جامعة محمد بوضياف - المسيلة

الاتحادية الوطنية للتعليم العالي والبحث العلمي

بالتنسيق مع :

كلية الحقوق والعلوم السياسية

شهادة مشاركة

يتشرف السيد مدير جامعة محمد بوضياف بالمسيلة و السيد الأمين العام للاتحادية الوطنية للتعليم العالي والبحث العلمي بمنح هذه الشهادة للسيد (ة):

د. سليمة عزوز

نظير مشاركته (ا) في الملتقى الوطني حول : « **اثراء مشروع تعديل الدستور** »

المنعقد يومي 01 - 02 مارس 2020 بجامعة محمد بوضياف-المسيلة

بمداخلة موسومة بـ: « **دور البرلمان في المجال المالي** »

الأمين العام للاتحادية الوطنية للتعليم العالي والبحث العلمي

عمارنة مسعود

مدير جامعة محمد بوضياف -المسيلة

مدير الجامعة

بداري كمال

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

الاتحاد العام للعمال الجزائريين

الاتحادية الوطنية للتعليم العالي والبحث العلمي

الملتقى الوطني حول

" إثراء مشروع تعديل الدستور"

تحت شعار

من أجل جمهورية جديدة

جامعة محمد بوضياف

المسيلة

يومي 01 و 02 مارس 2020

القائمة الاسمية لطلبة الدكتوراه

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

الموافيت: 08:00 11:00

مدة العرض: 15 دقيقة

التركيز والتأني على الأحكام الدستورية محل التعديل أو الاستحداث

بعد العرض مناقشة عامة

جمع وضبط أهم التوصيات من قبل الأستاذ المقرر وإحالتها للجنة الصياغة

الرقم	الاسم واللقب	الجامعة	العنوان
01	قيطوني أسامة	جامعة الوادي	القضاء الدستوري ودوره في تكريس سيادة القانون نحو تعميد محكمة دستورية
02	حمداني عبد الرزاق	جامعة المسيلة	تطور الرقابة الدستورية في الجزائر آفاقها في التعديل الدستوري المرتقب
03	فطيمة الزهراء مصدق	جامعة المسيلة	الدفع بعدم دستورية القوانين وأثره على حقوق وحريات الأفراد
04	نوي مروك	جامعة برج بوعريريج	ضوابط الدفع بعدم الدستورية
05	رحماني ربيع	جامعة مسيلة	الضمانات الدستورية لحماية حق الترشح
06	غزالي نزيهة	جامعة سطيف	الحريات الاقتصادية في الدستور
07	مصطفى بن لغريشي	جامعةمسيلة	آلية الدفع لضمان الحقوق والحريات الأساسية
08	وليدة صيباني	جامعة مسيلة	إلية الدفع بعدم الدستورية
09	بركة داود	جامعة الجلفة	الدفع بعدم الدستورية بواسطة الدعوى الأصلية
10	أحمد قاسم	جامعة مسيلة	استحداث محكمة دستورية
11	سواكر عبد الرحمان	جامعة مسيلة	الرقابة البعدية على دستورية القوانين
12	محمدي حسينة	جامعة الجزائر	الرقابة البعدية على دستورية القوانين في ظل التعديل 16-01

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

توزيع طلبة الدكتوراه على الورشات

الورشة الثالثة

الدكتورة: ظريفي نادية

المقرر: الدكتور شاوش حميد

السلطات المتخصصة- أخلقة الحياة العامة- التعديل الدستوري

التوقيت: 08.00- 11.00

مدة العرض: 15 دقيقة

التركيز بالأساس على الأحكام الدستورية محل التعديل أو الاستحداث

بعد العرض مناقشة عامة

جمع وضبط أهم التوصيات من قبل الأستاذ المقرر وإحالتها للجنة الصياغة

الرقم	الاسم واللقب	الجامعة	العنوان
01	الهواري عامر	جامعة البرج	سبل تفعيل مساهمة الشعب في تعديل الدستور
02	شرقي عبد الوهاب	جامعة سطيف 2	رهانات تعديل الدستور الجزائري بين بناء مؤسسات الدولة وتحقيق المطالب الشعبية
03	الوافي عبد الرزاق	جامعة الوادي	نحو دسترة مجلس المنافسة
04	كرمية عبد الحق بوقرة العمرية	جامعة المسيلة جامعة المسيلة	التكريس الدستوري لآليات تنظيم ومراقبة الانتخابات
05	ميمون جمال الدين	جامعة المسيلة	ضرورة توسيع اختصاصات المجلس الدستوري
06	حداداي عمر	جامعة قالمة	المحكمة الدستورية والتعديل الدستوري
07	مسيلي نور الدين	سوق أهراس	التظاهر السلمي بين الضمانات الدستورية والمواثيق الدولية
08	بركات مولود	جامعة برج بوعريريج	إشكالية التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في عملية تعديل الدستور

