

خصوصية قوانين المالية في النظام الجزائري

ب. أ. بقالم مراد
بجامعة حسنية بن بوعلي بالشلف

تعتبر قوانين المالية في الأنظمة الدستورية المختلفة من بين أهم القوانين في الدولة، حيث أن النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي يقوم في الأساس على الميزانية العمومية التي تتقرر بموجب قوانين المالية السنوية، وتتميز قوانين المالية بمختلف أنواعها بالكثير من الخصوصية عن غيرها من القوانين الأخرى نظرا لطبيعتها المختلفة.

ومن خلال هذا البحث سنحاول التطرق لأهم الجوانب التي تختلف فيها قوانين المالية عن غيرها من القوانين الأخرى في النظام الجزائري، خاصة ما يتعلق بخصوصيتها التاريخية منذ فترة ما قبل الاستقلال وإلى غاية الوقت الراهن، حيث عرفت قوانين المالية مراحل تاريخية خاصة لم تعرفها القوانين الأخرى، وكذلك خصوصيتها التشريعية التي تتمثل في إجراءات إعداد مشروع قانون المالية ومناقشته وتعديله والمصادقة عليه، وما يصاحب ذلك من أجهزة تختص بالقيام بهذه المراحل.

الكلمات المفتاحية: قوانين المالية، البرلمان الجزائري، التشريع الجزائري

Dans les différents systèmes constitutionnels ; Les lois des finances sont parmi les lois les plus importantes de l'État, car le système politique, économique et social repose principalement sur le bilan déterminé par les lois des finances ; et ces dernières sont beaucoup plus spécifiques que les autres lois en raison de leur nature différente.

Grâce à cette recherche, nous tenterons de traiter les aspects les plus importants des lois des finances par rapport à d'autres lois, en particulier en ce qui concerne leur particularité historique et législative.

Mots-clés : lois des finances, parlement algérien, législation algérienne

مقدمة

تعتبر الوظيفة المالية للبرلمان من أهم الاختصاصات التي يمارسها البرلمان باعتبار أنها تستمد وجودها من قاعدة لا ضريبة بدون تمثيل، والدال على ارتباط البرلمان بها⁽¹⁾، إضافة إلى ما يترتب عليه من أثر مباشر بحياة المواطن اليومية، ولا ننسى كذلك بأن الاختصاص المالي هو السبب أصلا في نشأة النظام النيابي.

وفي مقدمة الاختصاصات المالية التي يتمتع بها البرلمان، الاختصاص بالمصادقة على قانون المالية، الذي يعتبر عصب الحياة في الدولة، ويعطي الحق للبرلمان في مراقبة المؤسسات التنفيذية في كيفية تحصيل الأموال وصرفها.

أسند الدستور الجزائري للبرلمان صلاحية المصادقة على قانون المالية في مدة محددة ووفقا لإجراءات وشروط معينة، وقد أكدت عليها المادة 138 منه، والتي تعتبر المصدر الأساسي فيما يتعلق باختصاص البرلمان بمناقشة قوانين المالية والمصادقة عليها.

وتمر مشروع قانون المالية في كل غرفة من البرلمان بمجموعة من المراحل أهمها مرحلة المناقشة المتخصصة التي تقوم بها اللجنة المختصة في كل غرفة من غرفتي البرلمان المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ثم مرحلة المناقشة العامة التي تكون مفتوحة

(1) د. سعيد بوالشعير: "القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة"، الجزء الثاني، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2008، ص: 24.

لجميع أعضاء البرلمان، وفي الأخير يتم التصويت على المشروع للمصادقة عليه ووضعه حيز النفاذ.

من خلال كل ما سبق وجب علينا التساؤل: هل هناك خصوصية لقوانين المالية في إعدادها وطريقة مناقشتها والمصادقة عليها، أم أنها لا تختلف عن غيرها من القوانين؟

ولإجابة على هذه الإشكالية قسمنا بحثنا إلى مبحثين:

المبحث الأول: الخصوصية التاريخية لقوانين المالية في النظام الجزائري

المبحث الثاني: الخصوصية التشريعية لقوانين المالية في النظام الجزائري

المبحث الأول

الخصوصية التاريخية لقوانين المالية في النظام الجزائري

كان نظام المالية العمومية المطبق في الجزائر عند دخول المستعمر الفرنسي مستمدا من النظام الإسلامي، فالدولة عن طريق مؤسسات السلطنة التركية لم تكن بحاجة لوضع قانون المالية للسنة، فإيراداتها ونفقاتها كانت منظمة آنذاك مثل باقي الأقطار الإسلامية الأخرى بأحكام الشريعة الإسلامية، والتي تعتبر أحكاما دائمة، كما تأخذ بالتنظيمات العثمانية بما يتماشى مع ظروف البلاد ووضعتها.

وكانت الزكاة أهم مصادر المالية العامة ويتم تحصيلها عن طريق شيوخ القبائل والمرابطين باستخدام نفوذهم الروحي في استمالة الشعب، بالإضافة إلى اختصاص كل منطقة بضريبة تتلاءم وطبيعة تضاريسها ومناخها⁽¹⁾، وبالتالي فإن إيرادات بيت المال (الخزينة العمومية) تحصيل وتدفع وفق قواعد جاهزة لا يمكن تغييرها، ولهذا كانت الدولة تستغني عن الموافقة السنوية للميزانية.

(1) ناصر الدين سعيدوني: النظام المالي للجزائر في الفترة العثمانية 1800-1830، الشركة الجزائرية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1979، ص: 116.

وفيما يتعلق باعتمادات الميزانية ومبلغ هذه الاعتمادات التي يحتوي عليها كل فصل من الميزانية فهو يدخل في الصلاحيات التي حولتها الشريعة لخليفة المسلمين (رئيس الدولة)، الذي يستعمل سلطته التقديرية⁽¹⁾، ويمكن تقسيم وجوه الإنفاق التي كانت تتحملها الخزينة إلى نوعين:

النوع الأول: النفقات الضرورية للمحافظة على الأمن والاستقرار الداخلي وضمان الفئة الحاكمة.

النوع الثاني: فتساهم فيه الخزينة العمومية بصورة غير مباشرة عن طريق صندوق بيت المال أو مؤسسة الأوقاف والهيئات المنبثقة عنها أو مؤسسة الزكاة التي تساعد عليه بتنظيم أعمال السخرة أو تخصيص أحد مصادر الدخل للإنفاق⁽²⁾.

وقد تغير الوضع بعد دخول المستعمر الفرنسي إلى الجزائر، حيث عمل على تغيير النظام المالي كلية، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: قوانين المالية في الجزائر قبل ظهور أول برلمان سنة 1977

المطلب الثاني: قوانين المالية في الجزائر من سنة 1977 إلى غاية صدور القانون 84-

17

المطلب الأول: قوانين المالية قبل ظهور أول برلمان سنة 1977

كان المستعمر الفرنسي يصر على تبديل مؤسسات السلطة التركية بالمؤسسات الفرنسية، وذلك لأهداف استعمارية وتحقيق أغراض مالية تخدم مصالح السلطة الفرنسية لذلك تمت أعيدت هيكلة النظام المالي المعمول به آنذاك⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dr DENIDENI Yahia: LA PRATIQUE DU SYSTEME BUDGETAIRE DE L'ETAT EN ALGERIE, Office des Publication Universitaires, Alger, 2002, P:10.

⁽²⁾ ناصر الدين سعيدوني: المرجع السابق، ص: 127.

