



جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم القانونية و الإدارية



تحت عنوان

سلطة البرلمان في مجال قانون المالية

مذكر التخرج لنيل شهادة الماستر

تخصص : دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ:

- جمال عبد الكريم

من إعداد الطالب:

- بويعقوب رضوان

لجنة المناقشة:

- الأستاذ : جمال عبد الكريم.....رئيسا .
- الأستاذ : بن يحيى أبو بكر الصديق.....مقرا .
- الأستاذ : عباس عبد القادر.....مناقشا.

السنة الجامعية: 2015/2014

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

- وما أُوْتِيتُمْ مِنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا -

الآية 85 سورة الإسراء

الاءراء:

الى كل من وسعهم قلبي ولم يسعهم قلبي و من كان سببا من قريب أو من بعيد في وعم
هذا العمل

و أخص بالذكر:

التي حملتني هونا على هون ... أمي

الذي أفنى عمره سعيا لراحتي ... أبي

الذين شاركتهم لبن أمي وفؤادي أبي ... اخواني

من علمني حرف أو وجهني و سدو خطاي بنصيحة و تمنى لي الخير بروحه و قلبه

من دعاني بظهر الغيب و يحكمه أمري

الى كل هؤلاء أهدي ثمرة هذا العمل

التشكرات:

الحمد لله حمدا كثيرا مباركا، و الشكر لله أولا و أخيرا الذي بنعمه نتم الصالحات

و توفيقه لنا

كل الشكر و العرفان للأستاذ المشرف " جمال عبد الكريم " لإشرافه على هذه المذكرة و توجيهاته و تصويباته كما أقدم بخالص الشكر و الامتنان لكل " أفراد أسرتي " لدعمهم لي بكل

أنواع الدعم حتى لاقى هذا العمل النور و خرج لي الوجود

كما لا يسعني إلا أن أثنى و أشكر " أعضاء اللجنة المناقشة " والتي قبلت مناقشة هذه

المذكرة فكل التقدير و الاحترام على عناهم لقراءة هذه المذكرة

مقدمة

تقوم الدولة بممارس وظائفها المختلفة والمتنوعة في مجالات عديدة لمواجهة الحاجات العمومية، ولأجل ذلك تحتاج لوسائل بشرية ومادية تكفل لها تحقيق وتلبية الرغبات والمتطلبات العمومية، وتعتبر الأموال العمومية الدعامة الأساسية للتنمية الاقتصادية لأي دولة تسعى للوصول الى الرقي وبلوغ أهدافها، ولا يمكن ان يتم ذلك إلا من خلال تحديد مسار معين لبلوغ الأهداف المحددة.

ومن جهة اخرى إن مشروع قانون المالية للدولة يعتمد على الميزانية العامة للدولة التي تعتبر عمل تشريعي كباقي القوانين الصادرة عن البرلمان طبقاً لأحكام الدستور و وفقاً للنظام الداخلي لمجلس البرلمان، فهي قانون من الناحية الشكلية والموضوعية، كما أنها عمل إداري لأنها مجرد تنظيمات للنفقات و الإيرادات المستقبلية إذ لا تحتوي على قواعد عامة و مجردة و ما هي موافقة البرلمان إلا لإعطاء الموظف المالي صلاحية ممارسة عمله، إذا فالميزانية المالية هي عمل مختلط (قانوني وإداري)، حيث أن أحكام الإيرادات العامة (خاصة الضرائب) هي عمل قانوني تشريعي أما ما يتعلق منها بالنفقات فهو عمل إداري.

والتالي ان قانون المالية (الميزانية) هي مرآة عاكسة للملامح الاساسية للاقتصاد، لكونها برنامج عمل يحدد الاستراتيجية الاساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، بحيث تلتزم بها كل الدوائر الوزارية التي يختلف عددها حسب الحكومات. وتسهل على تسيير المرافق العامة قصد تحقيق المنفعة العامة، كما تعتبر عملية اشتراك وتعاون بين السلطتين

التشريعية والتنفيذية، لكن مع تفوق السلطة التنفيذية وهيمنتها واستحواذها على المجال المالي لأسباب عديدة تاريخية وتقنية بحتة.

و في الاخير اذا كانت السلطة التنفيذية هي المختصة والمخول لها قانونا القيام بعملية تحضير مشروع قانون المالية، فيتدخل البرلمان بدوره بآليات قانونية ومن خلال لجنة المالية والميزانية التي تقوم بدور هام في العملية، وذلك لدراسة المشروع وادخال التعديلات عليه ثم التصويت والمصادقة. ومن هنا تجدر الإشارة الى طرح الاشكالية العامة والتمثلة في:

ما مدى فعالية دور البرلمان والسلطة المخولة له في مجال قانون المالية ؟

ولدراسة هذا الموضوع الذي سنتناوله نتبع الخطة التالية:

➤ **الفصل الأول: دراسة عامة لقانون المالية**

المبحث الأول: مضمون وخصائص قانون المالية

المطلب الأول: تعريف قانون المالية

المطلب الثاني: خصائص قانون المالية

المبحث الثاني: قانون المالية التكميلي او المعدل وقانون ضد الميزانية

المطلب الأول: قانون المالية التكميلي أو المعدل

المطلب الثاني: قانون ضبط الميزانية

➤ **الفصل الثاني: السلطة البرلمانية في مجال قانون المالية**

المبحث الأول: دور البرلمان في تشريع قانون المالية

المطلب الأول: دراسة مشروع قانون المالية

المطلب الثاني: المناقشة والتصويت والإصدار

المبحث الثاني: رقابة البرلمان على قانون التنفيذ

المطلب الأول: الرقابة أثناء التنفيذ

المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة على التنفيذ

➤ الخاتمة

الفصل الأول: دراسة عامة لقانون المالية

المبحث الأول: مضمون وخصائص قانون المالية

تعتبر عملية توضيح مفهوم قوانين المالية من المسائل الهامة، التي توقفت على فترة معينة او مرحلة من مراحل نشاط الدولة، وطبيعة الإجراءات التي اتخذت لإخراج القانون الى حيز التنفيذ، ويستهدف من وراء تنفيذ قانون المالية ضمان وتطبيق مبدأ المشروعية ، على الرغم من تحديد اشكال قوانين اشكال قوانين المالية، الى أنه يتضح أهمية كل نوع منها سواء تعلق الأمر بقانون المالية التكميلي او المعدل، أو قانون ضبط الميزانية.

المطلب الأول: تعريف قانون المالية

إن محاولة إيجاد تعريف جامع مانع لمصطلح " قانون المالية" من شأنه أن يؤدي الى اثاره مصطلح " الميزانية"، والعلاقة التي تربطهما، الى جانب ان العملية تتوقف على نوع وطبيعة القانون الذي يترجم الظروف والأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي صدر فيها، تسند عملية تحضير مشروع الميزانية في اغلب الدول الى السلطة التنفيذية، ليتم تقديمها وعرضها على البرلمان للموافقة عليها، وفي حالة الموافقة يصدر قانون يطلق عليه " قانون المالية للسنة او الابتدائي "lois de finances".

لقد ثار جدل فقهي حول الطبيعة القانونية للميزانية هل تعد قانون ام عملا إداريا وكانت من بين الاسباب التي أدت الى التنازع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حول اعدادها، فكان البرلمان يعتبر تحضير مشروع الميزانية من صلاحياته كونه قانونا، والحكومة تعتبره من ضمن برامج عملها وهي المسؤولة عن تنفيذه بالتالي هي الأجدر و المختصة بتحضيره وإعداده.

على الرغم من ذلك تم حسم النزاع بتقدير أن تحضير مشروع الميزانية يدخل ضمن صلاحيات السلطة التنفيذية لأسباب عديدة منها عدم تخصص وفراغ أعضاء البرلمان لتولي هذه المهمة، بسبب كثرة انشغالاتهم العديدة السياسية وغيرها، الى جانب التخوف من تغليب مصالحهم الشخصية على المصلحة العامة، بالإضافة الى الإمكانات البشرية المادية التي تملكها السلطة التنفيذية من أجهزة ومصالح تخصصه تمكنها من تقدير الحاجات العامة من خلال الأساليب المتنوعة، وبما أن الميزانية⁽¹⁾ تعد خطة متواصلة ومترابطة بين سنة وأخرى بالتالي تعد الحكومة المسؤولة عن التنفيذ، ومن ثم يتطلب الأمر أن تترك لها عملية تحديد الأسس التي تبني عليها هذه المسؤولية وتقوم الحكومة بإعداد مشروع المالية بعد تأمين التوازن بين الإيرادات والنفقات العمومية. وتعد الميزانية عملا اداريا من حيث الشكل والموضوع، فمن ناحية الشكل، كونها خطة عامة تترجم السياسة العامة، وتتضمن تقدير لمبالغ الإيرادات والنفقات العمومية المتعلقة بفترة محددة بسنة، مما يعد من بين الاختصاصات العادية للسلطة التنفيذية، التي تمارسها باتخاذ واصدار قرارات ادارية، أما من ناحية الموضوع فتعتبر عملا اداريا لأنه لا يتضمن قواعد عامة جديدة.

بينما "قانون المالية" يعد عملا تشريعيا من الناحية الشكلية فقط لصدوره من السلطة التشريعية⁽²⁾ وفق الإجراءات والشكل الذي تصدر فيه القوانين.

ولا يمنح ويخول للحكومة حقوقا او سلطة لم تكن تتمتع بها من قبل استنادا للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها⁽³⁾. كما لا يمكن لها القيام بعمليات

¹ - للميزانية هدفان هما اختيار الوسائل والاهداف، واختيار الأهداف هم عمل البرلمان، أما الوسائل فهي من بين الاختصاصات الإدارية المخولة للحكومة.

² - نصت المادة 98 من دستور 1996 على: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه.

³ - عادل احمد حشيش، اساسيات المالية....، مرجع سابق، ص 275.

الإنفاق والتحصيل دون موافقة السلطة التشريعية⁽¹⁾. ترجع فكرة الحصول على الإذن الى سنة 1215، حيث تم تقرير مبدأ يقضي منع إجبار أي شخص للتبرع، أو الاقتراض أو دفع ضرائب ورسوم قبل موافقة البرلمان.

نظرا للنتائج التي ترتبت على التطبيق الفعلي والعملي للمبدأ، حاول الحكام مرارا الخروج عن ذلك، خاصة Charles 1 Stuart من خلال اللجوء وتطبيق سياسة الاقتراض الاجباري في 1625، لكن تم التراجع عن ذلك بصدور قانون المواطنة في 1689/2/13 مضمونه اعلان زوال السلطة الشخصية للملك وزوال الحكم المطلق وإخضاعه لسلطة البرلمان، وبالتالي تقرر مبدأ حقبة نواب الشعب في تقرير الميزانية والضرائب من واقع كون الشعب دافع الضريبة، لم يقتصر الترخيص على الضرائب فحسب، وإنما امتد الى توضيح وتحديد طرق الإنفاق ومجالاته، وأصبحت من المبادئ الاساسية التي تقررت في موثيق⁽²⁾ عديدة منها ميثاق سنة 1814 و 1830.

بالرجوع الى القانون رقم 17/84 خاصة المادة 2 منه حيث نصت على: "يكتسي طابع قانون المالية⁽³⁾: -" قانون المالية للسنة الذي يتم التصويت عليه قبل بداية السنة وقوانين المالية التكميلية والمعدلة وقانون ضبط الميزانية".

¹ - تعود من الناحية التاريخية فكرة الترخيص أو الإذن أو الاعتماد كما يجمعه البعض الى سنة 1215 وبالضبط الى بريطانيا حيث تضمن ميثاق Jean sans terre مبدأ عدم جواز اية اعانة أو اقتطاع ضريبي دون موافقة المجلس المعبر عن ارادة الشعب.

² - MEKHANTAR Joel, finances publiques....., op cit, p.6.

³ - المواد 1 و 2 من الأمر الصادر في 2 يناير 1959 الملغي بمقتضى القانون العضوي الصادر في 2001/8/1 خاصة المادة 1 منه.

- VERPEAUX Michel, Brèves réflexions sur les rapports entre les lois de finances et la loi organique relative aux lois de finances, R.F.F.P, N°97, 2007, p.72.

انطلاقاً من ذلك يمكن تعريف قانون المالية، بالوثيقة السياسية والقانونية التي تضم حسابات مختلفة منها ميزانية الدولة، و الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة العمومية⁽¹⁾.

كونه وثيقة سياسية، يتطلب تدخل السلطة التشريعية لمنح الترخيص للحكومة للقيام بعمليات الإنفاق والتحصيل الى جانب كونه المرآة المعبرة عن برنامج الحكومة.

لقد تجسدت الرخصة في النصوص القانونية رقم 17/84 والقانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة⁽²⁾ حيث نصت المادة 3 منه على: "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأس مال وترخص بها".

يستنتج من خلال التعاريف السابقة الفرق الموجود بين كل من قانون المالية والميزانية سواء من حيث الشكل او المضمون، فالأول أوسع واشمل حيث يضم عدة حسابات، مجتمعة كلها تشكل قانون المالية، في حين ان الثاني، (الميزانية) ما هي الا حساب من بين الحسابات فهي بمثابة مستخرج منه، وتتميز بخصائص عديدة.

مضمون قانون المالية

لقد حدد القانون رقم 17/84 مضمون قانون المالية، حيث أكد على اشتماله على جزئين، كما اشترط ان يرفق بجملة من الوثائق الضرورية لدراسة ومناقشة

¹ - دنيدي يحيى، المالية العمومية، مرجع سابق....، ص 62.

- MEKHANTAR Joël disait : « ...la loi de finances n'est pas qu'une loi ayant un formalisme particulier, c'est aussi un ensemble de comptes ventilés entre le budget générale, les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor.. »

MEKHANTAR Joël disait, op cit, p.32.

² - القانون رقم 21/90 وكذلك المواد 4، 5، 6 من نفس القانون.

وبما أن الميزانية عبارة عن خطة مالية توضح سياسة الحكومة، فهي تتميز بعدة خصائص.

تكتسي عملية توضيح وتحديد مضمون قانون المالية أهمية بالغة في عدة جوانب⁽¹⁾. فمن جهة توضح ملامح السياسة السياسية العامة خاصة منها المالية وأهداف الحكومة. كما تسمح وتسهل عملية ممارسة الرقابة البرلمانية بشكل يضمن فعاليته، الى جانب كونه يساعد على وضع الحدود الإطار القانوني لإدخال التعديلات من قبل الحكومة من جهة أخرى.

يحتوي قانون المالية على جزأين⁽²⁾: يتضمن الجزء الأول طرق تحقيق التوازن المالي بينما يتضمن الجزء الثاني مختلف العمليات المالية الى جانب الملاحق المرفقة للقانون.

¹ – BIGAUT Christian, finances publiques..., op cit, p.33.

² – نصت المادة 67 من القانون رقم 17/84 على: "يشمل القسم الاول منه على الاقتراحات الخاصة بتحصيل الموارد العمومية والطرق والوسائل التي تضمن تحقيق التوازنات المالية بالنظر الى المخطط الانمائي السنوي ويقترح في القسم الثاني منه، المبلغ الاجمالي للاعتمادات المطبقة في اطر الميزانية العامة للدولة فيما يخص نفقات التسيير، والاستثمارات العمومية، اضافة الى اقتراح المبلغ الاجمالي للاستثمارات المخططة، ويقترح في القسم الثاني كذلك: الترخيصات الاجمالية للإيرادات والنفقات بالنسبة لكل ميزانية ملحقة، الاجراءات ذات الطابع الاستثنائي على الحسابات الخاصة للميزانية ولأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة.

ويميز في قانون المالية بين الأحكام التشريعية العامة والاحكام التي لها طابع وقتي، ويكتسي كل حكم مقترح ثم تحدد فترة تطبيقه صراحة طابعا دائما".

تجدر الإشارة الى انه يوجد فرق بين قانون المالية المنشور في الجريدة الرسمية وبين مشروع القانون المعروض على المجلس الشعبي الوطني، الذي يشترط فيه ان يقدم مرفقا بجملة من الوثائق⁽¹⁾. تطبيقا لنص المادة 2 من القانون رقم 17/84.

لضمان الدراسة الدقيقة والمفصلة لمشروع قانون المالية ولتسهيل مهمة البرلمان يتطلب الامر ان يرفق المشروع بوثائق تفسيرية وتفصيلية لمبالغ الاعتمادات المطلوبة، حتى يتسنى لمختلف الدوائر الوزارية اتخاذ كل الاجراءات المناسبة، وان يصدر مع الملاحق وفق الشكل⁽²⁾ المحدد في القانون رقم 17/84.

بالرجوع الى النصوص القانونية يتضح الفرق الموجود بين التشريع الفرنسي والجزائري خاصة القانون رقم 17/84 المعدل والمتمم بشأن تعريف قانون المالية كما سبقت الإشارة اليه من قبل، بالإضافة الى أن الأمر الصادر في 2 يناير 1959 المتعلق قوانين المالية لم يفرق بين الاعتمادات المرخص بها، والتدابير

1 - تطبيقا لنص المادة 2 من القانون رقم 24/89 يرفق مشروع قانون المالية بما يلي:

1- تقرير مفصل عن التوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها والتوقعات المستقبلية.

