرلمان للحكومة ضمن قانون المالية، ويستند عليه البرلمان في تقييم نتائج الميزانية السابقة، كما أنه يرسى القواعد المحددة لتسيير الأموال العمومية وحدود التنفيذ الفعلي للميزانية، ومعرفة الأرقام الحقيقية التي تم تسجيلها في الإيراد والإنفاق وتتجلى أهمية هذا القانون في كونه يقر حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة - النتائج المتبقية في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة - نتائج تسيير عمليات الخزينة.

ونظرا لأهمية هذا القانون فإن غيابه أو التأخر في إعداد المشروع يشكل ثغرة في عملية الرقابة ويجعل مناقشة قانون المالية يستند على احتمالات وتخمينات تفتقر إلى ما يسندها، فيما تختتم مناقشة قانون المالية من الغرفتين دون تقييم لنتائج السنة المنتهية وهو ما يجعل المجلسين عاجزين عن إحداث أي تأثير على أداء الحكومة ، مما يعني أن سلطة البرلمان في الرقابة المالية محدودة ومقيدة، ولا يتأتى له أداء وظيفته على الوجه المطلوب إلا بتوافر شروط الرقابة الفاعلة. لم يحدد الدستور أجلا لتقديم القانون المتضمن تسوية الميزانية، ولم يشر إلى ذلك قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، فتحديد الأجل ضروري لأن البرلمان مجبر على التصويت في بادئ الأمر على قانون تسوية الميزانية للسنة الماضية المنصرمة قبل البدء في مناقشة قانون المالية للسنة المقبلة، ولعل ذلك راجع إلى الصعوبات التي تعترض الحكومة في تقديمه في الأجال المطلوبة، فالتأخير سببه الطابع التقني والمتشعب للمسائل المالية المتعلقة بمراقبة المالية العامة¹.

1- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 210.

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

و ما يؤكد هيمنة الجهاز التنفيذي على الجانب المالي هو امتداده إلى السيطرة على قوانين المالية التكميلية، التي عادة ما تصدر بواسطة أوامر لا يجوز إطلاقها للنواب لمناقشتها أو تعديلها، كما أن الحكومة ملزمة بموجب المادة 179 من الدستور بتقديم عرض عن استعمالها للاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان، حيث يجب أن تختتم كل سنة مالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية، لكن تبقى هذه السلطة الجوهرية غير ممارسة من طرف البرلمان الجزائري بسبب امتناع السلطة التنفيذية عن تطبيق أحكام هذه المادة، وهو ما سيشكل حتما عقبة أمام تطور الديمقراطية البرلمانية، وحق النائب في إبداء ملاحظاته والتعبير عن رأيه بكل حرية واستقلالية دون أية قيود تفرض عليه¹.

رغم التعديل الذي حدث في سنة 1989 وإلزام السلطة التنفيذية أثناء تقديمها لمشروع قانون المالية للسنة أن تصحب هذا الأخير بمشروع آخر يبين تنفيذ السنة المالية للسنة (س-3)، فإن قانون ضبط الميزانية أصبح في الظاهر من بين القوانين التي صعب على الحكومة تحضير وتقديم مشروعها، بصورة منتظمة ودورية للمناقشة أمام السلطة التشريعية.

وتجدر الإشارة هنا أن في المادة 68 الأصلية لقانون 07 جويلية 1984 لم تذكر ضرورة تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية ولقد أدرك المشرع هذه الضرورة في سنة 1989 وقدر أن تقديم عرض هذا المشروع للسنة المالية (س-3) كاف جدا لتمكين الحكومة من جمع جميع المعلومات المتعلقة بعمليات التحصيل الجبائي و عمليات دفع النفقات، لأنه كما نعلم أن القطر الجزائري واسع جدا وإدارة تحصيل الضرائب لم تكن لها في تلك الآونة شبكة معلوماتية متصلة آليا بعضها البعض عبر التراب الوطني تمكن الحكومة من تحضير فوري لمشاريع قوانين ضبط الميزانية.

وإلى غاية اليوم صدر قانون ضبط ميزانية 2009 وميزانية 2010².

1- حميد مزياي، عن واقع الإزدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق ص 210.

2- دنيدي يحيى، مرجع سابق، ص 62.

المبحث الثاني

تقييد سلطة البرلمان التشريعية المالية.

يظهر الدور المحدود للسلطة التشريعية في المصادقة على قانون المالية في القيد الدستوري الذي حدد الأجل العام، الممنوح لها للتصويت على مشروع قانون المالية الحكومي، هذا الأجل تولى توزيعه على شكل آجال خاصة بالقانون العضوي المتعلق بعمل غرفتي البرلمان، وعلاقتها بالحكومة وهو القانون 99-02 ، و إعمالا للفقرة 11 من المادة 140 من دستور 1996 فقد حول المشرع الدستوري للبرلمان الحق في المصادقة على قانون المالية، ولكنه فرض أجلا زمنيا عاما لا يمكن تجاوزه أثناء مصادقته تلك وهو ما أكدته المادة 138 الفقرة 10 من الدستور التي تقضي بأنه " ... يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة." المشرع الدستوري حف عملية إصدار قانون المالية والمصادقة عليه بأحكام خاصة بأن أفرد لها مددا زمنية متميزة دون غيرها من القوانين العضوية والعادية، هذا وقد جاءت الفقرة الأخيرة من المادة 44 من القانون العضوي السابق الذكر غير محددة لأسباب بعينها، والمؤدية إلى عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية بقولها " في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية "

إن تدخل المشرع لإيضاح هذا الأمر بات ضروريا لأن النص القانوني يفترض فيه الوضوح والدقة. هذا ولا يتوقف تدخل السلطة التنفيذية عند الميدان المالي بل نجاهد يتعدى إلى تسجيل حضورها القوي والفعال على مستوى جدول أعمال السلطة التشريعية، مما يوفر لها تهديدا آخر لهذه الأخيرة¹. وستنصب دراستنا هنا على الموضوعين التاليين ، هيمنة السلطة التنفيذية على عملية إعداد مشروع القانون المالي في (المطلب الأول) و تعزيز دور الجهاز التنفيذي في المسائل المالية في (المطلب الثاني).

1- السعيد ساكري ، مرجع سابق ، ص 93.

المطلب الأول

هيمنة السلطة التنفيذية على عملية إعداد مشروع القانون المالي

لقد تم تخويل الحكومة سلطات واسعة في عملية تقديم المشاريع المتعلقة بقوانين المالية و ميزانية الدولة وذلك بحكم أنها القادرة فعليا على الإحاطة الشاملة بجميع مقتضيات ومعطيات الميزانية العامة .

هذا بالإضافة إلى أن لها يد طويل في إمتلاك وتجميع المعلومات الهامة والمطلوبة بشأن توقعات مبالغ الإيرادات وكذا أوجه النفقات العامة بدقة متناهية، وهذا شيء طبيعي على اعتبار أنها تمتلك إمكانيات وأجهزة وخبراء ومحاسبين ،وعلى إعتبار أن وزارة المالية هي التي تشرف على الخزينة العمومية، فهي التي تضطلع بمهمة تحضير مشروع الميزانية، ورغم عدم تمتعه بسلطات قانونية كبيرة بالمقارنة بزملائه في الحكومة فإن تحضير مشروع القانون المالي يوفر لوزير المالية سيطرة فعلية للتحكم في توقعات الإيرادات والنفقات.

والملاحظ أن وزير المالية صار يخضع بصفة مباشرة لرئيس الجمهورية بعد استحداث مركز الوزير الأول في التعديل الدستوري لسنة 1996، وتبرير ذلك هو حذف " هيئة مجلس الحكومة "، التي تعد هيئة تداولية يحضر ويعد فيها رئيس الحكومة برنامجه ويوزع الصلاحيات بين الوزراء سابقا، ويتمتع بقدر من المسؤولية والسيطرة على وزير المالية، وكذا بعض الإستقلالية عن رئيس الجمهورية أما و الأمر يتعلق بمجرد وزير أول لا يملك سوى مخطط لا برنامج تنفيذي وتنسيقي لبرنامج الرئيس.

فإن هذا الأخير يهيمن على كل الوزراء بما فيهم وزير المالية ومن باب أولى على المجال المالي، لاسيما وأنه المسيطر والمنفرد برئاسة مجلس الوزراء، أين تتم المداولة والمصادقة على نص قانون المالية ومن ثم إحكام قبضته النهائية على ذلك المجال¹.

1- السعيد ساكري ، مرجع سابق ، ص 88.

وعليه تبدو الحكومة متفوقة في المبادرات المالية، وحق المبادرة هذا الخاص بالحكومة هو الاتجاه السائد في جميع الأنظمة السياسية المعاصرة، وهو ناتج عن أسباب إجتماعية وأخرى قانونية، ولعل أخطرها هو تراجع البرلمان عن مجاله التشريعي كنتيجة لحصره وتقييده، واتساع مجال التنظيم وترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب مجال التشريع، بل وحتى إختراقه بألية الأوامر الحكومية، وتجدد الإشارة إلى أن حق الامتياز الحكومي في إعداد مشروع قانون المالية، لم يعلن عنه صراحة في القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المعدل والمتمم والمتضمن قوانين المالية. هكذا ومما سبق ذكره ندرك مدى قوة السلطة التنفيذية بهيمتها الفعلية والقانونية على إعداد قانون المالية، وفي المقابل نسجل غياب تام للمبادرات البرلمانية من قبل النواب في تلك العملية. وهو ما سنتطرق إليه لاحقا في الفرعين التاليين المخصصين للتشريع بأوامر حالة خاصة في المجال المالي و إمتداد سيطرة رئيس الجمهورية بالأوامر على قوانين المالية التكميلية¹.

الفرع الأول: التشريع بالأوامر حالة خاصة في المجال المالي.

تتحلى هيمنة السلطة التنفيذية على المسائل المالية من خلال إمكانية تدخل رئيس الجمهورية لإصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر نافذ مباشرة، إذا لم يصوت عليه البرلمان خلال مدة معينة من إيداعه، لتمتد هذه السيطرة بشكل أوسع لتشمل قوانين المالية التكميلية التي عادة ما يتم اتخاذها كذلك بأوامر.

أولا: إمكانية تدخل رئيس الجمهورية لإصدار مشروع قانون المالية بأمر

يعتبر قانون المالية عصب الحياة العامة في الدولة، لذا فهو يعتبر وثيقة سياسية تبرز مدى إنتهاج الدولة لسياسة معينة تمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق مراقبة الحركات المستقبلية في المجتمع².

