

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة امحمد بوقرة بومرداس



كلية الحقوق

مذكرة الماجستير

مقدمة من طرف:

الطالبة: جمعاسي جميلة

لنيل شهادة الماجستير في:

شعبة: الحقوق الأساسية و العلوم السياسية

تخصص: إدارة و مالية.

عنوان المذكرة: الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية
- دراسة مقارنة -

لجنة المناقشة:

رئيسا

السيد: مولود ديدان أستاذ محاضر أ جامعة بومرداس

السيد: دنيدي يحيي أستاذ محاضر أ جامعة بومرداس

مقررا

ممتحنا

السيد: تاجر محمد أستاذ التعليم العالي جامعة تيزي وزو

السنة الدراسية: 2011 / 2012

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين الكريمين أطال الله في
عمرهما ليكونا دائماً النور الذي تضيء به حياتي...
إلى كل إخوتي و أخواتي

شكر و تقدير

بمناسبة إتمام هذه المذكرة أتقدم بالشكر الجزيل مع كل عبارات التقدير و الاحترام إلى الأستاذ المشرف دنيدي يحي على كل ما قدمه لنا سواء أثناء السنة النظرية أو أثناء إعداد هذه المذكرة.

كما أتقدم بالشكر الخالص مع كل عبارات التقدير و العرفان إلى كل الأساتذة الذين ساهموا في تكويني عبر مختلف الأطوار الدراسية.

الطالبة: جمعاسي جميلة

مقدمة :

يعتبر إشباع الحاجات العمومية من بين أهم الأهداف الرئيسية، التي تعمل الدولة على تحقيقها، و ذلك عن طريق الإنفاق العمومي، الذي يتميز بكونه أداة من الأدوات المالية للدولة، و يعرف بأنه مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عمومي، من أجل إشباع حاجات عمومية، و نظرا لأن مفهوم الحاجات العمومي أمر نسبي، يختلف تحديده من مجتمع لآخر، و ذلك حسب التطور الحضاري و الاجتماعي و الثقافي لكل مجتمع، فإن الإنفاق العمومي يعكس تطور دور الدولة، و مدى فعالية الحكومة، و تأثيرها على النشاط الاقتصادي.

ففي ظل الدولة الحارسة، ضاق دور الدولة في الحياة الاقتصادية، نتيجة للمذهب الحر السائد في ذلك الوقت، والذي فرض ترك الأفراد أحرارا، في ممارسة نشاطهم الاقتصادي والاجتماعي، إذ أن هذه الحرية كفيلة بتحقيق الصالح العام لهم، وعلى ألا تتدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية و الاجتماعية و قد اقتصر دور الدولة، على القيام بالوظائف التقليدية، المتمثلة أساسا في توفير الأمن و الدفاع عن الإقليم، ضد أي اعتداء خارجي، و إقامة العدالة بين الناس، و الإشراف على العلاقات الخارجية، و قيام الدولة ببعض النشاطات، التي يتعذر على الأشخاص العاديين القيام بها، نظرا للضآلة ما تدره من أرباح من جهة، أو لضخامة ما تتكلفه من نفقات من جهة أخرى¹.

فقد تركز اهتمام الاقتصاديين التقليديين، على تحديد المبالغ الواجب إنفاقها، و كيفية توزيعها بين وظائف الدولة الأساسية، و كانوا يرون تحديد حجم الإنفاق العمومي، بأقل مبلغ ممكن، حتى يتم بذلك تخفيف العبء المالي على أفراد المجتمع، و على الدولة أن تحافظ على وجود أكبر قدر ممكن من الموارد الاقتصادية، بين أيدي أفراد المجتمع، حيث أنهم أكفأ من الحكومة في استخدام مواردهم.

في خلال هذه المرحلة تميزت النفقات العمومية، بالأولوية على الإيرادات العمومية، حيث يتم أولا تقدير و تحديد حجم النفقات العمومية، و من ثم تفرض الضرائب اللازمة لتغطية هذه النفقات، فامتازت النفقات العمومية خلال هذه المرحلة، بأنها تمول فقط الوظائف التقليدية للدولة، و بالتالي قلة أنواع النفقات العمومية من جهة، و انخفاض حجم هذه النفقات من جهة أخرى، لافتقارها على المجالات الاستهلاكية، فخير الميزانيات أقلها حجما، و الضرائب اعتبرت شرا، كونها تضر بتكوين رأس المال².

و في تطور لاحق، خرجت الدولة عن مفهوم الحياد و الحراسة، فظهرت الدولة المتدخلة في الثلاثينات، تحت تأثير الأزمات الدورية المتعاقبة، التي تعرض لها النظام الرأسمالي، و انتشار البطالة، فأصبحت الدولة مسؤولة عن تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي، مما أدى إلى زيادة حجم النفقات العمومية، بصورة مضطربة، كما أثر ذلك على مفهوم النفقات العمومية نفسه، حيث امتازت النفقات العمومية، بالتنوع تبعا لتنوع دور الدولة، فبالإضافة إلى الوظائف التقليدية، أصبحت

¹ زكريا محمد بيومي، الاتجاهات الحديثة في تطور أساليب الموازنة العامة للدولة، مجلة القانون و الاقتصاد، مطبعة جامعة القاهرة، سنة 1983 ص 145

² محمد حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار الميسرة، الأردن سنة 2007، ص 121

مسؤولية الدولة تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي، لمحاربة البطالة، دعم بعض فروع الإنتاج، إعادة التعمير، تحقيق التنمية الاقتصادية، إعادة توزيع الدخل القومي، و هذا ما جعل النفقات العمومية أداة من الأدوات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية.

خلال هذه المرحلة و على إثر الأزمة الاقتصادية في الثلاثينات من القرن العشرين، جاءت أفكار العالم الاقتصادي كينز، لتوضح أن الاستقرار الاقتصادي، و تحقيق مستوى معقول من النشاط قد يتطلب تدخلا مباشرا من جانب الدولة في الإنفاق العمومي، و لقد خضع دور الدولة لتطور كبير، و تغير في حجم هذا الدور، و مداه في الزمان و المكان، و يمكن القول بصفة عامة، بأن الاتجاه العام كان لزيادة دور الدولة، في النشاط الاقتصادي، نتيجة لما توافر لها من إمكانيات مالية، و مؤسساتية و تكنولوجية، ساعدتها على مزيد من السيطرة على الحياة الاقتصادية، و في نفس الوقت فقد ساعد استقلال عدد كبير من الدول الفقيرة، و تحملها مسؤولية التنمية الاقتصادية، و الاجتماعية إلى توسع هذا الدور، في عدد كبير من الدول النامية¹.

لكن تطور دور الدولة، و ازدياد تدخلها في النشاط الاقتصادي، يفرض على السلطات القائمة تجنب تبذير الأموال العمومية، و ألا تنفق مبلغا دون مبرر، كذلك فعليها أن تسير المرافق العمومية، بأقل التكاليف، و لاشك أن تبذير الأموال العمومية يضعف من الثقة في الإدارة المالية للدولة، و يبرر التهرب من الضرائب، و لتحقيق هذا الوفر في النفقات العمومية، يتطلب اتخاذ الاحتياطات اللازمة لضمان حصول الدولة على احتياجاتها، بأقل التكاليف، و هذا ما يفسر لنا شكل الإجراءات المتعلقة بعملية الإنفاق العمومي، فترتبط فكرة التدخل الواسع للدولة في النشاط الاقتصادي، بفكرة الرقابة المالية بصفة عامة، و بفكرة الرقابة على النفقات العمومية بصفة خاصة².

بيد أن نشأت الرقابة المالية أو المسائلة المالية، يعد أداة تاريخية سابقة على تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، فقد أجمع علماء الاقتصاد و المالية العمومية، ثم تبعهم علماء الإدارة، على أن أي نظام إداري أو مالي، لا تتوفر فيه رقابة صحيحة فعالة و منظمة، يعتبر نظاما ناقصا، يفنقر إلى المقومات المتكاملة، و يرى الكثير منهم أن الرقابة بشكل أو بآخر أمر طبيعي، في أي مجتمع لأنها تمثل الروابط لكل تصرف يتعدى أثره إلى الغير، و أن ما مرا بالمجتمعات من تطورات، و كوارث مختلفة عبر مراحل التاريخ، نتيجة لتجاوز الحاكم أو المسؤول لسلطاته، أو تجاوز المحكوم لحقوقه، نتج عنه ظهور مبدأ الفصل بين السلطات، من سلطة تشريعية، و أخرى تنفيذية، و ثالثة قضائية، و تبعا لذلك وجدت مع هذا التنظيم مختلف أنواع الرقابة، باعتبارها تربط و تنسق ممارسات تنفيذ هذه السلطات لاختصاصاتها، و تكون غايات لتحقيق التكامل، و العدالة و المساواة و الرخاء، في إطار المجتمع الواحد.

فالرقابة المالية، كغيرها من أنواع الرقابة، لها دورها الرئيسي في تنظيم المجتمعات و المؤسسات، فقد عرفت المجتمعات القديمة، مثل الإغريق و الرومان، و مارسها العرب منذ النشأة الأولى

¹ علي أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة، مكتبة بستان المعرفة، مصر، سنة 2008، ص 155

² زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر سنة 1998، ص 55

للحضارة الإسلامية، و قد كان يقوم بها الرئيس الأعلى، أو مجلس الشورى، أو القضاء والمحاسبون كما عرفت الرقابة المالية في أوربا، منذ نشوء مجتمعاتها، و تنازع سلطاتها التشريعية و التنفيذية¹.

تأخذ الرقابة المالية أشكال وأنماط مختلفة و متنوعة، سواءً قبل الصرف أو بعده، أما فيما يخص تقسيماتها فقد اختلف الفقه في شأنها، فحسب الجهة التي تتولى مباشرة عملية الرقابة، تنقسم الرقابة المالية إلى رقابة إدارية، حيث تمارسها الأجهزة الإدارية في الدولة، ممثلة في المراقب المالي و المحاسبون العموميون، و كذا رقابة المفتشية العامة للمالية، كما تنقسم الرقابة المالية كذلك إلى رقابة قضائية، التي تختلف عن سابقتها في أنها رقابة ساكنة، بمعنى أنها لا تمارس ابتداءً، بل تتحرك عند وجود نزاع، و يكون ذلك بناء على طلب من له الحق في تحريكها، سواء كانت السلطة الإدارية ذاتها أو من الغير المتعاملين معها. ومن تقسيماتها أيضا الرقابة المستقلة، التي تقوم بها هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية، تنحصر مهمتها في رقابة تنفيذ الميزانية، و التأكد من أن عمليات النفقات و الإيرادات قد تمت على النحو الذي صدرت به الرخصة البرلمانية، و طبقا للقوانين و اللوائح و القواعد المالية المقررة في الدولة، و تختلف هذه الهيئة من دولة لأخرى، ففي التشريع الجزائري نجدها ممثلة في مجلس المحاسبة، كما هو معمول به كذلك بالنسبة للتشريع الفرنسي و لهذا المجلس اختصاصان الأول قضائي و الثاني مالي².

كما تمارس الرقابة المالية، عن طريق السلطة التشريعية، ممثلة في البرلمان، و ذلك عن طريق الآليات الرقابية الممنوحة لها بمقتضى الدستور، على أعمال السلطة التنفيذية، و يقصد بالسلطة التشريعية، تلك الجهة التي تملك إصدار القواعد القانونية العامة الملزمة، التي تحكم تصرفات أفراد المجتمع. و يتولى السلطة التشريعية في الأنظمة الديمقراطية، برلمان منتخب من الشعب له اختصاصات، يحددها دستور كل دولة، و يتولى البرلمان سنّ القوانين.

إلا أنه و بالرغم من أن الوظيفة التشريعية، هي الوظيفة الأصلية للبرلمان، إلا أن الوظيفة المالية و الرقابية، تسبقها من حيث نشأتها التاريخية، فقد كانت الإيرادات و النفقات العمومية، فيما قبل العصور الوسطى في أوربا، تعتبر من اطلاقات الملوك و الحكام، حيث كانت تعتبر من الأموال الخاصة بهم، و من ثم لم يكن هناك فصل ما بين الأموال التي تستخدم لتغطية حاجات الدولة، و بين تلك الأموال التي تستخدم لتغطية حاجات الملوك، و الحكام الشخصية، بل كانت تختلط ماليتهما، فكان الملوك و الحكام ينفقون على الدولة، مثلما ينفقون على أسرهم و حاشيتهم، و قد كان الملك حتى العصور الوسطى مطلق الحرية، في الإنفاق و جباية الأموال وفق احتياجاته، و من ثم كان يفرض من الضرائب و الرسوم ما يشاء، و يجمع الأموال و ينفقها دونما ضابط، بيد أن تعسف الملوك في فرض الضرائب، قد أثار الشعوب عليهم، و ذلك من أجل إخضاعهم للإرادة الشعبية، في فرض الضرائب و في كيفية جبايتها، ثم في تحديد أوجه الإنفاق في مرحلة لاحقة، لذا يمكن اعتبار المسائل المالية،

¹ محمد حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، المرجع السابق، ص 191

² علي أنور العسكري، المرجع السابق، ص 181

خاصة مسألة فرض الضرائب، و تحديد أوجه الإنفاق، العامل الأساسي في ظهور النظام النيابي، إذ كانت الاختصاص الأول، الذي انعقدت البرلمانات لممارستها¹.

و يعتبر النظام الإنجليزي مهد النظام النيابي، و صاحب أقدم تجربة في هذا المجال، إذ بصدور العهد الكبير أو الميثاق الأعظم سنة 1215 (الماجناكارتا)، أجبر الملك في إنجلترا على منح المجلس النيابي (البرلمان)، سلطة الإشراف على فرض الضرائب، و جبايتها من المواطنين، بعد أن كان الملك يفرضها بنفسه، و ينفقها كيفما شاء على حاشيته الخاصة، و من هنا أصبح لا يجوز للملك أن يفرض ضريبة، إلا إذا وافق عليها مجلس المملكة الأعلى، إلا أن صدور ميثاق الحقوق في إنجلترا سنة 1688، و الذي أعلن فيه زوال السلطة الشخصية للملك، و زوال الحكم المطلق، و إخضاع الملك لسلطة البرلمان، و منذ ذلك التاريخ ظهرت أول ميزانية في إنجلترا².

و مرت فرنسا بنفس المراحل التي مرت بها إنجلترا، و لكن في زمن أطول، فلم يستقر حق البرلمان في تقرير الضرائب، و مناقشة النفقات العمومية، إلا بعد قيام ثورة 1789، ليصبح بذلك لمثلي الشعب حقا مكتسبا، في مناقشة النفقات العمومية، حتى قبل ظهور الميزانية، و حساباتها التنظيمية، و مناقشتها من قبل السلطة التشريعية. أما بالنسبة للتشريع الجزائري، و على غرار العديد من التشريعات، فقد تمّ الاعتراف بالوظيفة الرقابية للسلطة التشريعية على الأموال العمومية، و ذلك من خلال مختلف النصوص الدستورية، التي عرفتها الدولة منذ الاستقلال.

إن ظهور الرقابة البرلمانية مرتبط إذا باكتمال النموذج الديمقراطي الحديث، فإذا كان هذا الأخير مرتبط بالتاريخ الإنجليزي، فإن الرقابة البرلمانية هي الأخرى وثيقة العلاقة بهذا التاريخ. إلا أنه و على الرغم من قدم الوظيفة الرقابية للبرلمان، إلا أن الفقه الدستوري لم يهتم كثير بوضع تعريف للرقابة البرلمانية، فنجد تعريفات قليلة لبعض باحثي الفقه الدستوري، فيرى البعض أن الرقابة البرلمانية هي سلطة سياسية خولت للبرلمان في النظام البرلماني، للوقوف على حالة و نشاط السلطة التنفيذية، كما تعرف كذلك بأنها سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، و تقديم المسئول عن ذلك للمساءلة سواء كان الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء

هذا بصفة عامة عن الرقابة البرلمانية على نشاط الحكومة، أما بالنسبة لدور البرلمان في الرقابة المالية، فقد أوكل له دور هام في هذا المجال، حيث أن المبدأ العام في النظم الديمقراطية، هو حق الهيئة التشريعية في مراقبة صرف الأموال العمومية، عن طريق حقها في إقرار الميزانية العامة، و حق إقرار الميزانية مقرر للهيئة التشريعية، حتى في البلاد التي تأخذ بالنظام الرئاسي، حيث يكون الفصل بين السلطات شديد الوضوح³.

لقد اعتبرت الصلاحيات الرقابية للبرلمان بصفة عامة، و صلاحية الرقابة على النفقات العمومية

¹ علي أنور العسكري، المرجع السابق، ص 148

² المرجع نفسه، ص 148

³ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2006، ص 6 و 11

بصفة خاصة، من بين أهم الصلاحيات ، التي يتمتع بها البرلمان باعتباره سلطة، من بين السلطات الثلاث المبينة في الدستور، هذه الصلاحيات وزيادةً على أنها تعتبر من الاختصاصات الأولى التي اهتمت بها البرلمانات، و باعتبارها السبب في نشأتها، فإن موضوع الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، يعتبر من بين المواضيع الهامة، ذلك لأنها تشمل أساس كل حكم ديمقراطي، يسعى إلى تثبيت دعائم دولة القانون، التي تجعل من الدولة صانعة للقانون، و الخاضعة له.و التي تجعل من الشعب صاحب السيادة و الممارس لها، و لو كان ذلك بطريقة غير مباشرة، عن طريق ممثليه في البرلمان، انطلاقاً من كل ذلك نثير الإشكالية التالية في هذا البحث :**ما مدى اتساع أو ضيق الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية ؟**

للإجابة على هذه الإشكالية اتبعنا المنهج الاستقرائي، التحليلي، مع المقارنة بالنصوص التشريعية الفرنسية، فلاستقراء يتم من خلال دراسة موضوع الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، من خلال ثنايا الكتابات و النصوص الدستورية و القانونية،و التي تتناول الموضوع ،أما الجانب التحليلي فيتمثل في تحليل تلك النصوص و بيان مدى تفعيلها و تقويتها للدور الرقابي للبرلمان، ومدى تطبيقها من الناحية الواقعية

كما اعتمدنا في هذا البحث على المقارنة بالنصوص التشريعية الفرنسية،و قد تمّ اختيارنا لهذه النصوص دون غيرها، لمقارنتها بالنصوص التشريعية الجزائرية، لأسباب عديدة ، تتمحور أساساً في الجانب التاريخي، ففي مرحلة ما بعد الاستقلال و التي تميزت بصدر القانون رقم 62-157 و الذي أقر مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية، ما عدا ما يتعرض مع السيادة الوطنية، لذا تمّ مواصلة العمل بالقانون الفرنسي في المجال المالي، و المتمثل في أمر 59-02 الصادر في 2 جانفي 1959،و قد تم العمل بهذا القانون إلى غاية تاريخ 5 جويلية 1975 تاريخ دخول حيز التنفيذ أمر 73-29 المؤرخ في 5 جويلية 1973 و الذي تضمن إلغاء القانون رقم 62-157. و بالتالي تم الإعلان عن توقيف العمل بالقانون الفرنسي ، لكن رغم ذلك تم مواصلة العمل بالتشريع الفرنسي، بصورة ضمنية إلى غاية صدور قانون 84-17 ،الذي يعتبر قانون جزائري المصدر إلا أنه مستوحى من أمر 59-02 .

تتمثل الخطة المتبعة في هذا البحث، في فصلين رئيسيين:
الفصل الأول: تناولنا فيه الوسائل التي يملكها البرلمان للممارسة الرقابة على النفقات العمومية.
الفصل الثاني: فقد تناولنا فيه حدود الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية
ثم نوج كل ذلك بخاتمة انتهت فيها الدراسة إلى مجموعة من النتائج و التوصيات.

الفصل الأول: آليات الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية

تملك السلطة التشريعية في سبيل الرقابة على النفقات العمومية، مجموعة من الوسائل، التي تتزامن مع مسار النفقة العمومية، ففي المرحلة الأولى من مسار النفقة، تعتبر الميزانية العامة للدولة، المتجسدة في مشروع قانون المالية للسنة، الوسيلة الرئيسية للرقابة البرلمانية، بحيث تعتبر الميزانية العامة للدولة، بيانا لما تتوقعه السلطة التنفيذية من نفقات عمومية، و ما تحصل عليه من إيرادات مالية، في خلال مدة زمنية عادة ما تحدد بسنة، بحيث تقوم هذه السلطة في معظم الدول بإجراء هذا التوقع أو التقدير، قبل عرضه على السلطة التشريعية، و ذلك من خلال صلاحياتها في تحضير الميزانية في شكل مشروع قانون، يعرض بعد ذلك على السلطة التشريعية لإقراره، في شكل قانون للمالية.

إن النص على ضرورة إقرار السلطة التشريعية، لسياسات و برامج الحكومة المالية، بصفة دورية يعتبر حق و اختصاص لها، في الدول الديمقراطية، التي تفرض ضرورة موافقة السلطة التشريعية على توقعات و تقديرات السلطة التنفيذية، من نفقات و إيرادات عمومية، فيتجسد دور السلطة التشريعية كذلك من خلال التصويت على قانون المالية التكميلي الذي يعتبر الخطوة الثانية من مسار النفقة، و الذي تدعو إليه ظروف معينة، كما أن البرلمان له سلطة التصويت، على الحسابات النهائية للسنة المالية، و ذلك بعد إتمام عملية التنفيذ النهائي للنفقات العمومية.

فتمتاز بذلك الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، بشمولها على مختلف المراحل، التي تمر بها النفقة العمومية، نظرا لأنها لا تشترط أن تكون أعمال السلطة التنفيذية، التي تمارس عليها الرقابة منجزة، فهي تمارس في مرحلة إعداد النفقة من خلال التصويت على مشروع قانون المالية الابتدائي (المبحث الأول)، و خلال مرحلة التنفيذ و ذلك من خلال التصويت على الاعتمادات المالية الإضافية (المبحث الثاني)، كما تمارس كذلك بعد الصرف النهائي للنفقة من خلال التصويت على قانون ضبط الميزانية كما نص الدستور على مجموعة من الآليات الدستورية للرقابة البرلمانية (المبحث الثالث)، فنتساءل في هذا الفصل عن مدى قوة و فعالية، وسائل الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية خلال هذه المراحل المختلفة.

المبحث الأول: آليات الرقابة البرلمانية قبل صرف النفقات العمومية

يعتبر قانون المالية الابتدائي أو السنوي، الآلية الرئيسية للرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، فلا يمكن للسلطة التنفيذية مباشرة صرف النفقات العمومية الواردة في مشروع قانون المالية السنوي، حتى يتم أولاً منح رخصة الإنفاق العمومي، والتي تختص بمنحها السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان بغرفتيه.

فقانون المالية للسنة حسب نص المادة الثالثة من قانون 84-17 المعدل و المتمم¹ تنص على: " يقر و يرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة و أعباءها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقر و يرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة لتجهيزات العمومية، و كذلك النفقات بالرأسمال". يطلق على قانون المالية السنوي، مصطلح الميزانية، بالرغم من اختلاف المصطلحين، فتعرف الميزانية العامة للدولة، بأنها عمل تقوم به السلطة التنفيذية، إعدادا و تنفيذا، فهي عمل إداري له محتوى مالي، يتم الموافقة عليها من طرف السلطة التشريعية التي تتولى مهمة سنّ التشريعات في الدولة، و بالتالي يكتسب صفته الملزمة، من القانون الذي يجيزه، و يجعله ملزما و الذي يعرف بقانون المالية.² و بالتالي لا يمكن تنفيذ مختلف النفقات العمومية الواردة في مشروع قانون المالية، إلا بعد الحصول على الرخصة البرلمانية بذلك، و ذلك تطبيقا لقاعدة أسبقية الترخيص على التنفيذ.

و من المعلوم أن الحكومة ملزمة دستوريا، على عرض مشاريع القوانين على المجلس الشعبي الوطني، و من هذه القوانين مشروع قانون المالية للسنة، و هو من القوانين ذات الأهمية السياسية و المالية، الذي تجدد سنويا الحكومة من خلال وزارة المالية، عرضه على المجلس الشعبي الوطني، و مجلس الأمة، و يحال على لجنة المالية بالبرلمان بغرفتيه، التي تتولى كل منهما دراسة محتواه و مناقشة النفقات العمومية التي يتضمنها المشروع، و تعد تقرير بحضور وزير المالية، أو من يمثله، و يطرح أعضاء اللجنة على وزير المالية، الأسئلة الشفوية حول الموضوعات الجدية، في مجال النفقات العمومية. كما يتبع في التشريع الفرنسي نفس الإجراءات تقريبا المتبعة في التشريع الجزائري، خاصة في ظل أمر 59-02³ الخاص بقوانين المالية الفرنسي، و الذي تم إلغائه بموجب قانون 2001-692 الذي تضمن مبادئ جديدة و إجراءات مختلفة عما كان يعمل به في إطار أمر 59-02، خاصة بالنسبة لنظام التصويت على الميزانية العامة للدولة.

و يتطلب مناقشة موضوع النفقات العمومية المدرجة في أي مشروع لقانون المالية السنوي، المناقشة و الدراسة التفصيلية المتخصصة على مستوى اللجان المالية، (المطلب الأول). ثم يستتبع ذلك المناقشة العلنية في جلسة عامة (المطلب الثاني).

1 القانون رقم 84-17، المؤرخ في 7 يوليو سنة 1984 و المتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 28، المعدل و المتمم بالقانون رقم 88-05، المؤرخ في 12 يناير سنة 1988، الجريدة الرسمية رقم 2 لسنة 1988.

² عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، بدون طبعة، سنة 2006، ص 275

³ أمر 59-02 المتعلق بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي، الصادر في 1 جانفي 1959

المطلب الأول: المناقشة التفصيلية المتخصصة لمشروع قانون المالية السنوي

تتبع مختلف البرلمانات تقريبا نفس الإجراءات التشريعية، فمناقشة أي مشروع أو اقتراح قانون، يجب مسبقا أن يدرس و يناقش على مستوى لجان دائمة أو مؤقتة¹، و قد تمّ اعتماد نظام المناقشة المسبقة، قبل المناقشة العلنية في جلسة عامة، في التشريع الفرنسي قبل الجمهورية الخامسة، و ذلك من أجل تحضير عمل غرفتي البرلمان، و الهدف الرئيسي لعمل اللجان، هو إيضاح محتوى النص للبرلمانيين، فتعتبر اللجان البرلمانية بمثابة مخبر تشريعي حقيقي، مع الإشارة أن هذه اللجان، لا تملك لوحدها سلطة إقرار أي نص، مهما كان نوعه، على عكس ما هو معمول به في بعض التشريعات، فهي تعمل على الإسراع من جهة في مناقشة النص، و كذا تسهيل العمل على البرلمان، من جهة أخرى.²

في ميدان مناقشة النفقات العمومية، و على غرار أية مناقشة تشريعية أخرى، فإن مناقشة هذه النفقات في جلسة عامة، يسبقه مناقشتها و دراستها على مستوى لجان متخصصة³، يطلق عليها لجنة المالية و الميزانية، يقابلها لجنة المالية في التشريع الفرنسي، و التي تعتبر من بين اللجان الدائمة بالبرلمان و يطلق على هذه المرحلة، من مناقشة النفقات العمومية المدرجة في مشروع قانون المالية الابتدائي، بمرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة، الذي تضطلع به اللجان المالية بالبرلمان، ولها في سبيل ممارسة مهامها، أن تستعين بمن تراه من خبراء استشاريين من خارج البرلمان، بحيث تقوم اللجنة بمناقشة النفقات العمومية، من جوانبها التفصيلية، ثم ترفع تقريرها بعد ذلك إلى المجلس⁴.

الفرع الأول: تكوين اللجان المالية

تتشكل اللجان المالية حسب النظام الداخلي للبرلمان على ما يلي:

- على مستوى الغرفة الأولى بالبرلمان، أي المجلس الشعبي الوطني، و حسب نظامه الداخلي فإنه يشمل على مجموعة من الأجهزة، منها اثني عشرة لجنة دائمة، من بينها لجنة المالية و الميزانية، و تتكون لجنة المالية و الميزانية من ثلاثين عضوا (30) إلى خمسين (50) عضوا، في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى، من عشرين إلى ثلاثين عضوا على الأكثر، كما تبقى لجنة المالية و الميزانية، و على غرار اللجان الدائمة الأخرى، مكلفة بقوة القانون، بالمسائل المتعلقة باختصاصاتها و التي تتعلق بالمسائل المتعلقة بالميزانية، و بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، و بالنظامين الجبائي، و الجمركي، و بالعملة و بالقروض، و بالبنوك و بالتأمينات و التأمين⁵.

- أما على مستوى مجلس الأمة، فنجد لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية، و التي تتكون من خمسة عشر (15) إلى تسعة عشر (19) عضوا على الأكثر و تختص علاوة على ما تختص به لجنة المالية

¹ Didier Maus ; Aborder le droit constitutionnel ; édition seuil ; France ; 1998 ; p86

² Philippe Ardant ; Institutions politiques et droit constitutionnel ; L.G.D.J ; 12^e édition ; France ; 2000 ; p563

³ Michel Lascoombe et Xavier Vandendriessche ; Finances publiques ; Dalloz ; 3^e édition ; 1998 ; p96

⁴ محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2008، ص 364

⁵ المادة 19 و المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 30 جويلية سنة 2000 الجريدة الرسمية عدد 46

و الميزانية، بالمجلس الشعبي الوطني، فهي تختص بمجموعة من المسائل التي تعنى بالاقتصاد بوجه عام، منها المسائل المتعلقة بالنظام و الإصلاح الاقتصادي، و نظام الأسعار و المنافسة و الإنتاج، و المبادلات التجارية و التنمية، و التخطيط و الصناعة، و الهيكلة و الطاقة و المناجم، و الشراكة و الاستثمار¹.

أما في التشريع الفرنسي، فإن لجنة المالية تتكون من ستون (60) إلى 120 عضوا من أعضاء المجلس الوطني الفرنسي، و من سبعة و ثلاثون (37) عضوا إلى أربعة و سبعون (74) عضوا بمجلس الشيوخ²، و حسب الدستور الفرنسي لسنة 1958، و فيما يتعلق بلجنة المالية، فقد تم الحدّ من صلاحياتها إلى حد كبير، فقد نص على أن يطرح للمناقشة أولا أمام المجلس الوطني الفرنسي، مشروع الحكومة الذي يتضمن مختلف النفقات العمومية، و ليس المشروع المعدل من طرف لجنة المالية، التي بإمكانها فقط أن توجه النقد لمشروع الحكومة، بواسطة مقررها، و أن تقترح إدخال بعض التعديلات عليه³. أما في إطار القانون الجديد رقم 692-2001 الصادر في 1 أوت 2001 فقد تم إعادة الاعتبار للجنة المالية وذلك بمنحها اختصاصات جديدة وواسعة.

يشكل المجلس الشعبي الوطني لجانته الدائمة، و التي منها لجنة المالية و الميزانية، في بداية كل فترة تشريعية، و ذلك لمدة سنة قابلة للتجديد، كما يمكن إعادة تجديد أعضاء اللجان الدائمة بصفة كلية، أو جزئية بنفس الأشكال المحددة في النظام الداخلي، كما يمكن لأي عضو في البرلمان، أن يكون عضو في لجنة المالية و الميزانية، بشرط أن لا يكون عضو في لجنة دائمة أخرى⁴.

و في هذا الإطار فإننا نشير، إلى أن عدم الاشتراط في أعضاء اللجان المالية، ميزة معينة مثل الكفاءة و الخبرة، في الميدان المالي و الاقتصادي، يوحي بأن هذه اللجان غير متخصصة في واقع الأمر، بما أنها تنبثق من المجلس الذي شكلها، دون تحديد شروط مسبقا لاختيار أعضائها، و هذا ما يفسر لنا السماح للجنة، بالاستعانة بأي خبير، أو مستشار مالي من أجل القيام بمهامها، و هذا يدل على عدم التخصص الفعلي للجان المالية، و هذا ما يساهم في اضعف الرقابة البرلمانية بسبب نقص جانب الكفاءة و الخبرة المالية لأعضاء اللجنة المالية.

رغم ذلك فإن إنشاء اللجان المالية، له أهمية كبيرة في مجال الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، نظرا لعدم إمام أعضاء الهيئة التشريعية، بالضرورة بالأصول العلمية للرقابة المالية، أو لعدم توفر الخبرة و الوقت اللازمين لهذه المهمة، لذا فقد لوحظ ضرورة تكليف لجنة مختصة، تنتقى من بين أعضاء الهيئة التشريعية، و خاصة من أولئك الذين تتوفر فيهم المعرفة، و الخبرة بالشؤون المالية⁵، و

¹ المادة 21 و 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 26 أكتوبر 1999 الجريدة الرسمية عدد 84 .

² Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta ; droit budgétaire ; LITEC ; 3^e édition ; France ; 1999 ; p379

³ علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر سنة 2008، ص150.

⁴ المادة 32 و المادة 33 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

المالية¹، و حتى الاقتصادية، نظرا للعلاقة المباشرة لقانون المالية بهذه الجوانب.

و قد تمّ التأكيد على أهمية التخصص في دراسة و فحص مشاريع قوانين المالية عامة، و في مباشرة الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية بصفة خاصة ، في الكثير من الدراسات و التصريحات، منها ما تمّ التصريح به من طرف المدير الفرعي للجلسات بمجلس الأمة، السيد محمد باركة، حيث أكد بأن مجلس الأمة، يتوفر على فريق من المساعدين التشريعيين، ذوي الاختصاصات الجامعية في الميادين الاقتصادية، و المالية، و القانونية، يقومون بإنجاز الأعمال و المهام، التي تسند إليهم خلال دراسة قانون المالية، و ذلك تحت إشراف رئيس الفريق، الذي يعتبر مختص في الميدان المالي و الميزانية.²

الفرع الثاني: وظائف اللجان المالية

تقوم اللجنة المالية بمجموعة من الوظائف، منها تحضير النفقات العمومية الواردة في مشروع قانون المالية للمناقشة العامة، زيادةً على ذلك فهي مكلفة بمناقشتها، و المبادرة بتعديل ما تراه مناسباً، كما تتمتع بدور رقابي مهم. فاللجنة و من خلال مختلف المهام المسندة لها تضمن حسن التسيير، و الرقابة و الفعالية للأموال العمومية و تتمتع بمكانة متميزة و قد عبر عن دورها الكاتب ليون ساي كما يلي³:

" les commissions du budget sont des sentinelles placées près de la loi et des finances publiques pour les défendre "

و تقوم اللجنة المالية بذلك بمجموعة من الوظائف تتمثل فيما يلي:

أولاً: التحضير لمناقشة النفقات العمومية.

بعد إيداع مشروع قانون المالية، بمكتب المجلس الشعبي الوطني، يتم تحويله على الفور إلى لجنة المالية و الميزانية، باعتبارها اللجنة المختصة، و التي من جهتها تقوم بالشروع في دراسته، تحضيراً للمناقشة العامة، فهذه اللجنة تعتبر جهاز العمل بالمجلس في مجال المالية و الميزانية، كما تعتبر المحاور المقبول للحكومة، فهي مكلفة نظرياً بمهمة إعلامية، من أجل تقديم توضيحات للمجلس.⁴

و في إطار ممارسة مهامها، تقوم اللجنة بالدراسة الدقيقة، لكل جزء من أجزاء الميزانية منها الجزء المتعلق بالنفقات العمومية، و ذلك لأن مشروع قانون المالية يتكون من جزئين منفصلين حسب نص المادة 67 من قانون 84-17 المعدل و المتمم، حيث يبين الجزء الأول منه الاقتراحات المتعلقة بالإيرادات العمومية، و الجزء الثاني يقترح فيه المبلغ الإجمالي للإعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة، بشأن نفقات التسيير و التجهيز العمومية، كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأس مال. إن الدراسة التي تقوم بها اللجنة في إطار اختصاصاتها، تقوم على أساس مشروع القانون، و الوثائق المرافقة له، و الاستماع إلى الوزراء المعنيين، و كذا عن طريق الأجوبة المقدمة،

¹ مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، دار أسامة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، سنة 2008، ص 89

² إعداد الميزانية و الرقابة البرلمانية. أدوات و تقنيات، مجلة مجلس الأمة، رقم 30، سنة 2007، ص 25

³ Guillaume protière ; Parlement et dépenses publiques ; <http://hal.archives.ouvertes.fr.13-03-2011,p3>.

⁴ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، دار الفكر للنشر و التوزيع، القاهرة، بدون تاريخ وبدون طبعة، ص 181

من طرف الإدارة عن تساؤلات المقررين، كل ذلك نتيجته أو الهدف منه، هو إعداد تقرير لكل جزء من أجزاء الميزانية.¹

إن الأهمية التي تحض بها النفقات العمومية التي يتضمنها مشروع قانون المالية، تجعل كل الهيئات المعنية في المجلس الشعبي الوطني، في حالة ترقب لاستقبال المشروع، و الانطلاق في دراسته، و مناقشته، خاصة مكتب المجلس، و مكتب اللجنة المختصة، و لذلك غالبا ما يحول مكتب المجلس مشروع قانون المالية، يوم إيداعه، ليتولى رئيس لجنة المالية و الميزانية، في نفس اليوم استدعاء اللجنة للاجتماع، في أقرب الآجال.

و يعد الاجتماع الأول للجنة المالية و الميزانية، اجتماعا تمهيديا، يخصص لضبط الجدول الزمني لاجتماعات اللجنة، و تحديد منهجية العمل المزمع اعتمادها، في دراسة التدابير المقترحة، في مشروع قانون المالية، و تحديد قائمة الوزراء الذين سوف يستمع إليهم بالمناسبة، إضافة إلى عرض وزير المالية، و الاستماع إلى مسؤولي بعض القطاعات، و الهيئات المعنية.²

و بالإضافة إلى العرض، الذي يقدمه وزير المالية، الذي عادة ما يكون مرفقا، بالوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، و الأطارات السامية لوزارة المالية، تستمع لجنة المالية و الميزانية إلى بعض الوزراء، و مسؤولي هيئات أخرى، و السؤال الذي يُطرح في هذا الصدد، يتمحور حول المعايير، التي على أساسها تحدد قائمة مسؤولي القطاعات، و الهيئات الوطنية، التي سوف يتم الاستماع إليها. ففي الواقع لا توجد مقاييس قانونية، تضبط ذلك، إنما تحدد القائمة بناء على المعايير التالية³

- أولوية القطاع في برنامج الحكومة، و أهميته الواسعة، التي تجعل أعضاء اللجنة يطلبون الاستماع للوزير المعني، بمناسبة دراسة أي مشروع لقانون المالية، فعلى امتداد العهدة التشريعية الرابعة، للمجلس الشعبي الوطني تكرر الاستماع إلى وزير الداخلية و الجماعات المحلية، وزير التربية الوطنية، وزير التعليم العالي و البحث العلمي، وزير الفلاحة.
- القطاعات المعنية مباشرة بأحكام قانون المالية، بحيث يرى النواب ضرورة الاستماع، إلى مسؤوليها كوزير السكن و العمران مثلا، بمناسبة التطرق إلى صيغة "إيجار بيع"، و التنازل عن السكن الاجتماعي
- ضرورة الاستماع إلى وزراء القطاعات الجديدة، التي يستمع إلى مسؤوليها لأول مرة، مثلا الاستماع إلى وزير الصيد البحري و الموارد الصّيدية.
- وجود اعتبارات سياسية مختلفة، منها الاستماع إلى وزير واحد على الأقل، من التشكيلات السياسية المشاركة في الحكومة، و إلحاح بعض الوزراء على الحضور في اجتماعات اللجنة، و رغبة بعض أعضاء اللجنة، الاستماع إلى بعض الوزراء للأسباب مختلفة.
- وما يؤخذ عن جلسات الاستماع إلى الوزراء، أنها بدون منهجية، فكل وزير يأتي إلى اللجنة و يعرض

¹ Jean Claude Martinez ;op cit. ; p 392

² لعمارة جمال، المرجع السابق، ص 181

³ المرجع نفسه، ص 181 و 184

السياسة العامة لقطاعه، من خلال مداخلة شفوية ينقصها التوثيق و المنهجية، في غالب الأحيان، مما يجعل النواب يستغلون الفرصة، لطرح بعض انشغالات دوائرهم الانتخابية، خاصة أن أعضاء اللجنة ليس لهم حق التدخل في الجلسات العامة. فتعتبر اللجنة البرلمانية، المكان الذي يتم فيه تحليل، أهم الأعمال التشريعية.¹

لكن تدخل اللجنة بطريقة مسبقة و تفصيلية، في الشؤون المالية، ليس وضعا سائدا في كل الأنظمة، و ذلك لوجود نظامين متعارضين، في هذا الإطار النظام الفرنسي، و النظام الإنجليزي.²

أ- النظام الفرنسي : إن النظام الفرنسي يقضي بالمناقشة المسبقة في اللجان المالية، فمشروع الميزانية لا يدرس في البرلمان أولا، بل يتم إرساله إلى لجنة المالية، و التي تناقشه كما يمكنها تعديله، ففي الماضي، فإنه يتم فتح المناقشة على أساس المشروع المعدل من طرف لجنة المالية، فنلاحظ هنا وجود انحراف أو عدول عن القاعدة التي تقضي بأن مشروع قانون المالية، يعتبر برنامج عمل الحكومة، فبالإضافة إلى هذا البرنامج، الذي وضعته الحكومة، يجب أن يناقش حسب ما وضعته هذه الأخيرة، و قد تم التأكيد على ذلك، في إطار دستور 4 أكتوبر 1958، قرر بأن مناقشة كل مشاريع القوانين، و التي من ضمنها مشروع قانون المالية السنوي، يكون على أساس المشروع المقدم من طرف الحكومة.³ فالمناقشة أمام البرلمان تتم على أساس النص الأصلي، المقدم من طرف الحكومة، أما التعديلات التي تبادر بها لجنة المالية، فإنها تعرض أثناء المناقشة أمام البرلمان.⁴

ب- النظام الإنجليزي: يعتمد النظام الإنجليزي، على نظام المناقشة المباشرة أمام البرلمان، ففي المملكة البريطانية، فإن اللجان تلعب دور ضعيف جدا، في المساهمة في أعمال البرلمان عموما، ففيما يخص الميزانية، فإن دورها منعدم، فمشروع الميزانية يتم دراسته و مناقشته، من طرف كل البرلمان و الذي يتأسس تحت تسمية "لجنة الغرفة الكاملة"، لكن هذه التسمية لا يجب أن توهم أحدا، لأنها تبين فقط إجراء خاص بالمناقشة البرلمانية، لأن لجنة الغرفة الكاملة تتشكل من كل الغرف المكونة للبرلمان.⁵

و حسب النصوص التشريعية الجزائرية، فإنه يظهر بجلاء بأن المشرع الجزائري، قد اتبع النظام الفرنسي، الذي أقر المناقشة التفصيلية، لمشروع قانون المالية في اللجان المالية، ففي ميدان الميزانية فإن الدور المهم يعود للجنة، في التحضير للمناقشة العامة، و كذا تسهيل العمل الرقابي للبرلمان، من خلال إيضاح العمليات المالية، التي تعتمدها الحكومة القيام بها.

ثانيا- مناقشة و تعديل مشروع قانون المالية:

بعد دراسة و مناقشة مشروع قانون المالية، و الوثائق المرفقة به، و بعد الاستماع للوزراء و مسؤولي

¹ Philippe ardant ; op cit ; p 563

² Maurice Duverger ; éléments de droit public ; PUF ; 1^é édition ; France; 1957 ; p348.

³ Ibid.; p 348

⁴ Philippe ardant ; op cit ; p565

⁵ Maurice Duverger ; op cit ; p348

الهيئات الوطنية، تقوم لجنة المالية و الميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، بإجراء التعديلات التي تراها مناسبة، ثم تتولى إعداد تقارير، عن مشروع قانون المالية.¹ و تهدف من خلال هذه التقارير، إلى إعلام النواب بمحتويات المشروع المعروض عليهم لمناقشته، بعد أن تتولى التفاوض نيابة عنهم مع الحكومة، و إدخال التعديلات التي تراها ضرورية، و ذلك قبل مناقشة النواب في الجلسات العامة.

أ- التقرير التمهيدي عن مناقشة مشروع قانون المالية: يقوم مقرر لجنة المالية و الميزانية بتقديم التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية، و الذي يتكون من مقدمة التقرير التمهيدي، و محتواه. - مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية و تتضمن على ما يلي:²

-الإحالة من رئيس المجلس الشعبي الوطني

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

- عرض وزير المالية أمام أعضاء البرلمان.

- مسئولو القطاعات الوزارية الذين استمعت لهم اللجنة.

- الظروف الاقتصادية و الاجتماعية.

-التوازنات المالية لمشروع القانون، (تحليل النفقات، رصيد الميزانية و رصيد الخزينة العمومية و العجز المسجل).

- مختلف التدابير المقترحة في مشروع القانون، و خاصة ما يتعلق بالحسابات الخاصة للخزينة، و العمليات المالية للدولة.

- المميزات الأساسية لمشروع القانون، و تحليل مناقشات أعضاء اللجنة و التكفل بتوصياتهم.

- إعادة النظر في الجانب الشكلي للمشروع،

وعموما تمثل هذه المعطيات نموذج للهيكل، الذي تم على أساسه صياغة مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية.

ب- محتوى التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية: يتضمن التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية كل اقتراحات التعديل التي تراها اللجنة ضرورية في المشروع، و يتضمن كل اقتراح تعديل، تقوم به اللجنة عرض لأسبابه، و صياغة جديدة للمادة المعدلة، و لعل أكثر التعديلات هي تلك المتعلقة بالنواحي الشكلية، و الناتجة عن ترجمة غير موفقة، للنسخة الفرنسية للمشروع قانون المالية.³

ج- تقرير مشروع ميزانية التسيير و التجهيز: تتكون ميزانية الدولة من ميزانية التسيير و

التجهيز، لمختلف القطاعات الوزارية، و تبدأ المناقشة بعرض مقدمة تقرير لجنة المالية عن

مشروع ميزانية التسيير و التجهيز، ثم مناقشة النواب لمشاريع الميزانيات القطاعية، و أخيرا ردود

الوزراء على ملاحظات و تساؤلات النواب، و تتضمن مقدمة تقرير اللجنة لميزانية التسيير و

التجهيز. تمهيد يتضمن بيان التوازنات المالية للسنة، و كذا توقعات النفقات، و تحليل ميزانية التسيير و

التجهيز، و تفسير النمو الحاصل في بعض القطاعات، إلى جانب توصيات اللجنة. و تتمثل هذه

¹ لعمارة جمال، المرجع السابق، ص 187

² نفس المرجع، ص و 189187

³ نفس المرجع، ص 190

المحاور الأساسية لمقدمة تقرير ميزانية التسيير و التجهيز، كما يتضمن التقرير بالإضافة إلى المقدمة ميزانيات مختلف الدوائر الوزارية.

-د- التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية : يهدف التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية، إلى إبراز مختلف الجلسات التي تعقدها لجنة المالية، لدراسة مقترحات التعديلات التي تحال عليها، من طرف مكتب المجلس، و لذلك يتضمن التقرير التكميلي، عن مشروع قانون المالية، الإشارة إلى كل التعديلات المقترحة، من طرف النواب مبنية حسب ما وردت في مشروع القانون كما يتضمن رأي اللجنة حول تعديل معين، حيث تبدي رأيها بالرفض أو القبول و تعلق ذلك، و عادةً ما تقترح التصويت على المادة، كما وردت في المشروع الأصلي، أو في تقريرها التمهيدي، أو في صياغتها الجديدة¹.

-ثالثا- الدور الرقابي للجان المالية-

تمارس اللجان المالية علاوة على ما ذكرناه، مهمة رقابية تتجلى في التشريع الفرنسي، و منذ سنة 1936، في حق ممارسة الرقابة المحاسبية، و الرقابة التقييمية، من طرف مقرري كل لجنة مالية، لكلا الغرفتين، و ذلك من أجل التأكد من سلامة استعمال الاعتمادات المالية². تتميز هذه الرقابة، بإمكانية ممارستها على طول تنفيذ الميزانية، لكن من الناحية التطبيقية، فقد بقيت حتى سنة 1979، تمتاز بالطابع الشكلي والنظري.

فمن الناحية النظرية، فإن مقرري لجنة المالية بالبرلمان الفرنسي، يتمتعون منذ سنة 1959، بسلطة متابعة التقويم و المحاسبة بصفة دائمة، و كذا كيفية استعمال الاعتمادات المالية، المسجلة في الميزانية لمختلف الوزارات، إلا أنه تمّ إنعاش هذا النوع من الرقابة، بداية من سنة 1979، و ذلك للضغوط الداخلية للأغلبية البرلمانية³. كما تم تقوية الدور الرقابي للجان المالية بالبرلمان الفرنسي من خلال القانون العضوي رقم 692-2001⁴، بحيث تملك اللجان المالية الحق في تقييم كل مسألة متعلقة بالمالية العمومية، كما تم الاعتراف لها بسلطات التحقيق، كما أن اللجان المالية هي الجهاز الذي ترسل له الوثائق المتعلقة بالمالية، فالجان المالية تعتبر المحرك الرئيسي لكلا غرفتي البرلمان في أعمال الرقابة على النفقات العمومية.

الفرع الثالث: وسائل اللجان المالية.

يرفق قانون المالية بمجموعة من الوثائق، التي تعتبر وسيلة مهمة لتفعيل الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، لأن النصوص القانونية وحدها عادةً لا تكفي، لفهم العمليات المالية خاصة لغير المختصين، لذا فهي تساهم في إعطاء نظرة على الوضع المالي، فهي تلعب دور إعلامي للبرلمان

¹ لعمارة جمال، المرجع السابق، ص 197.

² Maurice Duverger ; op cit ; p 368

³ Jean Claude Martinez ; op cit ; p 393

⁴ القانون العضوي رقم 692-2001 الصادر في 1 أوت 2001، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية رقم 177

عامة، و للجنة المالية خاصة، نظرا لأنها تقوم أولا بالدراسة المتخصصة لمشروع قانون المالية، و هذه الوثائق متنوعة، سواء بالنسبة للتشريع الجزائري أو الفرنسي، مع الإشارة أن هذا الأخير و بمقتضى القانون العضوي رقم 2001-692 ، قد أصلح في نظام هذه الوثائق.

فبالنسبة للتشريع الجزائري فقد تم النص على مجموعة من الوثائق، تتمثل أساسا في تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي و المالي، و النتائج المحصل عليها، و أفاق المستقبل، كما تتمثل في ميدان النفقات في ملحقات تفسيرية، تبين توزيع نفقات تسيير لهصالح الدولة، حسب كل فصل و يكون مرفقا عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات، ملحقات تفسيرية تبين توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع، و إضافة إلى كل ذلك نجد الملحق التفسيري لقائمة الحسابات الخاصة للخزينة، تبين مبلغ الإيرادات و النفقات و المكشوفات المقررة لهذه الحسابات. كما ترفق بمشروع قانون المالية مشروع قانون ضبط الميزانية للسنة المالية س-3¹.

وقد تم التأكيد على أهمية هذه الوثائق، خلال الندوة المنظمة في سنة 2007، من طرف مجلس الأمة و بمشاركة المؤتمر الوطني للمجالس التشريعية للولايات المتحدة الأمريكية، حيث أعرب السيد محمد باركة المدير الفرعي للجلسات بمجلس الأمة، على ضرورة تزويد اللجنة المالية بالملفات و الوثائق، التي تشمل على التقارير، الدراسات، الوثائق، النصوص و المذكرات التي تصدرها الهيئات و المؤسسات و المراكز المختلفة ذات الصلة بالميزانية² و ذلك من أجل تفعيل دورها.

و بالنسبة للتشريع الفرنسي، و بمقتضى القانون العضوي رقم 2001-692 ، فقد نص بدوره على مجموعة من الوثائق المرافقة لمشروع قانون المالية، منها المشروع السنوي للنتائج المرتبط بكل برنامج، و التقرير الاقتصادي و الاجتماعي و المالي، الذي يعطي نظرة حول تطور الإيرادات و النفقات العمومية، خلال فترة 4 سنوات، كما أن الحكومة و في إطار مشروع قانون المالية، تعلم البرلمانين عن مقاييس استعمال النفقات العمومية، من أجل عدم تجاوز السقف المصادق عليه من طرفهم، إضافة إلى كل ذلك ضرورة تقديم تقرير حول النفقة العمومية، و التي يعرض فيها كل مكونات النفقة بكل تفصيل، و كذا المعطيات الاقتصادية، و يشمل على ملحق يطلق عليه ميثاق الميزانية³.

إضافة إلى كل ذلك فإن المشرع الفرنسي، و في إطار تقوية دور البرلمان، قد منح بموجب المادة 49 من القانون العضوي رقم 2001-692 ، للجان المالية الحق في طرح الأسئلة على الحكومة، حول المعطيات المتعلقة بالميزانية، و هذا هو المعمول به لوقت طويل، إلا أن أهمية النص الجديد تكمن في أن اللجان البرلمانية يجب أن توجه أسئلتها على الحكومة قبل 10 جويلية من السنة، و على هذه الأخيرة الإجابة فيما بعد ثمانية أيام بعد التاريخ المحدد لوضع مشروع قانون المالية مكتب المجلس

1 المادة 68 من قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، المعدل و المتمم بالقانون رقم 89-24 ، المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989 الجريدة الرسمية العدد الأول، لسنة 1990

² إعداد الميزانية و الرقابة البرلمانية أدوات وتقنيات، مجلة مجلس الأمة رقم 30، سنة 2007، ص 25

³Républiques Française ; Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique; Guide Pratique de la LOLF, édition octobre 2008 ; <http://www.performance-publique.gouv.fr> ; p 20.

الوطني الفرنسي، و يعتبر عدم الإجابة على الأسئلة، بمثابة مساس بمبدأ صدق الميزانية، الذي تمّ استحداثه بموجب هذا القانون، إلا أنه و رغم ذلك فإن المجلس الدستوري الفرنسي اعتبر أن التجاهل المحتمل لهذا الإجراء من طرف الحكومة، لا يشكل عرقلة لعملية مناقشة مشروع قانون المالية، على مستوى البرلمان بغرفتيه¹.

المطلب الثاني: المناقشة العلنية لمشروع قانون المالية السنوي.

لا يمكن تنفيذ النفقات العمومية الواردة في مشروع قانون المالية السنوي، الذي تعده الحكومة، إلا إذا وافق عليها البرلمان، و لذلك فإنه و بانتهاء المرحلة الإدارية، التي تتولاها السلطة التنفيذية، يودع مشروع قانون المالية، قبل 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، لدى المجلس الشعبي الوطني، و بذلك يدخل تحضير ميزانية الدولة المرحلة السياسية و الرقابية.

الفرع الأول: تنظيم المناقشات العلنية لمشاريع قوانين المالية.

بمجرد إيداع مشروع قانون المالية، في مكتب المجلس الشعبي الوطني، يتم تحويله فوراً للجنة المالية و الميزانية، و التي تقدم مساعدة أساسية لمجموع النواب، من خلال دراستها المعمقة لهذا النص، و فور انتهاءها من مهامها، تحول الملف إلى الجلسة العلنية، من أجل المناقشة العامة و التصويت، و بعد إتمام المجلس الشعبي الوطني من عملية المناقشة و التصويت على المشروع، يحال النص المصوت عليه، لمجلس الأمة ليعرض على لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية بالمجلس، قبل مناقشة و تصويت هذا الأخير عليه².

إن مناقشة مشاريع قوانين المالية، على مستوى غرفتي البرلمان، تتم بالتتابع، بحيث تتم المناقشة على مستوى الغرفة الأولى، ثم على مستوى الغرفة الثانية، كما تتم فيما بين غرفتي البرلمان، في حالة الخلاف بينهما، و ذلك عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء³.

