



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة الجيلاي بونعامه خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية.

قسم الحقوق.

رقابة المجلس الشعبي الوطني على ميزانية الدولة

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: قانون إداري

بإشراف الأستاذ:

طبيون حكيم

إعداد الطالبين:

عربوز فريال

حاج جيلاني صبيحة

لجنة المناقشة:

- (1) الأستاذة: أ. نجاوي خديجة رئيساً.
- (2) الأستاذ: أ. طبيون حكيم مشرفاً ومقرراً.
- (3) الأستاذ: د. قاضي كمال , عضواً ممتحناً.

تاريخ المناقشة: 30 جوان 2020

السنة الجامعية: 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَأَنْ لَيْسَ لِلْإِنْسَانِ إِلَّا مَا سَعَى﴾*

﴿وَأَنْ سَعْيُهُ سَوْفَ يُرَى﴾

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

شكر و تقدير

"لئن شكرتم لأزيدنكم" _سورة إبراهيم_ الاية 07_

الحمد لله حمدا كثيرا لجلال وجهه ولعظيم سلطانه الذي وفقنا وأعاننا لاتمام هذه المذكرة.

أتقدم بأسمى معاني الشكر والعرفان إلى الأستاذ الفاضل " **طيبون حكيم** " الذي شرفنا بقبوله الاشراف على هذه المذكرة، والذي ساعدنا بتوجيهاته ونصائحه القيمة طيلة فترة البحث فله منا كل الشكر والتقدير وجزاك الله بكل خير.

كما نتوجه بالشكر لأعضاء لجنة المناقشة الأساتذة الأفاضل على سعة صدرهم و قبولهم مناقشة هذه المذكرة.

كما نتوجه بالشكر إلى كافة أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الجبالي بونعامه بخميس مليانة.

وفي الأخير أشكر جميع الذين ساندونا في انجاز هذا العمل من قريب أو بعيد وجزى الله الجميع خير الجزاء.

الإهداء :

بسم الله الرحمن الرحيم

" وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه وبالوالدين إحسانا "

- إلى من أثار مشوار حياتي وكان لي سندا في هذه الحياة ونعم السند، إليك والدي العزيز.

- إلى التي حملتني وهنا على وهن ورعتني صغيرة وحملت همي كبيرة، إليك والدتي.

- إلى من لا أستطيع الاستغناء عنهم، إليكم إخوتي.

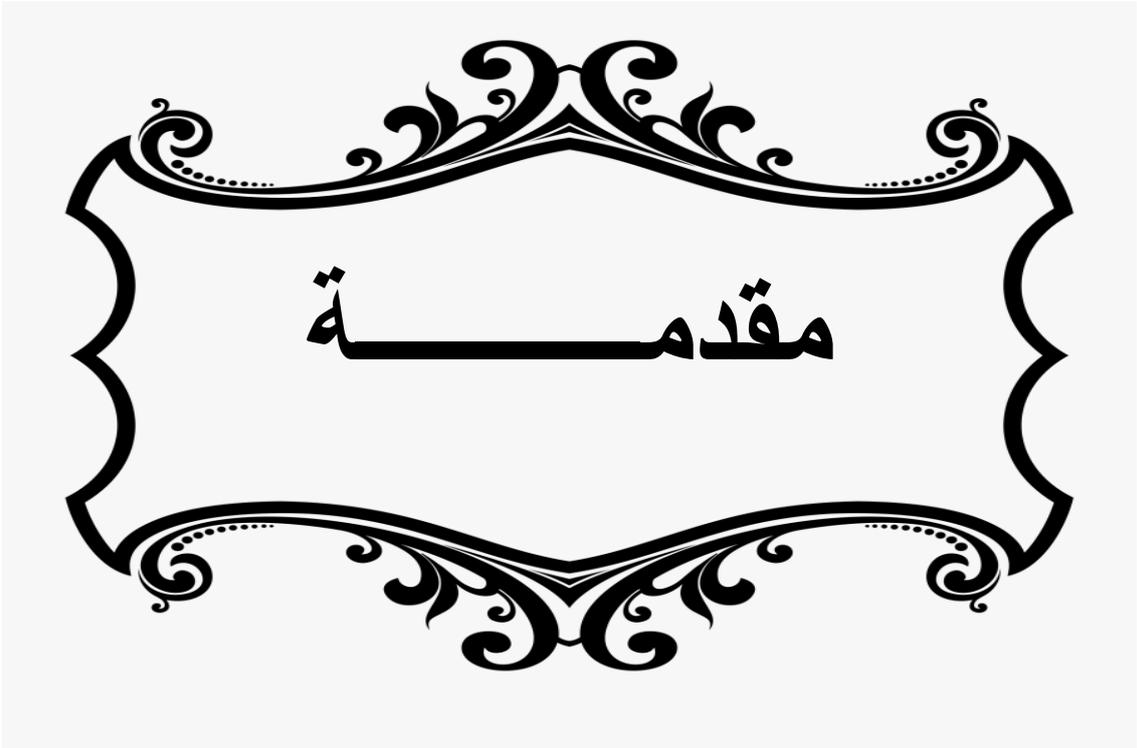
- إلى من ساندوني إليكم عائلتي.

- إلى كل من عرفتهم خلال مشواري الدراسي، إليكم صديقاتي.

- إلى كل من مد إلي يد العون في إنجاز هذه المذكرة.

- إلى كل هؤلاء لكم مني هذا العمل فشكرا لكم جميعا، راجيت من الله عزوجل التوفيق فيه.

فريال وصبيحة



مقدمة

تتسم أغلب الأنظمة الدستورية المعاصرة في مختلف النظم السياسية الليبرالية بوجود ثلاث سلطات مهمة تتقاسم أعباء القيام بوظائف الدولة الأساسية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات وهي: السلطة التشريعية ومهمتها سن القوانين في البلاد، والسلطة التنفيذية ومهمتها تنفيذ القوانين والسهر على تنظيم وسير المؤسسات العمومية والمرافق العامة ورعاية المصلحة العامة وحفظ النظام العام، والسلطة القضائية وتتولى مهمة الفصل في الخصومات والمنازعات الناشئة عن مخالفة القانون أو هدر الحقوق.

وإذا كانت الوظيفة الأصلية للبرلمان تتحدد أساسا في القيام بوظيفة التشريع بصفته يمثل السلطة التشريعية، فإنه أيضا يتولى وظيفة الرقابة السياسية على مختلف أوجه النشاط الحكومي فيها مهما كان شكل النظام المنتهج، والتي لا تقل شأنًا عن سابقتها كونه يمثل أداة ديمقراطية تعبر عن أسلوب مشاركة المواطنين في الحياة السياسية ومراقبة النشاط السياسي للحكومة من حيث مدى التزامها بتطبيق برنامجها السياسي الذي تعهدت به أمام المواطنين. أو نشاطها الإداري من حيث أداء وظائفها كسلطة عامة تتولى إدارة المرافق والمؤسسات العامة.

أو نشاطها المالي من حيث استخدامها للموارد والأموال العمومية والتصرف بها لتسيير الشأن العام الذي يتحدد من الوجهة القانونية، فمن مقتضيات الديمقراطية وجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات خصوصا بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فالمصلحة العامة تقتضي التعاون بين هاتاه السلطات من أجل سيرورة الدولة وبقية مؤسساتها، ومن أجل تحقيق الرغبات والحاجات العامة حفاظا على التوازن بينهما، ولكي لا تطغى سلطة على أخرى لابد من وجود رقابة متبادلة بينهما.

ومن أهم المجالات التي تتبادل فيها السلطة التشريعية والتنفيذية التعاون والرقابة تكون في المجال المالي، فإذا كانت السلطة التنفيذية هي الهيئة الوحيدة التي تسهر على اعداد وتنفيذ الميزانية، فإن ذلك لا يعني أن لديها سلطة مطلقة في التصرف في المال العام، بل يجب أن يخضع اعداد وتنفيذ الميزانية لضوابط قانونية تحت رقابة السلطة التشريعية وذلك بمقتضى الدستور.

وقد تم الاعتراف بالوظيفة الرقابية للسلطة التشريعية منذ الاستقلال، إلا أنه وعلى الرغم من قدم الوظيفة الرقابية للبرلمان فإن الفقه لم يهتم كثيرا بوضع تعريف للرقابة البرلمانية حيث يرى البعض أنها: "قيام البرلمان بمراقبة عمل الحكومة على تنفيذ الموازنة العامة التي أقرها سابقا وعلى النحو الذي تمت المصادقة عليه"، كما عرفت أيضا أنها: "تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومسائلته"¹، هذا بصفة عامة عن الرقابة البرلمانية على نشاط عمل الحكومة.

أما بالنسبة لدور البرلمان، وبالخصوص الغرفة الأولى وهي المجلس الشعبي الوطني، فقد أوكل له دور هام في المجال الرقابي المالي، فالحكومة ملزمة دستوريا بعرض القوانين على المجلس الشعبي الوطني، ومنها قانون المالية الذي يعتبر من القوانين ذات الأهمية السياسية والمالية. حيث اهتمت الدساتير الجزائرية به، وفي هذا الصدد التعديل الدستوري لسنة 2016²، قد حول له جملة من الصلاحيات والآليات الدستورية والقانونية للقيام بدوره في

¹ عمار عوايدي، دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق الإنسان والمواطن، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ع1، ديسمبر 2002، ص51.

² دستور 1996، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996، ج.ر العدد 76، المعدل والمتمم ب:

- القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر العدد 25، المؤرخة في 14 أبريل 2002
- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر العدد 63.
- القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر العدد 14، المؤرخة في 06 مارس 2016.

مجال الرقابة المالية على مدى شرعية تنفيذ الميزانية العامة في الدولة، ويرى من خلالها مدى تطبيق توجيهاته، وذلك يدل على وعي المؤسس الدستوري بأهمية الرقابة البرلمانية على استعمال الأموال العمومية.

حيث تفعل هذه الرقابة أساسا بعد فراغ الحكومة من اعداد وتحضير مشروع قانون الميزانية، أين يباشر المجلس الشعبي الوطني هذه الرقابة بصور عديدة وفي مستويات زمنية مختلفة.

وقد تم تأكيد ذلك بنصوص دستورية واردة في التعديل الدستوري لسنة 2016، ونصوص قانونية واردة في القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة¹، والقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية²، و النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني³، على أن يتولى هذا الأخير رقابة نشاطات الحكومة في مجال تنفيذ النفقات العمومية، وحدد الوسائل التي يمكن أن تكفل ممارسة هذه الرقابة التي قد تكون في صورة رقابة سابقة للتنفيذ خلال إعداد الميزانية من طرف الحكومة، وذلك بمناسبة مناقشته ومصادقته على مشروع قانون المالية الذي يطلع من خلاله على الكميات المالية التي تحتاجها الدولة لمباشرة وتنفيذ برامجها، ويرى من خلالها مدى التزام الحكومة بتطبيق توجيهاته، أو في صورة رقابة مرافقة للتنفيذ، و التي تتم عن طريق استعمال المجلس لوسائل كالسؤال، الاستجواب، وتشكيل لجان التحقيق البرلمانية، وقد تكون في صورة رقابة لاحقة تنجسد عن طريق قانون ضبط الميزانية و ذلك للتأكد إذا كانت الحكومة قد التزمت بالإجازة التي أعطاه إياها المجلس.

¹ القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر العدد 50 .

² القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج.ر، العدد 53 الصادرة في 2 سبتمبر سنة 2018.

³ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 30 جويلية 2000، ج ر، ع46.

تحديد أهمية الموضوع ودوافع اختياره:

يعد موضوع رقابة المجلس الشعبي الوطني من المواضيع الهامة لا سيما في مجال إطلاع البرلمان على كيفية تسيير الأموال العمومية، إضافة إلى ذلك فإن هذه الرقابة المالية من أهم الأدوات لمحاربة المخالفات والتجاوزات في المجال المالي. وترجع أسباب اختيار الموضوع، إلى الاهتمام بموضوع الرقابة على الأموال العمومية، إضافة إلى أنه موضوع الساعة، في ظل سعي الدولة إلى وضع أجهزة رقابية فعالة لعولمة التسيير، خصوصا في ظل توجه الدولة الجديد في ترشيد النفقات العمومية ومكافحة الفساد لاسيما المجلس الشعبي الوطني.

أهداف الموضوع وحدود الدراسة:

يهدف هذا الموضوع أساسا إلى إلقاء الضوء على أهمية تفعيل الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني على ميزانية الدولة، وذلك طبقا للمستجدات التي تعرفها الجزائر مع نقشي ظاهرة الفساد في المجال المالي، وإبراز مدى نجاعة هذه الرقابة في حماية المال العام. وتجب الملاحظة، أن دراستنا تقتصر على معالجة رقابة المجلس الشعبي الوطني على النفقات العامة للدولة في مرحلة الإعداد والتنفيذ في ظل التعديل الدستوري 2016 والقانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، وتندرج في رقابة المجلس الشعبي الوطني على قانون المالية السنوي.

إشكالية البحث:

إذا كان التعديل الدستوري 2016 والنصوص التشريعية المالية في الدولة، قد كفلت حق المجلس الشعبي الوطني في الرقابة على النفقات العمومية في الدولة، "فما مدى فعالية الرقابة الممارسة من طرف المجلس الشعبي الوطني على الميزانية العامة للدولة؟".

المنهج المتبع:

تتطلب الدراسة التي سنقوم بها، الاعتماد على المنهج التحليلي من خلال تحليل بعض أحكام الدستور، والقوانين ذات الصلة برقابة المجلس الشعبي الوطني على الميزانية العامة للدولة، لا سيما القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية والقانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مع الاعتماد على المنهج المقارن في بعض الأحيان لاسيما النظام القانوني الفرنسي.

للإحاطة بهذا الموضوع، تم تقسيم الفكرة الرئيسية للموضوع إلى فصلين رئيسيين:

الفصل الأول: تضمن الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة إعداد ميزانية الدولة.

أما الفصل الثاني: تضمن الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة.

الفصل الأول:

الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة
إعداد ميزانية الدولة

الفصل الأول: الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة إعداد ميزانية الدولة

إن الحكومة ملزمة دستوريا على عرض القوانين على المجلس الشعبي الوطني، ومن هذه القوانين قانون المالية، والذي يعتبر من القوانين ذات الأهمية السياسية والمالية، حيث يعتبر عرضه على المجلس أول وأهم مرحلة، لكي يخضع لإجازته واعتماده، من أجل تحقيق أهداف المجتمع والدولة معا. بمعنى أنه لا يمكن للحكومة أن تستعمل المال العمومي إلا بعد حصولها على الرخصة من طرف المجلس الشعبي الوطني، فالسلطة الإدارية للدولة، لا سيما وزارة المالية، تجند طاقاتها سنويا على مستوى جميع المصالح التابعة لها، من أجل دراسة جميع التوقعات المالية وضوابط الاقتصاد الوطني، والتحكم في الثغرات التي يمكن أن تكون لها آثار سلبية على المالية العمومية. والسبب في ذلك، هو الحرص على تقديم مشروع قانون مالية مقنع ومعبر عن سياسة يقبلها المجلس الشعبي الوطني. حيث يعرض عليه هذا المشروع، ليتسنى له ممارسة رقابة سابقة تفعل خلال مرحلة إعداد مشروع قانون المالية من خلال مناقشته (المبحث الأول)، وخلال مرحلة التصويت عليه (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المناقشة أداة رقابية على مشروع قانون المالية

إن عملية إعداد مشروع قانون المالية من اختصاص الحكومة ممثلة في وزير المالية ، الذي يتولى إعداد و تحضير الميزانية بالاستعانة بمصالحه خصوصا المديرية العامة للميزانية، والتي تقوم بدور هام في هذا المجال، بحيث تنطلق عملية إعداد الميزانية من أصغر الوحدات في الدولة، عن طريق إعداد تقديراتها بما يلزمها من نفقات، وما يمكن أن تحصل عليه من إيرادات خلال سنة مالية قادمة، بعد إتمام هذه الإجراءات وموافقة الحكومة عليه، وقبل ايداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، لابد من ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة، ليتم عرضه فيما بعد على مجلس الوزراء¹.

تجب الملاحظة، أن عرض المشروع أمام مجلس الوزراء الذي يتأسسه بطبيعة الحال رئيس الجمهورية، يمكن هذا الأخير من بسط رقابته عليه، وهذا ما يبين هيمنة السلطة التنفيذية على مرحلة إعداد مشروع قانون المالية.

وبعد هذه الإجراءات، ينتهي المطاف، بإيداع الوزير الأول لمشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ليدخل بذلك حيز المناقشة².

ولتوضيح ذلك، سيتم التطرق إلى المناقشة على مستوى لجنة المالية والميزانية (المطلب الاول)، المناقشة العلنية في جلسة عامة (المطلب الثاني).

¹ زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق،

جامعة مولود معمري- تيزي وزو، ص105

² راجع المادة 136 من التعديل الدستوري 2016.

المطلب الأول: دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية على مستوى لجنة المالية والميزانية
تعتبر لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني اللجنة المختصة بدراسة مشروع قانون المالية للسنة، فهي تعتبر جهاز العمل بالمجلس في مجال المالية والميزانية، والتي تكلف بمهمة الإعلام من أجل تقديم توضيحات للمجلس¹.