1- السعيد ساكري ، مرجع سابق ، ص 89.

2- حميد مزياي ، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر ، مرجع سابق . ص 175.

وبالتالي فهو يعد مرآة تعكس السياسة العامة للدولة.

يعرف على قانون المالية تقليدياً بأنه قانون الميزانية، وهو المصطلح الذي ظهر في فرنسا في أمر 19 جوان 1956، ليتحول إلى قانون المالية في أمر 02 جانفي 1959.

وعرف الأستاذ "جبار عبد المجيد" ميزانية الدولة بأنها وثيقة تحدد ما تعتمزم الدولة إنفاقه، فهي وسيلة لتحقيق الأهداف الاقتصادية وتنفيذ مخططات وتوجهات الدولة.¹

تعود سلطة إعداد مشروع قانون المالية إلى الحكومة بصفة انفرادية، شريطة أن تقوم بعرضه على البرلمان الذي يتولى مناقشته بشكل محدود، قبل أن يقوم بالتصويت عليه في أجل خمسة وسبعون (75) يوماً من إيداعه، أما في حالة عدم المصادقة عليه خلال هذه المدة القانونية فإن رئيس الجمهورية سيتدخل لإصداره بأمر نافذ مباشرة ومن دون أي نقاش¹

أما الأستاذ "فريدريك كولار" فقد عرف الميزانية السنوية للدولة كما يلي²:

1- مزباني حميد ، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 175 و 176 .

2- « le budget annuel, acte politique d'autorisation des recettes et dépenses a un rôle essentiel comme instrument de la politique économique et sociale, il est d'abord le moyen d'attendre les objectifs à moyen terme de la politique économique, donc l'exécution du plan dans les pays qui pratiquent une planification étatique, il règle en outre les problèmes à court terme et ceux de la conjoncture » Frédéric colard
« la transformation du rôle de l'état »

Page 175, in www. Perso. Fr // Frédéric. Colard / etat/ transo.

1- سبب التشريع بأوامر في المجال المالي:

إعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر يعتبر جزءا أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الآجال المحددة سابقا وهذا يرجع للأهمية الكبيرة التي تكتسبها الميزانية في الدولة.

فلا بد من توفر موازنة مالية للدولة قبيل بداية العام الجديد، ودون ذلك تصبح الدولة في ريبة، كما تشكل الميزانية لدى السلطة التنفيذية أهمية بالغة، وذلك باعتبارها المشرفة على تسيير مؤسسات الدولة الاقتصادية، والإدارات العمومية، فهي تحرص على تزويدها بوسائل السير العادي كنفقات التجهيز والتسيير، ولن يتأتى ذلك إلا بضمان دخول قانون المالية حيز التنفيذ في الأجل الملائم لذلك.

وتتجسد عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية من خلال الفرضيتين التاليتين:

- فقد يتعثر مشروع قانون المالية، في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة على مشروع القانون في الأجل المحدد لكل منهما للمصادقة.
- وقد تتحقق عدم المصادقة في حالة ما إذا مضت مهلة ثمانية (08) أيام دون أن تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين، حول المشروع المالي، وهنا لا تستطيع الحكومة أن تسحب مشروع قانون المالية كما هو عليه الحال بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وإنما يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر¹.

2- خصائص الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي:

تتميز الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي بمجموعة من الخصائص، تميزها عن غيرها من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية وهذه الخصائص هي كالتالي:

1- أحمد بركات، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق، 2008، ص 10 و 11.

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

(أ)- أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي، هي سلطة مقيدة شكلا وموضوعا وأداة.

فمن الناحية الشكلية، رئيس الجمهورية يستطيع أن يمارس هذه السلطة دون إتباع أية إجراءات أو أشكال دستورية، فالمؤسس الدستوري لم يشترط اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، أو ضرورة استشارة أية هيئة أخرى.

أما من الناحية الموضوعية، فهذه السلطة لا تمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية ولا تمتد إلى مسائل تشريعية أخرى. فلا يستطيع رئيس الجمهورية في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون عادي، أن يقوم بإصداره.

وهي سلطة مقيدة من ناحية الأداة، لأن الدستور يحدد الصورة التي يفرغ فيها عمل رئيس الجمهورية وهي الأمر.

(ب)- لا تمارس هذه السلطة بمقتضى تفويض تشريعي صادر عن البرلمان، وإنما يمارسها رئيس الجمهورية تطبيقا لنص دستوري صريح وهو نص المادة 138 منه، و من ثم ليس لأية سلطة منع رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته هذه إذا تحقق سبب اتخاذها.

(ج)- لا تعرض الأوامر المتضمنة المشاريع الحكومية المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية، فالبرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع، بمرور خمسة وسبعون (75) يوما التي يمنحها لها الدستور للمصادقة على قانون المالية. إضافة إلى ذلك فهذه الأوامر تكون لها قوة قانون المالية. وهذا ما قضت به المادة 44 من القانون العضوي 99-02 السالف الذكر، حيث نصت الفقرة 05 من هذه المادة على أنه " في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية¹ "

1- أحمد بركات ، مرجع سابق ، ص 12.

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

(د) - كما يرى بعض شراح القانون، أنه يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية كاملاً دون أي نقصان أو زيادة، فلا يستطيع إدخال تعديلات عليه.

(هـ) - إن سلطة مشروع قانون المالية بموجب أمر، يمكن أن يمارسها من يتولى مهام رئاسة الدولة، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، وهذه الخاصية تستشف من خلال قراءة المادة 104 من الدستور التي تعتبر إحدى المواد المنظمة لحالة شغور منصب رئيس الجمهورية، حيث تنص الفقرة 03 من هذه المادة على أنه "لا يمكن في الفترتين المنصوص عليهما في المادتين 102 و 103 أعلاها لأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 07 و 08 من المادة 91 والمواد 93 و 142 و 147 و 154 و 155 و 208 و 210 و 211 من الدستور".

فالملاحظ أن المادة 138 فقرة 11 لم ترد ضمن الاختصاصات التي لا يستطيع من يتولى مهام رئاسة الدولة القيام بها، ومن ثم فله إتخاذ أوامر في المجال المالي. وهذا يرجع للأهمية السابق ذكرها لقانون المالية كونه يشكل شريان حياة الدولة.

(و) - ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في 75 يوماً، وإنما هو واجب والتزام دستوري يقع عليه. وهذا يرجع لخطورة الآثار التي تنجم عن عدم تواجد قانون المالية، لكون ذلك يؤدي بالضرورة إلى الفوضى أو بالأحرى الشلل الكلي للدولة، وإن كان المؤسس الدستوري لم ينص على الحل في حالة عدم إصدار رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية بعد عدم مصادقة البرلمان عليه ضمن الآجال المقررة قانوناً، بل لم ينص حتى على الأجل الذي يجب فيه على رئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية¹.

1- أحمد بركات، مرجع سابق، ص 13 و 14.

ثانيا: تبرير سلطة إصدار قانون المالية بأمر بتماثل البرلمان في التصويت عليه.

الأمر المتخذ من طرف رئيس الجمهورية في المجال المالي لا يدخل إطلاقا ضمن أحكام المادة 142 من دستور 1996 والمتعلق بالتشريع بالأوامر، إذ أن المبدأ العام الوارد في هذه المادة هو جواز التشريع بأوامر في مسائل عاجلة، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية .

أما الحالة المنصوص عليها في المادة 138 فقرة 11 من الدستور فهي لا تنتمي لا إلى الحالة الأولى ولا إلى الحالة الثانية وبالتالي فهي حالة خاصة لا يمكن استبعادها إستنادا إلى قاعدة "الخاص يقيد العام" .

بل غالبا ما يتولى رئيس الجمهورية إصداره بموجب أمر رئاسي دون انتظار مهلة (75) يوما التي منحتها المادة 138 من الدستور للبرلمان حتى يصوت عليه، حيث يعود السبب في ذلك إلى رغبة المؤسس في تفادي حدوث خلافات جوهرية بين غرفتي البرلمان بمناسبة عرضه على تصويت أعضائهما. إذ تنبأ المؤسس لذلك فحول لرئيس الجمهورية إختصاص إصدار قانون المالية بموجب أمر وذلك من منطلق الأهمية الخاصة التي يتميز بها قانون المالية، وهو ما دفع بالمؤسس إلى سحب تسوية الخلاف الذي قد يثار في هذه المسألة بين الغرفتين البرلمانيتين من اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، لما في ذلك من خطر على تأخر المصادقة على قانون المالية وإصداره، في حين أن السنة المالية الجديدة وضرورة توفير اعتمادات مالية جديدة لتسيير مختلف مصالح الدولة أمر لا مفر منه.

لن يكون لهذا الخلاف أي وجود لأن مجلس الأمة لن يعترض مشروع قانون المالية طالما أنه يعلم جيدا بأن رئيس الجمهورية سيصدره بموجب أمر بعد مرور خمسة وسبعين (75) يوما من إيداعه، وبالتالي فلا جدوى إذن من استدعاء اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، خصوصا وأن تحريكها يكون بناء على طلب من الوزير الأول¹.

1- حميد مزياي ، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 180 .

الفرع الثاني: إمتداد سيطرة رئيس الجمهورية بالأوامر على قوانين المالية التكميلية.

لا تتوقف هيمنة السلطة التنفيذية عند حد إعداد مشروع قانون المالية وإمكانية إصداره بموجب أمر رئاسي، وإنما قد تطرأ ظروف أو تتداخل عوامل من شأنها أن تؤثر على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، مما يؤدي إلى سوء التقدير وعدم إمكانية مواجهة هذه الظروف المستجدة خلال تنفيذ قانون المالية، لذا تلجأ السلطة التنفيذية إلى قوانين المالية التكميلية لحل المشكلة وإدخال التعديلات الضرورية من خلال إدراج القواعد اللازمة، وهذه القوانين لا يمكن إطلاقاً كذلك للبرلمان أن يناقشها أو يعدل من أحكامها وإنما تنفذ مباشرة بعد صدورها يتخذ قانون المالية التكميلي بموجب أمر رئاسي يتضمن قانون المالية التكميلي، وإذا كانت الحكومة تلجأ إلى إستعمال هذا الأخير كتقنية لتغيير الاعتمادات المالية التي يقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي إستجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانياً، والتي عادة ما لا يتعرض لها قانون المالية، وإذا كانت قوانين المالية التكميلية تتخذ خصيصاً لمواجهة الظروف الاقتصادية والسياسية المستجدة إلا أنها تشكل خرقاً لمبدأ السنوية ، خصوصاً أنها غالباً ما تتضمن نفقات مالية إضافية تتجاوز تلك التي يتضمنها قانون المالية، إلا أن ذلك يثير تساؤلاً هاماً حول جدوى سن قوانين تأتي في نهاية السنة لتتضمن تدابير مالية جديدة تنصب على المطالبة بتوفير اعتمادات مالية إضافية ضخمة قد لا تنفق في نهاية السنة و بالتالي هل يمكن اعتبار قوانين المالية التكميلية نواة ضرورية وحقيقة لاستكمال قوانين المالية.