-أولاً- مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمشروع قانون المالية للسنة:

عند الانتهاء من الدراسة التقنية لمشروع قانون المالية، من قبل لجنة المالية و الميزانية، و إتمام الشروط الإعلامية، بتوزيع التقرير التمهيدي على النواب، يصدر مكتب المجلس الشعبي الوطني مذكرة خاصة، ذات الطابع الإعلامي و التنظيمي، بغرض إعلام نواب المجلس على الإجراءات التنظيمية، التي ستنتم وفقاً لها مناقشة مشروع قانون المالية، و تتبع هذه المذكرة بجدول زمني للجلسات العامة، يتم من خلالها تحديد المدة المخصصة للمناقشة، على امتداد هذه الفترة و مع ذلك فإن مكتب المجلس، بإمكانه تعديل الجدول عند الاقتضاء، و غالباً ما يتم ذلك عدّة مرات⁴.

أما بالنسبة للتشريع الفرنسي، فإن تنظيم الجلسات العامة للمناقشة، يتم على مستوى كل غرفة من غرف البرلمان عن طريق اجتماع الرؤساء، هذا الاجتماع يضم رؤساء اللجان، و الكتل السياسية،

¹ Thierry Lambert ; la communautarisation de la loi de Finance et son corollaire ; collection « la loi bilan et perspectives » n°22 ; édition economica 2005 ; p217

² لعمارة جمال، المرجع السابق، ص177

³ Jean Claude Martinez ; op cit ; p 393

⁴ لعمارة جمال، المرجع السابق، ص186

المقرر العام للجنة المالية، ونواب رئيس الغرفة المعنية، إن هذا الاجتماع يهدف إلى توزيع وقت المناقشة، فيما بين كل الفاعلين البرلمانين، و يضبط ميعاد السنة المالية، وفي إطار هذا التوزيع، فإن اجتماع الرؤساء يحدد كذلك الوقت الممنوح لتدخل الحكومة، خلال المناقشات و التي تشمل تقريبا 21 ٪ من الوقت الإجمالي، وفي المجلس الوطني الفرنسي، فإن كل كتلة سياسية، تشكل قائمة ممثليها، الذين يقومون بالتدخل في إطار نظام و وقت محددين. و في كل الأحوال، فإن تدخل كل واحد منهم لا تتجاوز خمسة دقائق، إن المناقشة العامة للمشروع، تتم في وقت قصير، أما باقي الوقت فيبقى لمناقشة المواد، و تشكل المناقشة العامة، الوجه السياسي لمناقشة الميزانية، تبدأ بتدخل المقرر العام للجنة المالية، الذي يقدم عرضه يعقبه وزير المالية، الذي يقوم بدوره بعرض مشروع قانون المالية، و في الواقع فإن هذا العرض يحتل الوقت الأهم، في مناقشة الميزانية، لكن اهتمام و آثار هذا العرض، يؤثر فيه عدّة اعتبارات، تتعلق عادة بشخصية و الثقل السياسي للوزير المعني.¹

و كقاعدة عامة في التشريع الجزائري فإن المناقشة على مستوى الجلسات العامة، تكون علانية و تتم وفق الخطوات التالية:

- تبدأ عملية المناقشة بعرض يقدمه ممثل الحكومة وزير المالية، يتضمن تقديم مشروع قانون المالية و يتم ذلك من خلال تقديم الخطوط العريضة للمشروع.

- تتمثل الخطوة الثانية في تقديم مقرر اللجنة المالية و الميزانية، لمقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية، فيستلم نواب المجلس الشعبي الوطني، كل الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية، و الدراسة التي تعدها لجنة المالية و الميزانية، و الممثلة في التقرير التمهيدي، و يشاركون في أيام دراسية تنظمها مجموعاتهم البرلمانية، حول مشروع القانون، و عندها تبدأ التدخلات الشفوية و الكتابية، حيث يدلي النواب بأرائهم فيما يخص أحكام المشروع، و يطرحون استفساراتهم و تساؤلاتهم، حول ما يرغبون استيضاحه، كما يقدمون اقتراحاتهم، في شكل تعديلات لبعض مواد المشروع

-ثانيا- مناقشة مجلس الأمة لمشروع قانون المالية:

من أهم ما تم استحداثه في التعديل الدستوري لسنة 1996، هو إحداث نظام الثنائية في الجهاز التشريعي بإحداث غرفة ثانية، تتمثل في مجلس الأمة، و بالرجوع للمذكرة التي أعدتها رئاسة الجمهورية، المتعلقة بالمراجعة الدستورية، و بقراءة أحكام الدستور، المراجع عام 1996، تبين أن إنشاء مجلس الأمة، يرمي إلى تحقيق عدّة أهداف، منها تحسين التمثيل داخل المؤسسة التشريعية، من خلال تمثيل المجموعات المحلية، عن طريق المنتخبين، و كذا تجنب تهميش بعض الكفاءات من خلال المعينين.²

كما أن مجلس الأمة أداة لتحقيق التوازن بين المؤسسات، فبالنسبة للتوازن الداخلي داخل المؤسسة التشريعية، فإن مجلس الأمة يرمي إلى نزع احتكار العمل التشريعي، من المجلس الشعبي الوطني و كذا إتمام العملية التشريعية على أحسن وجه، إن الصلاحيات المخولة لمجلس الأمة، خاصة في ميدان

¹ Jean Claude Martinez ; op cit ; p 398

² ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري، دار النجاح للكتاب، بدون طبعة، الجزائر، 2005، ص404

التشريع، سوف تحول دون احتكار صناعة القانون من جهة، و دون التعسف في صياغته من جهة أخرى، و إذا كان مجلس الأمة لا يملك حق المبادرة بالقوانين، فإنه يملك حق النظر في القوانين التي يوافق عليها المجلس الأول، سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو العضوية.¹

لذا فإن مجلس الأمة بدوره يدرس و يناقش و يصوت على النفقات العمومية الواردة في مشروع قانون المالية، و ذلك بعد إتمام المجلس الشعبي الوطني لعملية التصويت عليه، و ذلك من خلال إجراءات قانونية محددة، بحيث يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه، إلى رئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام، و يشعر رئيس الحكومة بهذا الإرسال² و تباشر عملية المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوت عليه، من قبل المجلس الشعبي الوطني، من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة، فالى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق³.

كما تمّ تحديد المدة الزمنية، التي يجب على مجلس الأمة التصويت خلالها، على نص مشروع المالية و تتمثل في مدة عشرون يوماً(20).⁴ أما بخصوص الإجراءات المتبعة، في مناقشة مجلس الأمة للمشروع، فهي ذات الإجراءات المتبعة أمام المجلس الشعبي الوطني، فيقتضي الإجراء التشريعي في مجلس الأمة، في الاستماع إلى ممثل الحكومة، الذي يقدم عرضاً مفصلاً لمحتوى النص، و لعلّ المحاور الرئيسية لعرض وزير المالية، تتمثل في بيان ظروف تطبيق قانون المالية للسنة الجارية، و فرضيات و مرتكزات نص قانون المالية للسنة المقبلة، و كذا الإجراءات المرافقة للميزانية، و بالمناسبة فإن عرض وزير المالية، يكون بنفس المحتوى و المنهجية، التي قدم بها القانون في المجلس الشعبي الوطني، و خلال المناقشات يقرر مكتب مجلس الأمة، إما المصادقة على النص بكامله، إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، و إما الشروع في المناقشة مادة مادة.

أما بالنسبة للتشريع الفرنسي، فإن مجلس الشيوخ و إن كان لا يتمتع بذات السلطات الممنوحة للمجلس الوطني الفرنسي، فإنه يلعب دور مهم في عملية التشريع المالي، رغم ذلك فإنه و خلال الجمهورية الخامسة، تمّ تجديد العديد من القواعد، من بينها نص المادة 39 من الدستور، التي تنص على أولوية المجلس الوطني الفرنسي في مناقشة مشاريع قوانين المالية، و أكد على هذه الأولوية، قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 28 ديسمبر 1976، و ذلك بصدد قانون المالية لسنة 1977، و كذلك من خلال القرار الصادر في 29 ديسمبر 1986، فالحكومة لا يمكن أن تعرض النص أولاً على مجلس الشيوخ، في شكل تعديل أو في إطار إجراء مالي جديد كلياً، لكن رغم ذلك فإن هذه الأولوية، التي يتمتع بها المجلس الوطني الفرنسي، لا تمنع مجلس الشيوخ من اقتراح التعديلات التي يراها مناسبة، بشرط أن لا تتضمن إجراءات جديدة كلياً، عمّا تمّ اعتماده في المجلس الوطني. و في كل

¹ بيدان مولود، المرجع السابق، ص404

² المادة 43 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس سنة 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و عملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة.، الجريدة الرسمية العدد 15

³ المادة 39 من القانون العضوي رقم 99-02

⁴ المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02

الأحوال فإن السلطات الممنوحة لمجلس الشيوخ، في إطار الميزانية و مقارنة بسلطاتها التشريعية بصفة عامة، متعلقة بإرادة الحكومة، ذلك أنه في حالة الخلاف بين الغرفتين، حول مسألة أو حكم في مشروع قانون المالية، فإن الحكومة يمكنها أن لا تتدخل، و في هذه الحالة فإن على الغرفتين إيجاد حل، خاصة إذا علمنا بأن البرلمان بصفة عامة، مقيد بمدة زمنية محددة و قصيرة، حسب نص الدستور، لإبداء رأيه ففي هذه الحالة لا يملك أية مصلحة في إطالة الخلاف، و من جهة أخرى يمكن للحكومة أن تتدخل، من أجل إخطار اللجنة المتساوية الأعضاء¹.

-ثالثا-مناقشة مشروع قانون المالية من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء:

قد يحدث خلاف بين الغرفتين، يحول دون المصادقة على مشروع قانون المالية، و بمناسبة ذلك تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء، بطلب من رئيس الحكومة، تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين، من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف². و في هذه الحالة يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية، أيام للبت في الخلاف، و اقتراح نص مشترك.

و ما يمكن ملاحظته في عمل اللجنة، أنها لا تتدخل للنظر في الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين، إلا بطلب من رئيس الحكومة، و هنا نلاحظ التدخل الواضح للسلطة التنفيذية، في أعمال السلطة التشريعية، حيث أن اللجنة تتدخل فقط في حالة ما تم إخطارها من رئيس الحكومة، (الوزير الأول حاليا)، فلا اللجنة من تلقاء نفسها، ولا حتى أحد غرفتي البرلمان، سلطة تحريك عمل اللجنة، و التساؤل يطرح في حالة عدم قيام الوزير الأول، بإخطار اللجنة بالتدخل في مجال قوانين المالية، خاصة إذا علمنا أن التصويت على قوانين المالية، محدد بمدة زمنية مقدرة ب75 يوما، لا يمكن تجاوزها، و في حالة عدم المصادقة على مشروع الميزانية، لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يؤدي إلى إصداره في شكل أمر، له قوة قانون المالية³.

و تنتهي أشغال اللجنة، باقتراح نص حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف، كما أن استنتاجات اللجنة، لا تتناول إلا الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، و لم تحصل على ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ ، أصوات أعضاء مجلس الأمة، بعدها تقوم الحكومة، بعرض النص الذي أعدته اللجنة، على الغرفتين للمصادقة عليه، و تبت كل غرفة أولا، في التعديلات المقترحة، قبل المصادقة على النص بكامله⁴. و في حالة استمرار الخلاف، تسحب الحكومة النص، مع الإشارة أنه لم يحصل في تاريخ السلطة التشريعية في الجزائر، أن تم رفض اعتماد الميزانية، من طرف النواب، لأن ذلك يؤدي إلى عرقلة نشاط الحكومة، من حيث تسير مرافقها، و تجهيز قطاعاتها.

إن مسألة التوفيق بين وجهات نظر كل من غرفتي البرلمان، هي المهمة التي تقوم بها اللجنة المتساوية الأعضاء، سواء في التشريع الجزائري أو في التشريع الفرنسي، أين تتكون اللجنة

¹ Jean Claude Martinez ; op cit ; p 402.

² المادة 120 من دستور 1996، المؤرخ في 8 ديسمبر 1996 الجريدة الرسمية رقم 76، المعدل بموجب قانون رقم 08-19 مؤرخ في

15 نوفمبر سنة 2008، يتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية عدد 63

³ المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02

⁴ المادة 95 من القانون العضوي رقم 99-02

المتساوية الأعضاء، من سبعة نواب من المجلس الوطني الفرنسي، و سبعة أعضاء من مجلس الشيوخ، إن تدخل اللجنة محدد بالأحكام محل الخلاف، التي هي قيد المناقشة، وهذا حسب قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 28 ديسمبر 1976، كما أن فعالية و آثار تدخل اللجنة متنوعة، فيمكن للجنة في نهاية مهمتها أن لا تحقق التوفيق المطلوب، و عدم تمكنها من اعتماد نص مشترك، وإن كانت هذه الفرضية نادرة تقريبا، حتى سنة 1981، حيث تمّ تسجيل فشل اللجنة في أداء مهامها، خاصة بعد تغيير الأغلبية في المجلس الوطني الفرنسي، مما أدى إلى مضاعفة معارض مجلس الشيوخ.¹

كما تستدعي هذه الحالة في التشريع الفرنسي كذلك تدخل الحكومة، التي بإمكانها أن تطلب من المجلس الوطني التأسيس بصفة نهائية، وذلك بعد قراءة جديدة للنص، من طرف كلى الغرفتين، فيمكن للمجلس الوطني اتخاذ النص المعتمد من اللجنة المتساوية الأعضاء، أو اتخاذ نص آخر مصوت من قبلها، مع التعديل إذا اقتضى الأمر ذلك، بواحد أو أكثر من التعديلات المتخذة في مجلس الشيوخ، و في هذه الحالة فإن مجلس الشيوخ لا يُخطر، ويأخذ وضعية دني أو ثانوية في مسألة الميزانية، و هذا ما حدث في ديسمبر سنة 1981 في فرنسا، بالنسبة لقانون المالية لسنة 1981، وكذا بالنسبة لقوانين المالية التكميلية لنفس السنة.²

كما بإمكان اللجنة المتساوية الأعضاء في التشريع الفرنسي، الوصول إلى التوفيق بين المجلسين، حول النص لكن الحكومة تقرر إبعاده، ففي هذه الحالة يمكن اعتبار أنه لا وجود لأي اتفاق، كما يمكننا تسجيل فرضية أخرى، تتمثل في حالة تحويل النص المتخذ في اللجنة إلى كل من الغرفتين، و تقوم الحكومة بطلب تعديل النص، فالنص المعدل يخضع لقراءة جديدة، من طرف المجلسين حتى و إن كانت هذه التعديلات من الناحية العملية بسيطة، و لا تشمل إلا مادة أو بعض المواد فقط، فإذا تمّ قبول الأحكام الجديدة من طرف المجلسين، فيتم بذلك اعتماد نص قانون المالية. أما إذا تمّ رفضها من طرف مجلس الشيوخ، فإن الحكومة يمكنها التدخل، لتطلب من المجلس الوطني التأسيس بصفة منفردة³ و بصفة عامة فإن الدور القوي للسلطة التنفيذية، واضح سواء في مجال تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء أو في مجال قبول النص المقترح من قبلها لتسوية الخلاف، كما بإمكانها إقصاء مجلس الشيوخ في القانون الفرنسي و ذلك من خلال طلب الحكومة تأسيس المجلس الوطني الفرنسي بصفة منفردة .

الفرع الثاني: تدخلات النواب ونظام الأسئلة البرلمانية

تعتبر الأسئلة البرلمانية، من أهم الوسائل الدستورية التي يملكها أعضاء البرلمان، لممارسة عملية الرقابة، و تعتبر الوسيلة الأكثر استعمالا، من جانب البرلمانين، نظرا لسهولة إجراءاتها. و قد ظهر نظام الأسئلة البرلمانية في بريطاني، بدخول الوزراء إلى البرلمان كما هو سائر في النظم البرلمانية نظرا لتلازم القائم بين البرلمان و حق السؤال، باعتباره من الوسائل الرقابية التي يستخدمها

¹ Jean Claude Martinez ; op cit ; p 405

² Ibid. ; p 405

³ Ibid. ; p405

البرلمانيين في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، و لقد لعبت الأسئلة دورا بارزا في فعالية مجلس العموم البريطاني، بعد انتقال السلطة إلى الحكومة و ظهور المسؤولية الوزارية.¹

و يعتبر السؤال البرلماني، من بين أهم وسائل الإعلام، التي تسمح للبرلمان في اكتشاف حقائق محددة بالذات، أو الحصول على توضيحات حول مسائل تتعلق بنشاط وزاري معين، أو لفت نظر الوزير المختص إلى أمر قبل أن يحدث ضرر بالصالح العام.² و عليه قضى المؤسس الدستوري الجزائري للنائب، حق ممارسة الرقابة عن طريق توجيه الأسئلة، من أجل التوصل إلى معرفة الأمور التي يجهلها.³

فتقتضى الرقابة التشريعية، مطالبة البرلمان بتقديم الإيضاحات و المعلومات، التي تساهم في إعلام البرلمانيين بالمسائل المتعلقة و العمليات المتعلقة بالنفقات العمومية، سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو مكتوبة.⁴

-أولا-أنواع الأسئلة البرلمانية:

تتنوع الأسئلة البرلمانية، و ذلك بالتنوع في طريقة استعمالها و شكلها، و أولويتها في جدول أعمال البرلمان، و بالنظر لأهميتها، و منه يمكن التمييز بين الأسئلة التي تطرح شفويا، و تلك التي تقدم كتابيا، و هذين النوعين فقط الممارسين في النظام السياسي الجزائري، على اعتبار أن هناك أنواع أخرى من الأسئلة لم تأخذ بها الدساتير الجزائرية، و عرفت في التشريع الفرنسي، تتمثل في الأسئلة إلى الحكومة، و نظام الأسئلة الحالة.

-1-الأسئلة المكتوبة:

عرف السؤال المكتوب، بأن ذلك الطلب المتضمن الحصول على معلومات حول موضوع ما، يوجه من أحد البرلمانيين إلى عضو في الحكومة، يلزم بالإجابة عنه، كما تم تعريف السؤال المكتوب في المادة 139 من النظام الداخلي للمجلس الوطني الفرنسي، على أنه طلب معلومات موجه من عضو البرلمان إلى أحد أعضاء الحكومة، الذي يجب أن يجيب عليه.⁵ يتم إعداد السؤال المكتوب كتابة، فيلتمس عضو البرلمان عن طريق الكتابة، الحصول على المعلومات حول موضوع معين، أو طلب تفسير معين، فيكون للوزير المعني مدة محددة للإجابة.⁶

و يستهدف أعضاء البرلمان من اللجوء إلى استخدام الأسئلة المكتوبة، عادة الحصول على المعلومات، قصد حل بعض المشاكل التي يواجهها ناخبوهم، كما تكون في بعض الأحيان، وسيلة للحصول على استشارات قانونية خاصة في المجالات الضريبية، نظرا لأن الإدارة مجبرة على الرد على كل استفساراتهم و يرى البعض أن هذا النوع من الأسئلة، لا تهدف بالدرجة الأولى إلى الرقابة

¹ عمار عباس، المرجع السابق، ص 25

² عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، دار الهدى، بدون طبعة، الجزائر، بدون سنة النشر، ص 149

³ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، دار ريحانة، الطبعة الأولى، الجزائر، 2002، ص 129

⁴ محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص 375

⁵ عمار عباس، المرجع السابق، ص 30

⁶ Christian bigaut ; le droit constitutionnel en fiches ; édition ellipses ; France ; 2003 ; p267

على الحكومة، بقدر ما تهدف الاستعلام نظرا لتأخر الوزراء في الإجابة عليها. و في هذا الإطار فقد نصت الدساتير الجزائرية على منح أعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة الكتابية إلى أعضاء الحكومة و إن كانت إجراءات ممارسة هذا الحق مختلفة من دستور إلى آخر.¹

فحسب دستور سنة 1996، تنص المادة 134 صراحة على أن لكل عضو في البرلمان، حق توجه أي سؤال شفوي أو كتابي، إلى أي عضو في الحكومة، و نلاحظ على أن المادة جاءت بصيغة مطلقة، بدون تحديد موضوع أو مجال محدد للمساءلة، مما يعني إمكانية طرح السؤال في أي مجال و حول أي قطاع سواء في القطاع المالي أو في غيره، و سواء تناول موضوع النفقات العمومية أو غيرها، على أن توجه الأسئلة إلى المختص عنها، ففي موضوع النفقات العمومية توجه الأسئلة إلى وزير المالية بالدرجة الأولى، نظرا لأنه ممثل الحكومة في هذا المجال، فهو الذي يقوم بعرض مشروع قانون المالية للسنة على البرلمان، فمن الطبيعي أن توجه إليه الأسئلة، بخصوص هذا المشروع، و بخصوص النفقات العمومية بصفة خاصة.

أما في التشريع الفرنسي، فقد تمّ إدخال نظام الأسئلة المكتوبة، لأول مرة في لائحة المجلس الوطني الفرنسي عام 1909، نتيجة للأوضاع السياسية المضطربة في فرنسا، كما تمّ تعديل لائحة مجلس الشيوخ، من أجل السماح بإدخال هذا النوع من الأسئلة، و لقد أدى تطبيق هذا النظام، إلى إيجاد نوع من التدرج بين الأسئلة، فإذا لم يحصل عضو البرلمان على إجابة عن سؤاله المكتوب، جاز له تحويله إلى سؤال شفوي، و بذلك أصبحت عملية اللجوء إلى أسلوب الأسئلة الشفوية، كأنها نوع من الجزاء الذي يفرض على الوزراء، المتخلفين عن الإجابة على الأسئلة المكتوبة²، في مهلة شهرين من طرح السؤال و كان ذلك قبل سنة 1994.³

و قد استمر نظام الأسئلة البرلمانية، منذ أن أدرج في لوائح مجلسي البرلمان الفرنسي، و لكنه مع ذلك تعرض في بعض الأحيان للإلغاء، كما حدث أثناء حكومة "فيشي" ولكن هذا الإلغاء كان مؤقتا سرعان ما عاد لاحقا، و خلال الجمهورية الفرنسية الرابعة عام 1946 حيث نصت لوائح كل من المجلس الوطني الفرنسي و مجلس الشيوخ، على حق السؤال بنوعيه الشفوي و الكتابي، و لكنه مع ذلك تعرض للكثير من إعادة التنظيم، ثم و بصدر دستور 1958 نص لأول مرة على حق السؤال لأعضاء البرلمان بصورة رسمية، و بذلك اعترف لهذا الأسلوب بالصفة الدستورية، إذ كان يقتصر في السابق على النص عليه في لوائح البرلمان.⁴

ب- الأسئلة الشفوية:

يعتبر نظام الأسئلة الشفوية هي الأصل في نظام الأسئلة، أما الأسئلة المكتوبة فهي استثناء عليها، فقد

¹ عمار عباس، المرجع السابق، ص 31

² وسيم حسام الدين الأحمد، الوقاية البرلمانية على أعمال الإدارة في النظامين الرئاسي و البرلماني، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، سنة 2008، ص 228

³ Christian Bigaut ; op cit ; p 267.

⁴ وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 228

ظهرت بعد أن تبنت البرلمانات نظام الأسئلة الشفوية بفترة طويلة، مع أن النظام السياسي في الدولة يؤثر و لا شك على مهمة إمكانية استغلال الأسئلة البرلمانية، كوسيلة للرقابة البرلمانية، فإذا كانت الدولة تأخذ بنظام الأحزاب السياسية، فلا شك أن لهذا النظام أثر واضح، على الأهداف المقصودة من السؤال، فإذا كان لأشيء يمنع حزب الأغلبية، من توجيه الأسئلة البرلمانية إلى الحكومة، للاستفهام عن بعض المواضيع من الحكومة، إلا أن الهدف من وراء هذه الأسئلة لا يمكن أن يكون فرض الرقابة على النشاط الحكومي، حتى وإن كانت بعض النقاط محل خلاف، بين بعض الأعضاء و الوزراء، و لهذا فإنه من الطبيعي أن تستخدم الأقلية نظام الأسئلة، لفرض رقابتها على نشاط الحكومة، مع وجود أغلبية برلمانية، قادرة على تبرير تصرفات الحكومة و موافقها¹.

تعتبر النصوص الدستورية الجزائرية، من بين النصوص التي لا تفرق بين الأسئلة الشفوية و الكتابية، من حيث مضمونها و الهدف منها، على عكس تجربة البرلمانات الغربية، التي تكشف عن اختلاف جوهري بين النوعين، فالسؤال الشفوي ذو بعد سياسي، و له أثر يمتد حتى إلى الرأي العام، مما قد يجعل المسؤولية السياسية للحكومة على المحك².

أدخل نظام الأسئلة الشفوية في القانون الفرنسي، لأول مرة في لوائح المجلس الوطني الفرنسي عام 1876³. كما تقسم الأسئلة الشفوية، إلى الأسئلة الشفوية بدون مناقشة، و الأسئلة الشفوية بمناقشة، حيث تختلف الأول عن الثانية في كون الأسئلة بدون مناقشة، تقتصر على المحاورة، بين عضو البرلمان السائل و الوزير المجيب، في حين تتوسع الأسئلة الشفوية بمناقشة، إلى تدخل أعضاء البرلمان، و هو ما من شأنه أن يزيد من تأثير هذا النوع من الأسئلة على الحكومة.

ففي القانون الفرنسي يحق للنائب السائل الحديث مدة تتراوح بين 10 إلى 20 دقيقة، و هذا الإجراء يسمح في الحقيقة بإجراء مناقشة واسعة حول الموضوعات المثارة، و التي تضع الحكومة في وضع حرج بالفعل في بعض الأحيان، إذ قد تكون الآراء التي تطرح أثناء المناقشة، ذات طابع هجومي حاد، و مع ذلك فإن هذا النظام لا يشكل خطر، على استمرار الوزارة في الحكم، إذ لا يجوز أن تنتهي المناقشة، بتحويلها إلى استجواب الحكومة، و من ثم إمكانية سحب الثقة منها⁴.

يعتبر نظام الأسئلة الشفوية و المكتوبة، النوعين المعمول بهما في التشريع الجزائري، فقد تم تخصيص مكانة هامة للأسئلة الشفوية، بداية من أول مجلس تشريعي بعد الاستقلال، و هو ما أكدته النصوص الدستورية الجزائرية اللاحقة عنه، إلا أن دستور 1976 أغفلها و لو أن إجراءات الاستجواب في هذا الدستور، جعلت منه بديلاً للسؤال الشفوي⁵.

¹ وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 63

² خرباشي عقيلة، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مجلة الفكر البرلماني، العدد 23 لسنة 2009، ص 20

³ وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 227

⁴ نفس المرجع، ص 64

⁵ عمار عباس، المرجع السابق، ص 32

أما التشريع الفرنسي، فقد عرف أنواع أخرى من الأسئلة، منها نظام الأسئلة الحالة، التي تم إدخالها إلى جدول أعمال البرلمان، عن طريق تعديل لائحة المجلس الوطني في سنة 1969، و قد امتد هذا النظام إلى غاية 1973.¹ مع العلم أن هذا الأسلوب من الأسئلة، يجب أن تخطر به الحكومة قبل الجلسة المخصصة لها، و ذلك لتحضير إجابتها عنها، فتكون بالتالي هذه الإجابات التي أعدت في مرافق الوزارة، قد تجردت من كل عفوية أو تلقائية، و هي الصفة الأساسية و المميزة للأسئلة الحالة، و ذلك ما دفع إلى التفكير، في تبني أسلوب آخر للأسئلة العاجلة، و هو ما حدث فعلا بتبنيها أسلوب الأسئلة إلى الحكومة.² و يقوم هذا النظام، على إيجاد نوع من الحوار المباشر، بين الحكومة و البرلمان و ذلك خارج الوقت المخصص للأسئلة، و كان إنشاء هذا النوع من الأسئلة بطلب من الرئيس الفرنسي الأسبق فالري جيسكار ديستان.³

و يطرح هذا النوع من الأسئلة مباشرة على الحكومة، و تثبت مباشرة أمام التلفزة، كل ثلاثاء و أربعاء في بداية الظهيرة، بالنسبة للمجلس الوطني، و مرتين في الشهر في يوم الخميس، بالنسبة لمجلس الشيوخ⁴ يتسم هذا الأسلوب بالعفوية و المرونة، على خلاف التجارب الفرنسية السابقة، فلا يوجد لمؤتمر الرؤساء، أو رئيس غرفتي البرلمان سلطة استبعاد الأسئلة المقدمة إليه، إذ يتم اختيار الأسئلة بالقرعة، كما أن إخطار الحكومة المسبق بالأسئلة، لا يشكل عائقا جديا يفقد هذه الأسئلة طابع المرونة، و ذلك لأنه لا يشترط أن يحرر السؤال بالكامل، عند تقديمه في البرلمان، وإنما تكفي في هذا الصدد، تقديم مذكرة تتضمن موضوع السؤال باختصار، كما لا يمنع ذلك مقدم السؤال، إلى التطرق إلى مواضيع أخرى⁵، كما أن الوقت المخصص للأسئلة، يقسم بالتساوي ما بين الأغلبية و المعارضة⁶، المعارضة⁶، و هذا ما يضمن مشاركة كل النواب، في عملية الرقابة البرلمانية بواسطة الأسئلة، دون النظر إلى الانتماءات الحزبية.

- شروط ممارسة حق السؤال البرلماني:

-ثانيا

تنص المادة 134 من دستور 1996 على ما يلي: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، و يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما، و تتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس " كما تضيف المادة في نفس السياق "إذا رأت أي من غرفتي البرلمان على أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة"

فمن خلال المادة فقد تم تحديد أجل الجواب عن السؤال الكتابي و الذي يتمثل في أجل ثلاثين يوما

¹ Dominique Turpin ; droit constitutionnel ; édition P.U.F ; 4^e édition,; France ; 1992 p 505

² وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 237

³ Hugues Portelli ; droit constitutionnel ; Dalloz ; 3^e édition ; 1999 ; p 270

⁴ Didier Maus ; op cit ; p 90

⁵ وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 238

⁶ Dominique Turpin ; op cit ; p 506

كأقصى حد، أما السؤال الشفوي فلم يتم تحديد أجل الحكومة في الإجابة عنه أمام البرلمان، فتكون الإجابة عن الأسئلة الشفوية، في جلسات المجلس دون تحديد أجل الإجابة.¹ و فصلت المواد من 68 إلى 75 من القانون العضوي رقم 99-02، في المسائل الإجرائية لممارسة الرقابة بواسطة آلية السؤال

1- شروط متعلقة بالسؤال:

إذا كان حق السؤال من الامتيازات، التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة، و إحكام الرقابة على نشاطاتها من خلال مساءلتها، بحيث يملك أعضاء البرلمان طرح أي سؤال شفوي أو كتابي، بتعبير المادة 134 من الدستور، إلا أن ممارسة هذا الحق، لا يكون على إطلاقه بل يمارس في إطار جملة من الشروط تتمثل أهمها في :

- أن يكون السؤال مكتوباً، سواء كان شفويًا أو كتابيًا، و قد نصت على هذا الشرط العديد من الأنظمة الداخلية للبرلمان، من بينها النظام الداخلي للبرلمان الجزائري و الفرنسي، مع اقتصار الكتابة على الأسئلة الأصلية، لأن الأسئلة الإضافية تطرح شفويًا بعد إجابة الوزير مباشرة.

- كما أن الأسئلة يجب أن تحرر في صياغة مختصرة، فلأصل أن تصاغ الأسئلة في عبارات موجزة، تدل بوضوح على القصد منها، وهذا ما أكدت عليه المادة 133 من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الفرنسي

- يشترط في الأسئلة إضافة إلى ذلك أن تكون خالية من العبارات غير اللائقة، و عدم احتوائها على اتهامات شخصية للآخرين المحددين بالاسم، و هذا الإجراء منصوص عليه حالياً في لوائح البرلمان الفرنسي.²

- علاوة على كل ذلك فإن السؤال، لا يجب أن يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العليا للدولة، كأن يؤدي إلى الكشف عن بعض المعلومات ذات الطبيعة السرية،³ أو التي تمس بالمصالح الحيوية للدولة، حيث و استناداً لهذا الشرط، يمكن للحكومة الامتناع عن الرد الفوري، على الأسئلة المتعلقة بالقضايا التي يمكن اعتبارها من القضايا التي تمس بالمصالح الحيوية للدولة، و قد عبر كثير من النواب عن تخوفهم من تذرع الحكومة بهذه الحجة، للتهرب من الإجابة على الأسئلة، إضافة إلى ربط أي سؤال بالجانب الحيوي للدولة، مما قد يؤثر سلباً على عملية الرقابة البرلمانية، باعتبار أن الأسئلة تعتبر أداة مهمة للوصول إلى معرفة نفقات الدولة الحقيقية، و الكشف عن الكثير من الأمور المستترة.⁴

2- شروط إجرائية:

تختلف الإجراءات من حيث كون السؤال شفوي أو كتابي، فبالنسبة للسؤال الكتابي، فقد نصت المادة 2/134 من الدستور، على وجوب طرح السؤال كتابة، و يكون الجواب عليه خلال مدة شهر، أما بالنسبة لمدة تقديم السؤال الشفوي، فيشترط أن يودع لدى مكتب الغرفة البرلمانية، خلال 10 أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض.⁵ أما بالنسبة للمدة المقررة لقراءة السؤال من طرف

¹ العيد عاشوري، نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية و الكتابية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 14، سنة 2006، ص 57

² عمار عباس، المرجع السابق، ص 40

³ وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 231

⁴ عمار عباس، المرجع السابق، ص 76

⁵ المادة 69 من القانون العضوي رقم 99-02.

عضو البرلمان المعني، فإن مكتب المجلس هو الذي يقرر مدة طرح السؤال، ورد عضو الحكومة عليه. أما بالنسبة للسؤال الشفوي فيقوم رئيس الجلسة بتقدير مدة طرح السؤال، كما أنه و بعد رد عضو الحكومة عليه، يمكن لصاحب السؤال تناول الكلمة من جديد، خلال خمسة دقائق، و يمكن في نفس الوقت لعضو الحكومة المعني، الرد عليه في حدود عشر دقائق¹.

و بالنسبة للتشريع الفرنسي فإن كل عضو في البرلمان الحق في طرح أسئلة مكتوبة إلى الوزير الأول أو أحد الوزراء، كما أن هذه الأسئلة تنشر في الجريدة الرسمية مرفقة بإجاباتها على غرار التشريع الجزائري، و فيما يخص مواعيد الإجابة على الأسئلة فهي عادةً شهر، كما أن الوزير المعني يمكنه طلب مدة إضافية تقدر بشهر إضافي، مع إمكانية رفضه الجواب على الأسئلة إذا كانت تمس بالمصلحة العامة للدولة، مع العلم أن حوالي 20٪ فقط من الأسئلة تم الجواب عليها في مهلة شهرين و حوالي 45٪ تم الإجابة عنها في خلال ثلاثة أشهر².

الفرع الثالث: التصويت على مشروع قانون المالية.

إن صلاحيات البرلمان في التصويت على مشاريع قوانين المالية، تعتبر بمثابة رقابة برلمانية، على ميزانية الدولة التي تعدها الحكومة، و على كل عملية إنفاق من المال العمومي، مع الأخذ بعين الاعتبار لدور السلطة التنفيذية، في إصدار القوانين التي يقرها البرلمان، ووفقاً لأحكام الدستور، و يدخل التصويت على ميزانية الدولة في إطار الوظيفة المالية للبرلمان، و التي تعتبر من الوظائف التقليدية له، سواء تعلق الأمر بالتشريع الفرنسي³ أو الجزائري، لكن إجراءات التصويت على مشاريع قوانين المالية، تختلف في كلا التشريعين، حيث شهدت تطور كبير في التشريع الفرنسي، من أجل تفعيل دور البرلمان في المشاركة في إجراءات الميزانية، وذلك بعد صدور القانون العضوي الفرنسي رقم 2001-692، و تبني سياسة إصلاح و عصرنه الميزانية الذي انتهجه العديد من الدول في السنوات الأخيرة، و الذي يهدف إلى اعتماد نظام الميزانية، حسب الأهداف و الانتقال بالتصرف العمومي، من منطق الوسائل إلى منطق النتائج⁴.

-أولاً- شروط عملية التصويت:

- يكون التصويت على ميزانية الدولة، آخر مرحلة يمر بها مشروع قانون المالية للسنة، و تبدأ الجلسة بتقديم مقدمة التقرير التكميلي ومحتواه، الذي يحتوي على استنتاجات اللجنة المختصة، حول التعديلات المحالة عليها، و بعدها يشرع في عملية التصويت، و تدرس مشاريع قوانين المالية حسب إجراءات المناقشة العامة، أو المناقشة مادة مادة.

- يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية، في مهلة أقصاها 47 يوماً من تاريخ إيداعه، و يصوت مجلس الأمة، على النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني، في مهلة

³ عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية و الكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13 سنة، 2006، ص 136

² Denis Touret ; droit public constitutionnel ; France, 1998, p193

³ Jean Marie Auby ; droit publique ; édition Economica ; 2^e Edition ; France ; p 127

⁴ عمر التونكتي، مسؤولية الفاعلين في تسير الميزانية حسب الأهداف، مجلة إدارة، العدد 32، ص 26

عشرون يوما، وقبل البدء في إجراءات التصويت يتأكد رئيس الجلسة من توفر النصاب القانوني المتمثل في حضور ثلاثة أرباع الأعضاء، وتتم عملية التصويت على أربع مراحل، يعرض أولا للتصويت الأحكام التمهيديّة، ثم مواد الجزء الأول طرق التوازن المالي ووسائله، ثم مواد الجزء الثاني المتمثلة في الميزانية و العمليات المالية للدولة، ثم يعرض للتصويت نص قانون المالية بكامله، يقابل هذه المدة، مدة سبعون يوما الممنوحة للبرلمان الفرنسي، موزعة بأربعين يوما للمجلس الوطني، و عشرون يوما لمجلس الشيوخ

- كما تشترط إجراءات معينة منها خاصة بالنسبة للتشريع الجزائري، أنه ألزم ضرورة تصويت المجلس الشعبي الوطني، على النص قبل أن يعرض على مجلس الأمة، فإن لم يوافق عليه المجلس الأول فلا يعرض أصلا على المجلس الثاني، فنص المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 واضحة، حيث نصت على أن مجلس الأمة، يصوت على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وهذا إجراء غير ضروري في البرلمان الفرنسي، فيمكن في التشريع الفرنسي إقصاء مجلس الشيوخ، من عملية التشريع المالي، وذلك بإخطار المجلس الوطني الفرنسي لوحده.

- كما نجد في هذا التشريع إجراء آخر، فالمشروع الفرنسي يعرف عملية تصويت جد خاصة، فحسب المادة 40 من أمر 59-02 الخاص بقوانين المالية الفرنسي، فإنه لا يمكن مناقشة الجزء الثاني من مشروع قانون المالية، قبل إتمام المجلس من التصويت على الجزء الأول منه، واعتماد هذا النظام، يمنع البرلمانين في الشروع في تحليل نفقات مختلف الوزارات قبل أن يبدو رأيهم حول التقديرات المتعلقة بالإيرادات من أجل تحديد سقف مختلف أنواع النفقات.¹

- و يشترط لضمان صحة المداولات و التصويت، حضور أغلبية نواب المجلس، و في حالة عدم بلوغ النصاب القانوني، ترفع الجلسة و يؤجل الاقتراع، إلى انعقاد الجلسة التالية، و عندئذ يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين

- يجرى التصويت برفع اليد، في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري، كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية، و يملك مكتب المجلس إقرار نمط التصويت المناسب، طبقا للشروط المنصوص عليها في القانون العضوي رقم 99-02 أو حسب نظامه الداخلي.

ثانيا- أساليب التصويت على الميزانية:

إن مصادقة السلطة التشريعية على ميزانية الدولة، يعد من الضرورات الشرعية، التي تقوم البرلمانات بها لذا فالبرلمان يصوت، و يصادق على قانون المالية الذي تلتزم به الحكومة، و تنقيد بوجوه الإنفاق الواردة فيه. و تختلف أساليب التصويت في كل من التشريعين الجزائري و الفرنسي.

1- **نظام التصويت الإجمالي:** تكون الميزانية العامة في التشريع الجزائري، موضوع تصويت إجمالي و فصلت في ذلك نص المادة 70 من قانون 84-17، في هذا الخصوص فتكون إيرادات الميزانية

¹ Denideni Yahia ; la pratique de système budgétaires de l'état en Algérie O.P.U ; 2002 ;p336

العامّة للدولة، موضوع تصويت إجمالي، و فضلا عن ذلك يصوت بصفة إجمالية على ما يلي:

- نفقات التسيير حسب كل دائرة وزارية.

- نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع.

- إيرادات و نفقات كل ميزانية ملحقة.

- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها حسب الشروط المحددة بموجب قانون 17-84 و بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة.

يقصد بالتصويت الإجمالي، التصويت على كل النص جملة واحدة، و لا يخلو هذا النظام من سلبيات، ذلك بأن هذا النظام، يقتضي بأن البرلمان لا يصوت إلا على الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، من بين أهم السلبيات التي تعترى هذا النظام، نخص بالذكر موضوع الحسابات الخاصة بالخزينة، فحسب المادة 70 من قانون 17-84، فإن البرلمان يصوت على الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة، و بمعنى آخر يجري التصويت جملة واحدة، بالنسبة للصنف الواحد من الحسابات، و طالما أن حسابات التخصيص، تشكل بكاملها صنفا واحدا رغم احتوائها على العشرات من الصناديق، فإنها تخضع لتصويت واحد، و هو التصويت الذي لا يشمل إلا الحد الأقصى للنفقات، بالنسبة لجميع الصناديق. و يبقى بالتالي الترخيص الذي يمنحه البرلمان للحكومة، سطحيا ومبتورا، بحيث أنه لا يشمل على الموارد على الإطلاق، سواء من حيث أنواعها أو من حيث حجمها، كما لا يمتد إلى النفقات الخاصة بكل حساب على حدا، طالما أنه ينصب على صنف الحسابات بمجمله، مما يعطي للحكومة حرية كبيرة، في التصرف في الأموال العمومية المحولة لهذه الصناديق.¹

يقابل نظام التصويت الإجمالي، في التشريع الفرنسي قبل تعديل القانون العضوي رقم 2001-692، نظام التصويت الموقف "le vote bloqué" الذي تمّ النص عليه بموجب المادة 3/44 من دستور 1958 و يعتبر نظام التصويت الموقف عبارة عن سلاح قوي بيد الحكومة بحيث يمكنها أن تطلبه من المجلس الوطني الفرنسي، أو من مجلس الشيوخ، و هذا النظام يقتضي إبداء رأي البرلمان ليس عن مواد المشروع مادة بمادة، الذي يعتبر الإجراء العادي، وإنما عن طريق تصويت واحد على مجمل النص، أو على جزء منه فهو يهدف أساسا إلى تجنب تشويه أو تحريف النص الأصلي، أثناء المناقشة فتناقش كل الاقتراحات، و لكن لا يوجد إلا تصويت واحد على مجموع النص، إن هذا النظام يؤدي لا محالة إلى إنهاء كل المناقشات، فهو سلاح مرن و فعال، نظرا لأن الحكومة بإمكانها أن تطلب هذا النوع من التصويت قبل كل مناقشة أو أثناءها، كما يمكن أن يُطلب ذلك أيضا من اللجنة المتساوية الأعضاء، و قد أثار هذا النظام انتقادات حادة من طرف البرلمانين، نظرا لأنه يحد من حريتهم، و يقضي على حقهم في التشريع، فهو مخير بين أمرين (الكل أو لا شيء)، و في نفس

¹ يلس شلوش بشير، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة بالخزينة، مجلة الفكر البرلمان، عدد خاص 2003، ص 117

الوقت فهو يعترف بمنطق النظام الذي يسعى إلى تقوية السلطة التنفيذية، على حساب السلطة التشريعية، و إصرار الأولى على الاحتفاظ و تثبيت قراراتها.¹

ب- نظام التصويت حسب المهمة:

تبنيت فرنسا نظام عصرنة الميزانية، و كان ذلك في الفاتح أوت 2001 و ذلك من خلال إصدار القانون العضوي رقم 692-2001 الذي حل محل أمر 02-59 الصادر في 2 جانفي 1959 الخاص بقوانين المالية الفرنسي، فيعتبر بذلك الدستور المالي الجديد للجمهورية الخامسة، و كان الهدف الأساسي من تبني هذا النظام، هو تقوية دور البرلمان في الميدان المالي، و في ميدان الرقابة خاصة، و أن البرلمان ليسو مختصين في المسائل المالية، و إنما هم في الغالب رجال سياسة فحسب، لذا فإن الإصلاح ضروري، من أجل فهم العمليات المالية للدولة، و جعل حسابات الدولة أكثر شفافية ووضوح، حتى لغير المختصين، و من بين ما تضمنه إصلاح نظام الميزانية في فرنسا، هو تجديد هيكل الميزانية بحيث تقسم الميزانية العامة وفق هذا النظام، إلى مهام Mission و كل مهمة تنقسم إلى برامج Programmes و البرامج تنقسم بدورها إلى أنشطة Actions و يصوت البرلمان على الميزانية العامة حسب هذه الهيكلية على أساس المهمة، فالمهام متعلقة بالسياسات الكبرى للدولة و البرلمان يمنح رخصة الإنفاق العمومي عن طريق التصويت عليها و تنشأ المهمة بمبادرة من الحكومة، و قد تكون وزارية أو ما بين الوزارات.²

فتعتبر المهمة وحدة التصويت على الميزانية، بمقتضى القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية، فهذا القانون يضمن، تعديلات جوهرية في وحدات التصويت على ميزانية الدولة، و ذلك من أجل تحقيق شفافية أكبر للمالية العمومية، بالرغم من أن المواعيد الدستورية، المتمثلة في مهلة سبعون يوما المحددة في المادة 47 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، لم يتم تعديلها إلا أن ميزانية الدولة لم تعد مركبة على أساس طبيعة الاعتمادات، و لكن عن طريق برامج، مما يسمح للبرلمان التصويت على الاعتمادات عن طريق المهمة، و تجعل من مناقشة مشروع قانون المالية أكثر وضوح، و التصويت أكثر ارتباطا به، فالإصلاح يسمح بتحسين و توجيه الاعتمادات نحو أهداف محددة، فمبدأ تخصيص الاعتمادات، أصبح وحدة للمناقشة السياسية، فالمهمة أصبحت وحدة التصويت في البرلمان.³

و تتمثل طريقة التصويت على الميزانية حسب الطريقة الجديدة كما يلي:

- اعتمادات الميزانية العامة: يصوت عليها عن طريق مهام و ليس عن طريق وزارية، أو عن طريق فصول كما كانت سابقا.

- الميزانيات الملحق و حسابات التخصيص الخاص: يتم التصويت عليها ميزانية بميزانية، و حساب بحساب.

¹ Philippe ardant ; op cit ; p571

² Républiques Française ; Ministère du budget, op cit, p 31

³ INNA Shveda ; prérogatives parlementaires en métiers budgétaires au regard des lois de finances
Http/www.net.iris.fr.02-01-2011.p1

- تقديرات الإيرادات و أعباء الخزينة: يتم عرضها في جدول مالي، و تمثل موضوع لتصويت واحد - سقف التوظيف: موزعة عن طريق وزاري، و مقدمة في شكل جدول ملخص يشكل موضوع للتصويت واحد، وكذا سقف توظيف أعوان الدولة يشكل هو الأخرى موضوع للتصويت، بعد دخول المادة 64 من القانون العضوي لسنة 2001 حيز التطبيق في 2008.¹

إن المبدأ الأساسي للقانون العضوي الصادر في 2001 بسيط، يتمثل في أن ضرورة النفقة العمومية يجب أن يدرس عن طريق أهداف معينة، و محددة في السياسة العمومية *politiques publiques* التي تحدد عن طريق المشروع السنوي، و تقاس مسبقا عن طريق مجموعة من المؤشرات مبينة في التقارير السنوية للنتائج فالجهود المبذولة في ميدان الميزانية تمتد على طول السنة المالية من أجل جعل النفقات العمومية أكثر فعالية، إن تقوية دور البرلمان على النفقات العمومية في فرنسا من خلال القانون الجديد يظهر من خلال التدخل الواسع و الفعال للبرلمان في إجراءات اعتماد الميزانية العامة و في طريقة التصويت الجديدة التي تتأسس على المهمة². إضافة إلى ذلك فإن شكل تقديم الميزانية في فرنسا أصبح أكثر شفافية، من خلال اعتماد نظام تبرير الاعتمادات من بداية أول أورو، إن هذه المقاربة تلغي من جهة فكرة النفقات الثابتة، و من جهة أخرى تسمح بمناقشة واسعة للبرلمان لكل الاعتمادات المالية الواردة في مشروع قانون المالية.³

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية أثناء السنة المالية

تتميز النفقات العمومية بميزة التطور و التغير من فترة زمنية لأخرى، و ذلك حسب عدّة عوامل و أسباب، تكمن أساسا في العوامل و الأسباب الاقتصادية و المالية، كما تساهم كذلك العوامل و الأسباب الإدارية و الاجتماعية و السياسية في التأثير في حجم النفقات العمومية، لذا فأتثناء تنفيذ النفقات العمومية المدرجة في قانون المالية السنوي أو الابتدائي، تتداخل و تتفاعل عدّة أسباب و عوامل في التغير في توجهات الدولة المالية، و في أولويات الإنفاق العمومي، كما تؤدي إلى التأثير المباشر في حجم النفقات العمومية المطلوبة لتغطية الحاجات العمومية، لذا كان لازماً على الحكومة أن تطلب اعتمادات مالية إضافية و ذلك قبل نهاية السنة المالية.

فأتثناء تنفيذ النفقات العمومية يحدث أن ترجع الحكومة أمام البرلمان، و ذلك عن طريق وسائل قانونية محددة، و التي بينت وجود دور رقابي للبرلمان في كل عمليات فتح الاعتمادات الإضافية (المطلب الأول) إلا أن هذا الدور الرقابي الذي يلعبه البرلمان خلال السنة المالية، يختلف عن الدور الرقابي الذي يقوم به في بداية السنة المالية في الترخيص بالإذن بالإنفاق العمومي، فأتثناء السنة المالية يواجه البرلمان العديد من الإشكالات العملية تحد من دوره الرقابي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الدور الرقابي للبرلمان على عمليات فتح اعتمادات إضافية.

إن ضرورة موافقة السلطة التشريعية على الاعتمادات الإضافية، المدرجة في قانون المالية التكميلي

¹ Républiques Française ; Ministère du budget, op cit ; p31

² Guillaume protière ; op cit ; p 2

³ Républiques Française ; Ministère du budget, op cit ; p 14.

أو التعديلي، هو نتاج أساس قانون هام يتمثل في تمتع السلطة التشريعية أي البرلمان بسلطة الإذن بالإنفاق العمومي، و ذلك ضمن حدود معينة و لأهداف محددة، و ذلك من أجل تسهيل عملية رقابة و متابعة النفقات العمومية،¹ فيكون لجوء الحكومة إلى تصحيح أو تكملة الاعتمادات المالية المقررة في الميزانية العامة للدولة أثناء تنفيذها و خلال السنة المالية، يكون عن طريق وسيلة قانونية تتمثل في تقديم مشروع قانون المالية التكميلي أو التعديلي(الفرع الأول)، و المصادقة البرلمانية على الاعتمادات الإضافية، فتدخل بذلك الرقابة البرلمانية مرحلة جديدة، تتمثل في مرحلة الرقابة أثناء تنفيذ النفقات العمومية، و ذلك من خلال مناقشة البرلمان لمشروع قانون المالية التكميلي أو التعديلي، بما يتضمنه من اعتمادات إضافية أو تكميلية للإعتمادات المالية المدرجة في الميزانية العامة للدولة، و ذلك كله بغرض تكملة أو تعديل الاعتمادات المالية و مواجهة بعض الأوضاع المستجدة²، كما توجه عادةً الاعتمادات الإضافية من أجل تغطية نفقات عارضة³.

كما تُعتمد طريقة قانونية أخرى لفتح الاعتمادات الإضافية، و التعديل في حجم الاعتمادات المالية المقررة في بداية السنة المالية، و ذلك عن طريق قرارات التسبيق *les décrets d'avance* (الفرع الثاني)، و تعتبر الطريقة الأكثر مرونة لفتح الاعتمادات الإضافية.

الفرع الأول: دور البرلمان في عملية فتح اعتمادات إضافية عن طريق قانون المالية التكميلي

يعتبر قانون المالية التكميلي الوسيلة القانون الوحيدة التي تسمح للحكومة من خلاله التعديل في الاعتمادات المالية المصادق عليها من طرف البرلمان من خلال قانون المالية السنوي أو الابتدائي و هذا ما يتبين من نص المادة الرابعة من قانون 84-17 التي تنص على: " يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية أو تعديله خلال السنة الجارية". كما أن المادة الثانية من القانون العضوي رقم 2001-692 الخاص بقوانين المالية الفرنسي قد تضمنت نفس القاعدة. لذلك نعتبر أن وسائل الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية أثناء السنة المالية تتمثل أساسا في الإذن بالإنفاق الذي يمنحه البرلمان للسلطة التنفيذية من خلال الموافقة على الاعتمادات المالية الإضافية، فلا يمكن كقاعدة عامة الرفع في الاعتمادات المالية الأولية إلا بموافقة البرلمان بغرفتيه على ذلك و ذلك من خلال منحها الإذن بالإنفاق العمومي في حدود الاعتمادات الإضافية

أولا: سلطة تقدير ضرورة/ و حجم الاعتمادات الإضافية.

تملك الحكومة سلطة تقدير ضرورة و حجم الاعتمادات الإضافية أثناء السنة المالية، فتستند على عدّة أسباب عادةً ما تكون اقتصادية و مالية، من أجل طلب اعتمادات إضافية، و ذلك في منتصف السنة المالية، هذه الأسباب تسأل عنها الحكومة بصفقتها طالبة للترخيص البرلماني، فحسب نص المادة الرابعة من قانون 84-17 الخاص بقوانين المالية الجزائرية، و نص المادة الثانية من قانون العضوي

¹ طاقة محمد، و هدى الغزوي، اقتصاديات المالية العامة، دار الميسرة، الطبعة الأولى الأردن، سنة 2007، ص 181

² محمد صغير بعلي، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، سنة 2003، ص 114

³ طاقة محمد، المرجع السابق، ص 181

رقم 692-2001 الخاص بقوانين المالية الفرنسي، نص على إمكانية تعديل و تكملة الاعتمادات الأولية المقررة من خلال قانون المالية للسنة، وذلك عن طريق إصدار قانون مالية تكميلي

إلا أن ما يلاحظ على هاتين المادتين أنهما لم تحددتا أسباباً معينة للجوء إلى طلب اعتمادات إضافية، و لا حتى ذكر حالات محددة يصدر خلالها قانون المالية التكميلي، فالإمكانية الممنوحة من طرف المادة، لتعديل الاعتمادات المالية المقررة بموجب قوانين المالية الابتدائية واسعة جداً تسمح، من الناحية العملية باللجوء الواسع للحكومات، لتعديل و إتمام قوانين المالية الابتدائية، أو السنوية مستندةً في ذلك إلى عدة أسباب أهمها ما يلي

- عدم كفاية الاعتمادات المالية الموجهة لتغطية النفقات العمومية الواردة في الميزانية العامة السنوية للدولة، فإذا تبين للحكومة أن المبالغ المالية، غير كافية لتغطية نفقات معينة، فتطلب من البرلمان الموافقة على اعتماد تكميلي، تكمل به الاعتماد السابق الموافقة عليه، و الذي تبين عدم كفايته.¹ و يعتبر هذا السبب من الناحية العملية، لدليل واضح على عدم دقة تقديرات النفقات العمومية الواردة في الميزانية العامة للدولة، و أن العمل الحكومي لا يركز على أساس من التخطيط السليم.² فإعداد قانون المالية الابتدائي، يعتبر من بين الأعمال الدقيقة، و الصعبة التي تتطلب خبرة مالية واسعة، و كفاءات علمية، و جهد كبير مشترك بين السلطة التنفيذية و التشريعية، فمن غير المرغوب تكرار العملية لأكثر من مرة في السنة.³

- كما قد تدعو الحاجة إلى إصدار قانون المالية التكميلي، ظهور أوجه جديدة للإنفاق العمومي، لم ترد في تقديرات الميزانية العامة السنوية، و تحتاج إلى نفقات جديدة لمواجهتها، و يتعين ضرورة موافقة السلطة التشريعية على هذه الاعتمادات الإضافية.⁴

ومن خلال ذلك فإن الاعتمادات المالية الإضافية تنقسم إلى نوعين: اعتمادات تكميلية و اعتمادات استثنائية، فأما الاعتمادات التكميلية فهي التي تطلب الحكومة موافقة البرلمان على منحها، لتغطية نفقات ملحوظة، ثبت فيما بعد أن الاعتمادات المحددة لها لم تكن كافية، إما لعدم صحة التقدير، و إما لأسباب اقتصادية طارئة، أما الاعتمادات استثنائية، فهي التي لم تكن واردة أصلاً في الميزانية العامة السنوية.⁵

يعتبر البعض أن لجوء الحكومة لاستعمال تقنية قانون المالية التكميلي، الذي يؤدي لتغيير الاعتمادات الأولية، التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي، بهدف الاستجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانياً، و التي عادةً لا يتعرض لها قانون المالية الابتدائي، و من الناحية التطبيقية، فلا تكاد تخلو سنة مالية، من مشروع لقانون المالية التكميلي، الذي يتضمن اعتمادات إضافية، فنجد على سبيل المثال عرض مشروع قانون المالية التكميلي لعام 1997، كان يهدف إلى إدخال بعض التصحيحات خاصة

¹ زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 473

² محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص 366.

