**الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**

**وزارة التعليم العلي والبحث العلمي**

**جامعة البليدة 02**

**كلية الحقوق والعلوم السياسية**

**قسم القانون العام**

# الاختصاصات الرقابية للبرلمان في مجال تنفيذ الميزانية

أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون

**تخصص: قانون عام**

من إعداد الطالب

**بن بريح ياسين**

تحت إشراف الأستاذ الدكتور

**العيد حداد**

**السنة الجامعية 2017- 2018**

**الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**

**وزارة التعليم العلي والبحث العلمي**

**جامعة البليدة 02**

**كلية الحقوق والعلوم السياسية**

**قسم القانون العام**

# الاختصاصات الرقابية للبرلمان في مجال تنفيذ الميزانية

أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون

**تخصص: قانون عام**

من إعداد الطالب

**بن بريح ياسين**

أعضاء لجنة المناقشة

| | | | |
|---|---|---|---|
| بلقاسم أحمد | أستاذ | جامعة البليدة 02 | رئيسا |
| العيد حداد | أستاذ | جامعة تيبازة | مشرفا ومقررا |
| برحماني محفوظ | أستاذ محاضر "أ" | جامعة البليدة 02 | عضوا مناقشا |
| شريط وليد | أستاذ محاضر "أ" | جامعة البليدة 02 | عضوا مناقشا |
| بن حاج الطاهر محمد | أستاذ محاضر "أ" | جامعة خميس مليانة | عضوا مناقشا |
| طايبي سعاد | أستاذة محاضرة "أ" | جامعة خميس مليانة | عضوا مناقشا |

**السنة الجامعية 2017- 2018**

## الشكر

الحمد لله الذي تتم به الصالحات، والحمد لله الذي وفقنا إلى إتمام هذه الأطروحة،

فاللهم لك الحمد والشكر كله من قبل ومن بعد.

كما أوجه الشكر كله إلى أستاذي المحترم والفاضل الأستاذ الدكتور العيد حداد على إشرافه على هذا العمل ودعمه المتوصل بالنصح والدعم والإرشاد،

ببذل الجهد اللازم لإتمام هذا العمل

كما أقدم شكري الجزيل إلى الأساتذة الأفاضل على قبولهم مناقشة هذه الأطروحة،

من خلال لجنة المناقشة الموقرة بداية برئيسها المحترم.

كما أتقدم بالشكر إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد، وأخذ بأيدنا في الأوقات المناسبة للدفع بهذا العمل ليصل إلى مبتغاه، وخاصة أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجامعة البليدة 02

فالشكر كل الشكر لكم جميعا

الطالب بن بريح ياسين

## إهـــداء

إلى روح والدي رحمه الله

إلى والدتي حفظها الله

إلى إخوتي وأخواتي

إلى زوجتي وابني

إلى زوجتي التي ساعدتني في كتابة البحث

فلها الشكمر الموصول، وجزاها الله خهير الجزاء.

## ملخص

أجمع أساتذة المالية والاقتصاد على أهمية الرقابة على الأموال، باعتبار أن هذه الرقابة تمثل الضوابط والحدود التي تمنع التجاوزات وتحافظ على المال العام، التي تعد عصب الدولة الحديثة ووسيلتها لتحقيق التنمية المستدامة، ولما كان للرقابة دور هام بهذا الشكل، أصبحت الدول باختلاف أنظمتها تحرص كل الحرص على إيجاد آليات وضوابط وكيفيات متنوعة ومتعددة من أجل تطبيق الرقابة المالية على أحسن وجه؛ ومن ثم فإن نجاح أي دولة في تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بها لا يعتمد على مدى سلامة البرامج والسياسات المختلفة الملاءمة للإنجاز فحسب، بل يعتمد أيضا على مدى توافر أدوات ووسائل الرقابة المناسبة لمتابعة وتقييم هذا الإنجاز، وعلى توافر المقومات الأساسية اللازمة لزيادة فاعلية وكفاءة الرقابة على مختلف الأنشطة والبرامج التي تقوم بها الأجهزة الرقابية المختلفة في الدولة.

كما أن النظام المحكم والرشيد للرقابة على تنفيذ الميزانية العامة له أهمية بالغة من حيث التأثير في سلوك وتصرفات القائمين على التنفيذ ودفعهم إلى بذل أقصى الجهود لتحقيق النتائج المنشودة، وذلك عن طريق الوقوف على مدى صحة تصرفات وأعمال الأجهزة الحكومية واقتراح الحلول المناسبة للتغلب على معوقات تحقيق هذه النتائج وتحديد المسؤول عن الخطأ وتعريضه للمساءلة، والعمل على جبر الضرر الذي لحق بالمال العام.

إن إعداد الميزانية وإقرارها يقتضي وقتا وجهدا ليس من السهل تكرارها في فترة تقل عن السنة الواحدة، ما يؤدي إلى زيادة النفقات دون مبرر، وتصبح الرقابة عليها مرتفعة وباهضة التكاليف، بالإضافة إلى حدوث وارتباك في النشاط المالي للدولة مما ينعكس على الوضع الاقتصادي نتيجة عدم التوافق الزمني بين الإيرادات والنفقات العامة، كما أن الدول على اختلاف أنظمتها الدستورية بحاجة ماسة إلى مراجعة حساباتها ومراقبة من عهدت إليهم تحصيل وإنفاق الأموال العامة، ولهذا أنشئت هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية تتولى فحص الحسابات العامة بصفة مستمرة ودقيقة وعرض نتائج أعمالها على البرلمان.

وتبعا لذلك، يلعب الوزير المكلف بالميزانية دورا مهما في إعداد مشروع القانون المالية وذلك لما تتوافر عليه الوزارة من أجهزة إدارية متخصصة في الميدان المالي، والكفيلة عمليا بتحقيق التوازن الاقتصادي والمالي العام، زيادة على ذلك الوزير المكلف بالمالية هو الذي يشرف مباشرة على جميع

المصالح الإدارية المختصة بتحصيل الموارد، كما أنه يطلع بواسطة المراقبين العاميين للالتزام بالنفقات على جميع الأعباء الحكومية، هذه الأولوية في مجال تحضير مشاريع قوانين المالية تمنح لوزير المالية صفة الامتياز، وهذه الصفة ليست فقط على مستوى النصوص القانونية فقط وإنما أيضا على مستوى الواقع.

وبالرجوع إلى النصوص الدستورية، تؤكد تفوق وأفضلية الحكومة على البرلمان في تحضير ودراسة مشروع الميزانية العامة والمصادقة عليها، خاصة تكريس مبدأ عدم القبول المالي الذي أقرته مختلف الدساتير المقارنة ومنها الدستور الجزائري في المادة 139 منه، مفاده منع كل المقترحات والتعديلات التي من شأنها تقليص الموارد العمومية أو إحداث أو زيادة النفقات العمومية، من خلال تقييد حق النواب في تقديم مقترحات بشأن مشروع الميزانية العامة، مع الإشارة أن نص المادة 139 السالفة الذكر ترد استثناء يتمثل في السماح باقتراح مبالغ جديدة للإنفاق العمومية على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، ومن جهة أخرى تضييق الخناق في ممارسة حق المبادرة الممنوحة للبرلمان من خلال غياب الشفافية وتكريس مبدأ السرية في بعض مراحل إعداد السياسة العامة للحكومة، من خلال عدم الإفصاح عن المعلومات بحجة أنه يدخل في سياق سيادة الدولة، مما يتعذر لممثلي الشعب الاستفادة من تلك المعلومات ووضع ترتيبات الخاصة بها، وتحضير ردود تدخلاتهم وبما يدعم إمكانية التعرف بتوجهات الحكومة خلال السنة المالية المقبلة ويضمن فاعلية الرقابة والمتابعة.

## قائمة المحتويات


الشكر

الإهداء

الملخص

قائمة المحتويات

مقدمة 12

**الباب الأول: الاختصاصات المالية للبرلمان في المجال الرقابي**

**الباب الأول: الاختصاصات المالية للبرلمان في المجال الرقابي 18**

**الفصل الأول: مفهوم الرقابة في الفكر الإسلامي والفكر المالي المعاصر**

**الفصل الأول: مفهوم الرقابة في الفكر الإسلامي والفكر المالي المعاصر 20**

المبحث الأول: مفاهيم أساسية في النظام المالي الإسلامي 21

المطلب الأول: المال العام في الشريعة الإسلامية 22

الفرع الأول: مفهوم المال العام 22

الفرع الثاني: حرمة المال العام 25

أولا– الالتزام بالضوابط والمعايير الشرعية المتعلقة بتحصيل الإيرادات 25

ثانيا– الالتزام بالضوابط والمعايير المتعلقة بإنفاق الأموال العامة 28

المطلب الثاني: الرقابة على المال العام في الإسلام 33

الفرع الأول: صور الرقابة على المال العام 34

أولا– الرقابة من حيث النظرة المحاسبية والاقتصادية 34

ثانيا– الرقابة من حيث توقيتها 36

ثالثا– الرقابة من حيث الجهة التي تتولاها 37

الفرع الثاني: أشكال الرقابة على المال العام 39

أولا– الرقابة الداخلية في الفكر المالي الإسلامي 39

ثانيا– الرقابة الخارجية في الفكر المالي الإسلامي 41

المبحث الثاني: ماهية الرقابة على الميزانية في الفكر المعاصر 45

المطلب الأول: ماهية الميزانية العامة 46

الفرع الأول: مفهوم الميزانية العامة 46

أولا– تعريف الميزانية العامة وبيان خصائصها 46

ثانيا– الطبيعة القانونية والإدارية للميزانية العامة 53
ثالثا– أهمية الميزانية العامة 56
الفرع الثاني: تمييز الميزانية عن مفاهيم أخرى ومراحل تطور أشكالها 60
أولا– تمييز الميزانية عن الأنظمة المالية المشابهة 60
ثانيا – مراحل تطور أشكال الميزانية العامة 65
المطلب الثاني: ماهية الرقابة المالية 73
الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية ونشأتها 74
أولا– المفهوم اللغوي والاصطلاحي لمصطلح الرقابة 74
ثانيا– نشأة الرقابة المالية وتطورها 78
الفرع الثاني: أهمية الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية وأهدافها 82
أولا– أهمية الرقابة على تنفيذ الميزانية العام 83
ثانيا– أهداف الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة 89
**الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان في الرقابة على تنفيذ الميزانية**
**الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان في الرقابة على تنفيذ الميزانية 92**
المبحث الأول: دور البرلمان في اعتماد قوانين المالية:"رقابة سابقة" 94
المطلب الأول: تقديم مشروع قانون المالية 94
الفرع الأول: تحديد الآجال في تقديم المشروع 95
أولا– دور وزير المالية في إعداد المشروع 95
ثانيا– التوازن في الآجال بين الحكومة والبرلمان 98
الفرع الثاني: التأخير المنسوب للبرلمان 102
المطلب الثاني: فحص المشروع ودراسته 104
الفرع الأول: مناقشة المشروع 104
أولا– مناقشة اللجان الدائمة 106
ثانيا– المناقشة العامة 112
الفرع الثاني: الإجازة البرلمانية للمشروع 116
المبحث الثاني: متابعة البرلمان في تنفيذ عملية الميزانية 120
المطلب الأول: سلطة البرلمان في الاستفهام 121
الفرع الأول: الأسئلة البرلمانية في المجال المالي 121
أولا– التعريف بالسؤال 121
ثانيا – شروط السؤال 122

الفرع الثاني: الاستجواب البرلماني 128
أولا– تعريف الاستجواب وبيان مقاصده 128
ثانيا– شروط الاستجواب البرلماني 130
المطلب الثاني: سلطة البرلمان في الاستعلام 137
الفرع الأول: آلية التحقيق البرلماني 137
أولا– تعريف التحقيق البرلماني وبيان خصائصه 137
ثانيا– عمل لجنة التحقيق ونتائجها 140
الفرع الثاني: المناقشة العامة في فتح الاعتمادات 144
أولا– تقدير حجم الاعتمادات الإضافية 145
ثانيا– إجراءات فتح الاعتمادات الإضافية 147
المبحث الثالث: سلطة البرلمان في بسط الرقابة اللاحقة 150
المطلب الأول: قانون ضبط الميزانية كوسيلة للإخبار والمراقبة 151
الفرع الأول: مدى أهمية قانون ضبط الميزانية 151
الفرع الثاني: إعداد قانون ضبط الميزانية 154
المطلب الثاني: التصويت على قانون ضبط الميزانية 158
الفرع الأول: الإطار العام لقانون ضبط الميزانية 158
الفرع الثاني: التأخير المتعمد في دراسة قانون التسوية 161
أولا– التسيب الصادر من الحكومة 161
ثانيا– محتوى تدخلات النواب 162
**الباب الثاني: النظام الإجرائي على تنفيذ الميزانية وسبل إصلاحها**
**الباب الثاني: النظام الإجرائي على تنفيذ الميزانية وسبل إصلاحها 165**
**الفصل الثالث: المعوقات الإجرائية والمؤسسية للرقابة على الميزانية العامة**
**الفصل الثالث: المعوقات الإجرائية والمؤسسية للرقابة على الميزانية العامة 167**
المبحث الأول: محدودية المبادرة والاعتماد في قانون المالية السنوي 168
المطلب الأول: محدودية المبادرة البرلمانية 169
الفرع الأول: القيود المفروضة على حق التعديل 170
أولا– تقييم جدوى تقديم التعديلات 171
ثانيا– عدم القبول المالي الذي أقرته المادة 139 من الدستور 178
الفرع الثاني: غياب الشفافية في ممارسة حق المبادرة 183
المطلب الثاني: محدودية اعتماد القانون المالي السنوي 189

الفرع الأول: تجاوز الترخيص البرلماني 191
الفرع الثاني: تجاوز سقف الاعتمادات وعدم احترامها 196
المبحث الثاني: تواضع آلية التصويت وسلطة الرقابة 201
المطلب الأول: تجاوز التصويت البرلماني وعدم احترامه 202
الفرع الأول: التصويت الإجمالي 203
الفرع الثاني: التحكم في جدول أعمال المجلس وانتقال سلطة الإصدار بأمر رئاسي 209
المطلب الثاني: ضعف سلطة الرقابة البرلمانية وعدم فعاليتها 215
الفرع الأول: هشاشة إثارة مسألة الثقة وملتمس الرقابة 217
أولا– إثارة مسألة الثقة 217
ثانيا– ملتمس الرقابة 221
الفرع الثاني: تكريس الطابع الشكلي للرقابة المالية 224
**الفصل الرابع: العراقيل العمليه المترتبة على تراجع دور الرقابي وسبل إصلاحها**
**الفصل الرابع: العراقيل العمليه المترتبة على تراجع دور الرقابي وسبل إصلاحها 230**
المبحث الأول: عوامل ضعف دور الرقابي للبرلمان 332
المطلب الأول: هيمنة الحكومة على الاختصاص المالي 232
الفرع الأول: أسباب الهيمنة 233
الفرع الثاني: أشكال الهيمنة 237
المطلب الثاني: تغييب حق البرلمان في الحصول على المعلومات المالية 242
الفرع الأول: العراقيل العلمية في حصول البرلمان على المعلومات المالية 243
الفرع الثاني: غياب الانسجام في الرقابة بين البرلمان والهيئات الرقابية المستقلة 248
المبحث الثاني: مظاهر ضعف دور البرلمان الرقابي 252
المطلب الأول: هشاشة وتواضع المبادرة التشريعية 253
الفرع الأول: محدودية دور الأحزاب السياسية 254
الفرع الثاني: ضعف المعارضة وهشاشة القوة الاقتراحية 258
المطلب الثاني: صعوبة فهم وإدراك محتوى القانون المالي 262
الفرع الأول: محدودية التكوين المالي والرقابي 263
الفرع الثاني: محدودية الثقافة البرلمانية وتواضعها 266
المبحث الثالث: واقع الاختصاصات الرقابية للبرلمان وسبل إصلاحها 269

المطلب الأول: واقع الاختصاصات الرقابية للبرلمان 270
الفرع الأول: استمرار غياب البرلمان في أداء دوره الرقابي 271
الفرع الثاني: تصحيح دور البرلمان وتعزيز أدائه المالي 276
المطلب الثاني: الرؤى المقترحة في إصلاح الاختصاص الرقابي 282
الفرع الأول: الرؤى العامة في إصلاح الرقابة البرلمانية 282
أولا– الإصلاح القانوني الإداري، المحاسبي والرقابي 282
ثانيا– حسن إعداد الميزانية العامة وتنظيم إدارات المالية العامة 288
ثالثا– النهوض بالمتطلبات المرتبطة بالتنمية البشرية 291
رابعا– التحول نحو منهج الرقابة الشاملة (الرقابة المالية الحديثة) 293
الفرع الثاني: الرؤى الخاصة في إصلاح الرقابة البرلمانية 295
أولا– التحول نحو تطبيق ميزانية البرامج والأداء 295
ثانيا– التحول نحو حوكمة الميزانية العامة 299
الخاتمة 302
قائمة المراجع 307
Résumé 327

## مقدمة

تعتبر الميزانية بمفهومها الحديث نتاج صراع مر بمراحل تاريخية شهدته أوروبا، بين سلطان الملوك الذين كانوا يستفردون بممارسة الجباية والإنفاق دون شرط أو قيد، والشعوب التي كانت تتطلع – من خلال ممثليها – إلى تقييد هذه السلطة عن طريق إخضاع كل جباية أو إنفاق إلى الإذن المسبق، ثم تطورت المفاهيم الخاصة بمصطلح الميزانية العامة، ونالت قسطا وافرا من الاهتمام لدى أساتذة الاقتصاد والمالية والقانون بالبحث والدراسة، فلم تعد الميزانية العامة مجرد أداة محاسبية تبين الإيرادات والنفقات المستقبلية، بل هي أيضا وثيقة تعبر عن رغبة الحكومة في تحقيق أهدافها[1].

ولا شك أن الأهمية التي تمتاز بها الميزانية من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية يبرز مدى أهمية الرقابة عليها، ولا يخفى على أحد ما للميزانية من أهمية وتأثير على النواحي السالفة الذكر، فليس هناك أكثر من الجانب المالي إثارة للانتباه، فالعمليات المالية تستجيب لحاجات وتخضع لقواعد وتستعمل لبلوغ أهداف، ولكن الذي يميز الميزانية هي تلك المكانة التي تحتلها أكثر في تحديد مصير كل الأنشطة والمهام، فأي نشاط مرفق عمومي يتوقف وجوده على الاعتماد المالي، ولا يعني هذا أن الأخير هو كل شيء في تحديد نشاط أي مرفق، ولكن بدون الوسائل المالية لا يمكن لأي مرفق ممارسة نشاطه أو تحقيق النفع العام، وذلك لأن المال هو عصب الحياة، وهذه الوسائل المالية تدرج فيما يعرف بالميزانية التي يتضمنها القانون المالي السنوي[2].

لقد اعتبرت السلطة المالية مكملا أساسيا للسلطة السياسية، وكل قرار أيا كان نوعه إلا وله بعد مالي، إذ لم تحصر الدساتير السلطة المالية في جهاز معين، من هنا يمارس البرلمان العديد من الاختصاصات المالية، فهو يوافق على القوانين المالية بمختلف صورها، بالإضافة إلى تصويته على القوانين الضريبية من خلال فرض الرقابة عليها، فالرقابة على تنفيذ الميزانية العامة كانت دائما وأبدا محل اهتمام كافة البرلمانات في العالم كون هذه الأخيرة صاحبة الاختصاص في اعتماد الميزانية فضلا عن حقها من أن تنفيذ الميزانية العامة قد تم بالإذن من المجلس النيابي، وقد كفلت أغلب دساتير الأنظمة المقارنة هذا الحق مع إمكانية تقرير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان عن كافة أعمالها،

---

1- عبد الكريم صادق بركات، الاقتصاد المالي، منشأة المعارف، الإسكندرية 1978، ص 343.

2- عبد القادر تيعلاتي، المالية العامة المقارنة، قانون الميزانية، الجزء الأول، دار الجسور، وجدة 2002، ص 07.

ومن ضمنها تنفيذ الميزانية، وانطلاقا من هذه المسلمات، تمارس السلطة التشريعية رقابة برلمانية على أداء السلطة التنفيذية للاطمئنان على صحة هذا التنفيذ وسلامته من الناحية القانونية.

المقصود بالرقابة البرلمانية هو تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته[1]، وهذا المدلول قائم في النظم السياسية الديمقراطية، وإن كانت درجاته تختلف من نظام إلى آخر، وإذا كانت الرقابة تجد في النظام البرلماني مستقرها وأساسها، يفضى إلى اعتبارها معيار لتحديد طبيعة النظام ذاته، فحيثما توجد فثم نظام برلماني، وحالما تنتفي يكون النظام مغايرا، وتوظيف الرقابة على هذا النحو رتب أثرين وهما[2]:

**أولا:** حق البرلمان في الرقابة على الحكومة ليس في حاجة إلى نص للاعتراف به طالما أعلنت النصوص برلمانية النظام، فإذا ما أوردت النصوص له ذكرا، فإن هذا لا يعدو أن يكون ترديدا لما هو معلوم بالضرورة، ومرد ذلك إلى مالها من حق التشريع والرقابة، وهو ما ذهب إليه الفقه الدستوري في ممارسة هذا الحق برغم عدم نص الدستور عليه[3].

**ثانيا:** إن التصريح الدستوري بالرقابة أثرا كان أو وسيلة يكشف عن طبيعة النظام ويعكس طبيعته البرلمانية،حتى ولو لم ترد النصوص عن ذلك صراحة.

يستشف من كل ما تقدم أن الرقابة البرلمانية (السياسية أو القانونية) هي رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية من ناحية أدائها للاختصاصات المخولة لها في الدستور، حيث يعد البرلمان سلطة رقابية سياسية على أعمال الحكومة وتصرفاتها حتى يتأكد أن ما تقوم به من أعمال يتم في حدود القانون ويتفق مع المبادئ الدستورية وتحقيق المصلحة العامة، مع العلم أن السلطة التنفيذية لما تخضع للرقابة البرلمانية، فإنه لا يفوت علينا التوضيح بأن ذلك الخضوع يكون بدرجات، فالبرلمان في جميع أنحاء العالم يقوم بالرقابة على السلطة التنفيذية ولكن يختلف أداء البرلمان لهذه الوظيفة من دولة لأخرى، وذلك وفقا للسلطات التي يتمتع بها البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية، ويتضح ذلك بالنظر

---

1- إيهاب سلام زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، دار عالم الكتب، القاهرة 1983، ص 17.

2- ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، الطبعة الأولى، دار مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية 2009، ص 07.

3- د/ عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة 1981، ص 353.

إلى أن بعض الدول يستطيع فيها البرلمان إجبار الحكومة على الاستقالة عن طريق التصويت على سحب الثقة من الحكومة.

يتمثل أساس الرقابة البرلمانية كون الحكومة هي التي تضع السياسات العامة وهي التي تملك القدرة على التنفيذ، وهي المخولة بوضع المراسيم التنفيذية للأنظمة، وبالتالي يتجه اهتمام البرلمانات في ظل هذه الأوضاع إلى محاولة استثمار ما هو ممكن من وسائل وآليات وتفعيلها للمساهمة في وضع القرار وأهمها الرقابة، كما أن التوازنات السياسية والحزبية في البرلمان قد تحد من قدرته على توجيه الحياة السياسية وضع السياسات العامة، لاسيما في ظل وجود أكثرية حزبية كبيرة مؤيدة لسياسة الحكومة، وبالتالي تصبح الرقابة أهم الوسائل المتبقية أمام المعارضة للتأثير على السلطة التنفيذية، كما أن الثقافة السياسية السائدة في المجتمع قد تنظر إلى الدور الرقابي للبرلمان بشكل أكثر تقديرا وإعجابا من نظرتها لدوره التشريعي، وينطبق ذلك بوضوح على نظرة الرأي العام إلى أعضاء المعارضة البرلمانية أو المستقلين[1].

إن السلطة المالية للبرلمان هي محور التفكير حول المؤسسات والعلاقات بين الجهازين التنفيذي والتشريعي، وتظهر هذه السلطة على مستويات عديدة باعتبارها الجزء الأكثر حركية في السلطة التشريعية، ومن هنا تبرز أهمية موضوع الاختصاصات المالية للبرلمان، على اعتبار أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي أن تلعب كل مؤسسة من المؤسسات دورا كاملا في إطار الدولة، وهي محطة أساسية لاختبار موازين القوى وتوزيع الأدوار بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فإذا كان هذا الموضوع من المواضيع القديمة والحديثة في نفس الوقت، فإن إشكالية ممارسة الاختصاصات المالية ظلت رغم ذلك تطرح باستمرار، وبقيت بحاجة إلى مزيد من البحث والتدقيق حول دور المؤسسة البرلمانية في ممارستها وحدود تدخلها فيما يتعلق بممارستها لهذه الاختصاصات[2].

يطرح هذا الموضوع إشكالات واستفسارات حول من يمارس السلطة المالية وحول حدود اختصاص كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال المالي بسبب التداخل الحاصل كل من هذين الجهازين في العملية المالية، وهل تبدو رقابة البرلمان في المجال المالي من خلال النصوص

---

1- أ/ حسين طه علي، الرقابة الشعبية وسيلة إسهام الجماهير في السلطة، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بغداد 1981، ص 123.

2- محمد مالكي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء 02، دار ليلي للطباعة والنشر، مراكش 1997، ص 191.

القانونية تتمتع بآلية حقيقية وفعالة انطلاقا من الأساليب المعتمدة في تحضير ودراسة الميزانية والتصديق عليها، خصوصا وأن القانون المالي أداة رقمية يغلب عليها الطابع الحسابي المحض وتفصيل النسب والأرقام على مستوى الاقتصاد الوطني، كما أن السؤال الذي يفرض نفسه كذلك، هل مقاربة القانون المالي انطلاقا من طريقة مناقشته، داخل البرلمان مقاربة فعالة، أم لا بد من اعتماد مقاربة أخرى تعتمد على المردودية وتسيير النتائج لتحقيق الهدف عوض المقاربة التقليدية التي تعتمد على تسيير الوسائل، و في الأخير من هي الجهة التي لها الرجحان والتفوق في هذا المجال ومن يمسك في نهاية المطاف بزمام السلطة المالية.

إن ممارسة البرلمان للسلطة المالية محدودة بفعل تفوق الإدارة وهيمنتها في تحضير القوانين وتهيئتها واحتكارها للمعلومات، ووجود سلطة تنظيمية لها صلاحيات واسعة شوهت دائما معنى الإذن البرلماني، كما أن سلطة البرلمان تبقى محدودة أيضا عن طريق لعبة القوى السياسية ومجموعات الضغط وأصحاب المصالح والنفوذ ومن يملكون سلطة القرار، فالمصدر المادي للتشريع تحول إلى الجهاز التنفيذي الذي يحدد التوجهات والخيارات على مختلف القوانين المالية، وأمام السيطرة المطلقة والواضحة للحكومة نطرح سؤالنا بالبند العريض، ما هو حال مستقبل الاختصاصات المالية الرقابية للبرلمان في مجال تنفيذ الميزانية العامة؟

إن البحث في دراسة الواقع المالي والرقابي للبرلمان، يفرض علينا الاستعانة بعدد من مناهج البحث التي من شأنها أن تساعد على تحليل مختلف الاختصاصات التي تطبع الممارسة الرقابية للبرلمان في المجال المالي، لذا عمدنا في دراسة هذا الموضوع الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي، لفهم مختلف الآليات المعتمدة من خلال ما يتمتع به البرلمان من صلاحيات على مستوى مراحل الميزانية العامة، ووصف الوضع التي تكون عليها الهيئة التشريعية وكيفية تعاملاتها مع الجهاز التنفيذي وطبيعة العلاقة التي تجمع بينهما؛ إضافة إلى المنهج المقارن والذي سنعتمده أحيانا بهدف الوقوف على الوضعية التي تعرفها التجارب الرقابية المالية في دول أخرى وخاصة النموذج الفرنسي لمقارنتها بالنصوص القانونية الجزائرية، كون أن القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية مستوحى من الأمر رقم 02/59 المتضمن قانون المالية الفرنسي، ناهيك عن ذلك أن الجزائر طبقت الأمر رقم 02/59 غداة الاستقلال وبقيت تعمل به إلى غاية تاريخ 05 جويلية 1975، تاريخ دخول حيز التنفيذ الأمر رقم 29/73 المؤرخ في 1973/07/05 المتضمن إلغاء القانون رقم 157/62 من خلال الإعلان عن توقيف العمل بالقوانين الفرنسية؛ بالإضافة إلى التطرق للقانون العضوي رقم

692/2001 المؤرخ في 2001/08/01 وما يتضمنه من الأحكام تعزز من دور البرلمان في بسط رقابته المالية وممارسة اختصاصاته في ميدان الميزانية بدءا من مرحلة الإعداد إلى آخر مرحلة المتمثلة في التصديق على الحساب الختامي.

من خلال الإشكالية المطروحة والمناهج المتبعة في دراسة موضوع البحث، اقتضى منا تقسيم الموضوع إلى بابين،وكل باب يحتوي على فصلين متكاملين، يتناول الباب الأول محتوى الاختصاصات المالية للبرلمان في المجال الرقابي، بينما الباب الثاني يدرس معوقات الرقابة على الميزانية العامة وسبل إصلاحها، كل ذلك وفق الخطة التالية:

الباب الأول: الاختصاصات المالية للبرلمان في المجال الرقابي

الفصل الأول: مفهوم الرقابة في الفكر الإسلامي والفكر المالي المعاصر.

الفصل الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان في الرقابة على تنفيذ الميزانية.

الباب الثاني: معوقات الرقابة على الميزانية العامة وسبل إصلاحها.

الفصل الأول: المعوقات الإجرائية والمؤسسية للرقابة على الميزانية العامة.

الفصل الثاني: العراقيل العملية المترتبة على تراجع دور الرقابي وسبل إصلاحها.

خاتمة الموضوع

# الباب الأول

# الاختصاصات المالية للبرلمان

# في المجال الرقابي

# الباب الأول

## الاختصاصات المالية للبرلمان في المجال الرقابي

تعد الرقابة بكل صورها علامة بارزة على طريق تقدم الدول ووسيلة من وسائل نموها ورفعتها، وذلك بعد ظهور الاتجاهات الحديثة في إدارة المشروعات الكبرى وتنمية الموارد الاقتصادية، وتطور مفاهيم وإجراءات وأدوات الرقابة واعتماد الحكومات عليها في تقييم السياسات الإدارية والحكم على سلامة البيانات والمعلومات التي توضح مدى كفاءة الإدارة في استغلال الموارد المتاحة، وقد ازدادت أهمية الرقابة المالية مع التطور التنظيمي الإداري والمالي للدولة الحديثة، حيث أنه كلما تنامى حجم الإدارة وتعددت أنشطتها ورغبت الدولة تحقيق التنمية والازدهار في مجتمعها، كلما تعقدت طرق وأساليب استخدام الوسائل المالية وصعب معها تعقب عملية الرقابة المالية إذا ما تمت مقارنتها بالوظائف والمهام الإدارية المتعددة.

كما تعتبر مجالات البرلمان مختلفة ومتنوعة إلا أن أكثرها أهمية هي قوانين المالية، التي تشمل القانون المالي السنوي والقانوني المالي التكميلي، وقانون ضبط الميزانية، ويعتبر الاختصاص المالي ذو أهمية قصوى للمؤسسة البرلمانية، لأنها تسمح للنواب فرصة المناقشة والمشاركة واقتراح التعديلات، كما أن آجال مناقشتها وإيداعها تكون محددة بقانون تنظيمي للمالية، عكس المجالات الأخرى التي تنحصر فيها المبادرة البرلمانية في أضيق الأحوال.

ولما كان للرقابة على أموال الدولة الدور البارز والأساسي في التوازن الاقتصادي والاجتماعي، أصبحت الدول باختلاف أنماط تسييرها وأنظمتها تحرص كل الحرص على إيجاد آليات وكيفيات متعددة لإعمال هذه الرقابة المالية على أكمل أوجهها، لذا يشكل قانون المالية محطة أساسية في العمل الحكومي والبرلماني للدولة، لأنه يتضمن موارد ونفقات الدولة في جميع القطاعات، ذلك أن قانون المالية هو بالأساس برمجة مالية لاختيار سياسي، فهو يجسد سياسة الدولة وتوجهاتها، فالرفع من نسبة الضرائب أو التخفيف منها وتشجيع الاستثمار والإنتاج والاستهلاك يدخل في صميم الاختيارات السياسية والمجتمعية لكل حكومة، كما أن اعتماد عنصر ما أو ذاك من العناصر المشار إليها، أو إعطاء الأولوية لمجموعة منها بدل الأخرى يشكل أصدق تعبير عن المشروع التي تريد من ورائه الحكومة تنفيذه.

وعليه ارتأينا تقسيم الباب الأول فصلين متكاملين، يتناول الفصل الأول مفهوم الرقابة وكل ماله علاقة بمفهوم الرقابة في الفكر الإسلامي والفكر المالي المعاصر، بينما يتمحور الفصل الثاني مجال الاختصاص المالي للبرلمان في قوانين المالية السنوي والتكميلي، وقانون ضبط الميزانية – الحساب الختامي –، وما هو دور البرلمان في بسط رقابته وحدود سلطته في مواجهة السلطة التنفيذية.

# الفصل الأول

# مفهوم الرقابة في الفكر الإسلامي والفكر المالي المعاصر

# الفصل الأول

## مفهوم الرقابة في الفكر الإسلامي والفكر المالي المعاصر

أجمع أساتذة الاقتصاد والمالية، ومن بعدهم أساتذة الإدارة على أن أي نظام إداري أو مالي لا تتوفر فيه رقابة صحيحة ومنظمة هو نظام مبتور وناقص، يفتقر إلى المقومات الأساسية[1]، وحسب الكثير من الفقهاء، فالرقابة بمختلف أنواعها وصورها تشكل أمرا طبيعيا ولازما في أي مجتمع إنساني، وذلك لأهمية دورها في تحديد الضوابط لكل تصرف يتعدى أثره للغير، فبالنسبة للإدارة تحيط عملها وقدراتها بكل الضمانات القانونية لتحصينها من كل الانحرافات والخروقات التي قد تشوب الأداء الإداري[2].

كما يعكس النظام المالي في أي دولة، النظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي القائم بها، فيعمل على تحقيق الأهداف والغايات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، من خلال استخدامه لأدواته السياسية، وهي الإيرادات العامة والنفقات العامة، فمن خلال اختيار نوع النفقات العامة والإيرادات العامة وحجمها وأولوياتها، يحقق النظام المالي للدولة – بغض النظر عن طبيعة النظام – أهدافه السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لذلك تشكل وظيفة الرقابة أبرز وأهم وظائف الإدارة إلى جانب باقي الوظائف الأخرى التي تعرفها العملية الإدارية من تخطيط وتوجيه وتنفيذ.

والنظام الإسلامي الذي وجد داخل نظام معين هو الإسلام، بنواحيه الدينية والاجتماعية والاقتصادية، ساعد على ازدهار الإسلام وترسيخ مبادئه، وحقق التوازن في المجتمع الإسلامي وكفل حرمة المال وقدسيته[3]؛ لذا لا نرى أي مانع أن نتناول مفهوم الرقابة المالية في التشريع الإسلامي من قبيل الإثراء والتوسع.

وباعتبار أن الضبط الأولي للمفاهيم الموظفة في الموضوع من المسائل الأساسية في أي بحث علمي، وباعتبار أيضا أن الموضوع يدور حول نقطتين أساسيتين وهما المال والرقابة، فإنه لا بد من الوقوف ولو بإيجاز، لتناول مختلف تعريفات وتحديدات هذين المفهومين في التشريع الإسلامي والتشريع المالي المعاصر.

---

1- عادلة الوردي، رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام، منشورات مجلة الحقوق المغربية، الرباط 2012، ص 17.

2- نفس المرجع، ص 18.

3- د/ محمد قطب إبراهيم، النظم المالية في الإسلام، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، 1996، ص 14.

## المبحث الأول

## مفاهيم أساسية في النظام المالي الإسلامي

من المسلم به أن الأموال العامة موضوع طمع الكثير وأن المال فتنة، والإنسان مجبول على حب المال والإكثار منه، والنفوس تتغير، وبناء عليه لا يجوز أن تترك الأموال دون رقابة محكمة ومتابعة مستمرة، وقد قال الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه في هذا الصدد: ﴿لا يصلح هذا المال إلا بشدة في غير تجبر، ولين في غير وهن﴾؛ وتكمن أهمية الأموال العامة أنها تمثل عصب الحياة بالنسبة لكيان الدولة، ووسيلتها الأساسية في الحفاظ على وجودها، وتأمين العيش الكريم لمواطنيها، وهي الوسيلة التي يمكن من خلالها تحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة[1].

وقد اعتنى الإسلام بالأموال العامة وفرض لها من الحماية وشن العقوبات على من يعتدي على هذه الأموال، بالنظر إلى الدور الذي تقوم به من تحقيق المنفعة العامة للمجتمع، واعتبر الاستيلاء عليها نوع من أنواع السرقة، أطلق عليها اسم الغلول، لقوله تعالى في سورة آل عمران:﴿**وَمَنْ يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ** ﴾[2]، وقال أيضا سبحانه وتعالى:﴿**وَلَا تُؤْتُوا السُّفَهَاءَ أَمْوَالَكُمُ الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَامًا**﴾[3]فالآية الأخيرة تبين مدى أهمية المال العام باعتباره مصدر رزق؛ وقد أمر الحق سبحانه وتعالى بالمحافظة عليه وإنمائه، ولقد استخلف الله عز وجل بعض الأفراد على المال، ومن هنا نشأت الملكية الخاصة، كما استخلف الناس جميعا على بعض المال ، فنشأت الملكية العامة أو المال العام، وإن كان الفرد يبذل ما بوسعه للمحافظة على ماله الخاص، فإن الناس جميعا مكلفون بالمحافظة على المال العام، حيث أن نفعه يعود عليهم جميعا دون أن يستأثر أحد به لنفسه، فالمال العام هو ملك المجتمع وهو أكثر الأموال تعرضا للضياع والاعتداء عليه، ويزداد الأمر سوءا في مجتمع تضعف فيه القيم والأخلاق والسلوكيات السوية، بالإضافة إلى الجهل بفقه حرمة المال العام، وهذا يتطلب حماية أكثر عما هو عليه في الملكية الخاصة[4].

---

1- حسين حسين شحاته، حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، دار النشر للجامعات، القاهرة، 1999، ص 34.

2- سورة آل عمران الآية 161.

3- سورة النساء الآية 05.

4- حسن حسين شحاته، مرجع سابق، ص 35.

لذا سنسلط الضوء في هذا المبحث دراسة الرقابة على المال العام من منظور النظام المالي الإسلامي حيث يرتبط هذا الأخير بأصول معينة، حددتها بدقة آيات القرآن الكريم والأحاديث النبوية الشريفة، والرقابة على الأموال العامة في الفقه الإسلامي تطورت بتطور الدولة الإسلامية منذ نشأتها، وقد قسمنا المبحث إلى مطلبين وهما:

## المطلب الأول: المال العام في الشريعة الإسلامية

حرصت الشريعة الإسلامية على الاعتناء بأموال المسلمين وحمايتها من كل نهب وتبذير واختلاس، ولذلك عد حفظ المال من الضروريات الخمس التي جاءت الشرائع لحفظها وصونها، فالمال العام من وجهة نظر الشارع الإسلامي مملوك لله سبحانه وتعالى ومستغل من طرف الشركاء فيه من المسلمين، ويحرم اختلاسه وإهداره في غير حاجة، يتساوى في ذلك القائم عليه وغيره من عامة أو خاصة المجتمع؛ فالمال العام يقصد به الموارد المالية التي تحصل عليها الإدارات العامة (الحكومية / الرسمية) على جميع المستويات، وما يقابلها من نفقات عامة تقوم بها تلك الإدارات، وهو يعني على وجه العموم النشاطات التي تقوم بها الأجهزة الحكومية وما يتبعها من مصالح ومرافق وغيرها، المملوكة من قبل المجتمع كليا أو جزئيا، من أجل الحصول على الموارد المالية (الإيرادات العامة) بغرض إعادة صرفها في النفقات العامة لصالح المجتمع نفسه[1].

### الفرع الأول: مفهوم المال العام

المال هو كل شيء يتمول وله قيمة، فإذا خصص المال للمنفعة العامة استحق الحماية القانونية، وقد ورد في لسان العرب أن المال ما ملكته من جمع الأشياء وجمعه أموال[2]؛ وقال ابن الأثير:«المال في الأصل ما يملك من الذهب والفضة، ثم أطلقت التسمية على كل ما يقتنى في الأعيان»، ويستفاد من هذا التعريف أن المال هو كل ماله قيمة من نقود ومتاع وأرض وبناء وعقار وزرع وحيوان، وأي شيء له ثمن قل أو كثر.

---

1- بحوث وأوراق عمل الملتقى العربي الثالث بعنوان:" آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، تحت إشراف المنظمة العربية للتنمية الإدارية المنعقدة برباط، المغرب، ماي 2008، ص 06.

2- العلامة ابن منظور، لسان العرب المحيط، إعداد وتصنيف يوسف خياط ونديم موعشلي، طبعة دار لسان العرب، المجلد الأول، بيروت 1375هـ/ 1955م، ص 635.

فالمال العام هو المال المملوك للدولة سواء كان مملوكا ملكية عامة تمارس عليها الدولة سلطاتها بصفتها صاحبة السلطة العامة أو مملوكا لها ملكية خاصة[1]؛ كما وردت تعاريف بشأن المال العام في إطار التصنيف الشرعي، من بينها أنه كل ما تثبت عليه اليد في بلاد المسلمين ولم يتعين مالكه، بل هو للمسلمين جميعا، وأنه المال الذي لا دخل في الملك الفردي، إنما هو لمصلحة العموم ومنافعهم[2]، وأن المال الذي يتعين على الدولة حمايته باعتباره مخصصة للمنافع العامة هو كل ما أسندت ولايته للدولة شرعا أو قانونا، وخصصت منافعه لمصالح الأمة، وتحددت مصادر جبائية بنص شرعي أو قانوني[3].

عموما يمكن اعتبار المال العام أن تكون ملكيته للناس جميعا أو لمجموعة منهم، ويكون حق الانتفاع به لهم، دون أن يختص به أو يستغله أحد لنفسه، أي أن يكون الانتفاع لموضوع المال العام لجميع أفراد الأمة أو لجميع أفراد جماعة معينة، دون أن يكون للفرد اختصاص، ولا يتجاوزه إلا إذا تعارض انتفاعه مع انتفاع غيره من هؤلاء الأفراد، فعند ذلك يرد إلى مشاركة غيره في الانتفاع على أساس من المساواة والعدل، حيث لا يمنع انتفاع أحدهما من انتفاع الآخر، فالإسلام أقر الملكية الجماعية واعترف بها بالنسبة إلى الأشياء المشتركة التي تستدعيها حاجة الأمة، فقد جعل ملكية بعض الأشياء الأساسية عامة، لأن الأمة تحتاج إليها، وهذه الأموال تتعلق بمصالح الناس جميعهم، لذلك عدت ملكا للمجتمع، ينتفع بها دون أن تخضع لسيطرة فرد بعينه[4].

إن الملكية العامة في نظر الشريعة الإسلامية تتمثل في اشتراك الجميع على حد سواء في الانتفاع بالأموال العامة، ومعنى ذلك أنه لا يكون لهيئة اعتبارية حق تملك هذا المال وحقوقه، بيد أن انتفاع أفراد الأمة بالأموال العامة يكون بصورة غير محدودة، بشرط أن لا يكون انتفاع أحد الأفراد مانعا من انتفاع الآخر، ويرى جانب من الفقه بأن الملك العام لا يندرج في حق الملكية بمعناه الاصطلاحي، فللأفراد حق في الملك العام إلا أنه ليس من قبيل الملك، وإنما هو من قبيل الحقوق العامة التي تتضمن الانتفاع الشخصي، لذلك فإن معظم الفقهاء ذهبوا إلى اشتراك الناس شركة إباحة في ما يندرج فيه ويصرحون بنفي الملكية عنه، ولا يوجد في أقوالهم ما يدل على اعتبار الدولة مالكة

---

1- نوفل علي الديلمي، الحماية الجزائية للمال العام، دراسة مقارنة، الطبعة 02، دار هومة، الجزائر 2006، ص 47.

2- المرجع نفسه، ص 47.

3- د/ حسين حسين شحاته، مرجع سابق، ص 37.

4- المرجع نفسه، ص 38.

للأشياء العامة أو المرافق العامة، بخلاف ملكية الدولة للأموال الخاصة المسلمة بها[1]؛ ويمكن اعتبار الأشياء العامة مملوكة للدولة، وأن للأفراد فيها حق الانتفاع، إذ لا يوجد خلاف يذكر بين ما تقدم من نفي الملكية ، وبين القول بعدها من أملاك الدولة العامة، فالذين نفوا الملكية عنها أرادوا نفي الملكية الخاصة، وهذا لا يمنع عدها من أملاك الدولة التي ينتفع بها الأفراد، بحكم تخصيصها المباشر على سبيل إباحة الانتفاع[2].

وتتعدد عناصر الملكية الجماعية وفقا للشارع الإسلامي على النحو التالي:

أ- أموال لا تجيز الشريعة الإسلامية الملكية الخاصة فيها، فلا يجوز تمليكها أو تملكها كالقلاع والحصون والطرق العامة والجسور.

**ب**-الأموال التي يتساوى الناس جميعا في الانتفاع بها، لعدها من ضرورات الحياة، كالماء والكلاء والنار.

**ج** - الأموال التي تؤول من ملكية خاصة إلى ملكية عامة كالأوقاف.

**د**- الأموال التي لا تتفق قيمتها مع العمل الذي يبذل فيها، فدور الجهد الإنساني فيها لا يزيد على التطوير أو التحسين دون تصنيعها أو إعطائها القيمة المالية كمعادن الذهب والفضة والنحاس، فحكمها واحد، فملكيتها تكون عامة.

---

1- نوفل علي الديملي، مرجع سابق، ص 44.

2- يعتبر مفهوم المال العام كأساس الملكية العامة ويعتبر من قبيله كل ما تملكه الدولة وسائر الأشخاص المعنوية العامة من أموال عقارية ومنقولة ومخصصة لتحقيق المنفعة العامة سواء بطبيعتها أو بتهيئة الإنسان لها أو بنص تشريعي صريح، أما جذور فكرة المال في الفكر القانوني الحديث فترجع إلى القرنين السابع عشر والثامن عشر ، حيث ظهرت بعض النظريات المنسوبة إلى كل من الفقيهين "دوما" و"بلانش"، وهما من الفقهاء الفرنسيين الذين نادوا بفكرة الأملاك التي تتميز عن أملاك التاج، إذ لا يتمتع عليها بحق الملكية، وإنما تخضع لحق الحراسة وسلطات الضبط، وانتشرت هذه الأفكار حتى جاءت الثورة الفرنسية التي حولت الأشياء العامة إلى أملاك وطنية، وتشمل مجموع الأملاك العقارية والحقوق العينية والمالية التي تخص الأمة، وعدلت النظام الأساسي للأملاك العامة تعديلا جوهريا، فألغت قاعدة قابلية أملاك الدومين العام (الأملاك العامة) للتصرف فيها، بالنظر إلى بعض الاعتبارات المالية التي تبررها ضرورة الانتفاع من تلك الأملاك وخضوعها لمبادئ الحرية الاقتصادية، كما ألغت قاعدة عدم جواز تملك أملاك الدومين العام بالتقادم وأجازت تملكها بمرور أربعين (40) عاما، على أن التغييرات التي أحدثتها الثورة الفرنسية لم تؤثر على مبدأ وحدة الأملاك، إذ بقيت دون تفرقة بين الملك العام والملك الخاص، وإذا كان القانون الفرنسي قد استعمل بمصطلحي الملك العام والملك الوطني، فإن واضعيه لم يقوموا في الواقع بالتفرقة بين الملك العام والملك الخاص للإدارة، وظلت التفرقة بينهما مجهولة إلى بداية القرن التاسع عشر. د/ جعفر محمد أنس قاسم، النظرية العامة لأملاك الإدارة والأشغال العامة، الطبعة 03، الجزائر 1992، ص 16.

هـ-الحمى، وهي أرض تخصصها الدولة لمصالح عامة المسلمين أو لفئة منهم[1].

## الفرع الثاني: حرمة المال العام

إذا كانت الرقابة على الميزانية العامة للدولة في الفكر المالي المعاصر تسعى إلى بيان مدى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي من وراء إنفاق معين من خلال اتخاذ قرارات سليمة، وتحقيق الكفاءة والاقتصاد من وراء الإنفاق العام؛ والوقاية من التبذير والإسراف، بمعنى إنجاز أهداف وبرامج الحكومة بأقل قدر ممكن من النفقات، بحيث لا يدخل في تنفيذ هذا الهدف أي نفقة غير ضرورية سواء تعلقت تلك النفقة بالعمال أو التجهيزات، وبحيث تحصل الحكومة على كل ما تحتاجه من مستلزمات بمقابل يعادل ثمن الخدمة من المقاولين الخارجين؛ وأيضا منع الغش والفساد من وراء الإنفاق غير المضبوط المخالف للقواعد المالية المعمول بها، وبالمقابل فإن الشرع الإسلامي قد راعى تلك المعايير والضوابط الرقابية، سواء تعلق الأمر بتحصيل الموارد العامة للدولة أو المتعلق بإنفاقها، وألزم ولاة الأمور والمسؤولين عن رقابة المال العام الالتزام بها وتطبيقها، بل وعدم الخروج عليها أو مخالفتها.

### أولا- الالتزام بالضوابط والمعايير الشرعية المتعلقة بتحصيل الإيرادات

وتتمثل هذه الضوابط في منع التهرب من الضريبة والعدالة في التحصيل ومعيار المحاسبة والمراجعة، وهذا ما سنتطرق إليه بالتفصيل.

**1- ضابط منع التهرب من الضريبة في التشريع المالي الإسلامي:** إذ توجب أحكام الشريعة على الممول أن يقدم بيانا كاملا عن أمواله لجباة ولا يخفي عنهم شيئا، فقد جاء في الأثر :« أنه حقا على الناس إذا قدم عليهم المصدق أن يرحبوا به،ويخبروه بأموالهم كلها، ولا يخفوا عنه شيئا، فإن عدل فسبيل ذلك، وإن كان غير ذلك واعتدى، لم يضر إلا نفسه،وسيخلف الله لهم»[2].

---

1- نوفل علي الديلمي، مرجع سابق، ص 52.

2- الإمام الحافظ الحجة أبي عبيد القاسم بن سلام، كتاب الأموال، تحقيق محمد خليل هراس، مكتبة الكليات الأزهرية، ودار الفكر، القاهرة 1981، ص 369.

فقد نهى الشرع عن الالتجاء إلى الحيل التي يستهدف الممول من ورائها التهرب من الفريضة[1]، كما لو تصرف المالك في ماله قبل حلول الحول، أو أتلف النصاب فرارا من الزكاة، فأوجبوا عليه الزكاة رغم ذلك[2]؛ وهو ما ذهب إليه القاضي أبو يوسف يعقوب رحمه الله إلى القول:« أنه لا يحل لرجل يؤمن بالله واليوم الآخر منع الصدقة ولا إخراجها من ملكه إلى ملك جماعة غيره ليفرقها بذلك فتبطل الصدقة عنها بأن يصير لكل واحد منهم من الإبل والبقر والغنم ما لا يجب فيه الصدقة، ولا يحتال في إبطال الصدقة بوجه ولا سبب»[3]، بل أكثر من ذلك، يجوز لولي الأمر بأن يأخذ شطر من مال من لم يؤد الزكاة، استنادا إلى حديث رسول الله صلى الله عليه وسلم أنه قال:﴿...من أعطاها مؤتجرا فله أجرها، ومن منعها فإنا آخذوها وشطر ماله عزمة من عزمات ربنا، ليس لآل محمد منا شيء﴾[4].

**2- ضابط العدالة في التحصيل:** من مزايا التشريع الإسلامي إصراره على تحقيق العدل المطلق عند القيام بعملية تحصيل الأموال سواء من ناحية الكم أو الكيف، فمن ناحية الكم فقد حددت الشريعة الإسلامية المقادير التي ينبغي تحصيلها من الإيرادات العامة للدولة والمتمثلة في الزكاة والخراج والجزية والعشور والفيء والغنيمة، إلى غير ذلك من الإيرادات، أما ناحية الكيف فقد حددت شروط تحصيل هذه المقادير، ومن ثم فلا يجوز أن يؤخذ من الممول أكثر مما وجب عليه في ظل الظروف العادية، فالمشرع ألزم عند تحصيل الإيرادات العامة للدولة بلا ظلم للناس ولا تعسف بهم ولا إرهاق لهم، وفي إطار الأسس الشرعية بالكتاب والسنة. والظلم كما يقع من الأفراد بكتمانهم أو تهريب بعض أموالهم حتى لا تخضع للضريبة، كذلك قد يقع مع الولاة والعاملين على تحصيلها، وفي هذا الصدد يقول شيخ الإسلام ابن تيمية رحمة الله عنه: «أن ما أخذ ولاة الأموال وغيرهم من مال المسلمين بغير

---

1- جاء رجل إلى أبي ذر الغفاري، فقال: أتانا المصدقون، فزادوا علينا، أفأكمتهم بقدر ما زادوا؟ فقال أبو ذر: لا، ولكن أجمع لهم مالك كله، ثم قال لهم: ما كان لكم من حق فخذوه،وما كان من باطل فدعوه،فإن تعدوا عليك جمعت صدقتك، وما تعدوا عليك في ميزانك يوم القيامة، كتاب الأموال لأبي عبيد القاسم، المصدر نفسه، ص 368.

2- د/ عوف محمود الكفرواي، الرقابة المالية في الإسلام، الطبعة 01، مكتبة الإشعاع، الإسكندرية 1997، ص 118.

3- الإمام أبي يوسف يعقوب بن إبراهيم، كتاب الخراج، تحقيق محب الدين الخطيب، الطبعة06، المطبعة السلفية، القاهرة 1977، ص 86..

4- رواه النسائي في الزكاة، باب عقوبة مانع الزكاة 15/5، والحاكم في المستدرك 398/1.

حق، فلو لي الأمر العادل استخراجه منهم كالهدايا التي يأخذونها بسبب العمل» قال أبو سعيد الخدري رضي الله عنه:« هدايا العمال غلول»[1].

وعليه يفهم من سياق الحديث أن الشريعة الإسلامية توجب مراعاة الطاقة والقدرة المالية الحقيقية للممول، بل إن من أهم ما يركز عليه الشرع فيما يتعلق بضوابط التحصيل، إعمال معايير وضوابط المعاملة بالحسنى والرفق بالممولين، والاعتدال عند تحصيل الأموال من الممولين، وكلها أمور وثيقة الصلة بعملية التحصيل من ناحية الكيف، بل أكثر من ذلك أن الشرع نهى عن إرهاق الممولين أو العسف بهم عند تحصيل الضرائب متى توافرت شروط معينة تعفيهم عن أدائها.

ومن صور الرفق بالممولين مراعاة ظروف المعسرين منهم وتأخير المبالغ المفروضة عليهم أو تقسيطها أو تخفيضها وألا يحصل على كرائم أموالهم وألا تؤخذ الضريبة منها بل من أوسطها، بحيث أن جابي الخراج لا يطالب بخير ما يملكه الناس، وإنما يأخذ من متوسط ما يملكون، ومن مظاهر الرفق الممولين وصايا رسول الله صلى الله عليه وسلم للجباة وعمال الصدقة من الرفق والاعتدال، ففي زكاة الزروع والثمار كان يبعث من أصحابه من الثمار على أهلها[2]، ومعنى خرصها: أي تقديرها تقديرا تقريبيا، وفائدة الخرص: هو أمن الخيانة من رب المال، ولذلك يجب عليه البينة في دعوى النقص بعد الخرص، وضبط حق الفقراء، ومطالبة المصدق بقدر ما خرص[3].

**3- معيار المحاسبة والمراجعة:** يعد من أهم المعايير التي أرساها الإسلام سواء فيما يتعلق بتحصيل الأموال أو بإنفاقها، حيث لا يكفي إعمال المعايير السابقة المتعلقة بمكافحة التهرب الضريبي، أو معايير النصح والمشورة التي تحث على العدل والاعتدال في التحصيل، والمعاملة بالحسنة والرفق بالممولين، ما لم يقترن ذلك بالمحاسبة والمراجعة للقائمين على جباية الأموال[4].

فالتشريع الإسلامي استهدف من خلال ضوابط ومعايير تحصيل الإيرادات المحافظة على المال العام من كافة صور السرقة، الضياع، الاختلاس، والنهب؛ ومنع الممولين – المكلفين بدفعها- من أي محاولة يتهربون من خلالها عن دفع ما يستحق للخزينة من خلال تقرير العديد من الوسائل التي تمكن القائم على الجباية من تحقيق ذلك، مع التحقق من وصول كافة إيرادات الدولة إلى الخزينة

---

1- ابن تيمية تقي الدين، السياسة الشرعية، الطبعة الثانية، المطبعة السلفية، القاهرة، 1980، ص 23.

2- أبو عبيد القاسم، مرجع سابق، ص 431.

3- د/ يوسف القرضاوي، فقه الزكاة، الجزء الثاني، الطبعة 05، مؤسسة الرسالة، 1981، ص 25.

4- كتاب الخراج، أبو يوسف بن يعقوب، مرجع سابق، ص 120.

العمومية في المواعيد المقررة لها، وبالقدر المحدد لها دون زيادة أو نقصان، من خلال مراعاة الطاقة والقدرة المالية للمكلف بها، وأيضا المعاملة بالحسنى والرفق بالممولين ومراعاة المعايير والضوابط الشرعية المقررة.

## ثانيا- الالتزام بالضوابط والمعايير المتعلقة بإنفاق الأموال العامة

وهذا من خلال مراقبة مدى التقيد والالتزام بالضوابط والمعايير الشرعية التي تحكم عملية الإنفاق العام، والتي تركز على التحقق من الأهداف الآتية:

- الإيرادات تم إنفاقها طبقا لما تقتضي به أحكام الشرع في مصارفها الشرعية، أي أن كل إيراد أنفق في مصارفه المحددة، والكشف عما يقع من المخالفات والانحرافات والاختلاسات.
- التحقق من إنفاق الأموال العامة على المصالح العامة للمسلمين، مع التأكد أن هذه الأموال تم إنفاقها دون إسراف أو تبذير أوتقتير.
- التأكد من أن هذه الأموال تم إنفاقها بكفاءة عالية، وفي إطار معيار سلم الأولويات، وبما أن الأهداف السابقة يحكمها عدد من المعايير والضوابط الشرعية، يتعين على القائمين بعملية الرقابة التحقق من مدى التزام القائمين على التنفيذ بها، فإننا سنستعرض الضوابط والمعايير على النحو التالي:

**1- معيار التخصيص والضمان الاجتماعي:** تهدف الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة على الدولة من منظور إسلامي إلى التحقق من احترام معيار التخصيص، ذلك أن موارد الدولة تحددت وجوه إنفاقها، ومن ثم لا يجوز إنفاقها في غير وجوهها كما هو معلوم؛ والتخصيص إما أن يكون مكانيا وإما أن يكون نوعيا[1]؛ فالتخصيص المكاني أساسه اهتمام الإسلام بتحقيق العدالة الإقليمية، فالنظام المالي الإسلامي يقوم على أساس ما يعرف بالمالية المحلية أي جمع المال وتوزيعه محليا[2]، فإن بقي فائض من المال، يرسل إلى بيت المال المركزي بعد موافقة السلطات الإقليمية، وذلك عملا بسنة النبي صلى الله عليه وسلم وأفعال الخلفاء الراشدين من بعده[3].

---

1- د/ محمد عبد الحليم عمر، بحث الموازنة العامة في الفكر الإسلامي، مجلة الدراسات التجارية الإسلامية، العدد الأول، كلية التجارة، جامعة الأزهر، 1984، ص 78.

2- د / يحي بن آدم، الخراج في التراث الاقتصادي الإسلامي، الطبعة 1، دار الحداثة، بيروت 1990، ص 46.

3- من الخلفاء الذين راقبوا مدى إعمال مبدأ التخصيص المكاني الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، ذلك أن معاذ بن جبل والي اليمن بعث يوما بثلث صدقة الناس إلى الخليفة عمر، فأنكر ذلك عليه، وقال: لم أبعثك جابيا ولا آخذ جزية، ولكن بعثتك لتأخذ من أغنياء الناس فتردها على فقرائهم، كما كتب وأوصى بذكر عمر بن الخطاب (ض)

فمبدأ التخصيص المكاني يتطلب قسمة الصدقات وتوزيعها في بلدها وعدم نقل فائض هذه الصدقات إلى بلد آخر إلا بموافقتهم، بل والاعتراض على هذا النقل متى تبين لهم أن حاجتهم إلى المال أشد، أو حاجة غيرهم غير حقيقية[1]؛ مع ملاحظة أن هذا المبدأ يمكن أن يستثنى منه المشاريع ذات الطابع الوطني كالمناطق المنتجة للبترول أو الذهب، مع الوضع في الاعتبار مراعاة هذا الإقليم الذي يستخرج منه المعادن وعدم إهماله تماما، أو إهمال غيره من المناطق النائية وقصر الاهتمام على عواصم المدن الرئيسية فقط[2].

ولا شك أن مبدأ التخصيص المكاني له فوائد عديدة يتمثل في تحقيق العدالة الإقليمية للمال العام، وتحفيز المواطنين في كل إقليم على دفع التزاماتهم المالية متى شعروا عودة فوائدها عليهم، بالإضافة إلى إحجامهم عن التهرب الضريبي، كما أن هذه العدالة الإقليمية في توزيع النفقات العامة تساعد التنمية على السير في مجالاتها المختلفة سيرا متوازيا دون أن ينمو قطاع أو إقليم على حساب آخر مما يساعد على مضاعفة خطى التقدم للتكافل الحقيقي بين مناطق إقليم الدولة[3].

**التخصيص النوعي:** ويقصد به ضرورة التقيد بما ورد في الشرع من تخصيص موارد معينة لأوجه نفقات محددة،فبعض موارد النظام الإسلامي حدد القرآن وجوه إنفاقها وهي أموال الزكاة والغنيمة والفيء على الأصناف الثمانية الواردة في سورة التوبة في قوله تعالى:﴿**إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ**﴾[4]، والهدف من الإنفاق على الأصناف الثمانية هو إحداث نوع من التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين فئات المجتمع المختلفة مع عدم إغفال المصالح العامة للمسلمين من خلال الإنفاق على بعض أوجه الخدمات العامة[5]؛ وهكذا يتضح من النصوص الشرعية أن أوجه

---

=في وصيته عند ذكره لأهل الأمصار، وأشار أن لا يؤخذ فائض الأموال منهم إلا بموافقتهم، بقوله:[ ولا يحمل من عندهم فضل إلا بطيب نفوسهم] .

1- د/ يوسف إبراهيم، النفقات العامة في الإسلام، دراسة مقارنة، الجزء الثاني، دار الثقافة، الدوحة 1988، ص 158.

2- نفس المرجع، ص 158.

3- أ/ وجيه أحمد الخادم، الضوابط الشرعية للإنفاق العام، بحث مقدم لمركز كامل الاقتصاد الإسلامي، بحث غير منشور، ديسمبر 1997، ص 04.

4- سورة التوبة الآية 60.

5- يقسم بعض الفقهاء أوجه الإنفاق هنا إلى نوعين رئيسيين وهما: أ/ الإصلاح الاجتماعي: وهو عبارة عن نفقات تحويلية في غالبيتها، فتصرف الزكاة لأفراد ينفقونها بالكيفية التي يرونها، وهؤلاء هم الفقراء والمساكين وما يصرف

الإنفاق أو المصارف الشرعية قد خصصها الحق سبحانه وتعالى لمصارف بعينها بهدف تحقيق الضمان الاجتماعي، والغاية في توزيع المال هو الحيلولة دون قصر أو حكر الأموال على أفراد معينين تحقيقا لمبدأ العدالة الذي قرره الإسلام في قوله تعالى:﴿**كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ**﴾[1].

**2- معيار القوامة والحجم الفعلي للإنفاق:** يركز هذا المعيار على تحقيق هدفين هامين من أهداف الرقابة على المال العام في الفقه الإسلامي وهما:

أ- العمل على منع الإسراف والتبذير في الأموال العامة

**ب**-تحقيق أقصى قدر من المنافع الاقتصادية والاجتماعية بأقل التكاليف.

ذلك أن الإنفاق في الفكر المالي الإسلامي يتسم بصفتين، قل أن تتوافر في أي نظام آخر وهما الاهتمام بعدم الإسراف والتبذير في النفقة من جانب،وعدم اكتناز الأموال والتقتير ومنع المال من التداول من جانب آخر[2]. وهناك من الفقهاء من يفرق بين الإسراف والتبذير من حيث القدر والكيفية، فيسمى التجاوز في القدر "إسرافا " ويسمى التجاوز في الكيفية "تبذيرا"، كما أن الإسراف والتبذير قد يفترق معناهما، فالسرف هو الجهل بمقادير الحقوق، والتبذير هو الجهل بمواقع الحقوق، وكلاهما مذموم وذم التبذير أعظم، لأن المسرف يخطئ في الزيادة والمبذر يخطئ في الجهل[3].

ذلك أن التبذير أعظم أثرا في ضياع الأموال لانطوائه على سوء تخصيص الموارد، فالإسراف هو سرف الشيء فيما ينبغي زائدا على ما ينبغي، بخلاف التبذير فإنه صرف الشيء فيما لا ينبغي،

---

=للعاملين على الزكاة من أجور، وما يصرف للمؤلفة قلوبهم والغارمين وابن السبيل؛ 2/ الخدمات العامة: وهي مصالح عامة تنتفع بها الأمة كلها وتشمل أوجه الإنفاق في عتق الرقاب وفي سبيل الله، الشيخ محمد شلتوت، الإسلام عقيدة وشريعة، الإدارة العامة للثقافة الإسلامية بالأزهر، 1379 هـ/ 1959م، ص 91.

1- سورة الحشر الآية 07.

2- الإسراف في اللغة هوة مجاورة القصد، وأسرف في ماله، عجل من غير قصد، وأما السرف الذي نهى الله عنه هو ما أنفق في غير طاعة الله، قليلا كان أو كثيرا، وفي اصطلاح الفقهاء هو مجاوزة الحد في النفقة وغيرها وفي النفقة أعظم، ومثل الإسراف التبذير الذي يعني بعثرة المال وبذره هنا وهناك في غير مصلحة ولا ابتغاء مثوبة، إذن فالتبذير يعني الزيادة في النفقات بحيث يتبدد المال العام فيما لا طائل منه.

والتقتير عكس الإسراف والتبذير، وهي يعني في اللغة الرمقة من العيش، ويقالّ: قتر على عياله، أي ضيق عليهم في النفقة، وأقتر الرجل: إذا أقل فهو مقتر، وقتر: فهو مقتور عليه: فالتقتير يراد به منع المال عن ذي حق، وفي مجال المال العام يمكن القول بأن التقتير يعني التقليل من الإنفاق العام، بحيث يفوت على المجتمع بعض المنافع العامة.

3- الإمام الماوردي، أدب الدنيا والدين، دار الفرجاني، القاهرة 1983، ص 163.

وما لا ينبغي استخدام الأموال بدون نفع أو إنفاقها في الحرام، أو فيما هو مباح ولكن لا على وجه مشروع، أي بدون نفع اقتصادي[1].