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

توزيع طلبة الدكتوراه على الورشات

الورشة الثالثة

الدكتورة: ظريفي نادية

المقرر: الدكتور شاوش حميد

السلطات المتخصصة- أخلقة الحياة العامة- التعديل الدستوري

التوقيت: 08.00- 11.00

مدة العرض: 15 دقيقة

التركيز بالأساس على الأحكام الدستورية محل التعديل أو الاستحداث

بعد العرض مناقشة عامة

جمع وضبط أهم التوصيات من قبل الأستاذ المقرر وإحالتها للجنة الصياغة

الرقم	الاسم واللقب	الجامعة	العنوان
01	الهواري عامر	جامعة البرج	سبل تفعيل مساهمة الشعب في تعديل الدستور
02	شرقي عبد الوهاب	جامعة سطيف 2	رهانات تعديل الدستور الجزائري بين بناء مؤسسات الدولة وتحقيق المطالب الشعبية
03	الوافي عبد الرزاق	جامعة الوادي	نحو دسترة مجلس المنافسة
04	كرمية عبد الحق بوقرة العمرية	جامعة المسيلة جامعة المسيلة	التكريس الدستوري لآليات تنظيم ومراقبة الانتخابات
05	ميمون جمال الدين	جامعة المسيلة	ضرورة توسيع اختصاصات المجلس الدستوري
06	حداداي عمر	جامعة قالمة	المحكمة الدستورية والتعديل الدستوري
07	مسيلي نور الدين	سوق أهراس	التظاهر السلمي بين الضمانات الدستورية والمواثيق الدولية
08	بركات مولود	جامعة برج بوعريريج	إشكالية التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في عملية تعديل الدستور

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

كلية الحقوق و العلوم السياسية

جامعة المسيلة

الملتقى الوطني حول: "إثراء مشروع تعديل الدستور"

تحت شعار: " من أجل جمهورية جديدة"

استمارةالمشاركة
الاسمواللقب : سليمة عزوز
الجنسية:الجزائرية.
الوظيفة : أستاذة
الدرجة العلمية : دكتوراه
الهيئة المستخدمة : جامعة المسيلة
رقم الهاتف : 0664311337 / 0790800603
البريد الالكتروني: salimaazzouz150@yahoo.com

محور المداخلة : المحور السادس: استقلال البرلمان و دوره التشريعي والرقابي في ظل تحولات الدولة

عنوانالمداخلة: تهميش دور البرلمان في المجال المالي

مقدمة

يعتبر الاختصاص المالي الدعامة الأولى والركيزة الأساسية لنشوء البرلمان لدرجة كان معها البرلمان في عصره الذهبي هو صاحب الاختصاص في المجال المالي. فبداية الاختصاص المالي للبرلمان كانت في ضرورة موافقة البرلمان لتشمل المناقشة والمصادقة على قانون المالية ومخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكل المعاهدات الملزمة لمالية الدولة، بالإضافة إلى تصويته على القوانين الضريبية وكذلك قانون تسوية

الميزانية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، ويظل اختصاص البرلمان في مجال الرقابة المالية ذا أهمية محورية خاصة أن هدف هذه الرقابة هي الحفاظ على المال العام.

وباعتبار البرلمان الممثل الأسمى للأمة تبرز أهميته واختصاصاته المالية لأنه يعبر عن إرادة الشعب والمواطن الجزائري. إذن فالبرلمان جدير بممارسة سلطة مالية واسعة.ويظل الميدان المالي من الناحية الدستورية من اختصاص البرلمان حيث نص المادة 138 من الدستور " يصادق البرلمان على قانون الماليّة في مدّة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السّابقة."، لكن الممارسة العملية ربما القانونية قلصت من صلاحيات البرلمان ووضعت له حدود في موضوع قوانين المالية لفائدة السلطة التنفيذية، لدرجة دفعت احد الباحثين المغاربة بالقول بأن وظيفة البرلمان المغربي لا توجد حين نظن وجودها.

وفضلا عن ذلك أن الحكومة قد أصبحت تستحوذ بالوظيفة التشريعية خاصة وضع قانون المالية مستغلة بذلك مجموعة من الآليات الدستورية كما أن الاستعمال المستمر لهذه الآليات الدستورية جعلها بمثابة المشرع الرئيسي بينما دور البرلمان كمشرع أصبح يتراجع، وهذا التراجع نتيجة مجموعة من الحدود سواء القانونية أو العملية قلصت من اختصاص البرلمان في المجال المالي.

فما هي إذن تجليات محدودية الاختصاصات المالية للبرلمان؟

وهل ضمن الدستور الحالي اختصاص البرلمان في المجال المالي ؟أم تطبق عليه قول الفقيه اليوناني " سولون " عندما سئل عن أفضل الدساتير حيث قال " لأي شعب سيعطى وفي أي زمن" .