³ شكلاط رحمة، واقع و تطبيقات مبادئ الميزانية في الجزائر، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية العدد الأول سنة 2009، ص 264

⁴ محرز محمد عباس، المرجع السابق، ص 366.

⁵ عطوي فوزي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، سنة 2003، ص 358

في باب النفقات تماشيا و مبادئ الصرامة و التشفير، و ترشيد النفقات العمومية، كما أن مشروع قانون المالية لسنة 2000، سعى إلى ترقية الاستثمارات، كما كان يهدف إلى تجنب تفاقم المديونية بفعل تطور النفقات العمومية بصفة آلية، كما نجد الميزانية التكميلية لعام 2001، تميزت بأنها تنصهر في برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، على الأمدين القصير و المتوسط، أي خلال فترة 2001 و 2004، و الهادف أساسا لتوفير مناصب الشغل من خلال دعم التنمية المحلية.¹

كما شكلت التقلبات الجوية ل10 نوفمبر 2001، أسبابا موضوعية لرصد موارد إضافية لمواجهة النفقات الجديدة، في قانون المالية التكميلي لسنة 2002، كما أسس زلزال 21 ماي 2002، ركيزة لإقرار قانون المالية التكميلي لعام 2003²، و تعتبر بذلك الاعتمادات التكميلية، الإجراء الأكثر شيوعا و الأكثر اعتيادا، الذي يسمح للحكومات بإجراء بعض اللمسات، خلال السنة على التقديرات الأولية، و منح بعض الرخص التكميلية، و هي التي تضمنتها قوانين المالية التكميلية أو المعدلة التي لها نفس الدرجة القانونية، لقانون المالية الابتدائي، و تعتبر بذلك الاعتمادات التكميلية إحدى أكثر المخالفات، التي ترد على قاعدة سنوية الميزانية العامة، حتى أصبحت قوانين المالية التكميلية، ظاهرة مألوفة في الجزائر، كما تجدر الإشارة أن القانون الجزائري، لا يضع قيودا لعدد أو لمدى التغيرات المدخلة، بقوانين المالية التكميلية، لأنه مبدئيا بإمكانها الإخلال بالتوازن المالي الأولي.³ كما أن التشريع الفرنسي هو بدوره لم يضع قيود على عدد قوانين المالية التكميلية، و التي يمكن إصدارها خلال السنة بغرض التجاوز في الاعتمادات المالية الأولية.

كما يرى البعض أن الاعتمادات التكميلية تؤدي إلى التحريف بالأفاق المالية، المحددة في قانون المالية للسنة، حيث تجمع الاعتمادات الإضافية، لتدمج فيما بعد ضمن الجدول العام للنفقات وإيرادات الدولة، بما يساهم في مضاعفة التحريف، الذي يصيب قاعدة وحدة الميزانية⁴. هذا فضلا على أن اللجوء إلى الاعتمادات الإضافية، يؤدي إلى الإخلال بتوازن الميزانية، خاصة أنه لا يذكر في طلب الاعتماد الإضافي، مورد الإيراد الجديد الذي يمكن استخدام حصيلته، في تغطية المبالغ الصادر بها الاعتمادات الإضافية، و قد تعتمد الحكومة إلى إعداد مشروع الميزانية في صورة متوازنة، و ذلك عن طريق التقليل من حجم النفقات، أملا في الالتجاء إلى البرلمان، فيما بعد بطلب اعتمادات إضافية و تكون النتيجة النهائية للسنة المالية عجزا، و ليس توازنا، كما توقعت الحكومة عند تقديم مشروع الميزانية إلى البرلمان.⁵

فالجوء إلى طلب الاعتمادات الإضافية، يقصد من ورائه تعديل الرخصة البرلمانية، بالإذن بالإنفاق وذلك عن طريق قانون المالية التكميلي أو التعديلي. إن هذا الإجراء يبين ضعف الرقابة البرلمانية، في المرحلة الأولية، أي مرحلة مناقشة مشروع قانون المالية الابتدائي، بحيث لم يلاحظ البرلمان قلة الاعتمادات المالية، الموجهة لتغطية النفقات العمومية، كما أن السلطة التنفيذية لم تحسن التنبؤ

¹ خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2007، ص 166

² المرجع نفسه، ص 166

³ لعمارة جمال، المرجع السابق، ص 96 .

⁴ نفس المرجع، ص 144

⁵ زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص 473

بمجمّل النفقات التي ستقوم بها خلال السنة المالية لذا تلجأ إلى مثل هذا الإجراء.

لكن من الناحية العملية فإن البرلمان، و إن كان أعضاءه لا يتمتعون بالخبرة المالية اللازمة، للتنبؤ بالأحوال الاقتصادية، فإن السلطة التنفيذية و بما تتوفر عليه من وسائل، فإنه ملقى على عاتقها التنبؤ بالنفقات اللازمة خلال السنة المالية، و إن كانت الاعتمادات الإضافية الموجهة لتغطية نفقات استثنائية، لم يكن من الممكن التنبؤ بها، و لم تكن واردة في الميزانية العامة للدولة، نظرا لوقوعها بشكل مفاجئ مثل الكوارث الطبيعية المختلفة، إلا أن الخبراء في الميدان الاقتصادي، و الذين يمكن أن تستعين بهم السلطة التنفيذية، فإنهم بإمكانهم التنبؤ بالأحوال الاقتصادية على الأقل لمدة سنة كاملة.

كما أنه و من الناحية القانونية، فإن البرلمان لا يتمتع بذات السلطات، التي يتمتع بها الجهاز التنفيذي في الميدان المالي، نظرا لأنه لا يملك سلطة التعديل في النفقات العمومية، بالزيادة فيها نظرا لوجود مانع دستوري، يتمثل في نص المادة 121 من دستور 1996، التي تقضي بأنه لا يقبل أي اقتراح لقانون مضمونه، أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية، في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

فمن خلال المادة 121 من دستور 1996 فإن سلطة البرلمان في زيادة النفقات العمومية، مقيد و مشروط بتوفير مبالغ مالية، لتغطية الزيادة في النفقات العمومية المقترحة، لذا فإن مناقشات البرلمان في إطار قانون المالية الابتدائي، ضعيفة في هذا الجانب، و على عكس ذلك فإن المادة الرابعة من قانون 84-17، تسمح بتعديل قانون المالية الابتدائي أو السنوي، بدون شروط و لا قيود و لا حتى تحديد مبلغ محدد لا يجب تجاوزه في الاعتمادات الإضافية، و ذلك من خلال قانون المالية التكميلي. كما تسمح المادة الأولى من القانون العضوي 2001-692 الفرنسي بهذه الإمكانية لتعديل اعتمادات قانون المالية السنوي.

ونستخلص مما سبق بأن السلطة التشريعية، في مرحلة مناقشة قانون المالية السنوي، لا يمكنها الزيادة في النفقات العمومية، نظرا لأن نص المادة 121 من دستور 1996 التي تقابلها نص المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، تقييد من حرية تعديل البرلمان للنفقات العمومية، بشكل واضح أما بالنسبة للسلطة التنفيذية فإن لها أن تعدّل في مشروع قانون المالية السنوي، أثناء مناقشته، كما يحق لها تعديله في مرحلة تنفيذه، و قبل إتمام السنة المالية، فنستنتج بذلك التفوق الواضح لسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، في تحديد حجم النفقات العمومية التي ستقوم بتنفيذها، كما لها سلطة تعديلها في كل المراحل التي تمر بها النفقة العمومية و ذلك حتى قبل نهاية السنة المالية.

فسلطة تقدير ضرورة الاعتمادات الإضافية سلطة مخولة أساسا للسلطة التنفيذية، دون حتى إعلام السلطة التشريعية مسبقا بتلك التقديرات الجديدة، كما أن سلطة تحديد حجم الاعتمادات الإضافية المطلوبة متروك للسلطة التقديرية للسلطة التنفيذية، فيبقى دور البرلمان في هذه العملية إما

الاعتراض على هذه الاعتمادات، و بالتالي عدم تقديم رخصة الإذن بالإنفاق العمومي أو الموافقة عليها.

ثانيا : إجراءات فتح الاعتمادات الإضافية

أثناء السنة المالية يحدث أن ترجع الحكومة أمام البرلمان من أجل تعديل و تكملة ما قد تمت الموافقة عليه في قانون المالية الابتدائي، فتفتح المناقشة مجددا حول استعمال الأموال العمومية، فيكون ذلك مناسبة لمساءلة أعضاء الحكومة عن استهلاكهم للإعتمادات المالية التي تمت الموافقة عليها و عن الأسباب الجديدة لتعديل أو تكملة قانون المالية الابتدائي، و كل هذا بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية التكميلي.¹

-1- الإجراءات العادية

يباشر البرلمان الرقابة على النفقات العمومية، الواردة في مشروع قانون المالية التكميلي، و ذلك من خلال مناقشتها، و إبداء تساؤلات، و طلب توضيحات حولها، و ذلك قبل التصويت عليها، فتعتبر هذه المرحلة التي يمر بها قانون المالية التكميلي، نفس المرحلة التي يمر بها قانون المالية السنوي، بالنسبة لإجراءات مناقشة النفقات العمومية في كلا الغرفتين، و كذا سلطة النواب في إبداء كل الأسئلة الشفوية و المكتوبة التي يرونها ضرورية، من أجل فهم السياسة المالية للحكومة، و كذا الرقابة على كل النفقات العمومية التي تطلبها الحكومة أثناء السنة المالية.

يقدم فتح طلب اعتمادات إضافية عادة في منتصف السنة المالية بين دورتي البرلمان،(دورة الخريف و دورة الربيع)، و ذلك عن طريق تقديم الحكومة مشروع قانون المالية التكميلي، الذي يتضمن فتح اعتمادات مالية إضافية، من أجل المصادقة عليها، و بالتالي الحصول على الإذن بالإنفاق العمومي، و من الناحية القانونية فإن النصوص القانونية المتعلقة بمناقشة و تصويت البرلمان على الاعتمادات المالية الرئيسية المقررة بموجب قانون المالية السنوي، لا تختلف عن تلك الإجراءات المتعلقة بمناقشة و تصويت البرلمان على الاعتمادات الإضافية، الواردة في مشروع قانون المالية التكميلي، و من ذلك تطبيق على هذه الاعتمادات أحكام المادة 120 من دستور 1996، و كذا نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02.

كما أن المشرع الفرنسي، اتبع نفس الإجراءات بالنص في المادة 34 من أمر 59-02 بأن تنظيم الاعتمادات خلال السنة المالية، يخضع للإجراءات التقليدية المتعلقة بالميزانية، كما اعتمد المجلس الدستوري الفرنسي، على هذه الفكرة، في قراره الصادر في 3 جويلية 1986، بمناسبة قانون المالية التكميلي لسنة 1986، حيث ورد في هذا القرار، على أن المواعيد المشار إليها في المادة 2/47 و الفقرة 3 من الدستور الفرنسي تطبق مع بعض التحفظات، على قوانين المالية التكميلية، و منذ سنة 1980 فإن حتى شكل قوانين المالية التكميلية بدورها، ثم تنظيمها حسب قوانين المالية للسنة، و مع ذلك فإن مجلس المحاسبة قدم بعض الملاحظات، فيما يتعلق بقانون المالية التكميلي، و من بين هذه

¹ دنيديني يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية، طبعة سنة 2010 الجزائر، ص 129

الملاحظات، أن قوانين المالية التكميلية تظم مادة متعلقة بالتوازن المالي الجديد، أين يبين فوائض النفقات العمومية، و كذا يظم جدول الطرق، والوسائل المفصلة للتعديلات المتخذة في مجال تطوير الموارد.¹

فإجراءات المناقشة التفصيلية و العامة لكل الاعتمادات المالية الأولية يمكن العمل بها ،و بالتالي يمكن لأعضاء البرلمان مساءلة الحكومة عن استعمال الاعتمادات المالية، و مناقشة الأسباب الداعية لتجاوز حجم الاعتمادات الأولية، كما أن القانون العضوي الفرنسي رقم 2001-692 قد أضاف إجراء جد مهم بالنسبة للرقابة البرلمانية على النفقات العمومية ،و ذلك من خلال المادة 53 منه، يتمثل في ضرورة إرفاق قانون المالية التكميلي بمجموعة من الوثائق التي تكوين نظرة عامة و مفصلة ،على الوضعية المالية للدولة أثناء السنة المالية تتمثل هذه الوثائق فيما يلي

- تقرير يوضح تطورات الوضع الاقتصادي و الوضع المتعلق بالميزانية و يبرر الترتيبات التي يتضمنها. - un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte.

- ملحق توضيحي يفصل التعديلات المتخذة على الاعتمادات المقترحة - une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées

- جداول تلخص الحركات المدخلة عن طريق التنظيم و المتعلقة باعتمادات السنة الجارية.

إن هذه الوثائق غير معمول بها في التشريع الجزائري نعتبرها من الناحية العملية وثائق تساهم إلى درجة كبيرة في إعلام البرلمان عن مسار الاعتمادات المالية أثناء السنة المالية، فبالرغم من أن البرلمان لا يشارك السلطة التنفيذية في تقدير مدى الحاجة إلى الاعتمادات الإضافية، إلا أن هذه السلطة ملزمة بمقتضى النص القانوني المتمثل في المادة 53 من القانون العضوي رقم 2001-692 من إعطاء تقارير دقيقة تبين كيفية تنفيذ الاعتمادات المالية أثناء السنة و بالتالي إمكانية أعمال الرقابة بشكل أكثر فعالية.

يعتبر البعض أن الرغبة في الحصول على المعلومات اللازمة لتفعيل دور البرلمان، هي التي دفعت بتحرير المادة 53 من القانون العضوي رقم 2001-692 ،و هي مادة تعتبر في نظرهم بدون فائدة نظرا لأن كل المعطيات التي تنص عليها و التي تلزم الحكومة بتقديمها، أثناء تقديم مشروع قانون المالية التكميلي، هي معطيات موجودة في التقرير حول تطور الاقتصاد الوطني ،و كذا حول توجهات المالية العمومية، و كذا في التقرير حول الوضعية و الأبعاد الاقتصادية، الاجتماعية و المالية للدولة و التي تعتبر وثائق مرافقة لمشروع قانون المالية السنوي.²

ب- أعمال نظام الأوامر الرئاسية في إصدار الاعتمادات الإضافية

يصدر قانون المالية التكميلي الذي يتضمن اعتمادات إضافية، في شكل أوامر رئاسية، نظرا لصدوره

¹ Jean Claude Martinez ; op cit ; p 464.

² Therry Lambert ;op cit ;p 218

في فترة غياب البرلمان، و لأن قوانين المالية عامة متعلقة بمصالح الدولة، و بمجالات حيوية، تتسم بطابع الاستعجال، و بحاجات عامة لا بد من تلبيتها و ذلك في مختلف المجالات، مما لا يسمح بانتظار عودة البرلمان لنشاطه من جهة، و من جهة أخرى فإن السلطة التنفيذية تلجأ إلى تقنية قانون المالية التكميلي، استناداً أن مجمل التحولات و المؤشرات الاقتصادية، تظهر خلال هذه المرحلة من السنة المالية، و يصعب التنبؤ بها في بدايتها، فالبرلمان لا ينعقد بصفة دائمة، بل له دورتين في السنة، يكون بينهما في عطلة، كما أنه قد يكون شاغراً، و في كلتا الحالتين قد تستدعي الظروف تنظيم بعض المسائل، التي تدخل في المجال العائد دستورياً للسلطة التشريعية، و بما أن هذه الأخيرة تكون خارج دورات عملها، فإن نص المادة 124 من دستور 1996 يطبق، ليحل هذا الإشكال بتحويل الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية.¹

فيمكن من الناحية القانونية، إعمال نظام الأوامر الرئاسية في إصدار الاعتمادات الإضافية، و هذا ما يجعل هذه الاعتمادات تقدم للمصادقة البرلمانية في شكل قانوني مختلف، عن الشكل الذي تقدم به الاعتمادات المالية الأولية، فإذا كانت هذه الأخيرة تقدم بموجب قانون المالية السنوي، في شكل مشروع قانون للمالية، تخضع بالتالي إلى مناقشة و مسائلة برلمانية قبل التصويت عليه، و حصول الحكومة بذلك على رخصة تنفيذ النفقات العمومية المقررة بموجبه، فإن الاعتمادات المالية الإضافية تقدم بموجب مشروع قانون مالية تكميلي، الذي قد تمّ إصدارها في شكل أمر من طرف رئيس الجمهورية، و بالتالي فإن هذه الاعتمادات الإضافية قد دخلت فعلاً حيز التنفيذ دون الحصول على الإذن البرلماني بالإنفاق

فحسب نص المادة 124 من دستور 1996، التي تقضي بأن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان... فطبقاً للمادة 124 فإن غياب البرلمان، عن ممارسة الاختصاصات الممنوحة له دستورياً، و هي سنّ التشريعات، و منح رخصة للحكومة للإنفاق العمومي، بسبب شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي انعقاد البرلمان، يؤدي إلى منح ذلك الاختصاص لرئيس الجمهورية عن طريق إصداره للأوامر، من أجل معالجة المسائل العاجلة، التي لا تحتمل انتظار عودة السلطة التشريعية المختصة دستورياً من أجل تنظيمها.² و في الواقع فإن إصدار قوانين مالية تكميلية عن طريق أوامر رئاسية، تتضمن النص على اعتمادات إضافية في منتصف السنة المالية، دون الرجوع مسبقاً لطلب الرخصة البرلمانية، تمثل تشريعاً حكومياً محضاً، يقابل التشريع البرلماني، فهي لا تشكل ممارسة عملية فقط للنشاط التشريعي، بل تمثل اختصاصاً تشريعياً كاملاً، مخول للسلطة التنفيذية بمقتضى الدستور، و ذلك يضمن استقرار و استمرار هذه الوظيفة، و لعل جذور هذا التقليد، الذي شاع استعماله في الوقت الحاضر، ترجع إلى

¹ مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة إدارة العدد الأول لسنة 2009، ص 10

² مراد بدران، المرجع السابق ص 11.

فحوى، المادة 38 من الدستور الفرنسي التي منحت اختصاصا تشريعيا جديدا، لصالح السلطة التنفيذية علاوة على الوظيفة التنظيمية.¹

و حسب نص المادة 1/124 من الدستور الجزائري التي تنص على ما يلي " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان"، إلا أن المادة تضيف جملة من الشروط الصريحة من أجل إصدار أي قانون عن طريق أوامر، نذكر منها ما يلي:

- وجود حالة أو شرط شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، فلكي يتمكن رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، يجب أن يكون المجلس الشعبي الوطني شاغرا، أو أن يكون تدخله فيما بين دورتي انعقاد البرلمان.

- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، و إذا كان النص على هذا الشرط كان في آخر المادة، و بعد الحديث عن الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، مع العلم أن هذا الأخير هو المترئس لمجلس الوزراء، فإنه لا توجد صعوبة في احترام هذا الشرط.
- عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة لانعقاده، فإذا كانت المادة 124 من دستور 1996، سمحت لرئيس الجمهورية بالتدخل في مجال السلطة التشريعية، فإن هذا الاختصاص ما هو إلا استثناء، و ليس القاعدة، إذ أن الغرض منه مواجهة أوضاع غير طبيعية، و غير متوقعة قد تتعرض لها الدولة في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي انعقاد البرلمان، و على هذا الأساس فإنه من الواجب عرض الأوامر الرئاسية على البرلمان، صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ليوافق عليها أو يرفضها.

و لقد حرص المؤسس الدستوري على تحديد المدّة، التي يجب أن تعرض فيها الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان، بأن يكون ذلك مباشرة في أول دورة للبرلمان، من يوم اتخاذ تلك الأوامر، و هذا الشرط من شأنه أن يمنع أي تهاون متعمد من طرف رئيس الجمهورية، في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع.²

فيظهر دور البرلمان في فتح الاعتمادات الإضافية خلال السنة المالية، في حقه في التصويت على هذه الاعتمادات و إبداء موافقته أو رفضه، و ذلك حسب الإجراءات العادية المتبعة في مناقشة و تصويت البرلمان على كل اعتماد مالي يتم عرضه من طرف الحكومة، فسلطة الإذن بالإنفاق العمومي موكولة للبرلمان، سواء في بداية السنة المالية أو أثناءها، كما أن البرلمان يحق له بموجب الدستور التصويت على الاعتمادات الإضافية، التي يتم فتحها بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية في حالة غياب البرلمان

الفرع الثاني: دور البرلمان في عملية فتح اعتمادات إضافية عن طريق قرارات تسبيق.
مبدئيا يعود الاختصاص في تعديل الاعتمادات الأولية المقررة في قانون المالية الابتدائي،

¹ رابحي أحسن، محاولة نظرية للاقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، العدد الأول، سنة 2008.

² عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة، المرجع السابق، ص 56

للاختصاص السلطة التشريعية، و هذا هو الهدف من تقديم مشروع قانون المالية التكميلي للمصادقة البرلمانية، لكن في حالة الاستعجال فإن إجراء سريع ضروري يمكن اتخاذه يتمثل في اعتماد نظام مراسيم التسبيق¹ les décrets d'avance

يعتبر نظام مراسيم التسبيق وسيلة قانونية تمنح سلطة للحكومة من أجل فتح اعتمادات إضافية و قد تم العمل بها في التشريع الفرنسي و ذلك منذ سنة 1817، و قد تم تعزيز هذه الإمكانية عن طريق أمر 2 جانفي 1959، حيث قام بتنظيم هذه العملية و ذلك بمنح إمكانية للرفع من الاعتمادات المالية، إن أي مرسوم تسبيق ممكن و لكن بتوفر شروط محددة قانونا و هي مختلفة فيما يخص الاعتمادات الوقتية و تلك المتعلقة بالاعتمادات الحصرية.

أولاً: إصدار مراسيم تسبيق فيما يخص الاعتمادات الوقتية.

تتعلق الاعتمادات الوقتية بالنفقات التي لا يمكن تحديد قيمتها بطريقة محددة حسب المبلغ المحدد في قانون المالية، فيمكن تكملتها إذا تبين أنها غير كافية أثناء السنة المالية، إن هذه القاعدة معمول بها سواء في التشريع الجزائري من خلال نص المادة 30 من قانون 84-17 التي تنص: " ... لا يمكن أن يأمر بدفع النفقات من الاعتمادات الوقتية إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة. و إذا ما تبين في غضون السنة أن هذه الاعتمادات غير كافية يمكن إتمامها باقتطاعات من الاعتماد الإجمالي المناسب و ذلك ضمن الشروط المحددة ... " كما أن التشريع الفرنسي قد نص على ذات القاعدة، و ذلك بمنح سلطة لوزير المالية عن طريق قرار منه للاقتطاع من الاعتماد الإجمالي، لتغطية النقص في الاعتمادات الموجهة لهذه النفقات.

إلا أن القانون الفرنسي يضيف حالة أخرى متمثلة في كون هذه الاعتمادات الإجمالية بدورها غير كافية، لتغطية النفقات الوقتية، فإن القانون يضيف إمكانية أخرى للسلطة التنفيذية في فتح اعتمادات إضافية عن طريق مراسيم التسبيق. فحسب نص المادة 10 / 2 من أمر 2 جانفي 59 نصت على إمكانية فتح اعتمادات إضافية خلال السنة المالية عن طريق مراسيم تسبيق

إن فتح اعتمادات إضافية عن طريق قرارات تسبيق ليس على إطلاقه، بل لابد من توفر جملة من الشروط، منها ضرورة وجود عنصر الاستعجال، فإذا تم التأكد من وجود هذا الشرط، فإن وزير المالية يكتب تقرير يبين فيه الأسباب التي تدعوه إلى إصدار مرسوم التسبيق، و البرلمان يقتصر دوره في المصادقة على كل الاعتمادات التي تم إصدارها حسب هذه الطريقة، و ذلك في أول قانون مالية يستتبع فتح هذه الاعتمادات الإضافية، فمثلا في التشريع الفرنسي فإن قرار التسبيق ل 5 جوان 1981 و الذي فتح اعتماد قدره 246 مليون فرنك، و ذلك من أجل تمويل النفقات المتعلقة بالانتخابات التشريعية لسنة 1981، ثم المصادقة عليها من طرف البرلمان عن طريق قانون المالية التكميلي ل

¹ Jean Claude Martinez ; op cit ;p 457

جويلية 1981، بحيث أن كل مراسيم التسبيق تقدم للمصادقة البرلمانية، وذلك بمناسبة المصادقة البرلمانية على قانون المالية التكميلي، كما أن مراسيم التسبيق في ذلت التشريع ل 10 أبريل 1996 و 26 سبتمبر 1996 فتحت أكثر من 17 مليار فرنك موجهة أساسا لتمويل عقود التوظيف – التضامنية و كذا تقديم مساعدات مالية للمتضررين من مرضى "جنون البقر" و التي تمّ المصادقة عليها من طرف البرلمان من خلال المصادقة على قانون المالية التكميلي ل 30 ديسمبر 1996 .¹

ثانيا: إصدار مراسيم تسبيق فيما يخص الاعتمادات الحصرية.

تعتبر كل الاعتمادات المالية المسجلة في قانون المالية اعتمادات حصرية ، فلا يجب تجاوز النفقات المحددة في هذه الاعتمادات ، إلا أن القانون الفرنسي سمح بالتجاوز في الاعتمادات الحصرية، و ذلك في حالتين: هما حالة الاستعجال، و حالة الضرورة الملحة التي تقتضيها المصلحة الوطنية

-1- حالة الاستعجال

تنص المادة 11 / 2 من أمر 59-02 الخاص بقوانين المالية الفرنسي القديم ، على أن مراسيم التسبيق تصدر في حالة الاستعجال ، كما تضيف المادة شرط آخر يتمثل في أن أي قرار تسبيق يجب أن يراعي التوازن المالي المقرر في آخر قانون للمالية ، لذا نجد ترابط مألوف بين قرارات التسبيق و قرارات الإلغاء في الاعتمادات المالية، و الأمثلة على ذلك كثيرة في التشريع الفرنسي، منها مثلا قانون المالية ل ديسمبر 1998 الذي تضمن المصادقة على مراسيم التسبيق ل 16 جانفي و 21 أوت 1998، التي فتحت 6 مليار فرنك من الاعتمادات من أجل إحياء الذكرى ل 50 للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، و كذا من أجل مواجهة البطالة الطويلة ، و تدعيم عمليات التكوين المهني ، إن هذه الاعتمادات الجديدة تمّ تمويلها عن طريق قرارات الإلغاء ل 16 جانفي و 21 أوت 1998، أي في نفس اليومين الذين تمّ فيهما اتخاذ مراسيم التسبيق.²

فمن أجل تحقيق التوازن المسجل في الميزانية العامة، يتم اعتماد نظام إلغاء الاعتمادات المالية، و مثال ذلك نجد مرسوم التسبيق ل 30 مارس 1994 تمّ من خلاله فتح اعتماد قدره 2, 22 مليار فرنك أي ما يعادل 0, 15 من الاعتمادات الأولية ، و قبل فتح هذا الاعتماد تمّ إلغاء مبلغ 2, 22 مليار فرنك من الاعتمادات ، و هو نفس المبلغ المقرر في مرسوم التسبيق. و كذلك بالنسبة لمرسوم التسبيق ل 26 سبتمبر لسنة 1996 الذي فتح مبلغ قدره 10, 8 مليار فرنك من الاعتمادات، صدر هذا المرسوم في نفس اليوم الذي صدر فيه إلغاء اعتماد قدره 10, 8 مليار فرنك من الاعتمادات، المقررة في الميزانية العامة³. و نفس القاعدة تم النص عليها في نص المادة 13 من القانون العضوي الفرنسي رقم 2001-692 حيث قضت بأن تحقيق التوازن المقرر في آخر سنة مالية يمكن أن يتحقق عن طريق اعتماد نظام إلغاء الاعتمادات التي تسبق كل عملية إصدار لمرسوم التسبيق.

¹Jean Claude Martinez ;op cit ;p 458

² Ibid ; p 458

³ Ibid ; p 459

إن الجديد في نص المادة 13 من القانون العضوي الفرنسي رقم 2001-692 بالمقارنة مع القانون القديم المتمثل في نص المادة 11 من أمر 59-02 ، هو تدعيم الرقابة البرلمانية على كل الاعتمادات الإضافية، و التي يتم فتحها عن طريق مراسيم التسبيق، و التي يمكن أن تعمد الحكومة إلى إصدارها في منتصف السنة المالية، و التي يمكن من خلالها الرفع في الاعتمادات المالية الأولية، المقررة في قانون المالية السنوي،تنص المادة 13 من القانون العضوي الفرنسي رقم 2001-692 على أن أي مرسوم تسبيق يمكن أن تلجأ إليه الحكومة في حالة الاستعجال، من أجل الرفع في الاعتمادات المالية الأولية ، يجب أن يصدر بعد أخذ رأي اللجنة المالية بالمجلس الوطني الفرنسي، و اللجنة المالية بمجلس الشيوخ،يقدم هذا الرأي إلى الوزير الأول في مدة زمنية تقدر ب سبعة أيام ،و لا يمكن الإمضاء على هذه المراسيم إلا بعد استلام رأي اللجان المالية، فمن الناحية العملية فإن أخذ رأي اللجان البرلمانية المكلفة بالمالية يساهم في إعلام البرلمان حول مسار الاعتمادات المالية خلال السنة المالية، و بالتالي يسهل على البرلمان متابعة هذه الاعتمادات و أعمال الرقابة عليها

كما نجد أن نص المادة 13 من القانون العضوي الفرنسي رقم 2001-692 لم يترك عملية فتح الاعتمادات المالية عن طريق مراسيم التسبيق في حالة الاستعجال على إطلاقها، بل عمد إلى تحديد نسبة مئوية لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتجاوزها أثناء إصدار مراسيم التسبيق ، إن هذه النسبة تمثل 1 % من الاعتمادات المفتوحة، أي أن السلطة التنفيذية بالرغم من أن لها سلطة واسعة في تقدير مدى الحاجة إلى اعتمادات إضافية أثناء السنة المالية ، فإن القانون قد سمح لها بفتح أي اعتماد إضافي و لكن بشرط أن لا يتجاوز نسبة 1% من الاعتمادات الأولية

إن تحديد نسبة 1% من الاعتمادات الأولية التي يمكن للسلطة التنفيذية القيام بفتحها أثناء السنة المالية يعمل بشكل كبير في تعزيز عملية الرقابة البرلمانية، و عدم السماح للسلطة التنفيذية في خرق الرخصة البرلمانية بالإنفاق العمومي بشكل واسع ، فحتى و إن كان البرلمان لا يشارك في تقدير حالة الاستعجال ، فإن القانون بتحديد هذه النسبة قد وضع قيود على السلطة التنفيذية في التصرف في الاعتمادات المالية أثناء السنة، و هذا عكس ما كان معمول به بموجب المادة 11 من أمر 59-02 حيث يمكن للسلطة التنفيذية فتح أي اعتماد مالي في حالة الاستعجال، دون تحديد نسبة معينة لا يمكن لها تجاوزها. و بالتالي يمكن لها تجاوز نسبة 1% أو أكثر من ذلك لمواجهة حالة الاستعجال و دون الإعلام المسبق للجان المالية

-2- حالة الضرورة الملحة للمصلحة الوطنية:

مبدئياً لا يمكن الرفع في حجم الاعتمادات المالية الرئيسية، و التي تم فتحها عن طريق قانون المالية الابتدائي، إلا عن طريق قانون المالية التكميلي، و ذلك حسب نص المادة الثانية من قانون العضوي رقم 2001-692، إلا أن الحكومة تتمتع بسلطة واسعة في فتح اعتمادات إضافية، أثناء السنة المالية، بدعوى وجود حالة الضرورة الملحة التي تتطلبها المصلحة الوطنية، و في هذه الحالة فإن الحكومة

تقوم بالرفع في الاعتمادات المالية المقررة في بداية السنة المالية، عن طريق الرخصة البرلمانية، وذلك حتى وإن كان هذا الرفع في الاعتمادات المالية الرئيسية يمس بالتوازن المالي المقرر في آخر قانون المالية.¹

تفتح الاعتمادات الإضافية عن طريق مراسيم التسبيق، المتعلقة بحالة الضرورة التي تتطلبها المصلحة الوطنية، عن طريق قرار يتخذ في مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ونظرا لظرف الضرورة، والتي لا يمكن معها الانتظار من أجل أخذ رأي اللجان المالية في الموضوع كما في الحالة السابقة، فإن القانون العضوي رقم 692-2001 قد منح اللجان المالية في كلا غرفتي البرلمان الفرنسي، حق العلم بكل عملية فتح أي اعتماد إضافي عن طريق هذا النوع من القرارات بمعنى أن أي قرار تسبيق في حالة الضرورة و قبل القيام بإصداره، يتم أولا إعلام اللجان المالية بها، هذه الإمكانية لم تكن معروفة في ظل أمر 02-59 و تم النص عليها بموجب نص المادة 13 من القانون العضوي الجديد.

إن القانون العضوي الفرنسي رقم 692-2001 قد منح إمكانيات واسعة للبرلمان من خلال لجانه المالية في كلا الغرفتين من أجل متابعة النفقات العمومية، و من أجل إحكام الرقابة عليها و ذلك بمنح هذه اللجان سلطات لم تكن معترف بها من قبل في ظل أمر 02-59. إن إعلام اللجان المالية بعمليات فتح الاعتمادات المالية الإضافية عن طريق مراسيم التسبيق و التي تتخذها السلطة التنفيذية و المتعلقة بحالة الضرورة الملحة التي تتطلبها المصلحة الوطنية، و إن كان مجرد إعلام فقط، لا يرقى إلى درجة أخذ رأي هذه اللجان المالية، إلا أنه يبقى إجراء مهم يسهل كل عملية رقابة على هذه الاعتمادات الإضافية.

المطلب الثاني: مكانة الدور الرقابي للبرلمان أثناء السنة المالية.

تقليديا تؤسس رخصة الإنفاق العمومي " الحلقة القوية" للعلاقة ما بين البرلمان و النفقات العمومية، و بالتالي فإن البرلمان يعتبر سلطة إذن بالإنفاق العمومي²، لكن بالنظر إلى الدور الكبير للسلطة التنظيمية في منح رخصة الإنفاق العمومي أثناء السنة المالية سواء عن طريق قانون المالية التكميلي بالنسبة للتشريع الجزائري أو الفرنسي- الذي عادة ما يصدر في شكل أمر من طرف رئيس الجمهورية- أو عن طريق مراسيم التسبيق، يجعلنا كل ذلك نتساءل عن مكانة البرلمان في منح رخصة الإنفاق العمومي و التي تقوم بها السلطة التنفيذية.

يتميز الدور الرقابي للبرلمان على النفقات العمومية الإضافية، المدرجة أثناء السنة المالية بعدة خصائص، تجعل من مهمة الرقابة على هذه النفقات العمومية ضيقة إلى حد كبير، فالسلطة التنفيذية لا تشارك البرلمان في تقدير مدى الحاجة الفعلية إلى الاعتمادات الإضافية، و لا حتى مناقشة الأسباب

¹ Bernard Plagnet ; droit public ; tome 2 ; Dalloz ; 4^o édition ;France 1997 ; p 99

² Guillaume Protière ;op cit ;p 1

التي تدعو إلى فتحها، و ذلك لصدور هذه النفقات العمومية عادة في منتصف السنة المالية، و هي فترة تتزامن أحيانا كثيرة مع غياب البرلمان، أي فترة ما بين دورتي البرلمان. فالبرلمان لا يكون حاضرا أثناء فتح هذه الاعتمادات الإضافية، و ذلك خاصة فيما يتعلق بقانون المالية التكميلي و يقتصر دور البرلمان على عملية المصادقة اللاحقة على كل الاعتمادات الإضافية، المدرجة في قانون المالية التكميلي، أو التي يتم فتحها عن طريق مراسيم التسبيق (الفرع الأول) كما أن البرلمان من الناحية العملية يواجه العديد من العقبات تحول دون إحكام الرقابة على النفقات العمومية أثناء التنفيذ (الفرع الثاني)

الفرع الأول: إقتصار دور البرلمان على عملية المصادقة اللاحقة على الاعتمادات الإضافية.

إن تقديم السلطة التنفيذية لجملة من الأسباب و العوامل، التي أدت إلى إعادة النظر في حجم النفقات العمومية الأولية و ضرورة فتح اعتمادات مالية إضافية، الغرض منه هو الحصول على الرخصة البرلمانية، و ذلك عن طريق المصادقة على قانون المالية التكميلي أو التعديلي، و المصادقة كذلك على مراسيم التسبيق، فيبقى على السلطة التشريعية إبداء موقفها من تلك الأسباب و العوامل ومدى اقتناعها بها، و يتجسد ذلك من خلال الموافقة على الاعتمادات المالية الإضافية أو عدم الموافقة عليها، و هناك من يرى في هذا الصدد بأن قوانين المالية التكميلية أو التعديلية تعتبر وسيلة مستترة من أجل الرفع في الاعتمادات المالية الرئيسية و المقررة في الميزانية العامة للدولة¹.

من خلال النصوص القانونية يتضح أن دور البرلمان بصدد النفقات العمومية الإضافية المدرجة أثناء السنة المالية ضيق، و يتعلق فقط بالمصادقة اللاحقة على كل الاعتمادات الإضافية، التي قامت السلطة التنفيذية بفتحها بمعزل عن البرلمان، إن طلب المصادقة البرلمانية على كل الاعتمادات الإضافية أمر ضروري، من أجل إتمام العملية و إضفاء الصبغة التشريعية عليها، لكن لنا أن نتساءل عن قيمة المصادقة البرلمانية اللاحقة في عملية الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية.

أولا: إبعاد المناقشة البرلمانية على النفقات العمومية الإضافية.

يباشر البرلمان الرقابة على النفقات العمومية، الواردة في مشروع قانون المالية التكميلي أو في إطار مراسيم التسبيق، و ذلك من خلال مناقشتها، و إبداء تساؤلات، و طلب توضيحات حولها، و ذلك قبل التصويت عليها، فتعتبر هذه المرحلة التي تمر بها النفقات العمومية الإضافية، نفس المرحلة التي تمر بها النفقات العمومية الأولية الواردة في قانون المالية السنوي، بالنسبة لإجراءات مناقشة النفقات العمومية في كلا الغرفتين، و كذا سلطة النواب في إبداء كل الأسئلة الشفوية و المكتوبة التي يرونها ضرورية، من أجل فهم السياسة المالية للحكومة، و كذا الرقابة على كل النفقات العمومية التي يتم الإذن بصرفها أثناء السنة المالية. إلا أن فتح الاعتمادات الإضافية عن طريق مرسوم رئاسي، يتضمن قانون المالية التكميلي، من الناحية العملية يحمل مجموعة من السلبيات بالنسبة للرقابة البرلمانية على النفقات الواردة فيها

¹ Jean Claude Martinez ; op cit ; p 466

فبعد دخول النفقات العمومية - المدرجة في قانون المالية التكميلي و الصادر عن طريق مرسوم رئاسي أو في إطار مراسيم التسبيق- مرحلة التنفيذ، و بعد أن يترتب كل أثارها، يتزامن ذلك مع عودة البرلمان للقيام بنشاطه، و اختصاصاته الدستورية في الرقابة على النفقات العمومية، فيدخل بذلك الاعتمادات المالية الإضافية، مرحلة مناقشة و تصويت البرلمان.

و نظرا لأن الاعتمادات الإضافية، تم الترخيص بها إما عن طريق أوامر رئاسية تتضمن قانون المالية التكميلي، أو عن طريق مراسيم تسبيق ، فإن البرلمان له الحق في إبداء رأيه حول كل الاعتمادات المفتوحة في خلال فترة غيابه، فبالنسبة للاعتمادات المالية التي يمكن أن تفتح عن طريق أوامر رئاسية فقد ألزمت المادة 124 من الدستور، بعرض الأوامر الرئاسية على البرلمان و المتخذة في فترة غيابه، و ذلك من أجل الموافقة عليها، في خلال أول دورة لانعقاده. كما أن إجراءات التصويت المطبقة على قانون المالية لسنة ،هي ذات الإجراءات المطبقة على قانون المالية التكميلي، خاصة فيما يتعلق بمدة خمسة و سبعون يوما (75يوما)، التي تعتبر كحد أقصى، يجب على البرلمان التصويت خلالها، على مشاريع قوانين المالية عامة، و من بينها قانون المالية التكميلي. و بالتالي المصادقة على الاعتمادات المالية الإضافية، و التي تمّ مسبقا فتحها في ظل غياب البرلمان.

إن دور البرلمان في فتح الاعتمادات المالية الإضافية لا يتعدى إطاره الشكلي ،و بالتالي فيمكن أن نعتبر بأن مهمة البرلمان الرقابية ضعيفة جدا، بصدد النفقات العمومية المدرجة في إطار الاعتمادات الإضافية، بالمقارنة مع مهمة الجهاز التنفيذي، فالبرلمان لا يشارك في إعداد هذه القوانين التي تتضمن الترخيص بالإنفاق العمومي، و بالتالي لا يشارك في تحديد و تقدير حجم النفقات العمومية الإضافية المطلوبة لسدّ الحاجات العمومية ، كما أنه لا يكون حاضرا أثناء إصدارها، و لا حتى أثناء تنفيذها، كما أنه لا يساهم في إثراءها، من خلال المناقشة في موضوعه فمهمته لا تتعدى التصويت على النص بكامله، دون أية مناقشة.

إن الإقرار لرئيس الجمهورية الحق في ممارسة اختصاص يدخل في مجال اختصاص السلطة التشريعية، الغرض منه مواجهة أوضاع غير متوقعة، و ذلك في فترة غياب البرلمان ،لذا فإن عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان و التي تتضمن فتح اعتمادات إضافية عن طريق قانون المالية التكميلي، يعد أمرا منطقيًا لابد منه و إلزام لرئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي اتخذها على البرلمان في أول دورة التي تلي اتخاذها من شأنه منع كل تقصير من طرف رئيس الجمهورية في عرض هذه الأوامر على ممثلي الشعب¹.

إلا أن المناقشة البرلمانية للنفقات العمومية، لا تشمل النفقات العمومية المدرجة في إطار الاعتمادات الإضافية و التي اتخذها رئيس الجمهورية عن طريق أوامر رئاسية، بحيث تنص المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 على تطبيق إجراءات التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها ، فيعرض النص بكامله للمصادقة البرلمانية دون

¹ خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية، المرجع السابق،ص 56

مناقشة في الموضوع ،و ذلك بعد الاستماع إلى اللجنة المختصة في المالية لكلا الغرفتين.

فمن خلال المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02، يتبين لنا أن الدور الرقابي للبرلمان في ميدان الاعتمادات المالية الإضافية، التي يتم فتحها عن طريق قانون المالية التكميلي، و الصادر في شكل أوامر رئاسية، يعتبر ضيق جدا بحيث لا يسمح للبرلمان بمناقشة هذه النفقات العمومية مع العلم أن المناقشة تعتبر الأداة الرئيسية للعمل الرقابي للبرلمان على النفقات العمومية، فالبرلمان لا يملك وسيلة أخرى غير استيضاح العمليات المالية للدولة عن طريق مناقشتها، و محاولة فهم الهدف و الغرض منها، و كذا طرح الأسئلة حولها من أجل فهم و رقابة ما قد باشرت به الحكومة بتنفيذه ،و ما تم اتخاذه في فترة غيابه.

و من خلال ذلك فإن البعض يرى أن البرلمان الجزائري، مجرد من حق مراقبة الأوامر الرئاسية، و هو ملزم فقط إما بالموافقة دون مناقشة، أو بالرفض دون مناقشة كذلك، عكس ما هو وارد في نص المادة 38 من الدستور الفرنسي لعام 1958، التي منحت فرصة المراقبة من خلال المناقشة التي تكشف عن الملاحظات و تؤدي كما أشار الأستاذ أحمد محيو لفحص التعسف الرئاسي، و منه تكوين قناعات مؤسسة لدى البرلمانين¹.

يجب أن نوضح في الأخير بأن الاعتمادات المالية الإضافية، و التي تخرج من سلطة البرلمان في المناقشة، تشمل فقط الاعتمادات المالية التي يتم فتحها عن طريق أوامر رئاسية، و لا تشمل الاعتمادات المالية التي يتم فتحها عن طريق قانون المالية التكميلي، و الذي يمكن أن يكون في فترة انعقاد البرلمان، ففي هذه الحالة فإن البرلمان يباشر الرقابة على هذه الاعتمادات بشكل عادي، عن طريق مناقشتها التفصيلية و العلنية، كما أن إجراءات التصويت دون مناقشة غير معمول بها في التشريع الفرنسي حتى و إن كان الأمر يتعلق بالاعتمادات المالية المفتوحة عن طريق أوامر رئاسية.

ثانيا: الإبعاد النهائي لكل التعديلات البرلمانية

إن مسألة التعديلات البرلمانية في موضوع النفقات العمومية، مسألة في غاية الأهمية، فعن طريق سلطة التعديل يتبين مدى قوة و فعالية دور البرلمان في عملية الرقابة، إلا أن النفقات العمومية المتخذة في منتصف السنة المالية، لا يمكن أن تطبق عليها إجراءات التعديل البرلماني سواء على مستوى اللجان المالية أو على مستوى كلا غرفتي البرلمان.

فإضافة إلى نص المادة 121 من دستور 1996، التي تحضر الزيادة في حجم النفقات العمومية، إلا إذا كانت هذه الزيادة تتضمن إجراءات إضافية، تساهم في رفع إيرادات الدولة، فإن النفقات العمومية الصادرة عن طريق أوامر رئاسية تخرج من سلطة البرلمان في التعديل، نظرا لأن المادة 38 من القانون رقم 99-02 تنص على عدم قبول أي تعديل عند مصادقة البرلمان على الأوامر الرئاسية.

¹ عقيلة خرباشي، العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 58

التي تتضمن فتح الاعتمادات الإضافية، و بالتالي فإن البرلمان حتى و إن رغب في تخفيض النفقات العمومية الواردة في هذه الأوامر، فإنها تقابل بالرفض حتى و إن كانت من الناحية الدستورية لا تخالف نص المادة 121 من دستور 1996 نظرا لأن المادة تمنع فقط الزيادة في حجم النفقات العمومية

كما أنه من الناحية العملية و حتى و إن أبعدا نص المادة 38 من القانون رقم 99-02، و المتعلقة بالأوامر الرئاسية، فإن قيام البرلمان باقتراح التعديل في حجم النفقات العمومية، المتخذة في فترة غياب البرلمان، و التي تكون في غالب الأحيان قد تم صرفها لعدة شهور، يعتبر أمر غير منطقي ففي غالب الأحيان تكون هذه الاعتمادات قد تم استهلاكها، و تحقيق الغرض الذي من أجله تم فتحها فما قيمة التعديل البرلماني في هذه الحالة، فنتصور أن البرلمان قد قام باقتراح تعديل يتمثل في تخفيض النفقات العمومية، و الذي يعتبر من الناحية الدستورية تعديل مقبول فهل يمكن أن يتحقق هذا التعديل واقعا

وحتى و إن كان هذا التعديل البرلماني مقبول من كل الأطراف، إلا أن تطبيقه مستحيلا نظرا لعدم تمكن السلطة التنفيذية من العودة للوراء، لكي تمنع التنفيذ في حدود حجم النفقات العمومية الإضافية، التي قامت السلطة التنفيذية بصرفها أثناء السنة المالية، إن تنفيذ النفقات العمومية في أغلب الأحيان يكون قد تم في فترة سابقة على انعقاد البرلمان، و التي تمّ خلالها من طرح التعديلات التي يراها ضرورة، و بالتالي فإن كل التعديلات البرلمانية في موضوع النفقات العمومية، التي تم صرفها خلال السنة المالية، و التي تمّ فتحها إما عن طريق قانون المالية التكميلي، أو عن طريق مراسيم التسبيق بالنسبة للتشريع الفرنسي، تبقى مجرد تعديلات شكلية فقط .

يتم عرض النصوص للمصادقة البرلمانية كتلة واحدة للتصويت عليها فقط، دون مناقشة و لا تعديل، و من هنا تكون الموافقة الكلية هي الاحتمال الوحيد، ما دام الرفض من الناحية العملية غير وارد، باعتبار البرلمان لا يمثل إلا جسرا لتمير القوانين، و من هنا كيف يمكن لنا أن نتصور احتمال الرفض الجزئي، ما دامت الموافقة لا تكون إلا كلية¹.

الفرع الثاني: صعوبات أعمال الرقابة البرلمانية أثناء السنة المالية.

إن أعمال الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية أثناء السنة المالية يواجهه من الناحية العملية و السياسية عدّة عراقيل تؤدي إلى استحالة ممارسة البرلمان لهذا الدور الموكول له قانونا.

أولا : استبعاد فرضية عدم المصادقة البرلمانية.

إن موافقة السلطة التشريعية أو رفضها الاعتمادات المالية الإضافية، يواجهه عقبات تحول دون رفضها للإعتمادات الإضافية، فمن ناحية فإن النواب في البرلمان يفتقرون إلى عنصر هام جدا، يتمثل

1 بن نسرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير بموجب قانون رقم 08-19، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة بومرداس، السنة

في عنصر الخبرة المالية، و الدراية الكافية بالشؤون الاقتصادية، لذا نجد أن السلطة التشريعية قلما تناقش الأسباب التي تقدمها السلطة التنفيذية، و حتى العوامل التي أدت إلى الرفع في الاعتمادات المالية، فأتناء المناقشة لا نلمس رقابة فعالة حيث أن نواب الأغلبية يكتفون بمناقشة ذات طابع عام، أما نواب المعارضة فيباشرون رقابة تمتاز بالطابع الشكلي، نتيجة تركيز السلطة المالية و كذا التنظيمية بيد الحكومة ،و لن يكون بمقدورهم إلا التنديد بالسياسات المالية المنتهكة و التشكيك في التقديرات الحكومية، المعتمدة في قانون المالية التكميلي، ومنه فإن مناقشة النواب لن يكون لها أي أثر على مشروع الحكومة.¹

إن البرلمان فيما يخص الموافقة على الاعتمادات المالية الإضافية، المدرجة في قوانين المالية التكميلية، لا يجد سبيلاً إلا الموافقة و المصادقة على القانون الذي يتضمنها، نظراً لصدور هذا القانون عادةً في فترة غياب البرلمان، و ذلك عن طريق أمر من طرف رئيس الجمهورية، مما يعني فيما بعد إلزامية عرضه على البرلمان بعد عودته لنشاطه من أجل المصادقة عليه، فهنا يكون البرلمان في حالة مواجهة وضعية تامة، بمعنى أن هذه الاعتمادات الإضافية قد شرع فعلاً في استهلاكها، أي أنها دخلت فعلاً مرحلة التنفيذ الفعلي، و لم يتم انتظار البرلمان إلى حين موعد انعقاده، مما يستتبع ذلك من صعوبة حقيقية في مراجعتها أو حتى رفضها.² لذا فموقف البرلمان من مناقشة الأسباب التي دعت إلى فتح اعتمادات مالية إضافية يبقى ضعيف.

و من الناحية القانونية فقد منحت للبرلمان سلطة المصادقة على كل الاعتمادات الإضافية، التي تم فتحها عن طريق مبادرة من السلطة التنفيذية، في فترة غياب البرلمان، أو في حالة الاستعجال أو الضرورة الملحة و التي لم تسمح بعرضها عليه في تلك الفترة، و للبرلمان كامل الحق في المصادقة عليها، أو في رفض المصادقة، لكن من الناحية العملية فإن فرضية عدم المصادقة البرلمانية مستبعدة، نظراً لأن الاعتمادات الإضافية قد تم استهلاكها و صرفها قبل طلب المصادقة البرلمانية.

إن البرلمان في حالة رفضه المصادقة على الاعتمادات الإضافية، لا يمكنه العودة إلى الوراء لمنع السلطة التنفيذية من القيام بصرف النفقات العمومية المدرجة فيها، رغم إمكانية كون رفض المصادقة مؤسسة حسب الإجراءات القانونية ففي التشريع الفرنسي يمكن أن يتأسس رفض البرلمان للإ اعتمادات الإضافية المدرجة في مراسيم التسبيق، على عدم احترام التوازن المطلوب في القانون و الذي عادة ما يتم استعمال خدع أو حيل متعلقة بالميزانية، من أجل تحقيق هذا التوازن مثل تقنية الإلغاء الغير متوقع للإ اعتمادات المالية، أو انتهاء وجود حالة الضرورة و الاستعجال المطلوبين، من أجل فتح هذه الاعتمادات الإضافية،³

عند عرض الاعتمادات الإضافية المتخذة من طرف السلطة التنفيذية في فترة غياب البرلمان، من

¹ خرباشي عقيلة ، العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 166

² Jean Claude Martinez ; op cit ; p 467

³ Michel Lascombe; op cit ; p 122

أجل المصادقة عليها من طرف هذا الأخير، نلاحظ أن البرلمان يجد نفسه أمام الأمر الواقع، فكيف يمكن رفض المصادقة البرلمانية، و ما قيمة هذا الرفض من الناحية الواقعية، كيف يمكن للبرلمان رفض المصادقة في حين أن النفقات العمومية قد تم تسديدها منذ عدة شهور، و في حالة رفض المصادقة هل يمكن أن نتصور أن المستفيدين من النفقات العمومية التي تم صرفها، يمكنهم تسديد قيمة تلك النفقات، و كيف يمكن تصور النتائج التي يمكن أن تتجر عن تلك العملية يرى البعض أنه و لأسباب سياسية فإن هذه الفرضيات بعيدة عن التصور.¹ كما أن الرقابة البرلمانية تجد قيودها من عدم إثراء النص بالمناقشة، ذلك أن نص المادة 124 من دستور 1996، تنص على الموافقة البرلمانية و ليس المصادقة، و الفرق بينهما واسع لأن التصديق يؤدي إلى تبني النص من طرف الغير و كأنه صادر عنه فيغير من طبيعته من عمل إداري إلى تشريعي، في حين تستهدف الموافقة استمرار العمل بالنص المعروض على المجلس أو إيقافه المر الذي أدى بالبعض إلى اعتبار البرلمان الجزائري مجرد من حق المراقبة بل هو ملزم فقط بالموافقة دون مناقشة و لا تعديل أو يرفض.²

و من خلال كل ذلك فإن دور البرلمان في الرقابة على النفقات العمومية، و التي تمّ منح الإذن بصرفها خلال السنة المالية، من طرف السلطة التنفيذية، تعتبر رقابة ضعيفة، كما يمكن أن نصفها بالرقابة الشكلية، نظرا لأن البرلمان يقتصر دوره في المصادقة اللاحقة على فتح هذه الاعتمادات الإضافية، الأمر الذي يقودنا إلى التساؤل عن السلطة المسؤولة بمنح رخصة الإنفاق العمومي، خلال السنة المالية، فمن الناحية القانونية فإن البرلمان هو صاحب هذه السلطة بالإذن بالإنفاق، لكن مع النص في القانون على إمكانيات واسعة للسلطة التنفيذية لطلب اعتمادات إضافية و القيام بفتح هذه الاعتمادات المالية في حالة غياب البرلمان، الأمر الذي يجعلنا نعتبر أن سلطة الإذن بالإنفاق العمومي التي يتمتع بها البرلمان تعتبر أثناء السنة المالية ضعيفة و عديمة الأثر .