إنتقادات حادة توجهها أكبر الهيئات المالية الدولية للجزائر، كصندوق النقد الدولي، والبنك العالمي بسبب اللجوء المبالغ فيه من طرف رئيس الجمهورية إلى التشريع بالأوامر، كونها تعد من أبشع الأساليب غير الديمقراطية في ممارسة الحكم، لأنه على خلاف قوانين المالية القابلة للمناقشة من طرف البرلمان، فإن إختيار رئيس الجمهورية للأوامر لا تخاذ قوانين المالية التكميلية، غرضه تمرير خيارات تشريعية إستراتيجية في مجال الضرائب والرسوم والاستثمار، ومنح الامتيازات والإعفاءات، وسن مواد قانونية لتمرير بعض¹.

1- حميد مزباني ، مرجع سابق ، ص 185 و ما بعدها.

المواقف الاقتصادية ذات طابع سياسي وإستراتيجي. كما أنه إذا علمنا بأن التجسيد الفعلي لبرنامج الحكومة تتحكم فيه عدة عوامل داخلية وخارجية إلى جانب معطيات طبيعية وسياسية، فلماذا لا تقوم الدولة بفتح حسابات خاصة في إطار ما يسمى بحسابات التخصيص ل يتم إدماجها ضمن الميزانية العامة السنوية للدولة، حتى تضمن معالجة القضايا الناجمة عن أسباب سياسية وأمنية¹.

أولاً: غياب المبادرات البرلمانية في ميدان القانون المالي.

لقد تم كبح دور السلطة التشريعية في المجال المالي بتغيبها من مجال المبادرات في ذلك الميدان، وذلك بفرض قيود كبيرة على الإقتراح البرلماني لدرجة أن جعلته مشلولاً، وإذا كان دستور 1963 قد هجر القاعدة الحديثة التي تفرض قيوداً على البرلمان، ومن ثم فإن المبادرات التشريعية في المجالين المالي والقانوني غير مشروطة إلا أن هذا الحجر يبدو حبراً على ورق، فالمؤسسة التشريعية في ذلك الدستور تفتقر إلى الخبرة والإمكانات اللازمة لإدارة هذا المجال المالي، مما سمح للسلطة التنفيذية من أن تطاله بيدها رغم غياب تحويل دستوري واضح. وبفحص دستور 1976 نجده قد قيد صراحة مبادرات النواب في الميدان المالي وفسح المجال واسعاً للحكومة بتمرير مشاريعها المالية، ويظهر هذا التحويل في المادة 149 منه والتي تنص على مايلي: "لا يقبل إقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، تكون مساوية على الأقل، للمبالغ المقترح تغييرها." وبملاحظة هذه المادة نجدها قد بدأت بجملة " لا يقبل اقتراح أي قانون " مما يفيد أن المشرع الدستوري نفسه قد قطع الطريق أمام المبادرات و اقتراحات النواب، الشيء الذي دفع ببعض النواب إلى تصريحهم بأنهم وإن حرموا من المبادرة التشريعية في المجال المالي فعلى الأقل لا يجرموا من حقهم في مناقشة مشاريع قوانين المالية الحكومية مناقشة جادة، وهو ما تحقق في 31 ديسمبر 1989 حينما وافق النواب على ذلك المطلب النيابي بتعديل قانون المالية رقم 84-17.

1- حميد مزياي، مرجع سابق، ص 189 .

كما أن المادة السابقة الذكر أعطت نافذة مسدودة للمبادرة التشريعية بوضع شرط عليها أقل ما يقال عنه أنه شرط تعجيزي يصعب تحقيقه، ودليل ذلك نص المشرع في آخر المادة عليه بقوله " إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية من النفقات العمومية..."

إن هذا المسعى الذي كرسه دستور 1976 في مادته 149 كان مصدر إلهام للمشرع الدستوري لسنة 1989، رغم الإختلاف الكبير بين الدستورين، كون هذا الأخير كان بمثابة ولادة جمهورية ثانية على حد قول الدكتور "بو الشعير"، فقد أعاد تقنين ذلك في نص مادته 114 والتي تنص على انه "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أونتيجته 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 إنفاقها." وهذا النص كما نرى مطابق تماما لنص المادة 149 من دستور 1976، باستطلاع نصوص دستور 1996 بتمعن يتبين لنا بأن المؤسسة التنفيذية تملك وسائل متعددة لتقييد أو عرقلة السلطة التشريعية في أداء مهامها، فإذا رجعنا إلى نص المادة 139 منه نجدها تبلور ذلك بوضوح، وتحليل هذه المادة نجدها قد كرسست هي الأخرى المسعى الذي إنتهجتته الدساتير السابقة على دستور 1996، أي أنها فرضت قيда مطلقا على سلطة البرلمان عند الإقتراح في المسائل المالية، إذا كان من شأنه مخالفة هذه المادة رغم تظاهرها بإمكانية حدوث ذلك الاقتراح، ولكنه في الحقيقة مستحيل الوجود ذلك أنه من الصعب بمكان إثبات وجوده وهو محفوف بالقيود القاضي برفع النفقات العامة، والمستتبع حتما الزيادة في الإيرادات، أو على الأقل توفير البرلمان لمبالغ مالية تساوي قيمة المبالغ المطلوب إنفاقها، خاصة وأن البرلمان يفتقر إلى الوسائل والأجهزة القادرة على إثبات العكس. وفي مقابل حنكة وقدرة السلطة التنفيذية على التحكم في ميدان مالية الدولة، كما أن هذه الأخيرة تسعى للحفاظ على الميزانية كونها تجسد جهد الحكومة في شكل حسابات¹ رقمية ومن ثم تفادي إعادة مراجعتها بإدلاء مبادرات فوضوية أو دماغوجية سياسية.

1- نور الدين رداة ، مرجع سابق، ص ، 90 و 91.

ذلك أن بعض النفقات ذات أبعاد شعبية برلمانية.

إن هذا المسلك إستوحاه المشرع الدستوري الجزائري من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والذي عرف هو الآخر تطورا في هذا المجال، فقبل صدور هذا الأخير كان يتقاسم رئيس الجمهورية والبرلمان عملية اقتراح قانون المالية، إلا أن تطور العرف الدستوري أفضى إلى تحييد المقترحات البرلمانية في المجال المالي وجعلها قاصرة على الحكومة وحدها، ويعود الفضل في ظهور ذلك العرف الدستوري والدفاع عنه إلى وزير المالية الفرنسي « LeoSay » الذي ضمن آراءه في كتابه المعنون ب: « مالية فرنسا la finance de France » فقد ذهب "ساي" عند اقتراح النائب "بودان bodan" فتح اعتماد في جلسة 11 جانفي 1977 إلى أن " طلب فتح الاعتماد يجب أن يكون من اختصاص الحكومة وحدها، بل أن إقتراح المسائل المالية عموما يجب قصرها على الحكومة، لأن مشاركة النواب في إقتراح قوانين المالية من شأنه أن يهدد مبدأ توازن المالية"

كما إنتقد "ساي" تدخل النواب لتعديل المقترحات الحكومية في المسائل المالية معتبرا أن الحكومة هي المختصة بتجهيز الميزانية ، ولذلك يجب أن يقف اختصاص لجنة الميزانية عند حد بيان الأسس التي تقبلها اللجنة وتلك التي ترفضها.

وقد إستقرت هذه المفاهيم وصارت عرفا ثابتا، فكل إقتراح يؤدي إلى زيادة إنفاق أو إحداث إنفاق جديد لا يقبل من طرف النواب ويجب أن يكون حكرا على الحكومة.

وقد استمر ذلك الوضع في فرنسا إلى أن جاء دستور 1958 مقننا ذلك العرف في المادة 40 منه رافعا بذلك إياه إلى مصف المواد الدستورية، ولم يقتصر على تقييد البرلمان في مجال إقتراح القانون، بل إمتد إلى تضيق الخناق عليه في مناقشة قانون المالية بإصداره بأمر في حالة عدم المصادقة عليه، مما يفيد بأن الحكومة الفرنسية من يحتكر التشريع بموجب أوامر في النطاق المالي، وهو الذي تأثر به المشرع¹.

1- نور الدين رداة ، مرجع سابق ، ص 92.

لاسيما وأن المادة 40 هي المصدر التاريخي للمادة 139 من دستور 1996 وما يؤكد هذا التأثير هو إستعمال المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 مصطلح (مشروع قانون المالية) بدل مصطلح (إقتراح قانون المالية)، وهذا ما يفيد بأن مبادرات النواب مرفوضة في هذا الصدد، ولعل ما يدعم هذا التوجيه هو تحجيم دور البرلمان في إطار مناقشة قانون المالية¹.

ثانيا: تقنية قانون المالية التكميلي وتحويل الاعتمادات.

أصلا تتمتع الهيئة التشريعية باعتبارها الساهر الفعلي على المصالح الشعبية، بوظيفة مالية تتمثل في الحق في الولاية العامة على أموال الدولة من حيث الرقابة على جبايتها و صرفها، ويتحقق ذلك من خلال حقها في إقرار الميزانية العامة للدولة والذي بمقتضاه تأذن للسلطة التنفيذية بجباية الإيرادات و صرف النفقات، مما يستتبع ضرورة الموافقة البرلمانية لاحقا على نقل الاعتمادات وتحويلها من فصل لآخر.

ومن خصائص الميزانية أنها سنوية حيث يتم التحضير والإعداد والتصديق لنفقات الدولة وإيراداتها بصورة دورية كل عام. تكمن المبررات الأساسية لمبدأ السنوية في تأمين إستمرار الرقابة السياسية التي يفرضها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية و إنسجاما مع الاعتبارات المالية، حيث أن المشروعات الخاصة تضع ميزانيتها كل عام كما أن الضرائب تحصل كل عام.

و قد نصت المادة 06 من القانون رقم 84-17 لسنة 1984 على أن " تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا."