⁽³⁾ دنيدي يحيى: "المالية العمومية"، الطبعة الثانية، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص: 31..

الفرع الأول: قوانين المالية في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية

الفرع الثاني: قوانين المالية في الجزائر بعد الاستقلال إلى غاية ظهور برلمان سنة 1977

الفرع الأول: قوانين المالية في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية

عرفت قوانين المالية في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية تطورات عديدة بداية من المرحلة الاستكشافية مروراً بمرحلة استقلال الميزانية ونهاية بالمرحلة التي تسبق استقلال الجزائر.

أولاً: تنظيم الميزانية من سنة 1834 إلى سنة 1844

وقد كانت الفترة الممتدة من سنة 1834 إلى سنة 1845 فترة استكشافية، لأن المستعمر الفرنسي لم يكن متأكداً من بقاءه في الجزائر، ويتضح ذلك من خلال النظام الذي وضعه المستعمر للميزانية عند احتلاله للجزائر العاصمة، حيث أن إعادة هيكلة الميزانية لم يكن على أسس فعلية فيما يتعلق بشكل ومحتوى الميزانية، بل لم يكن هناك فيها أي تناسق، ولم يكن "الدّاي" يخضع لأي قواعد في تحصيل الإيرادات وتغطية النفقات الإدارية، ولإصلاح هذه الوضعية قامت السلطات الجديدة بوضع ميزانية خاصة بالجزائر لتغطية النفقات العسكرية والنفقات المدنية⁽¹⁾.

وفي سنة 1933 وبعد إنشاء لجنة تحقيق فيما يتعلق بإعادة هيكلة الميزانية في الجزائر، صدر قرار يسمح للنفقات المتعلقة بالجزائر أن تدرج في ميزانية مزدوجة، تخضع الأولى لوزارة الحرب وتحتوي على النفقات العسكرية، والثانية سميت بميزانية البلدية وتتضمن النفقات المدنية، وقد كان لازدواج الميزانية أثر كبير في تعزيز سلطة وزير الحرب، أما من جانب التنظيم الإداري والمالي فالأمر الملكي لجويلية سنة 1834 أسس محافظ عام للممتلكات الفرنسية في الشمال الإفريقي للقيام بتحضير سنوي للميزانيتين التين تتطلبان الدراسة والموافقة من طرف وزير الحرب، ويقوم المحافظ العام

(¹) دنيدي يحيى: "المالية العمومية"، المرجع السابق، ص: 31.

بتنفيذ هاتين الميزانيتين ويحضر الحسابات العامة للإيرادات والنفقات التي أمر بصرفها على أموال الدولة والحسابات السنوية للبلديات ويرسلها إلى الوزير الوصي.

وفي سبتمبر من سنة 1834 تأسس بجانب المحافظ العام مجلس إدارة يقوم أساسا بالمداولة في مشاريع الميزانية أو الأشغال التي يجب أن تخضع للمحافظ العام أو الوزير للموافقة عليها، وقد استمر العمل بهذا النظام إلى غاية سنة 1834.

ويعتبر أمر 31 مايو 1838 أول تقنين شامل لمادة المحاسبة العمومية، فمن حيث التنظيم، احتوى النص ستمائة وخمسة وتسعين (695) مادة، مقسمة على ستة وعشرين (26) فصلا، مبنية في أربعة أبواب.

وجاء الباب الثالث بعنوان المحاسبة القضائية، ونظم رقابة مجلس المحاسبة، حيث أعاد توظيف قانون 1807 وكذا مرسوم 1808 المؤسسين لمجلس المحاسبة⁽¹⁾، ولعل الإضافة الوحيدة، تلك التي جاءت في المادة 336 من قانون المحاسبة العمومية لسنة 1838، والتي أسست ثلاث غرف للمجلس، من جهة أخرى لم يغفل النص محاسبة الهيئات المحلية، والتي تشمل المحافظات والبلديات، وحتى المستعمرات (من بينها الجزائر) التي خصصت لها محاسبة خاصة نظرا لتمتعها بشخصية معنوية مستقلة، غير أن ماليتها تابعة للميزانية العامة للدولة.

وفي 21 أوت 1839 صدر نظام مالي للجزائر المستعمرة⁽²⁾، ويفرق بين أمرين:

(¹) A. Barilari, les contrôles Financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, op, cité ; p 17.

(²) اختلف الفقهاء في تفسير مضمون الأمر المتعلق بالمحاسبة العمومية للجزائر الصادر سنة 1839، بين مؤيد لفكرة الشخصية المعنوية (الأستاذ Lambert)، وبين من اعتبره تقسيم عادي للميزانية (الأستاذ M.peraldi)، وهو الرأي الذي رجحه الأستاذ محمد الطاهر بوعارة الذي اعتبر أنه من غير الممكن اكتساب الشخصية المعنوية من مجرد الاعتماد على طريقة عرض وثيقة الميزانية، بخلاف (الأستاذ C.cillot) الذي اعتبر أمر 1939 امتداد للأمر الصادر سنة 1938 وأعطى نوعا من الاستقلالية المالية والتنظيم الخاص للمحاسبة العمومية وضع مقارنة بين الأمرين واستنتج ما يلي: بالنسبة للمادة 621 من أمر 1838 قسمت بدقة ميزانية

- نفقات الميزانية العامة للمصالح الاستعمارية والإدارات التي تعود للمستعمرة.
 - نفقات الخزينة والأموال التي تدرج في ميزانية الدولة الفرنسية.
- غير أن وصول المارشال بيجو على رأس الجزائر أوقف العمل بنظام الأمر الصادر سنة 1839 وذلك بسبب الحرب ضد الأمير عبد القادر التي كانت تكلفتها مرتفعة مما جعل المحافظ العام يطالب باعتمادات إضافية ويستعمل ميزانية المستعمرة بصورة واسعة، وكانت هذه الوسيلة غير كافية، لذلك تم سنة 1844 اقتراح إدخال بعض الإصلاحات على الميزانية وإعادة هيكلتها⁽¹⁾.

وبالتالي فلم يدم العمل بمرسوم 1839 طويلا، حيث ربطت فرنسا ميزانية مستعمراتها بميزانياتها العامة عن طريق أمر 17 جانفي 1845 الذي وحد الميزانيتين وألحق كل إيرادات ونفقات الجزائر بميزانية فرنسا.

ثانيا: إصلاحات الميزانية العمومية لسنة 1845

قامت لجنة خاصة سنة 1945 بدراسة سجل الاعتمادات الإضافية في الجزائر بعد اقتراح من البرلمان بمزج الميزانيتين في ميزانية واحدة تخضع لرقابة البرلمان، باستثناء تلك التي لها طبيعة محلية وبلدية، وتكون محددة بأمر ملكي، ورغم معارضة وزير الحرب "سولت"، فقد تمت الموافقة على المشروع وألغيت ميزانية المستعمرة التي كانت مطبقة، وأعيد بناء ميزانية جديدة، حيث أدرجت ميزانية الجزائر في قانون المالية المصنوع عليه سنويا من طرف المحافظة الفرنسية، وقد عرف تحضير هذه الميزانية وتقديرها في الميزانية الفرنسية الكثير من التغيرات إلى غاية سنة 1900.