كما أن تدخل السلطة التنفيذية من خلال الوسائل القانونية الممنوحة لها، من أجل طلب اعتمادات إضافية، و الترخيص برفع الاعتمادات المالية أثناء السنة المالية، يؤدي من جهة إلى المساس بالرخصة البرلمانية الأولية بالإنفاق العمومي، و التي تمّ منحها بموجب المصادقة على قانون المالية الابتدائي، كما أنه من جهة أخرى، فإن السلطة المسؤولة عن منح رخصة الإذن بالإنفاق العمومية خلال السنة المالية، تتمثل في السلطة التنفيذية التي لها أن تقدر ملائمة أو عدم ملائمة، فتح أي اعتماد مالي إضافي، فالسلطة التنفيذية لها كامل السلطة التقديرية في ذلك، مع إشراك البرلمان في هذه العملية لاحقا، إن هذه الوضعية جعلت البعض يعتبر أن البرلمان في ميدان الميزانية، لا يملك سلطة تقريرية فعلية، و إنما يقتصر دوره في حق الاعتراض على القرارات التي تتخذها السلطة التنفيذية في هذا المجال، دون أن يكون له سلطة فعلية في اتخاذ أي قرار بشأنها.³

¹ Bernard Plagnet ; op cit ; p 99

² بن نصرية سعاد، المرجع السابق، ص 162

³ Michel Lascombe; op cit p101

ثانيا : مرونة الوسائل القانونية لفتح الاعتمادات الإضافية أثناء السنة المالية.

تعتبر الوسائل القانونية التي يملكها الجهاز التنفيذي في سبيل فتح اعتمادات إضافية أثناء السنة المالية وسائل جد مرنة بمقارنة مع الوسائل التي يملكها البرلمان في سبيل الرقابة عليها فكلا غرفتي البرلمان لا تملك وسائل مناسبة مع الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية .

إن السلطة التنفيذية هي السلطة المكلفة بتقدير مدى الحاجة لطلب الاعتمادات إضافية أثناء السنة المالية، و مدى وجود حالة الضرورة أو الاستعجال، و التي لا تسمح بانتظار البرلمان لحين العودة لنشاطه ، من أجل منح رخصة الإذن بالإنفاق العمومي، إن وجود الحاجة إلى اعتمادات مالية إضافية، و كذا وجود الضرورة و الاستعجال ، هي أمور يصعب تفسيرها من الناحية القانونية و العملية، لذا فيمكن للسلطة التنفيذية أن تفسرها بطريقة واسعة، تسمح بتدخل الجهاز التنفيذي كلما رغب في ذلك، من أجل الرفع في الاعتمادات المالية. لذا فإن البعض يرى أنه في فرنسا خلال السنة المالية، العديد من مراسيم التسبيق يتم إدخالها خلال كل سنة مالية، في حين لا تتوفر هذه المراسيم لا على شرط الاستعجال، و لا على شرط الضرورة الملحة التي تتطلبها المصلحة الوطنية¹.

كما أن البعض يعتبر أن تطبيق مراسيم التسبيق في بعض الأحيان في فرنسا، يتم العمل بها بطريقة تفقد النص القانوني الذي ينص عليها كل معناه، بحيث يتم إصدار مراسيم التسبيق في الفترة التي تلي قفل الدورة البرلمانية مباشرة، في حين لا يمكن للبرلمان أن يبدي رأيه بشأنها في الوقت الذي كان بإمكان السلطة التنفيذية القيام بتقديم مشروع قانون المالية التكميلي، على البرلمان من أجل الحصول على رخصة الإذن بالإنفاق العمومي في خلال الدورة البرلمانية، لكن و نظرا لأن هذا الإجراء يمكن أن يطول من جهة، وكما أنه من جهة أخرى فإن البرلمان يمكن أن يعدل فيها، أو يرفض المشروع أصلا، لذا فإن السلطة التنفيذية تلجأ إلى أسلوب أكثر مرونة و أكثر ضمانا، و هو أسلوب مراسيم التسبيق².

كما أن أعمال أسلوب قانون المالية التكميلي في فتح الاعتمادات الإضافية، لا يقل مرونة من استعمال أسلوب مراسيم التسبيق، خاصة إذا علمنا أن قانون المالية التكميلي، في التشريع الجزائري يصدر في غالب الأحوال عن طريق أمر من طرف رئيس الجمهورية، مع العلم أن تدخل رئيس الجمهورية في هذا الإطار غير محدد بشروط خاصة فيما يتعلق بتدخله في فتح اعتمادات إضافية، فالمادة 124 من دستور 1996 لم تميز بين مختلف المجالات التي يمكن أن يتدخل بموجبها رئيس الجمهورية، بين المجالات المالية و غيرها، فعدم وضع شروط معينة فيما يخص فتح اعتمادات إضافية أثناء السنة المالية يسهل عملية فتح أي اعتماد مالي إضافي بمعزل عن البرلمان.

كما أنه من الناحية العملية فإنه تم تطوير هذه العملية و ذلك عن طريق الترخيص بتأشيرة ، فوزير المالية يرخص للوزير معين لتجاوز الاعتمادات المالية المقررة، و يتم تنظيم هذا التجاوز لاحقا عن

¹ Bernard Plagnet ; op cit ; p 99

²Ibid.; p 99

طريق، إما نقل الاعتمادات المالية، أو تحويلها، أو عن طريق مراسيم التسبيق، إن هذه الممارسات تم الإعلان عنها من طرف مجلس المحاسبة الفرنسي، و دعا إلى ضرورة التقليل من ممارستها عدة مرات¹. و بالتالي فإن فتح أي اعتماد مالي إضافي في منتصف السنة المالية، يكون أسهل بكثير من فتح اعتمادات مالية أولية عن طريق قوانين المالية السنوية أو الابتدائية، التي تخضع لإجراءات مناقشة تفصيلية و عامة وكذا مساءلة برلمانية مسبقة، قبل الحصول على رخصة الإذن بالإنفاق العمومي

يرى البعض أن الرقابة على النفقات العمومية أثناء السنة المالية، و الموكولة للبرلمان تؤدي إلى عرقلة عمل السلطة التنفيذية، إذا كانت فعالة، بحيث أن هذه الرقابة تتراوح بين فرضيتين، فإذا كانت فعالة فإن الإدارة تكون في وضع ضعيف، بحيث يصعب عليها القيام بنشاطها، أما فإذا منحنا مرونة واسعة للسلطة التنفيذية للقيام بنشاطها، فإن الرقابة البرلمانية في هذه الحالة تكون ضيقة، بالمقارنة مع السلطة الممنوحة للجهاز التنفيذي².

إن الاعتمادات الإضافية التي يتم فتحها خلال السنة المالية، تتضمن إذن مجموعة من الآثار السلبية و من أجل التخفيف منها، و لاسيما فيما يتعلق بإسراف بعض الوزارات، ارتكازا على إمكانية الحصول على اعتمادات جديدة، أو عرض ميزانية على غير حقيقتها، للمصادقة عليها، على أمل إكمالها فيما بعد، باعتمادات إضافية، لجأت الدول إلى العديد من الأساليب، فالبعض منها و بقصد التخفيف من تدفق طلبات الاعتمادات الإضافية، التي تقدمها الوزارات المختلفة، إلى وزارت المالية شددت هذه الأخيرة في الموافقة على تلك الطلبات، بموافقة مجلس الوزراء الأسس التالية:

- إتباع دراسة إحصائية علمية دقيقة عند وضع مشروع الميزانية و تحديد الحاجات العمومية بقصد الحيلولة دون طلب فتح اعتمادات إضافية.
- حصر الموافقة على طلبات فتح الاعتمادات الإضافية فقط، بتلك التي لم يكن ممكنا ترقيتها لدى وضع الميزانية، و التي لا يمكن تأجيلها إلى ميزانية السنة التالية.
- عرض طلبات الاعتمادات الإضافية على البرلمان، في مشروع قانون في دورتيه العاديتين، و ذلك بغرض تمكين المجلس من أخذ فكرة واضحة و كاملة، عن مجموع الاعتمادات الإضافية، التي يقترح إدخالها على الميزانية، و تمكينه من اتخاذ التدابير اللازمة، فيما يتعلق بالإيرادات الضرورية لتغطية الاعتمادات المطلوبة³.

المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية اللاحقة على النفقات العمومية.

تبدأ السنة المالية بترخيص من البرلمان، و تنتهي بموافقتهم، فما بدأ به البرلمان من المنطقي أن يقوم بإنهائه، و هذا احتراما لمبدأ الشكلية في عمليات الميزانية العامة للدولة، و التي تتطلب من البرلمان

¹ Bernard Plagnet ; op cit ; p 99

² Jean Claude martinez ; op cit ; p 903

³ زينب حسين عوض الله، المرجع السابق، ص444

الذي رخص أولاً، أن يقوم بالتصديق و الموافقة على ما تم تنفيذه فيما بعد.¹ و تتعلق هذه المرحلة اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة عامة، و النفقات العمومية خاصة، بعرض قانون ضبط الميزانية للسنة المالية المنتهية لمناقشته، و اعتماده ثم إصداره في شكل قانون، (المطلب الأول) فالبرلمان بغرفتيه يقوم بإقرار الميزانية، بعد ذلك يقوم الجهاز التنفيذي بتنفيذها، مما يستتبع ذلك منطقياً أن تعرض عليه نفس الميزانية بعد تنفيذها، للتأكد من تطبيقها على نحو اعتماده لها، فتقوم بالإطلاع على النتائج الفعلية للحساب المالي للدولة، عن السنة المالية لهذه الميزانية المعتمدة، أو حصيلة الإيرادات، كما نص الدستور على مجموعة من الوسائل الدستورية، للرقابة البرلمانية التي يمكن للبرلمان استغلالها، خلال هذه المرحلة من تنفيذ الميزانية، و نسلط الضوء في هذه الدراسة على وسيلتين هامتين هما الاستجواب البرلماني و للجان التحقيق البرلماني (المطلب الثاني)

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية اللاحقة بواسطة قانون ضبط الميزانية

تعتبر مصادقة السلطة التشريعية على قانون تسوية الميزانية، عبارة عن حق لها، بعد انتهاء كل سنة مالية، من خلال تدقيق و مراجعة و مناقشة الحسابات النهائية، و مقارنتها بالتقديرات الواردة في الميزانية العامة للدولة، و يطلق على الرقابة اللاحقة للبرلمان، على تنفيذ الميزانية عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية، بالرقابة التقليدية²، غير أن سلطة البرلمان في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، عن طريق التصويت على قانون ضبطها، لا يعتبر إجراء معتمد في كل أنظمة الميزانية لدى العديد من الدول، منها مثلاً إيطاليا التي تمنح سلطة الرقابة المباشرة، على تنفيذ الميزانية لمجلس المحاسبة وحده، مع إقصاء البرلمان من هذا الاختصاص، و اقتصار دوره على دراسة لجانه للتقارير التي ترسل له، من مجلس المحاسبة، إلا أن أغلب الدول تطبق عملية المصادقة البرلمانية، على نتائج السنة المالية، مثل العديد من الدول الأوروبية، كفرنسا، ألمانيا، الدانمرك.... الخ، وكذا العديد من الدول الإفريقية مثل المغرب و مصر و لبنان وكذا الجزائر.

الفرع الأول: مفهوم قانون ضبط الميزانية:

تتولى البرلمانات في الدول الديمقراطية، مباشرة الرقابة التشريعية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، عن طريق قانون ضبط الميزانية، الذي يعتبر ذو أهمية كبرى في عملية الرقابة البرلمانية، و يتم العمل به بعد قفل السنة المالية.

1- تعريف قانون ضبط الميزانية:

يعرف قانون ضبط الميزانية، بأنه القانون الذي يحدد النتائج المالية لكل سنة مدنية،³ فهو عبارة عن نص بمثابة تقرير يبين المبالغ التي تم فعلاً تنفيذها، ففي باب الإيرادات يظهر التحصيل الذي تم فعلاً تحقيقه، و في باب النفقات تظهر المبالغ التي تم صرفها فعلاً⁴، و يعتبر قانون ضبط الميزانية، قانون ذو طابع مالي، مثله في ذلك مثل قانون المالية التكميلي أو قانون المالية السنوي، و ذلك حسب نص

¹ Jean Claude Martinez ; op cit ; p905

² خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر و التوزيع، الطبعة الثالثة، الأردن، سنة 2008 ص325

³ Républiques Française ; Ministère du budget, op cit ; p54

⁴ دنيديني يحي، المرجع السابق، ص 62

المادة الثانية من قانون 17-84، و كذا نص المادة الأولى من قانون الفرنسي رقم 2001-692، و يتضمن قانون ضبط الميزانية الوثيقة، التي تبين مبالغ النفقات و مبالغ الإيرادات، التي أنفقت فعلا بعد انتهاء السنة المالية، بحيث يسمح ذلك بالمقارنة بين الأرقام الفعلية، التي يتضمنها قانون ضبط الميزانية، مع ما يقابلها من تقديرات تتضمنها ميزانية الدولة، للتعرف على مدى دقة وواقعية هذه التقديرات، على نحو يساعد في إعداد ميزانيات السنوات القادمة.¹

2- الفرق بين ميزانية الدولة و قانون ضبط الميزانية:

يعتبر قانون ضبط الميزانية، كشف بالأرقام الفعلية المحققة لتقديرات الميزانية، بعد سنة تنفيذها، أي بمعنى الميزانية كما طبقت عمليا، و بذلك يمكن القول أن قانون ضبط الميزانية، هو الوجه الفعلي للوجه الاحتمالي المتمثل في الميزانية، يغطي نفس السنة المالية لها، و تستخدم الأرقام الفعلية لقانون ضبط الميزانية، كأحدى الوسائل في تحضير نفقات و إيرادات السنة الموالية، إضافة إلى حاجة السلطة التشريعية، و الأجهزة الرقابية إلى كشف فعلي، لما أنفقت السلطة التنفيذية، لمعرفة مدى التزامها بالاعتمادات المقررة، و فيما إذا تجاوزت عليها، و أسباب هذه التجاوزات، بهدف تحديد المسؤولية، و تصحيح الانحرافات في المستقبل.²

إن قانون ضبط الميزانية، هو بيان للنفقات و الإيرادات التي تحققت فعلا، في فترة زمنية انقضت، حيث يعتبر عمل هذا الحساب تقريرا للمدى الذي بلغته صحة تقديرات الميزانية، و هكذا فإن الميزانية تختلف عن قانون ضبط الميزانية، من حيث الفترة الزمنية المغطاة في كل منهما، فالميزانية نظرة توقعية لفترة مقبلة، أما قانون ضبط الميزانية فإنه نظرة تتعلق بفترة زمنية قد انقضت بالفعل.³ إلا أن الميزانية العامة تلتقي مع قانون ضبط الميزانية، في أن موضوع كل منهما نفقات و إيرادات الدولة، و أن كل ميزانية لا بد أن يكون لها حساب نهائي، بقدر المدة التي نفذت فيها الميزانية، بقدر المدة التي يصدر عنها قانون ضبطها.

كما يلتقيان أيضا عند إعداد الميزانية، حيث يتم الاعتماد على الحسابات النهائية للسنوات الماضية، و عند الانتهاء من تنفيذ الميزانية، لا بد من عمل حسابها النهائي، لمعرفة مدى صحة التوقعات، و إلى أي حد لم تتجاوز السلطة التنفيذية حدود الرخصة البرلمانية، و ذلك فيما يتعلق بالنفقات العمومية بصفة خاصة، و لكل من الميزانية و قانون ضبطها أهمية، فالمؤرخ و الإحصائي يهتمان أكثر بالحساب النهائي، لأن عملهما يعتمد على تسجيل ما مضى و تفسيره، أما بالنسبة لرجال السياسة و المهتمين بها فإن أهمية الميزانية تبدو كبيرة، لأنها تعتبر خطة للعمل أو برنامج له تضعها الحكومة، و تُصور فيها برنامجها الذي تعتمزم القيام به، في المدة المحددة لهذه الخطة، التي تشمل على تصور

¹ جهاد سعيد خصاونة، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار وائل، الطبعة الأولى، الأردن، سنة 1999، ص 215

² طاقة محمد، المرجع السابق، ص 170

³ عوض الله زينب، المرجع السابق، ص 365

رقمي للنفقات و الإيرادات العامة، و تصور برنامج الحكومة في مثل هذه الصورة الرقمية، يكشف كشفاً دقيقاً عن أهدافها، و يوضح طريقة تصريفها لنفقاتها و تدبيرها لمواردها.¹

3- أهداف قانون ضبط الميزانية:

يرمي قانون ضبط الميزانية إلى تحقيق عدة أهداف منها ما يلي:²

- إن قانون ضبط الميزانية يمكن من إجراء مقارنة بين الأرقام الفعلية و الأرقام المقدرة لكل من النفقات العمومية و الإيرادات العمومية، و بالتالي يمكن من معرفة صحة تقديرات الميزانية العامة و مطابقتها بالواقع، و بالتالي فهو وسيلة لتحسين طرق التقدير و التنبؤ، و تقليل احتمالات الخطأ في الميزانية السابقة

- قد يكشف الحساب النهائي عن التجاوزات المبالغ فيها لبعض التقديرات حيث يمكن مراجعتها و أخذها في الاعتبار في حالة وجود تخطيط مالي طويل الأجل

- يعتبر قانون ضبط الميزانية وسيلة للمراجعة للتأكد من التزام الحكومة بتنفيذ ما اعتمده السلطة التشريعية من نفقات عامة

- كما يعتبر أداة للمتابعة و التعرف على ما تمّ تنفيذه من برامج و سياسات و بالتالي فهو أداة للرقابة و تقييم الأداء و الوقوف على درجة الكفاءة الإنتاجية في القطاع العام علاوة على ذلك فإن قانون ضبط الميزانية يحدد المبالغ النهائية بالنسبة للنفقات العمومية فيضبط بدقة مجموع الاعتمادات فيساعد على تقدير نفقات و إيرادات السنة المقبلة كما يهدف قانون ضبط الميزانية إلى الإقرار بفتح الاعتمادات التي تمّ إجراءها عن طريق قرارات تسبيق المتخذة أثناء السنة المالية.³

- كما أن الرقابة اللاحقة عن طريق قانون ضبط الميزانية، تساعد بشكل أساسي في كشف الأخطاء و الانحرافات، و تضع المسؤولية على الحكومة، تحت رقابتها و تجبرها على احترام القوانين، و التعليمات المالية المعمول بها، مما يقلل ذلك من المخالفات، فهي نوع من الرقابة و المراجعة للحسابات المستندية، لجميع العمليات المالية من جهة، و لمعرفة مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العمومية من جهة أخرى، بالإضافة إلى أن هذا النوع يقلل و يقلص من نفوذ و هيمنة السلطة التنفيذية، و بعض المغالاة التي تحدث في صرف النفقات.⁴

- كما بينت المادة 37 من القانون الفرنسي رقم 2001-692، على أهداف قانون ضبط الميزانية، و تتمثل فيما يلي:

— يحد قانون ضبط الميزانية، لكل من إيرادات و نفقات الميزانية، المتعلقة بها وكذا النتائج المالية الناشئة عنها

— يحدد قانون ضبط الميزانية المبلغ النهائي، لكل من موارد و أعباء الخزينة، التي ساهمت في تحقيق

¹ عوض الله زينب ، نفس المرجع ص 365،366.

² عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، دار الجامعة، الإسكندرية، بدون طبعة، سنة 2004-2005، ص 60

³ François Deruel ; et Jacques Buisson ; budget et pouvoir financier ; Dalloz, 13^e édition ; France ; 2001 op cit ; p 14

⁴ أعاد علي حمود القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، مكتبة كنعان، الطبعة الأولى، الأردن، سنة 1996، ص 120

التوازن المالي للسنة المعنية، مقدمة في شكل جدول مالي

– يقر قانون ضبط الميزانية، حساب نتيجة السنة المالية، انطلاقاً من موارد و أعباء محققة، ويتم تخصيص كشف لنتائج المحاسبة للسنة المالية، ويشمل هذا الكشف على ملاحقات السنة المالية.

و عند الاقتضاء فإن قانون ضبط الميزانية

- يصادق على التعديلات المتخذة في إطار قرارات تسييق، للاعتمادات المفتوحة بواسطة آخر قانون للمالية، المتعلق بتلك السنة

- يفتح قانون ضبط الميزانية لكل برنامج أو مورد معين، الاعتمادات الضرورية من أجل تنظيم

التجاوزات المحققة الناتجة عن قوة قاهرة، و التي تم تبريرها حسب الإجراءات، و إلغاء الاعتمادات التي لم يتم استهلاكها ولا تأجيلها.

- يوقف قانون ضبط الميزانية أرصدة الحسابات الخاصة، التي لم يتم إحالتها للسنة المالية المقبلة.

- يمكن قانون ضبط الميزانية، من معرفة الأرباح و الخسائر الحالة بالحسابات الخاصة.

- كما يمكن أن يتضمن قانون ضبط الميزانية، على كل المسائل المتعلقة بالإعلام، و الرقابة البرلمانية على تسيير المالية العمومية، و على حسابات الدولة، و نظام المسؤولية المالية لأعوان المرافق العمومية.¹

4- الطرق المعتمدة للحسابات النهائية للسنة :

لما كان الحساب النهائي للدولة، يهتم بتسجيل كافة المبالغ المنفقة و المحصلة في خلال السنة المالية، فإن إعداد الحساب النهائي للدولة، يثير مشكلة معالجة المبالغ التي يستحق على الحكومة دفعها في خلال السنة، و لكن الدفع الفعلي لهذه المبالغ لا يتم إلا في السنة التالية، أو المبالغ التي تستحق للدولة لكن المدين لا يقوم بدفعها فعلاً للدولة، إلا في السنة المالية التالية، فهل تحتسب هذه المبالغ ضمن نفقات و إيرادات السنة، التي تمّ فيها الدفع الفعلي؟ و الواقع أن معالجة هذه المبالغ يختلف من دولة إلى أخرى، و يتوقف على الأساس المحاسبي المتبع في كل دولة، و من الممكن التفرقة في هذا الصدد بين طريقتين الطريقة الفرنسية، القائمة على أساس الاستحقاق، و الطريقة الإنجليزية، و تخضع للأساس النقدي.²

أ- أساس الاستحقاق أو طريقة التسيير: le système de gestion

وفقاً لهذه الطريقة يحتوي الحساب النهائي، على جميع الإيرادات، التي تستحق للحكومة خلال السنة المالية، بغض النظر عن تاريخ التحصيل الفعلي، و على جميع المبالغ التي استحققت على الحكومة، حتى و إن لم تدفع فعلاً خلال السنة، فكان الحساب النهائي بهذه الطريقة، يسجل كل الحقوق و الالتزامات، التي نشأت للدولة، أو عليها في خلال السنة المالية.

و يمتاز هذا النظام، بإظهاره للصورة الحقيقية لموارد الدولة و نفقاتها خلال السنة المالية، إلا أن تطبيق هذه الطريقة، يقتضي- و خلاف لما هو متبع في حسابات المشاريع- أن تظل الحسابات مفتوحة

¹ المادة 37، من القانون العضوي الفرنسي رقم 692-2001 الصادر في 1 أوت 2001
² حامد عبد المجيد دراز، و سمير إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية الإسكندرية، بدون طبعة، سنة 2003، ص 69

بعد نهاية السنة المالية، حتى يتم تسوية كل هذه الحسابات و المستحقات، و لا يخفى أن هذا يتطلب مرور وقت طويل تظل فيه الحسابات مفتوحة. و ضرورة الاحتفاظ بحسابات كل سنة مالية، منفصلة عن الأخرى، أمر ضروري لكي لا تتداخل الحسابات مع بعضها، مما يؤدي إلى ارتباك العمل، و تأخير صدور الحسابات النهائية للدولة.¹

وما يمكن ملاحظته في هذا الصدد، أنه على الرغم من مزايا هذه الطريقة، كونها تسمح بإعداد الحساب النهائي بمجرد قفل السنة المالية، و يمكن من معرفة مقدار المبالغ التي تمّ صرفها، إلى جانب المبالغ التي تمّ تحصيلها فعلا، إلا أنها لم تخلو من الانتقادات، لأنها لا تعبر عن المركز المالي الحقيقي للدولة، إلى جانب أنها تساعد مختلف الهيئات العمومية على الإسراف و التبذير، بالإففاق في المجالات الغير ملائمة، دون أن تستدعي الحاجة إلى ذلك، قبل نهاية السنة المالية، إلا لسبب واحد هو التخوف من عدم الحصول على الاعتمادات، إذا ما طلبت في السنة المقبلة.²

تتبع فرنسا طريقة التسيير المعدل، نظرا لبساطتها و سهولتها، بحيث يمكن الاستعانة بها، و الاعتماد عليها كل سنة، بشأن مختلف العمليات المالية، الخاصة بالإففاق و التحصيل، مع تسجيل اختلافات، فإذا كان الأمر يتعلق بالإيرادات، يتطلب المبدأ إتباع الصرامة أثناء تسجيل المبالغ، التي تمّ تحصيلها فعلا خلال السنة المالية، ابتداء من أول يناير إلى 31 ديسمبر، أما بالنسبة للنفقات فالإجراءات المتبعة معقدة، بحيث تقيّد المبالغ التي أنفقت فعلا خلال السنة المالية، إلى جانب تلك التي تمّ صرفها في المدة الإضافية، أي بعد 31 ديسمبر، و كانت المدة طويلة سابقا، و لكن خفضت بعد ذلك، نتيجة للإصلاحات التي أدخلت على المنظومة المحاسبية، و أصبحت تقدر بخمسة أسابيع ابتداء من سنة 1998، و قد نصت المادة 6 من القانون العضوي الفرنسي رقم 692-2001، على أن الميزانية العامة للدولة، تضم مجمل الإيرادات و النفقات العمومية الضرورية لمدة سنة.³

ب- طريقة التسوية أو الأسلوب النقدي: le système de l'exercice

بموجب هذا الأسلوب، تغلق حسابات السنة المالية في اليوم الأخير منها، بحيث تسجل في حساب واحد كافة الإيرادات التي حصلت، و كافة النفقات التي تمّ صرفها، بين اليوم الأول من السنة المالية و اليوم الأخير منها، و بناء عليه تسجل الإيرادات التي حصلت و النفقات التي صرفت، بعد اليوم الأخير في حسابات السنة التالية، و يعتمد في تنظيم حسابات الميزانية العامة، وفقا لهذا الأسلوب على الوقت الذي حصلت فيه الإيرادات، و صرفت فيه النفقات، و لا علاقة للسنة التي تمت خلالها هذه العمليات، ففي حالة تحصيل ضريبة دخل في سنة 1999، فإنها تسجل كإيراد لهذه السنة، و لو كانت مفروضة على الدخول المحققة في سنة 1998 مثلا. و كذلك الأمر بالنسبة للنفقات العمومية، فإنها تسجل هي الأخرى في حساب السنة المالية، التي دُفعت خلالها من الخزينة العامة.⁴

¹ حامد عبد المجيد دراز، المرجع السابق، ص 69

² شكلاط رحمة، المرجع السابق ص 266

³ نفس المرجع، ص 267

⁴ جهاد سعيد خصاونة، المرجع السابق، ص 220

و تمتاز هذه الطريقة، ببساطتها إمكان إظهار الحساب النهائي للدولة، بمجرد انتهاء السنة المالية، إلا أنه يعاب على هذه الطريقة، عدم إظهارها للصورة الحقيقية للنشاط الحكومي، خلال السنة المالية، و من ثم عدم صلاحية هذه الحسابات النهائية، لإجراء الدراسات المقارنة بين السنوات المالية من جهة، و من جهة أخرى فإن ضرورة إلغاء بواقي الاعتمادات، التي لم تنفق خلال السنة، يدفع الإدارات الحكومية، إلى الإسراف في إنفاق هذه الاعتمادات، قبل حلول نهاية السنة المالية¹.

كما يعاب على هذه الطريقة، أنها تمنح فترة إضافية للسنة المالية، بهدف تسوية كل الالتزامات و الحقوق، التي تمّ إنشاؤها خلال السنة المالية، بالإضافة إلى ترك حسابات السنة المالية، دون إقفال لمدة طويلة بعد انتهاء السنة، قد تمتد إلى سنوات عديدة، مما يؤدي إلى تداخل الحسابات الأخرى المتعلقة بالسنة المالية الجارية، و تجر الإشارة أن القانون، لا ينص على تحديد هذه المدّة الإضافية، و إنما تركت هذه المسألة، لقوانين المالية لكل دولة تحديدها، بشكل يضمن تسوية جل الحسابات.

لكن بالرغم من المساوئ المسجلة على هذه الطريقة، إلا أنه من خلالها يمكن الوقوف على المركز المالي الحقيقي للدولة، إلى جانب منع التبذير، و الإسراف و المبالغة في الإنفاق دون أي مبرر. تتبع في الجزائر طريقة التسيير المدد، نظرا لاستعراق تسوية العمليات المالية مدّة إضافية، قد تمتد إلى شهر فيفري².

الفرع الثاني: النظام القانوني لقانون ضبط الميزانية.

تستند الرقابة البرلمانية اللاحقة، على النفقات العمومية، بألية قانون ضبط الميزانية، على مجموعة من الأسس القانونية، كما تخضع للإجراءات معينة للتصويت.

1- الأسس القانونية للرقابة اللاحقة بواسطة قانون ضبط الميزانية:

بعد إقفال السنة المالية، و بعد تنفيذ كل من الإيرادات و النفقات العمومية، التي تشملها الميزانية، يقوم البرلمان بغرفتيه بمباشرة الرقابة اللاحقة، بواسطة قانون ضبط الميزانية، حسب مقتضيات المادة 160 من دستور 1996، التي تنص: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان، عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية، التي أقرها لكل سنة مالية، و تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون، يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية، من قبل كل غرفة من البرلمان."

و بهذا و بعد المصادقة على قانون المالية، تعمل الحكومة و الإدارات التابعة لها، وباقي الهيئات الإدارية، بتنفيذ عملياتها المالية، و بعد إتمام العملية، تلخص هذه العمليات في نص، و تعرض على البرلمان، حتى يتمكن من التصويت عليها، و هذا ما يسمى بقانون ضبط الميزانية، و قد ألزم قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، في المادة 68 منه الحكومة بتقديم قانون ضبط الميزانية، مرفقا بقانون المالية السنوي³.

¹ خالد عبد المجيد دراز، المرجع السابق، ص 70

² رحمة شكلاط، المرجع السابق، ص 268

³ بن داود إبراهيم، الرقابة على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث الجزائر، سنة 2009، ص 186

و تعود جذور هذا النص إلى محتويات المادة 187 من دستور 1976، التي تقضي بأن تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية، إلى المجلس الشعبي الوطني، عرضا حول استعمال الاعتمادات المالية، التي أقرها المجلس للسنة المالية المعنية... ويقع التأكيد في هذه المادة على كلمتي، استعمال الاعتمادات المالية، التي تم إقرارها من طرف البرلمان، أي أنه يستعمل صيغة الماضي¹، و تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون ضبط الميزانية. كما نصت المادة 3 من القانون رقم 80-04، على أن المجلس الشعبي الوطني، و في إطار ممارسة وظيفة المراقبة، يقوم سنويا بالرقابة على استعمال الاعتمادات المالية، التي أقرها المجلس الشعبي الوطني.²

و بالنسبة للتشريع الفرنسي، فإن قانون ضبط الميزانية، تعود جذوره إلى المادة 14 من إعلان الحقوق الصادر في 26 أوت 1789، التي نصت على حق كل فرد في الإطلاع، و معرفة طرق و كيفية الإنفاق، و المجالات المخصصة للضرائب المقطعة من ذممهم المالية، و قد ظل هذا النص و لفترة طويلة بمثابة نص شكلي، نظرا لافتقار هذه المرحلة لروح الرقابة على النفقات، و ما كان معمول به هو مبدأ الرضا بالضرية، و أكثر من ذلك فإن مبادئ الميزانية، من مبدأ الوحدة، و الشمولية و التخصص لم يكن موجود بعد.³

و تم تحقيق هذا النص بمقتضى قانون 1818، الذي عرض المبدأ بتقديم قانون خاص، إلى البرلمان قبل تقديم قانون المالية السنوي، و يتضمن هذا القانون إعادة النشر السنوي للحسابات المالية للدولة، فكان ذلك بمثابة ميلاد لقانون ضبط الميزانية⁴، و يجد هذا النص أساسه القانوني حاليا، في نص المادة الأولى من القانون العضوي للفتاح أوت 2001، و قبله في نص المادة الثانية من أمر 59-02، فأصبح بذلك وسيلة رئيسية للرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ قوانين المالية، و خاصة الجزء المتعلق منه بالنفقات العمومية.

فقانون ضبط الميزانية، يشكل في الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية السنوي، أو عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو التعديلية، الخاصة بكل سنة مالية، فيضبط النتائج المالية لكل سنة مدنية، و يبين الاختلافات ما بين النتائج المحققة خلال السنة المالية، بعد التنفيذ النهائي للميزانية العامة للدولة، و التوقعات التي تم تسجيلها مسبقا، من خلال مشروع قانون المالية. و التي تم التصويت عليها من طرف البرلمان.

2- إجراءات التصويت على قانون ضبط الميزانية:

تخضع عملية التصويت على قانون ضبط الميزانية، على مجموعة من الإجراءات منها ما يتعلق بمواعيد إيداعه، و ضرورة إرفاقه بمجموعة من الوثائق، كما يستلزم نصاب معين لعملية التصويت عليه.

³ خلاصي محمد، عملية تحضير الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص إدارة و مالية كلية الحقوق تيزي وزو، ص 198

⁴ القانون رقم 80-04 المؤرخ في الأول من مارس سنة 1980، متعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية عدد 10

³ Guy Durand ; Finances publiques ; édition L.G.D.J ; France ; 1998 ; p 80

⁴ Ibid. ; p80

أ- ميعاد تقديم قانون ضبط الميزانية وتأثيره على عملية الرقابة البرلمانية

إن الوسيلة القانونية لإعمال الدور الرقابي للبرلمان على النفقات العمومية بعد تنفيذها، يكمن أساسا في مناقشة و تصويت البرلمان على قانون ضبط الميزانية، لذا فإن تحديد تاريخ معين لتقديم الحكومة لقانون ضبط الميزانية، يؤدي من الناحية العملية إلى تفعيل هذا الدور، فوجود نص قانوني يبين ميعاد تقديم الحكومة لنتائج السنة المالية، معناه وجود إلزامية قانونية ملاقة على عاتق الحكومة بوجوب تقديم هذا القانون، الذي يعتبر الوسيلة الأكثر فعالية في تحديد مسار الاعتمادات المالية بعد تنفيذ السنة المالية، و عدم وجود نص قانوني يحدد هذا التاريخ معناه ترك المجال مفتوح أمام الحكومة، في تقديمه أو في التأخر عن ذلك لعدة سنوات، إلى درجة تفقد الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية كل معناها، و الغرض الذي من أجله وضع قانون ضبط الميزانية، كما يمكن للحكومة عدم تقديمه أصلا للمناقشة البرلمانية، مما يشكل عرقلة حقيقية للعمل الرقابي للبرلمان على تنفيذ النفقات العمومية، و في هذه النقطة نجد تباين واضح بين التشريعين الجزائري و الفرنسي.

بالنسبة للتشريع الجزائري، فلا يوجد نص يتضمن تاريخ إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية، مقارنة بالتشريع الفرنسي في المادة 36 و 38 من أمر 59-02، فإن مشروع قانون ضبط الميزانية، يجب أن يعرض على البرلمان قبل نهاية السنة المالية، التي تلي قفل السنة المالية، و حتى سنة 1967 فإن هذا الميعاد في التشريع الفرنسي لم يكن محترم في الكثير من الأحيان، فمثلا مشروع ضبط ميزانية سنة 1994، تم تسجيلها في المجلس الوطني الفرنسي بتاريخ 20 ديسمبر 1995، و مشروع ميزانية 1995 تم كذلك تقديمها متأخرا، و ذلك بسبب الانتخابات التشريعية لسنة 1997، و التي تم مناقشتها في سنة 1998 و ذلك في نفس الوقت مع مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 1996.¹

و في إطار القانون الفرنسي الجديد رقم 2001-692 المالية الصادر ، تم التأكيد على مسألة المواعيد، بحيث نصت المادة 46 منه بأن قانون ضبط الميزانية يجب أن يقدم قبل 1 جوان، من السنة التي تلي سنة تنفيذ الميزانية التي تتعلق به، و تعتبر مسألة ضبط مواعيد إيداع مشروع ضبط الميزانية، ذو أهمية من الناحية العملية، بحيث كلما كانت المواعيد مضبوطة، بشكل جيد كلما أمكن ذلك من تحقيق رقابة فعالة، إذ تتمكن السلطة التشريعية من مناقشة مشروع قانون ضبط الميزانية، بشكل مبكر بعد انتهاء السنة المالية مباشرة، و ذلك من أجل محاسبة الوزراء المسؤولين، و الحكومة ككل المسؤولة على التنفيذ.

فلاحظ في التشريع الفرنسي، رغبة حقيقية في الحد من التأخر الذي كان يحصل، بصدد قانون ضبط الميزانية، و ذلك قبل صدور قانون رقم 2001-692 بمدة طويلة، من خلال قانون 19 جوان 1956 الذي أسس إلزامية تقديم قانون ضبط الميزانية، قبل نهاية السنة المعنية بالتنفيذ، و لكن نص هذا القانون لم يتم احترامه في ظل الجمهورية الرابعة، لكن بصدد قانون 2001، فإن قانون ضبط

¹ Jean Claude Martinez ; op cit ; p907

الميزانية يقدم قبل 1 جوان، من السنة التي تلي تنفيذ الميزانية، فمذ سنة 2002 فإن التصويت على قانون ضبط الميزانية، يشكل خطوة أولية قبل التصويت على ميزانية السنة.¹

ب- الوثائق المرافقة لمشروع قانون ضبط الميزانية:

حسب المادة 76 من قانون 17-84 فإن قانون ضبط الميزانية يجب أن يكون مرفقا ب:

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

- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة.

مقارنة بالتشريع الفرنسي في هذا المجال، فإن هذه الوثائق غير كافية لإظهار عمليات التنفيذ بشكل

دقيق لذا أقر قانون 2001 الفرنسي، على مجموعة من الوثائق ذات أهمية كبيرة، لتكوين فكرة

واضحة لدى البرلمانين، على تنفيذ و بيان مسار النفقات العمومية، و من بين أهم الوثائق المرافقة

لقانون ضبط الميزانية الفرنسي ما يلي:

- التقرير السنوية للنتائج les rapports annuels de performances: الذي يماثل المشروع

السنوي للنتائج، و يسمح بالمقارنة ما بين التوقعات و النتائج، و يتضمن مجموع الأهداف، و النتائج

المنتظرة و المحصل عليها، كما يتضمن التقرير السنوي للنتائج، على تبرير لكل فصل على حركة

الاعتمادات و النفقات المحققة

- تقرير مجلس المحاسبة: المتعلق بنتيجة تنفيذ السنة المالية المنصرمة و الحسابات المتعلقة بها و التي

يتم تحصيلها بشكل خاص عن طريق مهام و برامج تنفيذ الاعتمادات.² فقانون ضبط الميزانية يرفق

بتقرير يشمل التحقق من العمليات المالية و هذه الوثيقة تسمح بالتأكد من أن الحسابات المقدمة تعكس

الواقع الحقيقي لها، فالقانون الجديد الخاص بقوانين المالية الفرنسي، يسمح من خلال ذلك تقوية الدور

الإعلامي للبرلمان، من خلال وثائق مفصلة بدقة لتنفيذ البرامج المختلفة، و ما تم تحقيقه بواسطة

الحسابات العامة للدولة.³

أما بالنسبة لمشاركة مجلس المحاسبة فإن إعداد قانون ضبط الميزانية من اختصاص الحكومة

بالتعاون مع مجلس المحاسبة حسب ما نصت عليه المادة 36 من أمر 02-59.⁴ فمجلس المحاسبة

من خلال تقريره في إيضاح العمليات المالية للدولة فأكد أن له الدور الأكبر هذه العمليات لذا فإن لمدة

15 سنة فإن لجنة المالية بمجلس الشيوخ الفرنسي كانت دائما تطالب بالتقرير السنوي لمجلس

المحاسبة في إطار دراسة مشاريع قوانين المالية للسنة.⁵

ج- نتائج الرقابة اللاحقة بواسطة قانون ضبط الميزانية:

حسب المادة 77 من قانون 17-84 فإن قانون ضبط الميزانية يقرر حساب السنة المالية المشتمل

على ما يلي

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة.

¹ GLL Desmoulin ; Contrôle de l'exécution de budget . http://www.revedutresor.com ; 22-05-2010.

² Républiques Française ; Ministère du budget ; op cit ; p21

³ GLL Desmoulin ; op cit.

⁴ Guy Durand ; op cit ; p80

⁵ Christian bigaut ;op cit ; p2

- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة لخزينة.

- نتائج تسيير عمليات الخزينة.

بالنسبة للحالة الأولى فإن قانون ضبط الميزانية لسنة 1981 و الذي تم التصويت عليه في سنة 1987 قد أقر وجود فائض في الميزانية حيث قدرت الإيرادات العمومية بمبلغ تسعة و سبعين مليارا و ثمانمائة و أربعة و ثمانين مليون و خمسمائة و سبعة و أربعين ألفا و خمسمائة و ستة و أربعين ديناراً و ثمانية و أربعين سنتيماً، كما حددت النتائج النهائية للنفقات العمومية للسنة المالية المذكورة بمبلغ سبعة و خمسين مليارا و مائة و ثلاثة و أربعين مليوناً و ستمائة و واحد و خمسين ألفاً و ثلاثمائة و خمسة و خمسين ديناراً و عشرة سنتيمات و قدر بذلك الفرق باثنين و عشرين مليارا و سبعمائة و أربعين مليوناً و ثمانمائة و ستة و تسعين ألفاً و مائة و واحد و تسعين ديناراً و ثمانية و ثلاثين سنتيماً و يتم رصد هذا الفرق حسب المادة 78 من قانون 84-17 في الخزينة العامة للدولة

يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قوانين المالية الخاصة بكل سنة مالية و لا يعني قانون ضبط الميزانية إبراء ذمة الحكومة كما هو معروف في بعض الأنظمة و كما هو معمول به في البرلمان الفرنسي حيث يشكل التساوي و التوازن ما بين النفقات و الإيرادات العمومية بمثابة صك إبراء للذمة المالية للحكومة من طرف البرلمان بصفة عامة كما أنها تعني بالنسبة لهم إبراء ذمة كل وزير عضو في الحكومة، و ينظر لقانون ضبط الميزانية في التشريع الجزائري على أنه مجرد إقفال للحسابات و إثبات وضعيتها خلال سنة منقضية ذلك أن مسؤولية الحكومة جماعية كانت أم فردية تعتبر من الصلاحيات المطلقة لرئيس الجمهورية.¹

أما في حالة عجز الميزانية، و عدم تساوي إيراداتها مع نفقاتها، فإن المجلس الشعبي الوطني يضبط و يحدد مواطن الخلل، ثم يصدر قرار يتضمن توصياته و توجهاته إلى الهيئة التنفيذية، بغية تمكينها من تفادي ذلك مستقبلاً، و مواجهة الوضعية الحالية فرغم أهمية قانون ضبط الميزانية فإنه لا يضمن رقابة فعالة فهو يظهر على أنه مجرد عمل من أجل التحقق و الملاحظة أكثر منه عمل رقابي.² فدور قانون ضبط الميزانية هو التنبيه إلى كل تجاوز أو مخالفة إن وجدت و تعطي التوجهات اللازمة لتقويمها أي أن دوره ليس ردعياً أو عقابياً بقدر ما هو تقويمي تقبيمي علاجي.³

¹ علي زغدود، المرجع السابق، ص 157

² Louis Trotabas ; Droit budgétaire et comptabilité publique, Dalloz ; 2^e édition ; France 1978; p186

³ خلاصي محمد، المرجع السابق، ص 201

المطلب الثاني: الطرق الدستورية الأخرى للرقابة اللاحقة على النفقات العمومية

إضافة إلى الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، بواسطة قانون ضبط الميزانية، فإن للبرلمان وسائل أخرى للرقابة على النفقات العمومية، وتعتبر وسائل دستورية، نصت عليها نصوص الدستور، تتمثل في الاستجواب البرلماني و التحقيق البرلماني، بالرغم من أن هذه النصوص الدستورية لم تعبر صراحة، على أن ممارسة هذه الآليات من الرقابة البرلمانية، التي يمكن أن تمارس على النفقات العمومية، يكون بشكل لاحق على تنفيذ قانون المالية، إلا أن مقتضيات الحال تدل على ممارستها بعد تنفيذ الحكومة لبرنامجها، إذ لا جدوى من القيام بهما في المرحلة الأولية، قبل تنفيذ الحكومة لقانون المالية.

الفرع الأول: الاستجواب البرلماني.

إذا كانت الأسئلة البرلمانية كرسستها الممارسة البرلمانية، في النظام السياسي البريطاني، فإن الاستجواب وليد التجربة الدستورية الفرنسية، و يعرف بأنه وسيلة دستورية، من وسائل الرقابة البرلمانية، المخولة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، تهدف إلى كشف الحقيقة، حول موضوع من المواضيع التي تهم الدولة، موجهة للحكومة المسؤولة عن تنفيذ سياستها العامة، و ينطوي الاستجواب على محاسبة الحكومة على تصرفاتها، و قد يفضي في نهاية المطاف إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، أو بأحد أعضائها، و فضلا عن ذلك فإنه يجبر الوزير على توضيح سياسته بصدد مسألة معينة.¹

و يتميز الاستجواب عن الأسئلة، في أنه يفتح باب المناقشة العامة، و قد تمّ تطبيقه في فرنسا في ظل دستور 1791 ومنها انتقل إلى دساتير دول أخرى كثيرة، و قد حاول البرلمان الفرنسي تطوير وسيلة السؤال، لكي يؤدي نفس النتائج التي تترتب عن الاستجواب، بحيث يسمح بفتح مناقشة عامة في المجلس تنتهي إلى اتخاذ قرار معين، كما أراد أن يورد في لائحته الداخلية ما يفيد ذلك، و هو ما رفضته الحكومة، و حسم المجلس الدستوري في هذا الأمر بقراره في 28 جوان 1959، و قرر أنه لا يجوز أن يترتب على السؤال مناقشة عامة داخل البرلمان، و الجدير بالذكر أن الدستور الفرنسي الحالي لسنة 1958، لم يأخذ بنظام الاستجواب البرلماني.²

أما بالنسبة للتشريع الجزائري، فقد تبنى المشرع أسلوب الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية، على أعمال الحكومة بصفة عامة، و على تنفيذ النفقات العمومية بصفة خاصة، و ذلك بموجب المادة 133 من دستور 1996، و يعتبر الاستجواب أكثر شدة و قوة من الأسئلة بنوعها، لأنه يتضمن سؤال مصحوب باتهام للحكومة أو لأحد الوزراء، ويعد بذلك أبعد أثر من السؤال، لكونه يتضمن معنى محاسبة الحكومة، عن كيفية تصرفها عما عهد إليها من سلطة، فالنائب يقدم السؤال و في ذهنه أن

¹ أعمار عباس، المرجع السابق، ص 154

² جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر و الكويت، مجلة القانون و الاقتصاد، العدد 68 مطابع الطوبجي التجارية، سنة 1998، ص 367

هناك خطأ قد وقع من الحكومة¹، ونظراً لأن الاستجواب يعد من أكثر وسائل الرقابة البرلمانية خطورة، فقد قيدته بعض النظم السياسية ببعض القيود، إلى الشكل الذي جعلت من تقديمه أمراً غير يسيراً.²

-أولاً- شروط الاستجواب البرلماني.

لكي يكون الاستجواب مقبولاً، فإنه كغيره من وسائل الرقابة يستلزم توفر مجموعة من الشروط، حددتها النظم الداخلية للبرلمانات، منها ما يتعلق بالشروط الشكلية، ومنها ما يتعلق بالشروط الموضوعية.

-أ- الشروط الشكلية:

أهم شرط شكلي يتطلبه الاستجواب، لكي يكون مقبولاً، هو شرط الكتابة، ويعتبر البعض شرط الكتابة في تقديم الاستجواب دليل على جدية تقديمه، ومن ثم فلا يصح تقديم الاستجواب في صورة شفوية، وإن كانت الممارسة البرلمانية لم تمنع أعضاء المجالس النيابية، بالتلويح لاستعمال الاستجواب لممارسة الرقابة على الحكومة، غير أن اشتراط تقديم الاستجواب مكتوباً، يسهل عملية تداوله في المجلس، بين الحكومة وأعضاء البرلمان.

ويعتبر الهدف الرئيسي من تقديم الاستجواب مكتوباً، هو تبليغه إلى الحكومة مسبقاً، حتى يمكنها الاستعداد للرد عليه، بعد جمع المعلومات الكافية حول موضوعه، ومن ثم الدفاع عن نفسها أمام المجلس النيابي، كما تسمح الكتابة بتوزيع نص الاستجواب على أعضاء المجلس لإطلاع عليه، الأمر الذي يمكنهم من المشاركة في المناقشة، التي تعقب عرضه خلال الجلسة المخصصة لذلك. وإذا كانت بعض النظم الداخلية للبرلمانات، لم تنص على شرط الكتابة صراحة، كما هو الشأن بالنسبة للتشريع الجزائري، إلا أن ذلك يفهم ضمناً من النصوص القانونية، التي أكدت على تبليغ نص الاستجواب، إلى الحكومة، وتعليقه بالمجلس وتوزيعه على النواب، ومن ثم فإن تقديم الاستجواب مكتوباً، يسمح للنواب الإطلاع عليه قبل إدراجه في جدول الأعمال.³

و في الواقع فإن تقديم الاستجواب مكتوباً، على غرار الأسئلة الشفوية، يفقد هاتين الوسيلتين من الميزة التي تتميز بهما وهو عنصر المفاجئة فالمعرفة المسبقة بنص الاستجواب و موضوعها يمكن الحكومة من تفادي الوقوع في فضائح، خاصة المالية منها، لذا فعنصر الكتابة والإعلام المسبق يمكنها ولا شك في تحضير إجابات مقنعة، تغطي الكثير من الحقائق، خاصة وأن البرلمانين ليسوا مختصين في المالية، مما يسهل عمل الحكومة في إخفاء العديد من الحقائق.

-ب- الشروط الموضوعية:

الاستجواب أداة رقابية نص عليه الدستور، و حدد إطارها العام و لذلك يجب ألا يتعارض موضوعه مع نصوص الدستور أو القانون و ذلك أمر طبيعي فالبرلمان يمارس اختصاصه سواء التشريعي أو

¹ إبراهيم عبد العزيز شيخا، الوجيز في النظم السياسية و القانون الدستوري،الدار الجامعية، لبنان، بدون سنة، ص 199

² وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 23،

³ عمار عباس، المرجع السابق، ص 160

أو الرقابي، في ظل نصوص الدستور و القانون، و ذلك أمر طبيعي فالبرلمان و لا يجوز أن يخالف نصوصه و قواعده، بل إن الاستجواب في حقيقته اتهام للحكومة أو أحد أعضاءها، بمخالفة الدستور أو القانون، و هو ما يعني في النهاية أنه وسيلة رقابية تستهدف الحفاظ عليهما¹.

كما يشترط في الاستجواب على أن يشمل فقط اختصاصات الحكومة، و ذلك أمر طبيعي، حتى تتمكن من تبرير تصرفها، أو تحمل مسؤوليتها، عن التقصير الذي دفع أعضاء المجلس النيابي إلى اللجوء إلى الاستجواب، لأنه من غير المنطقي مساءلة الحكومة عن مسألة تجهلها²، و نظرا لأن موضوع تنفيذ النفقات العمومية، يعتبر من صميم اختصاصات الحكومة، فمن حق أعضاء البرلمان استجواب الحكومة عنها.

ومن بين الشروط الموضوعية كذلك في الاستجواب، هو ضرورة أن يستهدف المصلحة العامة، فعلى العضو مقدم الاستجواب، أن لا ينحرف باستجوابه لتحقيق مصلحة شخصية، و قد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر، أن معظم الاستجوابات التي وجهت للحكومة، انطوت على مصلحة عامة، و استبعدت المصالح الشخصية، و يظهر ذلك جليا في موضوع الاستجواب³.

-ثانيا- نتائج الاستجواب:

إن الغاية من لجوء أعضاء البرلمان إلى الاستجواب، هو تحقيق العديد من الأهداف، و على الرغم من الممارسة المحدودة لهذه الوسيلة الرقابية، في النظام السياسي الجزائري، إلا أن نتائجها تبقى عديمة الفعالية، و يرى البعض أن انعدام عنصر الجزاء المترتب عن ممارسة الاستجواب، قضى على أهميته⁴.

ينتهي الاستجواب حسب البعض إلى أحد المصائر التالية:

يتبين بعد المناقشة أن الحكومة قامت بواجبها خير قيام، أنها لذلك تستحق الشكر بدل اللوم، و لهذا ينتهي المجلس بتوجيه الشكر لها بصورة أو بأخرى، و إما أن يتبين أن الحكومة لم تخطئ، أو أن خطأها كان يسيرا، و يمكن التجاوز عنه، و عندئذ يقرر المجلس عادة الانتقال إلى جدول الأعمال، و المسلم به فقها، أن مثل هذا القرار لا يعني توجيه اللوم، أو عدم الثقة بالحكومة، كما قد ينتهي الاستجواب إلى قرار بإدانة الحكومة كلها أو بعض أعضاءها، و هو ما لم يحدث في تاريخ الممارسة الجزائرية⁵.

و عادة ما يستتبع الاستجواب بمناقشة، تسمح لبقية أعضاء المجلس المعني بالاستجواب، المشاركة في مساءلة الحكومة حول موضوع الاستجواب، غير أن الممارسة تختلف بين كل من غرفتي البرلمان، في ظل دستور 1996، ففي حين لم ينص لا الدستور و لا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني،

¹ عمار عباس، المرجع السابق، ص 161

² جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص 350

³ عمار عباس، المرجع السابق، ص 162

⁴ المرجع نفسه، ص 183

⁵ سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري دراسة مقارنة، بدون طبعة وبدون بلد النشر، سنة 1988 ص

على إمكانية إجراء مناقشة بعد عرض الاستجواب، و هو ما أثبتته الممارسة البرلمانية، الأمر الذي دفع النواب إلى معاودة استجواب الحكومة، في نفس الموضوع و خلال نفس الفترة التشريعية. و على العكس من ذلك نجد النظام الداخلي لمجلس الأمة، ينص صراحة على إمكانية إجراء المناقشة العامة، حول موضوع الاستجواب، و ذلك بناء على طلب الأعضاء، غير أن نتيجة هذه المناقشة لا تهم، مادام هذا المجلس لا يملك حق تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، أو سحب الثقة منها.¹

و أخطر نتيجة يمكن أن يؤول إليها الاستجواب، هو إنشاء لجنة للتحقيق في الموضوع، و عادة ما يتم ذلك في حالة عدم اقتناع أعضاء البرلمان برد الحكومة، و هذه النتيجة لم تنص عليها الدساتير، عند تطرقها لموضوع الاستجواب، و إنما تضمنتها الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، و قد أثبتت الممارسة في الجزائر، لجوء أعضاء البرلمان إلى تشكيل لجان تحقيق، في مواضيع بعض الاستجابات نتيجة عدم اقتناعهم برد الحكومة.

