الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جـــامـعـــة يـحـــي فـــارس- بـالـمـديـة-

كـلـيـة الحـقـوق و الـعـلـوم الـسـيـاسـيـة

مذكرة نهاية الدراسة للحصول على شهادة الماستر

تخصص: دولة ومؤسسات

الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية في الجزائر

من تقديم الطالبتين:

سوالمي فائزة

شيكر سعيد ياسمين

تحت إشراف الأستاذ(ة):

د/ بن عائشة نبيلة

أعضاء لجنة المناقشة:

د/ دالي السعيد	جامعة المدية	رئيسا
د/ بن عائشة نبيلة	جامعة المدية	مشرفا ومقررا
د/ قنفوذ رمضان	جامعة المدية	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2023/2022

الشكر والعرفان

الحمد لله الذي انار لنا درب العلم والمعرفة واعاننا على انجاز هذا العمل . لنتقدم بجزيل الشكر الى الاستاذة بن عائشة نبيلة على الاشراف على هذا العمل وحرصها على توجيهه وتصويبه بجميل نصحها ،كما اتقدم بالشكر الى الاساتذة الكرام اعضاء اللجنة المناقشة ,الاستاذ قنفوذ رمضان والاستاذ, دالي سعيد وإلى جميع اساتذتي الافاضل بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة المدية.

إهـــداء

بحمد الله ورعايته أهدي هذا العمل الى من كان سندا لي وعونا طوال عمري ابي الغالي الى القلب المعطاء والحنون أمي الحبيبة .الى من شد الله بهم عضدي اخوتي واخواتي .الى من ساندني زوجي المخلص. إلى اقرب صديقتين على قلبي . الى من شاركتني في إعداد هذه المذكرة صديقتي ياسمين . الى كل عائلتي.

فائزة

إهـــداء

الحمد لله وكفى والصلاة والسلام على الحبيب المصطفى واهله وصحبه ومن وفى اما بعد :

أهدي ثمرة نجاحي الى من كلله الله بالوقار وصاحب السيرة العطرة الى سندي وقوتي ابي الغالي حسين .

الى من سهرت ليال طويلة من اجل راحتي ومن استيقظت فجرا من اجل الدعاء لي الى امني واماني أمي الحنون حسينة .

الى شرايين قلبي اخوتي : ياسين ،اسامة.

الى حبيبة قلبي اختي الصغيرة اسراء.

الى من اخترته ان يكون شريكا لحياتي محمد.

الى رفيقة الروح عبير.

الى من شاركتني هذا العمل صديقتي فائزة.

الى كل عائلتي صغيرها وكبيرها.

ياسمين

مقدمة

مقدمة

يعد مبدا الفصل بين السلطات من المنطلق الفكري لافلاطون ،انه وظائف الدولة يجب ان تتوزع على سلطات مختلفة، مع اقامة التوازن بينها اما في نظر ارسطو تنقسم مهام الدولة الى ثلاث وظائف، وظيفة المداولة، وظيفة الامر، ووظيفة العدالة، على ان تتولى كل وظيفة منها مستقلة عن الهيئات الاخرى، مع قيام التعامل بينها، غير ان التصنيف الذي اعتمد عليه مونتسكيو ركز فيه ان السلطات في يد واحدة، يؤدي الى الاستبداد والاضطهاد ولابد من توزيع السلطات بين عدة هيئات في الدولة، حيث قال السلطة لا يتم توقيفها الا بالسلطة، ولا قيمة للقوانين ان لم تكن السلطات موزعة بين هيئات مختلفة تعمل من اجل تحقيق المصلحة العامة، وقسم السلطات الى ثلاثة اقسام السلطة التشريعية بيد الشعب او ممثليه، السلطة التنفيذية بيد ملك قوي، والسلطة القضائية تستند الى هيئة مستقلة، فان مونتسكيو لم يذهب الى المطالبة بالفصل المطلق بين السلطات وانما الفكرة الاساسية تتمثل في انه قد اساء استعمال السلطة التي يتمتع بها من خلال اقامة التوازن بين السلطات، دون ان يكون باستطاعته احداها شل عمل الاخرى.[1]

ان من مقتضيات الديمقراطية وجود تعاون ورقابة متبادلة من السلطات، خصوصا بين السلطة التشريعية والتنفيذية، فالمصلحة العامة تقتضي التعاون بين هاته السلطات، من اجل سيرورة الدولة وبقية مؤسساتها من اجل تحقيق الرغبات والحاجات العامة، حفاظا على التوازن بينها، ان من بين المجالات التي تتبادل فيها السلطة التشريعية والتنفيذية التعاون والرقابة تكون في المجال المالي، حيث تمارس الرقابة المالية عن طريق السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان، وذلك بمقتضى الدستور على اعمال السلطة التنفيذية.

وتأسيسا على ما سبق ذكره، عرف النظام السياسي الجزائري تطورا بارزا على مستوى العلاقة بين البرلمان والحكومة انطلاقا من التعديل الدستوري 1989، ليصدر بعد ذلك دستور 1996وصولا إلى دستور 2016، ليتوقف مسار التطور عند تعديل الدستور الأخير سنة 2020.

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري 1989 نجده انتقل نقلة نوعية، حيث تخلى عن النظام الاشتراكي واظهر اولى ملامح مبدا الفصل بين السلطات، اقر التعددية الحزبية ومنح للبرلمان رقابة فعلية، ليصدر بعد ذلك دستور 1996 باستثناء تغييرات مؤسساتية اعتمد من خلالها نظام قضاء اداري مستقل على القضاء العادي تكريسا لمبدا ازدواجية القضاء، وعلى الصعيد التشريعي احدث

[1] ولد خاوة سليمة ،عراب سعاد ،(العلاقة بين البرلمان والحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016) مذكرة نهاية الدراسة للحصول على شهادة الماستر ، جامعة المدية يحي فارس ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، سنة 2019/2018 ،ص 01.

غرفة ثانية في البرلمان تدعى مجلس الامة الى جانب المجلس الشعبي الوطني، واستحدث قانون عضوي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهم وبين الحكومة وهو القانون رقم 02/99 وهو نفس الامر في تعديل 2016 الذي استحدث بموجبه قانون عضوي رقم 12/16، وبقي الامر نفسه في التعديل الدستوري2020.[1]

اما بالنسبة لدور البرلمان في الرقابة المالية فقد اوكل له دور هام في هذا المجال، حيث ان المبدأ العام في النظم الديمقراطية هو حق الهيئة التشريعية في مراقبة صرف الاموال العمومية عن طريق حقها في اقرار الميزانية العامة وحق اقرار الميزانية مقرر للهيئة التشريعية حتى في البلاد التي تاخذ بالنظام الرئاسي، حيث يكون الفصل بين السلطات شديد الوضوح، ولقد اعتبرت الصلاحيات الرقابية للبرلمان بصفة عامة وصلاحياته الرقابية على الاموال العمومية بصفة خاصة، ومن بين اهم الصلاحيات التي يتمتع بها البرلمان باعتباره سلطة من بين السلطات الثلاث المبينة في الدستور هذه الصلاحيات وزيادة على انها تعتب من الاختصاصات الاولى التي اهتمت بها البرلمانيات، وباعتبارها السبب في نشأتها فان موضوع رقابة السلطة التشريعية على الاموال العمومية يعتبر من اهم المواضيع، وذلك لأنها تشمل اساسا كل حكم ديمقراطي، يسعى الى تثبيت دعائم دولة القانون ومن هنا يتحد موضوع الدراسة وهو الرقابة البرلمانية على الاموال العمومية في الجزائر، فالبرلمان يبسط رقابته بمناسبة المصادقة على مشروع قانون المالية الذي يطلع من خلاله على الكميات المالية التي تحتاجها الحكومة لمباشرة وتنفيذ برنامجها، وذلك من خلال العديد من الوسائل والاليات الدستورية.[2]

اسباب اختيار الموضوع:

تعود اسباب اختيارنا للموضوع الرقابة البرلمانية على الاموال العمومية في الجزائر الى اهتمامنا بمجال الرقابة المالية عموما، نظرا لأهميته البالغة التي دفعتنا الى البحث في ثناياه ومعرفة دور البرلمان في الرقابة على المالية العمومية، وبحكم ما يحتوي من تعقيدات قانونية وواقعية تتجلى من ورائها صور الرقابة البرلمانية التي يباشرها البرلمان الجزائري من خلال مجموعة من الاليات التي كرست له دستوريا.

اهمية الموضوع:

[1] مرسوم رئاسي 16-01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، المتضمن التعديل الدستوري 2016، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 7 مارس سنة 2016، العدد 14.

[2] عباسي فراح ،عبد السلام يمينة ،(الرقابة البرلمانية على الاموال العمومية في الجزائر) مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، جامعة الجيلالي بونعامة ، خميس مليانة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص قانون اداري 2022/2021 ص01.

تكمن اهمية دراسة هذا النوع من المواضيع في مدى فعالية الرقابة البرلمانية على المال العام في الجزائر، حيث يعتبر المال العام العمود الفقري للدولة ومنه فالبرلمان يسعى الى كشف نقائص الحكومة واصلاحها وتفادي اي مشكل مستقبلا ،من خلال دراسة اليات دستورية وقانونية متاحة للبرلمانيين في ممارسة مهامهم الوظيفية وفيما يتعلق بحق البرلمان لرقابة اعمال الحكومة وترتيب اثارها على ارض الواقع، وذلك نظرا لأهمية الاموال العمومية في الاقتصاد الوطني.

اهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة الى اثراء موضوع الرقابة البرلمانية في مجال المالية العامة وتسليط الضوء على احكام الدستور ودوره في مالية الدولة ودور البرلمان في حماية المال العام ،وتبيان مدى اتفاق الاداء الحكومي مع المصلحة العامة عن طريق تطبيق اليات ووسائل الرقابة بطريقة صحيحة.

الاشكالية:

على ضوء المعطيات السابقة يمكننا ان نطرح الاشكالية التالية:

فيما تتمثل الاليات الرقابية التي يمكن للبرلمان من خلالها ان يؤدي دوره الرقابي على الاموال العمومية في الجزائر بشكل اكثر فعالية ؟

المنهج المتبع:

سعيا منا للإجابة على التساؤل المطروح، قمنا بالاعتماد على المنهج التحليلي والوصفي الملائمين لهذا الموضوع ، الذي يعتمد على التحليل والتوصيف وابراز الملاحظات والنتائج وما يتعلق بعرض الحلول والمعالجات.

خطة الدراسة:

ولقد قمنا بتقسيم الدراسة الى فصلين تم التطرق في الفصل الاول الى الاطار النظري للرقابة البرلمانية على الاموال العمومية من خلال ابراء مفهوم الرقابة البرلمانية على الاموال العمومية في المبحث الاول، وخصصنا المبحث الثاني الى اليات الرقابة البرلمانية على الاموال العمومية، اما الفصل الثاني فتطرقنا الى انحصار الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي، فقد خصصنا المبحث الاول الى افتقار الاليات الرقابية للطابع الردعي. والمبحث الثاني الى مظاهر محدودية اليات الرقابة البرلمانية لقوانين المالية.

الفصل الأول:

الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية

الفصل الأول: الإطار النظري للرقابة البرلمانية على الأموال العمومية

تقوم العلاقة بين الحكومة والبرلمان على أساس التعاون والتوازن، وفقا لمفهوم، مبدأ الفصل المرن بين السلطات ، لكن لا يتم الفصل بينهما فصلا مطلقا إنما ينشأ تعاون واشتراك في ممارسة بعض الاختصاصات، مما يقيم تأثيرا متبادلا، حيث أن السلطة التنفيذية تخضع لرقابة البرلمان، فنجد توسع وتعدد في وسائل الرقابة البرلمانية واختلاف آثارها، ومنه هذه الرقابة تساعد في في إعلاء كلمة القانون وإعمال مبدأ المشروعية من خلال إلزام السلطة التنفيذية على احترام الدستور والقانون خلال تنفيذها لسياستها العامة، ومنه ستكون دراستنا حول في هذا الفصل عن مفهوم الرقابة البرلمانية بتوضيح خصائصها وأهدافها وكذلك آلياتها من خلال المباحث التالية: حيث تطرقنا في المبحث الاول الى مفهوم الرقابة البرلمانية على الاموال العمومية ، والمبحث الثاني الى اليات الرقابة البرلمانية على الاموال العمومية .

المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية.

الرقابة البرلمانية أصبح لابد منها حيث هي تحقيق السيادة الشعبية والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث البرلمان يراقب السياسة العامة للحكومة ومدى سلامة إجرائها ومطابقتهما للقانون وأيضا مدى توافقها مع الصالح العام، للوقوف أكثر على الرقابة البرلمانية تم تقسيم المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية وخصائصها

المطلب الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية ونطاقها

المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية وخصائصها

للبرلمان اختصاص تشريعي كذلك له دور الرقيب على السلطة التنفيذية ، من خلال هذه الدراسة سنتطرق إلى تعريف الرقابة البرلمانية (فرع أول) (فرع ثاني) تعريف الرقابة المالية (فرع ثالث) خصائص الرقابة البرلمانية.

الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية

لتعريف الرقابة البرلمانية سوف نتناول

أولا: تعريف الرقابة لغة واصطلاحا.

ثانيا: تعريف الرقابة البرلمانية.

أولا: تعريف الرقابة لغة واصطلاحا

1/ تعريف الرقابة لغة:

اشتقت الرقابة في اللغة العربية من الفعل راقب، يراقب، رقابة على وزن فعالة بمعنى دراسة...كما تعني التقصي، الفحص، المحاسبة، الإشراف، التفتيش والمراجعة والتحقيق....[1]

كما تعني المحافظة والانتظار، فالرقيب، فالرقيب يعني الحافظ والمنتظر وراقبه مراقبة أي عرسه

[1]-عباسي فراح، عبد السلام يمينة، المرجع السابق ، ص 07.

من الناحية الشرعية قوله تعالى: " إن الله كان عليكم رقيبا [1]، معناها مطلعا حفيظا لأعمالكم، وفي قوله تعالى: " إنا مرسلو الناقة فتنة لهم فارتقبهم واصطبر".[2]بمعنى الانتظار.[3]

02/ تعريف الرقابة اصطلاحا:

تعددت التعاريف التي قيلت بشأن الرقابة وتنوعت بحسب الزاوية التي ينظر إليها، حيث يمكن استخدامها من الناحية القانونية حيث تعرف بأنها حق دستوري يخول صاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنتاج خطة العمل.

ترف الرقابة على أنها وسيلة بيد جهة صاحبة قوة تتولى الإشراف والمتابعة على الجهة التي أنيطت بها الإشراف عليها وذلك للتأكيد من سير العمل والالتزام بالخطة الموضوعة وتحقيق الأهداف الموجودة.[4]

كما عرفها هنرى فايول بأنها: تتمثل الرقابة في التحقق مما إذا كان كل شيئ يحدث وفقا للخطة الموضوعة وللتعليمات الصادرة وللمبادئ التي تم إعدادها، ومن أهدافها توضيح نقاط الضعف والأخطاء من أجل تصحيحها بغرض منع تكرارها.....[5]

ثانيا: تعريف الرقابة البرلمانية:

تعتبر الرقابة البرلمانية هي العمود الفقري لتقويم برنامج الحكومة حيث قواعد القانون الدستوري تفرض على هذه الأخيرة قيودا، ذلك لاحترام القواعد الدستورية وعدم الخروج عنها، لذا كان من الضروري أيجاد سلطة أخرى موازية لها لضمان حسن تطبيق هذه القواعد.[6]، رغم

---

[1]-سورة النساء الآية 01.

[2]-سورة القمر، الآية 27.

[3]-بن السيحمو محمد المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاسلامية، تخصص شريعة وقانون، جامعة أدرار، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الاسلامية، قسم الشريعة، 1432/1431ه/ 2012/2010.م، ص22.

[4]-عباسي فراح، عبد السلام يمينة، مرجع سابق، ص08

[5]-موفق عبد القادر، (الرقابة المالية على البلدية في الجزائر) أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير02، قسم علوم التسيير تخصص تسير المؤسسات،2015/2014، ص2.

[6]-د، مؤدن مامون، (محاضرات في مقياس الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة)، لطلبة السنة ثانية ماستر، جامعة طاهري محمد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، 2019/2018، ص 03

أهمية هذه الرقابة إلا أن المشرع الجزائري لم يأتي بتعريف لها بل اكفى بذكرها، حيث تنص المادة 115 من التعديل الدستوري 2020 على : " يراقب البرلمان عمل الحكومة....." [1]

فقد ترك أمر تعريفه إلى الفقه، ومن بين التعاريف نجد أنها عرفت الرقابة البرلمانية هي تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الجهاز التنفيذي، بغية الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومسألته وهي كذلك دراسة وتقيم أعمال الحكومة قد تنتج أحكاما تؤدي إلى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة.[2]

كذلك نجد تعريف الدكتور عمار عوابدي بصورة أدق وأوضح بأنها:

الرقاب البرلمانية المتخصصة التي تصطلح بها الهيئات البرلمانية المختصة دستورا على أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور والمنظمة بموجب قوانين أساسية عضوية في حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول ذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة.....[3].

من كل هذه التعريفات يتضح لنا أن الرقابة البرلمانية تمارس من جهة البرلمان على الحكومة من خلال الاطلاع على أعمالها وبرامجها وسلامة إجرائتها وعدم تجاوزها لحدود اختصاصها وعدم التعدي على المصلحة العامة.

ينتج عن هذه الرقابة نوع من التعاون بين السلطتين في تحقيق المصلحة العامة، كذلك نجد أن جل التشريعات والدساتير اكتفت بتحديد الوسائل القانونية لممارسة البرلمان هذه الرقابة في حدود معينة وحصرية، وكيفية استعمالها ذلك حتى لا تستعمل للإضرار بالحكومة، فهي تهدف إلى تحسين أدائها وتحقيق مصلحة الشعب.[4]

لقد تعددت التعاريف واختلفت، لكن نجد أن هناك قاسم مشترك بينهم يتمثل في أنها وسيلة رقابة ومحاسبة الوزراء المقصرين أو الحكومة كاملة.

[1]-المادة 115 من المرسوم الرئاسي رقم 244/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتضمن التعديل الدستور للجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية عدد 82، الصادرة في 30 سبتمبر 2020.
[2]-د. مؤدن مأمون، مرجع سابق، ص 04.
[3]-عباسي فراح، عبد السلام يمينة، مرجع سابق، ص 10.
[4]-د.مؤدن مأمون، مرجع سابق،ص 05.

ومنه يمكن إعطاء تعريف للرقابة البرلمانية بأنها مجموعة أعمال وظيفية رقابية يقوم بها البرلمان من أجل مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وتقويم السلوك المنحرف وفقا لتحقيق الصالح العام، ذلك من خلال وسائل الرقابة المتعددة لمناسبة الحكومة عن التقصير.[1]

نجد أن الدستور الجزائري قد أقر بمبدأ الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وقد نظم ذلك من خلال تحديده للوسائل الرقابية وكيفيات استعمالها وإجراءاتها ونتائجها وسوف نتطرق لما فيما بعد بالتفصيل أكثر عن هذه الوسائل.

الفرع الثاني: تعريف الرقابة المالية:

تعتبر الرقابة المالية أحد صور الرقابة، وسميت كذلك لكونها تتعلق بالمال العام حيث تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة، ومن الفقهاء الذي تناولو تعريف الرقابة المالية نجد د محمد كويفاتية: عرف الرقابة المالية بأنها تلك التي تتم من قبل جهة مستقلة، وتستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والمحاسبة الإدارية، والتأكد من مشروعية النفقة، واتفاقها من الأحكام والقوانين النافذة..... ودراسة أسباب الانحرافات ومعالجته.[2]

كذلك عرفه عبد العزيز كراجة وآخرون بأنها:

" عملية تتبع ودراسة الأعمال المالية الخاصة والحالية للتأكد من أن حركة الأموال تسير طبقا للخطة الموضوعة، ويشمل ذلك وضع المعايير ومقاييس رقابية محددة لمقارنة الانجاز الفعلي مع المعايير وتحديد الانحرافات المتوقعة ومعرفة أسبابها بقصد وضع العلاج اللازم لما وفى الوقت المناسب".[3]

كما حدد المؤتمر العربي الأول للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المنعقد بالسعودية عام 1977 مفهوم الرقابة المالية بأنها:

[1]-زيد نضال شاكر العزب، (الاستجواب كإحدى أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني)، رسالة استكمالية لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، قسم القانون العام، كانون الثاني 2019، ص 14.

[2]-عباسي فراح، عبد السلام يمينة، مرجع سابق، ص 11.

[3]-موفق عبد القادر، مرجع سابق، ص 36.

" منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسب والإدارية ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل غير خاضع للسلطة التنفيذية.[1]

هناك تعريف آخر من طرف علماء المالية العامة على أساس أنها تطبيق المعلومات المحاسبية بغرض التنظيم واختيار ومقارنة وعرض المعلومات الاحصائية والرقمية

المحاسبية لمساعدة المديرين المسؤولين في الرقابة واتخاذ القرارات اليومية اللازمة لعملية التنفيذ وإجراء العمل، تتضمن تقديم الموارد وتحقيق التنسيق بين السياسات الاقتصادية.[2]

من خلال التعاريف السابقة نلاحظ أن الرقابة المالية تعني متابعة التصرفات أو العمليات المالية المتعلقة بالمصروفات والاجراءات بشكل مستمر والتأكد من أن ما تم سابقا، أو يتم حاليا يسير في مساره الطبيعي عن طريق مقارنة الأداء المالي الفعلي مع الخطط الحالية وكشف الانحرافات وتصحيحها في وقتها[3]، فنجد أن هذه الرقابة وجدت من أجل العلاج وكذلك الوقاية.

نلاحظ من التعاريف السابقة أن الرقابة المالية تشمل ما يلي:

- الفحص: وهو التأكد من صحة وسلامة العمليات التي تم تنفيذها.

- التحقيق: ويقصد به إمكانية الحكم على الحسابات الختامية كتعبير سليم على النتيجة للعمليات المالية والأرصدة والمركز المالي في نهاية مدة معينة.

- التقرير: وهو بلورة نتائج الفحص والتحقيق بصفة شاملة لتسليمها للجهات المختصة.[4]

نلاحظ أن الرقابة المالية أصبح لها دور شامل أي رقابة سابقة ومتزامنة ولاحقة لتنفيذ العمليات المالية.

[1]-موفق عبد القادر، المرجع نفسه، ص 36.
[2]-عباسي فراح، عبد السلام يمينة، مرجع سابق، ص 12.
[3]-موفق عبد القادر، مرجع سابق، ص 37.
[4]-عباسي فراح، عبد السلام يمينة، مرجع سابق، ص 13.

الفرع الثالث: خصائص الرقابة البرلمانية

لكل موضوع خصائص يتميز بها كذلك الرقابة البرلمانية، ومنه هي تتميز عن الأعمال الأخرى للبرلمان بمجموعة من الخصائص، فمن خلالها يتم متابعة أعمال الحكومة، من خلال هذا الفرع سوف نتطرق إلى أهم خصائص هذه الرقابة.

تتميز الرقابة البرلمانية عن غيرها من الرقابة المختلفة بعدة مميزات نذكر منها ما يلي:

- أن الرقابة البرلمانية شكل من أشكال الرقابة السياسية لكنها ليست الوحيدة لأن رئيس الجمهورية وخصوصا في النظام الرئاسي يشاركها في مهمتها من خلال تعيين كبار الموظفين والاعتمادات المالية أو الاعتراض التوفيقي لإصدار القانون من الهيئة التشريعية.

أن الرقابة البرلمانية محصورة بأعضاء السلطة التشريعية، ويمارسون هذه السلطة بشكل فردي أو جماعي تبعا لاعتبارات سياسية.

- تهدف الرقابة البرلمانية بشكل عام إلى الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة ومسائلة المسؤول سياسيا أو جنائيا هذا بالإضافة إلى كشف الأخطاء.

- من النتائج التي تسعى الرقابة البرلمانية إلى تحقيقها هي محاربة الفساد والبيروقراطية وإقامة نوع من التعاون والتوازن من أجل إرساء الديمقراطية وتعميمها في الدولة.[1]

المطلب الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية

مما جرى عليه العرف في الأنظمة البرلمانية هم أن الرقابة البرلمانية لم تكن وسيلة دعائية يستخدمها النائب لكسب تأييد المواطنين مع الرأي العام أثناء مسائلة الوزير أو استجوابه، ولا هي وسيلة لتحقيق أهداف وغايات شخصية إنما الرقابة البرلمانية لا تكون إلا من أجل أداء حسن لدى النائب لتحقيق المصلحة العامة في مفهومها العام والشامل.

ولذلك فإن الرقابة البرلمانية لا تهدف لمجرد تصيد أخطاء السلطة التنفيذية، وإنما تهدف إلى إرشادها وتقديم النصح لها حتى تبتعد عن مواطن الزلل، إلا أن واقع الحال يشير إلى خلاف ما ذكر، فأهداف الرقابة البرلمانية تتسع بالتكامل أحيانا و التقارب أحيانا أخرى، ويرجع ذلك إلى تعدد القائمين بالرقابة، وتباين أهدافهم واختلاف انتماءاتهم السياسية.

[1]- د. مؤدن مأمون، مرجع سابق، ص 10.

الفرع الأول: أهداف الرقابة البرلمانية

إن البرلمان الجزائري يمارس وظيفته الرقابية حسب الإطار الدستوري ووفقا للنصوص القانونية التي توزع اختصاصات هذه الوظيفة وأهدافها، وهي في الحقيقة لا تخرج عن الأهداف العامة لأية رقابة برلمانية، ومن هذه الأهداف ما هو عام يتكامل مع وظائف المؤسسات الدستورية، وماهو خاص يتعلق بتوظيف آليات الرقابة.

أولا: الأهداف العامة

يتمثل الهدف العام للرقابة في التأكد من أداء الحكومة لمهامها أم لهما أن تتوفر لدى النائب المعلومات الدقيقة و الوثائق اللازمة عن مختلف أجهزة الدولة، بشكل يمكنه من الإحاطة علما بمجريات الأمم وفيها.

أما الهدف الثاني مع أداة أن يتصف النائب بالنزاهة والكفاءة الفنية تمكنه من تقييم أداء الحكومي على أسس ومعايير ثابتة أبرز ما يميزها وضوحها في ذهنه، وقدرته على إعمالها بشكل يستطيع معه الحكم على التطابق بين الأداء وبين القواعد المنظمة له وبالتالي تكون هذه الرقابة مع موضوعية بعيدة عن هوى يرديها أم رغبة تع بها.

هذا بالنسبة للأهداف العامة للرقابة البرلمانية بصفة عامة، أما فيما يخص الأهداف العامة للرقابة البرلمانية في الجزائر فتتجسد فيما يلي:

1/ إرساء أركان التحول الديمقراطي وتكريسه وترسيخ القيم الديمقراطية عبر تكريس التمثيل السياسي وتفعيله.