ولوضع مقاربة شاملة لهذه الإشكاليات فإننا ارتأينا تقسيم هذا الموضوع إلى محورين سنتناول في المحور الأول الحدود القانونية الواردة على الاختصاصات المالية للبرلمان، وسنخصص المبحث الثاني إلى الحدود العملية والواقعية لاختصاصات البرلمان.

وذلك وفق التصميم التالي:

المحور الأول : الحدود القانونية للاختصاصات المالية للبرلمان
المحور الثاني : التجليات العملية لتراجع الاختصاصات المالية للبرلمان

المحور الأول: الحدود القانونية للاختصاصات المالية للبرلمان

ان جل المبادئ الأنظمة السياسية الكبرى تنبني مبدأ التوازي بين السلطتين التشريعية التنفيذية لكن الممارسة القانونية والعملية أثبتت من خلال النص والتفعيل أنها تهدف بالأساس إلى إضعاف سلطة البرلمان المثالية وأوردت له قيودا ظلت هاجسا يهدده طيلة اعتماد قانون المالية بدءا بالمناقشة مرورا بالمصادقة وقوفا بالتنفيذ.

المطلب الأول : حدود البرلمان في المجال المالي

بالرغم من صفة المراقب السياسي التي يتمتع بها البرلمان في مجال إدارة المال العمومي، والمعترف له بها من الدستور فإنه عمليا يمكن للحكومة أن تتجاوز سلطاته لإجباره على التصويت.فنجد أنه حد من حقه في الاقتراح والتعديل ، و كذا ضيقا الحيز الزمني المخصص للمصادقة

الفقرة الأولى : حدود حق الاقتراح والتعديل من حيث المضمون

إن دستور 1996 قد منح هذا الاختصاص إلى البرلمان من الناحية النظرية لكن من الناحية الواقعية نجد أن الحكومة تحتكر هذا المجال، والدليل على ذلك استعمال المؤسس الدستوري لعبارة "مشروع قانون المالية" وهذا ما يؤكده القانون العضوي رقم 99-02 في مادته 44[1] ، حيث جاء بصيغة مفادها أن المبادرة بسن قانون المالية لا يشارك بها البرلمان بل هي اختصاصا خالصا للحكومة، ودور البرلمان يقتصر على المصادقة على مشروع قانون المالية الذي تصدره الحكومة [2].

فالمشرع من خلال مقتضيات المادة 139 من الدستور، يرفض المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان إذا كان قبولها يؤدي إما إلى تخفيض الموارد

العمومية أو الزيادة في تكليف موجود، فإنه لا يقبل إلا المقترحات والتعديلات التي من شانها إما الرفع من حجم موارد الدولة فيما يخص المداخيل، أو التخفيف من تحملات الدولة فيما يخص النفقات، أما فيما يخص التعديلات فإن كل المقترحات التعديلات التي تهدف إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة فيه فهي غير مقبولة[3].

وليس من المنطقي أن يقتصر الاقتراح على السلطة التنفيذية إنما يكون الاقتراح من حق أعضاء البرلمان على حد سواء إذ يمكن للسلطة التنفيذية إشراك البرلمان في إعداد الميزانية[4]، فمثلا في الدستور الفرنسي لـ 25فيفري 1875 تم الاعتراف للبرلمان في المجال المالي بموجب المادة 3 التي تنص أن حق اقتراح القوانين لرئيس الجمهورية [5] والبرلمان ، أما في دستور 1946 تم الاعتراف للبرلمان في مجال النفقات.

إذن الدستور الجزائري يقر حق البرلمان في تعديل مشاريع القوانين المقدمة إليه لكن في نفس الوقت يضع قيودا على ذلك مما يعني أن البرلمان له أن يمارس سلطة التعديل ولكن بشروط إما زيادة في الموارد العمومية أو تخفيض النفقات العمومية، و هذا يؤدي إلى حد من سلطة البرلمان ومنه يظهر مدى تقيد البرلمان في عملية التعديلات ما دام تقديم التعديلات يخضع لمجموعة شروط.

إن قبول التعديلات حسب أحكام الدستور الجزائري لسنة 1996 و المقدمة من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة خلاف بين غرفتي البرلمان، كما سبق وحسب المادة 139 من الدستور لا تكون هذه التعديلات مقبولة إلا بموافقة الحكومة . ولعل الدافع إلى ذلك هو أن الحكومة تريد الإبقاء على الأحكام توافق مع الأهداف السياسية والاقتصادية والتنموية التي تهدف إلى تحقيقها. لذا فان سلطة البرلمان في ميدان الميزانية ليس مطلقة، وما دام مشروع الميزانية مرتبط بخطة اقتصادية إنمائية وإدخال تعديلات عليه يفقده قيمته و أهدافه المسطرة من قبل السلطة التنفيذية[6] .