و من بين لجان التحقيق التي تمّ إنشاءها على هذا النحو، هي لجنة التحقيق المتعلقة بالاستجواب، في قضية العقد المبرم بين شركة سونطراك و الشركة الأمريكية ألباسو، و التي كانت نتيجة لتصريح وزير الطاقة آنذاك، الذي أكد فيه إعادة النظر في العقد المبرم بين الشركتين، نتيجة الخسارة و المقدرة بمائتين و تسعين مليون دولار، و هو ما يعادل 145 مليار سنتيم، و قد جاء في نص الاستجواب، على أنه في الوقت الذي تسجل فيه السيادة الوطنية صرامة في التسيير، لا يمكن للمجلس أن يغض الطرف، عن خسارة معادلة للميزانية التي يصوت عليها سنويا، لبناء عدد معتبر من المستشفيات، و السكنات، و المعاهد و الثانويات، و غيرها من الهياكل التي مازالت البلاد في حاجة إليها.²

لكن و رغم ما يمكن أن يتوصل إليه الاستجواب فإن البعض يرى أنه يمارس في النظام السياسي الجزائري على اعتباره مجرد سؤال شفوي يمارس بطريقة جماعية و حتى لجان التحقيق التي يمكن أن يؤول إليها الاستجواب في حالة عدم اقتناع النواب برد الحكومة فيمكن تشكيلها منفصلة عن الاستجواب و ذلك حسب نصوص الدستور.³

الفرع الثاني: التحقيق البرلماني

بعد تنفيذ النفقات العمومية، يمكن للبرلمان أن يمارس رقابة على الإنفاق العمومي، عن طريق التحقيق البرلماني، نظرا لعدم الحاجة إلى التحقيق في المرحلة قبل صرف النفقات العمومية، و ينصب التحقيق على أعمال الحكومة نظرا لأنها الجهاز الرئيسي، المكلف بتنفيذ النفقات العمومية.

و يعتبر التحقيق البرلماني، وسيلة رقابية متعددة الأطراف، غير مقصورة على طرفيه كالسؤال، و لا فردية الطلب كالاستجواب، و إنما تتجاوز ذلك إلى البرلمان ككل من ناحية، و الجهاز الحكومي من ناحية أخرى، تعكس بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق، بإجراء تحقيق يستقي

¹ عمار عباس، المرجع السابق، ص 185

² المرجع نفسه، ص 188

³ المرجع نفسه، ص 194

من خلاله ما يريد من المعلومات اللازمة¹. كما تعتبر لجان التحقيق البرلمانية، الوسيلة الفعالة في ممارسة رقابة المعلومات البرلمانية، و عادة ما تتحرك هذه الوسيلة عند الشك، أو عدم التأكد من أمر أو قضية ما، أو في حالة شك أحد غرفتي البرلمان، في صحة و مصداقية المعلومات التي تقدمها الحكومة.²

فتخول بذلك البرلمانات في معظم الأنظمة السياسية، باختلاف طبيعتها، حق إجراء التحقيق في القضايا الهامة، قصد الوصول إلى الحقيقة و تنوير الرأي العام، و قد عرف التحقيق البرلماني عدّة تعريفات، تمت تناوله من زوايا مختلفة، سواء من خلال الجهة التي تباشر القيام به، أو من خلال موضوعه، و أطرافه على اعتبار أنه تحقيق يقوم به البرلمان، على أعمال السلطة التنفيذية و أجهزتها، و من أهم هذه التعريفات، تلك التي ترى بأن التحقيق البرلماني، هو شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، و تقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية و المعنوية، في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، و يحق لها الاطلاع على كل المستندات و الوثائق، و استدعاء المسؤولين للمثول أمامها، و الاستفسار عن جميع الملابسات و الوقائع.³

إن لجان التحقيق باعتبارها من وسائل الرقابة البرلمانية الفعالة، ليست بحاجة إلى نص يقررها، على اعتبار أنها تستمد وجودها من الوظيفة التشريعية و الرقابية للبرلمان، لأنها مرتبطة بنشأة النظام البرلماني، كما هو الشأن في فرنسا و بريطانيا،⁴ مهد النظام النيابي، في حين نجد أنظمة أخرى حرصت على الرغم من ذلك، على تأكيد هذا الحق من خلال النص عليه صراحة، في نصوص الدستور و القوانين، كما هو الشأن بالنسبة للتشريع الجزائري.⁵

-أولاً- أسباب التحقيق البرلماني :

لا يلجأ أعضاء البرلمان إلى تشكيل لجنة للتحقيق في موضوع ما، إلا إذا توفرت بعض الأسباب التي تدفع إلى ذلك، و هناك من يرى بأن حق البرلمان في إجراء الرقابة، على أعمال الحكومة عن طريق التحقيق، لا تستدعي بالضرورة تشكيل لجنة تحقيق خاصة، مكلفة بهذه المهمة، لأن التحقيق لا يحول دون أن يكلف البرلمان أحد لجانه الدائمة، بإجراءه إذا رأى أن ذاتية تخصصها أو الموضوع المراد التحقيق فيه، لا تقتضي البتة تشكيل لجنة تحقيق خاصة، فسلطة تشكيل لجنة تقصي الحقائق، تعتبر من الحقوق الطبيعية للبرلمانات، حتى و إن لم تنص عليه الدساتير صراحة، و لما كان التحقق ينصب على أعمال السلطة التنفيذية، فقد كان من غير الممكن أن تقوم الحكومة، بهذا التحقيق على نشاطها، خاصة إذا عرفنا أن التحقيق قد ينتهي بإدانتها، لذلك فقد كان طبيعياً أن تخول البرلمانات،

¹ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، الدار الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2002، ص 108

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 129

³ عمار عباس، المرجع السابق، ص 92

⁴ محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 108

⁵ عمار عباس، المرجع السابق، ص 94

متى شاءت حق التحقق بنفسها، تمكينا لها من مباشرة هيمنتها الرقابية، على الحكومة بصفة فعالة، حتى تتمكن من الوصول إلى الحقيقة حول موضوع التحقيق، و من ثم اتخاذ ما تراه مناسباً بشأنه.¹

تجدر الإشارة في هذا الصدد، بالتفريق الذي كان سائداً في النظام السياسي الفرنسي، بين كل من لجان التحقيق و لجان الرقابة، (لجان الرقابة، هي تلك التي تشكل لفحص النشاط الإداري، و المالي و الفني، و نشاط الخدمة العمومية، و العمل العام الذي تقوم به الوزارة، أما لجان التحقيق، فتشكل لفحص جميع عناصر المعلومات، بعمل محدد بناء على تكليف من البرلمان، و هي تختلف كذلك عن اللجان الدائمة التي يشكلها البرلمان، إلا أن هذه الازدواجية، تمّ إلغائها بمقتضى قانون 20 جويلية 1991، فأصبحت تسمى لجان التحقيق.²

و قد سبق للمشرع الجزائري أن تبني هذه الثنائية، في تسمية لجان التحقيق، و ذلك بمقتضى القانون رقم 80-04، المتضمن وظيفة الرقابة الممارسة من طرف المجلس الشعبي الوطني، بحيث تم عنونة كفاءات ممارسة مراقبة المجلس الشعبي الوطني، بواسطة لجان التحقيق و المراقبة، بحيث أن هذه التفرقة لم يعد لها وجود، في ظل دستور 1996 الحالي، و لا حتى في النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، كما لم يتم الإشارة إليها، من خلال القانون العضوي رقم 99-02 .

إن اللجوء إلى وسيلة التحقيق البرلماني، تعتبر من أهم الوسائل التي تكفل للبرلمان، حسن الرقابة و الفعالية في النتائج، التي يمكن التوصل إليها من خلالها، و يرى الفقيه دوجي في هذا الإطار، أن حق إجراء التحقيق حق طبيعي، لكل مجلس نيابي يكفي لتبريره، الاستناد إلى النصوص الدستورية، التي تجعل للمجلس حق اقتراح القوانين، و إقرارها.³

فقد تم الاستناد في فرنسا، في إنشاء لجان التحقيق البرلمانية، على نصوص الدستور التي تقرر مسؤولية الوزراء أمام المجلسين، فلأجل تمكين المجلس من فرض رقابته على الوزارة، و تحريك مسؤوليتهم، لابد من تزويده بالوسائل اللازمة، لتتويره عن الوقائع التي ينوي مساءلة الوزارة عنها، و من هذه الوسائل حق إجراء التحقيق، الذي استخدم على نطاق واسع في فرنسا، و الذي كان له أثر كبير على أعمال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، و قد كثر اللجوء إلى لجان التحقيق البرلمانية، خاصة بعد الحرب العالمية الأولى، حتى أصبحت من الأمور العادية، و كان أهم ميدان للجان التحقيق، متمثلاً في المسائل العسكرية و المالية.⁴

-ثانياً- سلطات لجان التحقيق البرلمانية:

لكي تستطيع أية لجنة تحقيق، القيام بالمهام المسندة إليها، فإنها بحاجة إلى عدة سلطات، من بينها سلطة استجواب الموظفين، و كذلك الأفراد العاديين، لكن لجان التحقيق في فرنسا قبل صدور قانون

¹ عمار عباس، المرجع السابق، ص 99

² المرجع نفسه، ص 99

³ وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 245

⁴ علي سعيد السيد، القانون الدستوري الاستجابات و التحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة، دار الكتاب الحديث، الطبعة الأولى،

القاهرة سنة 2009، ص 31

سنة 1914 لم تكن تملك سلطة مباشرة، لا على الموظفين و لا على الأفراد العاديين، و بالتالي كانت هذه اللجان تعجز عن القيام بمهامها، و لهذا صدر قانون 23 آذار سنة 1914، بشأن الشهادة أمام لجان التحقيق، و يطلق على هذا القانون أحيانا اسم قانون السلطات القضائية للجان التحقيق.¹ كما أن هذا النظام قد تجاوز مجرد منح سلطة الاستدعاء للشهود، من طرف اللجنة بغرض الاستماع إليهم، إلى منحها سلطة الإيجار و الإلزام للحضور و ذلك من خلال قانون 20 جويلية 1991 المعدل لقانون 18-11-1988 حيث ينص على حق اللجنة في أن تستدعي بالقوة الجبرية أي شخص ترى ضرورة في الاستماع إلى شهادته.²

بإمكان البرلمان أن يؤسس لجان التحقق أو الرقابة، من أجل الحصول على المعلومات، حول وقائع معينة، مثلا ضرائب الشركات البترولية، تسيير المرافق العمومية، وكذا التسيير الإداري و المالي و التقني لهذه المرافق، و كذا وضعيتها المالية، و منذ سنة 1959 إلى غاية سنة 1981، تم إنشاء 21 لجنة على مستوى المجلس الوطني الفرنسي، و 11 لجنة على مستوى مجلس الشيوخ، و بمقتضى قانون 19 جويلية 1977، تم تقوية و تفعيل هذه الآلية من آليات الرقابة، و يتمثل ذلك في إمكانية مثول أي شخص أمام اللجنة، يكون الاستماع إليه مفيد في عملية التحقيق، و كذا تم نشر التقارير التي تتوصل إليها اللجنة في الأخير.³

و من أجل القيام بمهمة التحقيق على أحسن وجه، فإن عمل اللجنة يقتضي منحها سلطة الإطلاع على كل الوثائق و المستندات، و الكشف عن البيانات الضرورية لأداء مهمتها، و قد أكد القانون العضوي رقم 02-99 على هذا الحق، بنصه على أنه تخول لجان التحقيق الإطلاع على أية وثيقة و أخذ نسخة منها، غير أن حق الإطلاع على الوثائق ليس مطلقا، إذ عادة ما يحضر على لجان التحقيق الإطلاع على الوثائق ذات الطبيعة السرية، و في هذا الصدد استثنى القانون المذكور، الوثائق و المستندات التي تكتسي طابعا سريا، و استراتيجيا يهتم الدفاع الوطني، و المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، و أمن الدولة الداخلي و الخارجي.⁴

و حتى لا يتحول طابع السرية، إلى معرقل لعمل لجان التحقيق فإن تكييف مدى سرية الوثائق في النظام السياسي الفرنسي، لا تقوم به كأصل عام الجهات صاحبة الوثائق، و إنما تتكفل به لجنة الحصول على الوثائق الإدارية، في حين جعل القانون العضوي رقم 02-99، سلطة تبرير و تعليق مدى سرية الوثائق، من صلاحيات الجهات المعنية، و هو ما من شأنه أن يدفع هذه الجهات إلى التعسف، في تسليم بعض الوثائق الهامة في عملية التحقيق، بحجة أنها سرية و ارتباطها بالأمن الوطني الداخلي أو الخارجي، على الرغم من اتساع مفهوم هذا الأمن، إضافة أن مبدأ السرية لا يقتصر فقط على ميدان الدفاع الوطني، و إنما يمتد إلى العديد من المجالات.⁵ كما يمكن للجهات

¹ وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 257

² عمار عباس، المرجع السابق، ص 126

³ Jean Marie Auby ;op cit ;p134.

⁴ عمار عباس، المرجع السابق، ص 124

⁵ المرجع نفسه، ص 125

المعنية بالتحقيق، التحجج بالسرية حتى في موضوع النفقات العمومية، و ذلك من أجل الحيلولة دون اكتشاف التجاوزات المالية، من إسراف أو تبذير للأموال العمومية، أو اكتشاف أوجه للإنفاق لم ترد أصلا في الميزانية العامة للدولة، التي تم التصويت عليها، ففكرة السرية واسعة جدا، و ليس لها أي ضابط محدد.

ثالثا- شروط ممارسة الرقابة البرلمانية بواسطة التحقيق البرلماني.

تخضع ممارسة رقابة التحقيق البرلماني إلى العديد من القيود و الشروط الدقيقة منها ما يلي:

- نظرا لدقة وحساسية آلية التحقيق البرلماني، فإنه لا بد من تكييف موضوع الرقابة المتعلق بها، بكل دقة ووضوح، من طرف السلطات البرلمانية المختصة، في المجلس البرلماني المعني، وهي عادة سلطة مكتب المجلس، و حسب نص المادة 161 من دستور 1996، فإن للبرلمان الحق في إنشاء لجان تحقيق، في أي وقت في قضايا ذات مصلحة عامة، و غالبا ما تكون هذه القضية في مجالات تسيير المرافق العمومية، و المؤسسات العامة الإدارية، و مدى تطبيق الحكومة لمسائل و أمور وردت في برنامج الحكومة، الموافق عليه من طرف البرلمان،¹ و بما أن موضوع النفقات العمومية يعتبر من بين المواضيع، التي يمكن اعتبارها من صميم المصلحة العامة، فإن التحقيق فيها و في كيفية صرفها من طرف الجهات المعنية بالتنفيذ، يعتبر إلى جانب أنه حق للبرلمان فإنه يعد في نفس الوقت أمر ضروري و واجب عليها.

- تتشكل لجنة التحقيق البرلمانية، بمبادرة من طرف 20 عضو من أعضاء المجلس البرلماني، و ذلك طبقا لأحكام المادة 77 من القانون العضوي رقم 99-02، كما يشترط للممارسة للجنة لمهامها أن لا يكون هناك تحقيق قضائي في الموضوع الذي تباشر فيه التحقيق، و في هذه الحالة فإن اللجنة مضطرة لتجميد نشاطها حتى يتم التحقيق القضائي في الموضوع.

- يلتزم أعضاء اللجنة بالسرية، في أداء التحقيق، و يقصد بالسرية عدم إذاعة وقائعها، أو ما انتهت إليه من توصيات أو تعليمات، عن طريق الصحافة أو الإذاعة، أو غيرها من وسائل الإعلام و النشر، و الواقع أن لجان التحقيق تحرص على هذه السرية، سيجا لأعمالها و حفاظا على حيده أعضاء و لكن و إن كان من المطلوب على اللجنة أن تلتزم بالسرية، في أداءها للتحقيق، فإن المطالبة بإذاعة و نشر كل ما تم التوصل إليه بعد انتهاء التحقيق أمر ضروري، حتى يعلم الجميع بأن السرية كانت لقيام العدالة و كمالها، كما أن السرية في الوقت الحالي، كفالة للعلائية و المصادقية، بما يحقق الرقابة على أكمل صورها.²

- يجب أن تنجز اللجنة مهامها في التحقيق خلال المدة القانونية المحددة، و هي ستة أشهر، و لا يمكن تشكيل لجنة برلمانية أخرى حول ذات الموضوع، إلا بفوات مدة 12 شهرا، ابتداء من تاريخ نهاية مدة التحقيق الأول، و ذلك ما تنص عليه أحكام المادة 80 من القانون العضوي رقم 99-02، و يعتبر

¹ النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20 سنة 2008 ص 238

² وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 259

هذا الشرط مهم لأنه يؤدي إلى تفادي تداخل الاختصاصات و المهام، بين لجان تحقيق مختلفة ، مما يعرقل عملية التحقيق، أكثر مما يسهله.

رابعاً- النتائج المترتبة على التحقيق البرلماني :

يترتب على التحقيق البرلماني مجموعة من النتائج، تأتي في شكل توصيات و اقتراحات ،تكون مدرجة في التقرير الذي تعده لجنة التحقيق، و لو أن هذا التقرير لا ينتج أثره، إلا إذا تمت الموافقة عليه من طرف الغرفة المنشئة للجنة، و لما كانت لجنة التحقيق غير مخولة بصلاحيات اتخاذ القرارات، فإن عملها لا يعدو أن يكون عمل تحضيرية، يسمح للغرفة التي أنشأتها اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة.¹

إن من أهم النتائج التي يمكن أن تتوصل إليها لجان التحقيق البرلماني ،هو الدعوة للإحالة على الجهات القضائية،فكمبدأ عام مادامت الرقابة تكتسي طابعاً سياسياً، فليس له سوى إحالة التقرير و التوصيات التي يتضمنها على الحكومة، حتى تتمكن من اتخاذ جزاءات تأديبية، في مواجهة المخالفين و المقصرين، إذا رأت بأن الأمر يستدعي ذلك، و لأجل هذا الغرض يمكن للمجلس أن يدعم تقرير اللجنة بالتصويت على لائحة، تدعو الحكومة من خلالها برفع دعوى قضائية حول الجوانب غير القانونية، التي لاحظها المحققون البرلمانيين وهو ما جرت عليه التقاليد البرلمانية.

لكن رغم كل ذلك فإن الحكومة هي المسيطرة على نتائج التحقيق، بحيث يجب أن يأخذ المجلس برأيها حتى في مسألة نشر التقرير من عدمه²، و يظهر من هذا النص بأن المجلس لا يملك السيادة في نشر التقرير، الذي أعدته لجانها للتحقيق، على اعتبار أن الحكومة يجب أن تستشار قبل النشر، على الرغم من أن صياغة النص تبين بأن المسألة متعلقة باستشارة الحكومة، فليس رأيها بالملزم لكن الصياغة الأصلية لهذا النص كانت تقضي بأنه لا يمكن نشر تقارير لجان التحقيق إلا بعد الأخذ برأي الحكومة الأمر الذي أدى بالنائب جلول جودي إلى التساؤل "أين مصداقية المجلس أو مصداقية الشعب إن كنا تحت وصاية الحكومة بحيث يفرض علينا انتظار إشارة منها كي نتحرك"³

وقد تمّ إنشاء العديد من لجان التحقيق بغرض حماية الأموال العمومية، منها على سبيل المثال لجان التحقيق التي تمّ إنشاؤها بتاريخ 15-05-1990 من أجل التحقق في قضية 26 مليار دولار، و التي توصلت من خلاله اللجنة إلى تقرير تمّ نشره بعد عرضه على المجلس، و كذا لجنة التحقيق التي تمّ إنشاؤها في 25-01-2004 بغرض التحقق في طرق إنفاق المال العام.⁴ و من خلال أعمال لجان التحقيق يتبين بأن الدور الذي تقوم به ليس بذات الفعالية المرجو منها.

¹ عمار عباس المرجع السابق ص 139

² المادة 86 من القانون العضوي رقم 99-02

³ عمار عباس، المرجع السابق، ص 147

⁴ المرجع نفسه، ص 150

الفصل الثاني: حدود الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية

تعتبر المسائل المالية عامة، و مسألة الرقابة على النفقات العمومية خاصة، من المسائل التي كانت من الناحية التاريخية يعود الاختصاص الأصيل لها للبرلمان، و قد كانت السبب في وجوده كما سبق لنا الذكر، لكن تتعمد بعض التشريعات المعاصرة إلى التقييد و بشكل كبير من سلطات البرلمان في المسائل المالية، و خاصة مسألة الرقابة على النفقات العمومية، و ذلك بمنح سلطات واسعة للجهاز التنفيذي في هذا المجال، و هذا راجع إلى درجة حساسية و خطورة هذا النوع من الرقابة على الاستقرار السياسي للحكومات، فيتم التقليل من الدور الرقابي للبرلمان سواء بواسطة النصوص الدستورية و القانونية التي تساهم في التقليل من هذا الدور بشكل كبير (المبحث الأول)، و إلى جانب الحدود الدستورية التي تحول دون ممارسة البرلمان لمهامه في الرقابة على النفقات العمومية، فإننا نجد من الناحية العملية مجموعة من العراقيل التي تأثر بصفة سلبية على عملية الرقابة، بحيث تعتبر عقبات تحول دون تحقيق الرقابة الفعالة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الحدود القانونية للرقابة البرلمانية على النفقات العمومية

تملك السلطة التنفيذية في سبيل الحد من رقابة البرلمان على عمليات الإنفاق، عدة وسائل مبيّنة بنصوص دستورية و قانونية، تسمح من جهة بتفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الميدان المالي بصفة عامة، و من جهة أخرى تسمح بالحد من رقابة البرلمان بغرفتيه على النفقات العمومية بصفة خاصة.

تعتبر سياسة تحديد السلطة الرقابية للبرلمان، سياسة منتهجة في العديد من الدساتير المعاصرة، بحيث نصّت على وضع قيود لسلطة البرلمان في الميدان المالي، و كان ذلك نتيجة الإسراف في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية، لمجرد إرضاء الناخبين من جهة، و من جهة ثانية فإن إعداد الميزانية أصبحت من الأمور البالغة الدقة في الوقت الحاضر، و قد انعكس هذا الاتجاه على الدستور الجزائري¹.

فبالرغم من أن للبرلمان الولاية العامة على الأموال العمومية²، نظرا لأنه يتدخل لإحداث الضرائب و الجبايات و الرسوم و الحقوق المختلفة، و تحديد أسسها و نسبها، و يتدخل كذلك في نظام البنوك و القروض و التأمينات، و كذا التصويت على ميزانية الدولة³، و ذلك عن طريق إصدار قانون بذلك، إلا أن مشاريع قوانين المالية، التي تتضمن النفقات العمومية أصبحت مبادرة من طرف الحكومة، و يقتصر دور البرلمان على عملية التصويت فقط، في خلال مواعيد دستورية صارمة، التي تقيد و بشكل كبير من سلطة البرلمان في الرقابة على النفقات العمومية، نظرا لما يستتبع عدم احترام هذه المواعيد من تجريد البرلمان من سلطته في التصويت على هذه المشاريع.

إن سلطة البرلمان في الرقابة على النفقات العمومية، عن طريق التصويت على مشاريع قوانين المالية، مقيدة بمدة زمنية محدّدة لا يمكن للبرلمان تجاوزها وإضافة إلى كل ذلك فإن البرلمان يفتقر كذلك إلى سلطة تعديل هذه المشاريع المقدمة من طرف الحكومة، إلى درجة تجعل دور البرلمان في مناقشة النفقات العمومية دور ضعيف (مطلب الأول) كما أن البرلمان و بعد نهاية السنة المالية يعجز في مباشرة الرقابة اللاحقة على تنفيذ النفقات العمومية، فإعمال الرقابة اللاحقة بقانون ضبط الميزانية يواجهه العديد من العراقيل، هذا من جهة و من جهة أخرى فإن البرلمان غير مختص في المسائل المالية، و مهمة الوصول إلى المعلومات التي تفيد الرقابة متوقفة على إرادة السلطة التنفيذية، (المطلب الثاني).

1 أصدقاء فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، السلطات الثلاث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 91

2 المرجع نفسه، ص 92

3 المادة 122 من دستور الجزائر لسنة 1996.

المطلب الأول: تقييد دور البرلمان في مناقشة النفقات العمومية

يمارس البرلمان دوره الرقابي على النفقات العمومية، من خلال حق النواب في مناقشة مختلف النفقات العمومية التي تقترحها الحكومة، في إطار مشاريع قوانين المالية، التي يجب أن تعرض على البرلمان من أجل المناقشة و منح رخصة الإذن بالإنفاق العمومي، سواء تعلق الأمر بالنفقات العمومية المقترحة في مشروع قانون المالية السنوي، أو في مشروع قانون المالية التكميلي، إلا أن المؤسس الدستوري عمد إلى تقييد هذا الدور الرقابي الذي يتمتع به البرلمان، و ذلك من خلال تحديد أمد المناقشة البرلمانية من جهة (الفرع الأول)، و من جهة أخرى فإن المؤسس الدستوري قد وضع قيود صارمة على البرلمان، تحد من ممارسة النواب لحق اقتراح أو تعديل النفقات العمومية الواردة في مشروع قانون المالية (الفرع الثاني). كما أن المناقشات البرلمانية تفتقر إلى الفعالية نظرا لضعف وسائلها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تحديد أمد المناقشة البرلمانية و آثارها على عملية الرقابة.

يمنح البرلمان السلطة التنفيذية رخصة الإذن بالإنفاق العمومي، في مدة زمنية يتم تحديدها عادة عن طريق الدستور، مع العلم أن قانون 84-17 الخاص بقوانين المالية، لم يحدد مدة زمنية لتقديم الرخصة البرلمانية، و نجد هذا التحديد من خلال دستور 1996، الذي حدد بصريح النص في المادة 120 منه على مدة زمنية، لا يجب للبرلمان أن يتجاوزها أثناء مناقشة مشاريع قوانين المالية، كما نجد المشرع الفرنسي قد حرص على تحديد مدة التصويت على قوانين المالية، و منه منح رخصة الإذن بالإنفاق العمومي، و ذلك من خلال دستور 1959، و كذا من خلال القانون العضوي رقم 2001-692 الخاص بقوانين المالية.

إن الحرص بمقتضى الدستور على تحديد مدة زمنية للمناقشة البرلمانية، و إن كانت من الناحية العملية يخدم استمرار سير المرافق العمومية بشكل عادي و منتظم، و ذلك بتمويلها بالاعتمادات المالية المطلوبة لضمان حسن سيرها، و بالتالي فإن الإطالة في المناقشة قد تعرقل عمل مختلف مرافق الدولة، إلا أن تحديد مدة المناقشة و الآثار الناجمة عن هذا التحديد، لا يخدم عملية الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، خاصة و أن أساس الرقابة البرلمانية يكون من خلال مناقشة الاعتمادات المالية المطلوبة من طرف الحكومة، و الاستفسار منها عن الأسباب التي تدعو إلى اعتمادات معينة، و عن تلك التي تستلزم الرفع في اعتمادات قطاع معين، و غيرها من الانشغالات التي تؤدي كلها إلى الاستعلام عن مسار النفقات العمومية، الواردة في مشروع الحكومة، لذا فإن تحديد أمد المناقشة البرلمانية يعرقل عملية الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، و سنبين ذلك في العناصر التالية.

أولاً: آجال منح الرخصة البرلمانية بالإذن بالإنفاق العمومي.

ترتبط الرخصة البرلمانية بالإذن بالإنفاق العمومي، بتصويت البرلمان على مشروع قانون المالية،

بحيث يعتبر تصويت البرلمان على هذه المشاريع الوسيلة القانونية الوحيدة لمنح الرخصة البرلمانية بصرف النفقات العمومية، و بالرجوع إلى النصوص الدستورية التي تحدد مدة التصويت على مشاريع قوانين المالية، نجد أنها مدّة قصيرة و سريعة منذ لحظة انعقاد البرلمان.¹ فتقدر هذه المدة في التشريع الجزائري حسب نص المادة 120 من الدستور بخمسة و سبعون يوماً، أما بالنسبة للتشريع الفرنسي فتقدر هذه المدة ب سبعون يوماً، مع العلم أن هذه المدة مخصصة لمناقشة كل محتويات مشروع قانون المالية، الذي لا يحتوي على النفقات العمومية فحسب، بل يشمل على كل من النفقات و الإيرادات العمومية، و لنا أن نتساءل عن نصيب النفقات العمومية من هذه المدّة، إن النص الدستوري لم يحدد مدة معينة لمناقشة البرلمان للنفقات العمومية، بل اقتصر النص على تحديد مدّة عامة يتم خلالها مناقشة كل محتويات مشروع قانون المالية، و حسب النصوص القانونية فإنه يتم توزيع هذه المدة على كلا غرفتي البرلمان كما يلي:

- يصادق المجلس الشعبي الوطني على مشاريع قوانين المالية في مدّة سبعة و أربعين يوماً، من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية للتصويت،² يقابل هذه المدّة، مدّة أربعين يوماً الممنوحة للمجلس الوطني الفرنسي للتصويت على مشاريع قوانين المالية³، و هذا ما أكّدت عليه المادة 40 من القانون العضوي الخاص بقوانين المالية الفرنسي رقم 692-2001 التي نصت بأن المجلس الوطني الفرنسي يجب أن تبدي رأيها من خلال القراءة الأولى في مهلة أربعين يوماً، من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية للمصادقة، إن مدّة سبعة و أربعون يوماً المعمول بها في التشريع الجزائري أو مدّة أربعين يوماً المعمول بها في التشريع الفرنسي تعتبر مدّة قصيرة، لإعمال رقابة الغرفة الأولى بالبرلمان على النفقات العمومية، خاصة إذا علمنا أن هذه المدة ليست موجهة لدراسة و مناقشة النفقات العمومية فقط، و إنما هي موجهة لدراسة و مناقشة و إثراء كل محتويات مشروع قانون المالية.

- أما بالنسبة لمجلس الأمة، فيملك مدّة أقل بحيث منحت له مدّة عشرون يوماً للتصويت على نص مشروع قانون المالية، المصوّت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، و يقابل هذه المدّة في التشريع الفرنسي مهلة خمسة عشرة يوماً، ممنوحة لمجلس الشيوخ الفرنسي للتصويت على مشروع قانون المالية، و قد فصلت نصوص القانون في ذلك، بحيث يجب على مجلس الشيوخ أن يبدي رأيه في المشروع خلال القراءة الأولى في مهلة عشرون يوماً، و في حالة ما إذا لم تصوت المجلس الوطني الفرنسي على مشروع قانون المالية، خلال القراءة الأولى في المهلة المحددة، فإن الحكومة تقوم بإخطار مجلس الشيوخ بالنص الذي تم تقديمه بصفة مبدئية، مع إضافة التعديلات التي تم الموافقة عليها من طرف مجلس الوطني الفرنسي و ذلك عند الاقتضاء، فمجلس الشيوخ في هذه الحالة يملك مهلة خمسة عشرة يوماً من تاريخ إخطاره لإبداء رأيه⁴.

¹ MARCEL PRELOT ; institutions politiques ; édition Dalloz ; 5 édition ; France ; paris 1972 ; p839.

² المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 .

³ المادة 47 من الدستور الفرنسي .

⁴ المادة 40 من القانون العضوي الخاص بقوانين المالية الفرنسي، رقم 692-2001 .

إن تحديد مدة معينة لتصويت البرلمان و منح رخصة الإذن بالإنفاق العمومي، لا يشكل في حد ذاته عرقلة للعمل الرقابي للبرلمان على النفقات، و إنما آثار هذا التحديد هي التي تشكل عرقلة حقيقية على عملية الرقابة، خاصة إذا كانت السلطة التنفيذية صاحبة المبادرة بمشاريع قوانين المالية، تحتاج مرور سنة كاملة تقريبا من أجل تقدير النفقات العمومية، في حين أن البرلمان يملك مدة قصيرة من أجل إعلان رأيه في المشروع، و هذا ما دفع البعض إلى وصف هذه المدة بالمدة القاسية و الشديدة بالنسبة للبرلمان Délais draconiens¹.

و أحيانا كثيرة فإن مدة سنة غير كافية لتقدير النفقات العمومية بشكل جيد، نظرا لتداخل العديد من العوامل في تقديرها، لذا تلجأ الحكومة إلى تقنية قوانين المالية التكميلية أو المعدلة، (كما رأينا في الفصل الأول) و بالتالي فإن مدة خمسة و سبعون يوماً الممنوحة للبرلمان لدراسة و مناقشة مشروع قانون المالية من الناحية العملية، غير كافية لفهم العمليات المالية للدولة، خاصة إذا علمنا بأن أغلب النواب غير متخصصين في المسائل المالية، مما يتطلب وقت أكبر لدراسة مشروع ذو أهمية وطنية، يتعلق خاصة بنفقات الدولة لسنة كاملة.

ثانياً: عدم احترام الآجال البرلمانية و انتقال سلطة الإذن بالإنفاق إلى رئيس الجمهورية.

إن أهمية الآجال الدستورية الممنوحة للبرلمان، لمنح رخصة الإذن بالإنفاق العمومي، من خلال التصويت على مشاريع قوانين المالية، تظهر جلية من خلال الآثار الناجمة عن عدم احترام الآجال من طرف البرلمان، بحيث أن هذا الأخير في حالة تجاوز ميعاد خمسة و سبعون يوماً المقررة في الدستور، يفقد سلطة الإذن بالإنفاق العمومي، لتتحول هذه السلطة لرئيس الجمهورية و ذلك عن طريق أوامر رئاسية، إن هذا التدخل لرئيس الجمهورية يؤدي إلى إقصاء البرلمان من حقه في الرقابة على النفقات العمومية قبل صرفها.

إن الآثار الناجمة عن عدم احترام البرلمان للآجال الدستورية، تختلف من التشريع الجزائري عن التشريع الفرنسي في بعض الآثار، ذلك أنه في التشريع الفرنسي، فإن الجمعية الوطنية في حالة تأخرها على المواعيد المقررة، تفقد أولويتها على مجلس الشيوخ في المصادقة على هذه المشاريع²، فنص المادة 47 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، كانت واضحة في هذا المجال، بحيث نصت أنه في حالة ما إذا تأخرت المجلس الوطني الفرنسي، عن إقرار مشروع قانون المالية في مدة أربعين يوماً، يتم إخطار مجلس الشيوخ، الذي يجب بدوره أن يصوت عليه في مهلة خمسة عشرة يوماً.

أما بالنسبة للتشريع الجزائري فنلاحظ غياب هذا الإجراء، فمصادقة مجلس الأمة على مشروع قانون المالية، مشروطة بالمصادقة المسبقة للمجلس الشعبي الوطني عليه، أما في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية، الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية، حسب مقتضيات المادة 120 من الدستور وهي نفس الأحكام التي تضمنتها

¹ Jean marie Auby ;op cit ;p128.

² Michel lascoombe ;op cit ;p 107.

إن الأوامر الصادرة بموجب المواد السابقة، تختلف طبيعتها عن تلك المنصوص عليها في المادة 124 من دستور 1996، و المادة 38 من الدستور الفرنسي، فالأوامر الأخيرة تعتبر أوامر القانون العام، و هي مرتبطة بمجال القانون، تسمح لرئيس الجمهوري أن يشرع بواسطتها، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورات البرلمان، على أن تعرض هذه الأوامر المتخذة من طرفه على كل غرفة من البرلمان، في أول دورة له للموافقة عليها، كما تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان

أما بالنسبة للأوامر الصادرة حسب مقتضيات المادة 120 من دستور 1996، أو نص المادة 47 من الدستور الفرنسي، فهي مختلفة تماماً عن هذه المواد المذكورة سابقاً، بحيث أنها متعلقة بمجال قوانين المالية، التي لم يصادق عليها البرلمان في الأجل المحددة له في الدستور، و نظراً لضرورة الحصول على رخصة صرف النفقات العمومية، لأن المسألة متعلقة بتسيير المرافق العمومية، و بمصالح المواطنين و بتلبية حاجياتهم المختلفة، و كذا ارتباط موضوع النفقات العمومية بمجالات حيوية للدولة، لا يمكن الاستغناء عنها، قضى الدستور منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية، فحتى و إن لم يمنح البرلمان رخصة الإذن بالإفاق العمومي يقوم رئيس الجمهورية بذلك عن طريق أمر رئاسي، و من الناحية القانونية فإن هذه الأوامر تتمتع بالطبيعة الإدارية، و تبقى محتقظة بطبيعتها الإدارية، نظراً لأنها لا تخضع للمصادقة البرلمان، بل إن هذه الأوامر لم تخضع أبداً للمصادقة¹.

من خلال نص المادة 120 من دستور 1996، نلاحظ أن المؤسس الدستوري كان أكثر صرامة، فيما يتعلق بالأوامر الرئاسية المتعلقة بمشروع قانون المالية، حيث نصت هذه المادة بأن رئيس الجمهورية يملك سلطة إصدار مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة، في حالة عدم المصادقة عليه، سواء من طرف المجلس الشعبي الوطني أو من طرف مجلس الأمة، و هذا ما تمّ التأكيد عليه في متن نص المادة 44 من القانون العضوي 99-02، بمعنى أن رئيس الجمهورية لن يأخذ بعين الاعتبار التعديلات التي طرحت من طرف النواب، أثناء مناقشة النفقات العمومية المقترحة من طرف الحكومة، و التي حضيت بالموافقة عليها من طرف البرلمانين سواء على مستوى الغرفة الأولى أو الثانية بالبرلمان²، فالمؤسس الدستوري ركز على مصطلح المشروع الذي قدمته الحكومة، فالأوامر الرئاسية في هذه الحالة، تصدر بشأن النص الأصلي، الذي بادرت به الحكومة، ملغياً بذلك كل اقتراح أو تعديل من قبل النواب.

¹ Michel lascoombe ;op cit ; p 108.

² نعيمة عمير، "الحدود الدستورية بين مجال القانون و التنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإدارية العدد الأول لسنة 2008، ص28.

إن الأمر إذا يتعلق بتجرد البرلمان من صلاحياته المالية، و من سلطة الرقابة على النفقات العمومية، إذا رفض استعمالها بطريقة معقولة، فاستعمال تقنية الأوامر الرئاسية، ما هي إلا إمكانية ممنوحة للحكومة، التي بإمكانها أن تترك للبرلمان مدة أطول للتصويت على هذه المشاريع¹، إن هذه التقنية تؤثر على قاعدة التمثيل الشعبي، و على الديمقراطية في حد ذاتها، رغم أن البعض يرى أن في الديمقراطية الغربية تطبيق هذه الإجراءات فقط، في حالة عدم إعلان البرلمان عن موقفه تجاه قانون المالية، و ليس في حالة إبعاده له.

ما يمكن ملاحظته في هذا الإجراء، أن رئيس الجمهورية في حالة منحه رخصة الإذن بالإنفاق العمومي عن طريق أمر، يكون في نفس الوقت هو المحضر لهذه النفقات باعتباره رئيس الهيئة التنفيذية، و ذلك من خلال اجتماع مجلس الوزراء، كما أنه يكون هو المشرع لها بدل من البرلمان الذي تم تجريده من هذه المهمة، فرئيس الجمهورية يمنح رخصة الإنفاق العمومي للسلطة التنفيذية التي يترأسها، كما يقوم بإصدار مشروع قانون المالية . و أخيراً يقوم بتنفيذ الأحكام و التدابير المنصوص عليها في هذا الأمر، و ذلك بصفته رئيس السلطة التنفيذية، ومن هنا يصبح لرئيس الجمهورية مراكز قانونية مختلفة، اتجاه مشروع قانون المالية، فهو رئيس مجلس الوزراء في التحضير لهذا المشروع، وهو المشرع له في الإصدار بأمر، و هو المنفذ له لكونه رئيس السلطة التنفيذية².

تعتبر النفقات العمومية الواردة في مشاريع قوانين المالية الصادرة عن طريق الأوامر، على نحو ما ذكرناه، تخرج من حق البرلمان في المناقشة و بالتالي يصعب على البرلمان أعمال الرقابة عليها، مما يشكل أهم العراقيل، التي تحد من سلطة البرلمان في الرقابة على النفقات العمومية، لتكون هذه الأوامر مجرد أعمال إدارية، تخضع لرقابة القضاء الإداري، و بعض المحللين القانونيين ذهبوا أبد من ذلك، في تشبيه هذه الأوامر بأعمال السيادة، التي تخرج من رقابة القضاء³.

الفرع الثاني: تقييد سلطة البرلمان في تعديل النفقات العمومية.

تنص المادة 121 من دستور 1996 على ما يلي: " لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوى على الأقل المبالغ المقترحة إنفاقها." و نفس محتوى المادة نجده في الدستور الفرنسي في المادة 40 منه و التي تنص:

« les propositions et amendements formulés par les membres du parlement sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une

¹ Michel lascoombe ; op cit ; p 107.

² نعيمة عمير، المرجع السابق، ص 27.

³ Jean Claude Martinez ; op cit ; p 375.

diminution des ressources publiques ;soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.»

من خلال القراءة الأولى لنص المادتين نلاحظ أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد فرق بين الاقتراحات و التعديلات التي يمكن أن يدلي بها النواب، في حين نجد المؤسس الدستوري الجزائري يذكر حالة واحدة في المادة، و المتعلقة باقتراحات النواب، مع العلم أن الفرق بين الاقتراح و التعديل كبير، بحيث أن الأول متعلق باقتراح نص غير موجود، أما التعديل فيتعلق بإثراء النص محل المناقشة بتعديلات النواب، و نرى أن المشرع الجزائري يقصد من مصطلح الاقتراح و على غرار المشرع الفرنسي كل اقتراح و كل تعديل من جانب النواب.

يضمن حق التعديل البرلماني للنفقات العمومية من الناحية العملية، مشاركة أعضاء البرلمان، في الإنتاج التشريعي، خاصة إذا لم يكن لهم حق المبادرة بقوانين المالية.¹ كما تعتبر التعديلات البرلمانية واحدة من أهم الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة التشريعية، بحيث أن التعديل في حد ذاته إجراء جديد، يضاف إلى مشروع قانون المالية، و يعتبر هذا التعديل غاية في الأهمية، ذلك أنها تكون السند، الذي يرجى من ورائه، تطوير أحكام القوانين بصفة عامة، و المشاركة في تحديد حجم النفقات العمومية من جهة أخرى ، من خلال التعديلات التي يمكن أن يقدمها النواب ، و سد ما قد يلاحظونه من ثغرات.²

كان البرلمان الفرنسي يتعاون مع السلطة التنفيذية، في إعداد النفقات العمومية، و تحضير الميزانية، و ذلك بواسطة اللجنة المالية لمجلس النواب ، التي كانت تتمتع باختصاصات واسعة ، في ميدان النفقات العمومية الواردة في مشروع الميزانية ، بل و اقتراح مصروفات جديدة، لم تدرج أصلا في مشروع قانون المالية، و ظل الوضع على هذا الحال، حتى صدور دستور 1946، الذي أبطل اشتراك اللجنة المالية في تحضير الميزانية، و قيد حق النواب في اقتراح نفقات جديدة، ثم كانت الخطوة النهائية لتعديل اختصاصات السلطات الثلاث، في هذا المجال بصدور دستور 1958. ذلك لما لوحظ في ظل الدساتير الفرنسية القديمة، من إصراف أعضاء البرلمان، في إقرار مشروعات مظهرية، ترهق الميزانية، و ما صاحب إعداد الميزانية من دقة و تعقيد في الوقت الحاضر.³ يعتبر هذا الدستور من بين الدساتير الحديثة، التي عملت على أن يكون تقدير النفقات العمومية و إعداد الميزانية من عمل السلطة التنفيذية، و قصر دور البرلمان في صدها على مجرد إقرارها من حيث المبدأ، دون التدخل في تفاصيلها بالتعديل بالزيادة و النقصان.⁴

فتظهر بجلاء وسائل الحد من الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، من خلال تقييد المبادرة البرلمانية، في تعديل النفقات العمومية الواردة في مشروع قانون المالية، المقدم من طرف الحكومة،

¹ Philippe ardant ; op cit ; p 568

² محمد خلاصي، المرجع السابق، ص 154، 153

³ عبد العظيم عبد الله، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية ، بدون طبعة سنة 2004 ، ص 48.

⁴ نفس المرجع ، ص 48.

و ذلك أثناء مناقشته على مستوى لجان المالية و الميزانية، و كذا أثناء مناقشته على مستوى غرفتي البرلمان.

فلا تملك لجنة المالية و الميزانية سلطة فعلية، في تقرير مشروع الحكومة، فأى تعديل في الاعتمادات التي بادرت الحكومة بتنظيمها، في مشروع القانون، يجب أن تأخذ رأي الحكومة، و أن ينوه عن أسبابه في التقرير الذي تعده اللجنة لعرضه على البرلمان، و كل تعديل في حجم النفقات على ما هو مقرر في مشروع الميزانية، يجب أن يكون بموافقة الحكومة، فإن لم توافق عليه، فعلى اللجنة أن تسعى إلى تقرير الإنقاص في نفقة من النفقات العمومية الأخرى، كما يمكن للجنة الإنقاص في النفقات العمومية، و لكن ليس لها بدون موافقة الحكومة أن تزيد في حجمها، بدون إقرار تدبير معين يقابل هذا التعديل.¹

إن التفسير الدقيق لنص المادة 121 من دستور 1996، أو نص المادة 40 من الدستور الفرنسي، يضيق بصرامة من حرية النواب، في المشاركة في سن التشريع المالية من خلال منع أعضاء البرلمان في الزيادة في حجم النفقات العمومية، إلى درجة أن هناك من يعتبر المادة 40 بمثابة الإعدام الجاف بالنسبة للبرلمان *Guillotine sèche*²

ففي فرنسا من الجمهورية الثالثة إلى الجمهورية الخامسة، فإن التطورات التي حصلت خلال هذه المرحلة، اتجهت دائما إلى التضييق من المبادرة البرلمانية في الميدان المالي، فمنذ فترة ما بين الحربين العالميتين، فإن نظام البرلمان اتجه دائما إلى تحديد سلطة التعديل، من جانب النواب على الأقل فيما يتعلق برفع النفقات العمومية، ففي 1920 فإن المادة 86 من نظام غرفة النواب، تسمح بإبعاد كل التعديلات التي ترفع من حجم النفقات العمومية، و نفس هذا الإجراء تم اعتماده في المملكة البريطانية و ذلك منذ القرن 19 عشر.³

يعتبر تقييد سلطة البرلمان في تعديل النفقات العمومية، إجراء تقليدي تبنته العديد من الدول، و ذلك من أجل غرضين يتمثلان فيما يلي⁴:

- إن هذه القيود من وجهة النظر الإيجابية، فإنها تضمن استقلالية النواب، في أداء مهامهم، بحيث تمكنهم بكل سهولة من مقاومة مطالب "جماعات الضغط"، نظرا لأن النواب لا يملكون الإمكانية القانونية لإرضائهم.

- التصدي لمخاطر ظاهرة الديماغوجية البرلمانية، حيث أن المنتخبين بإمكانهم أن يحاولوا (خاصة في فترة الانتخابات) أن يخفضوا الضرائب، و يقدموا على رفع النفقات، في إطار تقديم مساعدات مالية، مما يؤدي إلى عدم توازن الميزانية.

¹ محمد خلاصي، المرجع السابق، ص 154.

² Philippe Ardant ; op cit ; p 563.

³ Jean Claude Martinez ; op cit ; p 407.

⁴ Bernard Plagnet ; op cit ; p 86.

أولاً: منع البرلمان من الزيادة في حجم النفقات العمومية

إن نص المادة 121 من دستور 1996، و نص المادة 40 من الدستور الفرنسي، تبيين بوضوح منع "أي اقتراحات التعديل بالزيادة في حجم النفقات العمومية، كما أن استعمال المشرع الفرنسي لعبارة لمصطلح " charge publique " عبئ عمومي" بصيغة المفرد مما لهذه العبارة من نتائج مهمة لأنها تتضمن عدم قبول التعديلات، و كل الاقتراحات التي تتناول الزيادة في النفقات العمومية باعتماد أسلوب التعويض فيها، فلا يمكن اقتراح رفع عبئ معين، و اقتصاد آخر، لأن في هذه الحالة التعديل أو الاقتراح يستتبع رفع الأعباء العمومية، أو خلق أعباء جديدة. و يتم تقدير الزيادة في الأعباء العمومية بالنسبة لحالة الحق في فترة المناقشة البرلمانية.

إن البرلمان بذلك لا يمكنه أن يقترح رفع عبئ معين، لكنه مع ذلك بإمكانه أن يعوض في الاقتصاد المتوقع، في مشروع الحكومة، لأنه بذلك لا يرفع العبء المالي، مقارنة بالحق القائم وقت المناقشة البرلمانية لهذا المشروع.¹

أما بالنسبة لنص المادة 121 من دستور 1996، فقد تمّ استعمال مصطلح النفقات العمومية بدل من مصطلح الأعباء العمومية، المستعمل في التشريع الفرنسي، مع استعمال صيغة الجمع في عبارة النفقات العمومية، لكن رغم ذلك يتفق المضمون العام للمادتين، بحيث يمنع كل اقتراح يرمي إلى الزيادة في حجم النفقات العمومية، بصفة مطلقة. إلا إن المادة أوردت استثناء بسيط على هذا المنع يتمثل في جواز اقتراح مبالغ جديدة للإنفاق إذا استتبع ذلك اقتراح اقتصاد مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها .

كما أنه يلاحظ على النص الفرنسي أنه استعمل مصطلح إنشاء أو الزيادة في النفقات العمومية، و هذا يدل على المنع المطلق لكل زيادة في النفقات العمومية، على ما تم توقعه من طرف الحكومة، و عدم اقتراح أية نفقات جديدة، و هذا يدل على الإقصاء التام لكل مبادرة برلمانية في موضوع خلق نفقات عمومية جديدة، تضاف إلى ما تم تقديمه من طرف الحكومة، كما نلاحظ أن نص المادة 121 من دستور 1996، لم ترد المنع المطلق، و ذلك بإيرادها مجموعة من الشروط التي تجعل من كل اقتراح بزيادة النفقات العمومية مقبولاً إذا توفرت شروط معينة، و ذلك إذا كانت هذه الاقتراحات تتضمن تدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية أخرى في فصل آخر من النفقات العمومية، تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، أما النص الفرنسي فقد تضمن عبارات صارمة بمنع كل خلق أو زيادة في حجم النفقات العمومية، بدون أن ترد على المادة أي استثناء أو شرط كما في النص الجزائري، و الذي يمكن أن نقول أنه ترك مجالاً أو طريقة لإعمال وقبول التعديلات البرلمانية

¹Bernard Plagnet, op cit, p87

من خلال المواد السابقة، فإن المشرع الجزائري، على غرار المشرع الفرنسي، قد تبنى سياسة تقيد سلطة البرلمان في تعديل حجم النفقات العمومية، غير أن المشرع الفرنسي، قد عدّل من هذه السياسة بصدور القانون العضوي رقم 2001-692 الخاص بقوانين المالية، و ذلك من خلال المادة 47 منه التي تسمح للتعديلات البرلمانية بصفة واسعة ، في إطار نفس البرنامج. فبعد أن كان أمر 59-02 يسمح للبرلمان فقط بتخفيض، أو إلغاء الاعتمادات المالية الجديدة في مشروع قانون المالية، مع التصويت السريع و الإجمالي، على النفقات الثابتة المصوت عليها مسبقاً، لكن مع القانون الجديد، فقد تمّ الاحتفاظ بقاعدة عدم إمكانية رفع قيمة النفقات العمومية من طرف البرلمانين، لكن مع ذلك، فإن النواب بمقتضى المادة 47 من هذا القانون، بإمكانهم أخذ المبادرة برفع اعتمادات برنامج معين، بشرط عدم رفع الاعتمادات المتعلقة بالمهمة، التي تتضمن ذات البرنامج، و بالتالي بإمكان البرلمان إنشاء، إلغاء، أو تعديل برنامج معين.¹

ثانياً: نظام عدم قبول التعديلات:

تعتبر كل الاقتراحات و التعديلات، التي تتضمن الرفع في حجم النفقات العمومية أو خلق نفقات جديدة حسب مضمون المادة 40 من الدستور الفرنسي و كذا المادة 121 من الدستور الجزائري لسنة 1996 تكون غير مقبولة ، فنحن أمام سلطة تعديل لا يمكن ممارستها إلا في ظل توفر شروط معينة، بحيث يجب أن تقدم هذه التعديلات من طرف اللجنة المختصة بالمالية، أو تقديمها من طرف عشرة من أعضاء البرلمان، كما يملك سلطة تقدير قبول التعديلات أو رفضها مكتب المجلس الشعبي الوطني.²

و قد تمّ تنظيم إجراءات عدم القبول، في التشريع الفرنسي عن طريق النظام الداخلي لغرفتي للبرلمان الفرنسي، كما يلي : فبالنسبة للمجلس الوطني الفرنسي، فإن عدم قبول أي تعديل، يتم تقديره من طرف رئيس المجلس الوطني الفرنسي ، (و في حالة الشك فإن رئيس المجلس يقوم باستشارة الرئيس، أو المقرر العام للجنة المالية)، أما بالنسبة للاقتراحات فإن عدم القبول يتم تقديره، من طرف مكتب اللجنة المالية. أما بالنسبة لمجلس الشيوخ الفرنسي، فإن تقدير عدم قبول التعديلات و الاقتراحات، من اختصاص لجنة المالية بالمجلس و في كل الأحوال فقد اعترف للمجلس الدستوري بهذا الاختصاص ، بحيث يملك سلطة الرقابة، على القرارات التي اتخذت في هذا المجال، من طرف البرلمان، التي تتضمن قبول أو عدم قبول التعديلات، و ذلك من خلال قراره الصادر في 20 جانفي 1961.³

إن نظام عدم قبول التعديلات المالية، المنظمة بنصوص دستورية، لا تطبق إلا لمواجهة المبادرات البرلمانية، التي لها أم لا علاقة مباشرة بالأعباء و الموارد العمومية، و بالتالي فإن نص المواد السابقة غير واضحة، بحيث تشير إلى أن الاقتراح الغير المقبول، هو الاقتراح الذي يكون نتيجته تخفيض

¹Républiques Française ; Ministère du budget; op cit ; p 32.

² المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

³ Bernard Plagnet ; op cit .; p88

الموارد أو رفع النفقات العمومية، فمصطلح "نتيجة" المشار إليها تثير إشكالات عملية، فهل يجب في هذه النتيجة أن تكون مباشرة أم غير مباشرة، وهل يجب أن تكون حالة أم محققة في الأمد البعيد، حقيقية أم خيالية و افتراضية. فأتثناء المناقشات البرلمانية خلال الجمهورية الخامسة، فإن أبسط تعديل، يحمل أبسط نتيجة غير مباشرة، على النفقات العمومية، يقابل بالرفض، حتى أن البعض يرى أن الاقتراحات التي تنصب على إلغاء عقوبة الإعدام، ترفض لأن المحكوم عليه، سيتم الاحتفاظ به في السجن، مما يؤدي إلى رفع نفقات الإنفاق عليه، أما في الوقت الحالي، فإنه لوحظ بأن فقط المبادرات البرلمانية، المتعلقة مباشرة بالمالية العمومية، هي التي ترفض إذا تضمنت محتوى المادة 40 من الدستور الفرنسي، و من الناحية التطبيقية فإن تحديد الطابع المباشر أو الغير المباشر للتعديلات البرلمانية، التي تمس الجوانب المالية يعتبر في غاية من الصعوبة.¹

كما أن نص المادة 40 من الدستور الفرنسي لا تجعل الاقتراحات مرفوضة، إلا إذا كانت نتيجته المالية محققة.² فلا يكفي أن تكون هذه الاقتراحات متعلقة بخلق النفقات العمومية، أو الزيادة في حجمها، على ما تم وضعه في مشروع الحكومة، و إنما يجب أن تكون النتيجة المشار إليها في نص المادة 40 من الدستور الفرنسي محققة بالفعل.