2/ تحويل تطلعات المجتمع وآماله إلى مطالب وفرص التكفل بها، والعمل على تحقيقها عبر توظيف أدوات الرقابة.

3/ إن ممارسة الرقابة الجادة والفعالة هم أكبر ضمان لتوازن المؤسسات وانسجامها وتوجيهها لخدمة الصالح العام.

4/ جعل البرلمان سلطة رقابية ساهرة على مقدسات مكرسة دستوريا، وضمان التواصل الجدلي و المطرد بين الناخبين وممثليهم.

5/ يعد البرلمان عبر وظيفته الرقابية أداة تصويت لمسار الحكم، وتعبير عن درجة ممارسة النائب لحقه وواجبه في مراقبة أعمال الحكومة.

6/ تعد الرقابة البرلمان وفقا للدستور أحد أهم أسس دعم وتعزيز الديمقراطية في إطار الفصل بين السلطات لتجسيد دولة القانون والحكم الرشيد.

7/ هي الأداة المناسبة لكشف مخالفات العمل الحكومي وتنبيه الحكومة إلى هذه المخالفات وإصلاحها وتصويبها.

8/ تتيح للحكومة إيضاح توجهات ومراعي برامجها و تبديد غموضها لتنوير الرأي العام الوطني.

9/ تضمن الرقابة حسن تطبيق السياسة العامة وبرامج الحكومة وحسن تطبيق النصوص التشريعية المجسدة لهذه السياسات.

10/ مواجهة البيروقراطية المفرطة والتفرد باتخاذ القرار في الإدارات الخاضعة للسلطة التنفيذية.[1]

ثانيا: الأهداف الخاصة

علاوة على الأهداف العامة للرقابة البرلمانية هناك أيضا أهداف خاصة، ترتبط هذه الأهداف بتوظيف أدوات الرقابة، بحيث تتحد أهداف خاصة بكل أداة، فمن أهداف الأسئلة الشفوية والكتابية مثلا أنها تجسيد اهتمامات المواطنين وانشغالاتهم و أنها تتيح للنواب متابعة نشاط الحكومة و متابعة أساليب تنفيذها، كما أنها تمكن من الوقوف على مدى قدرة الحكومة على إيجاد الحلول للمشاكل المطروحة لاسيما المحلية منها.

الفرع الثاني: طبيعة الرقابة البرلمانية

يكيف فقهاء القانون العام العام والعلوم السياسية طبيعة عملية الرقابة البرلمانية في نطاق مبدأ الفصل بين السلطات، بأنها رقابة برلمانية سياسية، أي أنها رقابة تمارسها مؤسسات وهيئات دستورية سيادية وسياسية هي البرلمان على أساس أحكام دستورية تحدد سلطات ووسائل هذه الرقابة على أعمال الحكومة باعتبارها هي الأخرى مؤسسة دستورية تشرف وتقود أعمال الإدارة العامة في الدولة، كما أن هذه الرقابة قد تستهدف تحريك وانعقاد المسؤولية السياسية للحكومة.

[1]-بن عائشة نبيلة،(الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة)، محاضرات ملقاة على طلبة السنة الثانية ماستر ، تخصص دولة ومؤسسات،جامعة يحي فارس المدية، كلية الحقوق والعلوم الساسية ، ص 82-83.

كما يشد هذه الطبيعة الدستورية السياسية للرقابة البرلمانية أنها تنطلق من السياسات العامة والبرامج الحكومية التي يصوت ويصادق عليها البرلمان كمعيار للرقابة البرلمانية.

كما أن أهداف ووسائل هذه الرقابة في ظل مبدأ الفصل بين السلطات تصب كلها في إسناد وتدعيم حقيقة أن الرقابة البرلمانية هي رقابة سياسية أساسا ويترتب على هذه الحقيقة أن الرقابة تتصل بمسائلة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، أي أنها تدخل في نطاق تنظيم العلاقات الدستورية والسياسية بين مؤسسات دستورية سيادية قائمة على مبدأ التخصص والاستقلال العضوي والتعاون الوظيفي المضبوط دستوريا ومن ثم يجب أن تكون هذه الرقابة في ممارستها شرعية من الناحية الدستورية حيث يجب أن تنظم إجراءات ممارسة هذه الرقابة بموجب أحكام دستورية مباشرة أو بواسطة قانون أساسي.

كما قد تم طرح هذه الأسئلة لمصالح شخصية، أم أهداف حزبية يجعلها أداة للتنافس الحزبي، أم تستعمل لمصلحة النائب نفسه كأن يسعى من خلال توظيفه لهذه الأدوات وتحقيق البطولة، أو ما يسمى بالشعبية، أم احتلال مكانة مرموقة متميزة، بالإضافة إلى أهداف أخرى تتمثل في:

1- التحقق من ممارسة المؤسسات الوطنية وتنفيذ القرارات مطابقات للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

2- التأكد من السير السليم للاقتصاد من صيانة و تنمية الثروة الوطنية في جو يسود النظام والوضوح والمنطق.

3- السهر على إزالة التلاعب بأموال الدولة واختلاسها.

4- السهر على تفادي النقائص ومظاهر الاهمال والانحرافات [1].

وما تجدر الإشارة إليه أن أهداف الرقابة البرلمانية تختلف باختلاف الوسيلة الرقابية المستخدمة، إذ لكل وسيلة غاية معينة قد لا تتحقق بغيرها، فأهداف السؤال البرلماني تختلف تماما عن أهداف الاستجواب.[2]

[1]-عباسي فراح، عبد السلام يمينة، المرجع نفسه، ص 15.
[2]-عباسي فراح، عبد السلام يمينة، المرجع نفسه، ص 15.

المبحث الثاني: آليات الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية

تسند مهمة إعداد قانون المالية للسلطة التنفيذية باعتبارها أدرى بحاجيات قطاعاتها، وأنها لا تملك والامكانيات للقيام بهذه المهمة، وإن كانت السلطة التنفيذية تنفرد بإعداد قانون المالية إلا أنها ليست لها للحرية المطلقة في ذلك فهي في جميع الأحوال مقيدة برقابة السلطة التسريعية عن طريق آليات منحها لها الدستور تضمن حماية المال العام.[1]

والرقابة البرلمانية قسمها المشرع على مدار السنة حتى تكون هذه الرقابة فعالة ومتزامنة مع العمل الذي تقوم به الحكومة، أي أن هناك آليات عامة تساعد في رقابة البرلمان على الأموال العمومية، و آليات خاصة متمثلة في إعداد قانون الميزانية وتنفيذه وضبط قانون الميزانية وعليه تتكون دراستنا حول آليات الرقابة البرلمانية ومدى فعاليتها في إثارة المسؤولية المباشرة في (مطلب أول) و آليات الرقابة قبيلة ومعاصرة (مطلب ثاني).

المطلب الأول: آليات الرقابة البرلمانية العامة على الاموال العمومية

تعد أدوات الرقابة التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة إحدى أهم الاختصاصات التي يطلع بها، والتي احتلتا المرتبة الأولى مع باقي الاختصاصات الأخرى، خصوصا إذا ما علمنا أن هذه الرقابة هي العمود الفقري لتقويم برنامج لحكومة مع السهر على تنفيذها ومن أهم أدوات الرقابة البرلمانية التي أقرها المؤسس الدستوري الجزائري هي التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة، والتي لا تترتب مسؤولية للحكومة، حيث سنتناول في الفرع الأول المرتبة للمسؤولية والفرع الثاني غير المرتبة للمسؤولية.

الفرع الأول: الاليات الرقابية البرلمانية المرتبة للمسؤولية

تتأثر مسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان من خلال الاستجواب وتقديم مخطط عمل الحكومة وتقديم بيان السياسة العامة.

[1]-عباسي فراح، عبد السلام يمينة، المرجع السابق، ص 23.

اولا: الاستجواب

الاستجواب هو 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.[1]

إن معظم دساتير الدولة البرلمانية نصت على حق عضو البرلمان أو مجموعة من أعضائه استجواب وزير معين أو استجواب الوزراء والوقوف على الحقيقة في شأن من الشؤون الموكلة للوزير أو الوزارة من أجل استضاح الأمر حول موضوع معين.[2]

أما بخصوص المشرع فلم يعرف الاستجواب وقد نصت المادة 151 من التعديل الدستوري 2016 و حتى في التعديل الدستوري 2020، أما الفقه فنجد الدكتور مولود ديدان عرفه على أنه " استضاح و تحري مشوب بالاتهام أو النقد لأعضاء الغرفتين يمكن من مطالبة الحكومة توضيح وشرح أسباب تصرفها في قضية من قضايا الساعة والغاية والهدف من التصرف الذي أقدمت عليه الحكومة في هذه القضية.[3]

- **شروط الاستجواب واجراءاته**

1/ الشروط الواجب توفرها في الاستجواب

لقد حددت الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية الشروط التي يجب توافرها في الاستجوب حتى يترتب آثاره القانونية ومن هذه الشروط ما يلي:

1/ أن يقدم الاستجواب كتابة.

2/ أن يكون الاستجواب واضحا في معاينة و خاليا من العبارات غير اللائق.

3/ أن يكون الاستجواب مقدما من أعضاء البرلمان إلى الحكومة.

4/ أن لا يتضمن الاستجواب أمورا مخالفة للدستور أو القانون.

5/ أن يكون متعلقا بأمور تدخل في اختصاص الحكومة.

[1]-عباس عمار، (الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، شارع محمد مسعودي القبة، الجزائر.
[2]-بن عائشة نبيلة، مرج سابق، ص 111.
[3]-عباسي فراح، عبد السلام يمينة، المرجع السابق، ص 38.

7/ يجب أن يرتبط موضوع الاستجواب بالمصلحة العامة.[1]

2/ اجراءات الاستجواب.

يمر الاستجواب بمجموعة من الاجراءات، وبالرجوع إلى نص المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإنه يتم إيداع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس الذي يبحث فيه، وفي حالة قبول طلب الاستجواب يرسل إلى رئيس المجلس نص الاستجواب إلى الوزير الأول وبوزع على الأعضاء ويعلق بمقر المجلس[2]، و يتبع ذلك خلال 48 ساعة الموالية لقبوله، وقد نصت المادة 67 من القانون العضوي رقم 12/16 المهلة التي يجب أن تجيب فيها الحكومة على الاستجواب وهي 30 يوما من إيداع الاستجواب في الغرفة المعنية، ويتم خلال جلسة الاستجواب بالتشاور بين المكتبي مع الحكومة، كما أنه ومن خلال الجلسة المخصصة للاستجواب بالتشاور بين المكتبين مع الحكومة، كما أنه ومن خلال الجلسة المخصصة للاستجواب سواء كانت على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة يقدم مندوب أصحاب الاستجواب، عرضا يتناول موضوع الاستجواب على الحكومة.[3]

- **النتائج المترتبة على الاستجواب**

بالرجوع إلى التعديل الدستوري 2020 والقانون العضوي 16-12 والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان نجدها تعترف للبرلمان يحق استجواب الحكومة وفق شروط وإجراءات محددة، لكنها قبل التعديل الدستوري 2020 أصبح الاستجواب البرلماني مناسبة إمكانية تقديم ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة كما يمكن للبرلمان في حالة عدم اقتناعه برد الحكومة أن يستخرج آلية لجنة التحقيق وهي آلية يمكن أن يستخدمها مستقلة عن الاستجواب.

وفي حالة عدم استخدام الآليتين سابقتي الذكر يبقى الاستجواب في الجزائر مجرد أداة الحوار بين البرلمان والحكومة لا يرتب أي مسؤولية سياسية لا فردية ولا جماعية للحكومة، وبالتالي يبقى غير ذي فعالية نتيجة استناد الحكومة إلى أغلبية برلمانية دون أي معارضة لها، مما يجعل

[1]-خشايمية لزهر، الاستجواب البرلماني، أداة للرقابة البرلمانية على العمل الحكومي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017، ص 65.

[2]-ولد خاوة سليمة، عراب سعاد، المرجع السابق ، ص 70.

[3]-عباسي فراح، عبد السلام يمينة، المرجع السابق، ص 39.

الاستجواب في هذه الحالة مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة لا أكثر ولا أقل.[1]

ثانيا: تقديم مخطط عمل الحكومة

إن الحكومة الجديدة التي يمنحها رئيس الجمهورية ثقته لتنفيذ برنامجه، لا يمكنها مباشرة هذه المهمة قبل وضع عمل تنتهجه، حيث يتولى الوزير الأول ضبط المخطط باعتباره إلتزام دستوري تواجهه الحكومة، وهو أول يا ما يجمعها بالبرلمان، حيث أن السلطة التنفيذية ملزمة بموجب الدستور في وضع برنامج للحكومة بمجرد تعيينها، والمجلس الشعبي مناقشة هذا البرنامج وإبداء الرأي فيه[2]، ومن هذا المنطلق سوف نتطرق إلى مضمون مخطط عمل الحكومة وإجراءات عرضه والنتائج المترتبة عنه.

- **مضمون مخطط عمل الحكومة.**

يعد تقديم البرنامج أمام البرلمان أول لقاء رسمي بين الحكومة و البرلمان، وكما عرف الأستاذين: jean/Gricqu/pierre/ avril/ jean/ grec quel على أنه أول ميثاق و اتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساس، وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة[3]، وحسب المواد 105-103-110 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نكون أمام حالتين حسب الأغلبية البرلمانية داخل المجلس الشعبي الوطني:

الحالة الأولى:

يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية[4]، ويكلف الوزير الأول بإعداد عمل الحكومة لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، ويعرفه على البرلمان بعد عرضه على مجلس الوزراء، مما يطرح الدور المباشر لرئيس الجمهورية في ضبط هذا المخطط (ترجمة حقيقة لتوجهاته).

[1]-دالي سعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، محاضرات ملقاة على طلبة السنة الثانية ماستر، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المدية، 2023/2022، ص 14.

[2]-ولد خاوة سليمة، عراب سعاد، المرجع السابق، ص 48.

[3]-خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، شاع مسعودي محمد، القبة القديمة، الجزائر، ص 110.

الحالة الثانية:

يقود الحكومة رئيس حكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية[1] ،

يعين رئيس الجمهورية رئيسا للحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، ويعرفه في مجال الوزراء ثم أمام البرلمان، وفي كلتا الحالتين يخضع مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة لنفس الترتيبات أمام البرلمان من حيث الدراسة والمناقشة والتصويت بالقبول أو الرفض.

وقد يكون الأثر القانوني لتقديم مخطط عمل / برنامج الحكومة إيجابيا وهم الوضع الذي درجت عليه علاقة البرلمان بالحكومة بمناسبة عرضها مخطط عملها / برنامجها منذ تشريعات 1997 إلى يومنا هذا وفي حالة حصول الوزير الأول / رئيس الحكومة على موافقة نواب المجلس الشعبي الوطني، يمكن أن يقدم عرضا فقط عن مخطط عمل / برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة مثلما وافق عليه نواب المجلس الشعبي الوطني، أي مجرد قراءة الأهداف المخطط، البرنامج، ومحاورة الكبرى دون ذكر التفصيلات والجزئيات التي اطلع عليها النواب ووافقو عليها وقد يكون الأثر القانوني سلبا من خلال رفض مخطط عملها / برنامجها، وبالتالي سقوط الحكومة كلها وجوبا، أي الاستقالة التلقائية للحكومة جماعيا وتعويضها بحكومة أخرى (المادة 07، م 110 من تعديل دستور 2020) وهنا فإن رفض مخططها / برنامجها مجددا (أي للمرة الثانية تواليا) يؤدي إلى حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا بقوة القانون وإجراء انتخابات تشريعية.[2]

ثالثا: بيان السياسية العامة

تقدم الحكومة برنامجها أمام البرلمان للموافقة عليه لكي تقوم بتطبيقه فهي ملزمة على تقديم حوصلة على ما تم تحقيقه من البرنامج لأعضاء البرلمان، وهذا من خلال بيان السياسة العامة أمام البرلمان والنتائج المترتبة عن تقديم بيان السياسية العامة.

[1]-المادة 03 من التعديل الدستوري2020 مرجع سابق.
[2]-دالي سعيد، المرجع السابق، ص 04.

1/ مضمون بيان السياسة العامة

ينطوي بيان السياسة العامة على تقديم الحكومة سنويا عرفا عن مدى تنفيذ برنامجها الذي سبق وأن وافق عليه البرلمان، فهو بهذا عبارة عن وسيلة إبلاغ، أي إحاطة البرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الفارطة من البرنامج، وما هو في طور التحقيق كما تبرز الحكومة من خلاله الصعوبات التي اعترضتها والآفاق المستقبلية التي تنوي القيام بها.[1]

وبالتالي تقدم الحكومة سنويا ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها من طرف البرلمان بيانا عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني والذي يعقب حسب المادة 84 من الدستور بمناقشة لعمل الحكومة، قد تختتم بإصدار لائحة لم يتم التعرض لمضمونها، وإمكانية إيداع ملتمس الرقابة يصعب إعماله واقعيا بفعل وقوف الأغلبية البرلمانية كحاجز يمنع تحقيق النصاب المطلوب فيه، كما يمكن للمجلس الشعبي الوطني عدم التصويت على لائحة الثقة، غير أن استعمال هذه الآلية يبقى من صلاحية رئيس الحكومة الذي له وحده حق حلها.[2]

- **النتائج المترتبة عن تقديم بيان السياسية العامة**

إن المؤسس الدستوري منح للمجلس الشعبي الوطني طريق لمناقشة بيان السياسية العامة قد تختتم بإصدار لائحة أم إمكانية إيداع ملتمس الرقابة، كما يمكن للوزير الأول أن يقدم طلب التصويت بالثقة.

- **إصدار لائحة.**

يعتبر إصدار اللوائح حقا دستوريا يمكنهم من إبداء آرائهم ومراقبة نشاط الحكومة، وحسب نص المادة 03/98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنه يمكن أن تختتم المناقشة المترتبة على بيان السياسة العامة بلائحة اتخاذ موقف، يفهم من هذه الفقرة أنها إذن ترخيص للمجلس بإصدار لائحة يعبر فيها عن موقفه من البيان.[3]

أ/ شروط إصدار اللائحة

حدد القانون العضوي 16-12 عدة شروط يجب توفرها لقبول اللائحة تتمثل أساسا في :

[1]-عباس عمار، المرجع السابق، ص 261.
[2]-خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص 120.
[3]-بن عائشة نبيلة، المرجع السابق، ص 100.

- ضرورة توقيعها من طرف 20 نائبا على الأقل.

- إيداع الاقتراح لدى مكتب المجلس، وهي نفس الشروط الواجب توفرها في اقتراحات القوانين.[1]

- تقدم اقتراحات اللوائح المتعلقة بيان السياسية العامة خلال الاثنان وسبعون 72 ساعة في هذا الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان.[2]

ب/ النتائج المترتبة عن إصدار اللائحة

هناك من وصف اللائحة بعديمة الأثر أو اللوائح الميتة.

ويقول رئيس مجلس الأمة في هذا الصدد " أن إصدار اللائحة التي يفترض أن تضم ملاحق البرنامج تعتبر بمثابة موقف يعطي الاشهاد على تعهدات الحكومة بضرورة تطبيق مضمون ذلك البرنامج".

و يضيف "لكن إقدام مجلس الأمة على إصدار اللائحة يطرح بدوره تساؤلات أخرى مفادها ما هي القيمة القانونية والأثر الفعلي لإصدار مثل هذه اللائحة ؟ و الجواب هو أن اللائحة حقا أن اللائحة حقا لا تؤثر على مصير الحكومة، ولا تحول دون تأديتها لمهامها بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني "

ومهما يكن الأمر فإن الحكومة ستكون ملزمة و لو أدبيا بمراعاة مضمون نقاش و اقتراحات وتوصيات مجلس الأمة، وكذا المجلس الشعبي الوطني عند التنفيذ وكذا الاستئناس بمضمون التوصيات والاقتراحات الواردة في اللائحة في حال صدورها.[3]

- **ملتمس الرقابة**

نظرا للنتائج الخطيرة التي قد تنجر عن استعمال هذه الآلية الدستورية، وعلى رأسها سقوط الحكومة القائمة، فقد أحاط المؤسس الدستوري بمجموعة من الشروط، ونظم إجراءاتها بكل دقة

[1]-شتاتحة وفاء أحلام، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، محاضرات ألقيت على طلبة سنة أولى ماستر تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2022/2021، ص 28.
[2]-بن عائشة نبيلة، المرجع السابق، ص 101.
[3]-عباسي فراح، عبد السلام يمينة، المرجع السابق، ص 43.

زيادة على حصر استعمالها بمناسبة سنوية، وهي تقديم البيان الشعري للسياسية العامة للحكومة.[1]

أ/ تعريف ملتمس الرقابة

يعتبر ملتمس الرقابة (لائحة اللوم) وسيلة جد فعالة في الرقابة البرلمانية عل أعمال الحكومة، حيث بموجبه يتم وضع حد للحكومة بأكملها[2] وملتمس الرقابة في الدستور الجزائري مرتبط ارتباطا وثيقا ببيان السياسة العامة ومحكوم بشروط وقيود كثيرة حددتها المادتين 161 و162 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ب/ شروط توقيع ملتمس الرقابة

- ارتباط ملتمس الرقابة بالبيان السنوي للسياسية العامة للحكومة[3].

- يوقع ملتمس الرقابة سبع عدد النواب على الأقل ولا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة.

- يتم إيداع ملتمس الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويتم نشرة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ويعلق ويوزع على كافة النواب وهو ما تضمنته نص المادة 60 من القانون العضوي 12/16 لذلك تعتبر مرحلة الايداع تدل على مدي جدية النواب في إثارة مسؤولية الحكومة.

- لا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد 3 أيام من تاريخ إيداعه و تتم الموافقة عليه بتصويت أغلبية ثلثي 3/2 النواب وهذا تجنبا للتعسف وعدم استقرار الحكومة تتطلب الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس من أجل إسقاط الحكومة.[4]

ج/ النتائج المترتبة على ملتمس الرقابة

قد يفضي ملتمس الرقابة في حال نجاح النواب في استعماله إلى نتائج وخيمة، فهو يؤدي أولا إلى اسقاط الحكومة- وهذا أكبر مظهر لتدهور العلاقة بين الطرفين وانكسارها بشكل خطير، حيث يقدم رئيسها استقالتها لرئيس الجمهورية، ومدام هذا الأخير هو الذي اختار وعين رئيس

[1]-عباس عمار، المرجع السابق، ص 269.
[2]-دالي سعيد، المرجع السابق، ص 7.
[3]-عباس عمار، المرجع السابق، ص 272.
[4]-بن عائشة نبيلة، المرجع السابق، ص 104.

الحكومة وكذا أعضاء حكومته، من دون أدنى شك يكون قد وضع الخطوط العريضة لبرنامجها الذي هو برنامجه في نفس الوقت، فإن سقوطها بهذه الكيفية قد يدفع به إلى معاملة النواب بالمثل وهو لجوءه إلى استعمال حقه في المجلس الشعبي الوطني، ما دام الحل يمكن أن يستعمل من طرف رئيس الجمهورية كرد فعل فوري على ملتمس رقابة ناجح، وهو ذلك بغرض الدفاع عن برنامجه الذي تنفذه الحكومة.[1]

1 التصويت بالثقة

لكي تمارس الحكومة مهامها ووظائفها المسندة إليها لابد أن تحضى بثقة البرلمان كونه سلطة تمثل الشعب.

ا / مضمون طلب التصويت بالثقة

إن سحب الثقة من الحكومة هو عدم دعم المجلس الشعبي الوطني لها بالأغلبية المطلوبة للاستمرار في الحكم مما يترتب عليه فقدان الوظيفة المسندة إليها، لذلك يعتبر طلب التصويت بالثقة سلاحا قويا، يسمح بالتحقيق من مدى الاتفاق القائم بين الحكومة والأغلبية البرلمانية، وفي نفس الوقت يعتبر وسيلة ضغط في يد الحكومة توجهها للمجلس متى رأت ذلك مناسبا.[2]

ومن هنا تعتبر آلية التصويت بالثقة التي يطلبها الوزير الأول آلية أو وسيلة مثل وسيلتي عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة والمصادقة على لائحة ملتمس الرقابة، من الوسائل المقررة لتحريك عملية انعقاد المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني لذلك نجد الأنظمة البرلمانية تقوم على خاصية جوهرية هي أن الحكومة لا تستطيع مواصلة ممارسة عملها إلا إذا ضمنت مساندة البرلمان لها.[3]

ب/ إجراءات التصويت بالثقة

يخضع التصويت بالثقة إلى جملة من الإجراءات حددت من المادة 61 إلى 65 من القانون العضوي 12/16.[4]

---

[1]-عباس عمار، المرجع السابق، ص 278.

[2]-عباس عمار، المرجع السابق، ص 283.

[3]-بن عائشة نبيلة، المرجع السابق، ص 105.

[4]-المواد من 63 إلى 65 من القانون العضوي رقم 12/16المؤرخ في 2016/08/25 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجاس الامة وعملهما ، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، الجريدة الرسمية ، العدد 50 المؤرخة في 2016/08/28 .

يتم تسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وجوبا بناء على طلب الوزير الأول، رئيس الحكومة (حسب الحالة) ويتدخل خلال جلسة المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة، نائب آخر ضد التصويت بالثقة، مع العلم أن التصويت هنا يكون بالأغلبية البسيطة فقط لنواب (م.ش.و) [1]

ج/ نتائج طلب التعويض بالثقة

يترتب على التصويت بالثقة احتمالين:

الاحتمال الأول: قد تحضى لائحة الثقة بالموافقة دون عناء وقد يرجع ذلك إلى تحكم الحكومة في إجراء التصويت، ويأتي ذلك عندما تساند الحكومة أغلبية برلمانية في الغرفة الأولى.[2]

الاحتمال الثاني: حالة الرفض، وينجر ما ورد في الدستور طبقا للمادة 98/ 95 الاستقالة، وحل المجلس الشعبي الوطني، الفقرة السادسة بمعنى أن رئيس الجمهورية ببيان الحكومة يلجّأ إلى المادة 147 من التعديل الدستوري 2016.

ونجد أن التصويت بالثقة مقارنة مع ملتمس الرقابة تظهر جليا مدى تفوق الحكومة في مواجهة البرلمان، من خلال التصويت بالأغلبية البسيطة خلافا لملتمس الرقابة يشترط الأغلبية 3/2 فالأغلبية البسيطة تضمن للحكومة بترجيح كفة الميزان للعلاقة مع البرلمان.

أما فيما يخص مجلس الأمة، مركزة هامشيا جدا في ممارسة الرقابة على بيان السياسة العامة.

وفي الأخير إن الآلية الرقابية التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة تعتبر غير مجدية عمليا، لأنها مرتبطة ببيان السياسة العامة التي تقدم مرة واحدة في السنة.

الفرع الثاني: آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية.