المستعمرات بين ميزانية البحرية وميزانية دعم المستعمرات من جهة، وحددت الأمرين بالصرف وهم الوزراء كما حددت المحاسب وهو أمين الصرف للخزينة، ومن جهة أخرى ميزانية المستعمرات حددت الأمرين بالصرف وهم الوزراء بالإضافة للمحافظ كأمر للصرف متى كان ذلك مناسبا، و حددت المحاسب الذي إما أن يكون محاسبا للمستعمرات أو وكيل الصرف ومن هنا يمكن اعتبارها ميزانية جماعة محلية.

(¹) دنيدي بيحي: المرجع السابق، ص: 32..

1- الفترة المركزية: وتمتد من سنة 1845 إلى غاية سنة 1860، وقد كانت ميزانية الجزائر تحضر وتدمج في مصالح وزارة الحرب، باستثناء الفترة ما بين 1858 إلى 1860 التي أدرجت فيها ميزانية الجزائر في مصالح وزارة الجزائر.

وبذلك حدث تحول تام في للنظام المالي في الجزائر، مقارنة بما كان عليه الوضع قبل سنة 1945.

2- فترة الاستقلال الضيق: في الفترة بين سنة 1860 إلى 1881 كان يقوم المحافظ العام بمساعدة مجلس أعلى مكون من 22 عضو⁽¹⁾، بتحضير مشروع الميزانية ويرسله إلى وزير الحرب الذي يدمجه في ميزانيته، وفي سنة 1871 وبعد تغيير المحافظ العسكري بالمحافظ المدني، أصبحت ميزانية الجزائر تدمج في وزارة الداخلية. وفي سنة 1869 اقترح "أرمون بهيك Armand Behic" فكرة تزويد الجزائر بميزانية خاصة.

3- مرحلة الانضمام: وفي هذه الفترة الممتدة من سنة 1881 إلى سنة 1900 لم تعد الجزائر كيانا مستقلا فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بذمة مالية مستقلة ولا ميزانية مستقلة، بل أصبحت تجمع ثلاث محافظات فرنسية تابعة مباشرة إلى الوزارة المعنية⁽²⁾.

وقد اقترح المحافظ العام **تيرمان** مشروعاً جديداً لميزانية الجزائر من أجل إشراكها في زيادة قيمة إيراداتها التي تمكنها من توثيق اقتراض **ضمان قروضها**، وقد سمح هذا المشروع لفرنسا أن تتنازل للجزائر عن وارداتها كي تستطيع مواجهة الأشغال الكبرى ذات الطابع الاستعماري، وأن تترك فائض الإيرادات يضمن إمكانية الاقتراض لتغطية مصاريف المنشآت الكبرى كالطرق والموانئ والسكك الحديدية.

(¹) يتكون المجلس الأعلى من 22 عضو، 16 عضو موظف، و 06 مستشارين رئيسيين معينين.

(²) Dr DENIDENI Yahia:op cit, P:15.

ولكن هذه الميزانية التي كانت تعتبر ملحقة لميزانية فرنسا ألغيت أمام البرلمان، وقد ألغيت أمام البرلمان لمخالفتها مبدأ وحدة الميزانية، ما أدى بالحكومة بطلب من مجلس النواب، إلى إعادة العمل بالنظام الذي كان معمولاً به من قبل فيما يتعلق بتنظيم الإدارة العليا في الجزائر، حيث يتم تحضير الميزانية من طرف المحافظ العام بعد استشارة المجلس الأعلى وإرسالها لوزير الداخلية الذي يدرجها في ميزانية وزارة الداخلية.

ثالثاً- الميزانية العمومية من مرحلة الاستقلالية المالية إلى استقلال الجزائر

عرفت المرحلة الممتدة من الاستقلالية المالية في الميزانية العمومية وإلى غاية استقلال الجزائر نوعين من الميزانية، عرفت الأولى بميزانية الجزائر الكاملة، بينما عرفت الثانية بميزانية الجزائر المحدودة.

1- ميزانية الجزائر الكاملة

بعد صدور المراسيم الرئاسية الثلاث من طرف رئيس الجمهورية الفرنسية فيليكس فور سنة 1898، توسعت سلطة المحافظ العام في الجزائر، ونشأة المندوبيات المالية الجزائرية كمؤسسات جديدة لإبداء الرأي في إنشاء ميزانية جزائرية، والتي من خلالها تكتسب الجزائر شخصية معنوية، ويصبح لها استقلال مالي. وبعد النقاشات والمفاضلة بين الاقتراحات المختلفة استقر الرأي على منح الجزائر ميزانية كاملة تحتوي على كل الإيرادات المحصل عليها في الإقليم الجزائري، والنفقات المتمثلة في كل مصاريف المصالح المدنية، وصوت البرلمان بشكل نهائي في 19 ديسمبر 1900 على قانون يضمن للجزائر ميزانيتها الخاصة وبالتالي الاستقلال المالي.

ولكن نظام الميزانية الكاملة في الجزائر تميز بخاصيتين مهمتين، فهو لم يمنح الجزائر الاستقلالية السياسية من جهة، ولم يتجسد هذا الاستقلال المالي في شكل ميزانية حقيقية للدولة حيث بقين دائما مميزة بالطابع الاستعماري⁽¹⁾.

2- ميزانية الجزائر المحدودة والإصلاحات الواردة في قانون 02 جويلية 1959

بداية من السنة المالية 1956-1957 وإلى غاية السنة المالية 1958-1959 حدثت مجموعة من التغيرات أدت إلى الحد من ميزانية الجزائر وأصبحت تفرق بين ميزانية شمال الجزائر وميزانية الصحراء، ثم المشاركة التدريجية لميزانية فرنسا في ميزانية الجزائر، وبعدها تسيير اعتمادات الميزانية الاستثنائية من طرف مؤسسات خاصة.

الفرع الثاني: قوانين المالية في فترة ما بعد الاستقلال إلى غاية ظهور برلمان سنة 1977

لقد تبنت الجزائر مبدأ استمرارية العمل بالتشريع الاستعماري كضرورة تقنية، وذلك تفاديا للوقوع في فراغ قانوني وهي دولة حديثة العهد بالاستقلال. في هذا إطار صدر قانون 57-62(2) الذي مدد سريان التشريع الساري المفعول إلى تاريخ لاحق وجاء في معرض أسبابه: "الدورة الأولى للمجلس الوطني التأسيسي انتهت والظروف لا تسمح بعد بإعطاء البلد تشريع مطابق لحاجياته وتطلعاته لكنه لا يمكن ترك البلد بدون قانون من أجل ذلك يسمح سريان التشريع المطبق في 31 ديسمبر 1962 باستثناء أحكامه المخالفة للسيادة الوطنية الجزائرية إلى أن يستطيع المجلس الوطني إعطاء البلد تشريعا جديدا".

(1) ديدني يحيى: "المالية العمومية"، الطبعة الثانية، المرجع السابق، ص: 39.
(2) قانون 13 ديسمبر 1962، الجريدة الرسمية 11 جانفي لسنة 1963، ص: 18.

هذا الحل الذي أخذ به المجلس التأسيسي، يطرح إشكالية مثيرة بالنسبة لميدان المالية العمومية باعتبارها ميدان سيادة، وقد ألقى هذا الطرح بظلاله على فقهاء المالية العمومية.

ومن سنة 1965 إلى 1976، تأسس على هرم الدولة مجلس الثورة الذي أصبح هو المؤتمن على السلطة السيادية (الأمر المؤرخ في 10 جويلية 1965). وبتاريخ 22 نوفمبر 1976 شهدت الساحة الوطنية في إطار استكمال مؤسسات الدولة الجزائرية صدور دستور جديد تأسست بموجبه (المادة 126) غرفة واحدة تحت تسمية المجلس الشعبي الوطني أنيطت به السلطة التشريعية. وقد انتخب هذا المجلس بتاريخ 25 فيفري 1977 لعهد مدتها خمس (05) سنوات، وتحدد بانتظام سنتي 1982 و 1987.

