

قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر



الأستاذ / نور الدين رداد

أستاذ بجامعة الحاج لخضر باتنة الجزائر



ملخص:

تخضع إجراءات الإعداد والمصادقة على قانون المالية لتأطير قانوني كثيف يغطي مختلف مراحلها، ويشمل هذا التأطير هرم الترسانة القانونية المتوفرة في البلاد من قمتها إلى قاعدتها، ابتداء من الدستور وانتهاء بالتعليمات الإدارية مروراً بالقوانين العضوية والقوانين العادية والمراسيم والقرارات الوزارية.

وهذا التأطير القانوني يعكس ميزان القوى بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويتجلى التوازن بين الجهازين خصوصاً في مدى اتساع أو ضيق الهامش المتوفر للبرلمان لتغيير مشروع قانون المالية المقدم من طرف الحكومة. لذلك أصبحت إجراءات إعداد هذا القانون والمصادقة عليه تحظى بهذا الاهتمام الكبير، فما هي الجهات التي تساهم في وضع قانون المالية؟ هل هناك توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية؟ ماهي حدود كل سلطة؟

Abstract:

The procedures for drawing up and approving the finance law are subject to a fairly dense legal framework that cover different phases, This framework as the hierarchy of existing regulation in the country from the top to the bottom, from the constitution to the administrative instructions passing through the organic law, the ordinary laws and the decrees and ministerial decisions.

This legal framework affects the balance of power between the legislative and the executive. The balance between the two powers resists particularly in the freedom that the parliament has to modify the project of the law of the finances presented by the government.

It is for this reason that procedures for the establishment and approval of this law remain of great importance.

What are the parties involved in the drafting of the finance law and if there is a balance between the executive power and the legislative power?

مقدمة:

لاشكَّ أن المالية العامة للدولة المعاصرة هي الشريان الحيوي الذي يغذي وينظّم جهود ووظائف الدولة وأهداف سياستها وإستراتيجيتها وبرامجها العامة، وكذا مخطّطاتها الوطنية في كافة المجالات؛ الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية والعسكرية، على المستويين الداخلي والخارجي.

والمالية العامة هي الوسيلة التي يُمكن من خلالها التكلّف بتوفير متطلّبات تأمين الخدمات العامة لمواطني الدولة في كلّ الظروف والأحوال، وبصورة منظّمة ومخطّطة وفعالة، كما أنّها تضمن إيجاد الوسائل المختلفة (البشرية والمادية والفنية والتكنولوجية والعلمية) لتنفيذ وإنجاز أهداف ومحاور المشاريع والبرامج والسياسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعسكرية والأمنية اللازمة لرفاهية المجتمع ولقوة الدولة وتطورها نحو أفق واعدة.

وبما أن قوانين المالية العامة للدولة، ولاسيما القانون المالي السنوي، هي في حقيقتها وجوهرها ترجمة مالية دقيقة وشاملة وصادقة، ومرآة مالية عاكسة لكافة نشاطات الدولة، الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعسكرية والأمنية، داخليا وخارجيا، وهو ما حتّم منذ نشوء الدولة القديمة وجود نظام قانوني عام وشامل، يصدر في نطاقه وعلى أساسه قانون المالية السنوي، والنصوص التنظيمية له لترشيد وضبط العمليات والأعمال المالية بصورة عقلانية وبوسائل فعالة.

وهذا ما أوجد في الدولة المعاصرة نظام قانوني مالي، له مصادر قانونية عديدة تدور وتتمحور حول مصادر النظام القانوني العام للدولة - كأصل عام - مثل الدستور، القانون العضوي، القانون العادي والنصوص التنظيمية، والمبادئ العامة للقانون، ويحتوي النظام القانوني المالي على كافة القواعد والمبادئ المالية الدستورية القانونية والعلمية والفنية، وسائر مراحل عمليات إعداد الميزانية العامة للدولة ومقوماتها، والعمليات المالية المختلفة، وكذا تنفيذ الرقابة، ويطلق - عادة - على هذا النظام القانوني المالي في دساتير وقوانين الدولة المعاصرة - مثلما هو الحال عليه في الجزائر- مصطلح " قوانين المالية "⁽¹⁾.

ولذلك فإن مجال ضبط النظام المالي في الدولة هو مجال محجوز للسلطة التشريعية، فهي صاحبة الإختصاص الأصيل والسيادة الكاملة في إصدار التشريعات العضوية والعادية التي تنظم وتضبط قوانين المالية العامة، بما فيها قانون المالية السنوي - قانون الميزانية العامة - وهذه الهيئة هي التي تلجأ إليها السلطة التنفيذية طلبا للترخيص والإجازة البرلمانية المسبقة لأي تصرفات وأعمال مالية إستثنائية وإستعجالية خارج ما هو مقرر في قوانين المالية من إيرادات ونفقات وميكانيزمات وتوازنات تتعلق بالميزانية، فقوانين المالية العامة هي تشريعات ورخص برلمانية في مجال عمليات تنظيم وإدارة وتنفيذ ومراقبة كافة العمليات المالية في الدولة.

ومن هنا فدور البرلمان في هذا المجال جوهرية وحيوية في نفس الوقت، ودور البرلمان الجزائري في مجال قوانين المالية العامة قد تبلور وترسخ في النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية، إلّا أنّه بالنظر إلى الجدل القائم حول الإختصاص البرلماني في المجال التشريعي عامة، وفي ميدان قوانين المالية خاصة، وباعتبار الجانب المالي هو السبب وراء ظهور المؤسسة التشريعية، كما أن السلطة التنفيذية أصبحت محور العمل التشريعي في الوقت الراهن، لذا نتساءل عن مدى أهمية الدور الذي تلعبه كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال قوانين المالية، وماهي مختلف العوامل والأسباب التي ترجّح كفة هذه السلطة أو تلك في نفس المجال.

وفي محاولة للإجابة عن هذه الأسئلة سنحاول التطرق إلى مختلف العوامل والأسباب التي تعمل على إعادة توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال قوانين المالية (المبحث الأول)، كما سنتطرق إلى مختلف الإجراءات التشريعية التي تحكم توزيع الاختصاص في ميدان قوانين المالية بين السلطتين المذكورتين أنفاً، من خلال استحضار مختلف النصوص الدستورية والقانونية التي تنظم هذا المجال (المبحث الثاني) معتمدين في ذلك على منهجين: المنهج الوصفي التحليلي من خلال سرد النصوص القانونية ومحاولة تحليلها.

المنهج المقارن وذلك باستحضار التجارب الأجنبية إلى جانب التجربة الجزائرية كلما كان ذلك ضرورياً، باعتبار أن هذه الأخيرة إستقت الكثير من تلك التجارب خصوصاً الفرنسية منها.

المبحث الأول

مدى مباشرة البرلمان للإختصاص التشريعي في الجانب المالي

من المتفق عليه أن يتولى البرلمان مسألة إنتاج التشريع في الجانب المالي، ويرجع ذلك إلى السلطة التشريعية هي المختصة بمقتضى الدستور بسنّ القوانين.

لكن باستقراء الأحكام الدستورية الخاصة بهذا الموضوع، يتبدى حرمان البرلمان من أن يمارس ماله من اختصاص تشريعي، فهو لا يتمتع بحرية الحركة مثل الحكومة من حيث التشريع في المجال المالي. مما يؤكد وجود نقص للإرادة في حصر النشاط المالي للدولة في حدود دستورية وقانونية صارمة (المطلب الأول).

كما تكرست قاعدة دستورية تقضي للحكومة بإمكانية الاعتراض على أي إقتراح برلماني أو تعديل يتعارض مع الأحكام المبينة في ذات المادة المتعلقة بالمجال المالي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: عدم ضبط البرلمان مجال قوانين المالية - غياب النص المرجعي لقوانين المالية المنصوص

⁽²⁾ عليه في المادة (141) من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري

وردت الأحكام المنظمة للقوانين المالية السنوية في القانون الصادر في 07 جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية⁽³⁾، ولقد عرفت المادة (03) منه قانون المالية بأنه: "يقرر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقرر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال".