تمتلك السلطة التشريعية وسائل متعددة لممارسة وظيفتها الرقابية على عمل الحكومة، رقابة دائمة ومستمرة، من دون البحث عن تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، بل إن الهدف الرئيسي من وراء استخدام هذه الوسائل الرقابية من طرف أعضاء البرلمان هو مجرد الحصول على المعلومات، التي ربما تسمح لهم باللجوء إلى اقتراح نصوص تشريعية لسد النقائص والانحرافات المسجلة، أم استهداف اسقاط الحكومة باللجوء إلى استعمال وسائل الرقابة التي

[1]-دالي سعيد، المرجع السابق، ص 06.
[2]-مؤدن مأمون، المرجع السابق،ص 98.

تسمح بتحقيق ذلك، إذا ما تبين لهم بأن الحكومة لم تبرر تصرفاتها، على اعتبار أن أساس للرقابة الاستعلام، ومن ثم تظهر أهمية هذه الرسائل الرقابية.

السؤال البرلماني

يعد السؤال أحد الوسائل الرقابية المنظمة دستوريا، هو وسيلة رقابية لأعضاء البرلمان حول تصرفات الحكومة، ويعرف على أنه استفهام عضو عن أمر يجهله أم رغبته في التحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه واستعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور وهو استيضاح ينطوي على اتهام.[1]

بعرف أيضا على أنه: " استيضاح عن قضية معينة يوجهه أحد النواب إلى الوزير أو الحكومة عن أمر يجله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه ويستهدف السؤال البرلماني حصول عضو البرلمان السائل على معلومات أو الامتناع عن عمل معين وقد يقدم العضو السائل ما يراه من حلول كما قد يترك للوزير الموجه إليه السؤال تقديم الحلول.[2]

- **أنواع الأسئلة البرلمانية:**

تنقسم الاسئلة التي يمكن لأعضاء البرلمان طرحها إلى أسئلة شفوية وأسئلة كتابية.

1 الأسئلة الشفوية:

لقد ذكرت المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020 حول النواب طرح أسئلة شفوية لى أي عضو من أعضاء الحكومة ويكون الرد شفهيا و بشكل مباشر.

ويتم إيداع نص السؤال الشفوي لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، على حسب الحالة ويوضع السؤال قبل يوم الجلسة المقررة ثم يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أم رئيس الأمة السؤال إلى رئيس الحكومة، وبعد التشاور بين المجلسين والاتفاق مع الحكومة يتم

[1]-مؤدن مأمون، المرجع السابق، ص 21.
[2]-شتاتحة وفاء أحلام، المرجع السابق، ص 63.

تحديد يوم يخصص لتناول الأسئلة وعددها الإجابة عنها في الجلسة المقبلة، وأثناء الجلسة يعرض صاحب السؤال مضمون سؤاله ويجيبه عضو الحكومة.[1]

2 الأسئلة المكتوبة

يقوم أعضاء البرلمان باستفسار كتابيا حول مسائل تتعلق ببرنامج عمل الحكومة ويتم طرح الأسئلة المكتوبة من طرف أي عضو في البرلمان إلى أي عضو في الحكومة ويودع السؤال لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، ثم يرسل السؤال فورا إلى رئيس الحكومة بعد ذلك يجيب عضو الحكومة المعني بالسؤال الكتابي كتابيا وذلك في أجل ثلاثين يوما الموالية لتبليغ السؤال. وهذه المدة لا تسمح لأعضاء الحكومة بتحضير أجوبة الإقناع أعضاء البرلمان، وإذا ما رأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة الشفوي أم الكتابي غير مقنع تفتح مناقشة وتقتصر هذه المناقشة فقط على مضمون السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة، والهدف من فتح المناقشة بعد أجوبة الحكومة على الأسئلة أنه من الممكن أن يتدخلوا نواب آخرين لم يطرحوا أسئلة، لإبداء أرائهم على جواب الحكومة.

- **شروط الأسئلة البرلمانية:**

من أهم الشروط التي تخص الرقابة عن طريق آلية السؤال هي:

- أن يكون مضمون السؤال متعلقا بأمر من الأمور ذات الأهمية العامة.

- أن يكون السؤال متعلقا بمصلحة خاصة و أن لا يكون له صفة شخصية.

- أن يكون واضحا مقصورا على الأمور المراد الاستفهام منها دون تعليق.

- أن يكون خاليا من العبارات غير اللائقة.[2]

- ألا يكون موضوع السؤال نظير موضوع سؤال تمت الإجابة عنه منذ مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر.

- ألا يكون السؤال مخالفا لأحكام الدستور والقانون العضوي.[1]

[1]-بلغيث أميمة، بن خديم نسرين، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020) مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، 2022/2021، ص 61.

[2]-عباس عمار، المرجع السابق، ص 39.

- التحقيق البرلماني:

يعتبر التحقيق البرلماني من الآليات المهمة و الخطيرة التي يستخدمها البرلمان للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إذ يمكن للبرلمان من خلاله أن يحقق في أية مخالفة أو تجاوز للقوانين والأنظمة في الدولة، وبالتالي حماية الدستور من أي تجاوز أو تعديل على أحكامه وقواعده.

1 مضمون التحقيق البرلماني:

هي آلية أخرى خولها المؤسس الدستوري لأعضاء البرلمان و للرقابة على أعمال الحكومة، وذلك من أجل تقصي الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية ويعرف أيضا على أنه: شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان هدفهم للكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة ويحق لها الاطلاع على كل المستندات والوثائق و استدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع.

2 شروط و إجراءات أحكام التحقيق البرلماني

نظم القانون العضوي 12/16 شروط وإجراءات أحكام هذه الآلية والنتائج المترتبة عنها:

بما يعني أن التعديل الدستوري لسنة 2020 لم يضف الكثير لهذه الآلية ولا زالت ذات الاجراءات التي تضيق على لجان التحقيق وتجعل من التحقيق البرلماني مجرد آلية استعلامية لا غير تضغط على الحكومة وتطرح مسؤوليتها المباشرة وتكتفي فقط بإجرائها أمام رئيس الجمهورية الذي يبلغ بتقرير لجنة التحقيق.

ممارسة اللجان البرلمانية من أهم الأجهزة للعمل البرلماني فيما يتعلق يسير عمل المجلس وأداء مهامه و الوظائف الموكلة إليه، سواء كانت تشريعية أو رقابية أو أي مهمة أخرى تمارسها وتدخل في اختصاصها كما تعتبر ضرورة عملية تسمح للبرلمان بالقيام بعمله على أكمل وجه خاصة في مجال دراسة النصوص القانونية ومعالجة مختلف القضايا، إذ تعد الهيئة الأكثر أهمية وفعالية داخل المجالس البرلمانية وقد نص التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يشكلان لجان دائمة في إطار نظامها الداخلي.[2]

[1]-ولد خاوة سليمة، عراب سعاد، المرجع السابق، ص 63.
[2]-المادة 137 من التعديل الدستوري2020، مرجع سابق.

للجان التحقيق سلطة لاتساع إلى أي شخص ترى الضرورة إلى الاستماع لأقواله أو لشهادته بموضوع له علاقة بأعضاء الحكومة يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة طلب الاستماع إلى الوزير الأول، أما إذا تعلق الأمر بالاستماع إلى إطارات المؤسسات والادارات العمومية وأعوانها، الاستدعاء يكون مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات وإلا اعتبر عدم الامتثال تقصيرا جسيما.[1]

- تقيد لجان التحقيق بالسرية في جلسات أعمالها، لأن العمل في السرية يساعد على ضمان الثقة وتعميقها بين الوزير المعني ولجان التحقيق.

تنتهي أمال لجان التحقيق بإعداد تقرير عن كامل مراحل التحقيق ومجرياته وتسلم إلى الغرفة التي شكلت اللجنة لتوزع على أعضاء البرلمان والوزير الأول مع إمكانية نشر التقرير كامل أو جزء منه من قبل الغرفة المعنية، ويجب الإشارة إلى أن لجان التحقيق في الجزائر لها طابع مؤقت إذ تنتهي مهامها بعد انقضاء 6 أشهر المقررة منذ إنشائها مع إمكانية تمديد هذه المدة.[2]

المطلب الثاني: آليات الرقابة البرلمانية الخاصة على الأموال العمومية

لكي تتمكن الحكومة من تنفيذ برنامج عملها أو مخططها حسب الحالة، بعد المصادقة عليه من طرف البرلمان تحتاج إلى دعامة مالية تعرف بقانون المالية، والذي بعد إعداده من طرف الحكومة بسبب الموافقة عليه من طرف البرلمان.[3]

أي التشريع الجزائري منح الحكومة الإعداد والتنفيذ في المجال المالي، فلها إعداد قانون المالية وإعداد كل ما يتعلق من سبيل وإجراءات تنفيذية، في حين مكن البرلمان من عملية مناقشة للمصادقة عليه، ذلك من خلال منح الترخيص للحكومة ومراقبة مدن التقييد بهذا الترخيص أثناء عملية التنفيذ.[4]

ينعقد الاختصاص للبرلمان بممارسة الرقابة البرلمانية في المجال المالي بعد ما تنتهي الحكومة من إعداد وتحضير قانون الميزانية إلى غاية الانتهاء بقانون تسوية الميزانية، ومنه نجد أن المشرع الجزائري قسم هذه الرقابة إلى ثلاثة أنواع وهي التي سوف نتطرق إليها كالتالي:

---

[1]-ولد خاوة سليمة، عراب سعاد، المرجع السابق، ص 74.

[2]-خزاوي عفاف، الرقابة البرلمانية على المالية العمومية في الجزائر، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2016/2015، ص 73.

[3]-د/ شتاتحة وفاء أحلام، مرجع سابق، ص 94.

[4]-د/ شتاتحة وفاء أحلام، المرجع السابق، ص 94.

الفرع الأول: آليات الرقابة البرلمانية القبلية والآتية على الأموال العمومية.

الفرع الثاني: آليات الرقابة البرلمانية اللاحقة على الأموال العمومية.

الفرع الأول: آليات الرقابة البرلمانية القبلية والآنية على الأموال العمومية:

يسند إعداد الميزانية العامة إلى السلطة التنفيذية، ذلك لأنها أدرى بحاجيات قطاعها ولكونها تمتلك الامكانيات للقيام بذلك، لكن هي ليس لديها الحرية المطلقة في ذلك، بل تخضع للرقابة، فلا يمكن لها التصرف في المال العام إلا برخصة من البرلمان، أي إجازة تنفيذ عمليات الميزانية ذلك عن طريق الرقابة القبيلة (أولا)، كذلك تستمر هذه الرقابة حتى وقت تنفيذ الميزانية هذا ما يسمى رقابة آنية (ثانيا).

أولا: آليات الرقابة البرلمانية القبلية على الأموال العمومية.

تبدأ هذه الرقابة بعد إيداع مشروع قانون المالية بعد إعداده من طرف الحكومة، لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يحيله إلى اللجنة البرلمانية المختصة هي لجنة الميزانية والمالية، حيث تتولى دراسته ومناقشة بحضور وزير المالية باعتباره ممثل الحكومة وتعد تقريرها المتضمن مجموعة الملاحظات والاقتراحات كنهاية لعمل اللجنة، يتم عرض هذا التقرير على المجلس الشعبي الوطني والذي يتضمن توصيات اللجنة.[1]، ثم يعرض المشروع للمناقشة العامة بعدها تأتي المناقشة التفصيلية بعدها المناقشة العلنية.

1/ المنا قشة التفصيلية لقانون المالية

تم تنظيم هذه المناقشة عبر دساتير إلى غاية آخر تعديل دستوري 2020، كذلك تم تنظيمها من خلال القوانين العضوية، وأيضا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والنظام الداخلي لمجلس الأمة.

تنص المادة 106 من التعديل الدستوري 2020 على : يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجرى المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة....[2].

[1]-د/ شتاتحة وفاء أحلام، نفس المرجع، ص 96.
[2]-المادة 106 من التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.

كما تنص المادة 145 من الدستور كذلك: " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه.[1]

نلاحظ من خلال المادة 145 سابقة الذكر أنه يجب أن تمارس مناقشة مشروع قانون المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني أولا ثم مجلس الأمة ثانيا أي على التوالي كما ذكرت في المادة.

*** على مستوى المجلس الشعبي الوطني:**

يتم في جلسة علنية حيث يقدم ويزر المالية الخطوط العريضة لمشروع قانون المالية، ثم يعرض مقرر لجنة المالية والميزانية تقريره التمهيدي حول مشروع قانون المالية.

***على مستوى مجلس الأمة:**

بعد المصادقة على النص من طرف المجلس الشعبي الوطني يحال النص مباشرة إلى مجلس الأمة الذي يحيله رئيسها إلى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.

تجدر الإشارة هنا أن المناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني تكون للنص المقدم من طرف الحكومة كمشروع قانون، في حين يقوم مجلس الأمة بمناقشة النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.[2]

نجد أن المجلس الشعبي الوطني ولكثرة انشغالاته فهو غير قادر ولوحده على توليها، وليتم دراستها بشكل واضح ودقيق فهي كما ذكرنا سابقا، فهي تستعين بلجان مختصة في عدة مجالات ومن اللجان التي تهمنا في هذه الدراسة نذكر لجنة المالية والميزانية، حيث نجد المادة 137 من التعديل الدستوري 2020 تنص على لجان كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجان دائمة في إطار نظامها الداخلي...[3].

أ/ تكوين لجان المالية والميزانية:

تحدد المادة 137 سابقة الذكر عموميات تكوين اللجنة الدائمة، حيث وجب إنشاء لجنة متخصصة لتسهيل وتقسيم العمل ولكل لجنة مهمة خاصة بها، كذلك نجد المادة 96 من القانون

[1]- المادة 145 من التعديل الدستوري2020، المرجع نفسه.
[2]-د/ شتاتحة وفاء أحلام، مرجع سابق، ص 97.
[3]-المادة 137 من التعديل الدستوري2020، مرجع سابق.

العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وعلاقتهما الوظيفية[1]، فنجدها قد أعلنت تحديد هذه اللجان وعملها وعددها إلى النظام الداخلي لكل من الغرفتين.

ومنه هذه اللجنة محل الدراسة وحسب المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، تتكون من 30 إلى 50 عضوا على الأكثر في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من 20 إلى 30 عضوا على الأكثر.[2]

نلاحظ من خلال المادة أن اللجنة المالية والميزانية هي أكبر عددا بالمقارنة مع اللجان الأخرى ذلك نظرا لأهميتها.

ويتم تشكيلها كل فترة تشريعية لمدة سنة قابلة للتجديد أو تغير بعض أعضائها فقط.

أما بالنسبة لمجلس الأمة وبنفس الكيفيات تنشأ لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، وهي تختص بما تم دراسته بالاقتصاد عموما كالنظام الاصلاحي الاقتصادي، الأسعار، المنافسة، الانتاج....[3]

ب/ عمل لجان المالية المتخصصة

يأتي عمل لجان المالية بعد إعداد مشروع الميزانية من طرف الحكومة وعرضه أمام المجلس الشعبي الوطني عن طريق رئيسة، وهو يحيله بدوره إلى هذه اللجنة المتخصصة والمكلفة بقوة القانون بالمسائل المتعلقة باختصاصاتها والمتمثلة في الميزانية العامة، النظام الجنائي، الجمركي، العملة، القروض، البنوك، التأمينات أي أن عملها لا يخرج عن النطاق المالي.

ج/ -دور لجان المالية المتخصصة:

يكمن دور اللجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو على مستوى مجلس الأمة في تحقيق الأهداف المنوطة بها وهو دور إعلامي تقني كاشف من أجل إيضاح محتوى النص لقانون المالية للبرلمان، حتى يتسنى للمجلس أن يناقش ويعدل ويصوت بالاعتماد أو بالرفض، كما تحقق الرقابة على حركة المال العام.[4]

[1]-المادة 96 من القانون العضوي رقم 16/ 12 ، مرجع سابق .
[2]-المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني مؤرخ بتاريخ 22 يوليو 1997.
[3]- خيري موسى ، (الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي)، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة زيان عاشور، الجلفة، دولة ومؤسسات، 2014/2013، ص 11.
[4]-خيري موسى، مرجع سابق، ص 12.

وفي هذا المجال هذه اللجان تقوم بمسائل محددة وهي كالتالي:

- إستلام مشروع قانون المالية المرفق بمجموعة الوثائق المتنوعة كما وكيف بطريقة تفصيلية، وحسب القطاعات تتمثل في تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المتحصل عليها، وتوقعات والملفات التفسيرية بين توزيع النفاقات تسير مصالح الدولة وغيرها من الوثائق التوضيحية.

- دراسة وتدقيق كل شاردة وواردة من مشروع قانون الميزانية المتكون من الجزء الأول المتعلق بالإجراءات العمومية، وجزء ثاني خاص بالنفقات التسيير والتجهيز المتوقع خلال سنة مالية.

- تحديد منهجية برنامج الاجتماعات وجدولها الزمني وبعد العرض الذي يقدمه وزير المالية الذي عادة يكون مصحوب بالوزير المكلف بالعلاقات البرلمانية، دراسة التدابير المقترحة.

- تحديد الوزراء الذين يتم الاستماع إليهم ومسؤولي بعض القطاعات كلما كانت الحاجة للاستماع إلى مبررات على اتباع تلك السياسة المالية وحشد تلك المبالغ المالية أو له علاقة بالمستحدثات الجديدة فلها حق أن تطلب من كل الجهات العامة البيانات والمستندات التي ترى أنها تفيدها في دراسة مشروع الميزانية العامة، ولما أن تستدعي من ترى فائدة من استدعائه.

- مناقشة وتعديل ما تراه يستلزم التعديل وتتم المناقشة بالأشياء وإعداد تقرير يتضمن ملاحظات اللجنة وتعديلات التي ترى ضرورة إدخالها على هذا المشروع، حيث نجد أن المادة 147 من التعديل الدستوري تنص: " لا يقبل أي اقتراح قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان، يكون مضمونه نتيجة تحفيض موارد عمومية، زيادة نفقات عموميات إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف زيادة في إجراءات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي، على الأقل المبالغ المقترحة اتفاقها.

- يقوم مقرر اللجنة المالية، بتقديم تقرير تمهيدي ومحتواه[1]

02/ المناقشة العلنية لمشروع قانون المالية

في هذه المرحلة تتأكد الرقابة البرلمانية وتكون أكثر فعالية حيث يمنح البرلمان رخصة للحكومة لتنفيذ مشروع قانون المالية، وهنا نتأكد للسلطة التشريعية إمكانية استعمال الآليات المقررة لها

[1]-خيري موسى ، مرجع سابق، ص 13.

بقوة الدستور، والذي يتمثل في مطالبة البرلمان لممثلي الحكومة وخاصة وزير المالية في هذا المجال بتقديم الايضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والاجراءات سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو مكتوبة، وعليه يكون السؤال وسيلة رقابة برلمانية، وتؤكد الدور الرقابي للبرلمان في مجال المالية العامة وهذه الآلية عن طريق استخدام السؤال البرلماني[1] والذي تم التطرق له من قبل بالتفصيل.

ثانيا: آليات الرقابة البرلمانية الآنية على الأموال العمومية

تسمى كذلك بالرقابة المرافقة أي تكون أثناء تنفيذ قانون المالية، أي يواصل رقابته أثناء عملية تنفيذ الميزانية من خلال مجموعة الآليات القانونية المختلفة التي منحها له المؤسس الدستوري من سؤال برلماني وتحقيق البرلمان وكذا امكانية استجواب الحكومة حول قضايا النشاط المالي.

نجد أن هذه الآلية تأخذ ثلاثة أشكال وهي كالتالي:

1/ متابعة لجنة المالية تنفيذ قانون المالية المصادق عليه.

هي الرقابة البرلمانية الآتية لتنفيذ قانون المالية وتقوم بها عادة اللجنة المالية في البرلمان التي لها أن تطلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير الموازنة العامة أثناء السنة المالية، وبالنظر لقلة غيرتها بالأمور المالية والمحاسبية فكثير ما تضطر الاستعانة بهيئة متخصصة تقوم بأعمال هذه الرقابة لتنفيذ الميزانية كذلك تقدم تقريرها للبرلمان[2]، وعليه يكون البرلمان دوره الرقابي متواصل ودائم تماشيا مع مهامه الوظيفية تشريعيا ورقابيا، فاللجنة التي قامت بالدراسة في بداية السنة المالية، لها أن تتابع تنفيذ ما تم المصادقة عليه، وممارسة حقها في الاستماع إلى أعضاء الحكومة بناء على أحكام المادة 157 من التعديل الدستوري 2020 ويكون ذلك في في كل مسألة متعلقة بالمصلحة العامة.[3]

2/ طلب الحكومة من البرلمان فتح اعتمادات اضافية

تلجأ الحكومة إلى استعمال الحق في طلب اعتمادات إضافية بهدف الاستجابة للتغيرات التي تواجهها عمليا وميدانيا، والتي لا يتعرض ولا يتطرق لها قانون المالية الابتدائي، ومن ناحية تطبيقية فلا تكاد تخلو سنة مالية من مشروع لقانون تكميلي، ولأن مبادئ قانون المالية والوحدة

[1]-عباسي فراح عبد السلام يمينة، مرجع سابق، ص 27.
[2]-عباسي فراح، عبد السلام يمينة، مرجع نفسه ص 27.
[3]-المادة 157 من التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.

السنوية فهذا الطلب لا يكون على سبيل قانون جديد، إنما هو تعديل للرخصة البرلمانية، وطلب إذن بالاتفاق ضمن إطار قانون مالية تكميلي وتعديلي[1]

في هذا الإطار يظهر دور البرلمان ورقابته في استعمال آلياته وسلطاتها على الحكومة كذلك اللجنة الدائمة تقوم بعملها نفسه التي تقوم به بداية السنة مع حق استعمال كامل حقوقها ووسائلها في المسائلة والفحص والاستماع ثم تقديم تقريرها ‘لى مكتب البرلمان بعدها تنقل من المناقشة المتخصصة إلى مناقشة علنية.[2]

وعليه يكون للبرلمان بغرفتيه دور كبير في عملية الاتفاق ومساءلة الحكومة عن نتائج ما تم اتفاقه، وأسباب عدم الكفاية.

وأسباب طلب الاعتماد الاضافي، وعن السياسية المنتهجة، وله الحق في طلب التفتيش وترشيد النفقات العمومية مع العلم أن كافة الإجراءات والأجال تكون وفق احترام مبادئ الدستور وأحكام القانون العضوي 12/16 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعلاقتهما بالحكومة.

من خلال استقراء نصوص مواد الدستور والقوانين العضويين 15/18 و 12/16، نجد أنه لو يتم تحديد عدد المرات التي يتم فيها طلب وتشريع قانون المالية التكميلي، بل ترك الأمر مفتوحا لأنه خاضع للظروف، وليس بمقدور الحكومة التنبؤ بها.[3]

الحكومة دائما ترجع إلى البرلمان لطلب الرخصة، وذلك لتعزيز إمكانية إعمال الرقابة السياسية وآلياتها الممنوحة دستوريا.

3/ إعمال نظام الأوامر الرئاسية في فتح اعتمادات إضافية.

التشريع هو من المهام الرئيسية للبرلمان وكذلك في القوانين بما في ذلك قانون المالية والميزانية، بوجه خاص وضمن مبدأ الفصل بين السلطات واحترام السلطة التشريعية، ولكن بصفة استثنائية وبرخصة من الدستور فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، ذلك حسب ما نصت عليه المادة 142 من الدستور: "

[1]-خيري موسى، مرجع سابق، ص 27.
[2]-خيري موسى، مرجع نفسه، ص 28.
[3]-عباسي فراح، يمينة عبد السلام، مرجع سابق، ص 32.

لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية...."[1]

في نفس السياق نجد أن رئيس الجمهورية يتولى جميع السلطات في الحالات الاستثنائية كالحرب، حيث تجمع السلطات في يده، وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وهي حالة نادرة الوقوع، ولو أنها كانت موجودة في التجربة الجزائرية في التسعينات وكذلك وجدت بعد التعديل الدستوري 2020 أين قام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني، أما الحالة أكثر شيوعا هي حالة شغور البرلمان بين دورتيه، إن هذه الحالات الثلاثة التي يمكن أن تعطى الحق لرئيس الجمهورية القيام بالعمل التشريعي ذلك ما خوله لد الدستور.[2]

إن سبب إعطاء هذا الحق لرئيس الجمهورية هو أن المصالح العامة في الدولة ذات أهمية قصوى، وتتطلب الاستعجال والاستمرارية في تلبية الحاجيات، حيث لا يمكنها أن تتأثر أو تنتظر حتى يجتمع البرلمان، فتلجأ السلطة التنفيذية إلى إعمال المادة 142 سابقة الذكر.

نلاحظ إن إصدار قوانين تكميلية بهذا الشكل تمثل تشريعا حكوميا بعثا ممنوعا للسلطة التفيذية دستوريا، في انتظار الرخصة البرلمانية اللاحقة أي يمكن استعمال اعتمادات مالية وانفاقها في مجالات عدة، دون وجود رخصة برلمانية مؤقتا، لأنه بموجب نفس المادة 142..." يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها، تعد الأغلبية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.[3]

أي أن مشروعية القانون التكميلي معلق بموافقة البرلمان، وأن سلطة التشريع المخولة للسلطة التنفيذية لا تملك حرية مطلقة، فعليها أن تكون تحت رقابة البرلمان، وأنه سيأتي يوم لا محالة لنظر السلطة التشريعية إلى ما قامت به الحكومة خلال غيابها، فهذه مهمتها واختصاصها الأصيل، ومنه لا يمكن للسلطة التنفيذية استغلال غياب البرلمان للقيام بالفساد.

كذلك نجد أن مصادقة البرلمان أو رفضه تسمح له بتسليط رقابته على النفقات الاضافية، إلا أنها تقتصر على القبول أو الرفض دون مناقشة، هذا حسب المادة 37 من القانون العضوي رقم 12/16، حيث يطبق التصويت دون مناقشة على الأوامر الرئاسية، في هذه الحالة لا يمكن

[1]-المادة 142 من التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.
[2]-عباسي فراح، عبد السلام يمينة، مرجع سابق، ص 33.
[3]-المادة 2/142 من التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.

إضافة أي تعديل لا بزيادة ولا بالنقصان ، أي إما أن يصمده أو يلغيه ويوقف العمل به إلا ما أحدث ذلك.[1]

الفرع الثاني: آليات الرقابة البرلمانية اللاحقة على الأموال العمومية

تكون هذه الرقابة بعد تنفيذ الميزانية العمومية، كما تكتسي أهمية بالغة لكونها تكون بعد اختتام السنة المالية بحيث تتم عملية الرقابة حول ما تم تحصيله وصرفه فعليا وما تبقى من فوائض أو سجل من عجز، وتتم هذه الرقابة من خلال قانون تسوية الميزانية أو ما يسمى قانون ضبط الميزانية الذي يتضمن عرضا لجميع العمليات المالية المتعلقة بالسنة المالية ومن خلال هذا الجزء من الدراسة سوف نتطرق إلى:

أولا: تعريف قانون ضبط الميزانية

بعد أقفال السنة المالية وتنفيذ الميزانية، يقوم البرلمان بمباشرة رقابته اللاحقة وفق لقانون ضبط الميزانية ، فبعد المصادقة على قانون المالية تعمل الحكومة على تنفيذه، وبعد هذا يتم تلخيص كل هذه العمليات التي قامت بها الحكومة والإدارة التابعة لها والهيئات الإدارية، وتعرضها على البرلمان للتصويت عليها وهذا ما يسمى قانون ضبط الميزانية.