أولاً: قوانين المالية في الجزائر بعد الاستقلال إلى سنة 1965

جرت أول انتخابات تشريعية في الجزائر غداة استقلال البلاد بأشهر قلائل، بتاريخ 20 سبتمبر 1962، فظهر أول مجلس تشريعي عرفته الجزائر المستقلة تمثل في الجمعية الوطنية التأسيسية، ومن مهامها إعداد دستور⁽¹⁾، وممارسة الاختصاص التشريعي مدتها سنة واحدة، وبعد ذلك مددت عهدة هذا المجلس بسنة واحدة وفقاً للمادة 77 من ذات الدستور، في انتظار انتخاب المجلس التشريعي المنبثق عن الدستور الجديد، وقد أدى لجوء رئيس الجمهورية بتاريخ 03 أكتوبر 1963، لممارسة كامل سلطاته طبقاً للمادة 59 من الدستور، إلى تجميد نشاطات هذا المجلس الوطني.

(1) صدر أول دستور في الجزائر في 28 أوت 1963.

وقد صادقت الجمعية الوطنية التأسيسية على قانون المالية لسنة 1963 وقانون المالية التصحيحي لنفس السنة⁽¹⁾.

أما الجمعية المنتخبة بعد الاستقلال فقد صادقت على قانون المالية لسنة 1964⁽²⁾، ثم على قوانين المالية الثلاثة لسنة 1965، القانون الأول يتضمن فتح اعتمادات مؤقتة بالنسبة لسنة 1965 في انتظار إعداد ميزانية 1965⁽³⁾، والثاني الصادر بنفس التاريخ والذي اكتفى بتحديد النصوص الجبائية الواجب تطبيقها خلال دورة 1965⁽⁴⁾، والثالث يتضمن قانون المالية⁽⁵⁾.

وبعد ذلك جاءت فترة مجلس الثورة حيث وبتاريخ 19 جوان 1965 تمت الإطاحة برئيس الجمهورية المنتخب السيد أحمد بن بلة وتم استخلاف الجمعية الوطنية (البرلمان) بمجلس الثورة الذي أسندت إليه الوظيفة التشريعية جزئيا وإلى غاية سنة 1977 كانت تصدر جميع النصوص التشريعية في شكل أوامر بعد مصادقة مجلس الثورة عليها.

وكان يتم إعداد قانون المالية خلال هذه الفترة من طرف الحكومة ويصادق عليه مجلس الثورة، ويصدر عن رئيس الجمهورية في شكل أمر⁽⁶⁾.

ثانيا: قوانين المالية بعد التعديل الدستوري لسنة 1976، وظهور أول برلمان سنة 1977

⁽¹⁾ القانون رقم 62-155 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، الجريدة الرسمية العدد 11 لسنة 1962، والمصحح والمكمل بالقانون رقم 63-110، المؤرخ في 12 أبريل 1963، الجريدة الرسمية العدد 23 لسنة 1963.
⁽²⁾ القانون رقم 63-496 المؤرخ في 31 ديسمبر 1963، الجريدة الرسمية العدد 99 لسنة 1963.
⁽³⁾ القانون رقم 64-360 المؤرخ في 31 ديسمبر 1963 المتضمن فتح اعتمادات مؤقتة بعنوان ميزانية 1965، وهذا في انتظار إعداد ميزانية 1965، الجريدة الرسمية العدد 107 لسنة 1964.
⁽⁴⁾ القانون رقم 64-361 المؤرخ في 31 ديسمبر 1964، الجريدة الرسمية العدد 01 لسنة 1965.
⁽⁵⁾ القانون رقم 65-93 المؤرخ في 08 أبريل 1965، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1965، الجريدة الرسمية العدد 32 لسنة 1965.
⁽⁶⁾ يلس شاوش البشير: "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران - الجزائر، 2008، ص: 130.

بعد صدور الدستور الجزائري لسنة 1977، نص على وجود هيئة تشريعية متمثلة في المجلس الشعبي الوطني، وجعل من بين اختصاصاته التصويت على الميزانية العامة للدولة (المادة 16/151).

وقد انتخب أول برلمان في ظل دستور 1976 في 25 فبراير 1977، وكان أول قانون مالية عرض عليه لدراسته والمصادقة عليه قانون المالية لسنة 1978، وقد استمر هذا المجلس التشريعي لغاية سنة 1991.

غير أن عملية نقل الصلاحيات المالية من الهيئة التنفيذية إلى الهيئة التشريعية بحكم دستور 1976 لم يتم دون نشوء خلافات بين الهيئتين حول نطاق اختصاص كل منهما في المجال المالي، حيث أن المقارنة بين قوانين المالية الصادرة قبل سنة 1978 وتلك الصادرة بعد هذا التاريخ تظهر أن بعض الصلاحيات التي كانت تدخل ضمن مجال التشريع عن طريق قوانين المالية نقلت إلى التنظيم، ومثال ذلك الجدول "ج" المتعلق بنفقات الاستثمار المخططة للمؤسسات العمومية وكذا الجدول المتعلق بتدعيم الأسعار.

المطلب الثاني: قوانين المالية في مرحلة ما بعد سنة 1992 إلى غاية صدور القانون العضوي 15-18

عند نهاية سنة 1991 انقضت العهدة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني، ولتحديد أعضائه نظمت الانتخابات التشريعية في إطار التعددية الحزبية لأول مرة في الجزائر والتي جرت في دورتين، إلا أن المسار الانتخابي توقف عند الدور الأول بسبب فوز التيار الديني.

وقد تصادف ذلك مع انحلال البرلمان السابق وعدم انتخاب برلمان جديد، واستقالة رئيس الجمهورية الأمر الذي أدى إلى فراغ كامل على المستوى المؤسسي. ولمعالجة الوضع، صدر عن المجلس الأعلى للأمن إعلان 14 يناير سنة 1992 الذي تأسس بموجبه المجلس الأعلى للدولة يساعده في مهامه المجلس

الاستشاري الوطني⁽¹⁾، يشكل الأول مجلس رئاسة جماعية يتكون من خمسة أعضاء، والثاني مجرد هيئة استشارية، وخلال هذه المرحلة صدرت قوانين المالية على غرار القوانين الأخرى عن المجلس الأعلى للدولة في شكل مراسيم تشريعية دون عرضها على المجلس الاستشاري الوطني، الأمر الذي جعلها تفتقد الطابع المميز لها وهو الطابع الترخيصي⁽²⁾.

وقد حددت مدة اختصاص المجلس الأعلى للدولة بسنتين تنتهي عند بداية 1994، وللخروج من أزمة الشرعية نظمت الرئاسة مشاورات مع الأحزاب السياسية والمجتمع المدني بوضع أرضية الوفاق الوطني⁽³⁾، ومن بين أهم ما تضمنه إنشاء هيئة تشريعية تتجسد في المجلس الوطني الاستشاري المشكل من 200 عضو كلهم معينون، يمثلون الفئات الاجتماعية المختلفة، أسندت له كافة الصلاحيات التشريعية والرقابية التي يرجع فيها الاختصاص للمجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾، وفي المجال المالي على الخصوص يناقش ويصادق المجلس الوطني الاستشاري على مشاريع قوانين المالية التي تصدر بعد ذلك في شكل أوامر، عوض المرسوم التشريعي الذي كانت تصدر به سابقا.