وإذا كان قانون 1984 يحتوي على الأحكام المنظمة لقوانين المالية السنوية، إلا أنه لا يشكل الإطار والمرجع التشريعي لقوانين المالية السنوية، ويرجع السبب في ذلك إلى عدم وجود علاقة تدرجية بين القانونين باعتبار أن قانون 1984 هو قانون عادي له نفس القوة الإلزامية التي تتمتع بها قوانين المالية السنوية، حيث أصبحت هذه الأخيرة هي التي تتحكم في موضوعه سواء بالزيادة أو النقصان (إدراج أحكام جديدة أو إلغاء أحكام قديمة)، والدليل على ذلك ما أتت به المادة (132) من قانون المالية لسنة 1994 التي عدلت بعض أحكام القانون المتعلق بقوانين المالية.

ونتيجة لذلك أوجب المشرع الدستوري في المادة (141) من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري على البرلمان التشريع في مجال قوانين المالية عن طريق القوانين العضوية⁽⁴⁾ التي تخضع عند إعدادها لإجراءات متميزة، فالتصويت

عليها يكون بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، وإضافة لذلك خضوعها للرقابة الإلزامية والمسبقة للمجلس الدستوري⁽⁵⁾، وهو الأمر الذي يضيف على هذا القانون مركزا متميزا وساميا بالمقارنة مع القوانين العادية، بل خلق علاقة تدرجية بين القوانين العادية (قوانين المالية السنوية) والقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، بحيث تخضع الأولى إلزاميا فيما يخص تحديد مضمونه إلى الأحكام الواردة في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية⁽⁶⁾.

لكن رغم النص على هذا الإصلاح دستوريا، فإن القانون المتعلق بقوانين المالية لازال على الشكل الذي صدر في سنة 1984 ولم يرق بعد إلى درجة القانون العضوي، وتجدر الملاحظة أنه بصدور القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري يكون قانون 1984 فقد أساسه الدستوري وأصبح لا دستوريا، وعدم تسوية هذه الوضعية بعد عشرين سنة من تبني هذا المبدأ يعكس نقص الإرادة في حصر النشاط المالي للدولة في حدود دستورية وقانونية صارمة⁽⁷⁾.

المطلب الثاني: التمكين التنفيذي لعملية تحضير قانون المالية

المتعارف عليه أن المبادرة بالتشريع تعتبر أولى الإجراءات القانونية التي يؤدي إكتمالها وإتمامها إلى ميلاد النص القانوني. وتعرف المبادرة بالتشريع بأنها: " العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع و يحدد مضمونه وموضوعه "⁽⁸⁾. بالنسبة للقانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري فإن المبادرة بالقوانين تعود إلى الوزير الأول والنواب البرلمان وأعضاء مجلس الأمة طبقا للمادة (136) من التعديل الدستوري، وقد ورد النص على المبادرة بالقوانين في صيغة عامة فلم يميز الدستور المبادرة في المسائل المالية بنظام خاص، وهو ما يعني أن المبادرة في المسائل المالية حق للوزير الأول كما أنه حق للبرلمان.

وباستقراء أحكام النظام الدستوري الجزائري نجد أن دستور 1963 أطلق يد النائب في المجال المالي⁽⁹⁾ بخلاف دستور 1976 الذي جاء على خلاف الأول في هذا الخصوص، حيث أرسى القاعدة القاضية بالتقييد⁽¹⁰⁾، وهو نفس المبدأ الذي استقر عليه التطور الدستوري على تكريسه⁽¹¹⁾، أي جعل المبادرة البرلمانية في الجانب المالي مشروطة، أي تقييد مباشرة الاختصاص البرلماني في الجانب المالي (الفرع الثاني). وإطلاق سلطة الحكومة في هذا المجال حيث أصبح التشريع في المجال المالي حكرا على الحكومة وهي التي تنفرد بالمبادرة بمشاريع قوانين المالية (الفرع الأول).

الفرع الأول: احتكار الحكومة للمبادرة التشريعية في الجانب المالي

تعني المبادرة في المجال المالي التدخل من طرف الجهات المسؤولة بالتقدم بمبادرات تتعلق بالقانون المالي وبمشاريع تتعلق بإحداث موارد عمومية أو تخفيض بعض منها وإحداث تكاليف عمومية أو الزيادة فيها.

فإذا كان الجانب المالي في السابق من اختصاص الملوك لوحدهم، إلا أنه ونتيجة الصراع بينهم وبين ممثلي الشعب - في بريطانيا على الخصوص - إنتقلت هذه السلطة إلى البرلمان الذي أصبح صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال⁽¹²⁾.

ولكن نظرا لما أصاب المجال التشريعي، حيث أصبحت السلطة التنفيذية هي المشرع الفعلي سواء فيما يتعلق بالتشريع البرلماني أو سواء بالنسبة لتوزيع الاختصاص بين مجال القانون ومجال التنظيم، أدى كل هذا إلى وضع القيود أمام المبادرة البرلمانية بصفة عامة، وعلى المبادرة في المجال المالي بصفة خاصة⁽¹³⁾.

إن تحضير مشاريع قوانين المالية هو من اختصاص الحكومة ومصالحها الإدارية في مقدمتها وزارة المالية التي تلعب دورا تقنيا هاما، غير أنه ليس بالدور المقرر، باعتبار أن أغلب الأحكام المتعلقة بالميزانية تنتج عن قرارات سياسية وهي من عمل أو فعل الحكومة.

فالحكومة تقوم بعملية تحضير مشروع قانون المالية الذي يظهر كعملية إدارية بحتة تجري حسب مخطط مماثل في أغلب الدول، والذي يمتد على مدى تسعة أشهر تقريبا.

حق الامتياز هذا الممنوح للحكومة في تحضير مشاريع قوانين المالية لم يعلن عنه صراحة في القانون رقم 17/84 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية وإنما يستنتج ذلك من خلال ما جاء في المادة (138) الفقرة العاشرة من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري⁽¹⁴⁾، وكذا ما ورد في المادة(44) من القانون العضوي 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽¹⁵⁾، وللتين أشارتا إلى مشروع قانون تقدمه الحكومة⁽¹⁶⁾.

إن حق المبادرة هذا الخاص بالحكومة، هو الإتجاه العام والسائد في جميع الأنظمة الدستورية المعاصرة وهو ناتج عن أسباب عدّة تتمثل أساسا في:

- إن قانون المالية عبارة عن برنامج عمل الحكومة طوال السنة المالية الموضوع من أجلها، فهو تعبير عن سياسة الحكومة في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والمالية، إذ تترجم من خلاله توجهاتها واختياراتها، وأولوياتها، التي غالبا ما تكون قد قدمتها في التصريح الحكومي أمام البرلمان، ونالت الثقة السياسية عليه، وبالتالي فهي ملزمة بالسعي من أجل تحقيق ما التزمت وصرحت به، ولذا فهي الأولى بإعداده وإلا كيف يكون لها أن تحقق سياستها من خلال مشروع لا تحضره هي⁽¹⁷⁾.

- من جهة أخرى أنه من الأجدر على من يتولى تنفيذ البرامج المسطرة في قانون المالية، يجب أن يتولى أيضا إعدادها ليكون مسؤولا عليها بصفة كاملة، وإلا فلا يمكن محاسبة أي طرف من الأطراف على برنامج لم يضعه بنفسه بل فرض عليه⁽¹⁸⁾.

ضف إلى ذلك، فإن إعداد قانون المالية للسنة من طرف السلطة التنفيذية يضمن رقابة البرلمان عليه، في حين لا يمكن ضمان فعالية هذه الرقابة إذا كان البرلمان هو من يقوم بإعداده.