كذلك نجد أن القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية ألزم في مادته 68 الحكومة بتقديم قانون ضبط الميزانية مرفقا بقانون المالية للسنة.[2]

وبهذا يكون قانون تسوية الميزانية العامة للدولة، تم ذكر كلمة تسوية بدلا عن ضبط لأن نجد أن القانون العضوي 15/18 قد خضع للنص الدستوري واستعمل عبارة " القانون المتضمن تسوية الميزانية، هو آخر مرحلة في دورة تنفيذ قانون المالية للسنة بما يحتويه من نفقات عمومية، باعتباره بيان عام للنفقات التي تم صرفها إلى جانب الايرادات التي تم تحصيلها في فترة زمنية انقضت.[3]

نجد أن المشرع عبر عن هذا المعنى في المادة 05 من القانون 17/84 التي نصت على : "يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الاقتضاء

[1]-المادة 37 من القانون العضوي 12/16، مرجع سابق.
[2]-الميزانية العامة للدولة، محاضرات ألقيت على طلبة السنة ثانية ليسانس، علوم مالية ومحاسبة، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوالصوف، ميلة.
[3]-دالي سعيد، مرجع سابق، ص 34.

قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية [1]، هو نفس ما ذهبت إليه المادة 08 من القانون 15/18 حيث نصت: " القانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ ق المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة.

طبقا لنص المادة 04 من القانون 18/ 15 فإن الطبيعة القانونية لقانون تسوية الميزانية هو نفسه الطبيعة القانونية لقوانين المالية.[2]

وكنتيجة نجد أن قانون تسوية الميزانية يهدف من زاويتين فمن الزاوية الرقابية هو وسيلة رقابية تضمن للبرلمان مقارنة الرخصة التي أعطاها الحكومة بداية السنة والعمليات التي قامت بتنفيذها فعلا[3]، أما من زاوية نظر أنها وثيقة قانونية فهو القانون الذي يحدد النتائج المالية لكل سنة مدنية، فهو عبارة عن تقرير يتضمن مقارنة بين المبالغ التي تم فعلا تنفيذها، ففي باب الإيرادات يظهر التحصيل الذي تم تحقيقه فعلا وفي باب النفقات يظهر المبالغ التي تم صرفها فعلا، فهو يتضمن حسابات فعلية وحتمية ونهائية على الاعتمادات للنفقات المدرجة في الميزانية نوعا والاعتمادات الاضافية التي منحت والتجاوزات المرخص بها أثناء السنة المالية، والمبالغ التي انفقت فعلا مع ذكر أسباب الفوارق إن وجدت وكذلك مبررات عدم مطابقة الواقع للتقديرات إن وجدت.[4]

كذلك نشير إلى أن قانون ضبط الميزانية يختلف عن قانون الميزانية أو ما يسمى قانون المالية من حيث أن قانون المالية عبارة عن توقعات وتقديرات أما قانون ضبط الميزانية عبارة عن أهداف ينتظر الوصول إليها ، كما يطلب من البرلمان رخصة بتنفيذه فإن الثاني يكون آخر السنة وهو تجسيد قدر المستطاع لتلك الأهداف كذلك هو يطلب الرخصة بغلق الحساب الختامي لما تم تنفيذه كذلك كمن أهداه في تجسيد الرقابة البرلمانية، هذا ما نصت عليه المادة 156 من تعديل الدستور 2020 ... " تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة البرلمان.[5]

نخرج إلى نتيجة أن هذا القانون يمثل الفرصة الوحيدة للبرلمان لمتابعة الآليات التي تؤمن خلالها تنفيذ الميزانية العامة، وكذا متابعة مدى استجابة الحكومة للتوصيات المترتبة عن التصويت على قانون المالية.

[1]-دالي سعيد، مرجع نفسه، ص 34.
[2]-المادة (04) ، من القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 02 أوت 2018، يتعلق بقانون المالية، الجريدة الرسمية العدد 53، المؤرخة في 2 سبتمبر 2018.
[3]- خيري موسى، مرجع سابق، ص 33.
[4]-عباسي فراح، عبد السلام يامينة، مرجع سابق، ص 34.
[5]-المادة 2/156 من التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.

ثانيا: أجراء المناقشة والتصويت على قانون ضبط الميزانية.

تمارس الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية العمومية في شكلها اللاحق وفق نظام الميزانية الحالي القائم وفق أحكام القانون العضوي 84-17 المؤرخ في 07/07/ 1984 المتعلق بقوانين المالية من خلال قانون ضبط الميزانية الذي تعده الحكومة وتقدمه للمناقشة والتصويت حيث نصت المادة 156 من الدستور: " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.[1]

كذلك بالرجوع لأحكام القانون العضوي 12/16 نجده تضمن كيفية تقديم الوثائق من الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني قبل مجلس الأمة لزوما كما تم ذكره سابقا، وأيضا تكلف لجان المالية للتمحيص والدراسة وإعداد تقرير أو الملاحظات بناء على تلك الوثائق المرفوقة مع قانون ضبط الميزانية فنذكر تلك الوثائق كالتالي:

- يجب توفر هذه الوثائق لتسهيل مهمة البرلمان في رقابته اللاحقة وهذا ما نصت عليه المادتين 87 و88 من القانون العضوي 15/18[2].

- يجب تقديم قانون ضبط الميزانية مرفوقا بقانون المالية للسنة المعنية.

- تقرير تخصيص يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة لسنة المعتبرة.

- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة.

- التقرير السنوي للنتائج يسمح بالمقارنة بين التوقعات والنتائج المنتظر والمحصل عليها، ويتضمن تبرير لكل فصل على حركة الاعتمادات والنفقات المحققة.

- تقرير مجلس المحاسبة هو تقرير يشمل التحقيق ن العمليات المالية وأن الحسابات المقدمة تعكس الواقع الحقيقي لأن هذه الهيئة تعمل على الرقابة الخارجية المستقلة.

إم مجلس المحاسبة إلى جانب الصلاحيات الإدارية والقضائية الوكالة إليه يساهم في الوظيفة التشريعية بصفة استشارية فيما يخص مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة فبعد إعدادها فهو يقدم رأيه فيما يخص المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة تسوية الميزانية على أساس

[1]-المادة 1/156 من التعديل الدستوري2020، مرجع نفسه.
[2]-المواد 87-88 من القانون العضوي 15/18، مرجع سابق.

أن لمجلس المحاسبة دراسة واسعة فيما يخص تنفيذ الميزانية، اكتسبها عن طريق المهمات التي يقوم بها لاسيما فيما يخص مراقبة حسابات المحاسبين العموميين.[1]

من أهم النقاط التي جاء بها القانون 15/18 الميعاد الزمني التي تلتزم خلاله الحكومة بإيداع مشروع ق تسوية الميزانية على مستوى البرلمان، حيث نصت المادة 4/87 على: " يتم إيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية والوثائق الملحقة به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل أو غشت من السنة، ويتعلق مشروع هذا القانون المتضمن تسوية الميزانية بالسنة المالية.[2]

إن هذا القانون من شأنه أن يمكن أعضاء السلطة التشريعية من مناقشة قانون المالية استنادا إلى تقسيم فعلي وعملي لحصيلة السنة المالية.

ثالثا: آثار الرقابة بواسطة قانون ضبط الميزانية

أكد قانون ضبط الميزانية كآلية للرقابة البعدية على تنفيذ ميزانية السنة المالية المعنية مكانته، ودوره الفعال في التحقق والتأكد من مدى احترام الرخصة المالية من طرف الحكومة، ومدى تنفيذها بصورة شفافة مجمل النفقات العمومية المسجلة في قوانين المالية، وتحصيلها للإيرادات العمومية بصفة قانونية ومنتظمة.[3]

ونظرا للعوائق التي شكلت حاجزا لفترة طويلة لغياب هذه الآلية، غير أنه استرجع نوعا ما اعتباره، ذلك بصدور ثلاث قوانين ضبط الميزانية للسنوات 2008، 2009، 2010، كتوجيهات جديدة لتحقيق رقابة برلمانية فعالة مع آفاق صياغة هذا النوع من القوانين بالموازاتبالمبادئ الجديدة والمحيط الجديد وما أسفرته الممارسة الفعلية له وما حققه من نتائج ميدانية في الساحة المالية.[4]

حيث نجد أن اتباع هذه الآلية للرقابة البرلمانية، يسهل للمجلس الشعبي الوطني أن يحدد مواطن الخلل و يصدر قرار يتضمن توجيهاته إلى الهيئة التنفيذية، بغية تمكينها من تفادي ذلك مستقبلا، كذلك تخفف الوقوع في الأخطاء ومحاولات الاختلاس.

[1]-عباسي فراح، عبد السلام يمينة، مرجع سابق، ص 35.
[2]-المادة 04/87 من القانون العضوي، 15/18، مرجع سابق.
[3]-دواعر عفاف، (واقع آفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة)، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 03 جانفي 2016، ص 204.
[4]-دواعر عفاف، مرجع نفسه، ص 264.

إن هذه الآلية لا تقتصر على التأكد من صحة الدفاتر والمستندات الحسابية وسلامة وتطبيق القوانين المالية فحسب، لكنها تتعدى كل ذلك إلى تقييم نشاط الدولة المالي كله وكذلك ومن جهة أخرى تسهل هذه المرحلة إعمال آليات دستورية وقانونية أخرى قادرة على إقامة مسؤولية الحكومة على كل تفريط وإخلال.[1]

نجد أن هذه الآلية فعالة وتساعد في تحقيق الفساد و اختلاس المال العام، لكن ومن جهة أخرى نجد أنه لا يعطى لها الأهمية التي تستحقها، حيث نجد نواب المجلس الشعبي الوطني يعطون أهمية كبيرة لمناقشة قانون المالية أكثر منه في قانون ضبط الميزانية، هذا ما يضعف تأثيره ويقلل من جدارته وفعاليته.[2]

كذلك يرجع السبب في ذلك إلى تمييز تقارير اللجنة البرلمانية بالبساطة والسطحية فهي لا تظهر أي جانب من التحقيقات أو المساءلة، لتكتفي غالبا بإعادة إدراج ملاحظات مجلس المحاسبة في تقاريرها.[3]

نلاحظ كذلك من الناحية العملية امتناع الحكومة عن تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية، رغم احتواء النصوص التشريعية لتقديم الحساب الختامي للدولة، في إطار تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية في الجزائر، وخلال السنوات من 1988 إلى 2021 من تقديمه بصفة متفرقة 14 مرة فقط وهذا بالضرورة يقلل من قيمته.[4]

ملخص الفصل الأول:

ما يمكن استنتاجه من هذا الفصل أن للرقابة البرلمانية هي آلية تمارس من طرف البرلمان على الحكومة من خلال الاطلاع على أعمالها وبرامجها وعدم تجاوز ها لحدود اختصاصها وعدم التعدي على المصلحة العامة.

[1]-عباسي فراح، عبد السلام يمينة، مرجع سابق، 36.
[2]- صحراوي كوثر، بالأطرش مريم، (آليات تفعيل الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية في الجزائر ضمن القانون العضوي 15/18، والمتعلق بقوانين المالية)، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 0/12العدد 01-2022، حجامعة البليدة، 2022/06/01، ص 523.
[3]-كوثر صحرواي، مريم بالأطرش، المرجع نفسه، ص 523.
[4]-كوثر صحرواي، مريم بالأطرش، المرجع نفسه، ص 522.

وسعيا للإلمام أكثر بمصطلح للرقابة البرلمانية تطرقنا إلى مفهوم الرقابة البرلمانية وخصائصها التي تعتبر شكل من أشكال الرقابة السياسية، حيث أن لها هدفين منها ما هو عام يتكامل مع وظائف المؤسسات الدستورية، وما هو خاص يتعلق بتوظيف آليات الرقابة وبالتالي نستنتج أن الرقابة البرلمانية ذات طبيعة سياسية أساسا.

وباعتبار البرلمان بغرفتيه يقوم بالوظيفة التشريعية والمالية والرقابية، فكان لزاما عليه أن يتولى رقابته على أموال الدولة خاصة الميزانية العامة التي تمثل اختصاص أصيل له عبر وآليات ووسائل دستورية، حيث أن هناك آليات عامة تساعد في رقابة البرلمان على الأموال العمومية، وآليات خاصة متمثلة في إعداد قانون الميزانية وتنفيذه وضبط قانون الميزانية.

الفصل الثاني:

انحصار الدور الرقابي للبرلمان

في المجال المالي

الفصل الثاني: انحصار الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي:

من خلال مختلف الدساتير نجد ان المؤسس الدستوري اعطى اهتماما كبيرا لفكرة الرقابة البرلمانية، وفي هذا الاطار تعد الرقابة البرلمانية على الجانب المالي من بين اهم الوسائل التي اقرها المؤسس الدستوري لممارسة البرلمان اختصاصه في اطار رقابته على الحكومة، فقد وضع المؤسس الدستوري في مواجهة السلطة التشريعية اختصاصات واسعة للسلطة التنفيذية في المجال المالي للدولة، تشمل على وجه الخصوص سلطة الاخيرة في المبادرة الحكومية بالتشريع المالي، سلطة تقييد المقترحات والتعديلات التي تمس بالتوازن المالي لقانون المالية اضافة لصلاحية السلطة التنفيذية في تجاوز الترخيص البرلماني لقانون المالية وكذلك منحه لمجال واسع للسلطة التنفيذية في اطار التنظيم المالي، وفي مقابل ذلك منح للبرلمان صلاحية الرقابة على قانون المالية في جميع مراحله منذ وضعه كمشروع من قبل الحكومة وفي فترة تنفيذه الى غاية عرض قانون ضبط الميزانية الى جانب منحه للبرلمان جميع الايات المقررة دستوريا سواء تلك التي تثير المسؤولية المباشرة للحكومة او التي لا تثيرها، في اطار تجسيد رقابة فعلية على المال العام.

وعلى هذا الاساس ستكون دراستنا حول افتقار الاليات الرقابية الاخرى للطابع الردعي (المبحث الاول)، ومظاهر محدودية اليات الرقابة البرلمانية لقوانين المالية (المبحث الثاني).[1]

[1]- عباسي فراح، عبد السلام يمينة، المرجع السابق، ص52.

المبحث الاول: افتقار الاليات الرقابية للطابع الردعي

بعد ان تراجع دور اعضاء البرلمان في المجال التشريعي، لم يبقى لهم لمواجهة ازدياد دور ونفوذ السلطة التنفيذية سوى مباشرة وظيفتهم الرقابية اتجاه اعضاء تلك السلطة، حيث تعتبر الوسائل والاجراءات الرقابية المقررة لأعضاء البرلمان تجاه اعضاء الحكومة عصب الديمقراطية النيابية في عالم اليوم.

لكن النصوص القانونية المنظمة للرقابة البرلمانية تكشف عن ضعفها وعدم فعاليتها في ترتيب مسؤولية الحكومة، بسبب ان هذه الرقابة لا تمارس بالتساوي بين غرفتي البرلمان حيث تعود الاولوية في ذلك للمجلس الشعبي الوطني، بالاضافةالىالتاثير السلبي لنظام الاغلبية البرلمانية الموالية للحكومة الذي ادى الى عجز اسلوب المناقشة في اثارة مسؤولية الحكومة كما ان كثرة القيود المفروضة على كل الية رقابية تضعفها وتحد من فعاليتها.

اما فيما يخص السؤال والاستجواب والتحقيق، فضلا عن احاطتها بمجموعة من القيود فانها تبقى وسائل للاستعلام، وجمع الحقائق تتوقف عند حد النشر دون ان يترتب عنها جزاء قانوني يؤدي لاثارة المسؤولية المباشرة للحكومة، وهو الامر الذي سنحاول دراسته من خلال، دراسة مظاهر محدودية الاليات الرقابة التي لا ترتب مسؤولية الحكومة (المطلب الثاني).

المطلب الاول: محدودية اليات الرقابة التي ترتب المسؤولية المباشرة للحكومة

ان هذه الوسائل مكرسة بموجب الدستور وتدخل في اطار التوازن بين السلطات الذي يعني فرض رقابة متبادلة ما بين السلطتين، والتي ينجز عنها تحريك المسؤولية السياسية للحكومة لانها محدودة وتعترضها عقبات، فان ما يمكن ان ترتبه يمنحها مكانة فعالة وبالتالي يقوي مكانة السلطة التشريعية ويعززها في مواجهة السلطة التنفيذية وخاصة في ظل التعديل الدستوري الاخير، ومن الناحية النظرية اقر الدستور هذه الاليات صراحة للبرلمان لتجسد عمل رقابي فعال على الحكومة خاصة من الجانب المالي، لكن الواقع العملي اثبت عجز هذه الاليات في تجسيد رقابة سياسية فعالة في هذا المجال، وعليه سنتناول، السلطة التقديرية للحكومة في تقديم بيان السياسة العامة امام مجلس الامة (الفرع الاول)، استبعاد اثار عدم الموافقة على برنامج او مخطط عمل الحكومة (الفرع الثاني)، ومحدودية الية الاستجواب (الفرع الثالث).[1]

[1]- عباسي فراح، عبد السلام يمينة، المرجع السابق، ص77.

الفرع الاول: السلطة التقديرية للحكومة في تقديم بيان السياسة العامة امام مجلس الامة:

لم تلزم الفقرة الاخيرة من المادة 111 من التعديل الدستوري 2020 بتقديم بيان سياستها العامة امام مجلس الامة مثلما هي ملزمة بذلك امام المجلس الشعبي الوطني، اي ان الحكومة تملك كامل السلطة التقديرية في اشراك مجلس الامة من عدمه بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي، الامر الذي يجعل تدخل مجلس الامة ينجم عنه اي اثر يربك الحكم منه على غرار المجلس الشعبي الوطني الذي حصرت بيده اهم واكثر الوسائل الرقابية فعالية، الامر الذي يعني ان تقديمه لمجلس الامة مرهون بالسلطة التقديرية للحكومة (اولا) ومما يعني بالنتيجة ان لها اثر على تقديم البيان الحكومي امام مجلس الامة الا الاثر الاعلامي (ثانيا).[1]

اولا: عدم الزامية تقديم بيان السياسة العامة امام مجلس الامة:

لم تلزم المادة 07 من دستور2020 في فقرتها الاخيرة الحكومة بتقديم بيان سياستها العامة امام مجلس الامة مثلما هي ملزمة بذلك امام المجلس الشعبي الوطني، اي ان الحكومة تملك كامل السلطة التقديرية في اشراك مجلس الامة من عدمه بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي الامر الذي يجعل تدخل مجلس الامة لا ينجم عنه اي اثر يربك الحكومة على غرار المجلس الشعبي الوطني، الذي حصرت بيده اهم واكثر الوسائل الرقابية فعالية.[2]

مما سبق يتبين ان تقديم بيان السياسة العامة امام مجلس الامة مسالة متروكة للسلطة التقديرية للحكومة، وطالما ان موقف المجلس الشعبي الوطني من البيان الحكومي قبولا او رفضا هو الذي يبقى على هذه الحكومة او يقيلها، وبالتالي فان عرض بيان حكومي على المجلس الشعبي الوطني، وشكل المناقشات التي جرت داخل المجلس حول البيان، امام مجلس الامة.[3]

ويمكن للحكومة تقديم بيان السياسة العامة السنوي الى مجلس الامة في الحالات التالية:

-تقديم بيان السنوي للمجلس الشعبي الوطني دون ان يتبعه طلب تصويت بالثقة او ايداع ملتمس رقابة.

[1]- عباسي فراح، عبد السلام يمينة، المرجع السابق، ص78.
[2]- صوادقية هاني، بيان السياسة العامة كالية لرقابة البرلمان على اعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري2016، حوليات جامعة الجزائر1 المجلد34، العدد01، مارس 2020، ص173.
[3]- عباسي فراح، عبد السلام يمينة، المرجع السابق، ص78.

-تقديم البيان السنوي للمجلس الشعبي الوطني وايداع ملتمس رقابة لم يحصل على موافقة 3/2 النواب.[1]

وبالاضافةالى ارتباط تقديم بيان السياسة العامة السنوي بارادة الحكومة فهو مقيد ايضا بموقف المجلس الشعبي الوطني ومن البيان وهذا الواقع يعكس، وبشكل كبير جدا علاقة التبعية التي تربط الغرفة الثانية بالغرفة الاولى، وان ضعف نظام البيكاميرالية هو من ضعف الغرفة الثانية.[2]

ثانيا: الاثر الاعلامي لتقديم بيان السياسة العامة امام مجلس الامة:

حتى وان قررت الحكومة منح فرصة لمجلس الامة للتدخل في رقابة بيان السياسة العامة السنوي، الا ان مجلس الامة يبقى مجردا من امكانية اتخاذ موقف فعال تجاه مدى تنفيذ الحكومة لتعهداتها التي سبق وان التزمت بها امامه عند تقديمها له عرضا حول برنامجها (مخطط العمل).[3]

ويرجع الامر على ما يبدو الى ان تقديم البرنامج الحكومي امام مجلس الامة يجد مبرره في ضرورة اعلامه بمحتوى البرنامج الذي سيمارس رقابته عليه، وكذلك لما اريد له من لعب دور سياسي هام بدعم الحكومة ضد اي معارضة على مستوى الغرفة الاولى، امام في مجال بيان السياسة العامة، فالحكومة ضمنت مسبقا مرورها الى مرحلة تنفيذ البرنامج واجتازت مرحلة الخطر، مع صعوبة ان لم نقل استحالة قيام مسؤولية الحكومة امام الغرفة الاولى للبرنامج، مما يجعل الحكومة غير متاحة هنا الى دعم سياستها عن طريق مجلس الامة وان ارتات تقديم البيان فلا يعدو ان يكون سوى اداةللابلاغوالاعلام فقط.[4]

فالتعديل الدستوري لسنة 2020 وكذا القانون العضوي 12/16 لم يحددا حتى الطريقة للعملية لتقديم بيان السياسة العامة امام مجلس الامة على غرار المجلس الشعبي الوطني، الذي تم نص فيه على ان تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة، اذ جاء نص الفقرة الاخيرة من المادة 111 من التعديل الدستوري 2020 مقتضيا تضمن فقط امكانية ان تقدم الحكومة بيان السياسة العامة لمجلس الامة.[5]

[1]- خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص132.
[2]- خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص133.
[3]- عباسي فراح، عبد السلام يمينة، المرجع السابق، ص79.
[4]- عباسي فراح، عبد السلام يمينة، المرجع السابق، ص175.
[5]- صوادقية هاني، المرجع السابق، ص176.

وعلى الرغم من الوضع الهامشي الذي يوجد به مجلس الامة الا ان المنطق يفرض عرض بيان السياسة العامة امامه، اذا كان البيان يتضمن تعديلات ادخلت على البرنامج المصادق عليه، وهنا من الواجب اطلاع مجلس الامة على هذا التعديل.[1]

الفرع الثاني: استبعاد اثار عدم الموافقة على برنامج عمل الحكومة

يفرض الدستور على الحكومة عرض برنامجها (مخطط عمل الحكومة) على البرلمان فور تشكيلها وهذا بغرض مناقشة، ومن ثم الحصول على ثقتها، ومن ثم تحمل المسؤولية السياسية على برنامجها، الا ان تعديل 2020 جاء بالجديد حيث انه ولاول مرة في التجربة الجزائرية تم التطرق للمصطلحين الوزير الاول ورئيس الحكومة، كما تم التفصيل فيه في الفصل الاول.

الا ان دراستنا في هذا الفرع ستتمحور حول المشاكل التي تواجه البرلمان باعتباره مؤسسة نيابية في مواجهة الحكومة من خلال المكانة والامكانيات الممنوحة للحكومة دستوريا، وذلك عن طريق الاثار المستبعدة لرفض مخطط عمل الحكومة (اولا)، والاكتفاء بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الامة (ثانيا).

اولا: الاثار المستبعدة لرفض مخطط عمل الحكومة

اذا قوبل مخطط عمل الحكومة بالمعارضة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني ورفضت الحكومة تكييفه، وتمسك كل طرف برايه، ففي هذه الحالة تسحب الثقة من الحكومة واذا قدمت الحكومة استقالتها، فعلى رئيس الجمهورية تعيين حكومة جديدة، وعلى هذه الحكومة تقديم برنامجها الى مجلس النواب وما على هذا الاخير الا الموافقة ومنح الثقة لبرنامج الحكومة الجديدة والا حل وجوبا، لكن حدوث هذين الحالتين يعتبر من الاثار المستبعدة نظرا لطبيعة وخصوصية النظام السياسي الجزائري.[2]

1-استقالة الحكومة:

يمكن للحكومة ان تثير مسؤوليتها امام البرلمان بمبادرة منها، وذلك عندما يبادر رئيس الحكومة بعرض برنامجه امام مجلس النواب من اجل الموافقة عليه او رفضه وتقديم استقالتها وقد نصت جل الدساتير الحديثة على ذلك، على غرار الدستور الجزائري2020 في المادة 107 على انه يقدم

[1]- خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص134.

[2]- مصطفاوي كمال، مظاهر تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة،2015،ص107.

الوزير الاول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله.[1]

وبذلك نستنتج ان مناقشة مخطط عمل الحكومة وسيلة من وسائل الرقابة الاولية التي تمارسها السلطة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية لان بقاء الحكومة مرهون بموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها، وهذا امر منطقي اذ يمكن للمجلس ان يناقش ويصوت على مشاريع قوانين تاتي تنفيذا لمخطط عمل الحكومة هو يرفضه مبدئيا، وبهذا الشكل لم تستمر الحكومة في العمل، فجميع القوانين التي ستعرضها على المجلس قد ترفض وهذا سيؤدي الى انسداد حتمي في سير المؤسسات السياسية العليا للدولة، وتفاديا لذلك تقبل الحكومة على الاستقالة.[2]

يعتبر حدوث هذه الحالة من الامور المستبعدة في النظام السياسي الجزائري لوجود ظاهرة الاغلبية البرلمانية التي تتمتع بها الحكومات الجزائرية بالمجلس الشعبي الوطني وهي حقيقة لا يمكن الاستغناء عنها لضمان حكومة مستقرة وتفادي التغييرات الحكومية المستمرة فاذا لم تسفر الانتخابات التشريعية عن اغلبية برلمانية مباشرة، فانه عادة ما يتم اللجوءالى نظام التحالف وتشكيل حكومة مكونة من عدد من الاحزاب[3] ضمانا لبقائها، والملاحظ على التجربة الجزائرية في ظل التعددية انه يحدث ان رفض المجلس الشعبي الوطني برنامج حكومة من الحكومات،فما بالك بمخطط عمل حكومة من اجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.[4]

2-الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني

يقصد بالحل الوجودي او التلقائي ذلك الحل الذي لا يتوقف على صدور قرار من جهة معينة ولكن يقع تلقائيا وبقوة القانون، ولم يعد هذا النوع من الحل اداة دستورية بامكانها احداث لاثار نفسها التي يرتبها اي اجراء لانهاء الفترة التشريعية نص دستور2020 على الحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني في مادته 108 اذ نصت على ما يلي: "اذا لم تحصل من جديد على موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا"[5] والمقصود هنا موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة.