⁽¹⁾ الجريدة الرسمية العدد 3، لسنة 1992، ص: 64.

⁽²⁾ بلس شاوش البشير: المالية العامة، المرجع السابق، ص: 131.

⁽³⁾ المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 29 يناير 1994 يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية العدد 06، لسنة 1994.

⁽⁴⁾ الأمر رقم 94-01 المؤرخ في 10 أوت 1994 يتضمن تنظيم وتسيير المجلس الوطني الاستشاري، الجريدة الرسمية العدد 61، لسنة 1994.

الفرع الأول: قوانين المالية بعد صدور القانون 84-17

ويعتبر القانون 84-17 الصادر بتاريخ 07 جويلية 1984⁽¹⁾ أول قانون يتعلق بقوانين بعد ما يقارب 22 سنة من الاستقلال، حيث حاول المشرع تحديد بعض معالم المالية العامة للدولة الجزائرية الحديثة⁽²⁾، ومن خلال التعديلات المختلفة التي طرأت عليه سنة 1988⁽³⁾ وسنة 1989⁽⁴⁾ ساير القانون 84-17 النظام الاقتصادي الجديد للدولة الجزائرية من الاشتراكية إلى نظام اقتصاد السوق. وقد صدر القانون 84-17 بعد رفض الاعتراف بالأمر الصادر في 02 جانفي 1959 باعتباره من مخلفات الاستعمار من جهة، ووثيقة مكرسة للتوجه الليبرالي من جهة أخرى، ومن الناحية السياسية فإن رغبة السلطات السياسية آنذاك في دعم الاقتصاد الوطني كان تطبيقا مباشرا للإيديولوجية الاشتراكية المكرسة في وثيقة الميثاق الوطني لسنة 1976.

وقد احتوى القانون 84-17 على سبعة أبواب هي:

الباب الأول: الأحكام العامة التي تعرف قوانين المالية وأنواعها وهيكلتها.

الباب الثاني: تطرق للميزانية العامة للدولة وأنواعها ومختلف مواردها ونفقاتها.

الباب الثالث: ميزانيات أخرى وعلاقتها بالميزانية العامة.

(¹) القانون رقم 84.17 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق ل 7 يوليو 1984، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الصادرة في 11 شوال 1404 هجري الموافق ل 10 يوليو 1984.

(²) جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004، ص 30.

(³) القانون رقم 88.05، المؤرخ في 22 جمادى الأولى 1408 الموافق ل 12 يناير سنة 1988 المعدل والمتمم لقانون رقم 84.17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 2 الصادرة في 23 جمادى أولى 1408 الموافق ل 13 يناير 1988.

(⁴) قانون رقم 89-24 المؤرخ في 3 جمادى الثانية 1410 الموافق ل 31 ديسمبر 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الأول، الصادرة في 6 جمادى الثانية 1410 الموافق ل 3 يناير 1990.

الباب الرابع: عمليات الخزينة وكيفية تنظيمها.

الباب الخامس: تحضير قوانين المالية والتصويت عليها وتنفيذها.

الباب السادس: قانون ضبط الميزانية.

الباب السابع: أحكام مختلفة.

الفرع الثاني: قوانين المالية في ظل القانون العضوي 15-18

إن السياسة المالية في الجزائر تستند أساسا على القانون 84-17 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية، والذي يتمحور أسلوبه حول التسيير بالموارد بدل الأهداف، حيث كلف الدولة ارتفاعا مستمرا في النفقات العمومية دون بلوغ الأهداف المسطرة من قبل الحكومة.

وقد انتهج القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية التسيير القائم وفق النتائج بدل الوسائل بحيث يتجه هذا الأسلوب الحديث إلى ربط الإنفاق العام بنتائج وأهداف محددة مسبقا فيكون الهدف الأساسي هو تسيير المال العام وفق الأهداف المرجوة منه تحقيقها.

فمن خلال الانتقادات التي وجهت إلى الأسلوب الميزانياتي التقليدي القائم على ميزانية البنود وقصوره، جاء قانون العضوي 15-18 الذي أدخل تعديلات عميقة على الإجراءات المالية الموروثة عن القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية مقدما بذلك الإطار الحديث والمرن الذي يقوم على ميزانية الأداء والبرامج في المجال المالي وأعطى كذلك للسلطة التشريعية مجال الرقابة المالية على الحكومة وبالتالي تعزيز قوة البرلمان، وبحيث جاء هذا التغيير مواكبة للتجربة الفرنسية.

وقد تضمن القانون 15-18 خمسة أبواب وهي:

الباب الأول: أحكام عامة

الباب الثاني: موارد الدولة وأعباءها وحساباتها

الباب الثالث: تحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها والمصادقة عليها

الباب الرابع: تنفيذ قوانين المالية

الباب الخامس: القانون المتضمن تسوية الميزانية

المبحث الثاني

الخصوصية التشريعية لقوانين المالية في النظام الجزائري

تختلف قوانين المالية في جوانب متعددة عن غيرها من القوانين الأخرى، وتكتسب هذه الخصوصية من طبيعتها، حيث يرى كثير من الفقهاء أن قوانين المالية ليست كغيرها من القوانين.

وقد أفرد المشرع الجزائري قوانين المالية ببعض القواعد الخاصة التي لا تنطبق على غيرها، سواء فيما يتعلق بطريقة إعدادها والجهة المكلفة بذلك، أو طريقة مناقشتها والتصويت عليها.

المطلب الأول: انفراد السلطة التنفيذية بحق اقتراح مشروع قانون المالية

نصت المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 على: "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية..."، وما يستنتج من هذه المادة أن المشرع قد حصر قوانين المالية في المشاريع المقدمة من الحكومة دون الاقتراحات المقدمة من أعضاء البرلمان، وبالتالي فلا يكون مشروع قانون المالية إلا مشروعا معدا من طرف الحكومة. ولذلك يعتبر مشروع قانون المالية الاستثناء الوحيد على القاعدة العامة المتعلقة بحق أعضاء البرلمان في اقتراح القوانين، حيث تتولى الحكومة -بما تملكه من أجهزة وإمكانات بشرية- مهمة إعداد مشروع قانون المالية على أن يقوم البرلمان بالتصويت عليه فيما بعد كشرط أساسي ولازم لوضع الميزانية موضع التنفيذ، وذلك تطبيقا للقاعدة الشهيرة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ".

ويرجع سبب تحويل السلطة التنفيذية قانونا سلطة تحضير مشروع قانون المالية إلى اعتبارات عديدة أهمها:

- تعبير الميزانية عن البرنامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة.
- أن السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام، وهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارة من حاجيات ونفقات.
- السلطة التنفيذية هي أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية التي تشرف عليها والتي توفر لها التقديرات الضرورية.
- عدم خضوع السلطة التنفيذية للاعتبارات المحلية والإقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب.