ولتوضيح أهمية لجنة المالية والميزانية في دراستها ومناقشتها لمشروع قانون المالية للسنة، يتم التطرق إلى تكوينها (الفرع الأول)، والمهام المنوطة بها (الفرع الثاني)، وهذا على النحو التالي.

الفرع الأول: تكوين لجنة المالية والميزانية

يضم المجلس الشعبي الوطني اثنا عشر (12) لجنة دائمة، وتعتبر لجنة المالية والميزانية من أهم اللجان على مستواه، وتتكون لجنة المالية والميزانية من (30) عضواً إلى (50) عضواً، في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من (20) إلى (30) عضواً على الأكثر، كما تبقى لجنة المالية والميزانية، وعلى غرار اللجان الدائمة الأخرى مكلفة بقوة القانون بالمسائل المتعلقة باختصاصاتها، والتي تتعلق بالمسائل المتعلقة بالميزانية وبالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وبالنظامين الجبائي، والجمركي، وبالعملة والقروض، والبنوك، والتأمينات².

وفي هذا الصدد، يشكل المجلس الشعبي الوطني لجانه الدائمة، والتي من بينها لجنة المالية والميزانية، في بداية كل فترة تشريعية، وذلك لمدة سنة قابلة للتجديد.

¹ بن يحيى أبو بكر الصديق، المركز القانوني لوزير المالية في الميزانية العامة للدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة البلدة (2)، سنة 2014، ص 42.

² راجع المادة 19 و23 و34 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني السالف الذكر.

وفي هذا السياق، يمكن إعادة تجديد أعضاء اللجان الدائمة بصفة كلية أو جزئية بنفس الأشكال، كما يمكن لأي نائب في المجلس الشعبي الوطني أن يكون عضواً في لجنة المالية والميزانية، بشرط أن لا يكون عضو في لجنة دائمة أخرى¹.
تجب الإشارة، أن المشرع لم يشترط في أعضاء لجنة المالية والميزانية ميزة معينة، مثل الكفاءة والخبرة في الميدان المالي والاقتصادي، وهذا يفسر السماح للجنة بالاستعانة بأي خبير، أو مستشار مالي، من أجل القيام بمهامها²، فالمادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تدعو أشخاص مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها.

الفرع الثاني: مهام لجنة المالية والميزانية

تقوم لجنة المالية والميزانية بعدة مهام ووظائف، فهي مكلفة بمناقشة مشروع قانون المالية (أولاً)، زيادة على ذلك هي مكلفة بالمبادرة بتعديل ما تراه مناسباً (ثانياً)، وتتمثل هذه الوظائف فيما يلي.

أولاً: مناقشة مشروع قانون المالية

بعد إيداع مشروع قانون المالية بمكتب المجلس الشعبي الوطني، الذي يكون في أجل 7 أكتوبر كأقصى حد من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية³، يتم تحويله على الفور إلى لجنة المالية والميزانية باعتبارها اللجنة المختصة، والتي تشرع في دراسته تحضيراً للمناقشة العامة.

¹ راجع المادة 32 و33 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السالف الذكر.

² جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة بوقرة بومرداس، سنة 2011/2012، ص 11.

³ راجع المادة 71 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية السالف الذكر.

وتبعاً لذلك، وفي إطار ممارسة مهامها، تقوم بالدراسة الدقيقة لكل جزء من أجزاء الميزانية منها الجزء المتعلق بالنفقات العمومية، لأن مشروع قانون المالية يتكون من 4 أجزاء متباينة حسب نص المادة 73 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية¹. وفي هذا السياق، يعد الاجتماع الأول للجنة المالية والميزانية اجتماعاً تمهيدياً، يخصص لضبط الجدول الزمني لاجتماعات اللجنة، وتحديد منهج العمل في دراسة مشروع قانون المالية، وتحديد قائمة الوزراء الذين سوف يستمع إليهم بالمناسبة، بالإضافة إلى العرض الذي يقدمه وزير المالية الذي عادة ما يكون مرفقاً بالوزير المكلف بالعلاقات السامية مع البرلمان لوزارة المالية مع ضرورة الاستماع إلى كل الوزراء المعنيين².

وفي هذا الصدد، وبعد دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية والوثائق المرفقة به، وبعد الاستماع للوزراء ومسؤول الهيئات الوطنية، تقوم لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، بإجراء التعديلات التي تراها مناسبة، ثم تتولى إعداد تقارير عن مشروع قانون المالية بهدف اعلام النواب بمحتويات المشروع المعروض عليهم للمناقشة بعد أن تتولى التفاوض نيابة عنهم مع الحكومة وإدخال التعديلات التي تراها ضرورية، وذلك قبل مناقشة النواب في الجلسة العامة³.

وتتمثل التقارير المعدة فيما يلي:

1- التقرير التمهيدي عن مناقشة مشروع قانون المالية:

يقوم مقرر لجنة المالية والميزانية بتقديم التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية، والذي يتكون من مقدمة التقرير التمهيدي، التي تتضمن الإحالة من رئيس المجلس الشعبي الوطني⁴، تاريخ شروع لجنة المالية والميزانية في دراسة المشروع المحال عليها، عرض وزير

¹ جمعاسي جميلة، المرجع السابق، ص 13.

² راجع المادة 26 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

³ جمعاسي جميلة، المرجع السابق، ص 16.

⁴ بلعي محمد الصغير ويسري أبو علا، المالية العامة، د ط، دار العلوم، عنابة، سنة 2003، ص 102.

المالية أمام أعضاء البرلمان ومسؤولو القطاعات الوزارية الذين استمعت لهم اللجنة، الظروف الاقتصادية والاجتماعية¹، التوازنات المالية لمشروع القانون، مختلف التدابير المقترحة في مشروع القانون، المميزات الأساسية لمشروع القانون وتحليل مناقشات أعضاء اللجنة، إعادة النظر في الجانب الشكلي للموضوع.

وعموما تمثل هذه المعطيات نموذج للهيكل الذي تم على أساسه صياغة مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية².

2- محتوى التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية:

يتضمن التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية كل اقتراحات التعديل التي تراها اللجنة ضرورية في المشروع، من كل اقتراح تعديل تقوم به اللجنة، عرض أسباب صياغة جديدة للمادة المعدلة، وأكثر التعديلات هي تلك المتعلقة بالنواحي الشكلية والنتيجة عن ترجمة غير موفقة للنسخة الفرنسية لمشروع قانون المالية³.

3- تقرير مشروع ميزانية التسيير والتجهيز:

تتكون ميزانية الدولة من ميزانيتي التسيير والتجهيز لمختلف القطاعات الوزارية، وتبدأ المناقشة بعرض مقدمة تقرير لجنة المالية عن مشروع ميزانية التسيير والتجهيز، ثم مناقشة النواب لمشاريع الميزانيات القطاعية، وأخيرا ردود الوزراء على ملاحظات وتساؤلات النواب، وتتضمن مقدمة تقرير اللجنة لميزانية التسيير والتجهيز التوازنات وكذا توقعات النفقات تسيير والتجهيز الحاصل في بعض القطاعات الى جانب توصيات اللجنة⁴.

¹ يلس شاوش البشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2013، ص 141.

² جمعاسي جميلة، المرجع السابق، ص 16.

³ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري الجزائري والنظم السياسية، د ط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2007، ص 251.

⁴ جمعاسي جميلة، المرجع السابق، ص 16.

4- التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية:

يهدف التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية إلى إبراز مختلف الجلسات التي تعقدها لجنة المالية والميزانية، لدراسة مقترحات التعديلات التي تحال عليها من طرف مكتب المجلس، بحيث يتضمن التقرير التكميلي الإشارة إلى كل التعديلات المقترحة من طرف النواب¹، مبوبة حسب ما وردت في مشروع القانون من رأي اللجنة حول تعديل معين، حيث تبدي رأيها بالرفض أو القبول وتعلل ذلك، وعادة ما تقترح التصويت على المادة كما وردت في المشروع الأصلي، أو في تقريرها التمهيدي، أو في صياغتها الجديدة. تدون استنتاجات اللجنة المختصة حول التعديلات المحالة عليها، في التقرير التكميلي الذي تعده، عند الاقتضاء².

ثانياً: تعديل مشروع قانون المالية

يحق للجنة المالية والميزانية ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع قانون المالية والميزانية³. غير أن هذه الاقتراحات مقيدة وفق قواعد قانونية نص عليها التعديل الدستوري 2016، في المادة 139 بنصها: "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"⁴.

يستشف من نص المادة، أن المؤسس الدستوري وضع قيوداً على صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في مجال تعديل مشروع قانون المالية، بحيث لا يمكن أن يمارس سلطته في

¹ مولود ديدان، المرجع السابق، ص 251.

² راجع المادة 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السالف ذكره.

³ راجع المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

⁴ راجع المادة 139 من التعديل الدستوري 2016.

الفصل الأول — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة إعداد ميزانية الدولة

التعديل إلا إذا أدت إما إلى زيادة الموارد العمومية، أو إلى تخفيض النفقات العمومية، وفيما عدا ذلك يمكن للجنة المالية والنواب إدخال ما يروونه من تعديلات ضمن هذا الإطار¹.

وفي هذا الصدد، يشترط في التعديل ما يلي:

- أن يقدم التعديل من قبل الحكومة ، أو اللجنة المختصة ، أو عشر نواب .

- أن يكون التعديل معدلا و بإنجاز ، و أن يخص مادة من مواد النص المودع ، أو علاقة مباشرة به أو أن يتضمن إدراج مادة جديدة.

-يوقع تعديل النواب من جميع أصحابه ، و يودع في أجل الأربع و عشرون ساعة إبتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

-يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني قبول التعديل أو رفضه شكلا وفي حاله عدم قبول التعديل يكون القرار معللا إلى مندوب اصحابه².

-ولا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في المجلس بعد التصويت عليه في مجلس الأمة³.

تجب الإشارة، أن الهدف من القيد الوارد على تعديل مشروع قانون المالية، هو الحفاظ على الميزانية باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل الحكومة، وتجنب إعادة النظر فيها عن طريق مبادرات فوضوية ديماغوجية سياسية⁴.

¹ فنينش محمد الصالح ، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة من أجل نيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر(1)، 2012/2011، ص284.

² راجع المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السالف الذكر .

³ راجع المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر .

⁴ مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، ع 2،

الجزائر، 2003، ص 11.

الفرع الثالث: الوسائل المساعدة لتفعيل رقابة لجنة المالية والميزانية

يرفق مشروع قانون المالية بمجموعة من الوثائق، التي تعتبر وسيلة مهمة لتفعيل رقابة المجلس الشعبي الوطني على النفقات العمومية. لأن النصوص القانونية وحدها عادة، لا تكفي لفهم العمليات المالية خاصة لغير المختصين.

لذلك فهي تساهم في إعطاء نظرة على الوضع المالي، كما تلعب دور اعلامي للبرلمان بصفة عامة، ولجنة المالية والميزانية بصفة خاصة، وذلك نظرا لكونها هي من تقوم بالدراسة المتخصصة لمشروع قانون المالية¹.

وفي هذا الصدد، نصت المادة 75 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية على مجموعة من الوثائق تتمثل في:

1- تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط، ويبرز هذا التقرير على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية.

2- ملاحق تفسيرية يبين فيها، لاسيما التطور حسب صنف الضرائب، بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى.

3- وثائق مجمعة في ثلاثة أحجام تتعلق بما يأتي:

أ) حجم 1: مشروع ميزانية الدولة،

ب) حجم 2: تقرير عن الأولويات والتخطيط: يعده كل وزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج الموزعة حسب الإدارة المركزية، حسب المصالح الإدارية غير الممركزة، وكذا حسب الهيئات العمومية تحت الوصاية والهيئات الإقليمية، عندما تكلف هذه الهيئات بتنفيذ كل البرنامج أو جزء منه، ويتضمن كل برنامج من هذه البرامج لا سيما التوزيع بحسب الأبواب للنفقات والأهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها مع الإشارة لا سيما لقائمة مشاريع الكبرى.

¹ جمعاسي جميلة، المرجع السابق، ص 18.

الفصل الأول — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة إعداد ميزانية الدولة

ج) الحجم 3: التوزيع الاقليمي لميزانية الدولة: يتم اعداد هذه الوثائق وفقا للميزانية حسبه كل برنامج، والمتمحور حول النتائج، وتكتسي الميزانية حسب البرنامج طبعا سنويا ومتعدد السنوات.

4- جدول الاستحقاق الاعتمادات المتعلقة برخص الالتزام.

5- قائمة كاملة للحسابات الخاصة للخزينة تبرز على الخصوص مبلغ الايرادات والنفقات المتوقعة لحسابات التخصيص الخاص.

6- جدول التعداد يبين فيه تطوراته ويبرر تغيرات السنوية، تقديم البيانات والمعلومات المرتبطة بالمحافظة على المصالح الرئيسية للدولة وبالدفاع الوطني، في وثائق على شكل ملاءم، ويجب أن يتم نشرها مع مراعاة حساسيتها¹.

المطلب الثاني: مناقشة مشروع قانون المالية على مستوى الجلسة العلنية

بمجرد إيداع مشروع قانون المالية، في مكتب المجلس الشعبي الوطني، يتم تحويله فورا للجنة المالية والميزانية، والتي تقدم مساعدة أساسية لمجموع النواب، من خلال دراستها المعمقة لهذا المشروع، وفور انتهائها من مهامها، تحول الملف إلى الجلسة العلنية، من أجل المناقشة العامة.

ولتوضيح ذلك، سوف يتم التطرق إلى تنظيم المناقشات العلنية لمشروع قانون المالية (الفرع الأول)، واجراءات المناقشة العامة لمشروع قانون المالية على مستوى الجلسة (الفرع الثاني)، وهذا على النحو التالي.

الفرع الأول: تنظيم المناقشات العلنية لمشروع قانون المالية

عند انتهاء لجنة المالية والميزانية من الدراسة التقنية لمشروع قانون المالية، واتمام الشروط الإعلامية، بتوزيع التقرير التمهيدي على النواب، يصدر مكتب المجلس الشعبي الوطني مذكرة خاصة ذات الطابع الاعلامي والتنظيمي بغرض إعلام نواب المجلس على

¹ راجع المادة 75 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية السالف الذكر.

الاجراءات التنظيمية، التي ستنتم وفقا لها مناقشة مشروع قانون المالية، وتتبع هذه المذكرة بجدول زمني للجلسات العامة يتم من خلالها تحديد المدة المخصصة للمناقشة على امتداد هذه الفترة، ومع ذلك فإن مكتب المجلس بإمكانه تعديل الجدول عند الاقتضاء وغالبا يتم ذلك عدة مرات¹. ثم تحيل الملف إلى الجلسة العلانية من أجل المناقشة العامة والتصويت².

الفرع الثاني: إجراءات المناقشة العامة لمشروع قانون المالية السنوي على مستوى الجلسة

بعدما تصدر المذكرة الإعلامية، فإن المناقشة على مستوى الجلسات العامة تكون علنية، تفتح الجلسة وترفع من قبل رئيسها الذي يدير المناقشات، ويسهر على احترام النظام الداخلي ويحافظ على النظام، وله في كل وقت أن يوقف الجلسة أو يرفعها³.
تجب الملاحظة، أن المشرع لم يشترط نصاب قانوني معين لانعقاد الجلسات، وتصح مناقشات المجلس الشعبي الوطني مهما يكن عدد النواب الحاضرين. ويعد هذا الأمر سلبي، وذلك لكون عدم اشتراط النصاب القانوني يمس بمبدأ التمثيل خصوصا في حالة مناقشة قوانين مهمة كقانون المالية للسنة.

وفي هذا الصدد، يسجل النواب الراغبون في أخذ الكلمة أثناء المناقشات أنفسهم في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة، ويحق للنائب المسجل الكلمة أثناء الجلسة للتدخل في الموضوع بعد موافقة الرئيس، ولا يجوز لأي نائب أن يأخذ الكلمة دون أن يأذن له الرئيس⁴.
وتتم المناقشة وفق الخطوات التالية:

-تبدأ عملية المناقشة بعرض يقدمه ممثل الحكومة المتمثل في وزير المالية، هذا العرض يتضمن تقديم مشروع قانون المالية، ويتم ذلك من خلال تقديم الخطوط العريضة للمشروع.

¹ جمعاسي جميلة، المرجع السابق، ص19.

² تجب الملاحظة، أنه بعد إتمام المجلس الشعبي الوطني من عملية المناقشة والتصويت يحال النص المصوت عليه لمجلس الأمة ليعرض على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.

³ راجع المادة 59 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السالف الذكر.

⁴ راجع المادة 58 و60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

الفصل الأول — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة إعداد ميزانية الدولة

-بعد ذلك يقوم مقرر اللجنة المالية والميزانية بتقديم مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية، وفي هذا الإطار، يستلم نواب المجلس الشعبي الوطني كل الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية¹، ويقومون بالاطلاع عليها ودراستها نقطة بنقطة سواء كان ذلك على انفراد، أو في شكل كتل برلمانية أو أحزاب، وفي هذا السياق، يمكنهم المشاركة في أيام دراسية تنظمها مجموعاتهم أو أحزابهم السياسية.