2- ملحقات تفسيرية توضح ما يلي:

أ- التقييمات حسب كل صنف من اصناف الضرائب خاصة تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة.

ب- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل، ويكون مرفوقا عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكليف الخدمات.

ج- توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع.

قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين فيها مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات والقائمة الكاملة للرسم شبه الجبائية".

3- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية .

2 - الجدول أ- يخص الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة لسنة...

الجدول ب- يتعلق بتوزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير حسب كل دائرة وزارية لسنة،

الجدول ج- توزيع الاعتمادات حسب كل قطاع.

الجديدة⁽¹⁾ (services votés et mesures nouvelles) وتضمن الجزء الثاني التصويت الشامل، في حين أن القانون العضوي الصادر في 2001/8/1 اشترط المصادقة على الجزء الأول قبل الثاني نظرا لأهمية، الى جانب إمكانية التصويت بصفة جزئية في حالة عدم تمكن البرلمان من التصويت على الميزانية⁽²⁾ قبل 31 ديسمبر، قصد منع المصادقة على النفقات المتضمنة في الجزء الثاني التي قد تحدث دون احترام التوازن العام، مما يؤدي الى العجز⁽³⁾.

لقد عرض مصطلح⁽⁴⁾ vote في المادة 40 من الامر الصادر في 1959 بمصطلح آخر adoption لان عدم الموافقة على الجزء الاول يعني المصادقة vote

بما أن الميزانية تتمثل في تلك الوثيقة التي تتضمن مجمل تقدير الإيرادات والنفقات العمومية، التي تحتاج الى ترخيص من البرلمان، بالتالي تميز بجملة من الخصائص.

المطلب الثاني: خصائص قانون المالية

يهدف قانون المالية الى تحقيق وضمان تطبيق مبدأ المشروعة⁽⁵⁾. ويتميز بخصائص عديدة يمكن اجمالها فيما يلي:

- يعد قانون المالية اجراء سياسي

¹ - يقصد بالاعتمادات المرخص بها: les services votés تلك المبالغ اللازمة لتسيير المرافق العمومية، التي لا يمكن ان تتجاوز مقدار المبالغ التي تمت المصادقة عليها في السنة التي مضت، في حين توضح الاعتمادات الجديدة: les mesures nouvelles السياسة المتبعة من قبل الحكومة لمواجهة ظروف او تغييرات معينة، ومن ثم تستوجب الدراسة المناقشة والمصادقة من طرف البرلمان.

² - DERUEL François, le budget et pouvoir financier, 13 édition Dallor, Paris, 1996, p.14.

³ - BIGAUT Christian, finances publiques..., op cit, p.45.

⁴ - OLIVA Eric, finances publiques, édition Sirey, Paris, 2001, p.142.

⁵ - T.BOUARA, la loi de finance en Algérie, thèse pour le doctorat d'Etat en droit, Université d'Alger, 2005-2006, p.3.

- يعد قانون المالية اجراء ذو طابع اقتصادي واجتماعي
- يعد قانون المالية اجراء اداري شامل لمجمل الايرادات والنفقات العمومية.

1- قانون المالية اجراء سياسي

يعتبر قانون المالية في أغلب الدول سياسية تبرز فلسفة الدول، في انتهاج سياسة معينة في مختلف الميادين، كتغليب قطاع على اخر مما يوضح سياستها الى جانب كونه أداة هامة تمكنها من تحقيق الاهداف العامة عن طريق مراقبة المستقبلية في المجتمع بالتالي فهو مرآة عاكسة للسياسة العامة للدولة (1).

2- قانون المالية ذو طبيعة اقتصادية واجتماعية

يعد قانون المالية برنامج مالي ووسيلة في يد الدولة لتحقيق التوازن الاجتماعي، عن طريق توزيع الدخل، كتخفيض نسبة الضرائب، او احداث نوع جديد من الضرائب، مما يؤثر على دخل الفرد بصفة خاصة وعلى الدخل بصفة عامة، لأن الضريبة تعتبر المحور الأساسي والمحرك الفعال في اقتصاديات الدول الحديثة اذا أحسن استعمالها.

3- قانون المالية اجراء اداري ومحاسبي

بالإضافة الى الميزة السياسية والاقتصادية لقانون المالية، بحيث يوضح السياسة العامة للحكومة من خلال تقرير العديد من المبادئ الأساسية، كما تدرج ملاحق في آخره (قانون المالية) يتعلق الجدول (أ) بالإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة... في حين يخص الجدول (ب) بتوزيع الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير لسنة... حسب كل دائرة وزارية بينما يتعلق الجدول (ج) بتوزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة... حسب قطاعات. وتلتزم مختلف

¹ - جمال لعمارة، مداخل الموازنة العامة....، مرجع سابق، ص 148.

الدوائر الوزارية باحترام هذا التقسيم المحدد والنشور في الجريدة الرسمية، الى جانب قانون المالية للسنة يوجد قانون المالية التكميلي او المعدل وقانون ضبط الميزانية.

أ- أهمية قانون المالية للسنة

يكتسي قانون المالية اهمية خاصة كونه الأداة الهامة التي توضح السياسة الاقتصادية والمالية للدولة، كما يضمن تحقيق مبدأ المشروعية⁽¹⁾ الى جانب كونه عمل سياسي له تأثير مباشر على الاقتصاد الوطني، لأنه يعبر عن برنامج الحكومة.

بما أن عملية تقدير الإيرادات والنفقات العمومية المستقبلية لمدة سنة، تتطلب احترام المبادئ الأساسية المتمثلة في كل من مبدأ الوحدة، العمومية والسنوية ومبدأ عدم التخصيص، ومن ثم يعد إجراء توقيعا وله مميزات عديدة.

ب- مميزات قانون المالية للسنة او الابتدائي: يهدف قانون المالية لتحقيق ما يلي:

1- القيام بالعمليات المالية المقررة لفترة سنة كالتحصيل والإنفاق، أي بعد الانتهاء من التحضير الإداري والتشريعي لقانون المالية.

2- يعد قاعدة لمراقبة التنفيذ، بمقتضاها يمكن الوقوف على طرق الإنفاق، ومدى تحقيق التوازن المالي، عن طريق إجراء مقارنة بين الإيرادات العمومية والنفقات العمومية.

3- يعد وسيلة للتدقيق وتحليل للإيرادات العمومية والنفقات العمومية التي يجب ان تتم في ظل احترام مبدأ عدم التخصيص.

¹ - «La loi de finance est la source d'un ordre juridique qui ne se moule qu'imparfaitement dans le schéma traditionnel du principe de l'égalité ».

T. BOURARA, la loi de finance..., op cit, p.3 ; SETTI Abdelkarim, la préparation et l'exécution des lois de finances, R.F.F.P, N°102, 2008, p.101 ; MAGNET Jacques, Eléments de la comptabilité publiques 4^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 1998, p.p.19-20.

4- يعد رخصة لأن عملية التصويت على مشروع قانون المالية يترتب عنها المصادقة على الإيرادات العمومية النفقات العمومية، بحيث يرخص للحكومة القيام بكل العمليات المالية من تحليل وإنفاق.

5- تعتبر الرخصة من طبيعة خاصة، فمن جهة، تعد الحكومة السلطة المختصة بإعداد مشروع قانون المالية تحت إشراف وزير المالية الذي يتمتع بسلطات واسعة، ودور فعال للمحافظة على الاقتصاد، ثم يعرض المشروع على البرلمان للمناقشة في دورة الخريف وفق اجراءات معينة ضمن اجل محددة.

لقد ساد قديماً مبدأ الرخصة في مختلف الدول، فيما يخص عملية تحصيل الضرائب والإنفاق، واعتبر من بين العوامل والعناصر الأساسية للتشريع الضريبي، وتجدر الإشارة ان لقوانين المالية ميزتين القانونية والمالية.

يتجلى الطابع القانوني من خلال مختلف النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها التي يجب احترامها من قبل الدوائر الوزارية، بينما يتضح الطابع المالي من خلال تقسيم وتفصيل الإيرادات والنفقات العمومية.

لقد عرف القانون رقم 17/84 قانون المالية للسنة في المادة 6 منه " تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنوياً بمقتضى قانون المالية والموزعة وفقاً للأحكام التشريعية المعمول بها. " في حين نصت المادة 3 من القانون رقم 05/88 على. " يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال".

من خلال هذه المادة يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

- قانون المالية للسنة هو إجراء تقديري يحتاج الى موافقة البرلمان.

- قانون المالية لا يقر الوسائل المالية المتعلقة بتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي، وإنما الأمر يتعلق بالوسائل المالية الخاصة بتسيير المرافق العامة، الى جانب النفقات بالرأسمال.

بينما نصت المادة 3 من القانون⁽¹⁾ رقم 17/84 على الوسائل المالية المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي، كما حدد بوضوح النص الجديد مضمون ومحتوى قانون المالية، الذي يشترط ان يتضمن فقط التدابير ذات الطابع المالي، الى جانب عملية التخطيط التي لم تعد من احتكار الدولة، وإنما بمشاركة عدة أطراف.

تجدر الإشارة الى ان القانون العضوي الفرنسي الصادر في 2001/08/01 اضاف نوعا رابعا من القوانين يسمى بقانون المالية الأولى المؤقت loi de finance temporaire et préalable⁽²⁾ بهدف المحافظة على استمرارية النشاط الاقتصادي بوجه عام، وتفادي تعطيل السير العادي لمختلف المرافق الإدارية، الى جانب تمكين كل من الحكومة والبرلمان من اتخاذ كل التدابير الضرورية ذات الطابع المالي، اي ابعاد كل التدابير الغير مالية في إطار الصلاحيات المخولة لهما قانونا.

لا يستند هذا النوع من القوانين لأي نص قانوني، وإنما هو نتيجة بعض الممارسات السياسية (الحكومة والبرلمان) حيث صادق عليها المجلس الدستوري الفرنسي⁽³⁾.

¹ - يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي".
المادة 3 من القانون رقم 17/84، الغيت المادة.

² - l'article 1 de la loi organique du 01/08/2001 relative aux lois de finances.

³ - OLIVA Eric, finances publiques...., op cit, p.p.118-119.

Article 4 de la loi du 1/08/2001 portant loi organique relative aux lois de finances.

من خلال تقريره للمبدأ في 1979 أنه في حالة استحالة أو تعذر المصادقة على قانون المالية قبل بداية السنة، يمكن للحكومة أن تقدم للبرلمان قانونا يجيز لها القيام بعمليات التحصيل الى أن تتم المصادقة على قانون المالية.

المبحث الثاني: قانون المالية التكميلي أو المعدل وقانون ضبط الميزانية

المطلب الأول: قانون المالية التكميلي أو المعدل:

قد تطرأ ظروف أو تتدخل عوامل من شأنها ان تؤثر على الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية، مما يؤدي الى سوء التقدير وعدم امكانية مواجهة الأمر من خلال تنفيذ قانون المالية الابتدائي، لذلك تلجأ الحكومة الى القوانين التكميلية⁽¹⁾ او المعدلة لحل المشكلة وإدخال التعديلات الضرورية من خلال إدراج القواعد اللازمة.

نصت المادة 69 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية على: " في حالة ما اذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق احكامه عند أول يناير من السنة المالية المعنية.

1) يواصل مؤقتا تنفيذ ايرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

أ) بالنسبة لنفقات تسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة الى السنة المالية السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاثة اشهر.

ب) بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

ج) بالنسبة لاعتمادات الاستثمار، وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة

2) يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخرينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيورها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية".

¹ - لقد أطلق على قوانين المالية التكميلية عد تسميات منها سيارات الجملة « véhicules tout terrain » سيارات التنظيف « voitures balai » القطارات الأخيرة « derniers train » او القوانين الشاملة « lois fourre tout » او المدونة المالية « collectifs budgétaires » القرارات الانتقالية او الاستبدالية « actes intermédiaires , actes de substitutions ».

ALLAIRE Frédéric, les lois de finances rectificatives sont –elles un maillon nécessaire pour assurer le « chainage vertueux » des lois de finances, .R.F.F.P, N° 98, 2007, p.p.181–183.

يصدر هذا القانون في الجزائر ما بين دورتي الربيع ودورة الخريف و يكون على شكل أمر يتعلق بقانون المالية التكميلي.

ان فكرة القوانين التكميلية ليست حديثة، حيث تميزت الفترة ما بين 1814-1851 بضرورة حصول الحكومة على ترخيص من البرلمان لتنفيذ الميزانية، وإمكانية الخروج عن ذلك في حالات استثنائية، لكن تغير الأمر ما بين 1852-1870 وأصبحت القوانين التكميلية تتخذ كآلية للمصادقة على اعتمادات الحكومة واسترجع البرلمان صلاحياته بصدور الأمر المؤرخ في 2 يناير 1959 المتضمن قوانين المالية خاصة منها المجال المالي (الزامية الحصول على ترخيص)⁽¹⁾.

ما يمكن تسجيله هو عدم تضمن النصوص القانونية لأية دولة على عدد هذا النوع من القوانين الا ان الواقع والتجارب اثبتت انه يمكن ان يكون واحدا او اثنين مثل ما هو معمول به في⁽²⁾ المغرب، او ثلاثة او اربعة مثل فرنسا ويوجد في الجزائر قانون تكميلي واحد معدل لقانون المالية لسنة او الابتدائي.

تعتبر هذه القوانين التي تتخذ لمواجهة ظروف اقتصادية او سياسية، خرقا لمبدأ السنوية، فإذا كان التعديل يهدف لتصحيح اوضاع واتخاذ تدابير واتباع السبل المناسبة والصحيحة، والترخيص يسمح ويضمن التنفيذ وضبط الميزانية اذا ما جدوى القوانين التي تأتي في نهاية السنة المالية، وتتضمن تدابير مالية وتشريعية جديدة، وتتصب على المطالبة باعتمادات اضافية، قد لا تتفق في نهاية السنة، وفي الحقيقة تعبر عن نية وسياسة الحكومة، بالتالي هل تعد نواة ضرورية لاستكمال حلقة سلسلة قوانين المالية الأساسية؟

¹ – ALLAIRE Frédéric, les lois de finances...., op cit, p.182.

² – HAKAT Mohamed, finances publiques et droit budgétaire Marocain, 1^{er} édition, dar el maarif el djadida, Rabat, 2002, p.83.

حسب لجنة المالية الفرنسية يرجع سبب الاعتماد على هذه القوانين الى سوء التقدير لكل من النفقات والإيرادات العمومية، ومن ثم اصبحت عملية المصادقة على قانون المالية التكميلي قصد الحصول على اعتمادات إضافية يعني هذا النوع من القوانين يعد من بين الأعمال التشريعية للمصادقة على برامج الحكومة⁽¹⁾.

تختتم كل سنة مالية، *clôture budgétaire* بتسجيل كل العمليات المالية بصفة واضحة وتفصيلية لكل جوانب الإنفاق والتحصيل في وثيقة واحدة ليتم عرضها على البرلمان للتصويت.

المطلب الثاني: قانون ضبط الميزانية:

يقصد بقانون ضبط الميزانية تلك الوثيقة التي يثبت بمقتضاها قانون المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية⁽²⁾ والمعدلة لكل سنة مالية.

اختلف الفقهاء حول تحديد تاريخ ظهور قانون الميزانية، مهم من ارجحه الى النصوص القانونية خاصة منها قانون المالية الفرنسي الصادر في 1817/03/25، حيث نصت المادة 151 منه على الزامية توضيح اوجه الإنفاق والتحصيل من خلال تقديم الحسابات للمراقبة⁽³⁾ في حين أرجحه البعض الآخر الى

¹ – ALLAIRE Frédéric, les lois de finances..., op cit, p.p.185-189.

² – المادة 5 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية و

DERUEL François et BOUISSON Jacques, le budget..., op cit, p.13.

³ – GOUTAL ARNALV, en matière de comptabilité publique, R.F.F.P, N86, 2004, p.42.

يرجع تاريخ اتباع الاجراءات الخاصة لمصادقة على قانون ضبط الميزانية الى سنة 1818 حيث كانت الوسيلة الوحيدة التي من خلالها يمكن اثاره المسؤولية السياسية للوزراء وتغيير الامر فيما بعد حيث اصبحت من الاجراءات الشكلية التي تستغرق وقتا طويلا فمثلا لم تتم تسوية ميزانية سنة 1907 الا بمقتضى قانون ضبط الميزانية لسنة 1921 وفي سنة 1956 اشترط عرض القانون على مكتب الجمعية العامة، قبل نهاية السنة المالية دون تحديد مهلة معينة للمصادقة عليه، الى جانب ضرورة ارفاقه بتقرير مجلس المحاسبة، يوضح عن طريق تنفيذ الميزانية ومن ثم اصبح التقرير الاداة الاساسية و الهامة في يد البرلمان التي تمكنه من ممارسة عملية الرقابة على نشاط الحكومة.

