

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

**الدور الرقابي للبرلمان في المجال
المالي**

مذكرة نهاية الدراسة لإستكمال متطلبات شهادة الماستر

تخصص : دولة و مؤسسات

إشراف الأستاذة
- فاطمة الزهراء فيرم

إعداد الطالب
- موسى خيري

لجنة المناقشة :

رئيساً
مقررًا
مناقشاً

- أ رضا شـلالـي
- أ. فاطمة الزهراء فيرم
- أ وفاء أحلام شتاتحة

الإهداء

إلى حبيبي ومعلمي وقدوتي رسول الله صلى الله عليه وسلم

لذكرى الوالدين الكريمين تحت الثرى مع دعائي أن اللهم إرحمهما كما ربياني صغيراً

إلى : الأخت الكريمة التي أبت إلا أن تكون أمًا بعد رحيل الأم ، وإلى زوجها الذي كان أخًا وإلى أولادها الأحبة الذين ترعرعوا أمام أعيننا

إلى : إخوتي مسعود ، جلول وعبد الحميد الذين كانوا وما زالوا في ظهري حمى

إلى : زوجتي الغالية وأم العيال ورفيقة الدرب ، شريكة المال والولد

إلى : أبنائي وفلذات كبدي

مريم الغالية والبكر في أولادي

ياسين عبد الحميد هبة الله ورزقه

إلى : أهلي وأنسبائي ومن بالخير كان لنا راجياً

شكر وعرفان

الشكر لله وحده

ثمّ

إرتأيتُ أن يكون الشكر بخط واضح وصوت عالٍ للوطن الغالي الذي منحنا فرصة التعلم وسمّاها حقًا ، فوفر وذلّل الصعاب وما إلى ذلك ، فالشكر كل الشكر يا جزائر الخير فوالله قد كَفَيْتِ ووقَّيْتِ .

ثمّ

إلى السيدة الفاضلة والأستاذة الكريمة التي كان لها الفضل كل الفضل في تطيري وتقديم النصح لي اليوم وقبل اليوم ونحن في مدرجات الدراسة تنهل لنا من كل علمٍ و معرفة ، فالشكر كل الشكر على المجهودات المبذولة بصدق في سنوات الدراسة التي خلت ، وعلى المجهودات التي تلت .

ثمّ

إلى كل من لقتني حرقًا أو سقاني معرفة طوال الأربعين من العمر ، وإلى كل صاحب فكرة أو معلومة إستشهدتُ أو همّشت بها عملي وقد أفنى فيها الليالي حتى يخرجها للناس سواء كانت من بنات أفكاره أو كان ناقلًا متواترًا لها

من الدستور الجزائري لسنة 1996

((يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة))
المادة 99

((تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي))

المادة 159

مقدمة :

إن مفهوم الدولة يرتبط بعناصر وظيفية وسياسية وإجتماعية وإقتصادية يجعلها تأخذ منحى وشكل خاص في كل مرة وهي تقوم بوظائفها المختلفة من أجل إشباع حاجيات المجتمع المتنوعة والمتطلبات العمومية.

ولعل التسيير المالي الصحيح والمتزن هو مطية لاستقرار وبقاء الدول قائمة وهذا ما لا يذكره احد والذي يعرف بالمالية العامة للدولة في تنفيذ وظائفها كالدفاع والأمن والعدالة وغيرها ويتسع ويضيق المجال الوظيفي للدولة حسب شكل هذه الأخيرة ونظامها إما أن تكون رأسمالية أو إشتراكية في توجهها أو هي دولة حارسة ، متدخلة أو هي دولة عصرية .
فلكل مرحلة لها منظريها بما يتماشى والظروف المحيطة بالدولة وإقتصادياتها ولكل مقام مقال فحين كانت الدولة حارسة و فقط فكانت تتبع أسلوبا ماليا محايدا¹ ولها وظائف مالية محدودة كالدفاع الخارجي ، الأمن الداخلي والعدالة .

بينما وخلال الثلاثينات من القرن العشرين تغيرت وظائف الدولة من حارسة إلى متدخلة بحثا عن تحقيق التوازن الإقتصادي والإجتماعي إثر الأزمة الإقتصادية العالمية ثم ظهور الفكر الاشتراكي ونظام التخطيط المالي والتحكم في وسائل الانتاج من خلال الدولة والتقسيم العادل للدخل الوطني وكسر الفوارق بين أفراد المجتمع .

ووصولاً إلى الدولة المعاصرة إبتداءً من النصف الثاني للقرن العشرين حيث قادت الدولة المتطورة فكرا إقتصاديا وماليا جديداً أو ما يسمى بالمالية المعاصرة .

¹علي زغدود _ المالية العامة _ الطبعة الرابعة _ ديوان الطبوعات الجامعية _ الجزائر _ 2011 _ ص 17 .

ومن خلال هذا التسلسل المتحرك لشكل الدولة نجد هناك لمسة لفكر برلماني ناشىء على أنقاض الأنظمة الملكية يقوم بتوجيه الحياة الإقتصادية والإجتماعية وهذا ما نستشفه من الدراسات التاريخية والمالية للكتاب والفقهاء والذين أدلوا بأن المالية المعاصرة أستحدثت من طرف الأنظمة البرلمانية في مختلف الدول وعلى وجه الخصوص الأوروبية منها عقب إنهيار الحكم الملكي¹ وعلى اثر ذلك تبلورت سبل و وسائل للعمل البرلماني وعبر كفاح طويل ومسيرة من التجارب أدت إلى وجود آليات تقر بها الدساتير والقوانين برلمانية تسمح للمجالس الشعبية بأداء وظيفتها سواء من تشريع وهو العمل المنوط بها أو الرقابة على أعوان الدولة حال تنفيذهم مهامهم، وسد الباب أمام الملوك القادة بالإنفراد بالقرار والهيمنة على أموال الشعب وخيرات الأمة .

لكن عادة ما تكون هناك قيود قانونية وأخرى أدبية ومبادئ فقهية كالفصل بين السلطات تقيد ذلك التداخل الوظيفي وتنظمه ، ثم وبالرجوع إلى واقع الأمر والممارسة الفعلية لتلك الوسائل والآليات فإنه ودون أدنى شك سنصدم بحدود العمل البرلماني الذي يحد من أدائه في مراقبة تلك السلطة التنفيذية التي تتوفر على كل القوة والوسائل المادية والقانونية.

إن مدى توفر وتنوع الإمكانيات سيؤثر حتما في كل عمل لهذا فما هو متوفر أوصل العمل البرلماني إلى نوع من الأداء بالإيجاب أو بالسلب، وكم من القدرة في رسم مكانته أمام السلطتين التنفيذية والقضائية .

¹ محرزى محمد عباس – إقتصاديات المالية العامة (النفقات ، الإيرادات ، الميزانية العامة للدولة) – الطبعة الرابعة – ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر – 2010 – ص 22.

ولنتناول هذه الأفكار والتدقيق فيها خاصة ما تعلق بالميزانية العامة لأن موضوع المالية العامة أوسع بنفقاته وإيراداته ثم ميزانيته، وإثراءً لهذا الموضوع إنطلقنا من الإشكالية التي مفادها:

— ما هي الآليات الرقابية التي يتمتع بها البرلمان في الجانب المالي ، وهل هي

كافية لتحقيق رقابة فعالة على الميزانية العامة للدولة ؟

وللوصول إلى إجابات و تفصيل فيما سبق قوله ، فقد قمنا ببناء البحث على المنهج العلمي الوصفي التحليلي الذي يتلاءم عموماً مع الدراسات القانونية ، وفي بعض الحالات المنهج المقارن، فالوصف القانوني هو عملية لذلك ، وهذه الدراسة تعمل على تحليل قانوني لمختلف أنواع ووسائل الرقابة البرلمانية ، والتي يمكن أن تبرز لنا إختصاصات وصلاحيات السلطة التشريعية في مجال الرقابة المالية .

ولأهمية الموضوع بأنه أصبح لا بد من إجراء الدراسات والبحث عن السياسات الأنجع في توسيع ونشر ثقافة الرقابة البرلمانية ، وزيادة الصلاحيات الممنوحة للبرلمان في الرقابة على تسيير المال العام ، وهذا لأهمية هذه الأموال في أي إقتصاد ، والنتائج المنتظرة من سلامة تنفيذها في الحياة الإقتصادية ، خاصة مع التطورات الإجتماعية الأخيرة التي يعرفها العالم من حولنا بصفة عامة ، والعالم العربي بصفة خاصة .

من أهداف الدراسة هو إثراء موضوع الرقابة السياسية في مجال الميزانية العامة ، وتسهيل الضوء على أحكام القانون الدستوري ودوره في مالية الدولة ، والوصول إلى دور البرلمان في حماية هذه الأموال العامة ، وضرورة تحسين الآليات الرقابية المتاحة له

بالتوازي مع الأنظمة الرقابية الأخرى الإدارية والقضائية ، والتوزيع السليم للمهام فيما بينها من أجل تكاملها وتحقيق أهداف المال العام وترشيد إستعماله .

إن الأسباب الداعية إلى إختيار هذا الموضوع تتنوع ، فمنها أسباب ذاتية مثل الإحاطة والإلمام بجوانب العمل البرلماني خاصة دوره الرقابي في مجال الميزانية العامة ، والرغبة في تقصي مواطن القوة لدى عضو البرلمان أمام التنامي المفرط الذي تشهده السلطة التنفيذية وهناك أسباب موضوعية تتعلق بوجود دراسات جامعية جادة حول الأحداث المتسارعة التي تحيط بنا وترتبط بالجوانب الإجتماعية للمواطن ، والإقتصادية للدولة وتسيير الأموال العامة والدور التمثيلي لعضو البرلمان في الرقابة المالية ، بإعتبارها من المواضيع الهامة بالنسبة للجزائر نظراً لما تمّ تسجيله من نقائص في أداء هذه الوظيفة ، الأمر الذي إنجرّ عنه قضايا فساد وتوجيه المال العام لغير وجهته .

وقد قمنا بتقسيم البحث إلى فصلين : الفصل الأول يحمل عنوان آليات الرقابة البرلمانية في المجال المالي وهذا حتى نقف على مفهوم الرقابة على المال العام وخصوصا الميزانية العامة للدولة تناولناه في ثلاث مباحث حيث أن المبحث الأول بعنوان آليات الرقابة البرلمانية القبلية ثمّ تلاه مبحث ثاني بعنوان آليات الرقابة البرلمانية المعاصرة والمبحث الثالث يتناول آليات الرقابة البرلمانية اللاحقة ، والفصل الثاني يتناول عنوان محدودية السلطة الرقابية للبرلمان في المجال المالي والذي جاء هو الآخر مقسّم إلى ثلاث مباحث كالآتي : المبحث الأول بعنوان المظاهر القانونية لمحدودية الرقابة البرلمانية في المجال المالي ثمّ تلاه مبحث

ثاني بعنوان المظاهر العملية لمحدودية الرقابة البرلمانية في المجال المالي والمبحث الثالث

في مستقبل الرقابة البرلمانية في المجال المالي .

الفصل الأول

آليات الرقابة البرلمانية في المجال المالي

إن أهمية الأموال العمومية في أي إقتصاد وسلامة تنفيذها في الحياة الإقتصادية و الإجتماعية للدولة أسست للرقابة البرلمانية وسائل و آليات ذات أهمية كبرى، وجعلها في هرم المصادر القانونية لتصبح بذلك مبادئ دستورية و أوكلها للسلطة التشريعية لما لها من دور و أهمية و وزن أمام السلطة التنفيذية . و حتى تكون هذه الرقابة فعالة قسمَ المشرع آلياتها على مدار السنة حتى تكون متزامنة مع العمل الذي تقوم به الحكومة حال عملها أي إعدادًا وتنفيذًا وضبطًا لقانون الميزانية . وهذا ما تؤكدُه كل النصوص القانونية في هذا المجال ، والأراء التي تناولت هذا الموضوع .

فالرقابة السياسية تتمثل تصويت المجلس الشعبي الوطني على الميزانية ، وبهذا تنصب رقابته حال تنفيذها ، ومنه فالرقابة تطبق في ثلاثة مراحل هي القبلية، وحين التنفيذ واللاحقة¹

و منه فإن هذه الآليات ستكون مقسمة على أنواع الرقابة القبلية التي نتناولها في **المبحث الأول** وأثناء التنفيذ في **المبحث الثاني** و اللاحقة على التنفيذ في **المبحث الثالث** والإجابة على التساؤل في هذا الفصل الذي مفاده ما هي آليات و وسائل الرقابة البرلمانية على أداء الحكومة ؟ .

¹ DenideniYahia _ La pratique du système budgétaire de l'état en Algérie_ Office des publication universitaires_Algerie_ 2002_ p366 ((**Le contrôle politique** : si l'Assemblée Populaire Nationale vote le budget , il est donc normale qu'elle contrôle son exécution ,ce contrôle s'effectue **en trois temps** : à priori , en cours d'exécution et à posteriori))

المبحث الأول : آليات الرقابة البرلمانية القبلية

يتم إعداد الميزانية والتحضير الأولي لها بمعرفة السلطة التنفيذية (الأدارة العامة) نظرا لما تتمتع به من إمكانيات و وسائل تسمح لها بذلك¹ . وبعد تحضير الميزانية العامة يأتي دور السلطة التشريعية في الترخيص بإستعمال الإعتمادات و تحصيل الإيرادات أي الإجازة بتنفيذ عمليات الميزانية العامة² فالميزانية العامة حساب تقديري ومفصل لمجمل الإيرادات النفقات المتعلقة بفترة سنة معتمدة من السلطة التشريعية بما يخولها أن تكون برنامج عمل يحدد الإستراتيجية الأساسية للدولة سياسيا و إقتصاديا وإجتماعيا وهي قانون .

ودون ما دخول في تفاصيل النقاش حول موضوع ما إذا كان قانون ربط الميزانية (الميزانية العامة أو الموازنة العامة) يعد قانونا بالمعنى الفني للكلمة خاصة أنه لا يقرر قواعد عامة ومجردة ، و إنما يقرر فحسب إعتقاد المجلس النيابي لمبالغ الإيرادات والنفقات الواردة في الميزانية فهو قانون بالمعنى العضوي لكونه صادرا عن السلطة المختصة بالتشريع³ .

فقانون المالية Lois de finances هو الذي يتم فيه تحديد المبلغ الإجمالي لكل من الإيرادات العمومية والنفقات العمومية إلى جانب الجداول التفصيلية لكل منها . وهنا تظهر

¹ محمد الصغير يعلي/سيري أبو العلاء – المالية العامة (النفقات ، الإيرادات ، الميزانية العامة للدولة) دار العلوم للنشر و التوزيع – عنابة الجزائر – 2003 _ ص 99 .

² لعمارة جمال – منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر – دار الفجر للنشر والتوزيع – القاهرة – 2004 .

³ سوزي عدلي ناشد – أساسيات المالية العامة (النفقات ، الإيرادات ، الميزانية العامة للدولة) منشورات الحلبي الحقوقية – لبنان – 2009 _ ص 377 .

الإختصاصات الثلاث للبرلمان { التشريعية ، المالية ، والرقابية } ، وبقوة الدستور وعلى غرار النظم الدستورية و البرلمانية المتقاربة كالدستور المصري والفرنسي حيث تتبع الإجراءات في التشريع الفرنسي خاصة في ظل الأمر 20/59 قبل إلغائه بموجب القانون 692/2001 الذي جاء بتغييرات جذرية تلجأ السلطة التنفيذية للبرلمان من أجل منحها الرخصة بتقديم برنامجها .

ولأجل التصويت على قانون المالية يتوجب مناقشة موضوع النفقات العمومية والإيرادات والميزانية في مرحلة متقدمة هي مرحلة المناقشة العامة حيث يعرض مشروع الميزانية للمناقشة العامة على كليات الميزانية وإرتباطها بالأهداف القومية¹ ثم تليها مناقشة تفصيلية (المطلب الأول) ثم مناقشة علنية عامة (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: المناقشة التفصيلية لقانون المالية للسنة

تنص المادة 80 من الدستور الجزائري 96 : (يقدم الوزير الأول برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه) والمادة 99 : يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط..... يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد 135 و137 من الدستور) . و بالتوازي مع ذلك يمارس مجلس الأمة دوره لكن ليس قبل مروره على المجلس الشعبي الوطني والتصويت عليه وإلا كان مخالفا للدستور وهذا بما يتماشى والمادة 120 من الدستور (يجب أن يكون كل مشروع أو إقتراح قانون موضوع مناقشة من

¹ محرزى محمد عباس – إقتصايات المالية العامة – مرجع سابق _ ص 364 .

طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه،..... يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني (.....).

وكون المجلس الشعبي الوطني و حسب تركيبته وإنشغالاته الكثيرة غير قادر على تولي جميع المهام المسند إليه حتى يتم التدقيق فيها، فيستعين بلجان تضطلع بمهام حصرية مسندة إليها حيث تقرر المادة 117 من الدستور 96 أنه (يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانهما الدائمة ، في إطار نظامهما الداخلي)¹ وكذلك نجد (ينشئ المجلس الشعبي الوطنيومجلس الأمة من ضمن أعضائهما لجانا دائمة)² ومن بين هذه اللجان : لجنة المالية والميزانية و لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية ، والتي هي متخصصة وتعنى بالمسائل المالية دون غيرها .

الفرع الأول: تكوين لجنة المالية والميزانية ولجنة الشؤون الاقتصادية و المالية

تأخذ كل من الغرفتين على عاتقهما إنشاء وتكوين لجانهما المتخصصة تسهيلا و تقسيما للعمل وحتى تكون هذه اللجان متفرغة لما أوكل لها مهام وتحدد المادة 117 من الدستور عموميات تكوين هذه اللجان الدائمة والمادة 15 من القانون العضوي 02/99 ليحيل تحديد هذه اللجان عددا وتخصصا للنظام الداخلي لكل من الغرفتين، حيث أن إحدى هذه اللجان على مستوى المجلس الشعبي الوطني هي (لجنة المالية والميزانية) والتي تتكون من عدد أعضاء يتراوح عددهم من (30 إلى 50) عضوا وهي أكبر نسبة في عدد الأعضاء مقارنة باللجان الأخرى لما لها من أهمية وضخامة العمل الموكل لها . ويتم تشكيل هذه اللجنة بداية

¹المادة 117 من دستور الجزائر لسنة 1996 .

²المادة 15 من القانون العضوي 02_99 .

كل فترة تشريعية ولمدة سنة قابلة للتجديد أو تغيير بعض أعضائها فقط¹ ولا يشترط في أعضائها أن تكون فيهم صفات علمية أو تخصص عدا أن يكون عضوا برلمانيا أما بالنسبة لمجلس الأمة وبنفس الكيفيات في تكوين لجانها تنشأ { لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية } وعدد أعضائها من (15 إلى 19) عضوا على الأكثر .

الفرع الثاني : عمل لجان المالية المتخصصة

لا يأتي عمل لجان المالية إلا بعد إعداد مشروع الميزانية من طرف الحكومة و عرضه أمام المجلس الشعبي الوطني عن طريق رئيسه والذي يحيله بدوره إلى هذه اللجنة المتخصصة و المكلفة بقوة القانون بالمسائل المتعلقة بإختصاصاتها والمتمثلة في الميزانية العامة ، النظام الجبائي ،الجمركي، العملة ،القروض، البنوك ، التأمينات²

وعلى صعيد آخر وعلى مستوى الغرفة العليا فهي تختص بما تم دراسته ومناقشته على مستوى اللجنة سالفة الذكر، ضف إلى ذلك مجموع المسائل التي تهتم بالإقتصاد عموما كالنظام والإصلاح الإقتصادي ،الأسعار، المنافسة، الإنتاج، المبادلات التجارية والتنمية، التخطيط والصناعة، الهيكلة والطاقة والمناجم ، الشراكة والإستثمار³ أي أن عملها لا يخرج عن النطاق المالي ولذا فإن إنشاء هذه اللجان يرى أغلبية أساتذة القانون على أفضلية تكليف لجنة مختصة تنتقي من بين أعضاء الهيئة التشريعية وخاصة من أولئك الذين تتوفر فيهم المعرفة والخبرة بشؤون المالية العامة ، ومثال ذلك لجنة المالية في فرنسا ولجنة الخطة

¹ جمعاسي جميلة – الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية (دراسة مقارنة) مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير – كلية الحقوق – جامعة احمد بوقرة – بومرداس – الجزائر – 2012 _ ص 12 .

² المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 30 جويلية 2000 الجريدة الرسمية عدد 46

³ المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 28 نوفمبر 1999 ، الجريدة الرسمية عدد 84 .

والميزانية في جمهورية مصر العربية ولجنة الشؤون المالية و الإقتصادية في مجلس الأمة الكويتي¹ لأن التخصص سيلعب دوراً حقيقياً في نوعية الأداء وتحقيق الأهداف المرجوة من إنشاء هكذا لجان .

الفرع الثالث : دور لجان المالية المتخصصة

يتجلى دور لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني ولجنة الشؤون المالية والإقتصادية في تحقيق الأهداف المنوطة بها وهو دور إعلامي تقني كاشف من أجل إيضاح محتوى النص لقانون المالية للبرلمانيين حتى يتسنى للمجلس أن يناقش ويعدل ويصوت بالاعتماد أو بالرفض وتحقيق الرقابة على حركة مال الأمة على مدار السنة التشريعية والاجتماعية المستهلة . وعليه وأثناء أداء اللجان لعملها فهي تقوم بمسائل محددة :

أ- إستلام قانون المالية المرفوق بمجموعة من الوثائق المتنوعة كما وكيفاً وبطريقة تفصيلية وحسب القطاعات تتمثل في تقرير تفسيري للتوازن الإقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها والتوقعات وملحقات تفسيرية تبين توزيع نفقات تسيير مصالح الدولة وغيرها من الوثائق التوضيحية .

ب- الدراسة والتدقيق في كل شاردة و واردة من مشروع قانون الميزانية المتكون من الجزء الأول الخاص بالإيرادات العمومية والجزء الثاني نفقات التسيير والتجهيز المتوقعة خلال السنة المقبلة .

¹مصطفى الفار - الإدارة المالية العامة - الطبعة الأولى - دار أسامة للنشر والتوزيع - عمان / الأردن - 2007 - ص 89

ت- تحديد منهجية و برنامج الإجتماعات وجدولها الزمني وبعد العرض الذي يقدمه وزير المالية الذي يكون عادة مصحوبا بالوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان¹ ودراسة التدابير المقترحة ، تحديد الوزراء الذين سوف يتم الإستماع إليهم ومسؤولي بعض القطاعات كلما كانت هناك حاجة للإستماع إلى مبررات على إتباع تلك السياسة المالية و حشد تلك المبالغ المالية أو له علاقة بمستحدثات جديدة لها نبض سياسي أو شعبي يجعلها في صدارة الأحداث، فلها الحق أن تطلب من كل الجهات العامة البيانات والمستندات التي ترى أنها تفيدها في دراسة مشروع الموازنة ولها أن تستدعي من ترى فائدة في إستدعائه².

ث- مناقشة وتعديل ماتراه يستلزم التعديل وتتم المناقشة بالأسئلة وإعداد تقرير يتضمن ملاحظات اللجنة والتعديلات التي ترى إدخالها على هذا المشروع³ مع مراعاة مدلول وأحكام المادة 121 (لا يقبل إقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجة تخفيض الموارد 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)⁴ بمعنى أن كل تعديل في الجانب الشكلي دون الموضوعي حيث أنه من المعروف من أساسيات الموازنة العامة قبولها أو رفضها فهي وحدة متناهية التشعب متكاملة فيما بينها وكل تغيير يؤثر فيها بأكملها .

ج- تقديم التقرير التمهيدي عن مناقشة مشروع قانون المالية :يقوم مقرر لجنة المالية

¹ جمعاسي جميلة _ الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية _ مرجع سابق _ ص

² لعمارة جمال _ أساسيات الموازنة العامة (المفاهيم والقواعد والمراحل والإتجاهات الحديثة) _ الطبعة الأولى _ دار النشر والتوزيع _ القاهرة _ 2004 _ ص 135 .

³ لعمارة جمال _ أساسيات الموازنة العامة _ نفس المرجع _ ص 135 .

⁴ المادة 121 من الدستور الجزائري .

والميزانية بتقديم التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية، والذي يتكون من مقدمة التقرير التمهيدي، ومحتواه .

* مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية وتتضمن على ما يلي:

_ الإحالة من رئيس المجلس الشعبي الوطني .

_ تاريخ شروع لجنة المالية و الميزانية في دراسة المشروع المحال عليها .

_ عرض وزير المالية أمام أعضاء البرلمان .

_ مسئولوا القطاعات الوزارية الذي استمعت لهم اللجنة .

_ الظروف الاقتصادية والاجتماعية .

_ التوازنات المالية لمشروع القانون (تحليل النفقات ، رصيد الميزانية و رصيد الخزينة

العمومية و العجز المسجل) .

_ مختلف التدابير المقترحة في مشروع القانون ، وخاصة ما يتعلق بالحسابات الخاصة

للخزينة، والعمليات المالية للدولة .

_ المميزات الأساسية لمشروع القانون ، وتحليل مناقشات أعضاء اللجنة والتكفل

بتوصياتهم

_ إعادة النظر في الجانب الشكلي للمشروع .

المطلب الثاني: المناقشة العلنية لمشروع قانون المالية للسنة

تتأكد رقابة البرلمان ودوره السياسي في هذه المرحلة التشريعية لهذا المشروع في كل مرة حيث نجد في دليل المراقب المالي مايلي :

(الرخصة التشريعية : قاعدة التشريعية" الرخصة البرلمانية " تعني من جهة أن قانون المالية يجب أن يكون مصادق عليه من طرف البرلمان ... قبل ..التنفيذ)¹ .

فالرخصة البرلمانية هي مفتاح لعملية تنفيذ مشاريع المالية ، ومن هنا تتأكد للسلطة التشريعية إمكانية إستعمال الآليات المقررة لها بقوة الدستور، والذي يتمثل في مطالبة البرلمان لممثلي الحكومة وخاصة وزير المالية في هذا المجال بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات و الإيرادات سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية² فبهذا يكون السؤال وسيلة و أداة لتسليط الرقابة البرلمانية وتأكيدا للدور الرقابي ثم إن هذه الآلية تستلزم شروطا و كفاءات و تتحمل كذلك الرد والمناقشة .

¹Républiquealgérienne _ ministere des finances _ direction générale de budget _manuelle des contrôleurs 2007 p 18((Chapitre 1 : L'autorisation préalable : la règle de l'autorisation préalable(ou autorité parlementaire) signifie d'une part que la loi de finance doit etre adopté par le parelement.....avant.....d'exécution))

²محرزي محمد عباس – إقتصاديات المالية العامة – مرجع سابق _ ص 375 .

الفرع الأول : السؤال كأداة للرقابة البرلمانية

ينص الدستور الجزائري في مادته 134 على : (يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة)¹ وهذه الأسئلة تسمى بالأسئلة البرلمانية Les questions parlementaire ويعرف السؤال على أنه الإستفسار الذي يوجهه عضوا البرلمان إلى الوزير المختص عن أمر يجمله أو للتأكد منه أو يقصد به كشف حقيقة ما أو لفت نظر مجلس الشعب أو الوزير إلى نقطة معينة . والسؤال البرلماني يعود أصله إلى ما يفوق المائتين وسبعين سنة خلت في مجلس اللوردات ثم العموم أي مهد النظام البرلماني .

فالأسئلة البرلمانية وحسب المشرع الجزائري هي نوعان أسئلة شفوية وأخرى كتابية بالرغم أنه لم يعطي أي إهتمام للفرقة بينهما من حيث القوة والمضمون والهدف ، على عكس البرلمانات الغربية التي تكشف عن إختلاف جوهري بين النوعين ، فالسؤال الشفوي ذو بعد سياسي وله أثر يمتد حتى إلى الرأي العام مما قد يجعل المسؤولية السياسية للحكومة على المحك² إلا أنه من الناحية الشكلية والإجرائية تظهر فوارقهما وخاصة في حالة الإجابة على كل من السؤالين :

- أولاً: السؤال الشفهي: تكون الإجابة عليه أمام مجلس الغرفة ويمكن أن يكون محل نقاش.
- ثانياً: السؤال الكتابي: فيكون الجواب عليه كتابياً ويبلغ للسائل ويقتصر عليه دون المجلس.

¹المادة 134 من الدستور الجزائري .

²جمعاسي جميلة _ الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية _ مرجع سابق _ ص 26 .

الفرع الثاني : الشروط الشكلية والإجرائية لممارسة الرقابة عن طريق آلية السؤال

إن السؤال البرلماني كآلية دستورية للرقابة تحكمه ضوابط شكلية و إجرائية ندرجها في

النقاط التالية **أولاً:**شروط طرح السؤال لقد نظمت المواد 134 من الدستور 96 حق النائب

في طرح السؤال سواء الشفهي أو المكتوب¹

أ- الأسئلة الشفوية: - أن يكون مكتوباً.

- أن يقدم من قبل صاحبة المعين بحد ذاته .

- أن يقدم إلى مكتب المجلس الوطني أو مكتب مجلس الأمة .

- أن يحترم أجل (10) على الأقل في تقديمه .

- أن يرسل هذا السؤال من طرف رئاسة المجلس الشعبي أو الأمة إلى رئيس الحكومة على

وجه الفور والسرعة وهذا إستناداً لأحكام المادة 69 من القانون 02/99² بالإضافة إلى

شروط ضمنية أخرى منها:

- أن يحرر السؤال باللغة العربية المادة 5 من القانون 02/99 .

- أن يصاغ السؤال بطريقة مختصرة وموجزة مع وضوح القصد.

- أن يكون السؤال خال من الإتهامات الشخصية والعبارات النابية والغير لائقة.

ب- الأسئلة المكتوبة: - أن يكون السؤال مكتوباً منطقياً.

- أن يتسم بنفس الشروط السابقة .

¹المادة 134 من الدستور الجزائري .

²المادة 69 من القانون العضوي 02_99 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، الجريدة الرسمية 15.

- لا وجود لأجل معين.

- أن يرسل هذا السؤال من طرف رئاسة المجلس الشعبي أو الأمة إلى رئيس الحكومة على وجه الفور والسرعة .

ثانياً: الشروط الخاصة بأطراف السؤال

وهي تلك المواصفات التي تخص كل من أطراف السؤال وهم السائل ، المسؤول والواسطة بينهما وهو رئيس الغرفة :

أ- رئيس الغرفة : حيث يمر السؤال إجبارياً على مكتب المجلس الشعبي الوطني ، مجلس الأمة حتى يحال إلى الطرف الموجه إليه السؤال وهذا عبر رئيس المجلس الشعبي الوطني المادة 69 فقرة 2 والمادة 72 فقرة 3 من القانون العضوي 99_02.

ب- صاحب السؤال: ليس بإمكان كل منتسبي الغرفتين من إيداء الأسئلة فهي وسيلة أقرها الدستور والقانون لممثلي الشعب من برلمانيين على مستوى الغرفتين بالإضافة إلى الثلث المعين في مجلس الأمة لأن الحق جاء مكفول لأعضاء مجلس الأمة في الدستور والقانون 02/99 بصفة عامة ولم يبدي أي إستثناء ، دون غيرهما من الموظفين وإطارات الهيئة كإدارة أو مؤسسة إذا فالانتساب شرط :

- شرط أن لا يطرح صاحب السؤال أكثر من سؤال في كل جلسة .

- شرط بقاء السؤال معلق على عضوية البرلمانية لأن إنتفاء العضوية يؤدي إلى سقوط السؤال من جدول المناقشة .

جـ_ الموجه إليه السؤال البرلماني ، وهي المتعلقة لزوماً برئيس الحكومة { الوزير الأول }
أو أحد أعضاء حكومة من الوزراء فلا يعقل توجيه السؤال إلى البرلمانيين أو الموظفين :

- أن يوجه للوزير المختص .

- أن يوجه لوزير واحد لا أكثر.

حيث إذا لم يكن الموجه إليه السؤال مختصاً أو إذا طرح على أكثر من وزير جاز له
الامتناع عن الرد يتوجب حتى قبل ذلك أن يرفضه رئيس المجلس ويحول دون برمجته
للنقاش .إلا أنه ولا أجل مبررات قانونية أو عملية أو سياسية يمكن أن يحدث طرح نفس
السؤال على وزيرين أو أكثر وهذا لما لهما من علاقة وظيفية تلزم تداخلهما وبحث وجهة
نظر كل من القطاعين وعلى سبيل المثال المناقشات التي جرت مؤخراً حول شهادة الكفاءة
المهنية للمحاماة ولما يربطها من علاقة بوزارة التعليم العالي ووزارة العدل .

ثالثاً : إنتفاء آلية السؤال :

يبقى السؤال كآلية للرقابة البرلمانية قائماً مادامت الشروط السابقة قائمة إلا أنه تضاف إلى
ذلك :

- أن لا تتعارض الإجابة عن السؤال مع المصلحة الوطنية .

- أن لا تؤدي إلى المساس بالهيئات والأشخاص .

- أن لا تؤدي إلى الكشف عن الأسرار المحظور الإطلاع عليها قانوناً .

- أن لا تكون خارج إختصاص الوزير .

- أن لا تكون الإجابة مستحيلة لأي سبب من الأسباب المقنعة . - إنتفاء عضوية السائل لأي سبب من الأسباب المفضية لإبطال العضوية بالوفاة والعجز أو زالت عضويته البرلمانية بالإقالة أو الإستقالة أو إنتهاء العهدة ، مما يؤدي إلى عدم ثبوت عضوية النائب في المجال الزمني من لحظة تقديم السؤال إلى غاية الإجابة عليه .

الفرع الثالث : مناقشة الأسئلة والتصويت

إن ترتيب إجراءات وسير مشروع قانون الميزانية منذ وضعه أمام المجلس الشعبي الوطني هدفه المصادقة عليه حتى يصبح قابلاً للتنفيذ ولا تتم المصادقة إلا بعد المناقشة العلنية عبر طرح الأسئلة وعلى مسمع من المجلس والإجابة على الأسئلة، وحدث ذلك النقاش المفضي إلى إحداث قناعة عند ممثلي الشعب . لكن تجدر الإشارة أن هذه المناقشة لا تنتهي بالتصويت¹ فهي علاقة وظيفية بين النائب و الوزير المختص أو الحكومة .

01 // تتم مناقشة الأسئلة على النحو التالي :- أولاً : الإجابة عن السؤال الكتابي ، إن آلية توجيه السؤال الكتابي وبالأمر الصريح للمادة (134) من الدستور يكون الجواب كتابياً وخلال ثلاثين يوماً الموالية لتبليغه للحكومة عن طريق رئاسة الغرفة (سواء الغرفة السفلى أو العليا) فالأمر سيان ، ويودع الجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ويبلغ إلى صاحب السؤال ، وهذا حسب المادة (73) من القانون (02/99) والتي توضح هذا الإجراء فالأسئلة المكتوبة عادة لها جانبين من الأهمية يذكر أن :

¹ بن ناصر بوطيب _ مداخلة في إطار الملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغاربية _ (علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية) _ فيفري 2011 _ ص 08 .

أ) أهمية المدة المحددة بشهر فهي تعطي الوزير المختص وطاقمه الوقت الكافي للحصول على المعلومات والمعطيات حول موضوع السؤال حيث أن النائب يستفسر عن دقائق المعلومات والمتنوعة وعن كل نواحي القطر الشاسع فالمدة مبررة ، وهذا ما نجده في تحليل المواد القانونية في الدراسات المقارنة .

ب) له من الأهمية في كون النائب البرلماني سيتعمل هذه الآلية الرقابية على المستوى المحلي الذي يمثله كالولاية والبلدية أو الأستعلام عن أمور مثلاً ضريبية قصد حل بعض المشاكل التي يواجهها ناخبوهم لأن الإدارة مجبرة على الجواب الرسمي¹

- ثانياً : الإجابة عن السؤال الشفهي ، هذه الآلية أخطر نوعاً ما من سابقتها لما لها من تأثير في تحريك جلبة سياسية وإجتماعية فهي تحيط بها بعض النقاط منها :

أ- تتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس² فلم يحدد لها وقت معين ولم تحظى بالاجبار والحصص .

ب- برمجة السؤال منوطة بمكتبي الغرفتين والاتفاق مع الحكومة وضبط الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عليها³

ج- يمكن للبرلماني بعد طرح سؤاله والإجابة عليه أن يتناول الكلمة من جديد كما يمكن للوزير أن يرد فيسري شبه نقاش بسيط يعطي هذه الآلية فاعلية أكثر.

¹ جمعاسي جميلة _ الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية _ مرجع سابق _ ص 23 .

² المادة 134 الفقرة الثالثة من الدستور .

³ المادة 70 الفقرتين الثانية والرابعة من القانون 99_02 .

وعموماً فإن للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إذا ما رؤوا أن جواب عضو الحكومة (وزير المالية) على السؤال الكتابي أو الشفوي ما يبرر فتح نقاش فإنه تتم المناقشة مع إقتصارها على عناصر السؤال دون الخروج عنه¹

02 // يتم التصويت على مشروع قانون المالية و الميزانية على وجه الخصوص (موضوع

الدراسة) كأثر على المناقشة المختصة و العلنية بالمصادقة أو الرفض كتتويج لآلية السؤال البرلمانية في الرقابة على أعمال الحكومة ولعل قانون المالية وما يوليه له الدستور من أهمية فقد خصه بالذكر حصراً وحدده بمهلة خمسة وسبعون (75) يوماً من يوم إبداعه من طرف الحكومة كمشروع²، مقسمة كالاتي (47) يوماً على مستوى الغرفة السفلى و(20) يوماً على مستوى الغرفة العليا و ثمانية (8) أيام على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة خلاف بين الغرفتين³

أ - خصوصية قانون الميزانية العامة إن قانون الميزانية العامة له من الخصوصية في أصول الإقتصاد العام والمالية العامة ما جعل مجمل الدساتير والنظم الدستورية تخصصه بتحديد بعض شروط الرقابة عليه أو نسميها بالمبادئ أو القواعد ، فمضمون أو صريح المادة 121 من الدستور الجزائري 96 هو (لا يقبل إقتراح أي قانون ، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية ، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل

¹ المادة 74 من نفس القانون .

² مادة 120 من الدستور .

³ المادة 44 من القانون 02_99 السابق ذكره .

المبالغ المقترح إنفاقها) ونجد هذا المفهوم بشكل أو بآخر في القانون المقارن مثل القانون الفرنسي خاصة الأمر 102/59¹ وإلى غاية سنة 2001 حين صدر القانون العضوي 692/2001 الذي إتجه إتجاها مغايراً في هذا المفهوم² . كذلك نجد القانون الأردني في نفس السياق وهذا حسب المادة (112) من دستورها³ أنه لا يمكن زيادة في النفقات أو إنقاص في الإيرادات ، ثم هناك القانون الكويتي حيث يأخذ قانون ميزانيتها خاصة الإيرادات شكلاً الإيرادات ، ثم هناك القانون الكويتي حيث يأخذ قانون ميزانيتها خاصة الإيرادات شكلاً مشابهاً للجزائر إذا أن 90 % منها إيرادات نفطية فالمادة 52 من المرسوم بقانون رقم 31 سنة 1978 يدلي ب (لا يجوز التقدم إلى مجلس الوزراء لإستصدار قرارات عامة أو قوانين ترتب أعباء مالية على الميزانية العامة إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية)⁴ فيه نوع من إخاء الطرف للبرلماني لأجل التغيير و الأضافة شرط موافقة الحكومة ، وهذا مؤداه وسببه أن العناصر الأساسية للميزانية في علم المالية هي⁵ :

أ- قاعدة السنوية ب - قاعدة الوحدة .

ج - قاعدة العمومية . د - قاعدة عدم التخصص .

¹ حامد حمود الخالدي - الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الانجليزي والمصري والكويتي - دار النهضة العربية - القاهرة - 2009 - ص 130 .

² جمعاسي جميلة - الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية - مرجع سابق - ص 29 .

³ عادل العلي - المالية العامة، والقانون المالي، والضريبي - الجزء الأول - الطبعة الأولى - دار إثراء للنشر والتوزيع - الأردن - 2009 - ص 365 .

⁴ حامد حمود الخالدي - الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الانجليزي والمصري والكويتي - مرجع سابق - ص 166 .