- إن إعداد قانون المالية بالنظر لارتباطه بالاقتصاد الوطني، وبالخطة الإنمائية بصفة عامة، أصبح أمرا معقدا جدا، لا يستطيع كثير من النواب الإحاطة به وفهمه، فهو يتطلب دراسات ميدانية وواقعية، حتى يتسنى معرفة الحاجيات والإمكانيات، وبالتالي العمل على تكييف النفقات وتحديد الموارد بشكل معقلن وعلمي لا يبعد كثيرا عن الواقع، وهذا يتطلب إمكانيات معتبرة، ومعلومات وإحصائيات لا تتوفر عليها إلا الحكومة، بما لديها من إدارات متخصصة ومصالح وأقسام وأطر متنوعة، وموزعة على مختلف أنحاء البلاد.

- السلطة التنفيذية لها من الطاقات المادية والبشرية اللازمة والمعلومات والبيانات الكافية لإعداد قانون المالية للسنة في الوقت المضبوط دستوريا، وهذا بغض النظر عن طابعه المحاسبي التقني المعقد.

- تولي السلطة التنفيذية مهمة تسيير المرافق العامة، يجعلها أقدر من غيرها على معرفة إحتياجات هذه المرافق من نفقات، وعلى دراية بالإيرادات المتوقع تحصيلها، فالمنفذ وحده يمتلك المعلومات الضرورية لإعداد قانون المالية.

- وأخيراً، فإن منح مهمة إعداد قانون المالية للسنة إلى هيئة أخرى إلى جانب الحكومة، سيؤدي لا محالة إلى تداخل الاختصاصات وتضارب المصالح بين الهيئتين، مما قد ينعكس سلباً على ضرورة الانتهاء من عملية الإعداد خلال فترة محددة، وعليه فإن حصر المبادرة على السلطة التنفيذية هي أول خاصية يتميز بها قانون المالية بصفة عامة، ميزة تؤكد غياب البرلمان خلال هذه المرحلة، حيث تبقى سلطته منحصرة في مناقشته لمشروع قانون المالية وإجازته، وليس في تقديره.

الفرع الثاني: تقييد المبادرة التشريعية للبرلمان في الجانب المالي

المبادرة بالقوانين عملية غير موزعة بالتساوي بين أعضاء البرلمان والوزير الأول في القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري⁽¹⁹⁾. فالقانون 01/16 إشتراط أن تقدم الإقتراحات بقوانين من طرف عشرون (20) نائبا أو (20) عضوا في مجلس الأمة، الشيء الذي يشكل عائقا يصعب تجاوزه من أي نائب أو عضو يكون بإمكانه المساهمة في النشاط التشريعي للبرلمان، ولذا فإن هذا الشرط يشكل مكبحا حقيقيا للبرلمان يتجلى في قلة الإقتراحات بقوانين⁽²⁰⁾.

في الواقع العملي المبادرة بإقتراح القوانين من قبل البرلمان تلعب دورا ضعيفا في إنتاج القوانين⁽²¹⁾ والسبب في ذلك يعود إلى أسباب تقنية تعيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة على أداء هذا الدور بالقدر الكافي من جهة ومن جهة أخرى يعود إلى الدور الأساسي الذي تلعبه عادة الحكومة في إعداد القوانين التي تندرج في إطار تجسيد برنامج تكون أغلبية البرلمان قد إندمجت فيه بمجرد مصادقته على برنامج عمل الحكومة، أما الإقتراحات الواردة من المعارضة فلا تحظى بالموافقة عادة بحكم نظام الأغلبية⁽²²⁾.

هذا الشرط الشكلي -20 نائبا أو عضو- يرافقه شرط من حيث الموضوع تضمنته المادة (139) من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

" لا يقبل إقتراح أي قانون يكون موضوعه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"⁽²³⁾.

هذه المادة التي تشكل مشنقة جافة يجمع الباحثون على أنها تجمد نهائيا المبادرة البرلمانية، حيث يستحيل تقريبا وضع قانون لا يكون له إنعكاسات مالية إذا ما تعلق خاصة بالدولة وتسييرها⁽²⁴⁾.

ولذا فإن النواب أو أعضاء مجلس الأمة لا يستطيعون المبادرة إلا في الحدود التي تريدها الحكومة، إذ لا يمكن لأي إقتراح بقانون أن يمر إلا إذا غضت الحكومة الطرف عنه، ذلك أنه من حقها الاعتراض على أي إقتراح استنادا إلى المادة (139) من التعديل الدستوري المذكورة أعلاه⁽²⁵⁾.

إن الإخلال بأحكام المادة (139) يؤدي إلى عدم قبول الإقتراح، ويقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني برقابة المسألة وتقرير عدم القابلية، وإذا مر الإقتراح على هذا الحاجز فإن الحكومة تستطيع الدفع بعدم القبول قبل المناقشة العامة وللجنة

التي تم إخطارها تقرر، وبالنسبة للتعديلات المقدمة في الجلسة فإن الفصل فيها يكون من قبل رئيس الجلسة، إن الدفع إذن بعدم القبول يمكن إثارته في جميع مراحل الإجراءات⁽²⁶⁾.

المبحث الثاني

الضوابط القانونية لعملية سن التشريع المالي

إن إيمان الدولة المعاصرة بالحقيقة المالية والعالمية المتجسدة في كون المالية العامة هي ظاهرة اقتصادية سياسية شعبية ديمقراطية تمثيلية، وانطلاقا من ذلك كان مجال تنظيم العمليات المالية في الدولة من المجالات المحجوزة للسلطة التشريعية، والدولة الجزائرية المعاصرة تعتقد وتؤمن بهذه الحقيقة في تنظيمها للمجتمع والدولة، حيث أن كل دساتير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ومنذ فجر الاستقلال - ومن بينها التعديل الدستوري الحالي - تجعل مسألة سن قوانين المالية العامة من اختصاص السلطة التشريعية دون غيرها.

ويحدد الدستور والقانون إجراءات ومراحل وقواعد عمل وأداء البرلمان في مجال سن قانون المالية بعد تحضيره من طرف الحكومة، ولاسيما فيما يتعلق بالتصويت والمصادقة على قانون المالية السنوي (المطلب الأول) قبل إصداره من طرف رئيس الجمهورية بموجب أمر رئاسي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: دور كل من البرلمان والحكومة في عملية تحضير قانون المالية

يعتبر قانون المالية أداة السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، وبهذا الشكل يحدد بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل الموارد والنفقات المخصصة لسير المرافق العمومية وتخفيض التجهيزات العمومية والمشاريع الإنمائية⁽²⁷⁾. ويحدد الدستور مجموعة من الإجراءات الدستورية والقانونية لتنظيم عملية تدخل السلطة لممارسة اختصاصها الدستوري في تنظيم المالية العامة في الدولة بموجب تشريعات مالية، كما يحدد ضوابط العلاقة الوظيفية بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجانب المالي.

الفرع الأول: تحضير الحكومة مشروع قانون المالية

إن إيداع مشروع قانون المالية يتم من قبل الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويشترط في كل مشروع ليكون مقبولا أن يرفق بعرض أسباب و أن يحرر نصه في شكل مواد⁽²⁸⁾.

لكن قبل أن يكون مشروع قانون المالية جاهز للإيداع، فإنه يمر بمراحل تحضيرية مختلفة، إذ تتولى وزارة المالية أساسا تحضير هذا الأخير بتعاون باقي الوزارات الأخرى، ويكلف القانون وزير المالية بتحضير مشروع قانون المالية وذلك تحت سلطة الوزير الأول طبقا للمواد الأولى والثانية والسادسة عشر من المرسوم التنفيذي رقم 54-95 المؤرخ في 15 فيفري سنة 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية⁽²⁹⁾. ويقوم وزير المالية بدور محوري في هذه المرحلة، من خلال اطلاعه على كل ما يدخل في تحقيق التوازن المالي للميزانية.