وبعدها تبدأ التدخلات الشفوية والكتابية²، حيث يدلي النواب بأرائهم فيما يخص أحكام المشروع ويطرحون استفساراتهم، وتساؤلاتهم حول ما يرغبون استضاحه، كما يقدمون اقتراحاتهم في شكل تعديلات لبعض مواد المشروع³.

ومما سبق ذكره، يتبين أن رقابة المجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشة مشروع قانون المالية، رقابة محدودة تكاد تكون شكلية فقط، خاصة في مجال تعديل المشروع، حيث وضع المؤسس الدستوري قيودا على صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في مجال التعديل، تتمثل في ضرورة ألا يؤدي التعديل المقترح إلى التخفيض في مجموع الإيرادات العمومية، والزيادة في مجموع النفقات العمومية.

¹ محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المرجع السابق، ص102.

² دنيدي يحي، المالية العمومية، ط2، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص105.

³ جمعاسي جميلة، المرجع السابق، ص20.

المبحث الثاني: التصويت كأداة رقابية على مشروع قانون المالية

إن صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في التصويت على مشاريع قوانين المالية، تعتبر مظهرا ثانيا من مظاهر الرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة التي تعدها الحكومة في مرحلة اعداد الميزانية، وعلى كل عملية إنفاق من المال العمومي. مع الاخذ بعين الاعتبار لدور السلطة التنفيذية في اصدار القوانين التي يقرها البرلمان وفقا لأحكام الدستور على ميزانية الدولة. ويدخل التصويت على ميزانية الدولة، في إطار الوظيفة المالية للمجلس الشعبي الوطني، والتي تعتبر من الوظائف التقليدية له¹. حيث تخول الفقرة 11 من المادة 140 من التعديل الدستوري 2016 للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حق التصويت على ميزانية الدولة².

وفي هذا الصدد يعتبر التصويت على ميزانية الدولة، هو آخر مرحلة يمر بها مشروع قانون الميزانية، وتبدأ الجلسة بتقديم مقدمة التقرير التكميلي ومحتواه يحتوي على استنتاجات الجلسة المختصة، حول التعديلات المحالة عليها وبعدها يشرع في عملية التصويت³.

فبعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون، يتم التصويت على مشروع قانون المالية الإجمالي مجمل الإيرادات والنفقات العمومية للدولة، وذلك حسب ما جاء في أحكام القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، حيث يجرى التصويت عليه طبقا لأحكامه⁴، بحيث يتم هذا وفقا لشروط (المطلب الأول)، وكذلك وفق اجراءات وأساليب (المطلب الثاني).

¹ جمعاسي جميلة، المرجع السابق، ص 29

² راجع المادة 140 من التعديل الدستوري 2016.

³ جمعاسي جميلة، المرجع السابق، ص 29.

⁴ يلس شاوش البشير، المرجع السابق، ص 141.

المطلب الأول: شروط عملية التصويت على مشروع قانون المالية

تحكم عملية التصويت في المجلس الشعبي الوطني، عدة أحكام مشتركة مع التصويت على مشاريع القوانين بصفة عامة (الفرع الأول)، وأحكام خاصة بالتصويت على مشروع قانون المالية فقط (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأحكام العامة لعملية التصويت بالمجلس الشعبي الوطني

تتمثل الأحكام العامة في إمكانية إدخال التعديلات على النص، وفق ما جاء في القانون العضوي رقم 16-12 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لاسيما المادة 61 منه. فبالنسبة للمجلس الشعبي الوطني يتطلب التصويت على نص المشروع حضور أغلبية النواب، فلا يصح التصويت إلا بحضور أغلبية النواب، ولم يتم تحديد الاغلبية سواء مطلقة أو نسبية، وتبعاً لذلك فالأرجح أن الأغلبية البسيطة هي المطلوبة، لأن المؤسس الدستوري عندما يتطلب عادة أغلبية مطلقة ينص عليه صراحة، كما هو الأمر بالنسبة للتصويت على القانون العضوي¹.

وبمقارنة ذلك مع مجلس الأمة، يكون أيضاً بالأغلبية المطلقة، كما ورد في الفقرة 5 من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016²، وإن ارتفاع نصاب التصويت يعبر عن رغبة المؤسس الدستوري في إعطاء النص المصادق عليه إجماعاً من كافة القوى السياسية وليس الأغلبية فقط حسب ما يراه بعض الباحثين³.

¹ عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، ع24، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، جوان 2017، ص213

² نصت الفقرة الخامسة من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 " وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو الأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية."

³ عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص 214.

الفصل الأول — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة إعداد ميزانية الدولة

وتبعا لذلك، وفيما يتعلق بمسألة تبليغ النصوص القانونية، يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون (12) يوم ويبلغ الوزير الأول بهذا الإرسال¹.

وبالمقارنة مع مجلس الأمة، يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون (12) يوم الموالية للمصادقة، ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول بهذا الإرسال، مع مراعاة أحكام المادتين 136 و137 من الدستور، المتعلقين بإخطار المجلس الدستوري وكيفية إعطاء رأيه وإصدار قرار². وما يمكن ملاحظته، أن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لديهما نفس الآجال القانونية للإرسال.

الفرع الثاني: الأحكام الخاصة بعملية التصويت بالمجلس الشعبي الوطني

إن القاعدة المعمول بها في هذا السياق، هي أن يصوت المجلس الشعبي الوطني على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المالية الجديدة، احتراماً لمبدأ سنوية الميزانية. وتبعا لذلك، يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية بأغلبية الحاضرين في جلسة علنية، وحسب أنماط التصويت المحددة في النظام الداخلي، وفي هذا الصدد يتم التصويت على الأحكام التالية:

- أحكام مشروع القانون المعدلة في التقرير التكميلي.
- الأحكام المعدلة في التقرير التمهيدي.
- الأحكام التي بقيت كما وردت في مشروع القانون.

¹ راجع المادة 42 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

² راجع المادة 43 من القانون العضوي نفسه.

الفصل الأول — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة إعداد ميزانية الدولة

ويعرض في الأخير، مشروع القانون بكامله على التصويت، تجب الملاحظة في هذا الإطار أن الدستور قد قيد البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية، حيث نصت المادة 09/138 منه على ما يلي: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة...."¹ .

تجب الإشارة كذلك، أن القانون العضوي رقم 16-12 قد حدد توزيع هذه المدة بين غرفتي البرلمان حيث يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة (47) يوما من تاريخ إيداعه، وبالمقارنة مع مجلس الأمة على النص المصوت عليه في مدة عشرون (20) يوما، أما الثمانية (8) أيام المتبقية فهي مخصصة للجنة المتساوية الأعضاء، للبت في الخلاف الذي يمكن أن ينشأ بين الغرفتين حول نص مشروع قانون المالية².

وفي هذا الصدد، اشترط التشريع الجزائري في مسألة الاجراءات، أنه ألزم ضرورة تصويت المجلس الشعبي الوطني على النص قبل أن يعرض على مجلس الأمة، فإن لم يوافق عليه المجلس الأول، فلا يعرض أصلا على المجلس الثاني، وهذا حسب نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12، حيث نصت على أن مجلس الأمة يصوت على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

وبالمقارنة مع التشريع الفرنسي، فذلك إجراء غير ضروري في البرلمان الفرنسي، فيمكن في التشريع الفرنسي إقصاء مجلس الشيوخ، من عملية التشريع المالي وذلك بإخطار المجلس الوطني الفرنسي وحده³.

¹ عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص214.

² راجع المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

³ جمعاسي جميلة، المرجع السابق، ص30.

وفي هذا الإطار، ولضمان صحة المداولات والتصويت، اشترط حضور أغلبية نواب المجلس، وفي حالة عدم بلوغ النصاب القانوني، ترفع الجلسة ويؤجل الاقتراع إلى انعقاد الجلسة التالية، وعندئذ يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين¹.
وتبعاً لذلك، يجرى التصويت برفع اليد في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري، كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية²، ويملك مكتب المجلس إقرار نمط التصويت المناسب، طبقاً للشروط المنصوص عليها في القانون العضوي رقم 16-12 أو حسب نظامه الداخلي³.

الفرع الثالث: حالة عدم التصويت على قانون المالية في الآجال المحددة

إذا لم تتحقق المصادقة على الميزانية وقانون المالية قبل فاتح يناير من السنة المالية المعتمدة، وضع المشرع الجزائري حلولا ورد النص عليها في المادة 78 من قانون 15-18 المتعلق بقوانين المالية، ثم أضاف المؤسس الدستوري حلا جديداً، وهذا يتمثل فيما يلي⁴:

أولاً: الحلول الدستورية

لتسوية المشاكل المترتبة عن التأخير في التصويت على الميزانية، أوجب التعديل الدستوري لسنة 2016 على البرلمان من أن يصادق على قانون المالية خلال مدة أقصاها 75 يوماً من تاريخ إيداعه⁵، وفي حدود هذه الآجال منح القانون العضوي رقم 12-16 للمجلس الشعبي الوطني 47 يوماً، و مجلس الأمة مدة 20 يوماً للتصويت على قانون المالية، و في حالة خلاف بين الغرفتين يمنح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية أيام

¹ راجع المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السالف الذكر.

² راجع المادة 30 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

³ يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 105.

⁴ نفس المرجع، ص 142.

⁵ راجع المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.

للبت في شأنه¹، وإذا انقضت مدة 75 يوماً دون حصول المصادقة على قانون المالية يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية².

ثانياً: الحلول التشريعية

يختلف الحل التشريعي باختلاف نوعية العمليات المالية، حيث نصت المادة 78 من القانوني العضوي رقم 18-15 على أنه: " في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول جانفي من السنة المعنية:

1- يواصل تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة لدولة بصفة مؤقتة حسب الشروط التالية:

أ/ بالنسبة للإيرادات: طبقاً للشروط والنسب كفيات التحصيل السارية، تطبيقاً لقانون المالية السابق.

ب/ بالنسبة لنفقات المستخدمين ونفقات سير المصالح وأعباء دين الدولة ونفقات التحويل في حدود جزء من اثني عشر، شهرياً وخلال مدة أقصاها (03) أشهر، من مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان السنة المالية السابقة.

جـ_ بالنسبة لنفقات الاستثمار ونفقات العمليات المالية في حدود ربع الاعتمادات المالية المفتوحة حسب كل وزارة وحسب كل أمر بالصرف كما تم توزيعها في السنة المالية السابقة.

¹ راجع المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

² راجع الفقرة العاشرة من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016، و في هذا الصدد تجب الإشارة، إلى أنه يمكن أيضاً لرئيس الجمهورية أن يصدر قانون المالية التصحيحي بموجب أمر، ويعرض على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه دون مناقشة، ومن ثمة لا يضمن رقابة هذا الأخير على تنفيذ النفقات العمومية التي تم اعتمادها في قانون المالية للسنة لأن تعديلها و الغائها يكون عن طريق التنظيم، وأن اللجوء إلى تصحيح قانون المالية من قبل الحكومة يضع المجلس الشعبي الوطني أمام الأمر الواقع، و يبين أن المصادقة على قانون المالية العادي لم تكن إلا مسألة شكلية لا تحظى بأي مصداقية من الناحية الموضوعية، و أنه كلما كثر اللجوء إلى قانون المالية التصحيحي، كلما ضعفت الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية بجميع صورها.

2-يواصل تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها قبل بداية السنة المالية الجديدة".¹

المطلب الثاني: إجراءات وأساليب التصويت على مشروع قانون المالية

يجرى التصويت على مشروع قانون المالية وفق أساليب وإجراءات محددة في القانون.

الفرع الأول: إجراءات التصويت

يدرس مشروع قانون المالية حسب مشاريع القوانين وذلك حسب اجراء التصويت مع المناقشة العامة، أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة أو دون مناقشة، وهذا حسب نص المادة 29 من القانون العضوي رقم 16-12.²

أولاً: التصويت مع المناقشة العامة

يعتبر الاجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويجرى في مرحلتين متتاليتين المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة.

1- المناقشة العامة:

يشرع في مناقشة مشروع القانون على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالاستماع إلى ممثل الحكومة لكي يدافع عن مشروع القانون محل المناقشة، مما يسمح له من إقناع النواب و التأثير عليهم للتصويت على المشروع، كما يتم الاستماع إلى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيبهم المسبق³، حتى فيما يخص مناقشة اقتراح القوانين، فضلاً عن الاستماع على مندوب أصحاب الاقتراح و مقرر اللجنة المختصة، يسمح إلى ممثل الحكومة

¹ راجع المادة 78 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية السالف الذكر.

² راجع المادة 29 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

³ راجع المادة 32 و 33 من القانون العضوي نفسه.

من إبداء رأيه حول اقتراح القانون محل الدراسة¹، و الذي له أن يوافق عليه أو يعارضه وفقا لما تفنضيه مصلحة السلطة التنفيذية².

2- المناقشة مادة مادة

يظهر تدخل الحكومة من خلال تقديمها للتعديلات الشفوية، وإذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم يؤثر في فحوى النص، يقرر توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من التداول في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل المقدم³، وخلال المناقشة مادة مادة، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، يتدخل أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء، مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة⁴، مما يعد ذلك مظهرا من مظاهر تدخل الحكومة في مرحلة مناقشة النصوص القانونية.

وفي إطار المناقشات العامة دائما، لا يبيت المجلس الشعبي الوطني في مسألة التصويت أو المصادقة على النص بكامله، أو مادة مادة، إلا بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة، فضلا عن اللجنة المختصة في الموضوع⁵، مما من شأن ذلك أن يعطي فرصة أخرى للسلطة التنفيذية للتأثير على توجهات النواب قبل التصويت أو المصادقة على النص⁶.

ثانيا: التصويت مع المناقشة المحدودة

حسب نص المادة 36 من القانون العضوي رقم 16-12 يمكن أن تتم المناقشة على أصحاب محددة على سبيل الحصر، كرئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوب أصحاب

¹ رجع المادة 34 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

² قريش امنة، تنظيم البرلمان، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر (1)، 2012/2013، ص 108.

³ راجع المادة 33 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

⁴ راجع المادة 34 من القانون العضوي نفسه.

⁵ راجع الفقرة الرابعة من المادة 33، وكذلك راجع الفقرة الرابعة والخامسة من المادة 39، من القانون العضوي نفسه.

⁶ قريش امنة، المرجع السابق، ص 111.

التعديلات، بالإضافة إلى ممثل الحكومة الذي يتواجد أيضا في حالة المناقشة المحدودة¹، والذي يمكن أن يطلبها بدلا من المناقشة العامة إذا كانت مجريات الجلسة لا تتوافق وتوجيهات الحكومة، ومنه فإجراء المناقشة المحدودة يخدم الحكومة من خلال استبعاد أغلب أعضاء البرلمان من مناقشة مشاريع القوانين لبتى تفترحها، هذا ما يتناقض ومبدأ تحقيق المساواة بين أعضاء البرلمان².

ثالثا: التصويت دون مناقشة

يشكل هذا الإجراء القيد الحقيقي للنواب³، فهو يطبق في حالة الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفه للموافقة عليها وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور. وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم اي تعديل. يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع الى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة⁴.

يتضح من خلال هذه المادة، أن التصويت بدون مناقشة تعد آلية لتدخل رئيس الجمهورية، خاصة في المجال المالي، إلى جانب تخوف الحكومة من رفض المبادرة التشريعية في موضوع معين خاصة في حالة متعها بالأغلبية كانت في نفس الوقت مع رئيس الجمهورية تلجأ إلى طريقة الأوامر.

الفرع الثاني: أساليب التصويت على مشروع قانون المالية

يعد مصادقة السلطة التشريعية على ميزانية الدولة من الضرورات الشرعية التي تقوم البرلمانات بها، لذا فالبرلمان يصوت، ويصادق على قانون المالية السنوي الذي تلتزم به الحكومة وتتقيد بوجوه الإنفاق.

¹ راجع المادة 36 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

² قریش آمنة، المرجع السابق، ص112.

³ زيوش رحمة، المرجع السابق، ص146.

⁴ راجع المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

وتختلف الأساليب من دولة لأخرى حيث نجد: أن التصويت المستعمل في نظام الميزانية الجزائرية هو نظام التصويت الإجمالي، ويقصد به التصويت على كل النص جملة واحدة¹، هذا ما أكدته المادة 77 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية بنصها: "تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضوع تصويت إجمالي. تكون النفقات مهما كانت طبيعتها بما فيها تلك المتعلقة بالحسابات الخاصة بالخزينة موضوع تصويت إجمالي"².

إن هذه الطريقة غير المفصلة المكرسة من طرف المشرع الجزائري، تفتح مجال واسع للحكومة في توزيع الاعتمادات ونقلها من باب على باب ومن فصل إلى فصل³. وهذا ما يؤدي إلى هيمنة الحكومة على نقل الاعتمادات، وهو ما يتعارض مع المغزى من الترخيص البرلماني.

