

الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر

عزة عبد العزيز*

الملخص

أصبحت مهمة تحضير الميزانية العامة في أغلب دول العالم من اختصاص الجهاز التنفيذي حصريا بحكم ما يتمتع به من إمكانيات ووسائل مادية وبشرية ضخمة، تمنحه القدرة والفاعلية على القيام بهذه المهمة المعقدة. إذ نجد مجال تحضير الميزانية في الجزائر يعود إلى وزير المالية تحت سلطة وإشراف الوزير الأول، كما هو الشأن في فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية. وإذا كانت وظيفة الرقابة التي يمارسها البرلمان على النشاط المالي للحكومة من بين أهم الصلاحيات الدستورية التي تتمتع بها السلطة التشريعية بصور مختلفة وفي مستويات زمنية متباينة، بدءا من عرض مشروع قانون الميزانية لمناقشته أمام البرلمان، وانتهاءا بقانون تسوية الميزانية وفق إجراءات وقيود محددة في القانون. غير أن تنفيذ هذه الرقابة بمختلف أنواعها ومستوياتها غالبا ما تصادفه جملة من المعوقات والعراقيل الداخلية والخارجية، الموضوعية والإجرائية، والتي نحاول رصدها في هذه الدراسة، والبحث عما يلائمها من حلول ومعالجات.

الكلمات المفتاحية: الرقابة البرلمانية، الميزانية العامة، المصادقة، المعوقات، البرلمان.

Résumé

la tâche de préparation du budget est devenu généralement dans la plupart des pays du monde de la compétence de l'organe exécutif exclusivement, et en vertu de celle dont jouissent le potentiel et les moyens de matériel et humain important lui donne la capacité et de l'efficacité pour mener à bien cette tâche complexe. Comme nous trouvons le domaine de la préparation du budget en Algérie au ministre des Finances sous l'autorité et la supervision du Premier ministre qui est le cas en France, la Grande-Bretagne et les États-Unis. si la fonction de contrôle qui exercé par le Parlement sur l'activité financière du gouvernement des plus importants des pouvoirs constitutionnels, que le législateur jouit de différentes manières et à différents niveaux temporels après le début du projet de loi sur le budget à discuter devant le Parlement et la fin de la liquidation du budget conformément aux procédures et restrictions spécifiques par la loi. Cependant, la mise en œuvre d'un tel contrôle de différents types et niveaux souvent rencontré un certain nombre obstacles internes et externes, de fond et de procédure, qui se transforment surveillé dans cette étude et la recherche de ce qui leur convient des solutions et des traitements.

Mots clés : contrôle parlementaire, le budget public, la validation, les obstacles, parlement.

Summary

The budget preparation became general task in most countries of the world from the jurisdiction of the executive organ exclusively, and by virtue of that enjoyed by the potential and the means of material and human large gives him the ability and effectiveness to carry out this complex task. As we find the area of budget preparation in Algeria, back to the Minister of Finance under the authority and supervision of the Prime Minister as is the case in France, Britain and the United States. Whether the oversight function that exercised by the parliament on the financial activity of the government of the most important constitutional powers, which the legislature enjoys in different ways and in different time levels of the start of the draft budget law to be discussed in front of parliament and the end of the budget settlement in accordance with the procedures and specific restrictions in the law by law. However, the implementation of such control of various kinds and levels often encountered a number of obstacles, internal and external obstacles, substantive and procedural, which turn monitored in this study and the search for what suits them the solutions and processors.

Key words: parliamentary oversight, the general budget, validation, obstacles, parliament.

* أستاذ محاضر ب، كلية الحقوق - جامعة باجي مختار، القطب الجامعي. البوني عنابة

مقدمة

استعمال الأموال العمومية، والتي تبدأ أساسا بعد فراغ الحكومة من إعداد وتحضير مشروع قانون الميزانية، أين يباشر البرلمان هذه الرقابة بصور عديدة وفي مستويات زمنية مختلفة، بدءا من عرض مشروع قانون الميزانية لمناقشته أمام البرلمان وانتهاء بقانون تسوية الميزانية وفق إجراءات وقيود محددة في القانون. إلا أن تنفيذ هذه الرقابة بمختلف أنواعها ومستوياتها غالبا ما تصادفه جملة من الصعوبات والمعوقات الداخلية والخارجية الموضوعية منها والإجرائية، وهي ما يعكس الأداء الهزيل الذي يطبع الممارسة البرلمانية في الجزائر على وفق ما نراه ونشاهده في كل دورة برلمانية منذ مدة طويلة.

إن البحث في موضوع الرقابة البرلمانية على استخدام الأموال العمومية من قبل الحكومة في الجزائر يحوز أهمية بالغة دفعتنا إلى التحري والتنقيب في ثناياه بحكم اهتمامتنا بمجال الرقابة المالية عموما، وبحكم ما يكتنفه من تعقيدات قانونية وواقعية تتجلى من ورائها صورة الرقابة المالية التي يباشرها البرلمان الجزائري على تنفيذ الميزانية العمومية، فهل تمكن هذه الصلاحيات والآليات الرقابية المكرسة في الدستور الحالي البرلمان من تحقيق أداء رقابي جيد بما توفره من كفاية وفاعلية؟، وهل تؤهل هذه الأدوات الدستورية هذه المؤسسة العليا لأداء دورها المرجو في ممارسة رقابة مالية تستجيب للمعايير الدولية في الشفافية والمساءلة بما يحقق رقابة فاعلة وناجحة قبل وأثناء وبعد تنفيذ الميزانية العامة، قياسا إلى ما يمكن أن يعكسه واقع التنفيذ من صعوبات تصطدم بها عملية الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية؟.

ذلك ما سنحاول الإجابة عنه في هذه الورقة البحثية التي تعالج موضوع رقابة البرلمان الجزائري على تنفيذ الميزانية، مستخدمين في دراستنا هذه المنهج الوصفي والمنهج التحليلي الملائمين لمثل هذه الدراسات التي تعتمد على التوصيف والتحليل وإبراز الملاحظات والنتائج وما يتعلق بها من إعادة عرض للحلول والمعالجات. حيث سنتناول هذا الموضوع من خلال الخطة التالية:

المبحث الأول: تتناول فيه أنواع الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية وينقسم إلى مطلبين اثنين:

تتسم أغلب الأنظمة الدستورية المعاصرة في مختلف النظم السياسية الليبرالية والديمقراطيات الحرة بوجود ثلاث سلطات مهمة تتقاسم أعباء القيام بوظائف الدولة الأساسية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، وهي: السلطة التشريعية ومهمتها سن القوانين في البلاد، والسلطة التنفيذية ومهمتها تنفيذ القوانين والسهر على تنظيم وسير المؤسسات العمومية والمرافق العامة ورعاية المصلحة العامة وحفظ النظام العام، والسلطة القضائية وتتولى مهمة الفصل في الخصومات والمنازعات الناشئة عن مخالفة القانون أو هدر الحقوق. وإذا كانت الوظيفة الأصلية للبرلمان تتحدد أساسا في القيام بوظيفة التشريع بصفته يمثل السلطة التشريعية في الدولة، فإنه أيضا يتولى وظيفة الرقابة السياسية على مختلف أوجه النشاط الحكومي فيها مهما كان شكل النظام المنتهج، والتي لا تقل شأنًا عن سابقتها كونه يمثل أداة ديمقراطية تعبر عن أسلوب مشاركة المواطنين في الحياة السياسية ومراقبة النشاط السياسي للحكومة من حيث مدى التزامها بتطبيق برنامجها السياسي الذي تعهدت به أمام المواطنين، أو نشاطها الإداري من حيث أداء وظائفها كسلطة عامة تتولى إدارة المرافق والمؤسسات العامة، أو نشاطها المالي من حيث استخدامها للموارد والأموال العمومية والتصرف بها لتسيير الشأن العام الذي يتحدد من الوجهة القانونية من خلال عرض قانون المالية السنوي متضمنا الميزانية السنوية للدولة. أين تتولى وزارة المالية تحضيرها وإعدادها معتمدة على جملة من المعطيات والتوجيهات كالمخطط الحكومي الذي يتضمن الأهداف العامة المراد إنجازها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى توقعات مختلف القطاعات لقسمي النفقات والإيرادات. حيث تعتبر الميزانية أداة لترجمة السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وهي تعبير عن برنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه في السنة اللاحقة تحقيقا للأهداف المسطرة.

وإذا كان الدستور الجزائري قد خول البرلمان جملة من الصلاحيات والآليات الدستورية والقانونية للقيام بدوره في مجال الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في الدولة تتم عن وعي المشرع الدستوري بأهمية الرقابة البرلمانية على

اللجنة عن ميزانيته التسيير والتجهيز للدولة. يبلغ التقريران إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ويوزعان على النواب ثلاثة أيام قبل انطلاق المناقشة العامة.

ثم يعرض المشروع لمناقشته أمام النواب في جلسة عامة تطرح فيها كل القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية، ومدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من طرف كل الوزارات ومصالح الدولة، يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة لمناقشتها مع الوزير المعني. تحول المادة 11-140 من الدستور للبرلمان بغرفته المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حق التصويت على ميزانية الدولة. حيث تعد المصادقة على مشروع قانون المالية بمثابة الترخيص المالي للحكومة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة. وتتم إجراءات هذه المصادقة من خلال المرور بمرحلتين أساسيتين هما: مرحلة مناقشة مشروع المالية (الفرع الأول)، ومرحلة التصويت على هذا المشروع (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مناقشة المشروع أمام البرلمان

جاء في نص المادة 01/138 من الدستور أن مشروع القانون يجب أن يكون موضوع مناقشة من طرف غرفتي البرلمان أي أمام المجلس الشعبي الوطني (فقرة أولى) ثم أمام مجلس الأمة على التوالي قبل التصويت عليه (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: المناقشة العامة على مستوى المجلس

الشعبي الوطني

يعرض مقرر لجنة المالية والميزانية مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية في جلسة علنية بعد تقديم ممثل الحكومة (وزير المالية) الخطوط العريضة لمشروع قانون المالية. حيث تُفتح مناقشة عامة حول مشروع قانون المالية والميزانية القطاعية أين يسمح لكل نائب باستثناء أعضاء اللجنة المختصة بالتدخل في الموضوع، تتبع تدخلات النواب بردود الوزراء و/ أو برد ممثل الحكومة.

تقدم التعديلات على مشروع قانون المالية من الحكومة ولجنة المالية والميزانية أو من عشرة (10) نواب من بينهم مندوب أصحاب التعديل. حيث يُودع النواب تعديلاتهم في أجل 24 ساعة اعتبارًا من انطلاق المناقشة العامة عن

المطلب الأول: نتناول فيه الرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية أو ما يعرف برقابة المصادقة

المطلب الثاني: نتناول فيه الرقابة على الحكومة أثناء وبعد تنفيذ الميزانية وهي ما يعرف بالرقابة المرافقة واللاحقة.

المبحث الثاني: يتناول معوقات الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة

المطلب الأول: يتناول المعوقات المتعلقة بمرحلة صدور قانون المالية

المطلب الثاني: يتناول المعوقات المتعلقة بالمناقشة والمصادقة.

خاتمة: تتناول مختلف النتائج المتوصل إليها في البحث والتوصيات المقترحة بشأنها.

المبحث الأول: أنواع الرقابة البرلمانية على تنفيذ

الميزانية

يمارس البرلمان دوره في مراقبة النشاط المالي للحكومة عن طريق آليات وأدوات قانونية حددها الدستور بشكل واضح وصريح تمثل أساسا في مناقشة ميزانية الدولة والتصويت عليها قبل تنفيذها أو ما يعرف بالرقابة السابقة (المطلب الأول)، ومراقبة نشاط الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية، وكذا التصويت على قانون ضبط الميزانية أو ما يعرف بالرقابة المرافقة كنموذج عن الرقابة اللاحقة (المطلب ثان).

المطلب الأول: الرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية-

رقابة المصادقة-

بعد مرحلة إعداد الميزانية وتحضيرها، يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني لتبدأ العملية الرقابية للبرلمان والذي يتولى إحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة لجنة - الميزانية والمالية، حيث تتولى دراسته و مناقشته مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، وتتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها، مع مراعاة أحكام المادة: 10/138 من الدستور التي تجيز فيها لرئيس الجمهورية أن يصدر قانون المالية بموجب أمر،¹ يتم عرض هذا التقرير على المجلس الشعبي الوطني الذي يتضمن مجريات المناقشة داخل اللجنة وملاحظاتها وتعديلاتها، ويرفق بتقرير يتضمن توصيات

بعد ذلك تباشر المناقشة العامة على النص المصوت عليه من قبل مجلس الشعبي الوطني من خلال استماع ممثل الحكومة إلى مقرر اللجنة المختصة، لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.⁷ وخلال مناقشة النص المصوّت عليه مادة بمادة يمكن لرئيس الجلسة أن يعرض للمصادقة جزءاً من النص إذا لم يمكن محل ملاحظات أو توصيات اللجنة المختصة.⁸ على إثر ذلك تعدُّ اللجنة المختصة تقريراً تكميلياً تُضمِّنه توصيات معللة على ضوء استنتاجاتها وملاحظات أعضاء مجلس الأمة. ويمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظاتهم كتابياً في أجل ثلاثة (03) أيام بعد توزيع اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي. كما تودع الملاحظات لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبت فيها شكلاً قبل إحالتها على اللجنة المختصة التي لها أن تستمع عند الاقتضاء إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة.⁹

الفرع الثاني: التصويت على مشروع قانون المالية

تخول الفقرة 11 من المادة 138 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حق التصويت على ميزانية الدولة. تحكم عملية التصويت عدة أحكام مشتركة مع التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين بصفة عامة (أولاً) وأحكام خاصة بالتصويت على مشروع قانون المالية فقط (ثانياً).