ورغم الأهمية البالغة التي يكتسبها قانون المالية، إلا أن دور البرلمان فيه يبقى ضعيفا كون أن السلطة التنفيذية هي الأقدر على إعداد مشروع قانون المالية فبحكم

وظائفها فإنها تكون على دراية بالمعرفة التقنية لإدارة الشؤون المالية وتعتبر مشاريعها دقيقة بينما البرلمان ليست لديه الوسائل الضرورية للقيام الإمكانيات الفنية والبشرية لذلك.

كما أن الإدارة تقوم بمهام الرقابة من خلال الإدارات والمفتشية العامة للمالية التي تتوفر على أجهزة تضم مجموعة من الأطر تمكن وزارة المالية من التصرف داخل الإدارات والمؤسسات العمومية فوجود فئة المراقبين بصفة مستمرة لدى كل وزارة يمكن وزير المالية من اطلاع على خبايا الأمور كما أن ممارسة هذه الرقابة تؤدي إلى هيمنة حقيقية . وباعتبارها تتولى تسيير المرافق العمومية هي على دراية باحتياجات هذه المرافق من نفقات وبالإيرادات المتوقع تحصيلها، لأن قانون المالية يتميز بكونه يحمل نظرة استشرافية لإيرادات و نفقات سنة مقبلة[7].

الفقرة الثانية : ضيق الحيز الزمني المخصص للمصادقة

حسب المادة 138 من الدستور الحالي إذا لم يتم في المصادقة عليه في مدة 75 يوما ويبدأ حسابها من تاريخ إيداع هذه المشاريع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، فإن هذه المدة الزمنية التي نص عليها الدستور جاءت عامة ، وهذا ما جاء في المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث يصوت مجلس الشعبي الوطني على المشروع في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوم ويبدأ حسابها من تاريخ الإيداع، ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال 20 يوم.

في حالة عدم المصادقة على إصدار قانون المالية من طرف البرلمان لوجود خلاف سوف يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية يأمر، بعد انقضاء المدة المحددة في الدستور[8]، فنلاحظ في تعديل الدستور الجديد لسنة 2016 أن المؤسس الدستوري لم يقم بتغيير أو تعديل محتوى المواد المتعلق بالمجال المالي المنصوص عليها في دستور 1996، بل حافظ على نفس الإجراءات وذلك ما نص عليه في المادة 138 في الفقرة 9-10 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 [9].

إذن يظهر بأن الحكومة لها كامل الصلاحية في تجاوز سلطات البرلمان في المصادقة، إلا أن إضعاف سلطة البرلمان له ما يبرره وذلك من اجل الابتعاد عن الصراع بخصوص القانون المالي إذا ما احتدم سيؤثر على العمل الحكومي.

المطلب الثاني : السلطات الواسعة للحكومة في تجاوز الاختصاص المالي

للبرلمان تمتلك الحكومة مجموعة من الآليات والسلطات الواسعة التي تمكنها من تجاوز الاختصاص المالي للبرلمان ومن أهم هذه السلطات نجد:تأخير تقديم مشروع قانون المالية والتصويت بمنح الثقة.

الفقرة الأولى : تأخير تقديم مشروع قانون المالية

إن إيداع مشروع القانون المالي يمر بمجموعة من الإجراءات محددة بنص دستوري والقانون التنظيمي للمالية رقم 89-24 وضرورة أن يقدم المشروع في أجل قانوني محدد قبل عرضه على الجلسة العامة قصد المناقشة والتصويت، إلا أن احترام الآجال يثير العديد من المصاعب.

فالممارسة العملية أفرزت أن إيداع مشروع قانون المالية في التاريخ المحدد قلما يحترم، وأن تاريخ فاتح 30 سبتمبر التي تسبق السنة المالية العينة هو تاريخ تجاوزته الحكومة بشكل واسع.وبالرغم من أن المادة 67 من القانون العضوي 89-24 حددت أجالا قصوى للحكومة من اجل الإيداع، إلا أنها لا تنص على أي عقوبة.

ويؤدي تأخر النظر في قانون المالية، آليا، إلى تأخر أجندة المجلس الشعبي الوطني، ومعه أجندة مجلس الأمة. ومن غير المستبعد أن تلجأ اللجنة المالية، في ظل هذه الظروف، إلى تقليص فترة دراسة النص وخفض قائمة الوزراء المقرر استدعاؤهم خلال الدورة الحالية لمناقشة برامجهم القطاعية.

لذا نجد نواب المعارضة يستسلمون للأمر ويدخلون في منطق نواب الأغلبية الحريصين على إرضاء السلطة، خشية ، وخوفا من سيناريو حل البرلمان.