ومنه يمكن القول، أن طريقة التصويت على محتوى قانون المالية بصفة إجمالية، تفقد قيمة الرقابة البرلمانية السابقة على تنفيذ الميزانية العامة بوجه عام، وعلى تنفيذ النفقات العمومية بوجه خاص، مما يجعل هذه الرقابة تكون صورية فقط.

¹ زيوش رحمة، المرجع السابق، ص146.

² راجع المادة 77 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية السالف الذكر.

³ فنينش محمد الصالح، المرجع السابق، ص286.

خلاصة الفصل الأول

ما يمكن استنتاجه من هذا الفصل، أن رقابة المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية، تعتبر بمثابة رقابة سابقة، مهمتها عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقا لقواعد المالية المعمول بها.

وتبعاً لذلك، تجسد هذه الرقابة من خلال مناقشته لهذا المشروع، إلا أن هذه الرقابة تبقى محدودة ومقيدة بجملة من القيود، خاصة فيما يخص تعديل مشروع قانون المالية، حيث أوجب المؤسس الدستوري في نص المادة 139 من التعديل الدستوري 2016، أن لا يؤدي التعديل المقترح إلى التخفيض في مجموع الإيرادات العمومية و الزيادة في مجموع النفقات العمومية .

إضافة إلى ذلك، فإن المصادقة على مشروع قانون المالية، تعد بمثابة الترخيص المالي للحكومة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة، والذي يجب على الحكومة الحصول عليه مسبقاً لتتمكن فيما بعد من تجسيد سياستها المالية، إلا أن عامل الوقت يدعم احتكار الحكومة لمشروع قانون المالية ، وهذا ما يبرر تفوق الحكومة في مجال قوانين المالية في مرحلتي الإعداد والمصادقة، وذلك يظهر في إمكانية تمرير قانون المالية عن طريق الأوامر، حيث يمكن لرئيس الجمهورية في مجال قوانين المالية وفي حالة عدم التصويت على مشروع قانون المالية في المواعيد المحددة حق إصدار قانون المالية بأمر حسب نص المادة 138 التعديل الدستوري 2016.، لذلك أنه ليس من الصالح العام التأخر في التصويت على قانون المالية، لأنه يعرقل المصالح الاقتصادية والمالية للدولة، وعليه نجد، أن السلطة التنفيذية تتمتع بما نسميه اليد القوية في ظل الدستور والتشريع الحالي.

الفصل الثاني:

الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ

ميزانية الدولة

الفصل الثاني: الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة

أقر التعديل الدستوري لسنة 2016 للمجلس الشعبي الوطني حقه في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، وحدد له الوسائل والآليات الكفيلة لإعادة الاعتبار لمكانته ودوره في الرقابة على الأموال العمومية مما يضمن فعالية التسيير العمومي، والتي تبدأ بحق السؤال والاستجواب وتنتهي برقابة اللجان البرلمانية.

كما نظم المشرع الجزائري ممارسة أعضاء البرلمان لهذه الرقابة من حيث وسائلها و إجراءاتها القانونية وفقا للقانون العضوي رقم 16-12 و النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان، حيث تختلف هذه الآليات بحسب نوعية الرقابة الممارسة والهيئة المراقبة التي تمكن البرلمان بغرفته الأولى من ممارسة رقابة دائمة ومستمرة من خلال توجيه مجموعة من الأسئلة والاستجابات إلى عضو أعضاء الحكومة لاجتلاء الحقيقة التي يشوبها الغموض في تسيير السياسة العامة والتي يتحصل عليها البرلمانين عن طريق الاسئلة والاستجابات، والتي قد تكون غير كافية لاتخاذ موقف معين.

مما يستدعي تشكيل لجان عند التأكد من وجود تلاعبات في الحكومة، ولا تقف رقابة المجلس الشعبي الوطني على تنفيذ النفقة العمومية عند الرقابة المرافقة للتنفيذ فقط، بل تتعدى لتمارس بشكل لاحق عن طريق قانون ضبط الميزانية ولتوضيح أكثر لكيفية يمارس البرلمان حقه في الرقابة عن طريق وسائل الرقابة المتاحة إليه أثناء تنفيذ الميزانية (المبحث الأول)، وعن طريق قانون ضبط الميزانية كآلية للرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: وسائل الرقابة المرافقة لتنفيذ الميزانية العامة

خول المشرع الجزائري، للبرلمان مراقبة عمل الحكومة حيث يملك المجلس الشعبي وطني عددا من الوسائل الرقابية التي تمكنه من مراقبة اعمال السلطة التنفيذية، يمارس البرلمان بغرفته الأولى رقابة على تنفيذ النفقات العمومية، على مدى التزام السلطة التنفيذية بتطبيق البرامج التي تمت المصادقة عليها وذلك من خلال آليات خولها له الدستور بواسطة وسائل رقابية أخرى، كتوجيه الأسئلة الشفوية والمكتوبة، الاستجواب، والتحقيق، وهذا ضمن شروط معينة واجراءات محددة في الدستور أو القوانين¹.

يخصص هذا المبحث لدراسة وسائل الرقابة المرافقة لتنفيذ ميزانية الدولة، والتي يمكن من خلالها جمع بيانات ومعلومات عن النشاط الحكومي، لتحديد مدى اتفاق أداء الحكومة مع برنامجها الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، وإنما يمكن أن يمرر من خلاله المجلس الشعبي الوطني تحذيرا وتنبيها للحكومة بخصوص نقائص أو مسائل معينة ينبغي عليها تفاديها وإصلاحها مستقبلا. إن استعمال هذه الوسائل لا يرتب مسؤولية الحكومة عن أعمالها، ما دام المؤسس الدستوري لم يمنح له هذا الأثر. وبالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016، والقوانين المنظمة لعمل البرلمان وعلاقته مع الحكومة، يتبين أن وسائل الرقابة هي: السؤال، الاستجواب والتحقيق البرلماني، وهي حقوق دستورية للمجلس الشعبي الوطني يستخدمها لمراقبة أعمال الحكومة عامة، وعلى الكميات المالية والنشاط الاقتصادي للدولة خاصة.

حيث يشمل المطلب الأول السؤال البرلماني والاستجواب كوسيلة رقابية ممنوحة للمجلس الشعبي الوطني، أما المطلب الثاني يشمل التحقيق البرلماني في الشؤون المالية للدولة، ويتضمن مفهوم، شروط، ودور ونتائج التحقيق البرلماني في تحقيق الرقابة على النفقات.

¹ يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص290.

المطلب الأول: حق السؤال والاستجواب كوسيلة لتفعيل رقابة المجلس الشعبي الوطني أثناء تنفيذ الميزانية

تعد الاسئلة البرلمانية والاستجواب من الوسائل الأكثر شيوعا لمباشرة الوظيفة الرقابية، على أعمال الحكومة، من قبل النواب. حيث نظم المشرع الجزائري الأسئلة التي تطرح على البرلمان والاستجواب الذي يقوم به النواب، وحدد اجراءاتها وشروطها وكيفية توجيهها من خلال الدستور والقوانين¹.

الفرع الأول: حق السؤال كأداة رقابية ممنوحة للمجلس الشعبي الوطني

لتحديد حق السؤال لا بد من التطرق إلى مفهوم السؤال (أولا)، الشروط والأحكام (ثانيا)، الإجراءات (ثالثا)، ثم النتائج (رابعا).

أولا: مفهوم السؤال

يتضمن مفهوم السؤال التعريف به من الجانب اللغوي والقانوني، وكذا تحديد أهميته.

1-تعريف السؤال

نصت المادة 152 التعديل الدستوري 2016 على أنه يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل أقصاه (30) يوما، أما بالنسبة للأسئلة الشفوية يجب أن لا يتعدى أجل الجواب (30) يوما².

¹ جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص علوم قانونية، كلية الحقوق، جامعة الجيلاي يابس، سيدي بلعباس، 2017/2018، ص381.

² راجع المادة 151 من التعديل الدستوري 2016.

كما حدد القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة اجراءاته. وعليه فإن، السؤال يعتبر كوسيلة للرقابة على ميزانية الدولة تمكن النائب من التحري عن حقائق معينة، واستجلاء الأمور والتصرفات التي تصدر عن السلطة التنفيذية¹. أما بالنسبة لتعريف أساتذة القانون لحق السؤال، فعلى سبيل المثال: يعرف الأستاذ ايهاب زكي سلامة السؤال في هذا الصدد بأنه: "تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة معين، أعمال الوزارة أو الحكومة ككل". كما يعرف بعض الأساتذة السؤال بأنه: "استيضاح أمر من أمور الدولة، أو لفت نظر الحكومة لأمر من الأمور"².

2- أهمية السؤال

يعد السؤال من أهم آليات عملية الرقابة على الميزانية العامة، فمن خلاله يتم جمع المعلومات والحقائق الواقعية حول موضوع الرقابة البرلمانية مقياس أو معيار الأداء، كما يتم من خلاله إجراء عمليات المقاربة والمطابقة مع ما هو مقرر ومرسوم في برنامج الحكومة، والسياسات العامة المصوت والمصادق عليها من طرف البرلمان³.

ثانيا: شروط وأحكام السؤال

لقد أحاط الفقه والتشريع السؤال بمجموعة من الشروط يلزم توافرها في السؤال، المقدم من طرف النائب لسلامة وصحة هذا السؤال من الناحية القانونية.

¹ فنيش محمد الصالح، المرجع السابق، ص 301.

² باهي مراد، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 74.

³ دواعر عفاف، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، 2013/2012، ص 102.

1- شروط عامة لطرح وتوجيه السؤال

- أن يقدم السؤال من نائب واحد، فلا يقبل السؤال من نائبين فأكثر، لأنه يتحول إلى استجواب .

- يوجه السؤال إلى أي عضو في الحكومة¹.

- أن يكون الوزير الذي وجه إليه السؤال مختصا.

- أن يكون السؤال محررا بالكتابة مهما كان نوع هذا السؤال، وذلك عند تقديمه إلى مكتب البرلمان.

- أن يكون السؤال ذا أهمية عامة، يتعلق بالمصلحة العامة² .

2- شروط خاصة بتوجيه السؤال:

أ- الشروط الخاصة بنواب المجلس الشعبي الوطني:

يجوز لهم طرح الأسئلة الشفوية، أثناء الجلسة بحيث يقدر مكتب المجلس مدة طرح سؤال الشفوي.

واضح أن الحق يقتصر على نواب المجلس المنتخبين، وليس أي الموظف أو اطار يعمل بهيئة المجلس الشعبي الوطني.

ب- الشروط الخاصة لمن يوجه اليه السؤال:

يجب أن يكون سؤال موجه إلى الوزير المختص، وأن يوجه الى وزير واحد لا أكثر، فإذا كان موجه إلى وزير غير مختص أو إلى أكثر من وزير، كان لرئيس المجلس رفضه، وجاز للوزير غير المختص الامتناع عن الاجابة عنه³.

¹ فنينش محمد الصالح، المرجع السابق، ص102.

² باهي مراد، المرجع السابق، ص75.

³ قدور ظريف، مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري باعتباره آلية رقابية على اعمال الحكومة، مجلة العلوم الاجتماعية، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين ديباغبين، سطيف، العدد 23، ديسمبر 2016، ص164.

ثالثا: إجراءات السؤال

نظم المشرع الجزائري الأسئلة التي تطرح على البرلمان وحدد إجراءاتها، وكيفية توجيهها، من خلال النظام الداخلي للمجلس، وكذا من خلال القانون العضوي رقم 12-16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

وفي هذا الصدد، خول المشرع الجزائري للنواب بأن يوجهوا أسئلة كتابية، إلى أي عضو في الحكومة، وإن اختلفت الأنظمة في تحديد فترة التبليغ، غير أن الغالبية تتفق على تبليغها فور تقديمها، حيث يودع السؤال من قبل صاحبه حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض¹.

وتبعا لذلك، يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فورا إلى رئيس الحكومة²، وقد نصت المادة 68 من النظام الداخلي أن مكتب المجلس هو المختص بتقدير مدة طرح السؤال الشفوي ورد عضو الحكومة عليها، وتعقبها حسب عدد الأسئلة ومواضيعها³.

وعملا بأحكام المادة 152 من الدستور، يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، كما يمكن لعضو البرلمان سحب سؤاله الكتابي، وتبليغ الحكومة بذلك ويودع الجواب، حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، ويبلغ إلى صاحبها وبالنسبة للأسئلة الشفوية، فيجب ألا يتعدى أجل ثلاثون (30)⁴.

¹ راجع الفقرة الأولى من المادة 70 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

² راجع الفقرة الثانية من المادة 70 من القانون العضوي نفسه.

³ نصت المادة 68 على: "تطبيقا للمادة 71 من القانون الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يقدر مدة طرح السؤال الشفوي ورد عضو الحكومة عليه، وتعقيبهما حسي عدد الأسئلة ومواضيعها".

⁴ راجع الفقرة الرابعة من المادة 70 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

الفصل الثاني — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة

وفي هذا الإطار، تخصص جلسات أسبوعية لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية المطروحة من قبل النواب وأعضاء مجلس الأمة، يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة، لا يمكن للنائب أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة، حيث يتم ضبط عدد الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عليها بالاتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة¹.

تجب الملاحظة، أن صاحب السؤال الشفوي يجب أن يعرض سؤاله على عضو الحكومة، كما يمكن لصاحب السؤال، إثر جواب عضو الحكومة، أن يتناول الكلمة من جديد وفي هذا الإطار يمكن عضو الحكومة أن يرد عليه²، تنشر الأسئلة الشفوية والكتابة والأجوبة المتعلقة بها طبقاً للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان³.

تجب الإشارة، أنه يتم تقديم الأسئلة الشفوية أو الكتابية، بإيداع نصوصها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، حيث يقوم رئيسه بالإبلاغ عنها فوراً للحكومة لذلك ينبغي أن يكون السؤال المراد توجيهه أن يقدم مكتوباً إلى رئيس غرفة المجلس الشعبي الوطني والذي يبلغه بدوره إلى الوزير المختص، ليساعده في ذلك على إعداد الإجابة عنه⁴، وذلك من خلال تكليف موظفي وزارته المختصين بإعداد الرد، ليتمكن الوزير من إلقائه في جلسة الغرفة المختصة لهذا الغرض إن كان شفويًا، أو يرسله إلى النائب المعني عن طريق رئيس الغرفة إن كان مكتوبًا.

في هذا السياق، وفيما يتعلق بإيداع السؤال فإن السؤال يكون قابلاً للإيداع إذا توفرت فيه الشروط السابق ذكرها، فيودع نص السؤال المكتوب، من قبل صاحبه لدى مكتب الغرفة

¹ راجع المادة 70 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

² راجع المادة 72 من القانون العضوي نفسه.

³ راجع الفقرة الأخيرة من المادة 152 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ دواعر عفاف، المرجع السابق، ص 103.

الفصل الثاني — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة

المعنية في المجلس الشعبي الوطني فيما يتعلق بميزانية الدولة ويرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة¹.

وفي إطار مواعيد التبليغ والرد عن السؤال، يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي، أما بالنسبة للأسئلة الشفوية يجب أن لا يتعدى أجل الجواب (30) يوما، ويمكن عضو البرلمان سحب سؤاله الكتابي وتبلغ الحكومة².

وتبعا لذلك وفي حالة تأخر الحكومة عن الرد أو عدم الرد عنها، قد يكون فرديا من طرف العضو السائل وهو تعبير عن حق النائب في ممارسة حق الرقابة والاستعلام على عمل الحكومة، ومارست الجزائر ظاهرة الاحتجاج الفردي على عدم الإجابة على الأسئلة أو التأخر في الإجابة، وفي احتجاج أحد النواب بقوله: "يفترض أن يجيب الوزير على السؤال وأن يعطي المعلومات الكافية لصاحبه..." وهو ما جاء في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107³.

تجب الإشارة، أنه يستثنى من الاجراءات القانونية الخاصة بالسؤال ما يتوجه به نواب المجلس من أسئلة إلى وزير المالية وكافة الوزراء عند مناقشة مشروع قانون المالية للسنة عادية كان أو تكميليا، أو عند مناقشة مشاريع القوانين، حيث في مثل هذه الحالات لا تخضع أسئلة النواب للإجراءات القانونية الخاصة بالأسئلة، وبالتالي يمكن لهم توجيهها في أي وقت أرادوا خلال هذه المناقشات⁴.

¹ راجع المادة 73 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

² راجع المادة 74 من القانون العضوي رقم 16-12، وكذلك راجع الفقرة الثانية والثالثة من المادة 152 من التعديل الدستوري 2016.

³ الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107، المؤرخة في 12-12-2012، ص17.

⁴ فنينش محمد الصالح، المرجع السابق، ص303.

رابعاً: النتائج المترتبة عن السؤال

إن مكانة آلية طرح الأسئلة الشفوية والكتابية، تعد من أهم الأدوات الدستورية والقانونية البرلمانية الأساسية لممارسة وظيفة رقابية فعالة في مراقبة تنفيذ النفقات العمومية، إذا ما تم تجسيد قيمها وحقق أهدافها بصورة مستمرة وفعالة .

