

جامعة زيان عاشور الجلفة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

القرار المالي بين هيمنة الحكومة على الاختصاص و إشراك البرلمان

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص : دولة و مؤسسات

إشراف الأستاذ:

د. عبد الكريم جمال

إعداد الطالبة:

وسيلة بن بريكة

لجنة المناقشة :

1- د. كاس عبد القادر | رئيسا

2- د. جمال عبد الكريم | مقررا

3- أ. بريكي محمد | مناقشا

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تشكرات

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل المتواضع

من أساتذة وطلبة وزملاء و أخص بالذكر كلا من الأستاذين الكريمين

جمال محمد الكريم و داود منصور

الإهداء:

أتقدم بإهداء عملي المتواضع هذا إلى الوالدين الكريمين خاصة

وإلى إخوتي وأخواتي وزوجي وأولادي .

وإلى جميع زملاء الدراسة.

فهرس المحتويات

شكرو تقدير	1
اهداء	2
مقدمة:	أ
أهمية الموضوع :	ج
أسباب اختيار الموضوع :	ج
أهداف الدراسة :	د
منهج الدراسة :	د
صعوبات الدراسة :	د
الفصل الأول : الاطر العامة لقانون المالية	14
تمهيد :	14
المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لقانون المالية	15
المطلب الأول: مفهوم قانون المالية:	15
الفرع الأول: تعريف الميزانية:	16
تعريف 1:	16
تعريف 2:	16
تعريف 3 حسب المشرع الجزائري:	16
الفرع الثاني : تعريف قانون المالية :	16
التعريف الأول:	17
التعريف الثاني:	17
التعريف الثالث:	17
أولا : مجالات قانون المالية:	18
ثانيا : خصائص قانون المالية:	18
الفرع الثالث : الأحكام المنظمة للعملية المالية:	19
1- الجدول (أ):	19
2- الجدول (ب):	19
3- الجدول (ج):	20
أنواع قانون المالية:	20
1- قانون المالية السنوي:	20
المطلب الثاني: الأهداف العامة لقانون المالية:	21
أولا: الأهداف الاقتصادية:	22
ثانيا : الأهداف السياسية:	22
المطلب الثالث: الإعتبارات والأسس التي تحكم مرحلة إعداد مشروع قانون المالية:	23
1- الإعتبارات التنظيمية:	23

1- الإعتبارات الفنية: 24

- 25المبحث الثاني : الإطار النظري والدستوري للاختصاص المالي
- 25المطلب الأول : إعداد الحكومة لمشروع قانون المالية :
- 26الفرع الأول : أحكام إعداد مشروع قانون المالية :
- 26أولا : إعداد مشروع قانون المالية :
- 28الإجراء المتبعة :
- 301- إحتكار الحكومة للمبادرة التشريعية في الجانب المالي :
- 322- تقييد المبادرة التشريعية للبرلمان في الجانب المالي :
- 34ثالثا : الضوابط القانونية لعملية سن التشريعات المالية :
- 351- تحضير الحكومة لمشروع قانون المالية :
- 362- دراسة مشروع قانون المالية على مستوى غرفتي البرلمان :
- 37الفرع الثاني : تقاعس البرلمان عن وضع الإطار العام لإعداد قانون المالية :
- 38المطلب الثاني : دراسة البرلمان لمشروع قانون المالية والمصادقة عليه :
- 39الفرع الأول : دراسة مشروع قانون المالية أمام اللجنة المختصة :
- 39أولا : تحديد اللجنة المختصة :
- 41ثانيا : كيفية دراسة مشروع قانون المالية :
- 43الفرع الثاني : مصادقة غرفتي البرلمان على مشروع قانون المالية :
- 44أولا : مناقشة مشروع قانون المالية :
- 44ثانيا : التصويت على مشروع قانون المالية :
- 48المطلب الثالث : تدخل رئيس الجمهورية في مجال قانون المالية :
- 49الفرع الأول : إصدار مشروع قانون المالية بأمر :
- 51الفرع الثاني : إصدار قانون المالية التكميلي بأمر :
- 52الفرع الثالث : خصائص أوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي :
- 55خلاصة
- 56الفصل الثاني : الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته
- 56تمهيد :
- 58المبحث الأول : إشراك البرلمان في الاختصاص المالي :
- 58المطلب الأول : مكانة البرلمان ضمن الاختصاص المالي :
- 59الفرع الأول : تقديم الحكومة عرضا مستعملا لاعتدادات المالية :
- 59أولا : المبررات القانونية والعملية للإلزامية لتقديم العرض :
- 591/ المبررات القانونية
- 602/ المبررات العملية
- 61ثانيا : امتناع الحكومة عن تقديم العرض :

- 1/ الامتناع عاجز أمام التقييم المالي للبرلمان : 61
- 2/ غياب الجزاء القانوني على الامتناع : 62
- الفرع الثاني : التصويت على قانون تسوية الميزانية : 63
- أولا : الزامية تقديم الحكومة لمشروع قانون تسوية الميزانية : 63
- ثانيا : امتناع الحكومة عن تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية : 65
- ثالثا : اثر امتناع الحكومة عن التقييم المالي : 67
- 1/ تجريد صلاحية البرلمان لفيا التصويت على قانون تسوية الميزانية : 67
- 2/ تدعيم الحكومة بغيا بالجزء القانوني : 68
- المطلب الثاني : محدودية الاختصاص المالي للبرلمان : 69
- الفرع الأول : الحدود القانونية للاختصاصات المالية للبرلمان : 70
- أولا : حدود سلطات البرلمان لفيا التصويت : 71
- 1- ضيق الحيز الزمني المخصص للبرلمان من أجل الموافقة : 71
- 2- حدود حق الاقتراح والتعديل المخول للبرلمان : 71
- ثانيا : السلطات الواسعة في تجاوز الترخيص المالي : 73
- 1- تقييد سلطة البرلمان لفيا مجال التشريع المالي : 73
- 3- الدور التصحيحي للحكومة أثناء تنفيذ القانون المالي : 76
- الفرع الثاني : الحدود الواقعية للاختصاصات المالية للبرلمان : 78
- أولا : الحدود العملية : 78
- 1/ الإيداع المتأخر لمشروع قانون المالية : 78
- 2/ ثقل المسطرة المالية : 79
- ثانيا : الحدود الذاتية : 80
- 1/ الإكراهات البشرية : 80
- 2/ ضعف المعلومات البرلمانية : 80
- المطلب الثالث : الرقابة البرلمانية ضمن المجال المالي : 81
- الفرع الأول : الرقابة البرلمانية : 81
- أولا : الرقابة السابقة أثناء التصويت على قانون المالية : 81
- ثانيا : الرقابة الآنية : 83
- ثالثا : الرقابة البرلمانية البعيدة : 83
- الفرع الثاني : رقابة المجالس الشعبية المحلية : 85
- أولا : رقابة المجالس الشعبية البلدية : 85
- المبحث الثاني : العقلنة البرلمانية وأفاق تطويره : 87
- أولا : التشكيل : 90
- ثانيا : أساليب الرقابة : 91
- المطلب الثاني : واقع البرلمان في ضوء المستجدات وأفاق تطويره : 92

93	الفرع الأول: الواقع الفعلي لأداء البرلمان في مجال السياسة العامة وتقييمه:
93	1- في المجال التشريعي وتقييمه:
93	أ- المبادرة المباشرة:
95	تقييما لأداء التشريعي:
95	أ- في الفترة التشريعية الرابعة (1997 - 2007):
100	الفرع الثاني: أسباب ضعف البرلمان :
100	أولاً أسباب ضعف البرلمان في مجال السياسة العامة:
101	1- أسباب ضعف البرلمان في مجال التشريعي:
105	ثانياً: انعكاسات السلبية المترتبة عن ضعف البرلمان :
105	1- الإنعكاسات السلبية الاقتصادية والاجتماعية :
107	الفرع الثالث : ضرورات وآليات تفعيل البرلمان الجزائري:
107	أولاً : ضرورات التطوير:
112	ثانياً: آليات ومقترحات حلول إجرائية
112	1- المقترح الإجرائي الأول ويتعلق بالتكوين السياسي:
116	خلاصة
116	خاتمة :

مقدمة

مقدمة:

من المؤكد أن المالية العامة للدولة المعاصرة هي الشريان الحيوي الذي يغذي و ينظم جهود و وظائف الدولة و أهداف سياساتها و استراتيجيتها و برامجها العامة ، و كذا مخططاتها الوطنية في كافة المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الأمنية و العسكرية ، على المستويين الداخلي و الخارجي و المالية العامة هي الوسيلة التي يمكن من خلالها التكفل بتوفير متطلبات تأمين الخدمات العامة لمواطني الدولة في كل الظروف و الأحوال و بصورة منظمة و مخططة و فعالة ، كما أنها تضمن إيجاد الوسائل المختلفة البشرية و المادية والفنية و التكنولوجية و العلمية ، لتنفيذ و إنجاز أهداف و محاور المشاريع و البرامج و السياسات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الأمنية اللازمة لرفاهية المجتمع و لقوة الدولة و تطورها نحو آفاق واعدة.

و بما أن قوانين المالية العامة للدولة و لا سيما القانون المالي السنوي هي في حقيقتها و جوهرها ترجمة مالية دقيقة و شاملة و صادقة و مرآة مالية عاكسة لكافة لكافة نشاطات الدولة الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و العسكرية و الأمنية ، داخليا و خارجيا فإن ذلك هو ما حتم منذ نشوء الدولة وجود نظام قانوني عام و شامل يصدر في نطاقه و على أساسه قانون المالية السنوي و النصوص التنظيمية له لترشيد و ضبط العمليات و الأعمال المالية بصورة عقلانية و بوسائل فعالة.

و هكذا يوجد في الدولة المعاصرة نظام قانوني مالي له مصادر قانونية عديدة تدور و تتمحور حول مصادر النظام القانوني العام للدولة - كأصل عام - مثل الدستور ، القانون العضوي و القانون

العادي و النصوص التنظيمية و المبادئ العامة للقانون و يحتوي هذا النظام القانوني المالي على كافة القواعد و المبادئ المالية الدستورية القانونية و العلمية و الفنية و سائر مراحل عمليات إعداد الميزانية العامة للدولة و مقوماتها و العمليات المالية المختلفة و كذا تنفيذ الرقابة و يطلق على هذا النظام القانوني المالي في دساتير و قوانين الدولة المعاصرة مثلما هو الحال عليه في الجزائر مصطلح (قوانين المالية).

و لذلك فإن مجال ضبط النظام المالي في الدولة هو مجال محجوز للسلطة التشريعية ، فهي صاحبة الإختصاص الأصيل و السيادة الكاملة في إصدار التشريعات العضوية و العادية التي تنظم و تضبط قوانين المالية العامة ، بما فيها قانون المالية السنوي أي قانون الميزانية العامة ، و هذه الهيئة التي تلجأ إليها السلطة التنفيذية طلبا للترخيص و الإجازة البرلمانية المسبقة لأي تصرفات و أعمال مالية استثنائية و استعجالية خارج ما هو مقرر في قوانين المالية من إيرادات و فقات و ميكانيزمات و توازنات تتعلق بالميزانية ، فقوانين المالية العامة هي تشريعات و رخص برلمانية في مجال عمليات تنظيم و إدارة و تنفيذ و مراقبة كافة العمليات المالية في الدولة.

و من ثم فدور البرلمان في هذا المجال جوهرى و حيوي في نفس الوقت و دور البرلمان الجزائري في مجال قوانين المالية العامة قد تبلور و ترسخ في النصوص الدستورية و القانونية و التنظيمية ، إلا أن هناك نقائص و ثغرات في التنظيم القانوني ، و ضعفا في الأداء البرلماني بصورة تقلل و تضعف من دور و سلطة البرلمان في مجال قوانين المالية تشريعا و رقابة ، كما أن العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية و التنفيذية فيما يتعلق بمجال قوانين المالية تبرز تفوق السلطة التنفيذية .

أهمية الموضوع :

في هذا الإطار تأتي أهمية الموضوع و هذا لتسليط الضوء على مشروع قانون المالية لما يكتسبه من أهمية خاصة تمس الاقتصاد الوطني ، و نظرا لتعلقه بمجال حساس و حيوي ، تستدعي تدخل هيئات مختلفة ذات إمكانيات مادية و بشرية و قد تناولنا هذا الموضوع تحت عنوان «قانون المالية بين التنفيذ و المصادقة»

أسباب إختيار الموضوع :

من بين أسباب اختيارنا لهذا الموضوع أسباب ذاتية و أخرى موضوعية :

الأسباب الذاتية : من بين الأسباب الذاتية التي دفعتني للاهتمام بهذا الموضوع هي الرغبة في معرفة الأسباب التي آلت إليها هذه المؤسسة من تدهور ، فمن خلال الطعون و الممارسات التي لا ترقى إلى مستوى التطلعات المرجوة منها ، كل هذه العوامل كانت سببا لمحاولة تحليل و معالجة هذا الموضوع.

الأسباب الموضوعية : نظرا للأهمية الكبيرة التي يكتسبها هذا القانون خاصة الدور الذي يلعبه في التوازن الاقتصادي و المالي للدولة باعتباره المرآة العاكسة للسياسة العامة للدولة ، و بخصوص الإصلاحات الحاصلة و التي كثرت النقاشات و الحوارات حولها و تباينت آراء المهتمين السياسيين و القانونيين بهذا القانون رأينا من الأنسب جدا أن نتناول هذا الموضوع لكونه موضوع الساعة و يشغل بال الفاعلين السياسيين في الدولة.

أهداف الدراسة :

- 1- تحديد الدور الذي يلعبه البرلمان في رسم السياسة العامة من خلال مشروع قانون المالية و إبراز العلاقة بين البرلمان و الحكومة .
- 2- الكشف عن ضعف دور البرلمان ضمن المجال المالي و محدودية الاختصاصات الموكلة له مما تنعكس على المجال السياسي و الاقتصادي.
- 3- محاولة تقديم اقتراحات إجرائية من أجل تطوير هذه المؤسسة و لتحقيق أهداف هذه الدراسة

طرحنا الإشكالية التالية :

ما مدى تمكين البرلمان من ممارسة السلطة المالية إلى جانب الحكومة ؟

و يندرج ضمن هذه الاشكالية بعض الأسئلة الفرعية و المتمثلة فيما يلي :

- 1- ما المقصود بقانون المالية ؟
- 2- ما هي الأهداف المالية و الاقتصادية لقانون المالية ؟
- 3- كيف يمارس البرلمان إختصاصاته المالية إلى جانب الحكومة؟
- 4- ما هو واقع البرلمان في ضوء المستجدات و أفاق تطويره ؟

منهج الدراسة :

تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي لما له من أهمية كبيرة في مسطرة مختلف التغيرات و التطورات التي وقعت للبرلمان و الحكومة ، و كذا بغية معرفة كل حيثيات و جوانب الظاهرة موضوع الدراسة و التحليل بواسطة الاعتماد على دراسات سابقة حول الظاهرة

صعوبات الدراسة :

واجهتنا عدة صعوبات منها :

- محدودية الكتب و المجالات و الدوريات التي تتناول موضوع قانون المالية .
 - صعوبة الحصول على المعلومات حيث على الرغم من المواقع الرسمية غير أنه ليست كل المعلومات متوفرة .
 - لم نتمكن من الحصول على نموذج مذكرة في العلوم المالية نقتدي بها نظرا لحدائثة هذا النظام التعليمي في الجزائر و نظرا لضيق الوقت .
 - و لمعالجة الإشكالية المطروحة تم الإعتماد على خطة تتكون من فصلين :
- الفصل الأول : و يتعلق بالإطار العام لقانون المالية و ينقسم إلى مبحثين ، حيث يهتم المبحث الأول بدراسة الإطار المفاهيمي لقانون المالية من خلال ثلاثة مطالب ، يتناول فيها الباحث مفهوم و الأهداف العامة لقانون المالية بالإضافة إلى الاعتبارات و الأسس التي تحكم إعداد مشروع قانون المالية.
- أما المبحث الثاني فتطرق فيه إلى الإطار النظري و الدستوري للاختصاص المالي من خلال ثلاث مطالب تناولنا فيها إعداد الحكومة لمشروع قانون المالية ثم دراسة البرلمان لهذا المشروع و مجال رئيس الجمهورية في قانون المالية.
- أما الفصل الثاني : فيتعلق بالاختصاص المالي للبرلمان و عقلنته و ذلك من خلال دراسة حالة الجزائر و دور و واقع البرلمان الجزائري في صنع السياسة العامة و أفاق تطويره و ينقسم هذا الفصل إلى مبحثين : المبحث الأول : الذي ينقسم إلى ثلاث مطالب تناولنا من خلالها مكانة و محدودية و مجال الرقابة البرلمانية ضمن الاختصاص المالي أما المبحث الثاني : و الذي قسمناه إلى ثلاث مطالب تناولنا فيها عقلنة النشاط البرلماني و تأثيرها على الاختصاص المالي بالإضافة إلى واقع البرلمان في ضوء المستجدات و أفاق تطويره و الآليات المستخدمة لتفعيله.

الفصل الأول

الأطر العامة لقانون

المالية

الفصل الاول : الاطر العامة لقانون المالية

تمهيد :

إن مشروع قانون المالية للدولة يعتمد على الميزانية العامة للدولة التي تعتبر عملا تشريعيا كباقي القوانين الصادرة عن البرلمان طبقا لإحكام الدستور ووفقا للنظام الداخلي لمجلس البرلمان. فهي قانون من الناحية الشكلية والموضوعية، كما أنها عمل إداري لأنها مجرد تضمينات للنفقات والإيرادات المستقبلية إذ لا تحتوي على قواعد عامة و مجردة ، وما موافقة البرلمان إلا لإعطاء الموظف المالي صلاحية ممارسة عمله إذا فالميزانية المالية هي عمل مختلط قانوني وإداري حيث أن أحكام الإيرادات العامة الخاصة بالضرائب هي عمل قانوني تشريعي أما ما يتعلق منه بالنفقات فهو عمل إداري.

تكتسي عملية تحضير قانون المالية أهمية خاصة، نظرا لتعلقه بمجال حساس وحيوي مما يستدعي تدخل هيئات مختصة ذات إمكانيات مادية وبشرية. وتعتبر الحكومة السلطة الوحيدة التي تمتلك الوسائل والمعلومات والبيانات المالية والمحاسبية التي تمكنها من إعداد مشروع قانون المالية والإشراف عليه من خلال إتباع الإجراءات الخاصة بالإيرادات والنفقات العمومية مع ضرورة احترام جملة من المبادئ التي أقرها الفقه وكرستها معظم قوانين الدول ، ليتم عرضه والتصويت عليه بعد دراسته من قبل اللجان البرلمانية الدائمة خاصة منها لجنة المالية والميزانية التي تلعب دورا أساسيا في العملية التشريعية وتعد الحلقة السياسية الهامة من سلسلة الحلقات الإدارية.

ونظرا لأهمية القانون قسمنا دراستنا له إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول الأطر العامة لقانون المالية وفيه معظم المفاهيم أما المبحث الثاني فتطرقنا للإطار النظري والدستوري للاختصاص المالي والذي تعرضنا فيه إلى الإجراءات من إعداد مشروع قانون المالية إلى المصادقة عليه ومجال تدخل رئيس الجمهورية ضمن الاختصاص المالي.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لقانون المالية

يعتبر قانون المالية في اغلب الدول وثيقة سياسية تبرز فلسفة الدول في في انتاج سياسة معينة في مختلف الميادين كغليب قطاع معين على آخر مما يوضح سياستها إلى جانب كونه أداة هامة تمكنه من تحقيق الأهداف العامة عن طريق مراقبة الحركات المستقبلية في المجتمع وبالتالي فهو مرآة عاكسة للسياسة العامة للدولة.

إن دراسة قانون المالية هو القاعدة الموضوعية والفلسفة التي تحكم النفقات العامة والإيرادات العامة للدولة والموازنة بينها لإشباع الحاجات العامة.

وتختلف المالية العامة عن مالية الهيئات الخاصة والأفراد. فالدولة تحدد أولاً نفقاتها الخاصة ثم تعين مقدار الإيرادات اللازمة وتوزيعها على المصادر المختلفة. أما الهيئات الخاصة والأفراد فنقطة البدء لديها هي مقدار ما يحصلون عليه

من مداخيل. فقدرة الدولة على زيادة إيراداتها أكثر نسبياً من قدرة الهيئات الخاصة والفرد، فتستطيع في حدود معينة زيادة الضرائب المباشرة وغير المباشرة أو الإلتجاء إلى القروض العامة الداخلية والخارجية بسهولة أكثر بعكس الهيئات الخاصة والأفراد التي تعتبر قدرتهم على زيادة مداخيلهم قليلة.

ولقد أصبحت المالية العامة في العصر الحديث بإيراداتها العامة ونفقاتها العامة أداة لتنفيذ سياسة دولة التخل أو دولة التخطيط.

المطلب الأول: مفهوم قانون المالية:

تلجأ الدول في العصر الحديث إلى وضع برنامج متالي مرتبط بفترة من الزمن للإنفاق على تحقيق أهداف معينة مختلفة ويتضمن هذا البرنامج موارد الدولة في تلك الفترة المقبلة ونفقاتها ولا يرتبط وضع البرنامج المالي بفلسفة معينة وعلى هذا الأساس وضعت عدة تعريفات للميزانية العامة.

الفرع الأول : تعريف الميزانية:

تعريف 1:

الميزانية عبارة عن تقدير للإيرادات العامة والنفقات العامة في فترة مقبلة¹.

تعريف 2:

الميزانية وثيقة مصدق عليها من السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة خلال فترة زمنية معينة²

تعريف 3 حسب المشرع الجزائري:

تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها³. الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والإستثمار، منها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها⁴. ومضمون هذه التعاريف لا تختلف في الدول الراسمالية عنها في الدول الإشتراكية . وللميزانية نفس الدور وهو تحويل الموارد المالية من مجال إلى آخر وفقا لقرارات السلطة السياسية في الدولة⁵

الفرع الثاني : تعريف قانون المالية :

نلخص أن قانون المالية يقر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وابعائها وكذا الوسائل المالية الخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال.

¹ - علي زغودو، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، 2005، ص 69

² - حسين مصطفى، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، ص 75

³ - المادة 6 من القانون 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق لقانون المالية

⁴ - المادة 3 من القانون 02/90 الصادر في 15 اوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35.

⁵ - علي زغودو، المرجع السابق، ص 69

كما ورد له تعريف آخر: قانون المالية هو تلك الوثيقة المحضرة من طرف السلطة التنفيذية والمصادق عليها من قبل البرلمان والتي تحدد خلال سنة مالية طبيعية كمية المبالغ التي تخص موارد الدولة وأعباءها المنتظر تنفيذها وذلك في إطار احترام التوازنات العامة. وقانون المالية هو المعبر عن النظام المالي المتبع في دولة ما، وهذا الأخير ما هو إلا مجموعة العناصر والعلاقات التي تعبر عن النظامين الاقتصادي والاجتماعي السائدين¹.

التعريف الأول:

قانون المالية هو الذي يحدد طبيعة وكمية المبالغ المخصصة لموارد واعباء الدولة مع الأخذ بعين الاعتبار التوازن الإقتصادي والمالي.

التعريف الثاني:

قانون المالية هو عملية تقديرية لأنه يتضمن جداول حسابية ومقارنة بين الإيرادات المتوقعة والأعباء التي ستنفذ. وطابعه التقديري هذا يضيف عليه الأوجه التالية:

- 1- عمليات حسابية لجميع الموارد للسنة الجارية.
- 2- يعرض كعملية تحليلية لهذه العباء والإيرادات المفصلة وفق قانون الميزانية المتخصصة
- 3- عملية مقارنة ختامية تخلص إلى توازن نهائي بشكل مبدئ بين افيرادات والأعباء.

التعريف الثالث:

قانون المالية هو عملية ترخيص قانونية بتطبيق ماجاء في الميزانية ، وهذا يعني غعداد الحكومة لمشروع المالية تحت إشراف وإدارة وزير المالية.

¹- فوزي عطوي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص6

أولا : مجالات قانون المالية:

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول أن لقانون المالية مجالين أساسيين: مجال تقني (تقدير الموارد والنفقات)، ومجال قانوني (ترخيص تحصيل الموارد وإنفاق الأعباء) بحيث يوضح قانون المالية 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 للسنة في حين يخص الجدول (ب) بتوزيع الإعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير للسنة حسب كل دائرة وزارية ن بينما يتعلق الجدول (ج) بتوزيع النفقات ذات الطابع النهائي للسنة حسب القطاعات. وتلتزم كل الدوائر الوزارية باحترام هذا التقسيم المحدد والمنشور في الجريدة الرسمية¹.

ثانيا : خصائص قانون المالية:

- 1- عملية سياسية لأنه لا يعتبر عملية تشريعية لوحدها وإنما يعبر عن النظام المالي للدولة وبالتالي السياسة والاقتصادية
- 2- الإجازة أي أن قانون المالية التي تحضره الحكومة تحت إشراف وزارة المالية لا يكون قابلا للتنفيذ إلا إذا وافق البرلمان على ذلك وأصدره رئيس الجمهورية.
- 3- عملية ضرورية وسنوية يوضع قانون المالية لسنة واحدة حسب المادة 3 من قانون 84/17. لكن يمكن أن تطرأ على هذا المبدأ استثناءات قد تحدث كأن يجعل قانون المالية يمتد لأكثر من سنة وعندها قانون النالية القادم يكون أقل من سنة
- 4- عملية تقديرية اي أنه يتضمن تقديرات فيما يخص النفقات وبالتالي تقديرات الموارد لتغطية هذه النفقات.

ويتجسد فيها مايلي:

- أ- تقرير سنوي للتوازن الإقتصادي والمالي والنتائج المتحصل عليها وآفاق المستقبل
- ب- ملحقات تفسيرية تبين خاصة مايلي:

¹- سمير ولد با حمو ، قانون المالية 2015 و رهانات الاقتصاد الجزائري ، ندوة علمية لطلبة الدكتوراه حول المالية العامة ، جامعة أحمد دراية ، أدرار ، 2005 ، ص2.

- التقسيمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب لاسيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى
- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل مرفوقة عند اقتضاء التقسيم حول تطور تكاليف الخدمات¹
- توزيع الخدمات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع
- القائمة الكاملة للرسوم شبه جبائية.

الفرع الثالث : الأحكام المنظمة للعملية المالية:

يتمثل الجزء الأول من قانون المالية في النصوص التشريعية والتي توضع في حالة حدوث تغيرات متعلقة بنفقات الإيرادات. في الجزائر نجد ثلاثة جدول بالإضافة إلى الميزانية الملحقة، هذه الجدول هي:

1-الجدول (أ):

هو عبارة عن جدول يظهر مجموع الإيرادات النهائية وهي مجموع الحصيلة الضريبية وتتضمن موارد الميزانية العامة مايلي: * إيرادات عامة - إيرادات جبائية- الرسوم الجمركية- حقوق التسجيل TBS,TVA,IRG

* إيرادات نهائية أخرى: الدمين، الهبات، الغرامات، الأتاوي، الإيرادات النظامية

* إيرادات غير عادية: الجباية البترولية التي هي مجموع الضرائب والرسوم التي تحصلها الدولة في السوناتراك من عملية تصدير المحروقات

2-الجدول (ب):

هو عبارة عن ميزانية التسيير فيه مجموع النفقات الإدارية ، وهي مجموع الأموال التي تنفقها الدولة لضمان السير الحسن للإدارات. وتجمع نفقات اتبير في أربعة أبواب وهي:

- اعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات - تخصيصات اسلطة العمومية

¹- فوزي عطوي، المرجع السابق، ص9.

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح- التدخلات العمومية

3- الجدول (ج):

يتعلق بنفقات التجهيز المصروفة من قبل الدولة وتسجيل النفقات العمومية، ونفقات الإستثمار، ونفقات رأس المال على شكل نص برامج وتنفيذ اعتمادات الدفع

أنواع قانون المالية:

1- قانون المالية السنوي:

يعرف كذلك بالقانون الأساسي، وحسب المادة 3 من قانون 84/17 هو يرخص ويقرر مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذلك الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية. كذلك يقر ويرخص المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات الخاصة برأس المال

1- قانون المالية التكميلي:

يمكن لقانون المالية المعدل دون سواه إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديله خلال السنة الجارية.¹

إن قانون المالية هو الوحيد الذي يعدل قانون المالية السنوي، وعلى هذا الساس فهو مرتبط به ، فقانون المالية السنوي يكون معرض لتغيير بعض المعطيات الإقتصادية والاجتماعية أو السياسية مما يستدعي التعديل عن طريق القوانين التكميلية، ويتم المصادقة على القوانين التكميلية بطريقتين:

¹ - قانون رقم 17/84 مؤرخ في 1984/07/17 الجريدة الرسمية العدد 1984/28

أ- إما أن تعد الحكومة هذه القوانين وتقرها على البرلمان للمصادقة عليها، وإما أن تقو الحكومة بإدخال التعديلات على القانون الأساسي وذلك باستعمال سلطتها المتمثلة في المراسيم التنفيذية لتعرضها فيما بعد على البرلمان للمصادقة عليها.

ب- بالنسبة للنفقات إذا كانت غير كافية أو جديدة تظهر على شكل نفقات تكميلية أو جديدة

ج- بالنسبة للإيرادات إذا كانت غير كافية تطلب السلطة التنفيذية إيرادات جديدة (ضرائب، رسوم)¹

2- قانون ضبط الميزانية:

هو تلك الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند اقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية.

وكتعريف آخر له ، قانون ضبط الميزانية هو قانون يضبط النتائج المالية لكل سنة مالية وهو يصادق على الفروقات والنتائج والتقارير المعدة في إطار قانون المالية السنوي ، إذن هو وسيلة مراقبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية فيسجل الأرقام الفعلية التي حصلت بالنسبة للنفقات والإيرادات.

ويعتمد عليه في تحضير قوانين المالية أو قانون المالية للسنة القادمة وكذا استخراج الفوارق بين الأرقام التقديرية والأرقام الحقيقية².

المطلب الثاني: الأهداف العامة لقانون المالية:

إن قانون المالية هو السبيل الوحيد الذي تستطيع الدولة من خلاله التصرف في الأموال الحكومية.فأي برنامج لا يطبق إلا من خلال هذا البرنامج المالي السياسي، فكل مؤسسة تستعد لتنفيذ برنامج حكومي معين ومحدد فهي تحدد الحاجات العامة التي يجب تلبيتها لتؤدي الدور المنوط بها في هذا البرنامج السياسي المتكامل.

¹ - قانون رقم 17/84 مؤرخ في 17/07/1984 الجريدة الرسمية العدد 1984/28

² - علي زغود ، المرجع السابق ص 70

فبدون هذا البرنامج لا يمكن للإيرادات أن تحصل وللنفقات أن تصرف فهو يقوم بوضع التقييم وتحديد التوقعات وكذا التراخيص لكل العمليات المالية، المرتبطة بمداخيل ونفقات الدولة لكل سنة مالية.

إن الإيرادات والنفقات المسجلة في الميزانية يمكن أن تحقق عجزا أو فائضا فهنا يلعب قانون المالية دوره ويحدد هذا الأخير الناتج عن الفرق بين الإيرادات والنفقات. هو وسيلة مراقبة حيث تقوم السلطة التشريعية بمراقبة السلطة التنفيذية وذلك بتسجيل الأرقام الفعلية التي حصلت بالنسبة للنفقات والإيرادات.

أولا: الأهداف الاقتصادية:

تعتبر الوضعية الاقتصادية هي المؤشر الحقيقي على قانون المالية حيث يظهر ذلك في الدول النامية التي تتميز بضعف النشاط الاقتصادي والمالي وهذا ما يدفعها للإهتمام بالسياسات الجبائية على المتوجات المستوردة، كما تؤثر الوضعية الاقتصادية على الأموال العامة التي هي مجموع الثروات الوطنية المقطعة من ضرائب ورسوم وتدفقاتها. حيث أنه كلما كان الاقتصاد مزدهرا كلما كانت التدفقات المالية كبيرة و عليه يتطلب ذلك إيجاد قوانين مالية تراقب تدفقات وسيرورة هذه الأموال¹

ثانيا : الأهداف السياسية:

إن عدم استقرار الياسي يؤدي إلى نفقات غير ضرورية مثل نفقات الحروب وبالتالي تطبق القوانين على جميع الإيرادات بفرض الضرائب والرسوم ولا تطبق على قوانين النفقات العمومية²

إذا كان العامل السياسي يلعب دورا كبيرا في إثراء الأزمة المالية أو إقرارها. فدور قانون المالية هو الآخر له تأثيرات بالغة الأهمية على الحياة السياسية كونه عبارة عن أحكام ومواد تسيير التدفقات المالية.

¹ - 13 :15 11/04/2016 www.djelfa.info

² - المواد 04، 03، 24، 68 من قانون المالية 84/17 الجزائر، المؤرخ في 7 يوليو 1984

المطلب الثالث: الإعتبارات والأسس التي تحكم مرحلة إعداد مشروع قانون المالية:

الإعتبارات التنظيمية:

وتتمثل في جميع القواعد والإجراءات التي يصنعها المشرع أو تقوم بتحديدتها وزارة المالية دائرة الموازنة العامة ويفترض على جميع الجهات الحكومية أن تلتزم بها أثناء تحضير مشروع الموازنة وغالبا ما تأخذ عملية التحضير الخطوات التالية:¹

أ- لأصدور البلاغ الرسمي عن المكلف برسم السياسة بشكل عام وسياسة الموازنة بشكل خاص ويتضمن هذا البلاغ الأسس والتعليمات الواجب اتباعها من قبل الوزارت والدوائر والمؤسسات الحكومية عند إعدادها لمشروع موازنتها للسنة المالية المقبلة.

ب- تقوم الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية بالتعميم على إداراتها المختلفة وتزويدها بالنماذج المعتمدة من دائرة الموازنة ومطالبتها بتقديم توقعاتها عن نشاطها وأعمالها للسنة المالية المقبلة وتقديم مقترحاتها بخصوص إعداد الموازنة الخاصة بها. ويتولى الإدارة العليا فيما يتعلق بمركز الوزارة أو الدائرة والحاكم الإداري فيما يتعلق بالإيرادات الحكومية فيما يتعلق بالمحافظات، والأولوية للقيام بدراسة المقترحات المقدمة للتشاور والتحاور مع مديري الإدارات والوحدات والعمل على إجراء اي تعديلات على المقترحات

والمشروعات المقدمة منهم. ووضع مشروع نهائي على موازنتها وتقديم ذلك لدائرة الموازنة العامة أو الإدارة المسؤولة عن التنظيم المالي داخل الوزارة أو الدائرة وهذا غالبا ما يتم تشكيل لجان فرعية تدعى "لجان الموازنة" لا وذلك على مستوى الوزارات و المؤسسات المختلفة تكون مهمتها القيام باعداد مشروعات الموازونات الفرعية بالتنسيق مع الإدارة العليا في نفس المستوى.

¹ - حامد عبد المجيد دارس، مبادئ المالية العامة من مركز افسكندرية للكتاب مصر، طبعة 2000 ص 464

ج- تتسلم دائرة الموازنة العامة مشاريع الموازنات المقدمة من الوزارات والدوائر الحكومية حيث تتم دراستها من قبل المختصين بالدائرة ثم تبدأ المناقشة بين الوزارات والدوائر المعنية ودوائر الموازنة حول المخصصات المطلوبة للسنة المالية المقبلة ومن ثم التوصل إلى أرقام متفق عليها على ضوء الإحتياجات السائدة والموارد المالية المتاحة.

د- بعد الإنتهاء من مناقشة مشاريع الموازنات المقدمة من الوزارات والدوائر الحكومية ويتم التوصل إلى صورة إجمالية واضحة لحجم الإيرادات والنفقات المقدرة للسنة المالية المقبلة ومقدار العجز المقدر ويتم استعراض ذلك من قبل المجلس الإستشاري للموازنة

هـ- يتم رفع مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس الوزراء حيث يبدأ بدراسته واستعراضه ومناقشته بعناية ويقوم بإجراء تعديلات قد يراها مناسبة وتتسجم مع اتجاهات السياسة العامة ويتم وضع الموازنة في صورتها شبه النهائية حيث يتم رفع مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس الأمة للمناقشة النهائية¹.

الإعتبرات الفنية:

ويتمثل هذا افطار في جميع الترتيبات والخطوات التي يتم على أساسها تحضير الموازنة منذ البداية، فالموازنة العامة باعتبارها خطة تحكم سلوك جهات رسمية وربما غير رسمية في الدولة لمدة سنة: كاملة لا يمكن أن تقوم على اساس عشوائي. ولا بد أن تستند إلى ما يضمن واقعيته ورشدها وذلك من خلال:

1// - توفر حصيلة من المعلومات عن مصادر الإيرادات العامة المتوقعة للسنة القادمة وعن اوجه الإنفاق المختلفة والعمل على فرزها وتنظيمها وتبويبها لتكون جاهزة للعمل.

2// - إجراء الدراسات اللازمة لتحديد التوقعات الساسية عن حركة الإيرادات والنفقات للسنة المالية المقبلة بالإستعانة بأساليب التحليل المالي والإحصائي القادرة على تحقيق اعلى درجة من التأكد حول التوقعات المختلفة

¹ - حامد عبد المجيد دارس، المرجع السابق ص 465

3// - دراسة التوقعات المختلفة والقيام بإعداد و تقييم مشروع الموازنة على ضوء ذلك مع الأخذ بعين الإعتبار التعليمات الصادرة بهذا الخصوص عن دائرة الموازنة العامة والإستعانة بالنماذج المعتمدة.

4// - إبراز الدواعي والمبررات المختلفة مدعمة بالدراسات والخلاصات التي حكمت تحضير أرقام الموازنة ومثال ذلك تحديدا البرامج والمشروعات المختلفة المستهدف إنشاؤها أو الصرف عليها خلال السنة المالية القادمة وتحديد جميع المتطلبات اللازمة للنهوض بكل مشروع كوحدة تكاملية واحدة كذلك تقديم دراسات الجدوى لهذه المشروعات لتوضيح المنافع المتوقعة¹.

المبحث الثاني : الإطار النظري و الدستوري للإختصاص المالي

المطلب الأول : إعداد الحكومة مشروع قانون المالية :

باعتبار أن قانون المالية يصدر في قالب مشروع فإن مصدر إعداده بداية هو الحكومة و ليس البرلمان و يتم ذلك وفق أحكام و رغم إعطاء الدستور للبرلمان صلاحية

¹ ابراهيم علي عبد الله و أنور العجارمة ، مبادئ المالية العامة ، دار الصفاء للطباعة و النشر ، عمان ، 1987 ، ص

التشريع بقانون عضوي في مجال القانون المتعلق بقوانين المالية إلا أنه لم يمارس هذه الصلاحية لحد الآن لوضع إطار عام للحكومة في عملية إعداد هذا القانون الحيوي.

الفرع الأول : أحكام إعداد مشروع قانون المالية :

باعتبار أن قانون المالية يعد في قالب مشروع فإنه يخضع للأحكام ذاتها التي تسري على مشاريع القوانين ، فبعد إعداده بالكيفية التي يتطلبها القانون ، يتعين على الحكومة احترام عدة إجراءات قبل إيداع المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

أولا : إعداد مشروع قانون المالية :

تسند عملية إعداد مشروع قانون المالية إلى الحكومة على غرار ما هو معمول به في العديد من الدول ، على أساس أن السلطة التنفيذية هي الأدرى بهذا المجال باعتبارها الجهة التي تملك تقنيات متخصصة فيه ، و كذلك لكونها أيضا الجهة التي تتولى تنفيذ هذا المشروع أيضا.

طبقا للمادة الأولى من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية¹ فإن قوانين المالية تحدد في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية المتعددة السنوات و السنوية ، طبيعة المواد و الأعباء المالية للدولة و مبلغها و تطبيقها .

¹ القانون 17/84 المؤرخ في 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، رقم 28 ، لسنة 1984 ، معدل و متمم بالقانون 05/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 02 لسنة 1988 المعدل و المتمم بالقانون 24/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 01 لسنة 1990 .

كما أنه حسب المادة الثالثة منه فإن قانون المالية يقر و يرخص للسنة ، بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة و أعبائها و كذلك الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية و تنفيذ المخطط الإنمائي السنوي .

و قد بين الفصل الأول من الباب الخامس من القانون السالف الذكر تحت عنوان «التحضير» كيفية تحضير مشروع قانون المالية من حيث محتواه و المرافق التابعة له¹ ، المنصوص عليها في المخطط السنوي للتنمية ، أما الثاني يقترح ما يلي : المبلغ الإجمالي للإعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة : المبلغ الإجمالي للنفقات برأسمال الترخيصات الإجمالية للإيرادات و النفقات بعدد كل ميزانية ملحقة .

أما من حيث الوثائق الواجب إرفاقها به فهي تتمثل فيما يلي :

1- تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي و المالي و النتائج المحصل عليها و آفاق المستقبل .

2- ملحقات تفسيرية تبين خاصة ما يلي :

- أ- التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب ، لا سيما تلك المتعلقة بالاجراءات الجديدة و بصفة عامة ، تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.
- ب- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل المرفوقة عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات .
- ج- توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع .

¹المادتين 67 و 68 من القانون نفسه.

د- توزيع رخص تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع .

ه- قائمة الحسابات الخاصة للخرينة تبين مبلغ الايرادات و النفقات و الكشوفات المقررة لهذه الحسابات .

و- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية .

3- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية .

الإجراءات المتبعة :

تتمثل هذه الاجراءات في ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة بخصوص المشروع ، ليتم فيما بعد عرض هذا المشروع على مجلس الوزراء ، لينتهي به المطاف بإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، و هي الاجراءات ذاتها التي تحكم مسألة مشاريع القوانين بصفة عامة¹.

الملاحظ هنا أن عرض مشروع قانون المالية أما مجلس الوزراء الذي يرأسه بطبيعة الحال رئيس الجمهورية يمكن هذا الأخير من بسط رقابته عليه ، مما يبين هيمنة السلطة التنفيذية على مرحلة إعداد هذا المشروع في مقابل تقاعس البرلمان في وضع الإطار العام لها ، رغم تخويل المؤسس الدستوري له لذلك².

¹المادة 119 من دستور 1996 ، كما أن المادة 67 من القانون 17/84 السالف الذكر حدد أقصى أجل لإيداع مشروع قانون المالية بتاريخ يوم 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية .
²بو سالم دنيا ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل ضوء دستور 1996 ، جامعة باجي مختار ، عنابة ، سنة 2007/2006 ، ص 136.

ثانيا : التمكين التنفيذي لعملية تحضير قانون المالية :

المتعارف عليه أن المبادرة بالتشريع تعتبر أولى الإجراءات القانونية التي يؤدي اكتمالها و اتمامها إلى ميلاد النص القانوني .

و تعرف المبادرة بالتشريع بأنها :«العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع و يحدد مضمونه و موضوعه».

بالنسبة لدستور 1996 فإن المبادرة بالقوانين تعود إلى رئيس الحكومة و النواب البرلمانين طبقا للمادة 119 من الدستور ، و قد ورد النص على المبادرة بالقوانين في صيغة عامة فلم يميز الدستور المبادرة في المسائل المالية بنظام خاص ، و هو ما يعني أن المبادرة في المسائل المالية حق لرئيس الحكومة كما أنه حق للبرلمان .

و باستقراء أحكام النظام الدستوري الجزائري نجد أن الدستور 1963 أطلق يد النائب في المجال المالي¹.

بخلاف دستور 1976 الذي جاء على خلاف الأول في هذا الخصوص ، حيث أرسى القاعدة القاضية بالتقييد².و هو نفس المبدأ الذي استقر عليه التطور الدستوري على تكريسه³.

أي جعل المبادرة البرلمانية في الجانب المالي مشروطة . أي تقييد مباشرة الاختصاص البرلماني في الجانب المالي و إطلاق سلطة الحكومة في هذا المجال حيث

¹المادة 36 من دستور 63 تنص «لرئيس الجمهورية و للنواب حق المبادرة بتقديم القوانين توضع مشاريع و اقتراحات و تصميمات القوانين على مكتب المجلس الذي يحيلها على اللجان البرلمانية المختصة لدراستها»

²المادة 149 من دستور 1976 .

³المادتين 144 ، 121 من دستوري 1989 و 1996 .

أصبح التشريع في المجال المالي حكرا على الحكومة و هي التي تنفرد بالمبادرة بمشاريع قوانين المالية¹.

1- إحتكار الحكومة للمبادرة التشريعية في الجانب المالي :

إذا كان الجانب المالي في السابق من اختصاص الملوك لوحدهم ، إلا أنه و نتيجة الصراع بينهم و بين ممثلي الشعب - في بريطانيا على الخصوص - إنتقلت هذه السلطة لإلى البرلمان الذي أصبح صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال².

و لكن نظرا لما أصاب المجال التشريعي حيث أصبحت السلطة التنفيذية هي المشرع الفعلي سواء فيما يتعلق بالتشريع البرلماني أو سواء بالنسبة لتوزيع الإختصاص بين مجال القانون و مجال التنظيم ، أدى كل هذا إلى وضع القيود أمام المبادرة البرلمانية بصفة عامة و على المبادرة في المجال المالي بصفة خاصة.

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

¹ردادة نور الدين ، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، جامعة الإخوة منتوري ، قسنطينة ، سنة 2005/2006، ص 89.

²سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة و النشر ، عين مليلة ، الجزائر ، 1993 ، ص 42-43.

و باعتبار وزارة المالية هي التي تشرف على الخزينة العمومية ، فهي التي تتولى مهمة تحضير مشروع الميزانية ، بالرغم من عدم تمتعه بسلطات قانونية أكبر مقارنة مع زملائه في الحكومة ، فإن إعداد مشروع قانون المالية يضمن لوزير المالية هيمنة فعلية خاصة في تقدير و توقع المحاصيل (الإيرادات) و النفقات غير أن وزير المالية يخضع قانونا لسلطة رئيس الحكومة الذي يتحكم في الملفات و المتنازع حولها ، من جهة أخرى فإن رئيس الجمهورية يلعب دورا مهما جدا ، فهو الذي يرأس مجلس الوزراء أين تتم المداولة على النص و المصادقة عليه ، و هو ما يعكس الإلتزام التضامني لمجمل أعضاء الحكومة.

هكذا إذن فالحكومة هي التي تملك المبادرة في إعداد مشاريع قوانين المالية ، بينما المجالس المنتخبة ليس لها الحق في تقديم إقتراح معاكس أو حتى أن تشارك أثناء مرحلة التحضير .

حق الامتياز هذا الممنوح للحكومة في تحضير مشاريع قوانين المالية لم يعلن عنه صراحة في القانون رقم 17/84 المعدل و المتمم المتعلق بقوانين المالية.

إن حق المبادرة هذا الخاص بالحكومة ، هو الإتجاه العام و السائد في جميع الأنظمة الدستورية المعاصرة و ناتج عن أسباب إقتصادية و إجتماعية ، كما ينبني على أسس ذات طابع سياسي باعتبار أن الميزانية هي الوسيلة أو الأداة المميزة لكل سياسة و التي تعبر بالأرقام عن برنامج الحكومة.

بالإضافة إلى ذلك فإن هذا الإختصاص يفسر بأسباب و حجج تقنية ، حيث أن الحكومة هي السلطة الوحيدة التي تملك المعلومات الكافية لتقديم مبلغ الإيرادات و تحديد كل الأعباء و ذلك بمراعاة التوازن المالي ، فالسلطة التنفيذية هي التي لديها الإلمام الكافي بكل الأوضاع الاقتصادية ، كما أن لديها الأجهزة و الخبرات الكافية لوضع الخطط المستقبلية ، و هي المكلفة بإدارة المرافق العامة لذا فأنيط بها إعداد الميزانية.

فالميزانية باعتبارها تعبير رقمي عن برنامج الحكومة فهي تكتسب قيمة قانونية بواسطة تصويت المجالس البرلمانية عليها و من خلال المصادقة على مشروع قانون المالية الذي تعده السلطة التنفيذية¹.

2- تقييد المبادرة التشريعية للبرلمان في الجانب المالي :

المبادرة بالقوانين عملية غير موزعة بالتساوي بين النواب و رئيس الحكومة في دستور 1996². حيث اشترط أن تقدم الإقتراحات بقوانين من طرف 20 نائبا على الأقل الشيء الذي يشكل عائقا يصعب تجاوزه من أي نائب يكون بإمكانه المساهمة في النشاط التشريعي للمجلس ، و لذا فإن هذا الشرط يشكل مكبحا حقيقيا للمجلس يتجلى في قلة الإقتراحات بقوانين.

¹ردادة نور الدين ، المرجع السابق ، ص 92.

²المادة 119 من دستور 1996 ، تنص المادة 23 من القانون العضوي رقم 02/99 «يجب أن يكون كل إقتراح قانون موقعا عليه من 20 نائبا يودع كل إقتراح قانون مكتب المجلس الشعبي الوطني»

في الواقع العملي المبادرة باقتراح القوانين من قبل البرلمان تلعب دورا ضعيفا في إنتاج القوانين¹ . و السبب في ذلك يعود إلى أسباب تقنية تعيق النواب على أداء هذا الدور بالقدر الكافي من جهة و من جهة أخرى يعود إلى الدور الأساسي الذي تلعبه عادة الحكومة في إعداد القوانين التي تتدرج في إطار تجسيد برنامج تكون أغلبية المجلس التشريعي قد اندمجت فيه بمجرد مصادقته على برنامج عمل الحكومة ، أما الاقتراحات الواردة من المعارضة فلا تحظى بالموافقة عادة بحكم نظام الأغلبية² ، هذا الشرط الشكلي - 20 نائبا - يرافقه شرط من حيث الموضوع تضمنته المادة (121) من الدستور 1996 «لا يقبل اقتراح أي قانون يكون موضوعه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها»³

هذه المادة التي تشكل مشنقة جافة يجمع الباحثون على أنها تجمد نهائيا المبادرة البرلمانية حيث يستحيل تقريبا وضع قانون لا يكون له انعكاسات مالية إذا ما تعلق خاصة بالدولة و تسييرها.

¹الأمين شريط ، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري ، دراسة مقارنة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد ، 10 ، أكتوبر ، 2005 ، ص 438.

²مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة ، مجلة النائب ، العدد 02 ، 2003 ، ص 11.

³المادة 121 من دستور 1996 تقابلها المادة 144 من دستور 1989 و المادة 149 من دستور 1976 ، هذا الشرط مستوحى من المادة 40 من الدستور الفرنسي ، و الغرض منه الحد من مبادرة النواب ، مسعود شيهوب ، ص 9.

و لذا فإن النواب لا يستطيعون المبادرة إلا في حدود التي تريدها الحكومة ، إذ لا يمكن لأي اقتراح بقانون أن يمر إلا إذا غضت الحكومة الطرف عنه ، ذلك أنه من حقها الاعتراض على أي اقتراح استنادا إلى المادة (121) من الدستور المذكور أعلاه.

إن الإخلال بأحكام المادة 121 يؤدي إلى عدم قبول الاقتراح ، و يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني رقابة المسألة و تقرير عدم القابلية ، و إذا مر الاقتراح على هذا الحاجز فإن الحكومة تستطيع الدفع بعدم القبول قبل المناقشة العامة و اللجنة التي يتم إخطارها ستقرر، بالنسبة للتعديلات المقدمة من الجلسة فإن الفصل فيها يكون من قبل رئيس الجلسة ، إن الدفع إذن بعدم القبول يمكن إثارته في جميع مراحل الإجراءات¹.