وبعد التصويت على الميزانية من قبل البرلمان يصير لزاما على السلطة التنفيذية كقاعدة، التقييد بقانون المالية من خلال إحترام الحد المعين لكل فصل أو قسم من الميزانية، إلى جانب تقييدها بوجه الإنفاق المصوت عليه، إذ لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات التي أقرها البرلمان، كما أنه لا

1- نور الدين رداة، مرجع سابق، ص 93.

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

يسمح بتعديل التوزيعات الواردة في الميزانية. لكن تملك السلطة التنفيذية عدة آليات لمخالفة أحكام الميزانية السنوية أهمها، تقنية قانون المالية التكميلي الذي من وراءه يمكن للحكومة فرض إيرادات جديدة، أو التحويل بين فصول الميزانية والآلية الثانية هي تجميع الاعتمادات وتحويلها.

بالرغم من مصادقة البرلمان على قانون المالية السنوي، فإن ذلك لا يقيد الحكومة بالتنفيذ الحرفي للقانون، تلجأ الحكومة بهدف مجابهة التغيرات التي تواجهها مبدئياً والتي لم يتم التنبؤ بها في قانون المالية لتقنية قانون المالية التكميلي، وبذلك تقوم الحكومة بتجاوز وتغيير المسائل التي أقرها البرلمان في قانون المالية السنوي، وبذلك تلجأ الحكومة، بهدف تصحيح الميزانية إلى الحصول على إعتمادات جديدة، أو تحويلها أو تجميعها دون مناقشة على مستوى البرلمان، إذ يكفي بإصدار نص تنظيمي يقضي بتحويل أو نقل اعتماد بناء على تقرير وزير المالية .

إن من خلال نظام تحويل الاعتمادات وتجميعها، فإن الحكومة ستتصرف في قانون المالية كما تشاء ولا تتقيد بالشكل الذي إرتضاه البرلمان وهذا تعبير صريح من السلطة التنفيذية، يقضي على حق المؤسسة النيابية في الإشراف على تنفيذ الميزانية، وعلى هذا المستوى ورغم أهمية قانون المالية وإتصاله بكافة القطاعات في الدولة، فلا يتم إطلاع البرلمان على كيفية صرف الميزانية وهو ما يقلل من مركزه ويجعله مؤسسة ثانوية.

يجب أن تكون مرحلة إقرار الميزانية على مستوى السلطة التشريعية مرحلة تدقيق وفحص معمقين من قبل ممثلي الشعب، الذين انتخبوا لهدف السهر على مصالحه وحمايته من كل مبالغة في فرض الرسوم والضرائب، لكن نظرا لكون تحضير الميزانية أصبح يتطلب إختصاص وخبرة وتفرغ، غالبا ما لا يستطيع البرلمان ضمانها والإحاطة بها بالنظر للتركيبية البشرية والسياسية المكونة له، وخوفا من طغيان المصلحة الحزبية الضيقة التي قد يقع فيها النواب بهدف إرضاء الناخبين، مما يتنافى مع المصلحة العامة، ونظرا للإرتباط الوثيق بين الميزانية والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وبالتالي تعتبر مرحلة إقرار الميزانية

1- نور الدين رداة ، مرجع سابق ، ص 93.

على مستوى البرلمان مجرد تتويج لجهود السلطة التنفيذية في الميدان. وعلى هذا، فرغم التسمية الدستورية للمجال القانوني البرلماني، وكذا محاولة مد العمل التشريعي، فإن دور السلطة التشريعية يقتصر على إضفاء الشرعية على النصوص الحكومية، وذلك نظرا لتقييد صاحب السيادة الدستورية في التشريع أثناء ممارسة مهامه الأصلية، وفي هذه الحالة لا يمكن القول أن النظام الدستوري الجزائري قائم على أساس التوازن والتعاون بين السلطات¹.

المطلب الثاني

تعزيز دور الجهاز التنفيذي في المسائل المالية:

يظهر إحتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي بإنفرد الحكومة بتحضير مشروع قانون المالية ورعايتها للمناقشة المحدودة له على مستوى غرفتي البرلمان، و بالتالي إرتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين ، الأول إلى الإنفراد التام للحكومة بتحضير مشروع قانون المالية، و الثاني للمناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان برعاية الحكومة ، و سنفصل ذلك فيما يلي :

الفرع الأول: الانفراد التام للحكومة بتحضير مشروع قانون المالية.

يعتبر قانون المالية الإبتدائي العمل القانوني الذي يرخص و يحدد الوسائل المخولة لمختلف إدارات الدولة . و هو أيضا العبارة الكاملة و الدقيقة لسياسة الحكومة و الوسيلة الرئيسية لسياستها الإقتصادية فدراسة هذه الوثيقة تمكن البرلمان من مناقشة ، إنتقاد و حتى تغيير السياسات العمومية .

فلهذه الأسباب يبقى تحضير و إيداع مشروع قانون المالية في الجزائر حكرا للحكومة²، و إذا كان

1- لونات مزياي ، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، كلية الحقوق ، سنة 2011 ، ص 131 و ما بعدها.

2- يحيى دنيدي ، مرجع سابق ، ص 85.

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

من المتفق عليه بين الدول المختلفة أن السلطة المختصة بتحضير و إعداد الميزانية هي السلطة التنفيذية و حدود سلطاته .

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة، و يرجع ذلك إلى عدة اعتبارات ، الإعتبار الأول ، تعبير الميزانية عن البرنامج و الخطط الحكومية في المجالات المختلفة و الإعتبار الثاني أن السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام ، و من ثم فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارة من نفقات . الإعتبار الثالث ، أن هذه السلطة تعد أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للإقتصاد الوطني و ذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها و التي توفر لها البيانات و التقديرات الضرورية في هذا الصدد . و أخيرا الإعتبار الرابع ، أما السلطة التنفيذية تعتبر في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة و الأولويات الإجتماعية لعدم خضوعها للإعتبارات المحلية و الإقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب .

فالسلطة التنفيذية تتولى مهام تحضير الميزانية بينما تتركز مهام السلطة التشريعية في مرحلة تالية تخص اعتماد الميزانية¹.

يعرف على قانون المالية أنه قانون ميزانية الدولة التي تحدد للسنة المقبلة، وقد إعتمدت الجزائر على النظام الأوربي في إعدادة². حيث يخول للحكومة وحدها تحضيره، وهذا ما أكدته المادة 44 فقرة 01 من القانون رقم 99-02 التي تنص على أن "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمس وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور".

1- محمد عباس محرز ، مرجع سابق ، ص 350.

2- يأخذ النظام الأوربي في تحضير مشروع قانون المالية ، وصف لعبة إدارية يقوم بها وزير المالية تحت رئاسة الوزير الأول ، و تحت سلطة رئيس الدولة الذي يلعب دورا مهما و أساسيا في التحكيم المالي .
النظر في : حميد مزياي ، عن واقع الإزدواجية التشريعية و العمل التشريعي ، مرجع سابق ، ص 109.

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

لكن بالعودة إلى نص المادة 139 من دستور 1996، نجد أنها تسمح للنواب باقتراح قوانين تتعلق بالجانب المادي، إلا أن ذلك يبدو ظاهريا فقط ، باعتبار أنه في الحقيقة لا يوجد إطلاقا ما يسمى باقتراح قوانين المالية . « Proposition de lois de finance »

فاستنادا إلى المادة 67 من القانون العضوي رقم 89-24 المتعلق بقوانين المالية¹ يودع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أقصى تاريخ وهو 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المعنية ليحال بعدها إلى لجنة الميزانية والمالية للمجلس الشعبي الوطني لدراسته ثم عرضه للمناقشة أمام النواب والتصويت عليه. يأخذ النظام الأوربي في تحضير مشروع قانون المالية، وصف لعبة إدارية يقوم بها وزير المالية تحت رئاسة الوزير الأول، وتحت سلطة رئيس الدولة الذي يلعب دورا مهما وأساسيا في التحكيم المالي. يمر تحضير الميزانية وإعدادها بمراحل وإجراءات معينة تلتزم السلطة التنفيذية نفسها بها ، هذه الخطوات تتمثل فيما يلي :

مرحلة إعداد القانون:

بدءا بنص المادة 139 التي توحى بإمكانية اقتراح المجلس الشعبي الوطني للقانون والحقيقة هي غير ذلك لأن رخصة الاقتراح تصطدم باشتراط نفس المادة على النواب البحث عن التداير التي ترفع مداخيل الدولة في مقابل الزيادة في النفقات أو بحث توفير مبلغ من فصل آخر من النفقات لتغطية مبلغ الزيادة المقترح من طرفهم، ولكن هذا غير متاح للنواب أمام عدم تحكمهم وقلة خبرتهم في المجال المالي مما يعني أن إعداد المشروع يؤول حتما إلى الحكومة، وهو ما أعلنته المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 لما سمته "مشروع القانون" ولم يرد ذكر لكلمة اقتراح في نص المادة، فلا يبقى للنواب إلا السعي إلى إدخال تعديلات شكلية بسيطة لا تمس صميم المشروع في الغالب. و بعد إنهاء إعداد المشروع تتم المصادقة عليه من مجلس الوزراء، وتودعه بعدها الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني

1- قانون 89-24 مؤرخ في 31 ديسمبر 1989 يعدل و يتمم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 ، يتعلق

بقوانين المالية ، ج ر عدد 01 مؤرخ في 03 جانفي 1990 (معدل و متمم).

في اجل أقصاه الثلاثين (30) سبتمبر من السنة المعنية .

- مناقشة مشروع القانون والتصويت عليه:

بمجرد إيداع القانون لدي مكتب المجلس الذي يحيله بدوره إلى لجنة المالية والميزانية، وتخصص لدراسته عدة جلسات، وبحضور ممثل الحكومة المتمثل في وزير المالية الذي يعرض مشروع القانون على اللجنة التي تقوم بدورها بدراسة¹ أحكام الميزانية والاستماع إلى إجابات الوزير عن الأسئلة المطروحة، وبإمكانها أن تدعو لأجل ذلك بعض أعضاء الحكومة، أو تدعو مختصين أو أكاديميين للاستماع إليهم، وبعدها تتم المصادقة على مشروع التقرير التمهيدي المتضمن قانون المالية، وتقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني الذي يعقد بدوره جلسات مناقشة للمشروع التي تبدأ بعرض عن المشروع يقدمه وزير المالية، ثم تليه تلاوة تقرير اللجنة المالية، ثم تليها تدخلات نواب المجلس لمناقشة المشروع وتختتم المناقشة برد ممثل الحكومة، ويلزم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على القانون في أجل أقصاه سبعة وأربعون (47) يوماً ثم يحال إلى مجلس الأمة الذي يصادق على النص المصوت عليه في أجل أقصاه عشرون (20) يوماً تضاف إليها ثمانية (08) أيام للجنة المتساوية الأعضاء، وإذا لم يصادق البرلمان على المشروع خلال هذا الأجل، يصدر بأمر من رئيس الجمهورية، غير أن ممارسة الرئيس لهذا الاختصاص لا يقترن بصلاحياته في التشريع بالأوامر طبقاً لأحكام المادة 142 من الدستور، والمرتبطة هي الأخرى بشروط خاصة يحددها الدستور، وإنما هذا الإصدار هو سلطة حصرية للرئيس يفسرها الطابع الاستعجالي لوضع القانون موضع التطبيق، لما له من أثر في إدارة الدولة.