وبالتالي فإن وضع ميزانية دولة ما هو أهم نشاط تقوم به الحكومة⁽¹⁾ في أية سنة، وفي معظم البلدان تكون للسلطة التنفيذية السيطرة في عملية الميزانية وهذا أمر شائع نظرا لكون الميزانية العامة فرصة مشروعة للحكومة للتعبير عن سياستها وجدول أعمالها وأولوياتها، وبذلك تكون المقياس العام لقياس وتعيين أولويات السلطة التنفيذية، والوسيلة الوحيدة لتحقيق الأهداف العامة، وبالتالي فلا عجب أن تمارس السلطة التنفيذية الهيمنة في عملية الميزانية وأن تسعى السلطة التشريعية لدور فاعل. هذا بالإضافة إلى أن إعداد الميزانية العمومية أمر معقد جدا لدرجة أن أغلب السلطات التشريعية ليس لديها القدرة على أن تأخذ على لعائقها القيام بهذه المهمة، والسلطة التنفيذية تستطيع الوصول المباشر إلى المعلومات اللازمة لإعداد الموازنة دون عناء كبير.

قد يكون العامل الأهم في هيمنة السلطة التنفيذية هو مستوى الدعم السياسي الذي تتمتع به السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية، فالحكومات ذات الأغلبية

(1) في عام 1986 كتب اتحاد ما بين البرلمانات (العالمي) قائلا: "في كافة الأقطار، هناك إجراء غير عادي خاص بالاتفاقية، وهو أن للحكومة وحدها الحق في وضع وتقديم الموازنة".

الكبيرة غالبا ما تكون قادرة على تحقيق الموافقة التشريعية بالنسبة للمقترحات الخاصة بها والمتعلقة بالميزانية، وعلى العكس عندما تكون الأغلبية صغيرة أو تكون الحكومة هي الأقلية فإن الدور التشريعي يمكن أن يعزز.

ويمر تحضير مشروع قانون المالية بمراحل متعددة بدءا بتقدير احتياجات كل الإدارات العمومية ونهاية إلى دراسته على مستوى مجلس الحكومة، وإطلاع مجلس الدولة عليه لإبداء الرأي القانوني حول الصياغة القانونية، ثم يحال على مجلس الوزراء لدراسته دراسة نهائية والمصادقة عليه تحت سلطة رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء. ومباشرة بعد انتهاء الحكومة من إعداد مشروع قانون المالية يتم إيداعه من طرف الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾ في تاريخ أقصاه (30) الثلاثين سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية⁽²⁾، وقد نصت المادة 71 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية على ضرورة لإيداع مشروع قانون المالية قبل 07 أكتوبر كحد أقصى من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، وقد حدد المشرع هذا التاريخ كي تعطى المهلة الكافية لدراسة المشروع على مستوى البرلمان، وحتى لا يترك الأمر مفتوحا للحكومة التي قد تتأخر كثيرا في إيداع المشروع، وبالتالي فإن هذه هي أول محطة تشريعية يمر بها مشروع قانون المالية.

وقد كانت الحكومة قبل إلغاء القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية تتعدى في بعض الأحيان تاريخ الثلاثين من سبتمبر، وذلك ما حصل بالفعل بالنسبة لمشروع قانون المالية لسنة 2011 الذي تم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في 03 أكتوبر 2010، وقد يتم إيداعه قبل المدة المحددة قانونا بمدة زمنية كبيرة مثل ما

(¹) المادة 136 من الدستور الجزائري لسنة 2016، والمادة 20 من القانون العضوي 16-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

(²) المادة 67 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتعمم بمقتضى القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988م، والقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989م،

حصل مع مشروع قانون المالية لسنة 2009 الذي تم إيداعه في 07 سبتمبر 2008.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يشترط على الحكومة الالتزام بمواعيد العمل الرسمية، إذ يمكنها إيداع مشروع قانون المالية في أي وقت من اليوم ولو كان ذلك في آخر الليل، وذلك راجع للطبيعة الخاصة والمواعيد الدقيقة والضيقة التي يتميز بها قانون المالية عموماً.

المطلب الثاني: خصوصية دور البرلمان عند مناقشة مشاريع قوانين المالية والتصويت عليها

يختلف دور البرلمان عند مناقشة مشاريع قوانين المالية والتصويت عليها عن دوره عند مناقشة القوانين الأخرى والتصويت عليها، فمن ناحية المدة الزمنية لا يجب أن يتعدى 75 يوماً، ومن ناحية اللجنة المكلفة بدراسته فإنها تختلف عن اللجان الأخرى، أما من ناحية التعديل فإن المشرع الجزائري قد أحاد تعديل مشاريع قوانين المالية بإجراءات خاصة.

الفرع الأول: تحديد المدة الزمنية للبرلمان للمصادقة على قوانين المالية

تفرض العديد من دول العالم على السلطة التنفيذية أن تقدم مشروع الميزانية العامة للسلطة التشريعية قبل موعد معين من بداية السنة المالية، بحيث يمنح للبرلمان حسبما هو شائع في دول العالم المختلفة فترة تتراوح ما بين شهرين إلى أربعة أشهر للتداول وإقرار الميزانية⁽¹⁾، وذلك راجع أساساً إلى منح السلطة التشريعية وقتاً كافياً ومناسباً لمراجعة الميزانية وصياغة التعديلات وإقرارها والمصادقة عليها قبل بدء السنة المالية.

(1) الشائع والمشهور في العالم أن المدة الممنوحة للبرلمان لإقرار الميزانية تتراوح بين شهرين وأربعة أشهر، ولكن في بعض الدول مثل المكسيك تدوم هذه الفترة خمسة عشر يوماً فقط، وفي المقابل في دولة مثل الولايات المتحدة الأمريكية يمنح البرلمان ثمانية أشهر.

وهذه المدة حتى في حالة تطبيق حدها الأقصى تعتبر قصيرة إذا ما قورنت بالحجم والوزن الذي تتمتع به الميزانية العامة في أي دولة من العالم، من أجل ذلك تحاول الديمقراطيات الحديثة إيجاد مجموعة من الوسائل الكفيلة بالتخفيف من النقائص المترتبة على قصر المدة الممنوحة للبرلمان لمناقشة وإقرار الميزانية، والتي من أهمها المشاركة قبل التقديم مشروع الميزانية من طرف الحكومة وذلك من خلال:

أولاً: المشاركة غير الرسمية للهيئة التشريعية في المراحل الأولى لإعداد الميزانية:

وتتجسد المشاركة غير الرسمية للبرلمان في المرحلة الأولى لإعداد الميزانية، عندما تقوم السلطة التشريعية بتقديم توجيهها للجهات التنفيذية بالنسبة لطلباتهم المتعلقة بالميزانية، حيث يتوقع من الحكومة أن تأخذ هذه الطلبات بعين الاعتبار وتدرجها في الميزانية التي هي بصدد إعدادها.

ثانياً: مناقشة التقارير التي تعدها الحكومة حول الميزانية قبل طرح مشروع الميزانية على البرلمان

هناك اتجاهات حديثة في العالم نحو وضع قنوات رسمية للسلطة التشريعية للمشاركة في وضع الميزانية في مرحلة مبكرة، وذلك عن طريق إجراء مناقشة حول الميزانية العامة على ضوء تقرير تقوم الحكومة بإعداده وتقديمه للبرلمان قبل طرح مشروع الميزانية على البرلمان.

وتمتاز هذه الطريقة بوجود تعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في اقتراح مشروع قانون المالية حتى لا تنفرد السلطة التشريعية بوضعه، ولتلمس كذلك التوجهات داخل البرلمان بخصوص قانون المالية، كما تمكن هذه الطريقة من جعل النواب في البرلمان أكثر إلماماً بمشروع القانون وبالتالي يستطيع دراسته والمصادقة عليه في وقت قصير.