ويشتكي النواب، وخصوصا أعضاء اللجنة، من قصر الوقت المخصص لمناقشة مختلف مشاريع قوانين المالية، بعكس دول أخرى يجري فيها تقديم وثيقة قانون المالية والميزانية باكرا، بشكل يمكنهم من مناقشة القانون وإحكامه بأريحية.

هكذا فإن الإيداع المتأخر لمشروع القانون المالي وعدم التنصيص على إجراءات قانونية لاستدراك الإيداع المتأخر عند التصويت يطرح عدة ثغرات قانونية، وهذا الأمر يؤسس لهيمنة الحكومة على المجال المالي.

الفقرة الثالثة: التصويت بمنح الثقة: وفقا لأحكام قانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة،يتمتع الوزير الأول باختصاص طلب التصويت بالثقة[10] ويتم تسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وجوبا بطلب من الوزير الأول[11].

وتعتبر مسألة سحب الثقة من أهم الآليات التي يهدد بها البرلمان الحكومة لكن ربطة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة، فكيف يمكن تحصيل هذه الأغلبية ورئيس الحكومة من الحزب الفائز بالأغلبية .

المحور الثاني: التجليات العملية لتراجع الاختصاصات المالية للبرلمان

بعد أن تطرقنا في المبحث الأول للحدود القانونية لاختصاصات البرلمان في المجال المالي، هذا المجال الذي يرتبط بما هو قانوني، الذي ينعكس بالأساس لما هو عملي وبالتالي سنتناول انعكاسات الحدود القانونية على المستوى العملي.

المطلب الأول : هيمنة السلطة التنظيمية على المجال المالي

هناك عوامل أدت إلى هيمنة السلطة التنظيمية على المجال المالي وكذا المدى الذي تصل إليه هذه الهيمنة جعل البرلمان يتراجع في تأثيره على قوانين المالية.

الفقرة الأولى: عوامل هيمنة السلطة التنظيمية على المجال المالي: إن من أسباب هيمنة السلطة التنظيمية على المجال المالي راجعة بالأساس إلى دور السلطة التنفيذية بحكم

وظائفها فإنها تكون على دراية بالمعرفة التقنية لإدارة الشؤون المالية وتعتبر مشاريعها دقيقة بينما البرلمان ليست لديه الوسائل الضرورية للقيام بوظيفة التشريع المالي، كما أن الإدارة تقوم بمهام الرقابة من خلال الإدارات والمفتشية العامة للمالية التي تتوفر على أجهزة تضم مجموعة من الأطر تمكن وزارة المالية من التصرف داخل الإدارات والمؤسسات العمومية فوجود فئة المراقبين بصفة مستمرة لدى كل وزارة يمكن وزير المالية من اطلاع على خبايا الأمور كما أن ممارسة هذه الرقابة تؤدي إلى هيمنة حقيقية .

الفقرة الثانية: مدى هيمنة السلطة التنظيمية على المجال المالي: إن إعداد المشاريع وخاصة مشاريع قوانين المالية تعطي للمصالح المالية والاقتصادية سلطة كبيرة في إعداد قانون المشروع المالي الذي يشكل مظهرا من مظاهر الهيمنة، وبصفة عامة يتم وضع مشروع القانون المالي بالتقريب في الشهر التاسع أو العاشر من كل سنة حيث يتم إيداع مشروع قانون المالية في 30 سبتمبر من السنة المالية المعنية [12].

وفي هذا الصدد توجه وزارة المالية لائحة إلى مختلف الوزارات تطلب منها توجيه مختلف الوثائق التي ستشكل ملحقات للمشروع القانون المالي، وإذا كان البرلمان يتقاسم المبادرة التشريعية مع الحكومة فإن دورها ينحصر في المصادقة على مشاريع القوانين وخاصة المالية والضريبية منها التي تسهر الحكومة على صياغتها.

المطلب الثاني : انعكاس الحدود القانونية على المنظومة الرقابية للبرلمان

إن الإشكالات التي تطرحها الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان بمناسبة اعتماد وتنفيذ القانون المالي أبرزت في الواقع العملي عجزا واضحا من جانب المؤسسة التشريعية في فرض رقابة حقيقية على الجهاز التنفيذي.

وعليه فإننا سنحاول من خلال هذا المطلب تناول العوامل الموضوعية والذاتية في إضعاف رقابة البرلمان.

الفقرة الأولى : العوامل الموضوعية لضعف الرقابة المالية للبرلمان

كانت مجموعة من العوامل الموضوعية والتي من شأنها أن تنعكس سلبا على سلطة البرلمان في مجال الرقابة المالية وبالتالي إهدار أموال الأمة، ومن جملة هذه العوامل صعوبة تشكيل لجان برلمانية(لجان تقصي الحقائق)[13] .و كذلك انعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة (تسوية الميزانية).