– RESPLADY BRENARD Alain, l'exécution administrative et comptable de la loi de finances, Documentation Française, Paris 2000, p.50.

الأمر الصادر في 14/09/1822 خاصة المادة 22 منه التي نصت على اختصاص مجلس المحاسبة.

لممارسة عملية الرقابة قصد التحقق من مدى صحة وسلامة الحسابات العامة⁽¹⁾ واصبحت الاموال تخضع لمبادئ هامة منها الشفافية والصرامة والرقابة⁽²⁾.

تتضح اهمية هذا القانون لاحتوائه على كل جوانب الإنفاق والتحصيل مما يسمح من معرفة نشاط الدولة خلال فترة معينة، الى جانب الاهداف التي يسعى لتحقيقها ويمكن اجمالها فيما يلي:

1- قانون ضبط الميزانية وثيقة اساسية وهامة:

تمكن هذه الوثيقة اعضاء البرلمان من الاطلاع ومعرفة جوانب الإنفاق والتحصيل استنادا للبيانات والمعلومات المالية ومختلف المستندات والوثائق المالية والمحاسبية.

2- قانون ضبط الميزانية وسيلة وأداة رقابية:

حيث يستعمله البرلمان لمراقبة طرق الإنفاق من خلال القيام بالعمليات التحليلية والتقييمية للنتائج التي تم تحقيقها كما يسمح ويسهل عملية مناقشة قانون المالية للسنة المقبلة⁽³⁾.

¹ – CONAN Mathieu, la loi de règlement, victime collatérale de la guerre de 1870, Revue du Trésor N) 5, 2006, p.248.

² – GOUTAL ARNAL Valérie, rigueur...op cit, p.45.

³ – VADENDRISSCHE Xavier LASCOMBE Michèle, le control parlementaire et la proposition de la loi organique du 12 juillet 2000, R.F.F.P, N°73, 2001, p.121.

3- قانون ضبط الميزانية أداة محاسبية لمراقبة التنفيذ:

الى جانب كونه وثيقة مكتوبة ووسيلة فعالة التي يملكها البرلمان لمعرفة طرق الإنفاق والتحصي، فهي تعد آلية لمراقبة الاداء عن طريق القيام بدراسة وفحص البيانات المالية بهدف التحقق من مدى وسلامة الحسابات ومطابقة عملية التنفيذ للاعتمادات المرخص بها⁽¹⁾، مما يكشف عن الثغرات والنقائص، ويعطي رؤية صادقة عن التنفيذ، الى جانب تحقيق التوازن المالي.

يعتبر قانون ضبط الميزانية من بين العناصر الاساسية في التشريع المالي وقاعدة هامة لإعداد قوانين المالية اللاحقة، بحيث يسمح للبرلمان بتقديم نتائج التنفيذ الفعلي، عن طريق اجراء المقارنة، بذك فهو وسيلة رقابية فعالة تمنح للبرلمان⁽²⁾، حتى انه سمي بقوانين الحسابات، lois des comptes وترجع جذوره (قانون ضبط الميزانية) الى تطور العنصرين المرتبطين وهما قانون المالية والميزانية، فالميزانية بالمعنى الحقيقي ظهرت في فرنسا ابتداء من 1814، حيث اصبح البرلمان الجهاز الذي يملك حق الترخيص للإيرادات والنفقات العمومية، حتى قيل عنه بأنه سيد الميزانية⁽³⁾ le parlement est maitre du budget لكن التطورات التي حدثت في المالية العامة ادت الى توزيع الاختصاصات بين كل من الحكومة التي تلتزم بالقيام بعملية التقدير والتحضير والتنفيذ، والبرلمان الذي له سلطة اتخاذ قرار الترخيص، الأمر الذي يؤمد على الطابع الاجرائي والتشريعي

¹ – HAKAT Mohamed, finances publiques..., op cit, p.83.

² – BOUVIER Michèle, nouvel gouvernance et philosophie de la loi organique du 1/08/2001 : Aux frontières du réel et de l'utopie, R.F.F.P, N°86, 2004, p.p.201-202.

– المادة 84 من دستور 198 بينما نصت المادة 46 من القانون العضوي لسنة 2001 المتعلق بقوانين المالية على إيداع قانون تسوية الميزانية وتوزيعه، قبل أول جوان من السنة الموالية لإعداد الميزانية مرفقا بتقرير مجلس المحاسبة، والمستندات والوثائق التي تثبت مدى صحة وسلامة البيانات والحسابات التي اعدتها الادارة المعنية، اي الادارة العامة للميزانية، طبقا للنصوص القانونية و الأنظمة المعمول بها.

³ – T.BOUARA, la loi de finance..., op cir, p.8.

للترخيص بمعنى الترخيص بعد اجراء تشريعها في حين أن التنفيذ يعد اداري ومن بين العناصر الهامة المكونة لوظيفية الادارية.

لقد حرصت فرنسا على احترام هذا النوع من القوانين على الرغم من الظروف السياسية والاقتصادية والتاريخية التي مرت بها، وادت بها الى التأخير لتقديم قوانين المالية المتعلقة بسنوات عديدة⁽¹⁾.

نظرا لأهمية قانون ضبط الميزانية، لكونه الأداة والوسيلة التي يمكن من خلالها معرفة مدى فعالية وفعالية الرقابة البرلمانية، لذلك كان من المطالب التي ألح عليها النواب مرارا وتم تجسيدها بصدور القانون العضوي في 2001/08/1 المتعلق بقوانين المالية⁽²⁾ الذي كان نتيجة كفاح طويل حول مراقبة الأموال العامة، من خلال العمليات التقييمية لما تم تنفيذه والذي احدث تغييرا جذريا في المجال المالي، خاصة بعد تعزيز دور البرلمان، ومن ثم اصبحت الوثيقة الاساسية وهي بمثابة الدستور المالي التي ترفق بتقرير عن الفعالية والنتائج المحققة⁽³⁾ Constitution financière وتغيير الوضع وانصب الاهتمام على مدى تحقيق الفعالية، بعدما كان ينظر الى الوسائل والآليات التي تكفل لتحقيق حسن تسيير الأموال العمومية⁽⁴⁾، فنصت المادة 46 من القانون العضوي لسنة 2001 على ضرورة ابداع وتوزيع قانون ضبط الميزانية، وتقرير سلطة مجلس المحاسبة بسلامة وصحة الحسابات certification des comptes قبل أول جوان الموالي لتنفيذ

¹ – CONAN Mathieu, la loi de règlement,....., op cit, p.248.

² – حددت فترة انتقالية خمسة سنوات لتطبيق القواعد القانونية، ومن ثم تطبيق على قانون ضبط الميزانية لسنة 2004.

³ – CONAN Mathieu, la loi de règlement,....., op cit, p.248 ; LOIC Philip, ordonnance de 1959 et la loi organique de 2001 relative aux lois de finance, documente d'études, N°5.01, 2004, p.1 ; PARIENTE Alain et COULIBALY ABOU SAIB, programmes et mesure de performance en France et dans les pays Africains, R.F.F.P, N°98, 2007 , p.45.

⁴ – HURON Davide, MARTY Frédéric et SPINDLER Jacques, de la certification des comptes de l'Etat : principes, enjeux et difficultés, .R.F.F.P,N° 100, 2007, p.135.

الميزانية، نظرا لكونه عملية شاملة حيث تمتد لمراقبة المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف ويمكن تشبيهها بتلك المهمة التي يتولاها محافظو الحسابات على مستوى الشركات التجارية commissaire aux comptes خلافا لما كان معمولا به في ظل الأمر لسنة 1959 المتعلق بقوانين المالية (وهو قبل 31 ديسمبر) ومن ثم يتم ايداع قانون ضبط الميزانية قبل مشروع المالية للسنة⁽¹⁾، كما يجب ان لا يقتصر قانون ضبط الميزانية على الجانب المالي فقط، وإنما ان يكون المحور وسلسلة صدق المعلومات المالية⁽²⁾، التي يجب ان تتم خلال جلسة عامة والتي من شأنها تساعد المسؤولين على اعداد قانون المالية للسنة الموالية مع اتخاذ التدابير المناسبة.

تجدر الإشارة الى ان الامر يتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 تضمن تدابير جديدة منها: توضيح العلاقة الموجودة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، واسترجاع البرلمان لاختصاصاته الاصلية خاصة المجال المالي مع تعزيز دوره في المجال الرقابي قصد ضمان حسن تسيير الأموال العامة، و شفافيتها من خلال منح صلاحيات واسعة للنواب لتمكينهم من ممارسة مهامهم الرقابية بشكل فعال بالنظر للنتائج التي تم تحقيقها من وراء تنفيذ الميزانية استنادا للمعلومات الدقيقة والبيانات المالية ومختلف التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة، مما يسمح للجهات المختصة القيام بالعمليات الرقابية من خلال الاعتماد على تلك التقارير والاستعانة بها.

¹ – ORSINI Gilbert, execution de la loi de finances pour 2000, .R.F.F.P, N°80, 2002, p.297.

² – تجدر الإشارة الى انه بمناسبة قانون ضبط الميزانية لسنة 2004 استدعى البرلمان (مجلس الامو) ثلاثة وزراء قصد تقديم التوضيحات الضرورية حول عملية تنفيذ الميزانية الى جانب استدعاء عشرة من وزراء سنة 2005 من اجل تقديم الاستفسارات والتوضيحات اللازمة وذلك في جلسة عامة.

– WALINE Charles, le séant et la LOLF, R.F.F.P,N° 97, 2007 , p.36.

أما في الجزائر تطبيقا لنص المادة 2 من القانون رقم 24/89 يرفق قانون المالية الابتدائي بمشروع قانون ضبط الميزانية (س-3) فالحكومة ملزمة بتقديم قانون ضبط الميزانية فعلى الرغم من اهميته نظرا لكونه وثيقة هامة وأساسية التي تثبت تنفيذ قانون المالية لكل سنة، فلم يتعرض لذلك سوى قانونين يتعلقان بكل من ميزانية سنة 1980 و 1981⁽¹⁾.

ما يمكن ملاحظته انه على الرغم من اهمية وضرورة هذا القانون الذي يعبر آلية رقابية فعالة في يد البرلمان تسمح بعرفة طرق وآليات الإنفاق والمركز المالي للدولة، الا انه لم يتعرضا لذلك النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ولا مجلس الأمة فما هي دوافع وأسباب تجاهل البرلمان لذلك خاصة اذا علمان ان دستور سنة 1996 نص على التزام الحكومة بعرض بيان عن السياسة العامة، الى جانب القانون المتعلق بقوانين المالية⁽²⁾ فكيف يمكن دراسة قانون المالية مع غياب جزء منه، وهل بإمكان مناقشة مشروع قانون المالية استنادا الى احتمالات دون تقييم فعلي وعملي لحصيلة السنة الماضية؟.

تعتبر مناقشة قانون ضبط الميزانية والتصويت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني تجسيدا وتكريسا للرقابة البرلمانية خاصة ما يتعلق بطرق استعمال واستغلال الموارد المالية بشكل يضمن تحقيق الشفافية في عملية التسيير، اذا كان قانون ضبط الميزانية عبارة عن تقييم نتائج الميزانيات السابقة وارساء قواعد لمعرفة طرق وآليات تسيير الأموال العمومية، وكيفية تنفيذ الميزانية من خلال تسجيل كل

¹ - قانون رقم 10/85 المؤرخ ف 1985/12/26 يتعلق بضبط ميزانية سنة 1980.

القانون رقم 62/87 المؤرخ في 1987/01/20 يتعلق بضبط ميزانية سنة 1981.

² - نصت المادة 76 من القانون 84-17 على: " يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية، المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض بموجب الأحكام القانونية السارية على ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة مرفقا بما يلي:

(أ) تقرير تفسري يبرز تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة.

(ب) جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمار المخططة.

البيانات والارقام الحسابية المتعلقة بمجمل عمليات الإنفاق والتحصيل، اذا كيف يمكن للنواب التصويت على رفع نفقة او تخفيض مورد تطبيقا لأحكام الدستور؟ ان لم تكن أمامهم نتائج السنوات الماضية لمعرفة حركية المؤشرات.

الفصل الثاني: السلطة البرلمانية في مجال قانون الميزانية

المبحث الأول: دور البرلمان في تشريع قانون المالية

المطلب الأول: دراسة مشروع قانون المالية

أولاً: دور البرلمان

يقتضي المبدأ العام لتصبح مشاريع القوانين تشريعات ان تتم الموافقة عليها من قبل المجلسين مجتمعين، حتى وان كان يحق لكل منهما مناقشة المشاريع بصفة مستقلة عن المجلس الآخر، على الرغم من ذلك فلم تعتق وتأخذ أغلب الدول بهذا المبدأ وتتضمنه دساتيرها، حيث ميزت الاختصاص التشريعي⁽¹⁾ لكل منهما، وتقرير سلطات اوسع للمجلس الشعبي الوطني (الجزائر)، ويتضح ذلك خاصة في المسائل المالية وطرق آليات رقابة السلطة التنفيذية من خلال هيمنة المجلس الشعبي الوطني في مناقشة مشروع قانون المالية الى جانب سلطة اقتراح مشاريع القوانين المتعلقة بإحداث الضرائب أو إلغائها او زيادتها دون مجلس الامة. اثر إيداع مشروع قانون المالية على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، يتم تسجيله في جدول أعماله، وتعلم به الحكومة والنواب، خلال مدة خمسة (15) عشرة يوماً قبل بداية دورة الخريف، التي تفتتح في اليوم الثاني من الاسبوع الأول لشهر سبتمبر.

¹ - لقد نصت المادة 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على ان مادة خارجة عن نطاق صلاحيات المجلس التشريعية تدخل في الأمور التنظيمية التي تعود للحكومة حق اتخاذ القرارات بشأنها. الى جانب المادة 34 منه التي ذكرت على سبيل الحصر مجالات تدخله (المجلس) وبذلك اصبحت الحكومة المشرع الفعلي والعادي بدلاً من البرلمان صاحب الاختصاص الاصيل والذي تحول الى اختصاص استثنائي.

تجدر الإشارة الى اعتراف دساتير الدول بأهمية دور البرلمان في العملية التشريعية نظرا لكونه الممثل الوحيد لإرادة الشعب، لذلك اقرت ومنحت له ثلاثة اختصاصات هامة تتمثل في كل من الاختصاص التشريعي والمالي والرقابي⁽¹⁾.

1- الاختصاص التشريعي:

تعتبر الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف الدستورية لاعتبارها الإطار والمحور الاساسي للتعبير عن الإرادة الشعبية، والتي تتمثل في سن القوانين عبر مختلف المراحل المقررة، ابتداء باقتراح مشروع القانون حتى التصويت عليه من قبل البرلمان ويستوي الأمور في ذلك سواء كانت الاقتراحات مقدمة من البرلمان او من الحكومة التي يتطلب الامر موافقة البرلمان على مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة قبل إرسالها لرئيس الجمهورية للتصديق عليها، لذلك اقرت مختلف الدساتير⁽²⁾ (طرق اعداد التشريع ومراحله) الفرنسي المصري والجزائري على تخويل هذا الاختصاص للبرلمان، الذي يعد بمثابة اختصاص تقليدي لمجمل البرلمانات، بحيث لا يمكن للقانون ان يحوز على قوته الا بعد اجراء واتمام هذه الوظيفة.

بالرجوع الى نصوص دستور سنة 1996 خاصة المادة 119 منه يتضح ان المبادرة بالقوانين حق مشترك بين كل من الحكومة والنواب، في حين ان المادة 121 نصت على: " لا يقبل اقتراح اي قانون، مضمونه او نتيجته تخفيض الموارد العمومية، او زيادة النفقات العمومية، الا اذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في ايرادات الدولة، او توفير مبالغ مالية في فل آخر من النفقات تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

1 - ايمن محمد شريف، الازدواج...، مرجع سابق، ص 480-482.

2 - انظر المادة 39 من الدستور الفرنسي سنة 1958 التي نصت على ان اقتراح القوانين تعد عملية مشتركة بين الوزير والنواب.

والمواد 109-114 من الدستور المصري.

لمزيد من التفصيل أنظر نفس المرجع أيمن محمد شريف، من ص 480 وما بعد.

الى جانب ان مجالات تدخل المجلس الشعبي الوطني محددة على سبيل الحصر بينما تدخل مجلس الأمة يقتصر على التصويت على القوانين التي سبق للمجلس ان صوت عليها.