فالتشريع الإسلامي قد ذم الإسراف والتبذير، وأمر بالقوامة التي تعني العدل بين أمرين، أو يعني الاعتدال والتوسط، والظاهر الذي يغلب في ظننا أن القوام هو العدل في الإنفاق، فلا إسراف ولا تقتير ولا تبذير ولا شح، ومن ثم فإن معيار القوامة في الإنفاق هو تحقيق أقصى قدر من المنافع الاقتصادية والاجتماعية من وراء إنفاق معين وبأقل التكاليف الممكنة، ذلك أن تحقيق الحد الأقصى لحجم الإنفاق يجعل من تعادل المنافع الاقتصادية والاجتماعية من وراء إنفاق ما، مع تكلفة هذا الإنفاق نقطة التوقف عن الاستمرار فيه، في حدود إمكانية قياس كل من المنافع والتكاليف.

**3- معيار الكفاءة في الإنفاق:** إذا كان معيار القوامة والحكم الفعلي للإنفاق، يهدف إلى تحقيق قدر من الاعتدال والتوسط في النفقات العامة والعمل على منع الإسراف والتقتير، فإن معيار الكفاءة في الإنفاق يعد من أهم المعايير الرقابية التي اهتم بها الفكر المالي الإسلامي، ويتطلب هذا المعيار أن يكون العائد من وراء نفقة ما، أكبر من التكلفة حتى يتسنى القول بأن هناك كفاءة في الإنفاق، ذلك أن الفكر المالي الإسلامي يتطلب بعد تحديد الأهداف ومعرفة الشيء الذي سيكون محل النفقة معرفة النتائج المتوخاة من عمليات الصرف كما ونوعا، وينطلق منطق هذا النمط من مفهوم بسيط ولكنه أساسي، وهو أنه عند دفع مبلغ من المال إلى أية جهة أو على أي مشروع، لا بد من معرفة العائد من صرف هذا المبلغ، وكفاءة النفقة لا تستلزم بالضرورة أن تكون كفاءة مادية فقط، فقد تكون كفاءة النفقة اجتماعية، ذلك أن النفقات الاجتماعية والتي يرجى من ورائها منفعة اجتماعية، يجب وضعها في الاعتبار، وإن كان تقديرها عادة لا يكون دقيقا مثل العائد المادي، مع ملاحظة أن النفقة التي يرجى من ورائها عائد مادي يمكن أن يكون لها آثار اجتماعية تؤخذ في الحسبان[2].

إن كفاءة الإنفاق على المشروع تستلزم أن يكون النفع جماعي لا فردي، أو أن دفع الضرر جماعي لا فردي، وهذا يعني ضرورة أن يكون العائد أو المنفعة من وراء النفقة جماعية لمصلحة أكبر قدر ممكن للمجتمع، وهذا من خلال ضرورة ربط التكلفة بالعائد منها، بمعنى أن يتحقق من وراء الإنفاق على المشروع أو البرنامج معين سواء كان إنتاجيا أو استهلاكيا أكبر عائد ممكن، فإذا لم يكن

---

1- الجرجاني، التعريفات، الطبعة الأولى، دار الكتاب العربي،بيروت، 1983، ص 183.

2- د/ يوسف إبراهيم، مرجع سابق، ص 182.

تحقيق هذا العائد ممكنا، فالإحجام عن الدخول في المشروع والإنفاق عليه إذا لم يكن قد تم البدء فيه أو التوقف عن الاستمرار فيه – إن كان قد تم البدء فيه – أولى[1].

**4- معيار الأولويات:** يقصد به التزام الحاكم أو القائم على النفقة بتحقيق المصالح العامة للمسلمين، لا المصالح الخاصة من وراء النفقة، لأن المال العام ثروة الشعب التي يمكن عن طريقها إشباع الحاجات العامة؛ فمبدأ الأولويات في الإنفاق يرتبط بعمليات التخطيط التي ينبغي أن تقوم على الدراسة والإحصاء لمعرفة حاجات المجتمع من كل تخصص للعمل على تلبيتها، والتعرف على أوجه النقص لاستكمالها، ذلك أن الشرع الإسلامي راعى النظرة المستقبلية للأمور عند التنفيذ، والتي تحث على النظر في الأعمال قبل البدء فيها حتى يسلك الطريق السوي[2].

إن ترتيب المصالح أو الإنفاق على المصالح وفقا لما جاء في ترتيب الفقهاء يظهر من الحرص على أن لا تسيء الدولة استخدام مواردها وإنفاقها في أوجه غير ضرورية مع وجود ما هو ضروري، إذ ينبغي البدء بالمهم ثم الذي يليه، وهذا بوضع مجموعة من الضوابط تندرج تحتها أولويات الإنفاق العام، وتتمثل في:

**أ- الترجيح بين المصالح الهامة:** والمقصود من هذا الضابط هو أن إعداد الميزانية العامة ينبغي أن يتم وفقا لترجيح دقيق لأهمية المصالح العامة في سلم أولويات الإنفاق العام؛ ذلك أن من حق ولي الأمر في اختيار المصالح العامة وتخييره في تفرقة أموال بيت المال، معناه أنه يجب عليه أن ينظر في مصالح الصرف، ويجب عليه تقديم أهمها فأهمها، ويمنع عليه العدول عن ذلك ولا خيرة له في ذلك، وليس له أن يتصرف في أموال بيت المال بهواه ونزواته بل بحسب المصلحة الراجحة والخالصة[3].

**ب- حسن استغلال الموارد المتاحة:** يعد حسن استغلال الموارد المتاحة اقتصاديا وماديا من أهم الضوابط التي حرص عليها الفقه الإسلامي ونادى بها الفكر المالي المعاصر، حيث تعد تلك الموارد ثروات الأمة التي يجب المحافظة عليها، واستخدامها الاستخدام الأمثل، فمال الأمة في مجموعه أشبه

---

1- د/ يوسف إبراهيم، مرجع سابق، ص 182.

2- أشرف السيد قبال، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية 2000، ص 223.

3- د/ هدى خيري عوض، المعايير والضوابط الشرعية للإنفاق العام، بحث مقدم لمركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي، جامعة الأزهر، 1997، ص 8.

بمال اليتيم، والإمام الذي يرعاه ويقوم بإنفاقه واستثماره أشبه بولي اليتيم، كما شبه عمر بن الخطاب رضي الله عنه نفسه مع بيت المال بولي اليتيم، حيث قال:﴿إنما أنا ومالكم كولي اليتيم، إن استغنيت استعفت، وإن افتقرت أكلت بالمعروف، ولست أدع أحدا يظلم أحدا ولا يعتدى عليه حتى أضع خده على الأرض، وأضع قدمي على الخد الآخر حتى يذعن للحق﴾[1].

**ج- تنويع الإنتاج وفق حاجة الأمة:** من الضوابط الهامة التي يقوم عليها الإنفاق العام على المصالح العامة للمجتمع تمويل المشروعات الحيوية من خلال تنويع الإنتاج لكي يتلاءم ويتفق مع حاجات الأمة، وبما يؤدي إلى رفع الحرج والمشقة وضيق العيش على الأفراد، وذلك بإقامة المشروعات الإنتاجية التي تؤدي إلى رفع الإنتاج وزيادة الدخل الوطني، سواء كانت مشروعات فلاحية أو صناعية، فنية ومهنية، مدنية أو عسكرية.

ذلك أن تحقيق مصالح المجتمع في كافة الجوانب من وراء الإنفاق العام يستلزم التخطيط القائم على الدراسة والإحصاء لمعرفة حاجات الأفراد من كل تخصص للعمل على تلبيتها والتعرف على أوجه النقص لاستكمالها، فيجب في ميدان الإنتاج تقديم الأهم على المهم، والمهم على غير المهم، أي يجب تقديم الضروريات التي لا تقوم حياة الناس إلا بها على الحاجيات التي تكون الحياة بدونها شاقة وعسيرة، وتقديم الحاجيات على الكماليات[2].

## المطلب الثاني: الرقابة على المال العام في الإسلام

يتسم النظام الاقتصادي في الفكر المالي الإسلامي بصفتين أساسيتين وهما الواقعية والأخلاقية، فالاقتصاد الإسلامي اقتصاد واقعي وأخلاقي في غاياته التي يرمي إلى تحقيقها، فهو يهدف إلى صون المال العام وحفظه من الضياع أو النهب، وبث روح الرقابة والمحاسبة الذاتية التي يجب أن تتوفر في كل مسؤول، وهذا من خلال معرفة فقه التعامل مع المال العام.

وبالرجوع إلى النصوص الشرعية وأقوال العلماء حول مدلول الرقابة تعني تفقد وإحصاء الأعمال والأشياء على الناس وأن هذه الرقابة ينبغي أن يرتبط بها ويلازمها مايلي[3]:

- وجود تصور واضح للأمر المطلوب عليه من خلال مجموعة من الالتزامات المحددة والتي تعني في حالة الرقابة على الأموال وجود خطة صحيحة وسليمة، قائمة على معايير واضحة

---

1- أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم، مرجع سابق، ص 127.

2- د/ هدى خيري عوض، مرجع سابق، ص 10.

3- د/ محمد عبد الحليم عمر، مرجع سابق، ص 109.

ومحددة، ويقابلها في المعنى القرآني الأوامر الإلهية، والأحكام التشريعية التي تسبق لفظ الرقابة في الآيات القرآنية.

- التحقق من الأمر محل الرقابة، من خلال الإتصالات المحكمة سواء بالملاحظة المباشرة عن طريق الشهود (المراقبين) والذي يعني الحضور مع الإدراك، أو الإتصالات عن طريق البيانات المكتوبة (التقارير الرقابية) المتداولة بين مركزي الرقابة والتنفيذ.
- السيطرة والهيمنة والتحكم، بمعنى توفر القدرة من خلال الرقابة على منع الانحرافات والحد منها، على أن التحكم لا يكون من خلال القهر، وإنما من خلال الإرشاد والتوجيه والإقناع.
- الحفظ وتظهر أهمية اعتباره من لوازم الرقابة في ضرورة ألا تقتصر الرقابة على كشف الانحرافات بين التنفيذ والخطة، بل يلزم أن تعمل بداية على تلخيص بيان الخطة من الانحرافات، والتأكد من توفير الإمكانيات اللازمة لسير التنفيذ وفق الخطة، وهو ما يطلق عليه "الرقابة المانعة"، ثم يلي ذلك متابعة الأداء وقياسه وكشف الانحرافات إن وجدت، وبحث أسبابها وعلاجها، وهنا يمكن القول أن الحفظ قد تحقق، وبالتالي توجد الرقابة ويتحقق معناها.

## الفرع الأول: صور الرقابة على المال العام

تتنوع صور الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة في الفكر المالي الإسلامي، فتأخذ أكثر من صورة بحسب المعيار أو الزاوية التي يمكن النظر إليها من خلاله، فتأخذ صورة الرقابة من حيث وجهة النظر المحاسبية والاقتصادية، أو من حيث توقيتها، أو من حيث الجهة التي تتولى عملية الرقابة.

### أولا- الرقابة من حيث النظرة المحاسبية والاقتصادية

وسنعالج في هذه الجزئية الرقابة المحاسبية، والرقابة الاقتصادية.

**1- الرقابة المحاسبية:** وهي الرقابة التي قد تكون رقابة سابقة تشمل كافة التعاملات والتصرفات المالية لأعوان الدولة، وهي التي تهدف إلى التحقق من تطابق هذه التصرفات مع القواعد والتعاليم المالية الشرعية، وقد تكون رقابة لاحقة تتناول التعاملات والوقائع المالية المنفذة بالفعل،وتهدف إلى فحصها والتأكد من سلامتها وتوافقها مع الاعتمادات الواردة والمخصصة في الميزانية، كما أن الرقابة المحاسبية تشمل جانبي الميزانية وهما التحصيل والإنفاق[1]؛ ولقد أرست الشريعة الإسلامية قواعد

1- د/ أشرف السيد قبال، مرجع سابق، ص 276

المحاسبة للعمال فيما جبوا وفيما أنفقوا، وسلك الرعيل الأول من الصحابة القواعد التي وضعتها السنة النبوية في تقرير الرقابة المحاسبية للعمال، ومناقشتهم في الجباية والإنفاق واستحداث العديد من الوسائل والأساليب التي تكفل فاعلية هذا النوع من الرقابة[1]؛ كما شملت المحاسبية أيضا أوجه الإنفاق المختلفة للمال العام، من خلال ملاحظة المظهر الخارجي للعامل سواء في المأكل أو الملبس أو المشرب، فالإسراف والتبذير يوجبان عزل العامل وعقوبته[2]؛ كما أن لديوان بيت المال دور هام فيما يتعلق بالرقابة المحاسبية، حيث كان يطلع بمهمة ضبط ورقابة الأموال العامة سواء في المدخلات أو المخرجات، وكان يباشر هذه المهمة كل من الناظر ومتولي الديوان والمستوفي والعامل والكاتب، ويقوم بمساعدتهم كل من الحائز والخازن والماسح والمعين والصيرفي والشاد[3].

**2- الرقابة الاقتصادية:** وهي التي تلك الرقابة التي تتجاوز مرحلة سلامة الدفاتر والمستندات الحسابية وصحة تطبيق القوانين للوائح في الجانب المالي إلى مرحلة محاولة تقييم النشاط الحكومي ذاته، ومتابعة ما تم تنفيذه من أعمال وبرامج ومشروعات وتكلفتها، وما قد ينجر عنه من إسراف والتأكد من كفاءة السلطات المشرفة على التنفيذ وحسن سير العمل في المواعيد المقررة، ومدى تحقيق النتائج المسطرة وآثار ذلك على مستوى النشاط الاقتصادي الوطني.

ومن صور الرقابة الاقتصادية على المال العام في الفكر المالي الإسلامي مايلي:

**أ-الرقابة على الحجم الفعلي للإنفاق:** وذلك بمراعاة القوامة في الإنفاق، ومراقبة الحجم الفعلي له، والابتعاد عن حالتين متناقضتين وهما الإسراف والتبذير من ناحية، والبخل والتقتير من ناحية أخرى، وهو في مجال المال العام يعني تقليل الإنفاق العام، بحيث يفوت على الجميع تحقيق المنافع العامة[4].

**ب- الرقابة على كفاءة الإنفاق:** وهي الرقابة التي تتطلب أن يكون العائد من وراء نفقة ما، أكبر من التكلفة، وذلك حتى يمكن لنا القول بأن هناك كفاءة في الإنفاق[5].

---

1- كانت سياسة عمر بن الخطاب رضي الله عنه في مجال المراقبة المحاسبية يطلع على ثروت عماله، ويحصيها قبل توليه عمله، وهذا ما حدث بالفعل بالنسبة لبعض ولاته، أمثال أبو هريرة، وعمرو بن العاص، وخالد بن الوليد، وسعد بن أبي وقاص وغيرهم رضوان الله عليهم جميعا

2- أبو يوسف يعقوب، مرجع سابق، ص 116.

3- الأسعد بن مماتي، قوانين الدواوين، جمع وتحقيق عزيز عطية، مطبعة مصر، القاهرة، 1943، ص 297، نقلا عن د/ أشرف السيد قبال، مرجع سابق، ص 279.

4- د/ حسن علي الشاذلي، الاقتصادي الإسلامي، الطبعة 02، دار الكتاب الجامعي، 1996، ص 251.

5- من تطبيقات الرقابة على كفاءة الإنفاق أن الخليفة عمر بن الخطاب (ض) قارن بين نوعين من النفقة، نفقة عينية ونفقة نقدية، عندما أراد أن يخصص الحمى للفقراء ويقومون بسد احتياجاتهم من عائدات الرعي فيها أو يترك الأرض

## ثانيا- الرقابة من حيث توقيتها

**1- الرقابة السابقة على التنفيذ (الرقابة الوقائية):** وهي رقابة تتم قبل القيام بالإنفاق العام، وهي رقابة وقائية يمكن من تدارك الأخطاء قبل وقوعها، ومن صورها الرجوع إلى ولي الأمر لاستشارته فيما التبس من أحكام تتعلق بالأمور المالية لإمضاء التصرف من عدمه[1]، وأيضا تحديد أوجه الإنفاق التي يجوز السماح بها للولي، والتي يحتاج إليها في حياته المعيشية، حتى يعرف من يتولى أمور المسلمين حدوده المالية ولا يتجاوزها حتى تسهل رقابته المالية بعد ذلك؛ وقد تأخذ الرقابة السابقة صورة إقرار التصرف المالي قبل حدوثه، ومن ذلك ما طلب سعد بن أبي وقاص بعد فتح العراق من أمير المؤمنين عمر بن الخطاب (ض) فيما سأله الناس من تقسيم مغانمهم بينهم وما أفاء الله عليهم، فقد أراد إقرار التصرف في المال قبل حدوثه، فلجأ عمر بن الخطاب (ض) إلى أهل الحل والعقد لينظروا في ذلك،ودارت المناقشات واستقر الأمر أخيرا على عدم التقسيم[2].

**2- الرقابة اللاحقة على التنفيذ (الرقابة العلاجية):** وهي الرقابة التي تعقب عمليات تنفيذ الميزانية العامة بشقيها الإيرادي والإنفاقي، وتؤدي إلى معرفة مدى تطابق الصرف للاعتمادات، حيث تتم بعد تنفيذ العمليات المالية بغرض التأكد من أن الإيرادات قد تم تحصيلها وفقا للقواعد السارية وأن ما تم جبايته وارد في بيت المال؛ وقد تأخذ الرقابة اللاحقة في الفكر المالي الإسلامي صورا متعددة منها:

أ- متابعة تنفيذ القواعد والتعليمات المالية المعمول بها من قبل الحاكم أو ولي الأمر أو من ينيبهم عنه في هذا الشأن عن طريق محاسبة الولاة والجباة فيما يتعلق بالجباية والإنفاق.

**ب**-إرسال المراقبين والمفتشين على الولاة في الجباية والإنفاق بتقرير مبدأ قواعد الرقابة التفتيشية بمراقبة العمال، وهو ما استن به الخلفاء الراشدون، فكان الخليفة عمر بن الخطاب (ض)

---

=للجميع وينفق على هؤلاء نقدا، فرأى أن كفاءة النفقة العينية أولى، لأنها أهون من تقديم المال نقدا، فتعتبر الأقل تكلفة على بيت المال مع أنها تؤدي نفس الغرض، وهو سد احتياج جماعة من الناس، فيقول لعامله حين استعمله على أرض الحمى «أضمم جناحك عن الناس، واتق دعوة المظلوم فإنها مجابة، وادخل رب الصريمة والغنيمة، ودعني من نعم ابن عفان ونعم ابن عوف، فإنهما إن هلكت ماشيتهما رجعا إلى نخل وزرع، وأن هذا المسكين إن هلكت ماشيته، جاء يصرخ ياأمير المؤمنين، أفالكلأ أهون على أم غرم الذهب والورق»، وهو ما يبين دلالة واضحة من حديث عمر على ضرورة قيام الدولة بالموازنة بين نفقاتها والعائد منها، وأن تترك الدولة لرعاياها فرص العمل التي توفر لهم سبل العيش الكريم، خير من تحميل ميزانيتها بأموال طائلة قد تدفعها إلى الاقتراض أو زيادة الضرائب.

1- د/ السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة 1996، ص 401.

2- أبو يوسف يعقوب، مرجع سابق، ص 35.

يرسل المراقبين بصورة علنية وأحيانا بصورة سرية وإحاطة الخليفة بأخبارهم[1]، ويرى جانب من الفقهاء أن على الإمام أن يكون لسيرة الولاة متصفحا وعن أحوالهم مستكشفا، ليقويهم إن أنصفوا، ويكفيهم إن عسفوا، ويستبدل بهم إن لم ينصفوا[2].

**ج**- إلزام حضور العمال والولاة كل عام إلى الحج للوقوف على سير الأمور الخاصة بالرعية ومراجعة أعمالهم، وكان هذا الأمر في عهد عمر بن الخطاب (ض)[3]، وهو ما يمكن أن نطلق عليه مناقشة الحساب الختامي.

**3- الرقابة المعاصرة للتنفيذ (رقابة المتابعة):** وفيها يمارس والي الحسبة رقابة المتابعة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، فيراقب تحصيل إيرادات الدولة كما يراقب نفقاتها، فيحول أو يمنع إنفاقها في غير الأبواب المخصصة لها شرعا، ويكشف ما يكون من إسراف أو بذخ من جانب القائمين على الإنفاق، كما يمارس والي المظالم رقابة المتابعة عن طريق النظر في أخطاء العمال فيما يجبونه من الأموال، فيتحرى أن يكون بغير أذى، وفي حدود القدر المحدد لها[4].

## ثالثا- الرقابة من حيث الجهة التي تتولاها

حتى تكون رقابة فعالة على المال العام، وضع الشارع الحكيم قواعد ومبادئ وأصول التي ينبغي أن يلتزم بها الحكام والمحكومين عند القيام بعملية الرقابة، كما اهتم الإسلام بترقية أخلاق العبد من خلال غرس الرقابة الذاتية في نفس كل فرد حتى يكون رقيبا على نفسه في كل تصرف أو عمل يقوم به، هذا إلى جانب الرقابة الجماعية.

---

1- الإمام القاسم أو عبيد، مرجع سابق، ص 377، والإمام الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، دار الكتب، بيروت، دون سنة النشر، ص 141.

2- الخراج للقاضي أبي يوسف يعقوب الذي وضع قواعد الرقابة التفتيشية في كتابه لأمير المؤمنين هارون الرشيد بقوله: "إني أرى أن تبعث قوما من أهل الصلاح والعفاف، ممن يوثق بدينه وأمانته، يسألون عن سيرة العمال وما عملوا به في البلاد، وكيف جبوا الخراج على ما أمروا به، وعلى ما وظف أهل الخراج واستقر، فإذا ثبت عندك وصح أخذوا بما استقضوا من ذلك أشد الأخذ، حتى يؤسوا بعد العقوبة الموجعة والنكال، حتى لا يتعدوا ما أمروا به وما عهد إليهم فيه، فإن كل ما عمل به والي الخراج من الظلم والعسف، فإنما يحمل على أنه قد أمر به، وقد أمر بغيره، وإن =أحللت بواحد منهم العقوبة الموجعة انتهى غيره، وخاف واتقى، وإن لم تفعل هذا بهم تعدوا على أهل الخراج واجترأو على ظلمهم وتعسفهم، وأخذهم بما لا يجب عليهم...."، مرجع سابق، ص 120.

3- شوقي عيد الساهي، مراقبة الموازنة العامة في ضوء الإسلام، الطبعة الأولى، دون دار النشر 1983، ص 155.

4- الإمام الماوردي، مرجع سابق، ص 148.

**1- الرقابة الذاتية:** وهي رقابة الضمير – الوازع الديني- التي تنفرد بها الشريعة الإسلامية، وأساسها مخافة الله، وسندها الأمانة والقيام بأعبائها ومبررها رضاء الخالق، وهدفها حسن التصرف، فالإخلاص في العمل والقيام بالواجب وطاعة الخالق في الاستقامة، والتقيد بأحكام الشرع في التنفيذ، عبارة تفتقدها المفاهيم المالية العامة الوضعية، فلا مجال لرقابة الضمير في المالية العامة الرأسمالية أو المالية الاشتراكية، فالقيام بالواجب والإخلاص في العمل بالنسبة لها سندها المادة فقط، وليس الأخلاق وحسن السيرة والمروءة[1]؛ ولقد فصل القاضي أبو يوسف يعقوب في كتابه الخراج شروط وصفات من يتولى مسؤولية الإنفاق العام بقوله:« ولا يولي النفقة على ذلك إلا رجل يخاف الله تعالى يعمل في ذلك بما يحب عليه الله، عرفت أمانته وحمد مذهبه، ولا تول من يخونك ويعمل في ذلك، بما لا يحل، ولا يسعه بأخذ المال من بيت المال لنفسه ومن معه»[2].

**2- الرقابة الجماعية:** يدخل مفهوم الرقابة الجماعية في جملة القيام الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر امتثالا لقوله تعالى: ﴿**وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ**﴾[3]، وخلاصة القول أن الفكر المالي الإسلامي عرف نوعين من الرقابة والتي لا توجد مثيل لهما في الفكر المالي الإسلامي وهما الرقابة الذاتية، فقد اهتم بها المسلمون الأولون وحصروا على وضعها نصب أعينهم في كافة التصرفات والمعاملات المالية خاصة في أداء ما وجب عليهم نحو الدولة من أموال، على خلاف الوضع الساري في الفكر المالي المعاصر الذي أصبح فيه الغش الضريبي والتهرب الضريبي سلوكا مشروعا في نظر بعض المكلفين الضريبة متى سمحت لهم الفرص أن ينفذوا من إحدى الفراغات القانونية في التشريعات الضريبية،ومن ثم فإن يقظة الضمير ومراقبة الله عزو وجل كانا أساسيين من أهم الأسس التي اهتم بها الفكر المالي الإسلامي للمحافظة على المال قبل البحث عن طرق وأساليب الرقابة الأخرى؛ إلى جانب الرقابة الجماعية وهي على خلاف المفهوم المعمول به في القوانين الوضعية من تقرير هذا الحق للسلطة التشريعية فقط، حيث يقرر التشريع الإسلامي أن من حق الأفراد ممارسة حق الرقابة على تصرفات الشؤون المالية المتعلقة بالإنفاق العام أو تحصيل الإيرادات.

---

1- د/ غازي عناية، أصول الميزانية العامة في الفكر الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الجيل، بيروت 1989، ص 74.

2- أبو يوسف يعقوب، مرجع سابق، ص 110.

3- سورة آل عمران الآية 104.

## الفرع الثاني: أشكال الرقابة على المال العام

سنتناول في هذا الفرع الرقابة الداخلية ومقوماتها، ودور الأجهزة في رقابة تنفيذ الميزانية العامة من منظور الفكر المالي الإسلامي، ثم نتطرق إلى الرقابة الخارجية ودور أجهزتها في تفعيل آلية الرقابة على المال العام.

### أولا- الرقابة الداخلية في الفكر المالي الإسلامي

تتسم الرقابة الداخلية في التشريع الإسلامي أنها الرقابة على الأموال شرعية بالدرجة الأولى، وتظهر خاصية الشرعية في مجال الرقابة في ضرورة قيام المسؤولين والمراقبين بمراقبة كافة المعاملات والتصرفات، والتحقق من أنها تسير وفق الأحكام الشرعية المقررة، والتحقق من شرعية التصرفات يلقى على عاتق المسؤولين الإلمام بالأحكام ومراعاتها في كافة التصرفات والتعاملات، ويرى البعض[1] أن الاهتمام بشرعية التصرفات عند الرقابة عليها لا يعني أن تهمل الجوانب الاقتصادية والإدارية لهذه التصرفات، بل المطلوب أولا التأكد من الشرعية والتي تنطوي في نفس الوقت على الأسس المناسبة لكثير من التصرفات سواء اقتصادية أو إدارية أو محاسبية، فالشراء كأحد التصرفات الهامة بالمشروع مثلا تتطلب الأحكام الشرعية في حصول المشروع على سلعة جيدة ونافعة، وأن تتم معاينتها قبل الشراء معاينة تؤدي إلى العلم وإدراك مواصفات السلعة وكمياتها بدقة، وأن يقوم بالشراء تبعا لذلك خبير متخصص يمكنه تحصيل ذلك العمل بما لديه من خبرة، ومعرفة السلعة والأسواق، وأن يحدد السعر في ظل سوق مفتوحة معلومة ظروفها لكافة المتعاملين، فلا احتكار ولا تدليس ولا تواطؤ، إلى غير ذلك من الشروط الفقهية والتي يهتم بها أي نظام رقابي ويعمل على تحقيقها.

كما تعتبر الرقابة الداخلية واجب شرعي على الحاكم والمحكوم وحق له كذلك، ومن ثم فعلى الحاكم أن يتخذ من الإجراءات وينشئ من الأجهزة ما يراه كفيلا لحفظ وضبط الأموال العامة من السرقة والضياع؛ وهو ما عمل به الخليفة عمر بن الخطاب (ض) بإنشاء الدواوين التي تساعد في ضبط ورقابة الأموال العامة، كذلك يجب على المحكومين أن يمارسوا حقهم في الرقابة على أعمال وتصرفات الحاكم وأجهزته التنفيذية، وأن تخلي المسلم عن أداء هذا الواجب يؤدي إلى استبداد الحاكم

---

1- د/ محمد عبد الحليم عمر، الرقابة على الأموال في الفكر الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة الأزهر 1982، ص 113.

واستئثاره بالحكم، وقد قال الخليفة عمر (ض) مشجعا الرعية على ممارسة الرقابة:« أن أحب الناس إلي من رفع إلى عيوبي»[1].

كما لا يخفى علينا أن أساس هذه الرقابة هو الوازع الديني، حيث يجب على كل من تولى شؤون الناس أن يراقب نفسه ويعتقد اعتقادا جازما أن الله سبحانه وتعالى يراقبه ويضطلع على أعماله وتصرفاته، فخاصية الرقابة الذاتية تميز الرقابة الداخلية في الفكر الإسلامي عنها في الفكر المعاصر ، لأنها تجعل من سلوكيات وتصرفات المراقب قدوة لمن هم خاضعين لرقابته، ومن ثم تكون توجيهاته ونصائحه إليهم محل الاعتبار، بحيث تكون مسموعة ومطاعة.

أيضا من سمات الرقابة الداخلية أنها رقابة توجيهية وإرشادية لا رقابة هدفها تصيد الأخطاء، بل تهدف إلى علاج الأخطاء واقتراح الحلول وتسعى إلى التوجيه والإرشاد ومساعدة الناس على الالتزام بالقواعد في عملهم، فالرقيب يجب أن يخاطب من يراقبهم بما يناسبهم من أساليب التوجيه والإرشاد، مستخدما أسلوب الرقابة النافع والمؤثر معه إبراز ما في هذا العمل من خير ونفع للمسلمين، وفي حالة مناقشته الإنحرافات وغيرها يلتزم معهم اللين ويتجنب استخدام الأساليب التعسفية[2]؛ ومن سمتها أيضا أن لمتوليها سلطة تنفيذ الأحكام والقرارات بصفة وقتية، فله سلطة رد ما يؤخذ من المعطي بالزيادة،كذلك رد ما نقص من حقوق الناس إذا حدث ذلك، وتنفيذ معاقبة من يقوم ببعض المخالفات التي ليس لها حد في الشريعة من باب التعزيز[3].

تعد الإهتمام بالرقابة الذاتية من أهم مقومات الرقابة الداخلية التي يقوم عليها الفكر المالي الإسلامي والتي يقوم بها الفرد بنفسه، وتقوم هذه الرقابة على جوانب إيمانية أساسها الاعتقاد بأن العمل فريضة وأن العمل عبادة، والإيمان كذلك بمراقبة الله عز وجل في العمل والإيمان بالمحاسبة عن العمل في الآخرة، وهو ما يعد حاجزا منيعا في وجه ضياع المال العام وإتلافه وسرقته وتبذيره والإسراف فيه[4].

وفي نظرنا أنه يجب الاهتمام أكثر بالجانب الأخلاقي في مجال المال العام خاصة لدى إنفاقه، ومحاربة أشكال استغلاله بطرق غير المشروعة، كالإسراف في استخدام الموارد والمستلزمات

---

1- د/ محمد عبد الحليم عمر، مرجع سابق، ص 115.

2- عبده السيد خليل، رقابة تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع الإسلامي والمعاصر، دراسة مقارنة، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر القاهرة، ص 114.

3- د/ محمد عبد الحليم عمر، مرجع سابق، ص 119.

4- د/ أشرف السيد قبال، مرجع سابق، ص 274.

وسرقة الممتلكات العامة، والتسويف في إنجاز المصالح والإهمال في العمل أو إفشاء أسرار العمل وغيرها من السلوكيات التي يجب القضاء عليها نهائيا.

كذلك يجب الاهتمام بالعناصر البشرية التي تمتاز بالأخلاق السوية وبالقدرات العلمية العالية وتوليها مهمة الإشراف على مستحقات الدولة العينية والنقدية[1]، فالنظام الإسلامي يهتم بالقيم والأخلاق، فضلا عن التأهيل العلمي والخبرة العملية الواجب توفرها، حتى يتمكن من الفصل في الأمور التي تحتاج الحكمة والاجتهاد في الرأي أو اتخاذ قرار معين أو ترجيح موقف معين، من خلال التنظيم المحاسبي للدواوين وهو نظام متكامل يعتمد على مجموعة متكاملة من التسجيلات، يتم التسجيل فيها العمليات وفقا لنظم وقواعد ومبادئ متعارف عليها من خلال مجموعة من المستندات مستوفية الاعتماد والتوقيع.

## ثانيا- الرقابة الخارجية في الفكر المالي الإسلامي

الخوض في الحديث عن دور الرقابة الخارجية وأجهزتها يقودنا إلى التطرق إلى ولاية الحسبة وولاية المظالم في رقابة تنفيذ الميزانية العامة للدولة، والتساؤل عما إذا كانت هذه الأجهزة تتشابه خاصة من حيث اختصاصات القائمين بها مع أجهزة الرقابة المالية العليا السائدة في الفكر المالي المعاصر.

**1- ولاية الحسبة وأثرها في الرقابة على المال العام:** للمحتسب أن يراقب المرافق العامة للدولة والتي لا غنى عنها لجماعة المسلمين، فيجب عليه صيانتها وتوفير الموارد المالية اللازمة لذلك من بيت المال، فإذا لم يكن فيه ما يكفي لذلك، ألزم القادرين بهذا الإنفاق الضروري، كما أنه من أهم الاختصاصات التي يتمتع بها المحتسب ويتعين عليها ممارستها مراقبة تحصيل إيرادات الدولة ونفقاتها؛ وفي ذلك يقول الماوردي:« أما الممتنع عن إخراج الزكاة، فإن كان من الأموال الظاهرة،

---

1- حدد الوزير الأيوبي الأسعد مماتي في كتابه قوانين الدواوين شروط وصفات التي يجب أن تتوفر في اختيار العاملين، فيقول:" يجب على الكاتب أن يكون حرا مسلما عاقلا صادقا أديبا فقيها عالما بالله تعالى كافيا فيما يتولاه، أمينا فيما يستكفاه، حاد الذهن، قوي النفس، حاضر الحس، جيد الحدس، محبا للشكر، عاشقا لجميل الذكر، طويل =الروح، كثير الاحتمال، حلو اللسان، له جراءة يبت بها الأمور على حكم البديهة، وفيها تؤده يقف بها فيما لا يتصرح على حد الروية، يعامل الناس بالحق من أقرب طرقه وأسهل وجوهه، ولا يحتشم من الرجوع عن الغلط، فالبقاء عليه غلط ثان، ويفصح عما يشرع فيه من الأقوال والأفعال، ولا تكون حوطته على اليسير بأيسر من حوطته على الكثير، ويكون شديد الأنفة، عظيم النزاهة، كريم الأخلاق، مأمون الغائلة، مؤدب الخدام، لا يقبل هدية،ولا يقبل من أحد عطية،ولا يقصد في أحد بغيبة أو نميمة، ولا يظهر ما بينه وبين أحد من صداقة أو عداوة"، مرجع سابق، ص 66.

فعامل الصدقة يأخذها منه جبرا أخص وهو بتعزيره على الغلول إن لم يجد له عذرا أحق؛ وإن كان من أموال الباطنة فيحتمل أن يكون المحتسب أخص بالإنكار عليه من عامل الصدقة، لأنه لا اعتراض للعامل في أموال الباطنة، ويحتمل أن يكون العامل بالإنكار عليه أخص، لأنه لو دفعها له أجزأه ويكون تأديبه معتبرا بشواهد حاله في الاقتناع من إخراج زكاته، فإن ذكر أنه يخرجها سرا وكل إلى أمانته فيها»[1].

يستنتج من كلامه أنه يجب على المحتسب مراقبة تحصيل إيرادات الدولة، وإذا علم بطريق ما أن أفرادا يمنعون إخراج نصيب الدولة في أموالهم أو يتهربوا من الدفع بإخفاء أموالهم الباطنة أو يتجنبوا دفع الزكاة بطرق شرعية، فإن لولي الحسبة أن يستوفي منهم جبرا هذه الإيرادات،كما يجب على القائم بأمور الحسبة أن يخول دون إنفاق الأموال العامة في غير الأبواب المخصصة لها شرعا، ويكشف ما قد يكون من إسراف أو بذخ من جانب القائمين على هذا الإنفاق من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ويفهم من سياق ما ذكرناه أن من اختصاصات والي الحسبة مباشرة الرقابة المالية على إيرادات الدولة ونفقاتها، ويمنع الإنفاق في الوجوه المخصصة لها، ويعمل على تحصيل هذه الموارد كاملة من غير نقصان، ويمكن للمحتسب في سبيل تحقيق ذلك والقيام بعمله الرقابي على أكمل وجه أن يتخذ ما يراه مناسبا من وسائل، فله أن يتخذ أعوانا ومراقبين يطلعون له الأخبار المتعلقة بالمال العام.

إلى جانب الرقابة الإدارية التي يمارسها المحتسب على المرافق العامة، والرقابة المالية التي يمارسها على إيرادات الدولة ونفقاتها، يمارس القائم على أمور الحسبة نوعا آخر من الرقابة تشمل كافة جوانب الحياة الاقتصادية عن طريق مراقبة الأسواق، ولما كانت هذه الأخيرة هي المجال الذي تتحقق فيه عملية تبادل السلع والخدمات فإن ضوابط الحسبة وقراراتها تأتي تعبيرا عن السوق ومتطلباتها، ون ثم فلا عجب أن تبدأ الحسبة والاحتساب في المجالات الاقتصادية بالوسائل العامة والبسيطة عن نشوء الدولة الإسلامية، ثم تتطور نحو التخصص الأكثر تعقيدا في مراقبة النشاط الاقتصادي لأفراد المجتمع ومؤسساته[2].

---

1- الإمام الماوردي، مرجع سابق، ص 248.

2- فاضل عباس الحسب، الحسبة جهاز الرقابة في إدارة الاقتصاد الإسلامي، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد الأول، المجلد الثامن، 1984، ص 28.

ومن صور الرقابة الاقتصادية والتي أخذت نماذج مختلفة في نظام الحسبة، نذكر منها كالآتي[1]: التدخل لمنع التعامل بالعقود المحرمة مثل عقود الربا، وعقود الميسر، وبيوع الغرر كبيع المعدوم[2]، وعن تلقي الركبان[3] والنجش[4]، وغيرها من العقود التي حرم الإسلام التعامل بها، ومن صور الرقابة مراقبة الأسواق وهذا للتحقق من احترام القواعد الشرعية المنظمة له، فهو يمنع وينهي عن كل المخالفات التي تحدث أي اضطراب في الأسعار، إضافة إلى مراقبة جودة السلع والخدمات، كما له أن يتدخل لمنع الاحتكار – وهو حبس الشيء عن البيع والتداول بقصد الغلاء– بإجبار المحتكر على أن يبيع بكسب معقول لا استغلال فيه لحاجة الناس، متى توافرت شروط الاحتكار المحرم[5]، ويندرج معها مراقبة الأسعار، وهو أن يحدد ولي الأمر أو من ينوب عنه من ذوي الاختصاص مثل وزراء التجارة ثمنا محددا ومعلوما لسلعة معينة، وهذا متى دعت الحاجة إليه واقتضت المصلحة العامة في ذلك.

**2– ولاية المظالم وأثرها في الرقابة على المال العام**[6]: من بين أهم الاختصاصات التي يتولاها والي المظالم والمتعلقة بالمصالح العامة في مجال الرقابة على المال العام يمكن ذكر منها:

**أ– النظر في جور العمال فيما يجبونه من الأموال:** فيرجع إلى القوانين التي تنظم عملية تحصيل الإيرادات وينظر فيما استزادوه، فإن رفعوه إلى بيت المال أمر برده وإن أخذوه لأنفسهم استرجعه منهم لأربابه، فوالي المظالم يراقب من تلقاء نفسه القائمين على جباية الإيرادات بمختلف أنواعها، وهو في هذا ينظر إلى ثلاث نواحي، يقرر فيها الحق:

---

1– أنظر/ ابن القيم الجوزية، الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، تحقيق محمد حامد الفقي، مطبعة السنة المحمدية، القاهرة 1372 هـ/ 1953، ص 351، وأيضا ابن تيمية، الحسبة ومسؤوليات الحكومة الإسلامية، الطبعة الثانية، المطبعة السلفية، القاهرة 1399 هـ/ 1980، ص 25.

2– أي بيع الشيء قبل أن يكون أمامك.

3– يقصد بذلك تلقي السلعة قبل أن تجيء إلى الأسواق لما فيه من تغرير بالبائع، فإنه لا يعرف السعر فيشتري منه المشتري بدون قيمة.

4– وهو أن يزيد الرجل في ثمن السلعة ولا يريد الشراء ليغر غيره.

5– ابن القيم الجوزيه، مرجع سابق، ص 354، وابن تيمية، مرجع سابق، ص 12.

6– الظلم لغة وضع الشيء في غير محله أو موضعه، واصطلاحا هو عبارة عن التعدي من الحق إلى الباطل قصدا وهو الجور، وقيل هو التصرف في ملك الغير ومجاوزة الحد، وقيل هو الانتقاص لحقوق الغير في الملك أو الأمن أو الحرية أو النشاط، أي أن الظلم بإيجاز هو الاعتداء على الناس في أموالهم وممتلكاتهم بصفة عامة، أنظر لسان العرب لابن منظور، المجلد 12، بيروت، ص 373، ومختار الصحاح، وإسماعيل بن حماد الجوهري، تحقيق أحمد عبد الغفور، الطبعة الثالثة، دار العلم للملايين، بيروت 1984، ص 405.

في طرق التحصيل، فيتحرى أن تكون بدون أذى أو جور، – وفي مقدار الأموال المحصلة ليرد منها ما يرى فرضه ظلما، ويردها إلى المقدار المعقول الذي لا يرهق أحدا، فإذا فرض عمال الخراج على الأرض ما لا تطيقه، خفض قيمة هذا الخراج إلى المقدار المعقول؛ النظر إلى ما يأخذه عمال المال ظلما لأنفسهم، فإنه بعد بيان الحق يرد المأخوذ بالباطل إلى أهله، ويعاقب الأخذ عقاب الرشوة[1].

**ب– مراجعة أعمال الدواوين:** فيما يجردونه من إيرادات ونفقات: حتى يتأكد من أن الإيرادات أضيفت وقيدت الدفاتر دون نقص، ومطابقة ذلك بالقوانين المعمول بها، فيتصفح ويراقب أحوال كتاب الدواوين، لأنهم أمناء على المال العام فما يستوفونه له ويوفونه منه، فإن عدلوا عن الحق وزاغوا في إيراد أ,و نفقة بالزيادة أو النقصان أرجعه إلى أصله وواجه على تجاوزه[2].

**ج– مراجعة الأوقاف العامة:** ويقصد بذلك الإشراف على الأوقاف لكي يتأكد من استمرار العمل بها وفقا لشروط الواقف لها، ويتولى والي المظالم رد ما وقع في ذلك من تغيير إلى أصله المشروط عليه الوقف، وهذا بمراجعة أموال الأوقاف العامة وكيفية التصرف في إيراداتها للتأكد من أنها حصلت وفقا للقواعد المقررة، ومن أنها صرفت في الأغراض المخصصة لها، وله في سبيل ذلك أن يرجع إلى الدواوين المحفوظ بها الحجج التي غلب على الظن صحتها[3].

**د– رد الغصوب:** ويقصد به رد الأموال التي تم اغتصابها، سواء كانت هذه الأموال مغتصبة من الحكام وهو ما يسمى بالغصوب السلطانية أو كانت الأموال مغتصبة بواسطة الأفراد من بعضهم البعض، وهو ما يسمى بالغصوب التي تغلب عليها ذوو الأيدي القوية، وتصرفوا فيها تصرف الملاك بقهر وغلبة[4].

---

1– د/ عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص 234.

2– د/ عوف محمود الفكراوي، مرجع سابق، ص 234.

3– المصدر نفسه، ص 236.

4– الإمام الماوردي، مرجع سابق، ص 82.

## المبحث الثاني

## ماهية الرقابة على الميزانية في الفكر المعاصر

تعد الميزانية العامة للدولة الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة في كافة دول العالم، لكونها تتضمن في جنبيها نفقات الدولة وإيراداتها التي تظهر من خلال الأهداف المخطط لها؛ وتشير الأرقام الميزانية إلى تطور الأهمية المتزايدة لها، إثر تطور دور الدولة وتدخلها في تنظيم المجتمع، إذ تعد أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية والاقتصادية للدولة في تحقيق مبتغاها، ومن ثم فإنها تسعى إلى المتابعة الدائمة للكيفية التي تستخدم بها الاعتمادات المالية المدرجة بها في ضوء الأهداف التي تزمع الدولة تحقيقها في كافة المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وأمام هذه الأهمية المتزايدة ودورها في التنمية، ظهرت الحاجة الملحة للرقابة على تنفيذها لتتحقق من نتائج تنفيذ ما تضمنته الميزانية من برامج ونشاطات والفائدة التي حققتها للمجتمع، لأن موضوع الرقابة على تنفيذ الميزانية ضرورة لازمة حتى تتم عملية التنفيذ طبقا للقواعد القانونية والمالية السائدة ووفقا للخطة العامة للدولة، وتتحقق الأهداف العامة التي تتضمنها الميزانية العامة بكفاية عالية واقتصاد، وما يعكسه ذلك من آثار إيجابية على الاقتصاد الوطني والاستقرار العام للمجتمع[1].

وفي هذا السياق تحتل مرحلة الرقابة على الميزانية العامة للدولة أهمية بالغة بعد أن أصبحت هذه الأخيرة تغطي جانبا كبيرا من النشاط الاقتصادي، حيث أن الرقابة الفعالة على الميزانية العامة تضمن تنفيذ اعتمادتها بكل دقة مما يحقق المصلحة العامة من وراء هذا الإنفاق، كما أن هذه الرقابة تدعم السلطة التشريعية في مراقبة السلطة التنفيذية والتأكد من التزام الأخيرة بتنفيذ الميزانية العامة على النحو الذي أقره البرلمان.

وعليه سنتطرق في هذا المبحث لدراسة ماهية الميزانية العامة وأهميتها، ثم نستعرض ما المقصود بالرقابة على الميزانية العامة، والتطور الذي عرفته الرقابة على الميزانية وأهميتها في المجتمع بصفة عامة، ثم نبين الأهداف التي تسعى هذه الرقابة لتحقيقها.

---

1- بحوث وأوراق عمل الملتقى العربي الثالث، بعنوان:" آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 08.

## المطلب الأول: ماهية الميزانية العامة

الميزانية هي تعبير مالي لبرنامج العمل المعتمد، الذي تعتزم الحكومة تنفيذه في السنة اللاحقة أو القادمة تحقيقا لأهداف المجتمع، والمقصود من لفظ تعبير مالي لبرنامج العمل المعتمد هي تلك الوثيقة التي تتضمن فيه بيان تقديري، مفصل بالنفقات والإيرادات غير الواردة بالميزانيات الملحقة أو الحسابات الخاصة للخزينة، التي يأذن البرلمان للحكومة بتحصيلها وصرفها خلال سنة مالية مقبلة تنفيذا للسياسة العامة للدولة[1]؛ ولقد تطرق أهل الاختصاص بتعريف الميزانية العامة بحسب رؤى وقناعة كل فريق، فمنهم من ركز على الجانب القانوني للميزانية، والآخر ركز على الجانب المالي للميزانية، ومنهم من جمع بين الإثنين بصورة متساوية؛ كل ذلك سنتطرق إلى تعريف الميزانية وتحديد المفاهيم الرئيسية للميزانية وخصائصها، وتمييز بعض المفاهيم التي تقترب إلى مفهوم الميزانية، وتحديد الطبيعة القانونية للميزانية، ثم مراحل تطور أشكالها.

### الفرع الأول: مفهوم الميزانية العامة

سنبين في هذا الفرع تعريف الميزانية وبيان خصائصها، ثم سنتطرق إلى الطبيعة القانونية والإدارية للميزانية، إضافة إلى الأهمية التي تمتاز بها هذه الأخيرة.

#### أولا- تعريف الميزانية العامة وبيان خصائصها

أورد فقهاء المالية العامة تعاريف مختلفة لمفهوم الميزانية[2] فمنهم من اعتبر الميزانية العامة للدولة على أنها البرنامج المالي للحكومة، مقدر فيها النفقات المتوقع صرفها، والإيرادات المتوقع تحصيلها ومقدار العجز؛ ومنهم من عرف الميزانية أنها أداة السياسة المالية للدولة، تتضمن بيان الإيرادات المقدر تحصيلها، والمصروفات المقدر إنفاقها للموارد الوطنية ليتم استغلالها بكفاءة وفعالية، ومنهم من عرفها هي الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية، وذلك بما يحقق

---

1- نصت المادة 06 من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية بمايلي:" تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

2- راجع مؤلفات: يوسف شباط، المالية العامة، الكتاب الثاني، جامعة دمشق 1995، ود/ إبراهيم محمد قطب، الموازنة العامة للدولة، الجزء الأول، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة 1994، وعبد القادر تيعلاتي، محاضرات في المالية العامة، كلية الحقوق،وجدة 1991، ود/ عادل أحمد حشيش، اقتصاديات المالية العامة، دراسة تحليلية، جامعة عين شمس 1983، ود/ حسن عواضة، المالية العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، و/ محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، دمشق 2005.

أهداف هذه الخطة ويتفق مع بيانها العام والتفصيلي، وهي بالنسبة للدولة وسيلة لتحقيق أهدافها في شتى المجالات، وأداة أساسية لممارسة الرقابة على إيراداتها ونفقاتها؛ فهي عملية سنوية تتركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الأموال لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة، فهي أساسا عملية اتخاذ القرار بطريقة يمكن أن يقوم بها الموظفون الرسميون على مختلف المستويات الإدارية بالتخطيط والتنفيذ لعمليات البرامج بطريقة مخططة للحصول على أفضل النتائج من خلال التوزيع والاستخدام الأكثر فعالية للموارد المتاحة؛ لذا يمكن تحديد المفاهيم الرئيسية للميزانية العامة بمايلي[1]:

أ- **المفهوم المحاسبي للميزانية:** ينظر إلى كونها أرقام حسابية تشمل الاعتمادات المخصصة والمتوقع إنفاقها والإيرادات المتوقع تحصيلها خلال فترة زمنية قادمة محددة بسنة غالبا، لذا تتعامل المحاسبة مع هذا المفهوم بالتسجيل وإظهار النتائج وفق ما تتطلبه التقسيمات الواردة في الميزانية العامة.

ب- **المفهوم الرقابي للميزانية:** تعتبر الميزانية الأداة الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية من خلال الالتزام بالاعتمادات المخصصة كما، بصرفها للأنواع المحددة وضمن الفترة المخصصة لها للتحقق بأن الوحدات قد قامت بتحقيق الأهداف المطلوبة، وهذا ما تؤكد عليه الميزانية التقليدية – ميزانية الاعتمادات – ولا يهتم المفهوم الرقابي بالتخطيط وإعداد البرامج.

ج- **المفهوم السياسي للميزانية:** يمارس البرلمان سلطاته في إدارة دواليب الحكم من الناحية الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق أهدافه من خلال الميزانية العامة، إذ تعد الأرقام من خلال الوحدات وتناقش مع السلطة التنفيذية وفق الضوابط والتعليمات المعدة سلفا والموجهة لإعداد مشروع الميزانية في ضوء السياسة العامة.

د- **المفهوم القانوني للميزانية:** يعتبر فقهاء القانون بأن الميزانية العامة للدولة هي قانون، لأنها تمر بنفس الإجراءات التي يمر تشريع أي قانون، وشمولها على أحكام قانونية تنظم مالية الدولة، كما أن معظم الدساتير تتضمن أسس وقواعد إعداد الميزانية العامة للدولة من حيث الإعداد إلى التشريع وتصدر أرقامها بموجب قانون الميزانية السنوي.

هـ- **المفهوم التخطيطي للميزانية:** إن التغير الحاصل في مفاهيم الدولة الحارسة إلى الدولة المنظمة – المتدخلة- وممارستها لمختلف الأنشطة الاقتصادية ورغبة الحكومات في إيجاد توازن حقيقي

---

1- د/ حسن عبد الكريم سلوم، ود/ محمد خالد المهايني، الموازنة العامة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد، العدد 64، الجامعة المستنصرية، بغداد 2007، ص 96.

للاقتصاد القومي، أثر على مفهوم الميزانية التقليدية،وأصبح ينظر إليها – الميزانية – لكونها أداة أساسية للتخطيط، وأصبح هناك ربط بين التقديرات وبين تحقيق الأهداف، وأصبحت المهمة الجديدة هو تحليل الأرقام بضوء السياسات العامة.

**و– المفهوم الاقتصادي للميزانية:** يعد التحول المشار إليه في المفهوم التخطيطي لتدخل الدولة المباشر في النشاط الاقتصادي لغرض تحفيز الاقتصاد الوطني برفع معدلات النمو وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وأصبحت الميزانية الأداة التي بواسطتها تضبط معدلات التضخم أو الكساد الاقتصادي، وهي وسيلة لدعم التخطيط على المستوى الوطني.

من خلال التعاريف والمفاهيم المختلفة في تحديد المغزى العام للميزانية العامة، يستخلص وجود قواسم مشتركة بينها، وتتمثل في[1]:

- الميزانية العامة وثيقة تنبؤ للإيرادات والنفقات المتوقعة لفترة زمنية معينة.
- تصدر في شكل قانون يسمى بقانون الميزانية، وهي الإجازة– الإذن – عن السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية.
- خطة مستقبلية تعبر عن أهداف وبرامج الدولة المالية والاقتصادية والاجتماعية النابعة من فلسفتها السياسية.

وعلى ضوء ما تسعى إليه الميزانية العامة للدولة من تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وبواسطتها تبرز دور الدولة في التأثير على تلك الأنشطة، وتعتبر هذه العملية السنوية وسيلة أساسية من خلال التوجيه المركزي التي تستخدمها السلطة التشريعية للاقتصاد الوطني كون الميزانية تستوجب جانبا مهما من الدخل القومي من خلال الموارد التي تقوم بتحصيلها والإنفاق العام الذي بدوره يعتبر قوة دفع للاقتصاد، وبذلك تكون الركيزة الأساسية للاستثمار العام والاستهلاك العام وتوزيع الدخل القومي من خلال التوجيه والمحددات للإنفاق والموارد.

تشكل الميزانية العامة من جزئين أساسيين وهما:

الجزء الأول: الإيرادات: وتشمل الضرائب والرسوم وحصيلة الغرامات والأجور عن الخدمات المقدمة والإتاوات وأموال المساعدات والهبات والوصايا، ومداخيل أملاك الدولة وحصيلة بيع المنقولات

---

1– د/ حسن عبد الكريم سلوم، ود/ محمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص 99

والعقارات، وحصيلة الاستغلالات والمساهمات للدولة وكذلك القسط العائد للدولة من أرباح الخدمات العمومية ، والمبالغ المرجعة عن القروض والتسبيقات والفوائد المترتبة عليها[1].

الجزء الثاني: النفقات: وتتوزع إلى نفقات التسيير ونفقات الاستثمار والقروض والتسبيقات[2]، وفيما يخص نفقات التسيير، فإنها مجموعة في أربعة أنواع، تتمثل في :1- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسوبة من الإيرادات، 2- تخصصات السلطة العمومية، 3- النفقات الخاصة بوسائل المصالح، 4- التدخلات العمومية[3].

أما نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة فتتمثل في ثلاثة أنواع وهي: 1- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة، 2- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة، 3- النفقات الأخرى بالرأسمال[4]، ويتم التوزيع بين القطاعات لاعتمادات المفتوحة والمخصصة للنفقات ذات الطابع النهائي المخطط السنوي بموجب قانون المالية، كما يمكن إدخال التغييرات على هذا النوع عن طريق التنظيم[5]؛ أما فيما يخص شروط توزيع الاعتمادات المخصصة فإنها تحدد وتعدل بموجب قانون المالية ضمن كل قطاع لتغطية النفقات ذات الطابع النهائي عن طريق التنظيم[6]، أما القروض والتسبيقات فهي تتضمن نفقات فوائد وعملات القروض والنفقات المتعلقة باستهلاك الديون.

أما تعريف المشرع الجزائري للميزانية العامة، فقد نصت عليه المادة06 من القانون رقم 17/84 المتضمن قانون المالية بمايلي:« تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها»، وعليه تعتبر الميزانية العامة للدولة هي الوثيقة التشريعية التي تقدر خلال السنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار، منها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها[7].

---

1- المادة 11 من القانون رقم 17/84 المتضمن قانون المالية.

2- المادة 23 من القانون رقم 17/84 من قانون المالية.

3- المادة 24 من القانون رقم 17/84 من قانون المالية.

4- المادة 35 من القانون رقم 17/84 من قانون المالية.

5- المادة 36 من القانون رقم 17/84 من قانون المالية.

6- المادة 39 من القانون رقم 05/88 المؤرخ في 1988/01/12 المعدل والمتمم للقانون رقم 17/84 المتضمن قانون المالية.

7- راجع نص المادة الأولى من القانون رقم 21/90 الصادر في 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 35؛ كما عرفها القانون الفرنسي بأنها الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وإيراداتها، ويأذن بها ويقر

تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها[1]؛ ويتألف قانون المالية السنوي من جزئين متباينين: الأولى: يتضمن الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية والطرق والوسائل التي تتضمن سير المصالح العمومية، وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية المنصوص عنها في المخطط السنوي للتنمية.

الثاني: يتضمن المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقات المخصصة للتسيير وعلى كل قطاع بالنسبة للتجهيزات العمومية، والمبلغ الإجمالي للنفقات الرأسمال، والترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات بعدد كل ميزانية ملحقة، والإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة، والأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة[2].

تمتاز الميزانية العامة بمجموعة من الخصائص، أولها خاصية توقع وتقدير الإيرادات والنفقات، فالميزانية لا تعدو إلا أن تكون بمثابة بيان لما تتوقع السلطة التنفيذية أن تنفقه، وما تتحصل عليه من إيرادات مالية خلال مدة محددة غالبا بسنة مدنية، وهذا البيان هو بيان محاسبي تقديري أو توقعي، وهو ليس عملية عشوائية بقدر ماهي عملية احتمالية ترتكز على تنبؤات بمجريات الوقائع الاقتصادية والمالية مستقبلا، وفق أساليب وتقنيات عملية، وفي ضوء دراسات مستفيضة ودقيقة، وتأخذ بعين الاعتبار مختلف المؤشرات السياسية والمالية والاجتماعية واحتمالات تطورها على المستويين الوطني والدولي[3]، وبمعنى أكثر وضوحا أن عملية التوقع للنفقات والإيرادات العامة لا يمكن أن تتحقق بمعزل عن دراسة النشاط الاقتصادي للحكومة.

---

=بها البرلمان في قانون الميزانية الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية، بينما القانون الأمريكي عرف الميزانية بأنها صك تقدر فيه نفقات السنة القادمة وواردتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراح الجباية المبسوطة بها، كما عرفها المشرع المصري طبقا للمادة الأولى من قانون رقم 1973/53 المتعلق بقانون المالية على أنها برنامج مالي لخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة.

1- المادة الأولى من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية.

2- المادة الأولى من القانون رقم 89/ 24 المؤرخ في 1989/12/31 الذي يعدل المادة 67 من القانون رقم 17/84 المتضمن قانون المالية.

3- د/ عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص 03.

ومن الصفة التقديرية للميزانية نشأت فكرة الاعتمادات الإضافية، فكثيرا ما يتبين أثناء تنفيذ الميزانية وجود خطأ في تقدير بعض الاعتمادات الخاصة بالإنفاق، أو أن الاعتمادات المخصصة غير كافية لتغطية النفقات، فتلجأ السلطة التنفيذية إلى ما يسمى بالقوانين المالية التكميلية أو المعدلة، بإتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية بغية علاج عدم كفاية الاعتمادات المدرجة بالميزانية[1].

كما أن عملية تقدير الإيرادات والنفقات تعد من الأعمال التي يتوقف عليها تحقيق الميزانية العامة توازنها، وأهم ما يجب إتباعه لتحقيق ذلك هو تجنب أي زيادة وهمية في الإيرادات بغرض سد النفقات، كما أنه لا يمكن تقدير النفقات العامة ما لم تقدر مسبقا الإيرادات العامة[2]، ويتم تقدير الإيرادات العامة وفقا لعدة أساليب، ومن أهمها أسلوب التقدير المباشر، وأسلوب التقدير الوسطي، وأسلوب تقدير السنة الأخيرة، أما تقدير النفقات العامة فيتم الاعتماد على النفقات الواردة في ميزانية السنة الماضية.

أما ثاني الخاصية، أنها وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية، والإذن أو الإجازة هو إجراء قانوني يرخص بمقتضاه البرلمان للحكومة بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وتستند أحقية سلطات البرلمان في إصدار قوانين الميزانية إلى مبدأ الفصل بين السلطات، إذ أنه لا يتسنى تنفيذ الميزانية من قبل الحكومة إلا بعد صدور قانون المالية السنوي من طرف السلطة التشريعية، والجدير بالذكر أن الإجازة البرلمانية لمشروع الميزانية بشقيها الإيرادات والنفقات من الناحية العملية يمتد للنفقات دون الإيرادات، إذ أن تحصيل الإيرادات يتم استنادا إلى القوانين واللوائح المفروضة لهذه الإيرادات من قبل، وليس للسلطة التنفيذية أية إختيار في تحصيلها أو عدم تحصيلها[3]، وعليه تختلف إجازة الإنفاق على إجازة الجباية أو الإيرادات من ناحيتين أساسيتين وهما[4]: 1- مصطلح الإجازة ينطبق على النفقات، باعتبار أن الحكومة مخيرة في إنفاقها أو عدم إنفاقها وفق ما تقتضيه اعتبارات المصلحة العامة، إلا

---

1- المادة 04 من القانون رقم 17/84 المتضمن قانون المالية.

2- د/ إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2010، ص 68.

3- د/ عادل أحمد حشيش، اقتصاديات المالية العامة، دراسة تحليلية لأصول الفن المالي لمالية الاقتصاد العام، دار الثقافة الجامعية 1983، ص 308.

4- د/ حسن عواضة، مرجع سابق، ص 44.

أنه لا ينصرف هذا المعنى على الإيرادات لكون الحكومة مجبرة على تحصيلها تحت طائلة العقاب بالنسبة للموظفين المسؤولين عن التحصيل، مما يتجاوز مفهوم الترخيص[1].

إن الإذن بالإنفاق يقتصر على الاعتمادات التي صادقت عليها السلطة التشريعية، بحيث لا يمكن تجاوز الاعتماد المرخص، في حين أن الترخيص بالجباية غير مقيد بأرقام الإيرادات المقدرة في الميزانية وتملك السلطة التنفيذية حق تجاوزها.

أما الخاصية الثالثة، فتتمثل أنها محددة المدة تكون عادة سنة، وهذا ما يعرف بسنوية الميزانية العامة، والذي يقصد به إعداد الحكومة مشروع الميزانية لمدة سنة قادمة، واعتماد السلطة التشريعية هذا المشروع للمدة المماثلة وهي سنة، وقد أجمعت معظم دول العالم إن لم تكن كلها على جعل مدة الميزانية العامة سنة واحدة، وبذلك أصبح مبدأ سنوية الميزانية من المبادئ التي رسخت واستقرت حتى الآن في الفكر المالي والنظم المالية الوضعية؛ ويستند مبدأ سنوية الميزانية في الأصل إلى اعتبارات سياسية ومالية واقتصادية، فمن الناحية السياسية جاءت نشأة الميزانية العامة ملازمة لتحديد آثارها ومدة تنفيذها، فكان كفاح الشعوب من أجل رقابته على جباية الحكام للإيرادات العامة وإنفاقها، فنالت الشعوب حقها بموافقة ممثليها على فرض الضرائب أولا، وإجازة الإنفاق العام ثانيا، ثم كانت الخطوة الثالثة والأخيرة بنشأة فكرة الميزانية العامة وهي أن تتم هذه الموافقة وتلك الإجازة لمدة زمنية محددة[2]؛ على اعتبار أن مدة السنة هي أفضل فترة زمنية تمكن للسلطة التشريعية من القيام بوظيفتها الرقابية على الميزانية العامة وإحكام رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية، ويجب أن تتم هذه الرقابة بصفة دورية وعلى فترات متقاربة.

ومن الناحية المالية أن وضع الميزانية العامة مدة سنة يتلاءم مع النظام الذي يسير عليه الأفراد والمؤسسات في إجراء حساباتهم، كما تغطي السنة التسلسل الطبيعي لفصول السنة، فتشمل كافة الظروف الموسمية التي تؤثر على النفقات والإيرادات العامة والتي تتميز خلالها بطابع التكرار، أما من الناحية الاقتصادية أن فترة السنة هي الفترة التي تمارس في نطاقها معظم الأنشطة الاقتصادية

---

1- نصت عليها المادة 79، الفقرة 2 و3 من القانون رقم 17/84 المتضمن قانون المالية بمايلي:"...ويتعرض لنفس العقوبات المنصوص عليها تجاه المختلسين جميع الأشخاص المتمتعين بالسلطة العمومية والذين يمنحون بأي شكل من الأشكال ولأي سبب من الأسباب وبدون ترخيص قانوني إعفاءات من الحقوق أو الضرائب أو الرسوم العمومية، كما =تطبق هذه الأحكام على المستخدمين ذوي السلطة في المؤسسات والهيئات العمومية الذي قد يقدمون مجانا وبدون ترخيص تشريعي أو تنظيمي منتوجات أو خدمات للمؤسسات الموضوعة تحت مسؤوليتهم.

2- د/ عصام بشور، توازن الموازنة العامة، مطبعة جامعة دمشق 1984، ص 23.

وتضمن بذلك دقة التقدير، مما يسمح بإجراء مقارنات علمية ودقيقة لكل من الإيرادات والنفقات العامة بين سنة وأخرى، وتحديد اتجاهاتها وآثارها على الاقتصاد الوطني، مما يمكن من رسم وتنفيذ السياسات العامة للدولة وتقييم أداء السلطة التنفيذية[1].

كما أن إعداد الميزانية العامة لمدة تزيد عن سنة يؤدي من الناحية المالية والاقتصادية إلى تعذر إعداد تقديرات دقيقة لأرقام الإيرادات والنفقات العامة، نظرا لبعد المدة الزمنية بين إعداد تلك التقديرات وتنفيذها[2]، ومن الناحية السياسية تؤدي إطالة مدة الميزانية عن سنة إلى إضعاف الرقابة على تنفيذها[3]؛ وقد يتم إعداد الميزانية العامة لمدة أقل أو أطول من السنة نتيجة ظروف خاصة تمر بها البلاد كتعديل بداية السنة المالية، فتصبح الميزانية العامة محصورة بين بداية السنة المالية الجديدة والقديمة[4]؛ مع الإشارة أن مبدأ سنوية الميزانية العامة لا يتحتم ضرورة توافق بدء السنة المالية مع بداية السنة الميلادية، وبذلك تختلف الدول بخصوص تاريخ بدء سنتها المالية لاختلاف أوضاعها السياسية والاقتصادية والمالية والإدارية، وبما يسمح بتقدير دقيق إعداد الميزانية العامة، فقد تتفق مع السنة الميلادية، فتبدأ في أول يناير وتنتهي بنهاية ديسمبر كما هو عليه الحال في الجزائر وبعض الدول العربية كالأردن ولبنان وسوريا، وبعض الدول الغربية مثل فرنسا وروسيا، وقد تتداخل معها كما الحال في بريطانيا واليونان وألمانيا، فتبدأ في أول أفريل وتنتهي في نهارية مارس، أما أمريكا فتبدأ السنة المالية من أول جويلية وتنتهي في نهاية جوان من السنة الموالية[5].