والمشروع منح هذا الدور الأساسي في تحضير مشروع قانون المالية للوزارة المكلفة بالمالية لما تتوفر عليه من أجهزة إدارية متخصصة في الميدان المالي والكفيلة عمليا بتحقيق التوازن الاقتصادي والمالي العام.

وزير المالية يقوم إذن بدور محوري في إعداد مشروع قانون المالية، ويفسر ذلك بكونه هو المسؤول عن التوازن العام للميزانية، وأنه هو الذي يشرف مباشرة على جميع المصالح الإدارية المختصة بتحصيل الموارد، هذه الأولوية في مجال تحضير مشروع قانون المالية تمنح لوزير المالية صفة الامتياز وهذه الصفة ليست على مستوى النصوص القانونية فقط ولكن على مستوى الواقع كذلك. يبقى وزير المالية المسؤول الأول عن إعداد مشروع قانون المالية، لأنه يملك من خلال الإطار الوظيفي في وزارة المالية القدرة الفنية التي يتبع فيها الدقة والحذر والاقتراب من الواقع قدر الإمكان.

إن هيمنة وزارة المالية في مجال إعداد مشروع قانون المالية تأتي من أهمية الوظائف الممنوحة إياها والوسائل التي تملكها، فهي المسؤولة على توجيه الاقتصاد، وهي المؤهلة لمعرفة الامكانيات والمؤهلات المالية وبالتالي هي القادرة على رفض أو قبول المقترحات المالية.

لوزير المالية ترجع سلطة معرفة وتقدير حدود الاقتطاع، أضف إلى ذلك أن المشرع وضع تحت سلطته المديرية العامة للميزانية التي تتوفر على موظفين أكفاء ومتخصصين.

وزير المالية لا يقوم بمفرده بتحضير مشروع قانون المالية بل يشاركه في ذلك بقية الوزراء بصفة فردية أو جماعية. فمن الناحية الفردية، يقوم كل وزير بوضع التقديرات المالية التي تخص الوزارة التي يشرف عليها ويقدم هذه الاقتراحات إلى وزير المالية، وتبدأ هذه المرحلة عادة من الوحدات الحكومية الصغيرة، حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة، إعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من نفقات، وما تتوقع الحصول عليه من واردات خلال السنة المالية الجديدة المطلوب إعداد ميزانيتها، وتقوم كافة الهيئات في الدولة بإرسال هذه التقديرات إلى الوزارة التابعة لها، وتقوم هذه الأخيرة بمراجعتها وتنقيحها وإجراء التعديلات الجوهرية التي تراها ملائمة حتى يتسنى للوزير المعني إرسالها إلى الوزير المكلف بالمالية.

أما مشاركة الوزراء في تحضير مشروع قانون المالية بصفة جماعية فتعني مشاركة الحكومة ككل، في هذا الصدد تنص المادة (94) من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري: "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

ويمكن الوزير الأول أن يكتيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية" وبديهي أن مخطط عمل الحكومة يشمل مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولا يمكن أن يطبق إلا إذا توفرت الحكومة على الوسائل المالية الكفيلة بذلك، وهذا ما يفسر أن تحضير مشروع قانون المالية يهم الحكومة أكثر من أي جهاز آخر للدولة. يعتبر كل وزير بمثابة أمر بالصرف يجب عليه أن يتوقع مجمل النفقات والاعتمادات اللازمة التي يحتاجها خلال السنة، مبدئياً الوزراء هم القادرون على تقدير ومعرفة الحاجة للاعتمادات سواء على مستوى المصالح المركزية أو المصالح الخارجية لذلك هم المؤهلون لتقدير احتياجاتهم مباشرة لإجراءات التحضير.

بعد إعداد مشروع تمهيدي من قبل وزارة المالية يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة التي تسهر على الدراسة الأولية له لضمان تطابقه وتناسقه مع الإطار القانوني المعمول به، ويتم إطلاع الجهة صاحبة المبادرة بالملاحظات والإقتراحات إن وجدت، كما تتولى توزيع المشروع في صيغته الأولية أو المعدلة على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء رأيها وملاحظاتها من حيث الشكل والموضوع، وبعد الاتفاق بشأن الصياغة والمحتوى في اجتماعات تنسيقية لكل الأطراف المعنية مباشرة بالنص على مستوى الأمانة العامة للحكومة، يعرض المشروع على مجلس الحكومة أين يتولى الوزير المعني عرضه للمناقشة والمصادقة، وقبل

أن يعرض على مجلس الوزراء للمداولة وإتخاذ قرار إيداعه تحت سلطة رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء، يخاطر مجلس الدولة بهذا المشروع لإبداء رأيه (إستشاري) وإقتراح التعديلات التي يراها ضرورية⁽³⁰⁾، وبعد استفتاء كل هذه الإجراءات يودع الوزير الأول مشروع قانون المالية - بواسطة الأمين العام للحكومة- لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويتلقى مجلس الأمة مشروع قانون المالية للإطلاع عليه، ولرئيس الحكومة أن يلح عند الإيداع على استعجالية النص.

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

الفرع الثاني: دراسة مشروع قانون المالية على مستوى غرفتي البرلمان

وفقا لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ يبرز دور السلطة التشريعية الخاص بمنح الرخصة المالية للحكومة قصد تنفيذ قانون المالية، إن اعتماد مشروع قانون المالية من قبل البرلمان يتحقق من خلال قيام النواب بالمناقشة والتعديل والتصويت. فبعد الانتهاء من إعداد وعرض مشروع قانون المالية على مجلس الوزراء تقوم الحكومة بإيداع هذا المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽³¹⁾، إذ يجب أن يتم هذا الإيداع في تاريخ أقصاه 30 سبتمبر من السنة المالية المعنية⁽³²⁾.

تاريخ 30 سبتمبر هو تاريخ محدد موكول للسلطة التنفيذية لإيداع مشروع قانون المالية، لكن لا القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري ولا القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم يضع قيود قانونية تفرض على الحكومة الالتزام بالآجال المحددة، كما هو متبع في حالة عدم تصويت البرلمان على مشروع قانون المالية في الآجال المحددة قبل نهاية السنة المالية.

إن عدم التزام الحكومة بالآجال القانونية المحددة لإيداع هذا المشروع يتعارض مع الجدية التي يتوجب أن تتوفر فيه، ويعد مسا خطيرا بصلاحيات الجهاز التشريعي، لأنه يتعلق بقانون يتدخل في مختلف جوانب أنشطة الدولة ويتطلب مناقشات مستفيضة لوثيقة حساسة.

الإيداع المتأخر للوثيقة المالية ينعكس سلبا على عمل اللجان وخاصة لجنة المالية والميزانية مما ينعكس بالتالي على مناقشة المشروع في الجلسات العامة، أي على أهمية العمل التحضيري الذي يسمح لكل أعضاء البرلمان التجاوب مع وثيقة تتميز بتعقدها وتقنية مضمونها. كما ينعكس التأخر لمشروع قانون المالية كذلك على أجندة أعضاء البرلمان الملقى على عاتقهم مسؤولية دراسة وإقتراح تعديلات في الآجال المحددة قانونيا.

الإيداع المتأخر لمشروع قانون المالية يخل بالسير العادي لفحص ومناقشة الوثيقة المالية، ولا شك أن لهذا التأخير انعكاسات سلبية على العمل البرلماني، حيث يشكل عامل اختلال واضطراب ينافي الأهمية والجدية التي يفترض أن تطبع عملية دراسة أهم وثيقة تتعلق بالحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، هذه الانعكاسات تطال عمل اللجان البرلمانية وخاصة لجنة المالية كما تطال عملية النقاش في الجلسة العامة.

عدم احترام الآجال القانونية لإيداع مشروع قانون المالية يحد من التدخل البرلماني في المادة المالية، في ذلك إشارة واضحة لتحكم الحكومة في الوقت الممنوح لأعضاء البرلمان وبذلك تخضعهم على العمل في ظروف لا تتماشى مع أهمية محتوى قانون المالية.