2- الاختصاص المالي:

يمكن ارجاع اهمية الاختصاص المالي الى نشأة البرلمان، حيث كانت المسائل المالية⁽¹⁾ من العوامل التي أدت لإنشاء البرلمان وانصب هذا الاختصاص حول طرق تحصيل الإيرادات 4 (الضرائب) وعمليات ترشيد الإنفاق يشمل الاختصاص المالي ثلاثة⁽²⁾ عناصر تتمثل في كل من سلطة التشريع الضريبي، وسلطة اعتماد الميزانية وسلطة مراقبة الاموال العامة⁽³⁾.

¹ - لقد سبق الاختصاص المالي للبرلمان اختصاصه التشريعي، حيث قررت الثورة الفرنسية منذ قيامها حق الشعب في مناقشة الميزانية، فنصت المادة 14 من وثيقة اعلان حقوق الانسان الصادر في 1789 على ان: " كل المواطنين يملكون الحق في الاطلاع على بنود الميزانية سواء بأنفسهم او عن طريق ممثليهم وايضا في الموافقة بحرية كاملة على فرض الضرائب وتحديدها وقاعدتها واعادة تغطيتها ومدتها".
- ترجمة أ- أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي...، مرجع سابق، ص 481.

² - OLIVA Eric, finances publiques..., op cit, p.56.

³ - لقد تضمن الدستور الفرنسي لسنة 1958 خاصة في مادته 47 على ان البرلمان حق التصويت على مشاريع قوانين المالية وذلك طبقا لإجراءات يحددها قانون اساسي.
في حين حدد الدستور الجزائري الصادر في 1996 مجالات السلطات الثلاثة، حيث يعتبر المجال المالي من بين المجالات التي تعود للبرلمان، ولكن من الناحية العلمية يمكن تسجيل ان المشرع الفعلي و الحقيقي هو السلطة التنفيذية بمختلف اجهزتها ومصالحها المتنوعة وادارتها العامة منها وزارة المالية التي تعتبر حجر الزاوية في العملية باعتبارها المسؤول الأول على الخزينة العمومية، وحارس الأموال العامة، بالتالي تحتل مركزا هاما، وتلعب دورا رئيسا وتقنيا، حتى انها تحتكر او تستحوذ على المجال المالي على الرغم من الاهمية والدور الاساسي الفعال الذي تلعبه الا انه ليس بالدور المقرر، لأن اغلبية القرارات المختلفة بالميزانية هي نتيجة قرارات سياسية التي هي من صنع الحكومة.

فقد نصت جميع دساتير الدول⁽¹⁾ على تخويل البرلمان الاختصاص المالي الى جانب وظيفة التشريع الاصلية "تتمثل في التشريعات وما يرتبط بها من مراحل اجرائية كاقترح القوانين وقرارها سواء كان الاقتراح من البرلمان او من الحكومة، الذي يشترط فيه موافقة البرلمان على مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة قبل ارسالها لرئيس الجمهورية للتصديق عليها واصدارها".

على الرغم من ان تحضير مشروع قانون المالية بعد من صميم صلاحيات السلطة التنفيذية، الا ان اعتمادها يتم من قبل البرلمان صاحب السلطة المقيدة خاصة فيما يخص التعديلات، الى جانب ضرورة احترام مدة خمسة وسبعون يوما للمصادقة على مشروع القانون، وبعد انقضاء المدة يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر.

يعتبر حق السلطة⁽²⁾ التشريعية للمصادقة على مشروع قانون المالية من بين الحقوق الاساسية التي اكتسب نتيجة كفاح طويل وصراع حاد بين الشعب أو ممثليه و الملوك، ومن ثم يمنع على الحكومة تنفيذها (الميزانية) قبل الحصول على موافقة السلطة التشريعية، ذلك تطبيقا للمبدأ السائد "أسبقية الاعتماد على التنفيذ" ويرتب على ذلك حق هذه الاخيرة⁽³⁾ في الموافقة على الضرائب، و ممارسة العملية الرقابية.

¹ - نصت المادة 34 الفقرة الأولى الدستور الفرنسي الصادر في 1985 على تحديد قوانين المالية موارد وأعباء الدولة ضمن الحدود والشروط التي يوضحها القانون الاساسي.

- كما نصت المادة 123 من دستور 1996 على ان القانون المتعلق بقوانين المالية يعد من بين المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية.

الى جانب الفقرة 4 من المادة 120 التي نصت بأن يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة اقصاها 75 يوما من تاريخ ابداعه.

² - نصت المادة 98 من الدستور على: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة، وله السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه.

³ - محمد عباس محرز، اقتصاديات...، مرجع سابق، ص 439.

حتى تستطيع السلطة التشريعية أداء مهامها على أحسن وجه بشكل يضمن تحقيق الاهداف العامة للمجتمع بأكمله، يتطلب الامر أن يقدم مشروع قانون المالية في شكل واضح وبأسلوب بسيط وأن يشمل جوانب النشاط الحكومي، الى جانب الجدية والصرامة للنهوض بعبء تلك المهمة من قبل نواب الشعب، والهدف من ذلك تمكينها (السلطة التشريعية) من القيام بالدراسة المعمقة والدقيقة والمناقشة قبل الموافقة⁽¹⁾ على الرغم من المجهودات الجبارة التي تبذلها السلطة التنفيذية لتحقيق وبلوغ اهدافها، الى ان مشروع قانون المالية اصبح وثيقة بالغة التعقيد نظرا لتعدد اقسامه ومضمونه بسبب تغيير التوجه الاقتصادي⁽²⁾ وبالتالي يصعب على الخبراء واهل الاختصاص فهمها ومعرفة اهدافها خاصة اذ اقتضى الامر ادخال التعديلات على المشروع، لذلك يجب ان يتم ذلك عن وعي ودراسة شاملة ودقيقة لكل المسائل الاقتصادية والمالية، مما يزيد من صعوبة دراسة المشروع من قبل السلطة التشريعية.

لحل الإشكالية يستعان باللجان البرلمانية خاصة لجنة المالية والميزانية ذات الخبرة والمعرفة بالمسائل المالية والقانونية والاقتصادية، من اجل منح الفرصة للنواب المشاركة في دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية بشكل فعال تنتهي بالمصادقة على اثر ذلك يصدر " قانون المالية loi de finance وفيه يتم تحديد القانون الاجمالي لكل من الايرادات العمومية والنفقات العمومية الى جانب الجداول التفصيلية لكل منها.

1 - عادل أحمد حشيش، أساسيات...، مرجع سابق، ص 303.

2 - يمكن ارجاع سبب التعقيد الى اتجاه هيكل الاقتصاد الداخلي نحو التعقد في مجموعة بسبب الاخذ في تقييم العمل والتخصص، ونتيجة لزيادة النشاط الاقتصادي للدولة وتعدد اهدافها وجوانبه وانتشار آثاره في كل جوانب الاقتصاد القومي...".

أنظر عادل احمد حشيش، نفس المرجع، ص 303.

تكتسي وتلعب اللجان البرلمانية سواء منها الدائمة او غير الدائمة دورا اساسيا في العمل البرلماني.

ثانيا: دور اللجان البرلمانية لدراسة مشروع قانون المالية

تعتبر الوظيفة التشريعية من الدعائم الاساسية للعمل البرلماني والوظائف الهامة التي يتولاها ويشرف عليها البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة) بمختلف اجهزته المساعدة له، من مكتب المجلس واللجان الدائمة⁽¹⁾ والغير الدائمة.

تلعب هذه اللجان⁽²⁾ دورا اساسيا، بحيث تعد المحور الاساسي والفعال في العملية التشريعية اذا ما احسن استعمالهما. بذلك تمارس كل منهما الصلاحيات المخولة لها دستوريا⁽³⁾ والمحددة والمنظمة بمقتضى القانون العضوي رقم 02/99 والانظمة الداخلية للغرفتين.

لقد حرص المشروع على تنظيمها واخضاعها الى مجموعة من الاحكام القانونية والتنظيمية، التي تبين طرق تشكيلها، وسيرها وآليات دراسة مشاريع القوانين، ومختلف الاجراءات المتبعة لاستدعاء الخبراء والاستعانة بهم وبأهل الاختصاص كلما اقتضى الأمر وطرق اعداد التقارير اللازمة والمراحل المتبعة

¹ - نصت المادة 9 من القانون العضوي المشار اليه سابقا على: " اجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي:

- الرئيس - المكتب - اللجان الدائمة.

² - تقوم اللجان بدراسة القوانين والاقتراحات، بصفة دقيقة وتحليلية مع تسجيل الملاحظات بما يضمن الوصول الى استنتاجات قيمة وبلورة التوصيات والتعديلات الواردة، ثم الشروع ف اعداد التقرير التمهيدي والتكميلي للنص لتقديمه للجلسة العامة لغرفة البرلمان من اجل المناقشة والمداولة والتصويت والمصادقة.

نصت المادة 47 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على: " يعرض رئيس مجلس الشعبي الوطني على اللجان الدائمة، جميع المشاريع او الاقتراحات التي تدخل في اطار اختصاصها مرفقة بالمستندات والوثائق المنظمة لذلك.

³ - أنظر المواد من 93 الى 123 من الدستور لسنة 1996.

لإحالتها على مكتب المجلس وعرضها على الجلسات العامة، الى جانب المشاركة في المناقشات.

لقد حددت اختصاصات المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بحيث يستقل كل منهما على الاخر من ناحية السياسية والادارية والفنية والمالية، مما يضمن لهما القيام بوظائفهما على احسن وجه، الا ان ذلك لا يعني انعدام التعاون والتنسيق بينهما.

تعتبر لجنة المالية والميزانية بمثابة العمود الفقري للبرلمان، والمركز الاساسي للعملية التشريعية نظرا للدور الذي تقوم به في المجال المالي، الى جانب اللجان التشريعية الدائمة⁽¹⁾، يوجد لجان غير دائمة والمتمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء، التي ينصب ويقتصر دورها على دراسة النصوص القانونية التي تحال عليها في حالة خلاف، بالإضافة الى لجان التحقيق التي يقتصر مهامها على مراقبة اعمال الحكومة.

¹ - ينشكل المجلس الشعبي الوطني من اثني عشرة لجنة دائمة، ويتراوح عدد اعضائها ما بين 20 الى 30 عضوا، حيث تتكون لجنة المالية والميزانية من 30 الى 50 عضوا على الاكثر بينما مجلس الأمة يتشكل من تسعة لجان دائمة يتراوح اعضاءها ما بين 10 الى 15 عضوا، في حين تضم لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية ما بين 15 الى 19 عضوا على الاكثر، مما لاشك فيه ان هذا التباين الواضح في التشكيلة والتعداد يدل على مدى اهمية تلك اللجنة في تحضير مشروع قانون المالية.

1- صلاحيات اللجان التشريعية الدائمة:

تعد اللجان البرلمانية من بين أجهزة غرفتي البرلمان⁽¹⁾، الأساسية في العملية التشريعية حيث تعمل وتسير على دراسة مشاريع القوانين والاقتراحات بصفة دقيقة وتفصيلية وتحليلية لمجمل الأحكام بهدف استخراج واستتباط الطول المناسبة واكتشاف النقائص والثغرات مع تقديم الملاحظات المناسبة والتوصيات البناءة اثناء 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⁽²⁾، بحيث تعد جهة استشارية للمجلس اثناء مناقشة النص، الى جانب كونها الجهاز الذي ينيير الأعضاء بالأفكار السلمية، والآراء القيمة واقتراح المصادقة او التحفظ على مادة معينة او مواد بأكملها من النص، ان رأيت ضرورة في ذلك، وتقدم بعد ذلك الاقتراحات والتوصيات اللازمة المستخلصة من المناقشة للنص في الجلسة العلانية، الى جانب ذلك يمكن لها اقتراح التعديلات الضرورية سواء تعاق الأمر بالناحية الشكلية او الموضوعية، كما تتمتع بحق الاستماع الى ممثل الحكومة، والى اي عضو من أعضاء الحكومة، متى رأيت ضرورة في ذلك، الى جانب امكانية الاستعانة بالخبراء للحصول على المعلومات التي من شأنها أن تساعد في أداء مهمتها بما يكفل حسن سير العملية.

¹ - في فرنسا يمكن للنواب داخل مختلف اللجان العمل على مناقشة وتحليل المعلومات المتعلقة بالمشاريع السنوية للأداء والتقارير السنوية للأداء، وتشكل المعلومات الخاصة بالكفاءة شبكة معلومات مميزة للحكم على صحة وفعالية الاداء في البرامج.

- عمر التونكتي، مسؤولية الفاعلين...، مرجع سابق، ص 28.

² - مصطفى درويش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص 37.

تلعب لجنة المالية والميزانية دورا هاما، نظرا للمكانة التي تتمتع بها على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

2- دور لجنة المالية والميزانية:

بما ان عملية اعداد مشروع قانون المالية تعد من العمليات الإدارية البحتة، التي تتولاها وتشرف عليها السلطة التنفيذية بأجهزتها المختلفة والمتعددة نظرا للوسائل والإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة لديها ومن ثم تتدخل لدراسة مشروع قانون المالية لجنة تشريعية مختصة تتمثل في لجنة المالية والميزانية التي تساهم في تحقيق تخطيط سياسة الدولة عن طريق الميزانية، كما تلعب دور الوساطة بين البرلمان والحكومة⁽¹⁾.

كما تعد النواة الضرورية لوضع وإخراج القانون الى حيز التنفيذ سواء كان من الناحية القانونية⁽²⁾ او من الناحية العملية، وتحتل مكانة هامة على مستوى المجلس الشعبي الوطني من خلال الدور الذي تلعبه في العملية التشريعية، فمثلا في انجلترا يتحول مجلس العموم بكامله الى لجنة المالية عند دراسة الميزانية، بينما في

¹ - BOUHADANA Iréan, un orange parlementaire d'étude et d'informations pour renforcer la capacité d'expertise des commissions des finances des assemblées parlementaires, R.F.F.P,N° 94? 2006, p.63.

² - نصت المادة 31 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على: "تختص لجنة المالية والميزانية للمسائل المتعلقة بالميزانية و النظامين الجبائي والجمركي والعملة والقروض والبنوك والتأمينات والتأمين. من الناحية القانونية فهي تعد من بين اللجان الدائمة التي يمكن استدعاءها اثناء دورات المجلس، وفي ما بين الدورات (المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس).

كما تعتبر المفوض الرئيسي للحكومة مع وزير المالية بشأن مشاريع قوانين المالية الى جانب دورها في فحص ودراسة مدى قبول التعديلات، وعلى ضوء ذلك اقتراح النصوص المناسبة.

اما من الناحية العملية، فقد اثبتت كفاءتها ومدى اهميتها، نظرا للعنصر البشري والكفاءات العالية المتخصصة في المجال المالي والضريبي الى درجة انها اصبحت تتحكم في الميدان المالي، فهي بمثابة الحلقة الاساسية والهامة التي تربط العملية التشريعية، الى جانب الصلاحيات المخولة لها استجواب الحكومة والاستعانة بالخبراء من اجل الحصول على المعلومات الضرورية التي تمكنها من تأدية مهامها على احسن وجه.

- DENI DENI YAHIA, ...op cit, p.329.

فرنسا تظهر اهمية تلك اللجنة من خلال اعضائها (ستون نائبا طبقا لدستور 1958) الى جانب ضرورة توفر الاعضاء على التخصص في المجال المالي والاقتصادي والخبرة، نظرا لامتداد صلاحيتها لدراسة مختلف النصوص او القانونية والمسائل ذات الطابع المالي، فبعد ايداع مشروع قانون المالية من قبل اللجنة على مستوى مكتب الجمعية العامة في اول ثلاثاء من شهر اكتوبر من كل سنة تشرع في دراسة المشروع، ويحضر عليها ادخال اي تعديل، مع امكانيات تقديم الاقتراحات والتصويبات التي تراها ضرورية.

لكن تغير الامر بعد الاعتماد على الميزانية حسب الاهداف، وتوسيع حرية التصرف للمسؤولين ومن ثم التخلي عن الميزانية حسب الوسائل، واصبح للجان المالية على مستوى المجلس القيام بعملية التقييم والرقابة للتحقق من جدوى وصحة استعمال مؤشرات⁽¹⁾ الأداء التابعة لكل برنامج، الى جانب امكانية تقديم الآراء بخصوص البرنامج الرقابي الذي يعده مجلس المحاسبة.

بالرجوع الى نص المادة 42 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽²⁾ يتضح تفوق واهمية لجنة المالية والميزانية من خلال عددها، بحيث تضمن من 30 الى 50 عضوا على الاكثر، بينما تضم اللجان الاخرى من 20 الى ثلاثين عضوا على الأكثر، هذا الى جانب المجال الحيوي والحساس الذي تتدخل فيه المتمثل في

¹ - المؤشر هو الآلية الوحيدة التي تمكن من قياس التقدم المنجز في مجال كفاءة مختلف مصالح العمومية، كما يساعد على اجراء المقارنة بين النتائج المحققة والأهداف المسطرة. عمر التونكتي، مسؤولية الفاعلين...، مرجع سابق، ص 21.