يعتبر الحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني اجراء دستوري وضع من اجل خلق التوازن بين السلطتين لانه بالمقابل نجد امكانية قيام المسؤولية السياسية للحكومة امام المجلس الشعبي الوطني،

[1]- مصطفاوي كمال، المرجع السابق، ص107.
[2]- المادة 107 من التعديل الدستوري2020، المرجع السابق.
[3]- المصطفاوي كمال، المرجع السابق، ص107.
[4]- مصطفاوي كمال، المرجع السابق، ص108.
[5]- المادة 108 من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق.

ولا يمكن القول بان هذا اجراء خاطئ وانما غير عادل لان هناك حل المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية زيادة على الحل الوجودي المنصوص عليه دستوريا، وذلك بمناسبة رفض التصويت بالثقة للحكومة بحيث كان من الاجدر بالمؤسس الدستوري ان لا يضيف هذا الاجراء.[1]

ويكشف حل المجلس الشعبي الوطني في حقيقة الامر، اما عن عدم وجود اغلبية برلمانية تمكن من تسيير الشؤون العامة بشكل مستقر، او عن اعادة الحكومة التي عينت على انقاض الحكومة الفاشلة في الحصول على تاييد المجلس الشعبي الوطني بنفس البرنامج الذي سبق وان رفض، لكن نظرا للدعم الدائم الذي تحضى به الحكومة من المجلس الشهذعبي الوطني خلال مختلف العهدات التشريعية، فلم يحدث وان تم تفعيل الية الحل الوجودي منذ ادخالها في النظام الدستوري الجزائري.[2]

ثانيا: الاكتفاء بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الامة:

اذا كانت اول عقبة تواجه الحكومة هي تقديم البرنامج السياسي امام المجلس الشعبي الوطني والدفاع عليه بالخوض في ادق تفاصيل المخطط امام الغرفة الاولى، من اجل الحصول على القبول لمباشرة الحكومة تنفيذ البرنامج تعد صورة من الرقابة الشديدة، فان مسالة تقديم العرض امام مجلس الامة وجوبية هي الاخرى، لكنها تظهر ليس بنفس الدرجة والمكانة فرئيس الحكومة او وزير الاول ليس ثمة ما يلزمه بتقديم كل البرنامج للغرفة الثانية بل يكتفي قراءة المحاور الكبرى والاهداف دون الخوض في التفاصيل والجزئيات على غرار ما تم امام المجلس الشعبي الوطني.

وبمناسبة تقديم غرض برنامج الحكومة لمجلس الامة يمكن لهذا الاخير اصدار لائحة، قد تتضمن بيانا يؤيد الحكومة في مسعاها، وهذا من شانه تقوية مركز الحكومة وتدعيمها، وقد تتضمن بيانا تنتقد فيه برنامج الحكومة وهذا من شانه التاثير السلبي على مكانتها واضعاف مركزها السياسي.[3]

لكن عمليا يصعب اصدار لائحة تتضمن بيانا سلبيا بالنظر الى ان المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الامة اشترطت توقيع 20 (عشرين) عضوا لقبول اقتراح اللائحة المسيطر على الغرفة الاولى، والذين غالبا ما يكونون على توافق مع الحكومة.

وحتى وان تم ايداع مقترح اللائحة، الا ان نجاحها يبقى مرتبطا بمصادقة المجلس ككل عليها، وابعد من ذلك وان صادق مجلس الامة على اللائحة، فيبقى السؤال مطروحا حول الاثر المترتب عنها؟ ويبدو ان المؤسس الدستوري والمشرع لم يتطرقا لهذه المسالة، وبالتالي يبقى مصير اللائحة مجهولا.

[1]- مصطفاوي كمال، المرجع السابق، ص108.
[2]-مصطفاوي كمال، المرجع السابق، ص109.
[3]- خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص114.

وعليه يمكننا القول ان مجلس الامة شريك للمجلس الشعبي الوطني في رقابة برنامج الحكومة، الا ان ضبط المؤسس الدستوري لعلاقة مجلس الامة بالحكومة، واقراره بعدم مسؤوليتها امامه قضت على كل محاولة جادة للتاثير عليها، وهذا ما يجعلنا نؤكد ان المجلس الشعبي الوطني ومثلما يعد الراعي الاول للدور التشريعي، فانه يمثل المراقب الحقيقي للحكومة، اذ حالة عدم موافقته على البرنامج، فانه لا يتم عرضه امام مجلس الامة.

ومنه فدور مجلس الامة في اكار برنامج الحكومة لا يرتقي الى مصطلح الرقابة بمعناها القانوني والدستوري، بل الانسب لذلك هو مجرد استماع اعضاء مجلس الامة لعرض عن البرنامج لا غير.[1]

الفرع الثالث: محدودية الية الاستجواب

يعد الاستجواب اخطر الية من اليات الرقابة التي منحها المؤسس الدستوري للبرلمان وذلك من اجل مراقبة عمل الحكومة، وقد نصت المادة 160 من التعديل الدستوري2020 على هذه الالية، وعلى الرغم من اهمية هذه الوسيلة الا انها مهملة نوعا ما او بشكل كبير في النظام السياسي الجزائري، ورغم ان المؤسس الدستوري قفز قفزة نوعية يجعلها وسيلة تحرك مسؤولية الحكومة، الا انها لازالت محدودة الاثر بطول المدة التي ترد فيها الحكومة.

اولا: اسباب اهمال وسيلة الاستجواب

منح الدستور لاعضاء البرلمان حق ممارسة الية الاستجواب من خلال المادة 160 من التعديل الدستوري2020 ،التي تنص على: "يمكن اعضاء البرلمان استجواب الحكومة في اية مسالة ذات اهمية وطنية، وكذا عن حال تطبيق القوانين، ويكون الجواب خلال اجل اقصاه ثلاثون (30) يوما"[2] اي اصبح نطاق الاستجواب في مجالين وليس في مجال واحد ولهذا يجب ان يكون في مسالة ذات اهمية وطنية او ذات مصلحة عامة وليست المصلحة الخاصة.[3]

بمعنى ان الاستجواب يجب ان يكون متعلقا بموضوع عام وغير مبني على مصلحة شخصية وجب اخطار البرلمان قبل الاشتراك في المناقشة، ولكن اعضاء المجلس النيابي كثيرا ما يحاولون الخلط لبين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة وذلك بهدف تحقيق بعض المصالح لابناء دوائرهم

[1]- خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص115.
[2]- المادة 160 من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق.
[3]- خلوفي خدوجة، الاستجواب الرلماني في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2020، مجلة الحقوق والحريات، المجلد09، العدد02، 31 اكتوبر 2021، ص359.

الانتحابيةاو تقديم خدمات لهم عن طريق الاستجواب، كما قال البعض الاخر من الاعضاء على المساومة بين الوزراء او التفاوض معهم على تحقيق مصالح خاصة بهم.

غير ان تقدير ما اذا كان الاستجواب لا علاقة له بالمصلحة العامة للدولة يمثل مشكلة حقيقية، لان الحكومة لا يمكنها استبعاد مناقشة الاستجواب بدعوى مخالفة الاستجواب لاختيارات المصلحة العامة الوطنية لان البرلمان يستهدف من وراء هذه الالية تحقيق المصلحة العامة الوطنية، وهم من مسلمات هذه الرقابة ولقد اكد عليها تعديل 2020 الذي الغى قضايا الساعة المنتقدة بشدة، ولهذا فمن ايجابيات تعديل 2020 كذلك اخضاع اللوائح التنفيذية للاستجواب في حالة عدم اصدارها كما نصت عليها المادة 160 من تعديل 2020 وهو حال تنفيذ القوانين.[1]

ومن المعروف لدى الجميع ان تنفيذ القوانين يتولها الوزير الاول عن طريق اللوائح التنظيمية التنفيذية، وكم لهذه اللوائح من اهمية، وحدث ان عطلت قوانين في تنفيذها نتيجة لعدم اصدار هذه اللوائح او التعطيل في اصدارها وصل الامر الى الغاء قوانين نتيجة لذلك.

كما انه حسب القانون العضوي رقم 12/16 فان الاستجواب يجب ان يتوفر على النصاب القانوني اي ضرورة توقيعه من قبل ثلاثون (30) نائبا، او ثلاثون (30) عضو، وهذا ما نصت عليه المادة 65 من القانون العضوي رقم 12/16، والملاحظ انه قد تم التوحيد في العدد بين الغرفتين في التوقيع على الاستجواب ورغم اختلاف عدد اعضاء الغرفتين، حيث ان عدد اعضاء مجلس الامة يساوي نصف عدد نواب المجلس الشعبي الوطني.

كان من الاجدر ان يؤخذ هذا الفارق بعين الاعتبار لان ذلك يعتبر عائقا امام الاعضاء للمنتخبين في مجلس الامةلانه يجدون صعوبة في اقناع الاعضاء المعنيين من اجل استجواب الحكومة، رغم ان دستور 1996 قد منح مجالا واسعا لاستجوابات النواب وذبك بعدم تحديد مجاله ونطاقه، ولكن قيده بالحد الادنى من النواب الذي يجب ان يوقع على هذا الاستجواب وهو حد مبالغ فيه يجب ان يؤخذ بعين الاعتبار في القوانين اللاحقة، حتى يمكن البرلمانيين من ممارسته وتكون هناك فعلية، وفعالية للرقابة البرلمانية عن طريق الاستجواب.[2]

ويعتبر رد الحكومة بعد تجاوز احداث القضية المستجوب عليها لا معنى ولا اهمية له، ومن سلبيات تعديل2020 في هذا الموضوع انه نص على المدة بشهر وهي مدة طويلة جدا، رغم انه اصاب في دسترة المدة الا انه اخفق في الاجل في حال تنفيذ القوانين هناك حقوق مكتسبة تتاثر بهذه المدة التي

[1]- خلوفي خدوجة ، المرجع السابق، ص359.
[2]- عباسي فراح، عبد السلام يمينة، المرجع السابق، ص85.

زاد فيها المؤسس الدستوري حتى القضية الوطنية التي تستلزم محاسبة الحكومة في حالة اخفاقها في حلها او اهملتها، كان من الاجدر ان ينقص في هذه المدة لا يزيد فيها.[1]

ثانيا: تحريك ملتمس الرقابة كاثر على الاستجواب البرلماني:

تبنت معظم الدساتير الجزائرية الاستجواب كوسيلة رقابية برلمانية ضد اعمال الحكومة الا ان ممارستها من قبل النواب قليلة مقارنة بالدول الاخرى التي اخذت بالاستجواب البرلماني، لانه في الجزائر لم يكن تترتب عنه اية نتائج تؤثر على الحكومة ذلك ان النواب لا يحق لهم عرض لائحة للمواقثة، كذلك فانه لا ينشا عن الاستجواب تدخل من النواب حول رد الحكومة، فلا يمكن فتح مناقشة واسعة حول الموضوع، فيقتصر ممثل الحكومة بالرد على تدخلات النواب في الاخير، ويمكن ان لا يجيب على كل التحفضات حتى وان كانت هناك فتكون عامة وسطحية.[2]

على الرغم من سهولة اجراء الاستجواب، فاعضاء البرلمان لا يعيرون له اي اهتمام، ويمكن تفسير ذلك بان النص الدستوري لا يشير الى اي سبيل اخر يلجا اليه البرلمانيون في حالة تقديم الحكومة الاجابات غير مقنعن وتدينها؛ ولهذا المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل 2020 اعتبر الاستجواب وسيلة للمحاسبة على غرار ما يعتبره المشرع المصري من اخطر حقوق البرلمان في علاقته مع الحكومة على عكس الاسئلة التي تحمل معنى "طلب المعرفة" او "تبادل الراي" وذلك من اجل فعاليته والتحفيز على اللجوء اليه.

هذه المسؤولية التي يسعى البرلمان من ورائها استبدال او تغيير حكومة بطريق قانونية عند فشلها في تطبيق البرنامج الذي صوتت عليه الاغلبية البرلمانية، او على اثر الاستجواب، ولجوئه الى التصويت على ملتمس الرقابة او ما يعرف في بعض الدساتير بلائحة اللوح وهو اجراء او وسيلة ضغط يستعملها البرلمان ضد الحكومة ويجبرها على الاستقالة اذا توفر النصاب المطلوب دستوريا، وهذه الوسيلة مرتبطة ببيان السياسة العامة بالاضافةالىالاستجوابالذي استحدثه تعديل 2020 ولكن اللجوء اليه ليس سهلا لان الدساتير حتمت الحكومة بمجموعة من الشروط يجب ان تتوفر في ملتمس الرقابة واثارة مسؤولية الحكومة من قبل البرلمان.[3]

[1]- عباسي فراح، عبد السلام يمينة، المرجع السابق، ص86.
[2]- خلوفي خدوجة ، المرجع السابق، ص367.
[3]- خلوفي خدوجة ، المرجع السابق، ص368.

المطلب الثاني: عدم فعالية اليات الرقابة التي لا ترتب مسؤولية الحكومة:

بالاضافةالىالاليات السالفة الذكر كرس الدستور الجزائري مجموعة من الوسائل والاليات لرقابة عمل الحكومة، غير ان هذه الوسائل وان كانت لا تهدف الى تحريك مسؤولية الحكومة بقدر ماهي مقدمة للسماح للبرلمان بمتابعة مستمرة لنشاط الحكومة، لكن تبقى السمة البارزة لهذه الاليات في المنظومة الجزائرية، تميزها بالضعف وعدم ترتيب الاثر اللازم، ويعود ذلك لعدة اسباب، فتبقى الية السؤال لا تثير رقابة برلمانية صارمة (الفرع الاول) ضف الى عدم نجاعة التحقيق البرلماني (الفرع الثاني)

الفرع الاول: الاثار المحدودة لالية السؤال

ان الاسئلة البرلمانية بما فيها الشفوية والمكتوبة لا تغدوا الا وسائل للاستفسار وطلب التوضيح وتاكيدا على الحكومة بالالتزام بخطة العمل المصادق عليها، فقد نصت عليها المادة 158 من التعديل الدستوري 2020 ولم ترتب عليها ايجزاءات وغاية ما قد نصل اليه هو تحول السؤال الى مناقشة عبر المجلس.[1]

وباستقراء الاحكام العامة للسؤال يبرز تاخير الحكومة على هذه الالية بتواجدها في كل مراحل تحريك الوسيلة الرقابية (اولا)، وانعدام ايجزاء قانوني ضد الحكومة (ثانيا).

اولا: تواجد الحكومة في اجراءات السؤال:

تنقسم الاسئلة الى نوعين كما سبق الذكر، ويجاب عنها بنفس الطريقة، ان كانت اجراءاتها تشترط ان يكون تقديمها الى غرفتي البرلمان كتابة، واسئلة كتابية برد عليها كتابة، ولقد نص المؤسس الدستوري على حق البرلمان من خلال المادة 158 بصورة عامة، فلم يتناولها القانون العضوي رقم 12/16 ، والانظمة الداخلية، وقد تولت ذلك تعليمة عامة صادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني.

يودع السؤال امام مكتب احدى الغرفتين، حيث تتم الاجابة عليها في اجل شهر، وهي مدة طويلة بالنسبة للحكومة يمكن فيها ان تجمع المبررات، من جهة اخرى وحسب الفقرة 4 من المادة 158 سالفة الذكر فان تحديد يوم المناقشة ليس منعقد لمكتبي الغرفتين فقط بل يتطلب التشاور بين مكتبي المجلسين والحكومة التي هي طرف هام في تحديد هذا اليوم، وكذلك في ضبط عدد الاسئلة التي يتوجب على اعضاء الحكومة الاجابة عليها، وعليه فتواجد الحكومة في اجراءات تقديم السؤال يمكنها

[1]- خيري موسى، المرجع السابق، ص54.

من الامساك بزمام الامور، ويحميها اذا من الوقوع في المسؤولية غير المباشرة التي يمكن ان يولدها طرح السؤال، خاصة ان عرض السؤال والاجابة عليه تكون بنفس طريقة عرضه.[1]

ثانيا: انعدام الجزاء القانوني المترتب عن السؤال

نظريا الية السؤال تتمتع باهمية كبيرة على اعتبار ان الغاية المرجوة من اعتمادها تتمحور حول تمكين عضو البرلمان من نقل انشغالات المواطنين الى الجهات الرسمية، كما انها تفتح المجال امام عضو الحكومة لمعرفة حقيقة الاوضاع التابعة لقطاعه، وهي تعد فرصة مواتية لتوضيح وجهات نظر المسؤولية في الحكومة حول المواضيع، وهذا من شانه تبيان وتوضيح وشرح التوجهات العامة للحكومة ككل، وبالتالي اعطاء اعمال المؤسسات الدستورية اكثر مصداقية.

لكن الممارسة العملية لم تبرهن على فعالية الية السؤال اذ لا تزال مجرد وسيلة اعلامية لم ترقى بعد الى درجة التاير في توجهات الحكومة واحاطتها برقابة جدية وهذا للاسباب التالية:

-لا يوجد ما يلزم الحكومة بضرورة الاجابة على الاسئلة الموجهة لاعضائها، اذ تكشف الارقام ان الحكومة لم تجب على حوالي 130 سؤال وجهها لواب المجلس الشعبي الوطني منها 73 سؤالا شفوي و57 كتابي خلال العهدة التشريعية الرابعة الممتدة من 1997 حتى 2002 ، حتى في ظل تعديل2020 نجد حتى لو اسفرت الانتخابات التشريعية على الاغلبية الرئاسية سنجد نفس المشكل وهذا بالفعل ما حدث.

-عدم دقة النصوص القانونية الامر الذي ادى لتملص الحكومة في كثير من المرات من الاجابة على الاسئلة، واهم مثال على ذلك عدم تحديد المدة بين تاريخ ايداع السؤال الشفوي لدى مكتب الغرفة المعنية وتاريخ مناقشته، اذ يصل الفارق الزمني مرات لاكثر من سنة، وهذا من شانه التاثير سلبا على قيمة الاسئلة، ان مرور الوقت لا محالة يبدد اهمية السؤال، ويعزز عدم ثقة النائب ،وحتى الشعب في مسؤوليه.[2]

الفرع الثاني: عدم فعالية التحقيق البرلماني والقيود المفروضة عليه:

ان اسناد التحقيق الى لجنة منشاة خصيصا لهذا الغرض، يعد نظريا وسيلة ناجعة للرقابة، بحكم تفرغ النواب والتخصص في دراسة والبحث والتحري في قضية او مسالة معينة بذاتها، غير ان الواقع

[1]- عباسي فراح، عبد السلام يمينة، المرجع السابق، ص90.
[2]- خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص140.

يناقض ذلك، ان تم تقييد لجان التحقيق من حيث الانشاء (اولا) وتم تجريدها من وسائل التحقيق ومن سلطة توقيع الجزاء (ثانيا).

اولا: التقييد من حيث الانشاء

يمكن لغرفتي البرلمان حسب الدستور والقاون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، استحداث لجان التحقيق في اي وقت، ويعني بذلك بدون قيد زمني اذ يمكن ان تستحدث في نهاية الفترة التشريعية وفي هذه الحالة تنتهي مهامها، واذا كان الدستور لم يقيد حق الغرفتين في تشكيل لجان تحقيق من حيث الزمن وملائمة انشائها، فان القانون العضوي 12/16 قد وضع قيود شكلية واخرى موضوعية.

1-القيود الشكلية: تتمثل القيود الشكلية فيما يلي:

-التقييد من حيث المبادرة وسيطرة الاغلبية على تشكيلة اللجان:

رفع المشرع العضوي من نصاب المبادرين بلائحة لانشاء لجنة تحقيق، فلا تكون المبادرة قابلة للمناقشة من قبل عشرون نائبا او عشرون عضوا في مجلس الامة، وهو نفس النصاب المطلوب لمبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني باقتراح قانون، [1] ونجد ايضا من بين الشروط الشكلية التي جاء بها القانون العضوي، انه ينبغي ان تعلم الغرفة التي انشات لجنة تحقيق الغرفةالاخرى بذلك، يرى البعض ان انشاء لجنة تحقيق من قبل غرفة، لا يمنع الغرفة الاخرى من انشاء لجنة تحقيق اخربحولنفس الموضوع المهمان يتم هذا الشرط، اي اعلام الغرفة الاخرى، نرى انه صحيح يمكن انشاء لجنة تحقيق من قبل كل غرفة في آن واحد، ولكن ليس في الموضوع ذاته لكي لا يتم فتح تحقيقان متوازيان، فما الفائدة من اعلام الغرفة الاخرى اذا امكن ذلك لا يؤدي اذن انشاء لجنة تحقيق من قبل غرفة الى كبح عمل لجنة تحقيق من قبل غرفة الى كبح عمل لجنة تحقيق الغرفة الاخرى المهم الا يتعلق تحقيق اللجنتان بنفس الموضوع والاسباب.[2]

-امكانية كبح المبادرة بالتفرغ بالفصل بين السلطات.

نص القانون العضوي على انه لا يمكن لاي من الغرفتين البرلمانيتين انشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد ادت الى متابعات ماتزال جارية امام الجهات القضائية اذا تعلق الامربنفسالاسباب ونفس

[1]- نبالي فطة، لجان التحقيق البرلمانية بين التقييد والتجريد، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد01

[2]- نبالي فطة، المرجع السابق، ص52.

الموضوع ونفس الاطراف، ويعني هذا ان امكانية احداثها غير مستبعد اذا تعلق التحقيق البرلماني بموضوع اخر غير الذي ادى الى فتح تحقيق قضائي ولكن لنفس الاسباب او نفس الاطراف، اولاسباباخرىاو كان اطرافها غير الاطراف الذين يشملهم التحقيق القضائي ولكن يتعلق الامر بنفس الموضوع، يكمن الغرض في ذلك في منع التداخل بين التحقيقين البرلماني والقضائي دون استبعاد التعامل بينهما، يبقى النص رغم ذلك مبهما ويثير تساؤلات، فالمنع يقتصر على الموضوعات محل متابعات مازلت جارية امام الجهات القضائية.

فهل هنا يمكن للبرلمان انشاء لجان للتحقيق في وقائع وقضايا قد سبق للجهات القضائية الفصل فيها ؟ وهي ستنقض لجنة تحقيق ما توصلت اليه الجهات القضائية ؟[1].

يمكن اذن التذرع بفتح تحقيق قضائي لكبح انشاء لجنة تحقيق، ان الحكومة اذا ارادت وقف المبادرة ان تسارع عن طريق وزارة العدل الى فتح تحقيق قضائي في القضية.

2-القيود الموضوعية:

-ينبغي ان يتعلق موضوع التحقيق بقضية ذات مصلحة عامة يشترط الدستور ان يتعلق موضوع لجنة التحقيق التي تنشئها اية غرفة من غرفتي البرلمان بقضايا ذات مصلحة عامة، ويعد معيار المصلحة العامة التي فصلها المجلس الشعبي الوطني في نظامه الداخلي لعام 1997 معيار مطاط جدا، فيمكن لمكتب احدى الغرفتين ان يدفع بعدم اكتساء القضية المراد التحقيق فيها طابع المصلحة العامة لرفض المبادرة، ويمكن استعماله من اجل تدعيم سياسة الحكومة اذا كانت نتائج التحقيق في صالح هذه الاخيرة، التي ستقبل بانشاء اللجنة عن طريق الاغلبية التي تمثلها في البرلمان، ويمكن التفرغ به من اجل رفض انشاء لجنة تحقيق التي من شانها ان تظهر نتائج تضع الحكومة في مازق.[2]

-ان يقع موضوع التحقيق على وقائع او مؤسسة او مؤسسات محددة استند مكتب المجلس الشعبي الوطني في اول من سبتمبر 2010 الى عدم توافر هذا الشرط، اي عدم تحديد المؤسسة او القطاع الذي سيشمله التحقيق، لرفض طلب تشكيل لجنة تحقيق بادر بها نواب المجلس الشعبي الوطني حول تفشي ظاهرة الرشوة.

[1]- نبالي فطة، المرجع السابق، ص54.
[2]- نبالي فطة، المرجع السابق، ص58.

ثانيا: التجريد من وسائل التحقيق وسلطة توقيع الجزاء

تعد لجان التحقيق الية من اليات رقابة البرلمان للحكومة ولكن هذا القول يبدو انه نظري فقط، فليس للجان التحقيق من رقابة الا التسمية لعدم تزويدها بالوسائل الفعالة لاداء مهامها فجردت اللجان من وسائل التحقيق ولم يمنح لها اثارة مسؤولية الحكونةاي جردت من سلطة توقيع الجزاء.

1-تجريد لجان التحقيق من وسائل التحقيق

نص القانون العضوي على الوسائل التي تستعملها اللجان لاجراء تحقيقها متمثلة في الاستماع للمعاينة والاطلاع على الوثائق، نلاحظ ان هناك تراجع للامكانياتاو الوسائل التي منحها مقارنة بالنصوص السابقة على الاقل من الناحية النظرية، ونص القانون المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني والحكومة للجنة التحقيق ومراقية الوسائل اللازمة لاداء مهامها، كما سمح هذا القانون للجان التحقيق والمراقبة، طلب المساعدة بمصالح الدولة المختصة في المجال التقني او المالي او الحسابي اذا اقتضت القضية تخصصا معينا.[1]

2-التجريد من سلطة توقيع الجزاء:

اذا انتهت اللجنة من تحقيقها في الاجال المحددة لها، لا يكون لذلك اثار معتبرة بما ان اللجان مجردة من سلطة توقيع الجزاء، فحتى محتوى التقرير قد لا تتاح الفرصة للراي العام معرفة محتواه لاننشره غير مؤكد وان كان بالامكان تصور تاثير للتحقيق او نتائج ملموسة الا انها امكانيات محدودة فدور لجان التحقيق لا يتعدى دور المهام الاعلامية.[2]

[1]- نبالي فطة، المرجع السابق، ص61.
[2]- نبالي فطة، المرجع السابق، ص69.