تعتبر اللجنة المالية بالبرلمان، معنية دائما بمسألة التعديلات، فأغلب التعديلات المقترحة يتم استشارة رئيس اللجنة عنها، كما أنه و بصفة منتظمة، تقوم اللجنة بنشر تقرير للمعلومات، حول "القبول المالي للتعديلات"، فلمدة 40 سنة من الجمهورية الخامسة، تم تسجيل خمسة قرارات متعلقة بالمادة 40 من الدستور، أما بالنسبة لمجلس الشيوخ، فإن عملية قبول أو رفض التعديلات، تكون أكثر سهولة نظرا لأنها تتم في جلسة عامة.³

و في كل الأحوال فإن رفض التعديلات، يمكن أن يعرض للرقابة، من طرف المجلس الدستوري الذي يمكن إخطاره من طرف البرلمانين، فمنذ 20 جانفي 1961 (تاريخ صدور أول قرار متعلقة بالمادة 40 من الدستور)، فإن القاضي الدستوري تدخل عدة مرات، في إطار هذه المادة، بصفة عامة منذ سنة 1959 إلى غاية 1982، فقد أصدر حوالي 25 قرارا، يتضمن عدم القابلية المالية للتعديلات، و من هذه القرارات، نجد خاصة القرار الصادر في تاريخ 23 جويلية 1975، فيما يتعلق بالنص المتعلق بالرسم المهني، فهذا النص طرح إشكال آخر، متعلقة بتطبيق المادة 40 من جهة، و من جهة أخرى، أثار إشكال القاعدة المرجعية، التي بواسطتها يتم تقدير تخفيض الموارد العمومية، أو ارتفاع النفقات، التي تشملها التعديلات البرلمانية المعرضة للرفض.⁴

إن القاعدة المرجعية، التي بواسطتها يتم تقدير مدى القابلية المالية، لأي تعديل تتأسس بواسطة الحق الثابت الموجود سابقا بمقتضى النصوص القانونية، و أحيانا عن طريق النص محل المناقشة. فالنص محل المناقشة، يصلح أن يكون قاعدة مرجعية، بالنسبة للفرضية أين نجد أن المشروع محل المناقشة

¹ Jean Claude martinez ; op cit ; p 409

² Ibid. ; p 410.

³ Ibid.; p 410.

⁴ Ibid. p 411.

يعتبر بذاته مكلف، بالنسبة للمالية العمومية، و بالتالي فإن كل التعديلات و الاقتراحات البرلمانية ، التي تجعلها أقل كلفة تعتبر مقبولة، حتى و إن كانت بالنسبة للحق الثابت، ترفع من قيمة الأعباء الثابتة ، أو تخفض من الموارد العمومية. بعبارة أخرى فإن النص محل المناقشة ، و القانون الساري يعتبران القاعدة المرجعية ، الأكثر تفضيلاً للمبادرة البرلمانية.

الفرع الثالث: عدم فعالية المناقشة البرلمانية للنفقات العمومية

يظهر عدم فعالية المناقشة البرلمانية للنفقات العمومية من خلال عنصرين أساسيين ، هما ضعف آلية السؤال البرلماني في تحقيق الرقابة الفعالة من جهة ، و من جهة أخرى فإن البرلمان في إطار مناقشة النفقات العمومية لا يباشر المناقشة على كل النفقات العمومية، فهناك جزء كبير من النفقات العمومية لا تخضع للمناقشة البرلمانية السنوية.

أولاً: ضعف آلية السؤال البرلماني

يتأخر أعضاء الحكومة في الإجابة عن أسئلة النواب بحجة جمع المعلومات حول موضوع السؤال، الأمر الذي من شأنه أن يفقد السؤال أهميته، و ما ساهم في تنامي هذا العائق هو غياب الجزاء في حالة تأخر الحكومة في الإجابة عن أسئلة النواب، على الرغم من أن الأسئلة المكتوبة قد حدد لها الدستور أجل ثلاثين يوماً، من أجل الرد عليها، و هي مدة كافية و لو أن هذا الأجل يبقى دون فعالية، في غياب الجزاء الذي يمكن أن يترتب عن عدم احترامه من طرف أعضاء الحكومة، الأمر الذي من شأنه إفراغ السؤال من محتواه، و قد عبر الكثير من النواب عن هذا الانشغال في الكثير من المناسبات.¹

كما أنه في الكثير من الأحيان يقدم أعضاء الحكومة للنواب أجوبة غير مقنعة، على الأسئلة الموجهة لهم من طرف أعضاء البرلمان، سواء كانت مكتوبة أو شفوية و قد أثبتت الممارسة البرلمانية احتجاج الكثير من النواب على عدم اقتناعهم بالأجوبة المقدمة لهم، من طرف أعضاء الحكومة، و قد عبر عن ذلك النائب محمد شهرة بقوله "إننا سئمنا من هذه الأجوبة الخشبية الشكلية ، نحن نطرح أسئلة مصيرية بالنسبة للمواطنين، فيأتي السادة الوزراء بإجابات عابرة مبنية كلها على احتمالات مستقبلية"²

كما يمكن لأعضاء الحكومة في الكثير من الأحيان في عدم الإجابة على الأسئلة ذات المصالح الحيوية للبلاد و قد عبر الكثير من النواب من تخوفهم من تذرع الحكومة بهذه الحجة للتهرب من أسئلة النواب و في هذا الإطار تساءل النائب لخضر لسهل بقوله : "إذا لم يكن بإمكان النائب طرح أسئلة في هذه المجالات، فلا أرى ما بقي له ليسأل عنه، سيصبح في الإمكان ربط أي سؤال بأمن الدولة و تكييفه معه للتملص من الإجابة عن أسئلة النواب."³

¹ عمار عباس، المرجع السابق، ص 85

² المرجع نفسه، ص 88

³ المرجع نفسه، ص 88

كما أن عدم دقة النصوص القانونية أدى إلى تملص الحكومة في الكثير من المرات من الإجابة على أسئلة النواب، و أهم مثال على ذلك عدم تحديد المدة بين تاريخ إيداع السؤال الشفوي لدى مكتب الغرفة المعنية، و تاريخ مناقشته إذ يصل الفارق الزمني أحيانا كثيرة إلى سنة، و هذا من شأنه التأثير سلبًا على قيمة الأسئلة، إذ مرور الوقت لا محالة يبدد أهمية السؤال و يعزز عدم ثقة النائب و حتى الشعب في مسئوليه¹.

إضافة إلى ذلك فإن إمكانية فتح مناقشة حول الأسئلة المطروحة، لما يكون جواب عضو الحكومة غير مقنع، تصطدم بالنصاب اللازم توفره لتقديم طلب فتح المناقشة، إذ أن عدد ثلاثين عضوا بالنسبة لمجلس الأمة، يبدو صعبا نوعا ما، بالنسبة للفئة المنتخبة، لأنه يستبعد أن يقف الثلث الرئاسي ضد الحكومة، كما أن فتح مناقشة حول الأسئلة المطروحة لا يترتب عنها أي أثر قانوني فعال و حاسم، و هذا ما عبر عنه أحد النواب في تدخله، حيث تساءل عن الأثر الذي ستقضي له المناقشة، التي تتبع السؤال، مؤكدا أن التجربة قد أفادت عدم خروج المناقشات، لا بتوصيات و لا بقرارات و لا بالتزامات، تجعل هذه المناقشة مفيدة ينجم عنها أشياء تطبيقية².

فالبعض يرى أن مسألة الرقابة على النفقات العمومية، ليست مسألة خاصة بالبرلمان، ذلك أن القراءة البسيطة للجراند الرسمية التي تحتوي على مداوات كلا غرفتي البرلمان، يتبين من الأسئلة الكتابية و الشفوية بوضوح أن البرلمان لم يتبع تنفيذ النفقات العمومية و لا حتى تنفيذ الميزانية العامة، فتظهر هذه المسألة بأنها ليست الشغل الشاغل للبرلمان، فالبرلمان إن أراد فعلا أن يمارس هذه الرقابة عليه أن يمارسها بطريقة مباشرة و لا يرجئها إلى ميعاد لاحق³.

ثانيا: عدم مناقشة كل النفقات العمومية.

أثناء تقدير النفقات العمومية تميز الحكومة ما بين النفقات الثابتة "services votés" و النفقات المتغيرة الجديدة "mesures nouvelles"، تعتبر هذه الأخيرة محور المناقشة البرلمانية، و هي تعكس الاختيارات السياسية للحكومة، رغم أن نسبتها ضئيلة بالمقارنة مع حجم النفقات الثابتة، فإنها تثير صعوبات في تقديرها لأنه لا تتوفر الحكومة على أرقام مرجعية تستند إليها،⁴ و تختلف هي نفقات من سنة لأخرى لأنها ترتبط بالمحيط الاقتصادي العام، و بمدى الاستقرار في الأوضاع المالية⁵.

و من أجل ضمان الحد الأدنى و الضروري لسير المرافق العمومية للدولة يتم العمل بالنفقات الثابتة، الواردة بميزانية السنة المالية المنصرمة، و هذا ما يسمح للإدارة بمواصلة نشاطها، لأجل هذا تدرج هذه الأعباء كحساب للأساس⁶، لذا لا تلتزم الحكومة بتبريرها أمام البرلمان كل سنة و مثالها أقساط

¹ خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 141

² نفس المرجع، ص 144

³ Jean Claude martinez ;op cit ,p 903

⁴ دنيدني يحي، المرجع السابق، ص 99

⁵ بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 71

⁶ نفس المرجع، ص 71

الدين العمومي و مرتبات الموظفين و معاشات التقاعد و تعتبر مناقشة هذه النفقات في الكثير من الدول شكلية نظرا لطابعها المتكرر و الثابت، إذ يكفي مجرد المراجعة لسجلات و دفاتر الدين العمومي و جداول المستخدمين لضمان استمرارها¹

و تعتبر النفقات الثابتة الحد الأدنى للإ اعتمادات المالية التي تعتبرها الحكومة لازمة لسير المرافق العمومية، في الظروف التي وافق عليها البرلمان في السابق، و تعتبر بالنسبة للإدارات مكسبا غير قابل للتقليص،² إن النفقات الثابتة على هذا النحو لا تخضع للمناقشة السنوية أمام البرلمان، و ما يعرض أمام البرلمان للمناقشة لا يشمل إلا النفقات المتغيرة كل سنة، و التي يتجدد تقديرها من طرف الحكومة سنويا ، هذه النفقات الجديدة لا تشكل إلا نسبة ضئيلة بالمقارنة مع النفقات الثابتة

إن التفرقة بين النفقات الثابتة و النفقات المتغيرة أو الجديدة، يحمل في طياته شبه إجبار للبرلمان للتصويت على مشروع قانون المالية المقدم من طرف الحكومة، فتطبيقا لهذه التفرقة فإن البرلمان بغرفتيه، يقوم بصدد النفقات الثابتة بالتصويت الإجمالي، أما النفقات الجديدة فهي فقط التي تخضع لعملية المناقشة لكل عناصرها و كل الاقتراحات و التعديلات التي يمكن أن يدلي بها النواب لا تمس إلا هذه النفقات الجديدة.³

و قد تم العدول عن هذا النظام في التشريع الفرنسي رقم 692-2001 فبعد أن كان في السابق قبل صدور هذا القانون ،تم تسجيل حوالي 94 % من الاعتمادات المالية المفتوحة خلال السنة المالية لا يتم مناقشتها، و يتم التصويت عليها من طرف البرلمان بتصويت واحد و إجمالي، نظرا لأنها تدخل في إطار النفقات الثابتة، أما النسبة التي تمثل مناقشة حقيقية داخل البرلمان فتتمثل في نسبة 4% من الاعتمادات المالية المقترحة من طرف الحكومة في مشروع قانون المالية السنوي، فهذه النسبة فقط هي التي تشكل مجال للمناقشة البرلمانية، نظرا لأن هذه النسبة تمثل النفقات الجديدة، التي تطلبها الحكومة ، إن هذه الوضعية تم التخلي عنها في فرنسا نتيجة القانون الجديد الصادر في 1 أوت 2001، و الذي فرض ضرورة مناقشة كل الاعتمادات المالية، بما فيها تلك التي تدخل في إطار النفقات الثابتة، و التي تم المناقشة و التصويت عليها ، من طرف البرلمان في وقت سابق ، و لذا فمنذ سنة 2005 فإن كل الاعتمادات المالية في فرنسا يتم مناقشتها بصفة مفصلة، بعدها يتم التصويت عليها عن طريق كل مهمة.⁴

المطلب الثاني: صعوبات أعمال الرقابة البرلمانية بعد صرف النفقات العمومية

بعد صرف النفقات العمومية فإن البرلمان يملك وسيلة قانونية و دستورية، من أجل التأكد من التطبيق الصحيح للرخصة البرلمانية في موضوع النفقات العمومية، تتمثل هذه الوسيلة في فحوى المادة 161

¹ نفس المرجع، ص 70

² دنيدني يحي، المرجع السابق، ص 99

³ Jean marie Auby ; op cit ; p 128

⁴ Républiques Française ; Ministère du budget; op cit ; p 31

من دستور 1996 ، و التي تلزم الحكومة بتقديم قانون ضبط الميزانية للبرلمان من أجل التصويت عليه، هذا القانون الذي يعتبر الوسيلة الهامة من أجل إعمال الرقابة البرلمانية اللاحقة على صرف النفقات العمومية، من الناحية العملية يقابله التأخر الدائم و المستمر في تقديمه ،من جهة و من جهة أخرى، فإن البرلمان الجزائري يفتقر إلى الوسائل القانونية التي تساعد في فهم العمليات المالية المتعلقة بالنفقات العمومية و توضيحها

الفرع الأول: عراقيل العمل الرقابي للبرلمان بواسطة قانون ضبط الميزانية:

إن إعمال الرقابة اللاحقة على النفقات العمومية، بواسطة قانون ضبط الميزانية يواجهه العديد من العراقيل منها على الخصوص مسألة التأخير في التصويت على قانون ضبط الميزانية مما يؤدي إلى إضعاف الهدف من هذا النوع من الرقابة و كمثل على ذلك فإن قانون ميزانية سنة 1979 لم يتم التصويت عليه إلا في ديسمبر من سنة 1983¹ و نفس الشيء بالنسبة لقانون ضبط ميزانية سنة 1981، الذي لم يتم التصويت عليه إلا في سنة 1987²، كما أن قانون ميزانية سنة 1978 تم التصويت عليه في سنة 1980³، و تعتبر بذلك هذه القوانين بمثابة الممارسات التاريخية بالنسبة لقانون ضبط الميزانية في التشريع الجزائري

إن تأخر الحكومة عن إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية ،لا يعتبر الإجراء الوحيد الذي يمكن أن تتسبب فيه الحكومة، و يعرقل عمل البرلمان الرقابي في ميدان النفقات العمومية، بحيث أن الحكومة قد تغفل كذلك عن إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية ، بل بات من المعروف في التشريع الجزائري، التأخر الدائم و المستمر للحكومة عن إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية، مما يعمل على عرقل أداء البرلمان في عملية الرقابة على حسن تنفيذ مختلف النفقات العمومية، و كذا على حسن توظيف النفقات العمومية، رغم أن قانون ضبط الميزانية للسنة س-3 يلعب دور إعلامية بالدرجة الأولى للبرلمان ذلك لما يشمله من توضيحات حول مسار الاعتمادات المالية، التي تم ترخيصها بموجب قوانين المالية، و بالرغم من النص الدستوري المتمثل في نص المادة 160 من دستور 1996، الذي يلزم الحكومة بأن تعرض قانون ضبط الميزانية على الهيئة التشريعية للمصادقة عليه، و إبداء ملاحظاتها إلا أن ذلك في الواقع غير مطبق بصفة كاملة، و هذا ما يؤثر على نجاعة الرقابة البرلمانية⁴.

فرغم تعديل القانون رقم 89-24 و إلزام الحكومة أثناء تقديمها لمشروع قانون المالية للسنة ،أن تصحب هذا الأخير بمشروع آخر يبين تنفيذ السنة المالية للسنة س-3، إلا أن قانون ضبط الميزانية أصبح في الظاهر من بين القوانين التي صعب على الحكومة تحضير و تقديم مشروعها، فلم يتم مناقشة مشاريع قوانين ضبط الميزانية إلا نادرا، و الجدير بالذكر أن المادة 68 الأصلية في قانون 7

¹ Denideni Yahia ; op cit ; p367

² قانون رقم 87-02 ،مؤرخ في 20 يناير سنة 1987، يتضمن ضبط الميزانية، للسنة المالية 1981، الجريدة الرسمية عدد

³ قانون رقم 80-02 مؤرخ في 9 فبراير سنة 1980 يتضمن ضبط الميزانية لسنة 1978 الجريدة الرسمية عدد 7

¹ بطاهر جمال الدين، مراقبة تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، سنة

2001، 2002، ص 121

جويلية 1984، لم تذكر ضرورة تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية، و لقد أدرك المشرع هذه الضرورة في سنة 1989، و قدر أن تقديم عرض هذا المشروع للسنة المالية س-3، كاف جدا لتمكين الحكومة من جمع جميع المعلومات المتعلقة بعمليات التحصيل الجبائي و عمليات دفع النفقات العمومية.¹

مع العلم أن دور البرلمان لا يتوقف عند حد منح الرخصة البرلمانية بالإذن بالإنفاق العمومي ، بل يمتد إلى الرقابة على تنفيذ هذه النفقات ، و ذلك بالتحقق من مدى مطابقة التنفيذ للرخصة البرلمانية، فالسلطة التشريعية هي الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، بما فيها تنفيذ النفقات العمومية الواردة في الميزانية العامة للدولة، و يتحقق لها ذلك من خلال التأكد في نهاية كل سنة مالية، من مدى التقيد برخصة الإنفاق المصادق عليها من طرف البرلمان، و ذلك من خلال قانون ضبط الميزانية، الذي يبين نتائج السنة المالية بكل دقة

و نظرا لأهمية الدور الذي يلعبه البرلمان، في ميدان الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية ، فإن البعض يرى بأن ظهور الرقابة الإدارية على النفقات العمومية، ما كان إلا لتسهيل عمل الرقابة البرلمانية، ذلك أن المجلس النيابي لا يملك الوسائل الفنية و الإدارية الكافية لإجراء رقابة عملية وفعالة، تتناول تفاصيل مراحل تنفيذ الميزانية بما تتضمنه من نفقات و إيرادات عمومية، و تنصب بذلك مراقبة البرلمان بالخصوص على قانون ضبط الميزانية، الذي يعتبر هو الوسيلة الأساسية لممارسة الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية²،

و تتميز الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية بواسطة قانون ضبط الميزانية بأنها رقابة شاملة، كما تعتبر رقابة مؤخرة، تأتي في المرحلة الأخيرة، حيث تكون عمليات التنفيذ قد تمت بشكل نهائي، فتأخر الحكومة في هذه الحالة عن إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية لا يخالف فقط القواعد الدستورية الواردة في نص المادة 160 من دستور 1996 التي تقضي وجوبا بأن السنة المالية تختتم بالنسبة للبرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية ، و إنما يساهم إلى درجة كبيرة في تعطيل العمل الرقابي داخل المؤسسة التشريعية، فبدون وجود مشروع قانون ضبط الميزانية، لا يمكننا الحديث عن رقابة برلمانية لاحقة على تنفيذ النفقات العمومية الواردة في مشاريع قوانين المالية، بحيث لا يوجد طريقة أخرى يمكن أن تبين مسار الاعتمادات المالية، و نتيجة السنة المالية غير هذا القانون، الذي يعتبر الأداة الوحيد و الناجعة، و التي تبين للبرلمان كل تقصير أو إهمال من جانب السلطة التنفيذية.

و عن أسباب هذا التأخير، فيمكن أن يكون بسبب تقصير الحكومة، و عدم تقديمها لقانون ضبط الميزانية، قبل نهاية سنة تنفيذ الميزانية، و هذا هو الوضع الغالب، كما قد يكون السبب هو تقصير البرلمان ، و عدم اهتمامه بمناقشة مشروع قانون ضبط الميزانية بحيث أن طرح مشروع قانون

¹ دنيديني يحي، المرجع السابق، ص 64

² بطاهر جمال الدين، المرجع السابق، ص 119

ضبط الميزانية ،على مكتب البرلمان لا يعني تصويت الأخير عليه، ومناقشته نظرا لعدم وجود أي إلزامية على البرلمان، للتصويت عليه في مدة محددة، على خلاف ما هو عليه الحال في قانون المالية السنوي. فيجب أن يتم تسجيل قانون ضبط الميزانية في نفس المدة التي تكون فيها الحكومة المعنية بالتنفيذ في إطار مزاولة العمل و إلا انتفى المعنى من التصويت عليه لأن الهدف من قانون ضبط الميزانية الأساسي هو إثارة المسؤولية السياسية للحكومة و بالتالي و في الحالة العكسية أين يتم التصويت على قانون ضبط الميزانية للسنوات ماضية و التي تكون الحكومة المعنية بالتنفيذ قد أنهت مهامها و حلت محلها حكومة أخرى فإن عقوبة سحب الثقة من الحكومة تكون نظرية أكثر منها حقيقية نظرا لأن الحكومة المعنية بسحب الثقة لم تعد موجودة فلا يمكن القيام بسحب الثقة من الحكومة الحالية على أساس اختلاسات لم تقم بها.¹

و حتى و إن قامت الحكومة بإيداع مشروع قانون ضبط الميزانية، في الوقت المحدد لها في الدستور أي في نهاية السنة المالية ، فإن الممارسة أثبتت عدم الاهتمام الواضح للنواب في دراسته، مباشرة عقب تقديمه مكتب البرلمان، بحيث أن فترة تقديم قانون ضبط الميزانية تختلف تماما عن الفترة التي يناقش فيها. وهذا ما أدى بالحكومة هي الأخرى في التأخر عن تقديم هذا المشروع في الوقت المناسب حسب النص الدستوري في المادة 160 من دستور 1996.

و إذا كان الوضع كذلك بالنسبة للتشريع الجزائري، فإن الوضع قد تغير جذريا في القانون الفرنسي، فبعد أن كانت المناقشات البرلمانية بصدد قانون ضبط الميزانية لا تمس جزء كبير من محتوياته، و ذلك في إطار أمر 59-02، فقد كان يعتبر هذا القانون مجرد قانون يهدف بالدرجة الأولى إلى تحديد المبالغ النهائية للإيرادات و النفقات الواردة في الميزانية العامة للدولة، و كذا يبين نتائج الميزانية و تحديد المبالغ النهائية لكل من الإيرادات و نفقات الخزينة، فإن قانون ضبط الميزانية في إطار القانون الجديد المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، قد غير من مركز قانون ضبط الميزانية ليحتل المكانة الأساسية ذلك أن قانون ضبط الميزانية هو الوسيلة الرئيسية لتقديم الحسابات للبرلمان، و من جهة أخرى فهو القانون الذي يضمن مناقشة مشروع قانون المالية السنوي أمام البرلمان، فلا يمكن مناقشة مشروع قانون المالية السنوي المقدم من طرف الحكومة، إلا إذا تم مناقشة مشروع قانون ضبط الميزانية للسنة السابقة و ذلك حسب مقتضيات نص المادة 41 من قانون 2001²، التي تقضي بأن مشروع قانون المالية السنوي لا يمكن الشروع في مناقشته من طرف الجمعية الوطنية قبل تصويتها من خلال القراءة الأولى على قانون ضبط الميزانية المتعلق بالسنة السابقة على مشروع قانون المالية.

إن نص المادة 41 من قانون الفرنسي الجديد رقم 2001-692 تعتبر بمثابة شرط له أهمية كبيرة من الناحية العملية، بحيث يجبر الحكومة على تقديم قانون ضبط الميزانية في مواعيد مناسبة، من أجل أن يطلع عليه البرلمان في أقرب وقت و كذا التصويت عليه، تحت طائلة عدم الشروع في مناقشة

¹Michel lascoombe ; op cit ; p 138

² Michel Bouvier, Marie-Christine Escalasse, Jean Pierre Lassale ; Finances Publiques, 8 édition L.G.D.J ;2006 paris p 466

مشروع قانون المالية السنوي و هذا ما لا يخدم الحكومة، كما أن هذه المادة من جهة أخرى لا تتضمن إلزام الحكومة على تقديم قانون ضبط الميزانية للبرلمان فحسب، وإنما تتضمن أيضا إلزام البرلمان على التصويت عليه، وهذا ما يستخلص من نص المادة 41 ، بحيث أن المشرع الفرنسي لم يشر فقط إلى تقديم قانون ضبط الميزانية إلى البرلمان كما هو منصوص في نص المادة 160 من الدستور الجزائري، وإنما اشترط ضرورة التصويت عليه قبل كل تصويت على مشروع قانون للمالية السنوي، فإذا أراد البرلمان مباشرة مهمته في الرقابة على النفقات العمومية عن طريق التصويت على قانون المالية السنوي، عليه أولا مباشرة هذه المهمة عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية.

إن وجود مثل هذا الشرط في التشريع الجزائري قد يلعب دور رئيسي في معالجة التأخر الذي أصبح ظاهرة مألوفة في تقديم قوانين ضبط الميزانية، كما قد يلعب دور لا يقل أهمية في إلزام البرلمان على التصويت على قانون ضبط الميزانية، فور تقديمه مكتب المجلس الشعبي الوطني، و عدم تجاهل المسألة من خلال إبعاد وقت المناقشة على هذا القانون و كأنه قانون لا يحمل أي هدف، رغم أنه الأداة الرئيسية للرقابة البرلمانية على النفقات العمومية.

فمن بين العراقيل التي تحول دون أن يكون قانون ضبط الميزانية أداة رقابية فعالة، هو عدم اهتمام البرلمانيين بمناقشة مثل هذا القانون¹ و هذا يبدو واضحا خاصة بالنسبة للتشريع الجزائري الذي لم يعرف الممارسة السنوية لمناقشة مشروع ضبط الميزانية، بل تعتبر القوانين التي أشرنا إليها عبارة عن ممارسات تاريخية، نظرا لعدم مطالبة البرلمان به فلو أبدى البرلمانيين رغبتهم الحقيقية في الإطلاع على نص مشروع قانون ضبط الميزانية لما تأخرت الحكومة عن تقديمه لمدة طويلة، لكننا رغم ذلك يمكننا أن نرجع ذلك إلى عدم امتلاك البرلمان لأية وسيلة عقابية لتسوية أية وضعية غير عادية يمكنه ملاحظتها من خلال مشروع قانون ضبط الميزانية، فالتساؤل يبقى دائما قائما حول ما يمكن أن يقوم به البرلمان بعد تنفيذ النفقات العمومية و ظهور مخالفات في التنفيذ.

فيبقى التصويت على قانون ضبط الميزانية، مجرد تصويت شكلي فقط، و البرلمانيين لا يستعملونه كوسيلة رقابية أساسية مثل الرقابة الإدارية² ، فيمكن أن نستخلص أن الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ النفقات العمومية تعتبر عديمة الأثر.

الفرع الثاني: ضعف الوسائل القانونية لتوضيح العمليات المالية المتعلقة بالنفقات العمومية

من أجل مباشرة عملية الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، لا بد من حصول البرلمان على كل المعلومات التي تقيّد الرقابة، فتحقيق أيّة رقابة فعالة و حقيقية يتوقف على مدى قوة الوسائل التي تشرح و تبين و توضح بشكل مبسط كل العمليات المتعلقة بتنفيذ النفقات العمومية، فمع عدم تخصص البرلمانيين في الميدان المالي، و صعوبة الحصول على المعلومات المتعلقة بالرقابة، و مع عدم وجود

¹Denideni Yahia ;op cit. ; p367.

² Guy Durand ; op cit ; p80.

تنسيق مع أجهزة الرقابة المختصة و المحايدة، يجعل من عملية الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية عملية شكلية.

أولاً: صعوبة حصول البرلمان على المعلومات اللازمة لإتمام عملية الرقابة

يملك البرلمان من الناحية القانونية مجموعة من الوسائل، التي تساهم في تنوير البرلمان بالمعلومات التي يطلبها، و ذلك لغرض إتمام عملية الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، فإضافة إلى مشروع قانون ضبط الميزانية، الذي يعتبر الوسيلة الرئيسية للرقابة البرلمانية، فإن للبرلمان كذلك وسائل أخرى منها وسيلة الاستجواب و التحقيق البرلماني

من الناحية العملية فإننا نلاحظ ضعف الوسائل القانونية، التي يمكنها أن تساعد البرلمان في فهم عمليات تنفيذ النفقات العمومية، فكل ما يمكن أن يساعد البرلمان هو الإجابة من طرف أعضاء الحكومة، على كل الاستجابات التي يمكن أن يطرحها البرلمانيون، و ذلك من أجل تحقيق أهداف الرقابة الفعالة، إلا أن أعمال البرلمان للرقابة عن طريق استجواب الحكومة في موضوع النفقات العمومية له نتائج جد محدودة، فالنصوص القانونية لم تشر إلى أي أثر يترتب حالة تقديم الحكومة لإجابة غير مقنعة على الاستجواب الموجه لها، فلا يمكن حتى فتح مناقشة حول الموضوع، و يقتصر دور الحكومة في الرد على تدخلات بعض النواب دون الأخرى المنصبة على الاستجواب، و الإجابة قد يشوبها الكثير من الاقتضاب و نقص الدقة، فتأتي عامة و سطحية، و منه فلاستجواب في نظر المؤسس الدستوري الجزائري مجرد طلب معرفة بيانات و معلومات، لا أكثر و لا أقل، دون أن يترتب عنه المسؤولية السياسية للحكومة.¹

كما أن البرلمان و في إطار مهامه الرقابية، و في حالة ما لم يقتنع بالبيانات و التوضيحات التي تقدمها الحكومة، و أراد الوقوف على الحقيقة بنفسه، إذا ما دخله ريب أو شك، أو لم يطمئن لسبب من الأسباب، أن ينشئ لجان تحقيق كوسيلة للكشف عن الانحرافات في القطاعات و الإدارات العمومية،² و يعتبر العمل بلجان التحقيق البرلمانية الوسيلة الأكثر نجاعة، لوصول البرلمان إلى الحقيقة و المعلومات بنفسه.

إلا أن العمل بلجان التحقيق البرلمانية يواجهه من الناحية العملية مجموعة من العراقيل، من بين هذه العراقيل نذكر أن المادة 83 من القانون العضوي رقم 99-02 تنص على أنه يمكن للجان التحقيق أن تسمع إلى أي شخص، و أن تعين أي مكان و أن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، ماعدا تلك التي تكتسي طابعاً سرياً و استراتيجياً يهم الدفاع الوطني، و المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، و أمن الدولة الداخلي و الخارجي، إن استبعاد مجال الدفاع الوطني مسألة معقولة، أما المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، فيشكل إخراجها من مجال تدخل لجان التحقيق

¹ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 153

² نفس المرجع، ص 153

تقليصا لسلطات البرلمان في رقابة الحكومة، كما يثير المسؤول عن تقدير هذه المسألة تساؤل كبير، و قد أشار أحد أعضاء مجلس الأمة بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي رقم 99-02، في أن أعضاء لجنة التحقيق عقلاء، مثل أعضاء الحكومة تماما ، يمكنهم تقدير المسائل الإستراتيجية و الوثائق التي يمكن الاطلاع عليها، و تصويرها دون المساس بمصالح البلاد، و يمكن أن يوكل لهم سلطة تقدير مدى خطورة الوثيقة، و منع تسريبها و نشرها حفاظا على مصالح البلاد¹.

كما أن نتائج التحقيق تتوقف على إرادة الحكومة، فأخذ رأي الحكومة في نشر تقرير لجنة التحقيق و إن كان كما عبر عنه السيد محمد كشرود أول وزير للعلاقات مع البرلمان أنه إجراء ضروري لأن الحكومة شريك مهم للبرلمان ، لذا يجب عدم إخفاء أمور مثل هذه عنها ، إلا أنه و من ناحية أخرى يقيد البرلمان و يجعله قاصرا خاضعا لوصاية الحكومة و الأمر سيكون هينا لما يكون التقرير مؤيدا للحكومة أما في الحالة العكسية أي في حالة ما كان التقرير ضد الحكومة فمؤكد سترفض التقرير إن لم ترفض التحقيق أصلا و هذا الوضع بالتأكيد سيؤثر على عمل البرلمان الرقابي².

إن عدم تخصص البرلمانين في المسائل المالية تجعل من عملية الرقابة التي يباشرونها شكلية، غير فعالة، لأنها تتوقف من جهة على المعلومات التي يدلي بها أعضاء الحكومة، و في التحقيقات التي يمكن أن يقوموا بها، و التي كما رأينا غير فعالة بقدر الإمكان ، كما أن تقديم الحكومة لحسابات الدولة في شكل معقد يجعل مسألة فهم البرلمانين للعمليات المالية صعبة، لذا اتجه المشرع الفرنسي في سبيل تقوية دور البرلمان في ميدان الرقابة، على تقديم حسابات الدولة في شكل مبسط و واضح فحسب القانون الفرنسي رقم 2001-692، فإن للبرلمان مجموعة من الوسائل القانونية التي تمكنه من فهم سياسية الحكومة في الإنفاق العمومي، تبدأ هذه الوسائل من الشكل الذي تقدم به الميزانية العامة للدولة، فبعد أن كانت تقدم في شكل أبواب و فصول، ثم اعتماد نظام الميزانية حسب الأهداف، و بالتالي تقسم الميزانية العامة إلى مهام و برامج و أنشطة، بشكل أكثر وضوح و مقروئية من جانب النواب، فالمناقشة البرلمانية تنصب على المهام، التي تشكل السياسات العمومية الكبرى للدولة³.

و من أجل تجديد دور البرلمان وفق برنامج عمل أكثر طموحا فإن القانون الفرنسي الجديد الصادر في 2001 قد أنشأ علاقات ما بين غرفتي البرلمان و الوزارة المكلفة بالميزانية و من ذلك فإن أربع مناقشات متعاقبة خلال كل سنة تتم بينهما يتعلق الأمر بالمناقشات التي تتم في الربيع و في بداية كل صيف و التي تخص مناقشة قانون تسوية الحسابات و تقرير عن التسيير و تقديم التقارير السنوية حول النتائج، التي تعتبر مثيل للمشاريع السنوية للنتائج، و التي تسمح بإجراء مقارنة حول التوقع و التنفيذ، و بعدها مناقشة تطور المالية العمومية كما تتم في دورة الخريف مناقشة تتعلق بمناقشة مشروع قانون المالية و تعمد مديرية الميزانية إلى إشراك وزير المالية بمناسبة كل هذه المناقشات و

¹ عقيلة خرباشي ، العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 154 و 155

² نفس المرجع، ص 155

³ Républiques Française ; Ministère du budget ; op cit ;10

ذلك بغرض الإجابة على كل انشغالات و تساؤلات النواب كما تقوم مديرية الميزانية بإعداد وثائق الميزانية بطريقة واضحة و غنية بكل المعلومات اللازمة حول النفقات العمومية¹.

كما يمكن للبرلمان الفرنسي الوصول إلى كل المعلومات التي يرغبها في ممارسة الرقابة على النفقات العمومية من خلال اللجان المالية التي تم توسيع صلاحياتها في الميدان المالي حسب القانون الجديد ، إن المادة 57 من القانون رقم 692-2001 تنص على إمكانية اللجنة القيام بالتحقيقات التقييمية و المحاسبية و كذا الاستماع إلى كل من ترى في الاستماع له فائدة تخدم التحقيق، و كل المعلومات و الوثائق ذات الطبيعة المالية و الإدارية التي تقوم اللجنة بطلبها و كذا كل تقرير تم وضعه من طرف الهيئات و المصالح المكلفة بالرقابة على الإدارة، يجب أن تسلم إلى اللجنة، باستثناء المواضيع ذات الطبيعة السرية الخاصة بالدفاع الوطني و الأمن الداخلي أو الخارجي للدولة. كما أن اللجنة المالية في التشريع الفرنسي يمكنها أن تستعين بالجهات القضائية من أجل الوصول إلى المعلومات المطلوبة لتفعيل الرقابة البرلمانية بحيث تنص 59 قانون 1 أوت 2001 على ما يلي:

« lorsque , dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la Communication des renseignements demandés en application de l'article 59 ne peut être obtenue au regard de la difficulté de les réunir , les Présidents des commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargés des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte »

و من خلال هذه نص المادة فإنه في حالة ما إذا واجهت عملية الرقابة صعوبات عملية، تصعب من استلام اللجنة للوثائق و المعلومات التي تخدم التحقيق، في وقت معقول، فإن رئيس اللجنة المالية بالمجلس الوطني الفرنسي و كذا رئيس اللجنة المالية بمجلس الشيوخ، يمكنهم بالاستعانة بجهات قضائية مختصة، حتى و إن اقتضى الأمر على هذه الجهات استعمال الإكراه، من أجل إزالة أو إيقاف كل عائق يحول دون الوصول إلى المعلومات المطلوبة، من طرف اللجنة، هذا الإجراء و لا شك يساهم كثيرا في تحقيق الرقابة الفعالة، و ذلك من خلال الحصول على الوثائق و المعلومات اللازمة للإتمام عملية الرقابة، فلم يعد بالإمكان المماطلة في التحقيق البرلماني و لم يعد بالإمكان تعطيل سير التحقيق

إن القانون الجديد الفرنسي رقم 692-2001 يضع أمام الحكومة مجموعة من المسؤوليات، من بينها ضرورة و إلزامية الإجابة على كل الملاحظات، التي يمكن أن تقدم لها، في إطار مهمة الرقابة و التقويم ، و ذلك في غضون شهرين مع ضرورة أن تكون إجابة الحكومة كتابية، حسب نص المادة 60 من هذا القانون. فلم يعد بإمكان الحكومة التهرب أو التأخر من الإجابة، كما في الأسئلة و الاستجابات البرلمانية، فيمكن أن نقول بأن إلزام الحكومة على الإجابة على الملاحظات التي تقدم لها في غضون شهرين، عبارة عن نوع جديد من الأسئلة البرلمانية و لكن النص عليها في القانون

¹ Ibid. ; p

الخاص بقوانين المالية يضيف عليها الطابع المالي، فعلى خلاف الأسئلة و الاستجاب المنصوص عليهما في الدستور، و التي تتعلق بكل المجالات المالية و غير المالية، فقد أضاف المشرع الفرنسي وفق المادة 60 من القانون رقم 2001-692 نوع جديد من الأسئلة البرلمانية التي تتعلق فقط بميدان الرقابة و التقويم المالي.

ثانيا: ضعف التعاون بين البرلمان و مجلس المحاسبة في ميدان الرقابة على النفقات العمومية

يعد مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة البعدية على الأموال العمومية، و قد خول له القانون كل الصلاحيات للقيام بمهامه، في مجال التحريات و المعاينات التي تمكنه من التوصل إلى السير الحسن و الاستغلال الأمثل للأموال العمومية، بما يحقق الفعالية و الرشاد، و تعتبر رقابة مجلس المحاسبة بمثابة الرقابة اللاحقة على تنفيذ النفقات العمومية، و لا تقل أهمية عن باقي الهيئات، بل تعد أعلاها درجة و أدقها إجراءً، و هذا كله نتيجة ما خوله القانون من أدوات رقابية، و نتيجة للاستقلالية التي يتمتع بها.¹

إن وجود تنسيق و تعاون بين مجلس المحاسبة و البرلمان في ميدان الرقابة على النفقات العمومية، يساهم بقدر كبير في تطوير دور البرلمان و تفعيله، و ذلك نظرا لأن البرلمانين غير مختصين في المسائل المالية من جهة، و نظرا لأن مجلس المحاسبة مختص أصلا في التدقيق في شروط استعمال الأموال العمومية و تقييم التسيير من جهة أخرى، لذا فإن التنسيق و التعاون بين مجلس المحاسبة و البرلمان، أمر ضروري من أجل تحقيق رقابة برلمانية حقيقية على النفقات العمومية. بالرجوع إلى التشريع الجزائري الخاص برقابة مجلس المحاسبة، في المادة 52 من أمر 95-20،² تبين بأن مجلس المحاسبة عن طريق لجنة البرامج و التقارير يقوم بإعداد تقرير سنوي، موجه إلى كل من رئيس الجمهورية و الهيئة التشريعية أي البرلمان، يبين في هذا التقرير كل المعاينات و الملاحظات و التقييمات الناجمة عن أشغال و تحريات مجلس المحاسبة، مرفقة بالآراء و المقترحات التي يرى من الواجب تقديمها، و أيضا آراء و ردود المسؤولين و الممثلين القانونيين، و السلطات الوصية المعنية، كما يقوم مجلس المحاسبة كذلك، بإعداد تقرير تقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، الذي يتم إرساله إلى الحكومة التي تقوم بدورها في إرساله إلى البرلمان

إن منح البرلمان سلطة الإطلاع على الوثائق التي يعدها مجلس المحاسبة، يساهم في حصول البرلمان على معلومات دقيقة حول تسيير الأموال العمومية، و حول تنفيذ النفقات العمومية، و بالتالي يساهم مجلس المحاسبة في تفعيل دور البرلمان في الميدان الرقابي، لأن حصول هذا الأخير على المعلومات من طرف الجهة المكلفة بتنفيذ النفقات العمومية و المتمثلة في السلطة التنفيذية لن يحقق الرقابة الحقيقية للنفقات العمومية، نظرا لعدم توفر عنصر الحياد من طرف الجهة المقدمة لهذه المعلومات و البيانات حول تنفيذ النفقات العمومية.

¹ بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 150

² القانون رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية عدد 39

إلا أن العلاقة بين مجلس المحاسبة و البرلمان تفتقر إلى التنسيق و التعاون الكافيين، و هي علاقة ضعيفة لم يتم تطويرها، من أجل تحقيق نتائج إيجابية في عملية الرقابة البرلمانية و هذا على عكس المشرع الفرنسي الذي طور العلاقة بين مجلس المحاسبة و البرلمان، في ميدان الرقابة على الأموال العمومية، فلم يعد تقتصر مهمة مجلس المحاسبة في تقديم تقارير سنوية للبرلمان، وإنما تعد ذلك إلى مهمة مساعدة البرلمان في القيام بمهامه الرقابية على أحسن و أكمل صورة.

من ذلك فإننا نجد أن المشرع الفرنسي قد وسع من خلال القانون الجديد الخاص بقوانين المالية الفرنسي رقم 2001-692 ، من دور مجلس المحاسبة، و ذلك بتقوية علاقته بالبرلمان خاصة فيما يتعلق بميدان الرقابة على النفقات العمومية، فقد أوكلت لمجلس المحاسبة مهمة تأكيد و مصداقية حسابات الدولة، و مهمة مساعدة البرلمان في إتمام عملية الرقابة، و قد تم تسجيل هذه المهمة في الدستور الفرنسي من خلال المادة 47 منه، و تم إدراجها في المادة 58 من القانون رقم 2001-692

يساهم مجلس المحاسبة الفرنسي في تفعيل الرقابة البرلمانية، أي رقابة تنفيذ رخصة الإذن بالإنفاق العمومي التي تم التصويت عليها من طرف كلا غرفتي البرلمان و من أجل ذلك فإن مجلس المحاسبة ملزم بإرسال مجموعة من التقارير إلى البرلمان تتمثل فيما يلي:

- تقرير أولي متعلق بنتائج تنفيذ السنة المالية المعنية، ويعرض هذا التقرير بمناسبة مناقشة توجّهات المالية العمومية.

- تقرير متعلق بنتائج السنة المالية المعنية، و تسيير الميزانية و الذي يرافق تقديم مشروع ضبط الميزانية و تقرير التسيير.

- تقرير يتضمن كل العمليات المتعلقة بحركة الاعتمادات المالية خلال تنفيذ السنة المالية المعنية و التي قامت بها السلطة التنفيذية و التي تستوجب المصادقة البرلمانية في أقرب قانون للمالية و يتعلق الأمر خاصة بموضوع مراسيم التسبيق.

كما أضافت المادة 58 من القانون الفرنسي رقم 2001-692 على إمكانية أن ترفق هذه التقارير بأجوبة من الوزراء المعنيين، إن كل هذه التقارير مجتمعة إضافة إلى أجوبة الحكومة، تساهم كثيرا في حصول البرلمان على كل الوثائق، التي تمكنه من القيام بمهمة الرقابة على النفقات العمومية، و ذلك على أحسن صورة، إن هذه الإجراءات الغير موجودة في التشريع الجزائري، تعمل و لا شك على تحقيق الشفافية في تسيير المالية العمومية.

إن مجلس المحاسبة بموجب المادة 58 من القانون الفرنسي رقم 2001-692 ملزم بالإجابة على كل طلبات المساعدة التي يمكن توجيهها له من طرف الرئيس و المقرر العام للجنة المالية لكلا غرفتي البرلمان و ذلك في إطار ممارسة مهمة الرقابة ، و من أجل تحقيق هذه المهمة فإن مجلس المحاسبة ملزم بالقيام بكل طلبات التحقيق التي تطلبها اللجان المالية على مستوى الجمعية الوطنية أو مجلس

الشيوخ و يتعلق موضوع التحقيق بتسيير المرافق أو الهيئات التي تراقبها، و نتائج هذه التحقيقات يجب إبلاغها في مهلة ثمانية أشهر، بعد تقديم الطلب من طرف اللجنة المالية المعنية، و التي لها سلطة الفصل في موضوع نشر التحقيقات من عدمه.

نلاحظ هنا أن المشرع الفرنسي ركز على وسيلة التحقيق في القيام بالرقابة، فإضافة إلى لجان التحقيق التي يمكن للبرلمان إنشائها من أجل الوصول إلى الحقائق بنفسه، فقد أضاف القانون الجديد الخاص بقوانين المالية الصادر في 2001، إمكانية اللجان المالية القيام بالتحقيقات و الرقابة التقييمية و المحاسبية، كما يمكن للجان المالية أن تطلب من مجلس المحاسبة من القيام بالتحقيق، و يكون مجلس المحاسبة في حالة ما طلب منه التحقيق ملزم بالقيام به، كما أنه ملزم كذلك بإرسال النتائج التي يتوصل إليها من خلال التحقيق، للجنة المالية التي طلبت التحقيق، و مع إعطاءها سلطة تقدير ملائمة نشر هذه الوثائق، و هذا على عكس ما هو معمول به في التشريع الجزائري بحيث أن نشر تقارير لجان التحقيق متوقف على إرادة الحكومة .

كما أن مجلس المحاسبة يقوم بإعداد شهادة انتظام و مصداقية ووفاء حسابات الدولة،

Certification de la régularité et de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat

هذه الشهادة التي تلحق بمشروع قانون ضبط الميزانية و التي تمّ الشروع بالعمل بها منذ السنة المالية ل 2006¹، و التي تعرض على البرلمان مرفقة بتقرير حسابي، كل هذه المعلومات التي تصل إلى البرلمان من طرف مجلس المحاسبة، تمكنه من فهم العمليات المالية التي قامت بها الحكومة، خلال السنة المالية بشكل أكثر سهولة، خاصة و أن تلقي المساعدة من طرف مجلس المحاسبة يجعل دور البرلمان الرقابي أكثر فعالية، فمجلس المحاسبة هيئة مستقلة عن الحكومة، كما أنه الجهاز المختص أصلا في المسائل المالية، كما أنه مستقل في أداء وظيفته، فالحصول على مساعدة المجلس في فهم العمليات المالية التي قامت بها الحكومة أثناء تنفيذها للنفقات العمومية التي تمّ منح رخصة إنفاقها من طرف البرلمان، سيساهم في تطوير و تقوية دور البرلمان، في المسائل المتعلقة بالرقابة على النفقات العمومية.

¹ Républiques Française ; Ministère du budget ;op cit ; p

المبحث الثاني: الحدود العملية للرقابة البرلمانية على النفقات العمومية

إن ممارسة البرلمان لوظيفة الرقابة المالية على النفقات العمومية، تواجهها من الناحية العملية مجموعة من العقبات، تحول دون تحقيق الرقابة الفعالة، والتي يسعى إلى تحقيقها نواب الشعب، تتمثل هذه العقبات أساسا في التدخل الواسع للتنظيم في ميدان الميزانية، استنادا إلى نصوص قانونية، إلى درجة مساهمة هذه النصوص التنظيمية، في التعديل الواسع للرخصة البرلمانية بصفة جذرية، (مطلب أول)، كما تتأثر الرقابة البرلمانية من الناحية العملية، بتركيبة المجلس سواء من ناحية الأغلبية البرلمانية، أو من ناحية تطبيق نظام الثنائية البرلمانية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: التدخل الواسع للتنظيم في ميدان الميزانية

تختص السلطة التشريعية في الدولة باعتماد الميزانية العامة، أي بالموافقة على توقعات الحكومة للنفقات العمومية عن سنة مقبلة، فلا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ النفقات العمومية، المنصوص عليها في الميزانية إلا إذا تم ترخيصها من قبل السلطة التشريعية، وكما تلزم السلطة التنفيذية بتنفيذ النفقات العمومية، وفق حدود هذه الرخصة، وقد مر حق السلطة التشريعية في إقرار و ترخيص النفقات العمومية، بمسيرة طويلة حتى أصبح من المبادئ الدستورية، في الأنظمة السياسية المعاصرة¹.

فالرخصة البرلمانية هي ما تتميز به الميزانية العامة للدولة، وما أن كل ترخيص يتطلب حوار ما بين طالب الترخيص و مقدمه، ففي ميدان الميزانية العامة للدولة، فإن هذا الحوار يتم ما بين الحكومة و البرلمان، فالحكومة هي طالبة للترخيص و البرلمان يعتبر المانح لها،² و يعتبر منح الرخصة البرلمانية للحكومة من بين أقوى الحقوق التي تتمتع بها السلطة التشريعية، إذ بواسطته تستطيع هذه الأخيرة مراقبة أعمال الحكومة في جميع المجالات، بل تستطيع السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية إسقاط الحكومات، عن طريق رفض الميزانيات المقدمة منها، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى إجبارها على الاستقالة³.

إن المدى القانوني للرخصة البرلمانية، المتعلقة بالإيرادات المتعلقة بالنفقات، ذلك أنه في موضوع الإيرادات تحمل الرخصة البرلمانية طابع الأمر و الإلزام، و هذا الإلزام يتكرر كل سنة من خلال المادة الأولى من قانون المالية للسنة، التي تقضي بمواصلة تحصيل كافة الضرائب و الرسوم، حسب النصوص التنظيمية و القانونية المعمول بها، إلى جانب ذلك فإن السلطات العمومية المسؤولة عن تحصيل الضرائب و الرسوم المختلفة، مجبرة على القيام بهذا التحصيل، و في حالة إخلالهم بهذا الالتزام الملقى على عاتقهم، فيمكن إثارة مسؤوليتهم الجنائية و المدنية و حتى الشخصية، أما بالنسبة لموضوع النفقات العمومية فإن الرخصة البرلمانية لا تحمل إلزامية الإنفاق و

¹ محرزى محمد عباس، المرجع السابق، ص 318

² Louis Trotabas, op cit , p 128.

³ محرزى محمد عباس، المرجع السابق، ص 318

إنما تقوم فقط بفتح إمكانية للقيام بالإنفاق العمومي.¹ فرخصة السلطة التشريعية للنفقات يعطي للحكومة الخيار في القيام بها من عدمه.²

إلى جانب ذلك أن الرخصة البرلمانية في مادة النفقات العمومية بصفة خاصة، أو في موضوع الميزانية العامة للدولة بصفة عامة، تشكل وسيلة للحد من حرية النشاط المالي للحكومة،³ لذا فاحترام الرخصة البرلمانية من قبل الحكومة يعد أمرا إلزاميا، فالمجالس النيابية تقوم بالتصويت و المصادقة على مشروع قانون المالية الذي تلتزم به الحكومة و تتفقد بكل أوجه الإنفاق الواردة فيه.⁴

إلا أن السلطة الممنوحة للبرلمان في إقرار الميزانية العامة للدولة، و ذلك بمنح رخصة لتحصيل الإيرادات، و صرف النفقات العمومية، يقابله السلطات الواسعة للجهاز التنفيذي في مادة الميزانية، و ذلك بالتصرف و بشكل واسع في الاعتمادات المالية، عن طريق السلطة التنظيمية، فالاعتمادات المالية المرخص بها، موزعة على كل فصل من فصول الميزانية، و في التشريع الفرنسي فإنها مخصصة و مقسمة على كل برنامج، و من أجل أن تكون الرخصة البرلمانية فعالة، فإن هذا التوزيع و التخصيص للإعتمادات يجب أن يبقى بدون تغيير طيلة سنة تنفيذ الميزانية، و هذا على خلاف ما هو معمول به، فحسب أمر 2 جانفي 59، و على غرار القانون رقم 84-17، قد نص على أن التخصيص الأولي للإعتمادات يمكن تعديله خلال السنة المالية، و ذلك عن طريق تحويل أو نقل للإعتمادات المالية،⁵ أو إلغاءها و إرجاءها. كما تضمن القانون الفرنسي رقم 2001-692 على ذات الإمكانية و لكن بشروط مختلفة.

الفرع الأول: سلطة تحويل و نقل الاعتمادات المالية

إن موافقة البرلمان على كل نقل أو تحويل لأي مبلغ مالي من موضع لآخر يعتبر الأصل، لكن العدد المتنامي لتحويل الاعتمادات المالية، يدل على أن الحكومة تتصرف في قانون المالية كما تشاء، و لا تتقيد بالشكل الذي ارتضاه البرلمان، و هذا تعبير صريح من الحكومة يقضي على حق المؤسسة النيابية في الإشراف على تنفيذ الميزانية، و إخضاع الحكومة للمساءلة عن تنفيذ الأهداف المحددة في قانون المالية، الذي يعتبر الوثيقة الإستراتيجية للدولة خلال سنة مدنية، و كذا الإشراف التشريعي على سياسات الحكومة بصفة عامة، و على الميزانية العامة بصفة خاصة، و الكشف عن مدى تنفيذ الحكومة لمهامها بصورة فعالة، و بطريقة مسؤولة.⁶

و يكشف الاستخدام المفرط لتحويل الاعتمادات المالية، عن فشل قانون المالية الرئيسي، في إحداث التوازنات الأساسية بين الاحتياجات و الإيرادات، الخاصة ببعض القطاعات أو المصالح، كما لو يقل الاعتماد المخصص لوزارة عن المصروف الفعلي لها، و هذا نتيجة حتمية تشير إلى ضعف بيانات

¹Jean Claude martinez ;op cit ; p 440

² محرزى محمد عباس، المرجع السابق، ص 118.

³ Maurice Duverger ;op cit ; p 351

⁴ علي زغود، المرجع السابق، ص 152

⁵ Jean Claude martinez ;op cit ;p452

⁶ خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص 166

الميزانية العامة، و التي تؤدي إلى انتكاسات مالية خطيرة جدا، و من جهة أخرى يفسر تحويل الاعتمادات المالية، الطابع العمومي لقانون المالية، و ابتعاده عن التدقيق و التفصيل المؤسس على معايير سليمة، و هذا ما أكده أحد أعضاء مجلس الأمة، في تدخله بمناسبة قانون المالية لسنة 2003 بقوله: "إن مشروع قانون المالية لسنة 2003 الذي نحن عاكفون على التفصيل في مختلف محاوره، تميزت دراسته بعجالة لأسباب لا ندركها، ربما لها علاقة بما تضمنه من عموميات و أفكار تعكس خصوصيات الواقع المعيش، فهو يتطرق إلى رغبة قوية عند الحكومة لمواصلة مسار الإصلاحات بمختلف المجالات دون استشراف النتائج، و الآثار و الانعكاسات التي تترتب عن هذا العمل"¹.

أولاً: نظام نقل الاعتمادات المالية:

تمّ إقرار نظام نقل الاعتمادات المالية، بموجب المادة 32 من قانون 84-17، و بموجب المادة 14 من أمر 2 جانفي 59 الخاص بقوانين المالية الفرنسي، الذي تم إلغائها بموجب المادة 12 من القانون العضوي رقم 2001-692، لكن بشروط محددة و مختلفة من قانون لآخر، و قد ظهر نظام تحويل الاعتمادات المالية في قانون الميزانية في فرنسا ابتداء من سنة 1950².