- FLIZOT Stéphanie un paradoxes: la cour des comptes et la loi organique du 1 Aout 2001, face aux expériences étagères, R.F.F.P, N° 86, 2004, p.249; CALMETTE Jean François, la LOLF préfigure - telle une réforme profonde de l'Etat problèmes économiques, N° 2-907, du 27/09/2006, p.p.9-10.

- DUSSART Vincent, l'exécution de la loi de finances pour 2006, .R.F.FP, N° 99; 2007, p.203.

² - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر، عدد 53 لسنة 1997.

المجال المالي والضريبي، مما يمكننا من التحكم بسهولة في المعطيات المالية والضريبية. في حين ان عدد اعضاء لجان مجلس الامة يتراوح ما بين 10 و15 عضوا، بينما لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية تضم من 15 الى 19 عضوا⁽¹⁾. وفقا لنص المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يتجلى بوضوح تمتع الحكومة بحق حضور اشغال مختلف اللجان بما فيها اللجنة المالية والميزانية التي يمكن لها الاستماع الى اي عضو من اعضاء الحكومة اذا اقتضى الأمر ذلك⁽²⁾.

ما يمكن تسجيله ان الهدف الاساسي 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 حضور ضروري وخول لها القانون ونواب الذين يقدمون اقتراحات القوانين حق محيها (الاقتراحات) قبل التصويت عليها من قبل المجلس⁽³⁾ من خلال هذه الممارسة تستطيع الحكومة المحافظة على

1 - المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس الامة.

2 - نصت المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس على: للجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني الحق في أن تستمع في اطار جدول أعمالها الى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع الى عضو في الحكومة كلما دعت الضرورة ذلك

يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني الطلب الى رئيس الحكومة.

يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمتع اليهم بناء على طلب من الحكومة يوجه الى رئيس المجلس الشعبي الوطني.

والمادة 27 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08/03/1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر، عدد 15.

3 - المادة 120 الفقرة 6 من الدستور في 28/11/1996.

والمادة 22 من القانون العضوي رقم 99/02 حيث نصت على: "مع مراعاة احكام الفقرة 6 من المادة 120 من الدستور، يمكن للحكومة ان تسحب مشاريع القوانين في اي وقت قبل ان يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي اصحابها قبل التصويت عليها وبعين مجلس الامة والحكومة بذلك.

يترتب على السحب توقف اسناد النص الى اللجنة ولا يكون بالتالي ضمن جدول الاعمال.

هذا النص الذي قدمته ومحاولة ايجاد وسيلة اخرى خاصة اذا كان لا يمكن لها تنفيذ سياستها الا من خلال تلك النصوص القانونية، بطبيعة الحال مما يؤدي الى اصدار المشروع عن طريق الأوامر.

المطلب الثاني: مناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية:

تعتبر عملية سن القوانين والتصويت عليها من اختصاصات البرلمان بغرفتيه، لكن بالرجوع إلى القانون العضوي والأنظمة الداخلية للغرف، يتضح الاختلاف الموجود بينهما من خلال تحديد الشروط الواجب توافرها على مستوى المجلسين.

على الرغم من أهمية العمل البرلماني، إلا انه تتضح أن سلطته مفيدة للتصويت على مشروع قانون المالية.

أولاً: شروط المناقشة والتصويت

لمناقشة والتصويت على مشاريع القوانين يجب توفر بعض القواعد الإجرائية التي حددها الدستور وتلك المتضمنة في الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

تجدر الإشارة أنه في فرنسا تختلف الإجراءات المتبعة سواء كان القانون عادياً أم عضوياً، فقد تكون عادية أم غير عادية، ويعرض المشروع إما على الغرفة الأولى أو الثانية حسب استعداد كل منهم⁽¹⁾، لقد نص القانون رقم 17/84 خاصة المادة 70 منه على التصويت الإجمالي على قانون المالية (مجملة الإيرادات والنفقات العمومية والميزانية الملحقه والحسابات الخاصة بالخرينة) دون أية تجزئة، ولصحة التداولات والتصويت يشترط توفر أغلبية النواب.

¹ - مولود ديدان، مباحث...، مرجع سابق، ص 282.

1- على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

تطبيقا لنص المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تصح مناقشات المجلس مهما يكن عدد النواب الحاضرين، لا يصح التصويت بالمجلس إلا بحضور أغلبية النواب، في حالة عدم توفر النصاب تعد جلسة ثانية بع (6) ساعات على الأقل و (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين.

2- على مستوى مجلس الأمة:

إذا كان وجود مجلس الأمة كغرفة برلمانية ثانية⁽¹⁾، يكتسي أهمية بالغة نظرا لاعتبارات عديدة، فإن المؤسس الدستوري قام بتعزيز دورها من خلال الاحكام القانونية، إلى جانب الدور الفعال الذي يلعبه لضمان استمرارية الدولة وديمومتها، والوحدة الوطنية، والمحافظة على نظامها، وقيمها ومصالحها، سواء كان على المستوى الداخلي أو الخارجي، إلى جانب تعميق التمثيل الديمقراطي، وترسيخ دولة القانون وحقوق الإنسان بكفاءة وفعالية.

يتضح ذلك جليا من خلال الآليات المتبعة، والمستعملة كتعيين ثلث أعضاء المجلس واشتراط توفر نصاب⁽²⁾ معين للمصادقة 4/3 أعضائه على النصوص التي تحال عليه، الى جانب اسناد رئاسة البرلمان الى رئيس مجلس الأمة اذا فهو

1 - أحدث مجلس الأمة لتحقيق ما يلي:

- لتمثيل المجموعات المحلية.

- تجنب تهميش بعض الكفاءات.

- يعد أداة لتحقيق التوازن الخارجي في علاقة السلطة التشريعية والحكومة.

- بوكرا ادريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، العدد 2/2000، ص.ص 70-71 و ص 75.

2 - نصت المادة 120 الفقرة 3 من الدستور على: " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاءه.

وسيلة تخدم وتستعمل لإرضاء وتلبية مصالح ورغبات الحكومة، والتي تلجأ إليها كلما استدعت الضرورة ذلك، الى جانب كونها أداة مانعة وقائية تتخذ ضد النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني والتي لا تتطابق وتتسجم مع الإطار الذي رسمته السلطة التنفيذية لسياستها العامة⁽¹⁾، بذلك فهو حق فيتو⁽²⁾.

إذا كان مجلس الأمة لا يملك حق المبادرة بالقوانين فإنه يملك حق النظر في القوانين التي يوافق عليها المجلس الوطني سواء تعلق الأمر بقوانين عادية أو قوانين عضوية، فإنه يتقاسم بصفة متساوية عملية التشريع مع المجلس الشعبي الوطن⁽³⁾.

ما يمكن تسجيله من الناحية العلمية أنه لم يحدث ان امتنع مجلس الامة على التصويت على قانون المالية، أو ابدى تحفظا على مادة واحدة منه ويرجع السبب الى ضرورة احترام ميعاد 75 يوما وأن أي تحفظ يؤدي الى عدم المصادقة على قانون المالية مما يسمح لرئيس الجمهورية بإصدار مشروع الحكومة بأمر ومن ثم تصبح جل التعديلات التي أدخلت على المشروع من قبل المجلس الشعبي الوطني لا أثر لها⁽⁴⁾.

¹ - لقد صادق مجلس الامة في عهده الأولى على 88 قانونا منها 06 قوانين عضوية، و 06 قوانين المالية، التي صادق عليها بأغلبية 4/3 أعضاء على الاقل دون إدراج اي تحفظ.
- مقران آيت لعربي، مرجع سابق، ص 69.

² - Larahar FELLAH, quell controle parlementaire de l'exécution du budget de l'Etat? Et watan économie, du 10 au 16 Juillet 2006.

³ - نصت المادة 98 من الدستور على: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

⁴ - نصت المادة 120 الفقرة 7 و 8 من الدستور على: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة اقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ ايداعه.

- في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بامر"

ثانيا: طرق التصويت على القوانين:

بالرجوع الى نص المادة 29 من القانون العضوي تتضح إجراءات التصويت على القوانين، التي تتمثل فيما يلي:

- 1- التصويت مع المناقشة العامة.
- 2- التصويت مع المناقشة المحدودة.
- 3- التصويت بدون مناقشة.

1- التصويت مع المناقشة:

يعتبر إجراء عادي لمناقشة ودراسة مشاريع القوانين او اقتراحات القوانين، ويتم ذلك وفق مرحلتين: المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة.

للشروع في المناقشة يتطلب الأمر احترام ترتيب معين⁽¹⁾، فيتم الاستماع الى ممثل الحكومة اذا كان النص يتعلق بمشروع قانون، ثم يفسح المجال لتدخلات النواب، اما اذا تعلق الامر باقتراح قانون يستمع الى مندوب اصحاب الاقتراح، ممثل الحكومة، مقرر اللجنة ثم الى المتدخلين من النواب، وتتصب المناقشة على النص بأكمله، وعلى ضوء المناقشات يقرر المجلس الشعبي الوطني إما التصويت على النص جملة، وغما التصويت عليه مادة مادة، أو تأجيله، وينظر المجلس فيه بعد إعطاء الكلمة الى ممثل الحكومة واللجنة المختصة.

يمكن للحكومة إدخال التعديلات الشفوية خلال المناقشة مادة مادة، الى جانب تدخل كل من اصحاب الاقتراح ومكتب اللجنة لتقديم التعديلات⁽²⁾، الأمر الذي يؤكد هيمنة وسلطة الحكومة وتفوقها على غيرها من النواب.

1 - أنظر المواد 32 و 33 من القانون العضوي رقم 02/99.

2 - المادة 34 من القانون العضوي رقم 02/99.

2- التصويت مع المناقشة المحدودة:

استنادا لنص المادة 37 من القانون العضوي ينحصر ويقتصر حق المناقشة على اصناف محددة تتمثل في كل من ممثلي الحكومة او اللجنة المختصة أو اصحاب الاقتراح ويستهدف من وراء ذلك منع الاختلافات التي قد تطرأ والتي من شأنها تعطيل وعرقلة العملية التشريعية ذات الاهمية الحساسة، ولكن على الرغم من ذلك يمكن القول ان هذه الآلية في مصالح الحكومة التي تستحوذ وتحتكر المبادرات التشريعية، الى جانب تدخلها عن طريق حضور اشغال اللجان⁽¹⁾ المختصة، مع تقديم آرائها حول الاقتراحات المتقدمة مع الاستفسارات والتوضيحات المقنعة والمواتية لمشاريعها، كما أن هذه الطريقة تجعل النواب في موقف حرج، وأمام الأمر الواقع، وما عليهم سوى الرضوخ والموافقة على تعديلات الحكومة تحسبا للآثار التي تترتب على ذلك في حالة المعارضة، من تأخير وتعطيل.

3- التصويت بدون مناقشة:

يشكل هذا الإجراء القيد الحقيقي للنواب، ولا يطبق في حالة الاوامر، ذلك ما نصت عليه المادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99: "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الاوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور، ويمنع اي تعديل، وتعرض الأوامر مباشرة للمصادقة بدون اية مناقشة في الموضوع.

يتضح من خلال هذه المادة أن التصويت بدون مناقشة تعد وسيلة وآلية لتدخل رئيس الجمهورية، خاصة في المجال المالي، الى جانب تخوف الحكومة من رفض الوقت مع رئيس الجمهورية تلجأ الى طريقة الاوامر.

¹ - المادة 27 الفقرة 3 من القانون العضوي رقم 02/99.

إذا كان الامتياز للحكومة وحدها بالمبادرة في المجال المالي، فإن البرلمان أيضا مقيد بالمدة عند التصويت على قانون المالية حسب نص المادة 120 من الدستور التي حددت المدة بـ75 يوما للمصادقة والمادة 44 من القانون العضوي التي قسمت المادة بين غرفتي البرلمان أخذا في الحسبان إمكانية الاختلاف، يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعين يوما، ويصادق مجلس الأمة على النص الذي تم التصويت عليه خلال أجل عشرين يوما⁽¹⁾، وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع القانون الذي قدمته الحكومة بأمر⁽²⁾ إلى جانب الاستمرار بالعمل وتطبيق أحكام قانون المالية للسنة المنتهية⁽³⁾، ذلك ما حدث بصدد قانون المالية التكميلي لسنة 2009 بخلاف المشرع الفرنسي الذي ميز بين

¹ - تطبيقا لنص المادة 39 من القانون العضوي الفرنسي لسنة 2001 فإنه يمنح للبرلمان مهلة 70 يوما للتصويت على قانون المالية، بحيث على مستوى الجمعية العامة، وبعد قراءة أولى يمنح مهلة 40 يوما للتصويت، وذلك ابتداء من تاريخ الإيداع، بينما على مجلس الشيوخ ان يصوت بعد قراءة واحدة، ذلك خلال 20 يوما من تاريخ الاستلام.

² - أنظر المادة 44 الفقرة 5 من القانون العضوي رقم 02/99.

³ - نصت المادة 69 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية على: "في حالة اذا ما كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعينة لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعنية".

(1) يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

أ- بالنسبة الى الإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

ب- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة الى السنة المالية للميزانية السابقة، وذلك شهريا ولمدة ثلاثة اشهر.

ج- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار، وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما نتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

(2) يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقه والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية.

- أنظر أمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 يوليو 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر، عدد 44.

حالتين: أنه إذا كان التأخير بسبب الحكومة، أو راجع الى عدم المصادقة على قانون المالية او إلغائه من قبل المجلس الدستوري⁽¹⁾.

الحالة الأولى: إذا كان التأخير راجع للحكومة: يمكن لها تقديم طلب للجمعية العامة قبل 11 ديسمبر من السنة، للتصويت على الجزء الأول من مشروع قانون المالية، لإحالاته بعد ذلك على مجلس الشيوخ للتصويت عليه وفق إجراء استعجالي .Procédure d'urgence

أما في حالة فشل المحاولة الأولى، يمكن لها ايداع قبل 19 ديسمبر من السنة مشروع قانون استثنائي، الذي يسمح لها القيام بتحصيل الضرائب الى حين المصادقة على قانون المالية ويتم التصويت على ذلك القانون وفق إجراءات استعجالية.

أما في الحالة الثانية: في حالة عدم المصادقة على قانون المالية او إلغائه من قبل المجلس الدستوري، يوجد حلان: الحل الاول، حالة عدم احترام مدة سبعين يوما (70) يوما للتصويت على قانون، يصدر القانون بأمر يسمى *ordonnance budgétaire*، تطبيقا لنص المادة 47 من الدستور لسنة 1958، ومن الناحية العملية لم يسجل اللجوء الى هذا الإجراء نظرا لاحترام الآجال⁽²⁾.

أما الحل الثاني فيمكن للحكومة اللجوء الى القوانين الأولية *projet de la loi de finance préalable et temporaire*، التي تمكنها من القيام بعمليات تحصيل الضرائب والرسوم.

¹ – OLIVA Eric, finances publiques..., op cit, p.133.

² – LAFERRERE Armand, les administrations financiers de l'Etat, Documentation Française, Paris 2000, p.24.

لقد أكد الواقع العمل والأخذ بهذا الإجراء، على الرغم من عدم وجود نص قانوني يقر بذلك.

لقد تبنى المشرع الجزائري التصويت الإجمالي⁽¹⁾ على الإيرادات العامة الى جانب نفقات التسيير ونفقات الاستثمار، بخلاف المشرع الفرنسي الذي نص على عدم جواز طرح الجزء الثاني للمناقشة قبل التصويت على الجزء الأول⁽²⁾، بهدف منع أعضاء البرلمان من دراسة ومناقشة النفقات قبل معرفة مدى تقدير الإيرادات العمومية.

بعد التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية يتطلب الأمر احترام التقسيم المحدد، كما يقع على عاتق السلطة التنفيذية مسؤولية احترام سقف الاعتمادات المرخص بها، ولا يجوز لها إدخال أي تعديل على ذلك.

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 النشر.

¹ - نصت المادة 70 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية: "تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضوع تصويت إجمالي.

وفضلا عن ذلك، يصوت بصفة إجمالية على ما يلي:

- نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية.

- نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع.

- رخص تمويل الاستثمار المخططة الموزعة حسب كل قطاع.

- إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة.

- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، حسب الشروط المحددة بموجب هذا القانون بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة".

² - المادة 42 من القانون العضوي الفرنسي لسنة 2001 المتعلق بقوانين المالية.

المطلب الثاني: الرخصة البرلمانية والآثار المترتبة عليها

لإخراج مشروع القانون الى حيز الوجود، يتطلب الأمر أن تكتمل مراحلها القانونية منها التصديق الذي 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، (الفرع الأول) التي تضاربت واختلفت الآراء حول تعريفه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: القيمة القانونية للرخصة البرلمانية

بعد التصويت على مشروع قانون المالية من قبل المجلس الشعبي الوطني، يتعين على السلطة التنفيذية بالإطار والمبالغ المحددة في كل فصل، بحيث لا يجوز لها إدخال التعديلات، أو القيام بعمليات الإنفاق الا في حدود المبالغ المرخص⁽¹⁾ بها والمسجلة في الميزانية واحترام التقسيم⁽²⁾ الوارد في الميزانية.