أولاً-الأحكام العامة

تمثل هذه الأحكام العامة في إمكان إدخال التعديلات على النص على وفق ما جاء في القانون العضوي رقم 12-16، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لاسيما المادة 61 منه. فبالنسبة للمجلس الشعبي الوطني يتطلب التصويت على نص المشروع بالأغلبية، فلا يصح التصويت إلا بحضور أغلبية النواب، ولم يتم تحديد الأغلبية المطلقة أو نسبية، وتبعاً لذلك فالأرجح أن الأغلبية البسيطة هي المطلوبة، لأن المؤسس الدستوري عندما يتطلب عادة أغلبية مطلقة ينص عليه صراحة كما هو الأمر بالنسبة للتصويت على القانون العضوي.¹⁰ بالنسبة لمجلس الأمة يكون أيضاً بالأغلبية المطلقة كما ورد في التعديل الدستوري الأخير بدل ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه في المادة السابقة.¹¹

مشروع القانون. يقدر مكتب المجلس مدى قبول التعديل حسب الشروط المحددة في النظام الداخلي ويقرّر قبول التعديل أو رفضه شكلاً.²

يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني تعديلات النواب المقبولة على لجنة المالية والميزانية وتبلغ التعديلات إلى الحكومة وتوزع على مجموع النواب. حيث تستمع اللجنة إلى مندوبي أصحاب التعديلات المقبولة من حيث الشكل والمحالة عليها بحضور وزير المالية، وتقرر على إثر ذلك الموافقة على التعديل أو التعديلات أو رفضها أو الاتفاق مع مندوب أصحاب التعديل أو التعديلات حول صياغة مشتركة. يمكن للحكومة ولجنة المالية والميزانية تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على مشروع قانون المالية. وتدوّن اللجنة استنتاجاتها ومواقفها من التعديلات المحالة عليها في تقرير تكميلي³

الفقرة الثانية: المناقشة العامة على مستوى مجلس

الأمة

يحوّل النص إلى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية على مستوى مجلس الأمة الذي يصادق على النص المصوّت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، في أجل أقصاه 20 يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعه لدى مجلس الأمة.⁴

تُنصَّب مناقشة الغرفة الأولى على النص المعروض عليها، بينما تنصَّب مناقشة الغرفة الثانية على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى. فطبقاً للمادة 3-44 من القانون العضوي 12-16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يدرس مجلس الأمة نص قانون المالية المصوت على ذلك في أجل أقصاه عشرون (20) يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعه لدى مجلس الأمة.

بينما تدرس اللجنة الاقتصادية والمالية النص المصوّت عليه بعد تقديم ممثل الحكومة وزير المالية مشروع قانون المالية للنسبة المعتبرة.⁵ يمكن للجنة أن تستمع في إطار أشغالها إلى أشخاص مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها، وتعد على إثر ذلك تقريراً يتضمن ملاحظاتها وتوصياتها.⁶

كما قيد الدستور البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية حيث نصت المادة: 09/138 منه على ما يلي:

"يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للقرارات السابقة..."

كما حدد القانون العضوي توزيع هذه المدة بين غرفتي البرلمان فمُنح مدة سبعة وأربعين (47) يوما كحد أقصى للتصويت ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية، ومنح لمجلس الأمة عشرين (20) يوما كحد أقصى للمصادقة على النص المصوّت عليه، أما الثمانية (08) أيام المتبقية فهي مخصصة للجنة المتساوية الأعضاء للبحث في الخلاف الذي يمكن أن ينشأ بين الغرفتين حول نص مشروع قانون المالية.¹⁶

المطلب الثاني: الرقابة على الحكومة أثناء وبعد تنفيذ الميزانية

إذا كان بإمكان البرلمان أن يقوم بالرقابة السابقة على النشاط المالي للحكومة من خلال المصادقة على قانون المالية واعتماده بكل سهولة. فإن الأمر على خلاف ذلك في رقابته على الحكومة أثناء وبعد تنفيذ الميزانية حيث تتخلله بعض الصعوبات من الناحية العملية والإجرائية قد تؤدي إلى عرقلة النشاط الحكومي، رغم ما يكتسبه الأمر من أهمية بالغة في المحافظة على الأموال العمومية خلال كل مراحل التنفيذ.

الفرع الأول: الرقابة المرافقة

إن ممارسة رقابة مرافقة فاعلة على النشاط المالي للحكومة يمثل تحديا كبيرا للبرلمان، بما تنطوي عليه هذه المرحلة من صعوبات مختلفة تحوّل دون تحقيق هذا الدور نجملها فيما يلي:

- انشغال البرلمان بقضايا التشريع والسياسة العامة باعتبارها تمثل الاختصاص الأصيل والأساسي للبرلمان مما لا يسمح له عادة بالتفرغ لمتابعة الحكومة ومراقبة نشاطها المالي أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية.

إن ارتفاع نصاب التصويت يعبر عن رغبة المؤسس الدستوري في إعطاء النص المصادق عليه إجماعا من كافة القوى السياسية وليس الأغلبية فقط حسب ما يراه بعض الباحثين، كما أنه على مستوى تشكيلة مجلس الأمة هناك ثلث معين من طرف رئيس الجمهورية.¹²

وعلى وفق ما صرحت به المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة عندما لا يتوفر النصاب القانوني للتصويت، يحدد مجلس الأمة جلسة ثانية بالتشاور مع الحكومة، تتم بعدها عملية مراقبة مدى توفر النصاب القانوني قبل البدء في عملية التصويت.¹³

فيما يتعلق بمسألة تبليغ النصوص القانونية بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الوطني، فإن النص المصوت عليه يرسل إلى رئيس مجلس الأمة في غضون (10) أيام ويبلغ الوزير الأول بهذا الإرسال.¹⁴ كما يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام الموالية للمصادقة ويُشعِرُ رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول بهذا الإرسال مع مراعاة أحكام المادتين 186 و187 من الدستور المتعلقين بإخطار المجلس الدستوري وكيفية إعطاء رأيه وإصدار قراره.¹⁵

ثانيا-الأحكام الخاصة

إن القاعدة المعمول بها في هذا السياق هي أن يصوت البرلمان على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة، احتراماً لمبدأ سنوية الميزانية. حيث يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية بأغلبية الحاضرين في جلسة علنية وحسب أنماط التصويت المحددة في النظام الداخلي، حيث يتم التصويت على:

- أحكام مشروع القانون المعدلة في التقرير التكميلي
- الأحكام المعدلة في التقرير التمهيدي
- الأحكام التي بقيت كما وردت في مشروع القانون.
- يعرض أخيراً مشروع القانون بكامله على التصويت.

العامة الذي يعرف بأنه: "عبارة عن تقرير أو توضيح سنوي صادر عن الحكومة تبين فيه ما تم تطبيقه خلال السنة المنقضية من برنامجها وما هو في طور الإنجاز وتبين الصعوبات التي اعترضته والآفاق المستقبلية على أن تتبع ذلك مناقشة للبرنامج من قبل أعضاء البرلمان تمكنهم من الاطلاع على مضمون البيان والإعراب عن موافقتهم من سياسة الحكومة"، كما عرف بأنه: "إبلاغ الغرفة الأولى بما تحقق و ما هو في طور التطبيق، و في ذات السياق، للحكومة أن تبرز الصعوبات التي اعترضتها بخصوص ما لم يطبق، كما يستوجب عليها أن تبين الآفاق المستقبلية التي تنوي النهوض بها على الأمدين القريب والبعيد".²²

ومن ثم فإن بيان السياسة العامة يعبر عن إفصاح الحكومة عما قد أنجزته وما هو قيد الإنجاز، والعراقيل التي اعترضته (مادية كانت أم قانونية)، وكذا احتوائه على آفاق مستقبلية. فهو يُمكن المجلس الشعبي الوطني من إبداء رأيه وتحديد موقفه من أعمال الحكومة.

وعليه فإن بيان السياسة العامة يشتمل على ثلاث محاور: محور أول يتعلق ببيان ما تم إنجازه من مشاريع، والمحور الثاني يتعلق بتوضيح ما هو قيد الإنجاز وما هي الصعوبات التي اعترضته، أما الثالث فيتعلق بالتذكير بالآفاق المستقبلية للحكومة وما يستلزمها ذلك من إمكانيات مادية وبشرية وقانونية.

تؤكد السوابق التاريخية أن المجلس الشعبي الوطني قد ناقش بيان السياسة العامة للحكومة لمرتين، كانت المناقشة الأولى على إثر تقديم بيان السياسة العامة في الدورة الخريفية لسنة 1998، أين ركز فيه على الوضع الأمني في البلاد وتدابير مواجهة ومحاربة الإرهاب في الجزائر ومساعي الحكومة في ذلك. أما الثانية فتتمت بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة في الدورة الخريفية لسنة 2001، حيث تعرض لتدابير الإصلاحات التي عرفها قطاع العدالة، التربية والمالية. كما ركز على المراحل التي مرت بها عملية التفاوض مع الاتحاد الأوروبي وموضوع الشراكة، من خلاله سجل أعضاء المجلس الشعبي الوطني الضعف الحاصل في التكفل بمشاكل المواطنين مؤكدين على ضرورة التفكير في تدابير جدية لتفادي الكوارث.²³

- عدم توفر البرلمان على الإمكانيات التقنية والبشرية اللازمة لمتابعة النشاط المالي للحكومة الذي يطبعه التعقيد والدقة.

- انشغال أعضاء البرلمان الذين ينتخبهم الشعب بمتابعة الأنشطة والأعمال التي يطبعها المردود السياسي الذي يخدمهم في المنافسات الانتخابية عكس المراقبة الدقيقة والمستمرة لحسابات ميزانية الدولة التي طائل من ورائها.¹⁷

لأجل هذه الأسباب تكفي أغلب الدول بممارسة رقابة إدارية داخلية توكل لمختلف المصالح الإدارية خلال مرحلة التنفيذ، كما هو الحال في فرنسا.¹⁸ في حين تلجأ دول أخرى في إسناد مهمة الرقابة المرافقة للتنفيذ إلى جهاز الرقابة العليا كما هو الحال في بلجيكا التي تختص فيها محكمة الحسابات بمنح تأشيرات مسبقة لتسديد بعض النفقات العمومية،¹⁹ وفي إيطاليا تمارس هذا الجهاز رقابة مسبقة على قرارات الحكومة ذات الأثر المالي الكبير.

أما في الجزائر، فإننا لا نجد نصوصا قانونية محددة تُحوّل للبرلمان ممارسة الرقابة أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية، ومع ذلك فإنه يمكن أن نستخلص إمكانية قيامه بذلك من خلال مختلف الوسائل الدستورية التي يملكها لرقابة نشاط الحكومة والتي تتم مباشرة أثناء السنة المالية، من خلال استجواب ومسألة الوزراء كمثلين للسلطة التنفيذية على وفق ما يقره الدستور²⁰ والقانون²¹ عن كيفية تنفيذ الميزانية أثناء مناقشة بيان السياسة العامة (الفقرة الأولى)، وقد يؤدي ذلك إلى قيام المسؤولية السياسية للوزير محل المسألة أمام أعضاء البرلمان. كما يحق للبرلمان مراقبة الاعتمادات الإضافية التي تطلبها الحكومة (فقرة ثانية). وله أن يطلب إلى جهات الرقابة المستقلة كمجلس المحاسبة أو المفتشية العامة للمالية القيام بفحص ودراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاصها.

الفقرة الأولى: بيان السياسة العامة

إن تصويت البرلمان على قانون المالية يعطيه سلطة أصلية في مراقبة تنفيذ الميزانية، ونظرا لصعوبة مراقبة ذلك خلال السنة جعل المؤسس الدستوري مناسبة سنوية تمكنه من ذلك عندما ألزم الحكومة على تقديم عرض سنوي عن استعمال الاعتمادات المالية خلال تقديم بيان السياسة

مسألة تقديم الحكومة لعرض عن استعمال الاعتمادات المالية مبررات قانونية وأخرى عملية.

أ- الأسس القانونية

تتضح هذه المبررات في نص المادة 179 من الدستور؛ إذ نجدها ألزمت الحكومة بتقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية. وقد أورد دستور 1976 في المادة 187-01 ما يلي: "تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية إلى المجلس الشعبي الوطني عرضا حول استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها بالنسبة للسنة المالية المعنية". وأكدته كذلك دستور 1989 من خلال المادة 150-01: "تقدم الحكومة للمجلس الشعبي الوطني عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية...". غير أن النظام الداخلي لكلا غرفتي البرلمان أو القانون العضوي رقم 16-12 المنظم لعمل البرلمان لم يتم التعرض فيها إلى الأحكام المتعلقة بتفصيل إجراءات هذا العرض.

ب- المبررات العملية

هناك مبررات عملية تحكم إلزامية تقديم الحكومة عرض استعمال الاعتمادات المالية؛ تتعلق بتحويل هذه الاعتمادات عن طريق التنظيم من طرف الحكومة. فصلاحيات البرلمان فيما يخص توزيع الاعتمادات المالية تنتهي بتوزيعها على الوزارات بالنسبة لنفقات التسيير، وحسب القطاعات بالنسبة لنفقات التجهيز، أما التوزيع المفصل داخل كل دائرة وزارية أو قطاع عن طريق مراسيم تنفيذية، إلا أن الإشكال المطروح هو مدى إمكانية السلطة التنفيذية تعديل هذا التوزيع المقرر في قانون المالية في أي وقت شاءت. وعملا بقاعدة توازي الأشكال ما تقرر بموجب قانون المالية لا يمكن تعديله أو تكميله إلا بموجب قانون تكميلي للمالية، غير أن القانون ناقض نفسه عندما رخص بوجود المواد 32-33-36 من القانون رقم 17/84 للحكومة الخروج على هذا المبدأ ومكثها من تعديل التوزيع المقرر في قانون المالية الأصلي باستخدام إجراء نقل الاعتمادات المالية أو تحويلها. هذا الإجراء يشكل مساسا بمبدأ التخصيص في النفقات الذي يترتب عنه تخفيض فاعلية المصادقة البرلمانية على الميزانية، حتى ولو كان الهدف من هذه الإجراءات هو

إن بيان السياسة العامة يُتَوَجَّع بمجموعة من الآليات الرقابية التي تمكن البرلمان من متابعة نشاط الحكومة خلال سنة كاملة، بما في ذلك النشاط المالي كالسؤال والاستجواب ولجان التحقيق. والتي تتم مباشرة أثناء السنة المالية من خلال استجواب ومساءلة الوزراء كيمثليين للسلطة التنفيذية على وفق ما يقره الدستور والقانون، وقد يؤدي ذلك إلى إقحام المسؤولية السياسية للوزير محل المساءلة أمام أعضاء البرلمان.