المبحث الثاني: مظاهر محدودية اليات الرقابة البرلمانية لقانون المالية

اعطى المشرع الجزائري للسلطة التشريعية العديد من الاليات الرقابية، حيث كما سبق وان راينا ان الدستور نظمها ووضعها في يد البرلمان لمواجهة الحكومة، على ان يتم استعمال كل وسيلة في الوقت المحدد ووفق الشروط الواجب توافرها، حتى يكون استعمالها لها له فعالية، بالرغم من هذه الصورة الجيدة لفعالية هذه الاليات الا انه من زاوية اخرى نجد قيودا او حدودا وضعت ضمنيا داخل الدستور الجزائري المنظم لها، ذلك حيث نجد انه يوسع المجال امام السلطة التنفيذية في المجال الرقابي، فنجد انه توجد اختلالات كثيرة في العلاقة بين السلطتين وعدم توازن وذلك من خلال ممارسات السلطة التنفيذية في المجال الرقابي وخاصة على المال العام، وعليه سوف نتطرق في هذه الدراسة الى الاسباب التي ادت الى محدودية هذه الاليات وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب01: تقييد البرلمان في مناقشة قانون المالية للسنة

المطلب02: هيمنة السلطة التنفيذية بما يحد النشاط الرقابي للبرلمان

المطلب الاول: تقييد البرلمان في مناقشة قانون المالية للسنة

يمارس البرلمان دوره الرقابي على النفقات العمومية من خلال حق النواب في مناقشة مختلف النفقات العمومية التي تقترحها الحكومة، سواء كان ذلك في اطار مشاريع قوانين المالية والتي يجب ان تعرض على البرلمان، من اجل المناقشة ومنح الترخيص، او كان ذلك في اطار مشروع قانون المالية التكميلي[1] ، لكن في مظهر قانوني حد من هذه السلطة، ومن خلال هذا المطلب سوف نتطرق الى المظاهر المؤدية لمحدودية هذه الرقابة كالتالي:

الفرع الاول: تقييد دور البرلمان من حيث المدة في اعطاء الرخصة

الفرع الثاني: تقييد دور البرلمان من حيث منح الترخيص

الفرع الثالث: تقييد دور البرلمان من حيث التعديل

الفرع الرابع: التصويت دون مناقشة من مظاهر محدودية رقابة لبرلمان

[1]- حاج حفصي سفيان، (رقابة السلطة التشريعية على المالية العمومية في الجزائر) مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، دولة ومؤسسات، جامعة زيان عاشور، الجلفة، كلية الحقوق،2016-2017، ص46.

الفرع الاول: تقييد دور البرلمان من حيث المدة في اعطاء الرخصة

نجد ان تصويت البرلمان على مشروع قانون المالية الوسيلة القانونية الوحيدة لمنح الرخصةالبرلمانية لصرف النفقات العمومية، ومنه نجد المشرع قد حدد مدة التصويت على مشاريع قوانين النمالية، ذلك في مدة زمنية اقصاها خمسة وسبعون (75) يوما يبتدئ الاجل من تاريخ ايداع المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، هذا ما نصت عليه المادة 146 من التعديل الدستوري2020: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة اقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه ..."[1]

كذلك نجد المادة 44 من القانون العضوي 12/16 تنص: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة اقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه ..."[2]

بسبب ما هو مقنن فإنه هذه المدة تكون مقسمة على كلى غرفتي البرلمان وتكون كما يلي: حيث يصادق المجلس الشعبي الوطني على مشاريع قوانين المالية في مدة سبعة واربعون (47) يوما من تاريخ ايداع مشروع قانون المالية للتصويت، اما بالنسبة الى مجلس الامة فقد قدرت بـ عشرون (20) يوما، وتبقى ثمانية (08) ايام تمنح للجنة المتساوية الاعضاء في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين.[3]

نلاحظ ان هذه المدة المعمول بها تعتبر قصيرة لاعمال الرقابة البرلمانية، فهي لا يمكن ان تمكن البرمان من دراسة المشروع بصفة معمقو ومناقشة كل محتوياته، فنجد ان تحديد مدة معينة للتصويت يشكل عرقلة على عمل الرقابة، وان كان هذا التحديد يعطي اثر وهو استمرارية سير المرافق العمومية بشكل منظم، اي ان تحديد هذه المدة لا يكفي لدراسة مشروع بهذه الاهمية وخاصة ان اغلب النواب غير متخصصين في المسائل المالية وهذا من الاسباب التي نقول انه للتصويت على مشروع قانون المالية يتطلب وقت اكثر.[4]

كذلك نجد ان السلطة التنفيذية ورغم انها هي المبادرة بهذا المشروع ورغم امتلاكها التجربة والخبرة في هذا المجال وكذلك الموارد البشرية الدائمة في في مناصبها وكذلك لها مدة تفوق السنة من اجل اعدادها لمشروع قانون المالية، ورغم ذلك فانها تخطئ في تقديراتها، وفي اغلب السنوات المالية تلجا الى قوانين مالية تكميلية، وفي المقابل نجد ان السلطة التشريعية ورغم قلة مواردها البشرية وقلة

[1]- المادة 146 من المرسوم الرئاسي 244/20، مرجع سابق.
[2]- المادة 44 من المرسوم الرئاسي 244/20، مرجع سابق.
[3]- عبد العزيز عزه، (الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر)، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد24 جوان 2017، ص223.
[4]- حاج حفصي سفيان، مرجع سابق، ص48.

خبراتها فانه يطلب منها التصويت على مشروع المالية والذي يتطلب دراسة الاف الحسابات في مدة خمس وسبعون (47) يوما، ومنه نجد ان هذه المدة تقلل من اهمية هذه الرقابة وتجعلها سطحية وغير جامعة لكل التفاصيل.[1]

يمكن حل هذا الاشكال وذلك من خلال زيادة الاجل الممنوح لكل الغرفتين حتى يتسنى لهما الاطلاع المعمق علىالمشروع الذي قدمته الحكومة المتضمن قانون المالية، والمصادقة عليه بما يوافق تطلعات المواطن من هذا المشروع، حتى وان كان هذا التمديد يؤجل دخول قانون المالية حيز التنفيذ الا ما بعد الفاتح من شهر جانفي، صحيح انه ينتج عن هذا التمديد اضطرابات في التطبيق، الا ان نظام الموازنات الاثنا عشرية كفيل بخلق التوازن المرجو.[2]

الفرع الثاني: تقييد دور البرلمان من حيث منح الترخيص

يتجلى تقييد دور البرلمان من حيث منح الترخيص في اعتناق الدولة نظام الثنائية البرلمانية من جهة وامكانية انتقال الاذن بمنح الترخيص الى رئيس الجمهورية من جهة اخرى وهذا ما يقزم من الدور الرقابي للبرلمان.

اولا: نظام الثنائية البرلمانية:

هو نظام اقر لكل من غرفتي البرلمان النقاش والتصويت كما ذكرنا سابقا في المادة 146 من التعديل الدستوري 2020 ومنه نجد ان وجود مجلس الامة لتحقيق التوازن بين المؤسسات الدستورية ونظام الغرفتين يعمل على منع اصطدام السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ويخفف من حدة النزاع.[3]

نجد ان مصير الرخصة اذا قرر المجلس الشعبي الوطني رفضها عند التصويت، يمكن لمجلس الامة ان يصوت لها، وكما ذكرنا سابقا وحسب المادة 44 من القانون العضوي 12/16، عند وجود خلاف يتم تمريره الى اللجنة متساوية الاعضاء.[4]

نلاحظ ان هذه الازدواجية بدل ان تخفف من حدة النزاع ادت الى تعميق الهوة بين السلطتين من حيث فقدان التوازن المشوب بها في ذلك من تجزئة الهيئة التشريعية بهف اضعاف فعالية البرلمان، وهذا ما ادى الى الحد من الصلاحيات الدستورية للبرلمان.

[1]- خيري موسى ، مرجع سابق، ص51.
[2]- عبد العزيز عزه ، مرجع سابق، ص224.
[3]- خيري موسى ، مرجع سابق، ص52.
[4]- المادة 44 من القانون العضوي 12/16، مرجع سابق.

ثانيا: انتقال الاذن بالترخيص من البرلمان الى رئيس الجمهورية.

رغم ان منح الترخيص للسلطة التنفيذية بصرف النفقات العمومية هو من اختصاص البرلمان الاصيل، الا انه وبالرجوع الى نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 12/16 وفي الفقرة الاخيرة منه نجدها تنص على ان لرئيس الجمهورية حق اصدار قانون المالية بموجب امر، له نفس قوة القانون في حالة فوات المدة الزمنية المخولة لكلا الغرفتين ولم يصادقا على مشروع قانون المالية ولو لسبب جدي، وهذا الامر يختلف عن الاوامر الصادرة في حالة شغور البرلمان او بين دورتي البرلمان كونهما تعرض على كلا الغرفتين للمصادقة عليه، بينما الامر المتضمن قانون المالية لا يعرض على البرلمان المصادقة عليه حفاظا على استمرارية نشاط الدولة.[1]

هنا تظهر اهميةالاجال الدستورية الممنوحة للبرلمان بحيث هذا الاخير اذا تجاوز ميعاد خمسة وسبعون (75) يوما يفقد سلطة الاذن بالاتفاق العمومي، وتنتقل هذه السلطة الى رئيس الجمهورية[2] ، وهذا ما نصت عليه المادة 146 من دستور 2020 في فقرتها الثانية: "... في حالة عدم المصادقة عليه في الاجال المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".[3]

نلاحظ في حالة قيام رئيس الجمهورية باصدار مشروع الحكومة بامر فهنا يصبح له عدة مراكز قانونية في مشروع قانون المالية، فهو رئيس الوزراء في التحضير لهذا المشروع، وهو المشرع له باصدار امر، فهو المنفذ له لكونه رئيس السلطة التنفيذية.

نستنتج ان من خلال اصدار رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية بامر قد اخذ حق البرلمان في المناقشة، وبالتالي قد صعب عليه اعمال الرقابة.[4]

ومنه نلاحظ ان للسلطة التنفيذية مخارج ووسائل كفيلة للافلات من الرقابة المتشددة اثناء مناقشة مشروع قانون المالية[5] ، هذا من اهم مظاهر محدودية الرقابة البرلمانية.

الفرع الثالث: تقييد رقابة البرلمان من حيث التعديل

ان الغرض من ممارسة حق التعديل قد يكون ليس ادخال تعديلات فعلية على النص، وانما فرصة للنواب او الحكومة لتقديم اقتراحات او مشاريع قوانين، لما توفره هذه الطريقة من ربح الوقت

[1]- عبد العزيز عزه ، مرجع سابق، ص224.
[2]- خزاري عفاف، مرجع سابق، ص56.
[3]- المادة 146 الفقرة 02 من التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.
[4]- خزاري عفاف، مرجع سابق، ص57.
[5]- خزاري عفاف، مرجع سابق، ص58.

وانتصار الاجراءات، قد منح المؤسس الدستوري حق التعديل لكل من الحكومة والبرلمان بمعنى انه يكون من حق الحكومة ان تتقدم باقتراحات ترمي الى تعديل مقترحات القوانين التي يتقدم اعضاء البرلمان، كما انه من حق اعضاء الهيئة التشريعية كذلك اقتراح ادخال تعديلات على مشاريع القوانين الصادرة من طرف الحكومة.[1]

اولا: رفض التعديلات التي لم تعرض على اللجنة المختصة

نقصد باللجنة المختصة تلك اللجنة التي درست مشروع او اقتراح القانون المراد تعديله من طرف مقدم التعديل، لكن نجد حق التعديل حقا مشتركا بين البرلمان والحكومة، غير ان الدستور اعطى للكومة الحق في ان تعترض على التعديلات التي تعرض اولا على اللجنة او اللجان التي يعنيها الامر، وبذلك تتمكن السلطة التنفيذية من التغييرات التي يطالب بها البرلمانيون خلال المداولات، حيث تكون الحكومة حرة في اقتراح ما تشاء من التعديلات، دون ان يحد من سلطتها في هذا الصدد اي قيد او شرط.[2]

نجد انه من النادر ان تكون مثل هذه التعديلات والاقتراحات التي تقدم خلال الجلسة مدروسة بشكل كاف، وانما يسودها في بعض الاحيان عدم الدقة مما يعرض التشريع الى هفوات يمكن تجنبها بالدراسة التي تجريها اللجنة المختصة حول التعديلات التي تعرض عليها.[3]

ثانيا: رفض التعديلات التي لا يقدمها عشر نواب (10)

نصت المادة 61 في الفقرة الثالثة من النظام الداخلي للمجلس الوطني: "تقدم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة او اللجنة المختصة او عشرة (10) نواب"[4]

نلاحظ ان المادة اشترطت عشرة (10) نواب لتقديم التعديل اي يجب توفر هذا النصاب القانوني، كذلك نجد ان هذا الشرط من مظاهر تقييد الرقابة البرلمانية، حيث هو شرط قاسي يعيق في التعديل المبادرات القانونية المقدمة امامهم.

[1]- حاج حفصي سفيان، مرجع سابق، ص50.
[2]- خزاري عفاف، مرجع سابق، ص59.
[3]- حاج حفصي سفيان، مرجع سابق، ص51.
[4]- المادة 61-3 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 2000/07/30/ الجريدة الرسمية العدد46، المؤرخة في 2000/07/31

كذلك نصت المادة 61 في فقرتها الرابعة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على: "يوقع تعديل النواب من قبل جميع اصحابه ويودع في اجل اربع وعشرين (24) ساعة، ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل"[1]

نلاحظ من خلال هذه المادة انه تم اعطاء النواب مدة زمنية قصيرة لتقديم التعديل، كذلك تظهر المحدودية سلطة البرلمان وايضا من خلال ان مكتب المجلس هو من يقرر قبول او رفض التعديلات في شكلها، وهذا ما نصت عليه نفس المادة 61 المذكورة سابقا في فقرتها الرابعة.

كذلك نجد قيد اخر ذكر في المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيث نصت على: "لا يقبل كل تعديل يكون موضوعه من اختصاص القانون العضوي الا اذا ادرج في مشروع او اقتراح قانون يكتسي طابعا عضويا"[2]

نجد ان هذه المادة تمنع النواب في التعديل اذا كان متعلقا باحد مجالات القانون العضوي.

كذلك نجد المادة 37 من القانون العضوي رقم 12/16 تضع قيدا على النواب، حيث تحرم على النواب اي سعي لتعديل نص الامر الرئاسي المتعلق بقانون المالية، على غرار كل مشاريع القوانين التي تصدر بامر، فلا يمكن اجراء اي تعديل على النص اذ ينصب التصويت على كل النص والموافقة تتم بدون مناقشة بعد الاستماع الى تقرير اللجنة المختصة.[3]

ثالثا: رفض المقترحات او التعديلات المكلفة لمالية الدولة

تعتبر كل الاقتراحات والتعديلات التي تتضمن الرفع في حجم النفقات العمومية او خلق نفقات جديدة غير مقبولة، حيث تنص المادة 147 من التعديل الدستوري 2020: "لا يقبل اي اقتراح قانون او تعدي لقانون يقانون يقدمه اعضاء البرلمان، يكون مضمونه او نتيجته تخفيض الموارد العمومية او زيادة النفقات العمومية ..."[4]

من خلال نص المادة نستنتج ان الاقتراحات والتعديلات التي تتضمن رفع او تخفيض في الموارد العمومية لا يتم قبوله، فلا يمكن ممارسة سلطة التعديل الا اذا توفرت شروط معينة، بحيث كما تم

[1]- المادة 61-4 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع نفسه.
[2]- المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع نفسه
[3]- ذبيح ميلود، (فعالية الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في الجزائر)، اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر، باتنة كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013/2012، ص315.
[4]- المادة 147 من المرسوم الرئاسي 244/20، مرجع سابق.

الذكر سابقا يجب ان تقدم هذه التعديلات من طرف اللجنة المختصة بالمالية او يقدمها عشرة من اعضاء البرلمان، كما يملك سلطة تقدير قبول التعديلات او رفضها مكتب المجلس الشعبي الوطني.[1]

يتبين ان المشرع قيد سلطة التعديل للحد من اسراف اعضاء البرلمان في اقرار مشاريع ترهق الميزانية، كذلك يظهر ان الدستور ساعد في توسع النفوذ للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، فيظهر بشدة الحد من رقابة البرلمان، المرة الاولى بانتزاع حق اعداد القانون والذي يعتبر حقا اصيلا والمرة الثانية بمنعه من التعديل او وضع شروط تعجيزية لامكانية التعديل وبهذا يقيد من دوره الرقابي.[2]

الفرع الرابع: التصويت من دون مناقشة

تنص المادة 37 من القانون العضوي رقم 12/16 على ما يلي: "يطبق اجراء التصويت من دون مناقشة على الاوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة ..."[3] في هذه الحالة لا يمكن تقديم اي تعديل ويعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع الى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة.[4]

هذا الاجراء يشكل القيد الحقيقي للنواب، ويطبق الا في حالة الاوامر وهو الية لتدخل رئيس الجمهورية خاصة في المجال المالي، الى جانب تخوف الحكومة من رفض المبادرة التشريعية في موضوع معين خاصة في حالة تمتعها بالاغلبية.[5]

كذلك نجد ان المؤسس تبنى التصويت الاجمالي على الايرادات العامة الى جانب نفقات تسيير ونفقات الاستثمار، وهذا ما نستشفه من خلال نص المادة 77 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية التي نصت على: "تكون ايرادات الميزانية العامة للدولة موضوع تصويت اجمالي.

تكون النفقات مهما كانت طبيعتها بما فيها تلك المتعلقة بالحسابات الخاصة للخزنة موضوع التصويت الاجمالي"[6]

---

[1]- حاج حفصي سفيان، مرجع سابق، ص51.
[2]- خيري موسى، مرجع سابق، ص54.
[3]- المادة 37 من القانون العضوي 12/16، مرجع سابق.
[4]- عبد العزيز عزه ، مرجع نفسه، ص226.
[5]- عبد العزيز عزه، مرجع نفسه، ص226.
[6]- المادة 77 من القانون 15/18.

بعد المناقشة تاتي عملية التصديق التي تعتبر ركن هام في العملية التشريعية، اذ من دونه لا يمكن اعتبار القانون نافذا والتصديق على قانون المالية بعد رقابة سابقة تمارس من قبل البرلمان بتحديده الخطة الشاملة لارقام حسابية (نفقات وايرادات) لمدة سنة، والتي تتطلب الموافقة عليه، وفقا للاهداف العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.[1]

نظرا لاعتبار الميزانية خطة مالية تشمل ارقام تقديرية احتمالية، فانه قد تطرا ظروف تؤدي الى احداث خلل او تؤدي الى صعوبة التنفيذ، الامر الذي يستوجب اللجوء الى عملية التحويل عن طريق المراسيم دون الرجوع الى البرلمان.[2]

بالرجوع الى نص المادة 33 من القانون العضوي رقم 12/16، فانه يشرع في مناقشة مشروع قانون بالاستماع الى ممثل الحكومة، ثم الى مقرر اللجنة المختصة، ثم الى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، ويشرع في مناقشة اقتراح القانون بالاستماع الى مندوب اصحاب الاقتراح، ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثن المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق[3]

كما نصت على هذا المادة 65 من النظام الداخلي لمجلس الامة.

من خلال نص المادة يمكن ملاحظة ان ممثل الحكومة يتدخل في المناقشة مهما كانت طبيعة النص سواء كان مشروع او اقتراح، كما يحق له تناول الكلمة بناء على طلبه اثناء المناقشة مهما كانت طبيعة النص كما توضح الفقرتين الثالثة والرابعة من نفس المادة، كما انه لا يمكن للمجلس ان يقرر اثر المناقشات التصويت بكامله، او التصويت عليه مادة مادة، اوتاجيلهالبعد اعطاء الكلمة الى ممثل الحكومة واللجنة المختصة وهذا ما جاء في الفقرة الاخيرة من نفس المادة، وهو ما يساعد الحكومة في توجيه اختيار النواب نحو طريقة التصويت التي تريدها.[4]

ايضا باستطاعة رئيسي المجلسين سحب الكلمة من اعضاء البرلمان ومنعهم من تناولها، وهو ما جاء به نص المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيث تنص على: "الاجراءات ذات الطابع التاديبي التي يمكن اتخاذها اتجاه نائب في المجلس الشعبي الوطني هي:

-التذكير بالنظام

-التنبيه

[1]- عباسي فراح، عبد السلام يمينة، مرجع سابق، ص60.
[2]- عبد العزيز عزه ، مرجع نفسه، ص226.
[3]- المادة 33 من القانون العضوي 12/16.
[4]- عباسي فراح، عبد السلام يمينة، مرجع سابق، ص61.

-سحب الكلمة

-المنع من تناول الكلمة"[1]

كذلك نجد هذا ما تناولته المادة 117 من القانون الداخلي لمجلس الامة[2]

كذلك يمكن لهما وقف الجلسة ورفعها، وهو ما اقرته المادة 59 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي نصت على: "تفتح الجلسة وترفع من قبل رئيسها، الذي يدير المناقشات ويسهر على احترام النظام الداخلي ويحافظ على النظام وله في كل وقت ان يوقف الجلسة او يرفعها"[3]

وهذا ايضا ما نصت عليه المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الامة[4]

هذا الامر ما يحد من فعالية تدخلها، على عكس الحكومة اذ لا يمكن لهم حضور اجتماعتهااو المشاركة في مناقشاتها الا اذا كانوا اعضاء فيها او طلب منهم ذلك.

نذكرعائقاخرامام البرلمان وهو النصاب القانوني المشترط لمناقشة القوانين والتصويت عليها، فالمعلوم ان مناقشة النص المعروض على مستوى الجمعية العامة او اللجان الدائمة، وبالتالي فالمناقشات تصبح مهما كان عدد النواب الحاضرين، الامر الذي ينقص من اهمية النص المعروض، اما التصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني لا يصبح الا بحضور اغلبية الاعضاء، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة بعد 06 ستة ساعات على الاقل واثنا عشر (12) ساعة على الاكثر، وحينئذ يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد النواب الحاضرين، لكن هذا ينطبق فقط على القوانين العادية، بينما يتم التصويت على القوانين العضوية باغلبيةالاعضاء، ثم يحال النص الى مجلس الامة لمناقشته مهما كان عدد الاعضاء الحاضرين والمصادقة عليه بالاغلبية المطلقة ايضا.[5]

من خلال ما سبق يتبين ان دور البرلمان في عملية المناقشة والتصويت على قانون المالية محدود جدا نظرا للقيود والعراقيل التي ادت الى عدم التحكم في هذه العملية الاساسية.

[1]- المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق
[2]- المادة 117 من النظام الداخلي لمجلس الامة، المؤرخ في 22 غشت سنة 2017 العدد49.
[3]- المادة 59 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.
[4]- المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الامة، مرجع سابق.
[5]- عبد العزيز عزه ، مرجع سابق، ص227.

المطلب الثاني: هيمنة السلطة التنفيذية بما يحد النشاط الرقابي في المجال المالي

يكمن دور البرلمان كممثل لإدارة الشعب في رقابة اعمال الحكومة بما في ذلك الميزانية العامة، لكن عمليا نجد هناك عوامل ادت الى تقديم دوره الرقابي مما ادى الى محدودية استعمال وسائله والياته حتى لا يعرقل السلطة التنفيذية في اعداد قانون المالية وهذا ما سوف نتطرق اليه من خلال:

الفرع الاول: هيمنة السلطة التنفيذية في اعداد قانون المالية

الفرع الثاني: التدخل الواسع للتنظيم في المجال المالي

الفرع الثالث: تقييد دور البرلمان في الرقابة على تنفيذ قانون المالية

الفرع الاول: هيمنة السلطة التنفيذية في اعداد قانون المالية

تقوم الحكومة باعداد مشروع قانون المالية لوحدها في دوائرها الوزارية دون مساهمة البرلمان في ذلك، اي انها تحتكر مجال القانون المالي، ولها حينها وضع ما تراه مناسب وملائم لتنفيذ برنامجها، كما بامكانهاادراجاي نفقات ترغب فيها، وتوزيع الايرادات بالطريقة التي تراها مناسبة، وعليه دور البرلمان في هذه الحالة لا يتعدى مناقشة محدودة الزمن من اجل التصويت عليه في اجل محدد من تاريخ ايداعه امام البرلمان، والا تدخل رئيس الجمهورية ليصدره بامر ليؤكد بذبك تدخله الواسع في المجال.[1]

من خلال استقراء المادة 140 من التعديل الدستوري2020 نجدها ظاهريا تسمح للنواب باقتراح قوانين تتعلق بالجانب المالي لكن في حقيقة الامر لا يوجد اقتراح لقوانين مالية، لان النائب مجبر على البحث عن تدابير ترفع مداخيل الدولة، كما انه فرض عليه اصداره بموجب قانون عضوي، مما يعني الرقابة السابقة للمحكمة الدستورية.[2]

ومنه فان اعداد مشروع قانون المالية يبقى محصورا للحكومة دون سواها، وهذا ما اكدته المادة 44 من القانون العضوي 12/16 التي تنص على: "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية ..."[3]

اما تحويل الاعتمادات فالاصل فيها انه يجب موافقة البرلمان على نقل اي مبلغ من موضع لاخر، لكن العدد المتزايد لتحويلات الاعتماديدل على ان الحكومة تتصرف في قانون المالية كما تشاء، ولا تتقيد بالشكل الذي اعتمده البرلمان، وهذا تعبير صريح من الحكومة يقضي على حق المؤسسة النيابية

[1]-خرباشي عقيلة ، مرجع سابق، ص157.
[2]- المادة 140 من التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.
[3]- المادة 44 من القانون العضوي 12/16.

في الاشراف على تنفيذ الميزانية، واخضاع الحكومة للمساءلة عن تحقيق الاهداف المحددة في قانون المالية.[1]

يعتبر الاختصاص المالي او التشريع المالي للبرلمان شكليا وظاهريا فقط، لان صاحب الاختصاص الحقيقي في هذا المجال هو السلطة التنفيذية، باعتبارها المسيرة للجهاز الاداري وليس البرلمان، الذي لا يملك اجهزة قادرة على ادارة هذا المجال، وبالتالي المبادرة في المجال المالي من الحكومة دون سواها، عن طريق تقديم مشاريع القوانين، كما ان لها الحرية في تنفيذ قوانين المالية دون مراقبة برلمانية فعالة، والبرلمان لا يمارس الرقابة اللاحقة في هذا المجال.[2]

كذلك اثبت الجانب العملي على تحفز وتجند اعضاء البرلمان بخصوص معالجة مشاريع قوانين المالية، حيث ساهموا بتدخلاتهم المكثفة والتي كانت في اغلب الاحيان تحدث عملية ارباك في برمجة جدول الجلسات لمناقشة مشاريع قوانين المالية والتصويت والمصادقة عليها، حيث كان المجلس الشعبي الوطني يلجا الى استعمال اغلب ساعات اليوم والعطل من اجل متابعة ذلك.[3]

نصت المادة 147 من التعديل الدستوري2020 على: "لا يقبل اقتراح اي قانون مضمونه او نتيجته تخفيض موارد عمومية او زيادة نفقات عمومية الا اذا كان مرفق بتدابير تهدف الى زيادة ايرادات الدولة او توفير مبالغ مالية في فصل اخر من النفقات العمومية، تساوي على الاقل المبالغ المقترح انفاقها"[4]

يتضح لنا من خلال المادة انه هناك مشاريع قوانين مالية الى جانب المشروع التي تقدمه الحكومة، ولكن في الحقيقة لا يوجد اقتراح لقوانين مالية من طرف البرلمان لان النائب مجبر على البحث عن تدابير ترفع مداخيل الدولة او توفر مبالغ مالية في فصل اخر من النفقات العمومية، ومنه فان نواب البرلمان مقيدون بهذه الشرط، وذلك حتى يترك المجال للحكومة ولهذا اختصر القانون العضوي رقم 12/16 الطريق في ذكره لمشروع قانون المالية دون الاقتراح.[5]

كما نشير الى ان تمركز العمل البرلماني في اللجنة المالية والميزانية، وذلك رغم عدم حضور كل النواب في اللجنة الى جانب الحضور القوي للحكومة وهو الطرف القوي، الامر الذي يؤثر على عمل

[1]- العروسي رابح، (قراءة نقدية حول التشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 4 جوان 2014، ص40.
[2]- العروسي رابح، مرجع نفسه، ص40.
[3]- العروسي رابح، مرجع سابق، ص41.
[4]- المادة 147 من التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.
[5]- خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص160.