## ثانيا- الطبيعة القانونية والإدارية للميزانية العامة

لم تعد الميزانية العامة مجرد تقدير حسابي مالي، بل أصبح لها شأن قانوني، إذ تصدر في شكل وثيقة معتمدة من قبل السلطة المختصة بسن القوانين، كما أنها تتضمن قواعد قانونية تتعلق بجباية الضرائب ودفع النفقات أو فرض ضرائب جديدة أو إذن بإبرام قروض عامة، ومن هنا يحق لنا أن نسأل عن طبيعة الميزانية، هل هي عمل إداري بفعل تحضيرها وتنفيذها من لدن السلطة التنفيذية،

---

1- د/ عصام بشور، مرجع سابق، ص 23 و24.

2- د/ قطب إبراهيم، مرجع سابق، ص 26؛ ود/ محمد باهر عتلم، اقتصاديات المالية العامة،مطبعة المعرفة 1993، ص 206.

3- د/ قحطان السيوفي، اقتصاديات المالية العامة، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق 1989، ص 99.

4- د/ شوقي الساهي، مراقبة الموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى، مطبعة حسان، القاهرة 1983، ص 18.

5- د/ محمود عبد الفضيل ود/ محمد رضا العدل، مبادئ المالية العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية ، القاهرة 1988، ص 124.

أو هي عمل قانوني بسبب إعتمادها ومصادقتها من قبل السلطة التشريعية، أو هي عمل يجمع بين الصفتين الإدارية والقانونية بسبب احتوائها على الجانبين.

أ- **الميزانية العامة عمل إداري:** يرى أنصار هذا الاتجاه[1] أن الميزانية عمل إداري بحت، لأنها عمل تقوم السلطة التنفيذية بتحضيرها وإعدادها وتنفيذها، وحسب رأيهم أن عرض الميزانية على السلطة التشريعية لإقرارها والمصادقة عليها يعتبر أمرا كاشفا[2]، الغرض منه إعطاء الميزانية أهمية خاصة وذلك عن طريق إقرارها من قبل أعلى سلطة في البلد، وقد قدم أصحاب هذا الرأي تبريرا[3] يتمثل بأن القانون بمعناه الفني الدقيق يحتوي على قواعد عامة مجردة وملزمة، أما الميزانية فهي تقديرات احتمالية للإيرادات المعمول بها، فالميزانية لا تعدو إلا أن تكون عملا إداريا اشترط الدستور عرضه على البرلمان نظرا لأهميته الخاصة باعتباره عماد مالية الدولة.

ب- **الميزانية العامة عمل تشريعي:** يرى أنصار هذا الاتجاه[4] أن الميزانية تعتبر قانونا من الناحية الشكلية والموضوعية، فمن الناحية الشكلية يعد مرور قانون الميزانية العامة بنفس المراحل التي يمر بها أي قانون آخر، وبالتالي مناقشتها وإقراراها من البرلمان، كل ذلك يعتبر قانون كأي قانون آخر، أما من الناحية الموضوعية فإن الميزانية العامة تشتمل على أحكام قانونية سواء تعلق الأمر بالضرائب أم بباقي الإيرادات والنفقات العامة، فإنها تحتوي على أحكام منظمة لنشاط الدولة خلال السنة المالية، فضلا على أن الميزانية في مجموعها تمثل برنامجا لأوجه نشاط الدولة في السنة القادمة، يكفي هذا لاعتبارها قانونا بكل ما تحتويه الكلمة؛ إلا أن هذا الرأي لم يسلم من الانتقادات باعتبار[5] أنه يركز على صفة الهيئة التي تصادق على الميزانية من دون النظر إلى مضمونه أو محتوى الميزانية العامة، فالقانون لا ينفصل شكله عن مضمونه، إذ أن كل ما يصدر عن السلطة التشريعية لا يشكل بالضرورة عملا تشريعيا، لأنها تمارس إلى جانب القوانين أعمالا إدارية بطبيعتها، فتصديق الميزانية من أعلى سلطة يعود إلى أهميتها وطبيعتها الخاصة المتعلقة ببرنامج الدولة وسياستها المالية، كما أن هذا الرأي

---

1- د/ محمد عبد الله العربي، ميزانية الدولة، مطبعة المعارف، بغداد 1954، ص 17.

2- أ/ زينب الداوي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان 2013، ص 49.

3- أ/ كاظم السعيدي، ميزانية الدولة، مطبعة الزهراء، بغداد 1969، ص 30.

4- المصدر نفسه، ص 29.

5- أ/ زينب الداوي، مرجع سابق، ص 47.

منتقد لما يرمي أو يهدف إلى فصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في حين أن هذا الفصل المطلق قد تم التخلي عنه في أغلب الأنظمة السياسية بفعل تداخل اختصاصات ووظائف السلطتين.

**ج- الميزانية عمل إداري تشريعي:** يرى أنصار هذا الاتجاه[1] أن الميزانية العامة عمل إداري تشريعي، إذ يأخذ جدول النفقات والإيرادات الصفة التشريعية من القانون الذي يجيزه، غير أنهم يفرقون بين قانون الميزانية والميزانية العامة نفسها، فتتولى السلطة التنفيذية تحضير الميزانية في معظم الدول ثم تعرضها بعدئذ على السلطة التشريعية لاعتمادها، وعند موافقتها على بنودها تصدر في شكل تشريع يعرف بقانون اعتماد الميزانية، وبحسب رأي هذا الاتجاه فإنه على الرغم من موافقة البرلمان عليها، فإن الميزانية تعد عملا إداريا من ناحية الموضوع، حيث أن قانون الميزانية لا تصبح قواعده مجردة، ولكن من ناحية الشكل هي خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الإنفاق العام والإيراد، والمعروف أن السلطة التنفيذية تمارس اختصاصها في شكل قرارات إدارية، أما قانون اعتماد الميزانية فيعد عملا تشريعيا من حيث الشكل فقط نظرا لصدوره من السلطة التشريعية، أما من حيث الموضوع فلا يعدو أن يكون عملا إداريا، لأنه مجرد من القواعد العامة ولا يمنح الحكومة سلطة أو حقا لم يكن قائما في القوانين السارية المفعول، ذلك أن الإيرادات التي تمارس الحكومة تحصيلها والنفقات التي يسمح لها بتنفيذها ناشئة من قوانين سابقة، ومن أجل ممارسة الحكومة هذه السلطات لا بد لها من الحصول على إجازة من البرلمان لتنفيذ التقديرات الواردة في الجدول المحاسبي السابق، وقد تستغل السلطة التنفيذية فرصة تقديم الميزانية للسلطة التشريعية لاعتمادها، فتضيف لها تشريعات حقيقية كقوانين فرض ضرائب جديدة، وفي مثل هذه الحالة فإن قانون الميزانية هو قانون من الناحية الشكلية وعمل إداري من الناحية الموضوعية.

إن هذا الاتجاه لم يخلو من الانتقادات [2] حيث يرى البعض أن هذا الرأي يقسم محتويات الميزانية فيجعلها تارة قانونا وتارة أخرى عملا إداريا، مع أن الميزانية العامة هي وحدة واحدة لا تتجزأ، فإقرارها من البرلمان يتم على جانبي الإيرادات والنفقات معا طبقا لمبدأ ثابت في الميزانية العامة المتمثل في مبدأ وحدة الميزانية.

---

1- د/ محمد جمال ذنيبات، المالية العامة والتشريع المالي، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية، عمان 2003، ص 272.

2- المرجع نفسه، ص 273.

رأي الباحث: القول أن الميزانية العامة عمل تشريعي باعتبار أن هذه الأخيرة تتم اعتمادها من قبل البرلمان بالطريقة نفسها التي يتم بها اعتماد أي قانون، حيث يتم قراءتها قراءة أولى وقراءة ثانية ومناقشتها والمصادقة عليها، فالميزانية تحتوي على بنود وفقرات كثيرة يتم إعدادها وتحضيرها من قبل الحكومة ويتم تنظيم عملية إقرارها والمصادقة عليها بقانون، فالموافقة على القانون المنظم تعني الموافقة على جميع فقراتها وبنودها، وبالتالي تصبح ملزمة للسلطة التنفيذية، أما صلاحية الحكومة بالنقل بين أبواب الميزانية وإجراء بعض التعديلات البسيطة فيها حسب الظروف والحاجة – وهو الرأي القائل بأن الميزانية هي عمل إداري – وفقا لما تقتضيها طبيعة الميزانية العامة، كل ذلك لا يسلب في نظرنا من الميزانية العامة صفتها القانونية – التشريعية– الإلزامية، لأن هذه الصلاحيات تمنح للسلطة التنفيذية بموجب قانون المنظم للميزانية وقوانين أخرى ذات علاقة بها.

كما يجب القول أن إعداد وتحضير الميزانية من قبل الحكومة لا يعني أن يطغى الطابع الإداري على الطابع التشريعي للميزانية، لأن القول بخلاف ذلك يعني أن كل القوانين التي قدمت كمشاريع من قبل الحكومة أو الوزارات لا يمكن اعتبارها قانونا حتى بعد إقراراها من قبل البرلمان وهذا لا يتم التسليم به.

## ثالثا– أهمية الميزانية العامة

تعد الميزانية العامة وسيلة رئيسية من وسائل الرقابة المالية على نفقات الدولة وإيراداتها، وتمارس بواسطة أجهزة مختصة، ووجود الميزانية يعد وسيلة إجبارية لكافة الجهات الإدارية على الالتزام بحدود معينة في الإنفاق وعدم تجاوز هذه الحدود، وخاصة أن مخالفة ما جاء بالميزانية يشكل مخالفة مالية، وعليه فالميزانية العامة تساعد على المحافظة على الأموال العامة، فهي تحدد أوجه الصرف لكافة الجهات الإدارية وتضع توقع للإيرادات التي يمكن أن تحصل عليها هذه الجهات، باعتبار أن الميزانية العامة تعد أداة من أدوات الخطة الشاملة التي تضعها الحكومة[1]؛ إذ تستخدم في التأثير على أوجه مختلفة سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية، وهذا ما سنوضحه على النحو التالي:

**أ– الأهمية الاقتصادية للميزانية العامة:** يعتبر المال الوعاء الرئيسي الذي من خلاله تقوم الدولة بمختلف وظائفها وتطبقها على أرض الواقع من خلال سياساتها في مجالات التنمية الاقتصادية، إذ

1– د/ عصام بشور، مرجع سابق، ص 29، ود/ محمد باهر عتلم، مرجع سابق، ص 199.

تستخدم الميزانية في التأثير على أوجه الاقتصاد الوطني، سواء بالتأثير على التنمية الاقتصادية أو التحقيق التوازن الاقتصادي؛ ولقد أصبح خلل الميزانية المقصود في برنامج الحكومة سواء في صورة عجز أو فائض أمرا مقبولا ووسيلة من وسائل تحقيق التوازن الاقتصادي الوطني[1] وبيان ذلك بالنسبة للتوازن النقدي، إذا كان الاقتصاد الوطني في حالة انتعاش، تكون الأسعار مرتفعة بسبب كثرة النقد المتداول، وبسبب زيادة طلب المستهلكين على السلع، ومن أجل تخفيض الأسعار تستخدم سياسة إحداث فوائض نقدية في الميزانية وذلك بسحب جزء من النقود المتوفرة بأيديهم وذلك بفرض ضرائب جديدة أو بزيادة فئات من الضرائب المفروضة مما يؤدي إلى حالة قلة الطلب على السلع، إلى أن يساوي الطلب الكلي مع العرض الكلي فتنخفض الأسعار، إما إذا كان الاقتصاد الوطني في حالة انكماش، فتكون الأسعار منخفضة بسبب قلة النقد المتوفر لدى الأفراد فيقل الطلب الكلي، ومن أجل رفع الأسعار تستخدم سياسة إحداث نقدي بالميزانية بزيادة كمية النقد المتداول بأيدي الأفراد، وذلك بإلغاء الضرائب المفروضة أو تخفيضها أو زيادة الرواتب، فترفع القدرة الشرائية ومن ثم زيادة الطلب[2].

ومنذ اللحظة التي تنشغل فيها الحكومة بمحاولة تحقيق التوازن الاقتصادي العام، فإن الميزانية تصبح أداة الدولة في تنفيذ السياسة اللازمة لذلك، ومن ثم تخضع التوازن المالي للدولة لمتطلبات التوازن الاقتصادي العام[3]، ويصبح التوازن السنوي للميزانية أمرا لا يتوجب الحرص على تحقيقه إلا إذا سمحت ظروف الاقتصاد الوطني بذلك.

أما دور الميزانية في زيادة التنمية الاقتصادية فيتمثل ذلك بتخصيص بعض اعتمادات الميزانية للمشاريع الصناعية وغيرها من المشاريع ذات المردود الاقتصادي أو بتخصيص بعض المنح والإعانات لبعض المشاريع لجلب استثمارات القطاع الخاص مما يؤدي إلى التنمية الاقتصادية الشاملة؛ كما أن الميزانية العامة لها دور على التوازن الاقتصادي الخارجي، إذ أن تقديرات الإيرادات

---

1- د/ غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق عمان 1998، ص 211.

2- د/ غازي عناية، المراجع السابق، ص 213، ود/ محمد جمال ذنيبات، مرجع سابق، ص 284.

3- من أهم النظريات في هذا الشأن نظرية الميزانية الدولة، ومفادها أن البحث عن التوازن يجب أن يتم ليس في إطار الميزانية السنوية، ولكن على مدار دورة الميزانية التي تتطابق مع الدولة الاقتصادية، ففي فترات الإنعاش والرخاء تكثر الموارد بوفرة وتزيد عن النفقات اللازمة ويصبح خلق فائض بالميزانية أمر ضروري لتقليص الطلب الكلي وضبط عوامل التضخم والتحكم في الأسعار، وفي الفترات التي يعم فيها الفساد والركود، فإن التمويل بالعجز عن طريق الاقتراض أو التمويل التضخمي بواسطة الإصدار النقدي يصبح وسيلة لزيادة الطلب الكلي الفعال وتحقيق التشغيل الكامل، وبالتالي فالميزانية العامة هي أداة تحقيق التوازن الاقتصادي العام، د/ غازي عناية، مرجع سابق، ص 214.

والنفقات العامة التي تتضمنها الميزانية العامة للخدمات والأعمال، يتم إعدادها على أساس مستوى إنتاجي محدد، فإيرادات الميزانية العامة للخدمات مثل الضرائب وفائض إيرادات قطاع الأعمال تعتمد بالشكل المباشر أو غير المباشر على الطاقات الإنتاجية الممكن استغلالها في الاقتصاد الوطني أي على حجم الإنتاج المخطط، ويعتمد تحقيق أهداف الإنتاج المخططة على كمية الموارد النقدية الأجنبية المتاحة واللازمة لإستيراد المواد الأولية والسلع، كما أن تحقيق تقديرات الموارد بميزانية الدولة سوف تعتمد بالضرورة على تحقيق أهداف الإنتاج المخططة، وبالتالي فإن أي نقص في الموارد الأجنبية المقررة يستنتج عن نقص في أهداف الإنتاج المحققة، وعليه يرتب عنه نقص في تقديرات الإيرادات العامة للحكومة[1].

**ب- الأهمية الاجتماعية للميزانية العامة:** يعد من أهم المجالات التي تسعى الميزانية للتأثير فيها هو المجال الاجتماعي، حيث تستخدم كأداة لتحقيق العدالة الاجتماعية، وذلك باستخدام السياسات الضريبية التي تعمل على إعادة توزيع الدخول وهو ما يسمى بسياسة الإعانات وإزالة التفاوت بين طبقات المجتمع، وذلك بفرض الضرائب التصاعدية حيث تفرض على رؤوس الأموال الكبيرة وعلى أصحاب الثروات والشركات وغيرها من المؤسسات المالية ذات الدخل المرتفع، وتستخدم هذه الحصيلة في دعم السلع الاستهلاكية والتعليم العام والصحة وإعانة الفئات المعوزة ذات الدخول الضعيفة وتوجيهها في مختلف أوجه الخدمات الاجتماعية، وبالمقابل تخفض نسب الضرائب على المناطق الفقيرة وتوسيع الخدمات المجانية وذلك بزيادة الإنفاق العام بها[2]، ومن هذا المنطلق أصبح أهم أهداف النظام المالي بما فيه النفقات العامة في الفكر المالي المعاصر هو الحفاظ على الاستقرار والتوازن الاقتصادي والحيلولة دون الوقوع في الأزمات الاقتصادية المتتالية التي تعاني منها الأنظمة السياسية، وأيضا بهدف إرساء قدر من العدالة خاصة في توزيع الدخل القومي وضمان الاستخدام السليم للموارد عن طريق ما تحدثه من نفقات عامة لدعم الاقتصاد ولضمان الحد الأدنى من سبل الاستثمار العام[3]؛ كما تستخدم الدولة الإعانات المالية كوسيلة لتشجيع الإنتاج الوطني دون أن يتحمل المواطن عبئا

---

1- د/ عادل محمد إلهامي، الميزانية التقديرية في قطاعي الأعمال والخدمات واستخدامها في مجالات التخطيط وتقييم الأداء والرقابة، مكتبة جامعة عين شمس، القاهرة، بدون سنة النشر، ص 402.

2- د/ زين العابدين ناصر، ود/ السيد عطية، مبادئ علم المالية العامة، الكتاب الجامعي، جامعة عين شمس، القاهرة 2004، ص 280.

3- زينب حسين عوض الله، المالية العامة، بدون دار النشر، بيروت 1994، ص 27.

إضافيا في صورة ارتفاع الأسعار، وذلك عندما تمنح الدولة بعض فروع الإنتاج الوطني وإعانات من الميزانية العامة بفرض تشجيع هذه الفروع على زيادة الإنتاج ويتضح من ذلك أن الميزانية العامة تستخدم كأداة لتحقيق التوازن الاجتماعي وتقديم إعانات اجتماعية للطبقات المحتاجة لها مما يساعدها على تخفيض الأعباء المعيشية عليها[1].

**ج- الأهمية السياسية للميزانية العامة:** إذا كانت الحكومة تضع كل عام ميزانية تضمن إحدى كفتيها ما تزمع إجراؤه في العام المقبل من مصروفات للنهوض بشتى المرافق العامة على الوجه الذي يتفق وسياستها، وتضمن كفتها الأخرى ما تقدر تحصيله في العام نفسه من الإيرادات اللازمة لمواجهة هذه النفقات، فهذه الميزانية لا تعتبر مجرد تحضير الحكومة لها ميزانية في واقع الأمر، إنما تعتبر مشروع يتعين على الحكومة أن تتقدم به إلى البرلمان مستأذنة إياه في الارتباط بالنفقات وتحصيل الإيرادات على حسب ما نظمه هذا المشروع، ومتى أصدر البرلمان إذنه بإجازته لمشروع الميزانية، أصبح هذا الأخير ميزانية يعاد إلى الحكومة لتقوم بتنفيذه[2]؛ وتستخدم الميزانية كأداة للرقابة بمناقشة بنودها سواء عن طريق أعضاء البرلمان أو عن طريق إسناد هذه الوظيفة إلى لجان فنية متخصصة بالبرلمان أو بتوجيه الأسئلة والاستجوابات، وقد يصل الأمر إلى تقديم الحكومة استقالتها إذا لم يوافق البرلمان على اعتماد الميزانية كما هو متبع في بعض الأنظمة البرلمانية[3].

كما أن طبيعة الدولة تغيرت بحسب النمط الذي تنتهجه من السياسة العامة وقت تنفيذ الميزانية، إذ أن أهم الأسباب التي أثرت في توجهات الدولة هي طبيعة السياسة المالية المتبعة من قبلها، فانتقلت طبيعة المالية العامة للدولة من مالية محايدة إلى مالية تدخلية وظيفية إلى مالية تخطيطية، ففي الدولة الحارسة امتنعت عن التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، واقتصر نتيجة لذلك ضمان سير المرافق العامة الأساسية التي لها دور الإشباع الحاجات العامة، ثم تغير نمط الدولة إلى دولة متدخلة في المجال الاقتصادي في أعقاب الحرب العالمية الثانية بسبب الظروف التي تولدت

---

1- د/ عبد الله عبد الحفيظ، ود/ عرفات التهامي إبراهيم، التشريعات الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة 1997، ص 242.

2- د/ محمد توفيق يونس، الرقابة على تنفيذ الميزانية، مجلة الاقتصاد والقانون، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1947، ص 396.

3- د/ محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، الجزء 1، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة النشر، ص 60.

عنها نتائج الحرب[1]، لكن الملاحظ في تطور الدولة يرى تراجع الدول عن التدخل في النشاط الاقتصادي والاتجاه إلى إسناد إدارة المرافق العامة إلى القطاع الخاص باللجوء إلى نظام الخوصصة، خاصة الدول التي تعاني من الهشاشة في اقتصادياتها أو على كاهلها ديون خارجية تجاه دول الاقتصاديات المتقدمة، من هنا وجب عليها إيجاد نوع من التوازن في ميزانيتها، سواء التوازن الاقتصادي أو التوازن الاجتماعي وتوجيه النشاط الاقتصادي بانتهاج عدة تدابير تمس بالدرجة الأولى النفقات العامة المتبعة من لدن الحكومة، لذلك ذهب البعض إلى اعتبار بأن الميزانية بمثابة خطة شاملة لكل أنشطة وبرامج ومشاريع الحكومة طوال فترة تنفيذ الميزانية[2]؛ كما أنها برنامج سياسي من خلال تمويل الحكومة لسياستها سواء الداخلية أو الخارجية أو الأمنية من خلال الميزانية[3].

## الفرع الثاني: تمييز الميزانية عن مفاهيم أخرى ومراحل تطور أشكالها

سنبين في هذا الفرع تمييز الميزانية عن الأنظمة المشابهة لها بذكر أوجه الشبه والتباين، إضافة إلى ذكر مراحل تطور أشكال الميزانية العامة.

### أولا- تمييز الميزانية عن الأنظمة المالية المشابهة

يختلف مفهوم الميزانية العامة عن بعض المفاهيم المالية المشابهة مثل قانون المالية السنوي والحساب الختامي والميزانية الاقتصادية والخطة الشاملة، وهذا ما سنتطرق إليه بالدراسة والتحليل لبيان أوجه الشبه والاختلاف بينهما:

**أ- قانون المالية السنوي**

يصدر سنويا قانون باعتماد الميزانية العامة يسمى قانون المالية للسنة، وهذا القانون يحدد لكل سنة مالية التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة، وطبيعة الموارد والأعباء المالية ومبلغها وتخصيصها[4]، كما يتوقع هذا القانون مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وينص عليها ويرخص بها ضمن توازن

---

1- د/ محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق، ص 61.

2د/ زيد العابدين ناصر، ود/ السيد عطية، مرجع سابق، ص 292.

3- د/ قطب إبراهيم، مرجع سابق، ص 12.

4- المادة الأولى القانون رقم 17/84المتضمن قانون المالية.

اقتصادي ومالي يحدده القانون المذكور[1]، كما يندرج في مفهوم قانون المالية للسنة ويأخذ طابعها القوانين المالية التكميلية أو المعدلة، وهي تلك القوانين التي تتم أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية[2]، وأيضا قانون ضبط الميزانية – الحساب الختامي – الذي يثبت بمقتضاه تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية[3]، كما يمكن أن ينص قانون المالية للسنة صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وتأخذ هذه العمليات الأشكال التالية والمتمثلة في الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة[4].

---

1- المادة 03 من القانون رقم 05/88 المؤرخ في 1988/01/12 المعدل والمتمم للقانون رقم 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتضمن قانون المالية.

2- المادة 04 من القانون رقم 17/84 المتضمن قانون المالية.

3- المادة 02 و05 من القانون رقم 17/84 المتضمن قانون المالية.

4- المادة 08 من القانون رقم 17/84 المتضمن قانون المالية.

* الميزانيات الملحقة: يقصد بها الميزانيات المنفصلة عن ميزانية الدولة والتي تتضمن نفقات وإيرادات بعض المرافق الحكومية التي تزاول في الغالب نشاطا تجاريا أو صناعيا، ولا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وتلحق هذه الميزانيات بميزانية الدولة وتعرض على البرلمان لاعتمادها؛ وفي هذه الحالة لا يتعدى الأمر إلى إعطاء المرفق الشخصية الاعتبارية المستقلة، بل يقتصر فقط على إعطائها الشخصية المالية المتميزة، فالميزانية الملحقة هي بالأساس عمليات مالية لمرافق الدولة التي لم يمنحها القانون الشخصية المعنوية والتي تهدف بصفة أساسية إلى إنتاج أموال أو تقديم خدمات ويكون مجال لدفع الثمن، والتي يمكن أن تكون محلا لميزانية ملحقة، كما أن إيجاد أو إلغاء الميزانية الملحقة يتم بواسطة القانون المالي؛ أما دواعي إنشاء مثل هذا النوع من الميزانيات فهي عديدة وتتمثل في الآتي:- الرغبة في معرفة مدى ربحية بعض المرافق مثل المرافق التجارية والصناعية، بحيث يكون من المفيد مقارنة إيراداتها بنفقاتها للحكم على حسن إيراداتها وهو ما لا يتحقق إذا كانت ميزانية هذه المرافق مختلطة بالميزانية العامة للدولة.

- حرص الدولة أحيانا على أن تغطي بعض المرافق نفقاتها من إيراداتها بحيث تكفي نفسها بنفسها، وللتحقيق من الوصول إلى ذلك، يعد لهذه المرافق ميزانية منفصلة للتأكد من ذلك.

- الرغبة في تطبيق القواعد المتعلقة بالنشاط الخاص على المرفق بدلا من القواعد الحكومية، أي الرغبة في تحريرها من التقيد بالإجراءات المالية الحكومية.

* الحسابات الخاصة للخزينة: هي حسابات خاصة ذات طبيعة مؤقتة، تقوم الخزينة العمومية بإمساكها ولا تندرج في الميزانية العامة، وذلك لأنه قد تدخل إلى الخزينة العمومية أموالا لا تعد إيرادات كما تخرج منها أموالا لا تعد مصروفات، ومن أبرز الأمثلة على ذلك التأمينات التي يدفعها المقاولون المتعاقدون مع الحكومة لتنفيذ عقد من عقود الأشغال العامة ضمانا لتنفيذ العقد، فهذه التأمينات لا تعتبر إيرادات عامة ولو أنها تدخل خزينة الدولة، إذ أنها سترد ثانية إلى المقاولين عندما ينفذون العقد على النحو المتفق عليه، وكذلك لا يعتبر رد هذه الأموال إليهم نفقة عامة مع أنه يتضمن خروج أموال من الخزينة العمومية.

ولا تعد الحسابات الخاصة للخزينة بهذا الشكل، استثناء على وحدة الميزانية، بل على العكس فإنها تؤدي إلى إظهار المركز المالي للدولة على حقيقته دون إضافة مبالغ إلى إيرادات الدولة أو إلى نفقاتها لا تعتبر في الحقيقة

فكل هذه العمليات يجب أن ينص عليها صراحة قانون المالية للسنة وتكتسي طابعه، وعليه فمفهوم الميزانية العامة للدولة لا ينصرف بمفرده إلى قانون المالية للسنة[1] ، فهي جزء من هذا الأخير باعتبار أن الميزانية العامة تحدد سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، تمثل الميزانية نفقات وإيرادات الدولة غير الواردة بالحسابات الأخرى المشار إليها أعلاه.

**ب- قانون ضبط الميزانية "الحساب الختامي":**

عرفت المادة 05 من القانون رقم 17/84 المتضمن قانون المالية الحساب الختامي بمايلي:« يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية».

وعليه فإن قانون ضبط الميزانية أو الحساب الختامي للدولة هو ذلك الحساب الذي يعبر عن المصروفات والإيرادات الحقيقية لفترة الميزانية بعد انتهائها، فهو بيان بكافة المبالغ النهائية سواء الإيرادات العامة التي تم تحصيلها أو المبالغ التي أنفقت بالفعل خلال فترة زمنية معينة مقدرة بسنة مدنية واحدة، فقانون التصفية له وظيفة مزدوجة، فهو تصفية للحساب وكذلك تصفية للميزانية، فباعتباره تصفية للحساب فهو يأخذ شكل بصرف لعملية التنفيذ ونتيجة للعمليات المالية للدولة، أما باعتباره تصفية للميزانية فهو يأذن بشكل رجعي للعمليات المالية التي تقلص فتح الاعتمادات أو إلغائها، حيث لا تشكل سوى نسبة صغيرة من كتلة الميزانية، وبهذه الصفة يعتبر قانون ضبط الميزانية قانونا للمالية.

---

=إيرادات أو نفقات عامة، وطالما أنها لا تتعرض إلا للخروج المؤقت لبعض الأموال، ولكن قد تسيء الحكومة استخدام هذه الوسيلة في بعض الأحوال بصورة تؤدي إلى أن تشكل هذه الحسابات استثناء فعليا من قاعدة وحدة الميزانية، ومثال ذلك قيام الحكومة بإدراج مبالغ في حسابها الخاص تمثل في حقيقتها نفقة عامة اعتمادا منها على أنها ستتمكن من إسترداد هذه المبالغ مرة أخرى من وجهة معين من وجوه الإيرادات، كأن تقوم الحكومة بتقديم قرض إلى بعض المؤسسات العامة أو الخاصة وتدرجها في حساب خاص بها استنادا إلى أنها ستسدد فيما بعد.

للمزيد أكثر راجع، د/ عادل حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام، مؤسسة شباب الجامعة 1998، ود/ السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية 1996،ود/ محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر 1962.

1 – تنص المادة 02 من القانون رقم 17/84 المتضمن قانون المالية بمايلي:" يكتسي طابع قانون المالية: 1- قانون المالية وقوانين المالية التكميلية والمعدلة، 2- قانون ضبط الميزانية".

يتبين من خلال هذا التعريف أن الحساب الختامي للميزانية يختلف عن الميزانية العامة للدولة من حيث المضمون من ناحيتين، أولهما أن الحساب الختامي يمثل الأرقام الواردة فيه حقيقية، مثبتة بالأوراق والمستندات، في حين أن الميزانية العامة أرقامها تقديرية توقعية خلال فترة زمنية قادمة، وثانيهما أن الحساب الختامي يشمل بجانب بيان الإيرادات والأعباء حساب نتائج السنة التي تتضمن:

**1**- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين الإيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.

**2**- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة، وكذا نتائج تسيير عمليات الخزينة.

كما أوجب قانون المالية رقم 17/84 أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض بموجب الأحكام القانونية، مرفقا بوثائق تتمثل فيمايلي:1- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المنصرمة، 2- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها[1].

كما يختلفان من حيث الشكل ويتمثل أن الحساب الختامي هو بيان لفترة مضت وانقضت، في حين أن الميزانية العامة هو بيان لفترة قادمة.

من خلال ما ذكرناه، يعد الحساب الختامي وسيلة لمتابعة تنفيذ ما اعتمدته السلطة التشريعية من برامج وسياسات، كما يعد في نفس الوقت وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤات وأداة الرقابة وتقييم الأداء وأداة للوقوف على أوجه الانحرافات بغية تصحيح الأخطاء ومعالجة السلبيات التي وردت في الميزانية المنصرمة، قصد الاستفادة من مدى دقة التقديرات ، وللاسترشاد به لدى إعداد مشروع الميزانية للعام القادم، كما يتفقان في أنه لا بد من اعتمادهما من البرلمان، فالميزانية تصدر في قانون المالية السنوي، بينما الحساب الختامي يصدر بعد تنفيذ الميزانية في شكل قانون ضبط الميزانية[2].

**ج- الميزانية الاقتصادية:** تعد الميزانية الاقتصادية بيان يتضمن تقديرات لمجموع النشاط الاقتصادي العام والخاص لدولة معينة، يشمل الاستهلاك والاستثمار والصادرات والواردات...الخ في فترة زمنية قادمة غالبا ما تقدر بسنة، والهدف من الميزانية الاقتصادية يتمثل في بيان معرفة المركز المالي للاقتصاد الوطني، وتكمن أهميتها في أنها تساعد على التنبؤ باتجاهات النشاط الاقتصادي في

---

1 - المادة 76 من القانون رقم 17/84 المتضمن قانون المالية، للإشارة أن النقطة الثانية المتمثلة في جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها، هي مذكورة في القانون رقم 05/88 المعدل والمتمم للقانون رقم 17/84 والمؤرخ في 1988/01/12.

2- د/ عادل حشيش، مرجع سابق، ص 253، ود/ زين العابدين ناصر ود/ السيد عطية، مرجع سابق، ص 296.

المستقبل، وبالتالي تساعد الحكومة في تحديد الدور الذي يمكن أن يؤديه في إطار هذا النشاط، ويتفق مفهوم الميزانية العامة مع مفهوم الميزانية الاقتصادية في بعض النقاط، منها: 1- كلا الميزانيتين عبارة عن تقديرات لفترة مقبلة، 2- وجود علاقة وثيقة بين الميزانيتين، حيث أن البيانات التي تتضمنها الميزانية الاقتصادية ضرورية لرسم السياسة المالية التي تعتمد عليها الحكومة عند وضع الميزانية العامة[1].

إلا أنه فيه تباين بين الميزانيتين العامة والاقتصادية، كون الأخيرة تشمل مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والمالي العام والخاص، بينما تقتصر الميزانية العامة للدولة على جزء فقط من النشاط المالي العام المتمثل في نشاط الدولة، فهي لا تشمل النشاط المالي الخاص، كما لا تشمل مالية الجماعات المحلية والمؤسسات العامة، أي بمعنى أن الميزانية العامة تقتصر على وجوه نشاط الدولة وحدها كشخصية اعتبارية، أما الميزانية الاقتصادية فهي تمثل كافة أوجه أنشطة الاقتصادي الوطني[2]، ضف إلى ذلك أن تقديرات الميزانية العامة تحتاج إلى اعتماد السلطة التشريعية حتى تصير نهائية، في حين أن تقديرات الميزانية الاقتصادية لا تحتاج إلى اعتماد السلطة التشريعية.

**د- الخطة الشاملة:** هي بمثابة برنامج يتضمن أهداف تسعى الحكومة إلى تحقيقها في إطار منسق ومدروس عن فترة مقبلة محددة، فهي نظام متكامل يوضع لفترة معينة قصد تحقيق أهداف محددة، من خلال تجنيد موارد الدولة بصورها المختلفة سواء كانت طبيعية أو بشرية أو نقدية، وفقا لتفاعلات هذه الموارد وتوجيه حركيتها بشكل مدقق ومنظم لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة كزيادة الإنتاج وعدالة التوزيع وتحقيق التنمية، ويتضح من ذلك أن المقصود من مفهوم الخطة الشاملة هي أكثر شمولية من مفهوم الميزانية العامة، إذ أن الأول يتضمن الأهداف التفصيلية في مجالات الإنتاج والاستهلاك والإدخار والاستثمار والتصدير والاستيراد، بحيث تشمل مختلف الأنشطة مهما كانت طبيعتها[3].

بينما تشمل الميزانية العامة للدولة النفقات والإيرادات فقط، كما أن الخطة تغطي فترة متوسطة أو طويلة الأجل، بينما تتحدد مدة الميزانية العامة سنة واحدة، كما تتميز الخطة بطابع المرونة وتفتقد

---

1 – د/ منيس أسعد عبد المالك، ميزانية الدولة والسياسة المالية، مكتبة الأنجلو المصرية، دون سنة النشر، ص 35.

2 – د/ منصور عسو، قانون الميزانية العامة، الطبعة الأولى، دار النشر المغربية، الدار البيضاء 2005، ص 18.

3 – د/ زين العابدين ناصر، ود/ السيد عطية، مرجع سابق، ص 309.

لأي طابع إلزامية كونها لا تعتمد من قبل السلطة التشريعية على فارق الميزانية العامة التي تتميز بالطابع الإلزامي بعد مصادقة السلطة التشريعية عليها[1].

ولربط الميزانية العامة بالخطة الشاملة، تلجأ بعض الدول إلى تقسيم الخطة الطويلة الأجل، إلى خطط سنوية قصيرة الأجل، وفي سبيل تحقيق الارتباط تتضمن الميزانية الاعتمادات اللازمة لتمويل الخطة السنوية التي انبثقت من الخطة طويلة الأجل[2]، لكن بالرجوع إلى واقع المعاش يتضح لنا أن التكامل والتناسق الذي من المفروض أن يكون حاضرا بين الخطة الشاملة والميزانية العامة ضعيف وغير متكامل بينهما، ويرجع هذا الاختلاف والتباين في الرؤى إلى اختلاف الأجهزة المشرفة والمسؤولة عن إعداد الخطة والميزانية العامة، وعدم وجود قنوات للتنسيق والتعاون في بينهما، والمبالغة في رسم أهداف الخطة وعجز الميزانية عادة عن تغطية النفقات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف[3]، ويغلب الطابع السياسي والاقتصادي على أهداف الخطة الشاملة، وفي المقابل هيمنة الطابع المالي على الميزانية العامة للدولة وافتقارها لأي طابع تنموي.

## ثانيا – مراحل تطور أشكال الميزانية العامة

كنتيجة طبيعية للتطور الذي رافق اتساع دور الحكومات المختلفة في التدخل بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية لما تتطلبه مسؤولياتها التي تغيرت من دور الدولة الحارسة التي تنظر لحماية المجتمع إلى دورها كموجه للاقتصاد ومحرك له وتحقيق الرفاهية ورفع مستوى دخل الفرد وتنفيذ المشاريع التنموية والإستراتيجية، وبذا تطورت الميزانية العامة كونها أداة التي تحقق الحكومات بواسطتها لأهدافها المختلفة؛ وبالرجوع إلى منتصف القرن الماضي، فإن الميزانية العامة قد تطورت بصورة طبيعية وتلقائية أكثر منها بطريقة مخططة ومدروسة، وتطورها كان تجريبيا أكثر منه نظريا، وتأثرت بصورة واضحة بالأنظمة السياسية والنظريات الاقتصادية ومبادئ المحاسبة وسلوك الإدارة العامة، فكلما أمكن الأخذ بالأساليب المتقدمة في دراسة وتحليل النظم ومحاسبة التكاليف والأساليب

---

1 – تتجه الأنظمة الحديثة إلى ضرورة عرض الخطة على البرلمان لاعتمادها.

2 – د/ منيس أسعد عبد المالك، مرجع سابق، ص 59.

3 – د/ منصور عسو، مرجع سابق، ص 19.

الكمية ومحاولة تطبيق هذه الأساليب، كلما أدى ذلك إلى زيادة فعالية الإنفاق والارتقاء بمستوى الخدمات العامة[1]، وقد اتخذ التطور في الميزانية العامة اتجاهات عديدة أهمها[2]:

- التركيز على الجوانب التخطيطية والقرارية التي تسبق إعداد الميزانية أو تتلائم مع مراحلها الأولى واعتبار هذه الجوانب جزءا أصيلا في عملية الميزانية.
- التركيز على جانب المسؤولية وتحديدها والتقرير عنها في المراحل المختلفة للميزانية بحيث تتمحور عملية الميزانية حول وحدة معينة أو نشاط معين.
- تطوير النظام المحاسبي الحكومي، بحيث يوفر البيانات والمعلومات التحليلية عن الإيرادات والمصروفات التي تمكن من تقييم أداء الوحدات والبرامج والأنشطة التي تقوم بها.
- تطوير أساليب القياس وأسس إعداد الميزانية ووسائل المتابعة والرقابة على تنفيذها.
- تطوير التقارير من حيث الشكل والمحتوى والتوقيت، بحيث تكون أكثر فعالية في مشاركة ومساعدة مستخدمي تلك التقارير.

يمكن عرض أهم مراحل التطور الحاصلة على الميزانية العامة والتي تعتبر الأساس الجوهري في التغيير، وهي: 1-الميزانية التقليدية (ميزانية الاعتمادات)، 2- ميزانية البرامج والأداء، 3- ميزانية التخطيط والبرمجة، 4- الميزانية الصفرية، 5- الميزانية التعاقدية.

وتمثل الميزانيات المذكورة الاتجاهات التي تطورت بها مراحل الميزانية العامة بين الاتجاه الرقابي الذي مثلته الميزانية التقليدية إلى النقلة من التوجه الرقابي المالي إلى الرقابي الإداري الذي مثلته ميزانية البرنامج والأداء إلى الاتجاه التخطيطي الذي جاءت به ميزانية التخطيط والبرمجة، وجاءت ميزانية الأساس الصفري التي تمثل الاتجاه الإداري التخطيطي، وأخيرا جاءت الميزانية التعاقدية التي جعلت العلاقة بين الأجهزة التنفيذية والحكومة علاقة تعاقدية يتم بموجبها دفع الحكومة مبالغ محددة قبل وأثناء وبعد تنفيذ ما أنفق عليه.

أ- **الميزانية التقليدية "ميزانية الاعتمادات"**: يطلق عليها اسم ميزانية البنود، ويمكن اعتبار هذا النوع من أقدم أنواع الميزانيات، ولا زالت تسيطر على معظم ميزانيات دول العالم ومنها الجزائر، ويستند مبدأ

---

1 – د/ سيد المتولي مرسي، التطوير المحاسبي للموازنة العامة، قطاع الخدمات باستخدام مفهوم تحليل النظم، المجلة العربية للإدارة، عمان 1987، ص 104.

2 – د/ منير محمد شاكر، مضامين استخدام موازنة الأساس الصفري في الإدارات الخدمية العامة، رسالة دكتوراه، قسم المحاسبة، جامعة بغداد 1996، ص 17.

إعداد هذه الميزانية على أساس تقدير النفقات وفقا لبنود يمثل كل منها نوعا من أنواع الصرف، لذلك فإن إيرادات الميزانية تعتبر أنواع النفقات وتوزع على مستوى الوحدات المنفذة، ويجري تقسيم هذه النفقات إلى فقرات أكثر تفصيلا، كالمرتبات والسلع... الخ، كما يطلق على هذا النوع من الميزانيات بميزانية الرقابة لأنها تهدف إلى فرض رقابة مركزية على الإنفاق العام، ويتم تقدير النفقات والإيرادات طبقا لذلك، وحينئذ فلا بد من تحقيق تلك التقديرات عند تنفيذ الميزانية والإبلاغ عن الانحرافات في حالة سوء استعمال إيراداتها، لذا تحتاط الوحدات الإدارية لتقديراتها من المساءلة وذلك برفع وتضخيم حجم التقديرات للنفقات وتقوم بعملية عكسية بالنسبة للإيرادات ولا يهتم المفهوم الرقابي في مثل هذه الميزانيات بالتخطيط وإعداد البرامج كأساس يحكم هيكلة الميزانية العامة للدولة[1].

إن مشروع الميزانية العامة للدولة يتجاوز كونه مشروع قانون تقليدي، وإنما هو وثيقة تعبر عن إستراتيجية حكمية قد يمتد أثرها ليس لعام فقط وإنما لأعوام عديدة، وكذلك ليس وثيقة حسابية أو كشف حسابي رقمي حول إتفاق تقليدي وإنما هو خطة يفترض أنها جاءت نتاج لفكر سياسي واقتصادي واجتماعي شامل، وفكر يؤسس للحاضر والمستقبل معا، ولا بد الانتقال بالميزانية من النظرة التقليدية إلى مشروع قانون تجري صياغته بأسلوب مختلف يكفل مشاركة الخبراء الاقتصاديين وممثل الشعب والمهتمين بشؤون المجتمع بطرح آرائهم ورؤيتهم لسنوات قادمة[2].

إن من أهم الانتقادات الموجه لهذا النوع من الميزانية أنها تركز على النواحي المالية والقانونية في مجال الرقابة وعدم توفيرها معلومات وبيانات في دعم القرارات وخاصة وظيفة التخطيط، وأيضا عدم إمكانية انسجامها مع الظروف الاقتصادية الحالية وخاصة الظروف غير المستقرة لاقتصاديات الدول، وتركيزها على جانب الإيرادات فقط دون الاهتمام بجانب النفقات، وبذلك يتعذر الوقوف على كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية، وأيضا عدم إمكانية متابعة وتقييم أداء البرامج والأنشطة الحكومية نظرا لتعدد الاستخدامات والموارد على الوحدات والإدارات المتعددة أو على الحسابات المتنوعة وليس على البرامج والأنشطة[3].

---

1 – حسين عبد الكريم سلوم، ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص 97.

2– حسين عبد الكريم سلوم، ومحمد خالد المهايني، المرجع نفسه، ص 97.

3 – د/ أحمد جمال الدين موسى، المضمون الاقتصادي لموازنة الدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة 1987، ص 81.

من هذه الانتقادات وغيرها، لقصور الميزانية التقليدية ، تم ظهور ميزانية البرامج والأداء لتوجيه الميزانية توجيها إداريا استكمالا لدورها الرقابي، وبدأ الاهتمام يوجه لما تقوم به الإدارات الحكومية من أعمال، وليس بما تشتريه من سلع أو خدمات فقط، أي الاهتمام لنفقات الأنشطة المخططة عن طريق الميزانية، وقد أدى هذا التوجه إلى تبويب الميزانية تبويبا نوعيا وفق المشروعات والبرامج المقرر تنفيذها من قبل الوحدات الإدارية المختلفة وليس فقط وفق طبيعة النفقة.

**ب- ميزانية البرامج**[1]: يمكن تحديد مفهوم هذا النوع من الميزانيات بأنها خطة توضح الأهداف المحددة، معبرا عنها في شكل برامج ومشروعات محددة،فطبقا للبرامج يتم تبويب الميزانية حسب الوظائف الأساسية للوحدات ثم تحديد البرامج المدرجة تحت كل وظيفة، ويجوز أن تنفذ الإدارة الواحدة أكثر من برنامج، كما يجوز أن تنفذ أكثر من إدارة برنامج واحد، ثم يتم التبويب طبقا لطبيعة النفقة، أي عند التنفيذ لا بد من تمويل البرامج وعليه تدرج اعتمادات كل برنامج طبقا لطبيعتها[2].

وعلى هذا الأساس يمكن أن تقدم ميزانية البرامج والأداء المزايا التالية لتفرقتها عن الميزانية التقليدية[3]:

- ربط النتائج المتوقعة بالأهداف الإستراتيجية طويلة الأجل وأخرى قصيرة الأجل سواء على مستوى الوحدة أو الدولة ككل.
- الربط بين المدخلات من الموارد والمخرجات، حيث تركز هذه الميزانيات على المخرجات (النفقات) أكثر من تركيزها على مدخلات الميزانية.

---

1 - في سنة 1954 قدم الخبير "ديفيد نوفيك" شرحا مفصلا يبين فيه كيفية تطبيق ميزانية البرامج في وزارة الدفاع الأمريكية وشرح مضمونها، وكان ذلك في تقريره المسمى الاقتصاد والفعالية في الحكومة بواسطة الإجراءات الجديدة للميزانية، وفي سنة 1955 قامت لجنة هوفر الثانية بدراسة اقتراح ديفيد نوفيك، وكذلك بدراسة التقدم الذي تحقق في مجال تطبيق ميزانية الأداء في أجهزة الحكومة الفيدرالية، مما أدى إلى ظهور مفهوم ميزانية البرامج والأداء، الذي جذب اهتمام الكثير من الدول وكذلك اهتمام الأمم المتحدة التي أصدرت كتابا بعنوان ميزانية البرامج سنة 1965.

2 - تحتاج عملية تطبيق ميزانية البرامج والأداء اتخاذ الخطوات التالية: 1- تحديد الأهداف المراد تحقيقها وذكرها باختصار في شكل قائمة، 2- تصميم البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف المطلوبة، 3- تقدير ما تحتاجه البرامج من تكاليف للسنة، ثم إخطار دائرة الميزانية العامة لرصد الاعتمادات لتنفيذ البرامج، 4- تقدير النتائج من البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية ومن المشاريع وتقدير ما تحتاجه البرامج من الأموال، 5- وضع نظام وإجراءات للمتابعة وتحليل نتائج تنفيذ البرامج والمشاريع، 6- وضع نظام وإجراءات للحصول على المعلومات بشكل منتظم ودائم، 7- تحديد المسؤولية عند تنفيذ البرامج.

3 - حسين عبد الكريم سلوم، ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص 99.

- توضيح ما تم من أعمال أو خدمات خلال السنة المالية وكلفة كل برنامج أو مشروع، وتسهيل عملية تقييم البرامج وأنشطة من عوائد اجتماعية واقتصادية.
- مساعدة الأجهزة الرقابية في تحديد المسؤولية والمساءلة عن الأداء[1].

- ومن أهم السلبيات التي نتجت عنها أثناء التطبيق تتمثل كالآتي:

- صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديدا دقيقا وخاصة الوحدات الصغيرة منها.
- صعوبة تحديد وحدات الأداء للنشاط الإداري، حيث تفتقد بعض هذه الأنشطة إلى وجود مقاييس مادية ملموسة لقياس الأداء أو مدى الإنجاز.
- عدم ملاءمة الهياكل الإدارية للدولة لتطبيق هذه الميزانية، حيث تتداخل البرامج والأنشطة بين عدد كبير من الوحدات، وارتفاع كلفة التطبيق لهذه الميزانيات وخاصة في الوحدات الحكومية الصغيرة[2].

**ج- ميزانية التخطيط والبرمجة[3]:** إن ظهور هذا النوع من الميزانيات كان لمعالجة القصور في ميزانية البرامج والأداء، وفي الربط بين الميزانيات الفرعية للوحدات الإدارية وبين الأهداف الوطنية، واقتصار ميزانية البرامج والأداء على الأجل القصير فقط، وعدم وجود المفاضلة بين البرامج لاختيار الأفضل منها[4].

وتكمن الخطوات الأساسية التي يمكن أن تعد من خلالها ميزانية التخطيط والبرمجة هي:

---

1 – إن المزايا التي تتمتع بها ميزانية البرامج والأداء لا تمنح لها الأفضلية، حيث أن تطبيقها يتوقف على عدة عوامل ومن أهمها الوقوف على الصعوبات التي رافقت تطبيقها في بعض الدول مثل أمريكا، انكلترا، كندا، وطبقت في بعض دول العالم الثالث، كالفلبين وأندونسيا، حيث وجدت السلطات في هذه الدول المبررات المقنعة باستخدام نظام للميزانية =يتجاوز من ناحية الهدف الرقابة المطلقة على الإنفاق العام إلى استخدامها كأداة بيد الحكومة لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية فضلا عن تحقيق الرقابة على أداء الوحدات الحكومية المختلفة وضمان تحقيق وإنجاز الخدمات العامة ضمن حدود الموارد المالية المتاحة.

2 – د/ محمد حسين علي، تحليل مقارن لأساليب إدارة الموازنة العامة في إطار موازنة الرقابة وموازنة الأداء، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، العدد 02، كلية التجارة، جامعة عيين شمس، القاهرة 1993، ص 71.

3 – نشأ هذا النظام بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة عندما قامت مجموعة من المحليين في مؤسسة RAND الأمريكية بطرح هذا النظام واستخدامه، واضعة بذلك الوسيلة اللازمة للمساعدة في فهم المشاكل المتعلقة بالدفاع الوطني، وفي عام 1962 تبنت وزارة الدفاع الأمريكية هذا النظام لتطوير نشاطات التخطيط والمراقبة، كما أمر الرئيس الأمريكي جونسون تطبيقه عام 1966 على ميزانية السنة المذكورة.

4 – حسين عبد الكريم سلوم، ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص 101.

- تقييم كل برنامج عن طريق تحليل الكلفة مقابل المنفعة لتحديد المساهمة الممكنة لكل برنامج في تحقيق الهدف.
- إعداد ميزانية رئيسية توحد البرامج المختارة حديثا مع البرامج القائمة حاليا.
- البحث عن البرامج التي يمكن أن تحقق تلك الأهداف.
- الرقابة والإشراف على التنفيذ وتوفير المعلومات عن نتائج التطبيق.

تعتبر ميزانية التخطيط والبرمجة أنها طريقة فنية للتخطيط بشكل جوهري، وأن الهدف منها هو ترشيد عملية صناعة السياسة الاقتصادية عن طريق توفير معلومات وبيانات ذات صلة بالتكاليف والمنافع للبدائل المختلفة لأغراض تحقيق الأهداف المتوخاة وقياس حجم النفقات لتسهيل عملية تحقيق هذه الأهداف بشكل أكثر فاعلية[1].

إلا أن هذا النوع من الميزانية وجهت له انتقادات أهمها[2]:

- صعوبة تحديد الأهداف وصياغتها سواء كانت رئيسية أو فرعية وترجمتها على شكل برامج وأنشطة،إضافة إلى صعوبة تحديد الأولويات.
- صعوبة توفير المعايير والمؤشرات الاقتصادية والمالية اللازمة لتحديد كلفة البدائل وتقويم كفايتها لاختيار البديل الأفضل.
- يعاني القطاع العام في معظم دول العالم من نقص في الإطارات المؤهلة علميا وعمليا وخاصة المتمكنين منهم على التحليل الكمي والمالي والاقتصادي، وهذا ما تفتقده أغلب الدول النامية.
- صعوبة قياس الآثار غير المباشرة للبرامج والأنشطة الحكومية والتي تمثل عنصرا هاما من عناصر التقييم الشامل للتكلفة والعوائد من تلك البرامج والأنشطة.
- عدم انسجام هذا النوع من الميزانيات مع جميع أوجه النشاط الحكومي لصعوبة تحديد وقياس وحدات الأداء.

---

1 – ما يلاحظ على هذا من النوع الميزانيات ماهو إلى تطويرا لنظام ميزانية البرامج والأداء لربطه بين البرامج والأهداف على المستوى الوطني وعلى مستوى الوحدات الإدارية، لتركيز ميزانية التخطيط والبرمجة على وظيفة التخطيط كمرحلة أساسية من مراحل الميزانية العامة للدولة والتركيز على استخدام الأساليب العلمية في مجال اتخاذ القرارات من حيث تحديد البدائل وتقييمها، واختيار البديل الأفضل لتحقيق الهدف ومتابعة تنفيذه.

2 – حسين عبد الكريم سلوم، ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص 111.

**د – ميزانية الأساس الصفري:** عرفها أحد المختصين في المالية[1] على أنها أداة إدارية عملية لتقييم الإنفاق، تهدف إلى إعادة توجيه ومناقلة التخصيصات المالية من برامج ذات أفضلية متدنية إلى برامج ذات أولوية عالية، وهذا يؤدي إلى تحسين الفاعلية والكفاءة وتقليل حجم التخصيصات المالية، وأنها باختصار تعد أسلوب للتخطيط والميزانية، ويؤكد Pyhrrأنها ميزانية المحاولات لتركيزها على الإدارة لتقييم النشاطات وعمل كتل للقرار وتحليلها، وهذا لا يعني أن مبدأ الصفر رمي كل شيء خارج الميزانية والبدء من جديد، وإنما إعادة التقييم من الصفر، وتعطي الأسبقية للبرامج، ويمكن التخلي عن البرامج لعدم جدواه أو تخفيضه أو يضاف إليه حسب الحاجة الفعلية، كما ذهب البعض[2]، وبنفس الاتجاه بأن الموارد الاقتصادية النادرة والحاجة الكبيرة إلى الإنفاق تتطلب نظرة إبداعية في تقييم البرامج، دعت إلى إيجاد الميزانية الصفرية، وقاعدة الصفر أي أن كل عملية يجب أن تبرز في كل مبلغ مهما كان قيمته والمقرر صرفه في السنة القادمة، وهذا طبقا يستوجب تعريف العمليات غير الكفؤة وإلغاؤها وتخفيض الإنفاق على الأخرى وهكذا، كما أن أسلوب ميزانية الأساس الصفري يمكن أن يفيد في ترشيد الإنفاق الحكومي في الدول النامية إلى حد كبير، كما أنه يؤدي إلى تحليل الأنشطة والوظائف والبرامج إلى جزيئات صغيرة، وهذا يتفق مع مبدأ تحليل النظم وما يحققه من مزايا، كما أنه يستفيد من أساليب التحليل الكمي وميزانية البرامج والأداء[3].

في حقيقة الأمر أن هذا الأسلوب من الميزانيات يتطلب إعادة تقييم البرامج والأنشطة خلال إعداد الميزانية، وتبدأ كل الوحدات بإعداد ميزانياتها للفترة القادمة من افتراض عدم وجود أي برنامج أو نشاط، أي تبدأ من البداية وتضع كلفة البرامج والأنشطة المتوقعة واختيار الأفضل بأقل كلفة وبأعلى منفعة[4]؛ وفي هذه الحالة يتطلب مجموعة من الخطوات منها: 1- تحديد الأهداف الرئيسية والفرعية، 2- تحديد البرامج والأنشطة التي يمكن أن تحقق الأهداف، 3- تحديد مستويات الجهد والتمويل والمفاضلة بين البدائل، 4- مراجعة وتقييم البرامج والأنشطة[5].

---

1- Pyhrr, Peter A, The zero base, Approach to Government Budgting, Public Administration Washington, Jan/ feb. 1977. Vol 37. P 01.

2 - Katugampola B, zero base Budgting, Management Accounting- London, décembre 1977. Vol 55, P 492.

3 – د/ سيد المتولي مرسي، مرجع سابق، ص 155.

4- Pyhrr. P, op cit, P 07.

5 – أول تطبيق عملي لميزانية الأساس الصفري تم في شركة Texas instrument الأمريكية ضمن ميزانيتها سنة 1970، حيث أن الشركة تعمل في مجال الحسابات الإلكترونية والتي سعت في عام 1969 لتخفيض نفقاتها بنسبة 5 % بسبب الظروف المالية التي واجهتها الشركة ، وقد اطلع جيمي كارتر حاكم ولاية جورجيا على هذا الأسلوب من

من ميزات ميزانية الأساس الصفري أنها تقوم بحصر النفقات المختلفة وتبويبها بصورة يمكن التحكم فيها وربطها مع الإدارة العليا، وبالتالي هناك إمكانية أكبر على إنجاز المهام والأنشطة بفاعلية وكفاءة، كما يعمل هذا الأسلوب على إعادة فحص كل الأنشطة على أساس البداية أي من الصفر وبالتالي يمكن تحديد أي البرامج يجب تنفيذها وأي منها يجب إيقافه وإبعاده، ومعرفة ما إذا كان أي من الأنشطة الجارية تتم بكفاءة ومدى إمكانية الاستمرار بها أو تخفيضها، وهذا بدراسة وتحليل وتقييم الأنشطة كمعيار التكلفة، وهذا ما يعود بالإيجاب على الأجهزة الحكومية عن المبالغة في التقديرات في الأسلوب التقليدي للميزانية، ويبعد الجهة الوصية عن الميزانية العامة عن تخفيض الاعتمادات بشكل عشوائي؛ أما أهم العواقب والانتقادات الموجهة لهذا الأسلوب من الميزانيات[1]، فإنه يتمثل كالآتي:

- إن إعداد الميزانية الصفرية يكلف وقت وجهد قد لا يستطيع القائمين التوفيق به، مما يعد عامل أساسي في تنفيذ الأسلوب المذكور، مع صعوبة ترجمة الأهداف إلى مجموعات متوازية وتحليلها وقياسها.
- ضعف أسلوب مراجعة وتقييم وترتيب المجموعات القرارية، ويترك ذلك في أغلب الأحيان إلى الحكم الشخصي، وأن التداخل بين هذه المجموعات يزيد من صعوبة عملية الترتيب.
- عدم اهتمام هذا الأسلوب من الميزانية بالأهداف الإستراتيجية أو طويلة الأجل، حيث يلاحظ التركيز على الأهداف قصيرة الأجل إلى حد كبير، كما يعتمد هذا الأسلوب على الكم الهائل من المعلومات والبيانات قد يتعذر جمعها أو توفيرها في الوقت اللازم من قبل الأجهزة الحكومية لإعداد الميزانية بالشكل المطلوب.

**هـ- الميزانية التعاقدية:** يقصد بالميزانية التعاقدية أن تكون العلاقة بين الأجهزة الحكومية علاقة تعاقدية يتم بمقتضاها تنفيذ مهام محددة قابلة للقياس الكمي مقابل مبالغ محددة تدفعها الحكومة قبل وأثناء وبعد تنفيذها على ما اتفق عليه أي هو نظام لعقد صفقات بين الجهة المنفذة والحكومة[2]، وبموجب هذا المفهوم تقوم الحكومة بطرح مشاريعها وبرامجها المستقبلية لغرض الفوز بمتعاقدين

---

=الميزانيات وأقر تطبيقها على الولاية اعتبارا من ميزانية 1973،ومنذ ذلك التاريخ تم تطبيق هذا الأسلوب في الحكومة الفيدرالية بالولايات المتحدة الأمريكية، وفي عام 1977 تم تطبيقه في دول السوق الأوروبية المشتركة وفي عديد من الشركات الخاصة والشركات المتعددة الجنسيات.

1 – أ/ طارق بن حسن، ميزانية الاعتمادات تهدر الموارد المتاحة وتفاقم مشكلة الدين العام، صحيفة عكاظ ، العدد 937، 2003، www. Koshak. Net/ tariq/ articles

2 – د/ سيد المتولي مرسي، مرجع سابق، ص 163.

ينفذون تلك المشاريع والبرامج بأقل تكلفة ممكنة، وفي الوقت المتفق عليه، بشرط أن تحقق تلك البرامج والمشاريع الأهداف المرسومة لها[1]؛ ومن أهم ما يميز هذا النوع من الميزانيات أنها[2] عملت على إعادة صياغة طرق إعداد الميزانية العامة بشكل يساعد على ربط الميزانية بالخطط التنموية للدولة، كما ساعدت على تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية بكفاءة واقتصادية وفاعلية؛ أما أهم انتقاد موجه لهذا النوع من الميزانية فتتمثل في غياب المعلومات في قطاع الحكومة وعدم وجود دراسات جدية للمشاريع والبرامج الحكومية.

من خلال ما تم عرضه لمختلف أنواع الميزانيات والتطور الحاصل لديها، يمكن الخروج ببعض استنتاجات حول طرق إعداد الميزانية العامة وأساليب الرقابة عليها، ومن أهمها:

- إن قلة الموارد المالية وزيادة طلب الإنفاق الحكومي بسبب توسع وتشعب حاجات الدولة، يدفع بالقائمين على الميزانية البحث عن مخرج جديد للميزانية التي ما أصبحت تقدم حلولا ناجعة أو إضافة مجدية على ضوء المستجدات لمفهوم الدولة الحديثة ومسؤولياتها.
- كل من أساليب الميزانيات الحديثة يمكن أن تكون بديلا للميزانية التقليدية– ميزانية الاعتمادات – بما تتميز به من مزايا أو عيوب، وقبل التبني لأي نوع من أنواع الميزانيات الحديثة لا بد من الدراسة والبحث للوقوف عليها قبل اتخاذ القرار بتطبيقها، لأن كل نظام من الأنظمة الميزانيات الحديثة بسلبياتها وإيجابياتها، قد يكون صالحا للتطبيق في دولة ما وقد لا يصلح في دولة أخرى، وقد تكون التجربة في نفس البلد في وقت معين ناجحة وفي وقت آخر غير ناجحة، وهذا بحسب مميزات كل مجتمع وأساليب معيشته ومستوى التطور والرقي، فالأمر لا يعدو إلا أن يكون نسبيا وليس جازما.

## المطلب الثاني: ماهية الرقابة المالية

إن وظيفة الرقابة المالية هامة وأساسية لتدعيم نظام الدولة ومشروعيته الدستورية وعدالته، وإن بلوغ هذا الهدف هو مطلب كل دولة عصرية تسعى إلى التقدم والرقي بأوضاعها الاجتماعية والاقتصادية والمالية، وبذلك أصبحت الرقابة المالية الفعالة والمتطورة ضرورة حتمية لمواكبة التطورات

1 – أسلوب الميزانية التعاقدية يعتبر آخر أسلوب توصل إليه مجال علم المالية في إصلاح وتطوير أساليب الميزانية العامة للدولة، وكانت أول محاولة لتطبيق الميزانية التعاقدية في حكومة نيوزيلندا في سنة 1996.

2 – طارق بن حسن، مرجع سابق، العدد 937.

التنظيمية والإدارية والتقنية[1]؛ وتحتل الرقابة المالية كغيرها من أنواع الرقابة أهميتها البالغة في تنظيم المجتمع ومؤسساته، وقد امتد ظهورها بظهور الدولة وملكيتها للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب.

## الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية ونشأتها

سنتطرق في هذا الفرع إلى مفهوم الرقابة بمعناها اللغوي والاصطلاحي، ثم نشأتها وتطورها في الجانب التاريخي والجانب الوظيفي.

### أولا- المفهوم اللغوي والاصطلاحي لمصطلح الرقابة

ورد لفظ الرقابة في اللغة بعدة معاني مختلفة، فمنها: الرقيب، وهو من أسماء الله الحسنى ومعناها الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، على وزن فعيل بمعنى فاعل، وفي الحديث الشريف:﴿ارقبوا محمدا في أهل بيته﴾ أي احفظوه فيهم، والرقيب: الحفيظ.

ومن معان الرقيب المنتظر، ورقيب القوم بمعنى الحارس، وهو الذي يشرف على مرقبة ليحرسهم ومنه رقيب الجيش أي طليعتهم، وأيضا يدل لفظ الرقيب على معنى الأمين.

ورقبة يرقبه على ألفاظ مختلفة، منها رقبة ورقبانا بكسرها، ورقوبا بالضم ورقابة ورقوبا ورقبة بفتحهن وكلها تدل على معنى رصده وانتظره، كترقبه وارتقبه، والترقب بمعنى الانتظار، وكذلك الارتقاب، ومنها قوله تعالى:﴿**وَلَمْ تَرْقُبْ قَوْلِي**﴾[2] ومعناها لم تنتظر قولي، والترقب بمعنى توقع شيء وانتظاره.

ورقب الشيء يرقبه أي حرسه كراقبه مراقبة ورقابا، ومنه قولهم: بات يرقب النجوم ويراقبها، كيرعاها ويراعيها، وارتقب المكان، أي أشرف عليه وعلا، والمرقبة والمرقب هو موضوع الشيء[3].

---

1 – من أهم التوصيات التي خرجت بها منظمة الأنتوساي في مؤتمرها المنعقد بالبيرو عام 1977 والذي كان عنوانه "المبادئ الأساسية للرقابة المالية" النقاط التالية: – التنصيص على الاستقلال الشامل لمختلف الهيئات العليا للرقابة المالية. – إقرار مبدأ علنية التقارير. – ضرورة التنصيص الدستوري على اختصاص الهيئات الرقابية وترك مجال التفصيل للقوانين.

أما مؤتمر سيدني بأستراليا المنعقد عام 1986 فقد خرج بالتوصيات التالية:– ضرورة الاهتمام بالموارد البشرية. – ضرورة توفر الأجهزة على الموارد اللازمة للقيام بمهامها على أكمل وجه. – أهمية استعمال الوسائل التقنية الحديثة في المراقبة.

2 – سورة طه الآية 94.

3 – السيد محمد مرتضى الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، الجزء الثاني، تحقيق على هلالي، الطبعة الثانية، مطبعة حكومة الكويت، 1987، ص 513 و514.