ولما حددت المادة 44 الفقرة 04 من القانون العضوي 99-02 أجل حسم اللجنة المتساوية الأعضاء في النص محل الخلاف بين الغرفتين بشأن قانون المالية، فإن دعوة اللجنة للإنعقاد يكون بطلب من الحكومة، ولكن الحكومة يمكن أن تفضل عدم دعوة اللجنة إلى الإنعقاد إذا لمست أن الحسم في الخلاف يتعارض مع رؤيتها لبناء¹ النص و القانون، الأمر الذي يدفع بمجلس الأمة إلى عدم الاعتراض

1- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 207.

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

الأمر الذي يدفع بمجلس الأمة إلى عدم الاعتراض على القانون مادام من دون جدوى ، وإنما يعتمد في هذه الحالة على التوصيات التي يتضمنها تقرير لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية¹.

الفرع الثاني: المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان برعاية الحكومة.

رغم الأهمية البالغة التي يكتسبها قانون المالية في نشاط الدولة، إلا أن دور البرلمان في مناقشة هذا القانون يبقى ضعيفا ومحدودا، إذ أن دراسته ومناقشته تتمان تحت الرعاية السامية للحكومة التي تتواجد في جميع الإجراءات المتخذة على مستوى غرفتي البرلمان، بداية بإيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني والذي بدوره يحيله على لجنة المالية والميزانية التي تعقد جلسات خاصة لدراسته والتي غالبا ما تكون بحضور الحكومة الممثلة في وزير المالية².

كون الوظيفة التشريعية وظيفية مركبة تشاركه فيها كل من الحكومة و رئيس الجمهورية ، يحتاج تقييم دور البرلمان ، في هذا المجال ، دراسة جميع مراحل العملية التشريعية بدءا من المبادرة بالقوانين و إنتهاء بتبنيها . تحتكر الحكومة في الواقع حق المبادرة بالقوانين و الدليل على ذلك هو أن نسبة إقتراحات القوانين تكاد تكون معدومة . لا ترجع هذه الوضعية إلى عوامل قانونية بقدر ماهي راجعة إلى عوامل تطبيقية .

لكن لا ينقص ذلك من ضرورة دراسة القيود القانونية على إقتراحات القوانين . تعتبر المادة 139 من دسنور 1996 واضحة في هذا المجال إذ تمنح للحكومة حق الإعتراض على إقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف التغطية على الآثار المالية لتلك الإجراءات . لا يضيق ذلك ، هذا ما لا يجب إغفاله دور البرلمان ، في هذا المجال ، دراسة جميع مراحل العملية التشريعية بدءا من المبادرة بالقوانين و إنتهاء

1- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 208.

2- حميد مزياياني ، عن واقع الإزدواجية التشريعية و العمل التشريعي ، مرجع سابق ، ص 109.

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

بتبنيها . تحتكر الحكومة في الواقع حق المبادرة بالقوانين و الدليل على ذلك هو أن نسبة إقتراحات القوانين تكاد تكون معدومة . لا ترجع هذه الوضعية إلى عوامل قانونية بقدر ماهي راجعة إلى عوامل تطبيقية . لكن لا ينقص ذلك من ضرورة دراسة القيود القانونية على إقتراحات القوانين . تعتبر المادة 139 من دستور 1996 واضحة في هذا المجال إذ تمنح للحكومة حق الإعتراض على إقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف التغطية على الآثار المالية لتلك الإجراءات . لا يضيق ذلك ، هذا ما لا يجب إغفاله الإختصاص التشريعي للمجلس الشعبي الوطني بل حقه في المبادرة بالقوانين نتيجة الآثار المالية للإجراءات التي يقترحها ، و ينبغي الإشارة أيضا إلى أن مشاريع القوانين غير معنية بهذا التقييد .

يثور التساؤل هنا عن الأسباب التي دفعت محرري الدستور إلى فرض هذا التقييد على إقتراحات القوانين ، و يتمثل الجواب في قطع الطريق على النواب أمام أية محاولة " لإبتزاز " الحكومة لأن وضع إجراءات من شأنها تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية تستلزم إتخاذ تدابير للتغطية على العجز المالي ما قد يعارضه الرأي العام.

لا تحتل العوامل القانونية ، في تقييد إقتراحات القوانين الأهمية نفسها التي تحتلها العوامل الواقعية من بين هذه الأخيرة تلك المتعلقة بظاهرة الأغلبية . تتمثل المهمة الأساسية للأغلبية البرلمانية ، سواء في حالة التطابق بين هذه الأخيرة و الأغلبية الرئاسية أو في حالة التعايش بينهما ، في مساندة الحكومة طيلة العهدة التشريعية ، هذا ما يجعل المجموعات البرلمانية التي تمثل الأغلبية البرلمانية تفرض الإنضباط على النواب الأعضاء فيها ، الذين يعلمون أن مستقبل أي إقتراح قانون ، يكون مرتبطا بموقف المجموعات البرلمانية التي تمثل الأغلبية . توجد ، إضافة إلى ما سبق ، عوامل واقعية . و لا مجال هنا للمقارنة بين النواب و الحكومة . إذ تملك هذه الأخيرة جميع الإمكانيات البشرية و التقنية التي توفرها الإدارات المركزية ما يجعلها أكثر إستعدادا لإعداد النصوص¹ .

1- محمد ياهو ، مرجع سابق ، ص 44.

و يمر اعتماد الموازنة داخل المجلس التشريعي بثلاث مراحل على النحو التالي :

أ- مرحلة المناقشة العامة :

حيث يعرض مشروع الميزانية العامة للمناقشة العامة في البرلمان و هذه المناقشة تنصب، غالبا، على كليات الميزانية العامة وإرتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس.

ب- مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة :

و تضطلع به لجنة متخصصة متفرعة عن المجلس النيابي (لجنة الشؤون الإقتصادية و المالية) و لها أن تستعين بما تراه من خبراء إستشاريين من خارج البرلمان. و تقوم اللجنة بمناقشة مشروع الميزانية في جوانبها التفصيلية ثم ترفع بعد ذلك تقريرها إلى المجلس .

ج- مرحلة المناقشة النهائية :

حيث يناقش المجلس مجتمعا تقرير اللجنة ثم يصير التصويت على الميزانية العامة بأبوابها و فروعها وفقا للدستور و القوانين المعمول بها في هذا الشأن .

و بطبيعة الحال ، تتوقف كفاءة السلطة التشريعية في فحصها لمشروع الميزانية العامة على اعتبارات متعددة منها توفر قدر وافي من الإحاطة بمختلف جوانب النشاط الحكومي و مكونات ميزانية الدولة فضلا عن توفر المعلومات المالية و الإقتصادية لدى المجلس و وصولها إليه في الوقت المناسب .مدى نضج المؤسسات السياسية و الإقتصادية و النقابية ، حيث كلما كانت هذه المؤسسات ناضجة توفرت للسلطة التشريعية قوة سياسية يمكن أن ترفع تأثير تلك السلطة في اعتماد و إقرار البرامج الإقتصادية و المالية ، و على العكس كلما كانت هذه المؤسسات غير ناضجة كلما كانت السلطة التشريعية ضعيفة و كان تأثير السلطة التنفيذية أقوى .

و يثور التساؤل حول حق المجلس التشريعي في إجراء التعديلات على مشروع الميزانية و من المتفق عليه أن المجلس التشريعي لا يحق له إجراء تعديلات جزئية على مشروع الميزانية ، ذلك لأن هذه الأخيرة تمثل بناء متكاملا يهدف إلى تحقيق سياسة الحكومة في مختلف الميادين السياسية و الإقتصادية و

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

الإجتماعية و من المتصور أن تؤدي تلك التعديلات إلى الإخلال بهذا التكامل. أضف إلى ذلك الحشية من سعي بعض النواب ، فيما لو أعطى للمجلس حق تعديل الميزانية ، لطلب تعديلات معينة بهدف تغليب المصالح الحزبية و النزاعات الإنتخابية و ليس بهدف تحقيق الصالح العام . لذلك فالمستقر عليه أنه لا يجوز لنواب الشعب إجراء أي تعديل على مشروع الميزانية العامة.

و مؤدى ما تقدم أن البرلمان ينحصر حقه في الموافقة على مشروع الميزانية في جملته أو رفضه برمته . و في الحالة الأخيرة ينبغي على الحكومة سحب مشروعها للميزانية العامة و تقديم إستقالتها . ذلك أن رفض البرلمان لهذا المشروع ينطوي في حقيقته على رفض لسياسات الحكومة مما يعني في التحليل الأخير سحب الثقة منها . اللهم إلا إذا تم حل هذه الهيئة و إجراء إنتخابات نيابية جديدة¹.

إضافة إلى ذلك، فالبرلمان ملزم بالمصادقة على مشروع قانون المالية في اجل أقصاه (75) يوم من تاريخ إيداعه طبقا لنص المادة 138 فقرة 11 من دستور 1996، أما في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان خلال هذه المدة القانونية، فإن رئيس الجمهورية يتولى إصداره بموجب أمر له قوة قانون المالية .

إن ما يؤكد هيمنة الجهاز التنفيذي على الجانب المالي هو امتداده إلى السيطرة على قوانين المالية التكميلية، التي عادة ما تصدر بواسطة أوامر لا يجوز إطلاقا للنواب مناقشتها أو تعديلها، كما أن الحكومة ملزمة بموجب المادة 179 من الدستور بتقديم عرض عن استعمالها، للإعتمادات المالية التي أقرها البرلمان².

1- محمد عباس محرزى ، مرجع سابق ، ص 365.

2- حميد مزباني ، عن واقع الإزدواجية التشريعية و العمل التشريعي ، مرجع سابق ، ص 110.