⁵ فتحي أحمد ذياب عواد - إقتصاديات المالية العامة - الطبعة الأولى - الرضوان للنشر والتوزيع - عمان - 2013 - ص

فيؤخذ مشروع القانون جملة أو يترك جملة لأن أي تغيير سيؤدي حتما إلى خلط تام في هذه الموازنة وإتقال كفة الميزان على الكفة الأخرى مع صعوبة إستدراكها . و يري بعض أساتذة القانون أن عدم إقتراح البرلمان أو تعديل في الميزانية العامة لا يقدر من حق السلطة التشريعية في الرقابة ولا ينقص من قيمتها¹. بينما الدستور المصري الذي ينص على أن تعديل عضو مجلس الشعب على بنود الموازنة دون موافقة الحكومة زيادة في النفقات شرط أن يدبر عضو البرلمان مصدراً بالإيرادات يقابل تلك الزيادة في النفقات التي إقترحها² . وقد أحسن المشروع المصري في زيادة الثقة في عضو البرلمان وإن كان هذا من قبيل الوظيفة الرئيسية أي التشريع وليس الرقابة.

ب _ التصويت يتم ترتيباً ولزوماً عبر المجلس الشعبي الوطني أولاً ثم مجلس الأمة ، ولا يمكن إعتقاد القانون دون المرور بهذا الترتيب عملاً بالمواد 39 الفقرة الأولى و المادة 44 الفقرة الثالثة من القانون 99_02 ، فلا يباشر مجلس الأمة قانون لم يصوّت عليه من المجلس الشعبي الوطني.

ج _ التصويت بالمصادقة رخصة تشريعية وعدم المصادقة تحول دون الترخيص لهذا المشروع بالمرور ويكون لاغياً ويبقى مجرد دراسات وتوقعات إدارية لا غير .

¹ زينب كريم الداودي – دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة – دار صفاء للنشر والتوزيع – الطبعة الأولى – عمان /الأردن – 2013 _ ص 267.

² حامد حمود الخالدي – الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الانجليزي والمصري والكويتي – مرجع سابق _ ص 131 .

المبحث الثاني : آليات الرقابة البرلمانية المعاصرة

ويسمى كذلك بالرقابة الآنية وهي الرقابة على النفقات العمومية أثناء السنة المالية و تواصل الدور الرقابي خلال السنة وخاصة عند طلب الحكومة لإعتمادات إضافية (المطلب الأول) وبالنظر إلى أهمية هذه الإعتمادات سنحاول تقييم هذه الرقابة (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : دراسة طلب الإعتمادات الإضافية

إن قانون المالية المصادق عليه بداية السنة المالية ،والميزانية المرصودة لتسيير شؤون الدولة إنما هي دراسات تقديرية تحتل التوفيق وقد تحتل الإخفاق أو بعبارة أصح تحتل عدم الكفاية نتيجة التغيرات التي تطرأ على الحالة الإجتماعية والسياسية و الإقتصادية كتغير الأسعار في الأسواق العالمية ، الزيادة والنقصان في أسعار المحروقات ، الظواهر الطبيعية المفاجئة كالزلازل والفيضانات بما يَنزِلُ خِلالاً في الإعتمادات الأولية في الميزانية ، فتلجأ الحكومة إلى طلب إعتمادات إضافية من أجل تغطية العجز الحاصل و تأدية دورها ، أو بما يسمى بقانون المالية التكميلي أو التعديلي وهذا حسب المادة 4 من القانون 17/84 (يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية أو تعديله خلال السنة الجارية) ، فنقوم بإعداد مشروع ميزانية إضافية خلال السنة المالية . و تماشياً مع المبادئ الدستورية ذات الطبيعة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والقانونية ، ترسخت وأعتمدها الدستور كأسس و ضوابط لعملية تنظيم المالية العامة في الدولة من طرف السلطة التشريعية ومن هذه المبادئ التي يجب على كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية معاً العمل و

الحرص على صيانتها و إحترام تطبيقها خلال مراحل تحضير وإعداد قوانين المالية والمصادقة على تنفيذها و الرقابة على شرعية وسلامة ذلك¹.

ولأن الإعتمادات الإضافية تعتبر من إستثناءات قاعدة سنوية الميزانية وهي إعتمادات تطلبها الحكومة ويقرها البرلمان بعد أن تكون الموازنة السنوية قد أقرت نهائياً وتكون هذه الإعتمادات تكميلية أو لتغطية نفقات عارضة².

وبهذا فإن خلال السنة المالية نجد أن آلية الرقابة تأخذ ثلاث أشكال هي متابعة لجنة المالية تنفيذ قانون المالية في فرع أول وطلب الحكومة لفتح الإعتمادات أمام البرلمان في فرع ثاني وإعمال نظام الأوامر الرئاسية في فتح الإعتمادات الإضافية في فرع ثالث .

الفرع الأول : متابعة لجنة المالية تنفيذ قانون المالية المصادق عليه

وهي الرقابة البرلمانية المعاصرة لتنفيذ الموازنة وتقوم بها عادة اللجنة المالية في البرلمان التي لها أن تطلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير الموازنة العامة أثناء السنة المالية ، وبالنظر لقلة خبرتها بالأمور المالية والمحاسبية فكثيراً ما تضطر إلى الإستعانة بهيئة فنية متخصصة تقوم بأعمال الرقابة المعاصرة واللاحقة للتنفيذ ، وتقدم تقريرها للسلطة التشريعية³ وبهذا يكون للبرلمان رقابة متواصلة ودائمة تماشياً مع مهامه الوظيفية تشريعياً ورقابياً، فاللجنة التي قامت بالدراسة في بداية السنة المالية لها أن تتابع تنفيذ ما تم المصادقة

¹ هيئة تحرير المجلة _ البرلمان والقوانين المالية العامة _ مجلة من الفكر البرلماني الدولي _ العدد 24 _ جانفي 2010 _ ص 08.

² محمد طاقة /هدى العزاوي _ إقتصاديات المالية العامة _ الطبعة الثانية _ دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة _ عمان الأردن _ 2010 _ ص 181.

³ لعمارة جمال _ أساسيات الموازنة العامة _ مرجع سابق _ ص 166 .

عليه وممارسة حقها في الإستماع إلى أعضاء الحكومة بناءً على أحكام المادة (133) الفقرة الثانية من الدستور الجزائري .

الفرع الثاني : طلب الحكومة من البرلمان فتح إعتمادات إضافية

كما سبق القول فإن لجوء الحكومة إلى إستعمال الحق في طلب إعتمادات إضافية بهدف الإستجابة للتغيرات التي تواجهها عملياً وميدانياً والتي لا يتعرض لها قانون المالية الإبتدائي ،ومن ناحية تطبيقية فلا تكاد تخلو سنة مالية من مشروع لقانون تكميلي¹ ولأن من مبادئ قانون الميزانية الوحدة والسنوية فهذا الطلب لا يكون على سبيل قانون جديد إنما هو تعديل للرخصة البرلمانية وطلب إذن بالإنفاق ضمن إطار قانون مالية تكميلي أو تعديلي .

وبهذا يكون البرلمان من جديد أمام أعمال آلياته ووسائله وسلطته الرقابية على أعمال الحكومة وعود على بدئ ، وعلى نفس الدرب تقوم اللجنة الدائمة بعملها مثلما قامت به بداية السنة مع كامل حقوقها ووسائلها وواجباتها في المساءلة والتفحص و الإستماع ثم تقديم تقاريرها إلى مكتب البرلمان، ومن المناقشة المتخصصة إلى المناقشة العلنية .

وبهذا يكون للبرلمان بغرفتيه دور في مراقبة عملية الإنفاق ومساءلة الحكومة عن نتائج ما تم إنفاقه وأسباب عدم الكفاية وأسباب طلب الإعتماد الإضافي وعن السياسة المنتهجة وله الحق في طلب التقشف وترشيد النفقات العمومية ، مع العلم أن كافة الإجراءات والآجال تطبق ضمن إحترام الدستور والقانون 02/99.

¹ جمعاسي جميلة _ الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية _ مرجع سابق _ ص 35 .

وكما تجدر الإشارة أن القانون الجزائري لاسيم الدستور و القانون 17/84 المتعلق بقانون المالية، والقانون العضوي 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي و مجلس الأمة وعلاقتها بالحكومة لم يحدد عدد المرات التي يتم طلب وتشييع قانون تكميلي في السنة بما يترك المجال مفتوحاً وخاضعاً للظروف التي ليس بمقدور لالحكومة ولا البرلمان التنبؤ بها. و يرجوع الحكومة إلى البرلمان دائماً لطلب الرخصة فيه تعزيزاً لإمكانية أعمال الرقابة السياسية وآلياتها الممنوحة دستورياً .

الفرع الثالث : أعمال نظام الأوامر الرئاسية في فتح الإعتمادات الإضافية

إن البرلمان أثناء تأدية وظائفه الأساسية يكون مسؤولاً عن التشريع و سن القوانين بما فيها قانون المالية والميزانية بوجه الخصوص وضمن مبدأ الفصل بين السلطات وإحترام سيادة السلطة التشريعية ، لكن وبصفة إستثنائية وبرخصة من الدستور فإن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان¹ وفي نفس السياق يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات² . إن هذه الحالات الثلاثة يمكن أن تعطي الحق لرئيس الجمهورية القيام بالعمل التشريعي كما خوله له الدستور، فحالة الحرب تتصهر جميع المؤسسات والسلطات في شخص الرئيس ولا مجال لرقابة برلمانية كحالة إستثنائية على الشرعية ومشروعية أعمال السلطة التنفيذية للضرورة . وحالة الشغور لدى المجلس الشعبي الوطني هي الحالة الثانية التي لا يمكن الحديث فيها عن رقابة وهي قليلة الحدوث وإن كانت موجودة في التاريخ الحديث لوجود الدولة الجزائرية مستهل التسعينات من القرن

¹ المادة 124 الفقرة الأولى من الدستور .

² المادة 96 الفقرة الأولى من الدستور .

الماضي ، وهذا لا ينفي أنه في حالة إنتخاب مجلس جديد أن يُعرض عليه الأمر الرئاسي من أجل المصادقة وإن جاءت متأخرة ، تبقى حالة التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان وإن كانت هي الأخرى إستثناء إلا أنه إستثناء دائم الحدوث والتواتر .

.حيث أنه المقرر أن للمجلس دورتين تشريعتين عاديتين أولى خريفية و الثانية ربيعية تدوم كل منهما أربعة أشهر على الأقل¹ وهذا يعني مدة بين الدورتين تقارب أو تساوي الأربعة أشهر عطلة لا يجتمع فيها البرلمان .

ولأن مسار الدولة والمصالح العامة ذات أهمية قسوى ، تتسم بالاستعجال وتلبية الحاجات ، لا يمكنها أن تتأخر أو تنتظر حتى يجتمع البرلمان فتلجأ السلطة التنفيذية إلى أعمال المادة 124 من الدستور و إستصدار أوامر رئاسية . وفي الواقع فإن إصدار قوانين تكميلية بهذا الشكل تمثل تشريعاً حكومياً بحثاً ممنوح للسلطة التنفيذية دستورياً في إنتظار الرخصة البرلمانية اللاحقة أي يمكن إستعمال إعتمادات مالية وإنفاق في مجالات عدة دون وجود رخصة برلمانية مؤقتاً لأنه وبموجب نفس المادة (ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها ، تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان)² إن هذا الأمر يحيل إلى أن مشروعية القانون التكميلي وعمل الحكومة معلق على شرطٍ مفضي إلى على عدم الحرية المطلقة للسلطة التنفيذية وعليها أن تعمل للبرلمان ورقابته حساباً وأنه سيأتي يوم لا محالة لتنتظر السلطة التشريعية إلى ما قامت الحكومة به خلال غيابها ، لأنها صاحبة اختصاص الأصيل .

¹ المادة 118 من الدستور .

² المادة 124 الفقرة الثانية والثالثة من الدستور .

فإن مصادقة البرلمان أو رفضه تتيح له تسليط رقابته على النفقات الإضافية إلا أنها تقتصر على القبول أو الرفض دون المناقشة وهذا عملاً بالمادة 38 من القانون 99_02 حيث يطبق إجراء التصويت دون المناقشة على الأوامر الرئاسية وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل لا بالزيادة ولا حتى بالنقصان ، ومنه إما أن يعتمد كقانون أو يكون لاغياً ويوقف العمل به إلا ما أحدث أثراً ، مما يستوجب إعمال القواعد القانونية المتعارف عليها كإكتساب مراكز قانونية وعدم رجعية القوانين وما إلى ذلك .

المطلب الثاني : تقييم دور البرلمان في دراسة الإعتمادات الإضافية

إن فكرة تقييم دور البرلمان في استعمال حقوقه الوظيفية و خصوصاً توظيف آلياته الرقابية على أعمال الحكومة تبدأ من أحكام المادة (124) من الدستور وتنزل عند المادة (38) من القانون 99/02 (الفرع الأول) وتصطدم بأمر الواقع والناحية العملية في (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : الناحية القانونية لدور البرلمان في المصادقة على الإعتمادات التكميلية

لقد منحت القواعد الدستورية للبرلمان حق بسط رقابته على منح و تنفيذ قانون الميزانية التكميلي و أقرته ، فتلك الإعتمادات التي فُتحت بمبادرة من السلطة التنفيذية في فترة غياب البرلمان والتي لم تسمح الضرورة الملحة بعرضها على البرلمان في تلك الفترة، فإن هذا الأخير له كامل الحق في المصادقة عليها أو الرفض¹ . لكن في قراءة للمادة 124 من الدستور حيث تسند الحق لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر رئاسية مما يجعل الحكومة تتخطى عقبة الرخصة البرلمانية السابقة عن تنفيذ مشاريعها المالية ، وتتجنب أحكام المادة

¹ جمعاسي جميلة _ الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية _ مرجع سابق _ ص 35 .

121 من الدستور والتي لا تقبل إقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته زيادة النفقات العمومية ، و كانت هذه المادة موجهة للبرلمان دون الحكومة و ينتهي الأمر عند المادة (38) من القانون العضوي 02/99 الذي تمنع المناقشة وبمعنى عدم قبول أي تعديل حين المصادقة على هذه الأوامر الرئاسية بما لا يترك المجال لتسليط رقابة حقيقية رغم إقرارها .

الفرع الثاني : الناحية العملية لدور البرلمان في المصادقة على الإعتمادات التكميلية

إذا قلنا بأن القواعد الدستورية منحت للبرلمان حق بسط رقابته على منح وتنفيذ قانون الميزانية فإننا عملياً وبعبارة أصح في حالة القانون التكميلي الصادر بأوامر رئاسية أن للبرلمان حق إقرار قانون الميزانية التكميلي فرخصة المنح سابقة وبشكل آخر من ناحية ، ومن ناحية ثانية فإن الإعتمادات الإضافية الموجهة لسد الحاجات العمومية قد تم صرفها و إستهلاكها خلال مدة غياب البرلمان بين دورتيه بالإضافة إلى الخمسة وسبعون يوماً المرصودة لدراسة البرلمان لهذا القانون أي بما يقارب أربعة أشهر أو خمسة، ومنه فإن فرضية عدم المصادقة تكون ضعيفة و غير مجدية .

الفرع الثالث : الناحية الأدبية والسياسية لدور البرلمان في المصادقة على الإعتمادات

التكميلية

ومن جهة أخرى فإن رفض مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية سيُنعى به على أنه تحدٍ وإعتراض للأوامر الرئاسية والذي يلوح بها الرئيس وبما منحه الدستور من وسائل بما فيها المادة 82 والمادة 129 الذي يخول له أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني دون شرط أو قيد أو سبب دافع ، ونتيجة لما سبق فإن مصادقة المجلس وخاصة في الأوامر الرئاسية

عبارة عن رقابة شكلية لا تسمو لأن تكون رقابة سياسية بإمّياز على أعمال الحكومة مثل سابقتها التي لها أثر في كبح وغل يد السلطة التنفيذية و دوائرها الوزارية جزئياً على الأقل في الإنفاق العام .

المبحث الثالث : آليات الرقابة البرلمانية اللاحقة

السلطة التنفيذية متواصلة على مدار السنة تغطية للحاجات العامة وتنفيذاً لتلك الميزانية العامة بعد أخذ الرخصة البرلمانية عليها بداية السنة المالية ثم ولوجود أسباب طارئة أو أخرى إقتصادية وإجتماعية جعلت منها تلجأ مرة ثانية لطلب رخصة تكميلية ، حتى تنهي ما بدأتها إلى غاية نهاية السنة الإجتماعية أو المالية .

وللميزانية العامة للدولة تقاليد ومراحل لا يمكن بأي حال الإستغناء عنها أو إستبعادها حيث تبدأ ترتيباً كمشروع تقديري وتتحول إلى قانون قابل للتنفيذ عبر الرخصة البرلمانية ثم يمر بمرحلة التنفيذ و إستهلاك هذه الميزانية لينتهي بالمصادقة البرلمانية على ما تمّ تنفيذه وهذا فالمصادقة البرلمانية اللاحقة ستكون تشريعية ومالية و رقابية بإمّياز من الناحية القانونية وهذا يظهر عن طريق ما يسمى بقانون ضبط الميزانية (المطلب الأول) هذا بالإضافة إلى وسائل أخرى متاحة للبرلمان لتأدية عمله (المطلب الثاني) . وذلك إحتراماً لمبدأ الشكلية في عمليات الميزانية .

المطلب الأول : الرقابة البرلمانية عن طريق قانون ضبط الميزانية

تحتل هذه الآلية مكانة أكبر كونها تأتي في وقت لاحق لتشريع قانون المالية والقيام الحكومة بتنفيذ هذا القانون الذي غايته في كونه برنامج عمل واجب التطبيق مع تقديم عرضاً عن إستعمال هذه الإعتمادات المالية خلال السنة عبر مشروع قانون ضبط الميزانية .

الفرع الأول : مفهوم قانون ضبط الميزانية

قانون ضبط الميزانية هو وسيلة رقابة تضمن للبرلمان مقارنة الرخصة التي أعطاها للحكومة بداية السنة والعمليات التي قامت بتنفيذها فعلاً¹ .

هذا من وجهة نظر الرقابية أما من جهة نظر الوثيقة القانونية فهو القانون الذي يحدد النتائج المالية لكل سنة مدنية ، فهو عبارة تقرير يبين المبالغ التي تم فعلاً تنفيذها ، ففي باب الإيرادات يظهر التحصيل الذي تم فعلاً تحقيقه وفي باب النفقات تظهر المبالغ التي تم صرفها بالفعل² يحتوي الحساب الحتامي على إعتمادات الأنفاق المدرجة في الميزانية نوعاً نوعاً والإعتمادات الإضافية التي منحت والتجاوزات المرخص بها أثناء السنة المالية والمبالغ التي أنفقت فعلاً مع ذكر أسباب الفروق إن وجدت ، وفي الإيرادات يبين الحساب تقرير عن الميزانية لكل باب وبند من الإيرادات والمتحصل فعلاً والفرق بين الرقمين زيادة أو نقصاً

¹ République algérienne _ ministre des finances _ op cit _ p 35 :((L'objet de la loi règlement budgétaire ((la loi de règlement budget budgétaire est un moyen de contrôle qui permet au parlement de comparer les autorisations qu'il a allouées et les opérations que le gouvernement réellement exécutées))

² دنيدي يحيى - المالية العمومية - دار الخلدونية للنشر والتوزيع - الطبعة 2010 - الجزائر _ 2010 _ ص 62 .

ومبررات عدم مطابقة الواقع التقدير إن وجد¹ يختلف قانون ضبط الميزانية عن قانون الميزانية أو ما يسمى بقانون المالية من حيث أن قانون الميزانية عبارة عن توقعات وتقديرات أما قانون ضبط الميزانية عبارة حصيلة فعلية للنفقات و الإيرادات ، والأول يكون بداية السنة والثاني يأتي آخرها وقانون الميزانية هو عبارة عن أهداف ينتظر الوصول إليها أما قانون ضبط الميزانية فهو تجسيد قدر المستطاع لتلك الأهداف المسطرة .

إن خصائص القانون الأول غير خصائص القانون الثاني فإذا كان الأول مشروع قانون يطلب الرخصة بتنفيذ المشروع المقترح والثاني قانون يطلب الرخصة بغلق الحساب الختامي لما تمّ تنفيذه.