و يقصد بعملية نقل الاعتمادات المالية، تلك العملية التي تعدل طبيعة النفقة العمومية المحددة في قانون المالية، و نظراً لأن هذا الإجراء يمس طبيعة النفقة التي صادق عليها البرلمان، و خضعت لعملية المناقشة من قبله، حتى تم الموافقة عليها بالشكل الذي صدرت به في قانون المالية، فإن القيام بأي عملية للنقل في الاعتمادات المالية يجب أن يخضع لمجموعة من الشروط تتمثل فيما يلي :

- لا يمكن تطبيق عملية نقل الاعتمادات المالية إلا داخل الفصول المتضمنة نفقات التسيير خلال السنة المالية، و ذلك حسب المادة 32 من قانون 84-17، و حسب القانون الفرنسي الصادر في 2001 فإن عملية النقل التي تعدل في توزيع الاعتمادات، تتم ما بين برامج نفس الوزارة.

- عدم تجاوز الحكومة للنسبة المحددة في القانون، و التي يسمح في إطارها القيام بعمليات النقل، و تتمثل هذه النسبة في القانون الفرنسي القديم لسنة 59 ب 10% متعلقة باعتمادات أي فصل معني بالتحويل، أما في القانون الجديد لسنة 2001 فقد تم التقليل من هذه النسبة إلى 2 %، و يعتبر تحديد مثل هذه النسب كي لا تتجاوزها الحكومة، مأخوذ من أن عمليات نقل الاعتمادات تعتبر عملية استثنائية، و تبقى مجرد وسيلة بسيطة لتعديل التوزيع الأصلي للإعتمادات المالية.³

إن تقليل هذه النسبة في القانون الجديد، كان نتيجة للمبادئ الجديدة التي تضمنها هذا القانون، من مبادئ الشفافية و ترشيد النفقات العمومية، و كذا تقوية دور البرلمان في ميدان الميزانية بصفة خاصة و في الميدان المالي عامة، إلى جانب انتهاج منطق النتائج بدل من منطق الأداء في الرقابة على النفقات العمومية، كما أن تقليل هذه النسبة يضمن من الناحية العملية احترام الرخصة البرلمانية، و التي تتضمن التوزيع الأولي للإعتمادات المالية، و في هذا الإطار نشير بأن القانون رقم 84-17

¹ خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 166

² Jean Claude Martinez ;

³ Jean Claude Martinez ; op cit ; p 453

الخاص بقوانين المالية الجزائري، لم ينص على تحديد نسبة معينة، لا يمكن للحكومة أن تتجاوزها أثناء القيام بعملية نقل الاعتمادات، و هذا ما يفسر العدد المتنامي لعمليات نقل الاعتمادات خلال كل سنة مالية

– كما يجب أن يتم نقل كل اعتماد مالي عن طريق مرسوم رئاسي، يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية، وذلك بموجب المادة 32 من قانون 17-84، وما يلاحظ على هذه المادة هو إشارتها إلى كلمة مرسوم، دون تحديد أو التمييز بين المرسوم الرئاسي عن المرسوم التنفيذي، و يمكن تفسير ذلك في عدم وجود منصب رئيس الحكومة في ذلك الوقت، إلا بعد سنة 1989، و بالتالي فمصطلح مرسوم في ذلك الوقت يشير مباشرة إلى المرسوم الرئاسي.¹ كما تتم عمليات نقل الاعتمادات في التشريع الفرنسي على غرار التشريع الجزائري، بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالمالية - كما أشارت المادة 33 من قانون 17-84 إلى أن عملية نقل الاعتمادات لا يتم من اعتماد تقييمي أو وقتي إلى اعتماد حصري. ، و المادة 12 من قانون العضوي الخاص بقوانين المالية الفرنسي الصادر في 2001

وينبغي أن يندرج مبلغ كل عملية نقل للإعتمادات المالية، ضمن حدود الميزانية بمقتضى قانون المالية، و رغم ذلك فإنه لا يجوز القيام بالنسبة لميزانية التسيير بأي اقتطاع، من الفصول التي تتضمن النفقات المخصصة للمستخدمين إلى فصول أخرى، تتضمن أنواع أخرى من النفقات.²

و قد تم النص في التشريع الفرنسي الجديد لسنة 2001، على إجراء لابد على الحكومة القيام به، قبل كل عملية للنقل في الاعتمادات المالية، و يتمثل هذا الإجراء في ضرورة إعلام اللجان المالية المتواجدة على مستوى البرلمان بغرفتيه، سواء لجنة المالية على مستوى المجلس الوطني الفرنسي أو اللجنة المالية بمجلس الشيوخ، إضافة إلى إعلام كل اللجان المتواجدة على مستوى البرلمان حتى و إن كانت غير معنية بالشؤون المالية، و لكنها معنية باستعمال الاعتمادات المالية محل النقل.³ و يتم بموجب كل عملية لنقل الاعتمادات، إعداد تقرير خاص، يتم إدراجه من ضمن الوثائق المرافقة لمشروع قانون ضبط الميزانية.⁴

وتعتبر عملية إعلام البرلمانين عن المسائل المتعلقة بعمليات النقل، من بين المسائل المهمة، التي تؤدي لا محالة إل تكوين فكرة لدى البرلمانين عن عملية تسيير الاعتمادات المالية، خلال السنة المالية، وذلك في سبيل تقوية دور البرلمان في عملية الرقابة على النفقات العمومية، و ما يمكن ملاحظته على النصوص التشريعية الجزائرية، هو غياب هذا النوع من الإجراء، كما لم يتم اعتماده في التشريع الفرنسي لسنة 59

¹ عقيلة خرباشي، العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 166

² المادة 34 من قانون 17-84.

³ المادة 12 من القانون العضوي الفرنسي رقم 692-2001

⁴ المادة 54 من القانون العضوي الفرنسي رقم 692-2001

إلا أن عملية إعلام البرلمانين بعمليات نقل الاعتمادات المالية، المنصوص عليه في القانون الجديد لسنة 2001، كانت نتيجة لمطالب البرلمانين، و ذلك لفترة طويلة و عبر مراحل مختلفة، ففي قانون المالية التكميلي لسنة 1974 في المادة 25 منه، تنص على أن كل العمليات التي تتم بموجب نصوص تنظيمية، و التي تهدف إلى تعديل التوزيع الأولي للاعتمادات، و التي تمت على مستوى البرلمان يجب أن تشكل بذلك ملحق، في شكل جدول يوجز كل عمليات التعديل، يتم تقديمه بمناسبة قانون المالية التالي لسنة تنفيذ الميزانية، و قد احتوى قانون المالية التكميلي لسنة 1987، على سبيل المثال على مثل هذا الملحق، و الذي نص على حوالي 186 نص تنظيمي، تعدل كلها الرخصة البرلمانية الأصلية¹.

رغم ذلك فقد لوحظ في التشريع الفرنسي، بأن عملية تحويل الاعتمادات المالية، لا تمس في الواقع مبالغ كبيرة، حتى و إن بلغت حوالي 813 مليون فرنك في سنة 1975، فهي قد تجاوزت 2,3 مليار في سنة 1980، و 3 مليار في 1985، إلا أنها لا تشكل سوى 0,28 من الاعتمادات الأصلية، و في سنة 1994 فقد بلغت 1,16 مليار فرنك، و 1,09 مليار في سنة 1995، كما بلغت في سنة 1996 إلى حوالي 1,8 مليار فرنك².

ثانيا: نظام تحويل الاعتمادات المالية

إن عملية تحويل الاعتمادات المالية مختلفة عن عملية نقل الاعتمادات، في أن الأولى تغير في طبيعة النفقة العمومية، أما الثانية فإنها لا تغير في طبيعة النفقة المحددة في قانون المالية، و إنما تغير فقط في المصلحة المكلفة أو المسؤولة عن تنفيذ النفقة، فالتعديل الذي تتضمنه عمليات تحويل الاعتمادات المالية، ما هو إلا تعديل عضوي و ليس مادي، و لذلك نجد أن عمليات تحويل الاعتمادات المالية، تمتاز بالمرونة أكثر من عمليات نقل الاعتمادات³.

و قد تم النص على إمكانية تحويل الاعتمادات المالية، في كل من التشريعين الجزائري و الفرنسي، فبالنسبة للتشريع الجزائري تم النص على هذه الإمكانية بموجب المادة 32 و 33 من قانون 84-17 أما بالنسبة للتشريع الفرنسي فقد تم النص على هذه الإمكانية في كل من القانون القديم رقم 59-02 في المادة 2/14 منه، و المادة 12 من القانون الجديد رقم 2001-692.

مبين مميزات عمليات تحويل الاعتمادات المالية يتمثل في بساطة الإجراءات المتعلقة بها، و ذلك مقارنة بعمليات النقل، ففي التشريع الفرنسي القديم، نجد أن عمليات التحويل تتم بدون أي قيد أو تحديد، فبمجرد قرار بسيط من وزير المالية، يكفي للقيام بأي عملية تحويل للاعتماد ما، و لكن و على غرار النقل فإنه لا يجوز لأي تحويل أن ينشئ فصول جديدة في الميزانية، فهو يتضمن فقط تحويل الاعتماد المخصص لوزارة معينة إلى وزارة أخرى⁴.

¹Jean Claude Martinez ; op cit ; p 484

²Ibid; p 453.

³ Ibid ; p 455.

⁴Ibid; p 455

ما يمكن ملاحظته على عمليات تحويل الاعتمادات المالية على أنها كثيرة، نظرا لمرونة استعمالها، فقد وصلت في التشريع الفرنسي من سنة 1975 إلى سنة 1979، إلى ما يتجاوز 10 مليار فرنك إلى 43 مليار، و في سنة 1980 وصلت إلى حوالي 49, 9 مليار فرنك بما يعادل 8, 8 ٪ من الاعتمادات الأصلية، و في سنة 1985 وصلت عمليات التحويل إلى ما يقارب 97, 5 مليار فرنك أي ما يعادل 8, 9 من الاعتمادات الأصلية، و في سنة 1994 فقد قاربت 142 مليار فرنك، و تجاوزت 143 مليار فرنك في سنة 1995، لتصل في سنة 1996 إلى ما يقارب 152 مليار فرنك فيكون بذلك شكل قانون المالية المصوت عليه من طرف البرلمان في حالة تغيير جذرية، و هذا ما أكده مجلس المحاسبة الفرنسي، في الكثير من قراراته المتعلقة بقانون ضبط الميزانية، فقد أعلن عن الطبيعة المفرطة و المتكررة و المتأخرة، لعمليات تحويل الاعتمادات المالية خلال السنة المالية.¹

و نظرا لمرونة إجراءات تحويل الاعتمادات المالية، فقد لوحظ في الكثير من الأحيان، أن عمليات التحويل لا تتم مرة واحدة، و إنما تتكرر للأكثر من مرة، إلى درجة يتم إعادتها إلى مكانها الأول المحدد في قانون المالية، فبعد التحويل الأول يظهر للسلطة التنفيذية أنه غير مفيد، فيتم التحويل الثاني الذي يدرج الاعتمادات المالية التي تم تحويلها، إلى نفس الفصل الأول الذي تم تحويلها منه، فكل هذه التحويلات التي تمتاز بالطابع المرن و المتكرر في كل سنة مالية، تؤدي في الكثير من الأحيان إلى التعديل في الرخصة البرلمانية بشكل واسع، كما أنها تؤدي إلى أكثر من ذلك و ذلك بإلغاء خصوصية الرخصة البرلمانية للاعتمادات.²

إلا أن هذه المرونة في التشريع الفرنسي قد تم الحد منها، و ذلك حسب القانون الجديد رقم 2001-692، الذي ألغى قرارات التحويل، و جعل كل عملية نقل أو تحويل للاعتمادات تتم بموجب مرسوم، و ذلك على غرار المشرع الجزائري، الذي جعل كل عمليات التحويل و النقل تتم بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير من وزير المالية، إلا أن المشرع الفرنسي أضاف إجراء آخر، متعلق بضرورة إعلام اللجان المالية، و كل لجنة معنية بمسألة التحويل³، و هو الإجراء الذي يفتقر إليه القانون الجزائري، إضافة إلى ذلك لا يجوز القيام بعمليات التحويل أو النقل من النفقات المخصصة للمستخدمين إلى أبواب أخرى، فعمليات التحويل تعدل توزيع الاعتمادات المالية ما بين البرامج لوزارات معينة، في إطار ذلك فإن استعمال الاعتمادات المحولة من أجل غرض معين، يجب أن يتعلق بأنشطة نفس البرنامج الأصلي.⁴

الفرع الثاني: سلطة إلغاء اعتمادات الميزانية.

تمّ النص على إمكانية إلغاء الاعتمادات المالية عن طريق التنظيم، بموجب المادة 22 من قانون 84-17، التي تنص " يمكن إلغاء أي اعتماد، يصبح غير ذي موضوع خلال السنة عن طريق التنظيم" كما أضافت المادة، إمكانية استعمال الاعتمادات المالية، التي أصبحت غير ذي موضوع، لتغطية

¹ Jean Claude Martinez ; op cit ; p 455.

² Ibid ; p 455

³ المادة 12 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي رقم 2001-692

⁴ المادة 12 من القانون العضوي الخاص بقوانين المالية الفرنسي رقم 2001-692

النفقات الإجبارية، المنصوص عليها قانوناً، حسب طبيعة الميزانية، بشروط يتم تحديدها عن طريق التنظيم. كما نصت المادة 13 من أمر 59-02 على إمكانية إلغاء الاعتمادات المالية، التي أصبحت بدون موضوع، أو بدون غرض خلال السنة المالية، وذلك بقرار من وزير المالية، و بعد أخذ موافقة الوزير المعني، كما تم النص على هذه الإمكانية، في القانون الجديد لسنة 2001 بموجب المادة 14 منه، و لكن بشروط مختلفة.

فحسب النصوص المذكورة يمكن إلغاء أي اعتماد عن طريق التنظيم، بدون العودة إلى البرلمان الذي شارك في إعداد و المصادقة على كل الاعتمادات، المنصوص عليها في قانون المالية، يشترط فقط في هذه الاعتمادات أن تكون غير ذي موضوع، غير أن هذا المصطلح غير واضح بدقة لذا نجد عدّة تفسيرات متباينة فيما بينها بخصوصه، ففي هذا الإطار تم تسجيل تباين واضح ما بين تفسير مجلس المحاسبة الفرنسي و تفسير الحكومة، فيما يخص الاعتمادات التي أصبحت غير ذي موضوع، فحسب مجلس المحاسبة الفرنسي و من خلال تقريره عن قانون ضبط الميزانية لسنة 1987، فإنه لا يمكن اعتبار اعتماد ما غير ذي موضوع، و لا يمكن بالتالي إلغائه عن طريق قرار، إلا الاعتمادات التي تعتبر زائدة على ما هو متوقع، أو في حالة وقوع حوادث لم تكن متوقعة أثناء التصويت على قانون المالية الرئيسي، فيصبح بالتالي من المستحيل و ليس فقط غير ملائم استعمال هذه الاعتمادات المالية، أو الاستعمال الكامل للنفقات التي تم فتحها لأجلها فالإلغاء لأسباب أخرى يجب أن يكون في إطار قانون المالية التكميلي.¹

أما بالنسبة للسلطة التنفيذية في فرنسا، فإنه يمكن إلغاء كل اعتماد على اعتبار أنه غير ذي موضوع خلال السنة المالية، إذا كان غير ملائم، فالحكومة تعتمد تفسير واسع للعبارة، إلى درجة أن هذه الإلغاءات يمكن أن تمس بمبالغ جد هامة و معتبرة، فمثلاً في سنة 1993 فقد بلغت القيم الإجمالية للإعتمادات التي تم إلغائها حوالي 65 مليار فرنك، كما تم إلغاء العديد من المبالغ المالية، و ذلك لعدة أغراض منها:

- بعض الاعتمادات الملغاة متعلقة باعتمادات، حقيقة أصبحت غير ذي موضوع خلال سير السنة المالية، و هذه هي الحالة العادية المنصوص عليها في القانون.
- بعض الاعتمادات التي تم إلغائها، تم توظيفها "كتعويض" للإعتمادات التي تم فتحها عن قرارات تسبيق
- بعض الإلغاءات في الاعتمادات المالية التي تستتبع فتح اعتمادات أخرى، يمكن أن تشكل تحويل حقيقي في الاعتمادات.
- بعض الإلغاءات المهمة في الاعتمادات المالية، يمكن أن تشكل عنصر مهم في " ترشيد الميزانية" أو ضبط النفقات العمومية.²

¹Bernard Plagnet, op cit ; p 100

²Ibid; p 100.

و تتم من الناحية العملية عملية إلغاء الاعتمادات المالية، على نحو بسيط ففي خلال السنة المالية، فتطبيقين تم الإعلان عنهما من طرف مجلس المحاسبة الفرنسي، تسمحان بإلغاء اعتمادات مالية خلال السنة و بطريقة مستترة، فتعتمد الحكومة إما إلى تجميد بعض الاعتمادات المالية، و بالتالي لا يمكن القيام بالنفقات المعنية بها، و كذا رفض التأشير عليها، فبالنسبة لحالة تجميد الاعتمادات المالية، فقبل إجراء أية عملية إلغاء للاعتماد مفتوح، و المطبقة عن طريق مرسوم تقوم مديرية الميزانية بطلب مستتر، عن طريق ملاحظة إلى المراقبين الماليين لدى كل وزارة من أجل تجميد الاعتمادات المالية، فمثلا خلال السنة المالية ل 1995 في فرنسا، تم تقديم ستة ملاحظات من طرف مديرية الميزانية، إلى المراقبين الماليين، الهدف منها هو تجميد اعتمادات وزارة ما.

أما بالنسبة للحالة الثانية، و المتمثلة في رفض القيام بالتأشير بالدفع التي بدونها لا يمكن صرف الاعتمادات المالية، ففي هذا الإطار تملك وزارة المالية على مستوى كل وزارة، أعوان تابعين لها، و يتعلق الأمر بالمراقبين الماليين، المكلفين بقيد تأشيرتهم قبل كل التزام أو دفع للنفقات، و من خلال هذا الإجراء فإن مديرية الميزانية، يمكنها إجراء العديد من الإلغاءات، و ذلك عن طريق تقديم طلب إلى المراقبين الماليين ، يتضمن عدم القيام بالتأشير بالدفع أو إرجاء القيام بها.¹

إن ما يهم في هذه العملية هو المساس بالرخصة البرلمانية، نظرا لأنه في أغلب الأحيان الحكومة لا تشرح مطلقا تلك العمليات أمام البرلمان، مع ذلك فإن المجلس الدستوري قد قرر بأن كل قرارات المتعلقة بإلغاء الاعتمادات المالية، يجب إقرارها عن طريق قانون المالية، زيادة على ذلك فقد نص على أن قانون المالية التكميلي، يجب أن يقدم إذا تبين بأن الخطوط الكبرى للتوازن الاقتصادي و المالي، و الذي تم تحديدها في قانون المالية لسنة، بحيث أن هذا التوازن بعد تنفيذ قانون المالية، قد تبين اختلافه عما كان متوقعا، و قد تم الإشارة إلى هذه الفكرة، من خلال قرار المجلس الدستوري الفرنسي المؤرخ في 24 جويلية 1991، و يعتبر هذا القرار تذكير مهم باختصاصات البرلمان في ميدان قانون المالية.²

إلا أن البعض يعتبر أن التناقض الموجود في نص المادة 13 من القانون الفرنسي القديم، يتمثل في عبارة "الاعتمادات التي أصبحت غير ذي موضوع"، حيث أن هذه العبارة بالنسبة لهم غير ذي معنى، ذلك أن كل اعتماد تم تسجيله في قانون المالية السنوي، تم وضعه لغرض أو موضوع ما و هذا ما يجعل كل إلغاء لهذا السبب مستحيلا، و نفس الملاحظة يمكن الإشارة إليها فيما يخص نص المادة 22 بالنسبة لقانون 84-17، رغم ذلك فإن عمليات الإلغاء في الوقت الحاضر، أصبحت تشكل عنصر مهم في السياسة التقديرية، و التي تسمح بتغيير السياسة المنتهجة في الميزانية، خلال سير السنة المالية بدون العودة للرخصة البرلمانية.³

¹Jean Claude Martinez ; op cit ; p 468 ; 469

²Bernard Plagnet ; op cit ; p 100

³ Jean Claude Martinez, op cit ; 467

إن المساس بالصلاحيات المالية للبرلمان، بالنظر إلى التدخل الواسع للتنظيم، أصبحت ظاهرة خطيرة، بالنظر إلى حجم الاعتمادات الملغاة، والتي تم إدراجها في الرخصة البرلمانية، فإذا كانت قيمة الاعتمادات الملغاة في 1995 بفرنسا، قد بلغت 43 مليار فرنك، أصبحت 2,5% من الاعتمادات الأصلية، فقد فألغت حوالي 88% من المواد الجديدة بالنسبة للقطاع الزراعي على سبيل المثال، كما تم إصدار قراراتين للإلغاء في 26 سبتمبر، 1996 و في 13 نوفمبر 1996، من أجل إلغاء حوالي 40,6 مليار فرنك، من الاعتمادات الموزعة على حوالي 480 فصل، إن هذا الحجم الكبير في الاعتمادات الملغاة أدى بالبعض إلى اعتبار التدخل الواسع للتنظيم في هذا المجال، لا يتعلق بمسألة ضبط الميزانية، و لكن متعلق بإعادة صياغة الميزانية، في شكل جديد عن طريق التنظيم وحده دون مراعاة للسلطة البرلمان في هذا المجال.¹

و نظرا للمساس الواسع للتنظيم بالرخصة البرلمانية، فإن العديد من البرلمانيين بفرنسا، طالبو بإعادة صياغة نص المادة 13 من أمر 02-59، الخاص بقوانين المالية، وذلك لمواجهة الإلغاءات المتكررة، أو على الأقل تحديد نسبة معينة، لا يمكن للتنظيم تجاوزها أثناء القيام بأية عملية الإلغاء، و تطبيقا لذلك و تلبية لمساعي البرلمانيين، فقد تم إلغاء محتوى نص المادة 13 من قانون 02-59، وذلك بموجب القانون رقم 2001-692، و إحلال محلها نص المادة 14، التي نصت على شروط مختلفة للقيام بأية عملية للإلغاء، بحيث تساهم من التقليل في نسبة الإلغاءات، و تتمثل هذه الشروط فيما يلي:

- يمكن إجراء الإلغاء على بعض الاعتمادات، في حالة توقع الإخلال بالتوازن المالي في الميزانية، و المحدد في آخر قانون المالية، و المتعلقة بالسنة المعنية، ففي هذه الحالة يمكن إلغاء الاعتماد عن طريق مرسوم، يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية²، فبعد أن كان إلغاء الاعتمادات المالية بموجب المادة 13 من قانون 02-59، يتم بموجب قرار بسيط من الوزير المكلف بالمالية، بعد أخذ موافقة الوزير المعني، أصبح يتم عن طريق مرسوم، و يعتبر ذلك بمثابة إجراء مهم لأن الإلغاء عن طريق قرارات، يكون أكثر سهولة و مرونة، ما يؤدي إلى الإفراط في إلغاء الاعتمادات المالية أثناء سير السنة المالية.

إضافة إلى حالة الإخلال بتوازن الميزانية، فإن المادة 14 / 1 من قانون 2001-692 قد حافظت على الحالة المنصوص عليها في نص المادة 13 من قانون 02-59 و المتمثلة في إلغاء الاعتمادات المالية التي أصبحت غير ذي موضوع أثناء السنة المالية ففي هذه الحالة يمكن إلغاء هذه الاعتمادات المالية بنفس شروط الحالة السابقة و بذلك تم إلغاء سلطة وزير المالية في إلغاء الاعتمادات المالي ليصبح دوره في هذا المجال منحصر في تقديم تقرير فحسب.

تم النص في المادة 2/14 من قانون 2001-692، على شرط مهم في عمليات الإلغاء يتمثل في ضرورة إعلام البرلمانيين، بكل عملية متعلقة بإلغاء اعتماد ما، و ذلك قبل نشر أي مرسوم متعلق بهذا الخصوص، و ذلك من خلال إعلام اللجنة المالية على مستوى الجمعية الوطنية، و كذا اللجنة المالية

¹Jean Claude Martinez, op cit ; 468

² المادة 14 / 1 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي رقم 2001-692.

بمجلس الشيوخ، كما نصت على إعلام كل لجنة معنية بالإلغاء، هذا الإجراء الذي تفتقر له نص المادة 22 من قانون 17-84.

_ كما يفتقر النص الجزائري كذلك ومن خلال المادة 22 منه، على شرط آخر منصوص عليه في القانون الفرنسي الجديد، و المتمثل في تحديد النسبة التي لا يجوز للتنظيم أن يتجاوزها، و تتمثل في 1,5 ٪ من قيمة الاعتمادات المفتوحة، في إطار قانون المالية للسنة الجارية¹ و لاشك أن تحديد هذا النوع من النسب له دور كبير في الحد من التدخل المفرط للتنظيم في تعديل الرخصة البرلمانية أثناء السنة المالية

الفرع 3: الإمكانيات الضعيفة للبرلمان في مواجهة السلطة التنظيمية

تملك السلطة التنفيذية صلاحية تحضير الميزانية العامة للدولة و كذا سلطة التصرف في الاعتمادات المالية خلال السنة، في مقابل هذه السلطات الواسعة للجهاز التنفيذي فإن البرلمان يملك بعض الوسائل التي تعتبر إمكانيات ممنوحة للبرلمان في مواجهة السلطة التنظيمية الواسعة، و التي تم استحداثها في القانون العضوي الفرنسي رقم 2001-692 الصادر في 2001 فلا يملك مثل هذه الإمكانيات البرلمان الجزائري كما أنه من الناحية العملية تملك السلطة التنفيذية وسيلة قوية للضغط على البرلمان تتمثل في وسيلة حل البرلمان

أولاً: ضعف دور البرلمان في متابعة تنفيذ النفقات العمومية

إن ما يميز العلاقة بين البرلمان و موضوع الرقابة على النفقات العمومية، هو ضعف دور البرلمان في هذه العملية، بالنظر إلى السلطات الواسعة للجهاز التنفيذي، في التحكم في تقدير حجم النفقات العمومية، و تحديد و تغيير مسارها و بالمقابل فإن البرلمان لا يملك سلطة فعلية في متابعة تنفيذها، و في هذا المجال فإن البرلمان في التشريع الفرنسي الجديد الصادر في 2001، قد منح له عدة إمكانيات من أجل متابعة تنفيذ النفقات العمومية، و إحكام الرقابة عليها من هذه الإمكانيات نجد.

- يملك رئيس اللجنة المالية لكلي غرفتي البرلمان الفرنسي، و كذا كل مقرر عام، و كذلك كل مقرر خاص، طلب معلومات من طرف الإداريين المكلفين بالرقابة في إطار قوانين المالية و ذلك بإرسال توضيحاتهم من خلال " رسائل الموافقة " "La lettre de cadrage"
- حدد القانون العضوي الخاص بقوانين المالية الجديد في فرنسا إجراءات جديدة لتقوية دور البرلمان في ميدان المالية، فأصبح بموجبه رئيس كل غرفة من البرلمان و كل مقرر عام أو خاص في اللجان المالية، لكل غرفة الحق في الإطلاع على كل معلومة أو وثيقة ذات طابع مالي أو إداري و كذا تقارير المفتشيات على مستوى الوزاري، كما يملكون الحق في الاستماع إلى أي شخص، و يعتبر كل شخص يلتزم الاستماع له معفى من مسألة السر المهني بهذه المناسبة².

¹ المادة 3/14 من قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي رقم 2001-692.

² François Adam ; Rémy Rioux ; Olivier Ferrand ; finances publiques ; 2 édition ; Dalloz ; paris ; 2007 ; p 93

- كما يملك البرلمان الفرنسي بموجب لجانه المالية حق الرقابة على حركة الاعتمادات المالية، و ذلك من خلال إلزامية تقديم الرأي المسبق للجان المالية، بخصوص أية عملية متعلقة بالاعتمادات منها كل مراسيم التسبيق التي يمكن أن تلجأ إليها الحكومة و ذلك بموجب نص المادة 13 من قانون 2001، كما تم تحسين العلاقة بين مجلس المحاسبة و البرلمان من خلال مهمة مساعدة البرلمان و تقديم مجموعة من التقارير منها التقارير المتعلقة بنتائج السنة المالية و كذا التقرير الذي يتضمن إيضاحات للبرلمان عن حركة الاعتمادات المالية فمنذ سنة 2002 فإن مجلس المحاسبة ملزم للاستجابة لكل طلب موجه من طرف الرئيس و المقرر العام للجنة المالية لكل الغرفتين فلها بذلك إلزامية التحقق في طلبات الحقيق في تسيير المصالح و تقديم ملخص عن ذلك للبرلمان في أجل ثمانية أشهر.¹

كما تم اعتماد نظام جديد للمسؤولية، يقوم على أساس مدى تحقق النتائج المسطرة في قانون المالية، و التي تم التصويت عليها من طرف البرلمان، إن نظام المسؤولية الجديد يمتد من الوزير إلى كل مسئول عن البرنامج، و منه إلى كل مسئول عن الميزانية التطبيقية لكل برنامج، و من هذا الأخير إلى كل مسئول عن الوحدة التطبيقية، إن البرلمان في هذه السلسلة يكون في مواجهة كل من الوزير المعني و المسئول عن البرنامج الخاص بالوزارة المعنية، فكل من الوزير و المسئول عن البرنامج يلتزمان كليهما أمام البرلمان.

Le Responsable de programme et son Ministre s'engagent vis-à-vis du Parlement et le responsable de budget opérationnel de programme s'engage vis-à-vis de son Responsable de programme.²

إن المسؤولية في النظام الفرنسي و القائمة على أساس الأهداف المسطرة، و مدى تحقيقها لها فإننا نرى بأن هذا الأسلوب في الرقابة على الهدف يكون الأسلوب الأكثر سهولة للبرلمانيين، في أعمال الرقابة على النفقات العمومية، خاصة و أن الحكومة ملزمة بمقتضى القانون الجديد لسنة 2001 بتبرير كل النفقات العمومية التي تعرض للبرلمان من أجل الحصول على رخصة بصرفها و ذلك من بداية أول أورو ذلك بضرورة تقديم الحكومة لمشروع الاعتمادات المالية مع إرفاقها بما يسمى بالتبرير من بداية أول أورو، "justification au premier euro" و بالتالي يسهل على البرلمان مسائلة الحكومة عن كل النفقات العمومية و ما يقابلها من النتائج المحققة على أرض الواقع أما في النظام الجزائري فلا نجد مثل هذا الشكل من المسؤولية و المتابعة البرلمانية للنفقات العمومية.

ثانيا: الإمكانيات الواسعة لحل البرلمان.

تتقرر المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، في مناسبتين الأولى رفض نواب المجلس الشعبي الوطني المصادقة على برنامج الحكومة، حيث يلزم الدستور رئيسها بتقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، و الثانية عقب تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، حيث يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، في حالة ما إذا صوت النواب على ملتصق الرقابة بأغلبية الثلثين، كما تسقط الحكومة إذا لم يصوت النواب على تجديد الثقة في الحكومة، بناء على طلب

¹Républiques Française ; Ministère du budget, op cit ; p 32,34

²ibid;p 49

من رئيسها، إلا إذا رغب رئيس الجمهورية في رفض استقالة الحكومة، و لجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني.¹

فحسب المادة 129 من دستور 1996 فإن لرئيس الجمهورية مطلق الحرية في مجال الحل بصفة شخصية و لا يتحدد ذلك بأي قيد موضوعي باستثناء تلك الشروط الشكلية التي لا تأثر في شيء على حق الرئيس في استخدام حق الحل إذ يجب على رئيس الجمهورية قبل الإقدام على الحل أن يستشير كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و رئيس الحكومة. و إن كان طلب الاستشارة إلزامي إلا أنه و في ظل غياب نص قانوني يبين القيمة القانونية لهذه الاستشارة فإنه لرئيس الجمهورية مطلق الحرية في الأخذ أو عدم الأخذ بها و بالتالي فالقرار النهائي يرجع له شخصيا دون سواه و لا يتم اللجوء للحل إلا بناء على تحليل خاص يتصوره رئيس الجمهورية عن التوازن الدستوري القائم.²

إن التهديد بحل البرلمان يعتبر آفة أنظمة الحكم في دول العالم حتى تلك التي بلغت شأوا كبيرة من التطور الديمقراطي ذلك لأن السلطة التنفيذية بها تؤمن بأنها واهبة الديمقراطية و أن الهامش الديمقراطي ضاق أو اتسع مازال في قبضة يدها و لذلك فإنها لا تمارس سلطاتها بوصفها أحد اللاعبين في المسرح السياسي و إنما تظن أنها اللاعب الأساسي و الوحيد و من هنا يتغير حال الحكومة إذا ما أراد البرلمان مساءلتها و محاسبتها على الرغم من أن هذه المساءلة و المحاسبة حق نص عليه الدستور. و هذا ما دعا البعض إلى تساؤل مشروع حين ذهب " ما بال حكومتنا يضيق صدرها و استثار غضبها كلما تجرأ نائب في البرلمان بالتقدم نحو وزير في الحكومة لمساءلته في موضوع لا يخرج حتما عن نطاق الدستور و اللائحة الداخلية و الأصول البرلمانية و هي من المسؤوليات التي ينبغي أن تكون موضوع القبول من الحكومة قبل البرلمان.³

كما أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 قد تضمن في المادة 12 منه على إمكانية رئيس الجمهورية أن يقوم بحل البرلمان، دون تحديد شروط معينة لهذا الحل، باستثناء شرط استشارة كل من الوزير الأول و كذا رؤساء كلا غرفتي البرلمان، مع العلم أن إجراء الاستشارة ملزم كإجراء دستوري قبل القيام بعملية حل البرلمان إلا أن الأخذ برأي المقدم من خلال الاستشارة فيبقى غير ملزم لذا نرى بأن رئيس الجمهورية حرية كبيرة في القيام بحل البرلمان سواء في الدستور الجزائري أو في ظل الدستور الفرنسي

فيعتبر الحل الرئاسي إحدى مظاهر النظام البرلماني، كما يعتبر أخطر الأسلحة بيد الرئيس في مواجهة البرلمان و يقصد به إنهاء نيابة أو عهدة المجلس النيابي قبل الميعاد المحدد دستوريا كعهدة تشريعية، كما أن إقرار حق الحل الرئاسي له عدة أغراض تصب كلها في صالح الهيئة التنفيذية، و

¹ عمار عباس، المرجع السابق، ص 212

² عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 27

³ جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص 115

في المقابل تؤثر سلبا على مكانة البرلمان، فيستعمل الحل الرئاسي عادة قصد إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة، كفالة للاستقرار الحكم و منع الأزمات الوزارية المتكررة خاصة في الحكومات الائتلافية¹.

المطلب الثاني: التركيبة البرلمانية و دورها في تفعيل عملية الرقابة

نقصد بالتركيبة البرلمانية فكرتين أساسيتين، تتمثلان في التركيبة الحزبية داخل البرلمان، و بأكثر دقة نقصد وجود أغلبية برلمانية، معارضة أو موالية للحكومة، فالأمر يختلف في كلا الحالتين على عملية البرلمانية، بل إن فعالية هذه الرقابة تتوقف على الأغلبية البرلمانية، التي تعتبر صاحبة اتخاذ القرار في المجلس، أما الفكرة الثانية فتتمثل في مسألة الثنائية داخل المؤسسة التشريعية، أي تكوين البرلمان من غرفتين، فعلى الرغم من تطبيق نظام الثنائية البرلمانية، و تبنيه من طرف المشرع الفرنسي منذ أمد طويل، فإن هذه الثنائية لم يتم تبنيتها لدى المشرع الجزائري إلا في السنوات الأخيرة، أثناء المراجعة الدستورية لسنة 1996، هذه الثنائية التي من المفروض أن تلعب دور ايجابي في تدعيم عمل الغرفة الأولى، إلا أن الممارسة أثبتت عكس ذلك، بحيث أن الغرفة الثانية بالبرلمان يمكن أن تلعب دور سلبي في عملية الرقابة البرلمانية بصفة عامة، و في عملية الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية بصفة خاصة.

الفرع الأول: النظام الحزبي.

لقد انطلقت الحياة السياسية في الجزائر بتشكيل أحزاب سياسية كثيرة، و إن كانت في غالبيتها أحزاب صغيرة، فهي في مجملها لا تختلف في أحزاب إيديولوجيتها و برامجها، و مع ذلك لم يمنع ذلك من ظهور اختلافات سياسية فيما بينها، لأنها كلها تنزع في حقيقة الأمر للوصول للسلطة و المحافظة عليها، فغالبية الأحزاب التي ظهرت في بدايتها كانت أحزاب تنشط خفية، نظرا لحالة خنق الحريات و الآراء المنتهجة بشكل مبالغ فيه قبل سنة 1989²، تاريخ الإعلان عن الحق في إنشاء أحزاب سياسية³.

إلا أن وجود أحزاب سياسية و تبني منطق التعددية، لا يعني بالضرورة وجود رقابة برلمانية حقيقية، فالرقابة السياسية تتطلب وجود أحزاب حقيقية لا أحزاب مصطنعة، فالتعددية الحزبية قد تكون غير حقيقية، بمعنى أنه لا يوجد بدائل أو خيارات سياسية لدى هذه الأحزاب، و من جهة أخرى فإن الرقابة السياسية يتطلب تعزيزها وجود قوة تدعمها غير قوة القانون، و المتمثلة في قوة الرأي العام، فإذا لم تكن البرلمانات فعلا منبثة من طرف الشعب فكيف يمكن لها أن تحقق التضامن الشعبي معها، في ممارسة دورها الرقابي، لذا يرى البعض ضرورة تعزيز منطق الديمقراطية، حيث جرى التأكيد بأن الديمقراطية ليست مجرد نظام انتخابي، بقدر ما هي مسار اجتماعي و عملية تربوية، يفترض أن

¹ بن نصرية سعاد، المرجع السابق، ص 93

² بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، سنة 2003، 2004، ص 66

³ المادة 40 من دستور 1989

تصبح منهج، من مناهج تربية المواطن و سلوكه، فتصبح بالتالي اتجاها سلوكيا لا يمكن الاستغناء عنه.¹

غم ذلك تظل الأحزاب السياسية في الجزائر مسألة لا يمكن الاستغناء عنها، فعلى الأقل تؤدي إلى اجتذاب الآراء للتأثر في السياسة أكثر من أية جماعة أخرى، فوجود أحزاب سياسية مختلفة يؤدي دور مهم في تفعيل آليات الرقابة، خاصة في ظل التنافس القوي بين الأحزاب المشكلة للمجلس و أحزاب المعارضة، و إن بدا للوهلة الأولى سيطرة حزب واحد على أغلبية المقاعد، و مع ذلك فإنه في حالة الائتلاف بين الأحزاب، يؤدي ذلك إلى ظهور قوى معارضة فعلا للسلطة، ليبدو ما للتعددية الحزبية من تفعيل لآليات الرقابة و مراقبة الحكومة.²

و بالرجوع إلى الواقع العملي للبرلمان الجزائري، خلال العهدة التشريعية الرابعة من عمر التعددية السياسية، نجد أن هناك ثلاثة أصناف رئيسية من الأحزاب تتنافس فيما بينها و هي : فأول هذه الأحزاب هي من اختارت مواجهة السلطة بشكل مباشر، منتهجة النهج الراديكالي معارضة كل مقترحات التقارب من السلطة، أما الصنف الثاني فيتمثل في الصنف الذي اختار المعارضة بالمشاركة و التقرب من السلطة، حيث شارك في السلطة من خلال الحكومة الائتلافية مع معارضته المحتشمة، و الصنف الثالث يتمثل في الصنف الذي يمثل المعارضة، الموجودة كتيارات غير مهيكلة، و مع ذلك فلها تأثير حتى و إن كان غير مباشر في معارضة السلطة.

فوجود مثل هذه الأصناف الثلاث، الموزعة على مقاعد البرلمان و بدرجات متفاوتة، من المفروض أن لها الدور الهام في تفعيل آليات الرقابة.³ رغم ذلك نعتبر أن فعالية الرقابة البرلمانية خاصة على الأموال العمومية، الذي يعتبر مجال جد حيوي وحساس، يتأثر بالدرجة الأولى بنوع الأغلبية البرلمانية، حيث يعتبر الحزب المنقلد لمعظم المقاعد في البرلمان، هو الحزب الحائز على الأغلبية، فكلما كان الحزب الحائز على الأغلبية لا ينتمي إلى نفس الحزب الحاكم، كلما كانت الرقابة البرلمانية فعالة و قوية، و كلما تحقق العكس كلما قل دور البرلمان و ضعف أثره في ميدان الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

أولا- نظام الأغلبية البرلمانية:

تلعب الأغلبية البرلمانية دور مهم في تفعيل الرقابة البرلمانية، نظرا لأنها صاحبة اتخاذ القرار في البرلمان، فإذا كانت الأغلبية البرلمانية تنتمي إلى نفس الحزب الحاكم، بمعنى أن الوزير الأول يكون هو زعيم حزب الأغلبية، و بالتالي لا يستطيع ممارسة مهام الحكومة إلا بتأييد حزبه له، فتخضع السلطة التنفيذية إلى رقابة برلمانية تمارس في معظم الأحوال من طرف حزب المعارضة، الذي يفتقر إلى أغلبية الأصوات، فأصبحت الممارسة السياسية شبيهة بالواقع السياسي الانجليزي، بما يتضمنه من نظام برلماني أكثرية، يرتكز على الثنائية الحزبية، الذي جعل من مبدأ الفصل بين

¹ ديدان مولود، المرجع السابق، ص 433

² بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص 66

³ نفس المرجع، ص 67

السلطات، كما أراده مونتسكيو صعب التطبيق في بعض جوانبه، إذ أدت الثنائية الحزبية الانجليزية إلى تشويه العلاقة التقليدية بين السلطات، و جاء التطبيق و الواقع السياسي ليدعم سلطة على حساب سلطة أخرى، و انعكس ذلك على الدور الرقابي للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية بصفة عامة، فانتماء الحكومة لحزب الأغلبية، و قيامها بتطبيق برنامج أدى إلى فرض سيطرتها و هيمنتها على البرلمان، و أصبحت الحكومة لا تخش موضوع حجب الثقة لأنها تستند إلى أكثرية حزبية.¹

يؤدي نظام الأغلبية البرلمانية و انتمائها إلى نفس الحزب الحاكم إلى نتائج جد مهمة من الناحية العملية، فتمثل أهمها في²:

- الاستقرار السياسي للحكومة، و هذا ما تم ملاحظته بجلاء في النظام الانجليزي، الذي سجل استقرار سياسي لم تعرفه دولة آخر ذات نظام برلماني .
- تمتع الحكومة بجميع الإمكانيات التي تساعد على تنفيذ سياستها، و هذه القوة التي تملكها الحكومة نتيجة للصفة المزدوجة لرئيسها، فهو الوزير الأول من جهة، و من جهة أخرى هو زعيم الحزب الحائز لأكثرية برلمانية، و هذا الوضع يؤمن له وضع متميز، يعطي له القدرة على تبني سياسة طموحة دون أن يخشى سحب الثقة، لا من حزبه و لا من المعارضة.

- إن اتفاق وجهات النظر بين الوزير الأول و الأكثرية البرلمانية المنفذة لسياسة الحزب، أعطت الحكومة كل فرصة للحصول على كافة الوسائل اللازمة لتنفيذ سياستها، و من بينها سلطة عمل القانون، فجمعت الحكومة بيدها سلطة التنفيذ، و جزء كبير من سلطة التشريع، و أصبح لها سلطة كبيرة، و في هذا الوضع لا يمكننا القول بوجود رقابة برلمانية فأي مشروع قانون أو قانون للمالية يقدم أمام البرلمان للمصادقة عليه، يقابل بالقبول من طرف الأغلبية البرلمانية، مهما كانت نتيجته حتى و إن تضمن إيرادات مرتفعة من الضرائب تثقل كاهل المواطنين، و حتى و إن قلة النفقات العمومية على ما يحتاج إليه أفراد المجتمع.

كما يلاحظ أيضا أن استخدام نواب المجلس لآليات الرقابة المختلفة، يظهر اتجاهه نحو آلية السؤال بينما الآليات الأخرى و خاصة ما تعلق منها بملتمس الرقابة، أو عدم التصويت عند طلب الثقة، لم تنتجى إليه الأحزاب، و لم تتألف حتى لترح أي من الآليتين، ليبقى دائما الواقع العملي لآليات الرقابية منحصر في السؤال دون غيره من الآليات الفعالة، و المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، ليبقى الحال على ما كان عليه في ظل الحزب الواحد، ليكون كل ذلك مجرد تعددية سياسية داخل الحزب الواحد، إضافة إلى أنه من غير المعقول أن تلجأ هذه الأحزاب إلى محاسبة الحكومة، التي تنتمي إليها هذه الأخيرة.³

و من أجل إقفال باب المعارضة في وجه الأحزاب الأخرى، سعت دائما إلى تشكيل حكومات ائتلافية،

¹ وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 121

² نفس المرجع، ص 122

³ بن بغيلة ليلى، المرجع السابق، ص 68

تتضمن التشكيلات السياسية الحائزة على أكبر تمثيل في المجلس، مما يعني أن اللجوء إلى استخدام الآليات الفعالة سيكون من غير صالح الحكومة، التي تتشكل منها الأحزاب الفاعلة في الحياة السياسية من جهة، و من جهة أخرى فإن اللجوء إلى هذه الآليات فيه إضرار بمصالحها قبل كل شيء، و حتى وإن لم تلجأ إلى ائتلاف حكومي، فإن كل برامجها و مشاريعها ستمر دون أي اعتراض، مما يعني أيضا غياب كل من ملتزم الرقابة، و عدم التصويت بطلب الثقة، و هذا كله نتيجة السيطرة المحكمة للحزب، الذي يكون دائما رئيس الحكومة المعين مختار من التشكيلة السياسية الحائزة على الأغلبية البرلمانية، و ذلك منعا لأية معارضة سياسية كانت، إضافة إلى سعي رؤساء الحكومات دوما للعمل على الحد من المعارضة السياسية .

فتعتبر الأغلبية البرلمانية حاجزا، يمنع معارضة مشروع الحكومة، و بالتالي فمناقشة النفقات العمومية الواردة في مشروع قانون المالية، تظهر خالية من كل أهمية، و هي مناقشة من أجل المناقشة، حيث أن أغلب النواب يخضعون لتوجهات حزب الأغلبية، و تعليماته و يلتزمون بمواقفه، إزاء المسائل العامة المطروحة للمناقشة، و بذلك تصبح حرية هؤلاء النواب مقيدة، فيما يبدو من آراء و ملاحظات، أو يتقدمون به من طلبات و اقتراحات، فلا يستطيعون الخروج عن المواقف و التعليمات المحددة سلفا، و يؤدي هذا إلى الحد من الدور الذي يلعبه البرلمان في الميدان الرقابي، و ذلك بتحويل أعضائه من ممثلين للشعب إلى ممثلين لأحزابهم السياسية المختلفة¹.

و قد كان لتدخل أحد النواب بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي رقم 99-02، تأكيد كبير على حقيقة الضغط الذي يمارسه حزب الأغلبية على نوابه، و إجبارهم بعدم مناقشة مشروع قانون المالية بقوله: " و آخر فصل من هذه العملية بدأنا نعيشه، و بدأت أصدائه تبلغ مسامعا مؤخرا، و هو يهدف إلى حرمان النواب من حقهم في المشاركة في النقاش، و مراقبة الجهاز التنفيذي لسبب واحد فقط، و لجريمة واحدة ارتكبوها، هي أنهم يمثلون حزب الأغلبية في هذا المجلس و في مجلس الأمة، و أي منطق هذا الذي يجعلنا نطلب من النواب الذين يمثلون إرادة أغلبية المواطنين، عدم مناقشة قانون المالية ثم عدم تنبيه الوزراء إلى النقائص الموجودة في الميدان، و لست أدري ما إذا كانت هذه هي الديمقراطية؟" و في هذا حقيقة أولية تنسف الديمقراطية البرلمانية، و حرية النائب و حقه في إبداء ملاحظاته، و التعبير عن رأيه دون قيود².

كما أنه من جهة أخرى، فإن هذه الوضعية دليل على نقص الانضباط الحزبي، الذي على إثره أصبحت الحكومة تراقب البرلمان، بدل من مسؤولية الحكومة أمام الجسم الانتخابي، و هنا تطرح مسألة مهمة تتعلق بوظائف الأحزاب السياسية في بناء الديمقراطية، و تكريس دولة القانون و الحق، و هل تكمن المشكلة في القوانين و التشريعات، التي توطر العمل الحزبي بحيث تعوقه، و تعوق دوره في تكريس دولة القانون، أم أن المشكلة تعود إلى لتموقع أغلب الأحزاب السياسية، على هامش

¹ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، المرجع السابق، ص 163

² نفس المرجع، ص 163

ثانيا- ضعف دور المعارضة.

يعتبر قانون المالية السنوي المصادق عليه من طرف البرلمان، و المقدم من طرف الحكومة الأخ التوأم للمشروع المقدم من طرف الحكومة حسب تعبير البعض،² بمعنى أن المناقشات البرلمانية و الوقت و الطاقة المستهلكة خلال مناقش مشروع قانون المالية، كلها كانت بدون فائدة، ذلك لسبب بسيط يتمثل في ضعف دور المعارضة، فكل مشروع يقدم من طرف الحكومة يكون رد البرلمان عليه بالإيجاب، و يمكن إرجاع دور المعارضة إلى عدة أسباب، لكن السبب في رأينا يتمثل في السلطات الواسعة للجهاز التنفيذي على السلطة التشريعية، و التي من أهمها حق حل البرلمان الذي تم النص عليه في المادة 129 من دستور 1996

كما أن آفة الحكم في دول العالم الثالث، حتى تلك التي بلغت حد كبير من التطور الديمقراطي، أن السلطة التنفيذية بها تؤمن بأنها واهبة الديمقراطية، و أن الهامش الديمقراطي ضاق أو أتسع مازال في قبضة يدها، و لذلك فإنها لا تمارس سلطتها بوصفها أحد اللاعبين في المسرح السياسي، و إنما تضمن أنها اللاعب الأساسي أو الوحيد، و من هنا يضيق صدرها و يتغير حالها إذا ما أراد البرلمان مساءلتها و محاسبتها، على الرغم من أن هذه المسائلة و المحاسبة حق نص عليه الدستور.³

إن التهديد بحل البرلمان هو الخيار الذي تلوح به الحكومة في موجه البرلمان، و هذا ما أدى إلى ضعف دور المعارضة، فمقارنة آليات الرقابة البرلمانية المختلفة و معظم السلطات التي يتمتع بها الجهاز التنفيذي، يجعلنا نعتبر أن كل تلك الآليات ووجودها وممارستها أمر إلزامي، و إلا تحولت سلطة الحكومة كلها إلى سلطة مطلقة، فمن المسلم به أن السلطة توقف السلطة، و هو أمر يقتضيه و يرتبه مبدأ الفصل بين السلطات، و في هذا الإطار فإن شرع حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان فإن ذلك يكون و لاشك عندما تتأزم العلاقة بينها، و بين السلطة التشريعية بشكل يستحيل على كل منهما أن ينهض بمهامه التي حددها الدستور، أما استخدام هذا الحق في مواجهة البرلمان إذا ما أقدم على ممارسة دوره الرقابي، الذي نص عليه الدستور، فهو لا شك يخرج عن إطاره الصحيح.⁴

فتبرز المعارضة السياسية في محاسبة الحكومة و مسائلتها في كل صغيرة و كبيرة عن سياستها التي انتهجتها خلال سنة كاملة من العمل، و أيضا لدى مناقشة البرنامج الحكومي، فهي تعمل دوما على انتقاد الحكومة في كل صغيرة سهت عنها، أو في كل نقطة تمس بفئات المجتمع و بالأسس و القيم

¹ نفس المرجع، ص 164

²Jean Claude martinez ; op cit ; p455

³ جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص 115، 116

⁴ نفس المرجع، ص 117

القائم عليها وحتى بإيديولوجيتها، لذا فمن المفترض أن تكون آليات الرقابة هنا ذات تأثير بالغ الأهمية على النشاط الحكومي و محاسبته، فالمعارضة تتولى مهمة رقابية¹.

إن العلاقة بين السلطة و المعارضة تعبر في كل زمان و مكان عن مستوى الحياة السياسية، و عن خصائص المجال السياسي في المجتمع، و من ثم عن درجة تقدمه و ارتقائه، فالتخارج بين السلطة و المعارضة ينجم عن مجال سياسي مغلق تتطابق حدوده السلطة، فالسلطة ترى في المعارضة عدوا يجب الإجهاز عليه، فتعمل على إضعاف المعارضة، بل تذهب إلى أن كل من لا يواليها فهو عدو محتمل، في حين أن المعارضة ترى في السلطة شر يجب استئصاله، لتكون مشكلة هذين الطرفين في عدم الالتقاء و عدم الحوار، و بالتالي فالسلطة لا ترى في النظام شيئا يحتاج إلى الإصلاح، و المعارضة ترى وجود شيء يمكن أن يُصلح

لينتج عن ذلك عدم توافق الفئات الاجتماعية و الأحزاب السياسية، على ماهية المصلحة العامة، يحول دون ارتقاء الجماعات إلى مستوى المجتمع المتماجم، لذلك فوجود معارضة منظمة من العناصر المهمة في الحكومة الديمقراطية، إذ لا بد من وجود معارضة قادرة على نقد سياسة الحكومة لتقدم بديلا معقولا لها، فيكون واجب المعارضة من تواجدها في البرلمان هو نقد عيوب الحكومة و مساءلتها، حتى يكون أساس سياستها مراعاة اتجاه الرأي العام، فانتقاد سياسة الحكومة و برامجها و مساءلتها دوما عما اقترفته من أخطاء بهدف إرغام الحكومة لتعديل سياستها أو إقامة المسؤولية السياسية لها، و حتى إسقاطها باستخدام آليات الرقابة الفعالة، ليتحقق بذلك للمعارضة التواجد السياسي و التأثير البالغ على السلطة التنفيذية بتفعيل آليات الرقابة².

إن المعارضة من خلال استخدام هذه الآليات، تجعل الحكومة مستعدة دوما لتجنب مثل هذه المواقف، بالعمل قدر المستطاع على تنفيذ برامجها و عدم الحياد عنها، فهي تستعمل آليات الرقابة متى ثبت لها أن الحكومة حادت عن النهج المسطر لها، و من خلال تفحص حجم النشاط الرقابي للأحزاب السياسية في الفترة التشريعية الرابعة، يبدو متوسط و غير متناسب مع عهدة برلمانية كاملة بحيث تم تشكيل لجننتين للتحقيق، و لم يظهر عنهما أي تحقيق، و هي حصيلة ضعيفة جدا فبالمقارنة مع العهدة الفرنسية تم إنشاء 16 لجنة تحقيق في نفس الفترة، أما بالنسبة للاستجواب تم تقديم 6 استجابات للحكومة لا غير، بينما الأسئلة تعتبر الآلية الأكثر استخداما خاصة من أحزاب المعارضة، و ذلك سواء تعلق الأمر بالسؤال الشفوي و الكتابي، كما لوحظ الإكثار من استخدام الأسئلة الشفوية مع المناقشة مقارنة بالأسئلة المكتوبة، و تعد هذه الآلية ذو بعد سياسي، له تأثير بالغ الأهمية على الحكومة³.