يمكن أيضا اعتماد لجنة تحقيق برلمانية في أي مسألة تتعلق بالمصلحة العامة وبخاصة ما تعلق بالإيراد والإنفاق العام. حيث يمكن لهذه اللجنة أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أية وثيقة أو معلومة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، باستثناء ما يكتسي طابعا سريا أو استراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي.²⁴

تقوم هذه اللجنة بإعداد تقرير مفصل عن نتائج تحقيقاتها، يسلم التقرير إلى كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحال الذي يمكن أن يقرر نشره جزئيا أو كليا. كما يبلغ هذا التقرير قبل النشر إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. كذلك تتجلى رقابة البرلمان في مرحلة تنفيذ الميزانية بصورة واضحة لدى مناقشة قانون المالية التكميلي الذي تقدم به الحكومة للبرلمان أثناء السنة المالية بغرض تكملة أو تعديل بعض الأوضاع المستجدة.²⁵

إن عرض بيان السياسة العامة ومن خلال ما يرافقه من آليات تساعد البرلمان على الحصول على معلومات، يمكن من خلالها أن يراقب النشاط المالي الحكومي أثناء تنفيذ قانون المالية، فالوسائل تعتبر بمثابة وسائل إعلام للبرلمان.²⁶

الفقرة الثانية: وجوب تقديم عرض سنوي عن

استعمال الاعتمادات المالية

نصت المادة 179-01 من الدستور على: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية..." يحكم

من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية³⁰ على ما يلي:

"يكتسي طابع قانون المالية"

1- قانون المالية وقوانين المالية التكميلية والمعدلة

2- قانون ضبط الميزانية."

ومنه نستنتج أن المشرع أعطى لقانون تسوية الميزانية طابع قانون المالية نفسه.

كما نص القانون 17/84 في المادة 05 منه على أنه يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية.

ونصت المادة 76 من ذات القانون على ما يلي:

"يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض بموجب الأحكام القانونية السارية على وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة مرفقا بما يلي:

أ- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة.

ب- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورُحِّص تمويل الاستثمارات المخططة."

كما نصت المادة 77 منه على: "يُقرُّ قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي:

أ- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.

ب- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.

ت- نتائج تسيير عمليات الخزينة."

ونصت المادة 78 منه على: "تعود للخزينة نتائج السنة المثبتة بمقتضى قانون ضبط الميزانية".

مما سبق نستنتج أن مشروع قانون ضبط الميزانية يمثل اختتام للسنة المعنية ويكون ذلك بالتصويت عليه من قبل البرلمان، فهو يُعدُّ بمثابة فرصة للبرلمان لمتابعة

التخفيف من حدة المصادقة وإدخال نوع من المرونة في التسيير.²⁷

الفرع الثاني: قانون تسوية الميزانية

تختتم السنة المالية بالنسبة للبرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان،²⁸ وهو ما يعرف بقانون ضبط الميزانية العمومية الذي يتضمن بوجه عام عرضا مفصلا لمختلف العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات والنفقات المنجزة خلال السنة المالية، تقدمه كل الوزارات والهيئات العمومية. يقدم هذا العرض المفصل إلى البرلمان للمصادقة عليه بنفس الخطوات المتبعة في قانون المالية، ويكون مرفقا بالوثائق التقييمية اللازمة التي يعدها الجهاز الأعلى للرقابة المالية (مجلس المحاسبة)، ممثلة في التقرير المفصل حول ظروف تنفيذ الميزانية، والتقرير العام حول مطابقة حسابات الوزراء مع حسابات المحاسبين العموميين.²⁹ حيث يترتب على هذا النوع من الرقابة نتائج سياسية وقانونية هامة:

فقانون تسوية الميزانية آلية قانونية للرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة التي أقرها البرلمان بموجب قانون المالية الأولي أو التكميلي، لذلك وجب على الحكومة تقديم قانون تسوية الميزانية (فقرة أولى) وفق إجراءات قانونية محددة (فقرة ثانية) لما له من أهمية بالغة في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة خلال السنة المالية المنصرمة والتي تمت المصادقة عليها في أول السنة من قبل البرلمان بغرفتيه (فقرة ثالثة).

الفقرة الأولى: وجوب تقديم قانون تسوية الميزانية

أوجب الدستور على الحكومة عرض قانون تسوية الميزانية على البرلمان حتى يتسنى له تحريك رقابته السابقة على النشاط المالي للحكومة وهذا ما يعبر عنه بالمبررات القانونية لوجوب تقديم قانون تسوية الميزانية لما له من أهمية بالغة في عملية الرقابة اللاحقة على الميزانية.

فضلا عن نص المادة 179 من الدستور التي ورد

فيها: "1..."

2. تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان". فقد نصت المادة 02

- يدرس مجلس الوزراء المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية قبل أن يحيله الوزير الأول في صورة مشروع قانون ضبط الميزانية إلى غرفتي البرلمان مرفقا بمذكرة عرض الأسباب وبالتقرير التكميلي لمجلس المحاسبة.³³

ب-مرحلة المناقشة والمصادقة

بعد إحالة مشروع قانون ضبط الميزانية على البرلمان بغرفتيه تقوم لجنة المالية والميزانية بإعداد تقرير حول هذا الأخير الذي يعرض للمناقشة في الجلسة العامة، حيث تبدأ المرحلة الثانية من الدراسة التي تنصّب على مناقشة مشروع قانون ضبط الميزانية وتقديم الملاحظات والتساؤلات من قِبَل النواب، والتي يتولى وزير المالية ممثل الحكومة الرد عليها، ليعرض مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة (ن-3) للتصويت. وتجدر الإشارة أن التصويت على قانون ضبط الميزانية (ن-3) على مستوى مجلس الأمة يأخذ نفس مسار مشروع القانون العادي بشأن تبليغه إلى غاية نشره في الجريدة الرسمية. (ن: تعني السنة الحالية و-3 تعني: الرجوع ثلاث سنوات قبل الآن، فمثلا تمّ سنة 2011 تسوية ميزانية سنة 2008)

الفقرة الثالثة: أهمية قانون ضبط الميزانية في

الرقابة البرلمانية اللاحقة

يكتسي قانون ضبط الميزانية أهمية بالغة كونه وسيلة يستطيع البرلمان من خلالها بسط رقابته على النشاط المالي للحكومة أو ما يُعبر عنه بالرقابة اللاحقة على الرخصة البرلمانية والتأكد من سلامة تنفيذها. وتتجلى هذه الأهمية من ناحيتين الأولى سياسية والأخرى قانونية.

أ-من الناحية السياسية

تشكل مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية تركية سياسية للنشاط المالي للحكومة.

أما إذا رفض البرلمان المصادقة على قانون ضبط الميزانية، فإن ذلك يرتب مسؤولية سياسية على عاتق الحكومة، ويتعين عليها أن تلتزم أمام البرلمان بتحسين تحضير الميزانيات الأولية والإضافية مستقبلا والعمل على تفادي الأخطاء التي وقعت فيها.

الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية المصوّت عليها من قِبَلِهِ. كما أوجِبَ الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة على الحكومة استشارة مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيديّة المتضمنة ضبط الميزانية³¹ وضرورة إرسال التقارير التقييمية التي يُعدّها المجلس لهذا الغرض إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها.

يضم قانون ضبط الميزانية نوعين من الأحكام:

✓ معاينة لنتائج العمليات المتخذة من أجل تنفيذ

الميزانية.

✓ وضع حساب نتائج السنة.³²

بالرغم من جميع النصوص السالفة الذكر والأهمية البالغة في تفعيل النشاط الرقابي البرلماني على الأداء المالي للحكومة، إلا أن هذه الأخيرة تمتنع عن تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية أمام البرلمان ليتمكن من التصويت عليه وفق نفس الأحكام التي تحكم وتنظم مشروع قانون المالية نفسه.

الفقرة الثانية: إجراءات إعداد قانون تسوية الميزانية

والمصادقة

يبر قانون ضبط الميزانية بعدة مراحل وإجراءات دستورية وقانونية، حتى تتم عملية دراسته والمصادقة عليه من قبل البرلمان هي:

أ-مرحلة الإعداد

طبقا لأحكام الدستور ولاسيما أحكام المادتين 138 و179 منه، وطبقا لأحكام القانون العضوي 16-12 وطبقا لأحكام القانون رقم 84/17 المتعلق بقوانين المالية وطبقا للأمر رقم 95/20 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة، يبر قانون ضبط الميزانية بالمراحل التالية:

- يتم إعداد وتحضير المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية من طرف الحكومة.

- يدرس مجلس المحاسبة ويقيم (يراقب) المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية ويعد بشأن ذلك تقريرا تقييميا متضمنا لنتائج وملاحظات وتوصيات مجلس المحاسبة بخصوص نتائج عمليات تنفيذ قانون المالية السنوي والتكميلي له خلال السنة المعنية.

ب- من الناحية القانونية

المبحث الثاني: معوقات الرقابة البرلمانية على

الميزانية العامة

تبدو هيمنة الحكومة على التشريع في المجال المالي واضحة ومؤكدة بحكم ما تملكه من كفاءة ومقدرة ووسائل تتحكم بها في إعداد قانون المالية، فضلا عن المناقشة المحدودة التي يقوم بها البرلمان، وضعف دوره وتضاؤله فيما يتعلق بالرقابة المرافقة للتنفيذ والرقابة اللاحقة. فقانون المالية في الجزائر تحيط به مجموعة من القيود والعراقيل التي تحد من دور البرلمان في تفعيل رقابته على الميزانية في مختلف مستوياتها، منها ما يتعلق بمرحلة صدور قانون المالية (المطلب الأول) وبعضها الآخر يرتبط بمرحلة المناقشة والمصادقة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المعوقات المتعلقة بمرحلة صدور

قانون المالية

تعرض عملية صدور قانون المالية مجموعة من القيود والعوائق يمكن إجمالها في نقطتين أساسيتين هما: غياب النص المرجعي (الفرع الأول)، وعدم حصر مجال قانون المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: غياب النص المرجعي

يشكل الدستور المرجع الأساس بالنسبة للقانون واللوائح، والقانون يعتبر مرجعا بالنسبة للوائح والتنظيمات، وبالتالي لا يمكن إلغاؤها ولا تعديلها إلا بموجب قانون يعلوها درجة أو يساويها عملا بقاعدة توازي الأشكال. يأسقاط هذا المبدأ على القانون 17/84³⁶ نجد أن هذا الأخير لا يشكل إطارا إلزاميا في مواجهة القوانين المالية السنوية الأخرى بدليل ما نصت عليه المادة 132 من قانون المالية لسنة 1994 التي عدلت بعض الأحكام المتعلقة بقوانين المالية. وعلى هذا الأساس فمن المفترض أن يشكل قانون 17-84 مرجعا بالنسبة لقوانين المالية السنوية، بل أصبحت هذه الأخيرة تتحكم في مضمونه هذا القانون الإطار، رغم أنه ليس له نفس القوة الإلزامية طالما أنه صادرة عن نفس السلطة وبذات الإجراءات والكيفيات، وبذلك نجد أن العلاقة التدريجية قد أخذت الصورة العكسية، ومهما يكن الأمر فإن هذا القانون لم يعد يحترم في الكثير من ترتيباته.³⁷

إن مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية يجعل كل القرارات التي اتخذتها الحكومة في إطار تنفيذ الميزانية محصنة ضد أحكام القضاء الإداري وأمام هيئات الرقابة المالية. وفي حالة العكس تبقى سائر القرارات التي أصدرتها الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية السابقة غير محصنة، وتكون معرضة للإلغاء أمام مجلس الدولة طالما أنها لم تحصل على مصادقة البرلمان، وتبقى مسؤولية الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين المعنيين بها قائمة بصفة كاملة أمام هيئات الرقابة المالية. ورغم الأهمية القصوى التي يحوز عليها قانون ضبط الميزانية في مجال الرقابة اللاحقة التي يمارسها البرلمان على النشاط المالي للحكومة، فإن السواد الأعظم من المختصين في فرنسا يذهب إلى أن التصويت على قانون ضبط الميزانية العمومية لا يكتسي تلك الأهمية التي يحظى بها قانون المالية. إن ذلك الأمر يرجع في نظر الفقهاء إلى اعتبارات سياسية وعملية جعلت من قانون ضبط الميزانية مجرد إجراء شكلي محدود الفعالية حتى صار مع مرور الوقت مجرد قانون للحسابات أكثر من كونه قانونا رقابيا.³⁴

أما في الجزائر فإن المادة 179 من دستور 1996 المعدل والمتمم تلزم الحكومة بضرورة تقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية التي رخص بها البرلمان، كما أقرت نفس المادة في الفقرة الثانية منها حق البرلمان في التصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية. ومن زاوية التشريع نجد القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية³⁵ ينص على مضمون هذا القانون ويحدد الوثائق المرفقة به لكن تطبيق ذلك من حيث الواقع لا نجد له أي أثر إلى غاية سنة 2011. وقد أثبتت هذه المسألة أثناء مناقشة قانون المالية لسنة 2006 أمام المجلس الشعبي الوطني، والتمز خلالها وزير العلاقات مع البرلمان بتقديم قانون لضبط الميزانية في السنة المقبلة يغطي فيها عشرة سنوات سابقة أي منذ سنة 1996، وهي السنة التي انتُخب فيها أول برلمان تعددي، على أن يتم بعد ذلك العمل بهذا القانون بشكل دوري ومستمر خلال كل سنتين.

وبمفردها بتحضير مشروع قانون المالية ، بينما لا يتعدى دور البرلمان مجرد المناقشة المحدودة زمنيا وإلا تدخل رئيس الجمهورية لإصداره بأمر.⁴² ولما كانت مرحلة إعداد الميزانية تقوم على أساس التقدير (وضع تقدير النفقات وما يلزمها من إيرادات) وجب التزام الدقة إلى أبعد الحدود حتى لا تتفاجأ الدولة أثناء التنفيذ بغير ما توقعته الحكومة ، ما ينجر عنه آثار وخيمة كان بالإمكان تفاديها أثناء مرحلة الإعداد.

تكشف الدراسات المقارنة أن تحضير قانون المالية يتم وفق نظامين رئيسيين هما: النظام الأمريكي والنظام الأوروبي.

ففي النظام الأمريكي تكون عملية التحضير بيد الرئيس من خلال مكتب التسيير والميزانية office of management and budget ، وهو جهاز تابع لرئاسة الجمهورية.