اللجنة، فبعد انتهاء اللجنة المالية من اعداد تقريرها النهائي حول المشروع، تبدا المناقشة في المجلس الشعبي الوطني بتقديم التعديلات ان وجدت ويصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة اقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه مقسمة بين الغرفتين.

نلاحظ ان هذه المناقشة تكون من اجل المناقشة فقط، وما يسجل عن الرقابة البرلمانية والتي لا تزال غير فعالة في المدال المالي انما ترجع الى الاسباب التالية:

-هناك مجموعة من الثغرات والنقائص في المنظومة القانونية المتعلقة بعملية تنظيم قوانين المالية، وذلك بصورة تقلل وتضعف دور وسلطة البرلمان الحيوية في هذا المجال ومن الامثلة التي يمكن اعطاؤها بخصوص هذه النقائص، عدم صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المنصوص عليه في احكام المادة 140 من التعديل الدستوري2020.

-انعدام القواعد والاجراءات القانونية اللازمة لتطبيق احكام المادة 156 من التعديل الدستوري، والتي تلزم الحكومة بتقديم عرض لكل غرفة من البرلمان، عن استعمال الاعتمادات المالية والتي اقرتها لكل سنة مالية، وضرورة ان تختتم كل سنة مالية بتصويت كل غرفة على حدى على قانون ضبط الميزانية للسنة المالية المعنية، كما انه لا يوجد اي نص قانوني اخر يلزم مجلس المحاسبة على احالة تقاريره السنوية عن حالة الدولة الى البرلمان، كما هو .جار به العمل في النظم الدستورية والسياسية البرلمانية، لانه من مبررات التكامل والتعاون بين مؤسسات الدولة وظيفيا في مجال الرقابة على اعمال الحكومة.

-الاغلبية البرلمانية التي تعتبر كحاجز تمنع من معارضة قانون المالية واعطاء الفعالية في المضمون للرقابة البرلمانية.

-اثناء المناقشة لا نلمس الرقابة الفعالة حيث ان النواب الاغلبية يكتفون بمناقشة تتسم بطابع عام اما نواب المعارضة فيباشرون رقابة تمتاز بالطابع الشكلي، نتيجة تركز السلطة المالية وكذا التنظيم بيد الحكومة، ولن يكون بمقدورها الا التنديد بالسياسة المالية المنتهجة والتشكيك في التقديرات الحكومية، ومنهفان مناقشة النواب لن يكون لها اي اثر على الحكومة.[1]

ان التشريع بامر ناتج عن تفويض على ان يدرس فيما بعد وقد يرفض، خلافا للنظام الجزائري الذي سمح للمؤسسة التنفيذية بالتشريع، ولم يمنح للمؤسسة صاحبة الاختصاص الاصيل وسائل مراقبتها، فقضى بذلك على مزايا التشريع بطريقة الاوامر ولم يراع الاسباب التيس ادت الى اقراره والى

[1]- العروسي رابح، مرجع سابق، ص42.

نتائجه وابقى عيوبه المتمثلة في منح اختصاص التشريع لجهة اخرى كان من المفروض ان تراقب اعمالها ذات الطابع التشريعي من قبل المؤسسة التشريعية.[1]

كذلك البرلمان لم يمنح سلطة فتح مناقشة للاوامر التشريعية المعروضة عليه، ولا حق في اقتراح تعديلات عليها، حيث يعرض النص باكمله للمصادقة عليه، وهذا ما يشكل قيد كبير للرقابة البرلمانية على الاوامر التشريعية.[2]

وما يمكن ملاحظته، انه من حيث الممارسة العملية لم يحدث ان البرلمان رفض الموافقة على الاوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية، فهذا الاخير يملك وسائل دستورية كحق اصدار القوانين، وحق حل البرلمان، ويملك ايضا دعم الاغلبية البرلمانية مما يجعل معارضة امر تشريعي امرا شبه مستحيل، وذلك خوفا من حل المجلس.[3]

في هذه الحال ينطبق على البرلمان الجزائري قول الدكتور كمال الغالي: "انه من غير المتصور ان يلغي المجلس تشريعا اصدره الرئيس"

خلاصة القول فان الدستور منح السلطة التنفيذية صلاحيات كبيرة في التشريع باوامر وتحديد نطاقها، الا انه وجب القول انه حسن فعل المؤسس الدستوري، حينما قرن كل تشريع بامر بضرورة توافر شرط الاستعجال، اذ من شان ذلك ان يكبح جماح السلطة التنفيذية في اللجوء الى هذه الوسيلة في التشريع في كل ساعة وحين.[4]

[1]- رحموني محمد، يامةابراهيم، (ضوابط اللجوء الى التشريع باوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها) ، مجله الاستاذ الباحث للدراسات القانونسة والسياسية، المجلد04، العدد01، 2019، ص117.

[2]- رحموني محمد، يامةابراهيم، مرجع نفسه، ص117.

[3]- رحموني محمد، يامةابراهيم، مرجع نفسه، ص118

[4]-. رحمونيمحمد ، يامةابراهيم، مرجع سابق، ص118.

الفرع الثاني: التدخل الواسع للتنظيم في المجال المالي

تتاكد هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي للبرلمان من خلال مشاركتها في وضع وسن الانظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وفي تحديد علاقتها معه[1]هذا ما تظهره المادة 119 من التعديل الدستوري2020، التي تنص على ان قانون عضوي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة عملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهم وبين الحكومة، كذلك صدور القانون العضوي 16-12 الساري المفعول الآن ويعتبر وفقا للمعيار الشكلي اعلى من القوانين العادية ونظرا لاهميته - حيث تتمثل وظيفته في تكملة وتفسير احكام الدستور- اخضعه الدستور للرقابة الوجوبية المسبقة من طرف المجلس الدستوري وبهذا تكون متمتعة بحصانة حيث لا يمكن ان يكون موضوع رقابة لاحقة الا اذا تعرضت الى تعديل.[2]

ومنه فان للقانون العضوي وظيفتين الوظيفة الاولى فنية تتمثل في تطبيق قواعد الدستور، والثانية سياسية هدفها الحد من صلاحيات البرلمان، ومنه اضحى هذا القانون العضوي 16-12 وسيلة لتاكيد سيطرة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي.

ويتمثل التدخل للسلطة التنفيذية في المجال المالي في امكانية تحويل ونقل والغاء الاعتمادات التي نصت المصادقة عليها من طرف البرلمان بغرفتيه مع ضعفه في مواجهة هذا التدخل بالرغم من انها صاحبة الترخيص بالاتفاق والتحصيل المدرج في ميزانية الدولة.[3]

اولا: امكانية نقل الاعتمادات المالية:

يقصد بها تلك العملية التي تعدل طبيعة النفقة العمومية المحددة في قانون المالية التي صادقه عليها البرلمان وخضعت لعملية المناقشة وتم الموافقة عليها بالشكل الذي صدرت به شرط عدم نقل الاعتمادات الا داخل الفصول المتضمنة نفقات التسيير وهذا بناء على المادة 34 من القانون رقم 18-15، كما يجب نقل هذه الاعتمادات عن طريق مرسوم رئاسي بناءا على تقرير وزير المالية مع احترام الفصول التي تتضمن النفقات المخصصة للمستخدمين، وعن الدور الرقابي للبرلمان فانه لا يتم اعلام البرلمان بهذا النقل بصفة خاصة والبرلماني كسلطة على وجه اخص.

[1]- مزياني لوناس، (انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996) مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، كلية الحقوق، مدرسة الدكتوراه للقانون والعلوم السياسية 12- ديسمبر 2011، ص149.

[2]- مزياني لوناس، مرجع نفسه، ص150.

[3]- خيري موسى ، مرجع سابق، ص64.

ولعل عدم وجود اي حق للاعتراض في هذا التغيير للرخصة، فهذا مظهر من مظاهر المحدودية للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة وحتى على احترام رخصتها.[1]

ثانيا: امكانية تحويل الاعتمادات

هذه العملية تختلف عن الاولى في كونها لا تغير طبيعة النفقة وانما تغير المصلحة المسؤولة عن التنفيذ، ومنه فهذا التحويل عضوي وليس مادي، وهو مقنن كذلك باحكام المادة 34 و35 من القانون العضوي رقم 18-15[2] ، بشرط ان يتم تحويل الاعتمادات عن طريق قرار من وزير المالية كاجراء بسيط ولضرورة تنظيمية فقط، كون هذه العملية لا تغير طبيعة النفقة فهذا يمكن ان يكون مبرر عادي، لكن من جانب انه التعديل في الرخصة لكثرة التحويلات وبما يؤدي الى امكانية الغاء خصوصية الرخصة البرلمانية، والتاثير حتى على الرقابة البعدية في حالات المقارنة بين قانون المالية وقانون ضبط الميزانية.[3]

ثالثا: امكانية الغاء الاعتمادات

نقصد بها الغاء اي عملية كانت مرخصة بالانفاقواصبحت دون غرض لظروف عادية او استثنائية، ذلك عبر السلطة التقديرية ذلك ما نصت ما نصت عليه المادة 32 من القانون رقم 18-15.

الاكثر من ذلك يمكن استعمال هذه الاعتمادات المالية لتغطية نفقات اخرى ضمن الميزانية، وهذا يعد تعديلا اخر على الرخصة البرلمانية عن طريق التنظيم ودون الرجوع الى البرلمان صاحب هذه الرخصة، وهذا تفوق اخر يضاف الى السلطة التنفيذية وهيمنتها في مقابل محدودية الرقابة البرلمانية وتقلص دور السلطة التشريعية في مجارات التقدم الحاصل، والتطور المتسارع لدور السلطة التنفيذية.[4]

الفرع الثالث: تقييد دور البرلمان في الرقابة على تنفيذ قانون المالية

اذا كان عبئ تنفيذ الميزانية من الناحية العملية يقع على عاتق الحكومة، فان رقابة هذا التنفيذ عن طريق البرلمان صاحب الرخصة امرا لا مناص منه، فالغاية من ذلك هي التاكد من مدى احترام الحكومة للرخصة التي منحها اياها البرلمان، فقد تكون رقابة التنفيذ ادارية تقوم بها الحكومة بنفسها

[1]-خيري موسى ، مرجع سابق، ص64.
[2]- المادة 34-35 من القانون العضوي 18-15، مرجع سابق، ص12، 13.
[3]- خيري موسى ، مرجع سابق، ص65.
[4]- المادة 32 من القانون العضوي رقم 15/18، مرجع سابق، ص12.

او عن طريق اجهزة مستقلة كمجلس المحاسبة، فضلا عن الرقابة السياسية التي يقوم بها البرلمان في الغالب، على ان تتم بشكل متواصل مستمر.[1]

ان الواقع العملي يشهد بعجز البرلمان الجزائري عن رقابة تنفيذ قانون المالية بفعل تملص الكومة من خلال عدة تقنيات من التنفيذ على ووفق الخطة التي يضعها البرلمان، وكذا لعدم توضيح كيفية ممارسة الرقابة البرلمانية اللاحقة، الامر الذي ادى الى فراغها من محتواها الحقيقي.[2]

تكمن القاعدة العامة في ان اعتماد قانون المالية من طرف البرلمان يشكل قيدا على الحكومة، فلا يمكن لهذه الاخيرة اجراء اي تعديل فيه، غير ان التطورات الاقتصادية والاجتماعية والمالية ونحوها، الداخلية منها والخارجية، تمكن الحكومة من احداث تغييرات عليه من خلال عدة تقنيات اهمها:

اولا: حسابات التخصيص الخاصة.

ثانيا: عدم تقديم عرض استدام الاعتمادات المالية.

ثالثا: تجميد العمل بقانون ضبط الميزانية.

اولا: حسابات التخصيص الخاصة

تقوم الميزانية العامة للدولة على مبادئ عديدة اهمها مبدا وحدة الميزانية، اي ادراج كل النفقات والايرادات في ميزانية واحدة، كذلك مبدا عدم التخصيص الذي يقصد به منع تخصيص مورد معين لتغطية نفقة معينة، بل تضاف الموارد بعضها الى بعض من اجل تغطية مجمل النفقات، لكن هذين المبداين لا يمنعان السلطة التنفيذية من احداث حسابات خاصة على مستوى الخزينة العامة، بما فيها حسابات التخصيص الخاصة، التي تحمل عادة تسمية حساب او صندوق، وتفتح وتقفل هذه الحسابات بموجب قانون المالية[3]، هذا ما نصت عليه المادة 50 من القانون العضوي 18-15وليس على البرلمان الا المصادقة عليها والهدف من انشائها هو توظيف موارد معينة لمواجهة النشاطات العامة ومن امثلة الحسابات الخاصة التي انشئت نتيجة الظروف السياسية نذكر: - صندوق تفويض ضحايا الاعمال الارهابية المحدث بموجب المادة 145 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993، المتضمن قانون المالية لعام 1993.

[1]- عبد العزيز عزه ، مرجع سابق، ص228.
[2]- عبد العزيز عزه ، مرجع سابق، ص229.
[3]- خرباشيعقيلة ، (مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري)، اطروحة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة،2010/2009، ص373.

-صندوق تعويض ضحايا ذوي حقوق ضحايا الاحداث التي رافقت الحركة من اجل استكمال الهوية الوطنية المحدث بموجب المادة 201 من القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية لعام 2003.[1]

اما من الناحية العملية فمعظم الصناديق او حسابات التخصيص الخاصة تمول عن طريق اعتمادات الميزانية العامة، اذا ان المشرع لم يضع حد الساعة الحدود التي تعهد بها المادة 56 من القانون رقم 17/84، تاركا بذلك كامل الحرية للسلطة التنفيذية في التطرق ونقل اعتمادات الميزانية العامة الى هذه الحسابات، وتخضع هذه الحسابات التي تتضمن عشرات الصناديق الى التصويت بصفة اجمالية، وهذا التصويت لا يشمل الى الحد الاقصى النفقات المتعلقة بجميع الصناديق، لذلك يبقى الترخيص البرلماني مبتورا، اذ لا يشمل كل النفقات الخاصة بكل حساب على حدى، بل ينصب على صنف من الحسابات الخاصة بمجمله، ما يعطي للحكومة حرية كبيرة في التصرف في الاموال المحولة لهذه الحسابات الخاصة.[2]

اما عن متابعة البرلمان لتنفيذ حسابات التخصيص الخاصة، فقد اوجبت المادة 75 من القانون 15/18 على الحكومة اذ فاق مشروع قانون المالية بوثائق عدة من بينها قائمة الحسابات الخاصة للخزينة، تبين فيها مبلغ الايرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات، لكن الحكومة كانت تمتنع عن تقديم مثل هذه الوثائق للبرلمان، مما دفع المشرع الى التدخل بموجب قانون المالية لسنة 2000 في المادة 89 اين فوض الامرين بصرف حسابات التخصيص الخاص باعداد برنامج عمل تحدد فيه الاهداف المسطرة وكذا اجالالاجاز.[3]

كما اوجب وضع جهاز لمتابعة وتقييم حسابات التخصيص الخاص يشترك فيه الوزير المكلف بالمالية الامرين بالصرف المعنيين غير ان المادة لم تحدد الجهة التي يرسل لها تقرير التقييم أهو البرلمان ام جهة اخرى؟ ، ولو يحدد ايضا مصير جهاز الرقابة الواجب انشاؤه، مما يعطي الوزير المكلف بالمالية صلاحية متابعة هذا الجهاز على حساب البرلمان الذي يضمحل دوره بشكل كبير في ذات الموضوع.[4]

[1]- المادة 50 من القانون العضوي 18-15، مرجع سابق.
[2]- خرباشيعقيلة ، (مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري)، مرجع سابق، ص374.
[3]-خرباشيعقيلة ، (مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري)، مرجع نفسه، ص375.
[4]- خرباشيعقيلة ، (مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري)، مرجع سابق، ص375.

ان الاعتمادات المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص هي حصرية لا يجوز تجاوزها لحدود المبلغ الاجمالي المرخص به من طرف البرلمان، الا ان المادة 50 الفقرة 08 من القانون 15/18[1]

اجازت في حالة الاستعجال اوالضرورة القصوى امكانية فتح اعتمادات او مكشوفات اضافية عن طريق التنظيم من دون ان يتم تحديد الحد الاقصى لهذه المكشوفات وتركت مسالة تقدير وجود الحالة الاستعجالية او الضرورة القصوى للسلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص التنظيمي، مع عدم اشراك اية سلطة اخرى في الموضوع

بل وحتى في الحالات العادية سمح المشرع لها بذلك، فعندما يتبين اثناء التنفيذ ان حجم ارادات حسابات التخصيص الخاص المنجزة ادنى من التقديرات، يمكن للحكومة فتح مكشوفات ضمن الحدود المنصوص عليها في قانون المالية، وحسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم[2]

لكن رغم ما تلعبه حسابات التخصيص الخاص في تلبية العديد من المتطلبات الاساسية الواقعية للدولة، الا انها تشكل مجالا فسيحا للحكومة تتصرف فيه بقدر كبير من الحرية التي تصل الى حد الاستحواذ على البرلمان وتجريدة من اختصاصه في متابعة تنفيذ العمليات المسطر انجازها من خلال حسابات التخصيص الخاصة وتخصيص مشاريع تنموية للولايات المعنية، الا ان الامر يكشف من ناحية عن عجز قانون المالية السنوي وعلى استيعاب كل المتطلبات، وهو ما يستدعي البحث والدراسة المعمقة في كيفية وضع قانون المالية، ومن ناحية اخرى فهو يدفع البرلمان خارج ميدان رقابة انفاق المال العام[3]

ثانيا: عدم تقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية

بالرغم ان المادة 156 من التعديل الدستوري2020[4]نصت على ان تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا تبين فيه استعمال الاعتمادات المالية التي سبق وان تم ترخيصها لها، وهذا ما يفهم من كلمة "تقدم" التي يظهر انها تفيد الوجوب لا الاختيار، بمعنى ان الحكومة ملزمة بتقديم هذا العرض للبرلمان كونه يمثل النتيجة النهائية لو تم صرفه من نفقات، ولما تم تحصيله من ايرادات مقارنة بما تم رصده، اي الواقع الفعلي والمحصلة النهائية لمصروفات وايرادات الدولة[5]

[1]- المادة 50 من القانون العضوي 18-15، مرجع سابق.
[2]- خرباشيعقيلة ، (مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري)، مرجع سابق، ص375.
[3]- خرباشيعقيلة ، (مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري)، مرجع نفسه، ص376.
[4]- المادة 156 من التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.
[5]- خرباشيعقيلة ، (مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري)، مرجع سابق، ص377.

غير ان الواقع العملي يكشف ان الحكومة لا تلتزم بهذا الواجب الدستوري حتى ان عمل اللجنتين المالية والميزانية على مستوى مجلس الامة والمجلس الشعبي الوطني يبقى غير مرتب لاثره لعدم حصولهما على جميع التقارير التي تمكنهما من القيام بالدور الرقابي خلال دراسة مشروع قانون المالية وقانون المالية التكميلي[1]

وان كان عائق الحكومة في ذلك هو تقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية لا يكون الا بعد اقفال نهائي للحسابات، وهي مسالة تشوبها بعض التعقيدات والصعوبة في اقفال كل الحسابات في آن واحد خاصة حسابات التخصيص الخاص، الا انه يمكن على الاقل تقديم عرض عن الاعتمادات عقب اقفال ما امكن اقفاله من حسابات وتقديم عرض شبه كلي افضل بكثير من عدم تمكين البرلمان عن الاطلاع على ما تم تنفيذه جملة وتفصيلا[2]

ان امتناع الحكومة عن تطبيق النص الدستوري يعتبر تجريدا للبرلمان من سلطته الرقابية، وتقييم الحكومة لادائها المالي، وفقا للقانون المصادق عليه من قبل البرلمان، وما يدعن الحكومة في تصرفها هو غياب الجزاء القانوني عليه[3]

الملاحظ ان السلطة الجوهرية بالنسبة للرقابة المالية لا يمارسها البرلمان الجزائري بسبب امتناع الحكومة من تطبيق احكام المادة 156 من التعديل الدستوري2020، هذا السلوك يمكن ان يؤدي الى نتائج سلبية على البرلمان بغرفتيه وعلى مكانته في المجتمع، ويعود ذلك لعدم قدرة البرلمان بغرفتيه على الزام اي حكومة لتقديم هذا العرض السنوي وخاصة ان الدستور لا يفرض عليها اي عقوبة سياسية جزاء ذلك التماطل، كما انه لم يوضح كيفية تعامل البرلمان مع ذلك الواقع، لذلك فان هذا الواقع السيء من شانه تجريد البرلمان من سلطته الفعلية في التاثير على الحكومة، اذ لا يعلم ما اذا كان قانون المالية يطبق بالشكل الذي صوت عليه ام العكس لاسيما ان الجريدة الرسمية مليئة بارقام تحويل الاعتمادات من جهة الى اخرى[4]

ان مبدا فتح اعتمادات اضافية من طرف الحكومة بمعزل عن البرلمان كان موضع جدل كبير بين الفقهاء في القانون الدستوري والقانون المالي، فمن جهة هناك ظروف طارئة وملحة تستلزم سرعة التدخل والتنفيذ ومن جهة اخرى ثمة تخوف من اطلاق يد الحكومة بهذا الشان نظرا لخطورته، وقد اجمع الراي على ان اطلاق يد الحكومة دون قيد يؤدي الى الكثير من المساوئ لانه يفسح المجال

[1]- عبد العزيز عزه ، مرجع سابق، ص
[2]-خرباشي عقيلة ، (مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري)، مرجع سابق، ص377.
[3]- عباسي فراح، عبد السلام يمينة، مرجع سابق، ص74.
[4]- عبد العزيز عزه ، مرجع سابق، ص230.

امامها للتذرع بالظروف الطارئة، وبالتالي انتفاء الغاية من قانون المالية، حيث يصبح اقراره مسالة شكلية عديمة الجدوى[1]

لم يذكر المشرع الجزائري اي جزاء قانوني تتحمله الحكومة جراء عدم تقديمها لعرض استعمال الاعتمادات المالية المذكورة في المادة 156 سالفة الذكر، وبذلك فان الحكومة تعتبر محصنة بهذا التصرف، كذلك فان القانون العضوي 12/16 والنظامين الداخلين لغرفتي البرلمان لم يتم فيها تسليط الضوء على كيفية تطبيق هذه المادة، فهي لم تتناول حتى مجرد التاكيد على هذا الحق المخول للبرلمان باعادة ذكر نص المادة فقط ضمن احكامها، وليس عرض استعمال الاعتمادات المالية فحسب ما لا تقدمة الحكومة[2]، بل يمتد الامر كذلك الى مشروع قانون السنوي لضبط الميزانية.

ثالثا: عدم انتظام العمل بقانون ضبط الميزانية

قانون ضبط الميزانية يكتسي اهمية على مستوى النصوص القانونية في النظام السياسي الجزائري، ووفقا للمادة 156 من التعديل الدستوري2020[3]، فان السنة المالية تختم بتصويت البرلمان على قانون ضبط الميزانية بالنسبة للسنة المعنية، من طرف غرفتي البرلمان، اي ان الدستور ضرب ميعادا سنويا دوريا يقوم فيه البرلمان بتقييم اداء الحكومة على مدار السنة المالية المنصرمة مقارنة بالتقديرات المرخص بها في اطار قانون المالية.

رغم اهمية قانون تسوية الميزانية، والزامية الحكومة بتقديمها الا ان الواقع العملي اثبت غير ذلك، اذ ان الحكومات لم تقدم سوى اربع مشاريع قوانين ضبط الميزانية في فترة سريان دستور 1976، وذلك بخصوص دورة 1978، 1979، 1980، 1981 امام المجلس الوطني انذاك، ومن السنة المالية 1982 بدات في سياسة الامتناع عن تقديم هذا المشروع، وبالرجوع للمشاريع المتعلقة بالسنوات المذكورة اعلاهفانها قدمت من طرف الحكومة مع تاخير بلغ متوسط مدته اربع سنوات اضعف فعالية هذه الرقابة، حيث قدم المشروع الاول سنة 1980 والثاني سنة 1984، والثالث سنة 1985 والرابع 1987[4]

عادت بعد ذلك لتقديم المشروع لسنوات 2011، 2012، 2013، 2014، 2015، حيث قدمت الحكومة للبرلمان قانون ضبط الميزانية المتعلق بالسنوات 2008، 2009، 2010، 2011،

[1]- عبد العزيز عزه ، مرجع سابق، ص230.
[2]- بوسالم دنيا، (الرقابة البرلمانية على علىاعمال الحكومة في ظل دستور 1996)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة باجي مختار عنابة، كلية الحقوق، 2007/2006، ص151.
[3]- المادة 156 من التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.
[4]- بوسالم دنيا، مرجع سابق، ص153.

2012، على الترتيب ويرجع سبب هذا الى بطئ وتعقيد اجراءات الرقابة التي تمارس من طرف الاجهزة الاخرى[1]

ان موقف الحكومة السالف بيانه ينعكس سلبا على صلاحية البرلمان في ممارسة حقه الدستوري في رقابة مدى التزام الحكومة بتنفيذها قانون المالية الذي صادق عليه، وبالتالي يجمد صلاحية البرلمان في التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية.[2]حيث نجد عدم تقديم الحكومة لمشروع قانون ضبط الميزانية للسنة المنصرمة يغلق المجال امام البرلمان في دراسة هذا المشروع على مستوى لجانه المتخصصة، ثم من طرف اعضائه على مستوى الغرفتين، طبقا للاجراءات ذاتها المعمول بها عند الدراسة والمصادقة على مشروع قانون المالية، لكون هذا القانون يكتسي صفة قانون المالية ايضا[3]

، كما سبق بيانه.