وفي الأخير، إن الوضع المتأخر لمشروع قانون المالية مهما كانت أسبابه يؤدي إلى اضطراب العمل البرلماني ما لا يتماشى مع مصداقية وحجم الوثيقة التي لها انعكاسات على الحياة الاقتصادية والاجتماعية للدولة. وما يجب ملاحظته في هذا المقام أن لا الدستور ولا القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية ينصان على آليات للعقاب على الإيداع المتأخر لمشروع قانون المالية من قبل الحكومة، مما يدفعنا إلى استحضار القانون المقارن لمعرفة الآليات التي يتم اتخاذها في حال التأخير في وضع المشروع..

الدستور الفرنسي لسنة 1958 نص على اتخاذ بعض الإجراءات في حال تقصير الحكومة في ما يخص تقديم المشروع في الآجال القانونية. إذ تنص المادة (47) من الدستور الفرنسي في الفقرة الرابعة على أنه عند عدم إيداع قانون المالية، المحدد لموارد وتكاليف السنة المالية في الوقت المناسب، لكي يتم إصدار الأمر بتنفيذه قبل بداية السنة المالية فإن الحكومة تطلب من البرلمان، عن طريق الاستعجال، الإذن بتحصيل الضرائب وتحدد بمرسوم الاعتمادات التي لها ارتباط بالمصالح التي تم التصويت عليها.

كما تنص المادة (45) من القانون التنظيمي الفرنسي لسنة 2001 على آليتين يمكن من خلالهما تجاوز الإيداع المتأخر لمشروع قانون المالية.

يمكن للحكومة قبل 11 ديسمبر أن تطلب من الجمعية الوطنية التصويت على الجزء الأول من قانون مالية السنة. وقد تم اتباع هذه الإجراءات عند الوضع المتأخر لمشروع قانون المالية لسنة 1963. إذا لم يفيد الحل الأول ولم ينفذ طبقا للفقرة الأولى، للحكومة أن تضع أمام الجمعية الوطنية مشروع قانون مالية خاص يرخص لها بتحصيل الموارد إلى حين التصويت على قانون مالية السنة.

هذه المقتضيات التشريعية والدستورية الزاجرة تجعل الحكومة تحترم الآجال القانونية لإيداع مشروع قانون المالية. بعد تلقي إيداع مشروع قانون المالية من قبل الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني رفقة المستندات والوثائق المتعلقة به، يتولى رئيس المجلس عقب إجتماع المكتب إحالة النص على لجنة المالية والميزانية بالمجلس، والتي تقوم بدراسته ومناقشته مع أعضاء الحكومة وفق الأحكام المتعلقة بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين بصفة عامة، كما يمكنها الاستعانة بالخبراء والمختصين نظرا للطبيعة التقنية لهذا المشروع، وتعد لجنة المالية والميزانية من أهم اللجان البرلمانية بالمجلس والأكثر من حيث عدد الأعضاء، إذ تتكون من 30 إلى 50 عضوا وهو ما يعكس الأهمية السياسية لقوانين المالية. ويرتكز عمل هذه اللجنة من خلال مدى مساهمتها في تعديل مشروع قانون المالية وتعتبر إمكانية اقتراح تعديلات من أهم ما تتمتع به اللجنة للتدخل في مجال التشريع المالي.

تنهي لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني عملها بتقرير تمهيدي طبقا للمادة (78) الفقرة الثالثة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ثم يحال مشروع قانون المالية المعد من قبل الحكومة على النواب في الجلسات العامة لمناقشته وتعديله. وبعد المناقشة العلنية من طرف أعضاء هذا المجلس للنص ثم مواده في شكل ملاحظات واقتراحات في نفس الوقت، وبعد إيداع التعديلات ودراستها، يتم التصويت عليه إجمالا في خلال مدة أقصاها (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه⁽³³⁾، ويحال فوراً النص المصادق عليه وبدون تأخير على مجلس الأمة إذ تعكف لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية على دراسته ومناقشته ثم يصادق عليه بأغلبية الأعضاء الحاضرين خلال مدة (20) يوما طبقا للمادة (138) من التعديل

الدستوري والمادة (44) من القانون العضوي 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽³⁴⁾.

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين حول حكم أو أحكام مشروع قانون المالية، يمنح القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة أجل ثمانية أيام للجنة المتساوية الأعضاء للبت في شأن الخلاف⁽³⁵⁾.

وتجدر الإشارة هنا أن القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري يمنح للوزير الأول أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما لدعوة اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة أي مشروع أو اقتراح قانون آخر⁽³⁶⁾، إلا في حالة قانون المالية الذي يستوجب دعوة اللجنة في أجل قصير وإعداد تقريرها بسبب الضغط الزمني المفروض عليها (ثمانية أيام).

وتتشكل اللجنة المتساوية الأعضاء من عشرة (10) أعضاء من كل غرفة⁽³⁷⁾ بالإضافة إلى خمسة (05) إحتياطيين عن كل غرفة، وهؤلاء الأعضاء لا يعينون إلا بعد طلب الوزير الأول إجتماع اللجنة، وتقوم اللجنة بدراسة الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها مرفقة بالتوصيات التي أعدتها اللجنة المختصة في مجلس الأمة، وتكون المهمة الأساسية لهذه اللجنة هي البحث عن حل توافقي للأحكام محل خلاف وذلك بإعداد تقرير عن هذه الأحكام يتضمن استنتاجاتها واقتراحاتها بخصوص كل مادة، ولها في ذلك أن تقترح تعديل المواد محل خلاف بإعادة الصياغة أو الإبقاء على بعضها كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني وذلك بعد موافقة الحكومة، ولا يمكن للجنة أن تتعرض إلى أحكام أخرى في النص ليست محل خلاف، وبعد إعداد النص الجديد للأحكام محل الخلاف يبلغ الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها، الذي يقوم بدوره - الوزير الأول - بعرض النص الجديد المتوصل إليه في اللجنة المتساوية الأعضاء للمصادقة، وفي حالة مرور (75) يوما المقررة بدون تصويت ومصادقة البرلمان على قانون المالية السنوي لأي سبب من الأسباب فإنه يحق بل يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع هذا القانون بموجب أمر.

وما يجب ملاحظته فيما يخص دراسة البرلمان لمشروع قانون المالية، أنه مقيد بالمدة الزمنية عند التصويت على قانون المالية حسبما نص عليه الدستور والقانون العضوي، حيث حددت المادة (138) من التعديل الدستوري مهلة (75) يوما لمصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية، وقسم القانون العضوي المدة بين غرفتي البرلمان آخذا في الحسبان إمكانية الاختلاف بين الغرفتين، (47) يوما للمجلس الشعبي الوطني (20) يوما لمجلس الأمة، (08) أيام للجنة المتساوية الأعضاء، وهنا يطرح التساؤل:

كيف يمكن للبرلمان خاصة مجلس الأمة أن يناقش بصورة جدية مشروع قانون يحتوي على (235) مادة مثلما هو الأمر بالنسبة لقانون المالية لسنة 2002 وفي ظرف (20) يوما؟

لا شك أن السبب الرئيسي في تقييد البرلمان بمدة زمنية معينة للتصويت على قانون المالية، يرجع إلى أن الحكومة تستغل الضغط الزمني المفروض دستوريا على البرلمان عند مناقشته لقانون المالية لتمير بعض المشاريع الحساسة من أجل إفادتها بنفس الإجراءات الاستعجالية للتصويت عليها⁽³⁸⁾.

كما أن الضغط الزمني يجرد البرلمان من صلاحياته في فحص مشاريع القوانين بتمعن وتبصر، خاصة عندما تتعلق بحقوق الأفراد وحررياتهم مثل ما هو الشأن في المجال الجبائي (اقتطاع الأموال الخاصة بالحجوز، المتابعات)⁽³⁹⁾.