أما معنى الرقابة اصطلاحا، فلم يجمع أساتذة القانون في مجال المالية على تعريف واحد لمفهوم الرقابة المالية، وهذا تبعا لاختلاف وجهات نظرهم في تحديد دور الرقابة، وهذا راجع بالأساس إلى الزاوية التي ينظر إليها من خلالها، فمنهم من يعرف الرقابة بمجموعة من الإجراءات التي ترتكز على جمع بيانات تحليلية عن الخطة بغرض متابعتها، والتحقق من قيام الوحدة بمستوياتها الإدارية المختلفة بتنفيذ أهدافها بأحسن وسائل الأداء التي تكفل كفاية اقتصادية[1]، ومنهم من يعرفها بأنها التحقق بأن التنفيذ تم وفقا لما هو مقرر له وفي حدود الخطة المرسومة والقواعد الموضوعة، قصد اكتشاف نواحي الضعف والأخطاء وعلاجها وتفادي تكرارها، أو هي عملية إلزام الأفراد المكلفين بتنفيذ السياسات والخطط المعدة من قبل رؤسائهم، وتمتد بحيث يشمل مداها مرحلة التنفيذ ومراجعة التصرفات[2]، والبعض يعرف الرقابة بأنها نشاط تقوم به الإدارة بغية تنفيذ سياسات موضوعة سلفا وتقييمها والعمل على إصلاح ما يعتريه من نقائص وسلبيات حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة، أو هي عملية تتم التحقق من بعض التنبؤات وتفسير الفروقات الحاصلة نتيجة تطبيق الخطة وفقا لحاجات الإدارة وفي الحدود المرسومة[3].

من خلال التعاريف السابقة يتبين وجود ثلاثة اتجاهات تناولت دراسة مفهوم الرقابة بحسب قناعة كل اتجاه، فالتعريف الأول يمثل الاتجاه الإجرائي– إجراءات عملية الرقابة –، والتعريف الثاني يمثل اتجاه الأجهزة والهيئات القائمة بعملية الرقابة، أما التعريف الأخير فيمثل الاتجاه الذي يهتم بوظيفة الرقابة وأهدافها ومتابعة نتائج تنفيذها، وسنبين خصائص كل اتجاه على حدة.

**الاتجاه الأول: إجراءات عملية الرقابة:** يراهن هذا الاتجاه على الخطوات التي يتعين القيام بها لإجراء عملية الرقابة، فلكي تتم ممارسة الرقابة يجب توفر بيانات تحليلية عن أوجه النشاط المختلفة كشرط أساسي للرقابة[4]، ومن هنا يتضح لنا أن من خصائص هذا النوع من الرقابة أنه يتميز بمايلي:

- مجموعة من العمليات والأساليب التي تتضمن جمع البيانات وتحليلها.
- تقييم الكفاءة مع أهداف الخطط والسياسات الموضوعة قيد التنفيذ.
- تحليل الأخطاء والانحرافات واتخاذ الإجراء التصحيحي كنتيجة للتحليل.

---

1 – د/ قطب إبراهيم، مرجع سابق، ص 199.

2 – د/ محمد سعيد أمين، الإدارة المالية والموازنة العامة للدولة، دراسة عملية للاتجاهات الحديثة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 1972، ص 73.

3- Jean Parenteau, Contrôle digestion par méthode budgétaire, 5éme édition, P 16.

4 – د/ عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار الإسكندرية 1998، ص 18.

- استنتاج الإجراء التصحيحي من خلال تحسين مستوى الأداء[1].

الاتجاه الثاني: الأجهزة والهيئات القائمة بعملية الرقابة: يتميز هذا النوع من الرقابة بخصائص تتمثل فيمايلي:

- الاهتمام بالفحص والإشراف والمتابعة وجمع المعلومات وتحليل النتائج.
- منح الأجهزة المكلفة بالرقابة سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة.
- التأكد من تحقيق المشروع للأهداف والسياسات والبرامج الموضوعة بكفاية.
- توفير الوسائل والأساليب التي تحدد درجة الأخطاء والانحرافات عن الأهداف والبرامج الموضوعة.

الاتجاه الثالث: الجانب الوظيفي للرقابة وأهدافها: ينحصر هذا النوع من الرقابة بمميزات، من أهمها:

- تنظيم عمل الأفراد، داخل الهيئات الإدارية بشكل يساعد على تحقيق الأهداف المحددة سلفا.
- السعي إلى تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها.
- الاهتمام بنتائج التنفيذ الفعلي لتحديد مدى وجود رقابة وفعاليتها.
- الكشف عن معوقات تحقيق أهداف الرقابة والعمل على تذليلها وإصلاح ما قد يعتريها من ضعف من أجل تحقيق الأهداف المنشودة في المستقبل.

أما مفهوم الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة وقبل أن نتطرق إليها، علينا أن نحدد أولا المقصود بعملية تنفيذ الميزانية العامة،إذ يقصد بهذه الأخيرة تلك العمليات التي يتم بواسطتها دفع النفقات العامة على بنود الإنفاق الواردة في اعتمادات الميزانية العامة، وتحصيل الإيرادات العامة المدرجة فيها، وتتولى السلطة التنفيذية تنفيذ الميزانية العامة بعد إقرارها وصدور قانون الميزانية السنوي، الذي يصبح بموجبه واجبة التنفيذ، ويمثل السلطة التنفيذية في هذا الشأن وزارة المالية وأجهزتها؛ أما بشأن التعاريف التي أوردها فقهاء المالية المعاصرين للرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، فهي متعددة، نذكر بعض منها:

- هي كل الأعمال المتعلقة بتحصيل وصرف الأموال العامة بهدف التثبت من أن تحصيلها وإنفاقها متفق مع الخطط الموضوعة، وضمن القوانين والقواعد والتعليمات المعمول بها، والعمل على تلافي ما يشوبها من خطأ أو انحراف سواء قامت به جهة الإدارة أو جهة

1 – د/ عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص 19.

خارجية[1]، ومنهم من اعتبرها مجموعة الأعمال المتعلقة بمتابعة تنفيذ الميزانية العامة للدولة، والكشف عن مدى سلامة تنفيذ الميزانية ودقة أرقامها التقديرية والنجاح في تحقيق أهدافها من أن السياسة المرسومة للاعتمادات التي سبق اعتمادها وإقرارها قد تحقق فعلا استخدامها في الأغراض التي خصصت لها[2]؛ أو هي جملة الوسائل والأساليب التي يمكن عن طريقها لسلطة التنفيذية متابعة تنفيذ الميزانية في كافة مراحلها، والوقوف أولا بأول على نتائج التنفيذ والتأكد من سلامته وكفايته، وتوافقه مع القوانين واللوائح، مع العمل على تحقيق السياسات والخطط المقررة[3].

على ضوء ما تقدم من تعريف الرقابة بصفة عامة لغة واصطلاحا، والرقابة على تنفيذ الميزانية العامة بصفة خاصة، يمكننا القول بأنه رغم تعدد تعاريفها فإن معظمها يختلف من حيث التراكيب اللغوية، ولكنها تتفق من حيث المضمون والجوهر، فمعظم هذه التعريفات تؤكد على تتبع التنفيذ ومنع الانحرافات وكشفها لتحقيق الأهداف المرجوة بكفاية عالية وبالسرعة الممكنة، ومن ناحية تنفيذ الميزانية العامة تبين لنا أن مضمون هذه التعريفات متقارب وأن هدفها الأساسي المحافظة على المال العام وحمايته من العبث والضياع، وسوء التصرف من خلال إتباع الوسائل والأساليب وقواعد العمل المحددة سلفا، والتأكد من سلامة نتائج التنفيذ وكفايته وضمان توافقه مع القواعد القانونية المعمول بها.

من خلال استقراء ما تقدم يمكننا تقديم تعريف الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة بأنها:« حزمة من القواعد والإجراءات الممارسة من قبل أجهزة تتمتع بسلطات دستورية وقانونية، تمكنها من مسايرة ومتابعة عمليات تنفيذ الميزانية بهدف التحقق من سلامة التنفيذ ومشروعيته وتطابقه وما هو مدرج في قانون المالية، وتلافي الأخطاء وضياع المال العام قبل وقوعه أو كشفه حال صدوره، وعلاج الانحرافات والعمل على تفاديها في قوانين المالية المقبلة بالصورة التي تحقق الأهداف المتوخاة بكفاءة عالية من أجل صون المال العام».

من خلال التعريف الذي قدمناه يمكن لنا توضيح بعض النقاط على النحو الآتي:

---

1 – د/ العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1992، ص 14.

2 – د/ شوقي الساهي، مراقبة الموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى، مطبعة حسان، القاهرة 1983، ص 27.

3 – د/ أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1989، ص 78.

- حصر الرقابة على عمليات تنفيذ الميزانية العامة، وهذا المغزى هو الذي قصدناه من استعمالنا عبارة الرقابة على التنفيذ، لأن الرقابة من حيث ارتباطها بدورة الميزانية العامة تنقسم إلى ثلاثة أنواع، وهي الرقابة قبل التنفيذ وتتم في مرحلتي الإعداد والاعتماد، والرقابة أثناء تنفيذ الميزانية والرقابة بعد تنفيذها.
- تضمن هذا التعريف ضرورة تحديد صور الرقابة وتوضيح معالمها، بحيث تحدد النصوص القانونية أسانيدها وحدودها واختصاصات كل منها، مما يؤدي إلى عدم الازدواج في الرقابة والتدخل بين صورها، الأمر الذي يحكم الرقابة على المال العام.
- بين هذا التعريف مفهوم الرقابة الشامل الذي يتضمن رقابة المشروعية ورقابة الأداء، حيث أصبحت هذه الأخيرة من مستلزمات ومتطلبات الفقه الرقابي والمالي نظرا لتطور أهمية الميزانية العامة والأهداف التي تصبوا إلى تحقيقها كنتيجة لتطور دور الدولة وماليتها العامة.
- كما وضحنا في التعريف بمضمون إيجابية الرقابة، حيث تضمن العمل على منع وقوع الأخطاء والانحرافات في تنفيذ الميزانية العامة قبل وقوعها، وذلك نظرا لتطور مفهوم الرقابة التي لم تعد تقتصر على اكتشاف الأخطاء والانحرافات بعد وقوعها، وإنما العمل على النصح والإرشاد لتلافي وقوعها، والبحث عن الأسباب التي أدت إليها، ومن ثم وضع الحلول المناسبة لهذه المشكلات قبل استفحالها.

## ثانيا- نشأة الرقابة المالية وتطورها

سنتطرق إلة التطور التاريخي والوظيفي لمفهوم الرقابة المالية، كما سنتناول تطور الرقابة في الجزائر من خلال إنشاء الهياكل المكلفة بالرقابة ممثلةو في مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

أ- **التطور التاريخي للرقابة المالية:** قبل الخوض في دراسة المجال الرقابي للبرلمان في مسائل تنفيذ الميزانية، تعتبر هذه الأخيرة – المسائل المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية – هي المناسبة التاريخية لنشأة البرلمان في غالبية الدول، ومع تطور دور البرلمان، كان الاختصاص الرقابي على السلطة التنفيذية في كل ما يتعلق بالمجال المالي هو من أهم اختصاصات البرلمان، إذ منحت الدساتير للسلطة التشريعية وسائل تستطيع من خلالها ممارسة الضغط والرقابة على السلطة التنفيذية فيما يتعلق بمالية الدولة[1]، وبالرجوع إلى الحقبة التاريخية وبالضبط في العصور الوسطى، يعتبر البرلمان الإنجليزي من

1- على اعتبار أن فكرة المال العام انطلقت منها الخلفية التاريخية لبدء الرقابة المالية، حيث يمثل المال العام هو العمود الفقري لنشأة الدول وقيام المجموعات.

أقدم البرلمانات في العالم، إذ يعد سبب نشأة البرلمان الإنجليزي هو الدور الذي مارسه ملوك إنجلترا في تطبيق أحكام العرف الإقطاعي في امتلاك الأراضي وفي جباية الضرائب، والصراع بين الملك والأشراف وحائزي الأراضي وكبار رجال الكنسية، وما ترتب عنه الرغبات المتكررة والمستمرة لملوك إنجلترا آنذاك في فرض الضرائب وأحادية الميزانية[1]، مما ترتب على هذا الصراع صدور بعض الوثائق الدستورية المكتوبة التي بدأت بـ" الماجناكارتا" وتبعه المجلس الكبير الذي أصبح فيما بعد النواة الأولى للبرلمان الإنجليزي ذو مجلسي العموم واللوردات[2].

على الرغم ما هو متفق عليه أن الاختصاص التشريعي هو الاختصاص الأصيل للبرلمان، إلا أن الملاحظ وبوضوح أن الاختصاص الرقابي خاصة في الأمور المتعلقة بالمسائل المالية، وفي الحد من فرض الملك للضرائب هو الاختصاص الأقدم تاريخيا، بل والسبب المباشر لنشأة البرلمان الإنجليزي وأصبحت الضرائب لا تفرض على الأفراد إلا بعد موافقة البرلمان، وهذا للحد من سلطة الملك في جباية الضرائب كلما احتاج إلى المال دون استشارة البرلمان[3].

وفي فرنسا، يعود تاريخ الرقابة المالية عن طريق هيئة مختصة إلى عام 1256 م، عندما أنشأ الملك "سانت لويس" غرف التفتيش والتي كان من أهمها غرفة باريس، والتي كانت تمارس رقابتها لصالح الملك، حيث لم يكن في ذلك الوقت فصل بين أموال الحاكم وأموال الدولة[4]؛ إلا أن هذا النظام – غرف التفتيش– لم يحقق النتائج المرجوة بسبب تبعيتها للملك، واستمر الحال على ما هو عليه في عدم فرض قيود على الملك وحاشيته في كيفية تحصيل إيرادات الدولة وإنفاقها، وعلى إثر قيام الثورة الفرنسية عام 1789 تم تقنين مبدأ ضرورة موافقة البرلمان لدى فرض أي ضرائب جديدة، وقد ساهم الفقيه "جون لوك" في نشر هذا المبدأ وترويج له، حيث كتب بعدم السماح بفرض ضرائب جديدة على الأموال الخاصة للأفراد دون موافقة الشعب أو عن طريق ممثليه[5]،كما ظهرت في أعقاب الثورة سلطة

---

1 – في تلك الحقبة التاريخية إندمجت المالية العامة مع مالية الحاكم، أي عدم الفصل بين الماليتين، إذ لم يكن هناك تمييز بين النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق العامة بين النفقات الخاصة للحاكم وأسرته وحاشيته، أما بالنسبة =للإيرادات العامة فقد كانت الدولة تستولي على ما تحتاجه من أموال بالاستيلاء والمصادرة، إضافة إلى استخدام الأفراد في القيام ببعض الأعمال العامة مجانا.

2 – د/ شمس الدين مرغني علي، القانون الدستوري، مطبعة دار التأليف 1977، ص 308.

3 – المرجع نفسه، ص 308.

4 – د/ يوسف شباط، مرجع سابق، ص 334.

5 – د/ زين العابدين ناصر، المالية العامة، الإيرادات والنفقات العامة، بدون دار النشر 1996، ص 99.

البرلمان في مناقشة النفقات العامة وتم تشكيل لجان برلمانية تتولى مهمة مراقبة عمل الحكومة من حيث مدى التقيد بالقوانين والدقة في إنفاق الأموال العامة ومطابقتها للمخصصات التي وافق عليها البرلمان، إلا أن هذه اللجان ومن حيث الحقائق التاريخية لم تحقق النتائج المرجوة، منها نتيجة لغياب التخصص وهيمنة الملك على السلطة، الأمر الذي دفع البرلمان في ذلك الوقت إلى إنشاء مكتب المحاسبة بموجب مرسوم 17 سبتمبر 1791 كهيئة متخصصة تتولى الرقابة على الأموال العامة وتقدم نتائج أعمالها الرقابية إلى البرلمان[1].

**ب- التطور الوظيفي للرقابة المالية:** تعد الاختصاصات المالية إحدى أهم الأسس التي قامت عليها المؤسسة البرلمانية، ولعل البحث في القانون البرلماني عموما، وفي مواضيع قوانين المالية على الخصوص، يقتضي الحديث عن قانون المالية كعمل تشريعي يتم إعداده في شكل قواعد قانونية تخضع لآليات وتقنيات تشريعية، ويعتبر حق السلطة التشريعية في ممارسة الاختصاصات المالية في الدول الديمقراطية من الحقوق الرئيسية التي اكتسبها البرلمان عبر تطوره التاريخي في كل من إنجلترا وفرنسا، وقد اكتسب البرلمان هذا الحق تدريجيا، إذ بدأ الأمر بضرورة موافقته على فرض الضرائب، ثم انتقل إلى ضرورة مراقبته للإنفاق والتحصيل وصولا إلى اعتماد الميزانية، ولذلك جرى الفقه الدستوري وشراحه على الحديث على وظيفة مالية واختصاص مالي للبرلمان، بجانب اختصاصه التشريعي واختصاص الرقابي والسياسي[2]،فالبرلمان يوافق على الميزانية ويقرها، وهو الذي له حق مراقبة الحكومة في تنفيذها بهدف التحقق من عدم تجاوز الأرصدة المقررة والتثبت من صحة تحصيل الواردات المقررة وتجنب الإسراف في المال العام.

وفي بريطانيا، انتقلت أجهزة تتولى الرقابة لصالح الملك إلى أجهزة مستقلة تتولى الرقابة على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية لصالح الشعب بواسطة ممثليه في المجالس النيابية، ويتجلى جليا في ظل مرحلة الملكية المقيدة من خلال بروز وثيقة إعلان الحقوق عام 1688، والتي قضت على امتيازات المالية والتشريعية للملك، تلك الامتيازات التي كان يعرقل بها وظيفة البرلمان ويشل سلطاته، فجاءت وثيقة إعلان الحقوق تحد من نفوذ الحاكم في فرض الضرائب وتحديد سلطاته المالية والرقابية

---

1 – د/ زين العابدين ناصر، مرجع سابق، ص 100.

2 – راجع مؤلفات، د/ إيهاب سلام زكي، مرجع سابق، ص 17، ود/ رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية الطبعة الخامسة، 2005، ص 43 وما بعدها، ود/ يحي الجمل، النظام الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، 1971، ص 274.

على أموال الدولة[1]؛ وقد اعتبر أساتذة المالية العامة أن وثيقة إعلان الحقوق هي بمثابة دستور إنجلترا الذي بموجبه بسط البرلمان رقابته في المجال المالي وحمل الملك على التخلي نهائيا على مالية الدولة[2]، فقد حرص البرلمان على تحديد نفقات الدولة ونفقات الملك، مما يعني ضرورة الإذن السنوي لإيرادات الدولة ومصروفاتها لوضع الأساس الرقابي على ميزانية الدولة.

وفي سنة 1866 تم إنشاء هيئة المراقب العام والتي تعمل برئاسة موظف كبير يسمى المراقب المحاسب العام "Comptroller and auditorgeneral" وتعد هذه الهيئة وسيلة البرلمان في الرقابة على الأموال العامة، ويقتصر دور الهيئة على فحص وتوثيق كافة عمليات تنفيذ الميزانية، في حين تتولى لجنة الحسابات العامة في البرلمان سلطة البت، ويتبع المراقب المحاسب العام عدد من الموظفين يعملون في وزارات مختلفة، ويقومون بفحص حسابات هذه الوزارات والتحقق من مطابقتها للقواعد القانونية المقررة[3]،

وفي فرنسا لم تكن المجالس النيابية أيام الثورة الفرنسية لها من الخبرة والحنكة في دراسة المسائل المحاسبية، فقد تم إنشاء هيئة الحسابات التي حلت محل مكتب المحاسبة الذي ألغي سنة 1795، ويقوم تنظيم هذه الهيئة باعتبارها هيئة مساعدة للبرلمان، وتقوم هذه الأخيرة بتعيين وعزل أعضاءها وتقدم الهيئة أعمالها في شكل اقتراحات إلى البرلمان، كما منحت لها سلطة إصدار الأحكام بشأن هذه الحسابات مستقلة عن السلطة التنفيذية ومتمتعة بامتيازات السلطة القضائية[4]، إلا أن هذه الهيئة لم يكتب لها الاستمرارية والدوام، فصدر قانون 16 سبتمبر 1807 الذي تضمن إلغاء هيئة الحسابات وإنشاء محكمة الحسابات[5]، ويعد هذا القانون هو القانون الأساسي للمحكمة التي أصبحت وسيلة هامة من وسائل الرقابة التشريعية على أعمال الحكومة وأجهزتها.

---

1 – د/ السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة 1949، ص 73.

2 – د/ زين العابدين ناصر، الاتجاهات الحديثة في دراسة الميزانية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، جانفي 1996، ص 241.

3 – د/ يوسف شباط، مرجع سابق، ص 361.

4 – د/ طارق الساطي، رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة 1968، ص 61.

5 – من بين الأسباب القوية التي أدت إلى إلغاء هيئة الحسابات أنها لم تعد كافية لفرض رقابة فعالة على الأموال العامة بسبب تبعيتها للسلطة التشريعية، لذلك ظهر الفكر الذي روج بضرورة إنشاء هيئة خاصة لفحص الحسابات والإشراف على جباية وإنفاق الأموال العامة، على أن يكون لهذه الهيئة صلاحيات قضائية.

كما تعرف الرقابة في الجزائر تطورا معتبرا منذ الثمانينات، إذ تميزت بإنشاء أجهزة عليا لرقابة الأموال العمومية، ممثلة في مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية[1]؛ ذلك أن القوانين التي نظمت اختصاصات مجلس المحاسبة خاصة الأمر رقم 20/95 المعدل بالأمر رقم 02/10 المؤرخ في 2010/08/26، قد وسع مجال اختصاص رقابة الأموال العمومية بالتدقيق في شروط استعمال الهيئات للموارد المادية والأموال العامة وفي تقييم تسييرها والتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وتقديم التوصيات الملائمة لتحسين التسيير[2]، فضلا عن نصوص قانونية أخرى كقانون رقم 21/90 المتضمن المحاسبة العمومية، كل هذه القوانين تساهم في التطور الوظيفي للرقابة المالية على الأموال العمومية.

## الفرع الثاني: أهمية الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية وأهدافها

إن نجاح أي نظام في دولة ما في تحقيق أهداف الميزانية العامة وتسجيل نتائج إيجابية لا يتوقف فقط على مدى دقة إعداد الميزانية العامة وسلامة البرامج والسياسات المتعددة التي احتوتها، وإنما يعتمد كذلك وبنفس المستوى على مدى توافر نظام الرقابة المناسب لمتابعة تنفيذ الميزانية العامة وتقييم النتائج المحققة، إضافة إلى ضرورة تحديد الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها عملية الرقابة؛ وهذا ما سنتناوله في تحديد أهمية الرقابة على تنفيذ الميزانية وتحديد أهدافها.

---

1 – تم إنشاء مجلس المحاسبة بموجب قانون 01/80 المؤرخ في 1980/01/12، ومجموعة من القوانين تنظم مهامه بدءا بقانون رقم 05/80 المؤرخ في 1980/03/01 المتضمن ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ثم =قانون رقم 32/90 المؤرخ في 1990/12/04 الذي حصر مجال تدخله، حيث استثنى من مراقبته المؤسسات العمومية والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وجرده من صلاحياته القضائية، ثم الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 1995/07/17 والذي استوفى فيه مجلس المحاسبة كل ما يتعلق بمجال المراقبة المالية، حيث تم توسيع مجال اختصاصه ليشمل رقابة كل الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسيري هذه الأموال أو مستفيديها، كما تم إنشاء المفتشية العامة للمالية ونص عليها المشرع بموجب مرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 1980/03/01.

2 – تنص المادة 03 من ألأمر رقم 20/95 بمايلي:" تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها، إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية إجبارية، وتقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العامة، ويساهم مجلس المحاسبة في مجال اختصاصه ومن خلال ممارسة صلاحياته في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسة غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأملاك والأموال العمومية.

## أولا- أهمية الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة من أهم المواضيع التي تمس الكيان التنظيمي للدولة، فهي ضرورة لازمة لحماية المال العام وتحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي في المجتمع، حيث تعمل هذه الرقابة على تحقيق أهداف الميزانية، وقد تطورت أهميتها وبلغت ذروتها في الفكر المالي الحديث، وبرزت أهميتها بوضوح نتيجة لتطور دور الدولة الحديثة، وتطور مفهوم الميزانية العامة فيها، ويعتبر الكثير من المختصين في مجال الاقتصاد والمالية العامة على أن نظام مالي واقتصادي في أي دولة مهما اختلف نظامها لا يتوفر على رقابة مالية حازمة وحقيقية يعد نظاما معرضا لهزات اقتصادية ومالية حادة[1]، وينظر الآن إلى الرقابة كونها حجر الزاوية في تنظيم الإدارة وكفاءتها، وتعتبر وظيفة حيوية بالدرجة التي تضعها في مستوى سلطات الدولة الهامة في بعض البلدان؛ مثل جمهورية الصين الشعبية تعد الرقابة بموجب الدستور إحدى السلطات الخمس في الدولة، إلى جانب كل من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والخدمة المدنية[2].

ويمكن إظهار أهم الاعتبارات التي تبرز أهمية الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة فيمايلي:

أ- **الاعتبارات السياسية:** ويتمثل في وجوب تنفيذ الميزانية العامة على الصورة الصادرة من البرلمان، ولهذا لا بد من إيجاد هذه الرقابة من تحقيق هذا الاعتبار، لأن الحكومة قد تسيء الاستعمال وتتحرر من التنفيذ، فتخرج عن المسار الذي رسمه البرلمان في قانون الميزانية العامة، فهذه الرقابة ضرورية كمبدأ حتى تكفل للبرلمان أن شيئا من هذا لم يحدث، وهذا تأكيد لحق الشعب من خلال ممثليه في الإطلاع على كيفية قيام الحكومة بتنفيذ إرادته التي حددها قانون الميزانية، وإن حصول البرلمان على سلطات الميزانية تعد مرحلة تاريخية ذات أهمية كبرى طبعت المفهوم الحديث للنظام البرلماني، وتصبح سلطات الميزانية غير ذات شأن وتتحول إلى مجرد إجراءات شكلية إذا لم تتعزز بسلطات الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة[3]، فالرقابة على تنفيذ الميزانية العامة تحقق المساءلة البرلمانية، لأن الجهاز الحكومي المختص بتنفيذ الميزانية مسؤول مسؤولية مباشرة أمام البرلمان، وقد تؤدي هذه الرقابة البرلمانية إلى تحريك المسؤولية السياسية للوزير إذا تجاوز القواعد المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية العامة، بل إلى مسؤوليته الجزائية والمدنية في بعض الدول، كما قد تؤدي هذه الرقابة

---

1 – د/ عبد الله النقشبندي، الرقابة المالية العامة، الطبعة الأولى، مطبعة العاني، بغداد 1964، ص 31.

2– د/ عبد الكريم درويش، ود/ ليلة تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة 1977، ص 504.

3– د/ محمد توفيق يونس، مرجع سابق، ص 399.

إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية[1]، ولعل ما يبرز الدلالة على الأهمية السياسية للرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في تحقيقها للاستقرار السياسي، على اعتبار أن الحوادث البارزة في التاريخ من ثروات وتغيرات دستورية تعود في أسبابها الحقيقة إلى سوء إدارة المالية العامة وإلى عدم محافظة القائمين على المال العام بالتصرف ونزاهتهم مما أدى إلى سوء الأحوال المالية للدولة واضطرابها، وما يترتب من سخط الشعب، ومطالبته بالإشراف على مالية الدولة، ومثل ذلك الثورة الإنجليزية عام 1688 والثورة الفرنسية عام 1789 وحرب الاستقلال الأمريكية عام 1744، وأما الاضطرابات السياسية الداخلية فمثالها المعاصر الاضطرابات التي حدثت في الجزائر والتي تعرف بأحداث أكتوبر عام 1988 بسبب الأزمة المالية والاقتصادية التي عرفتها الدولة في تلك الحقبة.

يمكن القول أن الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة مؤشر هام على ديمقراطية نظام الحكم لأنها تجسد مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة القانون، وهذا المبدآن هما الدعامة الأساسية لإقامة حكم ديمقراطي بالمفهوم السياسي الحقيقي.

**ب- الاعتبارات الاقتصادية:** تتمثل بوجوب تنفيذ الميزانية العامة بالصورة التي تحقق الاستخدام الأمثل للموارد المالية المتاحة، والتي تتميز بالندرة النسبية والتي تعاني منها دول العالم كافة وتقوم عليها أساسا فكرة الميزانية؛ الذي يؤكد الأهمية الاقتصادية للرقابة على تنفيذ الميزانية العامة كثرة الحديث في الوقت الحالي عن الرقابة وأجهزتها،وتطالب بالاهتمام بما يسمى باقتصاديات الرقابة، نتيجة لزيادة أهمية وظائف الميزانية العامة إثر اتساع دور الدولة في الوقت الراهن، إذ أصبحت الميزانية العامة تمثل بنسبة عالية في الدخل القومي وتساهم بنسب عالية في تكوين رأسمال الدولة، يضاف إلى ذلك أن معيار الربح المستخدم في قياس درجة كفاية الوحدات الاقتصادية غير قائم بالنسبة لأداء الأجهزة الحكومية في تقديمها للخدمات العامة، ومن هنا تصبح الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة ضرورة ملحة[2]، من أجل تحقيق التقدم الاقتصادي من خلال رفع الكفاءة الإنتاجية وخفض تكاليف الإنجاز، وذلك بتتبعها خطوات تنفيذ البرامج الإنمائية التي تتضمنها الميزانية العامة،

---

1 – فرانز فيدلر، الرقابة المالية والديمقراطية، المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، تصدرها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (أنتوساي) واشنطن، العدد 4، مجلد 19، 1992، ص 01.

2 – د/ حبيب أبو صقر، عمليات تنفيذ الموازنة ورقابتها، دراسة مقارنة، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان 1981، ص 07، وأيضا د/ عبد الحي الخولي، الموازنة العامة والمحاسبة الحكومية، دراسة علمية وعملية لموازنات وحسابات الجهاز الإداري للحكومة والهيئات والوحدات الاقتصادية العامة، عمان 1988، ص 123.

بحيث تنفذ بأسلوب علمي بعيدا عن التبذير والإسراف، وكشفها لمواطن الخلل واقتراح علاجها المناسب وتلافيها مستقبلا، وقياس المنفعة التي تعود على المجتمع، وعلى الاقتصاد الوطني من تنفيذ تلك البرامج والمشروعات العامة.

بالرغم سعي الدولة لوضع خطط للتنمية إلا أن فاعلية هذه الخطط تتوقف على توافر نظام محكم ورشيد للرقابة المالية يكون قادرا على متابعة تنفيذ ما تتضمنه الميزانية العامة كخطة سنوية حتى يتم تحقيق الأهداف الاقتصادية، ومعدلات الأداء المحددة بكفاية عالية وبأقل ما يكمن من النفقات، وكل هذا يفيد مالية الدولة ويؤدي إلى رفاهيتها، وتزداد أهمية الرقابة الحاسمة على تنفيذ الميزانية العامة من الناحية الاقتصادية، لأن القائمين على تحصيل وإنفاق الأموال العامة يتصرفون في أموال كثيرة لا يملكونها، ومن ثم لا يكونون حريصين عليها كحرصهم على أموالهم الخاصة، الأمر الذي يغريهم على البذخ والتبذير، وبخاصة أنهم يتصرفون في مبالغ ضخمة، وأن تبذير المال العام يضعف الثقة العامة في مالية الدولة، الأمر الذي قد يؤدي إلى تبرير فكرة التهرب الضريبي في نظر الممولين، مما قد يلحق بالاقتصاد الوطني آثار سيئة[1].

تساهم الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في تنمية الاقتصاد الوطني عن طريق تشجيع الصناعات الوطنية عن طريق تطبيق النصوص القانونية والقرارات والتعليمات والتوجيهات، داعية إلى الاستثمار المحلي من خلال تأمين ما يلزم أجهزة الدولة وما تنتجه الصناعة المحلية من منتجات دون غيرها[2]؛ وتلعب الرقابة الفعالة دورا هاما وحيويا في تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال حماية الحالة المالية للدولة وتحسين صورتها، وإشاعة الثقة فيها مما يشجع على إنسياب القروض والاستثمارات المحلية والأجنبية اللازمة لتحقيق التنمية، وتبرز أهمية الرقابة بالاتجاه المعاصر المتمثل بنظام الخوصصة، حيث تقوم الرقابة بدور هام في تنفيذ عملية الخوصصة بحيث تغطي إجراءاتها ونتائجها، وتساهم الرقابة في تحديد المؤسسات العامة المرغوب بخوصصتها وسلامة إعادة هيكلتها واقتراح الأسلوب المناسب لتخصيصها كنقل الملكية أو التأجير وغيرها، وتقوم بدور هام في تنفيذ عمليات الخوصصة للتأكد من التزام إجراءات التنفيذ بالقوانين والأنظمة والقرارات المتعلقة بها، وإبلاغ الجهات المسؤولة عن ما تكشفه من مخالفات وبيان أسبابها وسبل علاجها، كما تعمل الرقابة على تحقيق

---

1 – د/علي لطفي، المالية العامة، دراسة تحليلية، مكتبة عين شمس، القاهرة 1995، ص 230.

2 – محمد عبد الله الشريف، كيف تساهم أجهزة الرقابة المالية في تنمية الاقتصاد الوطني عن طريق تشجيع الصناعة الوطنية، بحث مقدم في ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية، الرياض، 1985، ص 159.

سلامة وتوازن عقود الإدارة بحيث لا تتضمن هذه الرقابة أية مخالفة للقوانين أو إضرار بالمصلحة العامة[1]؛ كما تعمل الرقابة في هذا المجال على متابعة تحقيق أهداف عملية الخوصصة كرفع مستوى الإنتاجية والتخفيف من أعباء الميزانية العامة، وتعديل أساليب الدعم مما يحقق أغراضه المنشودة، وتحقيق الكفاءة والاقتصاد في تكاليف إجراءات تنفيذ عمليات الخوصصة وفي استثمار حصيلتها[2].

**ج- الاعتبارات القانونية:** ويتمثل وجوب تنفيذ الميزانية العامة في حدود القواعد والأنظمة المعمول بها، وذلك لحماية المال العام وتحقيق سيادة القانون كمبدأ دستوري، وهذا يعني في مجال تنفيذ الميزانية العامة الدقة في تحصيل إيرادات الدولة وأن تجبى بطريقة عادلة وفقا لما تقرره السلطة التشريعية، والدقة في صرف النفقات العامة، بحيث يتم وفقا للقواعد القانونية المعمول بها كي يطمئن دافعو الضرائب على أن ما يجبي إنما ينفق في أبوابه لتحقيق الصالح العام، وبذلك يمكن القضاء على ظاهرة التهرب الضريبي أو الحد منها، والقضاء على الاستثناءات غير القانونية في مجال النفقات والإيرادات العامة التي تترك أثرا سيئا في نفوس وسلوك أفراد الشعب، وبغير هذه الدقة في تنفيذ الميزانية العامة يتعذر تحقيق العدل الذي تضمنته القواعد القانونية المعمول بها[3].

إن القواعد الموضوعة لأحكام الميزانية العامة والطاقات المبذولة في إعدادها وإقرارها من قبل السلطات المختصة تصبح لا قيمة لها ما لم تتقرر الضمانات الكافية لاحترامها، ومن هنا تبرز أهمية الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة كواحدة من أهم هذه الضمانات، فهي صمام الأمان لحماية المال العام؛ كما توضح دقة أرقام الميزانية التقديرية ومدى انطباقها مع الواقع، وفيما إذا كان هناك نوعا من المبالغة في تقديراتها أو في تحديد أهدافها، حيث يستفاد من نتائج هذه الرقابة في تحضير ميزانيات السنوات المقبلة[4]، كما تعد الرقابة على تنفيذ الميزانية من أهم المقومات الأساسية لتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية في الجباية ولاسيما الضرائب، وفي توزيع الخدمات بين المواطنين من أجل تحقيق مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، فالرقابة الحاسمة والحازمة والرشيدة تحقق العدل، وبالتالي لا خير

---

1 – دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في الرقابة على تخصيص القطاع العام، جمهورية مصر العربية، بحوث الدورة السادسة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المنعقدة في القاهرة، 1998، ص 05.

2- د/ غسان قلعاوي، دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في عملية التخصيص، مجلة الرقابة المالية عدد 24، تونس 1994، ص 07.

3 – د/ علي لطفي، مرجع سابق، ص 232.

4 – د/ محمد حلمي مراد، الميزانية العامة قواعد إعدادها وتطبيقاتها في الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالية، جامعة الدول العربية 1960، ص 47.

من وراء عدالة النصوص ما لم تتحقق عدالة التطبيق؛ وهو ما نعاني منه في الفروقات الموجودة بين النصوص الدستورية والقانونية والمسار الفعلي لهذه النصوص، الأمر الذي يؤدي إلى ضعف الوعي بالمواطنة الصالحة الناتجة عن عدم ثقة المواطن بالمسؤولين والقائمين على الشؤون المالية في الدولة[1].

**د- الاعتبارات الإدارية:** تتمثل في وجوب العمل على تحديد كفاءة الأجهزة الحكومية والأنظمة التي تحكمها في إنجاز أعمالها، باعتبار أن تحقيق التنمية لا يستند أساسا إلى استخدام الثروات، وإنما يستند إلى الاستخدام الأمثل للقوى البشرية، والعمل على إظهار طاقاتها الخلاقة والمبدعة، وهذا ما يمكن أن تحققه الرقابة على تنفيذ الميزانية، بحيث تتوقف كفاءة الأجهزة الحكومية ونجاحها في أداء مهامها فاعلية التنسيق والاتصال وسير المعلومات الصحيحة بين الأجهزة التنفيذية[2].

لقد أدى تطور الجهاز الحكومي ووظيفته إلى تعدد أنشطته وتنوعها وكثرة تنظيماتها الإدارية، وزيادة عدد العاملين فيه إلى الأهمية البالغة للرقابة على ما يؤديه من أنشطة حتى يتم إنجاز هذه الأنشطة بكفاءة عالية وبأقل كلفة ممكنة، وإذا ما تبين أن هناك نقص في الكفاءة الإدارية والفنية للقائمين على التنفيذ، عندها تقدم الرقابة الاقتراحات اللازمة لتطويرها وتظهر مدى كفاءة أنظمة العمل الحكومية وملاءمتها[3].

إن الرقابة الواعية من أهم وسائل الإصلاح الإداري الذي يؤدي إلى ترشيد النفقات العامة وتعظيم حصيلة الإيرادات العامة وتحقيق العدالة الاجتماعية في التحصيل والإنفاق، فمظاهر الفساد الإداري المختلفة تجد بيئة خصبة عندما تتمتع الأجهزة الحكومية بسلطات مطلقة ولا تخضع لرقابة ضعيفة أو معدومة، فالسلوك السلبي للموظف العام والمحسوبية والواسطة من المسؤولين في الترقية والتعيين ومنح المكاسب للأهل والأصدقاء وذوي الجاه، تؤدي إلى تزايد النفقات العامة غير

---

1 – د/ محمد حلمي مراد، مرجع سابق، ص 48.

2 – د/ محمد عبد الرحيم عنبر، الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب 1973، ص 47.

3 – د/ عيد الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه،كلية الحقوق جامعة عين شمس، 1983، ص 160.

المبررة والترهل الإداري، الأمر الذي يهدر الموارد العامة، ويضعف كفاءة الإنتاج وهنا تبرز أهمية الرقابة في القضاء على المظاهر الفاسدة[1].

**هـ- الاعتبارات الاجتماعية:** تتمثل في وجوب العمل على ضبط تصرفات العاملين في الجهاز الحكومي، باعتبار أن تنفيذ الميزانية العامة عملا إداريا، والعمل الإداري هو نشاط يقوم به الإنسان، وهذا الأخير معرض للخطأ ولا يوجد على الأرض من هو معصوم من الخطأ، فالكمال لله سبحانه وتعالى، ورسولنا صلى الله عليه وسلم يقول:﴿كل ابن آدم خطاء وخير الخطائين التوابون﴾ مما يستلزم حلا بشريا، ومن هنا تبرز أهمية إخضاعه للرقابة باعتبارها قيدا يؤثر في الجانب البشري للإدارة الحكومية ويضمن استقامة العمل الإنساني[2].

إن بعض احتمالات الخطأ المتوقع وسوء التصرف أو الإهمال في تنفيذ الأنشطة الحكومية قد تحدث، فيهدد الاستقرار في العمل الحكومي، ويعيق تحقيق أهدافه المتمثلة بتطور المجتمع وتقديم الخدمات العامة لأفراده، بأفضل السبل الممكنة، ولهذا تبدو أهمية الرقابة على نشاط الجهاز الحكومي باعتبارها الوسيلة التي تمنع معوقات العمل الحكومي وتقيس مدى تحقيق الميزانية العامة لأهدافها[3]. فالأخلاق والضوابط القانونية وحدها لا تكفي لتحقيق سير العمل الطبيعي، ومن باب أولى لضمان عدم الإنحراف والاستغلال[4].

من خلال العرض السابق تبدو الأهمية القصوى والضرورية اللازمة لوجود رقابة محكمة ورشيدة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة والتي تسعى إلى حماية المال العام وترشيد العمل الحكومي وكفايته، وتعد هذه الرقابة من أهم أدوات نجاح السياسة المالية والاقتصادية وتحقيق الاستقرار السياسي لكونها الضابط الذي يعمل على تحقيق التوازن العام للدولة، وزيادة الاعتماد على الذات وتعظيم كفاءة إدارة المالية العامة، وتجنب الآثار الضارة للإسراف والتبذير على الاقتصاد الوطني، مما يؤدي إلى عجز الميزانية العامة ولجوء الدولة إلى زيادة العبء الضريبي على الأفراد أو اللجوء إلى الاقتراض الخارجي، وآثار ذلك سيئة من الناحيتين السياسية والاقتصادية.

---

1 – د/ السيد عبد المولى، المالية العامة، دراسة للاقتصاد العام المصري، دار النهضة العربية، القاهرة 1995، ص 192.

2 – د/ محمد رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة 1996، ص 24.

3 – د/ محمد رمضان بطيخ، مرجع سابق، ص 25.

4 – د/ عيد الجهني، مرجع سابق، ص 165.

## ثانيا– أهداف الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

تهتم الرقابة بقياس الأداء والتأكد من أن العمل يسير وفق اللوائح والقوانين والخطط المعدة سلفا وحسن استغلال الموارد المتاحة، فالهدف من الرقابة هو الوقوف على مدى إنجاز الأعمال وسلامتها وقانونيتها وتحديد المسؤولين عن الأخطاء ومدى قياس كفاءة الموظفين العاملين في مجال تنفيذ الميزانية وكشف مواطن الإنحراف الإداري باعتبار الأخطاء المرتكبة هي أخطاء مقصودة متعمدة وليست ناتجة عن عمل غير إداري، ويمكن إبراز أهم أهداف الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة بمايلي:

- إدراك كل موظف لمسؤولياته وتحديد المهام والمسؤوليات بشكل واضح، وتفعيل أسس ومعايير أداء واضحة تساعد في الحكم على مقارنة ما تم فعله وما هو متوقع أو مخطط، والعمل على تغيير مفاهيم الثقافة البيروقراطية لدى سلوك الموظفين، وذلك بأن يكون قياس أداء الموظف ليس فقط لمعايير إجرائية طبقا لنتائج محققة فعليا، الأمر الذي يدفعهم للإنجاز والرفع من المستوى[1].
- تحفيز الموظفين في الإدارة على الأداء الجيد من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وإنماء لديهم الشعور بالمسؤولية، مما يؤدي بهم الالتزام بأقصى درجات الدقة في أداء المهام حتى تكون مطابقة لأحكام القوانين والتنظيمات.
- التعرف على فرص تحسين معدلات الأداء مستقبلا واقتراح وسائل العلاج التي تكفل إحكام الرقابة على المال العام، دون تشدد في الإجراءات، الأمر قد يعوق سرعة التنفيذ أو التسيب، فيؤدي إلى ضياع الأموال وكثرة وقوع حوادث الاختلاس.
- أن يكون النظام الرقابي اقتصادي للحصول على النتائج المتوقعة بأقل تكاليف ممكنة حتى لا يثقل كاهل الدولة بنفقات يمكن تفاديها مع وجود تنسيق بين أجهزة الرقابة[2]؛ لأن التنسيق بين أجهزة الرقابة يترتب عنه الربح في الوقت بالإضافة إلى الاقتصاد في النفقات وعدم تكرار في الوظيفة الرقابية بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة، بل يكون تكامل بين الأجهزة.

---

1 – القاعدة رقم 27 من قواعد الأنتوساي.

2 – القاعدة رقم 118 والقاعدة 119 من قواعد الأنتوساي.

- الالتزام بالإخلاص في أداء الوظيفة الرقابية، وهذا ما نصت عليه المادة 76 من التعديل الدستوري الأخير[1]، وعدم قبول العطايا أو الهدايا بأي شكل من الأشكال وعدم تغليب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة، وهذا ما تضمنته المادة 43 الفقرة الأولى من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، والتي تمنع الموظف العام من ممارسة نشاط مربح في إطار خاص مهما كان مصدره إلا في حالات محددة كالتكوين والبحث العلمي.
- تستند مهام الرقابة في مثل هذه الحالات لوزارة المالية على غيرها من الجهات الإدارية وبمختلف الطرق والأساليب[2]، لأن الغرض من الرقابة هو حماية الموارد المالية وصرف هذه الموارد وفق الخطط الموضوعة سلفا وتبعا لذلك التحقق من مدى ودقة الاعتماد على البيانات المحاسبية.
- الأجهزة الحكومية المسؤولة على التنفيذ مقيدة بالسياسة العامة التي تنتهجها في كل المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتستعين في سبيل تحقيق ذلك بكل أنواع الرقابة المالية والمحاسبية والقانونية من خلال رصد المخالفات[3]، ومن أهم أهداف الرقابة كمعيار للحكم على درجة ديمقراطية النظام، هو تمتع الأجهزة المكلفة بالرقابة من سلطات واسعة على مساءلة الحكومة وإخضاعها للرقابة في أي مرحلة من مراحل تنفيذ الميزانية، وبقدر ما تتشكل هذه الأجهزة من تيارات الرأي العام والإدارة الشعبية بقدر ما يكون النظام ديمقراطيا[4].

---

1 – تنص المادة 76 من الدستور بمايلي:" على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته تجاه المجوعة الوطنية..." التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06، ج ر عدد 14.

2 – د/ يوسف شباط، مرجع سابق، ص 246.

3 – د/ حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2004، ص 95.

4 – د/ أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 1979، ص 3853

# الفصل الثاني

# الاختصاص المالي للبرلمان في الرقابة على تنفيذ الميزانية

# الفصل الثاني

## الاختصاص المالي للبرلمان في الرقابة على تنفيذ الميزانية

إن مجالات الاختصاص المالي للبرلمان متنوع ومختلف، إلا أن أكثرها أهمية هي قوانين المالية والتي تشمل القانون المالي السنوي، والقوانين المالية التكميلية أو المعدلة وقانون ضبط الميزانية،وتعتبر بمثابة الاختصاص المالي الأساسي للمؤسسة البرلمانية، لأنها تتيح للنواب فرصة للمناقشة والمشاركة واقتراح التعديلات، كما أن آجال مناقشتها وإيداعها تكون محددة بنصوص قانونية، بالإضافة إلى ما تملكه السلطة التشريعية من وسائل في سبيل الرقابة على تنفيذ الميزانية بدءا من إيداع مشروع قانون المالي السنوي إلى غاية صدوره في شكل قانون، على تقدير أن الميزانية العامة للدولة هي المرآة التي تعكس الوضعية الاقتصادية والمالية للدولة وحتى السياسية، وهي تقدير وإجازة ومحددة المدة، حيث تقوم الحكومة بالتقديم عن طريق تحضيرها، لكن هذا التحضير لا يكفي حتى تكون نافذة، بل يسبق اعتمادها من طرف ممثلي الشعب. يعبر عن حق السلطة التشريعية في اعتماد القانون المالي السنوي بقاعدة مالية تتمثل في "أسبقية الاعتماد على التنفيذ"، ومقتضاها أنه لا يمكن للحكومة أن تقوم بتنفيذ القانون المالي إلا بعد اعتماده من البرلمان[1]، ولو أجيز لها ذلك لأضعف من سلطة البرلمان في الرقابة على سياسة الحكومة وأعمالها، غير أن الواقع يشهد – في نظرنا– غير ذلك، حتى ولو كان البرلمان يملك حق الاعتماد، إلا أنه لا يستطيع أن يتابع مشروع القانون المالي السنوي بإلمام منقطع النظير، وهذا راجع لاعتبارات فنية أو تقنية وأيضا عوامل سياسية وحزبية، وهو مما لا شك فيه أن نظام الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة يرتبط ارتباطا وثيقا وواضحا بهذه العوامل، فالأوضاع الدستورية السائدة في مجتمع معين تؤثر إلى حد كبير في نظام الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، والأهمية النسبية لأنواع هذه الرقابة التي تعكس اتجاهات النظام السياسي وتعتبر أداة من أدوات تحقيق أهدافها؛ وتكون الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة باهتة وضعيفة في البلاد ذات الحكم الشمولي المسيطر، حيث يسيطر فيها نظام الحزب الحاكم على مقدرات البلاد وتحل إرادته محل إرادة الشعب[2]، ومن ثم فما يراه الحزب هو القول الفصل الذي لا معقب من بعده، ولا تجد رقابة إلا من

---

1 – د/ السيد عبد المولي، مرجع سابق، ص 273.

2 – وهو ما يصدق عليه بشأن القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية الذي صدر في فترة الحزب الواحد، والذي أصبح في الوقت الحاضر لا يتماشى مع التطور الذي عرفته أجهزة الدولة.

خلال الحزب ممثلا في قيادته وفي أجهزته الأمنية، ومعيار الرقابة في مثل هذا الحال يقوم على أساس واحد، وهو مدى موافقة العمل مع إرادة الحزب وأهدافه، والحال كذلك في البلاد ذات الأنظمة الشمولية والتي تتركز فيها السلطات كافة بيد الفرد، وتتزايد فيها نسبة النفقات والإيرادات العامة التي لا تدخل ضمن الميزانية العامة[1]،وفي ظل هذه الأنظمة يسود الخوف وكبت الحرية وفقدان العدالة والمساواة بين المواطنين، فلا يتحقق أي أثر لسائر صور الرقابة المعروضة على تنفيذ الميزانية العامة، وبخاصة الرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية[2].

**89**- مبدئيا، يبقى البرلمان هو صاحب الاختصاصات المالية، لكن الواقع الذي يفرض حاله يتمحور حول مدى احترام آجال الإيداع والمناقشة والتصويت سواء بالنسبة لقانون المالية السنوي أو قانون ضبط الميزانية،مع العلم أن الجميع يدرك تماما أن الجانب المالي يعرف تدخلا في الاختصاص بين البرلمان من جهة والحكومة من جهة أخرى.

---

1 – د/ محمد رمضان بطيخ، مرجع سابق، ص 351.

2 – من واقع هذا الحال ينتشر الفساد السياسي والتشريعي والإداري والمالي، وتبادل المنافع والامتيازات بين كبار رجال الدولة، وإن ما يظهر على العيان من عمليات رقابية في هذه الأنظمة ما هو إلا مجرد مسرحيات شكلية لا هدف لها سوى تضليل الرأي العامّ، وهذا ما تعاني منه أغلب الدول النامية.

د/ علي العربي ود/ عبد المعطي عساف، دور الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، القاهرة، بدون سنة النشر، ص 68.

## المبحث الأول

## دور البرلمان في اعتماد قوانين المالية:"رقابة سابقة"

تنص المادة 03 من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية على أنه[1]: « يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية، وكذلك النفقات بالرأسمال»، كما نصت المادة 67 من نفس القانون على أنه:«يضم مشروع قانون المالية المودع في أقصى تاريخ 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، مواد تتناول من جديد وفي صيغة واضحة، الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة....»[2]؛ ومن هذا المنطلق تمثل الرقابة السابقة على التنفيذ التي يمارسها البرلمان هي إحدى حلقات دورة الميزانية وهي مرحلة الاعتماد، وهي لازمة وهامة، لما تمر به الميزانية في هذه المرحلة من تحضير وتقديم ودراسة ومناقشة حتى تصل إلى مرحلة الاعتماد النهائي من السلطة التشريعية، والمقصود باعتماد الميزانية هو إقرار توقعات الحكومة بالنسبة للنفقات والإيرادات العامة لسنة مقبلة والموافقة عليها[3]. لذا فالرقابة المالية من جانب البرلمان يجب أن تكون حاضرة بقوة خاصة في مرحلة الاعتماد، وذلك لتحديد ومعرفة نطاق ومحتوى أنشطة الدولة ومن ثم متطلباتها المالية بشكل سليم، وبالتالي فإن تقييد الميزانية العامة بالقيود الدستورية والقانونية والتنظيمية يوفر لها أفضل ضمان أثناء التنفيذ.

### المطلب الأول: تقديم مشروع قانون المالية

بغض النظر عن الطبيعة القانونية التي يمكن أن يكتسيها القانون المالي السنوي سواء باعتباره قانونا عاديا مثل باقي القوانين أم له طبيعة خاصة به، فإن اعتماد المشاريع عند إيداعها بالبرلمان تمر بإجراءات تشريعية يحددها الدستور والقانون رقم 17/84 المتضمن قانون المالية، والنظام الداخلي لكل من مجلس الأمة ومجلس الشعبي الوطني، إضافة إلى القانون العضوي رقم 12/16 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما، وبين الحكومة[4]؛ ذلك

---

1- المعدلة والمتممة بالقانون رقم 05/88، المؤرخ في 1998/01/12، جريدة رسمية عدد رقم 02.

2 - معدلة بالقانون رقم 24/89 المؤرخ في 1989/12/31.

3 - د/ السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 211.

4 - القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 2016/08/28 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر، عدد 50.

أن الطبيعة المؤقتة للقانون المالي تعطي لعملية التقديم أهمية خاصة ضمن آلية الاعتماد البرلماني، من خلال وجود آجال لتقديم مشروع القانون المالي وكذلك الفحص ومناقشة المشروع يثير العديد من المسائل خصوصا عندما يتجاوز الآجال من طرف البرلمان أو الحكومة، ومن شأن عدم البت في المشروع قبل بداية السنة المالية التي تبتدئ في فاتح جانفي من كل سنة أن يعطي الحق للسلطة التنفيذية التدخل بإصدار مشروع الحكومة بأمر[1]؛ إذ أن الحياة البرلمانية تتسم ببعد الزمن، الذي لم يعد يشكل رمزا بقدر ما يعتبر ضرورة لانتظام العمل التشريعي وخاصة إذا تعلق الأمر بالاختصاص المالي البرلماني، خصوصا في الدول التي اعتنقت النموذج الفرنسي ومنها الجزائر.

## الفرع الأول: تحديد الآجال في تقديم المشروع

قد يصعب ضبط العملية التشريعية إذا لم يكن هناك تحديد واضح للآجال خاصة فيما يتعلق بالاختصاص المالي، لأن القانون المالي ذو طبيعة وقتية محددة ومنحصر بإطار زمني لا يمكن أن يتعدى السنة الواحدة، كما أن إطار تحضير مشروع القانون المالي منقسم بدوره إلى فترات قد تتفاوت في المدة بين الإدارات المكلفة بإعداده، بحيث تنصب هذه المرحلة على مجموعة من المسائل ذات طبيعة فنية وإدارية تتعلق بتحديد الموارد الاقتصادية الموجهة لتلبية وإشباع الحاجات العامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة، بحيث تستوجب عملية التحضير إتباع إجراءات معينة واحترام مبادئ هامة، على الرغم من كونها عملية مشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن غالبية الدول أجمعت على إحالة عملية إعداد المشروع إلى الجهاز التنفيذي، كونه هو الأقدر على ضبط مجمل الإيرادات العمومية والنفقات العامة، إلى جانب ما يحتويه مشروع القانون المالي السنوي من البيانات المالية الخاصة بكيفية وآليات تقدير وإشباع الحاجات العامة وتلبيتها.

### أولا– دور وزير المالية في إعداد المشروع

يعود تحضير مشروع قانون المالية إلى الحكومة لاعتبارات عديدة، من أهمها تمتعها بمركز يمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبلية لتنفيذ برامجها، ومنحها الإمكانيات اللازمة لتسيير مختلف المرافق العامة[2]؛ وامتلاكها المعلومات الأساسية والضرورية لتقدير

1 – المادة 138 الفقرة 10 من الدستور المعدل بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06.

2 – المادة 99 من الدستور المعدل، الصادر بقانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06.

مبالغ الإيرادات العمومية وتحديد النفقات العمومية مع الأخذ بالحسبان التوازن المالي وهذا استنادا إلى البيانات التي بواسطتها الوقوف على الحالة المالية للدولة[1].

يغلب على مشروع القانون المالي الطبيعة التقنية، لذا يجب أن يصطبغ عليه الانسجام والتوافق بين بنود الميزانية وتقسيماتها المختلفة[2]، وبالرجوع إلى القوانين والتنظيم المتعلقة بالميزانية العامة ومن خلال أحكام المرسوم رقم 95/ 54 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية والذي نص أن تحضير الميزانية يكون خلال مدة تسعة (09) أشهر وتستند هذه المهمة إلى وزير المالية[3]؛ مما يدخل في صميم عمل السلطة التنفيذية كونها المسؤولة عن تنفيذ الميزانية[4]، ويعتبر المجال المالي من بين

---

1 – د/ منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة 2004، ص 198.

2 – لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يترك أمر تحضير مشروع الميزانية إلى السلطة التشريعية، لأن ذلك سيؤدي إلى الإخلال بالقواعد التقنية وبالتوازن المالي نظير كسب النواب رضى منتخبيهم على حساب المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الميزانية، وبالتالي سنتصور وضع ميزانية هشة وتفتقد إلى العناصر الأساسية، وسيغلب عليها الطابع البراغماتي على الطابع تحقيق الصالح العام.

3 – تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المؤرخ في 1995/02/15 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية على أنه:" يمارس وزير المالية صلاحياته في الميادين التالية:1– المالية العمومية، 2– الجباية، 3– الجمارك، 4– الأملاك الوطنية والشؤون العقارية، 5– النفقات العمومية والميزانية والمحاسبة العمومية، 6– النقد، 7– الإدخار والقروض والتأمينات الاقتصادية، 8– موارد الخزينة العمومية، 9– المساهمة المالية للدولة، 10– السياسة الوطنية في مجال المديونية الخارجية، 11– مراقبة الصرف، 12– المراقبة المالية المتعلقة باستعمالات اعتمادات ميزانية الدولة وموارد الخزينة العمومية، 13– العلاقات الاقتصادية والمالية الخارجية".

4 – يختلف دور تحضير مشروع الميزانية باختلاف طبيعة ونظام الحكم، فمثلا تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية عملية تحضير الميزانية حقا من الحقوق الدستورية المخولة للكونغرس الذي كان مختصا بتحديد النفقات العمومية بواسطة لجانه المالية دون مشاركة الحكومة، لكن بصدور قانون الميزانية والحسابات سنة 1921 تغير الوضع حيث تم بموجبه إنشاء مكتب للميزانية وألحق برئاسة الجمهورية، ونتيجة لذلك أصبح من الضروري أن يشارك الرئيس الكونغرس في مشروع الميزانية، عن طريق ما يسمى مكتب الإدارة والميزانية The office manogement and Budget، ويعتبر وسيلة في يد الرئيس تمكنه من القيام بعمليات التنظيم والتنسيق بين مختلف المصالح الإدارية،ويتولى المكتب إعداد المشروع تبعا لمراحل متعددة، خاصة أن الولايات المتحدة الأمريكية تعد من الدول التي تعتمد على الميزانية حسب الأهداف التي تعد من التقنيات الصعبة والمعقدة نظرا لضرورة توفر شروط محددة، سواء تعلق الأمر بعملية الإعداد والتنفيذ والرقابة، وبالتالي تمكنت من إقامة نظام شامل ومتكامل للتقييم في ميدان الميزانية، فتتوفر على العديد من الوكالات الفيدرالية المتخصصة التي تضم موظفين ذوي تأهيل عالي وتخصص ميداني، وإلى جانب الوسائل المادية المتطورة، منها مكتب المراجع الذي أنشئ سنة 1921 للقيام بعملية الرقابة اللاحقة للحسابات العامة، والمكتب البرلماني للميزانية الذي تم إحداثه سنة 1974 بهدف تولي عملية تحليل كلفة الخيارات السياسية التي يتبعها الكونغرس، وبالتالي فهو يتدخل قبل صدور القرار من الكونغرس وبعده، كما تقوم مصلحة المحاسبة العامة باعتبارها ممثلة للبرلمان من ناحية، ومكتب الميزانية كممثل للحكومة من ناحية أخرى بممارسة الرقابة على الأعمال المالية والسياسة المالية

المجالات الحساسة التي يتدخل فيه وزير المالية، إلى جانب العلاقة الوثيقة التي تربطه بغيره من الزملاء الوزراء، بحيث يسهر على تطبيق التدابير الخاصة بتحضير مشروع قانون المالية ليقدمه للدراسة والتصويت عليه، إلى جانب عمليات التنظيم والتنسيق بين مختلف المصالح[1]، ويتضح تفوقه وسيطرته على هذا المجال من خلال القيام والإشراف على تحضير المشروع ومناقشة المبالغ المطلوبة من قبل مختلف الوزراء، وإدخال تعديلات عليها لتتطابق مع توجيهات الحكومة ليقدمها للبرلمان مرفقا بتقرير مفصل عن المبالغ المطلوبة إلى جانب تحليل الحالة الاقتصادية والمالية للبلاد، والمبادئ التي اعتمد عليها لوضع الميزانية في شكل نهائي، بحيث جرت الأعراف والتقاليد الدستورية على عدم قبول التفوق القانوني للوزير، كون طبيعة عمله تمنحه مركزا متميزا لأنه الوحيد الذي يحق له القيام بأوجه التحصيل للإيرادات وتحمل مسؤولية تأمين التوازن المالي[2].

ومن أجل تحقيق ذلك، خولت له امتيازات قانونية، كحق الإطلاع والتصديق على كل القرارات المتعلقة بالنفقات ومختلف الوثائق والمستندات ذات الطابع المالي[3]؛ لذا تستوجب عملية تحضير مشروع الميزانية تدخل العديد من المصالح المختصة ذات الكفاءة العالية والتخصص الميداني[4]؛ بحيث

---

=بصورة عامة والذي تمثل مجموعة من الإجراءات والأساليب المرنة التي تسمح بتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي قصد التأثير على المسار الاقتصادي، وفي الأخير تعد تقريرا يقدم للكونغرس بعد ستة أشهر من إنتهاء تنفيذ الميزانية. أنظر مؤلف: أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة 2005، ص 294، وأيضا: أحمد فريد مصطفى، ود/ سهير محمد السيد حسن، الاقتصاد المالي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة 1989، ص 355.

1 – تنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المحدد لصلاحيات وزير المالية على أنه:"يقترح وزير المالية بمساعدة الوزير المنتدب المكلف بالميزانية والوزير المنتدب للخزينة، في إطار السياسة العامة للحكومة وبرامج عملهما المصادق عليها طبقا لأحكام الدستور، عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية، ويتولى تطبيقها وفقا للقوانين ولتنظيمات المعمول بها"، وأيضا المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 55/95 المؤرخ في 1995/02/15 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج ر عدد 15.

2 – منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 200.

3 – وجود مراقبين ماليين، وهم مندوبو وزير المالية تسند لهم مهمة مراقبة الإدارة بأعمالها ومختلف المصالح التابعة لها، الأمر الذي يؤدي إلى تفوقه عن غيره من الوزراء، إضافة إلى الحضور الإجباري لوزير المالية في مختلف اللجان، إلى جانب كونه الوحيد الذي يجمع النفقات والإيرادات المتعلقة بمختلف الوزراء.

4 – المديرية العامة للتقدير والسياسات، المديرية العامة للميزانية، المديرية العامة للخزينة، المديرية العامة للضرائب، المديرية العامة للمحاسبة، المديرية العامة للجمارك التي يحكمها نص خاص، راجع نص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المؤرخ في 2007/11/28 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج ر عدد 75 لسنة 2007.

تمتد العملية من شهر جانفي إلى غاية شهر سبتمبر وفق مراحل عديدة، تبدأ المرحلة الأولى بوضع الخطط العريضة للميزانية خلال شهر جانفي وفيفري على مستوى وزارة المالية بمساعدة مكتب الوزير ومديرية الميزانية والتقديرات، ويعد المشروع استنادا إلى مجموع المبالغ التي تم رصدها لكل وزارة في ميزانية سابقة "Services Votés" بالإضافة إلى مدى تطور الاقتصاد على المدى المتوسط والقصير، والظروف السياسية التي تمت فيها تنفيذ الميزانية السابقة، ثم بعدها يرسل المشروع إلى الوزير بهدف تحديد التوجهات العامة للسياسة، ويشرع في نصف شهر فيفري مجلس الوزراء في الدراسة الدقيقة مع التذكير على بعض المبادئ الأساسية إلى جانب احترام الإجراءات القانونية، حينئذ ترسل الرسائل "Lettre de cadrage"، بهدف تمكين الوزراء من إعداد مشروع ميزانية وزارتهم، مع التأكيد على بعض التدابير الضرورية التي لا يمكن إغفالها، والاقتراحات التي من شأنها أن تساعد على إعداد مشروع الميزانية بطريقة منتظمة وصحيحة، ثم تلي مرحلة الاجتماعات والمناقشات لوضع حد أقصى للنفقات، في الفترة ما بين شهر أفريل إلى غاية شهر جويلية، ويستمر العمل إلى أن يتوصل إلى اتفاق نهائي حول مبلغ النفقات؛ ثم تأتي المرحلة الأخيرة وهي المرحلة التقريرية والتي تمتد من شهر جويلية إلى غاية شهر سبتمبر، أين تعقد اجتماعات على مستوى وزارة المالية بمشاركة مديرية التشريع الجبائي التي تمثل حجر الزاوية في العملية، مما يسمح باتخاذ الإجراءات الضرورية وإدخال التعديلات الملائمة على مشروع القانون المالي بشكل يتلاءم مع الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بصفة عامة.

## ثانيا- التوازن في الآجال بين الحكومة والبرلمان

إن آلية البت وتواريخ الاعتماد محددة بدقة بالدستور والقانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية والقانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما؛ فمن جهة هناك أجل شمولي لا يجب تجاوزه ومن جهة ثانية هناك آجال للقراءة يجب احترامها من قبل المجلسين.

إن كل الآجال كما تم تحديدها في النصوص القانونية هي ذات صبغة شرطية ، وهذه الميزة الشرطية هي بهدف منع أي تطاول من المجلسين على الوقت المخصص للآخر، لكن إذا كانت

إجراءات الميزانية تحصر تدخل البرلمان في آجال ضيقة، فإن سلطات أي من المجلسين ستكون بالضرورة نفسها في مجال القوانين المالية كما في التشريع العادي[1].

فقد جرت العادة أن تقوم الحكومة بإيداع مشروع القانون المالي مشفوعا بتقرير تعرض فيه الخطوط العريضة للتوازن المالي والاقتصادي، وتلحق بالتقرير المذكور وثائق تتعلق بنفقات الميزانية العامة لدى المجلس الشعبي الوطني[2]، حيث تتم دراسة المشروع بالتتابع، وفي حالة عدم الاتفاق، بمعنى لم يتأت إقرار مشروع قانون المالية بعد مناقشة واحدة في كلا المجلسين، يمكن للحكومة أن تعلن حالة الاستعجال وتعمل على اجتماع لجنة متساوية الأعضاء من أعضاء المجلسين يناط بها اقتراح نص بشأن الأحكام التي ما زالت محل خلاف، وذلك في أجل لا يزيد عن ثمانية (08) أيام من تاريخ انقضاء الأجل الممنوح لمجلس الأمة[3]. فقد حددت المادة 9/138 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 الأجل الشمولي للتصويت في خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، وهذا الأخير حددته المادة 67 من القانون رقم 17/84 بأجل أقصاه تاريخ 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية[4]، وتلتزم الحكومة بإنفاق المبالغ المسجلة في الميزانية والمرخص بها، والقيام

---

1- Mahmoud Atef Ali Elbanna, le particularisme du pouvoir D'autorisation budgétaire, L. G. D. J, Paris 1968, P 142.