يعتبر التصديق ركنا هاما في العملية التشريعية، اذ بدونها لا يمكن اعتبار القانون نافذا والتصديق على قانون المالية يعد رقابة سابقة تمارس من قبل البرلمان بتحديد الخطة الشاملة لأرقام حسابية (نفقات وإيرادات) لمدة سنة والتي تتطلب الموافقة عليه وفقا للأهداف العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

يقصد بالتصديق الإجازة الصادرة عن البرلمان للحكومة التي تمكنها من القيام بعملية التحصيل وتنفيذ النفقات ضمن الحدود المرسومة وأوجه الاستعمال ووفقا للأحكام القانونية.

¹ - المادة 75 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

² - المواد من 71 إلى 73 من نفس القانون.

- إلا أن معنى الإجازة بالنسبة للإيرادات يختلف عنه بالنسبة للنفقات حيث أن الإجازة للإيرادات تعني الإلزام في تحصيلها وفقا للقوانين والأنظمة ولكنها لا تعني الإلزام بالتقييد بالأرقام الواردة في الميزانية بل يمكن تجاوزها.

في حين النفقات تعني ضرورة التقييد بالأرقام المسجلة في الميزانية دون الالتزام 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⁽¹⁾.

لقد ثار خلاف فقهي⁽²⁾ 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 عملا تشريعيا إلا أنه يعتبر من أبرز وأنجع 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 التحصيل 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.

¹ - أنظر كل من المواد 36، 48 الفقرة 2 والمادة 58 من القانون رقم 90-21 والمادة 20 من القانون 05/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 يعدل ويتمم القانون رقم 84/17 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية.

² - حمدي سليمان سحيمات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والثقافة، 1998، ص 29.

نظرا لاعتبار الميزانية خطة مالية تشمل أرقام 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 خرقا للأحكام المقررة دستوريا.

بما أن مشروع القانون يمر عبر مراحل مختلفة، مع ضرورة احترام الإجراءات التي حددها الدستور، أو تلك التي تضمنتها الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، ففي حالة موافقة رئيس الجمهورية يمضي على الوثيقة المقدمة إليه، بذلك تكتسي قوة قانونية مع ترتيب آثار قانونية، بذلك يصدر قانون يسمى "قانون المالية".

وينشر وفقا للأصول المعمول بها في نثر القوانين، متضمنا الترخيص للحكومة للقيام بتحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات وفقا للتقسيم المحدد، وضمن الحدود التي رسمها البرلمان أي احترام سقف المبالغ التي تم رصدها.

يكون قانون المالية قد تمت المصادقة عليه وفقا للأصول العادية، إلا أن قانون المالية قد يصدر بأمر يتخذه رئيس الجمهورية في حالة توفر الشروط المحددة في الدستور لسنة 1996 خاصة منه المادة 120 الفقرة 4: وهي حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعين يوما (75) من تاريخ إيداعه.

أولاً: الآثار المترتبة على الإصدار

قبل الحديث عن الآثار التي تترتب على قيام رئيس الجمهورية بإضفاء الوثيقة التي قدمت إليه بالطابع الرسمي، يتطلب الأمر التعرض إلى مفهوم الإصدار ومختلف النظريات التي تناولت ذلك، ثم إلى الآثار المترتبة على عملية الإصدار.

ثانياً: مفهوم الإصدار:

يمر القانون بمراحل عديدة حتى يصبح جاهزاً للتنفيذ، يجب أن تكتمل مراحلها خاصة المرحلة الأخيرة والأساسية ألا وهي الإصدار وتتمثل في قيام رئيس الدولة بتوقيع الوثيقة المقدمة له، مما يكسبها قيمتها القانونية، بالتالي تصبح قابلة للتنفيذ الفعلي ابتداءً من أول يناير من السنة المالية تطبيقاً لقاعدة السنوية.

كما عرف أيضاً 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⁽¹⁾.

أما الفقه فقد عرفه بالعمل الذي يتولاه رئيس الجمهورية ومن خلاله يثبت الوجود المادي للقانون، المستوفي لمجمل الشروط القانونية، والذي صادقت عليه السلطة التشريعية، بذلك تحول مشروع القانون إلى قانون واجب النفاذ، كما يتضمن الإصدار تكليف كل أعضاء السلطة التنفيذية بالقيام بتنفيذ القانون.

¹ - الإصدار عبارة عن تسجيل من التشريع ووضعه موضع التنفيذ بتكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذه باعتباره تشريعاً ملزماً من تشريعات الدولة.."

- أيمن محمد شريف، الأزواج الوظيفي...، مرجع سابق، ص 208.

بالتالي فهو يهدف إلى تحقيق ثلاثة غايات أساسية في العملية التشريعية، فهو إشعار بأن القانون قد تمت الموافقة عليه من قبل الجهاز التشريعي، وإشهاد بوجوده، وتأكيد على قيمته الأمرة والتنفيذية⁽¹⁾.

تجدر الإشارة إلى أنه يوجد فرق بين الإصدار والتصديق، فالتصديق يعني موافقة رئيس الدولة على القانون بالتوقيع عليه أو إتباع إجراءات تدل على أن الرئيس قبل القانون ويصدر بالشكل الذي صادق عليه البرلمان.

يعتبر التصديق من بين العناصر الأساسية والهامة في العملية التشريعية، إذ بدونها لا يمكن للقانون أن يكون نافذاً، إذا فتصديق الرئيس هو شرط أساسي لصدور القانون، وبالتالي يصبح حقا تشريعيا، بحيث أن القانون لا يمكن أن يصدر إلا إذا أقره البرلمان من جهة ووافق عليه رئيس الدولة من جهة أخرى.

يعد الإصدار خطوة قانونية لا بد أن يمر بها القانون، وبدونها لا يمكن له (القانون) أن يرى الوجود ويخرج إلى حيز الوجود، رغم موافقة البرلمان عليه.

إذ التصديق والإصدار هما عمليتان لا بد للقانون الذي تم التصويت عليه من قبل البرلمان من المرور بهما، حتى تكتمل عناصره الشكلية، وبالتالي نظرا لتداخلهما واجتماعيا واتحادهما، لم تتعرض دساتير الدول⁽²⁾.

¹ - سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية...، مرجع سابق، ص 329.

- تجدر الإشارة إلى أن الدستور المغربي اكتفى بالنص على أن رئيس الدولة يصدر الأمر بتنفيذ القانون. كما حدد الدستور الفرنسي المدة التي يجب أن يتم خلالها الإصدار، ففي ظل الجمهورية الخامسة حددت المدة بخمسة عشر يوما (15) ابتداء من تاريخ إقرار البرلمان ورفعته للرئيس، كما لم تحدد المدة في مصر وترك المجال مفتوحا على الرغم من الاعتراف بحق رئيس الجمهورية في الإصدار استنادا لنص المادة 112 من الدستور سنة 1971.

² - أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي...، مرجع سابق، ص 328 و ص 329.

لمزيد من التفصيل أنظر نفس المرجع من ص 326 و مابعد.

أما في الجزائر يصدر رئيس الجمهورية القوانين في أجل أقصاه ثلاثون يوما باستثناء حالة طلبه قراءة ثانية، أو عند إخطار المجلس الدستوري بالنص المصادق عليه⁽¹⁾.

الفرع الثاني: النظريات الفقهية

على الرغم من اعتراف كل الدساتير بحق رئيس الدولة في الإصدار إلا أنه ثار جدل فقهي حول طبيعته القانونية، بذلك ظهرت ثلاثة اتجاهات:

أولاً- الإصدار عمل تشريعي

يعتبر الإصدار عملاً تشريعياً، بالتالي يدخل في إطار صناعة القانون الذي لا تكتمل عناصره وجوانبه إلا بالإصدار⁽²⁾.

ثانياً: الإصدار عمل تنفيذي

وفق هذا الرأي يعد الإصدار بمثابة الإعلان عن وجود أو إنشاء القانون⁽³⁾ الذي يستوجب الاحترام من قبل مختلف مؤسسات الدولة، والموافق العامة، وبما أن رئيس الجمهورية هو ممثل الأمة، والمكلف بحماية سيادة القانون، ومن ثم فاستناد مهمة الإصدار له يعد أمراً منطقياً.

¹ - المادة 126 من تعديل دستور سنة 1996.

² - لقد عرف "دوجي" DUGUIT الإصدار بذلك العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الجمهورية بأن القانون قد تم التصويت عليه من قبل السلطة التشريعية، بينما يرى الألماني "لاباند" Laband بأن إصدار الملك للقانون يعد شرطاً لوجود إرادة المشرع، إلا أن الإرادة من الناحية القانونية لا يكون لها ثمة وجود إلا بظهورها الى الخارج بشكل ملموس وبوثيقة، وهذا الوجود لا يمكن أن يتحقق الا في شكل الإصدار في حين حسب رأي العالم "جاينيك" Jellink فالإضافة يعد عملاً تشريعياً من خلاله يعترف للملك بأن القانون قد سن وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور.

- عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، في الفترة ما بين الإصدار والشهر - دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 24 و ص 25.

³ - عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري،، ص 30 الى ص 32.

حسب وجهة نظرا العالم "اسمان" Esmein يتمثل الإصدار في العمل الذي بمقتضاه يقر رئيس السلطة التنفيذية أن القانون نافذا، وأن التصويت عليه قد تم بطريقة قانونية من قبل السلطة التشريعية، بالتالي فالإصدار لا يعد من الأعمال التشريعية، لأن القانون يكتمل وجوده قبل الإصدار، أي عندما يتم التصويت عليه من طرف البرلمان، إلى جانب كون الإصدار نتيجة مباشرة وضرورية لكل نظام دستوري قائم على مبدأ الفصل بين السلطات.

كما عرفت "ديكور" DUCROQ الإصدار بالأمر بتنفيذ القانون، والقانون يكتسب قوته الجبرية بمقتضى الإصدار لا يعد عملا من أعمال السلطة التشريعية.

ثالثا: الإصدار من طبيعة خاصة

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الإصدار يعد عملا تشريعيا⁽¹⁾، حيث ينصب دور رئيس الجمهورية وتقتصر سلطته على الإصدار فقط، لأن القانون يصبح غير مكتمل العناصر لإخراجه إلى الوجود دون إتمام تلك العملية العملية وللتأكيد على ذلك استدلووا بقاعدة عدم جواز الحديث عن الآثار الملزمة للقانون قبل عملية الإصدار⁽²⁾.

على الرغم من انقسام الفقهاء حول تحديد القيمة القانونية للإصدار، من خلال بروز اتجاهين مختلفين، فحسب وجهة نظر الفريق الأول، فالإصدار يمنح القوة التنفيذية للقانون في حين يرى الفريق الآخر أن القانون لا يمكن أن يكتسب القوة التنفيذية من الإصدار، بل من الإرادة الشعبية التي تعبر عنها السلطة

¹ - يرى الأستاذ "مليرج" أن الإصدار بواسطة رئيس الجمهورية يقتض أن العمل التشريعي قد انتهى، وأن القانون قد اكتمل ولا يمكن إضافة عناصر آخر لضمان تنفيذه، ويهدف الإصدار لتحقيق ما يلي:

- إقرار بالموافقة على القانون بواسطة السلطة التشريعية.
- شهادة بوجود القانون.
- تأكيد لقيمة الأمرة والتنفيذية.
- عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص 39 و ص 41.
- ² - أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي...، مرجع سابق، ص 210.

التشريعية- وبالتالي يصبح نافذا منذ إصداره وليس بواسطة عملية الإصدار في حد ذاتها، بعد اتمام تلك المرحلة يستوجب الأمر نشر القانون.

رابعاً- نشر القانون

يعتبر النشر من بين الأعمال المادية التي تلي مرحلة إصدار القانون، وحتى يكون ويصبح القانون ملزماً للجميع وواجب التطبيق يتطلب الأمر كي يعلم به أفراد المجتمع أن ينشر في الجريدة الرسمية، بالتالي يعد من الشروط الضرورية لتنفيذ القانون بعد العلم به، ولا يمكن الاحتجاج بعدم العلم تطبيقاً للقاعدة القانونية الهامة " لا عذر بجهل القانون".

تعتبر عملية النشر أساسية وهامة وضرورية، لأنها تمكن وتسمح لمختلف الشرائح الاجتماعية والمؤسسات من معرفة القانون والإطلاع عليه، والذي أصبح بعد اكتمال المرحلتين، الإصدار والنشر واجب التطبيق.

تجدر الإشارة الى أن النصوص القانونية لا تكون نافذة بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية، بل بعد مرور فترة زمنية محددة في الدستور، لتمكين أفراد المجتمع ومختلف مؤسسات الدولة من الإطلاع على قواعده.

كما انه من الناحية العملية يؤدي الى الاستمرار في العمل بأحكام القوانين السارية المفعول، منها قانون المالية للسنة المنتهية ولمدة ثلاثة أشهر⁽¹⁾.

¹ - المادة 69 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

المبحث الثاني: رقابة البرلمان على قانون المالية

يقصد بها الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على نشاط الحكومة بهدف التحقق من مدى صحة عملية تنفيذ قانون المالية، وأنها تتم وفقا وفي حدود الخطط التي وضعتها السلطة التشريعية.

لا يقتصر دور البرلمان على مناقشة قانون المالية فحسب، وإنما يتعدى ذلك ليمتد لمراقبة طرق وحجم الإنفاق ومجالاته، ويتجلى ذلك من خلال توجيه أسئلة⁽¹⁾ شفوية أو كتابية، واستجواب أعضاء الحكومة وإحداث لجان تحقيق⁽²⁾ إذا تعلق الأمر بقضايا عامة.

¹ - السؤال: هو حق دستوري كفلة دستور 1996 حيث نص في مادته 1/134 على: "يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي الى أي عضو في الحكومة.

في إنجلترا يعود استعمال السؤال كوسيلة لمراقبة نشاط الحكومة الى سنة 1853، واستمر العمل به، حتى أصبح من بين التقاليد والأعراف المعمول بها، حيث كانت تخصص الساعة الأولى من بداية الجلسة للإجابة على الأسئلة التي سبق أن طرحها النواب، والتي قد يصل ويتراوح عددها ما بين 60 و100 سؤال، فتكون الإجابة شفاهيا على حوالي 50 سؤال، في حين يخصص الباقي للإجابة كتابيا.

- رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995-1997، ص 169.

المواد 96، 98 الى 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

اما الاستجواب: فهو توجيه اتهام صريح للحكومة والتعقيب على تصرفاتها وتجريحها بخصوص موضوع معين أو سياسة، تطبيقا لنص المادة 133 من دستور سنة 1996.

² - من خلال لجان التحقيق يمكن للسلطة التشريعية الاطلاع على واقع التسيير ومعرفة العيوب والقصور التي تكتنف سير العمل على مستوى الإدارة، بالتالي إيجاد حلول تناسب الواقع وتمنع تكرارها في المستقبل كما للبرلمان أيضا ان يطلب المستندات والمحررات المؤدية للعمليات المالية قصد دراستها وفحصها وتدقيقها (الحساب الختامي) للتأكد من مدى صحتها وسلامتها.

تطبيقا لنص المادة 161 من تعديل دستور سنة 1996 يحق لكل غرفة من البرلمان، إنشاء في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، والمواد 80، 133، 134، 160، 161 من الدستور، المواد 65، 68، 76، 78 من القانون العضوي رقم 02/99.

كما يحق للبرلمان في إطار ممارسة مهامه الاستعانة بأجهزة رقابية متخصصة ذات فعالية كمجلس المحاسبة الى جانب ذلك يحق للجان المالية استدعاء ممثلي السلطة التنفيذية اذا اقتضى الأمر قصد الاستماع اليهم والاستفسار عن الأمور المالية بصفة عامة كما قد تم عن طريق مناقشة الحساب الختامي. وتتم على مرحلتين:

أ- الرقابة اثناء التنفيذ

ب- الرقابة اللاحقة للتنفيذ

المطلب الأول: الرقابة اثناء تنفيذ قانون المالية:

المرحلة الاولى: الرقابة اثناء تنفيذ قانون المالية

خلال هذه المرحلة يمكن للجنة الشؤون الاقتصادية والمالية ممارسة عملية الرقابة، وأن تطلب مجمل الوثائق والمستندات ومختلف التقارير المتعلقة بتنفيذ قانون المالية، ولا يمكن لأية جهة الامتاع عن ذلك، ففي حالة التأكد من وجود أخطاء وإخلال بالقواعد القانونية يحق لها توجيه الأسئلة أو استجواب أحد الوزراء المعنيين بالأمر، من أجل تقديم التوضيحات والاستفسارات الضرورية عن الموضوع.