و إن أثبتت الممارسة البرلمانية، ميل المعارضة إلى استخدام آلية السؤال مقارنة بالآليات الأخرى و هذا لتبنيها المعارضة المعلنة، ليتجلى ما للمعارضة من دور في جعل الحكومة تبذل الجهد الكافي

¹ بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص68

² بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص69

³ المرجع نفسه، ص67، 69

لأجل موافقة أعضاء البرلمان على سياستها، عند عرض برنامجها للمناقشة، فحتى و إن تبين بأن جميع البرامج المناقشة تم التصويت عليها، إلا أن وجود من ينتقد و يعارض سياسة الحكومة فيه الكثير من الدلالة، على أن للمعارضة فعلا دور في تفعيل آليات الرقابة البرلمانية، على الرغم من أن البعض يرى عدم وجود معارضة في النظام السياسي الجزائري، و البعض الأخرى يرى ضعف دور المعارضة على حد تعبير الكاتب جاد الكريم الجباعي: "أن ضعف المعارضة هو قوة السلطة الوهمية، و قوة المعارضة هو قوة السلطة الفعلية، و مصدر هذه القوة الفعلية هو الوطن، القانون و الحرية"¹، و إن كانت المعارضة في الجزائر محتشمة فذلك راجع لحدثة التجربة البرلمانية الجزائرية، مقارنة بنضرتها في الدول الغربية منها فرنسا.

الفرع الثاني: نظام الثنائية البرلمانية و دوره في عملية الرقابة البرلمانية.

إن تعزيز تكوين البرلمان بإضافة غرفة ثانية تتمثل في مجلس الأمة، على إثر التعديل الدستوري لسنة 1996²، يساهم من الناحية النظرية في تعزيز و تقوية الدور الرقابي للمؤسسة التشريعية، فبعد أن كانت تمارس مهمة الرقابة غرفة واحدة، تم إضافة غرفة أخرى، فما أغفلت عنه الأولى تتداركه الثانية، لكن تعزيز تكوين البرلمان بإنشاء غرفة ثانية، لا يساهم في كل الحالات في تفعيل الأداء البرلماني، ذلك أن الممارسة العملية، و نظام العمل داخل الغرفة الثانية، و مدى توسع أو ضيق صلاحياتها الدستورية، قد تساهم كلها في خلق نتائج سلبية، على العمل الرقابي للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية بصفة عامة، و على النفقات العمومية بصفة خاصة و التي هي محور دراستنا، و من بين العوامل التي تساهم في عدم تعزيز عمل البرلمان بإنشاء غرف ثانية، و إضعاف دوره الرقابي، نجملها في النقاط التالية:

أولاً- النصاب القانوني للتصويت في مجلس الأمة و آثاره على عملية الرقابة البرلمانية.

يمثل مجلس الأمة الغرفة الثانية بالبرلمان في حسب الدستور الجزائري لسنة 1996 ، يقابله مجلس الشيوخ في التشريع الفرنسي، يكلف هذين المجلسين بصفة أساسية، في التعقيب و المصادقة على النصوص المحالة إليهما من طرف الغرفة الأولى، المتمثلة في كل من المجلس الشعبي الوطني و الجمعية الوطنية حسب الدستور الجزائري و الفرنسي على التوالي، لذا تم تحديد نصاب معين يمارس وفقه هذه السلطة، و بالرجوع إلى المادة 120 من الدستور الجزائري، نجد أنها قد تكفلت بتحديد نصاب موصوف للمصادقة في مجلس الأمة، يهدف المؤسس الدستوري من خلاله إلى تجسيد العديد من المبررات و النتائج، و التي تعكس في مجملها درجة فاعلية هذا النصاب و مدى تأثيره على عملية الرقابة البرلمانية.

أ- النصاب الضروري للمصادقة في مجلس الأمة:

تنص المادة 120 من دستور 1996 على ما يلي: "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه

¹ بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص 70

² المادة 98 من دستور 1996

المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاءه $\frac{3}{4}$ "و ما يلاحظ على هذه المادة أن المؤسس الدستوري الجزائري، قد خول لمجلس الأمة سلطة المصادقة على النصوص المعروضة عليه وفقا لأغلبية موصوفة، أما بالنسبة للغرفة الأولى، فإن ذات المادة لم تحدد الأغلبية المطلوبة، الأمر الذي يدفعنا مجدد للتساؤل عن سبب التمييز بين الغرفتين في هذا المجال.¹

قبل أن نجيب على هذا التساؤل يجدر بنا الإشارة إلى محتوى نص المادة 2/101 من دستور 1996 التي تقضي بأن: " ينتخب ثلثا $\frac{2}{3}$ أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري، من بين و من طرف أعضاء المجالس الشعبية و المجلس الشعبي الولائي، و يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية."²

من خلال هذه المادة يتبين بجلاء مبررات اعتماد الأغلبية الموصوفة ب $\frac{3}{4}$ ثلاثة أرباع مجلس الأمة، فالسبب المنطقي الذي دفع المؤسس الدستوري إلى ذلك، هو الرغبة في إعطاء المجلس الشعبي الوطني الحرية في تحديد طبيعة الأغلبية المطلوبة على المبادرات المعروضة عليه، خاصة و أن الواقع أثبت بأن الأغلبية غير موجودة إطلاقا على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بل و من النادر أن تتحقق، علما أنه لا يوجد نص يؤكد هذا المبدأ أو ينفيه، غير أنه و بالرجوع لنص المادة 123 من الدستور نجد أنها تشترط التصويت على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة، و المادة 127 تتطلب توافر نصاب $\frac{2}{3}$ من أصوات النواب ضمن القراءة الثانية، مما يعني أن التصويت على مستوى الغرفة الأولى يكون بالأغلبية البسيطة، و هذا في غياب نص خاص.²

في حين يصادق مجلس الأمة على النص المعروض عليه و المحال له من طرف الغرفة الأولى بأغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاءه، و ذلك في كل الحالات و من الأكيد أن هذه النسبة تؤدي إلى الحصول على اكبر إجماع سياسي ممكن حول النصوص المعروضة عليه، و التي ستصبح لاحقا قواعد قانونية، إن مثل هذا النصاب القانوني المطلوب يتلاءم و لا شك في تركيبة مجلس الأمة، لأن اعتناق أغلبية بسيطة أو مطلقة ضمنه، سوف يعكس بالضرورة إرادة أغلبية $\frac{2}{3}$ من أعضاء المنتخبين، على اعتبار أنهم يمثلون الجزء الأكبر في المجلس، أما اعتناق نصاب ثلاثة أرباع للمصادقة ضمنه، فبرهان على مشاركة الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية في عملية التصويت، و من ثم فإن الهدف من إقرار نصاب ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ للمصادقة في مجلس الأمة، هو ضمان مشاركة الثلث المعين في عملية التصويت.³

إلا أن هذا النصاب و إن كان له أثر إيجابي في مشاركة الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية، و كذا في تفعيل دورهم في المجلس، إلا أن هذه النسبة يمكن أن تؤدي إلى نتائج سلبية على مشاريع

¹ سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى الجزائر سنة 2009، ص 162

² نفس المرجع، ص 163

³ نفس المرجع، ص 163

قوانين المالية المعروضة على البرلمان للمصادقة عليه، في أجل محدد دستوريا و غير قابل لتأجيل و المتمثل كما سبق و أن أشرنا إليه في مهلة 75 يوما. بتطبيق هذه النسبة قد يؤدي إلى عرقلة عمل المؤسسة التشريعية من جهة، و من جهة أخرى يمكن أن تؤدي إلى شل العمل الرقابي للبرلمان برمته، و هذا ما سنحاول تبيانه في النقطة الموالية.

ب- أثر نصاب المصادقة في مجلس الأمة على عملية الرقابة البرلمانية.

قبل الخوض في تفاصيل هذه النقطة، علينا أولا أن نوضح أن مجلس الأمة يمكن أن يكون أداة لصالح الحكومة، كما يمكن أن يكون أداة لصالح البرلمان، و هذا بفضل الأغلبية المطلوبة للتصويت فيه، فلا يمكن اعتبار في مطلق الأحوال بأنه أداة لصالح الحكومة، فقد يكون أداة برلمانية فعالة في الرقابة على أعمال الحكومة.

فمن خلال ملاحظة عدد الأسئلة التي تم توجيهها إلى الحكومة يتجسد لنا أن مجلس الأمة ليس أداة في يد الحكومة، فقد احتل الثلث المعين خلال الفترة التشريعية الممتدة من سنة 2002 إلى 2007، مرتبة الصدارة في عدد الأسئلة الكتابية الموجهة للحكومة، بنسبة 79% من مجمل عدد الأسئلة الكتابية المطروحة، مقابل 19% للتجمع الوطني الديمقراطي، و 2% لحركة مجتمع السلم، بينما أخذ المرتبة الثانية بنسبة 30% عقب التجمع الوطني الديمقراطي بنسبة 57%، و من بعدها حركة مجتمع السلم بنسبة 4%، من مجموع كل الأسئلة الشفوية المطروحة و البالغ عددها 92 سؤالا شفويا.

هذه النسب تبين بشكل واضح أن الثلث المعين في مجلس الأمة ليس دائما على وفاق مع الحكومة، و أن تدخل رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، لم يؤثر على دورهم في ممارسة العمل الرقابي، بل على العكس فوجودهم أعطى دفعا كبيرا لمستوى أداء مجلس الأمة في الميدان الرقابي، و عزز فكرة أن إدخال ثلث معين مباشرة من بين الكفاءات و الشخصيات الوطنية، من ضمن ما يهدف إليه تحسين التمثيل، و سدّ نقائص التمثيل الانتخابي¹.

إلا أن هذا الدور الذي يلعبه مجلس الأمة ليس في كل الأحوال إيجابيا ، فقد يؤثر سلبا في عمل الغرفة البرلمانية الأولى، لذا يرى البعض أن الغرفة الثانية في البرلمان تعتبر "غرفة منع" "Impeachment fonction" تستعمل حق المصادقة كبديل لتعويض به حق المبادرة، الذي لم يمنح لها، و من أجل ذلك كفل المؤسس الدستوري لمجلس الأمة حق الخلاف مع المجلس الشعبي الوطني و معارضته، و لم يجبره على المصادقة على كل ما يحيله إليه من الغرفة الأولى، بل أعطاه هامش الرفض و الاختلاف².

ومن ذلك يظهر دور مجلس الأمة كأداة لصالح الحكومة، و يتحقق ذلك بعدة فرضيات منها، عدم

¹ خرباشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة المرجع السابق،ص 29

² سعاد عمير ، المرجع السابق،ص 164

مصادقة مجلس الأمة على القوانين بالأغلبية المطلوبة من الأصوات، و التي سبق للمجلس الشعبي الوطني و أن وافق عليها، سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين عندما يتم إدخال تغييرات جوهرية على محتواها، أو باقتراحات القوانين إذا ما تضمنت أحكاما لا ترغب الحكومة في إصدارها، بسبب عدم ملائمتها لظروف إصدارها،¹

فإذا قدمت الحكومة مشروع قانون المالية متضمن أحكام معينة، من رفع الضرائب مثلا و تخفيض من قيمة النفقات العمومية على ما يستلزمه المجتمع أو الرفع منها دون مبرر، إلى المجلس الشعبي الوطني من أجل المصادقة عليه، وقرر هذا الأخير أثناء المناقشة خلاف ذلك، و قام بإدخال تغييرات على المشروع المقدم من طرف الحكومة، فإن الحكومة بإمكانها إيقاف مسار المشروع، و ذلك في حالة ما إذا حضيت بتدعيم مجلس الأمة، من خلال عدم موافقته على المشروع بعد إحالته له، هذه الحالة التي تؤدي إلى حدوث خلاف بين الغرفتين، و الذي يمكن أن يحل فقط بعد تدخل الحكومة، من خلال الدعوة إلى إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل التوصل إلى وفاق.

لكن في هذه الحالة يمكن لرئيس الحكومة عدم التدخل، فلا يطلب بالتالي اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، مع ملاحظة أن النص الوارد في الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور، لا يفيد الإلزام و لا يوجد أي نص يعرض تصرف رئيس الحكومة للجزاء، بسبب عدم مطالبته اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء²، في هذه الحالة فإن العمل التشريعي للبرلمان في ميدان سنّ القواعد القانونية سيثقل حتما، ذلك أن النصوص القانونية التي لم تحضى بمصادقة الغرفتين سوف يتم إبعادها و لا شك، لكن المسألة لا تتوقف عند هذا الحد بالنسبة لقوانين المالية، فالمؤسس الدستوري قد حدد مدة معينة لا يجوز للبرلمان أن يتغاضى عنها، و تتمثل في مهلة 75 يوما،³ فإذا استمر الخلاف بين الغرفتين، إلى حد تجاوز هذه المدة، يتم إصدار مشروع قانون المالية المقدم من طرف الحكومة، بأمر له قوة قانون المالية، وذلك من طرف رئيس الجمهورية.

و حتى و إن اجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء و توصلت إلى إقرار نص معين، فإنه لا يجوز تعديل النص الذي أقرته اللجنة إلا بموافقة الحكومة، و كأن الحكومة هي صاحبة اتخاذ القرار في كل المراحل التي يمر بها قانون المالية، فهي المبادرة به، و هي التي تتحكم في الخلاف الذي يمكن أن ينشئ بين الغرفتين بشأنه، كما أنها تعتبر الرقيب على كل التعديلات التي يمكن أن تطرأ على النص، فإذا رفضت الحكومة التعديلات التي تطرح بمناسبة النص المعروض من اللجنة المتساوية الأعضاء، فيتم إبعادها عن النص، و يتم الاكتفاء بالتالي بالمقترحات التي تقدمها اللجنة، فالنص الذي يتم التصويت عليه في الأخير، يمثل دائما النص الذي ارتضت به الحكومة.

¹ بوكرا إدريس، مجلة إدارة، العدد 1 لسنة 2000، ص 75

² ديدان مولود، المرجع السابق، ص 405

³ المادة 124 من دستور 1996

كما أن الخلاف بين الغرفتين قد لا يتوقف بعد عرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين، من أجل المصادقة عليه، و في هذه الحالة فإن القاعدة العامة أن النص يسحب، و قبل سحبه فقد قيد المؤسس الدستوري حق إدخال التعديلات على النص موضوع الخلاف من طرف الغرفتين، إلا بموافقة الحكومة حسب المادة 5/120، إلا أن الوضع ليس كذلك بالنسبة لقوانين المالية و بما لها من طبيعة خاصة، فإنه بعد انقضاء مهلة 75 يوما المقرر في الدستور، يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بإصدار مشروع قانون المالية، و في هذه الحالة لا يراعي النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، و لا حتى النص الذي تم وضعه من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء، بل يقوم رئيس الجمهورية بإصدار المشروع الذي قدمته الحكومة بالصيغة الأصلية له، بمعنى أن كل التعديلات التي أشار إليها المجلس الشعبي الوطني، و كل الجهد و الوقت الذين تم إضاعتهم في دراسة مشروع قانون المالية قد ذهبت سدا.

و في هذا الإطار فإن عدم مصادقة مجلس الأمة على نص مشروع قانون المالية، يمكن أن يشكل أداة حقيقية لصالح الحكومة، لأنه يمكنها من تمرير مشروعها أو الحيلولة دون إصدار نصوص لا تريد وضعها.¹ و بالتالي فإن مجلس الأمة في هذه الحالة، لم يضعف دوره فحسب كمؤسسة تشريعية و رقابية على قوانين المالية، بل ساهم إلى درجة كبيرة في ثل دور المجلس الشعبي الوطني، و إلغاء دوره الرقابي على هذه القوانين، بحيث أن كل المقترحات التي تم الإشارة إليها من خلال مناقشته للمشروع المقدم من طرف الحكومة، و كل الملاحظات التي تم التوصل إليها من خلال دراسة مشروع قانون المالية، كلها أصبحت غير ذي موضوع ذلك أن النص تم إصداره بموجب أمر دون مراعاة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على النص.

إن هذا الصراع الذي يمكن أن يحدث بين الغرفتين سيعرقل حتما سيرورة العمل التشريعي على مستوى البرلمان، لأن المؤسس الدستوري يهدف من وراء اختيار نصاب ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ للتصويت، إلى تحقيق التوازن المؤسسي داخل الدولة معتمدا في ذلك على الثلث $\frac{1}{3}$ المعين بالمجلس، إلا أن تصوره هذا لم يأخذ في الحسبان تركيبة مجلس الأمة، ووضعه الخاص مقارنة بوضع كل من المجلس الشعبي الوطني و الجهاز القائم على تعيين هذا الثلث، هذه العوامل هي التي تتحكم حسب البعض في سير العمل التشريعي داخل المجلس، لأن عمل المجلسين في ظل تصور المؤسس الدستوري يتطلب التطابق بين التوجه السياسي لرئيس الجمهورية و أغلبية المجلسين، أو على الأقل التقارب بينهما، لأن تعارض أغلبية أحدهما مع توجه الرئيس يؤدي إلى الفشل التام للعمل التشريعي، و لا يرجع ذلك إلى تدخل مجلس الأمة في أداء عمله، بل سببه كما يرى البعض هو عدم انسجام تركيبته مع نسبة التصويت المطلوبة ضمنه.²

¹ ديدان مولود، المرجع السابق، ص 406

² سعاد عمير، المرجع السابق، ص 171

فمجلس الأمة من خلال ذلك يمكن أن يلعب دور ايجابي أو دور سلبي، و ذلك أن تدخل الثلث الرئاسي سيلعب دور الأقلية الفاصلة، التي يعود لها القرار النهائي في اعتماد النصوص المحالة له من طرف المجلس الأول، و بذلك لن يكون في وسع الفئة المنتخبة فعل أي شيء إزاء امتناع هذا الثلث عن المشاركة في التصويت، و مثل هذا الامتناع أو الاعتراض من شأنه تجميد العمل التشريعي في المجلس، لذ سمي ب tiers blocant أو الثلث المجدد أو الأقلية الفاصلة.¹

¹ سعاد عمير، المرجع السابق ص 170

- خاتمة -

من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى العديد من الاستنتاجات و الملاحظات، فرغم أن الرقابة البرلمانية تشكل الوسيلة الأساسية للممارسة للشعب من خلال ممثليهم، سلطة الرقابة على النفقات العمومية، كذا عن مسار الاعتمادات المالية خلال سنة كاملة من التنفيذ، بل و قبل الشروع في التنفيذ، و ذلك من خلال ضرورة تقديم الرخصة البرلمانية التي تجيز القيام بعمليات الإنفاق، عن طريق المصادقة على قوانين المالية السنوية و التكميلية، إلا أن هذه الرقابة تواجهها العديد من العراقيل، التي تحول دون تحقيق النتيجة المرجوة منها، و المتمثلة في محاسبة الحكومة عن كل تقصير أو إهمال، فبمقارنة بسيطة بين السلطات الممنوحة للبرلمان في سبيل الرقابة على النفقات العمومية، بالعراقيل و الحدود الدستورية منها و العملية، يتبين لنا بصدق التفوق الواضح للثانية على الأولى، و في الكثير من الأحيان تؤدي هذه الحدود إلى الإلغاء المباشر لسلطة البرلمان، و هذه الحالة تحدث خاصة بصدور قوانين المالية عن طريق الأوامر الرئاسية .

إن هذه العراقيل و الحدود التي ساهمت إلى درجة كبيرة في إضعاف الدور الرقابي للبرلمان على النفقات العمومية، هي ذات الحدود و العراقيل التي كانت سارية في القانون الفرنسي بمقتضى أمر 59-02، لكن بإلغاء هذا الأخير و إحلال محله قانون 1 أوت 2001، الذي ينظم قوانين المالية في فرنسا منذ هذا التاريخ، و الذي يمثل التغيير الواضح في المنهج المتبع في أمر 59، و ذلك بتبني منطق مختلف فمن منطق الأداء المتبع في أمر 59، تبنى المشرع الفرنسي الانتقال إلى منطق النتائج في تسيير المالية العمومية، هذا المنطق الذي ساهم في إرساء مبادئ جديدة في الميزانية العمومية، من مبدأ صدق الميزانية، و مبدأ الشفافية في المعاملات المالية، و كذا مبدأ ترشيد النفقات العمومية، كل هذه المبادئ تؤدي إلى توسيع و تفعيل الدور الرقابي للبرلمان، عن طريق إقرار نظام المسؤولية أمام البرلمان، لكل من وزير المالية و كذا كل المسؤولين عن برامج تنفيذ الميزانية.

من خلال كل ذلك توصلنا إلى نتيجة مفادها، أن السلطات الممنوحة للبرلمان في سبيل الرقابة على النفقات العمومية في التشريع الجزائري، جدُّ ضيقة مقارنة بالسلطات الممنوحة للبرلمان الفرنسي بعد تعديل سنة 2001، لذا ارتأينا طرح بعض الاقتراحات التي نراها ضرورية من أجل تفعيل دور البرلمان، كمؤسسة دستورية تسهر على سنّ التشريعات من جهة، و من جهة أخرى تسهر على مراقبة أعمال السلطة التنفيذية و التي من بينها تنفيذ الميزانية العامة للدولة و التي تتضمن النفقات العمومية.

فمن بين أهم هذه التوصيات التي يمكن أن نشير إليها، تتمثل في ضرورة رفع كفاءة أعضاء البرلمان في الميدان المالي، الذي يعتبر ميدان واسع جدا من جهة، و من جهة أخرى يعتبر جدُّ دقيق، فلا يمكن للبرلمانيين الذين هم في العادة رجال سياسية غير مختصين بالضرورة بالمسائل المالية، القيام بالرقابة المالية التي تعتبر ذو أهمية، فلا يتمتعون لا بالخبرة و لا الدارية الكافية بهذه المسائل، فلا يمكن لهم

ممارسة الرقابة على النفقات العمومية، بالصورة التي تفضي إلى نتائج إيجابية و فعالة، لذا و من أجل تحقيق رقابة حقيقية و فعالة، لابد من رفع كفاءة القائمين بها، و يتحقق ذلك بعدة طرق من بينها تنظيم دورات تكوينية و القيام بالمنتديات و الملتقيات، التي تسمح له بتكوين نظرة شاملة على الأقل حول المسائل المالية.

و من جهة أخرى تدعم الرقابة البرلمانية بكل الوسائل اللازمة، من أجل تسهيل عملية الرقابة على النفقات العمومية، و نشير هنا إلى مسألة إعلام البرلمان بسير الاعتمادات المالية خلال تنفيذ السنة المالية، فلا يكفي إطلاع البرلمان على نتائج السنة المالية، من خلال قانون ضبط الميزانية الذي يعتبر الأداة الوحيدة التي تمكن البرلمان من معرفة مسار الاعتمادات المالية، و الذي عادة يأتي متأخرا، إلى درجة تصبح فيه محاسبة السلطة التنفيذية عن كل تقصير منها غير ذي معنى، و يحدث ذلك خاصة عندما يُقدم قانون ضبط الميزانية في وقت تكون فيه الحكومة قد تغيرت للأكثر من مرة، فكيف يمكن محاسبة حكومة عل نفقات لم تقم بتنفيذها، لذا فإن إقرار قانون يلزم البرلمان بتقديم قانون ضبط الميزانية في الوقت المحدد له بات من الضروري، التي تسمح بممارسة رقابة فعالة على النفقات العمومية.

و لكن ومن جهة أخرى فإن هذا القانون لوحده لا يكفي لفهم العمليات المالية التي تمت أثناء التنفيذ ، لأن هذا القانون يأتي متأخرا كما أسلفنا، لذا فإن إعلام البرلمان بكل عمليات التحويل و النقل و الإلغاء في الاعتمادات المالية ، التي يمكن أن تقوم بها السلطة التنفيذية خلال تنفيذ السنة المالية ، يشكل هو بدوره تدعم للرقابة البرلمانية، لكن هذا الإعلام لا يكفي هو بدوره لذا يشترط أن يدعم بتبرير الحكومة لكل العمليات التي قامت بها في مسار الاعتمادات المالية، وذلك من أجل الحد من كل العمليات الغير المبررة.

كما نرى أن مشاركة البرلمان في التشريعات المالية من خلال المبادرة باقتراح قوانين مالية، يشكل تدعيم لمركز البرلمان، لذا فإننا نعتبر أن نص المادة 121 من الدستور يحتاج إلى مراجعة، حتى و إن كان هذا النص له ما يبرره من الناحية العملية ، حيث يشكل أداة لكبح انحراف البرلمانين خاصة أثناء الحملات الانتخابية، و ذلك بتخفيض نسبة الضرائب أي تخفيض قيمة الإيرادات العمومية، و رفع قيمة النفقات العمومية، ليس لسبب اقتصادي أو ضرورة اجتماعية، و إنما رغبة في إرضاء و كسب أصوات منتخبيهم

رغم ذلك فإن مشاركة البرلمان في سنّ التشريع المالي أو على الأقل المساهمة في تعديله ليس بالضرورة يكون على هذه الوتيرة السلبية في مطلق الأحوال، لذا فإن مشاركة البرلمان في تعديل مشاريع قوانين المالية بشكل وسيلة أساسية في تفعيل دور البرلمان، و يتأتى ذلك من خلال تعديل محتوى المادة بشكل يسمح للبرلمان في المشاركة بتقديم اقتراحات، و المساهمة في تعديل مشاريع

قوانين المالية بشكل فعّال، و في حدود نسبة معينة، و كذا تقديم التعديلات من طرف عدد معتبر من النواب، و ذلك لمنع الممارسة السلبية من طرف بعض البرلمانين.

كما أن تحديد مدة معينة تلزم البرلمان خلالها التصويت على مشاريع قوانين المالية، يعتبر أكبر عقبة في مسار الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، فمع وجود برلمانيين غير مختصين في المسائل المالية، و مع تحديد مدّة قصيرة من الناحية العملية لمناقشة و دراسة مشروع ذو أهمية كبيرة، يتوقف عليه نشاط كل القطاعات و المؤسسات العمومية للدولة، إضافة إلى تقرير عقوبة على تجاوز هذه المدّة و التي تعتبر عقوبة جد قاسية، بحيث تسمح بإقصاء البرلمان و بشكل كامل من عملية الرقابة على النفقات العمومية في الرحلة قبل صرف النفقات .

كل ذلك يجعل من عملية الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية مسألة مستحيلة، لذلك نرى ضرورة تعديل نص المادة 120 من الدستور، و التي تلزم البرلمان بالتصويت على مشاريع قوانين المالية في مدة زمنية محددة ، و في حالة تجاوزها يتم إصدار هذه القوانين عن طريق أمر له قوة قانون المالية، و الذي يعتبر كعقوبة على تأخر البرلمان عن القيام بعمليات التصويت، فإذا كان تحديد مدّة زمنية معينة للتصويت على مشاريع قوانين المالية، له جانب كبير من الإيجابية، ذلك أنه ليس من الصالح العام التأخير في التصويت على قانون المالية، ذلك أنه يعرقل المصالح الاقتصادية و المالية للدولة، لذا لا بد من التصويت على مشاريع قوانين المالية في مدة معقولة.

لكن من ناحية أخرى فإن المسألة السلبية في نص المادة تتمثل في العقوبة المقررة في حالة عدم التصويت على مشاريع قوانين المالية، فهذه العقوبة تؤدي إلى الشلل التام لوظيفة الرقابة البرلمانية، بحيث أنها تلغي و بشكل كامل كل الصلاحيات الدستورية التي منحت للبرلمان في سبيل الرقابة على النفقات العمومية، فالبرلمان لا يملك وسيلة أخرى للاتصال بالموضوع النفقات العمومية غير قوانين المالية، فإذا تجرد من هذه الأخيرة لم يعد له أي اتصال بها، و بالتالي عجز عن القيام بمهمة الرقابة عليها، فكيف يمكن له القيام بالرقابة على نفقات لم يشارك في وضعها، و لم يساهم في تعديلها، و لم يتم مناقشتها و دراستها لفهم عناصرها و أسبابها، لذا فإننا نرى إلغاء هذه العقوبة و إحلال محلها إجراء أخرى لا يلغي بصفة نهائية الدور الرقابي للبرلمان.

إن دور البرلمان الرقابي كذلك يعتبر ضعيف، نظرا للاستعمال المفرط للسلطة التنفيذية لتقنية قوانين المالية التكميلية، لذا بات من الضروري كبح هذه الوسيلة التي انتقلت من الاستثناء إلى القاعدة العامة، إن التقليل من استعمال قوانين المالية التكميلية، أكيد أنه يساهم في تفعيل الدور الرقابي للبرلمان، و لن يتأتى ذلك إلا بوضع شروط موضوعية لا تسمح باللجوء إلى إصدار قوانين مالية تكميلية إلا في ظروف استثنائية .

و في الأخير فإن مدى فعالية أية رقابة تتوقف على مدى توفرها على عنصر الموضوعية و الحياد، لذا فإن عدم انصياع الأغلبية البرلمانية المنتمية للحزب الحاكم، صاحب المبادرة بمشروع قانون

المالية، سيساهم و لا شك في جعل الرقابة البرلمانية أكثر فعالية و موضوعية ، كما أن فعالية المعارضة و مدى موضوعية أفكارها تساهم في مدى فعالية و قوة الرقابة البرلمانية ذاتها، فلا يمكن معارضة كل ما يصدر من طرف الحكومة من مشاريع قوانين المالية، لمجرد أنها تخالفهم في الرأي و التوجه السياسي، فتوفر عنصر الحياد هو أساس كل رقابة فعالة.

- قائمة المراجع -

الكتب باللغة العربية:

- 1- أعاد علي حمود القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، مكتبة كنعان، الطبعة الأولى، الأردن سنة 1996
- 2- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية و القانون الدستوري،الدار الجامعية ،بدون طبعة،لبنان بدون سنة.
- 3- أو صديق فوزي،الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري،الجزء الثالث،السلطات الثالث الطبعة الأولى د.م.ج،الجزائر
- 4- بن داود إبراهيم،الرقابة المالية على النفقات العامة ،دار الكتاب الحديث،الجزائر سنة 2009
- 5- جهاد سعيد خصاونة،المالية العامة و التشريع الضريبي، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى،الأردن سنة 1999
- 6- حامد عبد المجيد دراز،و سمير إبراهيم أيوب،مبادئ المالية العامة،الدار الجامعية الإسكندرية،بدون طبعة،سنة 2003
- 7- خرباشي عقيلة،العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة ،دار الخلدونية،الجزائر سنة 2007
- 8- خالد شحادة الخطيب،و أحمد زهير شامية،أسس المالية العامة،دار وائل للنشر، الطبعة الثالثة،الأردن سنة 2008
- 9- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري، دار النجاح للكتاب، بدون طبعة، الجزائر سنة 2005
- 10 - دنيدي يحيى،المالية العمومية،دار الخلدونية،بدون طبعة،الجزائر ،سنة 2010
- 11- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة سنة 1998
- 12- سليمان محمد الطماوي،النظم السياسية و القانون الدستوري،بدون طبعة أو بلد النشر سنة 1988
- 13- سعاد عمير،الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر،دار الهدى،الجزائر،سنة 2009
- 14- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، بدون طبعة، سنة 2006

- 15- **عبد المطلب عبد الحميد**، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية الإسكندرية، بدون طبعة، سنة 2004
- 16- **علي سعيد السيد**، القانون الدستوري، الاستجابات و التحقيقات البرلمانية، في النظم المقارنة، دار الكتاب الحديث، الطبعة الأولى، مصر سنة 2009
- 17- **عبد العظيم عبد الله**، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم المختلطة، دار النهضة العربية بدون طبعة سنة 2004
- 18- **علي أنور العسكري**، الرقابة المالية على الأموال العامة مكتبة بستان المعرفة، مصر سنة 2008
- 19- **علي زغود**، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، سنة 2008
- 20- **عبد الله بوقفة**، الدستور الجزائري، دار الهدى، بدون طبعة، الجزائر، بدون سنة.
- 21- **عبد الله بوقفة**، الدستور الجزائري، دار ريحانة، الطبعة الأولى، الجزائر سنة 2002
- 22- **عمار عباس**، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، دار الخلدونية، بدون طبعة، الجزائر سنة 2006
- 23- **عطوي فوزي**، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان سنة 2003
- 24- **لعمارة جمال**، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، دار الفكر للنشر و التوزيع، بدون طبعة و بدون تاريخ
- 25- **محمد باهي أبو يونس**، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، الدار الجامعية للنشر الإسكندرية، سنة 2002
- 26- **محمد الصغير بعلي**، و يسرى أبو العلاء، دار العلوم للنشر، الجزائر سنة 2003
- 27- **محمد حسين الوادي**، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار الميسرة، الأردن سنة 2007
- 28- **محرزي محمد عباس**، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر سنة 2008
- 29- **مصطفى الفار**، الإدارة المالية العامة، دار أسامة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى الأردن سنة 2008
- 30- **وسيم حسام الدين الأحمد**، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظامين الرئاسي والبرلماني، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان سنة 2008

31- طاقة محمد، وهدى الغزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، الطبعة الأولى، الأردن سنة

2007

الكتب باللغة الفرنسية:

- 1- **Bernard Plagnet** ; Droit Public ; tome2 ; Dalloz ; 4^e edition ; paris 1997.
- 2- **Christian Bigaut** ;le Droit Constitutionnel en fiches ;édition ellipses ; paris 2003
- 3- **Dominique Turpin** ;Droit Constitutionnel ;P.U.F ; 4^e edition ; paris 1992
- 4- **Didier Maus** ; Aborder le droit constitutionnel ; édition seuil ; paris 1998
- 5- **Denideni Yahia** ; la pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie ; O.P.U ; Alger 2002
- 6- **Denis Touret** ; Droit Public Constitutionnel ; paris 1998
- 7- **François Deruel** ; et Jacques Buisson; Budget Et Pouvoirs Financier ; Dalloz ; 13^e edition ; paris 2001.
- 8- **Guy Durand** ;Finances Publiques ;édition L.G.D.J ;paris 1998
- 9- **Hugues Portelli** ; Droit Constitutionnel ;Dalloz ;3^e édition ;paris 1999
- 10- **jean Claude Martinez ;et pierre di malta** ;Droit Budgétaire ;édition LITEC ; 3^e édition ;paris 1999.
- 11- **Jean Marie Auby** ; Droit Public ; édition economic ; 2^e edition ; paris 1989.
- 12- **Louis Trotabas** ; Droit Budgétaire Et Comptabilité Publique ; Dalloz ; 2^e édition ; paris ; 1978.
- 13- **Maurice Duverger** ; Eléments de droit public ; P.U.F 1^e edition ; paris 1957.
- 14- **Michel lascoombe et Xavier vandendriessche** ; Finance publique ; Dalloz ; 3^e edition 1998
- 15- **Marcel Prélot** ;Institutions Politiques ;Dalloz ;5^e edition ; paris ;1972
- 16- **Philippe Ardant** ; Institutions Politiques Et Droit Constitutionnel L.G.D.J ;12^e edition paris ;2000
- 17- **Thierry Lambert** ; la Communtarisation de la loi de finance et son corollaire ; collection «la loi bilan et perspectives » n°22 ;édition economica ;paris ; 2005.
- 18- **François Adam, Rémy Rioux, Olivier Ferrand**, Finances Publiques, 2^e édition, Dalloz ; paris 2007

-2- المقالات:

- 1- إبراهيم الحمود، رقابة مجلس الأمة الكويتي على مشروع الموازنة العامة، مجلة الحقوق الكويتية، مجلد رقم 41
 - 2- إعداد الميزانية و الرقابة البرلمانية أدوات و تقنيات...مجلة مجلس الأمة العدد 30 لسنة 2007
 - 3- النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20 لسنة 2008
 - 4- جابر جاد نصار، الاستجاب كوسيلة لرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر و الكويت مجلة القانون و الاقتصاد، العدد 68 سنة 1998
 - 5- خرباشي عقيلة، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مجلة الفكر البرلماني، العدد 23 سنة 2009
 - 6- راجي أحسن، محاولة نظرية للاقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، العدد 1 لسنة 2008
 - 7- زكريا محمد بيومي، الاتجاهات الحديثة في تطور أساليب الموازنة العامة للدولة، مجلة القانون و الاقتصاد مطبعة جامعة القاهرة، سنة 1983
 - 8- شكلاط رحمة، واقع و تطبيقات مبادئ الميزانية في الجزائر، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، العدد 1 لسنة 2009
 - 9- عمر التونكتي، مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف، مجلة إدارة العدد 32
 - 10- عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية و الكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني العدد 13 سنة 2006
 - 11- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة إدارة، العدد 2، لسنة 2000
 - 12- يلس شاوش بشير، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة بالخرزينة، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص لسنة 2003
 - 13- نعيمة عمير، الحدود الدستورية بين مجال القانون و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإدارية العدد الأول لسنة 2008
- الرسائل و المذكرات الجامعية:**
مذكرات الماجستير:
- بن بغيلة ليلى، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة

الماجستير في القانون الدستوري ،جامعة الحاج لخضر باتنة ،سنة 2003.
- **بطاهر جمال الدين**، مراقب تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، سنة 2001

- **بن نصرية سعاد**،مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري،بعد التعديل الدستوري الأخير بموجب قانون رقم 08-19،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص إدارة و مالية كلية الحقوق،جامعة أمحمد بوقرة بومرداس،سنة 2009-
2010

- **خلاصي محمد**،عملية تحضير الميزانية العامة للدولة في الجزائر،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام،تخصص إدارة و مالية ،كلية الحقوق تيزي وزو

النصوص التشريعية:

1- النصوص التشريعية الجزائرية:

- دستور الجزائر لسنة 1996،المؤرخ في 08 ديسمبر سنة 1996 الجريدة الرسمية رقم 76،المعدل بالقانون رقم 08-19،المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008،جريدة رسمية رقم 63
- القانون رقم 99-02، المؤرخ في 8 مارس سنة 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة جريدة رسمية عدد 15
- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية جريدة رسمية عدد 28
- القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988 يعدل و يتمم القانون رقم 48-17 المؤرخ في 7 يوليو سنة 1984 و المتعلق بقوانين المالية ،الجريدة الرسمية عدد 2 لسنة 1988
- القانون رقم 80-04 المؤرخ في 1 مارس 1980 متعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف المجلس الشعبي الوطني،الجريدة الرسمية عدد 10 لسنة 1980
- القانون رقم 89-24 مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989 يعدل و يتمم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو سنة 1984 المعدل و المتمم و المتعلق بقوانين المالية الجريدة الرسمية العدد الأول لسنة 1990
- القانون رقم 87-02 مؤرخ في 20 يناير سنة 1987، يتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية 1981 الجريدة الرسمية عدد 4 لسنة 87
- القانون رقم 80-02 مؤرخ في 9 فبراير سنة 1980 يتضمن ضبط الميزانية لسنة 1978 الجريدة الرسمية عدد 7 لسنة 1980
- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 39

-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 30 جويلية سنة 2000 الجريدة الرسمية عدد 46
- النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 26 أكتوبر سنة 1999، الجريدة الرسمية عدد 48

2- النصوص التشريعية الفرنسية:

- دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958 الصادر بتاريخ 4 أكتوبر سنة 1958 المعدل و المتمم

- القانون العضوي الخاص بقوانين المالية الفرنسي رقم 2001-692 الصادر في 1 أوت

2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية رقم 177

- أمر 02-59 يتعلق بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسية، الصادر في 2 جانفي 1959

- مصادر إلكترونية:

- **GUILLAUME PROTIERE** ; parlement et dépenses publiques, <http://hal> .

Archives. Ouvertes.fr.13-03-2011

- **INNA SHVEDA** ; prérogatives parlementaire en matière budgétaire au regard des lois de finances ; [http:// www.net.iris.fr](http://www.net.iris.fr).02-01-2011

- **Gall Desmoulin** ; contrôle de l'exécution du budget ; <http://www>.
revudutresore.com.22-05-2010

- **République Française** ; Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique; Guide Pratique de la LOLF, édition octobre 2008 ;
<http://www.performance-publique.gouv.fr>

الفهرس

1	.....مقدمة
6	.....الفصل الأول:آليات الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية
7	.....المبحث الأول:آليات الرقابة البرلمانية قبل صرف النفقات العمومية
8	.....المطلب الأول:المناقشة التفصيلية المتخصصة لمشروع قانون المالية السنوي
8	.....الفرع الأول:تكوين اللجان المالية
10	.....الفرع الثاني:وظائف اللجان المالية
10	.....أولا- التحضير للمناقشة الميزانية
12	.....أ- النظام الفرنسي
12	.....ب- النظام الإنجليزي
12	.....ثانيا- مناقشة و تعديل مشروع قانون المالية
14	.....ثالثا- الدور الرقابي للجان المالية
14	.....الفرع الثالث:وسائل رقابة اللجان المالية
16	.....المطلب الثاني:المناقشة العلنية لمشروع قانون المالية السنوي
16	.....الفرع الأول: تنظيم المناقشات العامة لمشروع قانون المالية السنوي
16	.....أولا- مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمشروع قانون المالية
17	.....ثانيا- مناقشة مجلس الأمة لمشروع قانون المالية
19	.....ثالثا- مناقشة مشروع قانون المالية على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء
20	.....الفرع الثاني:تدخلات النواب و نظام الأسئلة البرلمانية
21	.....أولا-أنواع الأسئلة البرلمانية
21	.....أ- الأسئلة المكتوبة
22	.....ب- الأسئلة الشفوية
24	.....ثانيا- شروط ممارسة حق السؤال البرلماني
25	.....أ- شروط متعلقة بالسؤال
25	.....ب- شروط إجرائية
26	.....الفرع الثالث:التصويت على مشروع قانون المالية
26	.....أولا-شروط عملية التصويت
27	.....ثانيا- أساليب التصويت على الميزانية
27	.....أ- نظام التصويت الإجمالي

29 ب- نظام التصويت حسب المهمة

30 المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية أثناء السنة المالية

30 المطلب الأول: الدور الرقابي للبرلمان على عمليات فتح اعتمادات إضافية

31 الفرع الأول: دور البرلمان في عملية فتح اعتمادات إضافية عن طريق قانون المالية التكميلي

31 أولا: سلطة تقدير ضرورة / و حجم النفقات العمومية الإضافية

35 ثانيا: إجراءات فتح الاعتمادات الإضافية

35 1- الإجراءات العادية

36 2- إعمال نظام الأوامر الرئاسية في إصدار الاعتمادات الإضافية

38 الفرع الثاني: دور البرلمان في عملية فتح اعتمادات إضافية عن طريق مراسيم التسبيق

39 أولا- إصدار مراسيم التسبيق فيما يخص الاعتمادات الوقتية

40 ثانيا: إصدار مراسيم التسبيق فيما يخص الاعتمادات الحصرية

40 1- حالة الاستعجال

41 2- حالة الضرورة الملحة للمصلحة الوطنية

42 المطلب الثاني: مكانة الدور الرقابي للبرلمان أثناء السنة المالية

43 الفرع الأول: اقتصار دور البرلمان على عملية المصادقة اللاحقة على الاعتمادات الإضافية

43 أولا: إبعاد المناقشة البرلمانية على النفقات العمومية الإضافية

45 ثانيا: الإبعاد النهائي لكل التعديلات البرلمانية

46 الفرع الثاني: صعوبات إعمال الرقابة أثناء السنة المالية

46 أولا: استبعاد فرضية عدم المصادقة البرلمانية

49 ثانيا: مرونة الوسائل القانونية لفتح الاعتمادات الإضافية أثناء السنة المالية

50 المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية اللاحقة على النفقات العمومية

51 المطلب الأول: الرقابة البرلمانية اللاحقة بواسطة قانون ضبط الميزانية

51 الفرع الأول: مفهوم قانون ضبط الميزانية

51 1- تعريف قانون ضبط الميزانية

52 2- الفرق بين ميزانية الدولة و قانون ضبط الميزانية

53 3- أهداف قانون ضبط الميزانية

54 4- الطرق المعتمدة في الحسابات النهائية لسنة

54 أ- أساس الاستحقاق أو طريقة التسيير

55 ب- طريقة التسوية

- الفرع الثاني: النظام القانوني للرقابة بواسطة قانون ضبط الميزانية..... 56
- 1- الأسس القانونية للرقابة اللاحقة بقانون ضبط الميزانية..... 56
- 2- إجراءات التصويت على قانون ضبط الميزانية..... 57
- أ- ميعاد تقديم قانون ضبط الميزانية و تأثيره على الرقابة البرلمانية..... 58
- ب- الوثائق المرافقة لمشروع قانون ضبط الميزانية..... 59
- 3- نتائج الرقابة اللاحقة بواسطة قانون ضبط الميزانية..... 59
- المطلب الثاني: الطرق الدستورية الأخرى للرقابة اللاحقة على النفقات العمومية..... 61
- الفرع الأول: الاستجواب البرلماني..... 61
- أ-أولا- شروط استجواب البرلماني..... 62
- أ- الشروط الشكلية..... 62
- ب- الشروط الموضوعية..... 62
- ثانيا- نتائج الاستجواب البرلماني..... 63
- الفرع الثاني: التحقيق البرلماني..... 64
- أ-أولا- أسباب التحقيق البرلماني..... 65
- ثانيا- سلطات لجان التحقيق البرلمانية..... 66
- ثالثا- شروط ممارسة الرقابة بواسطة التحقيق البرلماني..... 68
- رابعا- النتائج المترتبة عن التحقيق البرلماني..... 69
- الفصل الثاني: حدود الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية..... 70
- المبحث الأول: الحدود القانونية للرقابة البرلمانية على النفقات العمومية..... 71
- المطلب الأول: تقييد دور البرلمان في مناقشة النفقات العمومية..... 72
- الفرع الأول: تحديد أمد المناقشة البرلمانية و آثارها على عملية الرقابة..... 72
- أولا: آجال منح الرخصة البرلمانية بالإذن بالإنفاق العمومي..... 72
- ثانيا: عدم احترام الآجال البرلمانية و انتقال سلطة الإذن بالإنفاق إلى رئيس الجمهورية..... 74
- الفرع الثاني: تقييد سلطة البرلمان في تعديل النفقات العمومية..... 76
- أولا: منع البرلمان من الزيادة في حجم النفقات العمومية..... 78
- ثانيا: نظام عدم قبول التعديلات..... 80
- الفرع الثالث: عدم فعالية المناقشة البرلمانية للنفقات العمومية..... 82
- أولا: ضعف آلية السؤال البرلماني..... 82
- ثانيا: عدم مناقشة كل النفقات العمومية..... 83
- المطلب الثاني: صعوبات أعمال الرقابة البرلمانية بعد صرف النفقات العمومية..... 84
- الفرع الأول: عراقيل العمل الرقابي للبرلمان بواسطة قانون ضبط الميزانية..... 85
- الفرع الثاني: ضعف الوسائل القانونية لتوضيح العمليات المالية المتعلقة بالنفقات العمومية..... 88

89	أولاً: صعوبة حصول البرلمان على المعلومات اللازمة لإتمام عملية الرقابة.....
92	ثانياً: ضعف التعاون بين البرلمان و مجلس المحاسبة في ميدان الرقابة على النفقات العمومية.....
95	المبحث الثاني:الحدود العملية للرقابة البرلمانية على النفقات العمومية.....
95	المطلب الأول: التدخل الواسع للتنظيم في ميدان الميزانية.....
96	الفرع الأول:سلطة تحويل ونقل الاعتمادات المالية.....
97	1- نظام نقل الاعتمادات المالية.....
99	2- نظام تحويل الاعتمادات المالية.....
100	الفرع الثاني:سلطة إلغاء الاعتمادات المالية.....
104	الفرع الثالث:الإمكانيات الضعيفة للبرلمان في مواجهة السلطة التنظيمية.....
104	أولاً:ضعف دور البرلمان في متابعة تنفيذ النفقات العمومية.....
105	ثانياً:الإمكانيات الواسعة لحل البرلمان.....
107	المطلب الثاني:التركيبة البرلمانية و دورها في تفعيل عملية الرقابة.....
107	الفرع الأول:النظام الحزبي.....
108	أولاً- نظام الأغلبية البرلمانية.....
111	ثانياً- ضعف دور المعارضة.....
113	الفرع الثاني:نظام الثنائية البرلمانية و دوره في عملية الرقابة.....
113	1- النصاب القانوني في مجلس الأمة و دوره في عملية الرقابة البرلمانية.....
113	أ- النصاب الضروري للمصادقة في مجلس الأمة.....
115	ب- أثر نصاب المصادقة في مجلس الأمة على عملية الرقابة البرلمانية.....
119	خاتمة.....
123	قائمة المراجع.....
129	الفهرس.....

تأخذ الرقابة على النفقات العمومية أشكال مختلفة سواء قبل الصرف أو بعده، فتنقسم إلى رقابة إدارية و رقابة قضائية ، وكذا رقابة تشريعية هذه الأخيرة أوكلت للبرلمان بغرفتيه، عن طريق الآليات الرقابية الممنوحة لها بمقتضى الدستور، و بالرغم من أن الوظيفة التشريعية هي الوظيفة الأصلية للبرلمان إلا أن وظيفة الرقابة المالية تسبقها من حيث نشأتها التاريخية.

فيملك البرلمان في سبيل الرقابة على النفقات العمومية مجموعة من الآليات التي تتزامن مع مسار النفقة العمومية، ففي المرحلة الأولى من مسار النفقة العمومية يعتبر مشروع قانون المالية للسنة الوسيلة الرئيسية للرقابة البرلمانية، و ذلك لما يتمتع به البرلمان من سلطة الموافقة على توقعات السلطة التنفيذية للنفقات العمومية، تتجسد من خلال التصويت على مشروع قانون المالية للسنة.

كما يعتبر تصويت البرلمان على مشروع قانون المالية التكميلي خطوة ثانية من مسار النفقة العمومية، و التي تستدعي تدخل البرلمان من أجل منح السلطة التنفيذية الإذن بالإنفاق العمومي في منتصف السنة المالية، كما أن البرلمان يمارس مهمة الرقابة على النفقات العمومية من خلال التصويت على الحسابات النهائية للسنة المالية، و ذلك بعد إتمام عملية التنفيذ النهائي للنفقات العمومية، و ذلك من خلال التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية، كما نص الدستور على مجموعة من الآليات للرقابة البرلمانية تتمثل في الاستجواب و الأسئلة و التحقيق البرلماني.

إن وجود هذه الآليات الرقابية لا يعني فعالية الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، نظرا لأن التشريعات تنجبه إلى التقيد بشكل كبير من سلطة البرلمان في المسائل المالية، و ذلك من خلال منح سلطات واسعة للسلطة التنفيذية في هذا المجال، فالرقابة البرلمانية مقيدة سواء بواسطة النصوص الدستورية أو القانونية، فالتصويت على مشاريع قوانين المالية مقيدة بمدة زمنية محددة، لا يمكن للبرلمان تجاوزها كما أن البرلمان يفتقر إلى سلطة تعديل مشاريع قوانين المالية، إلى درجة تضعف من المناقشة البرلمانية للنفقات العمومية، و إلى جانب ذلك فإننا من الناحية العملية نجد مجموعة من العراقيل التي تؤثر بصفة سلبية على عملية الرقابة البرلمانية، تتمثل في التدخل الواسع للتنظيم في عملية تعديل الرخصة البرلمانية بالإنفاق العمومي، كما تتأثر الرقابة البرلمانية من الناحية العملية بتركيبة البرلمان سواء من ناحية الأغلبية البرلمانية أو من ناحية تطبيق نظام الثنائية البرلمانية. كل هذه العراقيل تضعف الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية.

الكلمات الدالة :

النفقات العمومية، البرلمان ، الرقابة البرلمانية، قانون المالية الابتدائي، قانون المالية

التكميلي، الرخصة البرلمانية .

Résumé :

Le contrôle des dépenses publiques se présente sous diverses formes soit avant ou après l'exécution

Le contrôle se répartit en trois ;

Le contrôle administratif, judiciaire et législatif, ce dernier confié au parlement avec ses deux chambres à travers les mécanismes de contrôle qui lui sont attribués en vertu de la constitution. Bien que la fonction législative est la fonction d'origine du parlement, mais la fonction financière la précède dans le temps en matière de création. En matière de contrôle des dépenses publiques, le parlement dispose d'un ensemble de mécanismes qui accompagne le parcours des dépenses publiques.

Dans la première phase du parcours des dépenses publiques, le projet de la loi de finance de l'année est considéré comme un moyen fondamental du contrôle parlementaire, par le pouvoir d'approbation des prévisions du pouvoir exécutif dont le parlement jouit pour ce qui est des dépenses publiques, ce qui se concrétise par le vote du projet de la loi de finance initiale, le vote du parlement du projet de la loi de finance complémentaire est également considéré comme un deuxième pas du parcours des dépenses publiques, ce qui nécessite l'intervention du parlement pour autoriser le pouvoir exécutif à décaisser les dépenses publiques au milieu de l'exercice. Le parlement exerce aussi la fonction du contrôle des dépenses publiques, par le vote des comptes définitifs de l'exercice, et ce après l'accomplissement de l'opération d'exécution définitive des dépenses publiques, à travers le vote du projet de la loi du règlement budgétaire, la constitution a également prescrit un ensemble de mécanismes, qui constitue au questionnaire, questions et aussi et dans le cadre de contrôle, chacune des deux chambres du parlement peut instituer des commissions d'enquête sur les affaires d'intérêt général y compris l'exécution des dépenses publiques..

L'existence de ses mécanismes de contrôle ne signifie pas l'efficacité du contrôle parlementaire des dépenses publiques, car les législations tendent à limiter grandement le pouvoir du parlement en matière financière, et ce par l'attribution de grands pouvoirs au pouvoir exécutif dans ce domaine. Le contrôle parlementaire est restreint soit par les textes de la constitution ou par les textes de loi.

Le vote des projets de loi de finances est limité par une durée précise que le parlement ne pourra dépasser, ce dernier ne dispose pas du pouvoir de modification des projets de loi de finances au point d'affaiblir les débats parlementaires pour ce qui est des dépenses publiques.

En outre, dans le domaine pratique un ensemble d'obstacles influe d'une manière négative sur l'opération de contrôle parlementaire qui constitue en la grande intervention de la réglementation dans l'opération de modification de l'autorisation parlementaire pour les dépenses publiques. Au volet pratique, le contrôle parlementaire est influencé par la composition du parlement soit du côté de la majorité

parlementaire ou par la mise en œuvre du système bicamérale, tous ses obstacles affaiblissent le contrôle parlementaire sur les dépenses

Les mots clés :

Les dépenses publiques ; le parlement ; le contrôle parlementaire ; la loi de finance initial ; la loi de finance complémentaire ; l'autorisation parlementaire.

Summary:

Public expenditure's control has different forms either before or after the execution. The control is divided into three:

Administrative, judicial and legislative control. The last one is entrusted to parliament's care within both, its two chambers through mechanisms control assigned to it in virtue of constitution.

In spite of the fact that legislative function is the original function of parliament but the financial one precedes it in time the creation.

Regarding the public expenditure's control, the parliament has various mechanisms along with the public expenditure's course.

In the first stage of the public expenditure's course, the finance bill of the year is considered as an essential mean of the parliamentary control, by power of approval authority forecasts of executive power which parliament has in matter of public expenditure and which takes the form by the initial finance law.

The vote of parliament, complementary finance bill is considered as a second step of the public expenditure's course as well. Here, it needs the intervention of parliament in order to authorize executive power to disburse the public expenditure in the middle of the year. Parliament also practices the function of public expenditure's control by the vote of the final accounts of the year and this, after the accomplishment of the operation of the public expenditure's final execution through the vote of budget regulation bill. The constitution prescribed also a set of mechanisms which constitutes the questionnaire, questions as well as in the frame of control, both chambers of parliament may appoint committees of inquiry on matters of general interest, including the execution of public expenditure.

The existence of mechanisms control doesn't mean the efficiency of parliamentary control of public expenditure because legislations tend to

deeply limit the power of parliament in financial matters by granting great powers to the executive one in this area. Parliamentary control is limited either by constitution or texts of laws. The vote of finance bills is limited by a determined duration that parliament cannot exceed. This one has not the power of modification of finance bills thus point of undermining the parliamentary debates regarding public expenditure.

Moreover, in practice, a set of obstacles affects the parliamentary control's operation which constitutes the large regulatory intervention in the operation of modification of parliamentary authorization for public expenditure. In practice, parliamentary control is influenced by the composition of parliament, either in side of the parliamentary majority or by setting the bicameral system; all these obstacles weaken the parliamentary control over expenditure.

Key-word :

- Public expenditure ; parliament ; the initial finance law ; complementary finance law ; the parliamentary control ; parliamentary authorization ;