وإن كان الأول مبني على قواعد السنوية والوحدة وإمكانية التعديل البرلماني فإن الثاني وإن كانت تحكمه السنوية إلا أنه لا يحتمل التعديل لأنه تقريرى .

وتكمن أهداف قانون ضبط الميزانية في تجسيد الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة كما أقرتها المادة (160) من الدستور صراحة وبعبارة "عرضاً عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية"². فقانون ضبط الميزانية وبمفهوم المادة السابقة له علاقة مباشرة بالرقابة السياسية دون غيرها من رقابة إدارية و قضائية .

تسليط هذه الرقابة يكون عن طريق إجراء مراقبة بين الإعتمادات المقدرة والنتائج النهائية بعد إنتهاء السنة المالية . والكشف عن التجاوزات والأخطاء والانحرافات وإقامة

¹ مجدي شهاب - أصول الإقتصاد العام (المالية العامة) - دار الجامعة الجديدة - مصر - 2004 - ص 115 .

² المادة 160 من الدستور .

المسؤولية على الحكومة¹ . وتجدر الإشارة أن عمليات التقدير والتنبؤ تسود الجانب التحضيري فإن على مرحلة التنفيذ أن تواجه كافة النتائج التي تترتب على مقارنة التقدير بالواقع² بمعنى أن الاختلاف وارد لا محالة سواء بالإيجاب أو السلب في كل الإقتصاديات في العالم ولا يعني أنه إنحراف بالضرورة فهو من بديهيات تنفيذ الميزانية .

الإستفادة من التجربة التشريعية للمالية المتوقعة والفعلية للنفقات والإيرادات من أجل إستعمالها في تقدير السنوات المالية المقبلة وتقليل إحتتمالات التجاوز المبالغ فيه .

الفرع الثاني : إجراءات المناقشة والتصويت على قانون ضبط الميزانية

وكما سبق القول فإنه وبعد إنتهاء السنة المالية تعمل الحكومة و الإدارات التابعة لها وباقي الهيئات الإدارية بتنفيذ عملياتها المالية بعد كل هذا تلخص هذه العمليات في نص³ تعتمد إلى إعداد وثيقة تتضمن موازنة للنفقات الفعلية و الإيرادات الفعلية حتى تكون فيما بعد قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية وهذا إمتثالاً للمادة 160 من دستور سنة 1996 الذي يُحتم على الحكومة تقديمه إلى كل غرفة من غرف البرلمان وبنفس الطريقة الإجرائية وعود على بدء في أعمال أحكام القانون 99_02 ، خاصة كيفية تقديم الوثائق من الحكومة إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل مجلس الأمة لزوماً وتكليف لجان المالية للتحخيص والدراسة وإعداد التقرير والملاحظات بناءً على تلك الوثائق المرفقة مع قانون ضبط الميزانية والتي يمكن حصرها في :

¹ جمعاسي جميلة _ الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية _ مرجع سابق _ ص 56 .

² زينب حسين عوض الله _ أساسيات المالية العامة _ دار الجامعة الجديدة للنشر _ الإسكندرية _ 2006 _ ص 297 .

³ بن داود إبراهيم _ الرقابة المالية على النفقات العامة _ دار الكتاب الحديث _ القاهرة _ 2010 _ ص 185 .

1- يجب تقديم قانون ضبط الميزانية مرفوقاً بقانون الميزانية للسنة المعينة

حسب المادة 68 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية .

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

3- جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الإستثمار المخططة

4- التقرير السنوي للنتائج يسمح بالمقارنة ما بين التوقعات والنتائج ويتضمن

مجموع الأهداف والنتائج المنتظرة والمحصل عليها ، ويتضمن على تبرير لكل فصل على حركة الإعتمادات والنفقات المحققة¹.

5- تقرير مجلس المحاسبة وهو تقرير يشمل التحقق من العمليات المالية وأن

الحسابات المقدمة تعكس الواقع الحقيقي لأن هذه الهيئة تعمل عمل رقابة خارجية مستقلة

وهذا حسب المادة 76 من نفس القانون ، تسهياً لعملية الرقابة والمقارنة ودراسة النتائج (

فائض / عجز) ، التفسيرات المحتملة في التقارير ويبني الرقابة على مبادئ منها والمشابهة

والمقارنة والمنفعة ومبدأ الحالات الخاصة² لبناء قناعة كاملة على إثرها يتم التصويت .

الفرع الثالث : آثار الرقابة بواسطة قانون ضبط الميزانية

إن فتح الإعتماد في الميزانية لا يعني تنفيذ النفقات العامة مباشرة فلابد من التقيد والإلتزام

بإجراءات وقواعد تؤدي الهدف الرقابي على المال العام تجنباً لأي تبذير أو تحايل³ الرقابة

بواسطة قانون ضبط الميزانية تشكل وثيقة إثبات للحكومة على أنها قامت بتنفيذ قوانين

¹ جمعاسي جميلة _ الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية _ مرجع سابق _ ص 62 .

² سمير الشاعر _ المالية العامة والنظام المالي الإسلامي _ (الإقتصاد العام ، بيت مال المسلمين) _ الطبعة الأولى _ دار العربية للعلوم ناشرون _ بيروت _ 2011 _ ص 232 .

³ رضا شلالي _ تنفيذ النفقات العامة _ مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير _ كلية الحقوق بن عكنون _ الجزائر _ 2002 _

المالية الخاصة بكل سنة ولا يعني ذلك إبراء ذمة الحكومة ، إنما هو مجرد إيقاف للحسابات أي قانون إثبات الحالة المالية للدولة أثناء مدة سنة مضت¹ وهذا بمنظور أحد ممارسي السلطة .

بينما يراها البعض الآخر على أنها لا تضمن رقابة فعالة فهي تظهر على أنها مجرد عمل من أجل التحقيق والملاحظة وهذا يتجلى في حالة ، عجز الميزانية وعدم تساوي إيراداتها مع نفقاتها فإن المجلس الشعبي الوطني يضبط ويحدد مواطن الخلل ثم يصدر قرار يتضمن توصياته وتوجيهاته إلى الهيئة التنفيذية بغية تمكينها من تفادي ذلك مستقبلاً² في حين أننا إذا ما نظرنا إليها من جهة مواجهة الأخطاء والاختلالات إذ أن الرقابة البرلمانية بواسطة قانون ضبط الميزانية وفي منظور المراجعة والتدقيق يُخفّضان احتمالات وقوع الأخطاء أو محاولات الإختلاس³ .

- إن التحولات الفكرية والإقتصادية تذهب إلى تحويل دور الرقابة البرلمانية من رقابة حسابية إلى رقابة تقييمية وهذا بالنظر إلى النتائج والأهداف فهي لا تقتصر على التأكد من صحة الدفاتر والمستندات الحسابية وسلامة تطبيق القوانين واللوائح المالية فحسب لكنها تتعدى كل ذلك إلى محاولة تقييم نشاط الدولة المالي نفسه، ومبرره يكمن في أمرين هما :

أ- أنه مع زيادة نشاط الدولة الإنتاجي بفعل تطور اقتصادي يقتضي زيادة الإنفاق ، فالأنفاق ينبغي أن يكون منتجاً .

¹ علي زغدود _ المالية العامة _ مرجع سابق _ ص 157 .

² جمعاسي جميلة _ الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية _ مرجع سابق _ ص 63 .

³ حمدي سليمان القبيلات _ الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية (دراسة تحليلية وتطبيقية) _ دار الثقافة للنشر والتوزيع _ طبعة الثانية _ الأردن _ 2010 _ ص 136 .

ب- أنه مع زيادة ، الأعباء العامة إنما مبرره لتمويل الإنفاق العام المتزايد¹.

وبهذا الدور التقييمي لعمل الحكومة قد يترتب عنه المصادقة والتزكية حتى وإن كان

مجرد إيقاف للحسابات .

- بينما في وجه ثاني قد تكون هذه المرحلة مدعاةً لإعمال لآليات دستورية وقانونية أخرى

قادرة إقامة المسؤولية على كل تفريط أو إخلال بالأهداف العامة .

المطلب الثاني : الرقابة البرلمانية اللاحقة عن طريق الآليات القانونية الإضافية

إن المنطق يقتضي أن يمارس البرلمان مراقبة تهدف إلى² :

1- التحقق من أن ممارسة المؤسسات الوطنية و تنفيذ القرارات مطابقت للتشريع التنظيم

المعمول بهما .

2- التأكد من السير السليم للإقتصاد الوطني من صيانة وتنمية الثروة الوطنية في جو

يسوده النظام والوضوح والمنطق .

3- السهر على تفادي النقائص و مظاهر الإهمال و الإنحرافات.

4- السهر على إزالة التلاعب بأموال الدولة و إختلاسها .

5- محاربة البيروقراطية وكل أنواع التباطؤ الإداري .

ولهذا فقد رصد المشرع الجزائري مجموعة من الآليات الإضافية من أجل تغطية كل

الجوانب والاحتياجات الوظيفية للبرلمان حتى يقوم بعمله الرقابي والسياسي على السلطة

التفيدية في إطار التعاون الوظيفي المنظم لتداخل أعمالهما مع إحترام مبدأ الفصل بين

¹ عادل أحمد حشيش _ أساسيات المالية العامة _ مدخل لدراسة أصول الفن المالي للإقتصاد العام _ دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية _ 2006 _ ص 316 .

² لعمارة جمال _ منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر _ مرجع سابق _ ص 228 .

السلطات وقد تجلت هذه الآليات الإضافية حسب سردها من خلال الدستور في الإستجواب ومناقشة بيان السياسة العامة وما قد ينشأ عنه من لجان تقصي الحقائق .

الفرع الأول : الإستجواب البرلماني

الإستجواب وسيلة دستورية للرقابة البرلمانية على الحكومة يمكن إستعمالها للإستفسار وكشف الحقيقة حول قضية من قضايا الساعة ، فهناك من يعرف الإستجواب على أنه العمل الذي يكلف به عضوا البرلمان رسمياً وزيراً لتوضيح السياسة العامة للحكومة أو توضيح نقطة معينة . وهناك من يرى أنه يختلف عن السؤال البرلماني بحيث أن الأمر لا يقتصر على التوضيح بل هو سعي للكشف عن الحقيقة في مخالفة أو تقصير ما ، ثم أنه لا يكون مقتصرًا على عضو واحد إنما إشتراك مجموعة من الأعضاء في المناقشة .

وقد يتصف الإستجواب في بعض الحالات بنوع من الإتهام نظراً لتصرفات الوزارة¹ وقد ينتهي الإستجواب إلى طرح الثقة بالوزراء كلها أو بوزير معين .

فالتشريع الجزائري وعلى غرار الأنظمة البرلمانية تبنى هذه الآلية ، ذات الأصول و الجذور الفرنسية وأعتمده كوسيلة وهذا من خلال النص الصريح بموجب المادة 133 من التعديل الدستوري لسنة 1996 .

وعليه فالإستجواب يهدف ليس فقط لمساءلة الحكومة بل حتى إنتقادها بطريقة تنفيذها لبرنامجها إذا ظهر تقصير في تسيير الأعمال التي تمس بالصالح العام ، فالأستجواب يثر بحثاً جدياً ومناقشة فعالة وتستمر المناقشة إلى نهايتها حتى ولو تخلى النائب عن الإستجواب

¹ بن ناصر بوطيب _ مداخلة في إطار الملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغربية_ مرجع سابق _ ص 08 .

، لأن الإستجواب إذا قَدَمَ للبرلمان أصبح حقًا للبرلمان وليس للنائب وبهذا يختلف الإستجواب والسؤال ، لأن السؤال يقتصر بين السائل والوزير¹ .

الفرع الثاني : مناقشة بيان السياسة العامة

لم يكتفي النظام البرلماني من تسخير الوسائل والآليات للسلطة التشريعية حتى تستطيع أداء مهامها على أحسن وجه بشكل يضمن تحقيق الأهداف العامة للمجتمع ومنها مراقبة موارده المالية ونفقاته العامة وضمان الجدية والصرامة في العمل التنفيذي و هذا ليس من باب الوصاية التشريعية على السلطة التنفيذية وليس من باب التخوين والإتهام للسلطة التنفيذية والتي تقوم بالقسط الكبير من العمل الجبار في الدولة ،إنما في إطار التعاون والتكامل الوظيفي المنظم لتداخل أعمال السلطات الثلاث .

فقد إعتمدت دساتير النظم البرلمانية آلية بيان السياسة العامة ، و منها الدستور الجزائري في مادته 84 والقانون العضوي 99_02 والتي جاء فيها : (تقدم الحكومة كل سنة ابتداءً من تاريخ المصادقة على برنامجها إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة طبقاً لأحكام المادة 84 من الدستور يترتب على بيان السياسة العامة إجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة) والتي تتم خالها مناقشة كل النواحي المتعلقة بتنفيذ خطة العمل خلال السنة المنصرمة بعدها تمّ إعتمادها والشروع في تنفيذها والنتائج المتوصل إليها خلال تنفيذ خطة العمل التي تعكس برنامج رئيس الجمهورية² مع تقديم توضيح حول الصعوبات والمستجدات التي طرأت على عمل الحكومة من ظروف إقتصادية أو سياسية أو إجتماعية أو

¹ بن ناصر بوطيب _ مداخلة في إطار الملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغاربية_ نفس المرجع _ ص 08 .

² بن ناصر بوطيب _ مداخلة في إطار الملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغاربية_ المرجع السابق _ ص 04 .

حتى طبيعية كالكوارث والتي قد تضاعف مبلغ الإنفاق العام ، وتتاح الفرصة للبرلمانيين في هذا الحال الإطلاع على مختلف جوانب العمل الحكومي خلال السنة مما يساعد على أخذ موقف إزاء العمل الحكومي ، وهذا يفضي إلى إحدى الحالات الثلاث ، إما بإقتراح لائحة لوم أو إيداع ملتمس الرقابة أو طلب التصويت بالثقة وهذا إحتكاماً للمادة 84 من الدستور التي تنظم هذه العملية بالإضافة إلى المادة 135 التي تؤكد على كيفية تطبيق ملتمس الرقابة حين مناقشة بيان السياسة العامة .

مع أنه يذكر أن في حالة قناعة المجلس الشعبي الوطني أن الحكومة قامت بواجبها خير قيام ، أنها تستحق على ذلك الشكر بدل اللوم ، ولهذا ينتهي المجلس بتوجيه الشكر لها بصورة أو بأخرى ، إما أن تبين أن الحكومة لم تخطئ أو أن خطأها كان يسيراً، ويمكن التجاوز عنه ، عندئذٍ يقرر عادةً الإنتقال إلى جدول الأعمال ، وأن هذا القرار لا يعني توجيه اللوم أو عدم الثقة بالحكومة¹

أ- إقتراح لائحة : تقرر دستوراً أنه يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة² وتعد اللائحة بمثابة لفت إنتباه الحكومة نتيجة تقصيرها أو عدم إلتزامها بخطة العمل المصادق عليها³ وقد تتعدد اللوائح وهذا بناءً على ما جاء في القانون العضوي 99_02 و بالضبط المادة 53 و 54 من ذات القانون ، و قد إشتراط القانون مجموعة من الشروط التنظيمية في تقديم اللوائح هي:

- أن تقدم إقتراحات اللوائح خلال الإثنين وسبعين ساعة الموالية لإختتام المناقشة الخاصة بهذا البيان .

¹ جمعاسي جميلة _ الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية _ مرجع سابق _ ص 66 .

² المادة 84 الفقرة الثالثة من الدستور .

³ بن ناصر بوطيب _ مداخلة في إطار الملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغربية _ مرجع سابق _ ص 04

- أن يوقع اللائحة (20) نائباً على الأقل .
- أن يودع مندوب عن أصحاب الإقتراح هذه اللائحة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني
- أن لا يوقع النائب أكثر من لائحة .
- وقد تلغى مجموعة من اللوائح إذا ما إلتف المجلس وصوت بأغلبية على إحدى اللوائح.
- التدخل في نقاش اللائحة مسموح إلا ، للحكومة ومندوب عن أصحاب الإقتراح وكل نائب يرغب في التدخل إما ضد أو لتأييد اللائحة.
- ب- **ملتمس الرقابة**: جاء في الفقرة الرابعة من المادة 84 من الدستور (كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المواد (135 و136 و137 أدناه.....) .
- وبالرجوع إلى المواد المذكورة نجد شروطاً متشددة نوعاً ما بداية في توقيع إقتراح ملتمس الرقابة ثم في التصويت ونهايةً في نتيجة التصويت. مما يدل على خطورة هذه الآلية الرقابية و شدة وطأتها على التشكيلة الحكومية ككل .
- وملتمس الرقابة هي عبارة عن لائحة إلا أنها أكثر خطورة فهناك من يسميها بلائحة اللوم والذي بمقتضاها تجد الحكومة نفسها مجبرة على الإستقالة إذا ما صادق عليها ثلثي 3/2 النواب وقد أحاطها المشرع الجزائري بشروط منها :
- _ أن يوقعها سُبُع 1/7 من عدد النواب على الأقل .
- _ أن لا يوقع النائب أكثر من ملتمس رقابة .
- _ أن يودع إقتراح ملتمس الرقابة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني .

_ أن ينشر في الجريدة الرسمية .

_ عدم تدخل أثناء المناقشة إلا الحكومة ، ومندوب عن أصحاب الإقتراح و من يرغب

في التدخل إما تأييداً أو ضد هذه اللائحة .

_ لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من إيداع ملتصق الرقابة .

_ أن يصويت على اللائحة أغلبية ثلثي 2/3 النواب .

فإذا ما تحققت هذه الشروط فليس على الحكومة إلا إيداع إستقالتها عبر رئيسها إلى السيد رئيس الجمهورية بناءً على أحكام المادة 137 من الدستور وبهذا تكون هذه الآلية من أخطر الوسائل في يد البرلمان حين بسط رقابته وأداء أدواره الوظيفية وأشدّها على الأستقرار الحكومي بصفة خاصة والسلطة التنفيذية والدولة بصفة عامة إذا ما رأينا الجوانب و الآثار الأخرى لهذه الآلية .

ج_ طلب التصويت بالثقة: لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني

تصويماً بالثقة¹ وهذه آلية رقابية تضاف إلى أدوات النظام البرلماني وإن لم تجدد الجانب المالي لعمل الحكومة ، إلا أن أغلبية عمل الحكومة يطغى عليه نظام الإنفاق العام والإيرادات العامة والتقييم في الحالات العادية يكون في هذا المجال ، وهذا لما يمس من جوانب كثيرة منها الأموال الضخمة المرصودة والمرخص بها ، تعدد الجوانب الإقتصادية المطلوب تسييرها وتنميتها ، تعدد الحاجات العامة المطلوب سدها وكذلك تعدد الموارد المفروض تحصيل مداخلها لإحداث التوازن المالي للدولة خدمة للصالح العام .

¹ المادة 84 الفقرة الخامسة من الدستور .

وتلجأ عادة الحكومة إلى طلب التصويت بالثقة إذا ما واجهتها مشاكل فنية ، سياسية أو إجتماعية أو غيرها فالمعارضة القوية داخل المجلس أو الخلاف السياسي أو صعوبات مهما كان نوعها تستدعي من رئاسة الحكومة بالرجوع إلى البرلمان وإستعمال حقها في طلب التصويت بالثقة حتى يعطيها الضوء الأخضر بالمواصلة ويقدم لها الدعم السياسي والقانوني ويمس هذا التصويت بالثقة إما خطة العمل بداية السنة أو بعد تنفيذ الخطة أثناء قيامه بتقديم بيان السياسة العامة ، وهذا قد ينتج عنه عدم التصويت بالثقة إذا ما رأى البرلمان أن الحكومة غير قادرة أو لم تقم بتنفيذ السياسة التي تم تفويضها للقيام بها وخاصة السياسة المالية حال الدراسة وموضوع البحث ، والنتيجة الحتمية لهذا الجانب من الرقابة والقائمة على الرفض بالتصويت خطيرة حيث تؤدي مباشرة إلى تقديم إستقالة الحكومة والإطاحة بها.