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

حيث يجب أن تحتتم كل سنة مالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية، لكن تبقى هذه السلطة الجوهرية غير ممارسة من طرف البرلمان الجزائري بسبب إمتناع السلطة التنفيذية عن تطبيق أحكام هذه المادة، وهذا ما سيشكل حتما عقبة أمام تطور الديمقراطية البرلمانية وحق النائب في إبداء ملاحظاته والتعبير عن رأيه بكل حرية واستقلالية دون أية قيود تفرض عليه¹.

كذلك محدودية سلطة البرلمان في تعديل مشروع قانون المالية بدءا باشتراط اقتراح التعديل من قبل عشرة (10) نواب من المجلس، وفي اجل أربعة وعشرون (24) ساعة طبقا لنص المادة 61 في فقرتها الثالثة (03) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، فيما يعطي النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 الحق لكل نائب في اقتراح التعديل وفي اجل خمسة (05) أيام طبقا لأحكام المادة 65 منه.

مما يعد تراجعا وتقهقرا في الترخيص بالتعديل لنواب المجلس، إضافة إلى قيد آخر على التعديل يمارسه مكتب المجلس الذي يقرر قبول، أو رفض التعديلات في شكلها طبقا للفقرة 04 و 05 من نص المادة 61، كما حرم نفس النظام الداخلي التعديل على النواب.

إذا كان متعلقا بأحد مجالات القانون العضوي بموجب المادة 57 منه والتي تنص على مايلي:
"لا يقبل كل تعديل يكون موضوعه من اختصاص القانون العضوي، إلا إذا أدرج في مشروع أو اقتراح يكتسي طابعا عضويا".

كما تحرم المادة 38 من القانون العضوي 99-02 على النواب أي سعي لتعديل نص الأمر الرئاسي المتعلق بقانون المالية، على غرار كل مشاريع القوانين التي تصدر بأمر فلا يمكن إجراء أي تعديل على النص، إذ ينصب التصويت على كل النص، والموافقة تتم بدون مناقشة بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة.

- تسطو لجنة المالية والميزانية على حق التعديل المخول أيضا للنواب بموجب نص المادة 62 من

1- حميد مزباني ، عن واقع الإزدواجية التشريعية و العمل التشريعي ، مرجع سابق ، ص 111.

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

القانون 99-02، فلها الهيمنة المطلقة على إدراج أو استبعاد التعديلات فعلى إثر إخطارها بالتعديلات تعد لأجل ذلك تقريراً تكميلياً تقرر من خلاله قبول التعديلات أو رفضها، فخلال الفترة التشريعية الأولى للمجلس لعام 1977 وعلى سبيل المثال كان مصير التعديلات المقدمة من النواب¹ هو التالي: 70% من التعديلات تم سحبها بعد إتفاق مع اللجنة المالية، 20% تم التصريح بعدم قابليتها، 10% تمت الموافقة عليها، وبعد 33 سنة من عمر المجلس فإن هذه النسب لم تتغير، و أثناء مناقشة مشروع قانون المالية على مستوى لجنة المالية والميزانية بالغرفة السفلى تصدر تدخلات النواب سواء في أخذ الكلمة أو في مدة التدخل، فالأولوية تعطى لأعضاء الحكومة، فرئيس اللجنة، فالعضو المقرر، على حساب النواب.

- التصديق الكلي على الحسابات الخاصة : لا يمنع مبدأ التخصيص الحكومة من إحداث حسابات خاصة على مستوى الخزينة العمومية والتي صنفها قانون ضبط الميزانية رقم 84-17 في الحسابات التجارية، وحسابات التخصيص الخاص وحسابات التسبيقات وحسابات القروض وحسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، وتفتح هذه الحسابات وتقفل بموجب قانون المالية ويتم التصويت على الحسابات الخاصة بشكل كلي، ومن دون أي تأثير أو أي نقاش فتتلاشى رقابة البرلمان في هذا المجال وبشكل بارز، إضافة إلى أن عملية تسيير صندوق ضبط الإيرادات يتم خارج أي رقابة.

- في الكثير من دول العالم يتم اللجوء إلى الحسابات الخاصة بشكل مألوف، ويصوت كل سنة البرلمانيون على إعمادات مالية بعنوان (الحسابات الخاصة)، ولكنها تفلت بعد ذلك من رقابتهم والحسابات الخاصة تتضمن مجموع الإعتمادات ذات التحويل السري وتحويل من رئيس الحكومة للوزارات التي تستعملها حسب حاجتها، وهي جد متنوعة وتكتسي طابعاً سرياً بحيث أنه لا يعلن عنها لأسباب أمنية، وقد وعد وزير المالية عند مسأئله عنها لدى مناقشة قانون المالية لسنة 2007 باعتماد شفافية أكثر في تسيير الحسابات الخاصة في إطار الإصلاحات المقبلة لقوانين المالية¹.

1- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 212 وما بعدها.

خلاصة الفصل الثاني:

على الرغم من أن المادة 139 من الدستور الجزائري تحول نواب المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين في المجال المالي، إلا أنها تتضمن ما يمكن وصفه بلجام على ممارسة هذا الحق، حيث نصت على عدم قبول أي إقتراح قانون تكون نتيجته تخفيض الموارد العمومية وزيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة. فإذا علمنا بأن نواب الشعب يفتقرون إلى التكوين الجيد في العلوم المالية ولا يملكون المعارف والمعطيات التي تمكنهم من تجنب القيد الدستوري المشار إليه فهذا يدفعنا للقول بأن حق المبادرة بالقوانين في المجال المالي قاصر فعليا على الحكومة وحدها، وعبارتي " يشرع البرلمان.... في المجالات الآتية:.... التصويت على ميزانية الدولة"، و"يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية" الواردتين في المادتين 140 من الدستور و 44 من القانون العضوي رقم 99-02 على التوالي لم تأتيا اعتباطا، بل تؤكدان في الواقع أن سلطة البرلمان إتجاه قوانين المالية تقتصر على المناقشة والتصويت فحسب.

من جهة أخرى نلاحظ بأن البرلمان وهو يمارس سلطته في الرقابة على مشروع قانون المالية المودع من قبل الحكومة مقيد بأجل زمني محدد للمصادقة، وهو خمسة وسبعون (75) يوما، بحيث إذا إنقضى هذا الميعاد دون حصول المصادقة، جاز لرئيس الجمهورية إصدار المشروع بموجب أمر، وبشكل مباشر ودون عرضه على البرلمان من جديد، ثم إنه وبغض النظر عن ذلك، فإن رئيس الجمهورية بإمكانه اللجوء إلى أحكام المادة 142 من الدستور وإصدار قانون المالية بموجب أمر، وفي هذه الحالة لن يكون بإمكان البرلمان عند إنعقاده أن يدخل أية تعديلات على هذا الأمر على إعتبار أن المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم وعمل غرفتي البرلمان وعلاقتها الوظيفية بالحكومة تحظر عليه ذلك¹.

1- محمد هاملي ، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد

تلمسان ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، سنة 2012 ، ص 114 ، ص 115 .

الفصل الثاني _____ رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية

وإذا كان دور البرلمان يكاد يكون محدوداً في مناقشة بنود مشروع قانون المالية المودع من قبل الحكومة بسبب الطابع التقني لهذا القانون، فإن الواقع في الجزائر يثبت لنا لجوء الحكومة " أكثر من مرة " إلى تعديل أحكام قانون المالية الموافق عليه من قبل نواب الشعب، مرة عن طريق قانون المالية التكميلي والذي أضحى عرفاً مستقراً تلجأ إليه الحكومة كل سنة تقريباً، ومرة أخرى عن طريق استعمال تقنية تحويل الإعتمادات المالية بموجب مراسيم ، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على فشل الحكومة في وضع قانون مالية يتسم ببعده النظري، ويراعي الظروف الاجتماعية والاقتصادية وكذا التوازنات والاحتياجات التي تتطلبها القطاعات الوزارية.

والأخطر من ذلك كله هو عزوف الحكومة في غالب الأحيان عن تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية على الرغم من أن المادة 179 من الدستور تنص على ضرورة إختتام السنة المالية بالتصويت على هذا القانون، وكذا على الرغم من الوعود التي ما فتئ وزراء المالية المتعاقبون يقدمونها في هذا الصدد. وطبعاً لقانون تسوية الميزانية أهمية بالغة، حيث أنه يمكن أعضاء البرلمان من فحص ما تم تحصيله فعلاً من إيرادات وما تم صرفه من نفقات، ومقارنة ذلك مع مبالغ الإيرادات والنفقات المرسومة في قانون المالية والإطلاع على الفوارق المالية ومصيرها وعدم تمكينهم من الإطلاع على مشروع قانون تسوية الميزانية سيحول دون إكتشافهم لأي تحويل قد يقع للمال العام، ويجعلهم يصوتون على قانون المالية الموالي دون العلم بالنتائج المالية للسنة المنقضية.

وعليه فإننا نرى بضرورة تعزيز المادة 179 من الدستور بإضافة ما يسمح للبرلمان بتحريك مسؤولية الحكومة في حال عدم تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية للسنة المنقضية في نفس وقت تقديم مشروع قانون المالية مثلما تقضي بذلك المادة 68 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية¹.

1- محمد هاملي ، مرجع سابق ، 116.

خاتمة

أفضى التطور الدستوري إلى إستحداث غرفة ثانية تعرف بمجلس الأمة ، فأدى ذلك التأسيس إلى توسيع الهوة بين المؤسستين التنفيذية و التشريعية من حيث فقدان قانون الموازنة المنشود و المبتغى من وراء تجزئة البرلمان، هو إضعافه و جعله تحت سيطرة الهيئة التنفيذية ، هذا الذي يدرك معناه و مداه من التجربة الدستورية المتولدة عن العمل بنظام المجلسين .

المؤسس الجزائري إرتأى ما يمكن أن يواجهه رئيس الجمهورية في حالة عدم إقتران الأغلبية البرلمانية بالأغلبية الرئاسية ، لكن إعتماذ نظام المجلسين البرلمانيين لا يتأتى في نطاق النظام الإنتخابي الآخذ بالتمثيل النسبي بقدر ما يمكن الأخذ به في حكم نظام الأغلبية المطلقة ذات اللون السياسي الواحد و مرد ذلك ، الأغلبية البرلمانية الموحدة التي تتجلى في نطاق الغرفة الأولى يمكن أن تكون عدوانية لرئيس الجمهورية .