كما تمتاز هذه الآلية، كذلك بأنها الأكثر شفافية، حيث أنها تمارس في ظل جملة الإجراءات والأجواء تتسم بالعمومية والعلانية المفتوحة على جمهور المواطنين والرأي العام، وكافة وسائل وقنوات الإعلام السمعي والبصري والمكتوب، كما تشكل آلية للتواصل والحوار والتنسيق والتعامل مع الحكومة والمواطن، وأداة لتحقيق قيم التوازن والتكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في نطاق مبدأ الفصل بين السلطة ودولة القانون¹. ولكون هذه الآلية تمارس من طرف البرلمان فهي بالضرورة محاطة بجملة من التحديات من أبرزها:

-صعوبة إحاطة الأسئلة الشفوية والكتابية بالعمل الإداري والحكومي ذي الطبيعة التقنية والقانونية ذات صبغة معقدة، إضافة إلى حصانة بعض الأعمال الحكومية.

-إمكانية تعرض الأسئلة إلى نوازع و دوافع شخصية على حساب المصلحة العامة نظراً لارتباطها بعوامل و حوافز شخصية و لشفافيتها و تغطيتها الإعلامية المباشرة .

-إمكانية تعرض الأسئلة باعتبارها أداة سياسية إلى عيوب عدم الموضوعية و الحياد و الاستقلالية بسبب تغليب الاعتبارات السياسية و الحزبية الضيقة على حساب دواعي المصلحة العامة .كل ذلك وغيرها يقلل من كفاية وفعالية أداء آليات الأسئلة الشفوية والكتابية، إضافة إلى غياب جزاءات قانونية تترتب عن طرح الأسئلة².

وعلى الرغم الأهداف التي يراد تحقيقها من جراء الأسئلة كوسيلة رقابية على الحكومة وبالأخص على وزارة المالية فيما يتعلق بميزانية الدولة، الممثلة في صيانة وترقية

¹ دواعر عفاف، المرجع السابق، ص106.

² نفس المرجع، ص 107.

حقوق المواطن والدفاع عن مصالحه وتحسين تطلعاتهم تبليغ وتلبية انشغالاتهم من طرف ممثلي الشعب، وطبيعة وخصائص هذه الآلية من حيث التنوع في صورها وشفافيتها وسهولة ممارستها فهي تكسبها نوع من الفاعلية في الأداء الرقابي¹.

ومع ذلك وحتى ان كانت هذه الأسئلة لا تقضي إلى تقرير المسؤولية السياسية للحكومة ولا تكاد تذكر في مجال الرقابة المرافقة لتنفيذ النفقات العمومية، فإنها على الأقل تمكن من اكتشاف توجهات الحكومة في المواضيع التي تمت مناقشتها.

تجب الإشارة، أن الممارسة الفعلية لم تبرهن على فعالية آلية السؤال، إذ لا يزال مجرد وسيلة إعلامية لم ترق إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة وتقييم مدى تنفيذها لقوانين المالية واستعمال الأموال العمومية وإحاطتها برقابة جديده².

الفرع الثاني: حق الاستجواب كأداة رقابية ممنوحة للمجلس الشعبي الوطني

يعد من الوسائل الدستورية التي يمكن من خلالها للمجلس الشعبي الوطني أن يتحصل بها على معلومات حول النشاط الحكومي، يعد هذا الإجراء من أخطر أدوات الرقابة البرلمانية، أصلها فرنسي ظهر مع دستور عام 1791، ثم تراجع عنه دستور 1958 وعوضه بالسؤال، وذلك لما أسبى استخدامه من المعارضة في فترة الجمهورية الثالثة والرابعة³. ولخطورة هذا الإجراء ينبغي التطرق لمفهومه (أولا)، اجراءاته (ثانيا)، ونتائجه (ثالثا)، وهذا على النحو التالي.

أولا: مفهوم الاستجواب

لتحديد مفهوم الاستجواب يتم التطرق لتعريفه وتحديد شروطه فيما يلي:

¹ فنيش محمد الصالح، المرجع السابق، ص 310 و 311.

² دواعر عفاف، المرجع السابق، ص 109.

³ جدي وفاء، المرجع السابق، ص 186.

1-تعريف الاستجواب

يعرف على أنه: "الإنذار الموجه من أحد أعضاء السلطة التشريعية للوزير أو الحكومة لشرح عمل من أعمالها أو السياسة العامة للحكومة".

كما يعرفه البعض بأنه: "محاسبة الوزارة كوحدة واحدة أو أحد الوزراء عن تصرف معين بما يتصل بالمسائل العامة، فهو استيضاح مشوب باتهام أو النقد أو تجريح سياسة الحكومة"¹.

كما عرفه الدكتور محمد فنينش بأنه: "وسيلة دستورية من وسائل الرقابة البرلمانية تمارس في مواجهة السلطة التنفيذية بناء على مبادرة من جماعة من الاعضاء او النواب تهديد الى الكشف عن الحقيقة في قضية عامة من قضايا الساعة".

وتجب الإشارة، أنه تم النص على هذا الإجراء من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 151 منه، بحيث يمكن للنائب أن يستمع إلى أي عضو في الحكومة، كما يمكن لنواب المجلس استجواب الحكومة برمتها بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة، يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب الذي يوقعه حسب الحالة على الأقل 30 نائبا من المجلس الشعبي الوطني إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية لقبوله².

وفي هذا الصدد، لقد أجاز الدستور لنواب المجلس استجواب الحكومة، وطلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة، فالعلاقة القائمة بين البرلمان والحكومة، والقول بوجودها يستدعي توضيح ما يلي:

-إن توجيه الاستجواب يوجه إلى وزير بمفرده أو الحكومة كوحدة واحدة.

¹ باهي مراد، المرجع السابق، ص81.

² راجع المادة 151 من التعديل الدستوري 2016.

-إن نواب المجلس يتقدمون بالاستجاب على أن لا يقل عدد الموقعين عليه عن الثلاثين (30) نائبا، مما يعني أن نواب المجلس يستجوبون الحكومة كجماعة. فالعلاقة القائمة بين الحكومة والبرلمان موضوعية عامة¹.

2-شروط الاستجواب

لصحة الاستجواب يجب توفر مجموعة من الشروط، وهي شروط لا تختلف في شكلها ومضمونها عن الشروط المطلوبة في السؤال، وهي شروط شكلية وموضوعية.

أ -الشروط الشكلية للاستجواب:

إن أهم شروط الشكلية لصحة الاستجواب هو شرط الكتابة، فيجب أن يكون الاستجواب مكتوبا في نص وموقعا عليه من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، ويبلغ إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني.

ثاني شرط اشتراط المشرع لصحة الاستجواب أن يكون موقعا من طرف 30 نائبا².

ب-الشروط الموضوعية للاستجواب:

تتمثل أهم الشروط الموضوعية في أن يكون الاستجواب مطابقا للدستور والتشريعات المنظمة للهيئات البرلمانية والقوانين، وأن ينصب موضوع الاستجواب على اختصاصات الحكومة وأن لا يتكرر نفس موضوع الاستجواب خلال نفس الفترة التشريعية وأن يكون الهدف من الاستجواب تحقيق مصلحة عامة³.

ثانيا: إجراءات الاستجواب

تتمثل إجراءات الاستجواب في تبليغ الاستجواب(1)، تحديد موعد الجلسة(2)، عرضه والرد عليه(3)، ويتم تناول ذلك على النحو التالي:

¹ باهي مراد، المرجع السابق، ص81.

² راجع الفقرة الثانية من المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

³ فنينش محمد الصالح، المرجع السابق، ص315.

1-تبليغ الاستجواب

يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني بنص الاستجواب الذي يوقعه، حسب الحالة، على الأقل ثلاثون (30) نائبا، إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعها¹.

2-تحديد موعد الجلسة:

يتم تحديد موعد الجلسة المخصصة لعرض نص الاستجواب قصد دراسته ومناقشته بالتشاور بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة تتعد هذه الجلسة خلال 30 يوما على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب²، لم يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب على أعضاء وتعليقه بمقر المجلس، عكس مجلس الأمة الذي تضمن نظامه الداخلي توزيع نص الاستجواب على الأعضاء وتعليقه بمقر المجلس³.

3-عرض الاستجواب والرد عليه:

يتم عرض نص الاستجواب من طرف مندوب أصحاب الاستجواب عرض يتناول موضوع الاستجواب خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني، ويتم الرد على الاستجواب من طرف الوزير الأول بحيث أن الحكومة هي من تجيب⁴، وهذا لا يمنع من أن يتم الرد من أحد الوزراء الموجه إلى قطاعه الاستجواب لأن الوزير المعني أدرى بخصوص موضوع الاستجواب وهو الأقدر على إقناع النواب عند توليه الرد بنفسه.

يمكن لمندوب أصحاب الاستجواب سحب الاستجواب قبل عرضه في الجلسة مخصصة لهذا الغرض ويبلغ رئيس الغرفة المعنية الحكومة بذلك⁵.

¹ راجع المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

² راجع الفقرة الأولى من المادة 67 من القانون العضوي نفسه.

³ راجع المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 26 نوفمبر 1999، المعدل بالجريدة الرسمية عدد 77، المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

⁴ راجع المادة 68 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

⁵ راجع الفقرة الأخيرة من المادة 67 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

ثالثا: النتائج المترتبة عن الاستجواب البرلماني

يؤدي استخدام وسيلة الاستجواب إلى تحقيق نتائج عدة، من بينها الضغط على الحكومة والاستفسار منها على كيفية تنفيذها لقوانين المالية، ومدى شرعية استخدامها للأموال العمومية لتحقيق النفع العام، وذلك لتحقيق جملة من النتائج يترتب عنها تقرير المسؤولية السياسية للحكومة في حالة إخلالها للقواعد والمبادئ الواجب احترامها وعدم اقتناع النواب برد الحكومة بعد مناقشتها.

غير أن هذا الهدف بعيد المنال في الواقع ذلك أن جميع الدساتير الجزائرية لم تنص على إمكانية أن يتبع الاستجواب بمناقشة يشارك بها جميع النواب الراغبين إلى تقرير مسؤولية الحكومة¹.

والأصل أن للاستجواب آثارا هامة، أبرزها ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة بسحب الثقة لكن الجزائر، نصت على أن الاستجواب حق دستوري للبرلمان، ومن خلال تنظيم أحكامه يكون قد أفرغه من محتواه الأصيل والحقيقي، فهو يعتبر من وسائل جمع المعلومات بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، وتحذيري تنبيهي بالنسبة للحكومة.

وتجب الإشارة، أنه يمكن أن يترتب على الاستجواب آثارا لا يستهان بها، من أهمها:

1- فرصة لجمع المعلومات والبيانات: بعد رد الحكومة على الاستجواب يكون نواب المجلس قد كونوا فكرة عن نشاط الحكومة، والتي يمكنهم بناءا عليها ممارسة دورهم الرقابي من خلال وسائل أخرى.

2- تنبيه الحكومة: فتدخل نواب المجلس قد يفضي إلى إثارة بعض النقاط التي تجعل من الحكومة تراجع أعمالها، وتعيد ترتيباتها حول ما قامت به أو ما تتوي إنجازها، واستعمال هذه الوسيلة قد يكون عبارة عن رسالة يوجهها نواب المجلس للحكومة مشيرا إلى إمكانية طرح

¹ دواعر عفاف، المرجع السابق، ص111.

الفصل الثاني — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة

نفس الموضوع في مناسبات لاحقة والذي قد يكون مرتبا للمسؤولية السياسية الذي قد ينتج عنه إسقاط الحكومة¹.

إن الممارسة البرلمانية أثبتت بأنه مباشرة بعد الانتهاء من عرض الاستجواب تفتح مناقشة يبذل فيها الكثير من النواب جهود معتبرة لكن هذه المناقشة لا يترتب عنها أي مسؤولية².

ومن ثم، فإن الاستجواب يعد وسيلة إعلامية، أفرغت من محتواها الحقيقي والمتعلق بترتيب المسؤولية السياسية للحكومة، والمجلس الشعبي الوطني قلما يلجأ إلى الاستجواب، وخصوصا فيما يتعلق بالرقابة على الأداء المالي للحكومة. وإن انعدام ترتيب الجزاء عن استعمال نواب المجلس للاستجواب يقضي على أهمية وخطورة هذه الوسيلة، كما أنه ينقص من فاعلية الرقابة الممارسة.

تجب الملاحظة، أنه يمكن أن يترتب على الاستجواب فتح تحقيق برلماني، فإذا رأى نواب المجلس الشعبي الوطني أن إجابة الحكومة غير مقنعة، أو غير كافية، يقترحون لائحة فتح تحقيق برلماني حول ذات الموضوع، للتقصي ومعرفة خباياه³.

المطلب الثاني: لجان التحقيق البرلماني كأداة لتفعيل الرقابة على ميزانية الدولة

تعد من بين وسائل الرقابة الفعالة التي يقرها المشرع للمجلس الشعبي الوطني، حيث يحق له تشكيل لجان تحقيق، وتتجلى ذلك بصورة واضحة في مرحلة تنفيذ الميزانية، يمكن له في إطار اختصاصاته أن ينشأ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة⁴.

¹ باهي مراد، المرجع السابق، ص 83.

² فنينش محمد الصالح، المرجع السابق، ص 318.

³ باهي مراد، المرجع السابق، ص 84.

⁴ محمد ساحل، المالية العامة، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 286.

الفرع الأول: مفهوم لجان التحقيق

يقوم المجلس الشعبي الوطني بنفسه بجمع المعلومات والبيانات عن نشاط الحكومة، من خلال لجنة التحقيق، هذه اللجنة مكونة من نواب المجلس، يتولون الحصول على المعلومة بأنفسهم، عكس السؤال، أين يقدم الوزير المسؤول إلى النواب مجموعة من المعلومات، من خلال هذا يبدو أن التحقيق ذا أهمية بالغة، ما دام المجلس الشعبي الوطني هو الذي يتولى الوقوف على الحقيقة بنفسه. فالمجلس يكون في مركز أسمى من الحكومة، بحيث يتولى عن طريق اللجنة، سماع أي شخص، ومعاينة أي مكان، والاطلاع على أي معلومة وأي وثيقة لها علاقة بالموضوع موظفا كان أم مواطنا¹.

أولاً: تعريف لجان التحقيق

كعادته لم يعرف المؤسس الدستوري الجزائري التحقيق البرلماني، فتولى الفقه ذلك، موضحا طبيعة العلاقة فيه بين البرلمان والحكومة، وفي هذا الصدد عرف البعض التحقيق بأنه:

يقصد بالتحقيق البرلماني: "رغبة السلطة التشريعية في الاطلاع على معلومات عن السلطة التنفيذية، تتيح لها ممارسة صلاحياتها، مثل تكليف لجنة من أعضائها بجمع المعلومات وتقديم تقرير، تتخذ هذه السلطة على ضوءه القرار المناسب."

كما عرفه البعض بأنه: "وسيلة رقابية متعددة الأطراف غير مقصورة كالسؤال على طرفيه، ولا فردية الطلب كالأستجواب، وإنما تتجاوز ذلك إلى البرلمان ككل من ناحية، والجهاز الحكومي الذي تتقصى الحقائق عن شأن يتعلق به، أو يتحرى عما وقع في نطاقه من مخالفات أو تجاوزات، من ناحية أخرى تعكس بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق بإجراء تحقيق يستقي من خلاله ما يريد من المعلومات اللازمة كي يقرر ما يشاء في شأن يدخل في نطاق الاختصاص الحكومي."

¹ باهي مراد، المرجع السابق، ص 86.

وهناك من عرفه بأنه: "حق البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق، وذلك بتأليف لجان خاصة من بين أعضائه لإجراء التحقيقات اللازمة لكي يستتير أمامه الطريق في الشؤون التي تدخل في اختصاصه"¹.

ثانيا: أهداف التحقيق البرلماني

ومن الأهداف المنتظرة من وراء اجراء التحقيق البرلماني بشكل عام تتمثل في الحصول على كافة العناصر والمعلومات حول سير مرفق أو مؤسسة عمومية ، وبشكل خاص فيما يتعلق بالنفقات وميزانية الدولة، فيتمثل في الوقوف على أي خلل خطير في جهاز من أجهزة الدولة وهنا تطبق الرقابة الفعلية على النفقات للحصول على المعلومات والوصول إلى الحقيقة من طرف المجلس الشعبي الوطني بنفسه، اذا لم يقتنع بالمعلومات التي تقدمها الحكومة، وإتاحة الفرصة للمجلس للاطلاع على مدى السير وصرف النفقات على المرافق والمؤسسات العمومية واكتشاف أين يوجد التقصير أو الانحراف، إضافة إلى التحري عن احتياجات البلاد ومتطلباتها باعتبار نواب المجلس يمثلون الإرادة الشعبية².

الفرع الثاني: شروط تشكيل لجان التحقيق البرلماني

لقد أحاط التشريع والفقهاء تشكيل لجان التحقيق البرلماني بمجموعة من الضوابط والشروط العامة (أولا)، والشروط الخاصة (ثانيا)، وهو ما سيتم التطرق له على النحو التالي:

أولا: شروط عامة بإنشاء لجان التحقيق:

تتمثل الشروط العامة فيما يلي:

- أن تكون القضية موضوع التحقيق ذا مصلحة عامة.