أما في النظام الأوروبي فإن وزير المالية هو الذي يتولى تحضير مشروع قانون المالية بعد مناقشته من باقي الوزراء برئاسة الحكومة تحت سلطة رئيس الجمهورية الذي يلعب دورا هاما في التحكم المالي ، وهو النظام الذي أخذت به الجزائر ، رغم أن القانون رقم 17/84⁴³ لم يشير إلى الجهة المختصة بتحضير الميزانية والمراحل الواجب إتباعها ، مما استوجب البحث في نصوص أخرى مثل المرسوم التنفيذي رقم 54-95 المحدد لصلاحيات وزير المالية والذي نص على أن تحضير الميزانية يكون خلال تسعة (09) أشهر وتكون من اختصاص وزير المالية.⁴⁴ حيث تبدأ عملية تقديرات النفقات والإيرادات بالوحدات إلى أن تنتهي بالوزارات ، التي ترفعها بدورها إلى وزارة المالية حيث تقوم بدراسة الموازنة المرفوعة إليها للتأكد من صحة التقديرات وسلامة الأسس التي بنيت عليها ، وكذلك عدم المغالاة أو الإنقاص في عناصر الإنفاق أو الإيرادات المفتوحة ، ليتم بعد ذلك عرضها على مجلس الحكومة ثم مجلس الوزراء.⁴⁵

إن ما يعزز فكرة تفوق الحكومة على البرلمان في المجال التشريعي المالي هو نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 التي جاءت بصيغة مفادها أن المبادرة بسن قوانين المالية لا يشارك فيها البرلمان ، بل هي اختصاص أصيل للحكومة ، و ذلك حين أوضح أن البرلمان

الفقرة الأولى: النص الدستوري وقانون 17/84³⁸

إن حل إشكالية عدم وجود نص مرجعي بالنسبة لقوانين المالية جاء به دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2008 ؛ من خلال نص المادة 123 ، الموافقة للمادة 141 بعد تعديل 2016 أين أوجب على البرلمان أن يشرع في مجال قانون المالية بموجب قانون عضوي ، وذلك لعدة اعتبارات نذكر منها:

- أن القوانين العضوية تسلط عليها الرقابة السابقة والملزمة للمجلس الدستوري للنظر في دستورتها.

- أن القوانين العضوية تخضع لإجراءات متميزة كالتصويت الذي يكون بالأغلبية المطلقة للنواب في المجلس الشعبي الوطني وكذلك الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الأمة.³⁹

- القانون العضوي له طبيعة دستورية سامية تجعله يحتل مرتبة تلي الدستور مباشرة وتعلو القانون العادي ، مما يترتب عنه أن القانون العضوي يمكن أن يلغي القانون العادي.

- أن أهم وظيفة للقوانين العضوية هي تكملة أحكام الدستور ؛ فهي تتحقق وتجز أحكامه ، وتعمل على تحيين التدابير الدستورية

المتسمة بخصائص الجمود والاقتضاب والتجريد في صياغتها.⁴⁰

وبالرجوع إلى القانون المتعلق بقوانين المالية نجده بالرغم من أنه قانون عادي -وقد أكد الدستور على ضرورة التشريع في مجال القانون المتعلق بقوانين المالية بقانون عضوي كما رأينا سابقا- إلا أن هذا الأخير لم يلغ ، مما يترتب عنه نتائج سلبية عديدة منها: ما يتعلق بحدود مجال قانون المالية ، والبعض الآخر مرتبط بتلاشي صلاحية البرلمان في متابعة تنفيذ القوانين المالية ، كما يعكس نقص الإرادة في حصر النشاط المالي للدولة في حدود دستورية وقانونية صارمة.⁴¹

الفقرة الثانية: صدور قانون المالية انطلاقا من

مشروع قانون

نظراً لأن الحكومة هي من يضطلع بمهمة التسيير والتنفيذ ، فهي تحتكر مجال قانون المالية ؛ إذ أنها تقوم

لكن بالاطلاع على قوانين المالية السنوية يبين أن مجالها لم يعد يعرف حدودا؛ إذ أصبحت تستخدم إما لاحتواء قوانين جديدة وأحكام لا تتعلق بالمالية (الفقرة الأولى)، أو إلغاء أو تعديل تشريعات قائمة بذاتها (الفقرة الثاني).

الفقرة الأولى: احتواء قانون المالية على أحكام جديدة وأحكام لا تتعلق بالمالية

ابتداء من التسعينات أصبحت الحكومة تنتهج مسلكا جديدا في التشريع المالي؛ إذ أصبح مشروع قانون المالية المعروف على البرلمان يضم تقنينات كاملة وقائمة بذاتها، ومواد وأحكام لا تتعلق أصلا بالمالية.

أ- احتواء قانون المالية على أحكام جديدة

1- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة

احتوى قانون المالية لسنة 1991 في مادته 38 منه على قانون بكامله هو قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة. حيث جاء نص المادة كما يلي: "تؤسس ضريبة على الدخل الإجمالي، وضريبة على أرباح الشركات تسري عليها الأحكام التالية..."

ضمت هذه المادة 408 فقرة، شملت كافة أنواع الضرائب وليس الضريبتين الجديتين فقط. إذن فهذه مادة واحدة من قانون المالية احتوت تشريعا بكامله به 408 مادة هو قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

2- قانون الرسم على القيمة المضافة

نص قانون المالية لسنة 1991 في المادة 65 منه على ما يلي: "يؤسس رسم على القيمة المضافة ورسم خاص بعمليات البنوك والتأمينات تسري عليها الأحكام التالية:..." تضم هذه الأحكام 175 مادة احتوت قانونا بكامله هو قانون الرسم على القيمة المضافة.

3- قانون الإجراءات الجبائية

نصت المادة 40 من قانون المالية لسنة 2002 على أن الأحكام المتعلقة بالإجراءات الجبائية تبدأ من المادة 40 إلى غاية المادة 200.

وتعليقا على هذه المادة يمكن إيراد مجموعة من الملاحظات نذكر منها:

يصادق على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، وعبارة مشروع قانون تعني أن مصدر النص هو الحكومة وليس البرلمان الذي يحق له المبادرة باقتراح القانون، بالإضافة إلى تقييد الدستور لمبادرة النواب نهائيا في هذا المجال من خلال نص المادة 01/139 منه، حيث جاء فيها: "لا يقبل أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية..."

نظرا لعدم اختصاص النواب في المجال المالي وافتقارهم للمعلومات الدقيقة التي يستوجبها هذا العمل، فإن وظيفتهم تقتصر على التصويت لا غير وهذا بعد المناقشة، وهو ما أكدته المادة 140-11 من الدستور: "...التصويت على ميزانية الدولة".⁴⁶

إن عبارة "لا يقبل أي اقتراح قانون" الواردة في المادة 139 من الدستور معناها اقتراح التعديل بحكم أن التعديل هو مبادرة قانونية كذلك، وانطلاقا من هذا التفسير يمكن حل التناقض بين المادة 139 من الدستور والمادة: 44 من القانون العضوي رقم 16-12.⁴⁷

حتى تكون مبادرة النواب صحيحة يشترط تقديمها من طرف عشرين (20) نائبا، وهو شرط كايح للمجلس؛ لأن عدد النواب الواجب توفره يعتبر كبيرا وتعجزيا بالنسبة للأقلية البرلمانية، بخاصة إذا علمنا أن دستور 1963 مثلا لم يأخذ بنظام المبادرة الجماعية، بل كان من الممكن للنائب أن يبادر بمفرده باقتراح القوانين.⁴⁸

من خلال ما سبق بيانه يمكن أن نخلص إلى أن قانون المالية هو قانون من حيث الشكل؛ إذ لا بد من إقراره من طرف البرلمان، أما من حيث الموضوع فهو عمل إداري.⁴⁹

الفرع الثاني: عدم ضبط مجال قانون المالية

باستقراء نص المادة 67 من القانون 17/84⁵⁰ يمكن أن نستخلص أن مجال قانون المالية السنوي لا يحتوي إلا على الأحكام المرتبطة بعمليات تحصيل الموارد وصرف النفقات التي تضمن السير الحسن للمصالح العمومية في حدود التوازنات المالية.⁵¹

طريق المجلس الدستوري ؛ كون قوانين المالية هناك تخضع للرقابة الدائمة على دستورتها.⁵³

الفقرة الثانية: تعديل أو إلغاء تشريعات بكاملها

لم يعد قانون المالية يتضمن الأحكام المتعلقة بالمالية والجبائية فقط ، بل أصبح وسيلة تستخدم لتعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها.

وفيما يلي نعرض بعض المواد التي وردت في قوانين المالية السنوية عدلت أو ألغت بعض التشريعات.

- تضمن قانون المالية لسنة 1988 تعديلات بموجب المادة 165 منه طالت بعض الأحكام المتعلقة بالشيك.

- وتضمن قانون المالية لسنة 1991 من خلال المادة 123 منه تعديلات أخرى طالت أحكام المادة 103 من القانون المتعلق بالتأمينات ؛ حيث أوجب على المستوردين والمنتجين للمواد المخصصة للتغذية وغيرها، إبرام عقود تأمين ضد الأضرار التي قد تصيب المستهلكين.

- كما تضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992 تعديل ثلاثة تشريعات كاملة متميزة على النحو التالي:

✓ التعديل الأول ورد بالمادة 73 منه حيث مس قانون المحاسبة العمومية 90-21 الصادر في تاريخ 15 أوت 1990 فيما يخص تحديد أنواع الأمرين بالصراف.

✓ التعديل الثاني مس القانون المتضمن المخطط الوطني لسنة 1996 الصادر في 18 ديسمبر 1991. بموجب المادة 74 منه

✓ التعديل الثالث تعلق بقانون التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني والمهني والتجاري التابعة للدولة والجماعات المحلية. حيث تولت المادة 73 منه تميم هذا النص.

- وتضمن قانون المالية لسنة 2010 في المادة 03 منه تعديلا مس المادة 28 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

- وتضمن قانون المالية لسنة 2011 إلغاء بموجب المادة 21 منه لأحكام المواد 142، 185، 186 و187 من قانون التسجيل.

- بالنسبة للمواد من 41 إلى 200 فإنها تخص الأحكام المتعلقة بقانون المالية وليس قانون الإجراءات الجبائية ؛ وهو ما أدى بالمشروع إلى التدخل سنة 2003 لتدارك الخطأ وأعاد ضبط التقييم الخاص بهذا القانون.

- هذا القانون جاء من دون تبويب، وسدا لهذه الثغرة فوض قانون المالية وزير المالية مهمة التبويب بموجب أمر.⁵²

ب-النص على أحكام جديدة لا علاقة لها بالمالية

العامة

فيما يلي عرض لبعض المواد في قوانين المالية السنوية تتضمن أحكاما لا علاقة لها بالميزانية:

- نص قانون المالية لسنة 1995 في مادته 113 على رد المحال التجارية للعروض السينمائية التي أممت في سنة 1964 إلى ملاكها الأصليين ، وهذا لا علاقة له بالميزانية والمالية العامة.

- أزم قانون المالية لسنة 1998 في مادته 55 الهيئات المستخدمة باستثناء المؤسسات والإدارات العمومية تخصيص نسبة 0.5% على الأقل من كتلة الأجور السنوية لفائدة نشاطات التكوين المهني المتواصل لمستخدميها.

- أنشأت المادة 66 من قانون المالية لسنة 1999 هيئة استشارية لدى الوزير المكلف بالمالية تحت تسمية: المجلس الوطني للجبائية، وحدد نفس القانون تشكيلتها وصلحياتها، وتجدر الإشارة أن هذه الصلاحية من اختصاص التنظيم وليس القانون، مما يعد إخلالا صارخا لقواعد توزيع الاختصاص.

- تضمن قانون المالية لسنة 2003 أيضا أحكاما لا تتعلق بالمالية، حين خصصت المادة 95 منه ممارسة نشاطات الاستيراد للشركات التجارية التي يساوي أو يفوق رأسمالها عشرة (10) ملايين دينار جزائري في حوزة أشخاص جزائريين مقيمين بالجزائر.

إذن: هذه عينة من الأحكام التي تتضمنها قوانين المالية والتي ليس لها علاقة مباشرة بعمليات الإنفاق والتحصيل وكذلك التوازنات المالية. هذه الظاهرة لا تقتصر فقط على الجزائر، بل نجدها أيضا في فرنسا تحت تسمية les cavaliers budgétaire، غير أنها لا تلبث إلى أن تُلغى عن

جانب المجلس الشعبي الوطني يطرح تساؤلات حول مساهمته في العمل التشريعي وهي كالآتي:

هل يمارس مجلس الأمة العمل التشريعي مناصفة مع المجلس الشعبي الوطني؟ أم يساعده فقط؟ أم يكمله؟، وما هو تأثير مجلس الأمة في المناقشة والمصادقة على النصوص المعروضة عليه؟ هل يجب على مجلس الأمة أن يبقى دائما على وفاق مع المجلس الشعبي الوطني؟ أي: هل هو ملزم بالموافقة على النصوص التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني ورفض تلك التي رفضها، أم له الحق في الاختلاف معه؟ وفي حال وقع الخلاف بينهما كيف تتم معالجته؟ وإذا لم يتم التوصل إلى حل الخلاف ما تأثير ذلك على مسار اكتمال النص القانوني بصفة عامة، وقانون المالية بصفة خاصة؟، كل هذه التساؤلات نجيب عنها بالتطرق إلى المعوقات الإجرائية (الفرع الأول) والمعوقات الموضوعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المعوقات الإجرائية

تعرض عملية صدور قانون المالية جملة من القيود؛ إذ أزم المؤسس الدستوري البرلمان بالمناقشة والمصادقة على مشروع قانون المالية في مدة زمنية محددة أقصاها 75 يوما موزعة على كلا الغرفتين: 47 يوما للمجلس الشعبي الوطني و20 يوما لمجلس الأمة (الفقرة الأولى)، بالإضافة إلى تقييده أيضا حتى المصادقة بفرضه نصا معينا (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: القيد الزمني

إن مشروع قانون المالية مقيد بأجل أقصاه 75 يوما حتى تتم المصادقة عليه من قبل البرلمان، ويبتدئ هذا الأجل من تاريخ إيداع المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما نصت عليه المادة 138-10 من الدستور وكذا المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12. إلا أن هذه ال 75 يوما موزعة على كل من المجلس الشعبي الوطني 47 يوما ومجلس الأمة 20 يوما كما رأينا سابقا وتبقى ثمانية أيام تمنح للجنة متساوية الأعضاء في حال حدوث الخلاف بين الغرفتين إن وجد على فرض استدعائها من طرف الوزير الأول. وكما رأينا سابقا فإن مجال قانون المالية واسع وفضفاض؛ كونه يتضمن تشريعات كاملة وأحكام جديدة لا علاقة لها أصلا بالمالية، كما أنه يأتي على تعديل أو إلغاء

- كما تضمن قانون المالية لسنة 2012 بموجب المادة 03 منه تعديلا وتميها لأحكام المادة 42 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

- كما تضمن قانون المالية لسنة 2013 بموجب المادة 17 منه تعديلا طال أحكام المادة 92 من قانون الإجراءات الجبائية.