2 – تنص المادة 68 من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية والمعدلة بقانون رقم 24/89 المؤرخ في 1989/12/31 على أنه:" يرفق قانون المالية للسنة بمايلي: 1– تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وآفاق المستقبل مبرزا على الخصوص وضعية تقديرات الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار ومشروع توزيعها على النفقات.

2– ملحقات تفسيرية تبين مايلي: أ– التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب، لاسيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.

ب– توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل مرفقا عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.

ج– توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط حسب كل قطاع.

هـ– قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات.

و– القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية..

3– مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية".

3 – المادة 4/44 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبن الحكومة.

4 – يتطلب الأمر في تحضير مشروع الميزانية مراعاة أحوال الدولة في الجانب الإداري والتشريعي والاقتصادي من ناحية، وألا تكون الفترة طويلة بين تحضير الميزانية وبدء تنفيذها، كي لا تتغير الظروف والأحوال بشكل يحول دون

بعمليات التحصيل في مدة محددة بسنة، ابتداء من أول جانفي إلى غاية واحد وثلاثون (31) ديسمبر، ولكن حسب وجهة نظر بعض الأساتذة أن مبدأ السنوية يعد نظريا بسبب التجدد السنوي لأغلبية نفقات التسيير عكس نفقات الاستثمار التي تتجاوز مدتها السنة[1]، ففي حالة الدفع الفعلي للمبالغ المرخص بها، والتحصيل الفعلي يتم تسجيل ذلك في حساب السنة المالية، إذا كان تطبيق المبدأ لا يثير أي إشكال فيما يخص الإيرادات، إلا أن الأمر يختلف بشأن النفقات حيث يحظر أو يمنع إجراء فيها أي تحويل بعد نهاية السنة المالية[2].

إن الآجال الممنوحة للبرلمان قصد البت في مشروع القانون المالي السنوي محدد بشكل دقيق، واختصاص البرلمان في هذا المجال منظم بتوقيت صلب لا يحتمل التمديد أو التوسع في التفسير، أما في فرنسا فيتم تاريخ الإيداع في الثلاثاء الأولى من أكتوبر، وفي حالة انقضاء مدة الإيداع يبقى للبرلمان بمجلسيه والحكومة كذلك سواء في حالة الحل أو التأخر في الإيداع، متسع من الوقت لاعتماد القانون المالي قبل بداية سنة التنفيذ[3]. والأجل القانوني لمدة خمسة وسبعين (75) يوما تفسر بطريقة مقيدة في الغالب مع استبعاد التوسع في التفسير، حيث يتم حساب الآجال ابتداء من يوم الإيداع وليس من يوم توزيع مشروع القانون على النواب، بل أكثر من ذلك يتم احتساب الأجل حتى إذا لم ترسل الحكومة الوثائق المرفقة مع مشروع القانون والمتعلقة بالتقرير المالي والاقتصادي والملحقات التفسيرية، ذلك أن المادة 68 من القانون رقم 17/84 استعملت كلمة "يرفق" وهذه الكلمة – في نظرنا– لا تحتمل الإلزام الكافي لإجبار الحكومة على إرفاق الملحقات السالفة الذكر بالمشروع، وبالتالي فالحكومة غير ملزمة بإيداع المرفقات مع المشروع في يوم واحد ما دام في الأخير أنها ستقوم بإرسال الوثائق المكملة لمشروع القانون المالي السنوي خلال فترة قصيرة بعد إيداع المشروع، أما في فرنسا فإن التاريخ الحقيقي لإيداع المشروع الذي يتوفر على مجموعة من الملفات الملحقة يمدد من أوت إلى أكتوبر، والتاريخ الفعلي للإيداع ليس هو تاريخ آخر ملف محفوظ في مكتب الجمعية الوطنية، لكنه يأخذ بعين

---

=تحقيق توقعات الميزانية من ناحية أخرى.، سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، دون تاريخ النشر، ص 336.

1- Oliva Eric, Finances publiques, édition, publisud, Paris 2001, P 92.

2 – تنص المادة 25 من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية بمايلي:" ينبغي أن تبرر الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير في كل سنة ومجوعها، ولا تحول الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معنية، الحق في تحديدها للسنة المالية التالية".

3- Jean François Picard, Finances publiques, 2éme éd, Paris 1977, P 98.

الاعتبار أوراقا تعتبر أساسية تحدد بالاشتراك بين الحكومة وندوة الرؤساء في الجمعية، هذا التاريخ يلحق بمحضر في وثيقة مختارة من طرف البرلمان وتعتبر مهمة، لأنها توضح تاريخ بدء العد في آجال المناقشة لسبعين يوما الممهلة أو الممنوحة للبرلمان[1].

طبيعة القانون المالي يتميز بخاصية محدود المدة خلافا لباقي القوانين الأخرى، حيث ينتهي مفعول بنوده بعد انصرام أجل مدته، وفي نفس مدة تنفيذه يكون التحضير جاريا لمشروع قانون مالي جديد، حيث يتم البدء بالتحضير في الوزارات والمصالح التابعة لها وكذا المؤسسات العمومية، ويمر عبر وزارة المالية ليصل في الأخير إلى البرلمان، وعلى مستوى المجلس الشعبي الوطني هناك توزيع آخر للآجال، مخصصة للقراءة والتقييم بين لجنة المالية والميزانية والجلسة العامة في المجلس المعروض عليه المشروع للبت، وخلافا لمرحلة التحضير، فإن مرحلة سير اعتماد القانون المالي تنحصر في إطار محدد بدقة من خلال أحكام الدستور والقانون العضوي رقم 12/16[2]، ويجب على المجلس الشعبي الوطني أن يبت في القراءة الأولى على النص خلال سبعة وأربعين (47) يوما التالية من تاريخ الإيداع[3]، حيث يشرع في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق[4] ثم يرسل فورا إلى مجلس الأمة للمصادقة على النص المصوت عليه في أجل أقصاه عشرون (20) يوما[5]، وإذا تعذر التصويت والمصادقة على مشروع القانون المالي السنوي في حالة نشوء الخلاف بين الغرفتين، يلجأ إلى اللجنة المتساوية الأعضاء[6]، خلال أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه[1]؛ وأي تجاوز للآجال المحددة، يترتب عليه إصدار مشروع قانون المالية التي قدمته الحكومة بأمر رئاسي له قوة قانون المالية[2].

---

1- Christien Bigaut, Finances publiques droit budgétaire et le budget de l'Etat, éd. Ellipses, Paris 1995, P 119.

2 – حيث يتم إيداع المشروع على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ لا يجوز أن يتجاوز أجل 30 سبتمبر كما هو مبين سابقا في المتن.

3 – المادة 02/44 من القانون العضوي رقم 12/16.

4 – المادة 33 الفقرة الأولى من القانون العضوي رقم 12/16.

5 – المادة 03/44 من القانون العضوي رقم 12/16.

6 – يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء طبقا للمادة 89 من القانون العضوي رقم 12/16، وتقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بدراسة الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها حسب الإجراء =العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها طبقا للمادة 92 من القانون العضوي رقم 12/16، وتقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بتحرير تقرير تقترح فيه نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، ثم يبلغ تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت

## الفرع الثاني: التأخير المنسوب للبرلمان

يخشى أن يكون ما تبقى من مبدأ سنوية الميزانية مهددا في الصميم إذا كان في كل سنة يتم تجاوز الفاتح من جانفي تاريخ بداية التنفيذ دون التصويت على القانون المالي بعد، فالآجال لا تقتصر على مشروع القانون المالي السنوي، وإنما تمتد إلى مناقشة كل مشاريع قوانين المالية، لكن يرى جانب من الفقه أن الآجال الممنوحة للسلطة التشريعية غير كافية حتى تسمح لبرلمان بفحص جدي ومعمق للميزانية، ولكي يستطيع البرلمان بغرفتيه انتهاء من الآجال المخصصة لها، يجب أن تستسلم إلى نوع من مارطون الميزانيةالمنهك، حيث يعبر النواب عن سأمهم وإظهار عدم رضاهم من هذا السباق ضد الساعة[3].

والتأخير المنسوب لبرلمان ناتج عن انقضاء الآجال الممنوحة له، أو تعذر تطبيق أحكام قانون المالية الجديد عند أول جانفي من السنة المالية المعتبرة، ومما لا شك فيه أنه لا يمكن توقيف وتعطيل سير نشاط مؤسسات الدولة نظرا للآثار الخطيرة التي تترتب على ذلك، مما يؤثر على الأوضاع العامة ويحول دون تحقيق المصلحة العامة[4]، وبالرجوع إلى أحكام المادة 69 من القانون رقم 17/84 ينص على أنه:« في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة. 1- يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية: أ- بالنسبة إلى الإيرادات طبقا لشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

---

=اللجنة الاجتماعات في مقرها طبقا للمادة 01/95 و04 من القانون العضوي رقم 12/16، وتبت كل غرفة أولا في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله، طبقا للمادة 02/96 من القانون العضوي رقم 12/16.

1 – المادة 04/44 من القانون العضوي رقم 12/16.

2 – المادة 138/ 10 من الدستور المعدل الصادر بقانون رقم 01/16، والمادة 05/44 من القانون العضوي رقم 12/16.

3- Mahmoud Atef Ali Elbanna, op cit, P 144.

4 – يختلف الوضع من دولة إلى أخرى، فمثلا مصر تعمل بالميزانية الكلاسيكية – ميزانية الاعتمادات– التي يسمح للوزارات ومختلف المصالح والأجهزة الإدارية القيام بالإنفاق في حدود مبالغ ومعدلات الإنفاق التي استعملت في السنة المالية المنتهية، بينما يستعمل في بريطانيا نظام الاعتمادات الجزئية، حيث يوافق مجلس العموم على اعتمادات جزئية مثلا للحربية والبحرية وبعض المصالح المدنية، إلى حين اعتماد مجمل النفقات ويتم ذلك عادة في شهر أوت، د/ منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 200.

**ب**– بالنسبة لنفقات التسيير في حدود $\frac{1}{12}$ من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية السابقة، وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر.

**ج**– بالنسبة لاعتمادات الاستثمار، وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع، ولكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

**2**– يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيرها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية».

يظهر من خلال هذا النص أن تجاوز الأجل يعطي الإمكانية لتدخل الحكومة للحد من الآثار المترتبة عن ذلك التجاوز، وفي هذا يرى جانب من الفقه[1] أن هذا التدخل للجهاز التنفيذي الذي ينوب عن البرلمان يطرح مجموعة من المشاكل القانونية الشائكة وهي نتيجة للطبيعة القانونية لمراسيم فتح الاعتمادات، ومهما كانت المبررات فإن ذلك ليس ممكنا إذا رفض البرلمان مشروع القانون المالي لأنه في هذه الحالة يكون قد بت حسب مقتضيات الدستور[2].

إن قانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية حدد آجالا قصوى للحكومة من أجل الإيداع، وبالتالي توزيع مشروع الميزانية الذي قامت بتحضيره لم تشر إليه، فقد أشارت إلى عملية الإيداع دون التوزيع مع أن العملية الثانية لها أهمية خاصة، فالإيداع هو الشكل القانوني المتوقع من طرف القانون رقم 17/84، والذي يتألف من جهة الحكومة في إرسال نص المشروع إلى مكتب المجلس الذي تعطيه الأسبقية، والتوزيع هو فعل مادي خالص يسمح لكل برلماني الحصول على نسخة من نص المشروع؛ فمن حيث المبدأ أن التوزيع يلي الإيداع، ولكن ليس هناك أية سلبية إذا تم توزيع النص على النواب

---

1- Jean François Picard Finances publiques, 2éme éd, Paris 1977, P 24.

2 – في فرنسا وبمناسبة وضع دستور الجمهورية الخامسة، ووفقا لأحكام المادة 47 منه وبمقتضى القوانين المالية الصادر في 02 يناير 1959، نص على آجال صارمة ودقيقة للتصويت على مشروع القانون المالي، وأجل السبعين (70) يوما والذي يبدأ انطلاقا من إيداع المشروع يمكن أن يؤجل في حالتين وهما حالة غياب البرلمان بمقتضى أحكام المادة 05/47 أو وضع سحب الثقة بالجمعية الوطنية بمقتضى أحكام المادة 02/49 من الدستور، إذاك يعلق الأجل لمدة ثمان وأربعين (48) ساعة، فالتأخيرات ذات الأهمية القليلة كانت منظمة بساعة المجلس المعني الذي يستمر بشكل اعتباري في مصارعة تاريخ 31 ديسمبر مع منتصف الليل، فالمقاومة البشرية لها حدود، والتأخيرات التي لها بعض الأهمية تتسبب في تطبيق الميكانيزم المسمى "الإثني عشرية" المؤقتة، حيث يفتح البرلمان للحكومة شهرا من الاعتمادات في حدود واحد من إثنى عشر $\frac{1}{12}$ من رقم الميزانية المنصرمة، يتلاءم مع الترخيص باستخلاص الموارد الجبائية على أساس تشريع السنة السابقة: ibid, pp 96-97.

حتى قبل إفتتاح الدورة، ففي فرنسا تقوم الحكومة بتوزيع النص مباشرة بعد استنتاجه، حتى قبل افتتاح دورة الميزانية[1]. فمسألة عدم احترام الآجال من طرف الحكومة والبرلمان هي مسألة عامة تنطبق على العديد من الأنظمة، فإما أن يكون هناك تأخير في الإيداع وهو خاص بالحكومة أو تأخير في الاعتماد أو البت وهو منسوب للبرلمان؛ ويرى جانب من الفقه أن جزاء عدم احترام آجال للمصادقة على مشروع قانون المالية ينسحب إلى البرلمان، ذلك أن الأمر لا يتعلق بزجر تصرف مفروض على البرلمان، وإنما تجنيب عواقب عدم الدخول حيز التنفيذ في فاتح جانفي من كل سنة[2].

## المطلب الثاني: فحص المشروع ودراسته

إن الفترة التي يمارس فيها البرلمان بفحص مشروع القانون المالي، هي من أهم الفترات التي تمارس فيها المجالس النيابية اختصاصاتها المالية، لكن هذه العملية بتعقيداتها التقنية، وكذلك لما تحتمله من حساسيات سياسية سواء بين الحكومة والبرلمان كمؤسستين سياستين من جهة، أو بين الأغلبية والمعارضة كفاعلين في الحياة البرلمانية من جهة أخرى تتطلب تهيئا تقنيا وتوافقا في آن واحد، بحيث تتدخل عدة اعتبارات عند التصويت على مشروع الميزانية، فالأهمية الأساسية للقرار المالي الذي يدفع إلى توسيع سلطات البرلمان لصالحه، فالتصويت على الميزانية هو حق أساسي للمجالس النيابية في الأنظمة الديمقراطية، لكن من جانب آخر يمكن لممارسة الاختصاص أن يدفع بالنواب إلى كثير من التعسف، وهذا ما أعطى ضبط العملية الرقابية تفسيرها الواقعي[3].

### الفرع الأول: مناقشة المشروع

يقتضي المبدأ العام لتصبح مشاريع القوانين تشريعات وجوب الموافقة عليها من قبل المجلسين، وإن كان يحق لكل منهما مناقشة المشاريع بصفة مستقلة عن المجلس الآخر، وعلى الرغم من ذلك فلم تأخذ أغلب الدول بهذا المبدأ وتتضمنه دساتيرها، حيث ميزت بين الاختصاص التشريعي لكل منهما، وتقرير سلطات أوسع للغرفة الأولى ممثلة في النظام الجزائري بالمجلس الشعبي الوطني، ويتضح ذلك خاصة في المسائل المالية وطرق آليات رقابة السلطة التنفيذية من خلال دراسة المجلس الشعبي الوطني في مناقشة مشروع القانون، إلى جانب سلطة اقتراح مشاريع القوانين المتعلقة بإحداث الضرائب أو إلغائها أو زيادتها دون مجلس الأمة؛ بحيث تعتبر الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف

1- Michel Paul, les finances de l'Etat budget et comptabilité, Economica, Paris 1985, P 246.
2- Jean. F. P, op cit, P 98.
3- Maurice Duverger, finances publiques, P. U. F, Paris 1978, P 332.

الدستورية لاعتبارها الإطار والمحور الأساسي للتعبير عن الإرادة الشعبية، والتي تتمثل في سن القوانين عبر مختلف المراحل المقررة، ابتداء باقتراح مشروع القانون حتى التصويت عليه من قبل البرلمان، ويستوي الأمر في ذلك سواء كانت الاقتراحات مقدمة من البرلمان أو من الحكومة التي يتطلب الموافقة عليها من لدى البرلمان قبل إرسالها لرئيس الجمهورية للتصديق عليها، لذلك أقرت مختلف الدساتير المقارنة على تخويل هذا الاختصاص للبرلمان الذي يعد بمثابة اختصاص تقليدي لمجمل البرلمانات، بحيث لا يمكن للقانون أن يحوز على قوته إلا بعد إجراء هذه العملية[1]؛ في حين يشمل الاختصاص المالي ثلاثة عناصر تتمثل في كل من سلطة التشريع الضريبي وسلطة اعتماد الميزانية وسلطة مراقبة الأموال العامة[2].

لذا اعتمدت الأنظمة البرلمانية بمختلف أشكالها على نظام اللجان كمرحلة أولية وضرورية لتحضير مشاريع ومقترحات القوانين قبل عرضها على المناقشة العامة، ونظرا للكفاءات المتخصصة التي يجب توافرها حين مناقشة مشروع القانون المالي، فإن المجالس تضطر لأن تحيل الشق الأساسي منها على أجهزة أقل عددا وأكثر تخصصا، تتمثل فيما يخص مشاريع قوانين المالية في لجان المالية، التي أصبحت بمختلف المجالس البرلمانية بمثابة الموجه والمراقب لمداخيل ومصاريف الدولة[3]؛ وتعتبر اللجان الدائمة هيئات برلمانية داخلية تستجيب لضرورة عملية. فالمجالس البرلمانية تعد كثيرة العدد من أجل التداول بفعالية، لذلك يجب أن تكون المسائل المعروضة عليها محل دراسة مسبقة من طرف أجهزة مقلصة العدد، وهذا برغم اختلاف أنماط وطرق تشكيل اللجان البرلمانية[4]. وفي جميع الأنظمة البرلمانية المقارنة يمر قرار المصادقة والتصويت على الميزانية بمرحلتين، حيث يتم فحص

---

1 – د/ أيمن محمد شريف، مرجع سابق، ص 480 وما بعدها.

2 – نص الدستور الفرنسي الصادر في سنة 1958 في المادة 47 منه على أن للبرلمان حق التصويت على مشاريع قوانين المالية وذلك طبقا لإجراءات يحددها القانون الأساسي؛ بينما تناول التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 مجالات تدخل السلطات الثلاث، حيث يعتبر المجال المالي من بين المجالات التي تعود للبرلمان، ولكن من الناحية العملية يمكن تسجيل أن المشرع الفعلي والحقيقي هو السلطة التنفيذية لمختلف أجهزتها ومصالحها المتنوعة وإدارتها العامة، منها وزارة المالية التي تعتبر حجر الزاوية في العملية، باعتبارها المسؤول الأول عن الخزينة العمومية، وبالتالي تحتل مركزا هاما باحتكارها واستحواذها على المجال المالي، وعلى الرغم من الأهمية والدور الأساسي الفعال الذي تلعبه الهيئة التشريعية إلا أنه ليس بالدور المقرر، لأن أغلبية القرارات المختلفة بالميزانية هي نتيجة قرارات سياسية التي هي من صنع الجهاز التنفيذي.

3- Mauchant henri, la commission des finances de la chambre des députés, Thèse de doctorat en droit, Université de Nancy 1927, P 33, cité par M. Duverger.

4-Ibid, P 34.

مشروع القانون المالي أولا على اللجان المختصة ثم بعد ذلك خلال الجلسة العامة، وذلك بغية تحقيق قائدتين، تتمثل الأولى في عملية تسريع العمل الذي يخضع لمواعيد الآجال، والثانية علمية، لأن لجان البرلمان وخصوصا لجنة المالية والميزانية تضم مختصين في المجال المالي.

## أولا- مناقشة اللجان الدائمة[1]

تلعب اللجان الدائمة دورا أساسيا وفعالا في العملية التشريعية إذا ما أحسن استعمالها، وبذلك تمارس كل منهما الصلاحيات المخولة لها دستوريا والمحددة بمقتضى القانون العضوي رقم 12/16 والأنظمة الداخلية للغرفتين[2]، وتعتبر لجنة المالية والميزانية بمثابة الركيزة الأساسية للبرلمان والمركز الرئيسي للعملية التشريعية،نظرا للدور الذي تقوم به في المجال المالي، إلى جانب اللجان الدائمة الأخرى، ويوجد لجان غير دائمة والمتمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء التي ينصب عملها ويقتصر دورها على دراسة النصوص القانونية التي تحال عليها في حالة حدوث خلاف، بالإضافة إلى لجان التحقيق التي يقتصر مهامها على مراقبة أعمال الحكومة[3]. وقد تم التأكيد على أهمية التخصص في

---

1 – تطورت اللجان الدائمة في عملها واختصاصها بتطور المؤسسة البرلمانية، من مؤسسة واسعة الاختصاصات خصوصا في الميدان المالي، إلى مؤسسة تخضع لضوابط دستورية وتنظيمية دقيقة، وقد كانت اللجان خصوصا لجنة المالية تمارس سلطة مالية واسعة، لكن تراجع السلطة المالية للبرلمانات صاحبها تراجع في قدرتها على المبادرة خصوصا ما تعلق منه بتعديلات النصوص المقترحة من طرف الحكومة؛ ورغم أن أصل اللجان يرجع إلى النظام البرلماني البريطاني لما كان الهدف من إنشائها هو دراسة مشاريع القوانين دراسة تقنية، فإن مؤسسة اللجان هي بالأساس خصوصية للنظام الفرنسي، حيث ظهرت سنة 1789 عندما تم إحداث واحد وثلاثين (31) مكتبا من طرف الجمعية التأسيسية، وشكلت خطوة أولية لظهور اللجان البرلمانية بشكلها الحديث، ونظرا للأهمية التي تكتسيها اللجان الدائمة في عملية التشريع العادي والمالي بالخصوص، فإنها أصبحت تملك تواجدا دستوريا، أكدته مختلف الدساتير المقارنة ومن ضمنها الدستور الجزائري، وتجد لجان البرلمان أساسها الدستوري في المادة 134 الفقرة الأولى من التعديل الدستور الصادر بقانون رقم 01/16 بنصها:" يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانهما الدائمة في إطار نظامها الداخلي"، وكباقي مشاريع ومقترحات القوانين، ترسل مشاريع قوانين المالية إلى اللجان البرلمانية لدراستها وتحضيرها أو تهييئها قبل عرضها على الجلسة العامة..Michel Paul, op cit, P 262

2 – تقوم اللجان بدراسة القوانين والاقتراحات بصفة دقيقة وتحليلية مع تسجيل الملاحظات بما يضمن الوصول إلى استنتاجات قيمة وبلورة التوصيات والتعديلات الواردة، ثم الشروع في إعداد التقرير التمهيدي والتكميلي لتقديمه للجلسة العامة لغرفتي البرلمان من أجل المناقشة والمداولة والتصويت والمصادقة، وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني وبمقتضى أحكام المادة 47 منه تنص على:" يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجان الدائمة جميع المشاريع أو الاقتراحات التي تدخل في إطار اختصاصاتها، مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها".

3 – يتشكل مجلس الشعبي الوطني من اثنتي عشرة (12) لجنة دائمة يتراوح عدد أعضاؤها ما بين 20 إلى 30 عضوا، بينما تتكون لجنة المالية والميزانية من 30 إلى 50 عضوا على الأكثر، أما مجلس الأمة يتشكل من تسعة

دراسة وفحص مشاريع قوانين المالية في الكثير من الندوات والدراسات [1]، كما تعد لجنة المالية والميزانية النواة الضرورية لوضع وإخراج القانون إلى حيز التنفيذ سواء كان من الناحية القانونية أو من الناحية العملية، وتحتل مكانة هامة على مستوى المجلس الشعبي الوطني من خلال الدور الذي تلعبه في العملية التشريعية وهو ما أكدته المادة 31 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أنه:«تختص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية والنظامين الجبائي والجمركي والعملة والقروض والبنوك والتأمينات والتأمين»[2].

بينما في فرنسا تظهر أهمية تلك اللجنة من خلال أعضائها البالغ عددهم ستون (60) نائبا طبقا لدستور 1958، من خلال تمتع أعضائها بالتخصص المالي والاقتصادي والخبرة الميدانية، نظرا لامتداد صلاحياتها لدراسة مختلف النصوص القانونية والمسائل ذات الطابع المالي، فبعد إيداع مشروع قانون المالية من قبل اللجنة على مستوى مكتب الجمعية الوطنية في أول الثلاثاء من شهر أكتوبر من كل سنة، تشرع في دراسة المشروع ويحظر عليها إدخال أي تعديل مع إمكانية تقديم الاقتراحات والتصويبات التي تراها ضرورية؛ ومع تطبيق الميزانية حسب البرامج والأهداف؛ فقد تم توسيع حرية التصرف للمسؤولين ومن ثم التخلي عن ميزانية الاعتمادات، فأصبح للجان المالية على مستوى

---

=(09) لجان دائمة يتراوح أعضاؤها ما بين 10 إلى 15 عضوا، في حين تضم لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية مابين 15 إلى 19 عضوا على الأكثر، وهذا فيه دلالة واضحة على مدى أهمية التي يوليها المشرع بخصوص لجنتي المالية والميزانية، والشؤون الاقتصادية والمالية في دراسة وفحص الميزانية العامة.

1 – منها ما تم التصريح به من طرف المدير الفرعي للجلسات بمجلس الأمة السيد محمد باركة والذي أكد بأن مجلس الأمة يتوفر على فريق من المساعدين التشريعيين ذوي الاختصاصات الجامعية في الميادين الاقتصادية والمالية والقانونية، يقومون بإنجاز الأعمال والمهام التي تسند إليهم خلال دراسة قانون المالية، تحت إشراف رئيس الفريق الذي يعتبر مختص في ميدان المالية والميزانية. منقول من إعداد الميزانية والرقابة البرلمانية، أدوات وتقنيات، مجلة الأمة، عدد رقم 30، 2007، ص 25.

2 – تعد لجنة المالية والميزانية من بين اللجان الدائمة التي يمكن استدعاؤها أثناء دورات المجلس وفيما بين الدورات طبقا لأحكام المادة 48 من النظام الداخلي، كما تعتبر المفوض الرئيسي للحكومة مع وزير المالية بشأن مشاريع قوانين المالية إلى جانب دورها في فحص ودراسة مدى قبول التعديلات وعلى ضوء ذلك اقتراح النصوص المناسبة؛ أما من الناحية العملية فقد أثبتت كفاءتها ومدى أهميتها نظرا للعنصر البشري والكفاءات المتخصصة في المجال المالي والضريبي، إلى درجة أنها أصبحت تتحكم في الميدان المالي، فهي بمثابة الحلقة الأساسية والهامة التي تربط العملية التشريعيةّ، إلى جانب الصلاحيات المخولة لها من خلال استجواب الحكومة والاستعانة بالخبراء من أجل الحصول على المعلومات الضرورية التي تمكنها من تأدية مهامها على أحسن وجه.

- Dendni Yahia, la pratique du système budgétaire en Algérie, opu, Alger, 2002, P 329.

المجلسين القيام بعملية التقييم والرقابة للتحقق من جدوى وصحة استعمال مؤشرات الأداء التابعة لكل برنامج، إلى جانب إمكانية تقديم الآراء بخصوص البرنامج الوقائي الذي يعده مجلس المحاسبة[1].

أما الحالة الجزائرية، فإنه بعد إيداع المشروع على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني وتحويله على الفور إلى لجنة المالية والميزانية والشروع في دراسته، وفي إطار ممارسة مهامها تقوم اللجنة بالدراسة الدقيقة لكل جزء من أجزاء الميزانية، ذلك أن مشروع قانون المالية يتكون من جزئين منفصلين حسب نص المادة 67 من القانون رقم 17/84 المعدلة بالقانون رقم 24/89 المؤرخ في 1989/12/31[2]؛ ذلك أن الدراسة التي تقوم بها اللجنة في إطار عملها تقوم على أساس مشروع القانون والوثائق المرفقة به، والاستماع إلى الوزراء المعنيين، وكذا عن طريق الأجوبة المقدمة من طرف الإدارة عن أسئلة المقررين، كل ذلك الغاية منه هو إعداد تقرير لكل جزء من أجزاء الميزانية[3]، ويعد الاجتماع الأول للجنة المالية والميزانية اجتماع تمهيدي، يخصص لضبط الجدول الزمني لاجتماعات اللجنة وتحديد طريقة أو منهجية العمل المزمع إتباعها في دراسة التدابير المقترحة، وتحديد

---

1 – عمر التونكتي، مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف، مجلة الإدارة، عدد 02، 2006، ص 21.

2 – تنص المادة 67 من القانون رقم 17/84 المعدلة بالقانون رقم 24/89 على أنه:"...تتألف الوثيقة المتضمنة مشروع قانون المالية المقدمة بشكل كامل والتي يسمح محتواها بإجراء دراسة مستفيضة من جزء متباينين، يتضمن الجزء الأول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وبالطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية المنصوص عليها في المخطط السنوي للتنمية.

ويقترح في الجزء الثاني: المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقات المخصصة للتسيير، وعلى كل قطاع بالنسبة للتجهيزات العمومية.

– المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال.

كما يقترح في الجزء الثاني: – الترخصيات الإجمالية للإيرادات والنفقات بعدد كل ميزانية ملحقة .

– الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة.

– الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة التي لا تنصب إلا على المحتويات التي ينص علها هذا القانون.

يميز في مشروع قانون المالية بين الأحكام التشريعية الدائمة والأحكام ذات الطابع المؤقت، ويعد كل حكم يقترح دون تحديد مدة تطبيقه صراحة حكما ذات طابع دائم".

3 – إن المكانة التي يحظى بها مشروع القانون المالي السنوي تجعل كل الهيئات المعنية به في حالة ترقب لاستقبال المشروع والانطلاق في دراسته ومناقشته، خاصة على مستوى مكتب المجلس ومكتب لجنة المالية والميزانية، وغالبا ما يحول مكتب المجلس مشروع قانون المالية يوم إيداعه إلى مكتب رئيس لجنة المالية والميزانية ليقوم هذا الأخير باستدعاء اللجنة للاجتماع في أقرب وقت ممكن.

قائمة الوزراء الذين سيستمع إليهم، إضافة إلى عرض وزير المالية، وأيضا الاستماع إلى مسؤولي بعض القطاعات والهيئات المعنية[1].

بالإضافة إلى العرض الذي يقدمه وزير المالية – عادة ما يكون مرفوقا بالوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان – يمكن للجنة أن تستمع إلى بعض الوزراء ومسؤولي هيئات أخرى، لكن طبيعة عمل اللجنة أثناء سماعها إلى الوزراء ومسؤولي القطاعات لا يعتمد على مقاييس قانونية في الواقع تضبط تلكم العملية، وإنما تحدد القائمة بناء على المعايير التالية بحسب ما تقدره اللجنة وتراه مهما[2]، مثل ذلك:

- أولوية القطاع في برنامج الحكومة وأهميته،التي تجعل أعضاء اللجنة يطلبون الاستماع للوزير المعني بمناسبة دراسة مشروع القانون المالية.
- القطاعات المعنية مباشرة بأحكام قانون المالية، بحيث يرى النواب ضرورة الاستماع إلى مسؤوليها مثل الاستماع إلى وزير السكن والعمران بمناسبة التطرق إلى صيغة سكنات عدل "البيع بالإيجار".
- وجود اعتبارات سياسية مختلفة، منها الاستماع إلى وزير واحد على الأقل من التشكيلات السياسية المشاركة في الحكومة، ورغبة بعض الوزراء الحضور إلى اجتماعات اللجنة، إلى جانب رغبة أعضاء لجنة المالية والميزانية الاستماع إلى بعض الوزراء لأسباب مختلفة.

**103**- الفحص على مستوى لجنة المالية والميزانية يمر بثلاثة مراحل أثناء دراسة المشروع، حيث يقدم وزير المالية بعرض مشروع القانون المالي لدى اللجنة ويبدي من خلاله النواب ملاحظاتهم، وقد تصل جلسات اللجنة أحيانا إلى فترات لانتقاد سياسة الحكومة على المستوى الاقتصادي والمالي والاجتماعي، وتأتي المرحلة الثانية وفيها تقوم اللجنة بفحص ومناقشة المشروع حيث يقوم مقرر اللجنة بقراءة كل مادة مع التعليقات الضرورية، وتتم إحالة المادة ذات التعقيدات المالية والاجتماعية للمناقشة والتوضيح من الوزير، ثم تأتي المرحلة الثالثة وفيها يقوم أعضاء البرلمان بتقديم تعديلاتهم وتوصياتهم، وبعدها يعد مقرر اللجنة تقارير عامة على أساس محاضر الاجتماعات، وتهدف هذه التقارير التي تضعها اللجنة إلى إعلام النواب بمحتويات مشروع القانون المعروض للمناقشة، بعد أن يتولى التفاوض نيابة عنهم مع الحكومة، وإدخال التعديلات التي تراها ضرورية، وذلك قبل مناقشة النواب في

---

1 – لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، دار الفكر للنشر والتوزيع، القاهرة، د س ن، ص 181.

2 – لعمارة جمال، مرجع نفسه، ص 181.

الجلسة العامة، ويعتبر ذلك عملا تحضيريا أوليا ومهما يساعد النواب على الفهم الجيد لمشاريع ومقترحات القوانين قبل مناقشتها[1]؛ ويعتبر فحص مشاريع القوانين ذات الطابع المالي فرصة مهمة أمام أعضاء لجنتي المالية لكلا الغرفتين لممارسة الرقابة على الحكومة، ويمكن مبدأ سرية الجلسات للنواب من التعبير بكل حرية عن آرائهم ومواقفهم بعيدا عن القيود التي تفرضها الجلسة العامة- كون أن أعضاء اللجنة لا يحق لهم التدخل، أثناء المناقشة العامة لمشروع القانون المالي السنوي-، كما أن عدم وجود وقت محدد للتدخلات يمكن من الاستفسار عن أدق التفاصيل المتعلقة بالمشروع، وللنواب الحق في تقديم تعديلات عن المشروع، وحتى في حالة رفضها، فإنها تشكل موقفا سياسيا مؤثرا نظرا

---

1 - أولا- التقرير التمهيدي عن مناقشة مشروع قانون المالية: وفيه يقوم مقرر اللجنة بتقديم التقرير التمهيدي عن المشروع والذي يتكون من مقدمة ومحتوى عن المشروع: أ- مقدمة التقرير التمهيدي عن المشروع: ويتضمن مايلي:
1- الإحالة من رئيس المجلس الشعبي الوطني، 2- تاريخ شروع لجنة المالية والميزانية في دراسة المشروع المحال عليها، 3- عرض وزير المالية أمام أعضاء البرلمان، 4- مسؤولو القطاعات الوزارية التي استمعت لهم اللجنة، 5- الظروف الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، 6- التوازنات المالية لمشروع القانون المالي المتمثلة في تحليل النفقات، رصد الميزانية ورصد الخزينة العمومية والعجز المسجل، 7- مختلف التدابير المقترحة في مشروع القانون، وخاصة ما يتعلق بالحسابات الخاصة للخزينة والعمليات المالية للدولة، 8- المميزات الأساسية لمشروع القانون، وتحليل مناقشات أعضاء اللجنة والتكفل بتوصياته، 9- إعادة النظر في الجانب الشكلي للمشروع.
ب- محتوى التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية: يتضمن التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية كل اقتراحات التعديل التي تراها اللجنة ضرورية في المشروع ويتضمن كل اقتراح تعديل تقوم به اللجنة عرض أسبابه، وصياغة جديدة للمادة المعدلة، والواقع العملي يبين أن أكثر التعديلات ناتجة عن ترجمة غير موفقة للنسخة الفرنسية للمشروع.
ثانيا- تقرير مشروعي ميزانية التسيير والتجهيز: تتكون ميزانية الدولة من ميزانيتين التسيير والتجهيز لمختلف القطاعات الوزارية، وتبدأ المناقشة بعرض مقدمة تقرير لجنة المالية عن مشروعي ميزانية التسيير والتجهيز، ثم مناقشة النواب لمشاريع الميزانيات القطاعية، وأخيرا ردود الوزراء على ملاحظات وأسئلة النواب، وتتضمن مقدمة تقرير اللجنة لميزانية التسيير والتجهيز تمهيد يتضمن بيان التوازنات المالية للسنة وكذا توقعات النفقات، وتحليل ميزانية التسيير والتجهيز، وتفسير النمو الحاصل في بعض القطاعات، إلى جانب توصيات اللجنة، وتتمثل هذه المحاور الأساسية لمقدمة تقرير ميزانية التسيير والتجهيز، كما يتضمن التقرير ميزانيات مختلف الدوائر الوزارية.
ثالثا- التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية: يهدف التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية إبراز مختلف الجلسات التي تعقدها اللجنة المالية، لدراسة مقترحات التعديلات التي تحال عليها من طرف مكتب المجلس، ولذلك يتضمن التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية الإشارة إلى كل التعديلات المقترحة من طرف النواب، مبوبة حسب ما وردت في مشروع القانون، كما يتضمن رأي اللجنة حول تعديل معين، حيث تبدي رأيها بالرفض أو القبول مع التعليل وعادة ما تقترح التصويت على المادة كما وردت في المشروع الأصلي أو في تقريرها التمهيدي أو في صياغتها الجديدة، المرجع نفسه، ص 187، 188.

لكون التعديلات المرفوضة ترفق بالمشروع المصوت عليها داخل لجنة المالية والميزانية من خلال التقرير الذي يعده مقرر اللجنة، وهذا ما يمكن المعارضة من تسجيل موقف سياسي من خلال تدخلات أعضائها أثناء الجلسة العامة؛ وفي اعتقادنا أنه ليس هناك دور هام يمارسه البرلمان أكثر من أهمية دوره في مجال الميزانية، وفي هذا الصدد يمارس النواب اختصاصات هامة ومتميزة، وعلى مستوى اللجنة تتوفر لديها امتيازات كبيرة، حيث يرجع لها حق دراسة الميزانية وتعديلها بشكل مختصر من خلال مراقبة كل الأنشطة المالية للحكومة، لكن هذا الدور الذي تلعبه لجنة المالية وإن بدا على قدر كبير من الأهمية، فإنه يعاني من مجموعة من العراقيل والصعوبات يتجلى بوضوح تمتع الحكومة بحق حضور أشغال مختلف اللجان بما فيها لجنة المالية والميزانية طبقا لنص المادة 46 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، وأيضا نص المادة 26 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما[1]؛ وما يمكن تسجيله أن الهدف الأساسي من وراء هذا الإجراء هو تخوف الحكومة من التعديلات التي قد تمس مشاريعها بشكل يتنافى ولا يتناسب مع السياسة التي رسمتها، لذلك تم تعزيز مركزها بحضور ضروري، وخول لها القانون تجاه النواب الذين يقدمون اقتراحات القوانين حق سحب الاقتراحات قبل التصويت عليها من قبل المجلس[2]؛ ومن خلال هذه الممارسة تستطيع الحكومة أن تحافظ على النص الذي قدمته ومحاولة إيجاد وسيلة

---

1 – تنص المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أنه: للجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني الحق في أن تستمع في إطار جدول أعمالها إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى عضو في الحكومة كلما دعت الضرورة ذلك.

يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني الطلب إلى رئيس الحكومة.

يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويسمح إليهم بناء على طلب من الحكومة يوجه إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني.

أما المادة 26 من القانون العضوي رقم 12/16 تنص على مايلي:" للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع في إطار جدول أعمالها واختصاصاتها إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك. يبلغ كل رئيس غرفة الطلب، حسب الحالة إلى الحكومة، يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمع إليهم بناء على طلب الحكومة الذي يوجه إلى رئيس كل غرفة، حسب الحالات".

2 – تنص المادة 21 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما على أنه:" مع مراعاة أحكام الفقرة 08 من المادة 138 من الدستور، يمكن الحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت أو يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة.

=كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت أو المصادقة عليها، ويعلم المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، والحكومة بذلك".

أخرى خاصة إذا كان لا يمكن لها تنفيذ سياستها إلا من خلال تلك النصوص القانونية، وإذا تحتم الأمر إصدار مشروع القانون المالي الذي قدمته الحكومة بواسطة أمر رئاسي.

ومقارنة بالقانون الفرنسي، فإن مقرر لجنة المالية بالبرلمان الفرنسي له سلطة متابعة التقويم والمحاسبة بصفة دائمة وكذا كيفية استعمال الاعتمادات المالية المسجلة في الميزانية لمختلف الوزارات، كما تم تقوية الدور الرقابي للجان الدائمة بالبرلمان الفرنسي من خلال القانون العضوي رقم 692/2001، إذ بمقتضاه تملك اللجان البرلمانية الحق في تقييم كل مسألة متعلقة بالمالية العمومية، كما تم الاعتراف لها بسلطة التحقيق، كما أن اللجان المالية هي الجهاز الذي ترسل له الوثائق المتعلقة بالمالية، فهي تعد بمثابة المحرك الرئيسي لكلا غرفتي البرلمان في إعمال الرقابة على الميزانية العامة للدولة[1].

## ثانيا- المناقشة العامة

تعتبر مرحلتي المناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية من صلاحيات البرلمان أصالة، بحيث يفتتح رئيس الجلسة المناقشة، وتعطى الكلمة لمقرر اللجنة المالية والميزانية لقراءة التقرير الذي أعدته اللجنة موضحا المعطيات الأساسية الخاصة بتحليل الوضع الاقتصادي والمالي للبلاد، مع العلم أن مناقشة مشاريع قوانين المالية تتم بالتتابع على مستوى غرفتي البرلمان، بحيث تتم المناقشة على مستوى الغرفة الأولى، ثم على مستوى الغرفة الثانية، كما يمكن أن تتم بين الغرفتين في حالة وقوع الخلاف بينهما في شكل اللجنة المستوية الأعضاء. فعلى مستوى المجلس الشعبي الوطني وبعد الدراسة التقنية من قبل لجنة المالية والميزانية، وإتمام الشروط الإعلامية بتوزيع التقرير التمهيدي على النواب، يصدر مكتب المجلس الشعبي الوطني مذكرة خاصة ذات طابع إعلامي وتنظيمي، بقصد إخبار أو إعلام النواب على الإجراءات التنظيمية التي ستتم وفقا لهذه الإجراءات مناقشة المشروع، وتتبع هذه المذكرة بجدول زمني للجلسات العامة، يتم من خلالها تحديد المدة المخصصة للمناقشة، مع إمكانية قيام مكتب المجلس تعديل الجدول المخصص للمداخلات لمرات عديدة[2]؛أما التشريع الفرنسي فإن تنظيم الجلسات العامة للمناقشة يتم على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان عن طريق اجتماع الرؤساء، ويضم هذا الاجتماع رؤساء اللجان والكتل البرلمانية للأحزاب السياسية، والمقرر العام للجنة

---

1 – القانون العضوي رقم 2001/ 692 الصادر في 2001/08/01 المتضمن قوانين المالية، ج ر للجمهورية الفرنسية عدد 177.

2– لعمارة جمال، مرجع سابق، ص 186.

المالية، ونواب رئيس الغرفة المعنية، ويهدف هذا الاجتماع إلى توزيع وقت للمناقشة، وفي إطار هذا التوزيع يحدد اجتماع الرؤساء الوقت الممنوح لتدخل الحكومة خلال المناقشات والتي تشمل $\frac{1}{5}$ تقريبا من الوقت الكلي؛ وعلى مستوى الجمعية الوطنية تشكل كتل الأحزاب السياسية قائمة ممثليها الذين يقومون بالتدخل في إطار نظام محدد ووقت مضبوط، بحيث لا يسمح لكل متدخل تجاوز مدة خمسة (05) دقائق، مع الملاحظة أن المناقشة العامة للمشروع تتم في وقت قصير، أما باقي الوقت فيخصص لمناقشة المواد، وتشكل المناقشة العامة الوجه السياسي لفحص ودراسة مشروع الميزانية تبدأ بتدخل المقرر العام للجنة المالية من خلال التقرير الذي انتهت إليه اللجنة، ثم يعقبه عرض الوزير المالية عن المشروع، وينصب أغلبية تدخل النواب على العرض الذي يقدمه الوزير أثناء المناقشة العامة الذي يصور الوضع الاقتصادي والمالي والمحاسبي للميزانية والتوازنات الكبرى التي اعتمدتها الحكومة أثناء تحضير مشروع الميزانية العامة[1].

أما على مستوى مجلس الأمة[2]، فهو بدوره يدرس ويناقش مشروع قانون المالية وذلك بعد انتهاء المجلس الشعبي الوطني من عملية فحص المشروع، وذلك من خلال إجراءات قانونية محددة،

1- Jean Claude Martinez et Pierre Dimalta; droit budgétaire, litec, 3eme éd, France, 1999, P 398.

2 – ظهر مجلس الأمة كمؤسسة دستورية في الجزائر بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 1996 وفي المادة 98 منه على إنشاء مجلس الأمة، وتقابلها المادة 112 من التعديل الدستوري الأخير الصادر بقانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 على أنه:" يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"، وانطلاقا من هذا النص، يعتبر مجلس الأمة الغرفة الثانية للبرلمان إلى جانب الغرفة الأولى ممثلة في المجلس الشعبي الوطني والتي يطلق عليها الفقه تسمية الغرفة السفلى، وهذه التسمية يجعلنا نعتقد بمفهوم المخالفة أن مجلس الأمة بمثابة الغرفة العليا، وبالنتيجة سمو مجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني، وهذا الاعتقاد خاطئ لوجود مساواة دستورية بين الغرفتين، حتى وإن كان المشرع يجعل رتبة رئيس مجلس الأمة في الدرجة الثانية بعد رئيس الجمهورية ويأتي بعدها رئيس المجلس الشعبي الوطني في هرم تسلسل شخصيات الدولة؛ والملاحظ أن تبني مثل هذه المؤسسة لا يعد ابتكارا من المشرع الجزائري، بل مجرد نقل حرفي لبعض التجارب المقارنة التي تتبنى معتقدات النظام التشريعي المزدوج أو نظام المجلسين، والذي يقابله في تجارب دول أخرى النظام التشريعي الموحد أو البسيط، أو نظام الواحد المعمول به في الجزائر بمقتضى الدساتير المتعاقبة، ومثل هذا التقليد الذي قام به النظام السياسي الجزائري لا =يخلو من النقد باعتبار أن إنشاء مجلس الأمة ليس بعمل اعتباطي أو تحكمي أو مجرد نزوة سياسية أو حتى أداة لإحداث توازن بين العصب الحاكمة في الدولة أو وسيلة لتقسيم غنائم الدولة فيما بين هذه العصب، بل إنه نتاج تطور تاريخي لبعض الشعوب أو استجابة لتنوع اجتماعي أو سياسي لدولة ما أو آلية لتجسيد الوفاق بين مصالح متنازعة كما هو الحال في بريطانيا أين يجسد اللوردات بقاء الأرستقراطية في الحكم، وبمنظور مخالف يفسر وجود مجلس الأمة في النظام السياسي الفرنسي كاستجابة لضغوط سكان الأرياف والجماعات المحلية من أجل المشاركة في صياغة

بحيث يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقا بنسخة من ذات النص[1]، وتباشر عملية المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوت عليه من قبل الغرفة الأولى، من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة ثم مقرر اللجنة على مستوى مجلس الأمة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق[2]؛ وكما هو معلوم فإن المدة الممنوحة لمجلس الأمة للتصويت على نص مشروع القانون المالي تتمثل في مدة عشرون (20) يوما[3]، ويطبق مجلس الأمة نفس الإجراءات المتبعة أمام المجلس الشعبي الوطني من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة والذي يقدم عرضا مفصلا لمحتوى النص، وعرض المحاور الرئيسية التي تبناها المشروع، تتمثل في بيان ظروف تطبيق قانون المالية للسنة الجارية ومرتكزات نص قانون المالية للسنة المقبلة والإجراءات المرافقة لتنفيذ الميزانية، وهذا بنفس المحتوى والمنهجية التي قدم بها القانون أمام الغرفة الأولى، وخلال المناقشات يقرر مكتب مجلس الأمة إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن هناك ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة مادة[4].

ما يمكن تسجيله من الناحية العملية أنه لم يحدث أن امتنع مجلس الأمة على التصويت على قانون المالية[5]، أو أبدى تحفظا على مادة واحدة منه، ويرجع السبب إلى ضرورة احترام ميعاد خمسة

---

=التشريعات التي يصدرها البرلمان؛ وفي مثل هذه الغايات والظروف قد لا تكون متوفرة في الجزائر، وإن حاول خطاب السلطة القفز على الحقائق الموضوعية بإجراء مستندات شكلية وجافة وغير مقنعة وكقولهم غداة عرض مشروع التعديل للمناقشة قبيل المصادقة على دستور 1996 أن إنشاء مجلس الأمة في الجزائر يحقق الأهداف التالية:

أ- أداة لتحسين عمل السلطة التشريعية، ب- تحقيق تمثيل عادل لجمهور الناخبين في المؤسسة التشريعية، ج- فصل مرن ومتوازن بين السلطات، د- تجنب تهميش الكفاءات.

ومثل هذه الأهداف التي أوردتها المذكرة الرئاسية حول تعديل الدستور، تطغى عليها العمومية في الطرح والتناقض في التصور، د/ عجة الجيلالي، مدخل للعلوم القانونية، الجزء الأول، دار برتي للنشر، الجزائر، 2009، ص 272.

1-المادة 42 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن عمل مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

2 - المادة 01/39 من القانون العضوي رقم 12/16.

3 - المادة 03/44 من القانون العضوي رقم 12/16.

4 - المادة 31 من القانون العضوي رقم 12/16.

5 - كما اعتبر البعض أن مجلس الأمة وسيلة تستخدم وتستعمل لإرضاء وتلبية مصالح ورغبات الحكومة والتي تلجأ إليها كلما دعت الضرورة إلى ذلك، إلى جانب كونها أداة مانعة وقائية تتخذ ضد النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، والتي لا تتطابق مع الإطار الذي رسمته السلطة التنفيذية لسياستها العامة، وكمثال بسيط وخلال

وسبعون (75) يوما. وأن أي تحفظ يؤدي إلى عدم المصادقة على قانون المالية، مما يسمح لرئيس الجمهورية – كما هو معلوم – بإصدار مشروع الحكومة بأمر، ومن ثم تصبح جل التعديلات التي أدخلت على المشروع من قبل الغرفة الأولى كأن لم تكن[1].

أما دور لجنة المتساوية الأعضاء لدراسة مشروع قانون المالية فهي تعد بمثابة لجنة الصلح التي تتولى دراسة النص محل الخلاف بهدف الوصول إلى نص نهائي، بحيث تقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بدراسة النص المحال عليها في النظام الداخلي لكل غرفة[2]، لذلك لها الاستماع إلى كل عضو من أعضاء البرلمان أو أي شخص ترى فيه مصلحة، ومن شأن شهادته أن يوضح لها بعض الأمور[3]، ثم يتم عرض اقتراح النص الذي أعدته اللجنة والمتعلق بالحكم أو الأحكام محل الخلاف على الغرفتين للمصادقة عليه[4]،ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة[5]، ويعرض النص أولا على المجلس الشعبي الوطني للتصويت، ثم يحال النص المصوت على مجلس الأمة أيضا للتصويت[6]، وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق بين الغرفتين على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد واستمر الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة في هذه الحالة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وإذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه[7]؛ وفي حالة عدم قيام الحكومة بإخطار المجلس الشعبي الوطني بشأن الفصل نهائيا في الخلاف حول

---

=العهدة الأولى لمجلس الأمة، صادق مجلس الأمة بأغلبية $\frac{3}{4}$ أعضائه على الأقل دون إدراج أي تحفظ على مشروع القانون.

– مقران آيت العربي، نظرة مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص لسنة 2003، ص 69.

1 – أنظر المادة 138 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 والمادة 44 من القانون العضوي رقم 12/16.

2 – المادة 92 من القانون العضوي رقم 12/16.

3 – المادة 94 من القانون العضوي رقم 12/16.

4 – المادة 1/95 و1/96 من القانون العضوي رقم 12/16.

5 – المادة 6/138 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16.

6 – المادة 96 من القانون العضوي رقم 12/16.

7 – المادة 1/97 من القانون العضوي رقم 12/16.

نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء، يسحب النص طبقا لما جاء في أحكام الفقرة 08 من المادة 138 من الدستور[1].

من هذا المنطلق، يتضح أن دور اللجنة كونها الأداة الوحيدة والأساسية التي تمكن البرلمان كهيئة أو كتلة واحدة من تفادي النقائص والمثالب واكتشاف الأخطاء والفراغات في النصوص القانونية،الأمر الذي سيؤدي في النهاية إلى تحسين العملية التشريعية وضبطها، إلى جانب تسهيل عملية تنفيذه بصفة جيدة وسليمة بما يحقق المصلحة الوطنية؛ لكن الملاحظ في المادة 10/138 من الدستور والمادة 04/44 والمادة 05 من القانون العضوي رقم 12/16 لا تنطبق عليه الآجال المنصوص عليها في أحكام المادة 05/138 من الدستور وما يترتب عليها من نتائج ذكرها المشرع في الفقرتين 07 و08 من نفس المادة، لأنه في حالة استمرار الخلاف وانقضاء المدة المحددة للجنة المتساوية الأعضاء بثمانية (08) أيام، ولم يتم المصادقة على مشروع القانون المالية لأي سبب كان يصدر رئيس الجمهورية مباشرة مشروع القانون المالية المقدم من قبل الحكومة دون المرور بأحكام الفقرتين 07 و08 من المادة 138 من الدستور، الأمر الذي يتضح تفوق وهيمنة السلطة التنفيذية التحكم في زمام مصير المشروع ما دام تعتقد في نهاية الأمر أن المشروع سيصدر في الأخير وله صفة قانون رغم أنف السلطة التشريعية، ذلك أن أحكام الفقرة 10 من المادة 138 من الدستور والفقرة 05 من المادة 44 من القانون العضوي رقم 12/16 حسمت الترقب والانتظار بشأن ما يؤول إليه مصير المشروع كون في نهاية المطاف أن المشروع الذي قدمته الحكومة سيكون نافذا وساريا المفعول عند مطلع السنة الجديدة.

## الفرع الثاني: الإجازة البرلمانية للمشروع

بعد التصويت على مشروع قانون المالية من قبل البرلمان، يتعين على الحكومة التقيد بالإطار والمبالغ المحددة في كل فصول الميزانية، أي لا يسمح إدخال التعديلات أو القيام بعمليات الإنفاق إلا في دور المبالغ المرخص بها والمسجلة في الميزانية، ومراعاة التقسيم الوارد في الميزانية[2]؛ ولن يتأتى ذلك إلا عن طريق الإجازة البرلمانية للحكومة والذي يأخذ شكل التصديق على قانون المالية الذي يعد بمثابة رقابة سابقة تمارس من قبل البرلمان بتحديد الخطة الشاملة لمجموع الإيرادات والنفقات لمدة سنة وفقا للأهداف المرسومة.

---

1 – المادة 02/97 من القانون العضوي رقم 12/16.

2 – راجع المواد 71 و72 و73 و75 من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية.

إن معنى الإجازة بالنسبة للإيرادات يختلف عنه بالنسبة للنفقات، ذلك أن الإجازة للإيرادات تعني الالتزام بتحصيلها وفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل ولا يقتصر الإلزام بالتقيد بالأرقام الواردة في الميزانية بل يمكن تجاوزها، في حين أن النفقات تعني ضرورة الالتزام وعدم الخروج عن الأرقام المسجلة في الميزانية دون الالتزام بصرفها كليا أو جزئيا، وبمعنى آخر الإجازة بالإنفاق هو التقيد بتخصيص وجهة الاعتمادات المالية كما هي محددة في الميزانية وعدم جواز تغيير تخصيصها[1]؛ ونظرا لاعتبار الميزانية خطة مالية تشمل أرقام تقديرية احتمالية، فإنه قد تطرأ ظروف تؤدي إلى حدوث خلل أو صعوبة في التنفيذ، الأمر الذي يؤدي اللجوء إلى عمليات التحول عن طريق المراسيم دون الرجوع إلى البرلمان، مما يضفي على هذا الأخير قصور أو يفتقر إلى ممارسة دورا فعالا تجاه السلطة التنفيذية، وتفوق الحكومة وحريتها المطلقة في إدراج المبالغ التي تراها مناسبة في أي مجال دون أي قيد أو رقيب، وهذا ما يظهر للعيان أن حرمة عدم المساس بالاعتمادات المالية كما هي واردة في قانون المالية السنوية أمر غير صحيح بالمرة، لأنه يمكن للحكومة أثناء تنفيذ الميزانية العامة أن تقود بنقل الاعتمادات المالية عن طريق المراسيم التحويلية.

ما هو المتعارف عليه أن أي قانون يمر بمراحل مختلفة، محددة في الدستور والقوانين والتنظيمات، وبما أن قانون المالية السنوي هو في الأخير يخضع لهذه المراحل، فإنه لا يكون نافذا إلا بعد إمضاء رئيس الجمهورية على الوثيقة المقدمة إليه، وبذلك يكتسي قوة قانونية مع ترتيب آثاره، وبذلك يصدر قانون يسمى قانون المالية وينشر وفقا للأصول المعمول بها في نشر القوانين وبالتالي يصبح قابلا للتنفيذ الفعلي ابتداء من أول جانفي تطبيقا للقاعدة السنوية؛ باعتبار أن إصدار القانون هو

---

1 – المادة 58 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتي تنص بمايلي:" تستهدف ممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة مايلي: – السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به، – التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات، – إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة عند الاقتضاء، وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة؛ – تقديم نصائح الآمر بالصرف في المجال المالي؛ – إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا، بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة"، وأيضا نص المادة 20 من القانون رقم 05/88 المعدل والمتمم للقانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية والتي تنص على أنه:" توضع الاعتمادات المخصصة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير، والمتصرفين العموميين الذين لهم مسؤولية تنفيذ برامج التجهيزات الممولة بالمساهمات النهائية وكذا المستفيدون فيما يخص النفقات بالرأسمال.

– تخصيص هذه الاعتمادات وتوزع حسب الحالة، على الفصول أو القطاعات التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض استعمالها وفقا لمدونات تحدد عن طريق التنظيم".

عبارة عن تسجيل سن التشريع ووضعه موضع التنفيذ بتكليف السلطة التنفيذية بتنفيذه باعتباره تشريعا ملزما من تشريعات الدولة[1].

فالتصديق على القانون يعد من بين العناصر الأساسية في العملية التشريعية، إذ بدونه لا يمكن للقانون أن يكون نافذا، إذا فتصديق الرئيس هو شرط أساسي لصدور القانون، وبالتالي يصبح حقا تشريعيا، بحيث أن القانون لا يمكن إصداره إلا إذا أقره البرلمان أولا، ووافق عليه رئيس الجمهورية ثانيا، كما يعد الإصدار خطوة قانونية لا بد أن يمر بها القانون، وبدونها لا يمكن لأي قانون أن يخرج إلى حيز أو مجال التنفيذ رغم موافقة السلطة التشريعية؛ ويتكفل رئيس الجمهورية بإصدار النصوص التشريعية المصوت عليها من قبل البرلمان في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه عملا بأحكام المادة 144 من التعديل الدستوري الأخير؛ غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 المجلس الدستوري قبل صدور القانون يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفقا للشروط التي تحددها المادة188 منه؛ غير أنه يمكن لرئيس الجمهورية وفقا لأحكام نص المادة 145 من التعديل الدستوري أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي $\frac{2}{3}$ أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة[2].

يعتبر إجراء الإصدار امتياز لرئيس الجمهورية بموجبه، تصدر كافة قوانين الدولة باسمه، لكنه امتياز شكلي وليس امتياز موضوعي، ذلك أن رئيس الجمهورية يكتفي فقط بإصدار القانون أو طلب مداولة جديدة بشأنه دون أن يكون له الحق في تعديله، فالإصدار من حيث الدستور مجرد إقرار يكون القانون مطابق للأحكام الدستورية، وهو اختصاص مقيد خلافا لعملية التصديق التي يحتفظ بموجبها الرئيس بسلطة تقديرية واسعة كما يختلف الإصدار بالمفهوم الجزائري عن الإصدار بالمفهوم الأمريكي والذي يمنح للرئيس حق نقض القانون "Droit de veto"[3]. ويختلف الإصدار عن النشر كون هذا الأخير عملية لاحقة على إجراء الإصدار، حيث أن رئيس الجمهورية بعد توقيعه للقانون يحوله إلى

---

1 – د/ أيمن محمد شريف، مرجع سابق، ص 208.

2 – الفقرة الثانية من المادة 145 من الدستور المعدل، الصادر بقانون رقم 01/16.

3 – د/ عجة الجيلالي، مرجع سابق، ص 283.

الأمين العام للحكومة عن طريق الأمانة العامة للرئاسة والذي بدوره يحيله إلى مصلحة الجريدة الرسمية قصد نشره[1].

والملاحظ أن المشرع الجزائري في نص المادة الرابعة من الفقرة الأولى من القانون المدني يخلط بين الإصدار من جهة والنشر من جهة أخرى، ويعود ذلك إلى عدم التفرقة بينهما إلى غاية تاريخ 1967/08/13، لأن التشريع الجزائري لم ير النور فعليا إلا بعد إلغاء القانون رقم 157/62 المؤرخ في 1962/12/31 المتضمن العمل بالتشريع الفرنسي إلى ما بعد الاستقلال باستثناء الأحكام المخالفة للسيادة الوطنية وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 147/73 المؤرخ في 10 أوت 1973 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية للتشريع، وبذلك فإن كل التشريع الفرنسي من سنة 1830 إلى غاية 05 جويلية 1973 يعتبر بمثابة تشريع جزائري ما عدا ما يخالف السيادة الوطنية[2]. وبما أن الغرفة الجنائية لمحكمة النقض الفرنسية فسرت أحكام المرسوم المؤرخ في 1870/11/05 والتي بمقتضاها يترتب عن عملية إصدار القوانين والمراسيم ونشرها في الجريدة الرسمية، فسرت الإصدار بعملية النشر في قرارها المؤرخ في 1874/02/06 واستمر هذا اللبس ساريا بتناقضاته في فرنسا وكذلك في الجزائر لمدة قرن من الزمن إلى أن تدخل مجلس الدولة الفرنسي لرفعه وتحديد التفرقة بين الإصدار والنشر في قراراه المؤرخ في 1974/02/08 والذي بمقتضاه يرى المجلس أن آثار القانون لا تصبح سارية المفعول إلا بعد نشره، وقد فسر الفقهاء هذا الموقف ومن بينهم الفقيه لافيريار أنه:«بإمضاء قانون الإصدار يتأكد الرئيس ويثبت ويشهد على وجود قانون صادق عليه البرلمان حسب الشروط المحددة في الدستور»[3].

وقد اختلف الفقه في الطبيعة القانونية للإصدار، هل هو عمل تشريعي أم عمل تنفيذي، أم يعد من طبيعة خاصة، حيث ينصب دور الرئيس على سلطة الإصدار فقط، لأن القانون يصبح غير مكتمل لإخراجه إلى الوجود دون أتمام تلك العملية، واستدل أصحاب هذا الرأي بقاعدة عدم جواز الحديث عن الآثار الملزمة للقانون قبل عملية الإصدار[4]؛ وعلى الرغم من انقسام الفقه حول تحديد القيمة القانونية للإصدار من خلال بروز اتجاهين متباينين، فحسب وجهة الفريق الأول أن الإصدار

---

1 – د/ عجة الجيلالي، مرجع سابق، ص 283.

2 – د/ مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، دون دار النشر 1996، ص 171 نقلا عن مؤلف د/ عجة الجيلالي، مرجع سابق، ص 284.

3 – المرجع نفسه، ص 284.

4 – د/ أيمن محمد شريف، مرجع سابق، ص 210.

يمنح القوة التنفيذية للقانون، في حين يرى الفريق الثاني أن القانون لا يمكن أن يكتسب القوة التنفيذية من الإصدار، بل من السلطة التشريعية، وبالتالي فالقانون يصبح نافذا منذ إصداره، وليس بواسطة عملية الإصدار في حد ذاتها، بعد إتمام تلك العملية يستوجب الأمر نشر القانون[1].

## المبحث الثاني

## متابعة البرلمان في تنفيذ عملية الميزانية

يقصد بمتابعة البرلمان هي تلك الرقابة التي يمارسها بغرض التأكد من أن القانون الذي تمت المصادقة عليه قد نفذ ما أقره التشريع المالي السنوي، وعلى هذا الأساس فإن هذه الرقابة ليست هدفا في حد ذاتها أكثر ما تمثل عنصرا أو عاملا ضروريا من أجل الكشف عن كل مخالفة للمعايير السليمة وعن كل المساس بمشروعية القانون المالي الذي صوت وصادق عليه البرلمان في بداية السنة المالية بهدف تصحيح الأخطاء وتفاديها ومحاسبة مرتكبيها؛ ومن ثم اتخاذ الإجراءات المناسبة لمنع تكرارها، إذ لا يمكن للسلطة التشريعية انتظار نهاية السنة المالية لمعرفة نتائج تنفيذ الميزانية، وهذا بطبيعة الحال أن يتأكد البرلمان من أن السلطة التنفيذية التزمت بإجازته.

يتم هذا النوع من الرقابة خلال السنة المالية الخاصة بالتنفيذ، وتأخذ صور مختلفة ومتعددة، وهو حق مقرر في النظم الديمقراطية بالرقابة على تصرفات السلطة التنفيذية في المجال المالي، حيث يجوز لها استنادا لهذا الحق[2]،أن تطلب من الحكومة تزويدها بما تحتاجه من البيانات والاستيضاحات عن سير عمليات تنفيذ الميزانية العامة سواء في شكل الاستفهام أو الاستعلام.

فالمتابعة التي يمارسها البرلمان في تنفيذ الميزانية هي الرقابة المعاصرة لها، تتمثل في المناقشة التي تجري عند طلب الحكومة النقل لبعض الاعتمادات من باب لآخر وفتح اعتمادات إضافية، وهذه السلطة مخولة للبرلمان فقط، أو عند حدوث مخالفات وفي حالة ثبوتها يمكن تحريك المسؤولية السياسية ضد المخالفين للقواعد المالية بتنفيذ الميزانية أو قيام اللجان على مستوى الغرفتين بممارسة حق المتابعة وطلب المعلومات والوثائق عن سير تنفيذ الميزانية العامة وحق البرلمان في تكوين لجان التحقيق.

---

1 – أ/ الجوهري عبد العزيز، القانون والقرار الإداري، ما بين الإصدار والنشر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية 2005، ص 25.