أولا : صعوبة تشكيل لجان برلمانية[14]**:** نظرا لتعقد اجراءات تنفيذ هذا الاختيار تستلزم التوافق الداخلي ذي الطابع السياسي الصرف كما أن تشكيل لجان التحقيق أخضعها المشرع لإجراءات خاصة تتعلق بمبادرة البرلمان، وضوابط تشكيل اللجنة، وأخيرا شروط خاصة لضمان حيادها فالمبادرة تشكيل لجان برلمانية التي نصت عليها المادة 180 من الدستور تكون من قبل مجموعة من البرلمانيين في أي من المجلسين، حددها القانون العضوي رقم 02-99 في مادته 76 بعشرين (20) منهم ومن ذلك تقترح لائحة في هذا السياق يدرج فيها عرض للأسباب ويشترط توقيعهم عليها [15].

كما استبعاد اللجنة الدائمة من القيام بالتحقيق ومن إجراءاتهبإعطاء المشرع البرلمان حق إجراء التحقيق، و اشتراطه القيام بذلك وفق تشكيل لجان خاصة للقيام بذلك، رغم أن هذا الشرط يهدف لضمان تفرغ هذه اللجنة للمهمة المنوطة بها ، إلا أنه يشكل معوقا أمام البرلمان في ممارسة الرقابة على نطاق واسع خاصة من طرف لجانه الدائمة التي تما استبعادها عن ممارسة التحقيق[16].

وتنتهي مهام هذه اللجنة بمجرد إيداعها لتقرير المكلفة به دون متابعته كما أن طابع السرية يظل مؤثرا على عمل اللجنة ككل.

كما أن التأخير الحاصل في إيداع قانون ضبط الميزانية[17] أمام البرلمان يقلل من أهميته كأسلوب للرقابة يمارسه البرلمان تجاه الحكومة خاصة وانه لا توجد عقوبة زجرية تلزم الحكومة بإيداع مشاريعها في الآجال المحددة قانونيا.فهذه الرقابة تكون عن طريق إلزام الحكومة بعد إقفال السنة المالية ، وبعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية

(نفقات، إيرادات) بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية تبين فيه ما تم تحصيله فعلا من إيرادات، وما تم صرفه من نفقات، ومادي مطابقة كل هذا مع ما ورد بالميزانية العامة.

وعلى الرغم من نص الدستور في المادة (160) على تقديم الحكومة لكل فرقة من البرلمان عرضا عن استخدام الاعتمادات المالية، وهي الصيغة التي يفهم منها الوجوب لا الاختيار، وكما أشارت الفقرة الثانية من المادة أعلاه إلى أن اختام السنة المالية يكون بالتصويت على قانون تسوية الميزانية من طرف البرلمان، إلا أن البرلمان ولحد الدورة لا يزال يجهل هذا الأسلوب من الرقابة[18].

ثانيا : انعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة (تسوية الميزانية): إن الحكومة ملزمة بموجب المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بتقديم عرض عن استعمالها للاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان، حيث يجب أن تختتم كل سنة مالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية، لكن تبقى هذه السلطة الجوهرية غير ممارسة من طرف البرلمان الجزائري بسبب امتناع السلطة التنفيذية عن تطبيق أحكام هذه المادة، وهذا ما سيشكل حتما عقبة أمام تطور الديمقراطية البرلمانية وحق النائب في إبداء ملاحظاته والتعبير عن رأيه بكل حرية واستقلالية دون أية قيود تفرض عليه .

إن الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية بصورة عامة في التأكد من احترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات، وتتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بعد اقفال السنة المالية، وبعد تنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية تبين ما تم تحصيله فعلا من ايرادات، وما تم صرفه من نفقات ومدى مطابقة كل هذا مع ما ورد بالميزانية العامة[19].

وقانون ضبط الميزانية يمتاز بأهمية كبيرة جدا لتحقيق أكبر فعالية للرقابة المالية يتوجب على الحكومة عدم التأخر أكثر مما هو عليه الوضع لاعتبارين التاليين :

1- قانون ضبط الميزانية يشكل طابع قانون المالية إلى جانب قانون المالية الرئيس (السنوي) وقوانين المالية التكميلية والمعدلة، وهو بشكل قانونا الوثيقة التي يثبت

بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية[20].

وان لم يحدد الدستور وقت تقدمه من طرف الحكومة إلا أنه بالرجوع للمادة 68 من القانون رقم 84-17 [21]، فإن مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية يكون من مرفقات قانون المالية السنوي، وبالتالي فإن وقت تقديم مشروع قانون المالية هو وقت تقديم مشروع قانون تسوية(ضبط) الميزانية، و بالتالي يبدوا ضروريا عدم الفصل بين قانون المالية السنوي و قانون ضبط الميزانية.