ثالثا : الضوابط القانونية لعملية سن التشريع المالي :

إن إيمان الدولة المعاصرة بالحقبة المالية و العالمية المتجسدة في كون المالية العامة هي ظاهرة اقتصادية سياسية شعبية ديمقراطية تمثيلية ، و انطلاقا من ذلك كان مجال تنظيم العمليات المالية في الدولة من المجالات المحجوزة للسلطة التشريعية ، و الدولة الجزائرية المعاصرة تعتقد و تؤمن بهذه الحقيقة في تنظيمها للمجتمع و الدولة، حيث أن كل دساتير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و منذ فجر الاستقلال - و من بينها الدستور الحالي - تجعل مسألة سن قوانين المالية العامة من اختصاص السلطة التشريعية دون غيرها و يحدد الدستور و القانون إجراءات و مراحل و قواعد عمل و أداء البرلمان في مجال سن قانون المالية بعد تحضيره من طرف الحكومة

¹مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص 13.

، و لا سيما فيما يتعلق بالتصويت و المصادقة على قانون المالية السنوي قبل إصداره من طرف رئيس الجمهورية بموجب أمر رئاسي¹.

1- تحضير الحكومة مشروع قانون المالية :

إن إيداع مشروع قانون المالية يتم من قبل رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، و يشترط في كل مشروع ليكون مقبولا أن يرفق بعرض أسباب و أن يحرر نصه في شكل مواد².

لكن قبل أن يكون مشروع قانون المالية جاهز للإيداع ، فإنه يمر بمراحل تحضيرية مختلفة إذ تتولى الوزارة المعنية إعداد مشروع تمهيدي يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة التي تسهر على الدراسة الأولية له لضم_____ان تطابقه و تناسقه

مع الإطار القانوني المعمول به ، و يتم إطلاع الجهة صاحبة المبادرة بالملاحظات و الاقتراحات إن وجدت ، كما تتولى توزيع المشروع في صيغته الأولية أو المعدلة على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء رأيها و ملاحظاتها من حيث الشكل و الموضوع ، و بعد الاتفاق بشأن الصياغة و المحتوى في اجتماعات تنسيقية لكل الأطراف المعنية مباشرة بالنص على مستوى الأمانة العامة للحكومة ، يعرض المشروع على مجلس الحكومة أين يتولى المعني عرضه للمناقشة و المصادقة ، و قبل أن يعرض على مجلس الوزراء

¹ردادة نور الدين ، المرجع السابق ، ص 94.

²المادة 20،21 ، من القانون العضوي رقم 02/99 الناضم للعلاقات بين الغرفتين و الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني يتكون من 10 أعضاء ، و مكتب مجلس الأمة من 6 أعضاء حسب النظام.

للمداولة و اتخاذ قرار ايداعه تحت سلطة رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء ، يخطر مجلس الدولة بهذا المشروع لإبداء رأيه (إستشاري) و إقتراح التعديلات التي يراها ضرورية¹، و بعد استيفاء كل هذه الاجراءات يودع رئيس الحكومة مشروع قانون المالية -بواسطة الأمين العام للحكومة- لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني و يتلقى مجلس الأمة مشروع قانون المالية للإطلاع عليه ، و لرئيس الحكومة أن يلح عند الإيداع على استعجالية النص .

و ما يلاحظ في هذه المرحلة أن الأمانة العامة للحكومة هي التي تضمن العلاقة بين الحكومة و بين الأطراف الأخرى المذكورة أعلاه.

2- دراسة مشروع قانون المالية على مستوى غرفتي البرلمان :

بعد تلقي إيداع مشروع قانون المالية من قبل رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، يتولى رئيس المجلس عقب إجتماع المكتب إحالة النص على اللجنة الدائمة المختصة لدراسته و إعداد تقرير بشأنه.

بعد دراسة مشروع هذا القانون من طرف اللجنة المختصة طبقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، و بعد المناقشة العلنية من طرف أعضاء هذا المجلس² مواد في شكل ملاحظات و إقتراحات في نفس الوقت ، و بعد إيداع التعديلات و دراستها ، يتم التصويت عليه في خلال مدة أقصاها 47 يوماً إبتداء من تاريخ ايداعه ، و

¹أنشئ مجل الدولة بموجب قانون عضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998.

يحال فوراً و بدون تأخير على مجلس الأمة ليضطلع بدوره بدراسته و مناقشته ثم يصادق عليه خلال مدة 20 يوماً.¹

الفرع الثاني : تقاعس البرلمان عن وضع الإطار العام لإعداد قانون المالية :

رغم إدراج دستور 1996 فكرة القوانين العضوية و تمكين البرلمان من القيام بعملية التشريع بموجبها في مواضيع محددة على سبيل الحصر ، من بينها موضوع القانون المتعلق بقوانين المالية²، إلا أنه و بعد مرور حوالي عشرة سنوات تقريباً من صدور هذا الدستور لم يبادر البرلمان بإصدار قانون عضوي متعلق بقوانين المالية تاركاً مجال تنظيم ذلك لقانون صدر في فترة الأحادية الحزبية و هو القانون رقم 17/84 الصادر في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية و الذي تلتته عدة تعديلات فيما بعد.

إن مبادرة البرلمان بإصدار هذا القانون العضوي سيمكنه حتماً من تدعيم و تقوية رقابته على أعمال الحكومة في الجانب المالي ، مثلما منح القانون العضوي الفرنسي رقم 692/2001 المؤرخ في 01 أوت 2001 المتعلق بقوانين المالية - و الذي جاء في شكل اقتراح في البرلمان و ليس مشروع قانون - زيادة ملموسة في السلطة الرقابية للبرلمان الفرنسي في المجال المالي .

¹المادة 44 الفقرة 3 من القانون العضوي 02/99 يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه 20 يوماً.

²المادة 123 من دستور 1996 و التي تنص :«إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية القانون المتعلق بقوانين المالية»

إن عدم تدعيم البرلمان لسلطته في الرقابة المالية عن طريق إصدار قانون عضوي سيبقيه في حالة ضعف مستمرة، لكون المجال المالي ذاته يمتاز بالطابع التقني الذي يتطلب تخصصاً ودرجة من الخبرة والكفاءة للتعامل معه .

حيث يعتبر أيضاً أن القانون 14/84 المرجع في تحديد أحكام قوانين المالية مجرد قانون عادي مما أدى إلى تولي عدة قوانين مالية سنوية التعديل من أحكامه سواء بالزيادة أو النقصان أي إدراج أحكام جديدة أو إلغاء أحكام قديمة¹.

باعتبار قانون المالية السنوي هو قانون عادي أيضاً ، الأمر يفتح للحكومة مجال واسع للتحرك و التحكم ، بعكس لو تعلق الأمر بقانون عضوي متعلق بقوانين المالية الذي تمنحه فكرة القانون العضوي الارتقاء إلى مرتبة قانون تكميلي للدستور و بالتالي يستمد قوته القانونية من قوة الدستور ذاته.

هذا بالنسبة لمرحلة إعداد قانون المالية التي تهيمن عليها السلطة التنفيذية ، و التي لا يلعب فيها البرلمان دوره كما يجب ، فهل يستمر الوضع عند دراسة هذا القانون و المصادقة عليه؟

المطلب الثاني : دراسة البرلمان لمشروع قانون المالية و المصادقة عليه :

قبل قيام غرفتي البرلمان بالمصادقة على مشروع قانون المالية ، فإن نص هذا المشروع يحال على اللجنة المختصة لدراسته.

¹يشير يلس شاوش ، «التطبيقات العملية لقوانين المالية و إنعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية» ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الثالث ، جوان 2003 ، ص 31ص34.

و يثور التساؤل حول مدى إمكانية باقي اللجان الأخرى المشكلة من طرف غرفتي البرلمان في إطار صلاحيتها من المشاركة في عملية دراسة مشروع قانون المالية أو أن الأمر أو أن الأمر حكرا على اللجنتين السالفتي الذكر فقط بحكم أن مسائل الميزانية العامة تدخل في إطار اختصاصها.

باعتبار أن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان قد حددت تطبيقا للمادة 117 من دستور 1996 اللجان الدائمة لكل غرفة و كذلك إختصاصات كل لجنة ، فإنه حسب منطق الأمور فاللجنة المختصة هي التي يدخل في اختصاصاتها المسائل المالية و هي بذلك التي تتولى دراسة مشروع قانون المالية ، و مسألة الاختصاص من النظام العام¹.

لكن الإشكال يطرح بصدد تشابك المسائل المالية مع الاقتصادية ، فإن كانت لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية على مستوى مجلس الأمة لا يطرح أمامها هذا الأمر ، فإنه على مستوى المجلس الشعبي الوطني هناك فصل بين اللجنة المالية و الميزانية و لجنة الشؤون الاقتصادية و التنمية و التجارة و التخطيط ، و إن كانت اللجنة الأولى من حيث تسميتها و اختصاصاتها الأولى بدراسة مشروع قانون المالية ، فإن اللجنة الثانية تدخل في اختصاصاتها أيضا بعض المجالات التي يتناولها قانون المالية كالاستثمار مثلا².

و بالرجوع إلى المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الحالي فإن عرض المجلس الشعبي الوطني لمشاريع أو اقتراحات القوانين على اللجان يكون في إطار

¹المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

²المادة 46 من النظام نفسه ، يتجلى التداخل بين اختصاص اللجنتين من خلال الاستثمار حيث أن نفقات الاستثمار تدخل في شق النفقات ، الذي يشكل قسم من تكوين الميزانية العامة طبقا للقانون 17/84 السالف الذكر.

اختصاصاتها و مراعاة إذا لمسألة الاختصاص فإن لجنة المالية و الميزانية هي التي تتولى عملية دراسة مشروع قانون المالية.

إضافة للمادة 45 من نفس النظام الداخلي ، تمكن كل لجنة دائمة من أن تطلب من مكتب المجلس عرض مشروع أو اقتراح محال عليها على لجنة أخرى من أجل إبداء الرأي فيه ، فيمكن إذا للجنة المالية و الميزانية أن تطلب عرض المشروع على لجنة الشؤون الاقتصادية و التنمية و التجارة و التخطيط لتبدي رأيها فيه بخصوص المسائل التي تدخل في اختصاصها.

ثانيا : كيفية دراسة مشروع المالية :

و عليه تعتبر لجنة المالية و الميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني هي الجهة التي تتمركز فيها عملية دراسة مشروع قانون المالية ، و لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية على مستوى مجلس الأمة غير أن اللجنة الأولى هي التي تبدأ علاقتها بالمشروع من تاريخ إحالته إليها من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني رفقة المستندات و الوثائق المتعلقة به¹.

تقوم اللجنتين بدراسة المشروع وفق الأحكام المتعلقة بدراسة مشاريع و اقتراحات

القوانين بصفة عامة كما يلي :

¹المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 ، أما على مستوى مجلس الأمة فإنه طبقا للمادة 32 من نظامه الحالي يحيل فوراً رئيس مجلس الأمة على اللجان الدائمة كل نص يدخل في اختصاصها رفقة المستندات و الوثائق.

- تفتح اللجنة مناقشة حول المشروع¹ و يمكنها من أجل إعداد دراسة وافية أن تطلب إستشارة ذوي الخبرة للإستعانة بهم ، كما يخول لها القانون صلاحية طلب الاستماع إلى أعضاء الحكومة أيضا² ، أو طلب رأي لجنة أخرى بغرض المشروع عليها.
- كذلك يمكن للجنة المالية و الميزانية فقط تقديم اقتراحات التعديلات³ و يعتبر إقترح التعديلات من أهم ما تتمتع به اللجنة للتدخل في مجال التشريع المالي ، أما لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية فلم يخول لها القانون سوى تقديم ملاحظات أو توصيات⁴.
- ليتم فيما بعد التصويت على المشروع من طرف أعضائها ، و ذلك بحضور أغليبتهم⁵، مع ملاحظة أنه في تشكيل اللجان البرلمانية عموما يراعي التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية أساسا⁶ ، مما ينعكس على الأغلبية في التصويت ، كما لم يتم تبيان طبيعة التصويت .
- كما يمكن لرئيس غرفتي البرلمان و نواب الغرفة الأولى و أعضاء الغرفة الثانية المشاركة في أعمال اللجنة دون أن يمكنهم ممارسة حق التصويت الذي هو حكرا على أعضائها فقط⁷.

¹المادة 40 من نظام المجلس الشعبي نفسه شروط صحة المناقشة و المادة 34 من نظام مجلس الأمة لسنة 1999.

²المادة 27 من القانون العضوي 02/99 و كذلك المادة 43 من نظام المجلس الشعبي نفسه ، و المادة 38 من نظام مجلس الأمة نفسه.

³المادة 28 من القانون العضوي 02/99 و المادتين 62/61 من نظام المجلس الشعبي الوطني نفسه.

⁴المادة 39 و 40 من القانون العضوي 02/99.

⁵المادة 40 من نظام المجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 ، و كذلك المادة 34 من نظام مجلس الأمة لسنة 1999.

⁶المواد من 35 إلى 37 من نظام المجلس الشعبي الوطني نفسه ، المواد من 29 إلى 31 من نظام مجلس الأمة نفسه.

⁷المادة 41 من النظام المجلس الشعبي الوطني نفسه ، و المادة 35 من نظام مجلس الأمة نفسه

و يتم بعد ذلك تقديم أعمال و أشغال اللجنة من طرف مقرريها إلى المجلس الذي تتبعه كذلك بتحرير ملخص عن قرارات اجتماعاتها أو تقارير و ترسل إلى مكتب المجلس التابعة له¹ الملاحظ هنا أن اللجنتين المختصتين بدراسة مشروع قانون المالية تقع عليهما عدة مهام لدراسة هذا المشروع بصورة وافية ، خاصة مسألة الاستعانة بالمختصين نظرا للطبيعة التقنية لهذا المشروع ، و مسألة اقتراح التعديلات اللازمة بالنسبة للجنة المالية و الميزانية و التي تتطلب فهم و استيعاب جيد لأحكام المشروع و بنوده لترتيب التعديلات اللازمة لذلك ، غير أن الوقت الممنوح لغرفتي البرلمان لا يمكن أن يفي بالغرض كما سيأتي بيانه.

بالرجوع على سبيل المقارنة للنظام الكويتي فإنه منح للجنة الشؤون المالية و الاقتصادية مناقشة مشروع الميزانية و إقراره في مدة لا تتجاوز 42 يوم من تاريخ استلامها للمشروع و يجوز منحها مهلة أخرى لا تزيد عن أسبوعين ، تبدأ من وقت انتهاء المدة السابقة بموافقة مجلس الأمة².

الفرع الثاني : مصادقة غرفتي البرلمان على مشروع قانون المالية :

تعد المصادقة على مشروع قانون المالية بمثابة الترخيص المالي للحكومة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة و الذي يجب على الحكومة الحصول عليه مسبقا لتتمكن فيما بعد

¹المواد 2/42 ، 47 من نظام المجلس الشعبي نفسه ، و كذلك 3/37 ، 41 من نظام مجلس الأمة نفسه .
²ابراهيم الحمود ، رقابة مجلس الأمة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة ، مجلة الحقوق العدد 16 ، يونيو 1992 ، الكويت ، ص 199.

من تجسيد سياستها المالية و تتم إجراءات المصادقة هذه في مرحلتين أساسيتين هما :
مرحلة مناقشة المشروع و مرحلة التصويت عليه.

أولا : مناقشة مشروع قانون المالية :

حسب نص الفقرة الأولى من نص المادة 120 من الدستور ، فإنه يجب أن يكون كل مشروع قانون موضوع مناقشة من طرف غرفتي البرلمان ، أي أمام المجلس الشعبي الوطني ثم أمام مجلس الأمة على التوالي قبل التصويت عليه.

و بالتالي فإن إجراء فتح مناقشة حول مشروع قانون المالية إجراء إلزامي بقوة النص الدستوري و ذلك يبدو لأن المناقشة تفتح باب الحوار حول بنود هذا المشروع ، لإتخاذ الموقف المناسب حياله في مرحلة التصويت.

كما يعد إجراء المناقشة حق لكلا غرفتي البرلمان بالتساوي ، غير أن مناقشة الغرفة الأولى تنصب على النص المعروض عليها ، بينما مناقشة الغرفة الثانية تنصب على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى.

ثانيا : التصويت على مشروع قانون المالية :

بعد مناقشة المشروع تأتي مرحلة التصويت عليه و تحكم عملية التصويت عدة أحكام مشتركة مع التصويت على مشاريع و اقتراحات القوانين بصفة عامة ، بالإضافة أحكام خاصة بالتصويت على مشروع قانون المالية فقط.

بالنسبة إلى الأحكام العامة : تتعلق أساسا بما يلي :

- مسألة إدخال التعديلات عن طريق إقتراح تعديل المخول لنواب المجلس الشعبي الوطني و للحكومة أيضا و ذلك وفق ما بينه القانون العضوي 02/99 و النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لا سيما المادة 61 منها¹.
- طبيعة التصويت ، ففي المجلس الشعبي الوطني يتطلب التصويت على نص المشروع بالأغلبية ، لذلك لا يصح التصويت إلى بحضور أغلبية النواب و لم يتم تحديد طبيعة الأغلبية المطلوبة مطلقة أو نسبية و تبعا لذلك فإن الأرجح أن الأغلبية البسيطة هي المطلوبة ، لأن المؤسس الدستوري عندما يتطلب عادة أغلبية مطلقة ينص عليه صراحة كما هو الأمر بالنسبة لمسألة التصويت على القانون العضوي.
- و تبعا دائما للاختلاف بين الأغلبية البسيطة و المطلقة فإن هذا النصاب يخدم الحكومة بطبيعة الحال في إحراز الموافقة على المشروع
- أما أمام مجلس الأمة فالأمر يتطلب أغلبية مشددة تتمثل في ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضائه و إرتفاع نصاب التصويت يعبر عن رغبة المؤسس الدستوري إعطاء النص المصادق عليه إجماعا من كافة القوى السياسية و ليس الأغلبية فقط حسب وجهة نظر البعض².
- كما انه على مستوى تشكيلة مجلس الأمة هناك ثلث معين من طرف رئيس الجمهورية و عند عدم توافر النصاب القانوني للتصويت في مجلس الأمة يحدد مجلس

¹ الأمين شريط ، مرجع سابق ، ص 71-84 .

² محمد عمران بوليفة ، مجلس الأمة الإطار العضوي و الوظيفي ، رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة منتوري قسنطينة ، سنة 2001/2000 ، ص104.

الأمّة جلسة ثانية بالتشاور مع الحكومة و حينها تتم عملية مراقبة مدى توفر النصاب قانونا قبل البدء في عملية التصويت¹.

و من بين الأحكام العامة أيضا مسألة تبليغ النصوص القانونية حيث أنه يتعين على رئيس المجلس الشعبي الوطني إرسال النص المصوت عليه إلى مجلس الأمّة في مدة 10 أيام ليتولى هذا الأخير كذلك ممارسة صلاحيته في التصويت ، و ينبغي إشعار الحكومة بهذا الإرسال².

كما يتولى رئيس مجلس الأمّة بدوره عملية إرسال النص النهائي الذي قام بالمصادقة عليه إلى رئيس الجمهورية و ذلك في مدة 10 أيام أيضا مع إشعار رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس الحكومة بهذا الإرسال ، و ذلك كله مع مراعاة أحكام المادتين 166 و 167 من الدستور المتعلقة بإخطار المجلس الدستوري و كيفية إعطاء رأيه و إصدار قراره³.

أما بالنسبة للأحكام الخاصة بمشاريع قوانين المالية فإنها تتمثل أساسا في المدة الواجب التصويت فيها على هذا المشروع و كيفية تقسيمها بين غرفتي البرلمان.

¹المادة 2/60 من نظام مجلس الأمّة الداخلي لسنة 1999.

²المادة 42 من القانون العضوي 02/99.

³المادة 43 من القانون العضوي 02/99.

إن المؤسس الدستوري خول للبرلمان مدة 75 يوما كحد أقصى للمصادقة على قانون المالية يبدأ حسابها من تاريخ إيداعه من طرف رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني¹.

كما تولى القانون العضوي تبيان توزيع هذه المدة للتصويت بين غرفتي البرلمان، حيث منح للغرفة الأولى مدة 47 يوم كحد أقصى للتصويت ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية، أما الغرفة الثانية منحها 20 يوم كحد أقصى للمصادقة على النص للمصوت عليه أما مدة 8 أيام المتبقية فهي مخولة للجنة المتساوية الأعضاء للبت في الخلاف الذي يمكن أن ينشأ بين الغرفتين حول نص مشروع قانون المالية². و بالتالي فإن المجلس الشعبي الوطني في مدة 47 يوما عليه تقسيم هذه المدة على اللجنة المختصة لدراسة المشروع، و كذلك مدة للمناقشة مع احترام أجل تبليغ النص المصوت عليه و المحدد كما سبق الإشارة إليه بعشرة أيام للغرفة الثانية و نفس الشيء بالنسبة لهذه الأخيرة التي يتعين عليها تقسيم مدة 20 يوما بين دراسة المشروع أمام اللجنة المختصة و مناقشته و تبليغه إلى رئيس الجمهورية.

و التساؤل الذي يطرح حول كفاية المدة لدراسة مشروع قانون المالية، حيث لا يخفى على أحد الجانب التقني و الذي يتصف به قانون المالية و الذي يجعل من دراسته

¹المادة 7/120 من دستور 1996.

²المادة 2/44 و 3 و 4 من القانون العضوي 02/99.

ليست بالسهلة ، بل تتطلب التريث و التعمق لأنه يمس أغلب المجالات الحيوية في المجتمع (ضرائب ،رسوم ،الاقتصاد ككل ، الاستثمار،...).

يبدو أن الحكومة تستغل الضغط الزمني المفروض دستوريا على البرلمان عند مناقشته لقانون المالية لتمرير بعض المشاريع الحساسة من أجل إفادتها بنفس الإجراءات الإستعجالية للتصويت عليها¹.

و بالتالي إذا عامل الوقت يدعم مرة أخرى احتكار الحكومة لمشروع قانون المالية أمام تقاعس البرلمان ، كما سلف بيانه على رسم حدو دقيقة لعملها في هذا المجال مما يبرز تفوق الحكومة في مجال قوانين المالية في مرحلتين الإعداد و المصادقة و كذلك نظرا للتدخل البارز لرئيس الجمهورية في مجال قوانين المالية .

المطلب الثالث : تدخل رئيس الجمهورية في مجال قانون المالية :

لا يثار أي إشكال إذا ما أحرزت الحكومة موافقة الغرفتين بصورة طبيعية دون أي خلاف ، لكن الإشكال يثور في حالة عدم مصادقة البرلمان في الأجل المحدد أعلاه ، فهل يشكل ذلك حاجزا أمام تمرير الحكومة لمشروعها؟
إن عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية في الأجل المحدد ، يخول لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار هذا المشروع بأمر ، و لا تقف صلاحياته في المجال المالي عند هذا الحد ، بل يتدخل في إصدار قوانين المالية التكميلية بموجب أوامر أيضا تطبيقا لفكرة الأوامر المخولة له في المجال التشريعي بصفة عامة.

¹يشير يلس شاوش ، موانع مسؤولية الحكومة أمام البرلمان ، مجلة الجزائر للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، العدد 21 ، سنة 1991، ص 35.

الفرع الأول : إصدار مشروع قانون المالية بأمر :

يستنتج من نص المادة 120 من الدستور التي تنص :«يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه... » أن مصادقة البرلمان على المشروع في المدة السالفة الذكر أمر إلزامي و بالتالي لا بد أن يحدد البرلمان موقفه من هذا المشروع قبل فوات المدة المحددة في الدستور .

لكن الإشكال يطرح بصدد إمكانية حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان حول نص هذا المشروع والذي احتاط له المشرع بمنح مدة 8 أيام للجنة متساوية الأعضاء لحسم الخلاف ، كما سبق بيانه ، لكن اجتماع هذه اللجنة يتوقف على طلب من رئيس الحكومة ، فإذا لم يقم رئيس الحكومة بطلب ذلك مع إغفال النصوص القانونية تحديد أحكام صلاحية رئيس الحكومة في هذا الشأن لا سيما للأجل مستغلا بذلك القيد الزمني المفروض على البرلمان ، فإنه سيتمكن بسهولة من تمرير مشروعه بتدخل من رئيس الجمهورية بعد فوات المدة عن طريق إصدار هذا المشروع بأمر¹.

حيث بالرجوع إلى الفقرة الأخيرة من المادة 44 من القانون العضوي 02/99 فإنها تنص على أنه «في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمت الحكومة بأمر له قوة قانون المالية» حيث استبعد المشرع أي سبب لو جدي لعدم المصادقة ، مما يجعل المصادقة أمر واجب

¹المادة 8/120 من الدستور ،«في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر... » حيث إستعمل المؤسس الدستوري عبارة (عدم المصادقة) و ليس (عدم التصويت) الأمر الذي يجعل كأن البرلمان ملزم بالمصادقة و الموافقة على المشروع و في حالة العكس يتدخل رئيس الجمهورية.

و لازم ، و كذلك أعطى للأمر الصادر عن رئيس الجمهورية درجة و قوة قانون المالية و بالتالي يختلف عن الأوامر الأخرى التي يصدرها رئيس الجمهورية ما بين دورتي البرلمان أو عند شغور المجلس الشعبي الوطني مثلا و التي لا ترتقي لدرجة قانون إلا بمصادقة البرلمان عليها.

إن لجؤ البرلمان لعدم المصادقة من خلال عدم التصويت على المشروع في المدة المحددة يعد تنازلا منه عن ممارسة سلطته في المجال التشريعي المتعلق بقانون المالية مما يحول هذه السلطة إلى رئيس الجمهورية حفاظا على استمرارية نشاط الدولة من خلال إصدار مشروع قانون المالية بأمر.