- كما تضمن قانون المالية لسنة 2014 بموجب المادة 36 منه تعديلا طال أحكام المادة 123 من المرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994، المعدلة بموجب المادة 54 من الأمر رقم 10-01 المؤرخ في 20 أوت المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، وبموجب المادة 27 من القانون رقم 11-11 المؤرخ في 18 جويلية 2011 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، وبموجب المادة 71 من القانون رقم 11-16 المؤرخ في 28 ديسمبر 2011 المتضمن قانون المالية لسنة 2012.

- وفي الأخير فقد أُلغى قانون المالية لسنة 2015 بموجب المادة 90 منه أحكام المادة 87 مكرر من القانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل المعدل والمتمم.

المطلب الثاني: المعوقات المتعلقة بالمناقشة

والمصادقة

يظطلع البرلمان الجزائري باعتباره ممثلا للشعب، يعبر عن انشغالاته ويساهم في ترشيد ممارسة الحكم بمهمتين أساسيتين هما: المهمة التشريعية والمهمة الرقابية.⁵⁴ ففيها يتعلق المهمة التشريعية يقوم المجلس الشعبي الوطني بكل مراحل سن القانون، وعلى رأسها المبادرة بالقوانين المخولة لعدد من نوابه (20 نائبا)، ويقوم المجلس بإصدار نوعين من القوانين هما: القانون العضوي والقانون العادي، مع مساهمة كبيرة من رئيس الجمهورية في التشريع من خلال الأوامر وكذا السلطة التنظيمية المستقلة.

كما يمكن للمجلس الشعبي الوطني إدخال التعديلات التي يراها ضرورية على مشاريع أو اقتراحات القوانين المعروضة عليه، وتعتبر موافقته ضرورية لإقرار القانون ودخوله حيز التنفيذ. لكن إحداث مجلس الأمة إلى

الأولى بعد العمل ببعض مراحل الذهاب والإياب؛⁵⁷ لأن من مميزات نظام أحادي الغرفة السرعة في إجراء التصويت على القوانين، على خلاف نظام الغرفتين الذي يتطلب وقتاً طويلاً ويعتمد على مبدأ الحوار والصلح.⁵⁸

تقوم اللجنة متساوية الأعضاء بدراسة النص المحال عليها والنظر في الأحكام موضوع الخلاف، لذلك لها أن تستمع إلى كل عضو من أعضاء البرلمان، أو أي شخص ترى فيه مصلحة، ومن شأن شهادته أن توضح لها بعض الأمور، ثم يتم عرض اقتراح النص الذي تم إعداده من طرف اللجنة المتعلق بالحكم أو الأحكام محل الخلاف على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.

يعرض النص أولاً على المجلس الشعبي الوطني للتصويت، ثم يحال على مجلس الأمة للتصويت، وفي حال عدم التوصل إلى اتفاق بينهما، تسحب الحكومة النص بصفة نهائية.

في حالة الموافقة ينظر مجلس الأمة في مشروع النص الذي تم إرساله بعد الموافقة إلى رئيس الجمهورية بهدف إصداره أو عرضه على المجلس الدستوري.⁵⁹

ب- تدخل اللجنة متساوية الأعضاء في مجال قانون

المالية

لقد كان محل الخلاف الذي يقع بين الغرفتين والمتعلق بقوانين المالية لا يحال على اللجنة المتساوية الأعضاء كما هو الشأن بالنسبة للقوانين العادية، إلى جانب عدم تحديد مدة معينة لاستدعاء اللجنة من قبل الحكومة. بالتالي فقد كانت هي الوحيدة المخولة بتقدير وتحديد تاريخ الاجتماع، وذلك ما يظهر تفوق السلطة التنفيذية. فإذا لم تستدع اللجنة من طرف الوزير الأول، فلا يمكن أن تتدخل تلقائياً، مما يجعل النص عالقا على مستوى مجلس الأمة. إلى جانب سكوت المشرع عن تحديد المدة القانونية التي يشترط على اللجنة إرسال التقارير النهائية للبرلمان في حال دراسة النص والاتفاق عليه، وهو بطبيعة الحال في صالح الحكومة، مما يؤدي إلى التماطل في دراسة النصوص القانونية، إن لم يقع إهمالها أصلاً. وقد ثبت من الناحية العملية تعطيل العديد من النصوص القانونية بسبب عدم وجود نص قانوني يجبر

تشريعات بكاملها، ونظراً لنقص كفاءة وخبرة البرلمانيين الملحوظتين في المجال المالي سواء في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة لاعتبارات تقنية وفنية، فإن مدة (47) يوماً لا تكفي أعضاء المجلس الشعبي الوطني كي يطالعوا القانون ويناقشوه وابدؤوا تحفظهم أو اعتراضهم حول هذا المشروع المعروف أمامهم.

كذلك فإن مدة (20) يوماً الممنوحة لمجلس الأمة للمصادقة على القانون المصادق عليه من طرف الغرفة الأولى تُعدُّ غير كافية.

إلا أن هذا الإشكال يمكن حله من خلال زيادة الأجل الممنوح لكلا الغرفتين؛ حتى يتسنى لكلا الغرفتين الاطلاع المعمق على المشروع الذي قدمته الحكومة المتضمن قانون المالية، والمصادقة عليه بما يتوافق وتطلعات المواطن من هذا المشروع المهم. وإن كان تمديد هذا الأجل يؤجل دخول قانون المالية حيز التنفيذ إلى ما بعد الفاتح من شهر جانفي من سنة تطبيق هذا القانون، مما يوحي بإحداث اضطرابات في التطبيق وبالضرورة التأخر في تنفيذ برنامج الحكومة المصادق عليه، إلا أن نظام الموازنات الاثنا عشرية كفيل بخلق التوازن المرجو.⁵⁵

في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين في التصويت، يتم حل هذا الخلاف من طرف اللجنة متساوية الأعضاء في ظرف 08 أيام. تعد اللجنة متساوية الأعضاء بمثابة لجنة الصلح التي تتولى دراسة النص موضوع الخلاف بهدف الوصول إلى حل نهائي ليعرض على الغرفتين للمصادقة دون المناقشة.⁵⁶

أ- صلاحيات اللجنة متساوية الأعضاء

تضمن دستور سنة 1996 أحكام تقريرية تتعلق باجتماع اللجنة متساوية الأعضاء في حال الخلاف بين الغرفتين، غير أنه لم يتعرض إلى تشكيلة اللجنة حيث ورد ذكرها في المادة 87-02 من القانون العضوي 16-12.

تجتمع اللجنة بطلب من الوزير الأول خلال الـ 10 عشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب، لدراسة واقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، الأمر الذي يعني استبعاد نظام الذهاب والإياب المطبق في بعض الدول مثل: فرنسا، بلجيكا وإنجلترا؛ بحيث تتمتع الغرفة العليا بحق التعديل مثل الغرفة الأولى. وفي حالة وجود خلاف تعطى الكلمة الأخيرة للغرفة

أ- التصويت مع المناقشة العامة

يعتبر التصويت مع المناقشة العامة إجراء عاديًا لدراسة ومناقشة مشاريع القوانين أو الاقتراحات المقدمة من قبل النواب ، ويتم ذلك على مرحلتين:

- المناقشة العامة
- المناقشة مادة مادة

يتم الاستماع إلى ممثل الحكومة ثم يُفسح المجال للنواب ، وتُنصَّبُ المناقشة على النص بأكمله. وعلى ضوء المناقشة يقرر المجلس الشعبي الوطني التصويت إما على النص جملة وتفصيلاً ، أو مادة مادة ، أو تأجيله. ويتم النظر فيه من المجلس بعد إعطاء الكلمة لممثل الحكومة واللجنة المختصة.⁶² ويمكن للحكومة في هذا النوع من التصويت إدخال التعديلات الشفوية وبخاصة أثناء التصويت مادة مادة ، وهو ما يؤكد هيمنة الحكومة وتفوقها.⁶³

ب- التصويت مع المناقشة المحدودة

يقتصر حق المناقشة على أصناف محدودة هي: ممثلي الحكومة ، اللجنة المختصة ، أو أصحاب الاقتراح ، منعا للاختلافات التي من شأنها أن تعرقل العملية التشريعية ذات الأهمية الحساسة.⁶⁴ يمكن القول إن هذه الآلية في صالح الحكومة التي تستحوذ على المبادرات التشريعية ، إلى جانب تدخلها عن طريق حضور أشغال اللجان المختصة ،⁶⁵ مع تقديم آرائها حول الاقتراحات المقدمة مع الاستفسارات والتوضيحات المقنعة والمواتية لمشاريعها. كما أن هذه الطريقة تُضَيِّقُ على النواب وتجعلهم يصادقون على المشروع دون أي اعتراض ويوافقون على تعديلات الحكومة تحسباً للأثار التي تترتب في حالة المعارضة من تأخير وتعطيل.⁶⁶

ج- التصويت من دون مناقشة

تنص المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12 على ما يلي:

"يطبق إجراء التصويت من دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة ، وفقاً لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور ، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل ويعرض النص

الوزير الأول على استدعاء هذه اللجنة خلال مدة زمنية محددة ، وهذا ما حصل فعلاً قبل التعديل الدستوري لسنة 2016. من خلال نص المادة 05/138 من الدستور

إن عدم استدعاء هذه اللجنة هو تعطيل للقانون المصادق عليه من طرف الغرفة الأولى التي تمثل الإرادة الشعبية ؛ لأنه بالرجوع إلى المادة 144 من الدستور ، فإنه يلزم رئيس الجمهورية بإصدار القانون في أجل ثلاثين يوماً ابتداء من تاريخ تسلمه إياه ، ولا يمكنه تجاوز هذه المهلة إلا في إحدى الحالتين:

✓ إخطار المجلس الدستوري من قبل السلطات المختصة.

✓ طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه ، بشرط أن يقدم في الثلاثين يوماً الموالية لتاريخ إقراره.⁶⁰

وإذا كان رئيس الجمهورية صاحب الصلاحيات الواسعة مقيداً بمواعيد محددة لإصدار القانون ، فكيف للوزير الأول صاحب الاختصاصات الأقل شمولاً أن يتجاهل ذلك ، مما يستوجب تحديد مدة لاجتماع اللجنة في حدود معقولة.⁶¹ ذلك ما تداركه المشرع الدستوري في تعديل 2016 حينما نص في المادة: 05/138 على تحديد أجل استدعاء هذه اللجنة المتساوية الأعضاء في حال وقوع الخلاف بين الغرفتين من قبل الوزير الأول وهو خمسة عشر يوماً كحد أقصى ، لتباشر نقاشاتها حول النقاط محل الخلاف خلال خمسة عشر يوماً أيضاً.

الفقرة الثانية: القيد المتعلق بنصاب التصديق

تعتبر عملية التصويت على القوانين والمصادقة عليها من اختصاصات السلطة التشريعية بغرفتيها ، وتأخذ عملية التصويت الصور التالية: التصويت مع المناقشة العامة ، التصويت مع المناقشة المحدودة وكذا التصويت من دون مناقشة. وقد جاء تصنيف التصويت على هذا النحو ، المادة 29 من القانون العضوي رقم 16-12.

للقانون. إلا أن معنى الإجازة بالنسبة للإيرادات يختلف عنه بالنسبة للنفقات، حيث أن الإجازة للإيرادات تعني الإلزام في تحصيلها وفقا للقوانين والأنظمة، ولكنها لا تعني الإلزام بالالتزام بالأرقام الواردة في الميزانية العامة بل يمكن تجاوزها. في حين في النفقات تعني ضرورة التقييد بالأرقام المسجلة في الميزانية دون الالتزام بصرفها كليا أو جزئيا.

لقد ثار خلاف فقهي حول الطبيعة القانونية لإقرار القوانين منها قانون المالية من قبل السلطة التشريعية، فمنهم من رأى بأنه عمل تشريعي، بينما رأى البعض الآخر أنه عمل رقابي، وأن إقرار قانون المالية حتى وإن كان عملا تشريعيا إلا أنه يعتبر من أبرز وأنجع وسائل وآليات الرقابة المالية التي يمارسها البرلمان على كل الأعمال التي تقوم بها الحكومة. فالميزانية تشمل مجمل إيرادات ونفقات الدولة، فيحظرُ توريد أي إيراد للخزينة العمومية، أو تحصيل مبلغ ما لم ترخص به السلطة التشريعية كما لا يجوز القيام بعملية الإنفاق لأي مبلغ مهما كان حجمه دون الحصول على موافقة صريحة من البرلمان.⁷⁰

نظرا لاعتبار الميزانية خطة مالية تشمل أرقام تقديرية احتمالية، فإنه قد تطرأ ظروف قد تؤدي إلى إحداث خلل، أو إلى صعوبة في التنفيذ، الأمر الذي يستوجب اللجوء إلى عمليات التحويل عن طريق المراسيم، دون الرجوع إلى البرلمان. وبالرجوع إلى نص المادة 33 من القانون العضوي رقم 16-12، فإنه يُشْرَعُ في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة، ثم إلى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، ويُشْرَعُ في مناقشة اقتراح القانون بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

من خلال نص المادة يمكن ملاحظة أن ممثل الحكومة يتدخل في المناقشة مهما كانت طبيعة النص سواء كان مشروعا أو اقتراحا، كما يحق له تناول الكلمة بناء على طلبه أثناء المناقشة العامة كما توضحه الفقرتان الثالثة والرابعة من ذات المادة، كما أنه لا يمكن للمجلس أن يقرر إثر المناقشات التصويت على النص بكامله، أو التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله إلا بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة، وهذا ما جاء في الفقرة الأخيرة من المادة

بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة". يشكل هذا الإجراء القيد الحقيقي للنواب، ولا يطبق إلا في حالة الأوامر. وهو آلية لتدخل رئيس الجمهورية خاصة في المجال المالي، إلى جانب تخوف الحكومة من رفض المبادرة التشريعية في موضوع معين خاصة في حالة تمتعها بالأغلبية.⁶⁷

لقد تبنى المشرع الجزائري التصويت الإجمالي على الإيرادات العامة إلى جانب نفقات التسيير ونفقات الاستثمار، وهذا ما نستشفه من خلال نص المادة 70 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية التي نصت على ما يلي: "تكون إيرادات الميزانية العامة موضوع تصويت إجمالي. وفضلا عن ذلك يصوت بصفة إجمالية على ما يلي: *نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية. *نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع. *رخص تمويل الاستثمارات المخططة الموزعة حسب كل قطاع.

*إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة. *الحد الأقصى للنفقات المرخص بها حسب الشروط المحددة بموجب هذا القانون بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة."