ثالثا: وضع مجموعة من الحدود لا يمكن للحكومة تجاوزها عند إعدادها للميزانية

وهناك مجموعة من البرلمانات في العام تجري تصويتا على مستوى الإنفاق العام المقترح من طرف الحكومة، وبالتالي يتم تحديده بسقف معين، ولا يمكن للحكومة بعد ذلك تجاوز هذا المستوى عند إعدادها للميزانية.

وأُسند الدستور الجزائري⁽¹⁾ للبرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة صلاحية المصادقة على قانون المالية⁽²⁾ في مدة محددة أقصاها (75) خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه من طرف الحكومة، يصوت المجلس الشعبي الوطني على المشروع في مدة أقصاها (47) سبعة وأربعون يوما، بينما يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال (20) عشرين يوما، ويتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل (08) ثمانية أيام في حالة الخلاف بين الغرفتين⁽³⁾.

والملاحظ بوضوح أن المشرع لم يلتزم بقاعدة المساواة في تقسيم المدة بين غرفتي البرلمان، بحيث أعطى للمجلس الشعبي الوطني سبعة وأربعون يوما، وللمجلس الأمة عشرون يوما فقط، ولا يفهم الدافع لمثل هذه المغايرة في توزيع المدة، وإن كان البعض يرى بإمكانية تفسير ذلك باختلاف عدد الأعضاء في كلا الغرفتين، أو أن السبب هو عدم إمكانية تقديم أي تعديل من طرف مجلس الأمة على النص المصوت

⁽¹⁾ المادة 138 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل سنة 2016.

⁽²⁾ تنص المادة 140 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل سنة 2016 على: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصها له الدستور وكذلك المجالات الآتية: ... 12) التصويت على ميزانية الدولة."

⁽³⁾ المادة 44 من القانون العضوي 16-02 المؤرخ في 25 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الصادر في 28 غشت 2016، ص55.

عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي فهو لا يحتاج إلى وقت طويل لدراسة مشروع قانون المالية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: خصوصية اللجنة المكلفة بدراسة مشاريع قوانين المالية في البرلمان الجزائري

تختلف اللجنة المكلفة بدراسة مشروع قانون المالية في البرلمان الجزائري عن غيرها من اللجان الأخرى، حيث تتميز لجنة المالية والميزانية في المجلس الشعبي الوطني، ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية في مجلس الأمة بالعدد الكبير لأعضائهما.

أولا: تشكيل لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني

تتكون لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني من (30) ثلاثين إلى (50) خمسين عضوا على الأكثر⁽²⁾، لكن عدد أعضاء لجنة المالية والميزانية حاليا -بعد الزيادة في عدد أعضاء المجلس- وصل إلى 61 عضوا.

وتجدر الملاحظة إلى أن أعضاء لجنة المالية والميزانية هم الأكثر عددا بين جميع اللجان الاثنا عشر (12) الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني التي تتكون من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضوا كحد أقصى، بينما الحد الأدنى الذي تتكون منه لجنة المالية والميزانية هو ثلاثين عضوا.

(1) د. بوزيد الازهاري: "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، مقال ضمن العدد الأول من مجلة ملتقى المؤسسات، الصادرة عن وزارة العلاقة مع البرلمان (الجزائر) في يناير 2006م، والذي خصص لدراسة الإشكالات التي تثيرها المادة 120 من الدستور، ص: 121.

(2) في الفترة التشريعية السادسة الناجمة عن الانتخابات التشريعية لـ 17 ماي 2007، وفي تحديد تشكيلة لجنة المالية و الميزانية لسنة 2011، تكونت اللجنة من السادة النواب:

- كناي محمد الرئيس (عن جبهة التحرير الوطني) ... دائرة المدية.
- رقاص جمعة نائب الرئيس (عن التجمع الوطني الديمقراطي) ... دائرة بومرداس.
- عبيدي الطاهر المقرر (عن حركة مجتمع السلم) دائرة جيجل.

وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على مكانة وأهمية هذه اللجنة بين اللجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني، وكذلك حسامة وصعوبة المهام الموكلة إليها، مما يتطلب تضافر جهود عدد كبير من النواب للقيام بهذا الواجب على أكمل وجه. ذلك أن المسائل المالية بطبيعتها مسائل معقدة ومتشابكة، وتخضع لقوانين وحسابات رياضية ومحاسبية دقيقة، بحيث يتطلب الأمر دراية وجهدا مضاعفا لدراستها ومعرفة النقائص والخلل الذي يمكن أن يكون قد شابها، إضافة إلى الوقت تستغرقه دراسة قانون المالية سواء السنوي منه أو التكميلي، والمحدد بخمسة وسبعين يوم كحد أقصى وإلا أصدر رئيس الجمهورية المشروع بأمر منه له قوة القانون ومن ثمة يحرم البرلمان من أهم اختصاص مسند له من قبل الدستور⁽¹⁾.

ثانيا: تشكيل لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة

تتكون لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة طبقا للمادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة من (15) خمسة عشر إلى (19) تسعة عشر عضوا على الأكثر⁽²⁾، بينما تتكون اللجان الثمانية الباقية من عشرة إلى خمسة عشر عضوا على الأكثر.

والملاحظ على تشكيل لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية أن أقل عدد يمكن أن تتشكل منه هذه اللجنة وهو خمسة عشر عضوا هو في الوقت ذاته العدد الأقصى الذي يمكن أن تتشكل منه اللجان الأخرى في مجلس الأمة، وهذا دليل آخر على

(1) سعيد بوالشعير: "النظام السياسي الجزائري"، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2013، ص: 64.

(2) في تجديد تشكيلة لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة لسنة 2011، تكونت اللجنة من السادة الأعضاء:

- قادة بن عودة الرئيس () ... دائرة .
- عبد القادر شنيبي نائب الرئيس () ... دائرة .
- صالح دراجي المقرر () دائرة.

أهمية العمل المنوط بلجنة الشؤون الاقتصادية والمالية حيث تتطلب تركيبة أكبر من أعضاء المجلس من أجل أداء المهمة كما يجب.

الفرع الثالث: خصوصية تعديل مشاريع قوانين المالية في البرلمان الجزائري

يرى جانب آخر من الفقهاء في الجزائر⁽¹⁾ أنه وفي التطبيق العملي لم تحدث أية إشكاليات بخصوص قانون المالية، فالمجلس الشعبي الوطني يدخل دائما تعديلات على مشروع الحكومة، ومجلس الأمة لم يعترض على النص المصوت عليه في ذلك المجلس، إنما عادة ما يقدم توصيات دقيقة حول ما يجب فعله في قانون المالية للسنة المقبلة⁽²⁾. وتنص المادة 139 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل على: "لا يُقبل 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

(1) د. بوزيد زهاري: "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، المرجع السابق، 2002م، ص: 67، 68.