إن قيام البرلمان بعدم الموافقة على مشروع قانون المالية أمر مستعصي الحصول ، نظرا للأغلبية المطلوبة و كيفية تحقيقها و نظرا للطبيعة التقنية لهذا المشروع و حق التعديل أيضا المخول للمجلس الشعبي الوطني و اللجنة المختصة على سمواه و الحكومة على حد سواء ، فبدلا من لجوء البرلمان إلى عدم الموافقة على مشروع القانون و شل بذلك الحياة المالية للمجتمع لا سيما أن عملية إعداد مشروع جديد و التصويت عليه قد يستغرق وقتا ، الأمر سيؤثر على تاريخ تطبيق مشروع قانون المالية رغم سنويته ، يلجأ إلى استعمال مكنة التعديل و التي من خلالها يمكن إعادة ترتيب أحكام و بنود مشروع قانون المالية.

و وفقا لما سبق على ما يبدو لم يحدث و أن صوتت السلطة التشريعية بعدم الموافقة

على مشروع قانون المالية في النظام السياسي الجزائري.

الفرع الثاني : إصدار قانون المالية التكميلي بأمر :

تطبيقا لنص المادة 124 من دستور 1996 والتي تنص على أن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ، فإن رئيس الجمهورية يلجأ عادة إلى إصدار قانون المالية التكميلي بأمر¹ ، و ذلك ما بين دورتي البرلمان يبدوا أن هذه المكنة تمكن رئيس الجمهورية من اختزال الإجراءات، و أحسن مثال على ذلك قانون المالية التكميلي لسنة 2002 الذي صدر بأسبوع قبل افتتاح الدورة البرلمانية الربيعية رغم أن قانون المالية التكميلي له صيغة قانون المالية ذاته ، الأمر الذي يتطلب إتباع نفس الإجراءات في المصادقة عليه إذا تم إعداده من طرف الحكومة ، بحكم المادة 02 من القانون 17/84 في فقرتها الأولى التي تنص على ما يلي :

يكتسي طابع قانون المالية - قانون المالية و قوانين المالية التكميلية و المعدلة....

مما يجعل أن قانون المالية التكميلي يخضع لنفس أحكام قانون المالية خاصة المصادقة عليه في مدة 75 يوم كحد أقصى من إيداعه طبقا للمادة 120 من الدستور إذا قدمته الحكومة و إن كانت الفقرة الثانية من المادة 124 المذكورة تنص : «و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها إلا أن هذه الموافقة تكون بموجب تصويت دون إمكانية التعديل»²

¹الأمر 01/02 المؤرخ في 2002/02/25 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 15 ، و كذلك الأمر 05/05 المؤرخ في 2005/07/25 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 52 ، و كذلك الأمر 04/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 47.

²المادة 48 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر.

يصعب هنا أيضا أن يقوم البرلمان بعدم المصادقة على أمر قانون المالية التكميلي الصادر عن رئيس الجمهورية ، عندما يعرض له في الدورة البرلمانية و ذلك بالنظر إلى الطبيعة التقنية لهذا القانون ، و كذلك لإتسامه بالسرعة و الاستعجال في التنفيذ مما يقوي مرة أخرى مركز الحكومة في المجال المالي ¹.

الفرع الثالث : خصائص الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي :

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

أولا : أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي هي سلطة مقيدة شكلا و موضوعا و أداة.

فمن الناحية الشكلية فرئيس الجمهورية يستطيع أن يمارس هذه السلطة دون اتباع أية إجراءات أو أشكال دستورية فالمؤسس الدستوري لم يشترط إتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء أو ضرورة إستشارة أية هيئة أخرى.

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

¹يو سالم دنيا ،مرجع سابق ، ص 147.

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

ثانيا : لا تمارس هذه السلطة بمقتضى تفويض تشريعي صادر عن البرلمان ، إنما يمارسها رئيس الجمهورية تطبيقا لنص دستوري صريح و هو نص المادة 120 منه ، و من ثم ليس لأية سلطة منع رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته هذه إذا تحقق سبب اتخاذها.

ثالثا : لا تعرض الأوامر المتضمنة المشاريع الحكومية المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية فالبرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع ، بمرور 75 يوم التي يمنحها له الدستور للمصادقة على قانون المالية¹.

إضافة إلى ذلك فهذه الأوامر تكون لها قوة قانون المالية و هذا ما قضت به المادة 44 من القانون العضوي 99-02 سالف الذكر ، حيث صت الفقرة 5 من هذه المادة على أنه «في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية»

رابعا : كما يرى بعض شراح القانون² أنه يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية كاملا دون أي نقصان أو زيادة ، فلا يستطيع إدخال تعديلات عليه ، و لا يأخذ بما أدخله المجلس الشعبي الوطني من تعديلات ، إن بقي النص مراوح.

¹ بشير بن مالك ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، رسالة ماجستير ، جامعة جيلالي اليابس ، سيدي بلعباس ، سنة 1998/1999 ، ص 173.
² عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دارهومة ، الجزائر ، طبعة 2002 ، ص 189.

خامسا : إن سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر ، يمكن أن يمارسها من يتولى مهام رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية ، و هذه الخاصية تستشف من خلال قراءة المادة 90 من الدستور التي تعتبر إحدى المواد المنظمة لحالة شغور منصب رئيس الجمهورية ، حيث تنص الفقرة 3 من هذه المادة على أنه «لا يمكن في فترتي 45 يوما و 60 يوما المنصوص عليها في المادتين 88 و 89 تطبيقا للأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و 8 من المادة 77 ، و المواد 79 و 124 و 129 و 136 و 137 و 174 و 176 و 177 من الدستور » فالملاحظ أن المادة 120 فقرة 8 لم ترد ضمن الاختصاصات التي لا يستطيع من يتولى مهام رئاسة الدولة القيام بها و من ثم فله إتخاذ أوامر في المجال المالي ، و هذا يرجع للأهمية السابقة ذكرها لقانون المالية كونه يشكل شريان حياة الدولة.

سادسا : ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر ، و ذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في 75 يوما إنما هو واجب و إلتزام دستوري يقع عليه ، و هذا يرجع لخطورة الآثار التي تنجم عن عدم تواجد قانون المالية ، لكون ذلك يؤدي بالضرورة إلى الفوضى أو بالأحرى الشلل الكلي للدولة¹ ، و إن كان المؤسس الدستوري لم ينص على الحل في حالة عدم إصدار رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية بعد عدم مصادقة البرلمان عليه ضمن الأجل المقررة قانونا ، بل لم ينص

¹ عبد الله بو قفة ، نفس المرجع ، ص190.

حتى على الأجل الذي يجب فيه على رئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة المتضمن
قانون المالية¹.

خلاصة :

¹بركات أحمد ، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة بو
بكر بلقايد ، تلمسان ، 2008/2007 ، ص 14.

و نخلص في هذا الفصل إلى أنه من خلال ما سبق يمكن لنا القول أن قانون المالية هو المعبر عن النظام المتبع في دولة ما ، و هو مجموعة من العناصر و العلاقات التي تعبر عن النظام الاجتماعي و الاقتصادي السائدين .

فقانون المالية المحضر على شكل الميزانية العامة للدولة من قبل وزير المالية على أساس الميزانية التقديرية للمؤسسة العمومية و ميزانية مختلف القطاعات و الوزارات تحت إشراف رئيس الحكومة و المناقش من طرف البرلمان و المصوت عليه من طرف رئيس الحكومة و أعضاء المجلس الشعبي الوطني و نوابه ، و في الأخير و بعد المصادقة عليه يوقع عليه رئيس الجمهورية و يصدر على شكل جريدة رسمية و المعمول به في جميع القطاعات و الوزارات ، واقع عملي لأبد منه و قد أكد المشرع على لزومية كونه لا يمكن للنفقات بدونه أن تصرف أو الإيرادات و الإيرادات أن تحصل ، فقانون المالية يلعب دورا هاما في توازن الاقتصاد الوطني باعتبارها القناة القانونية الوحيدة التي تستطيع من خلالها أجهزة الدولة أن تتصرف في الأموال الحكومية ، فأى برنامج سياسي لا يمكن تجسيده إلا من خلال هذا القانون المالي السياسي و الذي يوفر من كل مؤسسة عمومية الإمكانيات اللازمة لتؤدي الدورة المعمول بها في هذا البرنامج السياسي المتكامل.

الفصل الثاني الاختصاص المالي للبرلمان و عقائته

الفصل الثاني :الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

الفصل الثاني : الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

تمهيد :

تعد الاختصاصات المالية إحدى أهم الأسس التي قامت عليها المؤسسة البرلمانية و لعل البحث في القانون البرلماني عموما و في موضوع قانون المالية على الخصوص ، يقضي الحديث عن قانون المالية كعمل تشريعي يتم إعداده في شكل قواعد تخضع لمساطر و تقنيات تشريعية تميز قانون المالية عن باقي القوانين التي تصدر عن البرلمان .

و يعتبر حق السلطة التشريعية في ممارسة الاختصاصات المالية في الدول الديمقراطية من الحقوق الرئيسية التي اكتسبها البرلمان عبر تطوره التاريخي في كل من إنجلترا و فرنسا ، و قد اكتسب البرلمان هذا الحق تدريجيا إذ بدأ الأمر بضرورة الموافقة على الضرائب ، ثم انتقل إلى ضرورة مراقبته للإنفاق و التحصيل ، بالتالي اعتماد الميزانية .

و رغم هذا التفوق الذي عرفه البرلمان الأوروبي ، حيث كان يلعب دورا كبيرا في المجال المالي ، فإن الوضع إنقلب و على الخصوص في فرنسا و ذلك بصدور دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958 نتيجة عدم الاستقرار السياسي في ظل الجمهورية الرابعة ، حيث قلص الدستور 1958 من دور البرلمان في المجال المالي و رجع هيمنة السلطة التنفيذية على حساب البرلمان .

و تم توظيف ترسانة قانونية لتحديد دور البرلمان و لم تستثن مجال من المجالات المالية إلا و نظمته و جعلته يسير في اتجاه

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

الحكومة دون البرلمان و هذا ما يطلق عليه في الفقه الدستوري بالعقلنة البرلمانية ، أو بصفة أخرى العقلنة السياسية و هذا ما سنتطرق إليه لاحقا.

و بالتالي أصبحت الحكومة تحضى بوضع متميز في الوظيفة التشريعية خاصة وضع قانون المالية ، مستغلة بذلك مجموعة من الآليات الدستورية ، و التنظيمية التي جعلتها بمثابة المشرع الرئيسي في المقابل تراجع دور البرلمان كمشرع ثانوي ، و هذا التراجع حصل نتيجة لمجموعة من الحدود القانونية و الواقعية التي قلصت من اختصاص البرلمان في المجال المالي.

من هنا تبرز أهمية الموضوع و ذلك من خلال الوقوف على تنوع المحدوديات و كثرتها و التي يمكن أن نميز في إطارها بين ما هو قانوني متعلق بالدستور و القوانين التنظيمية و ما هو واقعي تفرضه الممارسة و طريقة العمل.

الفصل الثاني :الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

المبحث الأول : إشراك البرلمان في الاختصاص المالي :

المتفق عليه أن يتولى البرلمان مسألة إنتاج التشريع في الجانب المالي و يرجع ذلك إلى أن السلطة التشريعية هي المختصة بقمضى الدستور بسن القوانين ، لكن باستقراء الأحكام الدستورية الخاصة بهذا الموضوع ، يتبدى حرمان البرلمان من أن يمارس ماله من اختصاص تشريعي فهو لا يتمتع بحرية الحركة مثل الحكومة من حيث التشريع في المجال المالي.

كما تكرست قاعدة دستورية تقضي للحكومة بإمكانية الاعتراض على أي اقتراح برلماني أو تعديل يتعارض مع الأحكام المبنية في ذات المادة المتعلقة بالمجال المالي ، كما أن استقراء الأحكام الدستورية الخاصة بهذا الموضوع ، يؤكد وجود نقص للإدارة في حصر النشاط المالي للدولة في حدود دستورية و قانونية صارمة.

المطلب الأول : مكانة البرلمان ضمن الاختصاص المالي :

يخول الدستور للبرلمان صلاحية تقييم الأداء المالي للحكومة بعد مصادقته على قانون المالية و ذلك للوقوف على مدى احترام الحكومة للترخيص المالي المسبق الذي منحه لها و ذلك من خلال تقديم الحكومة عرض عن استعمال الاعتمادات المالية ، و كذلك من خلال التصويت على قانون تسوية الميزانية و ذلك سنويا تماشيا مع الصفة السنوية التي يتصف بها قانون المالية.

و مع عدم التزام الحكومة بنص المادة 160 من الدستور ، فإن التعاون مع مجلس المحاسبة لتحسين وضعيته في التقييم المالي أمر لا بد منه .

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

الفرع الأول : تقديم الحكومة عرض استعمال الاعتمادات المالية :

تنص المادة 160 الفقرة الأولى من الدستور على ما يلي : «تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية» إلا أن الحكومة تنهزب من هذا الالتزام الدستوري الواقع على عاتقها و المتمثل في تقديم عرض استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية و ذلك بامتناعها عن تنفيذ نص المادة المذكورة أعلاه ، رغم المبررات القانونية و العملية لإلزامية تقديم العرض .

أولا : المبررات القانونية و العملية لإلزامية تقديم العرض :

إن مسألة تقديم الحكومة لعرض عن استعمال الاعتمادات المالية بصورة إلزامية تستجيب لعدة مبررات قانونية و أخرى عملية.

1/ المبررات القانونية : تتجلى هذه المبررات القانونية من خلال صيغة الإلزام التي تستشف من قراءة الفقرة الأولى من المادة 160، إذ لم تورد عبارة «يمكن للحكومة أن تقدم...» بل أوردت عبارة «تقدم الحكومة» أي يقع على عاتق الحكومة واجب تقديم هذا العرض دستوريا هذا من جهة ، و من جهة أخرى فإن هذا المبرر القانوني يتجلى أيضا من حيث الأساس التاريخي في النظام السياسي الجزائري لهذا النص فإن إلزامية تقديم هذا العرض ليست وليدة دستور 1996، بل تم إدراجها أول مرة في دستور 1976 في نص المادة 187 في فقرتها الأولى التي تنص : «تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية إلى المجلس الشعبي الوطني عرضا حول استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها بالنسبة للسنة المالية المعنية».

كما تؤكد ذلك أيضا الفقرة (أ) من المادة 3 من القانون رقم 04/80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني و التي تنص : «يمارس المجلس الشعبي الوطني وظيفة المراقبة التي أوكلها له الدستور بواسطة ، المراقبة السنوية لاستعمال

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

الاعتمادات المالية التي أقرت من طرف المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادة 187 من الدستور»¹.

ليؤكد ذات الإلزامية دستور 1989 أيضا من خلال المادة 150 في فقرتها الأولى التي تنص : «تقدم الحكومة للمجلس الشعبي الوطني عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية» و هو ذات النص الحالي في دستور 1996، مع تعديل بسيط حول الحق في الاطلاع على هذا العرض إلى غرفتي البرلمان.

و بالتالي فوجود نص إلزامي بتقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية بصورة سنوية في عدة دساتير متعاقبة أمر يبرز القيمة القانونية الهامة لهذا الإجراء في النظام السياسي الجزائري .

غير أن الأنظمة الداخلية و القانون العضوي الحاليين لم يوردوا أية أحكام تتعلق بتفصيل إجراءات هذا العرض.

2/ المبررات العملية: إن كانت طبيعة إلزام الحكومة بتقديم العرض مستمدة من النص الدستوري ، فإن لها مبررات عملية غاية في الأهمية ، تعود أساسا إلى مسألة تحويل الاعتمادات المالية عن طريق التنظيم بصورة أساسية من طرف الحكومة.

لقد نص القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية -السالف الذكر- في المادة الرابعة منه على أنه «يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية».

إلا أنه و سعيا من المشرع لإضفاء نوع من التخفيف و المرونة في التسيير ، عمد في المواد 32،33،36 ، من القانون المذكور أعلاه إلى الترخيص للحكومة بالخروج عن ذلك المبدأ العام الذي وضعته المادة الرابعة السالفة الذكر ، و ذلك بتمكينها من تعديل التوزيع المالي المحدد في قانون المالية عن طريق ، استخدام إجراء نقل الاعتمادات أو

¹القانون 04/80 المؤرخ في 1 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 10 سنة 1980.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

تحويلها ، مما يؤدي إلى المساس بمبدأ معروف في المالية العامة يتمثل في مبدأ التخصيص في النفقات ، الأمر الذي ينعكس سلبا على المصادقة البرلمانية ، كما أن تحويل النفقات يؤدي إلى تعديل تعيين المصلحة أو الجهة المسؤولة عن تنفيذ النفقة أو يغير ذلك من طبيعة هذه النفقة.¹

حيث أن ما سبق إقراره في حرية الحكومة في تعديل المصادقة البرلمانية على قانون المالية أدى إلى مبالغتها في هذا التصرف و الذي يؤكد ذلك أيضا العدد الهائل لمراسيم تحويل الاعتماد التي تعج به الجرائد الرسمية الجزائرية. و عليه كل تلك الدواعي القانونية و العملية السالف بيانها تؤكد على ضرورة التزام الحكومة بتقديم عرضها عن كيفية استعمالها للاعتمادات المالية ، ليتمكن البرلمان من بسط رقابته عليها ، الأمر الذي تمتع عن تطبيقه.²

ثانيا : امتناع الحكومة عن تقديم العرض :

إن امتناع الحكومة عن تقديم هذا العرض رغم الإلزامية الدستورية لذلك ، يعتبر حاجز أمام التقييم المالي للبرلمان ، مع غياب الجزاء القانوني لهذا الامتناع.

1/ الامتناع حاجز أمام التقييم المالي للبرلمان :

إن تصرف الحكومة المتمثل في الامتناع عن تنفيذ المادة 160 من الدستور على أنه هذا السلوك الذي أصبح سنة يؤدي في الواقع إلى نتائج سلبية على البرلمان و على مركزه في المجتمع ، كما اعتبر تجريد البرلمان من سلطته الفعلية في التأثير على الحكومة و توجيه حياة البلاد من خلال قانون المالية ، لأن هذا الأمر يجعل البرلمان غير محيط و جاهل لكيفية تطبيق قانون المالية الذي صوت عليه هذا من جهة ، و من جهة أخرى

¹يشير يلس شاوش ، المرجع السابق ، ص36.

²بو سالم دنيا ، المرجع السابق ، ص150.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

باعتبار أن قانون المالية يمثل عصب حياة الدولة لمساسه بكافة القطاعات (من ضرائب ، أسعار ، استثمار ، ...) الأمر الذي ينقص من مكانة البرلمان و يجعله مؤسسة ثانوي¹. حقيقة أن امتناع الحكومة عن الامتثال للنص الدستوري بعد إهدارله و لقيمته السامية في التدرج القانوني للدولة ، باعتباره الوثيقة المنظمة لميكانيزمات ممارسة السلطة و حماية الحريات و يعد مساس فادح بمكانة السلطة التشريعية كممثلة للشعب الجزائري و بحرمانها من استعمال سلطتها في الاطلاع على كيفية تنفيذ و تسيير الأموال العامة وفقا لقانون المالية الذي صادقت عليه.

ما سبق يجعل مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية إجراء شكلي فقط ، و بذلك يشكل الامتناع حاجزا أمام ممارسته لسلطته في رقابة تنفيذ قانون المالية على أرض الواقع و التأكد من مدى مطابقته لقانون المالية المصوت عليه ، و تقييم بذلك أداء الحكومة المالي وفقا للترخيص المالي الممنوح لها ، غير أنه ما يدعم الحكومة في تصرفها هذا هو غياب الجزاء القانوني عليه.

2/ غياب الجزاء القانوني على الامتناع :

على ما يبدو يعود تصرف الحكومة السالف الذكر بيانه تجاه تقديم عرض استعمال الاعتمادات المالية أمام البرلمان إلى تحصنها من أي جزاء قانوني يحملها المسؤولية مباشرة على ذلك التصرف ، و بالتالي لا يملك البرلمان أية سلطة لإجبار الحكومة على تنفيذ الالتزام الدستوري الواقع على عاتقها بموجب المادة 160 الفقرة الأولى السالفة الذكر.

بالإضافة إلى كل من القانون العضوي 02/99 و الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لم يسلطوا الضوء على كيفية تطبيق أحكام المادة 160 من الدستور عموما ، و لم يتناولوا

¹ الأمين شريط ، علاقة الحكومة بالبرلمان ، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين البرلمان و الحكومة ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 23 ، 24 أكتوبر 2000 ، ص29-ص30.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

حتى مجرد التأكيد على هذا الحق المخول للبرلمان بإعادة ذكر نص المادة فقط ضمن أحكامهم ، و كأن المر يتعلق بشعار دستوري فقط¹.

الفرع الثاني : التصويت على قانون تسوية الميزانية :

خول الدستور أيضا للبرلمان صلاحية أخرى لتمكينه من تقييم الأداء المالي للحكومة و ذلك من خلال التصويت على قانون تسوية ميزانية السنة المالية من قبل كلا غرفتي البرلمان ، إلا أنه تبعا لذلك رغم إلزامية إذن تقديم الحكومة مشروع قانون تسوية الميزانية سنويا إلا أن الحكومة تمتنع أيضا على غرار تصرفها حيال عرض استعمال الاعتمادات المالية عن تقديم هذا المشروع ، مما ينعكس سلبا على البرلمان في رقابة الأداء المالي لها.

أولا : إلزامية تقديم الحكومة لمشروع قانون تسوية الميزانية :

تنص المادة 160 من الدستور في فقرتها الثانية على ما يلي : «تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان ، حيث يستشف من هذه المادة أن المؤسس الدستوري قرر ربط اختتام السنة المالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية ميزانية السنة المالية بصورة إلزامية ، و لم يورد عبارة يمكن أن تختتم » و التي توحى بأن الأمر اختياري و ليس إلزامي.

و بالتالي فإن مشروع قانون ضبط الميزانية يعد بمثابة فرصة بالنسبة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية و لتقييم النتائج المترتبة عن تصويته على قانون المالية و تحليل شروط تطبيقه²، الأمر الذي من شأنه تجسيد سلطة البرلمان في رقابة المجال المالي لأعمال الحكومة.

¹بوسالم دنيا ، المرجع السابق ، ص 151.

²بشير يلس شاوش ، المرجع السابق ، ص 37.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

كما أن هذه الإلزامية من الناحية التاريخية ليست وليدة دستور 1996 ، بل تناولها لأول مرة دستور 1976 في نص المادة 187 الفقرة الثانية منه ، و التي جاء فيها ما يلي :

تختم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة ، و كذلك نص دستور 1989 في الفقرة الثانية من المادة 150 على أنه: «تختتم السنة المالية ، فيما يخص المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية ، و هي المادة نفسها في دستور 1996، مع إضافة فقط التعديل المتعلق بتكوين البرلمان من غرفتين و إدارة المؤسس الدستوري ، تخويل ممارسة حق التصويت على قانون تسوية الميزانية السنوية لكلا الغرفتين»

كما انه من الناحية القانونية ، فإن المشرع أعطى لقانون ضبط الميزانية طابع قانون المالية ذاته¹. و لأهميته عرفه المشرع في المادة الخامسة من القانون 17/84 السالف الذكر كما يلي : بشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي تثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية ، و عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية فهو بذلك بمثابة إبراء لذمة الحكومة ، لذلك استوجب المؤسس الدستوري ضروري مصادقة البرلمان عليه.

و يتجلى ذلك أيضا من نص المادة 77 من القانون المذكور أعلاه التي جاء فيها :

يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي :

1- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة .

2- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.

3- نتائج تسيير عمليات الخزينة .

¹المادة 2/2 من القانون 17/84 السالف الذكر.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

و لم يكتفي المشرع بإبراز أهمية هذا القانون للتأكيد على إلزامية تقديمه ، بل تكفل بتبيان شروط و إجراءات تقديمه ، زيادة على الاجراءات المتعلقة بمشاريع القوانين عموما ، و التي تتلخص فيما يلي :

1- ضرورة استشارة الحكومة لمجلس المحاسبة ، فيما يخص المشاريع التمهيديّة للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية ، و ارسال التقارير التي يعدها المجلس لهذا الغرض إلى البرلمان برفقة مشروع القانون المتعلق بها¹.

2- ضرورة إرفاق مشروع قانون ضبط الميزانية بالوثائق التالية :

- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة .

- جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها ، و رخص تمويل الاستثمارات المخططة² ، لكن رغم النص الدستوري و النصوص القانونية المذكورة أعلاه ، و ما تؤكد من اهمية إلزامية تقديم الحكومة لمشروع قانون ضبط الميزانية أمام البرلمان ليتمكن من التصويت عليه وفق الأحكام نفسها المتعلقة بالتصويت على مشروع قانون المالية، إلا ان الحكومة تمتنع عن القيام بذلك ، متخذة الموقف نفسه السالف بيانه في مسألة عرض استعمال الاعتمادات المالية³.

ثانيا :امتناع الحكومة عن تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية :

إن كان قانون ضبط الميزانية يكتسي أهمية على مستوى النصوص القانونية في النظام السياسي الجزائري ، إلا ان هذا يبقى من ناحية نظرية بحتة فقط ، فالحكومة عمليا لم تقدم سوى أربع مشاريع قوانين ضبط الميزانية في فترة سريان دستور 1976 و ذلك بخصوص دورة 1978 ، 1979 ، 1980 ، 1981 أما المجلس الشعبي الوطني آن ذاك

¹المادة 18 من الأمر 20/95 المؤرخ في 1995/07/17 المتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 39 ، سنة 1995.

²المادة 76 من قانون 17/84 .