هذا على خلاف المشرع الفرنسي الذي نص على عدم جواز طرح الجزء الثاني للمناقشة قبل التصويت على الجزء الأول، بهدف منع أعضاء البرلمان من دراسة ومناقشة النفقات قبل معرفة مدى تقدير الإيرادات العمومية.⁶⁸

بعد المناقشة تأتي عملية التصديق التي تعتبر ركنا هاما في العملية التشريعية، إذ من دونه لا يمكن اعتبار القانون نافذا، والتصديق على قانون المالية يعد رقابة سابقة تمارس من قبل البرلمان بتحديد الخطة الشاملة لأرقام حسابية (نفقات وإيرادات) لمدة سنة، والتي تتطلب الموافقة عليه وفقا للأهداف العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.⁶⁹

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

نستعرض من خلال هذا الفرع أهم المعوقات الموضوعية التي تحول دون أداء رقابي جيد للبرلمان المتمثلة في: صدور قانون المالية بأمر في حالة الاختلاف بين الغرفتين (فقرة أولى)، ضعف المعلومات المقدمة من قبل الحكومة (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: صدور قانون المالية بأمر في حالة الاختلاف بين الغرفتين

خول الدستور الجزائري بعد التعديل الأخير لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر سواء في الحالة العادية (أي في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية بعد أخذ رأي مجلس الدولة) أو في الظروف غير العادية (حالة الحرب، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية). لكن التساؤل الذي يطرح في هذا المجال هو: ما هي الطبيعة القانونية للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الظروف العادية؟

إن تحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف العادية له أهمية بالغة لمعرفة نوع الرقابة التي يمكن ممارستها عليها، ومع ذلك لم يبين المؤسس الدستوري الجزائري طبيعة الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني في المسائل العاجلة أو بين خلال العطل البرلمانية،⁷² والأمر عكس ما هو الحال عليه في فرنسا، أين أكد المجلس الدستوري في قراره المؤرخ في 29 فيفري 1972، أن الأوامر الصادرة في إطار المادة 142 من الدستور لها طابع تنظيمي ما لم تتم المصادقة عليها لتصبح لها قيمة تشريعية.⁷³

أمام التزام المؤسس الدستوري الجزائري الصمت في هذه المسألة، فتح المجال أمام الفقه لتكييف هذه النصوص تكييفاً قانونياً حيث يفرق الفقهاء عند التعرض لبيان الطبيعة القانونية لهذه الأوامر بين مرحلتين:

المرحلة الأولى: المرحلة فيما بين إصدار هذه الأوامر وموافقة البرلمان عليها

يوجد شبه إجماع فقهي على أن اللوائح الصادرة خلال هذه المرحلة تعتبر قرارات إدارية رغم تمتعها بنفس قوة القانون، وبالتالي فهي أعمال إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري كبقية القرارات الإدارية الأخرى أخذاً بالمعيار العضوي،⁷⁴ أما فيما يخص الأوامر الرئاسية في الجزائر، فإن

33، وهو ما يساعد الحكومة في توجيه اختيار النواب نحو طريقة التصويت التي تريدها.

بإستطاعة رئيسي المجلسين سحب الكلمة من أعضاء البرلمان أو منعهم من تناولها، وهو ما جاء في نص المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و84 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، كما يمكن لهما (رئيسا المجلسين) وقف الجلسة أو رفعها، وهو ما أقرته المادة 59 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة. وهو ما يحد من فعالية تدخلهم، ويبدو دور البرلمانين أكثر إجحافاً على مستوى اللجان الدائمة على عكس الحكومة، إذ لا يمكن لهم حضور اجتماعاتها أو المشاركة في مناقشاتها إلا إذا كانوا أعضاء فيها أو طلب منهم ذلك.

وأخيراً يشكل النصاب القانوني المشترك لمناقشة القوانين والتصويت عليها عائقاً آخر أمام البرلمان، فالمعلوم أن مناقشة النص المعروف على مستوى المجلس الشعبي الوطني غير مقيد بنصاب قانوني، سواء على مستوى الجمعية العامة أو اللجان الدائمة. وبالتالي فالمناقشات تصح مهما كان عدد النواب الحاضرين، الأمر الذي ينقص من أهمية النص المعروف. أما التصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني لا يصح إلا بحضور أغلبية الأعضاء. وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة بعد 6 ساعات على الأقل و12 ساعة على الأكثر، وحينئذ يكون التصويت صحيحاً مهما كان عدد النواب الحاضرين. لكن هذا ينطبق فقط على القوانين العادية. بينما يتم التصويت على القوانين العضوية بأغلبية الأعضاء، ثم يحال النص إلى مجلس الأمة لمناقشته مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، والمصادقة عليه بالأغلبية المطلقة أيضاً.⁷¹

من خلال ما سبق يتبين أن دور البرلمان في عملية المناقشة والتصويت على قانون المالية محدود جداً نظراً للقيود والعراقيل التي أدت إلى عدم التحكم في هذه العملية الأساسية.

الفرع الثاني: المعوقات الموضوعية

بعد ما تعرضنا في الفرع الأول من هذا المبحث إلى المعوقات الإجرائية التي تعترض صدور قانون المالية،

بينما الأمر المتضمن قانون المالية لا يعرض على البرلمان للمصادقة عليه حفاظا على استمرارية نشاط الدولة.

إن عدم موافقة البرلمان على مشروع قانون المالية أمر يستعصي حصوله نظرا للأغلبية المطلوبة وكيفية تحقيقها، لذلك لا يسبق وأن صوتت السلطة التشريعية بعدم الموافقة على مشروع قانون المالية في النظام السياسي الجزائري.⁷⁷

ب- إصدار قانون المالية التكميلي بأمر

لقد عالج المشرع الدستوري الوضع السابق الذي كان رئيس الجمهورية يلجأ فيه عادة إلى إصدار قانون المالية التكميلي بأمر، وذلك بين دورتي البرلمان وفقا للمادة 124 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير، والتي استبدلت في التعديل الجديد بدورة واحدة، في المادة 135 منه، هذه الآلية كانت تمكن من اختزال الإجراءات، وأحسن مثال على ذلك قانون المالية التكميلي لسنة 2002 الذي صدر قبل أسبوع من افتتاح الدورة الربيعية، رغم أن قانون المالية التكميلي له صفة قانون المالية ذاته بحكم المادة 02 من القانون رقم 17/84 في الفقرة الأولى. ما يجعل قانون المالية التكميلي يخضع لنفس أحكام وإجراءات قانون المالية خاصة المصادقة عليه في مدة 75 يوما. يعرض نص قانون المالية التكميلي للموافقة عليه عن طريق التصويت دون مناقشة أو تعديل. نظرا لالتزام هذا القانون بالسرعة والاستعجال في التنفيذ، فيستحيل على البرلمان الأيوافق عليه.

الفقرة الثانية: ضعف المعلومات المقدمة من قبل

الحكومة

إذا كان عبء تنفيذ الميزانية من الناحية العملية يقع على عائق الحكومة، فإن رقابة هذا التنفيذ عن طريق البرلمان صاحب الرخصة أمر لا مناص منه، فالغاية من ذلك هي التأكد من مدى احترام الحكومة للإجازة (الرخصة) التي منحها إياها البرلمان. فقد تكون رقابة التنفيذ إدارية تقوم بها الحكومة بنفسها، أو عن طريق أجهزة مستقلة كمجلس المحاسبة فضلا عن الرقابة السياسية التي يقوم بها البرلمان في الغالب، على أن تتم بشكل متواصل ومستمر، فهل أتيح ذلك للبرلمان الجزائري على النسق المطلوب؟

إن الواقع العملي يشهد بعجز البرلمان الجزائري عن رقابة تنفيذ قانون المالية بفعل تملص الحكومة من خلال عدة

جانبا من الفقه الجزائري يضيف بأنه يمكن الطعن فيها أيضا أمام المجلس الدستوري طبقا للمادة 161 من الدستور. غير أن جانب آخر من الفقه الجزائري يعتبر الأوامر أعمالا تشريعية ليس فقط من موافقة البرلمان عليها، بل من تاريخ اتخاذها من قبل رئيس الجمهورية.⁷⁵

المرحلة الثانية: المرحلة ما بعد موافقة البرلمان على

الأوامر

ظهر خلاف فقهي حول هذه المسألة فهناك من يرى أنها تتحول من أعمال إدارية إلى أعمال تشريعية مما يجعلها غير قابلة للرقابة من طرف القضاء الإداري بل تخضع للرقابة الدستورية. وهذا الرأي هو الراجح ويحد ما يبرره في التجربة الجزائرية ألا وهو قرار المجلس الدستوري في 27 فيفري 2000 بعدم دستورية الأمر رقم 97-15 المتضمن القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى.⁷⁶

أما الفريق الآخر فَيَصْرُّ على احتفاظ الأوامر بطبيعتها كأعمال إدارية حتى بعد موافقة البرلمان عليها، ذلك أن تلك الأوامر حتى وأنها تكتسب قوة التشريع إلا أنها تبقى في إطار الأعمال الإدارية، وهذا غير ممكن في النظام الجزائري، لأن الأوامر الرئاسية صدرت في شكل قوانين، وبالتالي الطعن ضدها لا يكون إلا أمام المجلس الدستوري، ولكن لا يمكن تصور إخطار المجلس من قبل الرئيس كونه صاحب الأمر ولا من رئيسي الغرفتين لأن البرلمان قد وافق على الأمر، ما يجعل هذه الرقابة منعقدة عمليا. لأن سلطة رئيس الجمهورية لا تتوقف فقط عند إصدار أوامر لها قوة التشريع، بل يتعداها أيضا إلى إصدار قانون المالية وقانون المالية التكميلي بأمر في حال حدوث خلاف بين الغرفتين.

أ- إصدار قانون المالية بأمر

بالرجوع إلى نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 في الفقرة الأخيرة منه نجد أنها تنص على أن لرئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بموجب أمر له نفس قوة القانون في حالة فوات المدة الزمنية المخولة لكلا الغرفتين ولم يصادق على مشروع قانون المالية ولو لسبب جدي، وهذا الأمر يختلف عن الأوامر الصادرة في حالة شغور البرلمان وبين دورتي البرلمان كونها تعرض كلا الغرفتين للمصادقة عليها،

الميزانية العامة، إذ أن المشرع لم يضع إلى حد الساعة الحدود التي تعهد بها في المادة 56-02 من القانون رقم 17/84،⁸³ تاركا بذلك كامل الحرية للسلطة التنفيذية في التصرف ونقل اعتمادات الميزانية العامة إلى هذه الحسابات، وتخضع هذه الحسابات التي تتضمن عشرات الصناديق إلى التصويت بصفة إجمالية، وهذا التصويت لا يشمل إلا الحد الأقصى للنفقات المتعلقة بجميع الصناديق، لذلك يبقى الترخيص البرلماني مبتورا؛ إذ لا يشمل كل النفقات الخاصة بكل حساب على حدى، بل ينصب على صنف من الحسابات الخاصة بمجمله، مما يعطي للحكومة حرية كبيرة في التصرف في الأموال المحولة لهذه الحسابات الخاصة.

أما عن متابعة البرلمان لتنفيذ حسابات التخصيص الخاص، فقد أوجبت المادة 68 من القانون رقم 17/84⁸⁴ على الحكومة إرفاق مشروع قانون المالية بوثائق عدة، من بينها قائمة الحسابات الخاصة للخزينة، تبين فيها مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات، لكن الحكومة كانت تمتنع عن تقديم مثل هذه الوثائق للبرلمان، مما دفع المشرع إلى التدخل بموجب قانون المالية لسنة 2000 في المادة 89 أين فوض الأمرين بصرف حسابات التخصيص الخاص بإعداد برنامج عمل تحدد فيه الأهداف المسطرة وكذا آجال الإنجاز. كما أوجب وضع جهاز لمتابعة وتقييم حسابات التخصيص الخاص، يشترك فيه الوزير المكلف بالمالية مع الأمرين بالصرف المعنيين. غير أن المادة لم تحدد الجهة التي يرسل لها تقرير التقييم أهو البرلمان أم جهة أخرى؟ ولم يحدد أيضا مصير جهاز الرقابة الواجب إنشاؤه، مما يعطي الوزير المكلف بالمالية صلاحية متابعة هذا الجهاز على حساب البرلمان الذي يضمحل دوره بشكل كبير في ذات الموضوع.⁸⁵

إن الاعتمادات المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص هي حصرية لا يجوز تجاوزها لحدود المبلغ الإجمالي المرخص به من طرف البرلمان، إلا أن المادة 55-02 من القانون رقم 17/84 أجازت في حالة الاستعجال إمكانية فتح اعتمادات أو كشوفات إضافية عن طريق التنظيم من دون أن يتم تحديد الحد الأقصى لهذه الكشوفات، وتركت مسألة تقدير الاستعجال للسلطة التنفيذية وحدها. بل وحتى في الحالات العادية عندما يتبين لها أثناء التنفيذ أن حجم إيرادات

تقنيات من التنفيذ على وفق الخطة التي يضعها البرلمان، وكذا لعدم توضيح كيفية ممارسة الرقابة البرلمانية اللاحقة، الأمر الذي أدى إلى إفراغها من محتواها الحقيقي.⁷⁸ إن القاعدة العامة أن اعتماد قانون المالية من طرف البرلمان يشكل قيدا على الحكومة، فلا يمكن لهذه الأخيرة إجراء أي تعديل فيه، غير أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والمالية ونحوها، الداخلية منها والخارجية، تمكن الحكومة من إحداث تغييرات عليه من خلال عدة تقنيات أهمها: 1- الحسابات الخاصة. 2- تحويل الاعتمادات. 3- قانون ضبط الميزانية (تسوية الميزانية).