الفرع الثالث : التحقيق البرلماني كألية رقابية

التحقيق البرلماني أو تشكيل لجان تقصي الحقائق وهو ألية ووسيلة من الوسائل المتعلقة بالدور والوظيفة البرلمانية المخولة دستورياً لكل من الغرفتين للتوصل إلى الحقائق والمخالفات ونفض الغبار حول الشكوك التي قد تعتري عمل الحكومة . والتحقيق البرلماني إنما هو تحقيق سياسي بدرجة أولى قد يتوج في مراحل أخرى إلى حد تقرير المسؤولية السياسية للحكومة¹ ، وقد تتجاوز مسؤولية الوزراء وخاصة وزير المالية عن المخالفات المالية إلى مسؤولياتهم المدنية والجزائية² .

¹ بن ناصر بوطيب _ مداخلة في إطار الملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغاربية_ مرجع سابق _ ص 09 .

² زهير أحمد قدورة _ علم المالية العامة و التشريع الضريبي وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية _ الطبعة الأولى _ دار وائل للنشر _ عمان _ 2012 _ ص 239 .

وتستند الرقابة البرلمانية عبر التحقيق البرلماني على أسس قانونية منظمّة لها ، حيث أن المادة 161 من الدستور جاء فيها (يمكن لكل غرفة من البرلمان ، في إطار إختصاصاتها ، أن تنشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة) والمعنى الذي تؤديه الجملة (في إطار إختصاصاتها) تحتاج إلى التفصيل ، ونجد في نفس المنوال المواد 76 وما يليها من القانون 99_02 أحكام وشروط تنظيم لجان التحقيق ، وقد تجيب المادة 84 على التساؤل (تخول لجنة التحقيق الإطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها ، ما عدا تلك التي تكتسي طابعاً سرياً وإستراتيجياً يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي ، ويجب أن يكون الإستثناء الوارد في الفقرة الأولى مبرراً ومعللاً من طرف الجهات المعنية) فهذه الفقرة وسعت نطاق تفصي الحقائق في أداء الرقابة البرلمانية ومنه الحق في إستدعاء كل من ترغب في سماع شهادته والإطلاع على الوثائق وأخذ نسخة عنها ، إلا أن هذا الحق ليس مطلق حيث يُستثنى ما كان يكتسي طابعاً سرياً أو إستراتيجياً يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية على أن تقدم السلطة التنفيذية مبرراً على ذلك .

ونجد في النظم البرلمانية المقارنة حدوث نزاع حول مدى حق الإطلاع على أسماء متعاملين مع البنوك قدمت لهم قروض ضخمة ورفض الوزير إطلاع أعضاء اللجنة التحقيق على أسمائهم مما دعا المجلس للتهديد بمخاطبة وزير العدل تمهيداً لتحريك الدعوى الجزائية و بالموازاة قامت الحكومة بطلب تفسير المادة 114 من الدستور الكويتي للمحكمة الدستورية لتقرير ما إذا كان حكم هذه المادة يقرر حقاً مطلقاً أم تحده حقوقاً أخرى يكفلها الدستور مثل

حق خصوصية الذمة المالية¹ ويشترط في تكوين لجان التحقيق مجموعة من الشروط الشكلية والتنظيمية منها :

- _ أن يوقع لائحة تكوين لجنة التحقيق 20 نائباً على الأقل .
- _ أن يكون اللجنة من أعضاء الغرفة ولا يشترط أن تكون نفسها اللجنة الدائمة أو لجنة جديد.
- _ أن لا تنشأ لجنة تحقيق إذا ما كانت الوقائع أدت إلى متابعات قضائية بينما يمكن أن تتزامن مع لجنة تحقيق إداريه .
- _ أن تنتهي مهمتها في أجل ستة(6) أشهر قابلة للتجديد .
- _ أن لا يكون في لجنة التحقيق أحد الأعضاء الموقعين على اللائحة .
- _ التنفيذ بالسرية التامة في تحرياتهم ومناقشاتهم .
- _ أن ترسل طلبات الإستماع وجوباً إلى رئيس الحكومة .
- _ إرفاق برنامج المعاينات والزيارات عن طريق السلطة السلمية .
- _ أن يبلغ التقرير لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة كما يوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة .

إن عمل لجان التحقيق لا يعد وأن يكون عملاً تحضيرياً يسمح للغرفة التي أنشأتها إتخاذ قرار في ذلك ، ويمكن أن يتضمن الدعوة والتوصية للإحالة على الجهات القضائية ، وللغرفة إن إقتنعت أن تدعم تقرير اللجنة بالتصويت على لائحة تدعو الحكومة خلالها برفع دعوى قضائية .

¹ حامد حمود الخالدي – الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الانجليزي والمصري والكويتي – مرجع سابق _ ص 356 .

الفصل الثاني

محدودية السلطة الرقابية للبرلمان في المجال المالي

إن الدور الذي يلعبه البرلمان بغرفتيه وعلى إمتداد العصور والتي وجدت فيها مشاركة شعبية وسياسية كان لازال متأرجحاً في تأدية الوظيفة السياسية بمدلولاتها التشريعية والمالية والرقابية بين الأداء الحقيقي والأداء الشكلي أمام تنامي وتزايد الهيمنة على كل الأصعدة للسلطة التنفيذية والتي تحتكر يوماً بعد يوم المجالات المتشعبة للدولة بمدعيات ضبطية أو أمنية أو إقتصادية أو إجتماعية أو علمية جعلت أداء السلطة التشريعية تتقهقر وتضعف وتتناقص بالرغم من وجود الكم المعترف من الوسائل والآليات في يدها ، هذا ما يجعلنا نحاول تسليط الضوء على تلك المحدودية والضعف في أداء العمل الرقابي في المجال المالي موضوع الحال ، والبحث في تلك المظاهر القانونية المؤدية لتقييد البرلمان قبل وأثناء وبعد تنفيذ قانون المالية (المبحث الأول) ، ثم الخوض في المظاهر العملية والفعلية التي تؤدي دائماً إلى الحد من تأدية الوظيفة البرلمانية من خلال الهيمنة التنظيمية للسلطة التنفيذية في التسيير مع ما يقابله من ضعف الجانب البرلماني في إكتساب المعلومة و شكلية المناقشة (المبحث الثاني) ونلقي بعض الضوء والتصور لمستقبل الرقابة البرلمانية في المجال المالي حسب الرؤى من هنا ومن هناك في كيفية تفعيل عملية الرقابة من حيث التركيبة البرلمانية ، ومن سبل تعزيز الدور الرقابي للبرلمان حتى يتماشى مع التطور الدوري لآلة الزمن ولا يبقى منحصرًا في مفاهيم تقليدية أكل عليها الزمن مقارنة بالتطور الحاصل على عمل السلطة التنفيذية والتي نجد إستفادتها متزايدة مع كل تطور فكري أو علمي وتكنولوجي أو حتى عبر الأزمات الإقتصادية والأمنية والإجتماعية جراء الإحتكاك المباشر والتأقلم الدائم في مجارة الوضع والبحث عن حلول .

المبحث الأول: المظاهر القانونية لمحدودية الرقابة البرلمانية في المجال المالي

بالنظر للتنظيم القانوني لعملية الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة وغيرها ، وبالرغم من الوجه الظاهر لمنحها تلك الآليات إلا أنه ومن زاوية أخرى نجد قيودًا وحدودًا وُضعت ضمنيًا داخل أغلب الدساتير بما فيها الدستور الجزائري بما يوسع المجال أمام السلطة التنفيذية لتأخذ مجالًا ومنتسًا من المساحة حتى تعمل بكل حرية مع كبح للمطالب التي قد تتقدم بها المجالس المنتخبة إرضاءً لناخبيهم أو كبح لتلك الأهواء السياسية في حالة الخلاف بين أعضاء البرلمان والحكومة من جهة ومن جهة أخرى لما تحمله قوانين المالية والميزانية بشكل خاص من موازنة يُخشى أن تفسده المطالبة بالتعديل مع العلم أنه على غاية من الصعوبة والدقة في الدراسة وتنفيذ الموازنة . ثم ذلك التقليد في إدراج الآلية الرقابية دون البحث في تطويرها وترتيب الجدية في آثارها دستوريًا وتنظيميًا ، حتى تخدم الغرض الذي أُستحدثت لأجله . وهذا ما يظهر خلال تقييد البرلمان في مناقشة قانون المالية (**المطلب الأول**) ، وعدم فاعلية الآليات الأخرى في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (**المطلب الثاني**) .

المطلب الأول : تقييد البرلمان في مناقشة قانون المالية للسنة

إن مناقشة البرلمان لقانون الميزانية في مظهره العام هو سلطة للرقابة البرلمانية في منح الترخيص للسلطة التنفيذية من أجل مباشرة تنفيذ مشروع القانون الذي أعدته وقدمته للمصادقة ، فقد نصّت جميع دساتير الدول على تخويل البرلمان الإختصاص المالي إلى

جانب وظيفة التشريع¹، لكن في مظهر قانوني حدّ من هذه السلطة وضيق الخناق عليها وهذا عبر القانون نفسه الذي منحها هذه السلطة .

من هذه المظاهر المؤدية لمحدودية الرقابة تحديد وقت ومدة معينة للعمل البرلماني ثم الجهة التي يمكنها منح الترخيص بالتوازي مع البرلمان ونظام الغرفتين ومدلولاته في إتخاذ القرار وصولاً إلى حق التعديل والتغيير في الميزانية العامة للدولة من طرف أعضاء الغرفتين .

الفرع الأول : تقييد دور البرلمان من حيث المدة في إعطاء الرخصة

من خلال المادة 120 من الدستور الجزائري فإن البرلمان مجبر على المصادقة على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون 75 يوماً من تاريخ إيداعه لدى البرلمان بغرفتيه ، وينظم القانون العضوي 99_02 تقسيم هذه المدة بين الغرفتين سبعة وأربعون 47 يوماً لدى المجلس الشعبي الوطني وعشرون 20 يوماً بمجلس الأمة وثمانية 8 أيام على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء .

وإن حرص الدستور على تحديد مدة زمنية للمناقشة البرلمانية وإن كانت من الناحية العملية يخدم إستمرار سير المرافق العمومية بشكل عادي ومنتظم وذلك بتمويلها بالإعتمادات المالية المطلوبة لضمان حسن سيرها ، وبالتالي فإن الإطالة في المناقشة قد تعرقل عمل مختلف مرافق الدولة.

¹ رحمة زيوش _ الميزانية العامة للدولة في الجزائر _ رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم _ تخصص قانون _ جامعة مولود معمري _ تيزي وزو _ 2011 _ ص 116 .

إلا أن تحديد مدة المناقشة والآثار الناجمة عن هذا التحديد لا يخدم عملية الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية حيث لا يمكن للبرلمان وخلال تلك المدة القصيرة من دراسة ومراجعة مشروع الميزانية فصلاً فصلاً، وباباً باباً، ومنه فالرقابة ستكون سطحية غير مُلمّة بكل الجوانب مقارنة بالسلطة التنفيذية والتي تمتلك الوسائل البشرية الدائمة في مناصبها مع كثرتها وتعاونها والمدة التي تفوق السنة من أجل إعدادها وهي التي تملك الخبرة والتجربة وبالرغم من ذلك تُخطئ التقدير وتطلب إتمادات إضافية خلال السنة، فما بال السلطة التشريعية التي بالرغم من قلة الوسائل البشرية والخبرة الفنية فيطلب منها مراجعة لآلاف الحسابات في مدة 47 يوماً أو 20 يوماً بالنسبة للغرفة العليا .

الفرع الثاني : تقييد دور البرلماني من حيث منح الترخيص

يتجلى تقييد دور البرلمان من حيث منح الترخيص في الأساليب الدستورية في إعتناق الدولة نظام الثنائية البرلمانية من جهة وإمكانية إنتقال الإذن بمنح الترخيص إلى رئيس الجمهورية بما لا يجعل للبرلمان من أهمية كبيرة في منح الترخيص وبذلك تقزيم الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني أو حتى مجلس الأمة هو الآخر .

أ- نظام الثنائية البرلمانية للتخفيف من حدة الرقابة البرلمانية حيث أن المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1996 وبداية منه بالتحديد، حيث أقر لكل من الغرفتين النقاش والتصويت، وقد إشتراط لتصويت مجلس الأمة أغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه وفي حالة الخلاف بين الغرفتين يمر القانون على اللجنة المتساوية الأعضاء .

_ ولأن مجلس الأمة إنما جعل وسيلة لتحقيق التوازن بين المؤسسات الدستورية ويعمل نظام الغرفتين على منع إصطدام السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية ، ويخفف من حدة النزاع¹ وبالنظر إلى فكرة الثلث الرئاسي في قلب الموازين عند تصويت مجلس الأمة والذي يفوق عدده الربع المتبقي وبمعنى أنه لا وجود لثلاثة أرباع الأعضاء ما لم يكن بينهم عدد من الثلث المعين من طريف رئيس الجمهورية ، وهذا ما بين عدم صحة مبررات ضمان مسار تشريعي واعد وإستقرار المؤسسات حيث قد أدت الإزدواجية إلى تعميق الهوة بين السلطتين من حيث فقدان التوازن المنشود لما في ذلك من تجزئة الهيئة التشريعية بهدف إضعاف فاعلية البرلمان وأدى إلى الحد من الصلاحيات الدستورية للبرلمان² ، فمصير الرخصة إذا قرر المجلس الشعبي الوطني رفضها عند التصويت يمكن أن يُصوّت مجلس الأمة لها وتحكم المادة (120) الفقرة الرابعة

بتمرير موضوع الخلاف إلى اللجنة المتساوية الأعضاء ، ومنه فالغرفة السفلى ليست صاحبة الكلمة الأولى في منح الترخيص .

ب_ إنتقال الإذن بالترخيص من البرلمان إلى رئيس الجمهورية

إن الإذن بالترخيص للسلطة التنفيذية بمباشرة قانون المالية والميزانية بصورة خاصة ، منوط بالبرلمان صاحب الإختصاص الأصيل . لكن تتعدد الحالات أين يمكن لرئيس الجمهورية فيها أن يرخص أو يشرع بأوامر رئاسية ، نذكر منها الحالتين المذكورتين في المادة 120 من الدستور وهي حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في الآجال المحددة و الذي

¹ مزياي الوناس_ إنتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 _مذكرة في إطار نيل درجة الماجستير _في القانون العام _ جامعة مولود معمري _ تيزي وزو _ 2011 _ ص 37 .

² مزياي الوناس_ إنتقاء السيدة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 _ نفس المرجع _ ص 68 .

يتم تأكيده بالقانون العضوي 99_02 في المادة 44 ويوضحه ، ونجده في كل مناسبة قانونية ومن ذلك دليل النفقات الذي يصدر عن وزارة المالية نفسها ويقرر تحت فصل قانون المالية السنوي مايلي:

الوضعيات الخاصة التي تسمح بتأجيل التصويت عل قانون المالية " في حالة عدم إعتما

قانون المالية في الأجل المحدد ، يقر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر¹

والحالة الثانية بموجب المادة 124 من الدستور والتي تخول لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر رئاسية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان .

وكما هو واضح أن للسلطة التنفيذية مخارج ووسائل كفيلة للإفلات من الرقابة المتشددة أثناء مناقشة مشروع المالية وقدرتها على إفتكاك الترخيص بعدة وسائل .

الفرع الثالث : تقييد رقابة البرلمان من حيث التعديل

(لا يقبل إقتراح أي قانون مضمون أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية)² وقد جاءت هذه المبادئ الدستورية على أساس الحد من إسراف أعضاء البرلمان في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية³ وتفسد نظام الموازنة الدقيق بين الإيرادات والنفقات الذي سهرت على ضبطه الحكومة حين إعداد المشروع .

¹ République algérienne _ ministere des finances _ op cit _ p 32 _ ((La sanction des délais :Des dispositions speciales permettent de retards dans le vote de la loi de finances:* encas de non adoption de la loi de financesdans le délai imparti, le President de la republique promulgue le projet du gouvernement par ordonnance

² المادة 121 من الدستور .

³ جمعاسي جميلة _ الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية _ مرجع سابق _ ص 80 .

فيظهر هنا تأكيد الدساتير خدمةً لمصلحة التوسع في النفوذ للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ، ويظهر بشدة الحد من رقابة البرلمان المرة الأولى بإنتراع حق إعداد القانون والذي يعتبر حقاً أصيلاً والمرة الثانية بمنعة من أي تعديل ، وبهذا يُقيد من دوره الرقابي .

المطلب الثاني : عدم فعالية الآلية الأخرى في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية

بعدما إتسم الدور الرقابي للبرلمان أثناء مناقشة والتصويت على قانون الميزانية بمروره من عنق الزجاجة بعدما عُوْمِلَ بالتحديد والتضييق والتقييد فما بقي من آليات أخرى فقد واجه نفس المصير رغم صورية الوظيفة الرقابية لهذه الوسائل والمتمثلة في قانون ضبط الميزانية ، التحقيق البرلماني ، الإستجواب وبيان السياسة العامة ، وهذا عبر تفريط القانون في ترتيب الجزاءات على إثرها أو بمناسبتها حتى تكتسي ثقلاً أما ما يكتسبه الحكومة من السلطات ووسائل قانونية تجعلها في درجة أعلى من البرلمان .

الفرع الأول : مواطن ضعف آلية الرقابة عن طريق الأسئلة البرلمانية

إن الأسئلة البرلمانية بما فيها الشفوية و المكتوبة لا تغدو إلا وسائل للإستفسار وطلب التوضيح وتأكيداً على الحكومة بالإلتزام بخطة العمل المصادق عليها ، فقد نصت عليها المادة 134 من الدستور ولم ترتب عليها أي جزاءات وغاية ما قد نصل إليه هو تحول السؤال إلى مناقشة عبر المجلس .

والملاحظ بأن الأسئلة بنوعيتها لم تصل يوماً إلى الإقرار الفعلي لمسؤولية الحكومة وإجبارها على الإستقالة، كما أن أغلب الردود الحكومية تتميز بالعمومية مما لا يُبقي أهميةً للسؤال كآلية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة¹

الفرع الثاني : مواطن ضعف آلية الرقابة عبر قانون ضبط الميزانية

إذا كان قانون ضبط الميزانية هو الوسيلة الرقابية اللاحقة لتنفيذ مشروع قانون الميزانية وسبباً وجيهاً لمحاسبة الحكومة على التقصير أو المخالفة إلا أن المشرع الجزائري لم يحطها بعوامل النجاح ، مع إهمال يقابله من غرف البرلمان وهو بإحترام الآجال من البديهي معرفة أن أجل مناقشة قانون ضبط الميزانية يكون آخر السنة المالية وقد أقرت المادة 160 من دستور 1996 على أن تقدم الحكومة عرضاً عن إستعمال الإعتمادات التي أقرتها لكل سنة ، لكن في المقابل لم تقرر آجالاً تحترمها الحكومة مثلما قررتها في التصويت البرلماني إجبارياً ب75 يوماً ولم تقرر أي جزاءات مترتبة عن ذلك مثلما فعلت في المصادقة على الرخصة البرلمانية حيث تحيلها لرئيس الجمهورية كجزاء التأخر ، وهذا ما عرقل العمل الرقابي بهذه الآلية ومنه ضياع الهدف من الرقابة .

ولا عجب أن تكون نتيجة ذلك تأخر التصويت على قانون ضبط ميزانية سنة 1979 ولم يتم التصويت عليه إلا في ديسمبر من سنة 1983 ونفس الشيء بالنسبة لقانون ضبط الميزانية لسنة 1981 الذي لم يتم التصويت عليه إلا في سنة 1987 ، حيث تعتبر هذه القوانين بمثابة الممارسات التاريخية بالنسبة لقانون ضبط الميزانية في التشريع الجزائري¹ والملاحظ في

¹ بن ناصر بوطيب _ مداخلة في إطار الملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغاربية _ مرجع سابق _ ص 19 .

التشريع المقارن أنه في القانون الفرنسي أمر 02_59 كانت هذه الممارسة ممكنة وتداركها في القانون 692/2001 الخاص بقوانين المالية .

_ ثم إغفال أعضاء البرلمان هذا الحق الذي يمكنهم من ممارسة فعالية للرقابة مع تأدية أهدافها فلو أرادت إحدى غرفتي البرلمان سحب الثقة من الحكومة بعد مناقشة قانون ضبط الميزانية متأخر، أنه قد لا يمد بالصلة للحكومة القائمة ، لأن صاحبة القانون قد إستقالت أو تغيرت .