³بو سالم دنيا ، المرجع السابق ، ص 153.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

، و من السنة المالية 1982 بدأت في سياسة الامتناع عن تقديم هذا المشروع إلى غاية اليوم¹.

كما انه بالرجوع للمشاريع المتعلقة بالسنوات المذكورة اعلاه ، فإنها قدمت من طرف الحكومة مع تأخير بلغ متوسط مدته أربع سنوات أضعف فعالية هذه الرقابة ، حيث قدم المشروع الأول في سنة 1980 و الثاني في سنة 1984 و الثالث في 1985 أما الرابع و الخير في سنة 1987 .

و رغم إضافة المشرع فقرة ثالثة للمادة 68 من قانون 17/84 المتعلق بقانون المالية كتتمة للفقرات الأخرى المتعلقة بالوثائق الواجب إرفاقها بقانون المالية ، تضمنت إرفاق مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية ، و ذلك لدى تعديله لهذا القانون ، إلا أن الحكومة لا زالت مصرة على موقفها تجاه مسألة تقديم هذا المشروع ، و ذلك رغم مطالبة النواب و توصية اللجان المختصة على ضرورة تقديمه ليتمكنوا من بسط رقابتهم الدستورية عليه².

على سبيل المثال جاء في البند الثالث عشر من توصيات لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية لمجلس الأمة لدى دراستها لمشروع قانون المالية 2004 ما يلي : «توصي لجنة الحكومة بضرورة اعداد قانون ضبط الميزانية المذكور في المادة 160 من الدستور خصوصا و أنها وعدت في السنة الفارطة بأنها ستجسد هذا المطلب الدستوري عن قريب»³.

كما أضافت توصية أخرى في البند الرابع عشر : «توصي لجنة الحكومة و ابتداء من السنة القادمة ان يقدم السيد وزير المالية مع قانون المالية لسنة 2005 عرضا حول مدى تنفيذ توصيات مجلس الأمة ، و هذا من حيث التوصيات المطبقة و التوصيات التي

¹بشير يلس شاوش ، المرجع السابق ، ص 39.

²بو سالم دنيا ، المرجع السابق ، ص 154.

³توصيات لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية لمجلس الأمة مجلة الفكر البرلماني ، العدد 05 ، مارس 2004 ، ص 221.

الفصل الثاني :الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

صعب تحقيقها مع تحديد أسباب تلك الصعوبة و أخيرا التوصيات التي استحال تنفيذها و تحديد أسباب ذلك».

و الملاحظ انه لم يتم أخذ هذه التوصيات من طرف الحكومة ، فلم يقدم أي مشروع قانون ضبط الميزانية لغاية اليوم ، حيث رغم وعد السيد : مراد مدلسي وزير المالية نواب مجلس الأمة لدى عرضه قانون المالية 2006 بأن يقدم قانون ضبط الميزانية ، قبل نهاية 2006¹. إلا أن هذا لم يحدث .

و عليه فإن موقف الحكومة المتعنت أمام تطبيق النصوص القانونية في هذا المجال ينعكس سلبا على سلطة و مكانة البرلمان في بسط رقابته على الأعمال المالية للحكومة .

ثالثا : أثر امتناع الحكومة عن التقييم المالي :

إن موقف الحكومة ينعكس سلبا على صلاحية البرلمان في ممارسة حقه الدستوري في رقابة مدى إلتزام الحكومة بتنفيذ قانون المالية الذي صادق عليه ، و بالتالي يجمد صلاحية البرلمان في التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية ، و في المقابل تدعيم مركز الحكومة ، و ذلك لغياب الجزاء القانوني على هذا الامتناع.

1/ تجريد صلاحية البرلمان في التصويت على قانون تسوية الميزانية :

إن عدم تقديم الحكومة لمشروع قانون ضبط الميزانية للسنة المنصرمة يغلق المجال أمام البرلمان في دراسة هذا المشروع على مستوى لجانه المتخصصة ، ثم من طرف أعضائه على مستوى الغرفتين طبقا للإجراءات ذاتها المعمول بها عند الدراسة و المصادقة على مشروع قانون المالية ، لكون هذا القانون يكتسي صفة قانون المالية أيضا ، كما سلف بيانه .

¹جريدة الخبر ، العدد 4827 ، المؤرخ في 2006/10/07 ، ص 2.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

و إن كان تصرف الحكومة يعد تعدي على الأحكام الدستورية و استهتار بمكانة السلطة التشريعية ، فإن لهذه الأخيرة دور في تشجيع الحكومة على استمرار في موقفها لإكتفائها بتذكير الحكومة بواجبها الدستوري في تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية دون مبادرتها باستخدام صلاحيتها في اقتراح قانون عضوي متعلق بقوانين المالية بضبط مجال قانون المالية بدقة ، و هو المر الذي سبق بيانه¹ .

تجميد هذه الصلاحية بعد تجميد للنص الدستوري ذاته ، مما يجعل الحكومة وحدها التي تمسك بزمام المجال المالي للدولة بعيدا عن أية رقابة لغرفتي البرلمان و ما استمرار الحكومة على موقفها إلا نظرا لانعدام الجزاء القانوني عن الامتناع ، حيث لا يمكن للبرلمان طرح مسؤوليتها في صورة مباشرة أمامه كجزاء لمخالفتها لأحكام المادة 160 من الدستور.

2/ تدعيم الحكومة بغياب الجزاء القانوني :

على غرار وضعية عرض استعمال الاعتمادات المالية فإن عدم ترتيب النصوص القانونية لأي جزاء يتضمن إقامة مسؤولية الحكومة المباشرة أمام غرفتي البرلمان شجع الحكومات المتعاقبة في النظام السياسي الجزائري على المضي في موقفها السلبي لسنوات عديدة ، كما أن القانون العضوي 02/99 المفترض فيه تكملة أحكام الدستور و تفصيلها جاء خاليا من حتى مجرد الإشارة إلى مسألة التصويت على قانون ضبط الميزانية ، ناهيك عن تنظيم إجراءاته و هو نفس الحال بالنسبة للأنظمة الداخلية.

إن الغريب في الأمر هو مبادرة الحكومة بتقديم مشروع قانون ضبط الميزانية للسنوات الأربع السابق ذكرها في فترة إعمال دستور 1976 المكرس لمبدأ الأحادية الحزبية و وحدة السلطة ، بينما تحجم عن ذلك في فترة التعددية الحزبية و الفصل بين السلطات و تدعيم المسار الديمقراطي ، ربما يعود الأمر لأن في فترة دستور 1976 لا

¹يو سالم دنيا ، المرجع السابق ، ص155.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

توجد فكرة مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني و بالتالي تقديم هذا القانون لن يؤثر على مركزها ، عكس الأمر في الوضع الحالي أين يمكن أن يكون هذا القانون وسيلة لتحريك مسؤوليتها من الناحية النظرية لإستغلال ذلك مثلا عند تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة ، غير أن صعوبة تحقيق ذلك عمليا ربما سبب إطمئنان الحكومة و مضيها في موقفها.

و مهما يكن فإن ما سبق بيانه بخصوص موقف الحكومة السلبي تجاه مسألة تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية يحد بصورة فادحة من سلطة البرلمان في رقابة أداؤها المالي ، لعدم معرفته بنتائج مصادقته على قانون المالية على أرض الواقع مما يضطره للتعاون مع مجلس المحاسبة كجهاز متخصص لتلقي المعلومات اللازمة حول ذلك عله يستخدمها لدى ممارسته لآليات الرقابة الأخرى¹.

المطلب الثاني: محدودية الاختصاص المالي للبرلمان :

تعد الاختصاصات المالية إحدى أهم الأسس التي قامت عليها المؤسسة البرلمانية حيث يقتضي الحديث عن قانون المالية كعمل تشريعي يتم إعداده في شكل قواعد قانونية تخضع لمساطر و تقنيات تشريعية تميز قانون المالية عن باقي القوانين التي تصدر عن البرلمان.

و يعتبر حق السلطة التشريعية في ممارسة الاختصاصات المالية في الدول الديمقراطية من الحقوق الرئيسية التي اكتسبها البرلمان عبر تطور التاريخ في كل من إنجلترا و فرنسا ، و قد اكتسب البرلمان هذا الحق تدريجيا إذ بدأ الأمر بضرورة الموافقة على الضرائب ثم انتقل إلى ضرورة مراقبته للإنفاق و التحصيل ، و بالتالي اعتماد الميزانية.

¹يو سالم دنيا ، المرجع السابق ، ص 156.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

و رغم هذا التفوق الذي عرفه البرلمان الأوروبي ، حيث كان يلعب دورا كبيرا في المجال المالي ، فإن الوضع انقلب و على الخصوص في فرنسا و ذلك بصدور دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958 ، حيث قلص من دور البرلمان في المجال المالي و رجع هيمنة السلطة التنفيذية على حساب البرلمان ، و تم توظيف ترسانة قانونية لتحد من دور البرلمان و لم تستثن مجالا من المجالات المالية إلا و نظمت و جعلته يسير في اتجاه الحكومة دون البرلمان و هذا ما يطلق عليه في الفقه الدستوري بالعقلنة البرلمانية أو بصيغة أخرى العقلنة السياسية.

و بالتالي أصبحت الحكومة تحضى بوضع متميز في الوظيفة التشريعية خاصة وضع قانون المالية مستغلة بذلك مجموعة من الآليات الدستورية و التنظيمية التي جعلتها بمثابة المشروع الرئيسي في مقابل تراجع دور البرلمان كمشرع ثانوي ، و هذا التراجع حصل نتيجة مجموعة من الحدود القانونية و الواقعية التي قلصت من اختصاص البرلمان في المجال المالي¹.

الفرع الأول : الحدود القانونية للإختصاصات المالية للبرلمان :

ذهب الدستور الجزائري كباقي الدساتير في سياق عقلنة العمل البرلماني إلى وضع مجموعة من القيود التي تحد من سلطات البرلمان في المجال المالي و هو ما نسميه بالحدود القانونية و يقصد بها تلك القيود القانونية المنصوص عليها في نص الدستور أو القانون التنظيمي و كذا الأنظمة الداخلية للبرلمان و التي تحد من صلاحية البرلمان لصالح الحكومة.

¹منار المصطفى ، واقع الأموال العمومية بين ضعف البرلمان و هيمنة الحكومة ، المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية ، عدد 7 ، يونيو 2006 ، ص19.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

أولاً : حدود سلطات البرلمان في التصويت :

إذا كان التصويت حق أصلي للأنظمة البرلمانية ، فإن مفهوم العقلنة البرلمانية بحكم الواقع وضع مقتضيات مخافة التعسف ، تحد من سلطة التصويت و هكذا أمكن للحكومة أن تتجاوز سلطات البرلمان لإجباره على التصويت حفاظاً على السير العادي للمصالح العامة.

1- ضيق الحيز الزمني المخصص للبرلمان من أجل الموافقة :

انطلاقاً من المادة 120 الفقرة 7 من دستور 1996¹ إذا لم يتم التصويت على قانون مالية السنة أو صدور الأمر بتنفيذه بسبب إحالته على المحكمة الدستورية ، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية و القيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح بالميزانية المعروضة بقصد الموافقة. و يسترسل العمل في هذه الحالة باستخلاص المداخل طبقاً للأحكام التشريعية و التنظيمية الجارية عليها باستثناء المداخل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية ، أما المداخل التي ينص المشرع المذكور على تخفيض مقدارها فتستخلص على أساس المقدار الجديد المقترح².

2- حدود حق الاقتراح و التعديل المخول للبرلمان :

ينطوي مفهوم العقلنة البرلمانية على مجموعة من الحدود القانونية نصطدم بها السلطة المالية للبرلمان و من ثم فالحكومة تملك صلاحية صياغة مشروع قانون المالية أثناء مناقشة و لأعضاء البرلمان أن يتقدموا بمقترح قانون المالية أثناء مناقشة المشروع ، و لقد تم تكريس هذا المبدأ بمقتضى القانون العضوي 02/99 و النظام الداخلي للمجلس

¹تنص على المدة الواجب التصويت فيها على مشروع قانون المالية و كيفية تقسيمها بين غرفتي البرلمان ، حيث نص المؤسس الدستوري مدة 75 يوم كحد أقصى للمصادقة يبدأ من تاريخ إيداعه من طرف رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

²منار المصطفى ، المرجع السابق ، ص20.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

الشعبي الوطني المادة 61 منه ، و ما يعاب على هذه المادة من نقص فهي تتناول مسألة التعديلات الباطنية و لم توضح التعديلات التي تقدمها الحكومة و اللجنة المختصة في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها إذا كانت كتابية أو شفوية¹.

بالمقارنة نجد في المغرب أن هناك قيد بالغ التعقيد لسلطة البرلمان كان منصوص عليها في دستور 1996 و تم الإبقاء عليها في الدستور الحالي لسنة 2011 في الفصل 77 مفاده أن المبادرة في التشريع المالي منعدمة بالنسبة لأعضاء البرلمان ، متى كان الهدف منها إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود و بالتالي فمن شأن التمسك الصارم بهذا الفصل أن يؤدي لشل المبادرة التشريعية للنواب و رغم أن دستور 2011 في الفصل 77 أجبر الحكومة بتوضيح أسباب الرفض للسلطة التشريعية ، فيظهر بأنها ما زالت قاصرة عن تخفيف الأعباء المالية لمنتخبيها، كما أنها لا يمكنها أن تفرض على الحكومة بعض التكاليف التي من شأنها دعم المصلحة العامة ، رغم أن هذه السلطة من اختصاصها إبلاغ السلطة التنفيذية بحاجيات السكان خصوصا في المجال المالي و يبرز مناصرو هذا الامتياز الذي تحضى به الحكومة ، بأنه في حالة إطلاق العنان للسلطة التشريعية ستعتمد إلى تبذير المال العام عن طريق الرفع من النفقات خصوصا الاجتماعية منها ، و التقليل من الموارد العمومية ، أي خفض الضرائب و إلغاء الرسوم بتكريس مبدأ مجانية المرفق العام ، لإرضاء الناخبين خصوصا عند مواعيد الانتخابات لإعادة إنتخابها في كل ولاية تشريعية².

و بعبارة أخرى إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية ، فإن الحكومة يمكنها أن تستغني عن ترخيص السلطة التشريعية و تبدأ في تنفيذ الميزانية ، و هذا يعني السماح للجهاز التنفيذي بالشروع في تنفيذ مشروع قانون المالية بواسطة نص

¹ الأمين شريط ، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري ، المرجع السابق ، ص84.
² عبد الفتاح بلخال ، علم المالية و التشريع المالي المغربي ، مطبعة فضالة المحمدية ، الدار البيضاء ، الطبعة الأولى ، 2005 ، ص 23 .

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

تنظيمي ، و يعتبر جزء البرلمان على تماطله في القيام بدوره حسب الجدول الزمني المحدد له.

إذن و من خلال ما سبق يظهر بأن الحكومة لها كامل الصلاحية في تجاوز سلطات البرلمان في الموافقة ، و السؤال الذي يمكن طرحه في هذا الإطار هو ، ما الغرض من هذه الموافقة أو المراقبة السياسية ما دام للسلطة التنفيذية كافة الوسائل القانونية التي تخول لها تنفيذ برنامجها؟

إن الجواب على هذا السؤال يتجلى في كون أن المشرع الدستوري أراد تفادي و تجنب اختلاف وجهات النظر و الإيديولوجيات و المصالح داخل البرلمان ، و التي بإمكانها أن تؤثر على المصلحة العامة التي هي أكثر التصاقا بالمجال المالي ، لأن الصراع بخصوص القانون المالي إذا اشتد سيؤثر على العمل الحكومي كما حدث ذلك عدة مرات في الجمهوريتين الثالثة و الرابعة بفرنسا مما خلف اضطراب في الحياة السياسية ، و هذا ما حدا بوضعي دستور فرنسا لسنة 1958 إلى التقليل من دور البرلمان في المجال المالي و ترجيح هيمنة السلطة التنفيذية على حساب البرلمان¹.

ثانيا :السلطات الواسعة في تجاوز الترخيص المالي :

تبرز السلطات التي تتمتع بها الحكومة على مستوى تجاوز الترخيص البرلماني من خلال القيود المفروضة على سلطة البرلمان في مجال التشريع المالي ، إلى جانب دورها التصحيحي أثناء تنفيذ القانون المالي.

1- تقييد سلطة البرلمان في مجال التشريع المالي :

غياب النص المرجعي لقوانين المالية المنصوص عليه في المادة 123 من دستور 1996 وردت الأحكام المنظمة للقوانين المالية السنوية في القانون الصادر في 7

¹منار المصطفى ، المرجع السابق ، ص 25.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية¹. و لقد عرفت المادة 3 منه قانون المالية بأنه «يقرر و يرخص بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة و أعبائها ، و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية ، كما يقرر و يرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية و كذلك النفقات بالرأسمال»².

إذا كان قانون 1984 يحتوي على الأحكام المنظمة لقوانين المالية السنوية ، إلا أنه لا يشكل الإطار و المرجع التشريعي لقوانين المالية السنوية ، و يرجع السبب في ذلك إلى عدم وجود علاقة تدرجية بين القانونين باعتبار أن قانون 1984 هو قانون عادي له نفس القوة الإلزامية التي تتمتع بها قوانين المالية السنوية ، حيث أصبحت هذه الأخيرة هي التي تتحكم في موضوعه و الدليل على ذلك ما أتت به المادة 132 من قانون المالية لسنة 1994 التي عدلت بعض أحكام القانون المتعلق بقوانين المالية³.

و نتيجة لذلك أوجب المشرع الدستوري في المادة 123 من دستور 1996 على البرلمان التشريع في مجال قوانين المالية عن طريق القوانين العضوية التي تخضع عند إعدادها لإجراءات متميزة بالتصويت عليها يكون بالأغلبية المطلقة للنواب و أغلبية ثلاث أرباع مجلس الأمة و إضافة لذلك خضوعها للرقابة الإلزامية و المسبقة للمجلس الدستوري ، و هو الأمر الذي يضي على هذا القانون مركزا متميزا و ساميا بالمقارنة مع القوانين العادية ، بل خلق علاقة تدرجية بين القوانين العادية (قوانين المالية السنوية) و القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، بحيث تخضع الأولى لإلزامية فيما يخص تحديد مضمونه إلى الأحكام الواردة في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية⁴.

¹قانون رقم 17/84 مؤرخ في 84/07/07 الجريدة الرسمية العدد 1984/28 ، معدل و متمم بالقانون رقم 05/88 المؤرخ في 1988/01/12 الجريدة الرسمية العدد 1988/02 ، المعدل المتمم بالقانون رقم 24/89 المؤرخ في 1989/12/31 الجريدة الرسمية العدد 1989/01.

²المادة الأولى من القانون رقم 05/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المعدل و المتمم للقانون المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

³ردادة نور الدين ، المرجع السابق ، ص96.

⁴بشير يلس شاوش ، التطبيقات العملية لقوانين المالية و انعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني ، نشرات مجلس الأمة ، العدد 3 ، جوان 2003 ، ص 30.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

أيضا بين الحدود التي تطبع التصويت على مشروع قانون مالية السنة ، ما يستفاد من الفصل 103 من الدستور الذي يشير إلى أنه : «يمكن لرئيس الحكومة أن يربط لدى مجلس النواب ، مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة ، أو بشأن نص يطلب الموافقة» مضيفا أنه «لا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب...» يؤدي سحب الثقة إلى استقالة جماعية و إذا كان الدستور يخول صراحة لمجلس النواب سحب الثقة من الحكومة ، فإنه من الصعب عمليا ممارسة هذا الحق لأن الحكومة تتوفر على أغلبية مريحة تساندها في سياستها ، و بالتالي فإن التصويت بالأغلبية المطلقة ضد النص الحكومي يصعب تحقيقه نظرا لتشكيلة البرلمان المغربي الذي تهيمن عليه أحزاب مساندة للحكومة بشكل يجعل طرح الثقة من طرف الحكومة يتوخى منه تقوية مركزها داخل البرلمان ، و ليس إثارة مسؤوليتها السياسية في ذلك¹.

2- إمتيازات الحكومة في مجال التشريع :

تتجلى أهم مظاهر الامتياز الذي تحضى به الحكومة في مجال التشريع المالي من خلال صلاحيات هذه الأخيرة في المجالات التالية حيث يهدف قانون المالية بشكل عام إلى ما يلي :

- القيام بالعمليات المالية المقررة لفترة معينة (سنة) كالتحصيل و الانفاق ، و مدى تحقيق التوازن المالي عن طريق إجراء مقارنة بين الإيرادات العمومية و النفقات العمومية.
- تدقيق و تحليل الإيرادات العمومية التي يجب أن تتم في ظل احترام مبدأ عدم التخصيص.

¹ عبد القادر تيعلاتي ، المالية العامة المغربية و المقارنة ، قانون الميزانية ، الجزء 1 ، الطبعة 3، دار النشر الجسور، وجدة ، 2002 ، ص 42.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

- الترخيص للحكومة بالقيام بكل العمليات المالية من تحصيل و إنفاق باعتبار عملية التصويت على مشروع قانون المالية يترتب عنه المصادقة على الإيرادات العمومية و النفقات العمومية.
- و من بين الأهداف الاقتصادية لقانون المالية 2015 تقوية الانتاج المحلي و تعزيز مكانته من خلال :
- ارتفاع نفقات التجهيز بـ 32.1 % و التي هي للاستثمار المنتج .
- عودة القروض الاستهلاكية فقط بالنسبة للمنتجات المحلية .
- منح امتيازات جبائية من أجل تشجيع الاستثمار المنتج و تنويع الاقتصاد الوطني.
- كذلك من بين الأهداف التي ارتكز عليها قانون المالية 2015 تحسين الوضعية المالية من خلال :
- استحداث قرابة 50000 منصب مالي جديد .
- إلغاء المادة 87 مكرر من قانون المالية و هذا ما تعكسه نسبة الزيادة في نفقات التسيير بـ 6.5 %¹.

3- الدور التصحيحي للحكومة أثناء تنفيذ القانون المالي :

يعتبر القانون التنظيمي للمالية أنه لا يمكن أن تغير خلال السنة أحكام قانون المالية للسنة إلا بقوانين معدلة ، و تعتبر هذه القوانين بمثابة تصحيح و تعديل للسياسة المالية التي توقعتها الدولة خلال السنة و ذلك إما بتغيير التقديرات المتعلقة بالإيرادات أو النفقات أو خلق إيرادات جديدة ، لذلك إذا ظهرت الحاجة خلال السنة المالية إلى تغيير المقتضيات التي أتى بها قانون مالية السنة أمكن للحكومة أن تعد مشروع قانون يهدف إلى تعديل

¹سمير ولد با حمو ، المرجع السابق ، ص 3.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

قانون مالية السنة ، و عند الموافقة على هذا المشروع يصبح قانونا معدلا لقانون مالية السنة¹.

فهذه القوانين المالية التعديلية تؤدي عمليا إلى زيادة الاعتمادات ، فلولا هذه الزيادة لما وجدت قوانين تعديلية و إذا كانت تخضع هذه الأخيرة لنظام القوانين المالية الأخرى فمسطرتها تعرف تكييفاً نظراً لجدول أعمال مجلسي البرلمان في الفترة التي تقدم فيها مشاريع القوانين التعديلية ، بالإضافة إلى أن مرور هذه القوانين لا يلفت النظر ما دام الاهتمام ينصب على قانون مالية السنة .

و حتى إذا كانت مسطرة القوانين التعديلية لا تمس بالترخيص البرلماني في الجوهر فهي تمكن من إدراج مقتضيات لا يمكن إلا أن يوافق عليها أعضاء البرلمان حيث يصبح هذا الأخير في هذه الحالة و كأنه مجلس للموافقة².

يتمحور الهدف من التعديل حول إحداث تغييرات على النص المناقش بالشكل الذي يسمح بالمصادقة عليه و تحويله من مجرد مشروع أو اقتراح إلى قانون بعد اتباع سلسلة من الاجراءات الضرورية لذلك ، و كثيرا ما ينظر إلى التعديل على أنه آلية غير مباشرة للتشريع.

ففي ظل الاقصاء و الصعوبة التي تواجه النائب في المبادرة بالتشريع و بالتالي ضعف البرلمان ، فإن هذا الأخير وجد في ممارسة الحق في التعديل الطريقة المثلى للتعبير من خلالها عن مشاركته في إنتاج القانون و لو بطريقة غير مباشرة ، فمثلا التعديلات حول مشروع القانون العضوي الأساسي للتوظيف العمومي في الجزائر سنة 1999 بلغت 112 طلب تعديل .

و مشروع القانون العضوي الاساسي للقضاء عام 2000 بلغت 106 تعديل و مشروع قانون المالية لعام 2005 بلغت 108 طلب تعديل ، مشروع قانون المالية لعام

¹سمير ولد باحمو ، المرجع السابق ، ص4.

²عبد القادر تيعلاتي ، المرجع السابق ، ص55.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

2007 بلغت 99 اقتراح تعديل للاشارة بأن مجلس الأمة لا يمكنه ممارسة حق التعديل إلا في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء التي يتم إنشاؤها بناء على طلب من الحكومة في حالة وجود خلاف بين الغرفتين¹.

الفرع الثاني : الحدود الواقعية للاختصاص المالي للبرلمان :

بعد تناولنا لتجليات المحدودية القانونية التي تحد من السلطة المالية للبرلمان و إبراز التوسع المتزايد للسلطة التنظيمية في المجال المالي ، فإن الحدود القانونية و السياسة ليست جامدة ففي المجال المالي يرتبط ما هو عملي بما هو قانوني و هو ما يقودنا إلى القول بأن هناك محدودية واقعية تشكل قيوداً أخرى أفرزتها الممارسة العملية و الذاتية و تعد انعكاساً لما هو قانوني.