كما يشترط على الحكومة في حالة طلب اعتمادات إضافية من البرلمان، تقديم المعلومات اللازمة لتبرير طلبها، والاستفسار عن طرق استعمال الاعتمادات المالية المسجلة في الميزانية، والأسباب التي أدت الى تعديل بعض أحكام قانون المالية وتكتمته، مما يمكن البرلمان من الإطلاع ومعرفة طريقة سير العمل والتنفيذ ومناقشة الحكومة في سياستها المالية⁽¹⁾.

¹ – DENI DENI Yahia, la pratique..., op cit, p.367.

المرحلة الثانية: المرحلة اللاحقة على تنفيذ قانون المالية

تمارس هذه الرقابة بعد الانتهاء من تنفيذ قانون المالية واعداد الحساب الختامي، فيحق للسلطة التشريعية مراقبته للتحقق من صحة وطرق التنفيذ من قبل الحكومة ومعرفة المركز المالي للدولة من خلال الدراسة والفحص الدقيق لأرقام الحساب الختامي، وفي حالة التأكد من صحته ومطابقته لمبادئ المحاسبة العمومية والنصوص التشريعية والمالية يتم اعتماده أما في حالة اكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية يحق تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المقصرين عن طريق سحب الثقة من الوزير المعني أو من الحكومة بأكملها.

ما يمكن تسجيله أنه تتجلى جدوى وفاعلية هذا النوع من الرقابة في حالة ممارستها قبا انتهاء السنة المالية، ذلك تحسبا للتغيرات التي قد تحدث في الحكومة، مما يفقدها فعاليتها ويجعلها مجرد رقابة شكلية⁽¹⁾، لأن البرلمان لا يملك وسائل لاعادة الأوضاع لحالها الى جانب الأعضاء السلطة التشريعية ليس لديهم الوقت الكافي والخيارات الطويلة والتخصص العلمي والعملية لدراسة ومناقشة الحساب الختامي ذي الحجم الكبير الذي يصعب مناقشته بصفة دقيقة ومفصلة، الى جانب المهام الحساسة والأعباء الثقيلة الملقاة على عاتق اعضائها، مما يجعل من هذه الرقابة أنها لا تكفي لوحدها لمتابعة سير عملية تنفيذ الميزانية.

تعتبر الوسائل الرقابية التي منحها الدستور للبرلمان من بين الوسائل الهامة، وأنجع الآليات التي تسمح له بمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، لذلك يتطلب الأمر التعرض لها في النقاط التالية:

¹ – DENI DENI Yahia, la pratique..., op cit, p.367.

أولاً: السؤال

يعتبر السؤال من بين آليات الرقابة البرلمانية، التي حرصت معظم دساتير الدول على تنظيمه لأسباب سياسية وموضوعية، بحيث من خلاله يمكن لأعضاء البرلمان مراقبة نشاط الحكومة، عن طريق توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية لأعضاء الحكومة⁽¹⁾.

نظراً للاعتقاد السائد أن السؤال الشفوي يتم شفاهة، وأما الكتابي عن طريق الكتابة، فقد حاول الفقه وضع حد للمشكلة من خلال إيجاد أوجه الاختلاف⁽²⁾. توجد علاقة خاصة بين السائل والوزير المعني، ولا يمكن لباقي الأعضاء الاشتراك في المناقشة أو التعقيب على اجابة الوزير، واستناداً لنص المادة 134

1 - تلتزم الحكومة بالجواب عن السؤال الكتابي في أجل اقصاه 30 يوماً، بينما الإجابة عن الاسئلة الشفوية تتم في جلسات المجلس وفق الإجراءات المحددة في النظام الداخلي للمجلس.

2 - يقصد بالسؤال استفسار النائب والاستعلام عن قضية معينة من الوزير المختص، أو التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، من خلال جمع المعلومات المختلفة والمتعددة للوقوف على حقيقة أمر من الأمور، مما يمكن أعضاء المجلس من الاطلاع والاستيضاح عن أمر يجعلونه أو للفت الانتباه حول موضوع معين يستحق التركيز عليه، لذلك تكون العلاقات السائل النائب والمسؤول الوزير.

يوجه السؤال الشفوي الى عضو الحكومة، وايداعه لدى مكتب المجلس قبل 7 ايام على الاقل قبل الجلسة المخصصة، استناداً لنص المادة 100 من النظام الداخلي للمجلس، وتتم الإجابة على ذلك في المدة التي يحددها المجلس.

أما السؤال الكتابي فتتم الاجابة عنه كتابيا الى صاحب السؤال من أعضاء البرلمان عن طريق المجلس، تطبيقاً لنص المادة 96 من الفقرة 2 من النظام الداخلي للمجلس.

الى جانب الاختلاف الموجود في طبيعة الموضوع، بحيث ان السؤال الكتابي يتعلق بوثائق محددة في قطاع معين، التي قد تستوجب تحقيقاً من قبل المسؤول الأول في القطاع، أو جمع مختلف الوثائق، والتقارير ودراسة والاطلاع على السجلات والمحررات الرسمية، ذات الصلة بالموضوع، والتي قد تحمل في طياتها المبررات للإجابة عن السؤال المطروح الذي قد لا يقتنع صاحبه، الى سؤال شفوي وقد لا يقتنع الأعضاء المجلس فيحول الأمر الى إجراء مناقشة. في حين السؤال الشفوي يتعلق بأمر عامة، وتنصب بالتالي على تلك المواضيع التي تمس المصلحة العامة.

- محفوظ لعشبة، مرجع سابق، ص 88،

تلتزم الحكومة بالإجابة خلال 30 يوما من التبليغ⁽¹⁾، أما في حالة عدم الاقتناع بالإجابات يتحول السؤال الى استجواب⁽²⁾.

بالرجوع الى القانون العضوي خاصة المادة 70 منه يتضح أنه تخصص خلال الدورات العادية كل خمسة عشر (15) يوما للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة.

بالرغم من أهمية السؤال، بحيث يمكن للنائب طرح اية سؤال في الجلسة، الى جانب ضبط عدد الاسئلة التي يستوجب على اعضاء الحكومة الإجابة عنها، تكون بالإتفاق بين كل مكتب غرفة والحكومة⁽³⁾. فمدة السؤال تحدد من قبل رئيس الجلسة في حين مدة الوزير غير محدودة، الى جانب مدة رد الوزير غير محدودة، الى جانب مدة رد الوزير التي تمثل ضعف مدة رد السائل (15 دقيقة)، وترجع الكلمة الأخيرة للوزير⁽⁴⁾، واتضح من خلال اعمال مجلس الامة في⁽⁵⁾العهد الأولى، توجيه 29 سؤالاً كتابياً و 86 سؤالاً شفويًا مع تخصيص 16 جلسة لذلك في السنة و 96 جلسة خلال العهدة، اي جلسة واحدة كل خمسة عشر (15) يوما.

يختلف الوضع في فرنسا، حيث تخصص جلسة كاملة للإجابة عن الاسئلة الشفهية وذلك تطبيقاً للأحكام الدستور لسنة 1958، كما جاء القانون العضوي الصادر في 2001/01/01 المتعلق بقوانين المالية الجديد، بخلاف الأمر القديم⁽⁶⁾، حيث ولأول مرة تم تقرير إمكانية أعضاء اللجان على اختلافها مسائلة الحكومة عن

1 - المواد 95 و 96 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2 - رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة، مرجع سابق، ص 70.

- عوابدي عمار، مرجع سابق، عدد 13، ص 128.

3 - المادة 70 الفقرة 4 من القانون العضوي رقم 02/99.

4 - المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

5 - مقران أيت العربي، مرجع سابق، ص 74.

6 - لقد تم إلغاء الأمر لسنة 1959 بمقتضى القانون العضوي الصادر في 2001/01/01 المتعلق بقوانين المالية.

كيفية تسيير الموارد العامة⁽¹⁾، يشترط أن تقدم الاسئلة قبل 10 جويلية من كل سنة، وتلتزم الحكومة بالرد كتابيا خلال ثمانية ايام من تاريخ ايداع مشروع قانون المالية. ما يمكن تسجيله أن السؤال الكتابي غير مصحوب بتوقيع الجزاء في حالة عدم اجابة الحكومة عن السؤال، بالتالي تعتبر مسألة احترام المجال من بين المسائل الصعبة التحقيق، وبما ان السؤال يمس ويخص المصلحة العامة مما يستوجب نشره.

بالرجوع الى احكام الدستور خاصة المادة 134 الفقرة 3 منه، والمادة 97 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فإنهما تعرضتا الى نشر الاسئلة والأجوبة دون تحديد الفقرة التي يشترط خلالها ان يتم ذلك، ولكن أثبتت التجارب واستقر العمل بنشر الاسئلة التي تمت الإجابة عليها⁽²⁾.

فإذا كان الأمر كذلك فهل يملك البرلمان سلطة توقيع الجزاء؟ بطبيعة الحال فالإجابة بالنفي، نظرا لعدة اعتبارات منها سياسية، تاريخية وقانونية⁽³⁾. ينصب ويقتصر دور البرلمان سلطة من خلال استعمال السؤال، الاستجواب، على معرفة والاطلاع الحكومة، واكتشاف الثغرات وتسجيل النقائص، الى جانب لفت الانتباه فيها يتعلق ببعض القضايا ذات المصلحة الوطنية، ولا يمكن له أن يتعدى ذلك.

¹ – article 49 de la loi organique du 01/01/2001 dispose: " En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finance de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au control du parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'assemblée nationale et du séant chargées et des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires avant le 10 juillet de chaque année..."

² – A. Djebbar et B.Yelles Chaouche, Réflexion sur le contrôle législative, Revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques, volume 16, N°1, Mars 1988, p.145.

³ – A. Djebbar et B.Yelles Chaouche, ibid, p.p.156 et ss.

أما فيما يتعلق بلجان التحقيق، فيمكن لمكتب أن يقرر نشر التقرير بأكمله او جزء منه⁽¹⁾، مما يعد الاستثناء الوحيد الذي ورد، ويمكن اعتباره بمثابة جزء ذو طابع معنوي من شأنه أن يؤثر على نفسية المسؤولين ولكن حتى وان كان الاستثناء الوحيد، الا انه مقيد، بحيث نشر التقرير متوقف على مدى موافقة الحكومة على العملية، مما يؤثر على فعالية وفعالية النشر كجزء.

ثانيا: الاستجواب

يقصد به: الاستفسار عن تصرف معين يتعلق بالمسائل العامة، ينطوي على اتهام يتقدم به النائب الرئيس مجلس الوزراء بهدف محاسبته وتوجيه النقد اليه⁽²⁾. ولا يقتصر على مجرد الاستيضاح عن أمر من الامور، بل ابعد من ذلك فهو يحمل في طياته اتهاما صريحا بالتقصير للوزراء ككل أو لأحد الوزراء⁽³⁾ ويختلف الاستجواب عن السؤال⁽⁴⁾، نظرا لخطورة الاستجواب والنتائج المترتبة عليه، فقد حرصت كل الدول على أحاطته بضمانات معينة⁽⁵⁾.

1 - المادة 108 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2 - فهد عبد الكريم أبو العتم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص 124.

- جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، مجلة القانون والاقتصاد، عدد 68، الإسكندرية 198، ص 3.

3 - نصت المادة 133 من الدستور على: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة،" والمادة 123 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني."

4 - في حالة الاستجواب يجوز لكل أعضاء البرلمان الاشتراك في المناقشة، الا انه يعد أكثر خطورة واشد قوة من السؤال، نظرا لآثار المترتبة عليه، لأنه يتضمن سؤال مصحوب باتهام ونقد ومحاسبة الحكومة عن تصرفاتها في إحدى قضايا الساعة، وتجريح سياستها، وذلك في إطار تطبيق برنامجها السياسي المصادق عليه من قبل البرلمان، والذي يعد بمثابة ميثاق وعقد سياسي بين البرلمان والحكومة.

- عوايدي عمار، مكانة آليات الاسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلمان، عدد 2006/13، ص 124-125.

لقد نص الدستور الفرنسي على أن الاستجواب يؤدي الى توقيع الجزاء، من خلال طرح مسؤولية الحكومة.

5 - شرط الكتابة، يجب تقديم الاستجواب كتابة.

إذا كان يشترط للاستجواب تبليغ الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني فما قيمة التبليغ، وما هو الهدف من وراء ذلك، ايعد من بين الاجراءات الضرورية، للاعلام information ام غير ذلك؟.

بالرجوع الى النظام الداخلي للمجلس، يتضح انه يصحب تقديم الاستجواب خلال الجلسة عرضا عن الموضوع وتلتزم الحكومة بالإجابة، وفي حالة عدم اقتناع المجلس بالإجابة تتشكل لجنة تحقيق⁽¹⁾ مما يعني ان للبرلمان اثاره مسؤولية الحكومة، ذلك فيما يتعلق بمسألة طرح الثقة⁽²⁾ التي تتطلب توفر شروط القبولية اي سبعة (1/7) نواب على الأقل.

لقد تضمنت دساتير اغلب دول هذا الشرط، الذي من شأنه ان يهدف الى تغليب احد الاعتبارين على الآخر، ذلك ما أكدته التجربة الفرنسية، حيث تميزت بعدم الاستقرار نتيجة تعسف النواب في استعمال هذا الحق⁽³⁾. وتم الفصل في المسألة بصدور دستور سنة 1958.

- شرط المدة: يشترط لقبول الاستجواب احترام المدة المحددة قانونا، بالتالي لا يجوز مناقشته، الا بعد انقضاء المدة المحددة التي تختلف من دولة لأخرى، فمثلا في الجزائر حددت المدة بـ15 يوما الموالية لتاريخ ايداع الاستجواب، والهدف من ذلك منح الفرصة للحكومة لتمكينها من دراسة الموضوع بشكل مفصل وتحضير رد فعلها بصفة دقيقة ومحكمة، وأن يقدم من قبل 30 عضو وأن يتعلق الأمر بإحدى قضايا الساعة وتبلغ الحكومة مسبقا من طرف المجلس الشعبي الوطني خلال 48 ساعة من ايداع الاستجواب. أنظر كل من المادتين 65 و 66 الفقرة 2 من القانون العضوي رقم 02/99 والمادة 123 الفقرة 2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

¹ - المادة 125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² -المادة 80 من الدستور لسنة 1996 والمادة 81 التي نصت على: "في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية".

³ -لقد تميزت الفترة ما بين 1875-1918 باستقالة العديد من الحكومات، حيث كان يعقد بنظام الأغلبية العادية، ولم يحسم الموقف الا بمقتضى دستور سنة 1958 الذي وضع حدا للمسألة من خلال تقرير نظام التصويت بالأغلبية المطلقة.

- بلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص 356.

أما المشرع الجزائري فاشترط توفر أغلبية تلقي (2/3) أعضاء بالتالي يعتبر هذا الأسلوب وسيلة إضافية لتقوية وتعزيز مركز الحكومة على حساب مجلس النواب، بحيث اثناء التصويت، وتحقيق أغلبية الثلثين، فإن اصوات النواب الممتنعين او المحايدون او الذين ألغيت اصواتهم يعتبرون كأنهم صوتوا لصالح الحكومة.

مما لا شك فيه ان هذا التقييد لتحقيق العدد يعد من المسائل الصعبة التحقيق خاصة من قبل أعضاء المعارضة، ذلك ما اتضح في ارض الواقع انه خلال العهدة الاولى لمجلس الأمة التي انتهت لم تستجوب الحكومة ولو مرة واحدة⁽¹⁾. لأن الرقابة تعد من أهم الوسائل والآليات المستعملة امام المعارضة من اجل التأثير في السلطة التنفيذية⁽²⁾.

ثالثا: التحقيق

الى جانب السؤال و الاستجواب يمكن تشكيل لجان التحقيق في أمر معين يتعلق بالقضايا الوطنية والحساسة يعد من بين الآليات الرقابية الفعالة التي يملكها البرلمان من اجل مراقبة اعمال الحكومة⁽³⁾. وتتمتع اللجان بسلطات واسعة للممارسة مهامها دون اي قيد او شرط فلها استجواب اي شخص ترى مصلحة في ذلك، والاستمتاع بشهادة الشهود اذا ما نص القانون على ذلك. الى جانب

¹ - مقران ايت العربي، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلس الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص 73.

² - ايمن محمد شريف، مرجع سابق، ص 89.

³ - نصت المادة 161 من الدستور على: "يمكن كل غرفة من البرلمان، في اطار اختصاصاتها، ان تنشأ في اي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة".

والمادة 76 من القانون العضوي رقم 02/99.

- تضمن لجان التحقيق أعضاء من البرلمان وخبراء وتقنيين ذوي الاختصاص العلمي الميداني، والتي تنشأ من اجل التأكد من صحة العمليات المالية المبرمة، ومدى دقة الحسابات والبيانات استنادا الى المستندات والوثائق والسجلات.

الاستعانة بالخبراء في المسائل التقنية والدقيقة وبالتالي احداث هذه اللجان يكون كلما اقتضى الامر ذلك قصد التقصي عن الحقائق ومعرفة كل تفاصيل القضية المطروحة الخاصة للمصلحة العامة.