2 – د/ سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، 1986، ص 545.

## المطلب الأول: سلطة البرلمان في الاستفهام

تتجلى مظاهر المتابعة في الوسائل والإجراءات الرقابية التي يملكها أعضاء البرلمان تجاه الحكومة مثل السؤال والاستجواب البرلماني، وما قد يترتب على هذا الأخير من سحب الثقة عن الحكومة بكاملها أو أحد وزرائها، الأمر الذي سيؤدي إلى تقرير المسؤولية السياسية التضامنية أو الفردية في الأنظمة المقارنة.

وتتعدد الأسئلة والاستجوابات البرلمانية كأدوات للرقابة على أعمال الحكومة في مختلف المجالات، طالما التزمت تلك الأدوات بشروطها الشكلية والموضوعية، وأيضا ارتبطت بعمل ضمن الأعمال الداخلة في اختصاص الوزير الموجه إليه، ولم تقع موضوعاتها في مخالفة دستورية أو قانونية، ومع ذلك تتجسد الاختصاصات الرقابية للبرلمان في المجال فيما تثيره تلك الأدوات من موضوعات تتعلق بحماية المال العام، أو بمحاسبة الحكومة على أوجه القصور في تنفيذ الميزانية العامة، إلى غير ذلك مما يدخل في اختصاص البرلمان الرقابي على أعمال الحكومة في مواضيع تتعلق بطرق وحجم الإنفاق ومجالاته.

### الفرع الأول: الأسئلة البرلمانية في المجال المالي

يعتبر السؤال البرلماني من بين أهم وسائل الاستفسار التي تسمح للسلطة التشريعية في الحصول على معلومات محددة أو الحصول على توضيحات حول مسائل تتعلق بنشاط وزاري معين، أولفت انتباه الحكومة إلى أمر وشيك الوقوع قد يسبب ضررا بالصالح العام، وعليه نجد المشرع الجزائري قد نص على آلية السؤال في التعديل الدستوري الأخير في المادة 152 بقولها:« يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة».

#### أولا- التعريف بالسؤال

السؤال هو استفهام عن أمر يجهله العضو صاحب السؤال أو استيضاح أمر حول موضوع معين أو الاستعلام عن نية الحكومة تجاه أمر من الأمور[1]، أو هو استفسار عن أمر لا يعلمه العضو للتحقق من واقعة وصل علمها إليه[2]، ولذلك يتعين على الوزير المختص أن يجيب عن سؤال العضو

---

1 – د/ وجدي ثابت غبريال، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري طبقا لدستور 1971، طبعة 1990، ص 287.

2 – د/ سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، الجزء الأول، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، 1982، ص 271.

مقدم السؤال الذي يجب أن يكون متعلقا بموضوع عام وليس بمصلحة خاصة[1]؛ والسؤال بهذا المعنى يقيم حوارا ثنائيا بين عضو البرلمان وأحد الوزراء، ومن ثم يتمحور أو يتحدد غرضه في الاستعلام والاستفهام عن نية الحكومة في موضوع ما، فلا يترتب عليه أي مناقشة ولا يمكن للبرلمان أن يتخذ بصدده أي قرار[2]. فالسؤال البرلماني بهذا المعنى لا يجاوز معنى الاستفهام إلى معنى التجريح أو النقد، فهو إما أن يوجه إلى الوزراء، فيسأل كل منهم عن أعمال وزارته، وإما أن يوجه إلى الوزير الأول عن السياسة العامة للحكومة[3].

## ثانيا – شروط السؤال

السؤال البرلماني بوجه عام سواء تعلق موضوعه بالأمور المالية أم بغيرها من الموضوعات التي تتعلق بالأعمال الداخلة في اختصاص الوزير الموجه إليه السؤال، يجب أن تتوفر له شروط شكلية وأخرى موضوعية على النحو التالي:

أ- **الشروط الشكلية في السؤال:** إذا كان حق السؤال من الامتيازات التي يملكها البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية، وإحكام الرقابة على نشاطتها من خلال مساءلتها، بحيث يحق لأعضاء البرلمان طرح أي سؤال شفوي أو كتابي بنص المادة 152 من التعديل الدستوري، إلا أن ممارسة هذا الحق ليس على إطلاقه ، بل مقيد بجملة من الشروط تتمثل في مايلي:

**1- شرط الكتابة والتوقيع:** يجب أن يقدم السؤال كتابة بغض النظر عن طرحه من العضو شفاهة أو كتابة، وعلى ذلك فإن السؤال الذي يقدم شفاهة لا يعتد به، فشرط الكتابة ضروري لتحديد طبيعة السؤال ولضمان عدم التغيير فيه عند طرحه في الجلسة للإجابة عليه، مع اقتصار الكتابة على الأسئلة الأصلية، لأن الأسئلة الإضافية تطرح شفويا بعد إجابة الوزير مباشرة. ولكون السؤال حقا شخصيا، فمن الممكن للسائل أن يطلب من صاحبه أن ترسل إليه الإجابة كتابة، وفي هذه الحالة يرسل الوزير الإجابة إلى رئيس الغرفة ليبعثها إلى العضو السائل، ولذلك نصت الغالبية العظمى من القوانين واللوائح البرلمانية على أن يكون السؤال مكتوبا، فالمادة 70 من القانون العضوي رقم 12/16 نصت على هذا الشرط بقولها:« يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه، حسب الحالة لدى مكتب

---

1 – لمزيد أكثر أنظر: د/ رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 355، ود/ فتحي زكريا، وجيز القانون البرلماني ، دراسة نقدية تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة 2006، ص 472.

2 – د/ عثمان عبد المالك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول الكويت 1989، ص 711.

3 – المادة 98 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06.

المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة»، وأيضا نص المادة 73 من نفس القانون بقولها:« يودع نص السؤال الكتابي من قبل صاحبه، حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة»[1].

ومن البديهي أن نفرق بين نوعين من الأسئلة، فالنوع الأول من الأسئلة يطرحها العضو على الوزير المسؤول وتكون الإجابة عنها كتابة، لاسيما إذا كانت هذه الأسئلة متعلقة بمحض طلب بيانات أو معلومات إحصائية، غالبا ما تكون الإجابة عنها مطولة، وهو ما يتنافى مع ما تتسم به الإجابة الشفهية من إيجاز، أما النوع الثاني فتتمثل في أسئلة يطرحها صاحبها على الوزير المسؤول، ولأهمية موضوعها يكون الرد عليها في الجلسة المحددة لنظرها التي يتم فيها إدراجها في جدول أعمالها، عسى أن تكون في إجابة الوزير المسؤول فائدة قد تعود على أعضاء المجلس بالاستماع إليها، وإن لم يشتركوا في مناقشة فعلية إعمالا للقاعدة الدستورية المسلم بها من أن الكلام في السؤال يكون بين النائب السائل والوزير المسؤول[2]، إلى جانب الاختلاف الموجود في طبيعة الموضوع، بحيث أن السؤال الكتابي يتعلق بوقائع محددة في قطاع معين، التي قد تستوجب تحقيقا من قبل المسؤول الأول في القطاع، أو جمع مختلف الوثائق،والتقرير والدراسة والإطلاع على السجلات والمحررات الرسمية، ذات الصلة بالموضوع، والتي قد تحمل في طياتها المبررات للإجابة عن السؤال المطروح الذي قد لا يقتنع صاحبه، فيحوله إلى سؤال شفوي، وقد لا يقتنع أعضاء المجلس بذلك فيحول الأمر إلى إجراء مناقشة، في حين السؤال الشفوي يتعلق بأمور عامة، وتنصب بالتالي على تلك المواضيع التي تمس المصلحة العامة[3]،.

**2- شرط صياغة السؤال:** يجب أن يكون موجزا ومقصورا على الأمور المراد الاستفهام عنها بدون تعليق عليها، تدل بوضوح على القصد من طرح السؤال.

---

1 – بالرجوع إلى الأنظمة البرلمانية المقارنة، يتبين أن الإجابة على السؤال كتابة في البرلمان المصري يكون في الأحوال الآتية: إذا طلب العضو ذلك، – إذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات أو معلومات إحصائية بحتة، – إذا كان السؤال مع طابعه المحلي يقتضي إجابة من الوزير المختص، – إذا وجه السؤال فيما بين أدوار الانعقاد، – الأسئلة المتبقية دون إجابة عنها حتى انتهاء دور الانعقاد، المادة 182 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

2 – في رأينا أن ثمة استثناء من النوع الثاني، وهو ما يحدث في الأسئلة البرلمانية بين أعضاء البرلمان ووزير المالية أثناء مناقشة الميزانية العامة، إذ تتحول الجلسة المحددة للأسئلة وإجابات الوزير إلى مناقشة عامة حتى يتسنى للبرلمان الوقوف على توجهات الحكومة تجاه الإيرادات والنفقات ومن ثم اعتماد الميزانية وإجازتها.

3 – أ/ محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، ب س ن، ص 88.

ويفيد الإيجاز في توفير وقت للمجلس، وذلك باختصار الوقت المحدد للسؤال والإجابة عليه، وبالتالي الإتاحة الفرصة لتقديم أكبر عدد ممكن من الأسئلة في جلسة واحدة، وهو ما لا يمكن القيام به إذا كان السؤال مطولا غير موجز[1].

**3- عدد الأسئلة المسموح تقديمها في الجلسة الواحدة:** الأصل تقديم السؤال من عضو واحد واستنادا للفقرة الرابعة من المادة 71 من القانون العضوي رقم 12/16 بقولها:«لا يمكن عضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة»، إلا أن هذا لم يحدد عدد الأسئلة المسموح تقديمها في الجلسة الواحدة، إلا أنه بالمقابل ألزم القانون العضوي رقم 12/16 على الغرفتين أن يعقد بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة[2]؛ لكن الشيء الذي يتبادر إلى أذهاننا أنه إذا خص العضو السائل أكثر من وزير بسؤال يتعلق بعمل عدد من وزارات الدولة، فهل يعد ذلك من قبيل الأسئلة المتعددة أو أنه سؤال واحد؟

ومثال ذلك كأن يطرح العضو السائل سؤالا متنوعا يتعلق بأكثر من وزارة، كأن يستفسر السائل عن عقد من عقود الدولة مثلا، فيخص بسؤاله وزارة المالية في الأمور المتعلقة بصرف النفقة، ووزارة الأشغال العمومية بتنفيذ الأشغال المتعلقة بالعقد، ووزارة السكن والعمران بتخصيص القطعة الأرضية المقام عليها المشروع وهكذا.

**ب- الشروط الموضوعية في السؤال**

تشمل الشروط الموضوعية في وجوب عدم تضمن السؤال لعبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو الإضرار بالمصلحة العليا للبلاد وأن يكون من ضمن الموضوعات التي تسمح السؤال عنها.

**1- كون السؤال خاليا من العبارات غير لائقة:** الأصل أن هذا الشرط يدخل ضمن أخلاقيات العمل البرلماني، وعليه لا بد للسائل أن يلتزم بهذا الشرط عند طرح السؤال على الوزير المعني من خلال

---

1 - إن كانت مهمة الاختصار والإيجاز تقع على عاتق مكتب الرئيس كون هذا الأخير سواء كان رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة هو الذي يرسل السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة، فله أن يطلب من السائل الاختصار والإيجاز قبل قبوله للسؤال وإبلاغه بدوره للوزير، إلا أن هذا لا يكون محبذا في حال تعلق السؤال بأمر من الأمور المالية، فبعض هذه الأسئلة تتطلب مقدمة طويلة يبين فيها العضو السائل ارتباط السؤال بموضوعات حيوية أخرى، حتى يشعر السائل الوزير الموجه إليه السؤال بمدى أهمية موضوع السؤال بالنسبة لحماية المال العام.

2 -المادة 01/71 من القانون العضوي رقم 12/16 الذي يحدد تنظيم عمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

عدم تضمينه عبارات غير لائقة تمس بكرامة الوزير الموجه إليه السؤال أو بالأشخاص أو الهيئات الذين تم ذكرهم في السؤال، أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد؛ وهذا حتى لا يكون للسؤال أسلوب للتهجم والانتقاد الشخصي للوزير أو لوزارته أو الأشخاص الآخرين وإلا اعتبر ذلك خروجا عن الهدف من السؤال.

وبالرجوع من خلال تحليل بعض الأسئلة فيما يتعلق بالمسائل المالية – من وجهة نظرنا– في الدولة أن يجنح العضو السائل إلى ذكر أشخاص بصفاتهم أو بأسمائهم حتى يحصل على إجابات محددة عن وقائع بعينها من الوزير، كذكر أسماء مديري بعض المصالح الحكومية، أو أسماء مقاولين، أو أصحاب شركات بعينهم في العقود التي تبرمها الدولة، كأن يصف العضو السائل في بعض الأحيان تصرف الحكومة بأنه مشوب بالفساد، وهذا من منطلق حرصه على تنبيه الوزير وذوده عن المال العام، بعيدا عن التشهير أو العبارات غير اللائقة.

**2– مراعاة الضوابط والقيود الموضوعية لحق السؤال:** ويقصد بالضوابط والقيود الموضوعية على حق السؤال البرلماني تلك النصوص الدستورية والقانونية التي قررت للأفراد حقوقا لا يجوز بأي حال من الأحوال الاعتداء عليها عن طريق السؤال، أو الإجابة عليه أو تناول خصوصياتهم أو إفشاء أسرارهم أو التعرض بهم، كما لا يصح أن يتناقض السؤال مع مبدأ الفصل بين السلطات.

**2–1– الحق في الخصوصية:** لا يعد حق السؤال حقا مطلقا لعضو البرلمان، إذ أن ثمة ضوابط واعتبارات تحوطه حين يتعارض ذلك الحق مع الحقوق الدستورية الأخرى التي كفلها الدستور، وبصفة خاصة الحق في الحرية الشخصية والحق في الخصوصية[1]، وهي حقوق متنوعة ومتفرقة للأفراد، بما يضعنا أمام حقين دستوريين يراعي كل منهما مصلحة معتبرة وواجبة الحماية، وهما حق النواب في مراقبة السلطة التنفيذية، وحق الأفراد في خصوصية حياتهم الخاصة وصيانة أسرارهم، لأن الدستور قد وضع في مقابل هذا الحق في الرقابة، حقا دستوريا آخر وهو حق الفرد في الخصوصية، وكأن

---

1 – تنص المادة 46 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 بمايلي:" لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة وحرمة شرفه، ويحميها القانون سرية المرسلات والاتصالات الخاصة بكل أشكالها مضمونة.

لا يجوز بأي شكل المساس بهذه الحقوق دون أمر معلل من السلطة القضائية، ويعاقب القانون على انتهاك هذا الحكم، حماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي حق أساسي يضمنه القانون ويعاقب على انتهاكه"؛وتضيف المادة 47 من الدستور على أنه:" تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة المسكن؛ فلا تفتيش إلا بمقتضى القانون، وفي إطار احترامه، ولا تفتيش إلا بأمر مكتوب صادر عن السلطة القضائية المختصة.

الدستور يقر أن الحق في الرقابة يجب أن يكون في حدود حماية خصوصيات الأفراد وعدم الاعتداء عليها عن طريق إعلانها، وجعلها موضع الأنظار وكتابا مفتوحا يقرؤه الغير ومادة تلوكها الألسن، والحماية الفعالة الكاملة لهذه الأسرار إنما تكون عن طريق حظر العلم بها دون إذن من الشخص أو ترخيص من قانون فوضه المشرع الدستوري في تنظيم هذا الحق[1].

**2-2- عدم تعارض السؤال مع مبدأ الفصل بين السلطات:** من الأمور المسلم بها دستوريا بأن السؤال وإن كان منحصرا بين العضو السائل والوزير المسؤول، وللعضو أن يسأل ما يشاء من أسئلة في حدود ما تقره النظام الداخلي للغرفتين وفيما يدخل في اختصاص الوزير المعني بالسؤال، كما أن للوزير أن يجيب عنها، فإنه لا يجوز أن يكون من شأن السؤال المساس أو الإضرار بالمصالح العليا للبلاد أو إفشاء أسرار تتعلق بالأمن الداخلي أو الخارجي لدواعي المصلحة العليا التي تعلو فوق كل اعتبار، أو التدخل فيما يتصل بأعمال الحكومة في تصريف شؤون سياسة الدولة الخارجية، وما يرتبط بعلاقتها الخارجية مع باقي الدول، وما يتعلق بالمفاوضات أو المحادثات التي تجريها مع تلك الدول وفي إبرام المعاهدات باعتبار أن رئيس الدولة هو صاحب الحق في ذلك، فضلا على أن علانية المناقشات البرلمانية لا تتناسب مع طبيعة تلك الأعمال وقد تتطلبه من وجوب الحذر والاحتياط في تناول المسائل المتعلقة بها؛ وبالنتيجة لكل ما سقناه أن مبدأ الفصل بين السلطات يتضمن أمرين في غاية الأهمية وهما: - عدم تعارض حق السؤال مع أمور معروضة أمام القضاء أو التدخل في الأحكام القضائية.

- مدى تدخل فيما عهد به الدستور للحكومة من اختصاص يتصل بالأعمال الخارجية.

**3- عدم تعارض السؤال مع المصلحة العامة:** قد يتطرق السؤال البرلماني لموضوعات من شأنها الإضرار بالمصلحة العامة للدولة، وإن كانت المصلحة العامة من المصطلحات المطاطة، فقد يجد عضو البرلمان أن الأسباب التي دفعته لسؤال الوزير بعيدة كل البعد عن الإضرار بالمصلحة العامة أو المساس بمصلحة عليا للبلاد، كأن يتضمن السؤال الاستفسار عن المبالغ المخصصة لقطاعات الأمنية غير المصرح بها.

وفي المجال المالي كثيرا ما تصطدم الأسئلة البرلمانية بمصطلح المصالح العليا للبلاد عند الاستفسار عن حجم النفقات العسكرية، أو تعرض السؤال لطبيعة الأسلحة التي تم شراؤها وأثمان

---

1 - د/ حامد حمود الخالدي، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 2009، ص 305.

الشراء، فالوزير الموجه إليه السؤال يعتبر أن الإجابة ستتضمن حتما بعض أوجه المعلومات العسكرية والتي يجب أن تتمتع بقدر من السرية، فلا يجوز إفشاء هذه الأسرار بتفصيلاتها الإحصائية المطلوبة حتى للعسكريين أنفسهم عدا مستويات وتخصصات معينة حتى يمكن تحديد المسؤولية عند تسربها؛ويعتبر البوح بها أو إعلانها أو إفشائها بأي طريق من طرق النشر أو الإبلاغ أو تداول بياناتها في مناقشة عامة مخالفة أمنية جسيمة[1]؛ ومن وجهة نظرنا أن التعذر بسرية الإجابة على الأسئلة البرلمانية المتعلقة بالأمور المالية من شأنه تعكير العلاقة بين الحكومة والبرلمان لما فيه من تقييد للحق الدستوري في الرقابة البرلمانية على النشاط الحكومي في المجال المالي، ومن ثم يمكن اللجوء إلى اللجان المالية المتخصصة بالبرلمان حتى تنحصر موضوعات هذه الأسئلة بين أعضاء اللجان سالفة الذكر والوزير المعني، فلا تثار أمام المجلس بكامل هيئته.

وفي ذلك يذهب البعض من وجوب أن تكون من سلطة البرلمان حق تقدير تعارض السؤال مع الصالح العام وذلك من خلال تكليف اللجان الدائمة بدراسة السؤال المقدم ومدى توافقه أو تعارضه مع المصلحة العامة، ولا يجب أن تتذرع الحكومة بالصالح العام للتهرب من الإجابة عن الأسئلة البرلمانية خاصة منها المتعلقة بالجانب المالي[2].

بالرغم من الأهمية العملية للمناقشة في إخراج السؤال من نطاق الحوار الضيق بين العضو السائل والوزير المسؤول إلى نطاق حوار أوسع – الخروج من الطابع الفردي إلى الطابع الجماعي–، يمكن نواب وأعضاء البرلمان – ولو لم يطرحوا هذا السؤال– من تناول جوانبه بصورة جماعية[3]، إلا أن المشرع لم يرتب على المناقشة أي جزاء قانوني يمس عضو الحكومة إذا لم يقتنع أعضاء المجلس بإجابته، ولم تكن نتيجة المناقشة في صف الوزير ونتج عن ذلك استياء أو تذمر لدى النواب على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، خاصة أن النظام السياسي الجزائري لا يأخذ بالمسؤولية الفردية للوزير مقارنة بالأنظمة الدستورية الأخرى.

---

1 – د/ عبد الله فالح على الغرب، الرقابة البرلمانية وحدودها، دراسة تطبيقية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 2009، ص 405.

2 – د/ عبد الله فالح على العزب، مرجع سابق، ص 405.

3 – تنص المادة 75 من القانون العضوي رقم 12/16 بمايلي:" إذا رأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة، تفتتح هذه المناقشة وفقا للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

يجب أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة".

ويبقى بذلك السؤال مجرد وسيلة إعلامية لا أقل ولا أكثر تمكن نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة من جمع المعلومات حول نشاط الحكومة؛ ناهيك عن ذلك، توصلت بعض الدراسات أجريت حول آلية السؤال خلصت إلى ملاحظة ظاهرة اتسام أجوبة الحكومات بالعمومية والابتعاد عن إعطاء معلومات جديدة، وتجنب التطرق إلى الموضوعات الحساسة خاصة على المستوى الوطني العام، الأمر الذي كان أحد المحاور الرئيسية من محاور الانتقادات التي وجهتها تقرير سكوت الشهير إلى الحكومة البريطانية بخصوص ثقافة التعميمية والحقائق الناقصة التي طبعت الأجوبة التي قدمتها تلك الحكومة حتى بداية التسعينات[1].

## الفرع الثاني: الاستجواب البرلماني

يمثل الاستجواب أهم الوسائل التي يمارس بها البرلمان مهمته الرقابية على أعمال الحكومة، إذ يعني المحاسبة والمؤاخذة لأعمالها، إذ تبدأ فكرة الاستجواب من خلال ما يتوافر لعنصر البرلمان من معلومات إثر إجابة الوزير على سؤال موجه إليه، أو إثر مناقشة عامة لموضوع معين في المجلس، أو خلال ما يتوفر من معلومات توصل إليها العضو تؤدي إلى طلب بحث محاسبة الوزير[2]. وترتيبا لذلك، يختلف الاستجواب عن الوسائل الرقابية الأخرى، وإن كان يمكن لهذه الوسائل أن تعتبر تمهيدا لاستجواب، كأن يتحول السؤال إلى الاستجواب، أو يكشف التحقيق البرلماني عن تقصير أو خلل في سير الجهاز التنفيذي مما يستوجب محاسبة الحكومة، أو الوزير المختص عن هذا التقصير بواسطة آلية الاستجواب.

### أولا- تعريف الاستجواب وبيان مقاصده

بالرجوع إلى أحكام المادة 151 من التعديل الدستوري الأخير الصادر بقانون رقم 01/16 والقانون العضوي رقم 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة لم يتطرقا إلى تعريف الاستجواب وما هو المقصود منه، وإنما اقتصرت النصوص التشريعية بالنص عليه باعتباره آلية من آليات الرقابة مع ذكر شروط مباشرته في القانون العضوي، فالتعديل الدستوري الأخير وبالضبط في المادة 151 منه تنص على:«يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30)

---

1 – د/ رغيد الصلح، الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية، نقلا عن :
http/ www. Undp. Porgar. Org/ publications/ législatures/ solh la/ section 3, p 04.

2 – د/ إيهاب سلام زكي، مرجع سابق، ص 98.

يوما»، أما نص المادة 66 من القانون العضوي رقم 12/16 فقد كررت سياق المادة السالفة الذكر إلى حد كبير بقولها:« يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة وفقا لأحكام المادة 151 من الدستور»، فالمشرع الدستوري الجزائري يعتبر الاستجواب مجرد طلب الحصول على معلومات تتعلق بمسألة معينة وبالتالي مراقبة ومتابعة عمل الحكومة بصورة سطحية محضة، ذلك أنه لا يترتب أي نتائج تذكر، فلا يمكن فتح مناقشة واسعة حول الموضوع، وهذا ما توضحه العبارة الأخيرة من المادة 68 من القانون العضوي رقم 12/16 بقولها:«...وتجيب الحكومة عن ذلك»، أما مفهوم الاستجواب عند الفقه الدستوري، فقد اختلفت التعاريف الفقهية وبتعددها، يلاحظ في مجملها أنها لم تستقم على معنى واحد، وهذا يدل –وبالتأكيد– على استقلالية كل فقيه ونظرته حول المفهوم العام للاستجواب[1]؛ فالدكتور سعيد بو الشعير عرفه بقوله:« يعتبر الاستجواب وسيلة دستورية يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة، وهي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة، بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به»[2]، وكما يعرفه البعض بأنه استيضاح وتحري مشوب بالإتهام أو النقد[3]، أما الفقه المقارن، نجد البعض[4] يعرف الاستجواب بأنه:« محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على تصرف له شأن من الشؤون العامة»، فهو استيضاح مشوب بالاتهام أو النقد لتصرف من التصرفات العامة التي تقوم بها السلطة التنفيذية[5]؛ وبحسب رأينا أن الاستجواب هو حق يملكه البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها أو محاسبة أحد أعضائها عن أخطاء وتجاوزات تم ارتكابها، يثبتها مندوب أصحاب الاستجواب بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية، وينتهي ذلك إلى فتح المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك

---

1 – عرف الاستجواب في الاصطلاح الدستور بأنه طلب عضو البرلمان من وزير من الوزراء بيانات عن سياسة الدولة في مسألة عامة أو خاصة، ومن ثم كان الاستجواب غير السؤال الذي يقصد به استيضاحا عن مسألة معينة، إذ أن الاستجواب يتضمن عنصر المحاسبة التي هي أساس الرقابة الشعبية على تصرفات الحكومة، ويمهد الاستجواب إلى طرح القفة الوزارة، راجع أحمد عطية، القاموس السياسي سنة 1968، ص 54، تحت لفظ الاستجواب نقلا عن د/ فارس محمد عبد الباقي، التحقيق البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1998، ص 302.

2 – د/ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى الجزائر 1993، ص 401.

3 – د/ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح الجزائر 2005، ص 424.

4 – د/ رمزي طه الشعر، مرجع سابق، ص 367.

5– يتميز الاستجواب عن السؤال أنه يفتح الباب لاحتجاج عام، بإمكان أن يشترك فيه جميع أعضاء المجلس، وينتهي بقرار معلل يعلن فيه رضاه عن تصرف الحكومة أو يعلن عدم رضاه ويترتب عليه طرح الثقة.

د/ أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت 1961، ص 390.

المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء، وذلك كله بعد سماع رد الحكومة عن هذه الاتهامات.

تكمن أهمية الاستجواب أنه يرمي إلى محاسبة الجهاز التنفيذي من أخطاء وقعت أثناء تأدية مهامها، فهو أمضى وسائل الرقابة وأشدها على الحكومة ضراوة، وذلك مرده إلى أمرين: أولهما أنه إجراء ذو طبيعة اتهامية، بمعنى يحمل في ثناياه اتهاما للحكومة، وثانيهما أنه وسيلة ذو أثر عقابي شديد البأس، لما ينتهي إليه من تحريك مسؤولية الحكومة الجماعية،أو طرح الثقة بأحد الوزراء[1]؛ أما من مقاصده، فهو يهدف إلى توضيح سياسة الحكومة أمام الرأي العام، بما يقرره من فرصة أمام مقدمه لعرض النتائج والبيانات والأدلة المؤيدة لوجهة نظره، وما يتيحه لأعضاء البرلمان من حق المناقشة والاستماع إلى رد الحكومة ودفاعها في توضيح سياستها، بينما يذهب رأي آخر [2] أن هدف الاستجواب باعتباره من طرق الرقابة ليس النقد فحسب، بل هو كشف مخالفة من المخالفات السياسية أمام المجلس التشريعي، وإزاء هذه المخالفة لا يتوانى المجلس في سحب الثقة بالحكومة أو بالوزير المختص، إذ ما يجب أن يكون نصب عين العضو ليس النقد أو التجريح وإنما الرقابة الموضوعية، وإذا ما تمعنا أكثر في نص المادة 151 من الدستور يتبين لنا بأن المشرع خول لأعضاء البرلمان وسيلة تمكنهم من مراقبة الحكومة حول كل قضايا الساعة التي تهم البلاد، وهي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة، بحيث تكون مجبرة على مراعاة كل تصرف تقدم عليه؛وكذلك من مقاصد الاستجواب أنه يعد ضمانا مهما لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم ضد إجراءات السلطة التنفيذية التعسفية[3].

## ثانيا– شروط الاستجواب البرلماني

وفيها نتكلم عن الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توافرها عند تقديم الاستجواب من طرف الهيئة التشريعية.

أ– **الشروط الشكلية عند تقديم الاستجواب:** تتمثل هذه الشروط التي يجب أن تكون متوفرة في آلية الاستجواب، أن يكون مقدما من الهيئة التشريعية وأن يقصد بتوجيه هذا الاستجواب إلى الحكومة

---

1 – د/ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة 2002، ص 82.

2 – د/ إيهاب سلام زكي، مرجع سابق، ص 98.

3 – د/ جلال السيد بنداري، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1996، ص 43.

باعتبارها ممثلة للسلطة التنفيذية، كما يشترط في صحته أن تقدم صيغة الاستجواب مكتوبا إلى رئاسة المجلس وأن يتضمن الاستجواب مذكرة شارحة لموضوعه، موضحا فيه الفكرة العامة التي انبنى عليها الاستجواب.

**1- الاستجواب حق جماعي لا فردي:** من خصوصية الاستجواب في النظام السياسي الجزائري أنه حق جماعي وليس حقا فرديا وهذا عكس الكثير من الأنظمة التي تأخذ بشكل فردية الاستجواب، حيث نص القانون العضوي رقم 12/16 في المادة 02/66 بقولها:« ويبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب الذي يوقعه، حسب الحالة، على الأقل ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلة الأمة، إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لقبوله».

من خلال ما يلاحظ على هذا النص الذي اشترط لقبول الاستجواب وجوب توقيع ثلاثين (30) عضوا بحسب الحالة إذا كانوا من النواب أو أعضاء مجلس الأمة وهو عدد مبالغ فيه وهو تقييد لا مبرر له، ضف إلى ذلك أن تحقيقه على الأرض الواقع في غاية الصعوبة. ومما لاشك فيه أن هذا القيد يؤدي إلى إضعاف هذه الآلية وكسر شوكتها، فالجزائر من الأنظمة التي تفرض فرضا توقيع الاستجواب من عدد معين تحت طائلة عدم القبول شكلا إذا لم يتحقق الشرط، ومن خلال تركيبة كل من الغرفة الأولى وعددها 462 نائبا، والغرفة الثانية وعدد أعضائها 144 عضوا، نجد أن هذا الأخير يمثل أقل من نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فلم لم يأخذ واضعي القانون العضوي رقم 12/16 – والذي سبقه – عدد الأعضاء في كل من غرفة بعين الاعتبار، إذ أنه لا يستقيم المنطق أن تختلف كل غرفة من حيث العدد الإجمالي ويستويا في نفس الإجراء عند تقديم الاستجواب، مما يؤكد ونعيدها مرة أخرى استحالة تحقيق الاستجواب، فالقصد منه عرقلة قيام الاستجواب وخاصة بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة، من أجل القيام بهذا الإجراء خاصة بالنسبة لتلك الفئة القليلة المنتخبة[1]. إذ لا يمكن القيام بهذا الإجراء اللهم إلا إذا انضم إليها أعضاء من المجموعات الأخرى وهو أمر بعيد المنال؛ وعليه لا بد من مراجعة هذا الحد بالنسبة للغرفتين – في رأينا- وعلى الأقل إنقاصه إلى حد معقول، وأن يكون الحد المطلوب لمجلس الأمة يمثل نصف العدد الواجب توافره على مستوى المجلس الشعبي الوطني إن أراد المشرع أن يكون للبرلمان وسائل رقابة فعالة ورادعة تقف في وجه الحكومة.

---

1 – طريقة تركيبة مجلس الأمة تتمثل في ثلثين $\frac{2}{3}$ أعضاء ينتخبون بواسطة الشعب عن طريق اقتراع عام وسري وغير مباشر، وثلث $\frac{1}{3}$ الأخير يعين من لدى رئيس الجمهورية بواسطة مرسوم رئاسي.

**2- كون الاستجواب موجه إلى الحكومة:** من خلال النصوص الدستورية سواء في النظام الجزائري أو في الأنظمة المقارنة أنها حصرت توجيه الاستجواب إلى الحكومة، وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 12/16 أطلق لفظ الحكومة بصفة عامة، أي كل طاقم حكومي معني بالاستجواب بدءا بالوزير الأول إلى جميع وزرائه المشكلين لحكومته، وهذا ما تنص عليه المادة 66 من القانون العضوي رقم 16/ 12 بقولها:« يبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب الذي يوقعه،... إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لقبوله»وكذا العبارة الأخيرة من المادة 68 من القانون السالف الذكر، وتجيب الحكومة عن ذلك[1]، كما أنه لا يجوز توجيه الاستجواب لرئيس الجمهورية باعتباره غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان أو نواب رئيس الجمهورية[2]،كما لا يمكن توجيه الاستجواب إلى رئيس البرلمان سواء في الغرفة الأولى أو في الغرفة الثانية،. كما لا يمكن توجيه الاستجواب عضو من المجلس الشعبي الوطني ضد عضو في مجلس الأمة وكذلك العكس، كذلك لا يجوز توجيه الاستجواب إلى أحد موظفي الدولة، حتى ولو كان بدرجة مدير عام، أو رئيس هيئة عامة أو مؤسسة عامة، أما في حالة الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان، فإنه يمكن جواز استجوابه ولا يكون له التذرع بعضوية البرلمان للقول بعدم دستورية

---

1 – ما يعاب على القانون العضوي المنظم لعلاقة مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة سواء القانون السابق رقم 02/99 أو القانون الحالي رقم 12/16 أن نصوصه لم تدرس موضوع الاستجواب بإسهاب وتفصيل مدقق، بحيث خصص المشرع في القانون العضوي رقم 12/16 ثلاث مواد فقط لدراسته وتنظيمه مثلما كان عليه الحال في القانون السابق، وهذا العدد قليل جدا ولا يفي حق الاستجواب من خلال ما يعرف عليه من شروط وإجراءات قبل وأثناء المناقشة وما يترتب عليه من نتائج وآثار،يجعل من مركز الحكومة في محك، كما أن صياغة هذه المواد جاءت عامة وغير =موضحة بالشكل الكافي وعبارة عن رؤوس أقلام وأفكار عامة، والمتأمل لهذه المواد يعتقد وأنها عبارة عن أفكار مطروحة للنقاش لبلورة قانون جديد ينظم موضوع الاستجواب، أما النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لم يتطرق أساسا لموضوع الاستجواب ولو بمادة واحدة، وأغفل ذكر هذه الآلية كلية، أما النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد خصص لها مادة واحدة لموضوع الاستجواب وهي المادة 73، وهو ما يعني أن النصوص القانونية في مجموعها سواء في القانون العضوي رقم 12/16 وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة هي أربعة (04) مواد، وهذا ما يدل على بساطة المشرع في صياغته للنصوص القانونية أو ما يفهم من جهة أخرى نقص الخبرة القانونية والعلمية بالنسبة للأعضاء الذين كلفوا بصياغة مواده.

2 – في الجزائر تنعدم وظيفة نائب رئيس الجمهورية عكس ما هو مقر في بعض الأنظمة العربية مثل مصر والعراق وسوريا.

استجوابه، لأن الاستجواب يكون موجها إليه في تلك الحالة بصفته الوزارية لا البرلمانية، والقول بغير ذلك يجعل الاستجواب عدما، لأن الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان من أصول النظام البرلماني[1].

من خلال الفقرة الثانية من المادة 66 من القانون العضوي رقم 12/16 أنه يبلغ الاستجواب الذي تم قبوله خلال ثمان وأربعين (48) ساعة إلى الحكومة، وهذا ما يعد مزية من مزايا هذا القانون الذي لم يغفل عن تحديد المدة الواجبة إبلاغ نص الاستجواب إلى رئاسة الحكومة، وهذا يفهم من سياق المادة أن المشرع وضع الحد الزمني لإبلاغ رئيس البرلمان بحسب الحالة الجهات المعنية بموضوع الاستجواب والحقيقة أن المشرع في هذه الحالة وافق الصواب، ولم يترك متسع من الحرية لرئيس الغرفة أي مجال للتحايل أو الاستخفاف، أو عدم الرغبة في إبلاغه للحكومة لكي يتجنب مناقشته[2].

**3- تقديم الاستجواب مكتوبا إلى المجلس:** بالرجوع إلى أحكام القانون العضوي رقم 12/16، وفي المادة 66 منه، يفهم من صياغتها أن المشرع يشترط تقديم الاستجواب مكتوبا إلى رئيس الغرفة بحسب الحالة، وإن كان لم يشر إليه صراحة، فقد أشار إلى شرط الكتابة وتقديمه إلى رئاسة المجلس ضمنيا، حيث تنص المادة 02/66 من القانون العضوي رقم 12/16 بقولها:« يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس ألأمة نص الاستجواب الذي يوقعه...»، فقد أشار إلى عبارة "نص الاستجواب" وهو ما يفهم دون أدنى شك أن النص يقدم مكتوبا إلى رئيس الغرفة بحسب الحالة إلى مكتبه قبل أن يبلغه إلى الوزير الأول، فالمشرع لم ينص على حرفية تقديم الاستجواب كتابة، لأنه يدرك أن الاستجواب أكبر من أن يقدم شفاهة، وليس هناك واحد من أهل الاختصاص يقول بإمكانه تقديمه شفاهة، لأن طبيعته تستدعي شروط وإجراءات لا بد من توافرها حتى يكون مقبولا من حيث الشكل،بغض النظر عن الشروط الموضوعية.

---

1 - د/ فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والأنشطة الأخرى، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1994، ص 08.

2 - بالرجوع إلى الفقه المقارن، نجد أنه تطرق إلى بعض نقاط جوهرية قد تطرأ وقت مناقشة الاستجواب أو بمناسبة تقديمه، وتشمل هذه النقاط تساؤلات جوهرية حول الموضوع، تتمثل في:1- توجيه الاستجواب لوزير عن تصرفات حرت في عهد وزير سابق.

2- توجيه استجواب لوزير تم اختياره في حكومة جديدة، فهل بإمكان طرح استجواب ضده في أعمال وقعت أيام كان في حكومة سابقة، 3- توجيه استجواب إلى رئيس الدولة في حالة الجمع بين منصبي رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة.

4- أثر استقالة الوزير المستجوب عن وزارته على استمرار الاستجواب أو سقوطه، د/ جلال بنداري، مرجع سابق، ص 81.

كما يعلم المشرع أن من طبيعة الاستجواب أنه لا يقتصر على مجرد الاستفسار حول مسألة معينة، بل يتعداه إلى درجة محاسبة الوزير أو الحكومة على تصرفاتهما، فهو يتضمن توجيه اتهام أو نقد لأعمال السلطة التنفيذية[1]؛ إلا أن المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أشارت إلى شرط الكتابة من خلال قولها:« يودع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة، ويوزع على الأعضاء ، ويعلق بمقر المجلس» فيفهم من الشروط المنصوص عليها في المادة السالفة الذكر أنه:- يودع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس. - يوزع هذا الاستجواب على الأعضاء،- يعلق هذا الاستجواب بمقر المجلس.

من خلال هذين الشرطين الأخيرين يتبين أنه يتم توزيع الاستجواب على الأعضاء الذين لم يشاركوا في التوقيع على لائحة تقديم الاستجواب، وهذا بغية إعلامهم بوجود استجواب موجه إلى الحكومة، وأن الشرطين الثاني والثالث معاصر للشرط الأول الذي ينص على إيداع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس، فالشكل الكتابي ييسر إثبات تقديم الاستجواب ويبين على وجه الدقة تاريخ تقديمه[2].

**ب- الشروط الموضوعية للاستجواب:** تتمثل الشروط الموضوعية التي ينبغي مراعاتها في الاستجواب حتى يمكن مناقشته في المجلس. وإلا يتعرض للإلغاء أو السحب، عدم احتوائه على أمور تخالف الدستور والقانون، وأن يكون خاليا من أية مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب عند تقديم استجوابه، وأن يقع الاستجواب داخل اختصاص الحكومة ومتعلقا بالمصلحة العامة.

**1- تطابق موضوع الاستجواب لأحكام الدستور والقانون:** الأصل العام أنه لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أمورا مخالفة للدستور، وهذا كلام منطقي لا يحتاج إلى تفسير أو تقديم توضيحات بشأنه؛ ومن باب أولى فلا يجوز أن يخالف الاستجواب أحكام الدستور والقانون، فهو في النهاية وسيلة رقابية تستهدف الحفاظ عليها[3].

---

1- د/ بوكرا إدريس ود/ أحمد وافي، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الوطنية للطباعة، الجزائر 1992، ص 300.

2 - د/ فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة 2004، ص 450.

3 - د/ جابر جاد نصار، الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار النهضة العربية، القاهرة 1999، ص 31.

**2- أن يتعلق الاستجواب بمصلحة عامة:** إن الغاية من طرح الاستجواب أنه يسعى إلى ضبط الأداء الحكومي في ممارسة السلطات المخولة لها، ويرى جانب من الفقه[1] أن حق الاستجواب حق مطلق، لم يرد بشأنه أي قيد على استعماله أو يحد من حرية المجلس في ممارسته سوى ما جرى به العرف من أنه ينبغي أن يكون متعلقا بشأن من الشؤون العامة، وفي نفس الوقت يؤكد أن من حق المجلس أن يقرر استبعاد الاستجواب، أو جزء منه إذا رأى أن هذا الاستجواب غير جدير بالمناقشة أو ضارا بالمصلحة العامة؛ ويتوسع الفقه في مفهوم هذا الشرط ويعتبر أن إجابة الوزير وجوبية، وليس لهذا الأخير أن يتعلل بالصالح العام للامتناع عن الإجابة، إذ أن المجلس يهمه أيضا الصالح العام، والحكومة لا تدير مرافق خاصة بها وإنما تدير مرافق عامة، كذلك لا تعمل بمفردها وإنما تعمل بالتعاون مع البرلمان، فإذا لم يؤتمن البرلمان على الأسرار، فمن إذن يؤتمن[2]؟ وهو نفس الاتجاه الذي يسير عليه بعض الفقه أنه إذا حدث أن أراد البرلمان استبعاد الاستجواب بحجة أنه يتعارض مع المصلحة العامة، كان أمامه أحد حلين، إما أن يناقش الاستجواب في جلسة سرية وإما يستبعد الاستجواب بموافقة المجلس، كما يجوز للحكومة حين ترى أن الاستجواب يضر بالمصلحة العامة أن تطلب مناقشته في جلسة سرية[3].

**3- وقوع الاستجواب داخل اختصاص الحكومة:** الموضوعات التي يجوز الاستجواب عنها غير محددة، ما دامت لا تخالف الدستور، فالاستجواب جائز في كل شأن من شؤون السلطة التنفيذية، فمناط مساءلة الحكومة جميعها أو أحد أفرادها عن عمل معين هو اختصاصها بهذا العمل، فمن المسلم به أن التلازم بين السلطة والمسؤولية يمثل ضمانة جدية للممارسة في إطار ديمقراطي، فالسلطة بلا مسؤولية تشكل استبدادا محقا،والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلما محققا أيضا[4].

ومن القواعد العامة التي تنظم الاستجواب وتأسيسا لمبدأ الفصل بين السلطات، أنه لا يجوز أن يتناول الاستجواب قضايا عالقة أمام القضاء وحتى يتم الفصل فيها نهائيا[5]، وهذا بغية حماية سلك القضاء من أن تكون أعماله فرصة لمشاحنات برلمانية بشكل يفقده هيبته، ويؤثر على مكانته بين

---

1 - محمد زيات، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان، الطبعة الأولى، بدون دار النشر، 1971، ص 286.

2 - د/ إيهاب سلام زكي، مرجع سابق، ص 65، 66.

3 - د/ جلال السيد بنداري، مرجع سابق، ص 106، وأيضا د/ جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص 41.

4 - د/ سعد أمين عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري، بدون دار النشر، 1980، ص 87.

5 - د/ أنور الخطيب، مرجع سابق، ص 393.

الناس وهو رمز لسلطات الدولة وسيادة قانونها، إلا أنه يقينا بأنه ليس كل ما يتصل بالقضاء يناله الحظر، وإلا كان معنى ذلك تعطل الحق الدستوري في الاستجواب، لذا لا يمكن التوفيق بين أهداف الحظر ومقتضيات دستورية الاستجواب إلا بقصره على نطاق محدود من أعمال القضاء[1] وهذه الأعمال التي لها صلة بالقضاء إما أن تأخذ شكل الأعمال الإدارية والتي يقوم بها سلك العدالة في تصريف شؤونه اليومية كأي جهة إدارية، ويدخل في نطاقها تنظيم شؤون القضاء وأعمال النيابة، بالإضافة إلى الأعمال القضائية وهي جوهر عمل القاضي ومناط اختصاصه الوظيفي، بما تعنيه من التحقيق والفصل في القضايا والمنازعات وإصدار القرارات والأحكام بشأنها، وفي ضوء ذلك يقتصر الحظر على الأعمال القضائية، إذ تتحقق بشأنها علة النأي بها عن مجال رقابة البرلمان[2]؛ وكذلك لا يجوز توجيه الاستجواب في الأحوال التي يكون قد صدرت فيها قرارات ذات صيغة قضائية، وانتهى بقرار ألا جريمة أو بحكم البراءة وأصبح لها قوة الشيء المقضي فيه.

رغم ما سبق بيانه من مبالغة في شروط الاستجواب وكذلك إجراءاته، خاصة عدد الموقعين على عريضة الاستجواب، وغموض بعض أحكامه خاصة فيما يتعلق بفتح مناقشة حوله، فإن الاستجواب في النظام الجزائري لا يمكن في جميع الأحوال أن يفضي إلى طرح مسؤولية الحكومة أمام البرلمان مقارنة بالأنظمة الدستورية الأخرى، لعدم اقتران هذه الفكرة بممارسته في النظام السياسي الجزائري، مما يجعل الاستجواب يأخذ حيزا خاصا أو غير مألوفا بين الأنظمة المقارنة، ناهيك عن مجاله المحصور في قضايا الساعة فقط، مما يدفع التساؤل حول ماذا يمثل الاستجواب في حقيقته.

إن ارتباط موضوع الاستجواب بقضايا الساعة من جهة، تجعله يقترب إلى آليات رقابية عرفت في الأنظمة المقارنة تهتم بقضايا الساعة مثل سؤال الساعة أو الأسئلة الآنية أو تصريحات الساعة، غير أن هذه الآليات تتميز بسرعة إجراءاتها، ولا توجد مبالغة في شروطها، نظرا لأن مواضيع الساعة تحظى بالاستعجال بطبيعتها[3]؛ وهو تعريف أقرب إلى السؤال منه إلى الاستجواب، نظرا لاختفاء صفة

---

1 – د/ محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 131.

2 – د/ محمد باهي أبو يونس، المرجع نفسه، ص 132.

3 – د/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة الجزائر 2003، ص 542.

الاتهام فيه، ومنه ما يعتبره سؤال حول قضية من قضايا الساعة مع فارق بسيط ناتج عن الإجراءات التي يشترطها القانون العضوي لممارسة الاستجواب[1].

## المطلب الثاني: سلطة البرلمان في الاستعلام

تمثل الرقابة على الميزانية العامة كونها ليست هدفا في حد ذاتها ولكنها تعتبر عنصرا ضروريا من أجل الكشف عن كل مخالفة للمعايير السليمة وعن كل مساس بمشروعية القانون المالي الذي صادق عليه البرلمان في بداية السنة المالية بهدف التصحيح والمتابعة، وتحقيقا لهذا المبتغى، يستعمل البرلمان تقنية الاستعلام وتتمثل في لجان التحقيق وما تلعبه في تجميع المعلومات وتقديم المقترحات لتساعد البرلمان في اتخاذ القرار الذي يرجع إليه: وثانيا حق البرلمان في فتح المناقشة العامة بخصوص نقل وفتح الاعتمادات المالية خلال تنفيذ القانون المالي السنوي وضرورة موافقة السلطة التشريعية على الاعتمادات الإضافية.

### الفرع الأول: آلية التحقيق البرلماني

الغرض من لجان التحقيق يعكس 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[2]؛ فهو وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وهي وسيلة عملية للغاية، إذ لا يمكن للبرلمان بغيرها أن يكشف عيوب الجهاز الحكومي سواء من الناحية الإدارية أو المالية أو السياسية، فبواسطة التحقيق الذي يجريه البرلمان يمكن التعرف على المساوئ والانحرافات التي تنطوي عليها الإدارة الحكومية.

#### أولا- تعريف التحقيق البرلماني وبيان خصائصه

تباين الفقه الدستوري في تعريفه للتحقيق البرلمان وهذا بحسب رؤية كل فقيه، فمنهم من يعتبر التحقيق بوصفه عمل رقابة برلمانية[3]، ومنهم من يعتبره وسيلة من أجل الحصول على المعلومات[4]، وبالتالي نلاحظ أنه ركز على خصية من خصائصه وأهمل الخصائص الأخرى ذات الأهمية، والتي

---

1 – د/ الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 04، جوان 2003، ص 116.

2- Prelot (M) : Institutions politiques- et droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 1990, P 746.

3 – د/ عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سابق، ص 91.

4 – د/ إيهاب سلام زكي، مرجع سابق، ص 119.

من أجلها أنشئت لجنة التحقيق وهي الكشف عن الحقيقة والوقوف على الأخطاء والسلبيات التي رافقت العمل الحكومي، ويرى بعض الفقه أنه إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد توضيح الغموض عن العمل الحكومي والتي على ضوئها يمكن أن يحدد موقفه، والملاحظ أن هذا التعريف كما ذهب البعض أنه لم يوضح الاختلاف بين التحقيق البرلماني وبين وسائل الرقابة المالية الأخرى مثل الاستجواب والسؤال...الخ[1].

وكما يعرفه البعض بأنه وسيلة للرقابة البرلمانية يمارسها البرلمان بواسطة أعضائه لمعرفة الحقائق حول موضوع محدد يتعلق بنشاط السلطة التنفيذية[2]. ويؤاخذ على هذا التعريف أنه لم يحدد من ناحية ما إذا كان القائم بالتحقيق كامل هيئة البرلمان أم بعض أعضائه فقط. ونتيجة لهذه التحفظات التي تداولها بعض الفقه، فقد قدمت تعاريف حاولت تفادي ما اعتبر قصورا في هذا الصدد، حيث عرف بعض الفقه[3] التحقيق البرلماني بأنه حق البرلمان في تكوين لجنة خاصة، أو تكليف لجنة من لجانه بإجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال العامة، مما يجعل لهذه اللجنة أو تلك الحق في أن تجمع ما تراه من أدلة، أو أن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وأن تقوم الجهات المعنية بتزويدها بما تطلبه من وثائق ومستندات، أو غير ذلك. والملاحظ أن هذا التعريف قد تفادى أغلب الانتقادات المثارة وتميز بتوسيع نطاق نشاط التحقيق ليشمل إلى أي عمل من الأعمال العامة، وإن كان لم يشر إلى طبيعة التحقيق بوصفه عملا من أعمال الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية.

لكن هناك جانب من الفقه اجتهد أكثر وحاول وضع تعريفا جامعا مانعا بشأن التحقيق البرلماني واعتبره أنه شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم المجلس النيابي، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، يحق لها الإطلاع على كل المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع[4].

---

1- George Burdeau , droit constitutionnel et institutions politiques, L. D. j , Paris 1972, P 146.

2 – د/ محمد أنس قاسم جعفر، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة تأصيلية وتطبيقية على النظام السياسي في الجزائر، بدون دار النشر، 1987، ص 161.

3 – د/ بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري، بدون دار النشر، ص 165.

4 – د/ عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، الجزء الأول، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، بدون تاريخ النشر، ص 699.

من مزايا هذا التعريف أنه إنطوى على غالبية العناصر الواجب توافرها في تعريف التحقيق البرلماني، كونه أنه أناط التحقيق بلجنة تشكل من أعضاء البرلمان في شأن مسألة أو قضية معينة وأبان عن طبيعتها، كونها إحدى وسائل الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، وأن هدفه كشف الحقائق التي تهم البرلمان في خضوع الموضوع أو القضية المثارة، وكشف عن سلطات اللجنة بأن لها حق الإطلاع على المستندات وغيرها، ولها استدعاء المسؤولين للمثول أمامها.

من خلال ما تقدم وباستقراء مختلف المواد التي نظمت التحقيق البرلماني بموجب القانون العضوي رقم 12/16 الذي يحدد كيفية تنظيم عمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة وانطلاقا من المادة 77 وما بعدها، فإنه يمكن – من وجهة نظرنا– وضع تعريف للتحقيق البرلماني باعتبار أنه يمثل آليات الرقابية للسلطة التشريعية، ينشئها البرلمان في إطار اختصاصاته وفي أي وقت، تتشكل هذه اللجنة بالتصويت على اقتراح لائحة موقعة على الأقل، عشرون (20) نائبا أو عشرون (20)عضوا من مجلس الأمة، للوقوف على حقيقة أمر ما، حول أنشطة وأعمال السلطة التنفيذية، وتتمتع اللجنة في سبيل ذلك بالصلاحيات التي تخولها النصوص القانونية مع وجوب أن يلتزم أعضاء اللجنة أثناء تأدية مهامهم بسرية تحرياتهم ومعاينتهم ومناقشتهم، ويكتسي مهام اللجنة طابعا مؤقتا وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها إلى مكتب الغرفة خلال أجل ستة أشهر قابلة للتمديد.

على ضوء التعريف المقدم يتبين أنه يشتمل على مجموعة من خصائص يمتاز بها التحقيق البرلماني، يتمثل في النقاط التالية: التحقيق البرلماني يمثل أحد آليات الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، موضوع التحقيق يدور حول أنشطة وأعمال السلطة التنفيذية، سواء كانت سياسية أو مالية أو إدارية أو غير ذلك في القضايا ذات المصلحة العامة[1]. إنشاء لجنة التحقيق على مستوى الغرفة الأولى أو الغرفة الثانية يكون بالتصويت على اقتراح لائحة يودع لدى مكتب الغرفة الأولى أو مكتب الغرفة الثانية، موقع على الأقل عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة[2]؛

1 – المادة 77 من القانون العضوي رقم 12/16.

2 – المادة 1/78 من القانون العضوي رقم 12/16.

وبالرجوع إلى الأنظمة البرلمانية المقارنة أن التحقيق قد يجريه البرلمان بنفسه أو عن طريق إحدى لجانه الدائمة[1]، أو عن طريق لجنة تشكل خصيصا لهذا الغرض[2].

- لجنة التحقيق تتمتع بالسلطات والصلاحيات المنصوص عليها في النصوص القانونية[3].
- يقع على عاتق اللجنة التقيد بالسرية في التحريات والمعاينات والمناقشات[4].
- أن اللجنة تعتمد على نفسها للوصول إلى الحقيقة حول موضوع الذي يدور بشأنه التحقيق.
- يتسم مهام اللجنة بالطابع المؤقت وتنتهي مهمتها على ضوء ما توصلت إليه من نتائج وحقائق في شكل تقرير يحتوي على ما يجب اتخاذه تجاه المسألة موضوع التحقيق، يسلم إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، بحسب الحالة[5].

## ثانيا- عمل لجنة التحقيق ونتائجها

سنتطرق إلى طبيعة عمل لجنة التحقيق والتي تمتاز بخاصيبة التأقيت وكذا السرية، إضافة إلى نشر التقرير بعد انتهاء اللجنة من كتابته وإيداعه لدى مكتب المجلس.

أ- **طبيعة عمل لجنة التحقيق:** يكتسي طبيعة عمل اللجنة في صورتين وهما طابع التأقيت وطابع السرية.

**1- التأقيت:** لجنة التحقيق هي لجنة مؤقتة بطبيعتها، أنشئت لغرض محدد قصد إنجاز مهام محددة تستوجب التحقيق والتحري[6]؛ وبالتالي يجب على اللجنة إيداع تقريرها في مدة ستة (06) أشهر، قابلة للتمديد – كاستثناء- وهي نفس المدة التي أخذ بها المشرع كحد أقصى[7].

---

1 – الفقرة الثانية من المادة 151 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 تنص بقولها: "يمكن لجان البرلمان أن تستمتع إلى أعضاء الحكومة".

2 – المادة 180 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16، والمؤرخ في 2016/03/06.

3 – المادة 01/84 و03 و04 و05 والمادة 01/85 من القانون العضوي رقم 12/16.

4 – المادة 83 من القانون العضوي رقم 12/16.

5 – المادة 81 والمادة 86 من القانون العضوي رقم 12/16.

6 – المادة 02/78 من القانون العضوي رقم 12/16.

7- Ardant Philipe, Institutions politiques et droit constitutionnel, L. G. D. J, Paris 1995, P 259.

كذلك حدد القانون رقم 04/80 المتضمن ممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني مدة عمل لجنة التحقيق بستة (06) أشهر في المادة 33 الفقرة الأولى منه كحد أقصى[1]؛ كذلك نص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 على إمكانية تمديد الأجل المذكور آنفا، بناء على طلب اللجنة ولمرة واحدة لا تتعدى ستة(06) أشهر[2]، وعند انقضاء هذه المدة تسلم اللجنة وجوبا إلى مكتب المجلس الوثائق والمستندات التي بحوزتها[3]، وإمكانية التمديد يعتبر ذات أهمية بالغة لكونها ترفع مدة عمل اللجنة إلى إثنى عشر (12) شهرا.

**2- السرية:** يعتبر طابع السرية مبدأ عام في عمل اللجان البرلمانية المختلفة، يقع على عاتق أعضائها، وذلك بحكم نص المادة 13 من القانون رقم 01/01 المتعلق بعضو البرلمان والتي نص بقولها:« يحتفظ عضو البرلمان بسر مداولات اللجنة التي هو عضو فيها»[4]. وهو ما أكده القانون العضوي رقم 12/16 بموجب أحكام المادة 83 منه.

فالأصل أن التحقيق البرلماني وظيفته مثل وظيفة التحقيق القضائي يخضع لمبدأ السرية، وذلك لضمان حسن سيره والحفاظ على مصالح الغير وضمانا للانضباط والشفافية طيلة فترة التحقيق، وكما يبدو من نص المادة 83 من القانون العضوي رقم 12/16 أن مبدأ السرية يحكم عمل اللجنة كلها سواء مداولاتها أو جلساتها[5]. ومن خلال النصوص القانونية التي نظمت عمل لجان التحقيق، لم تتطرق إلى مسألة الجزاء عن إفشاء أسرار عمل لجنة التحقيق رغم أهمية الحفاظ على السرية وخاصة قبل الإعلان عن انتهاء التحقيق ونشر التقرير كليا أو جزئيا حسب ما يقرره مكتب المجلس الشعبي

---

1 – المادة 01/33 تنص على:" تسلم لجنة التحقيق أو المراقبة تقريرها إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني في الأجل المحدد لها عند إنشائها، ولا يمكن أن يتجاوز هذا الأجل ستة أشهر". القانون رقم 04/80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 1980/03/01، ج ر عدد 10، الصادرة في 1980/03/04.

2 – المادة03/69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في 2000/07/03، مع العلم أن المادة 02/33 من القانون رقم 04/80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني كان يسمح بتمديد الأجل وبصفة استثنائية بشهرين، وبناء على طلب رئيس لجنة التحقيق.

3 – المادة 04/69 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني.

4 – القانون رقم 01/01 المعلق بعضو البرلمان، المؤرخ في 2001/01/31، ج ر عدد 09.

5 – مقارنة بالنظام الفرنسي أخذ بمبدأ سرية مداولات اللجنة وعلانية جلساتها، ما لم يقرر رئيسها خلاف ذلك، ويعرض عضو اللجنة الذي يقوم بإفشاء أسرارها قبل فوات مدة ثلاثين (30) عاما إلى عقوبة تأديبية، وكذلك للعقوبة المقررة قانونا لذلك، محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 120.

الوطني أو مكتب مجلس الأمة وبعد أخذ رأي الحكومة، وهذا ربما – في اعتقادنا – أنه يصطدم مع مسألة الحصانة البرلمانية التي يتمتع بها أعضاء اللجنة[1].

ب– نتائج عمل لجنة التحقيق: بالرجوع إلى أحكام المادتين 86 و87 من القانون العضوي رقم 12/16 يتبين أن خلاصة عمل اللجنة يتمثل في صياغة التقرير يتضمن مجمل الأعمال التي قامت بها اللجنة من سماع الأشخاص أو معاينة الأمكنة أو الإطلاع على أية معلومة أو وثيقة تراها مهمة ولها علاقة بموضوع التحقيق، ويسلم التقرير إلى رئيس الغرفة بحسب الحالة، وللمجلس أن يقرر نشر التقرير كليا أو جزئيا بحسب ما يراه مناسبا وهذا بعد أخذ رأي الحكومة.

**1– إيداع التقرير**: تنص المادة 86 من القانون العضوي رقم 12/16 بقولها:« يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة»؛ ومن خلال نص المادة يتبين أن اللجنة لا يمكنها البت في القضية المحقق فيها باتخاذ قرار بشأنها، فما هي إلا آلية لجمع المعلومات واستقصاء الحقائق حول قضية ما تشغل بال الرأي العام مع إمكانية تقديمها للاقتراحات تراها مناسبة لا غير[2]. كما حدد المشرع على اللجنة الوقائع الواجب ذكرها في التقرير الذي تعده بموجب الفقرة الثانية من المادة 78 من القانون العضوي رقم 12/16 بقولها:«يجب أن تحدد بدقة في اقتراح اللائحة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري». وهو نفس الشيء الذي تناوله القانون رقم 04/80 المتضمن ممارسة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني في المادة 36 منه بقولها:« لا يجوز أن يتناول تقرير لجنة التحقيق سوى القضية التي استوجبت إنشائها»؛ وكذلك نصت المادة 37 من نفس القانون أن يتضمن النقاط من أجلها منحت لها الصلاحيات المخولة لها للقيام بمهامها، وهذا بقولها:«يتضمن تقرير لجنة التحقيق أو المراقبة على الخصوص: – جمع المعاينات والملاحظات التي

---

1 – بالرجوع إلى القوانين المقارنة، نجد أن التشريع المغربي نص على هذه النقطة في المادة 15 من القانون التنظيمي رقم 05/95 المتعلق بتسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق بنصها على كل شخص قام خرقا لأحكام المادة 12 أعلاه، بالكشف عن المعلومات التي تولت اللجنة جمعها ولاسيما ما يتعلق منها بمضمون الاستماع إلى الأشخاص المدعوين للإدلاء بشهادتهم، يعاقب كيفما كانت الوسيلة التي استعملها الشخص الذي ارتكب جريمة الكشف، بغرامة من 1000 إلى 10000 درهم وبالحبس من سنة إلى خمس سنوات، أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط بصرف النظر إن اقتضى الحال، عن عقوبات أشد يبررها تكييف الجريمة".

2 – د/ قايد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت 1995، ص 379.

تتعلق بالغرض من المراقبة أو التحقيق. – بيان الوقائع التي تستدعي اتخاذ إجراءات خاصة، – الاقتراحات الكفيلة بتفادي تكرار النقائص ومظاهر الإهمال والانحرافات التي تمت ملاحظاتها.
– يجوز للجنة التحقيق أو المراقبة إعطاء تقييم عام حول فعالية الإطار القانوني أو التنظيمي وحول ضرورة تكييفه أو إعادة النظر فيه ».

وبعد تسلم التقرير إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، يبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول[1]، كما يوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة[2].

**2– نشر التقرير:** لا يتم نشر تقرير اللجنة إلا بإتباع إجراءات محددة، تبدأ بتقديم اقتراح بالنشر من طرف مكتب المجلس الذي قام بإنشاء لجنة التحقيق أو رؤساء المجموعات البرلمانية، وذلك بعد أخذ رأي الحكومة[3]، وإن كان رأي الحكومة ليس ملزما على مكتب المجلس، فإن المبادرة بالاقتراح ليست مخولة للنواب ولو بتحديد نصاب ذلك، مما يحد فرصة نشره، ناهيك أن مسألة البت من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة يتطلب أغلبية الحاضرين ومن دون مناقشة وهذا خلال عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق، يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا[4]، كما لم يحدد المشروع طبيعة الأغلبية الحاضرين إن كانت مطلقة أو نسبية، فإنها تمثل عائق أمام نشر التقرير، خاصة إذا كانت الأغلبية البرلمانية موالية للحكومة سواء كنتيجة للانتخابات أو ائتلاف حكومي بين عدة أحزاب في المجلس؛ كما سكت المشرع أيضا عن نقطة مهمة وهو الأجل الواجب نشر تقرير التحقيق في الجريدة الرسمية للمداولات إذا ما استوفى أحكام نشره[5].

ورغم أن المشرع جعل من التصويت على نشر تقرير اللجنة يتم دون مناقشة، إلا أنه أعطى الحرية للمجلس المعني بأن يفتح مناقشة حول مسألة النشر في جلسة مغلقة[6]، الأمر الذي من خلاله يمكن للنواب أو أعضاء مجلس الأمة التطرق إلى مناقشة مضمون تقرير لجنة التحقيق، وكأنما الأمر هنا يتعلق بقاعدة عامة يتمثل في عدم نشر تقرير لجنة التحقيق من خلال سياق الإجراءات

---

1 – المادة 02/86 من القانون العضوي رقم 12/16.
2 – المادة 03/86 من القانون العضوي رقم 12/16.
3 – المادة 01/87 من القانون العضوي رقم 12/16.
4 – المادة 02/87 من القانون العضوي رقم 12/16.
5 – المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة حددته بثلاثين (30) يوم كحد أقصى، لكنها أغفلت تحديد تاريخ بداية حساب هذه المدة.
6 – المادة 87 الفقرة 03 من القانون العصوي رقم 12/16.

المنصوص عليها، والاستثناء هو النشر[1]؛ كما يقف حدود البرلمان في التحقيق البرلماني عند مساءلة تقرير النشر أو عدم النشر في القضية المحقق فيها.

تعتبر أهم نتيجة يمكن أن يتوصل إليها التحقيق البرلماني لما له من نتائج مهمة في إخراج تحقيق اللجنة البرلمانية من طابع السرية إلى العلانية، الأمر الذي من شأنه إحراج الحكومة وإمكانية تحميلها المسؤولية سواء المباشرة أو غير المباشرة، وبعث الطمأنينة لدى الرأي العام الوطني، مما يحتم على الحكومة أن تأخذ نتائج التحقيقات وتوصيات اللجنة على محمل الجد، وبالمقابل إذا كانت التقارير التي تخرج بها لجان التحقيق البرلمانية لا تنشر، فإنه يبعث في نفس الحكومة التمادي في الأخطاء التي تقع فيها، ويغلب على تصرفات الجهاز التنفيذي عدم المبالاة أو ثقتها بالنفس أنه لا أحد يمكن أن يحاسبها، لأن التحقيق في حد ذاته يعد تصرف سياسي لمضايقة خصم باستغلال واقعة أو وضعية أو ملف يهم الرأي العام مما يجعل مجرد إنشائها في حد ذاته نجاح ونشر نتائج أعمالها مكسبا يعزز أركان دولة القانون وتعزيز ثقة المواطن، لكن الواقع السياسي في النظام الجزائري لم يشجع هذه الآلية، فكل اللجان البرلمانية التي أنشأت للتحقيق في قضايا هامة لم يتم تبني نشر تقاريرها سواء كليا أو جزئيا، وبقيت بذلك نتائجها وأعمالها مخفية، الأمر الذي يقلل من أهمية التحقيق البرلماني[2]، وعليه فالتحقيق البرلماني رغم أهميته في عملية الرقابة سواء في الأنظمة الرئاسية أو البرلمانية لا يعدو أن يكون سوى – في نظرنا– وسيلة جمع المعلومات حول نشاط وأعمال الحكومة على غرار الآليات الأخرى المخولة للبرلمان في مراقبة ومتابعة أعمال الحكومة.