يعد تجميد صلاحية البرلمان في التصويت على قانون التسوية الميزانية، تجميدا للنص الدستوري ذاته، مما يجعل الحكومة وحدها التي تمسك بزمام المجال المالي للدولة بعيدا عن اية رقابة، وما استمرار الحكومة على موقفها الا نظرا لانعدام الجزاء القانوني عن الامتناع، حيث لا يمكن للبرلمان طرح مسؤوليتها بصورة مباشرة امامه كجزاء لمخالفتها لنص المادة 156 من الدستور2020.[4]

[1]- عباسي فراح، عبد السلام يمينة، مرجع سابق، ص76.
[2]- بوسالم دنيا، مرجع سابق، ص155.
[3]- بوسالم دنيا، مرجع نفسه، ص155.
[4]- مرجع نفسه، ص155.

ملخص الفصل الثاني:

يستخلص مما تقدم في الفصل الثاني مدى فعالية الآليات الرقابية للبرلمان الجزائري، وكذلك استعراض مسار هذا الأداء في تجربتنا تجلت لنا محدودية هذا الأداء وضعفه، بسبب إحجام وتردد أعضاء البرلمان عن تحريك الآليات الرقابية التي وفرها الدستور نظرا لليود التي تكبح توظيف هذه الآليات، بدأ بتقيد النصاب القانوني المشروط لتوظيف بعض الآليات، وكذا قيد الأغلبية المشروطة للتصويت عليها.

وأيضا وجود القيد الزمني للبرلمان لإصدار قانون المالية ولا يتم إصداره بأمر من رئيس الجمهورية.

وأيضا الحكومة تقوم بإعداد مشروع قانون المالية لوحدها دون سواها، نجد أنه تم إصدار أوامر وتنظيمات تمس النفقات وإيرادات الدولة دون الرجوع إلى موافقة البرلمان، ونجد أنه تكمن هيمنة السلطة التنفيذية في تنظيمه وتنفيذ الميزانية العامة من خلال التصرف في النفقات على السبب الذي تراه مناسبا.

كما يصعب إقامة رقابة برلمانية صارمة ومستمرة مدام أهم الوسائل الرقابية مكبلة، عن تلك التي تحرك المسؤولية المباشرة للحكومة، وقد لاحظنا من خلال استعراضنا المختلف الآليات رغم أنها ذات فعالية إلا أنها إما تكون مهملة من قبل البرلمانيين أو عديمة الفعالية.

الخاتمة

الخاتمة

تكمن اهمية الاموال العمومية في اي اقتصاد وسلامة تنفيذها في محيط اداري وسياسي سليم يضمن لها تادية المهام المرصدة لاجلها كل هذه الاموال.

فالاعتمادات المالية للدولة ضخمة وتعد بالملايير من الدولارات، يتم انفاقها على عدة ابواب ومخارج لسد الحاجات العامة واقامة مشاريع كبرى وعملاقة، وفي المقابل يتم تسجيل ايرادات عامة عن طريق الجباية والجمركة وغيرها لتغطية تلك النفقات في اطار منظم، متزن ومقنن.

تتكفل السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة والادارات التابعة لها بتنفيذ ومتابعة هذه العمليات وبسط سلطتها عليها والتحكم في مصيرها ثلاث هيئات عامة، والمتمثلة في السلطة القضائية، السلطة التنفيذية السلطة التشريعية، كما ان المتداول عليه في العصر الحديث، ان هذه السلطات تقوم على اساس الفصل المرن بينهم والقائم على فكرة التعاون والتوازن، بحيث تضطلع كل سلطو بصلاحياتها الدستورية مع مراقبة بعضها البعض، وتوقيف اداهما الاخرى اذا اقتضى الامر ذلك عملا بمبدا السلطة تحد السلطة، قصد منع اي تجاوز او تعسف او استبداد محتمل،

وكون البرلمان بغرفتيه يضطلع بالوظيفى التشريعية والمالية والرقابية، فكان لزوما عليه ان يقوم ببسط رقابته على اموال الدولة خاصة الميزانية العامة التي تمثل اختصاص اصيلا له عبر اليات ووسائل دستورية تكفل له التدخل في اعمال الحكومة وتنظمها وتؤطرها.

فالوسائل الرقابية المتاحة للبرلمان تلعب دورا هاما في الحفاظ على المال العام من التجاوزات والاسراف في الانفاق، فاقرها الدستور على شكل رخصة تشريعية سابقة للتنفيذ، ودعمها باليات رقابية متزامنة مع تنفيذ الميزانية العامة،

وببسط رقابته بعد ذلك من خلال قانون ضبط الميزانية، كما خصه الدستور بوسائل تحرك المسؤولية المباشرة للحكومة واخرى لا تحرك مسؤوليتها المباشرة.

من خلال اطلاعنا بصورة سطحية على المواد الدستورية المنظمة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، نجد ان هناك اليات عديدة ومتنوعة مخولة للبرلمان ومتفاوتة من حيث الخطورة والتاثير على الحكومة، فهناك الزامية تقديم برنامج الحكومة امام الحكومة، وحيازة ثقة المجلس الشعبي الوطني حتى يمكنها البدء في مهامها، كما يتعين عليها تقديم بيان سنوي عن السياسة العامة التي تتبعها امام الغرفة الاولى للبرلمان، وما يمكن ان ينجم عنه من طرح مسؤوليتها امامها سواء بمبادرة

من المجلس الشعبي الوطني عن طريق اصدار لائحة ضد الحكومة الى غاية تحريك ملتمس رقابة وابعاد الحكومة عن السلطة بتبنيه او الامتناع عن الحكومة الثقة لدى طلبها ذلك.

الامر لا يتوقف عندما سبق، فالحكومة باعضائها تخضع لاسئلةاعضاء ونواب البرلمان، والى الاستجواب ايضا، وكذلك لتقييم نشاطها المالي من خلال الزامها بتقديم عرض استعمال الاعتمادات المالية، ومشروع تسوية الميزانية سنويا، وذلك كله ليتمكن البرلمان من متابعة خصائصها وطرح مسؤولية غير مباشرة لها، حتى لجان البرلمانية لها دور داخل هذه الرقابة، فهناك استماع لاعضاء الحكومة والاخطرامكانية فتح تحقيق برلماني من خلال انشاء لجنة تحقيق برلمانية.

كل هذه الاليات توحي بان البرلمان هو الذي يمسك بزمام السلطة، وان الحكومة دوما في وضعية حرجة امامه ومهددة في كل وقت من طرفه، لكن الدراسة الدقيقة لتلك المواد الدستورية والنصوص المنبثقة عنها، بالاضافةالى العوامل السياسية المرتبطة بممارستها، تبين ان العكس هو الصحيح،

فالبرلمان الجزائري لا يملك طرح مسؤولية الحكومة سواء بصورة مباشرة او غير مباشرة، ذلك لان المؤسس الدستوري والمشرع عمد الى سياسة.

-الاعطاء باليد اليمنى والاخذ باليد اليسرى من خلال تعقيد وتصعيب استعمال اليات رقابية لملتمس الرقابة، او اضفاء الغموض على ممارسة بعضها بعدم تفصيل احكامها (تقديم عرض استعمال الاعتمادات المالية، التصويت على قانون تسوية الميزانية) او تناولها بطريقة غير كافية (تقديم برنامج الحكومة، الاسئلة البرلمانية، لجان التحقيق) بالاضافةالحصر مناسبات تحريك اليات مسؤولية الحكومة المباشرة في بيان السياسة العامة السنوي، وكذلك افراغ اليات رقابية اخرى من محتواها،

وباستعراض اداء البرلمان الرقابي تجلت لنا محدودية هذا الاداء وضعفه، وبدءا بتقييد البرلمان في مناقشة قانون المالية في ظل القيد الزمني المفروض لدى مراقبة الميزانية العامة، والمادة التي تفرض على البرلمان.

-اصدار قانون المالية خلال خمسة وسبعون (75) يوما واذا لم يصادق عليه البرلمان تنتقل هذه الصلاحية الى رئيس الجمهورية ليصدره بامر.

كذلك نجد ان الحكومة تقوم باعداد مشروع قانون المالية لوحدها الذي يبقى محصورا لها دون غيرها، نجد انه تم اصدار اوامر وتنظيمات تمس نفقات وايرادات الدولة دون الرجوع الى موافقة البرلمان، ونجد هيمنة السلطة التنفيذية في تنظيم وتنفيذ الميزانية العامة من خلال التصرف في النفقات على الحسب الذي تراه مناسبا.

من خلال هذه الدراسة توصلنا الى النتائج التالية

-ان الرقابة البرلمانية هي رقابة ذات طبيعة سياسية، واصلية وحتمية في وجودها وومارستها في الدولة المعاصرة.

-ان الهدف من الرقابة البرلمانية هو الكشف عن مواطن الضعف والخلل ومخالفة الدستور.

-الرقابة البرلمانية المالية، رقابة قبلية تتمثل في المصادقة على مشروع قانون المالية، وانية تتمثل في مراقبة تنفيذ قانون المالية المصادق عليه، وبعدية تتمثل في مراقبة الاعتمادات المالية في اخر السنة.

-يمكن للبرلمان مراقبة المال من خلال جميع الاليات المكرسة دستورا سواء ما يتعلق بالاليات التي تحرك المسؤولية المباشرة للحكومة، او تلك التي لا تحرك المسؤولية المباشرة للحكومة من خلال التصويت على ملتمس الرقابة.

-توصلنا ايضا ان البرلمان الجزائري، لا يرقى الى المعايير الدولية في الشفافية والمساءلة بما يحقق رقاية فاعلة وناجحة قبل واثناء وبعد تنفيذ الميزانية الميزانية العامة ذلك بسبب ما يصطدم به النشاط البرلماني من صعوبات عملية تعترض سبيل الرقابة البرلمانية على الاموال العمومية.

-ان المستوى الهزيل الذي يقدمه البرلمان بغرفتيه، وبسبب قلة كفاءة العنصر البرلماني في دوره الرقابي على الاموال العمومية يتسم بقلة الجودة في العمل المقدم لتقنية قوانين المالية التكميلية.

-عدم وجود نصوص قانونية تلزم وتنظم تقديم الحكومة لعرضها عن استعمال الاعتمادات المالية للبرلمان.

-افتقار السؤال للجزاء القانوني يصعب من تحقيق رقابة برلمانية فعلية على الاموال العمومية.

-يلاحظ من خلال قراءة وتحليل الاحصائيات الية الاستجواب انه قليل الممارسة البرلمانية بالقياس مع الاسئلة الشفوية والكتابية.

-التحقيق البرلماني يبقى عميقا سواء بتقييد اللجوء اليه او بطمس اوبالغاءاعمال اللجان المكلفة به، وعدم نشر تقارير اللجان.

-ان هذه النتائج التي توصلنا اليها من خلال هذه الدراسة، توصلنا ان الرقابة البرلمانية على الاموال العمومية في الجزائر هي رقابة شكلية، حيث ان نجد الواقع العملي يفرض نفسه وافرض مظاهر كانت سبب في قصور هذه الرقابة، لتدارك هذا الوضع، ولجعل هذه الرقابة حقا فعالة في الواقع

وتصل الى ما يطمح له الشعب، يمكن تقديم بعض التوصيات والتي يمكن ان تساهم في ترقية مستوى الرقابة البرلمانية والتي تتمثل فيما يلي:

-ضرورة اشراك البرلمان ضمن الاجندة الحكومية فيما يتعلق بسن التشريعات المالية او على الاقل المساهمة في تعديله، فمشاركة البرلمان في تعديل مشاريع القوانين المالية يشكل وسيلة اساسية في تفعيل دور البرلمان.

-انشاء اجهزة مكلفة بكل المسائل المتعلقة بالمالية، وان تتالف من كبار المختصين في هذا المجال على انيكومو مستقلين تماما في اداء مهامهم عن السلطة التنفيذية، واختيار النواب والاعضاء الاكثر كفاءة في لجان المالية سواء في المجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة، بالاضافةالى ضرورة اخضاع اعضاء البرلمان لدورات تدريبية للتعرف على العمل البرلماني وكيفية ممارسة الاعمالاللاقابية وخاصة في المجال المالي.

كبح استعمال الحكومة لالية قوانين المالية التكميلية وجعل ذلك لا يتم الا وفق شروط موضوعية لا تسمح باللجوء الى اصدارها الا في ظروف استثنائية، او اشراك البرلمان في وضعه وتمكين النواب من الاطلاع على التحويلات التي تتم داخل الميزانية.

-اجبار الحكومة على تقديم القانون المتضمن تسوية الميزانية في اجاله المحددة من اجل تمكين البرلمان من مناقشة مضمونه على ضوء معطيات راهنة وان يكون مرفقا مع مشروع قانون المالية.

تدعيم الرقابة بكل الوسائل اللازمة، من اجل تسهيل عملية الرقابة على الاموال العمومية.

- تشييد نظام معلوماتي قوي، يربط بين الغرفتين والحكومة، وذلك بتاسيس مركز للمعلوماتية توضع تحت تصرف البرلمان لتسهيل الاطلاع على اعمال الحكومة عن طريق شبكة معلوماتية داخلية مع حمايتها تكنولوجيا، وقانونيا مثلا كأن تقوم وزارة المالية بتجهيز نظام معلوماتي آلي يتصل بمختلف الوزارات ومديريات الضرائب والجمارك ...، هذه الطريقة تسهل عمليات الاطلاع على المعلومات حول المعلومات العامة.

-الاستعانة بمجلس المحاسبة وهذا عن طريق تقديم تقارير اضافية وهذا في اطار التعاون بين المؤسسات العامة للدولة.-من خلال هذا لابد من وجود تعاون بين السلطات العامة للحفاظ على الاموال العمومية للدولة، وهذا وفق تكثيف مختلف انواع الرقابة التي تهدف الى حماية المال العام، وبالتالي حماية حقوق المواطن الجزائري، وهذا وفقا لحوار دستوري يهدف الى عقلنة الخيارات

المالية، فالتشريع المالي هو عبارة عن خلاصة لقيم الامة، وهذا ما يجب ان يعكسه الدور الرقابي الذي تلعبه القاعدة القانونية في الدولة.

-ختاما يمكن ان نقدم ملاحظة وهي ان الجزائر كانت امام فرصة حقيقية في التعديل الدستوري لسنة2020، لاجراءاصلاحات دستورية معمقة، تستجيب لتطلعات الشعب الجزائري، الذي قاد حراكا حضاريا راقيا، حاولت ان تستعليها من خلال بعض التعديلات التي عملت لتسهم في تطوير ممارسة الرقابة على اعمال الحكومة، وترقية العمل البرلماني، لكنها لم تكن كافية لتعطي مؤسسة البرلمان مكانتها الحقيقية، لاسيما وانه المعبررالاصلي والحقيقي عن الارادة الشعبية، فنلاحظ ان المؤسس الدستوري لم يضف موادا جديدة بخصوص اليات الرقابة وجاء بنفس الصلاحيات الرقابية السابقة لكن بالمقابل اعطى للحكومة دورا فعالا لا يضمن لها المشاركة في كافة الاعمال ومكن من تعيين رئيس الجمهورية من الاغلبية البرلمانية متى تكتلت احزاب او فاز حزب بالاغلبية البرلمانية كمحاولة من خلال ذلك لاعطاء قوة للبرلمان وتعزيز مكانة السلطة التشريعية، وكما ذكرنا سابقا هذا التعديل جعل الاستجواب الية تنتج اثرا وترتب مسؤولية سياسية، بعدما كان وسيلة استطلاعية.

نختم البحث بما قاله الاصفهاني: "لا يكتب احد كتابا في يومه الا قال في غده لو غير هذا لكان احسن، ولو زيد هذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان افضل ولو ترك هذا لكان اجمل، وهذا من اعضم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر"

قائمة المصادر
و المراجع

قائمة المراجع:

أ/ القرآن الكريم

ب/ النصوص القانونية

- **الدساتير:**

1- التعديل الدستوري لسنة 1996 منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 1996/12/17، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 1996/11/28، الجريدة الرسمية العدد 76، المؤرخة في 1996/12/28، المتمم بالقانون رقم 03/02، المؤرخ في 2002/04/10، المعدل بموجب القانون رقم 19/08، المؤرخ في 2008/11/15، المعدل بالقانون رقم 01/16، المؤرخ في 2020/12/30 الجريدة الرسمية العدد 82، المؤرخة في 2020/12/30.

- **النصوص التشريعية:**

01-القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 2016/08/25، بدء تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية.

02-القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 2018/09/02، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 53 المؤرخة في 2018/09/2.

- **الأنظمة الداخلية:**

01/النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 2000/07/30، الجريدة الرسمية العدد 46، المؤرخة في 2000./07/31

02/ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 22/ غشت سنة 2017، العدد 49.

ت/ الكتب:

1- عمار عباسي، (الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، شارع محمد مسعودي القبة القديمة، الجزائر.

2- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية 2007، شارع مسعودي محمد القبة القديمة، الجزائر.

ث/ الرسائل والمذكرات الجامعية:

- **رسائل الدكتوراه:**

01-عقيلة خرباشي، (مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري) اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، في العلوم القانونية جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، 2010/2009.

02-ميلود ذبيح، (فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر) أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، تخصص قانون دستوري، 2013/2012.

- عبد القادر موفق، (الرقابة المالية على البلدية في الجزائر) اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير تخصص تسيير المؤسسات، 2015/2014 .

- **مذكرات ماجستير:**

01/ دنيا بوسالم، (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير جامعة باجي مختار، عنابة كلية الحقوق، شعبة قانون اداري و مؤسسات دستورية، 2007/2006.

02/ محمد المهدي بن السيحو، (الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة) مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاسلامية ، جامعة ادرار كلية العلوم الاجتماعية و العلوم الاسلامية ، قسم الشريعة تخصص شريعة 1432/1413 2012/2010م.

03/ لوناس مزياني، (انتقاد السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996)، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق مدرسة الدكتوراه للقانون والعلوم السياسية، فرع تحولات الدولة 12-15/.2011

04/ زيد نظال شاكر ، (الاستجواب كاحدادوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الاردني) رسالة استكمالية لمتطلبات الحصول على درجة ماجستير في القانون العام ، جامعة الشرق الاوسط كلية الحقوق ، قسم القانون العام ، كانون الثاني2019 .

- **مذكرات الماستر:**

01-موسى خيري ، (الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي) مذكرة لنيل شهادة الماستر ، جامعة زيان عاشور،الجلفة كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص دولة و مؤسسات 2014/2013.

02-كمال مصطفاوي،(مظاهر تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في دستور 1996) مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق ،جامعة اكلي محند اولحاج البويرة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،قسم القانون العام 2015/11/24.

03-عفاف خزاري،(الرقابة البرلمانية على المالية العمومية في الجزائر) مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق ،جامعة المسيلة ،كلية الحقوق و العلوم السياسية، تخصص دولة و مؤسسات عمومية 2016/2015.

04-ادريس مولاي الدافي ، الطاهر طواهرية ، (الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في القانون الجزائري)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون ، جامعة احمد دراسة ادرار، تخصص حقوق وحريات ، 2017/2016.

05-سليمة ولد خاوة ، سعاد عراب ، (العلاقة بين البرلمان والحكومة في ظل التعديل الدستورى 2016)، مذكرة نهاية الدراسة للحصول على شهادة الماستر، جامعة المدية يحي فارس ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص دولة ومؤسسات ، 2019/2018.

06-اميمة بالغيث ، نسرين بن نديم ، (المسؤولية السياسية للحكومة امام البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020)، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة تبسة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص قانون اداري 2022/2021.

07-فراح عباس ، يمينة عبد السلام (الرقابة البرلمانية على الاموال العمومية في الجزائر) مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة الجيلالي بونعامة ، خميس مليانة كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق ،تخصص قانون اداري 2022/2021.

ج/ المجلات العلمية

1- رابح لعروسي ، قراءة نقدية حول التشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية ، المجلة الجزائرية للسياسات العامة ، العدد 04 جوان 2014.

2- عفاف دواعر، واقع وافاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة مجلة الدراسات القانونية والسياسية العدد 03 جانفي 2013.

3- عزة عبد العزيز ، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد 24 جوان 2017.

4- لزهر خشايمية، الاستجواب البرلماني اداة للرقابة البرلمانية على العمل الحكومي –دراسة تحليلية ، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والانسانية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 8 ماي 1945 العدد 22 ديسمبر 2017.

5- محمد رحموني ، ابراهيم باهة ظوابط اللجوء الى التشريع باوامر وتقييم رقابة البرلمان حاليا، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، مجلد 04العدد01، 2019.

6- فطة نبالي ، لجان التحقيق البرلماني بين التقييد والتجريد، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01.

7- هاني صوادقية، بيان السياسة العامة كالية لرقابة البرلمان على اعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016 ، حوليات جامعة الجزائر ،المجلد 34 العدد 1 مارس 2020.

8- خلوفي خدوجة ، الاستجواب البرلماني في ظل التعديل لدستوري الجزائري لسنة 2020، مجلة الحقوق والحريات مجلد 09 العدد02 2021/10/31.

9- كوثر صخراوي ، مريم بلطرش ، اليات تفصيل الرقابة البرلمانية على الاموال العمومية في الجزائر ضمن القانون العضوي 15/18و المتعلق بقوانين المالية ،المجلة الجزائرية للمالية العامة ، المجلد 12 العدد 01، 2022 جامعة البليدة 2022/6/8.

خ/ المحاضرات:

01-مامونمؤدن، محاضرات في مقياس الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، جامعة طاهري محمد، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، دولة ومؤسسات، 2019/2018.

02-نبيلة بن عائشة، (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة)، محاضرات ملقاة على طلبة السنة الثانية ماستر، تخصص دولة ومؤسسات، جامعة يحي فارس المدية، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2021/2020.

03-وفاء أحلام شتاتحة، (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة)، محاضرات ألقيت على طلبة السنة أولى ماستر، تخصص دولة ومؤسسات، جامعة الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2022/2021.

04-سعيد دالي، (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة) محاضرات ملقاة على طلبة السنة الثانية ماستر، جامعة يحي فارس المدية، كلية الحقوق والعلوم السياسية تخصص دولة ومؤسسات، 2023/2022.

الفهرس

الفهرس

شكر وعرفان
الإهداء
الإهداء

مقدمة

مقدمة 1

الفصل الأول:الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية

الفصل الأول: الإطار النظري للرقابة البرلمانية على الأموال العمومية 5
المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية.....6
المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية وخصائصها 6
الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية.....6
الفرع الثاني: تعريف الرقابة المالية: 9
الفرع الثالث: خصائص الرقابة البرلمانية 11
المطلب الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية وطبيعتها 11
الفرع الأول: أهداف الرقابة البرلمانية 12
الفرع الثاني: طبيعة الرقابة البرلمانية.....13
المبحث الثاني: آليات الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية 15
المطلب الأول: الآليات الرقابة البرلمانية العامة على الاموال العمومية 15
الفرع الأول: الاليات الرقابية البرلمانية المرتبة للمسؤولية 15
الفرع الثاني: آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية.....24
المطلب الثاني: آليات الرقابة البرلمانية الخاصة على الأموال العمومية.....28
الفرع الأول: آليات الرقابة البرلمانية القبلية والآنية على الأموال العمومية 29
الفرع الثاني: آليات الرقابة البرلمانية الاحقة على الأموال العمومية.....36
ملخص الفصل الأول 40

الفصل الثاني:انحصار الدور الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني: انحصار الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي.....43
المبحث الاول: افتقار الاليات الرقابية للطابع الردعي.....44

المطلب الاول: محدودية اليات الرقابة التي ترتب المسؤولية المباشرة للحكومة 44
الفرع الاول: السلطة التقديرية للحكومة في تقديم بيان السياسة العامة امام مجلس الامة 45
اولا: عدم الزامية تقديم بيان السياسة العامة امام مجلس الامة 45
الفرع الثاني: استبعاد اثار عدم الموافقة على برنامج عمل الحكومة.....47
الفرع الثالث: محدودية الية الاستجواب.....50
المطلب الثاني: عدم فعالية اليات الرقابة التي لا ترتب مسؤولية الحكومة.....53
الفرع الاول: الاثار المحدودة لالية السؤال 53
الفرع الثاني: عدم فعالية التحقيق البرلماني والقيود المفروضة عليه 54
المبحث الثاني: مظاهر محدودية اليات الرقابة البرلمانية لقانون المالية 58
المطلب الاول: تقييد البرلمان في مناقشة قانون المالية للسنة 58
الفرع الاول: تقييد دور البرلمان من حيث المدة في اعطاء الرخصة.....59
الفرع الثاني: تقييد دور البرلمان من حيث منح الترخيص 60
الفرع الثالث: تقييد رقابة البرلمان من حيث التعديل.....61
الفرع الرابع: التصويت من دون مناقشة.....64
المطلب الثاني: هيمنة السلطة التنفيذية بما يحد النشاط الرقابي في المجال المالي.....67
الفرع الاول: هيمنة السلطة التنفيذية في اعداد قانون المالية 67
الفرع الثاني: التدخل الواسع للتنظيم في المجال المالي.....71
الفرع الثالث: تقييد دور البرلمان في الرقابة على تنفيذ قانون المالية 72
ملخص الفصل الثاني 79

الخاتمة

الخاتمة.....81

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع 87

الفهرس

الفهرس 93

الملخص

يأخذ موضوع الرقابة البرلمانية على الاموال العمومية اهتمام الدارسين ، لما تحتوي الرقابة من أثر بالغ في الحياة البرلمانية والسياسية ، لهذا حاولنا معرفة مدى فعالية هذه الرقابة التي تمكن الهيئات البرلمانية من بسط رقابتها على اعمال السلطة التنفيذية من خلال الاليات التي كرسها الدستور.

فمسالة الرقابة التي يمارسها البرلمان علي الحكومة تبنت عدة أليات دستورية بدرجات متفاوتة فالاليات الرقابية المتاحة للبرلمان تلعب دورا هاما في الحفاظ على المال العام من التجاوزات والاصراف في الانفاق .

ومن هنا يستخلص انه لابد من وجود اليات رقابية تكون مساهمة وفعالة على المالية العمومية في الدولة الجزائرية ، وهذا من اجل ان تشمل هذه الرقابة كافة المجالات دون استثناء وهذا من اجل ان تظهر هذه الرقابة بشكل قوي وخاصة في ظل المبادئ الجديدة للاصلاح الدستوري ، الذي قد يطرأ في نظام البلاد .

Summary

The subject of parliamentary oversight over public funds takes the attention of scholars, because oversight has a significant impact on parliamentary and political life, so we tried to find out the extent of the effectiveness of this oversight that enables parliamentary bodies to extend their oversight over the work of the executive authority through the mechanisms enshrined in the constitution.

The issue of oversight exercised by Parliament over the government has adopted several constitutional mechanisms to varying degrees. The oversight mechanisms available to Parliament play an important role in preserving public money from abuses and spending.

Hence, he concludes that there must be oversight mechanisms that are contributing and effective to public finances in the Algerian state, and this is in order for this oversight to include all areas without exception, and this is in order for this oversight to appear in a strong way, especially in light of the new principles of constitutional reform, which may occur. in the country's system.