(2) صادق مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة على قانون المالية التكميلي لسنة 2011، رغم سلسلة من الاعتراضات التي أعلنها نواب المجلس بشأن بعض المواد التي تضمنها القانون، خاصة تلك المتعلقة باستيراد الملابس المستعملة. وتمت المصادقة خلال جلسة برئاسة عبد القادر بن صالح وبحضور وزير العلاقات مع البرلمان محمود خدي، الذي ينوب عن وزير المالية كرم جودي المتواجد في السعودية. وقبل المصادقة كانت لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية في المجلس قد طالبت، في تقريرها، الحكومة بالإسراع في إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بالمادة 79 من قانون المالية المتضمنة فتح حساب لصالح صندوق مكافحة السرطان، والإسراع في تجسيد مضمون المادة 81 المتعلقة بالترخيص لأرامل الشهداء اقتناء سيارات سياحية ونفعية جديدة كل خمس سنوات، واستفادة أبناء الشهداء من نفس الإعفاء بنسبة 60 بالمائة، وطالبت بإعداد حوصلة لتقييم القروض المقدمة للشباب. واكتفت اللجنة في تقريرها بجملة من التوصيات، دون أن تتمكن من إدخال أي تعديل، لموانع قانونية يضبطها القانون العضوي المنظم لعمل مجلس الأمة والعلاقات بين المجلسين والحكومة. لكن غالبية نواب المجلس الأمة، الذين لم يتمكنوا من إدخال أية تعديلات على القانون، واضطروا للمصادقة عليه كما جاء من المجلس الشعبي الوطني، لكون القانون العضوي يفرض عليهم المصادقة على القانون جملة أو رفضه جملة واحدة، أثاروا هذه المسألة الدستورية، وأكدوا ضرورة مراجعة القانون العضوي المنظم لعمل المجلسين في الدستور المقبل، على النحو الذي يمنح مجلس الأمة صلاحية تعديل القوانين، حتى لا يتحول هذا الأخير إلى مجرد منبر للإثراء والنقاش، دون أن تكون له الإمكانية القانونية لتحويل اعتراضاته إلى مواد قانونية ملموسة. راجع: مقال في جريدة الخبر اليومية، جريدة مستقلة تصدر بالجزائر، منشور بتاريخ 14 سبتمبر 2010.

مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها."

وتعطي المادة 28 من القانون 16-12 الحق للجنة المختصة والحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته، بشرط ألا يكون مشروع أو اقتراح التعديل قد تم التصويت عليه في الغرفة الأخرى، وذلك وفقا للإجراءات والشروط التي يحدده النظام الداخلي.

خاتمة:

تعتبر قوانين المالية من أهم القوانين في الدول المعاصرة دون استثناء، حيث أن استمرارية الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة تبقى مرهونة بصدور قانون المالية.

ومن خلال دراستنا لقوانين المالية، وجدنا بأنها تتميز عن غيرها من القوانين الأخرى، فمن الناحية التاريخية عرفت قوانين المالية مراحل تطور خاصة منذ فترة ما قبل الاستعمار الفرنسي وإلى غاية صدور القانون العضوي 18-15.

أما من الناحية التشريعية فإن لقوانين المالية إجراءات خاصة، تتعلق بالجهة المكلفة باقتراح مشروعها وهي السلطة التنفيذية استثناء على القاعدة العامة، إضافة إلى الاستثناءات المتعلقة بالمدة المحددة قانونا لمناقشة قوانين المالية وتعديلها والمصادقة عليها.

وفي الأخير فقد توصلنا من خلال هذا البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات أهمها:

عدم وجود توازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية فيما يتعلق بقوانين المالية، حيث تهيمن السلطة التنفيذية على كل مراحل تشريع قوانين المالية بداية من التحضير لمشروع القانون مروراً بدراسة المشروع على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة

المختصة وانتهاء بطرح المشروع على مستوى الجلسة العامة لمناقشته والتصويت عليه، في حين يكاد يكون دور السلطة التشريعية هامشيا.

عدم منح غرفتي البرلمان هلة كافية لحل الخلاف إن وجد، حيث منح المشرع مهلة ثمانية أيام لحل الخلاف عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء، ومع هيمنة كبيرة للحكومة، وفي حالة عدم حل الخلاف يصدر رئيس الجمهورية النص المتضمن قانون المالية بأمر، وبالتالي وجب منح الفرصة لغرفتي البرلمان لحل الخلاف دون تدخل الحكومة وعدم إصدار قانون المالية دون موافقة البرلمان.

ضرورة اختيار نواب وأعضاء أكثر كفاءة وخبرة في المجال المالي للدولة في كل من اللجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني و لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة.

إلزامية تجهيز الأرضية المناسبة لتجسيد أحكام القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية الذي سيبدأ العمل به سنة 2023.

قائمة المراجع:

أولاً: المراجع العامة والمتخصصة:

- 1- جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر 2004، ص 30.
- 2- دنيدي يحي: "المالية العمومية"، الطبعة الثانية، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص:31.
- 3- سعيد بوالشعير: "النظام السياسي الجزائري"، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2013، ص:64.
- 4- ناصر الدين سعيدوني: النظام المالي للجزائر في الفترة العثمانية 1800-1830، الشركة الجزائرية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1979، ص:116.

5- يلس شاوش البشير: "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران - الجزائر، 2008، ص: 130.

ثانيا: المقالات:

1. د. بوزيد الازهاري: "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، مقال ضمن العدد الأول من مجلة ملتقى المؤسسات، الصادرة عن وزارة العلاقة مع البرلمان (الجزائر) في يناير 2006م، والذي خصص لدراسة الإشكالات التي تثيرها المادة 120 من الدستور، ص: 121.

ثالثا: القوانين:

- 1- القانون العضوي 16-02 المؤرخ في 25 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الصادر في 28 غشت 2016، ص: 55.
- 2- القانون رقم 62-155 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، الجريدة الرسمية العدد 11 لسنة 1962، والمصحح والمكمل بالقانون رقم 63-110، المؤرخ في 12 أبريل 1963، الجريدة الرسمية العدد 23 لسنة 1963.
- 3- القانون رقم 63-496 المؤرخ في 31 ديسمبر 1963، الجريدة الرسمية العدد 99 لسنة 1963.
- 4- القانون رقم 64-360 المؤرخ في 31 ديسمبر 1963 المتضمن فتح اعتمادات مؤقتة بعنوان ميزانية 1965، وهذا في انتظار إعداد ميزانية 1965، الجريدة الرسمية العدد 107 لسنة 1964.
- 5- القانون رقم 64-361 المؤرخ في 31 ديسمبر 1964، الجريدة الرسمية العدد 01 لسنة 1965.

- 6- القانون رقم 65-93 المؤرخ في 08 أبريل 1965، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1965، الجريدة الرسمية العدد 32 لسنة 1965.
- 7- الأمر رقم 94-01 المؤرخ في 10 أوت 1994 يتضمن تنظيم وتسيير المجلس الوطني الاستشاري، الجريدة الرسمية العدد 61، لسنة 1994.
- 8- القانون رقم 17.84 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق ل 7 يوليو 1984، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الصادرة في 11 شوال 1404 هجري الموافق ل 10 يوليو 1984.
- 9- القانون رقم 05.88، المؤرخ في 22 جمادى الأولى 1408 الموافق ل 12 يناير سنة 1988 المعدل والمتمم لقانون رقم 17.84 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 2 الصادرة في 23 جمادى أولى 1408 الموافق ل 13 يناير 1988.
- 10- قانون رقم 89-24 المؤرخ في 3 جمادى الثانية 1410 الموافق ل 31 ديسمبر 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الاول، الصادرة في 6 جمادى الثانية 1410 الموافق ل 3 يناير 1990.
- 11- المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 29 يناير 1994 يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية العدد 06، لسنة 1994.

المراجع باللغة الأجنبية:

1. Dr DENIDENI Yahia: LA PRATIQUE DU SYSTEME BUDGETAIRE DE L'ETAT EN ALGERIE, Office des Publication Universitaires, Alger, 2002, P:10.
2. A. Barilari, les contrôles Financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, op, cité ; p 17.