## الفرع الثاني: المناقشة العامة في فتح الاعتمادات

قد يحدث أثناء تنفيذ الميزانية العامة ألا تفي الاعتمادات المخصصة لها لمواجهة ظروف طارئة حدثت لم تكن في الحسبان عند إعداد مشروع القانون المالية السنوي بسب تداخل عوامل وأسباب أدت إلى إحداث تغيير في التوجهات المالية للدولة، وهذا بحسب أولويات الإنفاق العمومي خاصة في جانب التجهيز، أو عدم كفاية المخصصات المالية لتغطية حجم النفقات العمومية، لذا وجب على الحكومة أن تعلم البرلمان بطلبها المتمثل في تدبير وفتح اعتمادات إضافية قبل نهاية السنة

1 – المادة 02/39 من القانون رقم 04/80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني بقولها:" وتستشار الحكومة مسبقا حول ملاءمة هذا النشر".

2 – على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، لجنة التحقيق في سير الانتخابات المحلية بتاريخ 1997/10/23 والتي انتهى عمل اللجنة بعدم تقديم تقريرها، وأيضا لجنة تحقيق حول أحداث منطقة القبائل على إثر أحداث 2001.

المالية؛ كون ضرورة موافقة السلطة التشريعية على الاعتمادات الإضافية المدرجة في قانون المالية التكميلي يقوم على مبدأ هام يتمثل في سلطة الإذن بالإنفاق العمومي.

## أولا- تقدير حجم الاعتمادات الإضافية

يرجع تقدير حجم الاعتمادات الإضافية خلال السنة المالية إلى الحكومة، مستندة على عدة اعتبارات مالية واقتصادية، هذه الاعتبارات تسأل عنها الحكومة بصفتها طالبة للترخيص أو الإذن بالإنفاق من السلطة التشريعية، وبالرجوع إلى نص المادة 04 من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية، ذكرت إمكانية تعديل وتكملة الاعتمادات المالية المقررة خلال القانون المالي السنوي بموجب إصدار القانون المالي التعديلي دون أن يحدد النص القانوني السالف الذكر أسباب معينة للجوء إلى طلب الاعتمادات الإضافية أو الحالات التي تسمح للحكومة طلب صدور القانون المالي التعديلي أو التكميلي، فالحكومة لها الحرية المطلقة في تعديل أو فتح الاعتمادات المالية بموجب القانون المالي السنوي، مرده ذلك إلى اعتبارات تتمثل فيمايلي:

- عدم كفاية الاعتمادات المالية الموجهة لتغطية النفقات العمومية الواردة في القانون المالي السنوي، إذا تبين للحكومة أن المبالغ المالية غير كافية لتغطية نفقات معينة، فحينئذ ترفع الحكومة طلبها إلى البرلمان للموافقة على اعتماد إضافي أو تكميلي لتغطية النقص الوارد في الاعتماد السابق[1]، مما يستنتج من هذا الكلام أن الحكومة لم تحسن تقديرات النفقات العامة عند إعداد مشروع الميزانية العامة، كون إعداد المشروع من بين الأعمال الدقيقة والتي تتطلب خبرة مالية واسعة وكفاءات علمية عالية، وجهد مضني ومشترك بين السلطتين، فمن غير المعقول تكرار العمل أكثر من مرة في السنة الواحدة[2].
- ظهور أوجه جديدة للإنفاق العمومي في تقديرات الميزانية العامة السنوية، وتحتاج إلى نفقات جديدة لمواجهتها ويتعين موافقة البرلمان عليها؛ من خلال رصد اعتمادات مالية إضافية، مع العلم أن هذه الأخيرة تنقسم إلى نوعين، وهما اعتمادات تكميلية واعتمادات غير عادية (استثنائية)، فأما الأولى فهي التي تطلبها الحكومة على منحها لتغطية نفقات ملحوظة، تبين خلال تنفيذ الميزانية أنها لم تعد كافية، إما لسوء التقدير عند وضع المشروع أو لظروف

---

1 – زينب حسين عوض الله، مرجع سابق، ص 473.

2 – زيوش رحمة، واقع وتطبيقات كمبادئ الميزانية في الجزائر، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، سنة 2009، ص 264.

اقتصادية طارئة مفاجئة، والنوع الثاني والتي تهدف الحكومة من طلبها إنشاء خدمة عامة جديدة لم تكن مقررة أصلا في الميزانية، أو التوسع في خدمة عامة كانت مقررة في الميزانية نتيجة ظروف استثنائية لم تكن موضوعة في الحسبان عند إعدادها واعتمادها من البرلمان[1].

طبيعة لجوء الحكومة لاستعمال تقنية قانون المالية التكميلي وموافقة البرلمان عليه – بطبيعة الحال – هو نتيجة لاستجابة التغيرات التي تواجهها الحكومة ميدانيا وتحتم عليها أن تعدل من المخصصات المالية أو فتح اعتمادات مالية جديدة من خلال إجراء بعض اللمسات – إن صح التعبير – على قانون المالية السنوي، حتى أن البعض يرى[2] أن القوانين المالية التكميلية أصبحت ظاهرة مألوفة في الجزائر، على اعتبار أن القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية لا تضع قيودا أو شروطا لعدد التغييرات المدرجة بقوانين المالية التكميلي، لأنه مبدئيا يؤدي إلى الإخلال بالتوازن المالي السنوي للميزانية، خاصة أنه لا يذكر في طلب الاعتماد الإضافي مورد الإيراد الجديد الذي يمكن استخدام حصيلته في تغطية المبالغ التي صدر بها الاعتمادات الإضافية، وقد تعمدت الحكومة إلى إعداد مشروع الميزانية في صورة متوازنة، وذلك عن طريق التقليل من حجم النفقات، أملا في اللجوء إلى البرلمان بطلب فتح اعتماد إضافي، مما ينتج في نهاية السنة المالية عجزا وليس توازنا كما توقعت الحكومة عند تقديم مشروع الميزانية إلى البرلمان[3].

وكون أن الاعتمادات المالية بطبيعتها تؤدي إلى الإنحراف بالأفاق المالية المحددة في القانون المالي السنوي، حيث تجمع الاعتمادات الإضافية وتدمج فيما بعد ضمن الجدول العام للنفقات والإيرادات، مما يساهم في مضاعفة التحريف الذي يصيب قاعدة أو مبدأ وحدة الميزانية[4]، ومن جهة مقابلة، فإن البرلمان لا يتمتع بالخبرة المالية لتنبؤ بالأحوال الاقتصادية، لذا فإنه يقع على عاتق السلطة التنفيذية تحمل هذا العبء بما لها من وسائل مادية وتقنية، ويمكن أن تسعين بالخبراء في الميدان المالي والاقتصادي الذين بوسعهم التنبؤ بالأحوال الاقتصادية على الأقل لمدة سنة كاملة؛ إضافة إلى ذلك أن البرلمان يفتقر إلى السلطات التي تمتع بها الحكومة في المجال المالي نظرا لأنه لا

---

1 – د/ أحمد السيد عطا الله، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 2010، ص 275، وأيضا د/ عطوى فوزي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2003، ص 353.

2 – د/ جمال لعامرة، مرجع سابق، ص 96.

3 – زينب حسين عوض الله، مرجع سابق، ص 473.

4 – د/ جمال لعامرة، مرجع سابق، ص 99.

يملك سلطة التعديل في النفقات العمومية بالزيادة فيها نظرا لوجود مانع دستوري يتمثل في نص المادة 139 من الدستور، على غرار الحكومة فإن لها أن تعدل في مشروع قانون المالية السنوي أثناء مناقشته، كما يحق لها تعديله خلال مرحلة تنفيذه.

كما أن سلطة تقدير حجم الاعتمادات الإضافية متروك للسلطة التقديرية للحكومة خالصة لها دون اشتراك البرلمان فيها، ويبقى دوره محصورا في منح الإذن بالإنفاق العمومي أو عدم منحه إياه.

**ثانيا- إجراءات فتح الاعتمادات الإضافية**

غالبا تباشر الإجراءات بعد تقديم طلب فتح الاعتمادات الإضافية، بإتباع نفس الإجراءات التي تتبع عند مناقشة القانون المالي السنوي، ويكون ذلك مناسبة للنواب مساءلة الحكومة عن استهلاكهم للاعتمادات المالية التي تمت الموافقة عليها وعن الأسباب التي طرأت والتي عجلت بتعديل أو تكملة قانون المالية السنوي، وهذا بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية التكميلي[1]، وهذا من خلال سلطة البرلمان في استعمال آليات الرقابة التي يرونها مناسبة، وفتح مناقشة عامة من أجل فهم نوايا الحكومة.

يقدم فتح طلب اعتماد إضافي عن طريق تقديم الحكومة مشروع قانون المالية التكميلي في منتصف السنة المالية عادة، من أجل المصادقة عليها والحصول على الإذن بالإنفاق العمومي بنفس النصوص القانونية المتعلقة بمناقشة وتصويت البرلمان على الاعتمادات المالية الرئيسية، سواء أحكام المادة 138 من الدستور المعدل الصادر بقانون رقم 01/16، أو نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 12/16 .

وبالرجوع إلى القانون العضوي الفرنسي رقم 692/2011 المتعلق بقوانين المالية قد أضاف إجراء هام يعزز الرقابة المالية على الميزانية العامة وذلك بموجب المادة 53 منه، ويتمثل في ضرورة إرفاق قانون المالية التكميلي مجموعة من الوثائق تساعد على تكوين نظرة عامة ومفصلة على الوضعية المالية للدولة أثناء السنة المالية، وتتمثل هذه الوثائق في:

- تقرير يوضح تطورات الوضع الاقتصادي والوضع المتعلق بالميزانية ويبرز الترتيبات التي يتضمنها.
- ملحق توضيحي يفصل التعديلات المتخذة على الاعتمادات المقترحة.

---

1 – د/ دنيدني يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية الجزائر، 2010، ص 129.

- جداول يلخص العمليات المدرجة عن طريق التنظيم والمتعلقة باعتمادات السنة الجارية[1].

لما تلجأ الحكومة إلى تقنية قانون المالي التكميلي استنادا إلى مجمل التحولات والمؤشرات الاقتصادية تظهر خلال المرحلة من السنة المالية، تستغل فرصة عدم انعقاد البرلمان[2]، كونه يكون في حالة شغور المجلس أو خلال العطل البرلمانية، وفي كلتا الحالتين قد تستدعي الظروف تنظيم بعض المسائل التي تعود أصلا من اختصاص السلطة التشريعية، وبما أن هذه الأخيرة تكون خارج الإطار الزمني للممارسة وظيفتها، فما يبقى إلا اللجوء إلى أحكام نص المادة 142 من التعديل الدستوري والتي تنص على:«لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة».

فيمكن من الناحية القانونية إعمال نظام الأوامر الرئاسية في إصدار الاعتمادات الإضافية، وهذا ما يجعل هذه الاعتمادات تقدم للمصادقة البرلمانية في شكل قانون مختلف عن الشكل الذي تقدم به الاعتمادات المالية الأولية، فإذا كانت هذه الأخيرة تقدم بموجب قانون المالية السنوي في شكل مشروع، وتخضع للمناقشة والمسآءلة قبل التصويت عليها وحصول الحكومة على إذن بالإنفاق العام، فإن الاعتمادات المالية الإضافية تقدم بموجب مشروع قانون المالية التكميلي، الذي تم إصداره في شكل أمر من طرف رئيس الجمهورية، وبالتالي فإن هذه الاعتمادات قد دخلت فعلا حيز التنفيذ دون الحصول على إذن من البرلمان بالإنفاق، وطبقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري فإن غياب البرلمان عن ممارسة الاختصاصات الممنوحة له دستوريا وهي سن التشريعات ومنح رخصة للحكومة بالإنفاق بسبب شغور المجلس أو بسبب العطل البرلمانية، يؤدي إلى منح الاختصاص لرئيس الجمهورية من أجل معالجة مسائل عاجلة لا تحتمل التأخير وانتظار البرلمان من أجل تنظيمها، مما يشكل تشريعا حكوميا محضا يقابل التشريع البرلماني، فهي لا تمثل ممارسة عملية فقط للنشاط التشريعي، بل تمثل اختصاصا تشريعا كاملا مخول للسلطة التنفيذية بمقتضى الدستور[3].

---

1 – إن هذه الوثائق غير معمول بها في التشريع الجزائري، وتعتبر هذه الوثائق من الناحية العملية تساهم إلى درجة كبيرة في إعلام البرلمان عن مسار الاعتمادات المالية أثناء السنة المالية، فبموجب أحكام المادة 53 من القانون العضوي رقم 692/2001 تلزم الحكومة بإعطاء تقارير دقيقة تبين كيفية تنفيذ الاعتمادات المالية أثناء السنة وبالتالي إمكانية إعمال الرقابة بشكل أكثر فعالية.

2 – تنص المادة 01/135 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 على أنهّ:" يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر".

3 – د/ مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، مجلة الإدارة، العدد الأول 2009، ص 10 و 11.

ما يلاحظ على نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أنها تضمنت جملة من الشروط تتمثل فيمايلي:

- وجود حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية.
- أخذ رأي مجلس الدولة قبل صدور الأمر الرئاسي
- وجوب اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء
- عرض النصوص التي أصدرها رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان في أول دورتها لها قصد الموافقة عليها.

كون أن الاختصاص الأصيل للتشريع يعود للبرلمان، وممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع بواسطة أوامر ما هو إلا استثناء لمواجهة ظروف غير طبيعية، كما حرص الدستور على تحديد الفترة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر، وذلك خلال أول دورة ينعقد فيها البرلمان جلساته، وهذا الشرط من شأنه منع أي تهاون قد يكون متعمد من طرف رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك سلطة التشريع[1].

نخلص إلى ما ذكر، أن القوانين المالية التعديلية تعتبر مكملة للقوانين المالية العادية، فهي تهدف إلى تصحيح توقعات قانون مالية السنة، واقعيا تلجأ الحكومة دائما إلى هذه القوانين بوتيرة مختلفة حسب الظروف الاقتصادية والسياسية، كما أن البرلمان لا يعطي أهمية كبيرة للقوانين المالية التعديلية كما يعطيها للقانون المالي السنوي، فالفحص والمناقشة يتم بشكل سريع، إضافة إلى ذلك، فإن البرلمان يوضع دائما أمام الأمر الواقع، فالإجراءات التي تنظم القوانين المالية التعديلية تقدم على أنها أمر ضروري وغالبا ما تكون هذه الإجراءات قد تم تنفيذها من قبل، فهي نفس الحالة بالنسبة للمراسيم التسبيق، إنها تفتح اعتمادات تم استهلاكها مسبقا وعندما يصادق عليها البرلمان فهو لا يقوم إلا بالتأكيد على تصديقها.

1 – د/ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 56.

## المبحث الثالث

## سلطة البرلمان في بسط الرقابة اللاحقة

يعد قانون ضبط الميزانية النوع الثالث من القوانين المالية[1]، إنه يغلق دائرة الميزانية، فموضوعه محدد بمقتضى أحكام المادة 77 من القانون رقم 17/84، حيث يقر حساب نتائج السنة المشتملة على الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة، وأيضا النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة، ونتائج تسيير عمليات الخزينة، إذن فهو يعطي النتائج المالية لكل سنة مدنية ويوضح الفروقات بين النتائج والتوقعات للقانون المالي السنوي، والقوانين المالية التعديلية والتي تعد مكملة للأول، وبدورها تخضع لتصفية الحساب الختامي الذي يشمل القانونين معا، من خلال تقرير يبين المبالغ التي تم فعلا تنفيذها، فيظهر التحصيل الذي تم فعلا تحقيقه في باب الإيرادات، والمبالغ التي تم صرفها فعلا في باب النفقات[2]. قانون ضبط الميزانية أو كما يصطلح عليه بقانون التصفية يحتمل في الواقع مجموعة من المظاهر، فهو يقترح من جهة ويحدد مبلغ موارد ونفقات الميزانية، ومن جهة ثانية فهو يعتمد أو يصادق التسويات العارضة للاعتمادات التي دخلت حيز التنفيذ دون ترخيص مسبق، وهذا في حالة تجاوز الاعتمادات أو إلغاء الاعتمادات غير المستعملة؛ فهو في الأخير يحدد نتائج مجموع عمليات تنفيذ القانون المالي وكذلك عمليات الخزينة العمومية والترخيص بالتحويل المحاسبي لحساب الخزينة[3].

وتعتبر تصفية الميزانية بمثابة مقدمة للقانون المالي القادم، وأهميته تظهر أثناء تقديمه، ففي فرنسا أصبحت مناقشة قانون ضبط الميزانية تكتسي نوعا من الأهمية، ويمكن استنتاج ذلك من خلال الإسراع في إيداع مناقشة قانون ضبط الميزانية واحترام الآجال الممنوحة للحكومة لتقديم هذا القانون[4]. وخاصة خلال الجمهورية الخامسة، وتأكد ذلك من خلال القانون المالية الصادر في 02 جانفي 1959 وكذلك من خلال القانون العضوي رقم 692/2001؛ أما التجربة الجزائرية في هذا المجال،

---

1 – المادة 02 من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية تنص بما يلي:" 1– قانون المالية وقوانين المالية التكميلية والمعدلة، 2– قانون ضبط الميزانية".

2 – دنيني يحي، مرجع سابق، ص 62.

3- M. Bouvier et M. C. Esclassan et J. P. Lassale, Finances publiques, 2eme ed, L. G. D. J, Paris 1995, P 349.

4- Bougrine Elabaz, le contrôle de l'exécution des lois de finances, Thèse de doctorat en droit, Université de Rennes I 1988, P 163.

فما تزال تتسم بعدم الانتظام، فتواريخ الإيداع لمشاريع القوانين المتعلقة بها تكون متباعدة، كما أن مناقشتها والتصويت عليها يتم في آجال ضيقة لا تسمح لأعضاء السلطة التشريعية بالتعمق في مضامينها، ورغم ما تبديه الحكومة رغبتها في انتظام تواريخ الإعداد والإيداع، إلا أن تراكم قوانين ضبط الميزانية المتعلقة لميزانيات السنوات الماضية ما زال معلقا.

## المطلب الأول: قانون ضبط الميزانية كوسيلة للإخبار والمراقبة

يكتسي قانون ضبط الميزانية أو الحساب الختامي أهمية بالغة باعتباره آلية لإخبار وإطلاع النواب على كيفيات صرف الاعتمادات واستخلاص الموارد، وهو كذلك وسيلة فعالة لممارسة الرقابة البعدية على أعمال الحكومة من خلال تمكين ممثلي الشعب بأخذ فكرة واضحة عن كيفية تسيير المالية العمومية، وهذا يدفع الحكومة التي تعي وزن الرقابة إلى تجنب النفقات غير المهمة أو أي تجاوز في التسيير، فالفعالية الرقابية لا يكون لها أثر إلا إذا كان لجهاز الرقابة إمكانية فرض عقوبات على تنفيذ الميزانية الذي لا يتطابق مع الترخيص المالي السنوي، من هنا يمكن التساؤل عن أية أهمية يكستيها هذا القانون، وما هي الآفاق التي يوفرها ويمارسها النواب في المتابعة والرقابة على تنفيذ الترخيص البرلماني.

### الفرع الأول: مدى أهمية قانون ضبط الميزانية

إذا كان التصويت على قانون التصفية أقل أهمية من الترخيص المالي، فإنه على الأقل يحمل أهمية خاصة تسمح للنواب بأخذ فكرة شمولية على تسيير المالية العمومية، كما تسمح لهم بتعرية كل التناقضات التي تطبع العمل الحكومي في مجال الميزانية، وهو بذلك يمثل –قانون ضبط الميزانية– إتمام عمل ليس الإ استمرارا لإذن الذي عبره البرلمان للحكومة باستخلاص الموارد وصرف النفقات، وهذا يسمح بمعرفة مفصلة عن طريقة وكيفية تنفيذ بنود القانون المالي السنوي، وبالتالي معرفة مدى تحقق توقعات الميزانية من خلال إجراء مقارنة بين الأرقام الفعلية والأرقام المقدرة لكل من النفقات العمومية والإيرادات العمومية، فهو وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ، وتقليل احتمالات الخطأ في الميزانية المستقبلية، ويعتبر وسيلة مراجعة للتأكد من التزام الحكومة بتنفيذ ما اعتمدته السلطة التشريعية من نفقات، كما يعتبر أداة للمتابعة والتعرف على ما تم تنفيذه من برامج وسياسات، وبالتالي فهو أداة لتقييم الأداء والوقوف على درجة الكفاءة وضبط بدقة مجموعة الاعتمادات، فيساعد على تقدير نفقات وإيرادات السنة المقبلة، كما يسمح قانون ضبط الميزانية إلى الإقرار بفتح الاعتمادات

التي تم إجراؤها عن طريق قرارات التسبيق المتخذة أثناء السنة المالية[1]. انطلاقا أن الاعتمادات المنصوص عليها في قانون المالية تعتبر مجرد ترخيص بالإنفاق لا يكتسي أي طابع إلزامي، واعتبار لذلك فإن تنفيذ قانون المالية يبقى رهينا بتطور الظروف الاقتصادية والمالية، وبالنظر إلى الاختصاصات الموسعة التي تملكها الحكومة في المجال المالي خاصة في مجال تعديل اعتمادات الميزانية بموجب مرسوم يقتضي بتحويل الاعتمادات أو نقلها[2]، ونظرا لعدم وجود عقوبات زجرية تلزم الحكومة بإيداع مشاريعها في الآجال المحددة، فإنها بالنتيجة لا تولي أهمية لتقديم مشاريع قوانين التصفية، ومن شأن هذا الرفض الحكومي أن يعرقل العمل البرلماني الذي لا يستطيع الإشراف على التنفيذ الحكومي للميزانية، فالحكومة تعمد إلى اتخاذ مراسيم مسبقة، وتقوم بتحويل الاعتمادات كما أسلفنا، وبإمكانها تؤجل سنة بعد أخرى اعتمادات غير مستهلكة، وتستعمل مختلف الوسائل لتحديد الموارد والنفقات؛ وهذه إجراءات مهمة تظهر معها أهمية قانون ضبط الميزانية لممارسة الرقابة، وتضع المسؤولية على الحكومة، وإجبارها على احترام القوانين والتعليمات المالية المعمول بها، مما يقلل من المخالفات المالية، في مثل هذه الحالة تمثل عمليات المراجعة للحسابات المستندية لجميع العمليات المالية، وأيضا لمعرفة مدى كفاءة الجهات الإدارية في استخدام الأموال العمومية على النحو المحدد في القانون المالي السنوي، مما يقلل من نفوذ وهيمنة السلطة التنفيذية وبعض المغالاة التي تحدث في صرف النفقات[3].

بالرجوع إلى القوانين المقارنة، واستنادا إلى القانون العضوي الفرنسي رقم 692/2001 وبموجب أحكام المادة 37 منه، فقد بين الأهمية التي يحتلها قانون ضبط الميزانية كونه:

- يحدد قانون ضبط الميزانية لكل من إيرادات ونفقات الميزانية المتعلقة بها وكذا النتائج المالية الناشئة عنها، كما يحدد المبلغ النهائي لكل من موارد وأعباء الخزينة، التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة المعنية، مقدمة في شكل جدول مالي.
- يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتيجة السنة المالية، انطلاقا من موارد وأعباء محققة، ويتم تخصيص كشف لنتائج المحاسبة للسنة المالية، ويشتمل هذا الكشف على ملحقات السنة المالية.

---

1- François Deruel et jacques buisson ; budget et pouvoir financier : Dalloz, 13e édition, France 2001, P 14.

2 – المادة 32 و33 من القانون رقم 187/84 المتضمن قوانين المالية.

3 – علي حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى، مكتبة كنعان، عمان 1996، ص 120.

- وعند الاقتضاء، فإن قانون ضبط الميزانية يصادق على التعديلات المتخذة في إطار قرارات التسبيق، للاعتمادات المفتوحة بواسطة آخر قانون للمالية المتعلق بتلك السنة.
- يفتح قانون ضبط الميزانية لكل برنامج أو مورد معين، الاعتمادات الضرورية من أجل تنظيم التجاوزات المحققة عن قوة قاهرة ، والتي تم تبريرها حسب الإجراءات وإلغاء الاعتمادات التي لم يتم استهلاكها ولا تأجيلها.
- يوقف قانون ضبط الميزانية أرصدة الحسابات الخاصة التي لم يتم إحالتها للسنة المالية المقبلة، كما يمكن ضبط الميزانية من معرفة الأرباح والخسائر المتعلقة بالحسابات الخاصة.
- يمكن أن يتضمن قانون ضبط الميزانية على كل المسائل المتعلقة بالإعلام، والرقابة البرلمانية على تسيير المالية العمومية، وعلى حسابات الدولة، ونظام المسؤولية المالية لأعوان المرافق العمومية[1].

من خلال التجربة الجزائرية في مجال الرقابة البرلمانية بواسطة آلية قانون ضبط الميزانية، وعلى مدار العهدات التشريعية السابقة، وعلى سبيل المثال لا الحصر، نستنتج التأخير الحاصل في تقديم مشاريع قوانين ضبط الميزانية، مما يجعلها – في نظرنا – مجرد قوانين شكلية يفقدها عنصر الزمن أهميتها، مما يتطلب على القائمين بشأن العمل البرلماني أن يصبح قانون ضبط الميزانية وسيلة لتقييم المشاريع المتوقفة أو المتأخرة حتى يصبح عبارة عن وثيقة تدرس الوضعية وتقيم السياسات المتخذة لتخرج بخلاصة وعبرة للمستقبل تساعد على تفادي الأخطاء؛ والدعوة إلى ضرورة تعاون جميع المؤسسات المالية من أجل اعتماد وتيرة عمل سريعة واستثنائية لإنجاز كل مشاريع قوانين ضبط الميزانية السابقة، أي تكون هناك تصفية بالجملة لكل ما سبق من الميزانيات للسنوات المالية المنصرمة.

إنه من خلال التصويت على قانون ضبط الميزانية يمكن للنواب من انتقاد ليس فقط انتظام الاعتمادات ولكن أيضا ملاءمة الاعتمادات ، فهي فرصة سانحة للسلطة التشريعية في بسط رقابتها البعدية وبالتالي التعويض عن محدودية اختصاصاته أثناء التصويت على القانون المالي[2]. ومن أجل إدراك حجم الميزانية، وما تمثله توقعات القانون المالي السنوي والاعتمادات النهائية الممنوحة لنفس

---

1 – المادة 37 من القانون العضوي رقم 692/2001 المتضمن قوانين المالية الفرنسي،الصادر في 2001/08/01.

2- CF: Bertrand, Contrôle des finances publiques, imprimerie Montlouis, Clermont Ferrand, Paris 1963, P 18.

السنة من جهة، ومن جهة أخرى نتائج تنفيذ القوانين المالية المعنية، يتضح – لا مجال للشك – أهمية التصويت على قانون ضبط الميزانية والذي يجب أن يأخذ بعين الاعتبار كل التقنيات المستعملة من أجل تقدير جيد للوظيفة الاقتصادية والمالية للدولة، وبالنتيجة الحكم جيدا على التسيير الحكومي[1]، لكن الواقع الذي يميز التصويت على مشاريع قوانين التصفية لا زال ضيقا وضعيفا، فالمناقشات عادة ما تكون ظاهرية وسريعة كما أن التصويت يكون في جلسات شبه فارغة من النواب.

## الفرع الثاني: إعداد قانون ضبط الميزانية

يقوم وزير المالية باعتباره المسؤول الأول عن تنفيذ قوانين المالية، النظر إلى الحسابات الإدارية للآمرين بالصرف وحساب التسيير المحاسبي، وبإعداد الحساب العام للميزانية، ويتعلق هذا الأخير بالتفصيلات النهائية للموارد والنفقات وبعملية تنفيذها التي يشترك فيها الآمرون بالصرف وكذا المحاسبون[2]؛ فمشروع قانون تسوية الميزانية يثبت المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها والمتعلقة بنفس السنة المالية، ويحصر فيها حساب نتيجة السنة المالية، من خلال التأكد من استعمال الاعتمادات المتعلقة بالنفقات والموارد وكذلك مختلف التعديلات المستعملة بطريق تنظيمي لوضع القانون المالي السنوي حيز التنفيذ، والذي قد يخشى من تحريف عميق لمفهوم الإذن المالي[3].

إن الإدارة العمومية التي تضع مشروع قانون تسوية الميزانية ترسم ميزان الحسابات، كما تبرر نتائج حسابات المحاسبين العموميين ومقارنتها بكتابة الآمرين بالصرف، وبالتالي فإن تحضير هذا القانون يسير في نفس السياق الذي يتم من خلاله تحضير القانون المالي السنوي، فوزارة المالية تتمتع بالدور المهمين في إعداد مشروع القانون المالي سواء على الصعيد القانوني أو على الصعيد

---

1- Ibid, p 18.

2 – المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 54/95 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية والتي تنص على:" تتمثل مهمة وزير المالية في مجال المحاسبة فيمايأتي:"1– يبادر بأي نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بتنفيذ النفقات العمومية وتحصيل الإيرادات العمومية وتخصيصها وتقييدها في الحسابات، 2– يبادر بأي نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بالمحاسبة والمنظومات المحاسبية التي تطبق على العمليات المالية الخاصة بالدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة، .....5– يطبق عمليات الرقابة على أعمال المحاسبين العموميين....7– يبادر بالاتصال مع الهياكل أو الهيئات المختصة المعنية، بأي نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بشروط ممارسة مهنة المحاسب والخبير المحاسب ومحافظ الحسابات ومتابعتها ومراقبتها".

3 – المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 54/95 النقطتين 01 و07 تنص بمايلي:"1– يبادر بأي نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بتسيير الأموال التي تهيئها الخزينة العمومية ومواردها وكيفيات استعمالها، ...7– يحدد كيفيات تدخل الخزينة العمومية، ويتولى مراقبة استعمال الموارد المخصصة.

العملي،غير فيما يخص القانون المالي لا تعتبر وزارة المالية الوحيدة التي تختص بهذا التحضير، بل إن هذه العملية هو عمل إداري يشترك فيه طرفان، هما وزارة المالية من جهة والوزارات المنفقة من جهة أخرى، وتتدخل هذه الأخيرة بصفة انفرادية حينما تحضر المقترحات بشأن النفقات اللازمة لمصالحها، وتتدخل بصفة جماعية في الإعداد[1]. إلا أن الاقتراحات الصادرة عن الوزارات لا تكتسي صبغة نهائية ما دامت تشكل موضوع تفاوض مع وزارة المالية التي تشرف وتقود عملية التحضير، وبالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بمالية الدولة سواء كان الدستور أو القانون رقم 17/84 لا يبرز أية هيمنة أو سيطرة لوزير المالية، إلا أنه عمليا تتجلى هيمنة هذه الوزارة في تحضير مشاريع قوانين المالية– بأنواعها الثلاثة – بحكم مسؤولياتها على التوازن المالي للدولة وبحكم توفرها وسلطتها على كل الإدارات التي تتدخل في موضوع الإعداد، وهذا كله تقع على الإدارات المتخصصة في ميدان مالية الدولة تحت سلطة وزير المالية[2]؛ ويظهر هذا الدور الراجح على مستوى جرد الحسابات، لأن كل آمر بالصرف مدعو عن طريق الوصاية لوزير المالية كي يقدم تقريره إلى الإدارة المالية؛ وانطلاقا من هذه المعطيات، يصطبغ قانون ضبط الميزانية قيمة تقنية باعتباره يعطي نتائج للرقابات الإدارية والمالية والقضائية على تنفيذ القانون المالي السنوي.

إن البرلمان لا يتوفر على ترسانة تقنية تتطلبها الوظيفة الرقابية ولا على الموارد البشرية المؤهلة لهذا العمل، مما يعني تدخل مجلس المحاسبة يعتبر تدخلا ضروريا لتسهيل مهمة إعداد مشروع قانون ضبط الميزانية المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض بموجب الأحكام القانونية السارية على ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة[3]؛ فالهدف من مساهمة المجلس وملاحظاته من خلال التقارير التقنية حول تنفيذ الميزانية وأساليبها، هي إحاطة علم السلطة التشريعية بكيفية تنفيذها وذلك من خلال عرض هذا التنفيذ وتقديم نتائجه، ثم مقارنته بنتائج السنة المنتهية، قصد تسهيل مهمة السلطة التشريعية[4] في مراقبة تنفيذ الميزانية العامة، ويتولى البرلمان دراسة التقارير بواسطة اللجنة المالية والميزانية واللجان المختصة التي تبدي رأيها مع تقديم الملاحظات المناسبة، فدور مجلس المحاسبة هو التحقق من مدى احترام أو خرق قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية

---

1 – عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص 117.

2 – المرجع نفسه، ص 117.

3 – راجع نص المادة 76 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

4 – المادة 16 الفقرة الأخيرة من الأمر رقم 95– 20 المتضمن مجلس المحاسبة المؤرخ في 1995/07/17.

والمالية قصد اكتشاف المخالفات المالية وأوجه التقصير ومواقع الإهمال، والأخطاء التي من شأنها أن تلحق ضررا بالاقتصاد الوطني[1]، إلى جانب الوظيفة الرقابية يمارس مجلس المحاسبة الوظيفة الاستشارية، حيث يستشار حول مجمل المشاريع التمهيدية لقوانين ضبط الميزانية، وتقوم الحكومة بإرسال تقارير المجلس التي يعدها إلى السلطة التشريعية لإعلامها، مرفقة بمشروع القانون الخاص بتسوية الميزانية[2]، من خلال سلطة الإطلاع على الوثائق التي يعدها مجلس المحاسبة، يساهم البرلمان في الحصول على معلومات دقيقة حول تسيير الأموال العمومية وحول تنفيذ الميزانية العامة، وبالتالي يساهم مجلس المحاسبة في تفعيل دور البرلمان في الميدان الرقابي، إلا أن العلاقة بين مجلس المحاسبة والبرلمان تفتقر إلى التنسيق والتعاون، وهي علاقة ضعيفة لم يتم تطويرها من أجل تحقيق نتائج إيجابية في عملية الرقابة البرلمانية، وهذا عكس ما نجده في التشريع الفرنسي والذي طور العلاقة بين مجلس المحاسبة والبرلمان، فلم تعد تقتصر مهام مجلس المحاسبة الفرنسي في تقديم تقارير سنوية للبرلمان، وإنما وسع من دائرة الرقابة على النفقات المالية من خلال سلطة التصديق على حسابات الدولة، ومهمة مساعدة البرلمان في إتمام عملية الرقابة من خلال ما نص عليه القانون العضوي رقم 692/2001 الخاص بالقوانين المالية بموجب أحكام المادة 58 منه[3]، حيث يساهم مجلس المحاسبة الفرنسي في تفعيل الرقابة المالية من خلال الرقابة على تنفيذ رخصة الإذن بالإنفاق العمومي التي صوت عليها البرلمان بغرفتيه، ومن أجل ذلك فإن مجلس المحاسبة ملزم بإرسال مجموعة من التقارير إلى البرلمان تتمثل فيمايلي:

---

1 – المادة 06 من الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 2010/08/26 المعدل والمتمم للأمر رقم 20/95 المتضمن مجلس المحاسبة المؤرخ في 1995/07/17.

2 – من خلال ما سبق يتضح أهمية الدور الذي يلعبه مجلس المحاسبة للمحافظة على الأموال العامة، نظرا لكونه الحارس لها، من خلال مراقبة طرق تنفيذ الميزانية، فإلى جانب الرقابة المستندية يمارس رقابة مالية، تقييميه وإصلاحية، فالرقابة المالية تهدف إلى مراقبة أصول الإنفاق وضبط وتقدير نتائج الأعمال واقتراح الوسائل لتقويم طريقة العمل والأداء، أما كونها إصلاحية فتشمل التقارير الخاصة لمختلف العمليات والبيانات المالية وطرق الفحص والتدقيق والتقييم، وتقديم الاقتراحات والإرشادات اللازمة التي من شأنها أن تحسن طريقة العمل وأساليب الأداء بما يكفل تحقيق الفعالية؛ كما تعد رقابة ملاءمة، من خلال مساءلة أي شخص يقوم بتداول الأموال العامة، وطلب منه توضيحات واستفسارات حول نفقة معينة، ولا يمكن لهذا الأخير الامتناع بحجة السر المهني.

3- Républiques Française, Ministère du budget des comptes, publics et de fonction publique, édition Octobre 2008.

- تقرير أولي متعلق بنتائج تنفيذ السنة المالية المعنية، ويعرض هذا التقرير بمناسبة مناقشة توجهات المالية العمومية، والذي يرافق تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية وتقرير التسيير.
- تقرير يتضمن كل العمليات المتعلقة بحركة الاعتمادات المالية خلال تنفيذ السنة المالية المعنية والتي قامت بها السلطة التنفيذية والتي تستوجب المصادقة البرلمانية في أقرب قانون المالية ويتعلق الأمر خاصة بموضوع مراسيم التسبيق[1].
- الإجابة على طلبات المساعدة التي يمكن أن توجه إلى المجلس المحاسبة من قبل رئيس الغرفة والمقرر العام للجنة المالية، ومن أجل تحقيق ذلك فمجلس المحاسبة ملزم بالقيام بكل طلبات التحقيق التي تطلبها اللجان المالية على مستوى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، ويتعلق موضوع التحقيق بتسيير المرافق أو الهيئات التي تراقبها، ونتائج هذه التحقيقات تبلغ في ظرف ثمانية (08) أشهر، بعد تقديم الطلب من طرف اللجنة المالية المعنية، والتي لها سلطة الفصل في موضوع نشر التحقيقات من عدمها.
- يقوم مجلس المحاسبة بإعداد شهادة انتظام ومصداقية ووفاء حسابات الدولة وتلحق هذه الشهادة بمشروع قانون ضبط الميزانية[2]، مرفقة بتقرير حسابي[3].

---

1 – بالرجوع إلى محتوى نص المادة 58 من القانون العضوي الفرنسي رقم 692/2001 المتضمن قوانين المالية أنه يمكن أن ترفق مع التقارير المتعلقة بحركة الاعتمادات المالية بأجوبة من الوزراء المعنيين، بحيث تعد هذه التقارير إضافة إلى أجوبة الحكومة تسهم في تعزيز دور البرلمان بالرقابة على تنفيذ الميزانية، وتعمل على تحقيق الشفافية في تسيير المالية العمومية.

2 – تم الشروع بهذه الوثيقة بمناسبة تطبيق القانون العضوي رقم 692/2001 الذي دخل حيز التطبيق سنة 2006 والتحول إلى تطبيق ميزانية البرامج والأداء.

3 – بالرجوع إلى النظام المغربي بشأن مساهمة المجلس الأعلى للحسابات في إعداد التقرير المتعلق بقانون التصفية، فإنه يقوم من خلال عملين منفصلين، لكنهما يتكاملان، الأول يتمثل في إنجازه لتقرير حول تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية، والعمل الثاني إعطاء تصريح عام يتعلق بمدى مطابقة المحاسبين الفردية للحسابات العامة لدولة؛ فبالنسبة للعمل الأول المتعلق بالتقرير حول تنفيذ قانون المالية فإنه يأتي على شكل أبواب أو فصول، يوضح في الباب الأول نظرة عامة حول توقعات وانجازات قانون المالية للسنة المعنية ويتضمن الإيرادات والنفقات، وفي الثاني يتسم بسط النتائج النهائية المتعلقة بالميزانية العامة للدولة مقسمة بين المداخيل حسب الوزارات والموارد المسجلة على وزارة المالية، ثم النفقات المرتبطة بالتسيير والاستثمار والدين العمومي، أما البابين الثالث والرابع فيتعلقان بالميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية للخزينة، بعد ذلك تبسط نتائج تنفيذ ترخيصات الميزانية، وبإجراء مقارنة بين تصحيحات مشاريع قوانين التصفية تشمل السنة المعنية والسنتين السابقتين، أما العمل الثاني فيأتي على شكل تصريح عام بالمطابقة يثبت المجلس من خلاله في مدى المطابقة المتعلق بالميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة ثم الحسابات الخصوصية للخزينة.

بالنسبة لميعاد إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية لدى مكتب البرلمان، فلا يوجد نص يحدد ميعاد يلزم الحكومة بذلك في التشريع الجزائري مقارنة بالتشريع الفرنسي، وهذا ما أكده القانون العضوي رقم 692/2001 المتضمن قوانين المالية بموجب المادة 46 منه بأن قانون ضبط الميزانية يجب أن يقدم قبل أول جوان من السنة التي تلي سنة تنفيذ الميزانية المنصرمة، وتعد مسألة ضبط المواعيد بشكل صارم يساعد على تحقيق رقابة فعالة مما يكشف عن نية المشرع الفرنسي في قطع دابر التأخر الذي قد ينجم عن تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية.

## المطلب الثاني: التصويت على قانون ضبط الميزانية

تكتسي طابع مناقشة قانون التسوية طابعا تقنيات محضا، فالتعديلات التي تم إيداعها غالبا ما يكون هدفها تحسين وسائل المعلومات والرقابة المالية، ويمكن للنواب بمناسبة إجراء المداولات المتعلقة بالتصويت على قانون ضبط الميزانية تقديم ملاحظاتهم وانتقاداتهم بخصوص الممارسات التي قامت بها الحكومة، مثل إلغاء الاعتمادات التي أصبحت غير ذي موضوع، أو تصحيح الاعتمادات المستهلكة وتجاوز الاعتمادات المحددة في بنود القانون المالي السنوي، كما يمكن انتقاد ممارسة تحويل الاعتمادات التي تسمح للإدارة بعدم احترام الطابع المحدود لأذونات النفقات، وكذلك في تقدير الاعتمادات إما بالزيادة في حجمها أو الإنقاص من قيمتها[1].

لكن في نظرنا يبقى قانون ضبط الميزانية مجرد معاينة واستخبار شكلي لتنفيذ القانون المالي السنوي، لأن البرلمان لا يتوفر على وسائل الجزاء الفعالة في حالة ما إذا ثبت أن الجهاز التنفيذي لم يحترم التشريع الذي به أخذ موافقة البرلمان عليه، باستثناء الجزاء السياسي والذي يستوجب إعماله وجود أغلبية برلمانية يصعب تجميعها، ورغم ذلك تبقى هذه الوسيلة مهمة في يد البرلمان لممارسة رقابتهم المالية على الحكومة، لكن إلى أي مدى تلقى هذه الآلية اهتمام النواب على الصعيد الرقابي.

### الفرع الأول: الإطار العام لقانون ضبط الميزانية

يتضمن مشروع قانون التسوية للسنة المنصرمة العديد من الأحكام ترمي إلى إثبات النتائج النهائية لإيرادات ونفقات الدولة، والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة، وفتح اعتمادات

---

=التقرير الذي أصدره المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية لسنة 1995 والتصريح بمطابقة حسابات المحاسبين الفردية للحسابات العامة للدولة لسنة 1995، 20 ديسمبر 2001، نقلا عن الهبري الهبري، الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي، أطروحة دكتوراه، وجدة 2006، ص 67.

1- Christien Bigaut, Finances publiques droit budgétaire et le budget de l'Etat, éd, Ellipses, Paris 1995, P 129.

إضافية لتسوية التجاوزات المسجلة في نفقات التسيير ونفقات الدين العمومي، ويثبت المشروع بيان اعتمادات الاستثمار التي لم تكن إلى نهاية السنة المنصرمة محل الالتزامات بالنفقات مؤشرا عليها من قبل مراقبة الالتزام بنفقات الدولة وبيان اعتمادات الاستثمار المتوفرة في نهاية السنة المعنية بختم الحساب[1].

وبالرجوع إلى أحكام القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية قد أشار إلى قانون ضبط الميزانية بطريقة مقتضبة إن صح التعبير ولم يقدم تفصيلات تشمل الإجراءات والوسائل القانونية للحساب الختامي، عكس ما هو وارد في القانون العضوي الفرنسي رقم 692/2001 المتضمن قوانين المالية، حيث نص بوضوح المقتضيات المصاحبة لقانون ضبط الميزانية، يمكننا أن نجيزها في النقاط التالية:

- حصر المبالغ النهائية لإيرادات ونفقات الميزانية التي توصد بحساب ختامي، كما يحصر المبالغ النهائية لإيرادات ونفقات الخزينة التي تعمل على تحقيق التوازن المالي.
- فتح الاعتمادات اللازمة بالنسبة لكل برنامج أو تخصيص معين لتنظيم التجاوزات الناتجة عن القوة القاهرة، وإلغاء كل اعتماد لم يتم استهلاكه أو تأجيله.
- كما يرفع قيمة الكشوفات المأذون فيها بالنسبة لكل حساب خصوصي معين على أساس الكشوفات المحققة، ويوقف أرصدة الحسابات الخصوصية غير المؤجلة للعملية المقبلة، ويراجع الفوائد والخسائر الناتجة عن كل حساب خصوصي.
- كما يمكن أن يشتمل على كل التدابير المتعلقة بالإخبار وبالرقابة المالية على تدابير المالية العامة وكذلك المحاسبة العامة للدولة وإقرار المسؤولية المالية على أشخاص المرافق العمومية.

لقد ساهم القانون العضوي الفرنسي رقم 2001/ 692 من تعزيز دور قانون ضبط الميزانية من خلال ما تضمنته المادة 41 منه أنه:« لا يتم إيداع مشروع قانون المالية للسنة لأجل المناقشة أمام المجلس المعني، قبل تصويت هذا الأخير في قراءة أولى على مشروع قانون التصفية الذي يعود للسنة التي تسبق سنة مناقشة مشروع قانون المالية المذكورة ».

ويتضح من سياق المادة السالفة الذكر أن التشريع الفرنسي قد أرفق مناقشة القانون المالي السنوي بشرط واضح يلزم التصويت على مشروع قانون التسوية خلال القراءة الأولى، وبالمقارنة مع

---

1 – المادة 77 المطة ب من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية تنص على:" ب– جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها".

القانون رقم 17/84 فإنه ما يزال لا يستجيب إلى التطور الحاصل في مجال المالية العامة، وإدراج أحكام جديدة من شأنها ضمان أكبر شفافية لتدابير الميزانية العامة، وما هو ملاحظ في مجال الرقابة المالية يمارسها قانون ضبط الميزانية أنه يتسم بعدم الوضوح خاصة حالات التأخير في إعداد مشاريع قوانين التسوية وتباعد آجال التقديم وبساطة أو سطحية المناقشة[1].

والبرلمان باعتباره مؤسسة سياسية مطالب بممارسة الرقابة السياسية على العمل الحكومي، من خلال الرقابة عن طريق فحص مدى قانونية النفقات، وهذا بالنظر إلى الإجراءات التي يتم فيها التصويت على الميزانية وطريقة تنفيذها مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية[2].

إن الطابع التقني لقوانين المالية بأنواعها الثلاثة، وتنامي دور الخبراء في التسيير المالي والمحاسبي، والتحكم في المعلومات وعدم الكشف عنها، من شأنه أن يحد من دور البرلمان في المجال المالي، وهذه ظاهرة لا يقترن بها البرلمان الجزائري بل هي تميز معظم الأنظمة البرلمانية المقارنة، وعليه تبرز أهمية الإدارة التي تستغل موقفها كنخبة تقنية لبسط نفوذها على الجهاز التنفيذي واحتكار عمل الجهاز التشريعي؛ ويرى البعض[3] أن هناك ظاهرة أخرى تحد من سلطة البرلمان وهي ظاهرة احتكار المعلومات والحد من تسريبها خارج دائرة الإدارة، الأمر الذي يجعل هذه الأخيرة تتمسك بسلطة إضافية غير مقننة، ولكنها مقنعة وحاسمة في العديد من الأمور والتي يمكن تسميتها سلطة المعرفة[4].

---

1 – بين المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في 1981/07/19 بشأن الطبيعة القانونية لقانون التسوية، وأجاب أن الرقابة على دستورية قانون ضبط الميزانية لا يجب خلطها مع الرقابة على قانونية عمليات تنفيذ الميزانية، وذكر أن قانون التسوية يحمل نوعين من الوسائل، لهما مدى مختلف، من جهة أولى تثبت نتائج العمليات التي تتدخل في تنفيذ الميزانية وتضع حساب النتائج السنوية، ومن جهة ثانية تلك التي تقوم بتسوية للاعتمادات المستندة إلى توقعات القانون المالي، وترخص بتحويل نتيجة السنة إلى الحساب الدائم لكشوفات الخزينة، باعتبار أن قانون ضبط الميزانية يتعلق بممارسة السلطة العامة للقرار التي تعود للبرلمان في المجال المالي، والمخالفات التي يمكنها أن تعيب عمليات تنفيذ الميزانية، والتي على أساسها تمارس سلطة القرار، فإنها بدون تأثير على المطابقة فيمايخص اتخاذ وسائل قانون ضبط الميزانية والتي تأخذ بعين الاعتبار العمليات المذكورة.

إن التصريح بالمطابقة يمكن اعتباره بمثابة شهادة لحسن السلوك التي تلتمسها الحكومة من الجهات الرقابية المستقلة.

- Jean Claude Martinez et Pierre Dimalta, droit budgétaire, 2eme éd, Paris 1982, P 856.

2- Muzellec Raymand, Un exemple de contrôle aposteriori de la loi de règlement, R. S.F, 1973, P 28.

3 – المعطي سهيل، المراقبة المالية البرلمانية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 09، ديسمبر 1998، ص 34.

4 – المرجع نفسه، ص 34.

إن أهمية قوانين ضبط الميزانية تكمن في احترام الآجال سواء من حيث الإعداد أو الإيداع أو المناقشة والمصادقة عليه، وأي تجاوز لهذه المواعيد المقررة يفقد القانون أهميته التي وضع من أجلها؛ وبالرجوع إلى القانون العضوي الفرنسي رقم 692/2001 المتعلق بقوانين المالية قد أعطى أهمية خاصة سواء من حيث احترام آجال التقديم[1]، أو تحسين شروط الممارسة البعدية، حيث تقوم لجان المالية بالجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بتتبع ومراقبة تنفيذ قوانين المالية، وتعمل على تقديم كل مسألة تتعلق بالمالية العمومية، تناط هذه المهمة للرئيس أو المقرر العام، وفي مجال اختصاصهم إلى المقررين الخاصين[2].

## الفرع الثاني: التأخير المتعمد في دراسة قانون التسوية

لا يزال قانون ضبط الميزانية يعاني من عدم الانتظام، ويعتبر دور الحكومة في إتمام دائرة الميزانية مهما جدا، لأنها هي المسؤولة عن عمليتي الإعداد والإيداع، ويكون التقديم البطيء لمشاريع قوانين ضبط الميزانية يفرغ الرقابة المالية نفسها من محتواها الفعلي.

### أولا- التسيب الصادر من الحكومة

يظهر هذا الإهمال على مستوى تقديم قانون ضبط الميزانية وعلى مستوى المناقشة، ورغم نص المادة 179 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 واضحة في هذا الشأن، حيث تنص في فقرتها الثانية بقولها:« تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من كل غرفة من البرلمان».

لقد أصبح من الأمور المعتادة التأخر الدائم والمستمر عن إيداع مشروع القانون، بل أكثر من ذلك تغفل عن إيداعه، ورغم تعديل القانون رقم 17/84 في المادة 68 منه وأضاف فقرة بموجب التعديل رقم 24/98 المؤرخ في 1989/12/31 بنصها على:« يرفق قانون المالية للسنة بمايلي:...3- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية- 3"، وهذا بإلزام الحكومة أثناء تقديمها لمشروع قانون المالية السنوي، أن ترفق هذا الأخير بمشروع يبين فيها تنفيذ السنة المالية للسنة – 3، ورغم إدراج هذا الشرط في تقديم مشروع القانون المالي السنوي لما له دور إعلامي وإخباري بحيث يضع البرلمان في الصورة عن مسار الاعتمادات المالية، إلا أن الواقع ينبئ بغير ذلك وأصبح

---

1 – سبق الإشارة إلى هذه النقطة في صفحات البحث السابقة.

2 – المادة 54 من القانون العضوي الفرنسي رقم 2001/ 692 المتضمن قوانين المالية.

دور الحكومة في تحضير وتقديم مشروع قانون تسوية الميزانية من الصعوبة بمكان، ولا يحدث إلا نادرا، رغم أن المشرع أدرك ضرورة تعديل المادة 68 وقدر أن تقديم عرض هذا المشروع للسنة المالية –3 كاف جدا لتمكين الحكومة من جمع كل البيانات المتعلقة بعمليات التحصيل الجبائي وعمليات دفع النفقات العمومية[1]؛ وبهذا يكون الجهاز التنفيذي إبان تقديمه لمشاريع قوانين تسوية الميزانية بصفة متأخرة لسنوات قد تصل إلى خمسة سنوات في وضع مريح جدا، الأمر الذي يبيح التساؤل عن جدوى مناقشة مشاريع قوانين ضبط الميزانية، بحيث يستحيل الوقوف على حقيقة وأحقية الأشياء المنفذة، وذلك بحكم تآكل عناصر الإثبات وصعوبة التأكد، في حين أنه من المفروض أن ينكب البرلمان على دراسة مشاريع قوانين التسوية في وقت وجيز للتأكد من تنفيذ قوانين المالية، حتى تكون الرقابة البعدية لها مغزى ومضمون حقيقي[2].

**ثانيا– محتوى تدخلات النواب**

قد لا يكون التأخير في التصويت على مشاريع قوانين التسوية بسبب تأخر الحكومة في إعدادها وإيداعها، بل أحيانا يعود السبب إلى البرلمان نفسه من خلال تقصيره وإهماله وعدم اهتمامه بمناقشة المشروع، لأن إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية على مكتب البرلمان، لا يعني بالضرورة مناقشة والتصويت عليه، لأنه لا يوجد نص قانوني يلزم البرلمان دراسة مشروع القانون ومناقشته في آجال محددة، خلافا لما هو عليه بالنسبة لمشروع القانون المالي السنوي، المحدد بآجال زمنية لا يمكن للبرلمان أن يتلاعب فيها، لذا يجب – في نظرنا– تسجيل قانون ضبط الميزانية في نفس المدة التي تكون فيها الحكومة المعنية بالتنفيذ في إطار مزاولة العمل الحكومي، وإلا انتفى السبب المباشر وهو محاسبة الحكومة وإثارة مسؤوليتها في حالة ارتكاب أخطاء بمناسبة تنفيذ الميزانية العامة، كما أن الممارسة أثبتت خلال التجارب البرلمانية السابقة عدم الاهتمام الواضح للنواب في دراسته مباشرة عند إيداعه لمكتب البرلمان، خاصة إذا كانت الحكومة المسؤولة عن تنفيذ القانون المالي السنوي قد أنهت مهامها وحل محلها حكومة أخرى، لأن الواقع والمنطق يفرض أنه لا يمكن تصور طرح سحب الثقة عن الحكومة بسبب نتائج دراسة مشروع قانون التسوية لم تكن إبان تنفيذه.

غالبا ما تتركز المناقشة حول قانون ضبط الميزانية بالعمومية وتوجيه الانتقادات والتقديرات العامة التي ليس لها في غالب الأحيان علاقة مع مضمون القانون، ويغلب عليها الصبغة السياسية

---

1 – د/ يحي دنيدني، مرجع سابق، ص 64.

2 – المعطي سهيل، مرجع سابق، ص 35.

في أغلب الأوقات، خاصة وإن كنا على مقربة الانتخابات وحشد التأييد الشعبي للحزب، أما الجانب التقني لمشروع القانون فلا يمكن التطرق إليه لافتقار الدراية والخبرة والتكوين العلمي لدى غالبية النواب، وعادة ما تكون تدخلات النواب بتذكير الحكومة التزاماتها وبإلزامها احترام آجال تقديم مشروع قانون التسوية، والتعبير عن أسفهم للتأخير المتكرر والمتعمد، مما تصبح عملية الرقابة البعدية شكلية وتصبح غير ذي أهمية تذكر.

# الباب الثاني

# النظام الإجرائي على تنفيذ الميزانية

# وسبل إصلاحها

# الباب الثاني

## النظام الإجرائي على تنفيذ الميزانية وسبل إصلاحها

لقد كان البرلمان في بداياته الأولى هو صاحب الاختصاص في المجال المالي، وأن سبب نشأة البرلمان تعود إلى ثورة الشعوب على الملوك في كبح سطوتهم على أموال الأفراد في فرض الضرائب دون رقيب، وشكل مرجعيته على الاختصاصات المالية مرحلة بارزة في تاريخ تطور المؤسسات السياسية بالدولة، وبذلك ظهر لأول مرة نوع من الفصل بين سلطات التشريع والتنفيذ؛ لكن التطور المؤسساتي أدى إلى بروز عدم التوازن في الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح هذه الأخيرة نتيجة لأسباب مختلفة ومتعددة، منها الاحتياجات التقنية المعقدة المصاحبة لوضع الميزانية، وتغليب كفة الحكومة على البرلمان من حيث النصوص القانونية والتنظيمية المختلفة، وذلك بمنح سلطات واسعة للجهاز الحكومي.

هذه الترسانة القانونية التي جاءت لتحد من دور البرلمان لم تستثن مجالا من المجالات المالية إلا ونظمته وجعلته يسير في اتجاه الحكومة عكس اتجاه البرلمان، فاتحا المجال للحكومة لبسط المزيد من السيطرة، وقاطعة الطرق على البرلمان لممارسة الاختصاص في المجال المالي والرقابي، مما نتج عنه وجود ضوابط وحدود قانونية وأخرى عملية فرضتها الممارسة البرلمانية وكذلك المحيط الذي تمارس فيه هذه الاختصاصات؛ مما برز نوع من الضعف لدى الهيئة التشريعية في بسط رقابتها، وأصبحت هي الطرف الخاضع للرقابة من خلال سيطرة الأغلبية الحزبية وحالة الخنوع الشديد في مواجهة السلطة التنفيذية، إذ توجد مجموعة من المعوقات تحد من قيام الرقابة على أكمل وجه، والناتجة أساسا من طبيعة النظام السياسي وارتداداته على أداء البرلمان والحكومة، فضلا عن إضفاء طابع السرية على بعض الأنشطة بحسب طبيعتها أو مكانتها، يشجع القلة ذات المصالح الخاصة التلاعب بأموال العامة، حيث أن السرية في غير مجالاتها المشروعة مدعاة للفساد. وعلى الجانب الآخر، نحاول استعراض أسس ومقومات إصلاح آليات الرقابة على الميزانية العامة وإنجاحها من خلال سرد بعض النقاط المهمة التي يجب الاهتمام بها وتطويرها من أجل أن تكون رقابة بناءة وفعالة وتؤتي ثمارها.

# الفصل الثالث

# المعوقات الإجرائية والمؤسسية للرقابة على الميزانية العامة

# الفصل الثالث

## المعوقات الإجرائية والمؤسسية للرقابة على الميزانية العامة

بالرجوع إلى النصوص الدستورية، يعتبر الميدان المالي من الاختصاصات الأصلية للبرلمان حيث تنص المادة 140 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2016، على أنه:« يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات التالية....: التصويت على ميزانية الدولة" وكذلك في المادة 141:«...القانون المتعلق بقوانين المالية"، لكن ما يلاحظ على الممارسة البرلمانية تقلص نفوذ البرلمان في مواضيع قوانين المالية لفائدة السلطة التنفيذية فضلا عن ذلك تتعمد بعض التشريعات المعاصرة إلى التضييق والتشديد وبشكل كبير سلطات البرلمان في المسائل المالية وهو ما يطرح التساؤل والذي يحمل نوع من الاستغراب ومفاده: كيف يكون الميدان المالي هو بالفعل الميدان الذي استطاعت السلطة التشريعية بسط رقابتها وامتيازاتها في مراقبة الحكومة، ثم نلاحظ التراجع المستمر لدور البرلمان في هذا المجال، وزيادة عن ذلك فإن السلطة التنفيذية هي التي تملك صلاحية صياغة مشروع قانون المالية وإحالته إلى البرلمان للمصادقة، حيث أن أعضاء البرلمان لا يجوز لهم أن يتقدموا بمقترح قانون للمالية، ناهيك عن هذا إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية خلال المدة الممنوحة قانونا، يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بموجب أمر رئاسي طبقا لنص المادة 138 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 والتي تنص على أنه:« يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة؛ وفي حالة عدم المصادقة في الأجل المحدد سابق، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر».

وإلى جانب الحدود الدستورية التي تساهم بشكل كبير في إضعاف دور البرلمان في مجال المالي، فإنه يوجد أيضا من الناحية العملية أثناء ممارسة الوظيفة البرلمانية والتي تحول من تحقيق المبتغى في بسط الرقابة على الميزانية العامة، وهو ما يلاحظ وجود عقبات تعوق وتعرقل الأداء الفعال للأجهزة الرقابية، فلا توضع موضع التنفيذ، وبالتالي تكون عملية الرقابة مضيعة للوقت وذات تكلفة زائدة على الاقتصاد الوطني، مما يزيد العبء على الميزانية العامة للدولة، مما يتبين لنا هشاشة الأجهزة الرقابية والمالية هي نتيجة طبيعية لتراكم عدة عوامل ساهمت في إضعاف نظم الرقابة المالية وضعف مهنية العمل الحكومي والثقافة المؤسسية، مما يتعين ذكره في هذا الصدد أن آليات الرقابة والمحاسبة العمومية لا تجدي نفعا ولا تحقق المطلوب منها على اعتبار أنها نظم إجرائية شكلية أو صورية، كما أن أجهزة الرقابة والمحاسبة في ظل هذه النظم تعاني العديد من أوجه القصور.

## المبحث الأول

## محدودية المبادرة والاعتماد في قانون المالية السنوي

إذا كانت الحكومة التي تضع مشروعا لقانون المالية والبرلمان يصادق عليه، فما هو دور البرلمان في المساهمة في تغيير أو تكملة نسبة المشروع من خلال المقترحات والتعديلات التي تقدم بها أعضاء البرلمان، وبالتالي يكون هذا الأخير قد ساهم فعليا في وضع قانون المالية بجانب السلطة التنفيذية، أم أن البرلمان يصادق على مشروع قانون حكومي كما لو أن الحكومة وضعت قانونا للمالية وجاءت به لتسجله في البرلمان[1].

غير أن أفول السلطة المالية للبرلمان صاحب بتخفيض سلطته في مجال المبادرة، خاصة في مجال تعديل النصوص المقترحة من قبل الحكومة مع العلم أن سلطة التعديل تعتبر ركنا أساسيا من أركان المبادرة البرلمانية من خلال انتهاج سياسة تحديد السلطة الرقابية للبرلمان من خلال وضع قيود في المجال المالي، كما يشكل إعتماد الميزانية من طرف البرلمان حجر الزاوية في القانون المالي، باعتبار أن البرلمان في بدايته الأولى كانت اختصاصاته في المجالات المالية هي سبب نشأته وبشكل متناقض تميز تطور الديمقراطيات خاصة في فرنسا بإضعاف سلطة البرلمان، ويرجع هذا الضعف إلى سببين أساسيين[2]:

**السبب الأول:** لم يعد هناك تدبير مشترك بين ميزانية الفترة التي يقال عنها كلاسيكية وقانون المالية، فلم تتغير النفقات كميا فقط بل تغيرت نوعيا أيضا، مما نتج عنه بأن وضع قانون المالية لا يمكن أن يكون إلا تسوية، وهو ما توضحه آليات الإعداد ذاتها، أخذا – بالطبع– بعين الاعتبار الاختيارات السياسية والاقتصادية للحكومة، لذلك كيف يمكن للبرلمان أن يشكك في خيارات قانون المالية مع أنه لا يتوفر إلا على معطيات تقنية أساسية تقدمها له الحكومة، لذلك يوجد عامل يرتبط بالطابع التقني المتزايد لقانون المالية هو الذي يفسر أفول سلطات البرلمان.

**السبب الثاني:** ينطوي على عوامل شخصية غير موضوعية باعتبار لم يعد ينظر إلى نواب البرلمان كممثلين للشعب، فالعديد من التعديلات والاقتراحات يمكن أن تكون موجهة لمصالح خاصة لذلك ترتب عنه عدم السماح للبرلمان التشكيك في مشروع قانون المالي الذي تثبته الحكومة بخبرتها ودرايتها،

---

1– خالد الشرقاوي السموني، قانون المالية وإشكالية تطبيق الفصل 51 من الدستور، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 52، أكتوبر 2003، ص 71.

2 -Jean François picard, finances publiques, op, cit, P 94.

لذلك أصبحنا نشاهد وجود تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الميدان المالي بصفة عامة، تسمح بالحد من رقابة البرلمان على مستوى المبادرة والاعتماد.

**155**- لذلك لا يعتبر اعتماد قانون المالية مجرد قرار برلماني متعلق بالإجراءات والنفقات بل أيضا – اعتماد قانون المالية – سلطة ممنوحة للحكومة من أجل تنفيذه، لذلك تم التقليص أكثر من محتوى الترخيص البرلماني بصفة معتبرة حيث تتوفر الحكومة على هامش من الحرية تجاه محتوى قانون المالية.

## المطلب الأول: محدودية المبادرة البرلمانية

تعتبر المبادرة برأي الأستاذ Hostiouبمثابة حق في الاقتراح، تمكن صاحبها من المشاركة في مراحل تكوين التصرف القانوني من خلال قدرته على تحريك مراحل إنشاء هذا التصرف[1].

كما كانت المبادرة المالية بفرنسا خلال الجمهورية الرابعة في مجال النفقات العمومية ممنوحة للنواب فقط لكن المادة 17 من دستور الفرنسي حصرت هذه المبادرة بالتأكيد على أنه لا يمكن استعمالها خارج مناقشة الميزانية، أما في مجال الممارسة فكان يتم تحويل هذا المنع من طرف البرلمانيين بوسائل مختلفة كتقليص الاعتمادات، ورفض التصويت[2].

لكن بالرغم من الدور الذي تلعبه المبادرة البرلمانية[3] في تعديل مشروع قانون الميزانية من خلال الدراسة والمناقشة ومن ثم مراقبة العمل الحكومي في المجال المالي، إلا أن هذا لم يشفع له من جملة حدود موضوعية التي قد تفرغ من محتواه الرقابي في هذا الإطار والمتمثلة بالقيود الدستورية والقانونية في التقليص من دوره،من خلال عقلنة الإطار القانوني المنظم لها، وبالرغم من أن حق التعديل المخول لأعضاء البرلمان مضمون بنص الدستور، إلا أنه مع ذلك يبقى هذا الإجراء مقيد بعدم القبول المالي، إذا كان من شأن تلك التعديلات أن تؤدي إلى تخفيض الإيرادات العمومية أو الزيادة في النفقات موجودة أو إحداث نفقات عمومية أخرى، وهذا ما أوردته صراحة نص المادة 139 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 على أنه:« لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة

1- R. Hostiou, Formes et procédures de l'acte administratif, L. G. D. I 1975, P 33.
2- Jean François picard, finances publiques, 2eme ed ; littec, paris 1997, P 101.
3- استخلص دستور الجمهورية الخامسة الدروس من الممارسة البرلماني خلال الجمهورية الرابعة ونص من جديد على المقتضيات السابقة مع تشديدها من خلال فرض قيود صارمة على المبادرات المالية ذات الأصل البرلماني..