الفرع الثالث : مواطن ضعف آليات المتمثلة في بيان السياسة العامة والإستجواب

والتحقيق البرلماني

هذه الآليات الثلاث تجمعها صفة الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية واللاحقة عليها ، وتتم هي الآخر بمظاهر قانونية أدت إلى إضعافها .

_ بيان السياسة العامة بالرغم ما فيه من أسباب الرقابة ، إلا أن الحكومة غير ملتزمة بها وهناك محدودية كبيرة في ذلك فمنذ جوان 1997 إلى غاية الدور الربيعية لسنة 2007 قدمت الحكومة مرتين بيانها عبر السياسة العامة ، الأولى كانت في دورة الخريف لسنة 1998 حين كان أويحي أحمد رئيساً للحكومة ، والثانية في عهد بن فليس في دورة الخريف لسنة 2003². ثم أنه سنة 2006 إضطر البرلمان هذه المرة للتخلي تماماً عن حقه الدستوري في ممارسة الرقابة على برنامج حكومة بلخادم³ وهذا ما يجعل اللوائح وملتمس الرقابة

¹ جمعاسي جميلة _ الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية _ مرجع سابق _ ص 88 .

² بن ناصر بوطيب _ مداخلة في إطار الملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغاربية _ مرجع سابق _ ص 12 .

³ بن ناصر بوطيب _ مداخلة في إطار الملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغاربية _ نفس المرجع _ ص 12 .

والتصويت بالثقة مجرد آليات دستورية لا تستخدم إلا في حالات نادرة ، فاللوائح لم يكن الدستور واضحاً في محتواها ومدى تأثيرها، فهي تبقى مجرد توجيه عناية الحكومة إلى نقائص أو تقصير دون ترتيب جزاءات .

أما ملتزم الرقابة والتصويت بالثقة ولخطورتها من الناحية القانونية والعملية فالمجابهة كانت قانونية بحتة هي أحكام المادة 129 من الدستور والتي تجعل المجلس الشعبي الوطني في موقف لا يحسد عليه أمام سلطة رئيس الجمهورية الذي يمكنه أن يقرر حل المجلس وإجراء إنتخابات مسبقة لأن الحكومة معينة من طرفه وهي مجسدة لبرنامجها ، وكل مواجهة أو إعتراض فهو إعتراض على رئيس الجمهورية ، وبهذا أو بداعي الحفاظ على أمن وإستقرار مؤسسات الدولة قد يؤدي إلى تفعيل المادة 129 و إستعمال حقه الدستوري .

ضف إلى ذلك فإن صعوبة إستعمال ملتزم الرقابة ورفض التصويت بالثقة مرتبط بالشروط المنصوص عليها دستورياً والتي يمكن القول عنها أنها مستحيلة مع التشكيلة البرلمانية وتبعيتها الحزبية خاصة إذا ما علمنا أن الحكومة تحوز الأغلبية في المجلس .

وبالتالي فهذه الآليات تفقد قيمتها الحقيقية بالإضافة إلى التشكيلة الحالية السائدة في البرلمان الجزائري ، والتحالفات التي تشهدها الحياة السياسية¹ وذلك النفاق السياسي الذي جعل كالأحزاب السياسية تسعى إلى التقرب إلى السلطة التنفيذية ، وهذا على الأقل منذ وجود دستور 1996 إلى يومنا هذا ، كما يلاحظ أيضاً أن إستخدام نواب المجلس لآليات الرقابة المختلفة ، يُظهر إتجاهه نحو آلية السؤال بينما الآليات الأخرى وخاصة ما تعلق منها

¹ بن ناصر بوطيب _ مداخلة في إطار الملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغاربية_ المرجع السابق _ ص 14 .

بملتزم الرقابة أو عدم التصويت عند طلب الثقة ، لم تلتجئ إليه الأحزاب .

فالمشهد السياسي المالي لا يمكن أن نتصور فيه سحب ثقة ولا ملتزم رقابة ، وبما يضعف هذه الآليات ويجعلها مجرد وسائل قانونية دستورية وديمقراطية مفرغة من محتواها .

ب- الإستجواب البرلماني فبالرغم من أن آلية الإستجواب تحمل بين طياتها عادةً إتهام بالتقصير أو التبذير لموارد الأمة ، فلم يأتي في المادة 133 من الدستور ما يمكن إعتباره ترتيب جزاء ، فهو في هذه الحالة يكون أشبه بآلية السؤال الكتابي أو الشفوي وخاصة حسب بعض الآراء فإن العملية الإجرائية المتمثلة في إعطاء مهلة لمدة خمسة عشر (15) يوماً يُنقص عنصر المفاجئة ، فالمعرفة المسبقة بنص الإستجواب وموضوعها يمكن الحكومة من تقادي الوقوع في فضائح خاصة المالية منها ، لذا فعنصر الكتابة والإعلام المسبق يمكنها ولا شك في تحضير إجابات مقنعة تغطي الكثير من الحقائق¹ وإن إنتهاء الإستجواب إلى قرار بإدانة الحكومة كلها أو بعض أعضائها ، وهو ما لم يحدث في تاريخ الممارسة الجزائرية نتيجة الأسباب المذكورة سابقاً، وهذا ما يعكسه عدد الإستجابات خلال الفترتين التشريعتين حيث بلغ عدد الإستجابات إحدى عشر إستجواباً² فقط أي لمدة عشر سنوات وطرح عشر قوانين مالية في هذه الفترة معما صاحبها من فضائح فساد مالي داخل وخارج الوطن ، ومقارنة بعدد الأسئلة المطروحة خلال نفس الفترة والتي تقدر بالمئات ومنها على سبيل المثال 733 سؤال بين الكتابي والشفوي خلال الفترة التشريعية 2002 / 2007 و 1434

¹ جمعاسي جميلة _ الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية _ المرجع السابق _ ص 65 .

² بن ناصر بوطيب _ مداخلة في إطار الملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغاربية _ مرجع سابق _ ص 20 .

سؤال بين الكتابي والشفوي خلال الأربعة سنوات 2007 إلى غاية 2010¹ إن الغاية من الإستجواب لم تتحقق في النظام الجزائري لإنعدام عنصر الجزاء المترتب عن ممارسة الإستجواب والذي قضى على أهميته كآلية للرقابة البرلمانية .

ج- التحقيق البرلماني ، إن إنشاء لجان التحقيق وفي أي وقت في صيغة ومظهر قانوني يوحي بالدور الرقابي بهذه الآلية للبرلمان على أعمال الحكومة ، لكن بالمقابل فإن المظهر القانوني لترتيب الآثار والنتائج عن التحقيق ليست بالمستوى المطلوب حيث أن النتائج المتوصل إليها عبر لجان التحقيق هو دعوة المجلس للمصادقة على طلب إحالة الملف على الجهات القضائية ، وحيث أنه و كمبدأ عام فالرقابة البرلمانية تكتسي طابعاً سياسياً ، فليس لها سوى إحالة التقرير والتوصيات التي يتضمنها على الحكومة ، وتدعوها من خلالها برفع دعوى قضائية .

وللحكومة السلطة الأولى على نتائج التحقيق ولها في إعطاء حتى حق نشر البرلمان لنتائج التحقيق أو منعها منه ، ولها أن تقرر رفع الدعوى أو حفظ النتائج .

ولعل عدة فضائح حدثت على الأموال العامة أنشئت لأجلها لجان تحقيق كثيرة منذ أكثر من عقدين ونصف ورغم نتائج الإدانة والتوصيات إلا أنه لم تؤدي آلية التحقيق البرلماني الأهداف المتوقعة منها كوسيلة رقابية ثم وقائية .

¹ بن ناصر بوطيب _ مداخلة في إطار الملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغاربية_ نفس المرجع _ ص16 وما بعدها .

المبحث الثاني : المظاهر العملية لمحدودية الرقابة على السلطة التنفيذية

إن الدور المنوط بالبرلمان كتمثل لإرادة الشعب هو تسليط الرقابة السياسية على أعمال الحكومة بما فيها الميزانية العامة إلا أن هناك مظاهر عملية وواقعية أدت إلى تقزيم دوره الرقابي وشلل لوسائله وآلياته حتى لا يعرقل السلطة التنفيذية وهذا جراء عوامل التفوق التي تمسكت بها السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ومنها السلطة الواسعة للتنظيم على الهيئة التشريعية نفسها وعلى العملية التشريعية ، والتحايل عليها (المطلب الأول) ثم تلك العوامل اللصيقة بالهيئة التشريعية والمؤدية إلى محدودية الرقابة البرلمانية وتذليل هذا الدور مقابل الأداء المتفوق للسلطة التنفيذية في شتى المجالات السياسية و الإجتماعية و المالية (المطلب الثاني) .

حيث يتجلى توسع نفوذ السلطة التنفيذية في التشريع والرقابة بما يقابله من صورية السيادة البرلمانية في التشريع والرقابة والمالية وهذا ما تبينه المظاهر العملية في سير وتنظيم السلطات .

المطلب الأول : هيمنة السلطة التنظيمية بما يحد من النشاط الرقابي للبرلمان

بمقتضى مبدأ الفصل بين السلطات فإن كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تقوم بالأعمال والوظائف الموكلة لها ضمن إختصاصها المتعارف عليه فقها وقانوناً ، ويُحضر كل تداخل في المهام بينهما ما لم يكن منظم بالدستور والقانون أو العرف .

وأن الحاصل في أن يقوم البرلمان في رقابة السلطة التنفيذية أو قيام هذه الأخيرة في تنظيم مشروع قانون (الميزانية مثلا) أو تسيير لقاءات مع البرلمان أو غيرها ، إنما هو في

إطار تكامل وظيفي بينهما لا يجب أن يسمو إلي تدخل في المهام ذات الإختصاص الأصيل لكل هيئة من هاتين الهيئتين السياديتين .

لكن في حقيقة الحال ومن الناحية العملية فإننا نجد ليس تدخلًا فحسب بل هيمنة كاملة للسلطة التنفيذية .

الفرع الأول : هيمنة السلطة التنفيذية على الإختصاص التشريعي داخل البرلمان

وتتجلى في ثلاث أشكال عملية هي :

أولاً : يمر القانون بمراحل عديدة حتى يصبح جاهزا للتنفيذ، يجب أن تكتمل مراحلها خاصة المرحلة الأخيرة و الأساسية ألا و هي الإصدار و تتمثل في قيام رئيس الدولة بتوقيع الوثيقة المقدمة له، مما يكسبها قيمتها القانونية، بالتالي تصبح قابلة للتنفيذ الفعلي ابتداء من أول يناير من السنة المالية تطبيقاً لقاعدة السنوية¹ إن هيمنة السلطة التنفيذية تظهر من الوهلة الأولى حين قررت المادة 115 من الدستور 1996 ، بأن قانون عضوي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عملهما ، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة . وعليه صدر القانون العضوي 99_02 ومع خضوعه لرقابة و جوبية من طرف المجلس الدستوري (الذي يمثل السلطة التنفيذية) حيث يمثل ذلك وسيلة تتمكن من خلالها السلطة التنفيذية حسم الموضوع لصالحها ، فبالرغم من حصر المادة 165 من الدستور في فقرتها الثانية حق الأخطار في مجال القوانين العضوية على رئيس الجمهورية وبمعنى أن السلطة التنفيذية تضع لمستها في تنظيم العلاقة بينها وبين البرلمان بما يرتب سطوتها على عمل البرلمان .

إن الغاية من جعل القانون 99_02 المنظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان قانون عضوي هو الحد من صلاحيات البرلمان لتنظيم علاقاته مع مؤسسات الدولة وعلى رأسها السلطة التنفيذية² .

ثانياً : التسيير الحكومي للعمل البرلماني ، يتجلى في إستشارة كل غرفة من غرف

¹ رحمة زيوش _ الميزانية العامة للدولة في الجزائر _ مرجع سابق _ ص 153 .

² مزياي الوناس _ إنتقاء السيدة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 _ مرجع سابق _ ص 155 .

البرلمان بموجب القانون 99_02 في تنظيم النقاشات وتحديد المواضيع التي تروق للحكومة مناقشتها تقديمًا وتأخيرًا مما يُفقد البرلمان لسيادته أمام السلطة التنفيذية ، بالإضافة إلى حق رئيس الجمهورية في إستدعاء البرلمان وتحديد موضوع الإجتماع في دورات غير عادية هذا الحق الذي لا يمتلكه البرلمان في تسيير نفسه إلا بطلب من النواب يفوق عددهم ثلثي عدد نواب المجلس.و يمكن للسلطة التنفيذية حضور أعمال السلطة التشريعية وعلى مستوى اللجان وخاصة لجنة المالية بما يمكنها من متابعة جدول الأعمال وحتى توجيهه مما يؤكد تلك الهيمنة .

ثالثًا : المبادرة بالقوانين سواء قانون الميزانية أو القانون التكميلي رغم أنها عمل تشريعي بحث ، فالحكومة هي التي تعد المشاريع وتحضرها وبذلك تتفوق على البرلمان بما تمتلكه من وسائل مادية ومعنوية تؤهلها للقيام بدل البرلمان بهذا العمل والتحكم في مصير القانون بالوسائل القانونية الأخرى في حالة ما إذا لم يوافق البرلمان أو لم يقر بالتصويت في الآجال المحددة ، مما يُعزّز دور الحكومة على حساب البرلمان .

الفرع الثاني : تنامي الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

وتتمثل السلطة التنفيذية في شخص رئيس الجمهورية وهي الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية في كل مناسبة حيث :

أ- يشرع رئيس الجمهورية في الحالات الإستثنائية ووفقاً للمادة 96 من الدستور فيتولى جميع السلطات بما فيها السلطة التشريعية وإصدار القوانين ومن ضمنها قانون المالية .

ب- يشرع رئيس الجمهورية بأوامر رئاسية في الحالات العادية على أحكام المادة 124 من الدستور في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ومثال ذلك حل المجلس عن طريق رئيس الجمهورية ولمدة ثلاثة (3) أشهر حتى يتم انتخاب مجلس جديد أو في حالة العطلة البرلمانية بين دورتيه .

ج- إعتراض رئيس الجمهورية على القوانين هو من قبيل التشريع وإفنتكاك الإختصاص حيث أن لرئيس الجمهورية سلطة التحكم في مصير القانون وهذا بالإعتراض الواقف أو المطلق على إصدار القانون¹ .

فالمادة 127 من الدستور تمكن لرئيس الجمهورية حق طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه وفي هذه الحالة لا يتم إقراره إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، وبهذا فإن مصير مشروع القانون يمرّ وجوباً على رئيس الجمهورية بإعتباره حامي الدستور والساهر على مصالح الأمة وهذا من خلال المادة 126 من الدستور والمادة 174 و 177 والتي في كل مرة تؤكد على سلطة رئيس الجمهورية لإصدار القانون ، وبهذا يمكنه الإعتراض بطلب مداولة ثانية ، وعليه فإنه يعترض على ما تمّ إقراره من المجلس مؤقتاً . ويمكن أن يكون الإعتراض مطلقاً إما بأن لا يُصدر رئيس الجمهورية هذا القانون بعد مرور مهلة الثلاثين 30 يوماً² علماً أنه لم يتم إقرار أي جزء أو تعقيب للدستور على هذه الوضعية بما يجعلها وسيلة للسلطة التنفيذية أمام ضعف وسائل البرلمان ، أو تعنته في إقرار قانون لم ترضى به السلطة التنفيذية ، كما يمكن أن يعترض رئيس الجمهورية عن

¹ مزياي الوناس _ إنتفاء السيدة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 _ المرجع السابق _ ص 75 .

² المادة 127 من الدستور .

إصدار قانون بحل المجلس الشعبي الوطني بناءً على أحكام المادة 129 بما يؤدي إلى القبر النهائي للقانون دون أن تكون هناك وسيلة تمكن من تجاوزه¹.

الفرع الثالث : التدخل الواسع للتنظيم في ميدان الميزانية

ويتمثل هذا التدخل للسلطة التنظيمية في إمكانية تحويل ونقل وإلغاء الإعتمادات التي تمت المصادقة عليها من طرف البرلمان بغرفتيه مع ضعف هذا الأخير في مواجهة هذا التدخل بالرغم أنها هي صاحبة الترخيص بالأنفاق والتحصيل المدرج في ميزانية الدولة .

أ- إمكانية نقل الإعتمادات المالية ، ويقصد بها تلك العملية التي تعدل طبيعة النفقة العمومية المحدد في قانون المالية التي صادق عليها البرلمان وخضعت لعملية المناقشة وتم الموافقة عليها بالشكل الذي صدرت به شرط عدم نقل الإعتمادات إلا داخل الفصول المتضمنة نفقات التسيير وهذا بناءً على المادة 32 من القانون 84_17 كما يجب نقل هذه الإعتمادات عن طريق مرسوم رئاسي بناءً على تقرير وزير المالية مع إحترام الفصول التي تتضمن النفقات المخصصة للمستخدمين ، وعن الدور الرقابي للبرلمان فإنه لا يتم إعلام البرلمان بهذا النقل عكس ما نجده في القانون الفرنسي الجديد 2001_692 لأهمية ومكانة الرقابة بصفة خاصة والبرلماني كسلطة على وجه أخص .

ولعل عدم وجود أي حق للإعتراض في هذا التغيير للرخصة فهذا مظهر من مظاهر المحدودية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وحتى على إحترام رخصها .

¹ مزياني الوناس _ إنتقاء السيدة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 _ المرجع السابق _ ص 68 .

ب- إمكانية تحويل الإعتمادات وهذه العملية تختلف عن الأولى في كونها لا تغير طبيعة النفقة إنما تغير المصلحة المسؤولة عن التنفيذ ومنه فهذا تحويل عضوي وليس مادي وهو مقنن كذلك بأحكام المادة 32 و 33 من القانون 17_84 بشرط أن يتم تحويل الإعتمادات عن طريق قرار من وزير المالية كإجراء بسيط ولضرورة تنظيمية فقط . وكونها لا تغير طبيعة النفقة فهذا يمكن أن يكون مبرر عادي ، لكن من جانب أنه تعديل في الرخصة لكثرة التحويلات وبما يؤدي إلى إمكانية إلغاء خصوصية الرخصة البرلمانية ، و التأثير حتى على الرقابة البعدية في حالات المقارنة بين قانون المالية وقانون ضبط الميزانية

ج- إمكانية إلغاء الإعتمادات وهي إلغاء أي عملية كانت مرخصة للإنفاق وأصبحت دون غرض لظروف عادية أو إستثنائية عبر السلطة التقديرية بحكم المادة 22 من القانون 17_84 ، والأكثر من ذلك يمكن إستعمال هذه الإعتمادات المالية لتغطية نفقات أخرى ضمن الميزانية .

وهذا يعد تعديلا آخر على الرخصة البرلمانية عن طريق التنظيم ودون الرجوع إلى البرلمان صاحب هذه الرخصة ، وتفوق آخر يضاف للسلطة التنفيذية وهيمنتها في مقابل محدودية الرقابة البرلمانية وتقلص دور السلطة التشريعية في مجارات التقدم الحاصل والتطور المتسارع و المتنامي لدور السلطة التنفيذية .

المطلب الثاني : ضعف المعلومات البرلمانية وشكلية المناقشة

إن تأدية أي دور من الأدوار السياسية و الإجتماعية و غيرها يناط بها أداء عملي وفعال من أجل إنتاج شيء ملموس وله تأثيره الخارجي على ما يحيط به ، ولا يتأتى ذلك إلا بتوفر

عوامل مساعدة على ذلك وعدم توفرها يؤدي إلى إضعافها وإضعافها وعدم تأدية وظائفها. وهذا ما تعانيه البرلمانات التي لم تستطع نفض الغبار عن نفسها وتحسين محيطها وتوفير شروط النجاح هروباً من التهميش والإقصاء والسطحية . ومن بين المظاهر التي أدت إلى محدودية الأداء هي ضعف المعلومة البرلمانية أمام هيمنة واسعة لها عند نظيرتها السلطة التنفيذية ، ونظام الأفكار الحزبية الضيقة ، شكلية المناقشات في تأدية دور سلطة ينتظر منها فرض نفسها ، وليس هذا على سبيل الحصر إنما هذا جزء من كل. فالعوامل التي أدت إلى تدني دور البرلمان أمام هيمنة للسلطة التنفيذية إنما هو نتاج عوامل عدة تاريخية وسياسية وأمنية وإجتماعية بالإضافة إلى عولمة فكرية و مسائل فطرية في طبيعة الإنسان نفسه لا يسع المجال إلى الخوض فيها .