- أن يتقدم نواب المجلس باقتراح لائحة لإنشاء لجنة التحقيق، يوقعها على الأقل 20 نائبا بالمجلس الشعبي الوطني.

¹ باهي مراد، المرجع السابق، ص 85.

² فنينش محمد الصالح، المرجع السابق، ص322.

الفصل الثاني — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة

- أن لا يكون إنشاء لجنة التحقيق عندما تكون نفس الوقائع قد أدت إلى متابعات أمام القضاء نفس الأطراف، نفس الأسباب¹.

بعد توفر هذه الشروط، تتشكل اللجنة بنفس طرق وإجراءات تشكيل اللجان الدائمة، ووفقا لما ينص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني².

ثانيا: شروط خاصة بإنشاء لجان التحقيق

نص التعديل الدستوري لسنة 2016 على حق أعضاء البرلمان في إطار اختصاصاتها إنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة³. ويتم انشاء لجان التحقيق بناء على تصويت اقتراح لائحة موقع من قبل 20 نائبا، يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في حالة رقابة هذا الأخير، يتم التصويت على اقتراح اللائحة بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب اقتراح اللائحة ورأي اللجنة المختصة بالموضوع⁴.

وتجب الإشارة، أنه يتم تعيين أعضاء لجان التحقيق بنفس كيفية إنشاء اللجان الدائمة، بحيث لا يعين النواب الذين وقعوا على اللائحة المتضمنة انشاء هذه اللجنة، لكن لجان التحقيق لها طابع مؤقت تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها على الأكثر بانقضاء أجل ستة(6) أشهر قابلة للتمديد، ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة انشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء 12 شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها⁵.

¹ طبقا لأحكام المادة 180 الفقرة 2 من التعديل الدستوري 2016: " لا يمكن انشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل اجراء قضائي." وإذا تعلق ذات الاجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف فيبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني اقتراح اللائحة إلى وزير العدل قصد التأكد من أن الوقائع ليست محل اجراء قضائي.

² باهي مراد، المرجع السابق، ص 87.

³ راجع المادة 180 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ راجع المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

⁵ راجع المادة 81 و82 من القانون العضوي نفسه.

الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن التحقيق البرلماني

ينترب على التحقيق البرلماني نتائج تتجسد في صورة تقييم التحقيق البرلماني (أولاً)، والدور الذي يلعبه في مراقبة تنفيذ النفقات العمومية (ثانياً).

أولاً: تقييم التحقيق البرلماني

تسعى لجنة التحقيق إلى جمع المعلومات والبيانات، فالميزة التي تتفرد بها لجنة التحقيق هي وقوفها بنفسها على مختلف الحقائق، بالإضافة إلى ذلك خلق جو من الحوار المعمق بين لجنة التحقيق والحكومة من خلال التطرق إلى دقائق الأمور، ومن خلاله يمكن للجنة التحقيق ربط المعلومات ومحاول الكشف عن الخلل وخصوصاً في الشق التسييري للمرافق والمؤسسات العامة التابعة للدولة. إلا أنه يسجل على هذه الوسيلة العديد من المآخذ. - عدم قدرة المجلس الشعبي الوطني عن طريق لجنة التحقيق الحصول على معلومات كافية وشاملة على عمل الحكومة، مما يؤثر سلبياً على الدور الرقابي له، لاسيما على الرقابة على مالية الدولة باعتبارها من أهم وظائفه.

- عدم تمكين المجلس الشعبي الوطني من الاطلاع على كل ما يتعلق بالمصالح الاقتصادية والمالية في الدولة.

- قصر دور لجنة التحقيق والتي تقدر ب(06) أشهر وهو ما لا يمكنها من العمل جيداً.

- جدوى مناقشة المجلس الشعبي الوطني لنشر تقرير اللجنة كلياً أو جزئياً، فهذا يضعف من قيمة هذه الوسيلة وفعاليتها في ظل عدم ترتيب آثار عن مناقشة التقرير في حد ذاته¹.

¹ باهي مراد، المرجع السابق، ص 90.

ثانيا: دور التحقيق البرلماني في مراقبة تنفيذ النفقات العمومية

يسعى المجلس الشعبي الوطني من طرف لجانه إلى إرساء نوع من الفعالية عند ممارسة الرقابة على الحكومة عند تنفيذها لقوانين المالية، وتعد اللجان البرلمانية الوسيلة المثلى التي من خلالها يمكن للمجلس الشعبي الوطني من ممارسة دوره الرقابي، من خلال إجراء التحقيقات والتحري حول المواضيع ذات الجانب المالي، وهذه اللجان قد تتشكل في ظرف مؤقت مثل لجان التحقيق أو قد يكون لها طابع دائم ك لجنة المالية والميزانية المذكورة أنفا¹.

وفي هذا الصدد، تقوم لجنة التحقيق بدورها، عن طريق الاستماع إلى أي شخص، أو أن تعين أي مكان، أو أن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، بحيث تخول للجنة التحقيق الاطلاع على هذه الوثيقة، وأخذ نسخة منها ما، عدى تلك التي تكتسي طابعا سريا استراتيجيا كالدفاع الوطني، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي².

ومن ثم يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب حالة التحقيق المقرر على النفقات العمومية إلى الوزير الأول طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة، ويضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع الوزير الأول، ويوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات الزيارات إلى إطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها قصد المعاينة الميدانية للاستماع اليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها³.

وفي هذا السياق، يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، ويبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، يوزع التقرير على النواب في أجل أقصاه (30) يوما ابتداء من تاريخ استلام الرئيس التقرير، وتسلم لجنة التحقيق

¹ دواعر عفاف، المرجع السابق، ص115.

² راجع المادة 84 و 85 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

³ راجع الفقرة الأولى والثانية والثالثة من المادة 84 من القانون العضوي نفسه.

الفصل الثاني — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة

وجوبا الوثائق والمستندات التي بحوزتها إلى مكتب المجلس عند انقضاء المدة المحددة أي (30) يوما¹.

تجب الإشارة، أن نشر التقرير الذي تعده لجنة التحقيق يلاقي صعوبات، بحيث يجب أن يكون النشر باقتراح من المكتب ورؤساء المجموعات البرلمانية ورأي الحكومة.

لكن اتفاق هذه الجهات الثلاثة يكون يكاد مستحيلا، والممارسة العملية أثبتت أن اللجان التي كان يشكلها المجلس الشعبي الوطني كان ينصب عملها على الوقائع والأفعال لا على الأشخاص، ومن جهة أخرى هو يشكل وسيلة لتبيان التقصير والنقائص المسجلة في موضوع التحقيق، كما يدفع الحكومة إلى اتخاذ الاجراءات العملية لمعالجة الأخطاء والنقائص المسجلة².

ويترتب عن التقرير المعد من طرف اللجنة ثلاث نتائج تؤثر في الحكومة وهي:

-دعوة الحكومة إلى ضرورة تكييف الإطار القانوني للهيئة أو الهيئات التي كانت محل تحقيق.

-إدانة الحكومة وذلك بتقرير المسؤولية السياسية أين تلعب لجان التحقيق دور بالغ الأهمية في مساءلة الحكومة، غير أنه يغيب تماما جزاء قانوني على التقصير في الأداء الحكومي سواء في الدستور، النظام الداخلي لغرفة المجلس الشعبي الوطني، وفي القانون العضوي رقم 16-12³.

¹ راجع المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السالف الذكر.

² فنينش محمد الصالح، المرجع السابق، ص 325.

³ دواعر عفاف، المرجع السابق، ص 116.

الفصل الثاني — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة

ولا تقف رقابة المجلس الشعبي الوطني على تنفيذ الميزانية العامة للدولة عند الرقابة المرافقة للتنفيذ فقط، بل تتعدى ذلك لتمارس بشكل لاحق عن طريق قانون ضبط الميزانية.

المبحث الثاني: قانون تسوية الميزانية كآلية للرقابة البعدية على ميزانية الدولة

يعد قانون ضبط الميزانية وسيلة مراقبة تسمح للمجلس الشعبي الوطني بمقارنة الرخص الممنوحة مع حقيقة العمليات المنفذة من طرف الحكومة، وتتحقق هذه الرقابة عن طريق التزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة المالية للسلطة التشريعية، تبين فيه ما تم جبايته فعلا من إيرادات و ما تم صرفه من نفقات¹، حيث ألزمت المادة 179 من التعديل الدستوري 2016 في فقرتها الثانية الحكومة بضرورة تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان عند نهاية كل سنة مالية بقولها: "تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"².

ويستشف من هذا النص أن المؤسس الدستوري ربط إقفال السنة المالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية للسنة المالية بصورة الزامية³. ليتسنى للمجلس الشعبي الوطني ممارسة الرقابة اللاحقة على مدى شرعية تنفيذ الميزانية التي صادق عليها البرلمان⁴.

وعلى هذا الأساس فإن مسألة دراسة قانون تسوية الميزانية أمام المجلس الشعبي الوطني، تعد فرصة ثانية لمعرفة مشروعية الاجراءات المتبعة في تنفيذ الميزانية، وتشكل كذلك الأسلوب الأمثل لتقييم النتائج المترتبة عن التصويت على قانون المالية وتحليل شروط تطبيقه⁵.

¹ جدي وفاء، المرجع السابق، ص181.

² راجع المادة 179 من التعديل الدستوري 2016.

³ بوسالم دونيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 رسالة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة عنابة، سنة 2002، ص151-152.

⁴ علي زغودو، المالية العامة، ط2، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2006، ص156.

⁵ يلس شاوش البشير، المرجع السابق، ص37.

ولمعرفة أكثر لقانون ضبط الميزانية كأداة رقابية على الميزانية العامة يجب التعرف على مفهومه ومراحل آليات اعداده (المطلب الأول)، ومدى فعالية هذه الأداة في تفعيل الرقابة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم قانون تسوية الميزانية ومراحل وآليات اعداده

يكتسب قانون تسوية الميزانية أهمية بالغة، لأنه يشكل أداة ربط محورية بين ما نفذ من نفقات وما يرتقب أن ينفذ مستقبلا، لذلك فإذا ما أحسن استعماله واستخلاص النتائج منه، فهو فضلا عن كونه وسيلة رقابية يتحقق بها المجلس الشعبي الوطني من أن تنفيذ الرخصة التي أعطاها للحكومة قد تمت على أحسن وجه أو فيها نقائص.

فإن دراسة بياناته دراسة تحليلية تمكن من استنتاج حقائق السياسة العامة للدولة وفي تطوير النظم المالية وتلافي العيوب التي تعثرها والتعرف على اتجاهات المؤشرات المالية ومدلولاتها¹، كما تساعد دراسة قانون ضبط الميزانية السلطتين التشريعية والتنفيذية على حد سوى على ضبط تقديرات النفقات والايرادات، وقانون ضبط الميزانية يمكن من توضيح الاعتمادات الإضافية، فضلا عن أنه فوق كل ذلك، يظهر المركز المالي للدولة، ولتوضيح هذه الأهمية لقانون ضبط الميزانية يتوجب تحديد المقصود به وبيان المراحل التي يمر بها.

الفرع الأول: المقصود بقانون تسوية الميزانية

لتحديد المقصود بقانون تسوية الميزانية يجب التعريف به وتحديد مضمونه (أولا)، وتحديد طبيعته القانونية (ثانيا).

أولا: التعريف بقانون تسوية الميزانية

لقد استعمل المؤسس الدستوري في كل من دستور 1989 و1996 بمناسبة النص على قانون ضبط الميزانية، كلمة "تسوية" بدلا من كلمة "ضبط"، وهي ترجمة لكلمة

¹ فنيش محمد الصالح، المرجع السابق، ص331.

الفصل الثاني — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة

"Règlement" بالفرنسية¹. كما نجد أن المشرع سايره واستعمل نفس المصطلح في القانون العضوي الجديد 15-18 المتعلق بقوانين المالية بدلا من كلمة "ضبط" التي كانت في القانون القديم 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

فالقانون المتضمن تسوية الميزانية العامة للدولة هو آخر مرحلة في دورة تنفيذ قانون المالية للسنة بما يحتويه من نفقات عمومية، باعتباره بيان عام للنفقات التي تم صرفها فعلا، إلى جانب الإيرادات التي تم تحصيلها فعلا².

ولقد عبر المشرع الجزائري عن هذا المعنى في المادة 08 من القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية التي جاء فيها: "القانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة"³.

كما اشترط القانون العضوي رقم 15-18 في مادته 86 أن يتضمن قانون تسوية الميزانية حساب نتائج السنة على أن يشتمل على ما يلي:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.
- الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة .
- الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة⁴.

ما يلاحظ من هذه المادة، فإن موضوع قانون تسوية الميزانية ينصب على تبيان الفائض الذي يكون قد حصل في ميزانية للسنة المعنية، بسبب ارتفاع في تحصيل الإيرادات أو انخفاض في صرف النفقات العمومية، أو تبيان العجز الذي قد يكون حصل نتيجة انخفاض في الإيرادات المقدرة أو ارتفاع في النفقات المعتمدة، إضافة إلى ذلك يتضمن قانون

¹ فنينش محمد الصالح، المرجع السابق ، ص333.

² نفس المرجع، ص333.

³ راجع المادة 08 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية السالف الذكر .

⁴ راجع المادة 86 من القانون العضوي نفسه.

الفصل الثاني — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة

تسوية الميزانية الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة أو في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة.

وبالتالي فإن أهم هدف لقانون تسوية الميزانية هو تمكين المجلس الشعبي الوطني من ممارسة الرقابة اللاحقة على أعمال الحكومة في تطبيقها لقانون المالية السنوي¹. إضافة إلى ذلك يتضمن قانون تسوية الميزانية ما يلي:

-المصادقة على مختلف التعديلات التي يتم ادخالها مسبقا على الاعتمادات المالية المفتوحة المتعلقة بالسنة المعنية .

-تخصيصه لكل برنامج معني الاعتمادات المالية الضرورية لتسوية التجاوزات الملحوظة التي تكون نتاج القوة القاهرة والمبررة قانونا، وإلغائه للاعتمادات المالية غير المستعملة أو غير المنقولة .

-يرفع لكل حساب خاص معني مبلغ المكشوف المرخص لجعله في مستوى المكشوف الملاحظ .

-يحدد أرصدة الحسابات الخاصة غير المؤجلة للسنة المالية التي تلي سنة التسوية .
يصفي الأرباح والخسائر الناتجة عن كل حساب خاص .

كما يمكن أن يتضمن هذا القانون جميع الأحكام المتعلقة بالإعلام والمراقبة البرلمانية لتسيير مالية الدولة وكذا بالمحاسبة العمومية ونظام تفويض المسؤولية المالية لأعوان المرافق العمومية².

¹ بقالم مراد، مكانة قوانين ضبط الميزانية في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، م4، ع1، سبتمبر، 2018، ص236.

² راجع المادة 86 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية السالف الذكر.

ثانيا: الطبيعة القانونية لقانون تسوية الميزانية

لقد نصت المادة 04 من القانون العضوي رقم 18-15 على ما يلي: " يكتسي طابع قانون المالية:

1- قانون المالية للسنة،

2- قوانين المالية التصحيحية،

3- القانون المتضمن تسوية الميزانية."

من خلال استقراء نص المادة 04 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، يلاحظ بأن قانون تسوية الميزانية له نفس الطبيعة القانونية لقوانين المالية باعتبار النص صريح في هذا الخصوص¹، وبناء عليه فإنه يفترض أن تتبع فيه إجراءات قانون المالية للسنة بدءا من التحضير والفحص من قبل مجلس المحاسبة إلى التصويت عليه من طرف البرلمان . ومع ذلك، فإن قانون تسوية الميزانية يختلف عن قانون المالية للسنة، في أن هذا الأخير عبارة عن بيان تقديري مفصل للنفقات والإيرادات، بينما قانون تسوية الميزانية يتم إعداده عن فترة مضت من الزمن².

وإذا كان من المفروض أن يتصف قانون تسوية الميزانية بالمبادئ التي يتصف بها قانون المالية للسنة مثل مبدأ السنوية و الشمول و الشيوخ و التوازن، فإن هذه المبادئ قد لا تتحقق من خلال حسابات قانون تسوية الميزانية نتيجة لظروف التنفيذ، فقد تكشف بعض حسابات قانون تسوية الميزانية أن بعض العمليات تمت خارج قانون المالية للسنة مما يخل بمبدأ الشمول، و قد ينحرف التنفيذ فيتم تخصيص موارد معينة لتغطية نفقات معينة بالذات فيختل مبدأ الشيوخ، كما أن التنفيذ قد يظهر أن التوازن المقدر في قانون المالية للسنة لم

¹ راجع المادة 04 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية السالف الذكر.

² فنينش محمد الصالح، المرجع السابق، ص334.

يتحقق في الواقع نتيجة عدم تحقق تقديرات الإيرادات مثلا، فيختل مبدأ التوازن المقدر في قانون المالية للسنة¹.