سعى المؤسس الدستوري إلى إضعاف البرلمان عن طريق إخضاع المجلس المنتخب مباشرة عن الشعب إلى رقابة إضافية ، يتولى أمرها مجلس مشكل بحسب منطق الإقتراع غير المباشر ، وبالمحصلة مجلس الأمة بات يمارس سلطة الرقابة على النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني عن طريق الرفض أو الموافقة على ما يصدر عن الغرفة الأولى من تشريع في المجالين القانوني و المالي .

فإن النظام السياسي الآخذ بمبدأ إزدواج المجلس يفضي بالضرورة إلى نشوب الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين و إن كان مستترا ، الخلاف الحاد الذي أثير على إثر إعتراض مجلس الأمة على قانون البرلماني و كذلك على قانون المالية 2005 فبالتالي التشنج وارد بين الغرفتين لا محالة و تفاديا لمعضلة التناقض الصارخ بين المجلسين جاءت المعالجة الدستورية بحل للمشكلة يخدم الهيئة التنفيذية ، حول لحكومة الرئيس أن تلعب دور الوسيط و الشريك في إنتاج التشريع في آن واحد بدلالة الدستور ، إصدار قانون¹

1- عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة ، الجزائر السياسية ، المؤسسات و الأنظمة ، دار الهدى ، الجزائر، 2013. ص 145 وما بعدها.

المالية بمرسوم رئاسي بدلالة (المادة 11/138) من دستور قانون 1996 ، المذكورة سالفاً .

و من نافلة القول أن الوزير الأول يلعب دور الوسيط بين المجلسين فبالتالي يفضي إجتماع المشرع بالمنفذ إلى إنشاء علاقة عضوية على إثر إستدعاء حكومة الرئيس للجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء و تواجد الحكومة فيها¹.

إن البرلمان في النظام السياسي هو قاعدة الديمقراطية ، و الحاضن الطبيعي للمطالب و الإختلافات و حلقة الوصل بين المؤسسات السياسية ، و يحتل في الدولة المتطورة موقع صانع السياسات ، و محور مأسسة المشاركة السياسية ، و توسيع قاعدة الشرعية .

وتحظى جل وظائف البرلمان بالدراسة و البحث من المختصين ، و منها الوظيفة الرقابية التي تعد تاريخيا سبب منشاءه²، غير أن إستقلالية البرلمان في ممارسة إختصاصاته ظلت معيبة ، و عبر التجربة الدستورية بفعل سطوة سلطة التنفيذ على الإختصاصين الأصليين للبرلمان و هما التشريع و الرقابة ، فقد قيد الدستور الإختصاص الأول بموجب نص المادة 140 منه ، لما حدد مجالا محددًا للتشريع و قيد الإقتراح بالشروط المنصوص عليها في المادة 139، ناهيك على إستحواذ رئيس الجمهورية على حيز هام من الإختصاص التشريعي فقد أتاح له الدستور إمكانية التشريع بأوامر ، و كذا عن طريق المراسيم التنظيمية المستقلة ، لذلك فإن إصلاحات دستورية تدعم إستقلالية البرلمان في ممارسة إختصاصاته و في إدارة شؤونه هي أكثر من ضرورية للدفع نحو تحقيق فعالية الأداء و يتم ذلك من خلال :

– الحد من سطوة اللجان في التعديل و المناقشة ، و نقل جزء من النقاش إلى الجلسة العامة ، فلجنة المالية و الميزانية بالمجلس الشعبي الوطني تهيمن على التعديل و تحتكره بدلا من النواب المقيدين باشتراط

1- عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة ، الجزائر السياسية ، المؤسسات و الأنظمة ، مرجع سابق ، ص 150.

2- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 7.

تقديم التعديل من 10 نواب وفقا لنص المادة 28 من القانون العضوي و المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، ولثلا ترسخ النزعة نحو التمركز و إحتكار التشريع و الإنغلاق على الهيئة الجماعية التمثيلية للمجلس .

- رفع القيد عن إجراء مناقشة و تعديل نصوص الأوامر المعروضة على المجلس و المنصوص عليها في المادة 38 من القانون العضوي 99-02 بحذف (بدون مناقشة و لا يمكن تقديم أي تعديل في الموضوع) .

و في المجال الرقابي نسجل تواجد الحكومة في جل إجراءات العمل الرقابي و تحكّمها في المصير الذي يؤول إليه توظيف هذه الآليات ، الأسئلة و الاستجواب و التحقيق البرلماني ، علاوة على التصدي للمجلس الشعبي الوطني بآلية الحل في حال توظيفه الآليات المرتبة لمسؤولية الحكومة ، و لذلك فإن توسيع فضاء الإستقلالية في المجال الرقابي يمر عبر الإلزام الدستوري للحكومة بتقديم العرض المتضمن إستعمال الإعتمادات المالية ، و القانون المتضمن تسوية ضبط الميزانية المنصوص عليها في المادة 6/141 من الدستور¹ .

بينما عالج القانون العضوي 99-02 و بتحفظ و إحتشام ضوابط آلية الإستماع ضمن أحكام المادة 27 منه و التي تنص على أنه " للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع في إطار جدول أعمالها و صلاحياتها إلى ممثل الحكومة ، كما يمكنها الإستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة ذلك . "

و مما تقدم نستنتج أن المشرع أبعد اللجان الدائمة عن إجراء التحقيق البرلماني و أوكله للجان المؤقتة وضيق من سلطاتها في مجال الإستماع و مراقبة الأداء الحكومي ، في حين أن المشرع الفرنسي أولى عناية خاصة للجان الإستطلاع بتوسيع سلطات اللجان الدائمة في متابعة و مراقبة تنفيذ القوانين ، و التي

1- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 280 و ما بعدها .

أثارت جدلا فقهيها لما تجاوزت حدود سلطاتها إلى القيام بمهام لجان التحقيق البرلمانية في ثوب لجان الإستطلاع . فالقانون يرجع حظر تشكيل اللجان الإستطلاعية في الجزائر لإفتقارها للأساس القانوني الذي تستند عليه في الدستور أو في النصوص القانونية ، فحصر بذلك المشرع مهام اللجان الدائمة في الجزائر في الإستعلام و الإستماع ، غير أن الممارسة البرلمانية تؤكد بروز دور اللجنة المالية و قوتها في التأثير على مشاريع قوانين المالية السنوية و التكميلية .

كما يمكن للجان الإستماع إلى الخبراء و المختصين بشأن قانون تختص إحدى اللجان بمناقشته غير أن الآلية لا تمارس إلا من طرف اللجان و في إطارها¹ .

و إذا كان نظام اللجان و النظام الداخلي للبرلمان من مكونات الهيكل التنظيمي له ، فإنه من باب أولى تطوير هذين النظامين بإعتبارهما العنصر الفاعل في النظام الإداري.

أما تفعيل نظام اللجان فينصرف إلى تفعيل أدائها الفني ، و تفعيل دورها في التشريع ، و تميم تقاريرها ، و توسيع إشراكها للخبرات العلمية للإدلاء بأرائها في إعداد هذه التقارير ، و إيجاد آليات التعاون و التنسيق بينهما ، و يمر ذلك عبر :

- دعم اللجان بالباحثين المتخصصين و الموظفين ذوي الكفاءة للتمكن من ممارسة دورها التشريعي و يمكن الإقتداء بالبرلمان الفرنسي في هذا الصدد ، إذ قامت الجمعية الوطنية عام 1983 بإنشاء إدارة تابعة لها مهمتها قياس الخيارات و المقترحات العلمية و التكنولوجية ، و إعداد تقارير بشأنها لعرضها على أعضاء البرلمان لمساعدتهم في إتخاذ قراراتهم .

- إيجاد آليات للتعاون بين اللجان و التنسيق بينها ، لأن أفراد كل لجنة بدراسة القانون الذي يتعلق بإختصاصها قد يحدث أحيانا تناقضا و تضاربا بين القوانين و هذا ما لجأ البرلمان الألماني² إلى إنشاء

1- جمال لعامرة ، مدخل الموازنة العامة للدولة ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر ، عدد 2 ، سنة 2002..

2- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 161 و ما بعدها .

مجلس وطني لمراقبة القواعد القانونية للتنسيق بين مجموع اللجان لتفادي هذا التضارب و التناقض و عدم التكامل .

- يقع على عاتق لجنة المالية و الميزانية العبي الأكبر في مناقشة قانون المالية و إثراءه بإجراء التعديلات عليه غير أنها لا تعتمد إلا على خبرة أعضائها في المجال المالي ، و هنا يمكن المبادرة بإنشاء وحدة التحليل المالي بالبرلمان يشارك فيها خبراء متخصصون على غرار مكتب الميزانية بالكونغرس الأمريكي Congressional budget office ، الذي يختص بتحليل الإختيارات في مجال السياسة الإقتصادية و تحديد كلفتها .

كما يهدف تفعيل آليات رقابة البرلمان على الحكومة إلى إحداث القناعة لدى الجهاز الحكومي بوجود رقيب رادع حين التجاوز ، و يتم ذلك من خلال :

- المتابعة الميدانية من خلال لجان الاستطلاع و المراقبة لمدى تنفيذ التوصيات التي يقدمها النواب بمناسبة مناقشة مخطط عمل الحكومة ، أو بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة ، أو لدى مناقشة قانون المالية و اعتماد آليات قانونية تلزم الحكومة بالرد المقنع و التفسير عما لم يتم تنفيذه .

- تفعيل دور البرلمان في الرقابة على الحكومة في المجال المالي بإعداد النصوص القانونية التي تسمح بالرقابة القبلية و البعدية للسياسة المالية ، بالتقديم الدوري لقانون تسوية الميزانية ، و الحساب الختامي ، و إعداد القانون العضوي لقوانين المالية ، و إعطاء فترة كافية للنواب لدراسة قانون المالية و سد الثغرات الواردة فيه بالتعديل ، و أن يعد القانون في قالب ميسر بعيدا عن التعقيد الذي يعجز النواب عن الولوج إلى مضامينه ، و يكتفون فقط بتقرير اللجنة المالية التي لازالت تحتكر الرقابة في المجال المالي ، مما يقلص قدرة النواب على التعديل أمام حاجز منع التخفيض و الزيادة ، و القيد الزمني الذي يتوعد النواب بإصداره إذا تأخروا عن المصادقة على هذا القانون من خلال قياس فعالية الأداء ، و بدائل تفعيل الأداء الرقابي البرلماني الجزائري ، يتضح أنه لم تتغير وتيرة إقدام النواب على ممارسة الرقابة في المجال المالي عما كان سائدا في الفترات السابقة ، فقد اتسمت دوما بالضعف الذي ضاعفته القيود الإجرائية ، و افتقار

جل النواب إلى الخبرات و المهارات التي تمكنهم من مباشرة رقابة فعالة في المجال المالي فيما لم يتم
توظيف أيا من آليات إثارة مسؤولية الحكومة .