الفرع الأول: ضعف المعلومات البرلمانية

إن المتعارف عليه أن إكتساب المعلومة الدقيقة يؤدي إلى إكتساب مركز جيد في المناقشة والمحاسبة والمراقبة وتأدية الوظيفة على أحسن وجه ، وحيث أن خصوصية التركيب البرلمانية أنها منتخبة فلا وجود للإنتقائية فيها والتخصص ، وهي زمنية مربوطة بعهدة أي أنها غير دائمة فتحتمل التطور والتقدم وإكتساب الخبرة وليس لديها قنوات ووسائل لحيازة المعلومة غير الإستجواب والتحقيق ونظام الأسئلة وقانون ضبط الميزانية ، وكلها أدوات لايمكنها تقديم المعلومات المفصلة والكاملة عن محتوى الميزانية، فهي تتصل بشق بسيط جداً من معاملات ضخمة تقوم بها السلطة التنفيذية ولا يمكنها مجاراة كل حركة في الإنفاق والحباية والتدقيق فيها .

وبالرغم من وجود سلطة الإطلاع على الوثائق التي يعدها مجلس المحاسبة بما يساهم في الحصول على معلومات دقيقة حول تسيير الأموال العمومية ، وبالتالي يساهم مجلس المحاسبة في تفعيل دور البرلمان في الميدان الرقابي إلا أن هذا لن يحقق الرقابة الحقيقية نظراً لعدم توفر عنصر الحياد لدى مجلس المحاسبة¹ ، حيث تكون تباعيته لصالح السلطة التنفيذية بحكم عدة عوامل منها أسلوب التعيين ، { وإن كان في هذا القول جانب من الصحة إلا أن لمجلس المحاسبة مكانة هامة، لتمتعه بصلاحيات واسعة، إدارية و قضائية، إلى جانب تمتع أعضائه بصفة القاضي و إمكانية تمثيلهم لدى المجلس الأعلى للقضاء² مما يضفي خصوصية وإنتقائية لأعضائه} ، وعدم وجود تنسيق وتعاون كافيين للبرلمان معه بما يؤدي إلى إكتساب المعلومة من مصدر صاحب الإختصاص الرقابي وله صاع في تنفيذ هذه المهام وخاصة أن رقابته ضمن الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة أي أنه يمكن إستغلالها بطريقة بناءة .

الفرع الثاني : نظام الأفكار الحزبية والتركيبية البرلمانية

وبما فيه من ولاء حزبي يؤثر في عملية الرقابة البرلمانية قوةً أو إضعافاً أمام السلطة التنفيذية . وتبني منطق التعددية لا يعني بالضرورة وجود رقابة برلمانية حقيقية ، فالرقابة السياسية تتطلب وجود أحزاب حقيقية لا أحزاب مصطنعة ولا يهم عددها إن كان ستون حزباً أو حزبين إثنين فالتجارب الوطنية والمقارنة قد بيّنت حقيقة الأمر فالرقابة البرلمانية يمكنها أن تنتج آثاراً لها إذا ما كان الولاء الأول والأخير للمواطن والوطن ، لأن منطق الولاء الحزبي قد يؤثر بالسلب في حالات عدة خاصة عند إقتران وجود أغلبية حزبية ضمن البرلمان بما يؤثر في نتائج التصويت عبر النصاب القانوني أو إثر تشكيل حكومة ذات أغلبية برلمانية بما يؤدي إلى التبعية التشريعية للحكومة وسحقاً للمعارضة ، وإنتفاء عملية الرقابة أو في الحالة العكسية بوجود معارضة ذات أغلبية ودخولها في صراع مع الحكومة

¹ جمعاسي جميلة _ الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية _ المرجع السابق _ ص 95 .

² رحمة زيوش _ الميزانية العامة للدولة في الجزائر _ مرجع سابق _ ص 261 .

وهدم إستقرار الدولة والأوضاع بوجود الخلاف بين رأسي السلطة ، وضياح فكرة الرقابة النزيهة ومنه ضياح مصالح الأمة ، دون أن يخفى الدور الذي يلعبه تكوين أعضاء مجلس الأمة وآثره ، حيث بالرغم من الحصر الظاهري لإختصاصات مجلس الأمة إلا أنه يلعب دوراً هاماً ليس في تعزيز العمل التشريعي بل كوسيلة لإيقافه ، ثم كوسيلة للتعبير عن الإمتياز الرئاسي¹ .

وفي كلتا الحالتين يؤدي الأمر إلى محدودية الرقابة بمفهومها البناء والإيجابي ، وبطريقة آلية إطلاق أكيد لهيمنة السلطة التنفيذية في توجيه الأداء التشريعي والرقابي لما يخدم مصالحها .

الفرع الثالث : شكلية المناقشة في أداء الدور الرقابي

إجتمعت عوامل كثيرة أدت بشكل أو بآخر إلى زيادة الهوة لقدرة الأداء بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

في حين تستعمل الحكومة كل الوسائل المادية والمعنوية في إمالة الكفة إليها والإلتجاء إلى المراوغة السياسية والإدارية وإثبات وجودها ، يبقى البرلمان مكتوف الأيدي متعاملاً بالطرق التقليدية والمشاركة لمجرد المشاركة ، وهذا راجع إلى إجتماع وتكدس كامل الأسباب القانونية والعملية والظروف السياسية والأمنية و الإجتماعية ، والأسس التي تم إختيار ممثلي الشعب عليها.

فمناقشة الميزانية منذ مرحلتها الأولى تصطدم بالإعداد من طرف السلطة التنفيذية وتقييد

¹ مزياي الوناس _ إنتقاء السيدة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 _ مرجع سابق _ ص 61 .

وغل يد البرلمان من كل تعديل ، وعدم جدوى كل الوسائل التي لم تنتج آثاراً لها ، ومع إمكانية إصدار قوانين المالية بأوامر رئاسية دون الحاجة إلى البرلمان وتلويح بحق رئيس الدولة في حل البرلمان ، وخصوصية قانون المالية .

كل هذه الظروف مجتمعة جعلت من مناقشة البرلمان لقانون المالية والميزانية العامة بالخصوص فضاضة خالية من محتواها ، ومفرغة من قيمتها ، ثم ضعيفة الجانب لضعف سندها المتمثل في نقطتين هامتين :

أ- السند الدستوري الجاد في تنظيم تعاون وظيفي بين السلطات دون النية المبيتة للحد من الرقابة السياسية والتي تمثل رقابة شعبية في مضمونها ، فيحدد القانون الوسائل الجدية ، ويرتب لها جزاءات رادعة كفيلة بإحترام إرادة المشرع في وجود رقابة برلمانية .

ب- وجود قوة الرأي العام لتعزير الرقابة السياسية ودعمها وهذا لا يمكن إلا بوجود نية حقيقية في إطلاق ديمقراطية واقعية وليست بالصورية من أجل تحقيق أهداف الأمة و تقوية سواعدها بما لا يجعلها تُغلب على أمرها في ظل عولمة تتلمس مواطن الضعف والقوة في الأمم فإما أن تكون أو لا تكون .

وعليه فإن المناقشة شكلية لا تُقرز ولا تدل على وجود رقابة حقيقية يُعتمد عليها في تحقيق أهدافها الرامية لمساعدة السلطة التنفيذية وفي صف واحد وبالتوازي وليس بالتنافس ، فلا وجود لمنافسة ومسابقة فيها الناجح والخاسر فهي سفينة بطاقم كامل يعمل من أجل النجاة والوصول إلى بر الأمان .

المبحث الثالث : مستقبل الرقابة البرلمانية في المجال المالي

لما كان الدور الوظيفي للبرلمان هو تشريعي ورقابي ومالي فهو يحتل بذلك دوراً مطلقاً وقيادياً لا يمكن أن يحجبه أي مظهر من المظاهر القانونية أو العملية ، إذ يجب العمل على الإرتقاء بأدائه الوظيفي وتذليل كل العقبات في إطار الفصل بين السلطات وذلك التكامل لأداء مهمة راقية تتمثل في خدمة المصلحة العامة دون خلفيات شخصية أو صراع مفتعل ولذا فإن التصور الذي نراه في المستقبل الرقابة البرلمانية في المجال المالي و ليعطي مردودية إنما يكون من خلال جودة وتحسين التركيبة البرلمانية وإيجاد أسباب لتأدية دورها الحقيقي في تفعيل عملية الرقابة (**المطلب الأول**) ثم البحث في سبل تعزيز الدور الرقابي له من خلال تحسين نظام المعلوماتي هو الإحتكاك الفعّال بالأجهزة المساعدة على تطوير أدائه ، إشراك البرلمان في إتخاذ القرار المالي بما ينأى به حماية المال العام (**المطلب الثاني**) .

المطلب الأول : التركيبة البرلمانية ودورها في تفعيل عملية الرقابة

إن أسباب ومظاهر محدودية الرقابة البرلمانية في المجال المالي كما كانت سبباً في تدني الأداء فإنها قد تكون سبباً جاداً في النمو بهذا الأداء وهذا يتطلب قلب الأمور رأساً على عقب لتحقيق الرقي المنشود بقيادة ممثلي الأمة الذين وضع فيهم الشعب كامل ثقته وإمتثالهم للواجب الذي يفرض عليهم أن يبقوا أوفياء لثقة الشعب وأن يبقوا يتحسسون تطلعاته¹ وفض الحزبية والولاء للسلطة ، مع تحمل هذا الواجب بالشراكة لكل من : القيادة الحزبية في إنتقاء الأشخاص الذين يمكنهم أن يتولوا هذا التمثيل ، والناخب في القاعدة الشعبية حين تركية هذه

¹ المادة 110 من الدستور .

الشخصيات على أساس المصلحة العليا والتي سترجع على الجميع بالفائدة ، وطالب الثقة في تحمل أعباء هذه الثقة .

الفرع الأول : التشكيلة الحزبية داخل غرف البرلمان

إن أهمية الديمقراطية والتعددية الحزبية يكمن في إختلاف الآراء ووجهات النظر دون الخلاف فالإختلاف في وجهات النظر فيه تغذية فكرية وتنبيه على الأشياء التي يغفل عليها الفرد أو الجماعة ، وليست غاية التعددية كثرة التشكيلات الحزبية مثلما آلت إليه الجزائر بأكثر من ستين شبه حزب الأمر الذي يؤدي إلى تمييع العمل السياسي ، ولكن الغاية بالتأثير الشعبي والثقل السياسي والبرامج المقدّمة لحلول .

ولعل التشكيلة الحزبية داخل غرفة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة تحتل عدة أشكال منها:

أ- الأغلبية البرلمانية بوجود حكومة تنتمي لهذه الأغلبية ، في هذه الحالة ومن جانبها المشرق ، فقد يكون هناك إنسجام وإستقرار سياسي حيث أن الأغلبية البرلمانية تنتمي إلى نفس الحزب الحاكم ، بمعنى أن الوزير الأول يكون هو زعيم حزب الأغلبية ، وبالتالي لا يستطيع ممارسة مهام الحكومة إلا بتأييد حزبه له، فتخضع السلطة التنفيذية إلى رقابة برلمانية تمارس في معظم الأحوال من طرف حزب المعارضة الذي يمثل أقلية غير ذي تأثير، وذلك التأييد هو تأشيرة للإستقرار السياسي ومفتاح للحكومة لتتمتع بجميع الإمكانيات التي تساعد على تنفيذ سياستها بكل هدوء ، وهذه القوة التي تملكها الحكومة نتيجة الصفة

المزدوجة لرئيسها ، فهو الوزير الأول من جهة ، وهو زعيم الحزب الحائز على الأكثرية البرلمانية ، و هذا الوضع يؤمن له وضع متميز والقدرة على تبني سياسة طموحة دون أن يخشى سحب وحجب الثقة .

كما أن آليات الرقابة المستعملة ستكون للفت إنتباه الحكومة في دور تكامل وظيفي ، وليس للإحراج وإظهار للعضلات .

ب- أقلية برلمانية معارضة وحراك رقابي أكثر، لأن العمل الرقابي للبرلمان مهما كانت الأكثرية تحتل السير وفق خطى الحكومة ، إلا أن إستعمال تلك الآليات المتاحة مع إمكانية التحالفات السياسية ، يمكن أن تخرج الحكومة والأغلبية وتلفت الإنتباه سواء إنتباه الحكومة ، فقد تكون غافلة عن الأخطاء ودون سوء نية من جهة ، وجهة أخرى تلفت إنتباه الرأي العام وتوجهه بالطرق السلمية إلى الغاية المرجوة وقد كان لتدخل أحد النواب بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي 02_99 تأكيد كبير على حقيقة الضغط الذي يمارسه حزب الأغلبية على نوابه ، وإجبارهم بعدم مناقشة مشروع قانون المالية وفي هذا حقيقة أولية تنسف الديمقراطية البرلمانية ، وحرية النائب وحقه في إبداء ملاحظاته ، والتعبير عن رأيه دون قيود ، فليست الغاية والغلبة بالأكثرية إنما بالنعوية أحياناً حتى مع قلتها .

الفرع الثاني : الثنائية البرلمانية ودورها في تحسين الأداء الرقابي

إثر الأزمة المفتعلة في بداية التسعينات وبصدور دستور 96 الذي جاء ليتدارك ما فات السلطة التنفيذية من خلال دستور 89 وبداعي تعزيز وتقوية الدور وتحسين الأداء للمؤسسة التشريعية قام بإضافة غرفة ثانية تتمثل في مجلس الأمة عدد أعضائها نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني . ينتخب ثلثي الأعضاء ويُعين الثلث الباقي رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية¹ ، فمن وجهة نظر إيجابية فقد أحسن المشرع بذلك فعلا، خاصة إذا علمنا من خلال ملاحظة العمل الذي يبادر به الثلث المعين خلال الفترة التشريعية 2002 إلى 2007 في عدد الأسئلة الكتابية الموجهة للحكومة بنسبة 79% من مجمل عدد الأسئلة الكتابية ، والمرتبة الثانية بنسبة 30% من مجمل الأسئلة الشفوية² بما يدل أن مجلس الأمة ليس دائما أداة في يد الحكومة ، وقد يُنتظر منها الكثير من حيث النوعية والشكلية والموضوعية إذا ما رأينا جانب الممارسة.

¹ المادة 101 الفقرة الثانية من الدستور .

² جمعاسي جميلة _ الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية _ المرجع السابق _ ص 118 .

الفرع الثالث : الدور الشعبي والحزبي في إنتقاء أعضاء البرلمان

إن الممارسة الديمقراطية في الجزائر حديثة عهد مقارنة بالدول الغربية والتعطش إلى تقمُّس المراتب ، المحسوبية ، والمصالح الشخصية الضيقة والرداءة في إختيار ممثلي الشعب هي نتاج حداثة العهد بالممارسة ، لكن ومع كل مناسبة ديمقراطية ثم إفرازتها تتعلم الأحزاب والشعوب أن هناك مقاييس ومعايير ستكون مطلوبة في المترشح من أجل التمثيل ، فمن ناحية الأحزاب فكل إختيار موفق سيجعل الناس تقوم بتزكيته ، ومنه تركيةً للحزب وزيادة عضوٍ يمثل الحزب تحت القبة البرلمانية ، ومن ناحية المواطنين فيلمسون ذلك على المستوى الإقليمي في أقل تقدير، وعلى المستوى الوطني إذا كان لهذا العضو إمكانات علمية أو عملية تمكنه من البرهنة على أنه عنصر قيادي وليس تابع . والإستفادة من الأحداث العالمية الأخيرة والربيع العربي في نقطة على الأقل هي حراك الشارع قد يكون كالنار في الهشيم . لذا كان لابد أن يتفطن الحاكم والمحكوم ، فيمتص الفتنة قبل وقوعها بالأداء الجيد . وبهذا يزيد شيئاً فشيء دور التركيبة البرلمانية نتيجة الفعاليات التي يُضمها ، في تفعيل العملية الرقابية أداءً من الناحية الكمية أو النوعية والهدف الوحيد هو حماية المال العام من كافة أسباب الضياع و الهدر.

المطلب الثاني : تعزيز الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي

إن الدور الرقابي موجود أصلاً ولا يمكن القول بغير ذلك ، إلا أن الأداء غير كافي ومحتشم لا يليق بمستوى وتطلعات هذه الأمة ولا يليق بإمكانياتها المادية والمالية خاصة في ظل البحبوحة الإقتصادية (البحبوحة البترولية بعبارة أصح) ، والتي يجب توظيفها في

تعزيز الأداء العام لوسائل الدولة عموماً وتعزيز أداء الدور الرقابي للبرلمان قدر الإمكان ، وإطلاق طاقاته حتى يؤدي وظيفته على أحسن وجه وهذا عبر بعض الإقتراحات خاصة في تحسين نظام المعلوماتية والتقييد بمميزات الرقابة الفعالة (الفرع الأول) ، وبالتوازي مع ذلك تحسين أدائه بالإحتكاك والتعاون مع الهيئات الأخرى (الفرع الثاني) ، وأخيراً إشراكه فعلياً في إتخاذ القرار المالي ضمن فرع ثالث .

الفرع الأول : تحسين نظام المعلوماتية والتقييد بمميزات الرقابة الفعالة

ونحن في عصر السرعة والمعلوماتية والعولمة لا يمكن أن نتراخى ونتوقف بينما عجلة التقدم تسبقنا بالكثير ودونما تأثير فينا وفي مؤسساتنا ، خاصة إذا كانت مؤسسة بحجم السلطة التشريعية ، ولتسهيل عمل عضو البرلمان وتحسين أدائه يجب إقامة بنوك المعلومات ووضعها تحت تصرفهم ليقوموا بأبحاثهم وتطبيق رقابتهم على حركة أموال الأمة فإن لم يكن هذا حق أو أرادوا الإستغناء عليه فمن باب واجبهم أن يكونوا في مستوى تطلعات منتخبيهم والوطن .

فبنك المعلومات بإمكانه أن يكون سبيلاً لربح الوقت والمصاريف وعدم تعطيل مصالح الدولة خاصة في حالة لجان المالية أو لجان التحقيق التي يمكنها في أي وقت ولوج البنك والتفحص لأبواب وفصول الميزانية أو ضبط الميزانية .

وكذلك على البرلمان إن أراد التميز فعلياً بالتقييد بمميزات الرقابة الفعالة¹ :

1- إستقلالية أجهزة الرقابة المالية عن السلطة التنفيذية .

¹ حسين محمد سمحان /محمود حسين الوادي / إبراهيم خريس / زياد الذبيبة / - المالية العامة من منظور إسلامي - الطبعة الأولى - دار صفاء للنشر والتوزيع - عمان - 2010 - ص 203 .

- 2- تحسين دوري لقدرة وكفاءة أجهزة الرقابة من النواحي الفنية والإدارية والسلوكية .
- 3- إستمرارية الرقابة في خط موازي لكافة مراحل الموازنة وعلى شكل متابعة آنية مستمرة لكافة التصرفات المالية .
- 4- الاستفادة من الخبرة ونظام المعلومات وسجلات النتائج بهدف تطوير وتحسين الأداء.
- 5- تطوير مفهوم الرقابة المالية وفقاً لتطور المفاهيم المالية وأدواتها .
- 6_ تعزيز الثقة المتبادلة والتكامل والتنسيق والتعاون مع أجهزة الرقابة الأخرى وأجهزة الإدارة المالية
- 7- ضرورة إنسجام نظام الرقابة مع المناخ التنظيمي والأهداف المسطرة لقانون المالية .
- 8- تنوع أساليب الرقابة وإستعمالها بشكل تكاملي ومستمر بما يكشف الثغرات في نظام الرقابة نفسه .
- 9_ الدقة والوضوح والمرونة في أساليب ومعايير الرقابة وسرعة إكتشاف الإنحرافات في وقتها ووجود إقتراحات لمعالجتها ، وليس العقاب دائماً هو الحل فقد يكون الخلل في الأدوات نفسها.
- 10- تأسيس نظام الرقابة على أساس النظرة الوقائية ، والوقاية دائماً خير من العلاج.
- 11- إيجاد قنوات للعمل المشترك بين رقابة الرأي العام ورقابة السلطة التشريعية ورقابة السلطة التنفيذية ورقابة السلطة القضائية فهناك دائماً متسع أو مجال للتعاون إذا وجدت الإرادة .