وفي هذا الصدد، يرى المجلس الدستوري الفرنسي في هذا الشأن، بأنه وإن كان قانون ضبط الميزانية في مرتبة قوانين المالية، إلا أنه لا يشترط فيه الخضوع حرفيا إلى القواعد المفروضة بموجب النصوص العضوية المتعلقة بقوانين المالية، لذلك يوصف قانون ضبط الميزانية في فرنسا بأنه قانون مالية من نوع خاص، فهو من حيث إجراءات التصويت يعتبر قانون مالية. أما من حيث الإجراءات والعمليات الخاصة بنتائج الحسابات، فهي تخضع لرقابة السلطة القضائية المختصة وهي مجلس المحاسبة.

وبالتالي، فهناك تمييز بين أحكام قانون ضبط الميزانية، فبعضها يكتسي طابع قوانين المالية، وبعضها عبارة عن جملة من الأحكام الإجرائية العادية تخضع لرقابة القضاء².

الفرع الثاني: مراحل وآليات الاعداد والمصادقة على مشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية

يمر قانون تسوية الميزانية بثلاث مراحل رئيسية: مرحلة التحضير (أولا)، مرحلة التقديم (ثانيا)، ومرحلة التصويت والمصادقة (ثالثا).

أولا: تحضير واعداد قانون تسوية الميزانية

يبدأ الاعداد بتحضيره بتعليمات تصدر من وزارة المالية وبالتحديد المديرية العامة للمحاسبة العمومية، التي تكلف بإعداد مشروع قانون ضبط الميزانية³.

وفي هذا السياق، توجد على مستوى هذه المديرية مديرية فرعية مكلفة فقط بتحضير مشروع قانون تسوية الميزانية، فهي التي تتولى استغلال كافة الوثائق المحاسبية والميزانية للأمرين

¹ فنينش محمد الصالح، المرجع السابق، ص 335.

² نفس المرجع، ص 335-336.

³ راجع المادة 2 من المرسوم التنفيذي 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، ج.ر عدد 75.

الفصل الثاني — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة

بالصرف والمحاسبين العموميين المعنيين وجمع أي وثيقة إحصائية ومحاسبية ضرورية لتحضير مشروع قانون تسوية الميزانية¹، ولهذا الغرض تقوم المديرية العامة للمحاسبة عن طريق المديرية الفرعية كما هو معمول به في فرنسا، تتضمن في الغالب:

- طلبات ارسال حسابات ضبط الميزانية عن السنة المنتهية ضمن آجال محددة تعليمات تبين فيها الطريقة التي تم فيها تقسيم الحسابات الخاصة بحسابات ضبط الميزانية، سواء تعلقت بكيفية وضع جداول تقديرات مجموعة الارادات والنفقات المقدره في السنة المالية المعنية، إضافة إلى التتويه عن وضع البيانات الخاصة بالحسابات-كحسابات خارج الميزانية- التي لم تتدرج في قانون المالية للسنة والقانون التكميلي، وتختتم هذه التعليمات بالتذكير بأنه يتعين على كل وزير أن يحرر تقريراً حول التسيير المالي في وزارته مع إشهاده بمطابقة كافة الوثائق والحسابات للقوانين والتنظيمات المعمول بها².

وتبعاً لذلك، وبعد تلقي كافة الحسابات الخاصة بضبط ميزانية السنة المعنية من كافة الإدارات والوزارات، تقوم المديرية العامة للمحاسبة بدراسة مفصلة لكافة الوثائق المحاسبية والميزانية للأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، وجمع أي وثيقة تراها ضرورية لتحضير المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، إضافة إلى قيامهم بتوحيد حسابات الأمرين بالصرف في حساب عام واحد، وحساب المحاسبين في حساب عام واحد أيضاً، وذلك لإمكانية إجراء المقابلة بين حساباتهم³.

بعد ذلك تبادر المديرية العامة للمحاسبة بإعداد المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية، ليتم تقديمه إلى الوزير المكلف بالمالية في جلسة لإبداء ملاحظته بشأنه بعد أن يتلقى شرحاً لأهم النقاط الواردة فيه.

¹ راجع المادة 6 من المرسوم التنفيذي 07-364 السالف الذكر.

² فنيش محمد الصالح، المرجع السابق، ص354.

³ نفس المرجع، ص355.

الفصل الثاني — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة

وليتم عرض مشروع قانون تسوية الميزانية أمام المجلس الشعبي الوطني اشترط القانون 15-18 بموجب المادة 87 منه أن يرفق المشروع بما يلي:

أ- ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة. حساب عام للدولة إضافة إلى تقرير وزاري للمردودية.

ب- حساب عام للدولة ويتضمن: الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملحق أو الملاحق وتقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة وتقرير عرض يوضح على الخصوص، التغييرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية.

ج- تقرير وزاري للمردودية توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعاينة.¹

وفضلا عن ذلك يجب أن يرفق أيضا قانون ضبط الميزانية بتقرير تقييمي لمجلس المحاسبة كما جاء، في نص المادة 06 من الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة التي نصت: "يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها"².

تكمن أهمية هذا التقرير التقييمي أنه يعد الأساس الذي ينبني عليه التصريح العام بالمطابقة الذي يصدره مجلس المحاسبة كإشهاد على مطابقة العمليات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول به³.

¹ راجع المادة 87 من القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية السالف الذكر.

² راجع المادة 06 من الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر عدد 50.

³ فنينش محمد الصالح، المرجع السابق، ص 344.

ثانيا: تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية

لقد نصت المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: "تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية"¹، ما يمكن ملاحظته من خلال هذه المادة.

أما القانون العضوي رقم 18-15، فقد ألزم الحكومة في نص المادة 87 الفقرة الأخيرة بإيداع مشروع قانون تسوية الميزانية قبل 01 غشت لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وذلك بنصها: "يتم إيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية والوثائق الملحقة به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل أول غشت من السنة، ويتعلق مشروع هذا القانون المتضمن تسوية الميزانية بالسنة المالية"².

ثالثا: المصادقة على مشروع قانون تسوية الميزانية

بمقتضى نص المادة 4 من القانون العضوي رقم 18-15 فإن قانون تسوية الميزانية يعد من بين قوانين المالية، لذلك يفترض أن يخضع إلى نفس قواعد واجراءات المصادقة عليه في نص المادة 138 الفقرة 7 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ومن بينها المهلة القانونية للمصادقة البرلمانية التي يجب أن لا تتعدى 75 يوما من تاريخ ايداعه³.

هذه المسألة أثارت نقاش فقهي، لدى الفقه المقارن الفرنسي حول مدى خضوع قانون ضبط الميزانية للمهلة المحددة للمصادقة البرلمانية المنصوص عليها في نص المادة 47 من الدستور الفرنسي والمادة 40 من القانون العضوي لسنة 2001 للمصادقة البرلمانية، حيث حددت هذه النصوص آجالا للتصويت على قانون المالية و هي 70 يوما⁴، غير أن

¹ راجع المادة 179 من التعديل الدستوري 2016.

² راجع الفقرة الأخيرة من المادة 87 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية السالف الذكر.

³ راجع المادة 4 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية السالف الذكر، راجع كذلك الفقرة السابعة من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ استلزمت المادة 47 من الدستور الفرنسي ان تصوت كل من الجمعية الوطنية على مشاريع قوانين الموازنة وفق الشروط المنصوص عليها في القانون العضوي في أجل 40 يوما من تاريخ إيداع المشروع، ومجلس الشيوخ 15 يوما.

الفصل الثاني — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة

المجلس الدستوري الفرنسي وضع حدا لهذا الجدل الفقهي بموجب قراره رقم 161/83 الصادر في 19 جويلية 1983 والذي قضى من خلاله بعدم تطبيق المهلة القانونية الواردة في المادة 47 من الدستور الفرنسي على قانون ضبط الميزانية، و بذلك ميز المجلس الدستوري بين قانون المالية و قانون ضبط الميزانية من حيث الآجال و مهلة التصويت.

أما فيما يتعلق بالإجراءات الأخرى فهي نفسها التي يخضع لها مشروع قانون المالية الأولي من حيث تقديمه للبرلمان والتصويت عليه¹.

المطلب الثاني: محدودية الرقابة بواسطة قانون تسوية الميزانية

إن التجربة القصيرة لقانون تسوية الميزانية والتي بدأت منذ سنة 2011 وبعد انقطاع دام 27 سنة، أفرزت عن رقابة برلمانية غير فعالة، نتيجة عاملين مؤثرين على أداء المؤسسة التشريعية وهما: الممارسات السلبية المنتهجة من قبل الحكومة، والنقائص الواردة على التشريع المالي.

الفرع الأول: مدى تأثير الممارسات المنتهجة من قبل الحكومة على فعالية رقابة المجلس الشعبي الوطني

إن دراسة واقع الرقابة البرلمانية اللاحقة، أثبتت ضعف أداء المجلس الشعبي الوطني في مراقبة قانون تسوية الميزانية، بسبب الممارسات العديدة والمتكررة والمخالفة لأحكام التشريع المالي التي تقوم بها الحكومة عند تقديمها لمشروع قانون تسوية الميزانية. حيث تتجلى مظاهر هذه الممارسات من خلال الامتناع عن تقديم قانون ضبط التسوية، أو تأخير وإرجاء عرضه، أو عدم تقديم المعلومات والوثائق المتعلقة بمشروع قانون ضبط التسوية

¹ أومعمر أبو بكر نسيم، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015، ص 92 و 93.

كاملة، عدم حضور الوزراء أثناء اجتماعات اللجنة المناقشة الخاصة بمشروع قانون ضبط التسوية¹.

أولاً: تجميد تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية لفترة طويلة جداً

يعد تجميد عرض مشروع قانون تسوية الميزانية كما أثبتته التجربة العملية أهم سلاح استخدمته الحكومة لإضعاف سلطة البرلمان في ممارسة الرقابة اللاحقة على ميزانية الدولة. حيث منذ تكريس هذا النوع من الرقابة في دستور² 1976، جمدت الحكومة عرض هذا النص القانوني لمدة طويلة دامت 27 سنة، وامتنعت عن تقديم هذه القوانين لسنوات من 1982 إلى 2007، بينما اكتفت فقط بعرض على السلطة التشريعية أربعة (04) مشاريع قوانين متضمنة تسوية الميزانية تتعلق بالفترة الممتدة من 1978 إلى 1981.

وعليه، فإن انقطاع الحكومة عن تقديم عرض قانون تسوية الميزانية لمدة طويلة قد أدى إلى تجميد صلاحية المجلس الشعبي الوطني في ممارسة الرقابة اللاحقة، وهو ما أدى إلى اعدام صلاحيات الرقابة للمجلس الشعبي الوطني لأوجه صرف المال العام، رغم إلحاح النواب للحكومة بالمطالبة بتقديم مشروع قانون ضبط الميزانية³.

ثانياً: نقص المعلومات المتعلقة بمشروع قانون ضبط الميزانية

إن تجسيد مبدأ الشفافية في المجال المالي يركز أساساً على مدى تمكين المجلس الشعبي الوطني من الحصول على المعلومات الضرورية لممارسة مهامه في مجال مراقبة المال العام، وعلى هذا الأساس اقتضت المادة 87 من القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، أن يكون مشروع قانون متضمن تسوية الميزانية مرفوقاً بوثائق معدة

¹ سالم محمد، الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية، مجلة القانون والعلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة وهران 2، 7ع، جانفي 2018، ص 197.

² دستور 1976، الأمر 76-96، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر عدد 94، الصادرة في 22 نوفمبر 1976.

³ سالم محمد، المرجع السابق، ص 198.

الفصل الثاني — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة

من طرف السلطة التنفيذية، ووثائق معدة من طرف مجلس المحاسبة¹، كما نصت المادة 06 من الأمر رقم 10-02 المعدل و المتمم لأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة على أن ترسل الحكومة التقارير التقييمية حول المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية والتي يعدها مجلس المحاسبة إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها².

غير أن التجربة العملية بينت عدم حرص الحكومة على تكريس مبدأ الشفافية، حيث عمدت أحيانا على عدم تقديم الوثائق المرفوقة بمشروع قانون تسوية الميزانية كاملة، أو امتناع بعض أعضائها عن حضور جلسات الاستماع المقررة أمام اللجان المالية المختصة، كما أنها أحيانا تلجأ إلى عدم تقديم ردود على الملاحظات التي أبدتها مجلس المحاسبة.

ولمواجهة هذا الموقف الحكومي أصدر المجلس الشعبي الوطني عدة توصيات وملاحظات تدعو الحكومة إلى ضرورة تحسين وتطوير أسلوب عرض مشروع قانون تسوية الميزانية شكلا ومضمونا.

فمن حيث الشكل أوصت لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني مثلا من خلال تقريرها المتعلق بمشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2009 بضرورة "إرفاق مشروع قانون ضبط الميزانية بوثيقة تتضمن وضعية متبقي التحصيل الجبائي حسب الجداول، الذي يمثل ديون المستحقة على المكلفين بالضريبة لفائدة الخزينة لإضفاء شفافية على العملية"³. أما الملاحظات الموضوعية فهي عديدة، حيث أشارت مثلا لجنة المالية والميزانية بمناسبة مناقشتها للمشروع التمهيدي لقانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2012 بأنه رغم استجابة وزارة المالية لتوصيتها المتعلقة بتقديم وثيقة تتضمن ردودا عن كل الملاحظات التي

¹ راجع المادة 87 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية السالف الذكر.

² راجع المادة 06 من الأمر رقم 10-02 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة السالف الذكر.

³ الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، ع 280، 5 مارس 2012، ص 10.

أوردها مجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون متضمن تسوية الميزانية لسنة 2012، إلا أن "بعض الردود المقدمة عن ملاحظات مجلس المحاسبة التي رغم أهميتها إلا أنها لا تعبر بالقدر الكافي عن التوضيحات اللازمة والتفسيرات المطلوبة بشأن بعض المسائل، مما يتعين على الجهات المعنية بذل الجهد بغية تشخيص الأسباب الحقيقية لبعض الإشكالات وبالتالي السعي لإيجاد الحلول اللازمة لها وتفادي تكرارها"¹.

الفرع الثاني: عدم فعالية الرقابة كنتيجة حتمية للنقائص الواردة على التشريع المالي

يلاحظ أن القانون المرجعي للميزانية يحتوي على عدة ثغرات قانونية أدت إلى شل الرقابة البرلمانية اللاحقة وتتمثل هذه الثغرات القانونية في غياب النص التشريعي المحدد لميعاد التصويت على مشروع قانون تسوية الميزانية، فإن تكريس مبدأ الأولوية في التصويت على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية قبل دراسة ومناقشة قانون المالية السنوي أمام البرلمان، يشكل أفضل أداة في يد البرلمان لمواجهة السلطة التنفيذية في حال إخلالها وعدم احترامها للترخيص المالي، إذ أن عدم التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية قد يترتب عنه عدم منح الرخصة البرلمانية في قانون المالية السنوي.

وعلى هذا الأساس تجد السلطة التنفيذية نفسها ملزمة على احترام الرخصة البرلمانية وتطبيق أحكام قانون المالية السنوي².

غير أن الممارسات بينت ضعف البرلمان الجزائري في استخدام هذه الوسيلة بسبب عدم وجود نص صريح يحدد آجال التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية، فقد اكتفى التعديل الدستوري 2016 من خلال نص المادة 179 بترسيخ حكم يقضي بالزامية عرض مشروع قانون المتضمن ضبط الميزانية على البرلمان³، بينما اقتصر القانون المرجعي أي

¹ الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، ع 153، 9 فبراير 2015، ص 10.

² سالم محمد، المرجع السابق، ص 199.

³ راجع المادة 179 من التعديل الدستوري 2016.

الفصل الثاني — الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة

القانون رقم 15-18 على تحديد تاريخ ايداع مشروع قانون المتضمن ضبط الميزانية على هذه الهيئة¹.