المطلب الثاني: نفاذ قانون المالية

يعتبر التشريع من بين أهم المهام الموكلة للبرلمان بصفته سلطة تشريعية تسهر على سن القوانين، غير أن هذه الوظيفة البرلمانية لم تكن من فعل البرلمان لوحده، إذ يشارك رئيس الجمهورية في صناعة القوانين عن طريق الموافقة التي يمنحها للنص القانوني حتى يصبح ساري المفعول، وبدون هذا الإجراء يبقى القانون رغم إكتماله حبرا على ورق، وعليه تصبح إرادة الرئيس لازمة لتكتملة إرادة البرلمان في سن القوانين وسريانها، إذ بمجرد تصويت البرلمان على القانون تتحول مقاليد الأمور إلى رئيس الدولة بصفته هاته ليقرر مصير القانون الذي صادق عليه البرلمان⁽⁴⁰⁾ ولديه بهذا وسيلة أساسية ألا وهي حق الإصدار الذي لا يتمتع به سواه، ولا يشاطره فيه أحد .

ويدور بهذا الخصوص نقاش فقهي كبير حول طبيعة الإصدار، فهناك من يعتبره جزء من العملية التشريعية، وهناك من يعتبره تصرفا كاشفا فقط لوجود القانون، أو مجرد تصرف يمنح القيمة التنفيذية للقانون ويعلم الجمهور به فقط. وبالنسبة لغالبية الفقهاء فإن الإصدار ليس عملا تشريعيًا ولكنه مجرد التزام من طرف السلطة التنفيذية بالعمل على تنفيذ القانون والإعلان عن نشأته وبدأ سريانه تجاهها⁽⁴¹⁾.

فماهي الأحكام العامة للإصدار في ظل القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري (الفرع الأول)؟ ولماذا حول المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بموجب أمر إذا لم يصادق عليه البرلمان في أجل (75) يوما من تاريخ تسلمه إياه دون غيره من المؤسسات الدستورية الأخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأحكام العامة للإصدار

إصدار القوانين يعتبر عملا قانونيا يقوم به رئيس الدولة ليعلن عن مولد قانون جديد، فهو بمثابة شهادة ميلاد مقتضاها أن البرلمان قد أقر القانون المراد إصداره في حدود الإجراءات التي رسمها الدستور⁽⁴²⁾ وأنه قد أصبح نائيا، كما يتضمن من ناحية ثانية معنى الأمر الموجه للوزراء ووجوب السهر على تنفيذه وبهذا يكون الإصدار عملا قانونيا ذو طبيعة تنفيذية، بل هو العمل التنفيذي الأول في حياة القانون⁽⁴³⁾ منفصل عن العملية التشريعية ويتولاها بهدف تنفيذ القانون، إذ لا قيمة تنفيذية للقانون بدون الإصدار فهو غير موجود أصلا بالنسبة للمواطن والقاضي ولمختلف الجهات الأخرى ولا يشكل قانونا وضعيا.

فالإصدار يشكل مظهرا من مظاهر الفصل بين السلطات باعتباره وسيلة من وسائل الاتصال والتعاون بينهما، وأسلوب من أساليب احترام بعضها لاختصاصات البعض الآخر⁽⁴⁴⁾.

وبالرجوع إلى المادة (144) من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري التي تنص على أن: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه".

من خلال المادة نستنتج أن للإصدار أحكام ثلاث تمثل فيما يلي:

- من حيث المدة:

يثبت أجل الإصدار بثلاثين يوما من تاريخ إرسال النص التشريعي من البرلمان إلى رئيس الجمهورية.

- من حيث الصياغة:

استعمل المشرع الدستوري عبارة " يصدر رئيس الجمهورية القانون " وفي ذلك تحويل هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية دون غيره، مما يدل على هيمنة السلطة التنفيذية على هذا الاختصاص⁽⁴⁵⁾.

- من حيث الجزاء:

الإصدار التزام يقع على عاتق رئيس الجمهورية حتى يمكن تنفيذ القوانين التي يقرها البرلمان، فهو ليس سلطة تقديرية بل واجب، ذلك أن عدم الإصدار أو التماطل فيه يشكل مساسا خطيرا بمبدأ الفصل بين السلطات وبصلاحيات المؤسسة التشريعية التي بإمكانها أن تمارس اختصاصها القضائي وتتهم الرئيس بتعطيل عمل المؤسسات الدستورية تحت وصف الخيانة العظمى التي ترتب مسؤولية الرئيس⁽⁴⁶⁾.

والملاحظ أن رئيس الدولة يصدر النص التشريعي الذي يغدو بذلك قانونا حسبما أقره البرلمان، أي ليس للرئيس أية سلطة تخول له أن يضيف أو يحذف شيئا من محتوى النص، بمعنى على الرئيس أن يصدر النص التشريعي وفق صياغته النهائية التي يحال عليها ومن ثم يجد مجالا للتطبيق لكون النص التشريعي يتضمن كل الشروط التي يتطلبها الدستور في صدوره كقانون من قوانين الجمهورية ومن ذلك يصبح نافذا على الجميع⁽⁴⁷⁾.

الفرع الثاني: إصدار قانون المالية بموجب أمر

يدمج الدستور العلاقة الوظيفية بين السلطتين بإمكانية إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي⁽⁴⁸⁾، وللعلم هذا الوضع القانوني حديث العهد حيث لم يكن مقرر في أحكام الدساتير الفارطة، ثم أضفى التطور الدستوري الأخير إلى النص على ما يلي:

" يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الآجل المحدد دستوريا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"⁽⁴⁹⁾.

وهي نفس القاعدة التي كرستها المادة(44) من القانون العضوي 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، حيث قسم المدة بين غرفتي البرلمان آخذا في الحسبان إمكانية الاختلاف بين الغرفتين - كما سبقت الإشارة إليه - حيث نص على موافقة الغرفة الأولى على مشروع قانون المالية يجب أن تتم في غضون(47) يوما من تاريخ إيداع المشروع الحكومي لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ومنحت مجلس الأمة مدة(20) يوما، ومكّن اللجنة المتساوية الأعضاء في ظرف زمني محدد بثمانية(08) أيام للبتّ في شأن المواضيع المثار حولها النقاش أو الاختلاف.

فإذا لم يوافق البرلمان بمجلسيه على قانون المالية في ظرف شهرين ونصف ابتداء من يوم إيداعه لدى مكتب الغرفة الأولى، يصدر قانون المالية بأمر رئاسي وفق ما أتى عليه المشروع من قبل الحكومة، أي لا يأخذ بما أدخله المجلس الشعبي الوطني من تعديلات، أي يبقى النص مراوح مكانه لدى رحاب الغرفة الثانية.

وترتيباً لذلك يتوجب على البرلمان أن لا يتجاوز المدة المقررة قانونا (75) يوما، فبمجرد انتهاء المدة المقررة للموافقة على قانون المالية من قبل البرلمان يترتب على ذلك التأخير سقوط ما له من حق قانوني، لكون الدستور قاطع في هذه

المسألة، ثم يصدر مشروع الحكومة بأمر رئاسي ويضفي عليه صبغة قانون المالية، ولعل ذلك يرجع لأهمية الميزانية، أي لابدّ من توفر موازنة مالية للدولة قبل حلول العام الجديد ودون أن تصبح الدولة من الناحية المالية في ريبة.

رئيس الجمهورية ليس له سلطة تقديرية في هذه الحالة، كما نصّت المادة(138) الفقرة العاشرة من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري، وأسند المؤسس الدستوري مسألة الإصدار لرئيس الجمهورية بناء على خطورة الآثار التي تنجم عن عدم تواجد قانون المالية لكون ذلك يؤدي بالضرورة إلى الفوضى أو بالأحرى إلى الشلل الكلي للدولة⁽⁵⁰⁾.
والنتيجة أنّ إعطاء رئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي يكرّس أولوية ومكانة ومركز السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية.