أ- حسابات التخصيص الخاصة

تقوم الميزانية العامة للدولة على مبادئ عديدة أهمها: مبدأ وحدة الميزانية؛ أي إدراج كل النفقات والإيرادات في ميزانية واحدة، وكذلك مبدأ عدم التخصيص؛ الذي يقصد به منع تخصيص مورد معين لتغطية نفقة معينة، بل تضاف الموارد بعضها إلى بعض من أجل تغطية مجمل النفقات. لكن هذين المبدأين لا يمنعان السلطة التنفيذية من إحداث حسابات خاصة على مستوى الخزينة العامة، بما فيها حسابات التخصيص الخاص التي تحمل عادة تسمية حساب أو صندوق، وتفتح وتقفل هذه الحسابات بموجب قانون المالية، وهذا ما نصت عليه المادة 48 من القانون رقم 17/84،⁷⁹ وليس على البرلمان إلا المصادقة عليها (منح الترخيص بشأنها)، والهدف من إنشائها هو توظيف موارد معينة لمواجهة النشاطات الهامة،⁸⁰ ومن أمثلة الحسابات الخاصة التي أنشئت نتيجة الظروف السياسية نذكر:

- صندوق تعويض ضحايا الأعمال الإرهابية المحدث بموجب المادة 145 من المرسوم التشريعي رقم 01/93 المؤرخ في 19 جانفي 1993، المتضمن قانون المالية لعام 1993.⁸¹

- صندوق تعويض ضحايا وذوي حقوق ضحايا الأحداث التي رافقت الحركة من أجل استكمال الهوية الوطنية المحدث بموجب المادة 201 من القانون رقم 11/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية لعام 2003.⁸² أما من الناحية العملية، فمعظم الصناديق أو حسابات التخصيص الخاص تمول عن طريق اعتمادات

المجتمع⁸⁸ ويعود ذلك لعدم قدرة البرلمان بغرفتيه على إلزام أي حكومة لتقديم هذا العرض السنوي بخاصة و أن الدستور لا يفرض عليها أي عقوبة سياسية جراء ذلك التماطل، كما أنه لم يوضح كيفية تعامل البرلمان مع ذلك الواقع، لذلك فإن هذا الواقع السيئ من شأنه تجريد البرلمان من سلطته الفعلية في التأثير على الحكومة، إذ لا يعلم ما إذا كان قانون المالية يطبق بالشكل الذي صوت عليه أم العكس لاسيما أن الجريدة الرسمية مليئة بأرقام تحويل الاعتمادات من جهة إلى أخرى.

إن مبدأ فتح اعتمادات إضافية من طرف الحكومة بمعزل عن البرلمان كان موضع جدل كبير بين فقهاء القانون الدستوري والقانون المالي، فمن جهة هناك ظروف طارئة وملحة تستلزم سرعة التدخل والتنفيذ، ومن جهة أخرى ثمة تخوف من إطلاق يد الحكومة بهذا الشأن نظرا لخطورته. وقد أجمع الرأي على أن إطلاق يد الحكومة دون قيد يؤدي إلى كثير من المساوئ لأنه يفسح المجال أمامها للتدرب بالظروف الطارئة؛ وبالتالي انتفاء الغاية من قانون المالية؛ حيث يصح إقراره مسألة شكلية عديمة الجدوى.⁸⁹ لم يذكر المشرع الجزائري أي جزء قانوني يحمله الحكومة جراء عدم تقديمها لعرض استعمال الاعتمادات المالية المذكورة في المادة 179 من الدستور، وبذلك فإن الحكومة تعتبر محصنة في هذا التصرف. كذلك فإن القانون العضوي 16-12 والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان لم يتم فيها تسليط الضوء على كيفية تطبيق المادة 179 من الدستور، ولم تتناول حتى مجرد التأكيد على هذا الحق المخول للبرلمان بإعادة ذكر نص المادة فقط ضمن أحكامها.⁹⁰ وليس عرض استعمال الاعتمادات المالية فحسب ما لا تقدمه الحكومة، بل يمتد الأمر كذلك إلى مشروع القانون السنوي لتسوية الميزانية.

ج- تجميد العمل بقانون ضبط الميزانية

وفقا للمادة 179-02 الدستور: تختتم السنة المالية للبرلمان بالتصويت على قانون ضبط الميزانية بالنسبة للسنة المعنية، من طرف كل غرفة في البرلمان؛ أي أن الدستور — بعد تعديله الأخير— قد ضرب ميعادا سنويا دوريا يقوم فيه البرلمان بتقييم أداء الحكومة على مدار السنة المالية

حسابات التخصيص الخاص المنجزة أدنى من التقديرات، إذ يمكن للحكومة فتح كشف ضمن الحدود المنصوص عليها في قانون المالية وحسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.⁸⁶

ب- عدم تقديم عرض عن استعمال الاعتمادات

المالية

بالرغم أن المادة 179-01 من دستور 1996 المعدل والمتمم نصت على أن تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا تبين فيه استعمال الاعتمادات المالية التي سبق وأن تم ترخيصها لها، وهذا ما يفهم من كلمة تقدم التي تفيد الوجوب لا التخيير، بمعنى أن الحكومة ملزمة بتقديم هذا العرض للبرلمان كونه يمثل النتيجة النهائية لما تم صرفه من نفقات وما تم تحصيله من إيرادات مقارنة بما تم رسده، غير أن الواقع العملي يكشف أن الحكومة لا تلتزم بهذا الواجب الدستوري، حتى أن عمل لجنتي المالية والميزانية على مستوى مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني يبقى غير مرتب لأثره لعدم حصولهما على جميع التقارير التي تمكنهما من القيام بالدور الرقابي خلال دراسة مشروع قانون المالية وقانون المالية التكميلي.

إذا كان عائق الحكومة يتمثل في أن تقديم عرض استعمال الاعتمادات المالية لا يكون إلا بعد إقفال نهائي للحسابات، وهي مسألة تشوبها بعض التعقيدات والصعوبة في إقفال كل الحسابات في آن واحد، خاصة حسابات التخصيص الخاص، إلا أنه على الأقل يمكن تقديم عرض عن الاعتمادات عقب إقفال ما أمكن إقفاله من حسابات، وتقديم عرض شبه كلي أفضل بكثير من عدم تمكين البرلمان من الاطلاع على ما تم تنفيذه جملة وتفصيلا.⁸⁷

إن امتناع الحكومة عن تطبيق النص الدستوري يعتبر تجريدا للبرلمان من سلطته الرقابية، وتقييم الحكومة لأدائها المالي وفقا للقانون المصادق عليه من قبل البرلمان، وما يدعم الحكومة في تصرفها هو غياب الجزاء القانوني عليه.

الملاحظ أن السلطة الجوهرية بالنسبة للرقابة المالية لا يمارسها البرلمان الجزائري بسبب امتناع الحكومة عن تطبيق أحكام المادة 179 من الدستور، هذا السلوك يمكن أن يؤدي إلى نتائج سلبية على البرلمان بغرفتيه و على مكانته في

الحكومة يعتبر إلغاء لصلاحيات البرلمان في ممارسة حقه الدستوري في مراقبة مدى تنفيذ الحكومة لقانون المالية المصادق عليه من قبل أعضائه، ومنه يتضح الدور المحدود للرقابة البرلمانية اللاحقة، وعدم وجود جزء قانوني لعدم تقديمه (قانون ضبط الميزانية)، مما يدعم مركز الحكومة ويجعلها تتفوق في المجال المالي. وبالرغم من فعالية الرقابة التشريعية إلا أنه يعاب عليها أن أعضاء السلطة التشريعية لا يملكون الوقت اللازم والخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات والأرقام مناقشة تفصيلية،⁹⁵ وهو ما يجعل الحكومة تسيطر وتتفوق على البرلمان في المجال المالي بلا منازع.

خاتمة

لقد كفل الدستور الجزائري للبرلمان سلطة ممارسة الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في الدولة، من خلال ما خوله من صلاحيات وآليات دستورية وقانونية لازمة للقيام بدوره بفاعلية في هذا المجال الحيوي، والتي قمنا بتتبع تفاصيلها بالدراسة والتحليل أين وقفنا على مواطن الضعف والقوة في هذا المجال، مما قادنا إلى تقييم فعالية هذه الصلاحيات والآليات الرقابية وتقييم الأداء الرقابي للبرلمان ككل. حيث سجلنا بعض الملاحظات الأساسية نوردها فيما يلي:

1. أن سلطة البرلمان الجزائري غير كافية في ممارسة رقابة مالية تستجيب للمعايير الدولية في الشفافية والمساءلة بما يحقق رقابة فاعلة وناجحة قبل وأثناء وبعد تنفيذ الميزانية العامة بسبب ما يصطدم به نشاط البرلمان من صعوبات عملية تعترض سبيل الرقابة البرلمانية على الميزانية في واقع التنفيذ.

2. تبين لنا أن القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية لم يعد صالحا من كل الجوانب سواء من الناحية القانونية أو الإجرائية، كون الحكومة هي من يتحكم في جميع المراحل والآليات. بل وحتى في الرقابة الزمنية المتعلقة بميزانية الدولة، ما يعني أن السلطة التنفيذية هي التي تعد الميزانية هي من يسهر على تنفيذها دون أي تدخل للبرلمان باستثناء المناقشة العامة التي تخللها الأسئلة الكتابية والشفوية بصورة غير مركزة ودقيقة.

المنصرمة مقارنة بالتقديرات المرخص بها في إطار قانون المالية.⁹¹

لذلك يعتبر قانون تسوية الميزانية ذو أهمية كبيرة وذلك للاعتبارات التالية:

- يقر قانون تسوية الميزانية حساب نتائج السنة المالية، المشتمل على الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة، والنتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة، وكذا نتائج تسيير عمليات الخزينة.

- يكتسب قانون ضبط الميزانية طابع قانون المالية إلى جانب قانون المالية السنوي والقوانين المالية التكميلية والمعدلة الخاصة بكل سنة مالية، فحتى وإن لم يحدد الدستور ميعاد تقديم قانون ضبط الميزانية، إلا أن المادة 68 من القانون رقم 17/84 نصت على أنه يكون من مرفقات مشروع قانون المالية السنوي.

- يُعدُّ قانون تسوية الميزانية الأساس الواقعي الذي يستند عليه عضو البرلمان في التصويت على رفع نفقة أو تخفيض إيراد.⁹²

في هذا الإطار يطرح تساؤل مفاده هل يمكن تقنيا مناقشة قانون المالية بناء على احتمالات، ودون تقييم لنتائج السنة الماضية من أجل معرفة حركية المؤشرات الاقتصادية؟، وهذا بناء على ما جاء في تعبير أحد نواب المجلس الشعبي الوطني: "إن وثيقة ضبط الميزانية تعد بمثابة تقييم لنتائج الميزانية، وإرساء قواعد لمعرفة كيفية تسيير الأموال العمومية، وكيفية تنفيذ الميزانية فعليا والأرقام الحقيقية التي تم تسجيلها في الإيراد والإنفاق."⁹⁴

رغم الأهمية التي يحظى بها قانون تسوية الميزانية وإلزامية الحكومة بتقديمه، إلا أن الواقع العملي أثبت غير ذلك؛ إذ أن الحكومات المتعاقبة منذ سنة 1978 لم تقدم سوى 04 قوانين لتسوية الميزانية بين 1981 و1987 والمتعلقة بالسنوات 1978، 1979، 1980، 1981 وعادت بعد ذلك لتقديمه سنوات 2011، 2012، 2013، 2014، 2015 حيث قدمت الحكومة للبرلمان قانون ضبط الميزانية المتعلق بسنوات 2008، 2009، 2010، 2011، 2012 على الترتيب، ويرجع سبب هذا التخلف في بطء وتعقيد إجراءات الرقابة التي تمارس من طرف الأجهزة الأخرى. إن موقف

إشكالية تفسير مقتضيات القانون الداخلي عند التطبيق، مما قد ينجر عنه إضرار بحقوق وواجبات أعضاء البرلمان وطريقة أدائهم. إن القانون الداخلي للمناقشات يجب ألا يتعارض مطلقاً مع حرية التعبير عن الرأي لكافة الأعضاء مهما اختلفت انتماءاتهم الحزبية والسياسية.⁹⁶

وإذا أدركنا أن القانون العضوي الذي يحكم البرلمان هو قانون ذو طبيعة دستورية سامية تجعله في مرتبة تلي الدستور مباشرة باتفاق جل فقهاء القانون الدستوري والإداري، وبتأكيد تطبيقات القضاء الدستوري المقارن، فإن ذلك يربط آثار قانونية منطقية، إذ أن النظام الداخلي للبرلمان يكون خاضعاً للإجراءات النصوص عليها في القانون العضوي. ومن ثم فإن أي محاولة للإصلاح في القانون الداخلي للمجلسين حتى وإن كانت مبادرة من أعضائه لن تهر ما لم تخضع لقواعد ونصوص القانون العضوي الذي ينبغي أن يكون متوازناً بالأصل.

ثانياً-مراجعة الوسائل الرقابية

إن تعزيز القدرة الرقابية لأي برلمان لا يمكن أن تتم دون مراجعة آليات ووسائل هذه الرقابة خاصة بالنسبة للآليات التي تحرك المسؤولية السياسية للحكومة، وذلك بالتخفيف من القيود الواردة عليها، وكذا وضع شروط أثناء التصويت عليها حتى لا يتعسف البرلمان في استخدامها لأغراض حزبية. هذه الآليات تعتبر من أساسيات الإصلاح الدستوري صوب تقوية قدرة ومكانة المؤسسة التشريعية وتمكين أعضائها من القيام بدورهم الرقابي والتشريعي على أكمل وجه. وحتى تحقق الرقابة البرلمانية لأهدافها المنشودة لا بد من التأسيس لمتابعة دستورية مستقلة تساعد على لفت الانتباه للتطبيقات غير القانونية للميزانية من ناحية، وتزويد البرلمانيين بالمعلومات التي يحتاجونها لمناقشة الحسابات الضخمة في المجالات التنفيذية من جهة أخرى.

ستؤدي هذه المراجعة الدستورية إلى تعزيز القدرة على إجبار أعضاء السلطة التنفيذية وفي مختلف المجالات تزويد النواب بالمعلومات التي تساعدهم على الكشف عن عدم قانونية التطبيق والتي تتوج بالتقارير المطلوبة للمحاسبة الشديدة. فالميكانيكيات الدستورية تؤدي إلى نتيجة حتمية مفادها تقوية استقلالية الرقابة البرلمانية في مراجعة الحسابات

3. أثبتت هذه الدراسة مستوى المردود الهزيل الذي يقدمه البرلمان الجزائري بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وهو يمارس دوره ومهامه الرقابية على ميزانية الدولة بسبب قلة كفاءة العنصر البرلماني، وقلة جودة العمل المقدم في هذا الشأن.

4. عدم قدرة البرلمان على مقارعة الحكومة في مجال قانون الميزانية، إعداد وتحضيراً ومناقشة، كونه لا يتمتع بجهاز متخصص ومستقل يتولى متابعة الميزانية العامة في كل تفاصيلها من مبدئها إلى منتهاها، وهو ما يجعله دائماً في تبعية للحكومة فيما يتعلق بالمعلومات المرتبطة بالميزانية العامة للدولة في كل مراحلها.