لكن بالرجوع الى نص المادة 77 من القانون العضوي يتضح ان هذه الممارسة مقيدة حيث اشترطت المادة ان توقع لائحة⁽¹⁾ من قبل عشرين (20) عضوا والتصويت عليها من طرف المجلس.

على الرغم من القضايا المتعددة ذات المصلحة العامة التي طرحت خلال العهدة الاولى للمجلس الأمة، الا انه لا تتشكل اي لجنة لمعالجة الوضع، وبالتالي يبقى التساؤل الذي طرحه أحد النواب، ما الجدوى من تقرير ذلك؟⁽²⁾.

بعد الانتهاء من التحقيق حول القضية، تتولى اللجنة اعداد تقرير⁽³⁾ شامل حول التحريات التي اجرتها لتقديمه لرئيس المجلس الشعبي الوطني. تجدر الإشارة الى ان الوضع يختلف في بعض الدول⁽⁴⁾.

¹ نصت المادة 77 من القانون العضوي على: "يتم انشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة ويوقعها، على الاقل، عشرون (20) نائبا او عشرون (20) عضوا من مجلس الامة".

² - مقران ايت العربي، "نظرة على مجلس الامة...، مرجع سابق، ص 75.

³ - لا يمكن للجنة التحقيق اصدار القرارات، وإنما ينصب عملها على تقديم التقرير فقط. ويلتزم اعضاء اللجنة بالسر المهني، ولا يمكن لهم افشاء الاسرار التي اطلعوا عليها لأية جهة الا ما استثناء القانون.

- أنظر المواد 106، 108 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج، العدد 53،

المواد من 84 الى 90 من النظام الداخلي للمجلس الأمة، ح. ر.ج، العدد 8.

⁴ - يختلف الوضع في الولايات المتحدة الامريكية، حيث يمارس الكونغرس الدور الرقابي عن طريق اللجان المشكلة منه، التي تتمتع بسلطة التحقيق والمراقبة، على الرغم من عدم نص الدستور على ذلك، اي على حق الكونغرس في تشكيلة اللجان، الا انها كانت وليدة لفكرة الفصل المرن بين السلطات، يهدف الى التحقيق الى جمع المعلومات حول ضرورة من تشريع في المستقبل او لاختيار فاعلية قوانين معمول بها، او لمراقبة مدى تنفيذ واحترام الحكومة لمختلف القوانين، واكتشاف الثغرات والنقائص في برنامجها، ويمكن للجان استدعاء كل شخص للإدلاء بشهادته، وتقديم المستندات اللازمة لاستكمال التحقيق من أجل الوصول الى الحقيقة.

- ايمن محمد شريف، الازدواج....، مرجع سابق، ص 89.

3- الرقابة القضائية:

تتمثل في تطبيق القوانين واللوائح دون تدخل في عملية تقدير وتقييم النشاط الاقتصادي، باستثناء بعض النظم⁽¹⁾ التي تأخذ بنظام المحاكم الاقتصادية او محكمة المحاسبات، حيث تتدخل هذه المحاكم في تقييم الأداء.

الى جانب كل انواع الرقابة السابقة يضاف نوع آخر والمتمثل في الرقابة المستقلة.

4- الرقابة المستقلة:

تتمثل في تلك العملية الرقابية⁽²⁾ التي تقوم بها جهة مستقلة لا تخضع لإشراف السلطة التنفيذية، حيث ينسب عن عملها على رقابة تنفيذية الميزانية من خلال مراجعة الحسابات ومختلف المستندات والوثائق المؤيدة لعمليات الإنفاق والتحصيل ومحاولة الكشف عن الاخطاء والمخالفات المالية، لتحقيق من مدى صحة وسلامة عمليات التنفيذ، لإعداد التقارير الضرورية الكاملة والمفصلة عن

1 - أخذت يوغسلافيا نظام المحاكم الاقتصادية " منها محكمة المخالفات" التي لا تشكل جزء من السلطة القضائية بل تتبع السلطة الإدارية الى جانب محكمة الحسابات في فرنسا ومجلس المحاسبة في الجزائر.

2 - عرف بعض الفقهاء الرقابة المستقلة بالخطوة التنظيمية ومجمل الطرق والوسائل والمقاييس والضوابط والإجراءات والمعايير التي تبناها التنظيم الإداري يهدف حماية موجوداتها وضبط ودقة البيانات المالية ومدى الاعتماد عليها وزيادة الكفاءة الإنتاجية وتشجيع العاملين على الالتزام بالبيانات الادارية المحددة من قبل " التحديدات الاحصائية وتقارير الأداء وبرنامج التدريب والرقابة على جودة الانتاج".

في حين عرفها البعض الآخر بالنشاط التقييمي المستقل داخل المنظمة الادارية بهدف فحص وتدقيق الجوانب المحاسبية لمختلف العمليات المالية قصد خدمة الادارة بصفة عامة.

كما عرفها معهد المحاسبين في أمريكا، بأنها تشمل خطة تنظيمية ادارية وطريقة لتنسيق الى جانب مجموعة الوسائل التي تبناها المنشأة قصد حماية الاصول لضمان الدقة الحسابية للمعلومات، الى جانب الارتقاء بالكفاية الانتاجية والى متابعة تنفيذ السياسات الادارية التي تضعها الادارة والعمل على السير في حدود الخطة المرسومة.

- حمدي سليمان سيمات القبيلات، الرقابة الادارية...، مرجع سابق، ص 134.

حامد عبد المجيد درار، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1988، ص 101.

عملية المراقبة والمراجعة، من ثم يمكن للسلطة التشريعية فحص الحساب الختامي
فحصا دقيقا، ومساءلة الحكومة عن المخالفات المرتكبة.

تختلف الجهة التي تمارس هذه الرقابة من دولة لأخرى⁽¹⁾ حيث تمارس
الرقابة في الجزائر من قبل مجلس المحاسبة التي يعد الهيئة العليا للرقابية البعدية
للأموال العامة تطبيقا لنص المادة 170 من دستور سنة 1996.

¹ - تمارس في انجلترا من قبل لجان برلمانية (لجنة الحسابات العامة)، وتقوم برقابة سابقة ولاحقة على عملية التنفيذ عن طريق المراقب العام او المحاسب العام الذي يتولى اعداد وتقديم التقرير الشامل لتلك اللجنة التي تقدمه بدورها للبرلمان، بينما تتمثل في فرنسا في المجلس او محكمة الحسابات كما يطلق عليها في بعض الدول وهي هيئة قضائية ذات طبيعة مزدوجة اختصاصي قضائي ومالي.
- علي انور علي العسكري، مرجع سابق، ص 121.

الخاتمة

من خلال دراسة موضوع سلطة البرلمان في مجال قانون المالية اتضحت أهمية الأموال العامة التي تعد المحرك الأساسي للاقتصاد والأداة العملية في إدارة الحكم وتطبيق السياسات في مختلف الميادين.

إذا كانت عملية تحضير مشروع قانون المالية يعود الى السلطة التنفيذية لأسباب تاريخية وسياسية، لعرضها فيما بعد على البرلمان، إلا أن ذلك لم يمنع الحكومة من التدخل عن طريق ادراج تدابير جديدة ذات طابع مالي من خلال قوانين المالية التكميلية والمعدلة، ومن ثم افراغها من محتواها.

على الرغم من تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الا انه اتضح تفوق وهيمنة وسيطرة واحتكار الحكومة للمجال المالي، بحيث يمنع كل تعديل اذا لم يكن يستهدف من ورائه زيادة الإيرادات، بالتالي كيف يمكن أن يتحقق ذلك في ظل غياب وثيقة هامة مقررة دستوريا، تتمثل في قانون ضبط الميزانية الذي يجب أن يقدم بعد انتهاء كل سنة مالية، علما بأن عدم تقديمه رغم الحاح النواب يعد خرقا لأحكام الدستور.

و على الرغم من تعدد وتنوع الرقابة إلا انها تهدف لتحقيق هدف واحد يتمثل في المحافظة على الاموال العمومية وضبط ادارتها وحسن استعمالها، لكن اتضح ان الممارسات تكون وفق اساليب عديدة رقابة سابقة ولاحقة او كلاهما، وأن لكل اسلوب مزايا وعيوب، فالرقابة السابقة بعد ما كانت في ظل ميزانية الوسائل تنتافي مع حرية الإدارة وسلطتها التقديرية نظرا لعدم فعاليتها كونها تنصب على أعمال مجزأة وتعد نوعا من أنواع المشاركة في التنفيذ، أصبحت للإدارة الحرية المطلقة في عملية التسيير بعد الإصلاح الذي شرع فيه في مجال عصنة الميزانية والانتقال من ميزانية الوسائل الى الميزانية حسب الأهداف مع توسيع وتعزيز سلطات المسيرين، ومساءلتهم عن النتائج التي تم التوصل اليها، ومن ثم

اصبحت الرقابة السابقة بدون جدوى، علما أن ذلك تم مع غياب النص القانوني الذي ما زال على مستوى البرلمان، مجرد مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية.

في حين تساعد الرقابة اللاحقة على متابعة وتقييم الأداء وتفاذي تعقيد الإجراءات وعرقلة تنفيذ الأعمال، كما تعمل الجهات المختصة على اتخاذ التدابير التي تؤدي الى تحسين اساليب العمل وتصحيح الأخطاء، ويمكن العيب الحقيقي لكل نوع من الرقابة في الأسلوب المتبع لممارستها، وليس في جوهرها، وأن كلاهما ضروريتان في كل نظام ديمقراطي يقوم على مبدأ التوازن بين السلطات.

إلى جانب ضرورة وجود رقابة مستمرة للكشف عن الأخطاء ومواقع الخلل قبل فوات الأوان، دون أن يشكل ذلك تدخلا في صلاحيات المسيرين.

كما يجب أن يكون التنسيق بين مختلف الأجهزة الرقابية، لضمان فعالية وجدوى الرقابة التي ينبغي ان تسعى لتحقيق هدف واحد وهو تحقيق الإدارة لأهدافها المحددة بأعلى كفاءة في الأداء وبأقل تكلفة في النفقات. وأن الإفراط في الرقابة ترتب عنه انعدامها، حيث ان تعدد وتنوع الأجهزة الرقابية وعدم التنسيق يؤدي الى اهدار نتائج الرقابة، وتعد من اهم العقبات التي تواجه النظام الإداري وفي هذا الصدد تجدر ذكر مقولة الخبير الإداري: "لوثر جيولييك" "إن اية حكومة تسرف في استخدام كل انواع الرقابة المتعددة اي عدد كبير منها خلفية بأن تخنق نفسها حتى الموت. وأنها ستجد الحركة مستحيلة وان انجاز اي شيء قد اصبح متعذرا، وازاء هذه المعوقات للعمل يصبح الموظفون اشبه بأحمال من الجثث الهامدة وستجد الحكومة نفسها صعوبة كبرى في تعيينه قوى الشعب للعمل البناء".

المصادر والمراجع

أولاً- باللغة العربية:

1/ الكتب:

- 1-ازدياد سليم رمضان، اساسيات في الإدارة المالية، الطبعة الرابعة منقحة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان 1996.
- 2-احمد فريد مصطفى و د. سهير محمد السيد حسن، الاقتصاد المالي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، 1989.
- 3-أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 4-ايهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، عالم الكتاب، الإسكندرية، 1983.
- 5-احمد عرفة وسمية شلبي، الإدارة والفرغ، فعالية التخطيط والرقابة، (د. ت. ن).
- 6-إسماعيل عبد الرحمن وحرابي عريفات، مفاهيم ونظم اقتصادية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2004.
- 7-أحمد عادل حشيش ومصطفى رشدي شيخة، مقدمة في الاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، 1998.
- 8-محمد ابراهيم الوالي، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
- 9-هيثم محمد الزغبى، الإدارة والتحليل المالي، الطبعة الأولى، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، 2000.

10- حامد عبد المجيد دراز، السياسة المالية، الدار الجامعية، الإسكندرية،
2002.

11- حبيب ابو سقر، موجز عن الرقابة على المؤسسات العامة في البلدان
النامية، وثيقة الأمم المتحدة، جامعة الدول العربية، 1982.

ثانيا - باللغة الفرنسية:

1- ALLAIRE Frédéric, les lois de finances rectificatives sont –elles un
maillon nécessaire pour assurer le « chainage vertueux » des lois de
finances, .R.F.F.P, N° 98, 2007.

2-BOUHADANA Iréan, un orange parlementaire d'étude et
d'informations pour renforcer la capacité d'expertise des commissions
des finances des assemblées parlementaires, R.F.F.P,N° 94? 2006,

3-CONAN Mathieu, la loi de règlement, victime collatérale de la
guerre de 1870, Revue du Trésor N) 5, 2006.

4-DERUEL François, le budget et pouvoir financier, 13 édition
Dallor, Paris, 1996.

5-DUSSART Vincent, l'exécution de la loi de finances pour 2006,
.R.F.FP, N° 99; 2007.

6-FLIZOT Stéphanie un paradoxes: la cour des comptes et la loi
organique du 1 Aout 2001, face aux expériences étagères, R.F.F.P,
N° 86, 2004.

7-HARAKAT Mohamed, finances publiques et droit budgétaire
Marocain, 1^{er} édition, dar el maarif el djadida, Rabat, 2002.

8-HURON Davide, MARTY Frédéric et SPINDLER Jacques, de la certification des comptes de l'Etat : principes, enjeux et difficultés, .R.F.F.P,N° 100, 2007,

9-LAFERRERE Armand, les administrations financiers de l'Etat, Documentation Française, Paris 2000.

10-OLIVA Eric, finances publiques, édition Sirey, Paris, 2001

ORSINI Gilbert, execution de la loi de finances pour 2000, .R.F.F.P, N°80, 2002.

11-RESPLADY BRENARD Alain, l'exécution administrative et comptable de la loi de finances, Documentation Française, Paris 2000.

12-T. BOURARA, la loi de finance..., op cit, p.3 ; SETTI Abdelkarim, la préparation et l'exécution des lois de finances, R.F.F.P, N°102, 2008.

13-T.BOUARA, la loi de finance en Algérie, thèse pour le doctorat d'Etat en droit, Université d'Alger, 2005-2006.

14-VADENDRISSCHE Xavier LASCOMBE Michèle, le control parlementaire et la proposition de la loi organique du 12 juillet 2000, R.F.F.P, N°73, 2001.

15-VERPEAUX Michel, Brèves réflexions sur les rapports entre les lois de finances et la loi organique relative aux lois de finances, R.F.F.P, N°97, 2007.

.....	تشكر
.....	اهداء
1	مقدمة
4	الفصل الأول: دراسة عامة لقانون المالية
4	المبحث الأول: مضمون وخصائص قانون المالية
4	المطلب الأول: تعريف قانون المالية
10.....	المطلب الثاني: خصائص قانون المالية
11	1- قانون المالية اجراء سياسي
11	2- قانون المالية ذو طبيعة اقتصادية واجتماعية
11	3- قانون المالية إجراء اداري ومحاسبي
15.....	المبحث الثاني: قانون المالية التكميلي أو المعدل وقانون ضبط الميزانية
15.....	المطلب الأول: قانون المالية التكميلي أو المعدل:
17.....	المطلب الثاني: قانون ضبط الميزانية:
18.....	1- قانون ضبط الميزانية وثيقة اساسية وهامة:
18.....	2- قانون ضبط الميزانية وسيلة وأداة رقابية:
19.....	3- قانون ضبط الميزانية أداة محاسبية لمراقبة التنفيذ:
24.....	الفصل الثاني: السلطة البرلمانية في مجال قانون الميزانية
24.....	المبحث الأول: دور البرلمان في تشريع قانون المالية
24.....	المطلب الأول: دراسة مشروع قانون المالية
25.....	1- الاختصاص التشريعي:
26.....	2- الاختصاص المالي:
29.....	ثانيا: دور اللجان البرلمانية لدراسة مشروع قانون المالية

31	1- صلاحيات اللجان التشريعية الدائمة:.....
32	2- دور لجنة المالية والميزانية:.....
35	المطلب الثاني: مناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية:
35	أولاً: شروط المناقشة والتصويت.....
36	1- على مستوى المجلس الشعبي الوطني:.....
36	2- على مستوى مجلس الأمة:.....
38	ثانياً: طرق التصويت على القوانين:.....
38	1- التصويت مع المناقشة:.....
39	2- التصويت مع المناقشة المحدودة:.....
39	3- التصويت بدون مناقشة:.....
43	المطلب الثاني: الرخصة البرلمانية والآثار المترتبة عليها
43	الفرع الأول: القيمة القانونية للرخصة البرلمانية.....
48	الفرع الثاني: النظريات الفقهية.....
51	المبحث الثاني: رقابة البرلمان على قانون المالية.....
52	المطلب الأول: الرقابة اثناء تنفيذ قانون المالية:.....
63	الخاتمة.....
65	المصادر والمراجع.....
	الفهرس.....