خاتمة:

تعرضنا من خلال هذا البحث لتوزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ميدان هام جدا وخطير ألا وهو ميدان قوانين المالية، من خلال توضيح أطوار إعداد واعتماد قانون المالية، حيث يبدو لأول وهلة ومن خلال الإطار القانوني هذا أن الاختصاصات متكافئة بين السلطتين، حيث تعود للسلطة التنفيذية مهمة التحضير والإعداد وتقوم السلطة التشريعية بالمصادقة.

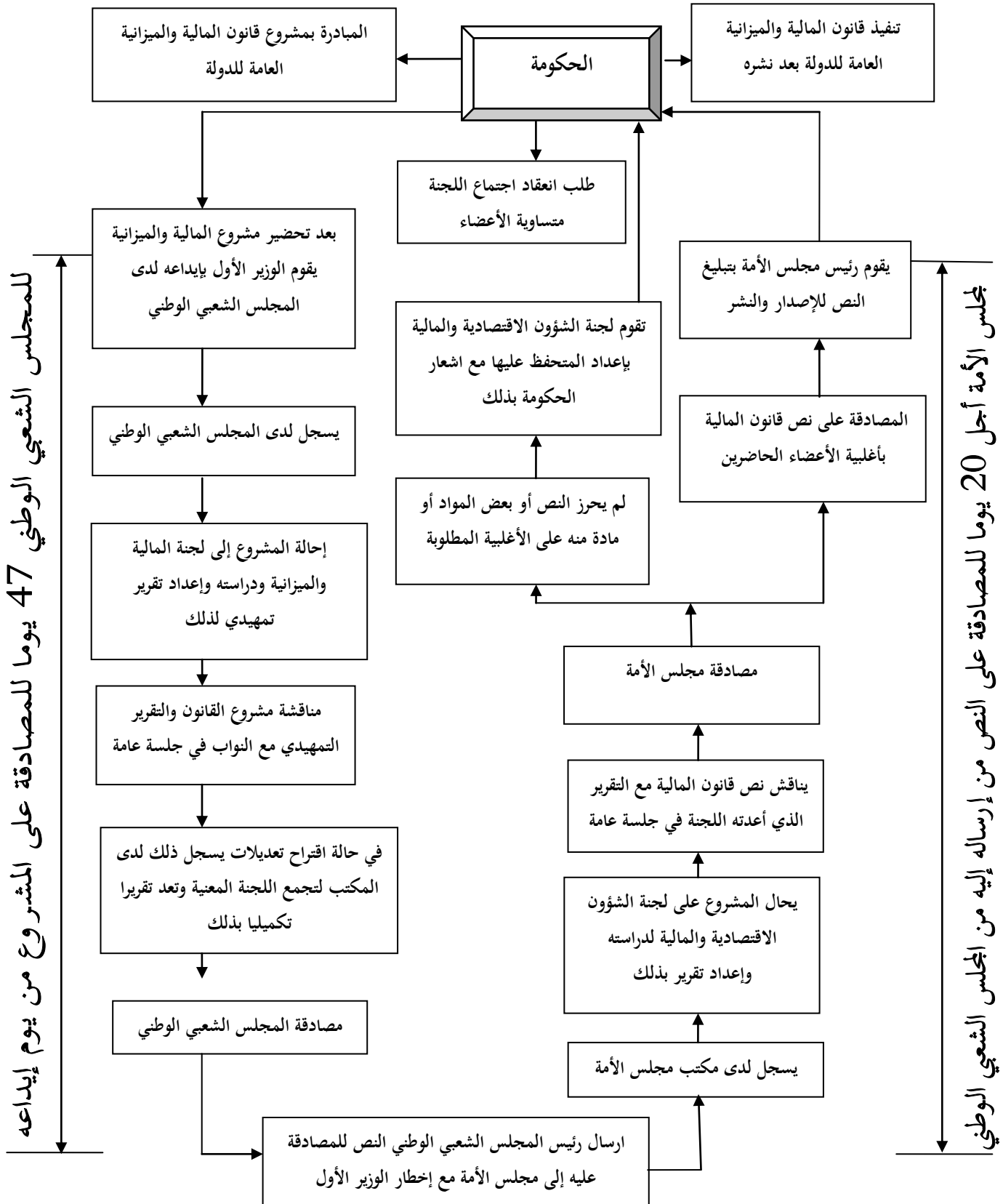
بل وأكثر من هذا فإن الدستور يجعل البرلمان هو صاحب الاختصاص في مجال قوانين المالية، إلا أن الواقع والممارسة يؤكّدان عكس ذلك حيث ترد مجموعة من الحدود على سلطة البرلمان وذلك سواء على مستوى الاقتراح أو التعديل أو على مستوى التصويت.

وهكذا فالمبادرة في المجال المالي أصبحت من اختصاص السلطة التنفيذية بسيطرتها على سلطة الإعداد والتحضير، وكذا استعمالها لمجموعة من الآليات القانونية للحد من سلطة البرلمان في الاقتراح والتعديل من خلال استعمالها لنصّ المادة (149) من التعديل الدستوري وباقي المواد الأخرى التي تحد من السلطة التشريعية للبرلمان، وغياب عقوبات في مواجهة الإيداع المتأخر من جانب الحكومة لمشروع قانون المالية بالإضافة إلى توفير الأجواء الملائمة والحماية اللازمة للحكومة عند عدم التصويت على قانون المالية في نهاية السنة المالية، حيث تستغني عن ترخيص السلطة التشريعية وتبدأ في تنفيذه بموجب أمر.

إن مثل هذا الواقع لا يسمح للبرلمان بممارسة وظائفه كاملة خصوصا التشريعية والرقابية منها - والتي أسس أصلا من أجلها- واستثثار السلطة التنفيذية وحدها بمجال قوانين المالية على ما تمثله هذه الأخيرة من أهمية تمس الجانب الحياتي اليومي للمواطنين، وهذا يستدعي:

- إعادة النظر في الإطار القانوني الذي يؤطر عمل البرلمان وكذلك الحكومة في الاتجاه نحو تعزيز اختصاصات المؤسسة التشريعية في مجال وضع وتعديل مشاريع قوانين المالية.
- الحد من الامتيازات الحكومية وجعل العمل التشريعي في هذا الميدان عملا تشاركيا يعطي فيه الحق لممثلي الشعب بحرية التدخل والتعديل والإقتراح ضمن ضوابط لا تكسر تفوق هذه السلطة أو تلك.
- احترام الحكومة للمدة القانونية المتعلقة بالمسائل التي تخص العلاقة مع البرلمان بتقديم مشاريع قوانين المالية في آجالها القانونية.

- وضع حد للاستعمال المفرط من طرف الحكومة للمادة 149 من التعديل الدستوري، وجعل القرار بيد الجلسة العامة أو اللجنة المختصة من خلال تقنية التصويت.
- ترقية القانون المتعلق بقوانين المالية القانون 17/84 إلى قانون عضوي قصد إحداث قانون مرجعي لإعداد مشاريع قوانين المالية.
- تحقيق التوازن بين غرفتي البرلمان - المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة- في سلطة التشريع والرقابة قصد تعزيز الرقابة البرلمانية على المالية العمومية، وكذا تنسيق العمل البرلماني بينهما، من خلال خلق فضاءات للتعاون، مثل عقد جلسات مشتركة يقدم خلالها مشروع قانون المالية مرة واحدة وتفادي التدخلات المتطابقة داخل المجلسين.
- نشر تقارير اللجان المكلفة بدراسة قانون المالية (لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة).
- إصلاح طرق إعداد وصياغة قانون المالية، ومناقشة كل أطواره وفق فلسفة ومناهج جديدة من خلال إشراك المواطنين والمجتمع المدني والباحثين والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين في الجدل حول أهمية هذه الوثيقة المالية، باعتبارها لحظة ديمقراطية بامتياز.