الفرع الثاني : تحسين الأداء البرلماني بالاحتكاك والتعاون

إن الدور الرقابي للبرلماني قابل للتطور إذا ما أخذ بالأسباب وخرج من قوقعة الفكر التقليدي وبحث عن الوسائل الحديثة والتي يجدها عادة بالاحتكاك بالجهات ذات الصاع الكبير والتجربة الدائمة والمتجددة ومواقع الدراسات وهذا ما قد يوصلها إلى أهدافها :

أ- مجلس المحاسبة وهو أهم مكان لوجود المعلومة ، التقنية وأصحاب الخبرة وهو ضليع بالمهمة المالية¹ ، فكلما كان هناك تعاون كلما كان هناك إبداع وفنية ونوعية للرقابة البرلمانية .

ب- الجامعات والدراسات المتخصصة فكل الدول تشارك جامعاتها وتستفيد من دراساتها وإختصاصاتها وتستثمر في بحوثها، والجامعة الجزائرية تزخر بالآلاف الأساتذة والطلبة في جميع الأختصاصات القانونية والمالية والإدارية والإقتصادية فليس على البرلمان إلا أن ينهل منها .

ج- المنظمات العالمية للتعاون وهي كثيرة نذكر منها على سبيل المثال الفريق العالمي للرقابة البرلمانية GTF-PO والذي يعمل على مد يد المساعدة للبرلمانات والإرشادات الفنية والقانونية ، وكذلك المنظمة الدولية للأجهزة العليا لرقابة المالية والمحاسبة (الأنتوساي)² وهو مجلس ينخرط فيه مجلس المحاسبة الجزائري من أجل تبادل الخبرات وتحسينها ، علماً أن هذه المنظمة مستقلة بذاته وغير سياسية مقرها الدولي في مدينة فيينا النمساوية ، تأسست

¹ المادة 170 من الدستور .

² براق عيسى _ أثر المعيير الرقابية للمنظمة الدولية لأجهزة الرقابة المالية العليا (الأنتوساي) ومشاكل تطبيقها _ مجلة الأبحاث الإقتصادية _ جامع سعد دحلب _ العدد 04 _ البلية _ ديسمبر 2010 _ ص 102 .

سنة 1953 وتضم 189 عضو إلى غاية 2008 ، تتبنى معياراً دولية تفوق مائة و أربعة وأربعين (144) معياراً يتم على أساسها قياس جودة العمل المحاسبي والرقابي ، ولها أربعة أهداف أساسية هي :

01) دعم المعايير المهنية التي تتناسب مع كافة الأجهزة الرقابية

02) بناء قدرات المؤسسات من خلال تطوير الأجهزة الرقابية والتدريب مع تقديم المساعدة الفنية المتخصصة .

03) تقاسم المعرفة والخبرات بالتعاون والتواصل.

04) تعزيز القدرات بتقديم نماذج للأنظمة الدولية الناجحة في أداء الوظيفة الرقابية .

يمكن أن تقدم الكثير للجان البرلمان حتى تؤدي عملها على الأقل بنسبة معينة .

الفرع الثالث : إشراك البرلمان في إتخاذ القرار المالي

حتى يقوم البرلمان بدوره الوظيفي الكامل فلا مفرّ من إشراكه في إتخاذ القرار المالي حتى يقوم بدوره التشريعي الأصلي من جهة ، ثم أنه ومن جهة أخرى فالقرار المالي هو القرار الحيوي لسلامة إقتصاد الدولة وضمان أمني للبلاد في ظل التقلبات الإقتصادية والأزمات العالمية والتي مست حتى دول أوربية كنا نظن في وقت قريب أنها في منأى عن الأزمات الإقتصادية ، وفي باب آخر الحد من تلك الخرافات التي تنخر المال العام ضمن فضائح حصرية ومتكررة أدت إلى خلخلة الثقة في حياد المسؤول والمشرع والقاضي وإعطاء صورة مظلمة عن فساد الأنظمة ، بالرغم أنه لا ينكر أحد أن الدولة بها فعاليات من

الرجال ونساء أثبتوا جدارتهم في كل المجالات . لذا فالثقة مطلوبة في التعامل بين البرلمان والسلطة التنفيذية .

وإشترك البرلمان في إتخاذ القرار المالي لا يُنقص من هيمنة السلطة التنفيذية فلها دورها القيادي لهذه الأمة ، وبالمشاركة ووجود معارضة تزداد قوة السلطة التنفيذية وقوة الدولة بحد ذاتها .

وعلى حد قول الكاتب جاد الكريم الجباعي : ((أن ضعف المعارضة هو قوة السلطة الوهمية ، وقوة المعارضة هو قوة السلطة الفعلية ومصدر هذه القوة الفعلية هو الوطن ، القانون والحرية)) .

الخاتمة :

إن أهمية الأموال العمومية في أي إقتصاد وسلامة تنفيذها في محيط إداري وسياسي سليم يضمن لها تأدية المهام المرصدة لأجلها كل هذه الأموال .

فالإعتمادات المالية للدولة ضخمة وتُعدّ بالملايير من الدولارات ، يتم إنفاقها على عدة أبواب ومخارج لسدّ الحاجات العامة وإقامة مشاريع كبرى وعملقة ، وفي المقابل يتم تحصيل إيرادات عامة عن طريق الجباية والجمركة وغيرها لتغطية تلك النفقات في إطار منظم ، متزن و مقنن .

تتكفل السلطة التنفيذية ممثلةً في الحكومة والإدارات التابعة لها بتنفيذ ومتابعة هذه العمليات وبسط سلطتها عليها والتحكم في مصيرها .

وحيث أن الوظائف الأساسية للدولة عادة ما تتولاها ثلاث سلطات هي : السلطة التنفيذية ، السلطة التشريعية والسلطة القضائية وعلاقتها مع بعضها تقوم على أساس الفصل المرن بين السلطات ، بحيث تضطلع كل سلطة بصلاحياتها الدستورية مع مراقبة بعضها البعض ، وإيقاف إحدهما للأخرى عملاً بمبدأ السلطة تحد السلطة ، قصد منع أي تجاوز أو تعسف ، من جهة ومن جهة أخرى على مبدأ التعاون والتكامل الوظيفي لهذه السلطات .

وكون البرلمان بغرفتيه يضطلع بالوظيفة التشريعية والمالية والرقابية ، فكان لزوماً عليه أن يقوم ببسط رقابته على أموال الدولة خاصة الميزانية العامة التي تمثل إختصاصاً أصيلاً له عبر آليات ووسائل دستورية تكفل له التدخل في أعمال الحكومة وتنظيمها وتؤطرها .

فالوسائل الرقابية المتاحة للبرلمان تلعب دوراً هاماً في الحفاظ على المال العام من التجاوزات والإصراف في الإنفاق ، فأقرها الدستور على شكل رخصة تشريعية سابقة للتنفيذ ، ودعمها بآليات رقابية من أجل متابعة آنية ومعاصرة للتنفيذ، ثم بعد ما تتم كل العمليات، لم يترك المجال هكذا دون الوقوف على ما تمّ تنفيذه ، بل حصّنها بوسائل أخرى .

— إلا أن الواقع العملي يفرض نفسه وأبرز مظاهر كانت سبباً في محدودية هذه الرقابة التي تتطلّع إليها الأمة والمصلحة العليا للبلاد ، منها ما كان سبباً قانونياً ، ومنها ما كان عملياً ظهر نتيجة تراكمات إيديولوجية وسياسية وإجتماعية وأمنية ، كانت عاملاً في تعطيل العمل الرقابي وإفراغه من محتواه الإيجابي والبناء .

— ثمّ في الأخير تطلّع إلى مستقبل الرقابة البرلمانية كما نراه من وجهة أو أخرى بحثاً عن أنجع الحلول وأسلمها ، الغاية منها توقع الأفضل ، ودعوة إلى تحسين الأداء الوظيفي للسلطة التشريعية ، وتسخير الوسائل القانونية والمادية والعملية ، لأن البرلمان يمثل صوت الشعوب وطموحهم ومستقبلهم .

قائمة المراجع

أولا : المراجع بالعربية

أ – الكتب

- 01) بعلي محمد الصغير /سيرى أبو العلاء – المالية العامة (النفقات ، الإيرادات ، الميزانية العامة للدولة) دار العلوم للنشر و التوزيع – عنابة الجزائر – 2003
- 02) بن داود إبراهيم – الرقابة المالية على النفقات العامة – دار الكتاب الحديث – القاهرة _ مصر – 2010.
- 03) دنيدي يحي – المالية العمومية – الطبعة 2010 – دار الخلدونية للنشر والتوزيع – الجزائر _ 2010.
- 04) زهير أحمد قدورة – علم المالية العامة و التشريع الضريبي وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية – الطبعة الأولى – دار وائل للنشر – عمان/الأردن _ 2012.
- 05) زينب كريم الداودي – دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة – الطبعة الأولى – دار صفاء للنشر والتوزيع – عمان /الأردن – 2013 .
- 06) حامد حمود الخالدي – الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الانجليزي والمصري والكويتي – دار النهضة العربية – القاهرة – 2009.
- 07) حسين محمد سمحان /محمود حسين الوادي / إبراهيم خريس / زياد الذبيبة / – المالية العامة من منظور إسلامي – الطبعة الأولى – دار صفاء للنشر والتوزيع – عمان – 2010.
- 08) حمدي سليمان القبيلات – الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية (دراسة تحليلية وتطبيقية) – طبعة الثانية – دار الثقافة للنشر والتوزيع – الأردن – 2010.
- 09) لعمارة جمال – أساسيات الموازنة العامة (المفاهيم والقواعد والمراحل والإتجاهات الحديثة) – الطبعة الأولى – دار النشر والتوزيع – القاهرة – 2004 .
- 10) لعمارة جمال – منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر – دار الفجر للنشر والتوزيع – القاهرة – 2004 .
- 11) محرز محمد عباس – إقتصايات المالية العامة (النفقات ، الإيرادات ، الميزانية العامة للدولة) – الطبعة الرابعة – ديوان المطبوعات الجامعية _ الجزائر – 2010.
- 12) مصطفى الفار – الإدارة المالية العامة – الطبعة الأولى – دار أسامة للنشر والتوزيع – عمان / الأردن – 2007 .

- 13) محمد طاقة /هدى العزاوي – إقتصاديات المالية العامة – الطبعة الثانية – دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة – عمان الأردن – 2010 .
- 14) مجدي شهاب – أصول الإقتصاد العام (المالية العامة) – دار الجامعة الجديدة – مصر – 2004
- 15) عادل أحمد حشيش _ أساسيات المالية العامة _ مدخل لدراسة أصول الفن المالي للإقتصاد العام _ دار الجامعة الجديدة للنشر _ الإسكندرية _ 2006 .
- 16) عادل العلي – المالية العامة، والقانون المالي ،والضريبي – الجزء الأول (المالية العامة والقانون المالي) – الطبعة الأولى – دار إثراء للنشر والتوزيع – الأردن – 2009 .
- 17) زينب حسين عوض الله _ أساسيات المالية العامة _ دار الجامعة الجديدة للنشر _ الإسكندرية _ 2006 .
- 18) زغود علي _ المالية العامة _ الطبعة الرابعة _ ديوان الطبوعات الجامعية _ الجزائر _ 2011.
- 19) سمير الشاعر – المالية العامة والنظام المالي الإسلامي – (الإقتصاد العام ، بيت مال المسلمين) – الطبعة الأولى – دار العربية للعلوم ناشرون – بيروت / لبنان – 2011.
- 20) سوزي عدلي ناشد – أساسيات المالية العامة (النفقات ، الإيرادات ، الميزانية العامة للدولة) منشورات الحلبي الحقوقية – لبنان – 2009.
- 21) فتحي أحمد زياب عواد – إقتصاديات المالية العامة – الطبعة الأولى – الرضوان للنشر والتوزيع – عمان – 2013 .

ب – الرسائل الجامعية والمقالات المتخصصة :

* الرسائل الجامعية :

- 01) زيوش رحمة _ الميزانية العامة للدولة في الجزائر _ رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم _ تخصص قانون _ جامعة مولود معمري _ تيزي وزو _ 2011 .
- 02) جمعاسي جميلة – الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية (دراسة مقارنة) مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير – كلية الحقوق – جامعة امحمد بوقرة – بومرداس – الجزائر – 2012 .
- 03) مزياني الوناس _ إنتقاء السيدة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسن 1996 _ مذكرة في إطار نيل درجة الماجستير _ في القانون العام _ جامعة مولود معمري _ تيزي وزو _ 2011 .
- 04) شلالى رضا _ تنفيذ النفقات العامة _ مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير – كلية الحقوق بن عكنون _ الجزائر _ 2002.

*** المقالات المتخصصة :**

- 01) بن ناصر بوطيب _ مداخلة في إطار الملتقى الدولي في التطوير البرلماني في الدول المغاربية _ (علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية) _ فيفري 2011 .
- 02) براق عيسى _ أثر المعيير الرقابية للمنظمة الدولية لأجهزة الرقابة المالية العليا (الأنتوساي) ومشاكل تطبيقها _ مجلة الأبحاث الإقتصادية _ جامع سعد دحلب _ العدد 04 _ البليدة _ ديسمبر 2010 .
- 03) هيئة تحرير المجلة _ البرلمان والقوانين المالية العامة (الأسس الدستورية ، الواقع ، آفاق التصور) مجلة من الفكر البرلماني الدولي _ العدد 24 _ جانفي 2010 .

ج _ النصوص القانونية والتنظيمية :

- 01) دستور الجزائر لسنة 1996 ، المؤرخ في 08 ديسمبر سنة 1996 ، الجريدة الرسمية 76 ، المعدل بالقانون رقم 08_19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، الجريدة الرسمية 63 .
- 02) القانون رقم 84_17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، والمتعلق بقوانين المالية الجريدة الرسمية 28.
- 03) القانون العضوي 99_02 المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، الجريدة الرسمية 15 .
- 04) النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 28 نوفمبر 1999 ، الجريدة الرسمية عدد 84 .
- 05) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 30 جويلية 2000 الجريدة الرسمية عدد 46

ثانياً: المراجع بالفرنسية

أ – الكتب :

01) Denideni Yahia – La pratique du système budgetaire de l'etat en Algerie—
Office des publication universitaires – Algerie – 2002 .

ب – الوثائق الإدارية

02) République algérienne _ ministere des finances _ direction générale de
budget _manuelle des contrôleurs 2007 .

0

الصفحة	الفهرس
01	المقدمة :
06	الفصل الاول: اليات الرقابة البرلمانية في المجال المالي.....
08	المبحث الأول : اليات الرقابة البرلمانية القبلية.....
09	المطلب الاول : المناقشة التفصيلية لمشروع قانون المالية لسنة
10	الفرع الأول : تكوين لجنة المالية والميزانية ولجنة الشؤون الإقتصادية و المالية.....
11	الفرع الثاني : عمل لجان المالية المتخصصة
12	الفرع الثالث : دور لجان المالية المتخصصة.....
15	المطلب الثاني : المناقشة العلنية لمشروع قانون المالية لسنة
16	الفرع الأول : السؤال كأداة للرقابة البرلمانية.....
17	الفرع الثاني : الشروط الشكلية والإجرائية لممارسة الرقابة عن طريق آلية السؤال..
20	الفرع الثالث : مناقشة الأسئلة والتصويت
25	المبحث الثاني : اليات الرقابة البرلمانية المعاصرة.....
25	المطلب الاول : دراسة طلب الاعتمادات الاضافية
26	الفرع الأول : متابعة لجنة المالية تنفيذ قانون المالية المصادق عليه.....
27	الفرع الثاني : طلب الحكومة من البرلمان فتح إعتمادات إضافية
28	الفرع الثالث : إعمال نظام الأوامر الرئاسية في فتح الإعتمادات الإضافية
30	المطلب الثاني : تقييم دور البرلمان في دراسة الاعتمادات الاضافية.....
30	الفرع الأول : الناحية القانونية لدور البرلمان في المصادقة على الإعتمادات التكميلية.
31	الفرع الثاني : الناحية العملية لدور البرلمان في المصادقة على الإعتمادات التكميلية.
	الفرع الثالث : الناحية الأدبية والسياسية لدور البرلمان في المصادقة على الإعتمادات
31	التكميلية.....

الصفحة

- 32 المبحث الثالث : اليات الرقابة البرلمانية اللاحقة.....
- 33 المطلب الاول : الرقابة البرلمانية عن طريق قانون ضبط الميزانية.....
- 33 الفرع الأول : مفهوم قانون ضبط الميزانية.....
- 35 الفرع الثاني : إجراءات المناقشة والتصويت على قانون ضبط الميزانية.....
- 36 الفرع الثالث : آثار الرقابة بواسطة قانون ضبط الميزانية.....
- 38 المطلب الثاني : الرقابة البرلمانية اللاحقة عن طريق الآليات القانونية الإضافية.....
- 39 الفرع الأول : الاستجواب البرلماني.....
- 40 الفرع الثاني : مناقشة بيان السياسة العامة.....
- 44 الفرع الثالث : التحقيقي البرلماني.....
- 47 الفصل الثاني : محدودية السلطة الرقابية للبرلمتن في المجال المالي.
- 49 المبحث الاول : المظاهر القانونية لمحدودية الرقابة البرلمانية في المجال المالي...
- 49 المطلب الاول : تقييد البرلمان في مناقشة قانون المالية للسنة.....
- 50 الفرع الأول : تقييد دور البرلمان من حيث المدة في إعطاء الرخصة.....
- 51 الفرع الثاني : تقييد دور البرلماني من حيث منح الترخيص.....
- 53 الفرع الثالث : تقييد رقابة البرلمان من حيث التعديل.....
- 54 المطلب الثاني : عدم فعالية الآلية الأخرى في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.
- 54 الفرع الأول : مواطن ضعف آلية الرقابة عن طريق الأسئلة البرلمانية.....
- 55 الفرع الثاني : مواطن ضعف آلية الرقابة عبر قانون ضبط الميزانية.....
- الفرع الثالث : مواطن ضعف آليات المتمثلة في بيان السياسة العامة والإستجواب
- 56 والتحقيق البرلماني.....
- 60 المبحث الثاني : المظاهر العملية لمحدودية الرقابة على السلطة التنفيذية.....
- 60 المطلب الاول : هيمنة السلطة التنظيمية بما يحد النشاط الرقابي للبرلمان.....

الصفحة

- 61 الفرع الأول : هيمنة السلطة التنفيذية على الإختصاص التشريعي داخل البرلمان
- 62 الفرع الثاني : تنامي الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية.....
- 64 الفرع الثالث : التدخل الواسع للتنظيم في ميدان الميزانية.....
- 65 المطب الثاني : ضعف المعلومات البرلمانية وشكلية المناقشة.....
- 66 الفرع الأول : ضعف المعلومات البرلمانية.....
- 67 الفرع الثاني : نظام الأفكار الحزبية والتركيبية البرلمانية
- 68 الفرع الثالث : شكلية المناقشة في أداء الدور الرقابي.....
- 70 المبحث الثالث : مستقبل الرقابة البرلمانية في المجال المالي.....
- 70 المطب الاول : التركيبية البرلمانية ودورها في تفعيل عملية الرقابة.....
- 71 الفرع الأول : التشكيلة الحزبية داخل غرف البرلمان.....
- 73 الفرع الثاني : الثنائية البرلمانية ودورها في تحسين الأداء الرقابي.....
- 74 الفرع الثالث : الدور الشعبي والحزبي في إنتقاء أعضاء البرلمان.....
- 74 المطب الثاني : تعزيز الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي.....
- 75 الفرع الأول : تحسين نظام المعلوماتية والتقيد بمميزات الرقابة الفعالة.....
- 77 الفرع الثاني تحسين الأداء البرلماني بالاحتكاك والتعاون.....
- 78 الفرع الثالث : إشراك البرلمان في إتخاذ القرار المالي.....
- 80 الخاتمة :
- 82 قائمة المراجع :
- 86 الفهرس :