إن هذه النتائج التي توصلنا إلى إثباتها في هذه الدراسة دفعتنا إلى تقديم بعض الحلول والمعالجات لمختلف ما يعترض عمل البرلمان من صعوبات وعراقيل داخلية وخارجية، علماً بتقيد إلى حد ما في التخفيف من عبء هذه المعوقات التي باتت تفرق أداء البرلمان في هذا الإطار، إذ كان يجب القيام بعمليات إصلاحية عاجلة ومنتزعة تقدم حلولاً لمختلف جوانب الخلل والضعف التي يعاني منها البرلمان الجزائري ليمكن من تقديم أداء رقابي متميز وفاعل، ركزنا فيها على نقطتين أساسيتين تتمثلان في: ضرورة القيام بمراجعة دقيقة للنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان لتطويره وكذا مراجعة الوسائل الدستورية الرقابية التي يضطلع بها البرلمان.

أولاً-ضرورة تطوير النظام الداخلي للبرلمان

الجزائري:

يعتبر النظام الداخلي امتداداً للإطار الدستوري والقواعد الحاكمة لعمل النظام السياسي ككل، وما يميز القانون الداخلي هو أنه يعيش طويلاً ما دامت الأسس الدستورية قائمة. فالنظام الداخلي يتأثر بالبيئات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والدستورية والقانونية التي ينشأ في إطارها، فهو خلاصة التفاعل مع متطلبات التطوير.

من هذا المنطلق يصبح تطوير القانون الداخلي للبرلمان الجزائري أمراً من الأهمية بمكان وجب مراعاته في أسرع وقت. إذ أن غموض القوانين الداخلية وعدم وضوح أحكامها وضعف صياغتها قد يؤدي إلى إشكاليات كثيرة لعل أبرزها وأخطرها على عملية سير العمل البرلماني وجودته

➤ صلاحية التعديل في مشروع قانون المالية:

يجب أن تمنح للبرلمان صلاحية حق إدخال التعديلات على مشروع قانون المالية، بشرط إنشاء آلية مصالحة بين البرلمان والحكومة في حال تعارض الاثنين على أن يكون للبرلمان كلمة الفصل⁹⁸.

بناء على هذه الملاحظات التي انكشفت لنا في هذه الدراسة وما أسعفنا أن ندلي به من حلول لهذه الصعوبات التي وقفنا عليها فإننا نقدم مجموعة من الاقتراحات والتوصيات في هذا الشأن نلخصها فيما يلي:

- وجوب إلغاء القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية و سن قانون عضوي يسمو عليه ويوسع من صلاحيات البرلمان فيما يتعلق بالرقابة الفاعلة على ميزانية الدولة، مع مراعاة نطاق قانون المالية على ألا يتضمن إلا الأحكام المرتبطة به، واستبعاد كل ما هو دون مجال المالية والميزانية ولا يتعلق بعمليات الإيراد والإنفاق.

- على البرلمان إنشاء أجهزة مكلفة بكل المسائل المتعلقة بالمالية، وأن تتألف من كبار المختصين في هذا المجال على أن يكونوا مستقلين تماما في أداء مهامهم على السلطة التنفيذية، واختيار النواب الأكثر كفاءة من أجل العضوية في لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني، ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة، مع تمكين النواب من التكوين في مجال الميزانية من أجل تفعيل الدور الرقابي من خلال دورات تكوينية خاصة.

- إشراك البرلمان في وضع قانون المالية التكميلي وتمكين النواب من الاطلاع على التحويلات التي تتم داخل الميزانية.

- إلزام الحكومة بتقديم قانون ضبط الميزانية في آجاله المحددة وهي السنة التي تلي تنفيذ السنة المالية المرتبطة بها من أجل تمكين البرلمان من مناقشة مضمونها على ضوء معطيات راهنة، وأن ترفقه مع مشروع قانون المالية.

- الحد من اللجوء إلى صناديق التخصيص الخاصة وتأطيرها في قالب قانوني مما يدعم شفافيتها وإخضاعها لرقابة البرلمان.

والرقابة على الميزانية. وفي هذا السياق وفي سبيل تحقيق رقابة برلمانية فاعلة على النشاط المالي للحكومة تقدم "المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد" إطار عمل يتضمن ما يلي:

- يجب أن تشمل الميزانية مجموع الإيرادات والنفقات، والإنفاق على أي برنامج أو زيادات في الميزانية.
- تقديم تقارير في الوقت المناسب حول النفقات الفعلية نتائجها.
- استدعاء كل من له علاقة (الوزراء والإداريين) الذين يملكون سلطات تنفيذية تتعلق بالبرنامج المالي أو تسييره.

أما عن سبل الرقابة فهي تتكون من:

- تشكيل لجنة لمراجعة السياسة والبرامج والتعليقات باستدعاء أعضاء السلطة التنفيذية كشهود.
 - تقديم تقارير فعالة حول التنفيذ والأداء المالي ونتائجها.
 - استلام ومراجعة تقارير تدقيق الحسابات.⁹⁷
- في هذا الإطار يمكن رصد مجموعة من الشروط التي يعتمد عليها العمل البرلماني، نذكر منها:

➤ ضرورة استقلال البرلمان

تعتبر فكرة استقلال البرلمان أساسية ومهمة وتستند على ركيزتين جوهريتين هما: حرية التعبير؛ أي إمكانية التعبير بكل حرية مطلقة عن الآراء الفردية في البرلمان، وكذا تخصيص موازنة للبرلمان تخوله التمتع باستقلالية مالية كافية، كي لا يعتمد البرلمان دوما على السلطة التنفيذية.

➤ تزويد البرلمان بالمعلومات الكاملة

يستند العمل البرلماني إلى شفافية المعلومات والبيانات الخاصة بالموازنة، حيث يجب أن تتوخى وثائق الموازنة التي ترفعها الحكومة: الشمولية، التفصيل والدقة، ويجب أن تتبثق بيانات الاقتصاد الكلي التي ترافقها عن مصادر حكومية ودولية مستقلة عن السلطة التنفيذية، بمعنى التنوع في مصادر المعلومات حتى يعزز البرلمان من استقلاليتها تجاه الحكومة.

الهوامش

1. المادة 138 من دستور 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2013 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 14 ، المؤرخة في 07 مارس 2016 ص 2 إلى 37.
2. المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 46 ، الصادرة بتاريخ 30/07/2000.
3. المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، السابق ذكره.
4. المادة 62 من النظام الداخلي ، السابق ذكره.
5. المادة 44 من القانون العضوي رقم 12-16 المؤرخ في 25/08/2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 50.
6. المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 المعدل في سنة 2000 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 77 ، بتاريخ 17/12/2000.
7. المادة 39 من القانون العضوي رقم 12-16 السابق ذكره.
8. المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، السابق ذكره.
9. المادة 39 من القانون العضوي رقم 12-16 السابق ذكره.
10. المادة 41 من القانون العضوي 12-16 ، السابق ذكره.
11. المادة 8/141 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.
12. بوسالم دنيا ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق /جامعة باجي مختار عنابة ، سنة 2006 ، منشورة ، ص 142.
13. المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 1999 ، السابق ذكره.
14. المادة 42 من القانون العضوي رقم 12-16 ، السابق ذكره.
15. المادة 43 من القانون العضوي نفسه.
16. المادة 4 /44 من القانون العضوي نفسه.
17. Jean Claude MARTINEZ et Pierre Di Malta: Droit Budgétaire. éditions L.I.T.E.C. Paris. France, 1999. Page 901.
18. Jean-Claude MARTINEZ et Pierre Di Malta, Ibidem, page 903.
19. Michel BOUVIER: «la Cour des comptes en Belgique», R.F.F.P. n° 36, année 1991, L.G.D.J., Paris. Pp 13 -15.
20. المواد 152 إلى 155 من دستور 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد رقم 14 بتاريخ 07 مارس 2016.
21. المواد 21 إلى 62 من القانون العضوي رقم 12-16 ، السابق ذكره.
22. الغربي إيمان ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الحديدي سنة 2008 ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر 1 بن عكنون ، سنة 2011 ، غير منشورة ، ص 149
23. باهي مراد ، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، بسكرة ، الجزائر ، منشورة ، ص 67.
24. المادة 180 من الدستور السابق.
25. المادة: 38 من القانون العضوي رقم 12-16 السالف ذكره ، والأمر رقم 01-15 المؤرخ في 23 يوليو 2015 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 40.
26. Pierre Hummel. Le contrôle budgétaire du parlement en cours d'exécution des lois de finance sous la 5^{ème} république (mémoire de DEA) 1998-1999. p11.
27. بشير يلس شاوش ، " رقابة البرلمان على الميزانية "مجلة الفكر البرلماني ، عدد 3 ، جوان 2006 ، ص 36
28. المادة 02/179 من الدستور السابق.
29. المادة 03/192 من الدستور ، والمواد 16 من الأمر 20-95 المتضمن تنظيم وصلاحيات مجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر 10-10 المؤرخ في 26/09/2010 ، الجريدة الرسمية رقم 50 مؤرخة في 05/08/2010.
30. القانون 84-17 المتضمن قوانين المالية ، المؤرخ في 07 جويلية 1984 ، المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية عدد 28 ، مؤرخة في 10 جويلية 1984.
31. المادتان 18 و19 من الأمر 20-95 المعدل والمتمم ، المرجع نفسه.
32. يلس بشير شاوش ، المرجع السابق ، ص 38.
33. هيئة التحرير في مجلس الأمة ، "قانون ضبط الميزانية آلية برلمانية لحماية المال العام" ، مجلة الفكر البرلماني ، نشرية لمجلس الأمة عدد 36 ، فيفري 2015 ، ص 95 وما يليها.
1. بوسالم دنيا ، المرجع السابق ، ص 143 34.
35. القانون 84-17 المتضمن قوانين المالية ، السابق ذكره.
36. القانون نفسه.

37. يلس شاوش بشير ، المرجع السابق ، ص 30.
38. القانون 84-17 المتضمن قوانين المالية ، السابق ذكره
39. محمد سعيد جعفرور ، مدخل إلى العلوم القانونية ، الوجيز في نظرية القانون ، الطبعة السادسة عشر 2008 ، دار هومه الجزائر ، ص 142
40. عمار عوايدي ، "فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها على القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة" ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 2 ، نشرية لمجلس الأمة ، الجزائر ، مارس 2003 ، ص 59
41. يلس شاوش بشير ، المرجع السابق ، ص 31
42. خرباشي عقيلة ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، الجزائر ، 2010 ، منشورة ، ص 360
43. القانون 84-17 المتضمن قوانين المالية ، السابق ذكره
44. زيوش رحمة ، الميزانية العامة في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، جامعة مولود معمري تيزي وزو الجزائر ، 2011 ، منشورة ، ص 360
45. خرباشي عقيلة ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 363
46. - شامي رابع ، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر ، 2011-2012 ، منشورة ، ص 143
47. المرجع نفسه ، ص 144
48. عبد الله بوقفة ، الوجيز في القانون الدستوري ، الدستور الجزائري ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2010 ، ص 94.
49. أومايوف محمد ، عن الطبعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، جامعة مولود معمري تيزي وزو الجزائر ، سبتمبر 2013 ، منشورة ، ص 219.
50. القانون 84-17 المتضمن قوانين المالية ، السابق ذكره
51. يلس شاوش بشير ، المرجع السابق ، ص 31
52. المرجع نفسه ، ص 33
53. المرجع نفسه ، ص 34
54. ¹ - Mohamed MOINDEZ ; le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement 2011 ; p 23
55. شامي رابع ، المرجع السابق ، ص 146
56. زيوش رحمة ، المرجع السابق ، ص 124
57. شريط الأمين ، "حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري" ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 10 ، 2005 ، ص 66
58. الطاهر خويضر ، "دور اللجان البرلمانية متساوية الأعضاء (دراسة مقارنة للتجربة البرلمانية الجزائرية)" ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الخامس ، 2005 ، ص 83.
59. المادة 138 من الدستور السابق ذكره ، انظر كذلك: زيوش رحمة ، المرجع السابق ، ص 129 ،
60. زيوش رحمة ، المرجع نفسه ، ص 130
61. مصطفى دريوش ، "دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية" ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد خاص لسنة 2003 ، ص 49
62. زيوش رحمة ، المرجع نفسه ، ص 145
63. المادة 34 من القانون العضوي 02/99 ، السابق ذكره.
64. المادة 37 من القانون العضوي 02/99 ، السابق ذكره.
65. المادة 27-03 من القانون العضوي 02/99 ، السابق ذكره.
66. زيوش رحمة ، المرجع السابق ، ص 146
67. المرجع نفسه ، ص 146
68. المادة 42 من القانون العضوي الفرنسي لسنة 2001 المتعلق بقوانين المالية
69. زيوش رحمة ، المرجع السابق ، ص 151
70. المرجع نفسه ، ص 152
71. المرجع نفسه ، ص 156
72. أومايوف محمد ، المرجع السابق ، ص 273.
73. خرباشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 ، دار الخلدونية الجزائر 2007 ، ص 58.
74. أومايوف محمد ، المرجع السابق ، ص 274.
75. المرجع نفسه ، ص 57 و 58.
76. المرجع نفسه ، ص 275.
77. بوسالم دنيا ، المرجع السابق ، ص 145.
78. خرباشي عقيلة ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 368.
79. القانون 84-17 المتضمن قوانين المالية ، السابق ذكره
80. المرجع نفسه ، ص 374.
81. الجريدة الرسمية رقم 4 ، المؤرخة في 20 جانفي 1993.
82. الجريدة الرسمية رقم 86 الجريدة المؤرخة في 25 ديسمبر 2002 .

83. القانون 17-84 نفسه
84. القانون 17-84 نفسه.
85. المرجع نفسه ، ص 375
86. المادة 57-03 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية السابق ذكره
87. خرباشي عقيلة ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، المرجع نفسه ، ص 377
88. شريط الأمين " : علاقة الحكومة بالبرلمان " ، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين البرلمان والحكومة ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر 24-23 أكتوبر 2000 ، ص 29.
89. كمال دريد ، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والآداب والعلوم الاجتماعية ، قسم العلوم القانونية والإدارية ، قالمة ، سنة 2006 ، منشورة ، ص ص 147 ، 148.
90. بوسالم دنيا ، المرجع السابق ، ص 151.
91. خرباشي عقيلة ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 378
92. خرباشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، المرجع نفسه ، ص 114
93. خرباشي عقيلة ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 378
94. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني ، الفترة التشريعية الرابعة ، العدد 162 ، صادرة بتاريخ 14 أكتوبر 1999 ، ص 23.
95. محرز محمد عباس ، اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2003 ، ص 456.
96. طارق عاشور ، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري مذكرة ماجستير جامعة الحاج لخضر باتنة ، الجزائر ، 1997-2007 ، منشورة ، ص 112.
97. شريط الأمين ، "علاقة الحكومة بالبرلمان " ، المرجع السابق ، ص 21
98. المرجع نفسه ، ص 21 وما بعدها.