مخطط يمثل دورة مشروع قانون المالية أثناء مرحلة التحضير الاعتماد والمصادقة

التهميش:

- (1) رسالة مجلس الأمة، البرلمان وقوانين المالية - الأسس الدستورية..... الواقع..... أفاق التصور، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، العدد الرابع، أكتوبر 2003. ص 03-06.
- (2) القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14 لسنة 2016.
- (3) قانون رقم 17/84 مؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية الجريدة الرسمية العدد 28 لسنة 1984، معدل ومتمم بالقانون رقم 05/88 المؤرخ في 12/01/1988 الجريدة الرسمية العدد 02 لسنة 1988، المعدل والمتمم بالقانون رقم 24/89 المؤرخ في 31/12/1989 الجريدة الرسمية العدد 01 لسنة 1989.
- ولقد تأثر المشرع الجزائري عند وضعه لهذا القانون بالأمر الفرنسي المؤرخ في 02 جانفي 1959 المعوض بالقانون رقم 2001/692 المؤرخ في 10/08/2001 الذي وضع بإقتراح من البرلمان ويسري مفعوله إبتداءا من أول جانفي 2005.
- (4) تم تبني هذه القاعدة لأول مرة بموجب المادة 123 من دستور 1996 التي تنص على مايلي: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بموجب قوانين عضوية في المجالات الآتية: "..... القانون المتعلق بقوانين المالية.....".
- (5) المادة 141 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.
- (6) شاوش بشير يلس، التطبيقات العملية لقوانين المالية و إنعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان 2003، ص 30.
- (7) شاوش بشير يلس، مرجع نفسه، ص 31.
- (8) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 124.
- (9) تنص المادة 36 من دستور 1963 على ما يلي:
" لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين
توضع مشاريع واقتراحات وتصميمات القوانين على مكتب المجلس الذي يجيئها على اللجان البرلمانية المختصة لدراستها ".
(10) المادة 149 من دستور 1976 .
- (11) المادتان 144 و 121 من دستوري 1989 و 1996.
- (12) سعيد بوالشعر، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1993. ص 369.
- (13) لاحظ أن ذات الحكم الوارد في المادة 139 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري كان منصوصا عليه في المادة 121 من دستور 1996، والمادتين 149 و 114 من دستوري 1976 و 1989 على التوالي، بمعنى أن المؤسس الدستوري بقي محافظا على نفس التوجه في هذا المجال.
- (14) تنص المادة 10/138 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري : " في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.....".
- (15) قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. الجريدة الرسمية عدد 50 لسنة 2016
- تنص المادة 44 من هذا القانون على ما يلي: " في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية ".
- (16) هذا خلافا لما جاء به الأمر 02/59 الفرنسي الذي نص صراحة على أن قانون المالية يأخذ شكل مشروع قانون، إذ ورد في المادة 37 منه ما يلي: " تحت إشراف الوزير الأول يقوم وزير المالية بتحضير مشاريع قوانين المالية التي تم تقريرها في مجلس الوزراء"، وهو ماكرسه أيضا القانون العضوي الفرنسي المؤرخ في 01 أوت 2001.
- (17) حسن عوضة، المالية العامة (الموازنة، النفقات والواردات العمومية)، دار الطليعة، الطبعة الأولى، 1967، ص 112.
- (18) حسن عوضة، مرجع نفسه، ص 112.
- (19) المادة 136 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.
- تنص المادة 22 من القانون العضوي رقم 12/16:

- " مع مراعاة أحكام المادة 137 من الدستور، يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرين (20) نائبا أو عشرين (20) عضوا من مجلس الأمة.
- لا يقبل أي اقتراح قانون يكون مخالفا للشروط المنصوص عليها في الدستور، لا سيما المادة 139 منه.
- يودع كل اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة".
- (20) الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة قسنطينة، 1990، ص 438.
- (21) حتى في الدول المتطورة تظل نفس القاعدة سائدة، ففي فرنسا على سبيل المثال فإنه في الفترة التشريعية 1988-1993 لم تكن نسبة القوانين الواردة بمبادرة من البرلمانيين سوى 60 قانونا من أصل 458 قانون تم التصويت عليه.
- (22) مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد الثاني، 2003، ص 11.
- (23) المادة 139 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري تقابلها المادة 121 من دستور 1996 والمادة 144 من دستور 1989 والمادة 149 من دستور 1976، هذا الشرط مستوحى من المادة 40 من الدستور الفرنسي، لكن معروف قبل ذلك في إنجلترا وأصبح معمولا به في مختلف دساتير العالم تقريبا، والغرض منه الحد من مبادرات النواب لأغراض انتخابية وديمقراطية وغير الجدوية والتي لا تكون مبنية على أسس متينة قد تتسبب في تبذير المال العام، لكن تطبيقه الصارم يقف حائلا ومانعا أمام المبادرة البرلمانية بشكل كبير. مسعود شيهوب، مرجع نفسه، ص 11.
- (24) الأمين شريط، مرجع سابق، ص 438.
- (25) تنص المادة 71 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على مايلي:
- " بلغ فورا اقتراحات القوانين المقبولة وفقا للمادة السابقة إلى الحكومة لإبداء الرأي فيها
- يمكن الحكومة أن تعترض على إقتراحات القوانين اعتمادا على المادة 121 من الدستور، ويبلغ هذا الإعتراض في الرأي المشار إليه في الفقرة السابقة عندما يقبل المجلس الإعتراض بعد الأخذ برأي مكتب لجنة المالية و الميزانية يقرر عدم قبول الإقتراح في أجل خمسة عشر (15) يوما اعتبارا من تاريخ استلام رأي الحكومة تحال اقتراحات القوانين على اللجنة المختصة قصد الدراسة إذا لم يتقرر قبولها وفقا للمواد السابقة".
- (26) مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 12-13.
- (27) شاوش بشير يلس، مرجع سابق، ص 29.
- (28) وفقا للمادتين 19 و 20 من القانون العضوي رقم 12/16 الناظم للعلاقات بين الغرفتين والحكومة.
- مكتب المجلس الشعبي الوطني يتكون من عشرة (10) أعضاء، ومكتب مجلس الأمة من ستة (06) أعضاء حسب النظام الداخلي لكل غرفة.
- (29) مرسوم تنفيذي رقم 95-54 مؤرخ في 15 فيفري سنة 1995، يحدد صلاحيات وزير المالية، جريدة رسمية عدد 15، سنة 1995.
- (30) نشئ مجلس الدولة بموجب قانون عضوي رقم 01/98 مؤرخ في 30 ماي 1998.
- (31) الفقرة 3 من المادة 136 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.
- (32) المادة 67 من القانون رقم 24-89 المعدل والمتمم للقانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية.
- (33) الفقرة الثانية من المادة 44 من القانون العضوي 12/16.
- " يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه".
- (34) لفقرة الثالثة من نفس المادة:
- " يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرين (20) يوما".
- (35) الفقرة الرابعة من المادة 44 من القانون العضوي رقم 12/16.
- " في حالة خلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (8) أيام للبت في شأنه".
- (36) المادة 138 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.
- (37) المادة 89 من القانون العضوي 12/16:
- " يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء".
- (38) شاوش بشير يلس، مرجع سابق، ص 35.
- (39) نفس المرجع، نفس الموضوع.
- (40) الأمين شريط، مرجع سابق، ص 445.
- (41) الأمين شريط، مرجع نفسه، ص 448.

(42) إبراهيم عبد العزيز شيخا، النظام الدستوري المصري، الجزء الثاني، الإسكندرية، 1993، ص 281.

(43) مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، الطبعة التاسعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996. ص 485.

(44) الأمين شريط، مرجع سابق، ص 448.

(45) عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 366.

(46) الأمين شريط، مرجع سابق، ص 450.

(47) عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 298-299.

(48) نفس القاعدة سائدة في الدستور الفرنسي لسنة 1958 حيث تنص المادة 02/47 منه على ما يلي:

« Si le parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante dix jours, les dispositions du projet peuvent être mise en vigueur par ordonnance ».

(49) المادة 138 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

(50) عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 188.