2- وقانون ضبط الميزانية يعد الأساس الواقعي الذي يستقيل عليه النائب التصويت على رفع نفقة أو بتخفيض إيراد.

ولا يمكن تقنيا مناقشة قانون المالية بناء على احتمالات ودون تقييم النتائج السنة الماضية لمعرفة حركية المؤشرات الاقتصادية، فوثيقة ضبط الميزانية تعد بمثابة تقيم لنتائج الميزانية السابقة وإرساء قواعد المعرفة كيفية تسيير الأموال العمومية وكيفية تنفيذ الميزانية فعليا والأرقام الحقيقية الى تنم تسجيلها في الإيراد والاتفاق[22].

ولهذا فإنه لا يجب التمادي في السكوت عن عدم تقديم الحكومات القانون ضبط الميزانية، وعلى أعضاء البرلمان الإصرار والإلحاح بشكل قوي ودائم من أجل وفاء الحكومة بالتزاماتها الدستورية وهذا لن يتحقق.

الفقرة الثانية : العوامل الذاتية لضعف الرقابة المالية للبرلمان

تمارس الاعتبارات الحزبية تأثيرات سلبية على الجانب الرقابي من صلاحيات البرلمان عموما، وفي المجال المالي على وجه الخصوص، ومن ذلك ما يجعل من صراع وانشقاقات تنشأ بمناسبة التصويت على مشروع القانون المالي .بحيث تلجأ الحكومة إلى أغلبيتها داخل البرلمان لتسهيل تمرير مشروعها المالي.

وإذا أضفنا إلى هذا كله قلة كفاءة النواب في مجال التشريع المالي، بل غياب أكثرهم عن جلسات المناقشة العامة وزمن التدخلات الصارم الذي لا يعطي للنواب حرية كبيرة لبسط أفكارهم .

وفي ظل هذه الشروط تظل السلطة التشريعية قاصرة عن إقرار توجه رقابي سليم يخدم مبدأ الحفاظ على الأموال العامة، مما يطرح إشكالية موقع الدولة من الديمقراطية وموقع الديمقراطية داخل البرلمان.

خاتمة:

بناء على ما سبق يتبين أن الاختصاص المالي للبرلمان تعتريه بعض النقائص تتمثل بالأساس في محدودية الدور البرلماني في المجال المالي، بحيث تعترضه العديد من العراقيل القانونية والمادية والبشرية في مقابل احتكار الحكومة لآليات و وسائل العمل الضرورية مما انعكس سلبا على مستوى الأداء البرلماني في هذا المجال.

ويبرر مناصروا الامتياز الذي تحظى به الحكومة بأنه في حالة إطلاق العنان للسلطة التشريعية ستعمد إلى تبذير المال العام عن طريق الرفع من النفقات خصوصا الاجتماعية والتقليص من الموارد العمومية (أي تخفيض الضرائب وإلغاء الرسوم) وذلك لإرضاء رغبات الناخبين خصوصا عند اقتراب مواعيد الانتخابات، وبعبارة أخرى تحول السياسة المالية للدولة إلى حملة انتخابية دائمة تستغلها الأغلبية البرلمانية لإعادة انتخابها في كل ولاية تشريعية.

التوصيات :

1- إشراك اللجان الدائمة للبرلمان في إعداد قانون المالية، ومنح البرلمان الوقت الكافي لدراسة مشروع قانون المالية.

2- تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية لتمكين البرلمان من معرفة نتائج القانون الذي صوت عليه في السنة الماضية، وتكوين رؤية واضحة حول قانون المالية المبرمج للسنة الموالية.

3- إلزام الحكومة بتنفيذ قانون المالية وفق الشكل المصادق عليه من طرف لبرلمان، والحد من التهرب منه، فإذا كان نقل الاعتماد أمرا داخليا، فإن تحويل الاعتماد بعد تجاوزا واضحا لإرادة البرلمان يستوجب منح البرلمان الوسائل والآليات الكفيلة تابعة تنفيذ الميزانية.

4- إيجاد حل مناسب لتفادي غياب النوب أكثرهم عن جلسات المناقشة العامة وزمن التدخلات الصارم الذي لا يعطي للنواب حرية كبيرة لبسط أفكارهم .و كذا مشكل قلة كفاءة النواب في مجال التشريع المالي.

5- وضع إجراءات لازمة لتطبيق المادة 160 من الدستور التي تلزم الحكومة بتقديم قانون تسوية الميزانية .

الهوامش:

[1] - راجع المادة 44 من قانون العضوي 99-02 ، المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينها و بين الحكومة ، د.ر رقم 15 مؤرخة في 09مارس 1999.

[2] - بوجمعة لونيس، مرجع سابق، ص120.