أولاً : الحدود العملية :

1/ الإيداع المتأخر لمشروع قانون المالية :

إن إيداع مشروع القانون المالي بالبرلمان يمر بإجراءات مسطرية يحددها الدستور و القانون التنظيمي للمالية و النظامين الداخليين لمجلس النواب و مجلس المستشارين ، بمعنى أن المشروع يقدم في آجال محددة و صارمة ، يلتزم البرلمان خلالها بفحصه قبل عرضه على الجلسة العامة لأجل المناقشة و التصويت ، إلا أن احترام الآجال يثير العديد من المصاعب ، خاصة عند تجاوز الآجال من طرف الحكومة أو البرلمان.

¹ علاوة الجندي ، دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر ، مذكرة ماستر ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، سنة 2013/2012 ، ص 56.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

فالممارسة العملية أفرزت أن إيداع مشروع قانون المالية في التاريخ المحدد قلما يحترم ، حيث لم تلتزم الحكومة البتة بأي تاريخ محدد في إحالة قانون المالية على البرلمان .

و رغم أن المادة 160 من الدستور ، إلا أنها لا تنص على أية عقوبة ، و يكتنفها الغموض و الإبهام بإقرارها للإيداع دون التوزيع ، في حين نجد في فرنسا يتم إيداع المشروع قبل افتتاح الدورة البرلمانية ، و يبتدئ الأجل من لحظة افتتاح الدورة ، شرط أن يتم إيداع الوثائق الأساسية ، أي تقوم الحكومة بتوزيع النص مباشرة بعد نسخه ، حتى قبل افتتاح دورة الميزانية.

و هكذا فإن الإيداع المتأخر لمشروع القانون المالي ، و عدم التنصيص على مساطر قانونية لاستدراك الإيداع المتأخر عند التصويت كما هو الشأن في فرنسا يشكل ثغرة قانونية ، مما يؤكد عدم وجود إدارة سياسية مسؤولة في التعامل القانوني مع أموال الشعب ، و واقعيا هيمنة الحكومة على مسار الأموال العمومية¹.

2/ ثقل المسطرة المالية :

أظهرت الممارسة ثقل المسطرة المالية مما يؤدي إلى نقاش ذو أهمية محدودة ، فهي مجرد تكرار عمل ينحصر في مؤاخذات من البعض أو طلبات من البعض الآخر ، و كل هذا يتم في إطار طقوس مسطرية محددة تؤدي في بعض الأحيان بالبرلمان بسبب طول وقتها إلى عدم فهم فحواها ، و يبرز ذلك من خلال شكلية المناقشة التي تعتبر ثقيلة و تسري وفق مسطرة عقيمة إلى حد ما و مهجورة سواء من طرف البرلمانين أنفسهم أو من المواطنين ، ففي كل سنة يخصص البرلمان على الأقل ثلث وقته لدراسة و مناقشة مشروع قانون المالية ، و يخصص له الجزء الأساسي من دورة الخريف .

¹ عبد النبي أضرريف ، المالية العامة ، أسس و قواعد تدبير الميزانية العامة و مراقبتها ، مطبعة دار أبي رقرق للطباعة و النشر ، الطبعة 2 ، سنة 2012 ، ص 16.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

و نشهد بذلك نوعا من الروتين الممل ، حيث تفتح هذه المناقشة بخطاب لوزير المالية يوضح فيه سياسة الحكومة و أسباب وضع مشروع الميزانية في الشكل المعروض ، ثم يليه المقرر العام للجنة المالية يعلل أسباب التعديلات التي أقرتها اللجنة ، ثم يليه رئيس لجنة المالية و متدخلي ممثلي الفرق البرلمانية على أساس أن هذه المرحلة هي المرحلة السياسية للمناقشة العامة لقانون المالية¹.

ثانيا :الحدود الذاتية :

1/ الإكراهات البشرية :

تتجلى الإكراهات البشرية للبرلمان في غياب المؤسسة عن الحياة السياسية في فترات معينة و غياب النواب داخل المؤسسة البرلمانية ، و كذلك أغلبية النواب ليسوا مكونين و لا تتوفر لديهم الامكانيات للتقصي و البحث و مراقبة الحكومة ، فهذه البنية الفكرية يتعذر عليها فهم إعداد الميزانية ، كما أن وجود أغلبية مساندة للحكومة تفوق عدديا أصوات المعارضة يضمن لمشاريع القوانين شبه حصانة لا تؤثر فيها التعديلات إلا إذا حظيت بقبول الحكومة².

2/ ضعف المعلومات البرلمانية :

المعلومات التي يحصل عليها البرلمان لها مصدران أساسيان هي الحكومة و المجلس الأعلى للحسابات غير أنه يمكن أن نشير بأن هذا الحجم الهائل من المعلومات غير مستعمل ، أو أنه مستعمل بطريقة غير مفيدة من قبل البرلمانيين ، كما أنها تدعم اتجاه احتكار المعلومة مما يؤدي إلى اللامساواة الواقعية بين الحكومة و البرلمان و هو مشكل جدي لا يمكن أن نجد حلا ملائما له ، إلا بتبني مبدأ المساواة في ولوج السلطتين إلى نفس

¹مصطفى الكثير ، الإتحاد الاشتراكي ، منشورات وزارة المالية و الخوصصة ، ميزانية الدولة ، 20 مايو 1998 ، الطبعة 1 ، 2004 ، ص20.

²منار المصطفى ، المرجع السابق ، ص 29.

الفصل الثاني :الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

مصدر المعلومات و بذلك يجب أن يتوفر البرلمان على مصادر مستقلة للمعلومات تكمل المعلومات الإدارية¹.

المطلب الثالث : الرقابة البرلمانية ضمن المجال المالي :

الفرع الأول : الرقابة البرلمانية :

تحتل الرقابة البرلمانية مكانة هامة نظرا لما تتوفر عليها من آليات للرقابة السابقة و المعاصرة و اللاحقة²، فالرقابة السابقة أثناء التصويت على قانون المالية و المعاصرة عن طريق الاستجواب و الأسئلة و اللاحقة عن طريق قانون ضبط الميزانية و ملتصق الرقابة و بيان السياسة العامة و هذا من خلال ما أقره الدستور في مواد 160 ، 159 منه³.

أولا : الرقابة السابقة أثناء التصويت على قانون المالية :

مهمة تحضير الميزانية من اختصاص وزير المالية بعد تحضيرها يصادق عليها رئيس الحكومة⁴ حيث نص القانون العضوي 02/99 المتعلق بتنظيم الغرفتين العلاقة

¹ علاوة الجندي ، المرجع السابق ، ص 58.

² قانون 40/80 المؤرخ في 1980/03/01 يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني .

³ بن داود براهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الاسلامية و التشريع الجزائري ، ماجستير فرع دولة و مؤسسات عمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2003/2002 ، ص 228.

⁴ محمد الصغير بعلي و يسرى أبو العلا ، المالية العامة ، دار العلوم للنشر و التوزيع علياء ، الجزائر ، 2003 ، ص

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

الوظيفية بينهما ، نصت المادة 44 : «يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية لمدة أقصاها 47 يوم ابتداء من تاريخ إيداعه و يصادق مجلس الأمة على النص المصوت خلال أجل أقصاه 20 يوم و في حالة الخلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 8 ثمانية أيام للبت في شأنه ، و في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له فوق القانون»

لجنة المالية و دورها على مستوى المجلس الشعبي الوطني تتكون هذه اللجنة و هي أكبر اللجان عددا في المجلس 30 إلى 50 عضو وظيفتهم إعداد تقرير تقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني¹.

1- المناقشة العامة لمشروع قانون المالية و الميزانية : يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بافتتاح المناقشة فيعطي الكلمة لمقرر لجنة المالية و الميزانية لقراءة التقرير الخاص لمشروع قانون المالية ثم يشرع في مناقشة القانون لإستماع إلى ممثل الحكومة ممثلا في وزير المالية أو الوزير المنتدب للمالية²، و اشترط لذلك أن لا ينصب مضمون طلب التعديل على الزيادة في النفقات العامة أو تخفيض إيرادات الدولة إلا إذا كان مستندا على تدابير من شأنها الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية لتغطية النفقات المقترحة .

2- التصويت على مشروع قانون المالية و الميزانية : تتميز الجلسة العلنية المخصصة للتصويت على مشروع قانون المالية بدراسة التقرير العام المقدمة من لجنة المالية و الميزانية. يقوم المجلس الشعبي الوطني³ بإرسال النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون 10 عشرة أيام و يشعر بهذا و استنادا لنص المادة 64 من النظام

¹خلوفي خديجة ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، ماجستير ، كلية الحقوق ، بن عكنون الجزائر ، 2003 ، ص32 .

²المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

³المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

الفصل الثاني :الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

الداخلي لمجلس الأمة يصادق على النص المصوت عليه في أجل أقصاه 20 يوم يقوم بعدها بإرسال النص المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية .

ثانيا : الرقابة الآنية :

تتمثل في :

1- الاستجواب : نصت المادة 65 من القانون العضوي 02/99 على أنه «يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة المادة 133 من دستور 1996 يمكن لأعضاء البرلمان استفسار عن مجالات الإنفاق العام »

2- الأسئلة الشفوية الكتابية : يودع السؤال الشفوي من صاحبه إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة قبل 10 أيام من الجلسة المقررة لذلك ليقوم رئيس إحدى الغرفتين بإرسال السؤال لرئيس الحكومة¹ و تخصص كل 15 يوم من الدورات العادية إما بالنسبة للسؤال الكتابي : يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال خلال 30 يوما الموالية لتبلغ السؤال الكتابي و يتم إيداع الجواب لدى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة .

3- لجان التحقيق : إضافة إلى اللجان الدائمة يمكن لكلا الغرفتين أن تنشئ لجانا للتحقيق و المراقبة و في أي وقت لأجل التحقيق خاصة الرقابة المالية على أوجه الإنفاق و وفق نص المادة 82/99 أن تستلم التقرير الذي أعدته إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة ليبلغ إلى رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة.

ثالثا : الرقابة البرلمانية البعدية :

تتمثل في :

¹المادة 69 من القانون العضوي 02/95.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

1- قانون ضبط الميزانية : بعد ما يتم إقفال السنة المالية و بعد تنفيذ الميزانية و تنفيذ النفقات العامة و الإيرادات و وفق نص المادة 160 من التعديل الدستوري 1996 بعد المصادقة على قانون المالية تعمل الحكومة و الإدارات التابعة لها و باقي الهيئات الادارية على تنفيذ عملياتها المالية ثم تعرض على البرلمان ليصوت عليها .

2- التقارير السنوية : يتلقى المجلس الشعبي الوطني العديد من التقارير منها ما يتعلق بتنفيذ المخطط الوطني للتنمية و منها ما يتعلق بتنفيذ الصفقات العمومية و تقارير المفتشية العامة للمالية و تقارير المجالس المنتخبة و تقارير مجلس المحاسبة .

3- بيان السياسة العامة :¹ وفق نص المادة 84 من الدستور هو نتيجة أو حوصلة عمل الحكومة يتم تقديمه إلى البرلمان و ذلك حتى يتسنى مناقشته و تنتهي هذه المناقشة إما بالتصويت بالثقة أو ملتصق الرقابة .

4- ملتصق الرقابة : طبقا لنص المادة 135 يمكن للمجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشة لبيان السياسة العامة أن يصوت الملتصق الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة أن يوقع ملتصق الرقابة ليكون مقبولا 1 . 7/07 عدد النواب على الأقل و يتم الموافقة بأغلبية «3/2» النواب و لا يتم التصويت إلا بعد 10 أيام من تاريخ إيداع ملتصق الرقابة وفقا للمادة 61 من قانون 02/99 و هو وسيلة رقابية خطيرة.

رابعا : تقدير الرقابة البرلمانية :

رغم ما تؤديه هذه الرقابة من دور إلا أن هناك الكثير من العقبات تتمثل في :

- أن العمل التشريعي الذي يقوم به البرلمان تكاد تحتكره لجنة المالية و الميزانية كما يلاحظ أيضا لا جدوى من مصادقة البرلمان أو عدم مصادقته على مشروع المالية - لأنه حتى و إن رفض هذه المصادقة فيمكن لرئيس الجمهورية أن يصدره بأمر له قوة القانون .
- كما يلاحظ على مراقبة البرلمان أن لها بعد سياسي أكثر منه بعد مالي ذلك أن أعضاء البرلمان يكتفون بتحديد الخطوط العريضة دعت الغوص في التدقيق و التفاصيل.

¹بيان السياسة العامة وفق المادة 84 هو إلزامي أمام المجلس الشعبي الوطني و ليس إلزامي أمام مجلس الأمة .

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

رغم أهمية قانون ضبط الميزانية في تقسيم و تقدير مدى فعالية الترخيص المالي و مقارنته بما تم إنجازه فعلا ، و غرم كونه تجربة سابقة من خلالها يتم تدارك الوضع في قانون المتتالية الجديد.

مع كل هذا فأعضاء البرلمان غير مبالين بتقديم أو عدم تقديم الحكومة لهذا القانون مقابل عدم احترام الحكومة لهذا الإجراء المكرس بموجب الدستور¹، و بهذا فعضو البرلمان لا يجد الأساس الواقعي الذي يستند إليه في اقتراح رفع أو تخفيض نفقة أو إيراد معين أو ما شابه ذلك ، و هذا حتما يؤدي لأن تكون مناقشة لقانون المالية سطحية لا سند لها و لا مرجع و بهذا يستحيل عليه أن يقيم مدى تنفيذ قانون المالية للسنة السابقة و التنفيذ و الاعتمادات الواردة فيه.

الفرع الثاني : رقابة المجالس الشعبية المحلية :

نصت المادة 159 من دستور 1996 على : «المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي البلدي و الولائي قاعدة هذه المجالس المنتخبة»

أولا : رقابة المجالس الشعبية البلدية :

تتجسد هذه الرقابة من خلال سلطة المجلس الشعبي البلدي في تكوين لجان تكتسي الطابع الدائم و المؤقت توكل لها مهمة خاصة ما تعلق بالمجال الاقتصادي و المالي و يختص المجلس الشعبي البلدي للتصويت على الميزانية البلدية للوقوف على أوجه الانفاق المحددة قانونا .

و طبقا لنص المادة 172 من القانون البلدية فإنه يمارس مهام قابض البلدية محاسب عمومي يتولى متابعة الإيرادات و كل النفقات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمر بالصرف ، و في حالة ما تبين للمجلس وجود عجز عند تنفيذ الميزانية كان

¹المادة 160 من دستور 1996.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

من الواجب عليها باتخاذ التدابير اللازمة لحيلولة دون العجز أو لتدارك الوضع و تأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

المبحث الثاني: العقلنة البرلمانية وأفاق تطويره

إن المشاكل التي تطرحها عملية تسيير الموالم العامة من شأنها أن تؤثر وتتعمس على الأوضاع الاقتصادية وتحقيق الأهداف العامة من خلال القيام والإشراف على مختلف العمليات. لأن العبرة ليست بالسعي وراء الحصول على أكبر حجم من الضرائب ، مما يؤدي إلى سوء الاستعمال والاستغلال وإنما محاولة إيجاد و بحث واختيار أفضل السبل لعملية التوجيه قصد ضمان تحقيق السياسة العامة، الأمر الذي يتطلب تداخل وتفاعل العديد من العوامل الاقتصادية السياسية والاجتماعية من أجل الوصول إلى النتائج المرغوبة وتجنب النتائج السيئة التي تؤثر على الاقتصاد بأكمله.

ويعتبر القانون 17/84 إلى جانب النصوص المعدلة له، الوثيقة الأساسية في المجال المالي التي تحدد مضمون قانون المالية وأشكاله.

وقد تتشابه قوانين المالية شكلا إنما تختلف مضمونا، حيث أن كل سنة مالية تتسم بقانون مالية جديد يخدم تلك السنة المالية من ناحية الإيرادات أو الأعباء، ولكن لا يمكن الإطلاق أن لكل سنة مالية قانونا جديدا كليا، إنما يكون هناك حذف أو زيادة أو تعديل وتغيير فلا يمكن تغييره جذريا.

قانون المالية 2015 هو إمتداد لقانون المالية 2014 في بعض الجوانب (تحسين المستوى المعيشي للمواطن وتحسين البنية التحتية للبلد) كما أن هناك جوانب استجذت

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

فقط في سنة 2015 والمتعلقة بالإجراءات والتدابير المتخذة لمواجهة مخلفات تدني قيمة البترول¹.

المطلب الأول: عقلنة النشاط البرلماني

لقد ساد في فرنسا نظام برلماني قوي إذ اعتبر البرلمان هو المعبر عن الإرادة العامة للأمة التي لا تقبل أي تقييد أو رقابة، مما جعل البرلمان يشرع في موضوع أو مادة بشكل مطلق ويعين ويراقب الحكومة في كل صغيرة وكبيرة إلى درجة وصف هذا النظام بالدكتاتورية البرلمانية في كثير من المراحل، وقد كانت هذه الوضعية، إلى جانب الصراعات الحزبية التي تغذيها، من الأسباب الرئيسية لسقوط الجمهورية الرابعة.

لذلك جاء دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 بهدف التقليل من حجم البرلمان وتقييده بوضع إطار يمارس فيه نشاطه التشريعي والرقابي، تمثلت أهم معالمه في تحديد وحصر المجال التشريعي وترك ماعدا ذلك للسلطة التنفيذية، مع إشراك الحكومة في كامل الإجراءات التشريعية داخل البرلمان إلى جانب تحكمها في جدول أعماله وكذا إخضاع القوانين أم الأنظمة الداخلية لغرف البرلمان إلى رقابة دستورية سابقة، إلى غير ذلك مما عرف بعقلنة النظام البرلماني².

¹ - سمير ولد باحمو، المرجع السابق، ص 5

² - الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مقال منشور في مجلة المجلس الدستوري عدد

1، 2013، ص 11- 37

الفصل الثاني :الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

لهذا الغرض ولحسن تنفيذ هذه العقلنة التي تضمنها الدستور كان لابد من إنشاء

هيئة للرقابة على دستورية القوانين، تمنع البرلمان من تجاوز اختصاصته.

ولذا نجد أن معظم الباحثين الفرنسيين يعتبرون أن المؤسس الدستوري الفرنسي

عندما أنشأ المجلس الدستوري سنة 1958 بطريقة مختلفة عن المحاكم الدستورية في

فرنسا كان يهدف إلى تقوية وتدعيم السلطة التنفيذية و إضعاف البرلمان.

وكانت مهمة المجلس الدستوري هي مراقبة البرلمان مما أدى إلى اعتباره جهازا

ذا طبيعة سياسية.

وبالرغم أن المجلس الدستوري الفرنسي قد تطور كثيرا منذ 1958 حتى اليم بفعل

إجتهاداته التي اثبتت حمايته للبرلمان وتوسيع مجال اختصاصه بدءا من سنة 1971

وبفعل تمديد إخطاره إلى 60 نائبا أو عضوا من غرفة الشيوخ وغير ذلك مما جعل

الرأي السائد بخصوصه حاليا أنه أصبح ذا طبيعة مختلطة (قضائية سياسية) ووصفه

من طرف البعض الآخر بالمحكمة الدستورية.

الغاية السياسية من إنشاء المجالس الدستورية على غرار المجلس الدستوري

الفرنسي ليست إقامة قضاء دستوري همه الأساسي الحرص على مطابقة القوانين

للدستور ، الشيء الذي يستتبع إنشاء منطوقيا إنشاء محكمة دستورية، ولكن الحرص على

عدم تجاوز البرلمان لإختصاصاته المحددة على سبيل الحصر في الدستور حتى لا

يتعدى على المجال المخصص للسلطة التنفيذية ولا يعرقلها. وهذا يعني أنه وجد للتأثير

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

على البرلمان أساسا ، خاصة وأن مهمته الأولى هي مراقبة مدى دستورية القوانين بعكس الرقابة القضائية التي تؤديها المحاكم في إطار وظيفتها القضائية إلى جانب مهامها الأخرى¹.

فهل ينطبق مثل هذا التحليل على المجلس الدستوري الجزائري وبالتالي نقول أنه يقوم بمراقبة البرلمان ومحاصرته داخل حدود إختصاصاته ومشاركته فيها ؟
ينبغي التذكير أولا أن هناك اختلافات جوهرية بين المجلس الدستوري الجزائري والمجلس الدستوري الفرنسي سواء من حيث التشكيل أو طبيعة الرقابة

أولا: التشكيل:

المجلس الدستوري الجزائري ليس معينا برمته ليس معينا برمته بل يعين رئيس الجمهورية ثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس في حين أن الأعضاء الآخرين وهم 2/3 منتخبين من غرفتي ابرلمان على اساس عضوين من كل غرفة والسلطة القضائية تنتخب عضوين وهذا طبقا للمادة 164 من دستور 1996 .
مما يجعل طريقة تشكيل المجلس الدستوري ليست ذات أثر أو أهمية كبيرة في تحديد طبيعة الرقابة الدستورية، وبالعكس من ذلك فإن المجلس الدستوري الفرنسي كافة أعضائه معينون ماعدا رؤساء الجمهورية السابقين المعينين بحكم القانون لكنهم لا يشاركون في أشغاله عادة.

¹الأمين شريط نفس المرجع السابق ص 3 .

ثانيا: أساليب الرقابة:

المجلس الدستوري الجزائري يمارس رقابة لاحقة بصفة أصلية طبقا للمادة 165 من الدستور، وهذا إلى جانب الرقابة السابقة بعكس المجلس الدستوري الفرنسي الذي لا يمارس إلا رقابة سابقة فقط ، ولا يمكنه ممارسة أي رقابة لاحقة إلا من باب التصدي فقط، أي عندما يعرض عليه نص قانون جديد يعدل نصا قانونيا سابق وساري المفعول.

إلى جانب ذلك أن قرارات المجلس الدستوري الجزائري تتمتع بقوة حجية الشيء المقضي به مثل الأحكام والقرارات القضائية وهذا بموجب نص صريح في الدستور وهو المادة 169 من دستور 1996 .

لكن رغم هذه الفروق الجوهرية مع المجلس الدستوري الفرنسي فإن إمكانية تمديد التحليل السابق بخصوص هذا الأخير تبقى قائمة للأسباب التالية :

1- تحديد المجال الذي يشرع فيه البرلمان - المادة 122 من دور 1996- مع أن نفس الأحكام تضمنها دستور 1989 ، علما أن التشريع في هذا المجال غير مقصر على البرلمان إذ تشرع فيه السلطة التنفيذية عن طريق الأوامر طبقا للمادة 124 من الدستور.

الفصل الثاني :الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

2- تحكم الحكومة في جدول أعمال غرفتي البرلمان ومشاركتها في كافة مراحل الإجراءات التشريعية عملا بأحكام المادة 115 من الدستور المفصلة في القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

3- خضوع رقابة البرلمان لعمل الحكومة إلى إجراءات مدققة ومفصلة في القانون العضوي المذكور أعلاه تطبيقا للمواد 80، 133، 137، 135 من الدستور

4- إن الأنظمة الداخلية للغرفتين وكذلك القوانين العضوية تخضع وجوبا إلى رقابة سابقة من طرف المجلس الدستوري طبقا للمادة 165 من الدستور.

الملاحظ أن الدستور قد رسم الدائرة الضيقة من الحدود التي يتحرك داخلها البرلمان. فإذا أخذنا بعين الاعتبار أن المجلس الدستوري لا يراقب عمليا - حسبما أثبتته التجربة منذ إنشائه حتى اليوم- النصوص التنفيذية والأوامر التشريعية التي تصدر عن السلطة التنفيذية، فإننا نجد أن مهمته في إطار الرقابة على دستورية القوانين تكاد تنحسر في رقابة البرلمان حتى لا يخرج عن الحدود المرسومة له¹.

المطلب الثاني : واقع البرلمان في ضوء المستجدات وآفاق تطويره

لقد أسس دستور 28 نوفمبر 1996 (المعدل في 2008) مبدأ الثنائية البرلمانية

باستحداث غرفة جديدة هي مجلس الأمة. وكان الهدف المعلن هو مضاعفة المجال

¹- الأمين شريط ، المرجع السابق ص 4

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

التمثيلي الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية وكذلك الكفاءات والشخصيات الوطنية. إلا أن الأهداف غير المعلن هي بغرض التحكم في التوجه العام ووضع ووضع هذه الغرفة (مجلس الأمة) كصمام أمان لإستمرارية النظام وديمومته¹

الفرع الأول: الواقع الفعلي لأداء البرلمان في رسم السياسة العامة وتقييمه:

1- في المجال التشريعي وتقييمه:

يعتبر التشريع الإختصاص الجوهري والأصيل لأي برلمان فهو يتيح فرص التدخل والمساهمة بشكل مباشر في عملية صنع السياسة العامة ، ولقد منح المشرع الدستوري الجزائري سلطة التشريع وخص بذلك الغرفة الأولى دون الثانية، بحيث يشرع نواب المجلس الشعبي بشكل مباشر عن طريق المبادرة باقتراح قوانين أو عن طريق القوانين العضوية أو بشكل غير مباشر عن طريق التعديل. أما فيما يخص:

المبادرة المباشرة:

تعرف المبادرة المباشرة على أنها " العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد موضوعه ومضونه" وحددت المادة 122 من الدستور ذلكيبادر النواب بتقديم إقتراحات قوانين، موقعة من قبل عشرين نائبا، يتم إيداعها لدى المكتب بشكل فوري

¹- الدكتور عمر فرحاتي " العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين الفترتين الأحادية والتعددية" مجلة الإجتهد القضائي ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الرابع، مارس 2008 ن ص 59-80

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

إلى الحكومة لكي تبذل اليها، وفي حال الموافقة عليها تعرض على اللجنة المختصة لدراستها وتعديلها وإعداد تقرير تمهيدي عنها يعرض للمناقشة داخل المجلس، يمكن إدراج بعض التعديلات أثناء المناقشة، وإن تم ذلك تحال المبادرة من جديد على اللجنة لدراستها مرة أخرى وإصدار تقرير جديد يدعى التقرير التكميلي الذي يعرض بدوره للتصويت.