ولئن لعب البرلمان دورا في عدم تقييد عمل الدولة ، لدى اضطلاعها بالرقابة في المجال
المالي إلا أن الممارسة تؤكد ضعف هذه الرقابة ، و تتجلى مظاهر هذا الضعف في الاستعصاء
المقنن الذي يحول دون تعديل بنود قانون المالية ، و تواجد بصمات الحكومة في كل خطوات
مناقشته علاوة على إنفرادها بإعدادها ، و سيطرة الأغلبية المساندة للحكومة لدى مناقشته أو
التصويت عليه ، و كذا سيف الإصدار في حال تأخر البرلمان في المصادقة على القانون ، و كل
ذلك ساهم في إضعاف الرقابة في هذا المجال¹.

1- ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 317 وما بعدها.

قائمة المراجع المعتمدة

أ- النصوص القانونية :

1- الدساتير :

- الدستور الجزائري لسنة 1963.
- الدستور الجزائري لسنة 1976.
- الدستور الجزائري لسنة 1989.
- الدستور الجزائري ل 28 نوفمبر 1996، المعدل بقانون 16-01.
- الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ 04 أكتوبر 1958.

2- القوانين العضوية :

- القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و عملهما ، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة .

3- القوانين العادية :

- القانون رقم 84-17 مؤرخ في 08 شوال عام 1404 الموافق ل 07 يوليو سنة 1984 يتعلق بقوانين المالية ، المعدل و المتمم .
- قانون المالية رقم 88-05 مؤرخ في 12 يناير نة 1988 يعدل و يتمم القانون رقم 84-17 الموافق ل 07 يوليو سنة 1984 المتعلق بقوانين المالية .
- قانون رقم 89-24 مؤرخ في 31 ديسمبر 1989 يعدل و يتمم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 ، يتعلق بقوانين المالية .
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016 ، و المتضمن تعديل الدستور ، ج ر ل14 07 مارس 2016.

4-النظام الداخلي :

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 46 المؤرخة في 30 يوليو 2000.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر سنة 2000، الجريدة الرسمية رقم 77، الصادرة في 17 ديسمبر 2000.

ب/ - المؤلفات:

- 1- ميلود ذبيح ، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع الجزائر ، 2015.
- 2- صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2015.
- 3- دنيدي يحي ، المالية العمومية ، الطبعة الثانية ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر 2014.
- 4- قرانة عادل ، النظم السياسية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2013.
- 5- سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، السلطة التشريعية و المراقبة ، الجزء الرابع ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، 2013 .
- 6- سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني ، الطبعة الثانية عشر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 .
- 7- عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة ، الجزائر السياسية : المؤسسات و الأنظمة ، دار الهدى للطباعة و النشر ، الجزائر ، 2013.
- 8- محمد عباس محرز ، إقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الرابعة الجزائر ، 2010.
- 9- عبد الله بوقفة ، الوجيز في القانون الدستوري ، الدستور الجزائري ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، عين مليلة ، الجزائر ، 2010.

- 10- محمد سعيد جعفرور ، مدخل إلى العلوم القانونية ، الوجيز في نظرية القانون ، الطبعة الرابعة عشر، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007.
- 11- مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، الطبعة الأولى ، دار النجاح للكتاب ، الجزائر ، 2005.
- 12- محمد الصغير بعلي ، يسري أبو العلاء ، المالية العامة ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر 2003.

ج/- المقالات :

1- المجالات :

- جمال لعمامرة ، مداخل الموازنة العامة للدولة ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، الجزائر ، عدد 2 لسنة 2002.
- أمين شريط ، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 10 لسنة 2005.

(د) - الرسائل الجامعية :

- 1- مزياني حميد ، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص و الممارسة) ، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، كلية العلوم و الحقوق السياسية 2016.
- 2- صدراتي محمد ، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري ، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون ، فرع الدولة و المؤسسات العمومية ، جامعة الجزائر كلية الحقوق ، السنة الجامعية 2013-2014 .
- 3- أومايوف محمد ، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، كلية الحقوق و العلوم السياسية 2013.
- 4 ياهو محمد ، العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية ، في إطار دستور 1996 مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع تحولات الدولة ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2013.
- 5- محمد هاملي ، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2012.
- 6- مزياني حميد ، عن واقع الإزدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة) ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2011.
- 7- مزياني لونس ، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2011.

- 8- الغربي إيمان ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري 2008 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة الجزائر ، بن عكنون ، كلية الحقوق 2011.
- 9- يحياوي حمزة ، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر ، مذكرة تخرج لنيل درجة الماجستير قانون دستوري ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2010.
- 10- ساكري السعيد ، التشريع بأوامر و أثره على السلطة التشريعية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة العربي بن مهيدي ، أم البواقي ، 2009.
- 11- بركات أحمد ، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد ، كلية الحقوق 2008.
- 12- رداة نور الدين ، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ، مذكرة لنيل درجة الماجستير ، جامعة الإخوة منتوري " قسنطينة ، كلية الحقوق 2006.
- 13- لوناسي جحيقة ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، كلية الحقوق .
- 14- عبد الأمير شمس الدين ، الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1988.

ه/- دروس و محاضرات :

- لعيسوف سمير ، المالية العامة في الجزائر ، مطبوعة لإجتياز المسابقات الخاصة بالمقتصدین و نوابهم ، تلمسان ، سنة 2008.
- أوکیل محمد أمين ، محاضرات في قانون الميزانية العامة ، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية ، جامعة عبد الرحمان ، ميرة ، بجاية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، السنة الجامعية 2014-2015.
- محمودي قادة ، محاضرات في المالية العامة ، دروس موجهة لطلبة السنة الثانية ، المركز الجامعي تسمسليت ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، السنة الجامعية 2008-2009.

و/- الجرائد الوطنية :

- لزهري فلاح ، عدم كفاية رقابة البرلمان في المجال المالي ، جريدة الوطن المؤرخة في 10-07-2006.

ز/- مرجع إلكتروني باللغة الأجنبية :

www.perso.wabado.fr//frédéric.colard//etat/transo.

فهرس الموضوعات

رقم الصفحة	الموضوع
أ-ح	مقدمة
01	الفصل الأول : الطابع التشريعي على الموازنة المالية .
03	المبحث الأول : دور البرلمان في دراسة مشروع قانون المالية و الميزانية العامة للدولة .
04	المطلب الأول : وظائف البرلمان التشريعية و المالية .
04	الفرع الأول : وظيفة البرلمان في مجال التشريع
08	أولا: تعريف الميزانية العامة للدولة .
09	ثانيا: البرلمان أداة إعتماذ الميزانية العامة .
11	ثالثا : الطبيعة القانونية للميزانية العامة .
12	الفرع الثاني : وظيفة البرلمان في المجال المتعلق بالمالية.
16	أولا : فعالية السهر على المال العام .
17	ثانيا : المبادرة بمشروع قانون في المجال المالي .
18	المطلب الثاني : دور اللجان البرلمانية في دراسة مشروع قانون المالية .
19	الفرع الأول : صلاحيات اللجان التشريعية الدائمة .
20	أولا : تسمية اللجان .
22	ثانيا : أعمال اللجان الدئمة .
23	الفرع الثاني : دور لجنة المالية و الميزانية .
23	أولا : الاختصاص .
23	ثانيا : النشاط .
25	الفرع الثالث : دور اللجنة المتساوية الأعضاء .
25	أولا : تشكيلة اللجنة و عملها.
27	ثانيا : حالة الخلاف .

29	المبحث الثاني : التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية .
29	المطلب الأول : دراسة مشروع قانون المالية
31	الفرع الأول : تعديل مشروع قانون المالية.
31	أولا : كيفية ممارسة حق التعديل .
32	ثانيا : الشروط الشكلية و الموضوعية للتعديلات .
34	الفرع الثاني : المناقشة و التصويت على قانون المالية .
34	أولا : مناقشة مشروع قانون المالية .
36	ثانيا : التصويت على مشروع قانون المالية .
40	المطلب الثاني : الرخصة البرلمانية و الآثار المترتبة عليها .
41	الفرع الأول : القيمة القانونية للرخصة البرلمانية.
42	أولا : الرخصة في مادة الإيرادات .
44	ثانيا : الرخصة في مادة النفقات .
47	الفرع الثاني : الآثار المترتبة على الإصدار .
47	أولا : إضفاء الصفة القانونية على النص .
49	ثانيا : الترخيص للحكومة بتنفيذ القانون .
51	خلاصة الفصل الأول .

52	الفصل الثاني : رقابة البرلمان المالية و تقييد سلطته التشريعية
54	المبحث الأول : رقابة البرلمان في المجال المالي .
55	المطلب الأول : رقابة البرلمان على المالية العامة .
56	الفرع الأول : شكلية رقابة البرلمان في المجال المالي .
59	الفرع الثاني : رقابة البرلمان على تنفيذ الموازنة .
61	المطلب الثاني : تقييم وسائل الرقابة البرلمانية .
62	الفرع الأول : عجز البرلمان عن رقابة تنفيذ قانون المالية .
69	الفرع الثاني : تقاعس الحكومة عن إعداد قانون ضبط الميزانية .
71	المبحث الثاني : تقييد سلطة البرلمان التشريعية المالية .
72	المطلب الأول : هيمنة السلطة التنفيذية على عملية إعداد مشروع القانون المالي
73	لفرع الأول : التشريع بالأوامر حالة خاصة في المجال المالي .
73	أولاً: إمكانية تدخل رئيس الجمهورية لإصدار مشروع قانون المالية بأمر.
78	ثانياً : تبرير سلطة إصدار قانون المالية بأمر بتماطل البرلمان في التصويت عليه .
79	الفرع الثاني : إمتداد سيطرة رئيس الجمهورية بالأوامر على قوانين المالية التكميلية .
80	أولاً: غياب المبادرات البرلمانية في ميدان القانون المالي .
83	ثانياً : تقنية قانون المالية التكميلي و تحويل الإعتمادات .
85	المطلب الثاني : تعزيز دور الجهاز التنفيذي في المسائل المالية .
85	الفرع الأول : الإنفراد التام للحكومة بتحضير مشروع قانون المالية .
89	الفرع الثاني : المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان برعاية الحكومة .
95	خلاصة الفصل الثاني .
97	خاتمة .
103	قائمة المراجع المعتمدة