[3] - نصت المادة 139من الدستور الجزائري على :لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ،أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

[4] - يقول النائب(طاهر بسباس) بمناسبة مناقشة قانون المالية لسنة 2009، "المجلس له كل السيادة و له مكتب و لجان مختصة وعليه فان ما يتعلق بقبول التعديلات أو رفضها هو من صلاحيات المجلس و المجلس وحده فقط" و المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني عالجت كيفية ممارسة حق التعديل. الجريدة الرسمية للمداولات م.ش..و، الفترة التشريعية السادسة ، فترة ثانية رقم 89،الجلسة العلنية 11اكتوبر2008.

[5]- محمد عبد اللطيف، ، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية ،الطبعة الأولى ،جامعة الكويت، ص76.

[6]- حسن عواضة ، المالية العامة (دراسة مقارنة), الموازنة - النفقات - والواردات العمومية ، منشورات دار الطليعة, الطبعة الثالثة منقحة، 1973 ، ص136.

[7] - فوزت فرحات ،المالية العامة ،منشورات الحلبي الحقوقية،لبنان،2001،ص 114.

[8]- بوجمعة لونيس، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، فرع الدولة و المؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ين عكنون ، جامعة بن يوسف بن خدة - الجزئر ، 2006 ، ص 120 .

[9]- المادة 9/138 ، من القانون 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996.

[10] - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفة بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر1996، ص129.

[11] - حيث يكون اللجوء إلى التصويت بالثقة لحالت متعددة منها :إظهار مدى الانسجام الحكومة والمجلس الشعبي الوطني من خلال التصويت بنعم .يعتبر رد فعل الحكومة على المعارضة بأن المجلس الشعبي الوطني يمنح كل ثقته للحكومة .ويعتبر وسيلة للفت انتباه المواطنين بأن الحكومة تتمتع بثقة النواب، ممثلي الشعب(المادة 98 من نفس القانون) وثم مناقشة التصويت بـ الثقة، أمام المجلس الشعبي الوطني من خلال تدخل ممثل الحكومة، نائب يؤيد التصويب بـ الثقة وآخر معارض للتصويت بـ الثقة .يشترط القانون العضوي 16/12 الأغلبية البسيطة، وفي حال عدم قبول التصويت بالثقة فإن الوزير الأول يقدم استقالته لرئيس الجمهورية الذي بدوره يمكن أن يحل المجلس الشعبي الوطني بدل قبولها المادة 63 و 64 و 65 من القانون العضوي 16-12 .

[12] - أنظر المادة 67 من القانون 89-24 ، مرجع سابق .

[13] - لجنة المالية والميزانية: تختص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلّقة بالميزانية، وبالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وبالنّظامين الجبائي والجمركي، وبالعملة، وبالقروض، وبالبنوك، وبالتّأمينات، وبالتّأمين.

[14] - نصت المادة المادة 180: مكن كلّ غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أيّ وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامّة. لايمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي.

[15] - كما يستلزم لإنشاء لجنة تحقيق التصويت على اقتراح لائحة موقعة تودع من طرف 20 عضوا أو نائبا لدى مكتب الغرفة التي ينتمي إليها مودعو اللائحة، حسب ما نصت عليه المادة 77 من القانون العضوي رقم 02-99، فمصدر إنشاء لجان التحقيق هو تلك اللائحة، وتتضمن هذه الأخيرة أساس وأسباب إنشاء هذه اللجنة، وذلك من حيث موضوعها والوقائع الدافعة إلى اللجوء إلى هذه الوسيلة، وتحديد الهياكل أو المصالح التي يشملها التحقيق أو الجهة المعنية بالتحقيق ، على أن يتحدد تحقيق اللجنة بآجال قانونية لا يمكنها تجاوزها . كما يستلزم أن تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك. وعليه فهذه القيود الشكلية هي: النصاب، التصويت، والآجال القانونية. وبالتالي عدم قبول المشرع للمبادرة الفردية كما هو الحال في فرنسا.

[16]- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 151.

[17]- المادة 179 : تقدّم الحكومة لكلّ غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات الماليّة الّتي أقرّتها لكلّ سنة ماليّة.تُختَتم السّنة الماليّة فيما يخصّ البرلمان، بالتّصويت على قانون يتضمّن تسوية ميزانيّة السّنة الماليّة المعنيّة من قِبَل كلّ غرفة من البرلمان.

[18]- د/خرباشي عقيلة ، مرجع سابق ، 168.

[19] - دا خرباشي عقيلة ، مرجع سابق، ص 168.

[20] - دا خرباشي عقيلة ، مرجع سابق، ص 169.

[21]- أنظر المادة 68 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07جويلة 1984 المعدل و المتمم المتعلق بقوانين المالية ، ج.ر 28 مؤرخة في 10 جويلية 1984.

[22]- كمال عطاش ، الجري الرسمية للمواداولات المجلس الشعبي الوطني ، العدد 162 ، الفترة التشريعية الرابعة . 0.10.0880