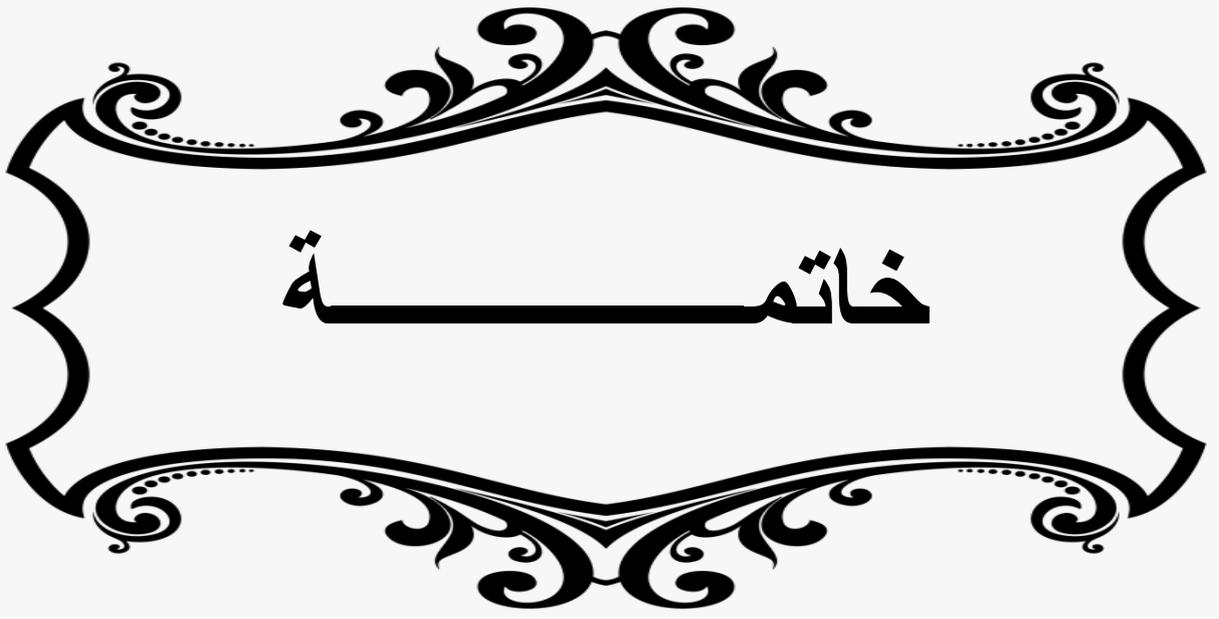
يستنتج أن الأحكام القانونية قد أغفلت عنصرا في غاية الأهمية ويتعلق الأمر بتحديد تاريخ تصويت البرلمان على هذا النص التشريعي، حيث ترتب عن هذا الاغفال ممارسات عقيمة أدت الى تجريد الرقابة البرلمانية اللاحقة من فعاليتها وأفرغتها من معناها الحقيقي بسبب عدم احترام مبدأ الأسبقية، مما جعل التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية يجري بدون مناقشة موضوعية ويتخذ طابعا شكليا، إضافة الى ذلك فإن كل من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لم يتناولوا هذه المسألة الأمر الذي انعكس سلبا على أداء البرلمان في استخدام آلية قانون تسوية الميزانية لمراقبة المال العام.

مما سبق، يمكن القول، أن قانون ضبط الميزانية يعد وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، تكتسي أهمية خاصة عندما يحسن تنظيمها ويقبل تطبيقها، كما هو حاصل في النظام الدستوري الفرنسي حاليا، فالعيب إذا ليس في الوسيلة بحد ذاتها، وإنما في كيفية تنظيمها أولا، وتفعيلها في الناحية التطبيقية ثانيا.

¹ راجع الفقرة الأخيرة من المادة 87 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية السالف الذكر والتي تنص: "يتم إيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية والوثائق الملحقة به، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل أول غشت من السنة. ويتعلق مشروع هذا القانون المتضمن تسوية الميزانية بالسنة المالية".

خلاصة الفصل الثاني

من خلال كل هذه المعطيات التي تم استدراجها في الفصل الثاني، يتبين أن الوسائل والآليات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني كالسؤال، الاستجواب، والتحقيق البرلماني من أجل بسط رقابته أثناء تنفيذ الميزانية، أو عن طريق قانون ضبط الميزانية في صورة رقابة لاحقة على تنفيذ الميزانية، حيث يساعد هذا الأخير بشكل أساسي على كشف الأخطاء والانحرافات، تواجها العديد من العراقيل التي تحول دون تحقيق النتيجة المرجوة منها والمتمثلة في محاسبة الحكومة عن كل تقصير أو إهمال، فبالمقارنة البسيطة بين السلطات الممنوحة للبرلمان في سبيل الرقابة على الأموال العمومية بالعراقيل والحدود الدستورية منها والعملية يتبين لنا التفوق الواضح للثانية على الأولى، وإن منح هذه الوسائل المحدودة يؤكد دائما توفيق السلطة التنفيذية على جميع الاختصاصات .



خاتمة

خاتمة

في الأخير ومما سبق ذكره، فإن رقابة المجلس الشعبي الوطني على الميزانية العامة للدولة ذات أهمية بالغة، لا سيما في مجال اطلاعه على كيفية تسيير الأموال العمومية، وتعتبر من أهم الأدوات لمحاربة المخالفات والنقائص في المجالات المالية. كما أن دورها علاجي بالدرجة الأولى وذو فعالية، خاصة في جانبه التقييمي لكشف الأخطاء وردع المخالفين.

بحيث تمارس هذه الرقابة بواسطة وسائل وآليات خولها له الدستور و القانون، يبسط رقابته في شكل رقابة سابقة ولاحقة على تنفيذ النفقات و ذلك عن طريق مناقشة مشروع قانون المالية بالاعتماد على لجنة المالية والميزانية والمصادقة عليه، وكذا باستعمال الوسائل الرقابية الممنوحة له من سؤال واستجواب وإنشاء لجان مؤقتة للتحقيق في قضايا الساعة المتعلقة بصرف وتنفيذ النفقات، إضافة إلى ممارسة رقابة في صورة رقابة لاحقة على تنفيذ الميزانية عن طريق قانون تسوية الميزانية الذي فضلا عن كونه وسيلة رقابية يتحقق بها من أن تنفيذ الرخصة التي أعطاها للحكومة قد تمت على أحسن وجه أو فيها نقائص، فإن دراسة بياناته دراسة تحليلية تمكن من استنتاج حقائق السياسة العامة للدولة وفي تطوير النظم المالية وتلافي العيوب التي تعثر بها والتعرف على اتجاهات المؤشرات المالية ومدلولاتها.

إلا أن الواقع العملي يفرض نفسه، وأبرز مظاهر كانت سببا في محدودية هذه الرقابة، من خلال ما يتضح لنا، أن المجال المالي هو حكر على الحكومة، في ظل شكلية صور رقابة المجلس الشعبي الوطني على مالية الدولة ذات الفاعلية الضعيفة من جهة، ومن جهة اخرى ورغم تنظيم الدستور لمجموعة من الوسائل الرقابية والتي تعد حقوقا في يد المجلس الشعبي الوطني لبسط رقابته على أعمال الحكومة عامة، والعملية المالية للدولة خاصة، فالمجلس الشعبي الوطني لا يلجأ إلى استعمال بعض الوسائل والتي يمكن من خلالها ترتيب

مسؤولية الحكومة وأن استعمالها لا يتعدى مراده جمع المعلومات عن نشاط الحكومة، و بهذه الحالة تكون الرقابة محدودية الفاعلية وان كان القول يتجه نحو عدم فاعليتها، فرقابة المجلس الشعبي الوطني فاعلة -شكلياً- على أساس التطبيق الجزئي والنسبي للقواعد القانونية المنظمة إلا أنها ضعيفة الفاعلية -موضوعياً- لعدم استعمال نوابه للوسائل الرقابية وفقاً لما صورته الدستور و القانون العضوي المنظم للعلاقات بين البرلمان والحكومة.

لقد تم تسجيل على إثر هذه الدراسة جملة من النتائج التالية:

-قصور التشريع، خاصة في عدم وضع جزاءات كفيلة لممارسة الرقابة بواسطة وسائل الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية.

-سلطة المجلس الشعبي الوطني غير كافية في ممارسة رقابة مالية تستجيب للمعايير الدولية في الشفافية والمساءلة بما يحقق رقابة فاعلة وناجحة قبل وأثناء وبعد تنفيذ الميزانية العامة بسبب ما يصطدم به نشاط المجلس الشعبي الوطني من صعوبات عملية تعترض سبيل الرقابة على الميزانية في واقع التنفيذ .

-المردود الهزيل الذي يقدمه المجلس الشعبي الوطني وهو يمارس دوره ومهامه الرقابية على ميزانية الدولة بسبب قلة كفاءة العنصر البرلماني وقلة جودة العمل المقدم في هذا الشأن .

-عدم قدرة المجلس الشعبي الوطني على مشاركة الحكومة في مجال قانون الميزانية اعدادا وتحضيرا كونه لا يتمتع بجهاز متخصص ومستقل يتولى متابعة الميزانية العامة في كل تفاصيلها من مبدئها إلى منتهاها، وهو ما يجعله دائماً في تبعية للحكومة فيما يتعلق بالمعلومات المرتبطة بالميزانية العامة للدولة في كل مراحلها .

الآفاق والحلول المقترحة:

حتى يفعل الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني نقترح الحلول التالية:

-إعادة نظرة شاملة للمنظومة القانونية، من أجل معالجة النقائص، وذلك حتى يكفل للمجلس الشعبي الوطني ضمانات تفعيل وسائل الرقابة البرلمانية.

-على المجلس الشعبي الوطني انشاء من أجهزة مكلفة بكل المسائل المتعلقة بالمالية وأن تتألف من كبار المختصين في هذا المجال على أن يكونوا مستقلين تماما في أداء مهامهم على السلطة التنفيذية.

-اختيار النواب الأكثر كفاءة من أجل العضوية في لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، مع تمكين النواب من التكوين في مجال الميزانية من أجل تفعيل الدور الرقابي من خلال دورات تكوينية خاصة .

-ضرورة رفع كفاءة أعضاء لجنة المالية والميزانية في الميدان المالي الذي يعتبر ميدان واسع جدا من جهة، ومن جهة أخرى يعتبر ميدان جد دقيق، بالإضافة إلى وضع نواب مختصون في المجال المالي، فلا يمكن للنواب باعتبارهم رجال سياسة غير مختصين بالمسائل المالية أن يقوموا بدور الرقابة المالية التي تعتبر ذات أهمية قصوى.

-تسهيل الرقابة البرلمانية وبالأحرى وضع ترسانة قانونية شاملة صارمة فيما يتعلق بتنظيم قانون المالية، بوضع جزاءات قانونية لتدعيم الرقابة البرلمانية بكل الوسائل اللازمة من أجل تسهيل عملية الرقابة بأن تطبق على أكمل وجه.

-تشبيد نظام معلوماتي قوي يربط بين غرفة المجلس الشعبي الوطني والحكومة، وذلك بتأسيس مركز للمعلوماتية توضع تحت تصرف المجلس لتسهيل الاطلاع على أعمال الحكومة عن طريق شبكة معلوماتية داخلية مع حمايتها تكنولوجيا، وقانونيا مثلا أن تقوم وزارة المالية بتجهيز نظام معلوماتي آلي، يتصل بمختلف الوزارات، ومديريات الضرائب، الجمارك...، فهذه الطريقة تسهل عمليات الاطلاع على المعلومات حول المالية العامة.



قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: النصوص القانونية

1_الدساتير:

❖ دستور 1976، الأمر رقم 76-96، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 94، الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 1976.

❖ دستور 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 الجريدة الرسمية عدد 76، المؤرخة في 7 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، والمعدل بموجب القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، المعدل بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

2_النصوص التشريعية:

أ_القوانين العضوية:

❖ القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية عدد 46 الصادرة في 28 غشت سنة 2016.

❖ القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق ل 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 53 الصادرة في 2 سبتمبر سنة 2018.

ب_الأوامر:

❖ الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر عدد 50.

3_النصوص التنظيمية:

❖ المرسوم التنفيذي 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، جريدة رسمية رقم 75.

4_الأنظمة الداخلية:

❖ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 30 جويلية 2000، جريدة رسمية عدد 46.

❖ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 26 نوفمبر 1999، المعدل بالجريدة الرسمية رقم 77، المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

ثانيا: المؤلفات

❖ بعلي محمد الصغير ويسري أبو علا، المالية العامة، د.ط، دار العلوم، عنابة، سنة 2003.

❖ دنيدي يحي، المالية العمومية، ط2، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2014.

❖ ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري الجزائري والنظم السياسية، د.ط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، سنة 2007.

❖ علي زغود، المالية العامة، ط2، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2006.

❖ محمد ساحل، المالية العامة، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2017.

❖ يلس شاوش بشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2013.

ثالثا_ الأطروحات والرسائل الجامعية:

1_ أطروحات الدكتوراه:

❖ جدي وفاء رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص علوم قانونية، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2017/2018.

❖ زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، كلية الحقوق، 15 مارس 2011.

❖ فنينش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة من أجل نيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر (1) يوسف بن خدة، 2011/2012.

2_رسائل الماجستير:

❖ أومعمر أبو بكر نسيم، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014/2015.

❖ باهي مراد، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري، لنيل درجة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

❖ بن يحي أبو بكر الصديق، المركز القانوني لوزير المالية في الميزانية العامة للدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة البليدة 2، 2014.

❖ بوسالم دونيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ، رسالة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة عنابة، سنة 2002.

- ❖ جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية-دراسة مقارنة-مذكرة لنيل شهادة ماجستير، شعبة الحقوق والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية، جامعة بوقرة بو مرداس، سنة 2012/2011.
- ❖ دواغر عفاف، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، 2013/2012.
- ❖ قريش آمنة، تنظيم البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013/2012.

رابعاً_المقالات العلمية:

- ❖ بقالم مراد، مكانة قوانين ضبط الميزانية في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، مجلد 4، العدد 01، سبتمبر، 2018.
- ❖ سالم محمد، الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية، مجلة القانون والعلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة وهران 2، عدد 7، جانفي 2018.
- ❖ عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة العدد 24، جوان، 2017.
- ❖ عمار عوابدي، دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق الانسان والمواطن، مجلة الفكر البرلماني، عدد 1، ديسمبر 2002.
- ❖ قدور ظريف، مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري باعتباره آلية رقابية على اعمال الحكومة، مجلة العلوم الاجتماعية، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين ديباغبين، سطيف، العدد 23، ديسمبر 2016.
- ❖ مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني وبين الحكومة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، عدد 2، الجزائر، 2003.

خامسا_ وثائق ومنشورات مختلفة:

- ❖ الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 المؤرخة في 2012/12/12.
- ❖ الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، العدد280 ، 5مارس 2012.
- ❖ الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، العدد153، 9فبراير2015.

سادسا_المواقع الالكترونية:

- ❖ <https://www.asjp.cerist.dz>
- ❖ <https://www.sndl.cerist.dz>
- ❖ <http://www.apn.dz>
- ❖ <https://www.joradp.dz>

الفهرس

الصفحة	
01	مقدمة
07	الفصل الأول: الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة إعداد ميزانية الدولة
09	المبحث الأول: المناقشة أداة رقابية على مشروع قانون المالية
10	المطلب الأول: دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية على مستوى لجنة المالية والميزانية
10	الفرع الأول: تكوين لجنة المالية والميزانية
11	الفرع الثاني: مهام لجنة المالية والميزانية
15	الفرع الثالث: الوسائل المساعدة لتفعيل رقابة لجنة المالية والميزانية
17	المطلب الثاني: مناقشة مشروع قانون المالية على مستوى الجلسة العلنية
17	الفرع الأول: تنظيم المناقشات العلنية لمشروع قانون المالية
18	الفرع الثاني: إجراءات المناقشة العامة لمشروع قانون المالية السنوي على مستوى الجلسة
20	المبحث الثاني: التصويت كأداة رقابية على مشروع قانون المالية
21	المطلب الأول: شروط عملية التصويت على مشروع قانون المالية
21	الفرع الأول: الأحكام العامة لعملية التصويت بالمجلس الشعبي الوطني
22	الفرع الثاني: الأحكام الخاصة بعملية التصويت بالمجلس الشعبي الوطني
24	الفرع الثالث: حالة عدم التصويت على قانون المالية في الآجال المحددة
26	المطلب الثاني: إجراءات وأساليب التصويت على مشروع قانون المالية
26	الفرع الأول: إجراءات التصويت

28	الفرع الثاني: أساليب التصويت على مشروع قانون المالية
30	خلاصة الفصل الأول
31	الفصل الثاني: الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة
33	المبحث الأول: وسائل الرقابة المرافقة لتنفيذ الميزانية العامة
34	المطلب الأول: حق السؤال والاستجواب كوسيلة لتفعيل رقابة المجلس الشعبي الوطني أثناء تنفيذ الميزانية
34	الفرع الأول: حق السؤال كأداة رقابية ممنوحة للمجلس الشعبي الوطني
41	الفرع الثاني: حق الاستجواب كأداة رقابية ممنوحة للمجلس الشعبي الوطني
46	المطلب الثاني: لجان التحقيق البرلماني كأداة لتفعيل الرقابة على ميزانية الدولة
46	الفرع الأول: مفهوم لجان التحقيق
47	الفرع الثاني: شروط تشكيل لجان التحقيق البرلماني
49	الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن التحقيق البرلماني
53	المبحث الثاني: قانون تسوية الميزانية كآلية للرقابة البعدية على ميزانية الدولة
54	المطلب الأول: مفهوم قانون تسوية الميزانية ومراحل وآليات اعداده
54	الفرع الأول: المقصود بقانون تسوية الميزانية
58	الفرع الثاني: مراحل وآليات الاعداد والمصادقة على مشروع قانون المتضمن تسوية الميزانية
62	المطلب الثاني: محدودية الرقابة بواسطة قانون تسوية الميزانية
62	الفرع الأول: مدى تأثير الممارسات المنتهجة من قبل الحكومة على فعالية رقابة المجلس الشعبي الوطني

64	الفرع الثاني: عدم فعالية الرقابة كنتيجة حتمية للنقائص الواردة على التشريع المالي
67	خلاصة الفصل الثاني
69	خاتمة
73	قائمة المصادر والمراجع
80	الفهرس