أ- القوانين العضوية:

حددت المادة 123 سبع مجالات أساسية يشرع في إطارها النواب بقوانين عضوية، هذه الأخيرة التي تختلف عن القوانين العادية من حيث المصادقة التي تكون بالأغلبية المطلقة ومن حيث الخضوع للرقابة السابقة من طرف المجلس الدستوري تتم المصادقة بأغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة¹

هذه الميادين وحسب الأستاذين افريل (PIERRE AVRIL) و جيكل (JEAN GICQUEL) هي تحديد وتطبيق التدابير الدستورية وأصبح القانون التشريعي تخصص مستقل بذاته².

¹ - ضميري عزيزة ، الفواعل السياسية و دورها في صنع السياسة العامة في الجزائر ، ماجستير ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2008.

² - Pierre Avril, Jan Gicquel droit parlementaire, 4^{eme} édition ,2010, Montchrestien, p 2007VI

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

إن عدم امتلاك الغرفة الثانية حق التشريع عن طريق المبادرة لا يعني أنها لا تساهم في صنع السياسة العامة بل يلعب مجلس الأمة دورا محوريا في قبول التشريعات سواء تلك الصادرة عن النواب أو الحكومة لإملاكه حق الاعتراض أو الفيتو. فمن دون قبوله لا يمكن إقرار النص أو صدوره حتى وإن تم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لأن تمسكه برأيه وقراره يؤدي إلى استمرار الخلاف وبالتالي سحب النص وخلال العهدة التشريعية الرابعة الممتدة ما بين 1997 إلى 2002 سحبت الحكومة اربعة مشاريع قوانين 1 .

تقييم الأداء التشريعي:

فيالفترة التشريعية الرابعة (1997 – 2007):

ما يميز هذه الفترة هو هيمنة السلطة التنفيذية في رسم وصنع السياسة العامة على حساب البرلمان وهذا ما تؤكد حصيللة التشريعات (مشاريع القوانين والأوامر) في مقابل اقتراحات القوانين من قبل البرلمان:

61- معد من قبل الحكومة والمصادقة عليه من قبل البرلمان.

05 - أوامر رئاسية صادرة من رئاسة الجمهورية

بينما لم يقدم البرلمان سوى 04 اقتراحات قوانين منهم 02 متعلقان بنظام

التعويضات والتقاعد للنائب واقتراح يتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان.

¹- عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28نوفمبر 1996 ، الجزائر ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، 2007.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

01 اقتراح قانون تعديل بخصوص المادة 29 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي

الوطني

01 إقتراح خاص (مرفوض) يتعلق برفع حالة الطوارئ¹. في نفس الفترة سجلت

الجمعية الوطنية الفرنسية 3660 مشروع قانون مقابل 3697 إقتراح .

من خلال هذه المعطيات يتبين لنا مدى ضعف الهيئة التشريعية في صنع السياسة

العامة حتى القدر الهزيل من مقترحات القوانين الأربعة ثلاثة منها لا علاقة لها

بصناعة السياسة العامة ماعدا اقتراح قانون ولكنه رفض ليؤكد مدى التهميش

والمحدودية لنواب البرلمان في صنع السياسة العامة.

أ- في الفترة التشريعية الخامسة (2002 - 2007):

نسجل في هذه الفترة استمرار هيمنة السلطة التنفيذية عما عن طريق مشاريع

القوانين التي بلغت 59 مشروع مصادقا عليه من طرف غرفتي البرلمان أو بواسطة

الأوامر الرئاسية المصادق عليه 33 أمرا

- اقتراح قانون واحد (01) الذي خص تعديل قانون الإنتخابات بادرت به كتلة

الإصلاح

- سحب مشروع قانون متعلق بتداول المواد البيولوجية. في نفس الفترة في فرنسا تم

تسجيل 3766 مشروع قانون مقابل 3811 اقتراح للنواب. من خلال هذه الحصيلة

¹- عدد التشريعات خلال العهدة الرابعة (1997-2002) www.apn-dz.org/apn تاريخ الإطلاع 2016/03/16

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

من النصوص البالغة 93 نصا نسجل منها اقتراح قانون واحد ويكون هذا النص من

اقتراح كتلة الإصلاح التي هي ليست من التحالف الرئاسي ولا من الأغلبية.

هذه الهيمنة تطرح عدة تساؤلات عن سبب هذا الضعف البرلماني تجاه الاثير في

صنع السياسة العامة خاصة وأن البرلمان هو الممثل الشرعي للشعب.¹

ج- في الفترة التشريعية السادسة (2007-2012):

يتواصل التفوق الحكومي فمن بين 93 نص تشريعي نسجل 74 مشروع قانون

عادي منها 10 مشاريع عضوية 18 أوامر رئاسية في حين لم نسجل اي اقتراح قانون

في هذه العهدة .

بينما في نفس الفترة 2007-2012 سجلت الجمعية الفرنسية 4527 مقابل

4494 مشروع لم نسجل أي اقتراح قانون. وبهذه الحصيلة من المشاريع والأوامر

ينتهي بذلك دور السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة في الجزائر وتتطفئ شمعة

البرلمان في مساهمته في صنع السياسة العامة وكممثل شرعي للشعب وربما هذه

الوضعية تعكس الحالة التي آل إليها البرلمان ونوابه من حيث ظاهرة الكراسي الشاغرة

وغيرها من مظاهر الضعف²

2- أداء البرلمان الفعلي في المجال المالي وتقييمه:

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة الدورة التشريعية الخامسة 2002-2007

www.mpr.gov.dz/ministere-arabe

² -www.MRP.GOV.DZ/ministere-arabe

الفصل الثاني: الإختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

على الرغم من أن الإختصاص المالي للبرلمانات يعد من أقدم الإختصاصات بل كان هو السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي.

ويعرف قانون المالية أنه هو قانون ميزانية الدولة وهذا المصطلح الأخير تحول في فرنسا بموجب الأمر الصادر فيجانفي 1959.

والميزانية هي وثيقة تحدد ما تعتزم الدولة إنفاقه وبيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الإنفاق ومصادر الحصول عليها كما تحدد سياسة الدولة المالية ومشروعاتها وهي وسيلة لتحقيق أهداف السياسة العامة في كافة المجالات.

من خلال التعديل الدستوري 96 تحتكر الدولة المجال المالي فتقوم بتحضير مشروع قانون المالية في دوائرها الوزارية دون مساهمة البرلمان في ذلك فتدرج أي نفقات ترغب فيها وتوزع الإيرادات بالطريقة التي تناسبها ولا يتعدى دور البرلمان المناقشة المحدودة بمدة زمنية لضرورة التصويت في أجل 75 يوم من إيداع مشروع القانون لدى البرلمان وإلا تدخل رئيس الجمهورية وأصدره بأمر ن وهذا التدخل للرئيس لا يدخل في أحكام المادة 124 من الدستور المتعلقة بالتشريع بأوامر في حالة شغور البرلمان أو بين دورتيه ولكن الحالة المنصوص عليها في الدستور (المادة 8/120) فهي قاعدة خاصة، وبالتالي فأى خلاف بين الغرفتين المفترض أن تفصل فيه اللجنة المتساوية الأعضاء ليس له معنى لأن رئيس الجمهورية سوف يصدره بعد إيفاء الأجل المحدد وعليه فإن هذه الآليات تضعف البرلمان كما أن لتقنياتي قانون المالية

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

التكميلي يكرسان من تهميش النواب ناهيك عن تعليمات حزب الأغلبية وتقييدهم بعدم

المناقشة

تقييم أداء البرلمان في المجال المالي:

من خلال ما تقدم نستنتج انه ليس هناك دور يستحق الذكر للبرلمان في المساهمة في صنع السياسة المالية سواء من ناحية إعداد قانون المالية حيث لا يدخل ضمن المبادرة بالتشريع عن طريق الاقتراحات ولا مدة زمنية المحددة ب 75 يوما التي لا تسمح للنواب بالدراسة المعمقة والتحليل، وحتى المناقشات فهي شكلية لأنه لا يترتب عنها أي شيء لأن أوامر رئيس الجمهورية بالمرصاد. من هذه الناحية فالبرلمان ضعيف جدا في مساهمته في صنع السياسة المالية العامة التي تعتبر الأساس في حل الأزمات الاجتماعية و الاقتصادية والسياسية.

وفي هذا الصدد يمكن تسجيل نداءات بعض النواب يتساءلون عن هذه الوضعية

المزرية.

ففي دورة الخريف 2010 يسأل النائب الطيب شواكي في الجلسة العلنية بتاريخ

2010/12/11 " عن مشاريع قوانين المالية المعروضة أمام النواب تكاد تفرغ من

التدابير الهامة التي تتعكس إيجابيا على المواطن وبالتالي أصبحت جل التدابير موجودة

في قانون المالية التكميلي عن طريق الأوامر وغير قابل للمناقشة من قبل البرلمان.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

وفي نفس السياق وفي نفس الجلسة يتدخل النائب زين الدين (حركة مجتمع السلم) " سيدي الرئيس لقد أصبح قانون المالية التكميلي أداة تشريع موازية يتضمن كل النصوص وكل التدابير التي لم ترد في قانون المالية السابق3 ثم أضاف3 لماذا تخشى الحكومة وهي تمتلك الأغلبية البرلمانية من عرض قانون المالية التكميلي للنقاش ويشاطرنى الكثير من الزملاء....لقد أثبتت التجربة أن كل النصوص التي لم يتم مناقشتها في هذا المجلس الموقر تكون مبتورة وناقصة المفعول... كما حدث لبعض القوانين التي لا يتسع المجال لذكرها".

من خلال كما سبق يتضح ضعف البرلمان وتهميشه وفي هذا حقيقة اولية هي نسف الديمقراطية البرلمانية وحرية النائب وحقه في إبداء ملاحظاته والتعبير عن رأيه دون قيود.¹

الفرع الثاني: أسباب ضعف البرلمان :

أولا أسباب ضعف البرلمان في رسم السياسة العامة:

تعدد آراء الباحثين والدارسين في أسباب ضعف أداء البرلمانات العربية ومن بينها البرلمان الجزائري وهذا بسبب إختلاف الزوايا والرؤى التي ينظر من خلالها الباحث

¹ عقيلة خرباشي: مرجع سابق ص 163

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

لمظاهر هذا الضعف ولمسببات ذلك ، ونظرا لكثرتها نذكر بعضها لا على سبيل الحصر على المستويات التشريعي والمالي والرقابي من خلال دستور 1996:

أسباب ضعف البرلمان في المجال التشريعي:

يعتبر التشريع من بين أهم مراحل صنع السياسة العامة ونظرا للتشابك والتداخل والتعقيد في عملية رسمها في هذا المجال مما يتطلب كفاءات وتخصصات من نوع مميز إلا أن واقع الحال في هذا المجال تعترضه عواقب وعقبات على عدة مستويات: على مستوى الإطار القانوني:

لقد كرس المشرع الدستوري ضعف البرلمان وهذا بوضع صعوبات ، فقد أعطى للحكومة حق تقديم كشروع القانون الذي يمر بمراحل سهلة قبل صدوره وعلى العكس لهذه المبادرة سماها المشرع الدستوري بمقترح قانون ووضع أمامها عدة حواجز مما يجعلها صعبة إن لم تكن مستحيلة، وأكد هذه الصعوبات القانون العضوي نفسه كما أن صلاحيات التشريع بأوامر المسندة لرئيس الجمهورية ساهم في إضعافه¹. ونفس الشيء بالنسبة لمجلس الأمة، إذ أن قانونه الأساسي وفي مادته 98 يحد بموجبه من حق مجلس الأمة بصفة واضحة وصريحة من مجال المبادرة بالقوانين واقتصر هذا الحق على الغرفة الأولى² كما جاء على لسان بعض النواب:

- رئيس مجموعة الجبهة الوطنية الجزائرية في الغرفة السفلى ساعد عروس يتهم مباشرة مكتب المجلس بأنه يقوم بتصفية المبادرات القليلة للتشريع التي تأتي من خارج

التحالف الرئاسي

¹ عقيلة خرباشي مرجع سابق ص 93

² سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر ، دار الهدى للطباعة و النشر ، عين مليلة ، الجزائر ، 2009. ص 142 ،

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

- رئيس مجموعة حماس عبد العزيز بلقايد يقول أن العمل التشريعي خاصة لا يزال يعاني بسبب بعض الفراغات في النصوص القانونية التي تعيق تمرير مقترح قانون¹.

أضف إلى ذلك:

- عدم اختيار ممثلي الشعب بناء على الكفاءة العلمية وحسن السلوك
- عدم حرية الناخب في اختيار مرشحه ، فله أن يختار قائمة كلها أو يرفضها كلها²

1- أسباب ضعف البرلمان في المجال المالي :

- صعوبة رقابة تنفيذ قانون المالية وتملص الحكومة بواسطة تقنياتي قانون المالية التكميلي الذي يصدر عن طريق أوامر وكذا سياسة تحويل الإعتمادات وتجاهل قانون تسوية الميزانية

- الأغلبية البرلمانية مشفوعة بتحالف رئاسي له الأغلبية المطلقة

- يقول النائب فوزي أوصديق عن حركة حماس: ضعف البرلمان وضعف الأحزاب حقيقة لا تحتاج إلى دليل وللسلطة دورها الكبير للوصول إلى هذه المرحلة³

- أفراد الحكومة اعداد قانون المالية والإنضباط الفوري للنواب بعدم المناقشة⁴

2- أسباب ضعف البرلمان في المجال الرقابي :

¹ موقع النائب الدكتور خوجة ابراهيم www.khodja-brahim.com/audex تاريخ تصفح الموقع 2016/4/13

²د.أحمد بنيني 3 أثر النظام الإنتخابي على الداء البرلماني في الجزائر، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية الجزائر العدد الثامن نوفمبر 2012 ص 291-298-299

³د.فوزي أوصديق، www.elbiled.net/archives/50976 2016/4/13

⁴ عقيلة خرباشي مرجع سابق ص 32

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

تعتبر آليات الرقابة البرلمانية ضعيفة بسبب العراقيل التي وضعها المؤسس الدستوري وكذا العوائق التي وضعت في القانون الأساس المنظم لغرفتي البرلمان. ماعدا انتعاش آلية الأسئلة الشفوية والكتابية في ظل خمول تام للجان التحقيق والإستجواب وغيرها. وإجمالاً يمكن إضافة بعض العناصر التي توصلت إليها الندوة العربية لتطوير نظام العمل البرلماني والمنعقدة ببيروت خلال الفترة الممتدة من 16 إلى 18 مايو 2000 ويمكن تلخيصها في مايلي:

1- الثقافة السياسية المهيمنة مفادها أن الحكومات تفعل ما تشاء بصرف النظر عما تريده المجالس النيابية وعما يريده المواطنون.

2- الأوضاع السياسية الداخلية حيث يعد الإقليم العربي والجزائر من بينه من أقل الأقاليم تطورا بالمعيار الديمقراطي

3- الأوضاع الاجتماعية و الإقتصادية إذ لا يزال هناك خلل في الدول العربية في العلاقة بين الدولة والمواطن وذلك بسبب اتساع بيروقراطية الدولة على حساب هيئات المجتمع المدني

4- انعدام وجود رقابة سياسية بسبب انعدام وجود أحزاب حقيقية وطغيان الأحزاب

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

5- سيطرة طاغية للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية. ويوضح السيد

حلوي ناصر نائب في البرلمان ان لا وجود لمسألة الفصل بين السلطات على ارض

الواقع¹

6- تأثير العلاقات الزبونية على التمثيل البرلماني بين الراعي الذي يمكن من الوصول

إلى وسائل العيش الأساسية والزبائن الذين تبادلون سلع اقتصادية وخدمائية (الحوافز

المالية للنواب)

7- أصبح الممثل النيابي وسيلة للتقرب من أصحاب القرار

8- تأثير الثقافة السياسية على العمل البرلماني والتي هي اقرب لمصالح النخب

الحاكمة منها لمصالح الأمة²

9- ظاهرة شراء الأصوات

10- تفضيل الكثير من النواب لسياسة الكرسي الشاغر والإهتمام بالمصالح الشخصية³

¹ - مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، دار بلقيس للنشر ، 2010 ، ص 451،450،444.
² - طارق عاشور، تطور العلاقات بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية جامعة العقيد الحاج لخضر بياتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2008-2009 ص 72-73
³ أحمد بن بيتور "لمصلحة الجزائر...." الشروق اليومي العدد 3966، (26 مارس 2013) ص 7

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

ثانيا: انعكاسات السلبية المترتبة عن ضعف البرلمان :

الانعكاسات السلبية الاقتصادية والاجتماعية :

من خلال مناقشة آخر قانون مالية في الفترة الخامسة (2002-2007) تم تسجيل

عدة تساؤلات تتعلق بـ:

- بمنهجية إعداد وتسيير الميزانية وتمويلها وعن المبررات المتعلقة بإحداث عجز

مصطنع في الميزانية

- اعتماد البلاد على المحروقات وضعف الجباية العادية

- ضعف مساهمات القطاعات الأخرى والفسل في رفع الصادرات خارج المحروقات

- إشكالية نوعيو وأجال الإنجاز ووسائله

- المطالبة بإصلاح المنظومة الضريبية ككل

- تبسيط إجراءات الإستثمار وتشجيع المنتج

- ملف حماية المال وعلاقته بانتشار الفساد

- يقيم رئيس حكومة أسبق هذه المرحلة " اقتصاد ريعي مبني على تبذير الموارد

الطبيعية " هناك فقط 2 % منها تنتج نحو الإقتصاد المنتج التنافسي مما يعني استحالة

توفير لا مناصب شغل دائمة

لقد أفرزت هذه الوضعية التسيب والفضائح المالية مثل قضية سوناطراك ، الطريق

السيار بنك الخليفة....

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

وما يثير الانتباه ويعبر عن عدم الاكتراث بما يقدمه النواب من حقائق تتطلب إنشاء

لجان تحقيق واستتفار الجهاز القضائي ولكن لا شيء من هذا حدث.

لقد طال الفساد حتى مؤسسة البرلمان نرى ذلك من خلال تصريحات ومن بينها اللجنة

الوطنية للإنتخابات سواء البرلمانية بتاريخ 10 ماي 2012 أو المحلية 29 نوفمبر

2012 حيث تصف الإنتخابات بالمزورة بسبب المال القذر الذي تحكم في العملية

الإنتخابية ودعت القضاء لفتح تحقيق¹.

كل هذه العوامل أدت إلى:

- أزمة ثقة بين الحاكم والمحكوم
- فقدان النائب لهيبته واحترامه
- لقد أدت أزمة الثقة إلى ظاهرة العزوف الإنتخابي فصارت الأقلية تتحكم في

الأغلبية²

كما أن الحالة الأمنية في الجنوب ما عاشته الجزائر بعد توقيف المسار الإنتخابي وما حصل

بعد الربيع العربي وانتشار السلاح بقوة قادمة من ليبيا بعد سقوط نظام معمر القذافي،

أصبحت المنطقة أكثر تهديدا من طرف الجماعات الإرهابية كالقاعدة و حركة المثلثون

وحركة القاعدة وحركة ابناء الصحراء مما حتم على دول المنطقة كالجزائر ومالي

¹ - خديجة بودية" المال القذر يتحكم في الإنتخابات" الخبر طبعة الجنوب العدد 6976 ، 05 فيفري 2013 ، ص 3.

² - حصة حوار الساعة استضافت الصحفي احميدة عياشي في حوار قدمته فريدة بلقاسم والدكتور مسعود سنيهايا والقاضية المحترمة زبيدة عسولو الصحفي لزهرة على القناة الجزائرية يوم 05/ماي/2013 على الساعة 9 مساء

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

وموريتانيا والمغرب ابرام اتفاقيات مع الولايات المتحدة الأمريكية في الشأن الأمني خاصة بعد أحداث 11 سبتمبر في برج التجارة العالمي.

كما يمكن اعتبار أحداث تقننورين وقبلها إختطاف والي إليزي بعين إميناس (الدباب) وأحداث تمراسات وتفجيرات مطار جانس ما هو إلا انعكاس لحالة فشل الحكومة وعدم الاكتراث بالتنبيهات التي يقدمها النواب في المجال الأمني مما يجعل الوضعية الاجتماعية لسكان المنطقة والإحساس بالغبن والتهميش بيئة خصبة لاستفحال العنف وغرس الكراهية تجاه الآخر خاصة إذا علمنا أن من بين موارد الإرهاب هو الاختطاف والنفدية التي تدر أموالا طائلة لعناصر الإرهاب. وهذا ما حذرت منه جهات كثيرة برلمانية وحزبية¹

الفرع الثالث : ضرورات وآليات تفعيل البرلمان الجزائري:

اولا : ضرورات التطوير:

تشير الكثير من الدراسات أن هناك مؤشرات تقاس بها مدى قوة الأنظمة السياسية من ضعفها التنبؤ بسقوط أو القدرة على تطويرها ونموها كدراسات صامويل هنتنغتون ورؤية لوسين باي وغيرهم. ومن خلال ما قدمناه سابقا والإنعكاسات السلبية التي سجلناها على أرض الواقع في العديد من المجالات ، ففي المجال الاجتماعي : الإحتجاجات المتعددة، أزمة السكن، أزمة البطالة، المطالبة بالعدالة، الإحساس بطمس

¹ - عثمان لحياني " حمس تحذر الحكومة من الإستخفاف بمطالب شباب الجنوب" الخبر عدد 7045 15 افريل 2013 ص

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

الهوية الأمازيغية، الإحساس بالتمييز بين الشمال والجنوب. وفي المجال الاقتصادي و
ماسجلناه من سوء السير وهدر المال العام والفضائح والفساد على مستويات عليا في
النظام وشخصيات بارزة...

وفي المجال السياسي وما لمسناه من من أزمة للشرعية الإنتخابية والفساد الإداري وما
التقارير التي تشكك في نزاهة الإنتخابات وفي المجال الأمني وما تم توثيقه عن
الأحداث الإرهابية في جنوبنا الكبير و الإستقرار الذي أثرت فيه ظروف دول الجوار:
ليبيا، تونس، مالي، النيجر، موريتانيا المغرب وكلها ظروف تستدعي اليقظة وإعادة
النظر في كثير من المواقف.

كل هذه العوامل إذا ما اسقطناها على المؤشرات السالفة الذكر نجد أن النظام السياسي
الجزائري أمام حالة من التخلف السياسي تستدعي الإسراع في إنقاذ ما يمكن إنقاذه.
وتتمثل هذه المؤشرات في:

- أزمة الهوية: والتي تجسدت في الحركات الانفصالية في المنطقة القبائلية، ومؤخرا
في الجنوب الجزائري كحركات مسلحة
- أزمة الشرعية: تمثلت في الأصوات التي تعالت ضد التزوير في الإنتخابات ومما
أدى غلى العزوف عن المشاركة الإنتخابية

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

- أزمة التغلغل: تتمثل في عدم قدرة النظام على بسط نفوذه في مناطق معينة من اقاليم الدولة سواء في قدرته على توزيع المنافع اوفي استعماله للقوة المشروعة) بعض مناطق القبائل- بعض المناطق الجنوبية- المناطق الحدودية)
 - أزمة التوزيع: تجسدت في تلك الحركات الاحتجاجية ضد الظلم والحقرة وسوء توزيع الموارد وتفشي الفساد والسرقة
 - أزمة المشاركة: والتي تعني مجموعة التصرفات الإدارية التي تستهدف التأثير في عملية صنع السياسات العامة و إدارة شؤون المجتمع..
- ففي الحالة الجزائرية بيينا أن مشاركة البرلمان في صنع السياسية العامة تكاد تكون معدومة وذلك بع استقرارنا لـ:
- أزمة الاستقرار: وتتمثل في ترسيخ التكامل السياسي وما ينتج عنه من استقرار ن وهذا ما لم نلاحظه في النظام الجزائري بين السلطة التنفيذية والبرلمان بحيث تهيمن الأولى على الثانية
 - أزمة تنظيم السلطة: وذلك من خلال اعتمادها على دستور ينظم اعتلاءها وممارستها السلطة وتداولها مع إعمال مبدأ الفصل في السلطات، وهذا ما نعتبره ناقصا في النظام السياسي الجزائري فهو يعتبر فضلا ظاهريا يعطي انطبعا ديمقراطيا سرعان ما تكذبه الممارسات الفعلية على الواقع¹

¹- أحمد وهبان، التخلف السياسي و غايات التنمية السياسية رؤية جديدة للواقع السياسي في العالم الثالث ، مصر، أليكس لتكنولوجيا المعلومات، 2003-2004 ، ص 141

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

كما تؤكد الدراسات التي تهتم بالنظام الجزائري والتي حاولت قياس درجة المؤسسية

وفق المعايير التي وضعها المفكر صامويل هنتغتون وهي:

• التكيف: حيث أن السلطة التشريعية في الجزائر افتقد الإستمرارية وشهدت

انقطاعات مستمرة . فالمجلس الوطني التأسيسي تأسس عام 1963م ولم يستمر إلا

عامين وبقيت البلاد دون برلمن حتى 1977، كما شهدت انقطاعا بتعيين برلمانا

انتقاليا بداية التسعينيات وإلى غاية 1997. كما أن الوظيفة البرلمانية بقيت غائبة ولم

تتجاوز منح الشرعية القانونية لقرارات صنعت في مكان آخر

• التعقيد: وتعني أن يكون للمؤسسة أكثر من وظيفة، فرغم تعدد اللجان في البرلمان

الجزائري وكذا تعدد الوظائف الرقابية والتشريعية إلا أنها صورية وجامعة خالية من

كل تعقيد

• الإستقلالية: تعني حرية وذاتية المؤسسة (طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات)، في

العمل المالي والوظيفي إلا أن الواقع يثبت فقدان البرلمان لهذه الاستقلالية

• التماسك: وتعني درجة الرضا بين النواب في البرلمان غير أنه من خلال الممارسة

البرلمانية والخبرة السياسية والنشاط داخل البرلمان يؤكد أن الأغلبية البرلمانية تحبط

وتعرقل اغلب الوسائل الرقابية التي يتقدم بها نواب القلية بالرغم من خطورتها

وأهميتها.¹

¹- مصطفى بلعور، طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 5، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، جوان 2011، ص 65.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

كما يضيف الدكتور ناجي عبد النور في الشأن الأمني : السياسات العامة الأمنية للدولة

تتأثر بالقواعد والأسس الدستورية والأوضاع السياسية

فمن خلال ماسبق ذكره يصبح تطوير أداء البرلمان ضرورة ملحة¹

إن ضرورة تطوير البرلمان التي أشرنا إليها في هذا المطلب تهدف بالأساس إلى ترقية

دور البرلمان الجزائري إلى مصاف البرلمانات المعاصرة وفقا للمعايير العالمية. ومن

بين المعايير التي أشار إليها الإتحاد البرلماني الدولي حتى يكون برلمانا ديمقراطيا:

1- أن يكون ممثلا للشعب يعكس افرادة الحرة التي عبر عنها الناخبون

2- ان يمثل جميع أطراف المجتمع وشرائحه الإجتماعية حتى المهمشة منها

3- البرلمان ليس فقط لتكريس حق الغلبية في الحكم وإنما هو ايضا ضمان للأقلية في

ممارسة حق المعارضة

4- ان يكون شفاف مفتوحا للأمة من خلال وسائل الإعلام المختلفة

5- أن يكون متاحا للجميع ، يشرك جميع شرائح الشعبك منظمات المجتمع المدني...

6- أن يكون خاضعا للمساءلة من قبل الناخبين

7- أن يكون فعالا ينظم بكفاءة وفقا للقيم الديمقراطية ويؤدي مهامه التشريعية والرقابية

بطريقة تلبي احتياجات جميع السكان²

¹- ناجي عبد النور " نحو تعزيز دور البرلمان في تفعيل السياسات العامة الأمنية للجزائر " مجلة العلوم القانونية والإدارية

السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان العدد التاسع 2009 ص 58

²- عليان بوزيان ، آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد تطوير البرلمان في الدول المغاربية ، دراسة مقارنة بين الجزائر و المغرب ، الملتقى الدولي الأول حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة ورقلة ، يومي 15-16 فبراير 2012 ، ص 82 .

ثانيا: آليات ومقترحات حلول إجرائية

المقترح الإجرائي الأول يتعلق بالتكوين السياسي:

- تتدخل الدولة بتدعيم الأحزاب في تكوين مناضليها على مستوى محلي وذلك بتسخير المؤسسات التربوية والمراكز الثقافية ودور الشباب في فترات زمنية تكون فيها هذه الخيرة شاغرة أثناء العطل
- تشكيل هيئة وطنية ومحلية محايدة تتشكل من الأحزاب والإدارة والقضاء على شاكلة اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات تتولى الإشراف على عملية التكوين فيما يتعلق في تسخير المقرات واستقبال مناضلي الأحزاب المعنية والتكفل بتسديد مصاريف الأساتذة الجامعيين والإطارات التي يشهد لها بالكفاءة في مجال التنمية السياسية ورؤساء البلديات السابقين والممارسين وكذلك الولائيين والإطارات العليا للدولة حسب نوعية ومستوى التأهيل المستهدف.
- تتولى لجنة من المختصين بالإشتراك مع ممثلي الأحزاب بصياغة برامج تكوينية مبسطة كمبادئ أولية عن الممارسات السياسية وتسيير الجماعات المحلية والبرلمان في

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

وحدات تعليمية مدرجة تصاعديا من البسيط غلى المعقد، كما تسلم شهادات تربص بعد كل تكوين مرقمة لكل مناضل تحت إشراف حزبه الذي يرمجه حتى يتسنى لكل حزب توفير احتياطي من الكفاءات يقدمهم عند كل استحقاق انتخابي

- تترك الإجراءات التفصيلية وطريقة تنفيذ هذه الأفكار للممارسات الميدانية.

1- المقترح الإجرائي الثاني يتعلق بإنشاء "دار للبرلمان" على مستوى كل ولاية

- في هذا المقترح وفي ظل التطلع إلى ديمقراطية تشاركية بين البرلمان والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فإنه من الضروري إنشاء مقر خاص على مستوى كل دائرة انتخابية ونقترح تسميته (دار البرلمان) والقصد منها أن تكون مجهزة بمكاتب لنواب البرلمان وتتولى الدولة أو البرلمان توفير جهاز إداري كفاء يتولى تسييرها وعلى نفقتها، وتكون قبلة لمنظمات المجتمع المدني والمنظمات الخاصة وغيرهما لتقديم المقترحات والانشغالات

- يتولى النواب فيها عقد ندوات وعرض تقارير نشاطاتهم والتفاعل مع هذه المنظمات حول انشغالات منطقتهم ومحاولة صياغة مقترحات قوانين تحت إشراف مختصين محليين تكون تتلائم مع خصوصية المنطقة وبالتنسيق مع المنطق الجهوية المشابهة

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

- تتجمع نشاطات هذه الدور بعدما تكون قد أخذت شوطا على مستوى الدور البرلمانية المحلية مما يسهل رسم السياسة العامة الوطنية وباشتراك أوسع واشمل لمنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص ويتولى النواب دور المنسق والناقل للإحتجاجات والمطالب الحقيقية وتوفير المعلومات الميدانية الواقعية للجان البرلمان المتخصصة وبالتالي المساهمة في ترشيد الحكم والوصول إلى الحكم الصالح¹
- ترتبط هذه الدور البرلمانية بأقرب الجامعات والمراكز البحثية مما يزيد من تقريب المعلومات وتفعيل البحوث في هذا المجال.

إننا نأمل من خلال هذين المقترحين تحقيق الأهداف التالية:

- تحقيق التنمية السياسية والرفع من كفاءة المناضلين والأحزاب ومنظمات المجتمع المدني
- العمل على تنشيط دور الأحزاب بصورة مستمرة عوضا عن اقتصار ظهورها على المواعيد الانتخابية فقط.
- ترقية النقاشات والحوارات في اوساط المجتمع المدني وعلى مستوى الأحزاب حتى تصير تدور حول البرامج والسياسات الحكومية بنظرة احترافية وسياسية وليس بطرق ملتوية سوقية وشعبوية متعصبة للمعرق او الجهة كما هو جار الآن.
- تصبح هذه الحوارات عبارة عن تبادل للمعارف وتراكمها عبر الزمن في أوساط النخبة والمجتمع مما يؤدي على انتشار المعرفة السياسية بين شرائح المجتمع .

¹ناجي عبد النور ، المرجع السابق ، ص 59.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

- المساهمة في رفع كفاءة المرأة سياسيا من خلال النقاشات دار البرلمان
- الأهمية الخاصة التي تكنسها المتابعة الإعلامية
- إن الرفع من مستوى الكفاءة والتنمية السياسية سينعكس حتما إيجابيا على باقي المؤسسات ويؤدي إلى الشفافية ويعمل على إبراز القدرات والكفاءات والتعرف عليهم من قبل الجمهور وبالموازاة مع ذلك تراجع الانتهازيين
- وفي الأخير يرى الباحث أن كلا المقترحين (التكوين السياسي و إنشاء دار البرلمان) كل منهما مكمل للآخر وتلعب وسائل الإعلام في المتابعة الإيجابية كعامل مكمل لتحقيق هذا المبتغى.

خلاصة :

على الرغم من أن الاختصاص المالي للبرلمانات يعد من أقدم الاختصاصات بل كان هو السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي.

فمن خلال التعديل الدستوري لعام 96 تحتكر الحكومة المجال المالي فتقوم بتحضير مشروع قانون المالية في دوائرها الوزارية دون مساهمة البرلمان في ذلك فتدرج أي نفقات ترغب فيها و توزيع الإيرادات بالطريقة التي تناسبها ، و لا يتعدى دور البرلمان المناقشة المحدودة بمدة زمنية لضرورة التصويت في أجل 75 يوم من إيداع مشروع القانون لدى البرلمان و إلا تدخل رئيس الجمهورية و أصدره بأمر قوة قانون المالية و هذا التدخل للرئيس لا يدخل في أحكام المادة 124 من الدستور المتعلق بالتشريع بأوامر في حالة شغور البرلمان أو بين دورتيه و لكن الحالة المنصوص عليها في الدستور المادة 8/120 فهي قاعدة خاصة و بالتالي من المفروض أن نفصل فيه اللجنة المتساوية الأعضاء ليس له معنى .

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان وعقلنته

و من بين أسباب ضعف أداء البرلمان في المجال المالي :

- صعوبة رقابة تنفيذ قانون المالية و تملص الحكومة بواسطة تقنياتي قانون المالية التكميلي الذي يصدر عن طريق أوامر و كذلك سياسة تحويل الاعتمادات و كذا انعدام الرقابة للبرلمان و تجاهل تسوية الميزانية .
- الأغلبية البرلمانية مشفوعة بتحالف رئاسي له الأغلبية المطلقة.
- إنفراد الحكومة بإعداد قانون المالية مع الانضباط الفردي للنواب بعدم المناقشة و التصويت فمن خلال ذكر ما سبق يصبح تطوير أداء البرلمان ضرورة ملحة تهدف بالأساس إلى ترقية دور البرلمان الجزائري إلى مصاف البرلمانات المعاصرة وفق المعايير العلمية و من بين المعايير التي أشار إليها الاتحاد البرلماني الدولي.

الخطاثة

خاتمة :

في الختام يمكن القول أن الاختصاص البرلماني في المجال المالي تبقى محدودة و غير فعالة و تابعة في مضمونها إلى السلطة التنفيذية ، و يرجع هذا إلى مختلف الوسائل و للآليات الدستورية و القانونية التي تمنح للحكومة الامتياز على حساب البرلمان.

فالحكومة تمارس السلطة التنظيمية بشقيها المستقلة و التابعة و هو ما يجعلها تهيمن على الوظيفة التشريعية على حساب المؤسسة البرلمانية ، بل الجزء الذي تمارسه الحكومة يعتبر أكثر أهمية من الجزء الذي يمارسه البرلمان.

هكذا يتميز دور الحكومة بالإطلاق بينما يوصف دور البرلمان بالتقيد و الحصر و في هذا الإطار يبقى هذا الأخير مجرد مشرعا ثانويا، و على العموم فإن مجموع الإجراءات القانونية و الممارسات العملية المرتبطة بالقانون المالي سواء على مستوى التحضير و التعديل أو الموافقة و التنفيذ تبقى على عقلنة الاختصاصات المالية للبرلمان في علاقتها مع الحكومة ، و هو ما يستدعي تهذيب هذه العلاقة من أجل تعزيز دور ممثلي الأمة ، نواب و مستشارين في المجال المالي.

إضافة إلى أن البرلمان الجزائري شهد صعوبات جمة منذ إنشائه غداة الاستقلال إلى يومنا هذا ، فتارة همش و جمد دوره و تارة أخرى ألغي تماما من الحياة السياسية ، كل هذه الظروف و العوامل انعكست عليه بالضعف و الهوان ، حتى أن عهد التعددية السياسية في النظام السياسي الجزائري و تبني مبدأ الفصل بين السلطات لم يكن سوى واجهة ديكور و فارغة المحتوى من حيث التوازن بين السلطات و أرسى على الدور الضعيف و الهزيل للبرلمان على المستوى التشريعي و الرقابي و هذا ما تم التوصل إليه من خلال الدراسة و للمساهمة في تطوير المؤسسة التشريعية و البرلمان ، نتقدم ببعض التوصيات مع مراعاة الملاحظات الواجب إتخاذها:

- يجب أن تكون عملية تطوير البرلمان في الحالة الجزائرية على مراحل و أن تتراجع صلاحيته بالتناسب مع مستوى كفاءة أعضائه من عهدة لأخرى و حسب نوعية النواب الذين تختارهم الأحزاب و تفرزهم صناديق الاقتراع.

- تحرير المبادرة التشريعية للبرلمان لتمكين النواب من الإسهام الفعال في العمل التشريعي بدل أن يقتصر دورهم على مناقشة و إثراء النصوص التي تتقدم بها الحكومة و التي تتم المصادقة عليها في الكثير من الأحيان دون أحداث تغييرات جوهرية .
- تفعيل دور الغرفة الثانية للبرلمان (مجلس الأمة) لتمكينها من المبادرة من التشريع على قدم المساواة مع الغرفة الأولى على غرار البرلمان الفرنسي الذي كثيرا ما يستأنس به المشرع الجزائري.
- إعادة النظر في القانون العضوي الذي ينظم العلاقة بين الحكومة و البرلمان و الذي هو في الأساس مشروع قانون و ليس مقترح قانون ، و إعطاء نواب البرلمان الحرية في تغيير المواد و القواعد القانونية التي يرون أنها تعرقل نشاطهم التشريعي و الرقابي و إيجاد آلية أكثر نجاعة تدعم سيادة و استقلالية البرلمان في تنظيم جدول أعماله.
- إنشاء و تدعيم هياكل مساعدة للبرلمان في مجال الحصول على المعلومة و لتقوية الدعم الفني للبرلمانيين و ذلك بالتزويد بخبراء فنيين برلمانيين ، و ذلك بتعاون السلطة التنفيذية مع البرلمان في توفير المعلومات و عدم احتكارها.
- إن الفرضيات التي يقع اعتمادها في إعداد مشروع قانون المالية ، ينبغي أن تصبح صياغتها أكثر عقلانية و أكثر ضبطا ، بالنظر إلى الدينامية التي تخلقها المقترضات الجديدة للقانون التنظيمي للمالية ، بالإضافة إلى البرمجة الميزانية المتعددة السنوات التي تم إقرارها.
- فتراكم التجربة مستقبلا في ما يخص التقارير التركيبية الخاصة بنجاعة الأداء و تطوير مؤشرات قياس الفعالية على مستوى البرامج و المشاريع ، بالإضافة إلى التحول النوعي الذي يشهده ، من شأنه أن يجعل من عملية صياغة فرضيات إعداد قانون المالية السنوي عملية أكثر قربا من الواقع الاقتصادي و المالي للدولة.
- إن قانون المالية و الأحكام الجديدة التي تضمنها على مستوى التبويب الميزانية المهيكل حول البرامج و المشاريع مع التركيز على البعد الجهوي ، سيجعل من قانون المالية يؤسس لإطار معياري جديد قائم على الأهداف و مؤشرات الأداء ، و التي ستعزز من نجاعة أداء التدبير العمومي ، بما يسمح بالانتقال من الحكامة المرتكزة على المساطر إلى الحكامة القائمة على الأهداف.

المراجع

الملاحق

قائمة المراجع

الرقم	المراجع
1	علي زغودو، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، 2005.
2	حسين مصطفى، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر.
3	فوزي عطوي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.
4	سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، 1993.
5	سمير ولد باحمو، قانون المالية 2015 و رهانات الاقتصاد الجزائري، ندوة علمية لطلبة الدكتوراه حول المالية العامة، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2005.
6	حامد عبد المجيد دارس، مبادئ المالية العامة، مركز الاسكندرية للكتاب، مصر، طبعة 2000.
7	ابراهيم علي عبد الله وأنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دار الصفاء للطباعة والنشر، عمان، 1987.
8	الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري دراسة مقارنة، مجلة الفكر البرلماني، العدد، 10، أكتوبر، 2005.
9	بشير بلس شاوش، التطبيقات العملية لقوانين المالية و انعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003.
10	عبد الله بو قفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، طبعة 2002.
11	الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين البرلمان والحكومة، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 23، 24 أكتوبر 2000.
12	عبد الفتاح بلخال، علم المالية و التشريع المالي المغربي، مطبعة فضالة المحمدية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2005.
13	عبد القادر تيعلاتي، المالية العامة المغربية و المقارنة، قانون الميزانية، الجزء 1، الطبعة 3، دار النشر الجسور، وجدة، 2002.
14	عبد النبي أضريف، المالية العامة أسس و قواعد تدبير الميزانية العامة و مراقبتها، مطبعة دار أبي رقراق للطباعة و النشر، الطبعة 2، سنة 2012.
15	مصطفى الكثير، الإتحاد الاشتراكي، منشورات وزارة المالية و الخصخصة، ميزانية الدولة، 20 مايو 1998، الطبعة 1، 2004.
16	محمد الصغير بعلي و يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع علياء، الجزائر، 2003.
17	عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، الجزائر، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، 2007.
18	مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار بلقيس للنشر، 2010.
19	سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى للطباعة و النشر، عين مليلة، الجزائر، 2009.
20	أحمد وهبان، التخلف السياسي و غايات التنمية السياسية رؤية جديدة للواقع السياسي في العالم الثالث، مصر، أليكس لتكنولوجيا المعلومات، 2003-2004.

الرقم	المراجع باللغة الأجنبية
21	Pierre Avril, Jan Gicquel droit parlementaire, 4eme édition, 2010, Montchrestien, p 2007VI

الرقم	رسائل ماجستير
22	بو سالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل ضوء دستور 1996، جامعة باجي مختار، عنابة، ماجستير، سنة 2007/2006.
23	ردادة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، ماجستير، سنة 2006/2005.
24	محمد عمران بو ليفة، مجلس الأمة الإطار العضوي و الوظيفي، ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2001/2000.
25	بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، سنة 1999/1998.
26	بركات أحمد، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة بو بكر

الملاحق

بلقايد ، تلمسان ، 2008/2007.	
بن داود براهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الاسلامية و التشريع الجزائري ، ماجستير فرع دولة و مؤسسات عمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2003/2002.	27
خلوفي خديجة ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، ماجستير ، كلية الحقوق ، بن عكنون الجزائر ، 2003.	28
ضميري عزيزة ، الفواعل السياسية و دورها في صنع السياسة العامة في الجزائر ، ماجستير ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2008.	29
طارق عاشور، تطور العلاقات بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007، الماجستير في العلوم السياسية ، جامعة العقيد الحاج لخضر ، باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2008-2009.	30

مذكرات ماستر	الرقم
علاوة الجندي ، دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر ، مذكرة ماستر ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، سنة 2013/2012.	31

مجلات	الرقم
مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة ، مجلة النائب ، العدد 02 ، 2003.	32
بشير يلس شوش ، موانع مسؤولية الحكومة أمام البرلمان ، مجلة الجزائر للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، العدد 21 ، سنة 1991.	33
توصيات لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية لمجلس الأمة مجلة الفكر البرلماني ، العدد 05 ، مارس 2004 .	34
منار المصطفى ، واقع الأموال العمومية بين ضعف البرلمان و هيمنة الحكومة ، المجلة المغربية للأظمة القانونية و السياسية ، عدد 7 ، يونيو 2006.	35
بشير يلس شوش ، التطبيقات العملية لقوانين المالية و انعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني ، نشرات مجلس الأمة ، العدد 3 ، جوان 2003	36
الأمين شريط ، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مقال منشور في مجلة المجلس الدستوري عدد 1، 2013	37
الدكتور عمر فرحاتي " العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين الفترتين الأحادية و التعددية" مجلة الإجتهد القضائي ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الرابع، مارس 2008	38
جريدة الخبر ، العدد 4827 ، المؤرخ في 2006/10/07 .	39
د.ناجي عبد النور ، نحو تعزيز دور البرلمان في تفعيل السياسات العامة الأمنية للجزائر ، مجلة العلوم القانونية و الإدارية لسياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان العدد التاسع 2009 .	40
أحمد ببنيني، أثر النظام الإنتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية الجزائر العدد الثامن نوفمبر 2012.	41
أحمد بن بينور ، "المصلحة الجزائرية...." الشروق اليومي ، العدد 3966 ، 26 مارس 2013.	42
خديجة بودية، المال القدر يتحكم في الإنتخابات ، الخبر طبعة الجنوب ، العدد 6976 ، 05 فيفري 2013.	43
عثمان لحياني ،حس تحذر الحكومة من الإستخفاف بمطالب شباب الجنوب ، الخبر عدد 7045 15 افريل 2013.	44
مصطفى بلعور، طبيعة العلاقة بين السطنتين التنفيذية و التشريعية ، مجلة دفاتر السياسة و القانون ، العدد 5 ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، جوان 2011	45
عليان بوزيان ، آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد تطوير البرلماني في الدول المغاربية ، دراسة مقارنة بين الجزائر و المغرب ، الملتقى الدولي الأول حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية ، كلية الحقوق و العلوم السايسية ، جامعة ورقلة ، يومي 15-16 فبراير 2012	46
ابراهيم الحمود ، رقابة مجلس الأمة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة ، مجلة الحقوق العدد 16 ، يونيو 1992 ، الكويت .	47

قوانين	الرقم
المادة 3 من القانون 02/90 الصادر في 15 اوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35	48

الملاحق

49	القانون 17/84 المؤرخ في 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 28، لسنة 1984، معدل و متمم بالقانون 05/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 02 لسنة 1988 المعدل و المتمم بالقانون 24/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 01 لسنة 1990.
50	المادة 119 من دستور 1996، كما أن المادة 67 من القانون 17/84 السالف الذكر حدد أقصى أجل لإيداع مشروع قانون المالية بتاريخ يوم 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية.
51	المادة 36 من دستور 63 تنص «لرئيس الجمهورية و للنواب حق المبادرة بتقديم القوانين توضع مشاريع و اقتراحات و تصميمات القوانين على مكتب المجلس الذي يحيلها على اللجان البرلمانية المختصة لدراستها»
52	المادة 119 من دستور 1996، تنص المادة 23 من القانون العضوي رقم 02/99 «يجب أن يكون كل إقتراح قانون موقعا عليه من 20 نائبا يودع كل إقتراح قانون مكتب المجلس الشعبي الوطني»
53	المادة 121 من دستور 1996 تقابلها المادة 144 من دستور 1989 و المادة 149 من دستور 1976، هذا الشرط مستوحى من المادة 40 من الدستور الفرنسي، و الغرض منه الحد من مبادرة النواب، مسعود شيهوب
54	المادة 20، 21، من القانون العضوي رقم 02/99 الناضم للعلاقات بين الغرفتين و الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني يتكون من 10 أعضاء، و مكتب مجلس الأمة من 6 أعضاء حسب النظام.
55	أنشئ مجلس الدولة بموجب قانون عضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998.
56	المادة 44 الفقرة 3 من القانون العضوي 02/99 يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه 20 يوما.
57	المادة 123 من دستور 1996 و التي تنص: «إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية..... القانون المتعلق بقوانين المالية»
58	المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000
59	المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999.
60	المادة 46 من النظام نفسه، يتجلى التداخل بين اختصاص اللجنتين من خلال الاستثمار حيث أن نفقات الاستثمار تدخل في شق النفقات، الذي يشكل قسم من تكوين الميزانية العامة طبقا للقانون 17/84 السالف الذكر.
61	المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، أما على مستوى مجلس الأمة فإنه طبقا للمادة 32 من نظامه الحالي يحيل فوريا رئيس مجلس الأمة على اللجان الدائمة كل نص يدخل في اختصاصها رفقة المستندات و الوثائق.
62	المادة 40 من نظام المجلس الشعبي نفسه شروط صحة المناقشة و المادة 34 من نظام مجلس الأمة لسنة 1999.
63	المادة 27 من القانون العضوي 02/99 و كذلك المادة 43 من نظام المجلس الشعبي نفسه، و المادة 38 من نظام مجلس الأمة نفسه.
64	المادة 39 و 40 من القانون العضوي 02/99.
65	المواد من 35 إلى 37 من نظام المجلس الشعبي الوطني نفسه، المواد من 29 إلى 31 من نظام مجلس الأمة نفسه.
66	المادة 41 من النظام المجلس الشعبي الوطني نفسه، و المادة 35 من نظام مجلس الأمة نفسه.
67	المواد 2/42، 47 من نظام المجلس الشعبي نفسه، و كذلك 3/37، 41 من نظام مجلس الأمة نفسه.
68	المادة 7/120 من دستور 1996.
69	المادة 2/44 و 3 و 4 من القانون العضوي 02/99.
70	المادة 8/120 من الدستور.
71	الأمر 01/02 المؤرخ في 2002/02/25 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 15، و كذلك الأمر 05/05 المؤرخ في 2005/07/25 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 52، و كذلك الأمر 04/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 47.
72	القانون 04/80 المؤرخ في 1 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 10 سنة 1980.
73	المادة 18 من الأمر 20/95 المؤرخ في 1995/07/17 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 39، سنة 1995.
74	قانون رقم 17/84 مؤرخ في 84/07/07 الجريدة الرسمية العدد 1984/28، معدل و متمم بالقانون رقم 05/88 المؤرخ في 1988/01/12 الجريدة الرسمية العدد 1988/02، المعدل المتمم بالقانون رقم 24/89 المؤرخ في 1989/12/31 الجريدة الرسمية العدد 1989/01.
75	المادة الأولى من القانون رقم 05/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المعدل و المتمم للقانون المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.
76	قانون 40/80 المؤرخ في 1980/03/01 يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

الملاحق

77	المادة 60 و 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .
78	المادة 69 من القانون العضوي 02/95.
79	بيان السياسة العامة وفق المادة 84 هو إلزامي أمام المجلس الشعبي الوطني و ليس إلزامي أمام مجلس الأمة .
80	المادة 160 من دستور 1996.

الرقم	مواقع أنترنت
	www.djelfa.info 13 :15 11/04/2016
	عدد التشريعات خلال العهدة الرابعة (1997-2002) www.apn-dz.org/apn تاريخالإطلاع 2016/03/16
	الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة الدورة التشريعية الخامسة 2007-2002 www.mpr.gov.dz/ministere-arabe www.MRP.GOV.DZ/ministere-arabe
	موقع النائب الدكتور خوجة ابراهيم www.khodja-brahim.com/audex تاريخ تصفح الموقع 2016/4/13
	د. فوزي أوصديق، www.elbled.net/archives/50976 2016/4/13