في إجراءات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها[1]».

## الفرع الأول: القيود المفروضة على حق التعديل

يتضمن حق التعديل البرلماني للقانون المالي السنوي من الناحية العملية مشاركة أعضاء البرلمان في الجانب التشريعي، وتعتبر التعديلات البرلمانية واحدة من أهم الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة التشريعية، بحيث أن التعديل في حد ذاته إجراء جديد يضاف إلى مشروع قانون المالية ويعتبر هذا التعديل غاية في الأهمية، ذلك أنها تكون المحتوى الذي يسعى من أجله تطوير أحكام القوانين بصفة عامة، والمشاركة في تحديد حكم النفقات العمومية من جهة أخرى، من خلال التعديلات التي يمكن أن يقدمها النواب، وسد ما قد يلاحظونه من قصور أو ثغرات[2].

كما أن العملية التشريعية لا تبدأ من فراغ ولا تظهر إلى الوجود طفرة واحدة، إذ لا بد من بداية تتمثل في الاقتراح الذي يساهم في تحديد القاعدة القانونية والذي بدونه تتعذر إضافة قانون جديد إلى النظام القانوني القائم.

إذا كان البرلمان من خلال الدستور يملك من حيث المبدأ حق المبادرة التشريعية طبقا لنص المادة 136، فإنه يلاحظ أن المبادرة البرلمانية ضعيفة في المجال التشريعي ومنعدمة في المجال المالي، غير أنه نشأ عرف دستوري مفاده استبعاد المقترحات البرلمانية في المجال المالي وقصر هذا الحق على الحكومة وحدها[3].

وبالرجوع إلى الحقبة التاريخية وبمناسبة صدور دستور 1946 في فرنسا الذي أبطل اشتراك اللجنة المالية في تحضير الميزانية، وتضييق حق النواب في اقتراح المبادرات بشأن الميزانية من خلال تعديل في الإيرادات أو الزيادة في نفقات جديدة، ثم حلت الخطوة النهائية لتعديل اختصاصات السلطات الثلاث بصدور دستور 1958 التي احتوت على مبدأ مفاده أن يكون تقدير النفقات العمومية

---

1 – وهو ما يتفق مع محتوى نص المادة 40 من دستور الفرنسي التي نصت على أنه: "الاقتراحات والتعديلات المصاغة من قبل البرلمان تكون غير مقبولة عندما تكون نتيجته تخفيض الإيرادات العمومية إما لخلق أو زيادة في عبئ عمومي".

2– محمد خلاصي، عملية تحضير الميزانية العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر 1996، ص 154.

3– د/ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية للرئيس في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة 1980، ص 33.

وإعداد الميزانية من عمل السلطة التنفيذية وقصر دور البرلمان على مجرد الإقرار من حيث المبدأ دون التعمق في تفاصيل مشروع الميزانية في التعديل بالزيادة أو النقصان[1].

كما أن الفقه أجمع على ضرورة تقييد حق البرلمانيين في مجال الاقتراح المالي، منعا للإسراف والتبذير الذي يمكن أن تتعرض له مالية الدولة، لأن تدخل المجالس النيابية في اقتراح قوانين المالية بالزيادة أو النقصان له عواقب وخيمة، كما أثبتته التجربة الدستورية في أوروبا[2]. ومن هنا تبين أن حق المبادرة الذي أصبحت الحكومة تنفرد به في المجال المالي، يجعل بإمكانها تقليص عدد القوانين ذات الأصل البرلماني سواء عن طريق الإنفراد بالمبادرة التشريعية أو عن طريق التقدم بمشاريع قوانين بهدف تعديل أو إلغاء قانون قائم في الأصل عن البرلمان[3]، ومنع النواب من اقتراح القوانين المالية يبرر بأن النواب يتأثرون بناخبيهم ومصالحهم الانتخابية من خلال خفض نسب الضرائب أو الإقدام على رفع الأموال الاحتياطية إذا كانت موجودة[4].

## أولا- تقييم جدوى تقديم التعديلات

لقد دأبت الأنظمة السياسية إلى إسناد مهمة المبادرة بالمسائل المالية إلى الحكومة، لأنها أكثر قدرة من غيرها على معرفة حاجيات الدولة من نفقات وإيرادات وذلك بحكم إطلاعها على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدولة، بالإضافة إلى امتلاكها للوسائل التقنية والمالية التي تؤهلها للقيام بهذه المهمة على أحسن وجه، لذلك يبرر قصر المبادرة في المجال المالي على الحكومة وحدها على أساس أن الأمور المالية تتميز بطابعها الفني الدقيق وتعتبر وحدة لا تقبل التجزئة ويؤدي المساس بها – دون خبرة ودراية كافية – نوع من الخلل والاضطراب في ميزانية الدولة[5].

---

1- د/ عبد الله عبد العظيم، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، القاهرة 2004، ص 48.

2- د/ سليمان الطماوي، موجز القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة 1952، ص 427.

3- Pierre pactet, institutions politiques et droit constitutionnel, 4éme éd, Paris 1985, P 531.

4- د/ محمد قائد طربوش، مرجع سابق، ص 263.

5- د/ زين العابدين ناصر، مرجع سابق، ص 74.

وعليه فإن تقليص دور البرلمان في المجال المالي يأتي في سياق القيود القوية المفروضة على الوظيفة التشريعية، فإذا كان البرلمان يصوت على القانون فإن مجال هذا الأخير يعتبر محددا في مجالات عددها الدستور[1].

القيود المفروضة على حرية مبادرة النواب ترجع أولا إلى نصوص دستورية، إذ تتوفر السلطة التنفيذية على سلطة مهمة للتحكم في المنظومة التشريعية، إضافة أن سلطتها بالمبادرة التشريعية لا تقاس مع سلطة البرلمان، وبخصوص الدستور الجزائري يلاحظ أنه لم يميز بين الاقتراح المالي والاقتراح في المجال التشريعي، حيث اكتفى بالنص على أن حق المبادرة بالقوانين حق مشترك بين الحكومة والبرلمان، لأن مفهوم المبادرة يمكن أن يشمل القوانين المالية والقوانين العادية[2]، إلا أنه تماشيا مع الآراء الفقهية والأعراف الدستورية جرت الممارسة على اعتبار المبادرة في المجال المالي خاصة بالحكومة وحدها برغم أن الاختصاص المالي للمجالس النيابية يعتبر من الأقدم اختصاصاتها، فإن البرلمان وفي أفضل أحواله السياسية لم يكن يطالب إلا بحقه في الموافقة على الضرائب وأوجه الإنفاق عموما وليس بحقه في اقتراحها، وعليه طالبت غالبية الفقه بضرورة قصر الدور البرلماني في المجال المالي على مراقبة الإنفاق الحكومي[3]، إلا أنه تعطى الأسبقية لمشاريع القوانين على حساب مقترحات القوانين، نتيجة ضعف البرلمان في بسط دوره المتمثل في المساهمة والمشاركة في سن القوانين، ونخص بالذكر تقاعسه عن وضع الإطار العام لإعداد قانون المالية رغم إدراج دستور 1996 فكرة القوانين العضوية حيث لم نشهد مبادرة البرلمان بإصدار قانون عضوي متعلق بقوانين المالية[4] تاركا مجال تنظيم ذلك لقانون صدر في فترة الأحادية الحزبية، وعليه فإن عدم تدعيم البرلمان لسلطته في الرقابة المالية عن طريق إصدار قانون عضوي سيبقيه في حالة ضعف مستمر، كون أن المجال المالي يغلب عليه الطابع التقني والذي يتطلب تخصصا ودرجة عالية من الخبرة والدراية، باعتبار أن القانون الحالي المتمثل في القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية لم يعرف تعديلات

---

1- نصت المادة 140 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 على أنه:" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية....التصويت على ميزانية الدولة".

2- تنص المادة 136 من التعديل الدستوري على مايلي: " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

3- د/ عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 19.

4 - تنص المادة 141 من التعديل الدستوري رقم 01/16 على أنه:" إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:...القانون المتعلق بقوانين المالية"

معمقة تتماشى وظروف كيفية إعداد مشروع الميزانية إلا في أربعة مناسبات، أولها تعديل قانون رقم 05/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، وثانيا تعديل قانون رقم 24/89 المؤرخ في 1989/12/31، وثالثا تعديل قانون رقم 93/ 01 المؤرخ في 19 جانفي 1993، ورابعا تعديل قانون رقم 93/ 18 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993، لأن الأمر سيختلف حتما وفقا لمبدأ تدرج القوانين، وما يقتضيه تطبيقه من ضرورة احترام القانون الأدنى للقانون الأعلى منه درجة، لاختلاف درجة القانون العضوي عن القانون العادي وارتقائه عنه[1].

يعتبر نظام التعديلات محدد بمجموعة متنوعة من ضوابط باعتبار أن اختصاص لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني ينصب مجالها على المسائل المتعلقة بالميزانية وبالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وبالنظامين الجبائي والجمركي وكذلك العملة والقروض والبنوك والتأمينات[2]، وبحكم اختصاص هذه اللجنة التي تتولى دراسة مشروع قانون المالية بعد إيداعه لدى مكتب المجلس وإحالته لها من طرف هذا الأخير، أما على مستوى مجلس الأمة تتولى الأمر لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.

يثور التساؤل حول مدى إمكانية باقي اللجان الأخرى المشكلة من طرف غرفتي البرلمان في إطار صلاحيتها من المشاركة في عملية دراسة مشروع قانون المالية، أو أن الأمر حكرا على اللجنتين السالفتي الذكر فقط بحكم أن مسائل الميزانية العامة تدخل في إطار اختصاصهما، مع العلم أن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان حددتها المادة 134 من التعديل الدستوري الصادر بالقانون رقم 01/16، على أنه:« يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامها الداخلي، وكذلك اختصاصات كل لجنة»[3].

---

[1] – بالرجوع إلى القوانين المقارنة، نص القانون العضوي الفرنسي رقم 692/2001 المؤرخ في 2001/08/01 المتعلق بقوانين المالية والذي جاء في شكل اقتراح من البرلمان وليس مشروع القانون، في زيادة واضحة وملموسة في السلطة الرقابية للبرلمان الفرنسي في المجال المالي، مع العلم أن هذا القانون جاء بدلا من الأمر المؤرخ في 1959/01/02 الذي كان يحكم قوانين المالية.

- Levoyer lois ; La loi organique du 1er août 2001 et le pouvoir de contrôle budgétaire du parlement, revue française de droit administratif (R. F. D. A) N° 03, juin 2003, P 578- 589

2– راجع المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

3– نصت التعليمة رقم 2000/09 المؤرخة في 12 جويلية 2000 المواد من 1 إلى 07:

**المادة الأولى:**" يحق للحكومة وللجنة المختصة وعشرة (10) نواب على الأقل غير أعضاء في هذه اللجنة تقديم تعديلات عن اقتراح أو مشروع قانون محال على لجنة مختصة لدراسته.

=**المادة الثاني:** علاوة على الشروط المحددة في النظام الداخلي لقبول التعديل المقدم من النواب، يجب أن يستوفي هذا التعديل على وجه الخصوص مايلي:

–أن يكون التعديل موقعا من أصحابه، بما في ذلك مندوبهم، حتى ولو تجاوز عددهم العدد المطلوب قانونا.

– أن يوقع مندوب أصحاب التعديل في سجل إيداع التعديلات، عند الإيداع.

– أن يكون التعديل محررا في شكل مادة.

– أن يكون التعديل مرفقا بعرض أسباب خاص به.

– أن يكون التعديل المقترح وعرض أسبابه محررتين باللغة العربية

– أن ينصب التعديل على مادة واحدة من مواد اقتراح أو مشروع القانون الذي أعدت اللجنة المختصة تقريرا بشأنه.

– أن يكون التعديل الذي تضمن اقتراح أو مشروع القانون موضوع الدراسة.

– أن يكون للمادة الجديدة المقترحة في التعديل رقم خاص بها يتماشى وتسلسل أرقام مواد اقتراح أو مشروع القانون محل التعديل.

– في حالة وجود مادة في اقتراح أو مشروع القانون تتمم وتعدل عدة مواد من القانون الساري المفعول، يجب أن ينتصب العديل على مادة فرعية واحدة.

**المادة الثالثة:** لا يمكن أعضاء مكتب المجلس الشعبي الوطني تقديم تعديلات عن اقتراح أو مشروع القانون أو التوقيع مع أصحاب التعديلات المقترحة.

المادة الرابعة: ينتهي أجل إيداع التعديلات وجوبا بعد أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

تودع التعديلات لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

**المادة الخامسة:** تحال تعديلات النواب المقبولة وفق أحكام المادة 61 من النظام الداخلي، وهذه التعليمة العامة، والتعديلات الكتابية المودعة من الحكومة على اللجنة المختصة.

**المادة السادسة:** يمكن مندوب أصحاب كل تعديل، أحيل على اللجنة المختصة، تناول الكلمة أثناء جلسة التصويت، لمدة أقصاها ثلاث (03) دقائق لتقديم تعديله. كما يمكنه في حالة تعدد تعديلاته والاتفاق مع اللجنة المختصة بشأنها، تناول الكلمة مرة واحدة لتقديم كل هذه التعديلات.

لا يجوز لمندوب أصحاب التعديل أن يحيد عن الموضوع.

**المادة السابعة:** تحل هذه التعليمة محل التعليمة العامة رقم 05، المؤرخة في 10 مايو 1998 المتعلقة بتقديم التعديلات من اقتراحات ومشاريع القوانين.

حسب منطق الأمور وبالرجوع إلى مواد النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة يتبين أن اللجنة المختصة هي التي يدخل في اختصاصها المسائل المالية، وهي بذلك تتولى دراسة مشروع قانون المالية[1].

وبالرجوع إلى المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني تنص المادة على أنه:« يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجان الدائمة، جميع المشاريع أو الاقتراحات التي تدخل في إطار اختصاصاتها مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها»، فإن عرض المجلس الشعبي الوطني المشاريع أو اقتراحات القوانين على اللجان يكون في إطار اختصاصاتها ومراعاة لمسألة الاختصاص فإن لجنة المالية والميزانية هي التي تتولى عملية دراسة مشروع قانون المالية[2] ، وباعتبار أن المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الوطني، فإنه يمكن كل لجنة دائمة من أن تطلب من مكتب المجلس عرض مشروع أو اقتراح قانون محال عليها على لجنة دائمة أخرى من أجل إبداء رأي فيه، فيمكن عندئذ للجنة المالية والميزانية أن تطلب عرض المشروع على لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والتجارة والتخطيط لتبدي رأيها فيه بخصوص المسائل التي تدخل في اختصاصها.

بخصوص سلطة التعديل لا يمكن ممارستها إلا في ظل توفر شروط معينة، إذ يجب تقديم هذه التعديلات من طرف اللجنة المختصة بالمالية، أو تقديمها من طرف عشرين عضوا من البرلمان كما يملك سلطة تقدير قبول التعديلات أو رفضها مكتب المجلس الشعبي الوطني[3].

---

1 – تنص المادة 46 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني على أنه:" تبقى اللجان الدائمة مكلفة بقوة القانون بالمسائل المتعلقة باختصاصاتها،وفي حالة تنازع الاختصاص بين لجنتين أو أكثر يقوم مكتب المجلس بتسوية المسألة محل النزاع".

2 – يطرح التساؤل بشأن تشابك أو تداخل المسائل المالية مع الاقتصادية فإن كانت لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية على مستوى مجلس الأمة لا يطرح أمامها هذا الأمر، فإنه على مستوى المجلس الشعبي الوطني هناك فصل بين لجنة المالية والميزانية ولجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والتجارة والتخطيط، وإن كانت اللجنة الأولى من حيث تسميتها واختصاصاتها تختص بدراسة مشروع قانون المالية، فإن اللجنة الثانية تدخل في اختصاصاتها أيضا بعض المجالات التي يتناولها قانون المالية كالاستثمار مثلا.

3 – نصت المادة 61 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني بمايلي: وفقا للمادة 22 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، تقدم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو عشرين نائبا أو عشرين عضوا من مجلس الأمة.

وفي حالة وجود مادة إضافية تم صياغتها من قبل النواب، توقع من قبل جميع أصحابها وتودع في أجل أربع وعشرين ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة محل التعديل، فمراقبة التعديلات يمكن أن تظهر في كل لحظة من الحياة البرلمانية سواء في لحظة إيداع التعديل أو أثناء التسجيل في جدول الأعمال ، أو خلال المناقشة في الجلسة العمومية، لكن الذي يبدو من وجهتنا أن تحديد قبول التعديلات المالية هي مسألة شبه مستحيلة أو على الأقل صعبة، وربما مراقبة القبول تعتبر في حد ذاتها غامضة.

توضح عملية المقاربة في الأنظمة المقارنة أن وجود الأغلبية البرلمانية لا يفسر ضعف المبادرة البرلمانية إلا في جزء منها، فحسب الأستاذ J. C. Colliard يبدو أن الظاهرة ترتبط بشروط تمس المؤسسة البرلمانية في مجموعها، كما يمكن أن ترتبط بمفهوم القانون ذاته الذي ليس هو المفهوم الذي كان في البرلمانات الليبرالية المنتصرة في بداية القرن الماضي[1]. ومع ذلك يلاحظ Colliard أن هذه الظاهرة لا يمكن إلا أن تتقوى بواسطة وجود أغلبية منضبطة وصادقة في مبادرتها.

في فرنسا تختلف شروط تقدير مسألة القبول حسب ما إذا كان الأمر يتعلق بمقترحات القوانين أو التعديلات، فعندما يتم إيداع مقترح قانون من طرف أحد البرلمانيين فإنه يشكل موضوع فحص تلقائي من طرف المجلس بصفة عامة أو من قبل لجنة من المكتب مشكلة لهذا الغرض، مهمة اللجنة هي إيداع المقترحات التي يكون عدم قبولها واضحا مع نص المادة 40 من دستور الجمهورية الخامسة.

بعد هذه المراقبة الأولى يمكن لمقترح القانون الذي تم توزيعه أن يشكل موضوع فحص سابق[2]، ويمكن إثارة استثناء عدم القبول في كل لحظة في الجمعية الوطنية من طرف الحكومة أو أي

---

=يجب أن يكون التعديل معللا وبإيجاز وأن يخص مادة من مواد النص المودع، أو له علاقة مباشرة به، وإن تضمن إدراج مادة إضافية يوقع تعديل النواب من قبل جميع أصحابه ويودع في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل، يقدر مكتب المجلس مدى قبول التعديل حسب أحكام هذه المادة. يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني قبول التعديل أو رفضه شكلا. وفي حالة عدم قبول التعديل يكون القرار معللا ويبلغ إلى مندوب أصحابه، تحال التعديلات المقبولة تطبيقا للفقرات السابقة على اللجان المختصة وتبلغ إلى الحكومة وتوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني ويتم الفصل في كل الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني. ولا يمكن أعضاء اللجنة المختصة إيداع تعديلات كتابية وفق أحكام هذه المادة أو التوقيع مع أصحابها. يمكن الحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها.

1- Jean claud colliard, Les régimes parlementaires, contemporains, presse de la fondation nationale des Sciences politiques, France 1978, P 244.

2- AbdréPaysant, Finances publiques, op cit, p 164.

نائب سواء ضد المقترح ذاته أو ضد تقرير اللجنة التي أعدته حين نظرها في المحتوى، ويتم تقدير الاستثناء حسب معايير صارمة، وعلى مستوى مجلس الشيوخ يمكن إثارة استثناء عدم القبول في الجلسة العمومية من طرف الحكومة أو لجنة المالية أو لجنة التي فحصت المحتوى أو كل نائب بمجلس الشيوخ، وعلى إثر ذلك تقوم اللجنة المالية بالتقدير، وفي هذا السياق يقول الأستاذ موريس دوفارجي: أن إمكانية تقديم البرلمانيين للتعديلات يختلف عن تدخل اللجان البرلمانية، بدون شك يمكن للجان أن تقترح ما شاءت من التعديلات، لكن حق التعديل يمكن كذلك أن يمارس في اللجنة العامة للمجالس سواء بعد المناقشة داخل اللجان أو حتى بعيدا عن أي تدخل للجان[1].

عندما تكون المبادرة البرلمانية تعديلا، فإن شروط القبول المالي تختلف حسب الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ، ففي الجمعية الوطنية تخضع التعديلات لمراجعة ثلاثية، فأثناء تقديم تعديل في اللجنة تتم المراجعة الأولى من طرف رئيس اللجنة التي تنظر في المحتوى وفي حالة الشك يكون ذلك من طرف مكتبها، وتكون المراجعة الثانية وهي الأكثر أهمية، لأنها مستعملة بصفة منتظمة، في لحظة إيداع التعديلات على مكتب المجلس بهدف مناقشتها في الجلسة العمومية، فعندما يظهر أن اعتماد تعديل معين سيترتب عنه نتائج منصوص عليها في المادة 40 من الدستور، فإن رئيس الجمعية الوطنية يرفض الإيداع، وفي حالة الشك يتخذ قراره بعد استشارة رئيس لجنة المالية أو المقرر العام أو عضو من المكتب معين لهذا الغرض، وفي حالة غياب الاستشارة يمكنه اللجوء إلى مكتب المجلس على مستوى الممارسة لا ينظر رئيس المجلس مباشرة إلا فيما يخص التعديلات التي لا يكون لها تأثير مالي، وبالنسبة للتعديلات الأخرى فإنه يستشير رئيس لجنة المالية الذي يأخذ على العموم برأيه، ويعتبر جزاء عدم القبول صارما ما دام أن رفض الإيداع يؤدي إلى غياب التوزيع ومناقشة المحتوى،وفي هذه الوضعية يمكن استعمال مراجعة ثالثة وأخيرة حتى بعد توزيع التعديل أثناء المناقشة في الجلسة العمومية إذ يمكن معارضة الاقتراحات أو التعديلات في كل لحظة بمقتضيات المادة 40 من الدستور من طرف الحكومة أو من طرف أي نائب، وتظهر الممارسة أن القرار في هذه الحالة يتخذ شفويا من طرف رئيس الجلسة بعد استشارة رئيس لجنة المالية، وتعتبر هذه الشروط ذات استعمال جد استثنائي ما دام أن الفحص يتم بصفة منتظمة عند إيداع التعديل[2].

1- Maurice Duverger, Finances publiques, op cit, P 337.
2- André Paysant, finances publiques, op cit, P 165.

وبالرجوع إلى نص المادة 138 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 وبمناسبة مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه، يحال النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة من أجل المناقشة والمصادقة عليه بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، وفي حالا ت حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء وتتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، ثم يتم عرض هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، مع عدم إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن الحكومة إخطار المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء وإذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه.

من خلال القراءة لنص المادة 138 من الدستور تعتبر اللجنة المتساوية الأعضاء أداة لتسريع القرار البرلماني على اعتبار أنه يجنب إجراءات الذهاب والإياب غير المتناهية، لكن خلف هذا المظهر يظهر تفوق الحكومة على البرلمان من خلال استئثار سلطة الوزير الأول أن يطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء للاجتماع حول دارسة أسباب خلاف واقتراح نص يجنب أو يرفع الخلاف الذي وقع بين الغرفتين، ومن جهة أخرى إذا تم عرض هذا النص من قبل الحكومة على الغرفتين للمصادقة عليه، يظهر مرة أخرى تفوق الحكومة على البرلمان من خلال إدخال تعديلات يبقى موقوفا بموافقة الحكومة عليه، فهذه القيود القانونية تصطدم بسلطة البرلمان وخاصة في المجال المالي، فالحكومة يمكنها إبعاد مناقشة بعض التعديلات بإثارة استثناء عدم القبول، كما أن الحكومة لا تتردد في استعمال سلطاتها الدستورية بسحب النص بحجة استمرار الخلاف بين الغرفتين، وعليه يتضح ضعف المبادرة البرلمانية في المجال التشريعي وانعدامها في المجال المالي مقارنة مع صلاحيات الحكومة في هذا المجال.

### ثانيا- عدم القبول المالي المقرر في المادة 139 من الدستور

لقد كرست النصوص الدستورية المقارنة تفوق وأفضلية السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية خاصة في المجال المالي، وبالرجوع إلى نص المادة 139 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 ونص المادة 40 من الدستور الفرنسي يتضح منع كل المقترحات والتعديلات

التي من شأنها تقليص الموارد العمومية أو إحداث أو زيادة النفقات العمومية[1] مع الإشارة أن المادة 139 من الدستور الجزائري أوردت استثناء على هذا المنع يتمثل في السماح باقتراح مبالغ جديدة للإنفاق إذا تبعه ذلك توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها[2].

وعليه فإن دستورية المبادلة بين الإيرادات تعتبر مقبولة، وهذا يعني أن المبادرة البرلمانية التي تهدف إلى تقليص الموارد العمومية تعتبر مقبولة إذا تم تعويضها بمبادرة تهدف إلى إنشاء مورد معادل، على أن يكون المورد الموجه إلى تعويض تخفيض الإيراد العمومي واقعيا وأن تستفيد منه نفس الجماعات أو الأجهزة التي تم تحصيل الإيراد الذي شكل موضوع تخفيض لصالحها وأن تكون المبادلة أو التعويض آنيا[3].

وبمعنى أوضح أن المقتضيات التي أقرتها المادة 139 من الدستور تقبل فقط التعديلات التي تهدف إلى حذف أو توفير نفقات عمومية، أو إنشاء أو زيادة في موارد عمومية، ومن جهة مقابلة فإن المقترحات أو التعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان ترفض إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إلى تخفيض الموارد المالية وإما إحداث أو زيادة في النفقات العمومية.

إن القراءة المتأنية للمادة 139 من الدستور نجدها تقيد حق أعضاء اللجنة في التقدم بمقترحات قوانين أو تعديلات، بشرط عدم تضمين الأحكام الواردة في هذه المقترحات والتعديلات ما يتعارض مع مبدأ التوازن المالي الذي يعكسه قانون المالية في اتجاه التخفيض في الموارد أو الزيادة في الإنفاق، ولذلك فإن كل مقترح قانون يتقدم به أعضاء اللجنة وكل تعديل يتقدمون به بمناسبة مشروع قانون المالية، يتم رفضه بشكل تلقائي إذا كان من شأن هذا المقترح أو ذاك التعديل أن يؤدي قبوله إلى إحداث انعكاس مالي في الحالات الثلاث التالية:

**1**- كون المقترح أو التعديل الذي يتقدم به أعضاء النواب يهدف إلى إقرار تخفيض في موارد الميزانية العامة المحددة في المادة 11 من القانون المالية رقم 17/84، كإلغاء بعض الضرائب والرسوم مثلا أو

---

1 – حدد القانون المالية رقم 17/84 موارد الميزانية العامة في المادة 11 في الفصل الثاني من الباب الثاني من هذا القانون، والنفقات العامة في الفصل الثالث من الباب الثاني.

2 – وفقا لنص المادة 139 من الدستور تعتبر المبادلة بين المبادرات البرلمانية تكون مقبولة إذا كانت التعديلات تهدف في نفس الوقت إلى التقليص أو إلغاء مورد موجود، والزيادة أو إنشاء مورد آخر بمبلغ مساوي للمبلغ المعول إنفاقه.

3- J. F. Picard, finances publiques, op cit, P 102.

تخفيض من مبلغ الغرامات المنصوص عليها في كثير من القوانين، وفي المقابل تقبل الاقتراحات والتعديلات التي يتقدم بها النواب "أعضاء اللجنة المالية والميزانية»، إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية السنوي إلى الزيادة في الموارد العمومية.

**2**- كون المقترح أو التعديل يهدف إلى إحداث نفقات عمومية جديدة بمعنى اقتراح مقتضيات تترتب عنها إحداث نفقات جديدة سواء تعلق الأمر بنفقات الميزانية العامة أو نفقات الميزانيات الملحقة أو نفقات الحسابات الخاصة للميزانية، وإن كانت الحالة الظاهرة تشير إلى نفقات الميزانية العامة.

**3**- كون المقترح أو التعديل الهادف إلى الزيادة في إنفاق عمومي موجود، بحيث أن الأمر في هذه الحالة يتعلق بالزيادة في مبالغ النفقات المقررة في القانون المالي وذلك من خلال تقديم مقترحات وتعديلات يكون لها انعكاس مالي في شكل زيادة المبالغ المرصدة في الميزانية العامة للإنفاق في مجالات محددة[1].

إضافة إلى ذلك فإن نص المادة 139 من الدستور تثير أسئلة تخفيض الموارد العمومية تتمثل في تساؤلين وهما:

**أولا:** هل تعني المادة 139 من الدستور منع أعضاء اللجنة من التقدم بأي مقترح أو تعديل له انعكاس مالي على الميزانية العامة من الناحية السلبية؟ وثانيا: ماهي الأسس أو الآليات التي ينبغي اعتمادها من أجل الحكم على مقترح قانون أو تعديل يكون قبوله يؤدي إلى تخفيض الموارد أو إحداث نفقات عمومية أو الزيادة فيها، هل هو قانون المالية المعمول به خلال السنة الجارية أم مشروع قانون المالية المعروض كل سنة على التصويت؟

بالنسبة للسؤال الأول فإن أحكام المادة 139 من الدستور وإن كان ظاهرها ينص على الرفض التلقائي لكل مقترح قانون أو تعديل يخل بالتوازن المالي لقانون المالية، فإنها لا تعني رفض كل أنواع الاقتراحات أو التعديلات التي لها انعكاس مالي، فأعضاء لجنة المالية والميزانية لهم الحق في التقدم باقتراحات وتعديلات قد يكون لها انعكاس مالي، ومع ذلك لا يجوز رفضها بسبب أحكام المادة 139 من الدستور، ويمكن أن نجملها في الحالات التالية[2]:

---

1- عبد الإله فونتير، العمل التشريعي أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تأصيلية وتطبيقية، الجزء الثاني، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى 2002، ص 175.

2- نادية نويني، حدود السياسة المالية للبرلمان، نموذج مشاريع القوانين المالية، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء 2007، ص 41.

– حالة المقترحات أو التعديلات التي من شأنها أن تؤدي إلى الزيادة في الموارد العمومية

– حالة المقترحات أو التعديلات التي من شأنها أن تؤدي إلى إحداث مورد مالي أو موارد مالية إضافية.

– حالة المقترحات أو التعديلات التي تنبني على التوازن المالي في مضمونها وهذا من خلال إحداث موارد أو الزيادة في موارد واقتراح التخفيض في مورد أو موارد أخرى بالمقابل، بحيث لا يكون في صيغة المقترح أو التعديل في حالة اعتماده أي إخلال بالتوازن المالي المنصوص عليه في قانون المالي.

– حالة المقترحات أو التعديلات التي ترمي إلى التخفيض من نفقات عمومية أي التخفيض من الإنفاق .

– حالة المقترحات أو التعديلات التي تقوم على توازن مالي في مضمونها، وذلك من خلال اقتراح إحداث نفقة جديدة أو الزيادة في نفقة موجودة، مع تضمين نفس المقترح أو التعديل حذف نفقة قائمة أو التخفيض منها.

– حالة المقترحات أو التعديلات التي ترمي إلى حذف نفقة موجودة.

إن الانعكاس المالي هنا يكون إما إيجابيا بالنسبة للقانون المالي أو محايدا لا يؤثر عليه لا بالزيادة أو بالنقصان، ولذلك فإن رفض المقترحات والتعديلات المدرجة ضمن هذه الحالات لن يكون إلا من قبل التعسف والتجاوز الخطير وغير المبرر في تفسير أحكام نص المادة 139 من الدستور.

وبالرجوع إلى نص المادة 40 من الدستور الفرنسي ومقارنة مع نص المادة في الدستور الجزائري نجد وجود تطابق إلى حد ما تقييد سلطة البرلمان في المجال المالي، مع أن نص المادة 40 من الدستور الفرنسي كانت أكثر صرامة في المنع المطلق لكل زيادة في النفقات العمومية وعدم اقتراح أية نفقات جديدة وهذا يدل على الإقصاء التام لكل مبادرة من السلطة التشريعية في موضوع إنشاء نفقات جديدة يضاف إلى ما تم تقديمه من طرف الحكومة، مع مفارقة بسيطة بين نص المادة 40 من الدستور الفرنسي ونص المادة 139 من الدستور الجزائري والذي قيد قبول التعديلات أو الاقتراحات شروط معينة والذي يمكن القول أنه ترك مجالا لإعمال وتطبيق قبول التعديلات المقدمة من البرلمان، غير أن المشرع الفرنسي قد عدل من سياسته الرافضة لكل تعديل أو اقتراح من شأنه إحداث نفقة جديدة أو الزيادة من حجمها، وهذا بصدور القانون العضوي رقم 2001/ 692 الخاص بقوانين المالية، من خلال المادة 47 منه والتي تسمح للتعديلات البرلمانية بصفة واسعة في إطار نفس

البرنامج، فبعد أن كان الأمر رقم 02/59 يسمح للبرلمان فقط بتخفيض أو إلغاء الاعتمادات المالية الجديدة في مشروع قانون المالية، مع التصويت السريع والإجمالي على النفقات الثابتة المصوت عليها مسبقا، لكن مع القانون الجديد، فقد تم الاحتفاظ بقاعدة عدم إمكانية رفع قيمة النفقات العمومية من طرف النواب ، وبمقتضى المادة 47 من القانون العضوي رقم 2001/ 692، أصبح بإمكانهم أخذ المبادرة برفع اعتمادات برنامج معين، بشرط عدم رفع الاعتمادات المتعلقة بالمهمة التي تتضمن ذات البرنامج، وبالتالي بإمكان البرلمان إنشاء أو تعديل أو إلغاء برنامج معين[1].

وبناء عليه فإن الاقتراحات والتعديلات التي لها إنعكاس مالي والتي تؤدي إلى التأثير على التوازن المالي لقانون المالية بكيفية سلبية أو اتجاه عجز مالي، هي المقترحات أو التعديلات المرفوضة في هذا الشأن، ومن هذا المنطلق نحاول توضيح المبادرات البرلمانية المقبولة وغير المقبولة وفق المبادئ الأساسية للميزانية وقواعد إعدادها بمايلي:

أ- إذا كان التعديل ينتج عنه إحداث أو الزيادة في النفقات يكون غير مقبول، كما أن الإلغاء أو التقليص من الموارد يكون غير مقبول أيضا، أما إذا تعلق الأمر بإحداث أو الزيادة في الموارد يكون مقبول، كما أن الإلغاء أو التقليص من التكاليف أمرا مقبولا أيضا.

**ب**- وإذا كان التعديل ينتج عنه إلغاء أو تخفيض إيراد ما، مرفق بإحداث أو الدفع من إيراد آخر فهو مقبول، وإذا كان التعديل يتمثل في إلغاء أو تخفيض إيراد ما، مرفق بإلغاء أو تخفيض تكليف ما فهو مقبول، كما أن إحداث أو الزيادة في نفقات مقابل إحداث أو الزيادة في إيراد ما فهو غير مقبول، أو إحداث أو الزيادة في نفقات ما، مقابل الإلغاء أو التخفيض في نفقات ما فهو غير مقبول أيضا.

بالنسبة للسؤال الثاني والمتمثل في الآليات التي ينبغي اعتمادها في تقدير ما، إذا كانت الاقتراحات أو التعديلات التي جاء بها أعضاء اللجنة المالية والميزانية لها إنعكاس سلبي على قانون المالية، هل هو قانون المالية المعمول به خلال السنة الجارية، أم هو مشروع القانون المالية المعروض للمناقشة؟

---

1- Républiques Française, Ministère du budget, op cit, P 32.

يتبين من خلال القراءة المتأنية لنص المادة 139 من الدستور الجزائري وما يقابلها نص المادة 40[1] من الدستور الفرنسي واستئناسا باجتهادات الفقه الدستوري الفرنسي في الموضوع، فإن إعمال أحكام المادة 139 من الدستور يفرض التمييز بين ثلاث حالات وتتمثل في:

*الحالة الأولى: وهي حالة مناقشة مشروع قانون معروض على البرلمان، وفي هذه الحالة فإن تعديلات أعضاء اللجنة التي يقترح إدخالها على المشروع ترفض إذا كانت تؤدي إلى الوقوع في المساس بمقتضيات المادة 139 من الدستور، ومرجعية الحكم على هذه التعديلات هي القانون المالي الحالي والنافذ خلال السنة الجارية، ولو كان الأمر يتعلق بمشروع قانون يناقش أثناء مناقشة مشروع قانون المالية للسنة الجديدة.

أما الحالة الثانية: فهي تتمثل في تقديم مقترح قانون عرض على البرلمان، وتبين أثناء مناقشة ودراسة مواده، أنه يتضمن مقتضيات تخل بالتوازن المالي المنصوص عليه في قانون المالية، في هذه الحالة يكون المقترح مرفوضا ومرد ذلك هو القانون المالية للسنة الجارية.

الحالة الثالثة: تتمثل في مناقشة مشروع قانون المالية للسنة القادمة، وفي هذه الحالة فإن التعديلات المقترح إدخالها على هذا المشروع بالذات ينبغي أن تكون مبينة على أساس مبدأ التوازن المالي بين الموارد والنفقات، والآلية في ذلك هي أحكام المشروع ذاته وليس قانون المالية للسنة الجارية، لأن الأمر يتعلق بالقانون الذي سيطبق خلال السنة المالية القادمة والذي يطرح تصورا جديدا للتوازن المالي القادم.

## الفرع الثاني: غياب الشفافية في ممارسة حق المبادرة

يقصد بالشفافية بوجه عام إفصاح الحكومة بكل ما يتعلق بمراحل إعداد الميزانية، مع التأكيد على أن هذه الأخيرة لا تتعارض مع متطلبات السرية في بعض مراحل صناعة السياسة العامة للحكومة لما يمكن أن يترتب عنه أداء سلبي على الاقتصاد الوطني بوجه عام؛ بحيث أصبح هناك اهتمام كبير بالشفافية المالية خاصة عند صياغة القانون المالي السنوي، ومراحل مناقشته وأيضا عند دخوله حيز التنفيذ، لما يمثل دورا مهما للاستقرار الاقتصادي، ومن هذا المنطلق فإن الشفافية المتعلقة بصناعة الميزانية لها أهمية بمكان، وهذا يعني إتاحة معلومات شاملة ودقيقة وواضحة وموثوق بها، وفي مواقيت محددة، وفي كافة مراحل الميزانية، بما يمكن لممثلي السلطة التشريعية الاستفادة من تلك

1 – غير أن النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية فسر نص المادة 40 تفسيرا ضيقا وحصر عدم قبول الاقتراحات في تلك التي لها تأثير مباشر على مالية الدولة.

المعلومات ووضع ترتيبات الخاصة بها، وردود أفعالهم على ضوئها وبما يدعم إمكانية التنبؤ بتوجهات السياسة العامة للحكومة ويضمن فاعلية الرقابة والمتابعة[1].

إذ تشترط الشفافية سواء في ممارسة حق المبادرة أو في ممارسة الرقابة على الميزانية العامة توفر المعلومات الدقيقة في مواقيتها وإفساح المجال أمام النواب لأخذ المبادرة في إطلاع على المعلومات اللازمة والبيانات التي يحتويها مشروع الميزانية العامة وأن تتم بصورة شاملة ومبسطة، كما يجب أن تكون هذه البيانات حديثة ومتفقة مع المعايير الدولية المتبعة في الدول الأخرى وذلك لأجل توسيع دائرة المشاركة والمتابعة الدائمة في جميع مراحل الميزانية منذ إعدادها والتصويت عليها إلى غاية الانتهاء من تنفيذها، بغية اتخاذ القرارات اللازمة لما يخدم المصلحة العامة للمجتمع.

لكن من أهم المعضلات التي تواجه مفهوم الشفافية وممارستها من قبل السلطة التشريعية تتمثل في القيود القانونية والدستورية التي تضيق من مجالها، خاصة في الآجال الممنوحة للبرلمان في منح الرخص بالإذن بالإنفاق العمومي (محدودية اعتماد القانون المالي)، إضافة إلى الآجال الممنوحة في دراسة مشروع الميزانية العامة وانتقال سلطة الإذن بالإنفاق إلى رئيس الجمهورية سواء إصدار مشروع قانون المالية بأمر أو إصدار قانون المالية التكميلي بأمر؛ كما أن الحكومة تمارس أساليب تتمثل في مبدأ السرية كمنهاج عام إذا تعلق الأمر بالاعتمادات المالية المتعلقة بالدفاع والأمن الوطني، حيث أصبح من المفاهيم الأساسية القائمة في أذهان المسؤولين على أجهزة الدولة على اعتبار أنه من الواجبات الوظيفية الأساسية المكلفين بها، لكن هذا المفهوم وإن كان ما يبرره كون ما تقتضيه المصلحة العليا للدولة، إلا أنها ترتب عليه الخلط بين البيانات والمعلومات التي يجب الإفصاح عنها وبيانات ومعلومات يحميها مبدأ السرية، والتي تحد من إرساء نظم الإفصاح والشفافية وعدم إتاحة المعلومات والبيانات والإطلاع على المستندات الخاصة بالميزانية العامة[2]؛ مع الحفاظ

---

1 – عرف صندوق النقد الدولي شفافية الميزانية العامة للدولة بأنها الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي ونوايا السياسة الاقتصادية وحسابات القطاع العام، التي من شأنها تعزيز المساءلة وتثبيت المصداقية، وحشد تأييد القوى للسياسات الاقتصادية من جانب الجمهور الذي سيكون على علم تام بمجريات الأمور؛ كما عرفت هيئة الأمم المتحدة شفافية الميزانية العامة بأنها حرية تدفق المعلومات معرفة بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن الحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة واكتشاف الأخطاء.

Organisation for Economic Cooperation and development, OECD, 2001, P 03.

2– بالرجوع إلى مختلف الدساتير الجزائرية، وآخرها التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06، نجد خلوه من أي نص صريح يحدد الطبيعة العلنية أو السرية لأعمال وأنشطة الحكومة والإدارة بصفة

على التوازن بين انتهاج أسلوب الإفصاح وتمكين النواب حق الإطلاع ومن ثم تتكون لديهم فكرة عامة وشاملة عما تنوي الحكومة القيام به من خلال الميزانية للسنة المقبلة، وبالتالي يكون لديهم حق المبادرة في المناقشة والإثراء، وفي نفس الوقت من حق الحكومة رفض الإفصاح عن بعض البيانات وليس كلها عندما يؤدي الإفصاح إلى الأضرار بصياغة السياسة العامة للحكومة أو بتطويرها أو يحد من نجاح سياسة حكومية معينة عند الكشف المبكر عنها من خلال إعطاء أو منح مساحات أوسع للسلطة التقديرية للحكومة في تحديد سرية المعلومات سواء المتصلة بالأمن الوطني واستقرار البلاد أو المتعلقة بصياغة سياسة الحكومة، وبمناسبة الحديث عن السلطة التقديرية للحكومة في تحديد سرية المعلومات، فلا بد ألا يسيئ فهمه عند تطبيقه في الواقع من خلال حجب المعلومات عن الأنشطة التي يحوم حولها الفساد حتى عن السلطات الرقابية المقررة للبرلمان خاصة أثناء تنفيذ الميزانية العامة أو عند التصويت على قانون ضبط الميزانية، مما يعد مدعاة للفساد الأخلاقي ومخالفة للقانون، وحينئذ لا جدوى ولا فائدة ترجى من استعمال الآليات الرقابية، لأنه لا يمكن للبرلمان أن يبسط رقابته على كل مسؤول في الجهاز الحكومي بحجة أنه يدخل في إطار السلطة التقديرية للحكومة[1].

---

=عامة، إلا أن الاتجاه السائد من مضمون النصوص الدستورية بحسب اعتقادنا يفيد إرساء مبدأ السرية كأصل عام على أنشطة وأعمال الحكومة، لاسيما وأن الدستور ذكر صراحة أن أعمال السلطة التشريعية والقضائية ذات طبيعة علنية كأصل عام ومن ثم فإن السكوت عن هذا الأمر عند استعراض أعمال السلطة التنفيذية، وكذلك عند التحدث عن الحقوق والحريات العامة يفسر بأنه إرساء لمبدأ السرية، فضلا عن خلو نصوص الدستور من أي نص يقرر للأفراد حقا عاما في الإطلاع على الملفات أو المعلومات الإدارية.

1 – في بعض الدول التي لديها تقاليد عريقة في بسط الرقابة على الميزانية العامة في جميع مراحلها، ومن خلال تطور مفاهيم الرقابة والشفافية عند صياغة الميزانية، لم يبقى الأمر محصورا على مستوى البرلمان، بل تعدى الأمر إلى تمكين المواطنين الإطلاع على محتويات الميزانية العامة بإعداد دليل المواطن وهو دليل إرشادي مبسط يشرح الملامح الأساسية للميزانية بشكل موثوق به وموضوعي ومبسط يسهل فهمه واستيعابه، ويتم كتابة هذا الدليل بلغة بسيطة، كما يخلص أهداف الميزانية العامة ويوضح السياسات الجديدة والتغيرات المقترحة حلال تنفيذ الميزانية للسنة المقبلة وعرض أهم بنود الإيرادات والنفقات ومصادر التحويل من المنح وغيرها من الجوانب الأساسية للميزانية العامة، ويستهدف إعداد دليل المواطن –Citizen Guide – إلى جعل الميزانية العامة ودورتها، والعمليات التي تمر بها مبسطة ومفهومة للمواطن، وتشير التجارب الدولية قيام العديد من الدول التي انتهجت الشفافية والإفصاح عن الميزانية العامة للدولة بإعداد دليل المواطن ونشرها للجمهور من خلال قانون المسؤولية المالية، ومن بين هذه الدول بريطانيا، وهذا بموجب قانون الاستقرار المالي لسنة 1998، إذ تلتزم الحكومة بإعداد ونشر كافة المعلومات والبيانات اللازمة للجمهور، بما يمكنهم من تتبع ومراقبة السياسة المالية ومدى توازن الميزانية العامة للدولة وعدم حجب أي معلومات أو بيانات مالية، إلا تلك التي قد تضر بالأمن العام القومي، الدفاع والعلاقات الخارجية، أو التي تعوق عملية صنع واتخاذ القرار، كما

من أهم ميزات شفافية الميزانية العامة للدولة وجوب توفر الدقة والواقعية في تحديد التقديرات والبيانات الخاصة بالميزانية من خلال إلزام الجهات المعنية بإعداد ميزانيات قطاعات الوزارية وفقا لنتائج التنفيذ الفعلي خلال السنوات الثلاثة الأخيرة مع مراعاة معدلات النمو الحقيقي والتضخم، مع وضوح هيكل الميزانية العامة والتقارير المالية والذي يتطلب بدوره عرض تقديرات الإنفاق على أساس إجمالي من أجل تفعيل الدور الرقابي للبرلمان في دراسة ومناقشة الميزانية العامة للدولة بطريقة تحليلية معمقة[1]، كما يجب الفصل بين الاعتمادات الإجمالية والتي تدرج لأغراض المرونة في التنفيذ وبين الاحتياطات العامة التي تدرج لأغراض الطوارئ بحيث يصبح لكل منهما بندا مستقلا، خاصة وأن عدم وضوحهما أو عدم الفصل بينهما يجعل نواب البرلمان يشكون في نوايا وزارة المالية بإخفاء جانب هام من الموارد، داخل تلك الاحتياطات، مما يؤدي إلى المطالبة بزيادة الإنفاق[2]؛ فضلا عن وضع حدود لما يدرج كإعتماد إجمالي للجهات أو احتياطي عام يكون بمثابة قواعد مالية للميزانية العامة[3].

---

=ينص القانون أيضا على إقرار معايير محددة للإفصاح عن البيانات، بحيث تلتزم الخزانة العامة بنشر كافة التقارير التي تعدها وفقا لهذا القانون بتوفير نسخ كافية للجمهور من أجل الإطلاع أو الإثراء.

The Fiscat Responsibility and Budget Management Bill, 2000.

1 – د/ لبنى عبد اللطيف، نحو مزيد من المساءلة والشفافية في الموازنة العامة للدولة، مركز شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، مؤتمر الموازنات العامة والمساءلة الشعبية، القاهرة 2006، ص 16.

2 – المرجع نفسه، ص 16.

3 – وفقا للمادة 11 من القانون رقم 17/84 المتضمن قانون المالية، فإنها نصت على مبدأ عام يتضمن مختلف الموارد المتعلقة بميزانية العامة للدولة والمتمثلة في: 1– الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات، 2– مداخيل الأملاك التابعة للدولة، 3– التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى، 4– الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا، 5– التسديد بالرأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها، 6– مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها، 7– مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها، 8– المدفوعات التي تقوم بها صناديق المساهمة بصدد تسيير حافظة الأسهم التي تسندها لها الدولة (الفقرة الثامن معدلة بموجب قانون رقم 05/88 المؤرخة في 1988/01/12) أما فيمايخص كيفية الإنفاق، فقد نصت عليها المواد 20 المعدلة بموجب قانون رقم 05/88 و21 و22، بحيث تنص المادة 20 المعدلة بمايلي:" توضح الاعتمادات المخصصة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير، والمتصرفين العموميين الذين لهم مسؤولية تنفيذ برامج التجهيزات الممولة بالمساهمات النهائية وكذا المستفيدون فيما يخص النفقات بالرأسمال.

تخصص هذه الاعتمادات وتوزع حسب الحالات على الفصول أو القطاعات التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض استعمالها وفقا لمدونات تحدد عن طريق التنظيم"

=أما المادة 21 فتنص على أنه:" بصرف النظر على أحكام المادة 20 أعلاه، يمكنتجسيل نفقات في فصول تشمل اعتمادات إجمالية، عندما يتعلق الأمر بأعباء مشتركة تدرج في ميزانية الدولة أو بنفقات لا يمكن أن يحدد توزيعها

كذلك يدخل في عناصر الشفافية في إعداد الميزانية والمصادقة عليها بتجاوب السلطة التنفيذية مع مطالب السلطة التشريعية أثناء دراسة الميزانية من خلال الموثوقية في وثائق الميزانية العامة، وسهولة قراءتها يعد أمرا حاسما في إيجاد فرص هادئة وبناءة للمشاركة التشريعية في عملية الميزانية، تزيد أشكال وهيكلة وبنية الميزانية الكثيفة والمتشعبة من الوقت والجهد اللازمين من قبل السلطة التشريعية ولجانها المتخصصة لتحليل الميزانية؛ ويراد بمفهوم سهولة القراءة وهو أن الحكومة – قد تتعمد أحيانا – تقدم معلومات معقدة تتعلق بالميزانية، لكن بأشكال ليست سهلة المنال لأعضاء الهيئة التشريعية، من الصعب تقديره ودراسته وقد يتطلب الأمر مراجعة إضافية معمقة تتجاوز مدة المراجعة في حالة تقديم مشروع الميزانية العامة بصورة معقدة وجافة[1]؛ لذا من الضروري إيجاد توازن بين تقديم معلومات كاملة ومفصلة وبين جعلها مفهومة بالنسبة لشريحة كبيرة من الأعضاء، ويدخل في سياق تجاوب السلطة التنفيذية مع مطالب السلطة التشريعية والاستجابة في منح معلومات إضافية محددة ومضبوطة حول هيكل الميزانية ومختلف تفاصيلها مرفقة بتقارير موثوقية مبينة على أسس موضوعية وصحيحة[2].

---

=حينما يتم التصويت عليها؛ ويمكن توزيع هذا النوع الأخير من الاعتمادات خلال السنة عن طريق التنظيم"، أما المادة 22 فتنص على مايلي:" يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة عن طريق التنظيم.

ويمكن إعادة استعمال هذا الاعتماد لتغطية النفقات الإجبارية المنصوص عليها قانونا حسب طبيعة الميزانية ووفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم".

1 – الهيئات التشريعية وعملية الموازنة، أبحاث ودراسة دولية، سلسلة الأبحاث التشريعية، أعدت من قبل المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، و .م. أ، 2003، ص 35 و36.

2 – من خلال تقديم مشروع الميزانية والمواد المصاحبة له بكمية هائلة من التفاصيل، فإن الأنظمة السياسية الأكثر ديمقراطية، تقدم فرصة لأعضاء السلطة التشريعية للاستفسار مباشرة من الوزراء حول أية قضية جوهرية شفويا أو كتابيا أو الإثنين معا بما في ذلك البنود المتعلقة بالميزانية، واتساقا مع دليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الميزانية العامة الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ينبغي تقديم قائمة بالتقارير الرئيسية التي يجب أن تعدها الحكومة عن الميزانية العامة للدولة ومتطلبات الشفافية التي يجب توافرها في كل تقرير من تلك التقارير، وتتمثل فيمايلي:1– تقرير الميزانية السنوي: طبقا لهذا التقرير ينبغي عرض مشروع الميزانية على البرلمان قبل بداية السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل،كما يجب أن تضم الموازنة تعليقا مفصلا عن كل برنامج من برامج الإيرادات والنفقات، كما يجب أن تتضمن الميزانية العامة منظورا متوسط الأجل يبين كيفية تطور الإيرادات والنفقات خلال فترة لا تقل عن سنتين على الأقل بعد السنة المالية.

=كذلك ينبغي تقديم معلومات مقارنة عن الإيرادات والنفقات الفعلية خلال السنة الماضية وتقديرات مستوفاة للسنة الجارية وذلك بالنسبة لكل برنامج، كما يجب بيان مبالغ الإيرادات والمصروفات المرخص بها بموجب تشريع دائم في الميزانية، ويجب تصنيف النفقات على أساس إداري واقتصادي ووظيفي.

=ينبغي بيان التنبؤات الاقتصادية التي استند إليها تقرير الميزانية، كما ينبغي أن تتضمن الميزانية العامة مناقشة شاملة للنفقات الضريبية والأصول والالتزامات المالية للحكومة وكذلك الأصول غير المالية والارتباطات المتعلقة بالمعاشات التقاعدية.

2- تقرير ما قبل الميزانية: ينبغي أن يحدد تقرير ما قبل الميزانية بوضوح الأهداف الاقتصادية والمالية الأساسية للحكومة، وكذلك النوايا الأساسية لها على الصعيدين الاقتصادي والمالي، وذلك فيما يتعلق بالميزانية التي ستقدم وسنتين لاحقتين، كما يجب أن يوضح هذا التقرير الصورة الإجمالية للإيرادات والنفقات وأوجه العجز أو الفائض والديون؛ وأن ينشر ما قبل الميزانية قبل شهر على الأقل من تاريخ تقديم الميزانية؛ كماينبغي عرض جميع التنبؤات الاقتصادية التي استند إليه هذا التقرير.

3- التقارير الشهرية: تتضمن هذه التقارير مبالغ الإيرادات والنفقات عن كل شهر وعن الجزء المنقضي من السنة حتى ذلك التاريخ، كما تشمل مقارنة بالمبالغ المقدرة للإيرادات والنفقات الشهرية للفترة ذاتها، كما يجب أن تتضمن هذه =التقارير معلومات عن نشاط الحكومة في مجال الاقتراض، وذلك يستدعي تصنيف عمليات الاقتراض وفقا لنوع العملة وآجال الدين ونوع سعر الفائدة سواء ثابت أو متغير وكذلك مدى قابلية الدين للسداد قبل تاريخ الاستحقاق.

ينبغي نشر التقارير الشهرية في غضون أربعة أسابيع من نهاية الشهر المعني.

4- تقرير منتصف السنة: يتضمن تقرير منتصف السنة تطوير شامل لعملية تنفيذ الميزانية بما في ذلك تحديث للتنبؤ بنتائج الميزانية للعام الحالي والعامين القادمين على الأقل، ويجب نشر هذا التقرير في غضون ستة أسابيع من نهاية نصف السنة المعني؛ ويجب مراجعة التنبؤات الاقتصادية التي تستند إليها الموازنة وبيان الآثار المترتبة على أي تغييرات فيها.

ينبغي أن يتضمن تقرير منتصف العام مناقشة شاملة للأصول المالية والالتزامات الحكومية والأصول غيرالمالية الحكومية والارتباطات الخاصة بمعاشات الموظفين والخصوم الاحتمالية (المقصود بالخصوم الاحتمالية هي الالتزامات يتوقف تأثيرها المالي على أحداث معينة قد تحدث وقد لا تحدث في المستقبل، ومن الأمثلة الشائعة للخصوم الاحتمالية الضمانات الحكومية للقروض وبرامج التأمين الحكومي والمطالبات القانونية تجاه الحكومة).

ينبغي بيان الآثار المترتبة على أي قرارات حكومية أو أي ظروف أخرى يمكن أن يكون لها تأثير واضح على الميزانية.

5- تقرير الحساب الختامي: يمثل تقرير الحساب الختامي وثيقة المساءلة الرئيسية للحكومة، لذا يجب أن تتم مراجعة هذا التقرير من قبل الأجهزة العليا للمراجعة، كما ينبغي نشره في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية.

ينبغي وجود عرض منفصل للتعديلات التي يتم إجراؤها على الموازنة الأصلية خلال السنة المالية، كما ينبغي عرض تقرير الحساب الختامي بشكلتطابق لشكل عرض الميزانية؛ كما يجب أن يشمل هذا التقرير بيانات ومعلومات مقارنة عن مستوى الإيرادات والنفقات خلال السنة السابقة؛ مراعاة تصنيف النفقات وفقا للتصنيف الإداري والوظيفي والاقتصادي.

=6- التقرير السابق للانتخابات: يهدف هذا التقرير للتركيز على الحالة العامة لمالية الحكومة قبل الفترة السابقة على أي عملية انتخابية مما يرفع من مستوى الوعي لدى الناخبين كما يشكل حافزا لإجراء مناقشات عامة بشأن العملية الانتخابية.

غير أن هذا التناسق الذي من المفروض أن تبديه السلطة التنفيذية عند إعداد المشروع وتقديمه لبرلمان من أجل المناقشة والإثراء لا يمكن أن يحدث على مستوى عال من مفهوم الشفافية الذي تطرقنا إليه في الأسطر السابقة، والتجارب البرلمانية شاهدة على ذلك سواء من حيث حصر عمليات إعداد الميزانية داخل أجهزة السلطة التنفيذية دون السماح بالمشاركة من قبل نواب البرلمان في تلك العمليات أو باستخدام الحيل المالية للهروب من قيود الميزانية وقواعد المالية العامة باستغلال المستوى التعليمي المتواضع لدى الفئات الواسعة من النواب، أو تتباطئ الحكومة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالإصلاحات اللازمة مما يؤدي إلى وجود قصور وخلل هيكلي في الاقتصاد الوطني بسبب غياب نظرة إستراتيجية سواء على المدى المتوسط أو الطويل، والاعتماد على الحلول الظرفية أو الآنية مما يكرس احتمالات المخاطر ووقوع الأزمات المالية التي يمكن أن تتعرض لها الدولة بشكل يهدد الاستقرار الاقتصادي والمالي والسياسي للدولة.

**المطلب الثاني: محدودية اعتماد القانون المالي السنوي**

يشكل الرخصة البرلمانية باعتماد الميزانية العامة المقام الأول في اختصاصات السلطات المالية للبرلمان، ومع تطور القوانين المتعلقة بالمالية، والصراع الخفي بين الحكومة والبرلمان، وما تتمتع به السلطة التنفيذية من إمكانيات ووسائل مادية وقانونية نتج عنه إضعاف من السلطات المالية للبرلمان، وهذا راجع إلى عدة عوامل منها؛ وجود عامل يرتبط بالطابع التقني المتزايد لقانون المالية وهو الذي يفسر زوال واضمحلال سلطات البرلمان، خاصة إذا علمنا وجود نواب على مستوى غرفتي البرلمان غير ملمين بالمسائل المالية، بحيث يتطلب الأمر وقت أكبر لمناقشة واعتماد مشروع، ويتوج في الأخير بالمصادقة عليه خاصة إذا تعلق الأمر بميزانية الدولة لسنة كاملة، بالإضافة إلى عامل

---

=وينبغي أن ينشر هذا التقرير في موعد لا يقل عن أسبوعين قبل إجراء الانتخابات؛ كما يجب أن يتضمن هذا التقرير ذات المعلومات والبيانات التي يتضمنها تقرير منتصف العام مع وضع اهتمام خاص لضمان سلامة هذا التقرير.

7- التقرير طويل الأجل: يستهدف هذا التقرير تقييم مدى استدامة السياسات الحالية للحكومة في الأجل الطويل، وينبغي أن ينشر هذا التقرير مرة واحدة على الأقل كل خمس سنوات أو عند إجراء تغييرات كبيرة علىالبرامج الرئيسية للإيرادات والنفقات، ووضع تقييما للآثار المالية المرتبة على التغيرات الديمغرافية مثل تقدم السن لدى مختلف فئات المجتمع وغير ذلك من التطورات التي يمكن أن تحدث على مدى زمني يتراوح ما بين عشرة (10) إلى أربعين (40) سنة؛ ويجب بيان كافة التنبؤات التي استندت إليها التوقعات والاحتمالات الواردة في هذا التقرير.

OECD ; Best practices for budget transpareney, 2001, PP 5-14.

آخر يتعلق بسلوك النواب أنفسهم الذي لم يعد يؤدي النائب واجبه كممثل للشعب، فالعديد من التعديلات ومقترحات القوانين تستدعي الحضور الدائم والمستمر لجميع أعضاء النواب، ومن ثم المشاركة الفعالة والإيجابية في أشغال دراسة مشروع الميزانية العامة ولا يقتصر الأمر عند الميزانية فحسب، بل يجب أن يتعدى إلى جميع القوانين، لذلك فإن ظاهرة الغياب عن اجتماعات اللجان أو الجلسات العامة سواء بعذر أو بدونه لا تزال خاصية أو صفة موجودة في النواب، حيث لا يحضر اجتماعات اللجان أو الجلسات العامة ومناقشتها سوى عدد قليل من النواب مقارنة مع قيمة وأهمية النصوص والمقترحات المدروسة؛ ومن جهة مقابلة قد يكو ن تدخل النواب في مشروع الميزانية تحكمه أو تسيره مصالح خاصة بحسب توجهات الحزبية للنواب وما يخدم مصالح الحزب بدرجة أولى وتغليب المصلحة الحزبية الخاصة على المصلحة الوطنية، لذلك قد يبدو خطيرا في بعض الأحيان السماح للبرلمان التشكيك في مشروع القانون المالي الذي بنته الحكومة بخبراتها ودرايتها، لذلك نشاهد عمليا عوامل إضعاف متزايد لسلطات البرلمان سواء بقصد من الحكومة أو بسبب المستوى الذي يمثله النواب في الحياة البرلمانية على مستوى قوانين المالية بالدرجة الأولى[1].

إن اعتماد قانون المالية السنوي لا يقتصر على أنه قرار برلماني متعلق بالنفقات والموارد، بل يعد أيضا سلطة ممنوحة للجهاز التنفيذي من أجل تنفيذ القرار المتخذ من خلال الترخيص البرلماني، وهذا ما سنتناوله في الفرع الأول، وكما أن الوظيفة الأساسية في الرقابة المالية التي يمارسها البرلمان تتجلى في النفقات العمومية، فإن البرلمان يصوت على الاعتمادات المقررة صرفها لتغطية نفقات المعتمدة في قانون المالية السنوي لفترة زمنية تحدد بالسنة، لكن الممارسة المالية كثيرا ما أفرزت أو بينت ممارسات لا تحترم الإطارين الزمني والمادي لترخيص البرلماني وهذا ما سنتطرق إليه في الفرع الثاني.

1 – الهبري الهبري، الاختصاصات المالية للبرلمان، رسالة دكتوراه، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، المغرب 2006، ص 219.

## الفرع الأول: تجاوز الترخيص البرلماني[1]

يتوقع القانون المالي السنوي ويرخص مجموع إيرادات ونفقات الدولة[2] وما تعرفه ميزانية الدولة في الوقت الحالي والتقلبات في إيراداتها والتراجع المسجل في الجباية البترولية[3]، جعلت التوقعات أقل دقة، حيث يتطلب من الحكومة أن تحتفظ ببعض التفوق في مجال تنفيذ الميزانية، كما أن الترخيص أو الإذن بالإنفاق ليس له محتوى محدد بمعنى الدقيق، وهذا ما أوردته نص المادة الثالثة من القانون رقم 17/84 والمعدلة بموجب القانون رقم 05/88 المؤرخ في 1988/01/12 من خلال العبارة الواردة :" يقر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة وأعبائها..."، سواء

---

1 – رغم ذكر دستور 1996 الذي كرس فكرة القوانين العضوية والتعديلات الدستورية التي صاحبته، آخرها التعديل الدستوري الأخير الصادر بقانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، وإمكانية قيام البرلمان بعملية التشريع بموجبها في مسائل حددها الدستور على سبيل الحصر في المادة 141 بموجب التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16، ومن بينها القانون المتعلق بقوانين المالية، ورغم وجود مشروع القانون المالية على مستوى الحكومة منذ 2008، ولم يعرض على البرلمان للتصويت والمصادقة عليه، تاركا مجال تنظيم ذلك لقانون صدر في فترة الحزب الواحد المتمثل في القانون رقم 17/84 ورغم ما تلته من تعديلات آخرها كان في سنة 1993، إذ أنه بصدور قانون عضوي سيمكن البرلمان من تقوية سلطاته وبسط رقابته أكثر على تنفيذ الميزانية، مثلما منح القانون العضوي الفرنسي رقم 692/2001 المؤرخ في 2001/08/01 المتعلق بقوانين المالية، بالرغم أنه جاء في شكل اقتراح قانون ولم يقدم في شكل مشروع قانون، مما يعني توفر زيادة ملموسة في السلطات المالية للبرلمان الفرنسي، ومقارنة مع القانون رقم 17/84 الذي يمثل المرجع الوحيد في تحديد أحكام قوانين المالية مجرد قانون عادي، مما برر وجود عدة قوانين مالية سنوية التعديل من أحكام سواء بالزيادة أو النقصان إدراج أحكام جديدة أو إلغاء أحكام قديمة.

وباعتبار قانون المالية السنوي هو قانون عادي أيضا، الأمر يفتح للحكومة مجال واسع للتحرك والتحكم على خلاف الوضع لو تعلق الأمر قانون عضوي متعلق بقوانين المالية الذي يمنحه فكرة الارتقاء إلى مرتبة قانون تكميلي للدستور وبالتالي يستمد قوته القانونية من قوة الدستور ذاته، حينئذ لا يمكن للحكومة أن تعدل بالزيادة أو النقصان في قوانين المالية السنوية التي تعد في شكل مشروع مقدم من الحكومة.

د/ بشير يلس شاوش، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003، ص 31 وما بعدها.

2 – نصت المادة الأولى من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية على أنه:" تحدد قوانين المالية،... طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها".

3 – لإشارة أن قانون المالية في الجزائر يفرق بين نوعين من الموارد وهما:

أ–موارد عادية: تتمثل في الموارد الجبائية المتعلقة بالضرائب والرسوم ومنتجات الطابع والحقوق الجمركية ومنتجات أملاك الدولة.

ب– موارد الجباية البترولية: وهي موارد استثنائية ولو أنها من حيث الواقع المورد الأهم لميزانية الدولة، يساهم بنسبة 97% من إيرادات الميزانية بالعملة الصعبة، أي ما يعادل 73% من إيرادات الميزانية بالعملة الوطنية.

Bachir Yelles chaouache ; Le budget de L'Etat, OPU, 1990, P 243.

تعلق الأمر ببعض الإيرادات التي ليس لها الطابع ضريبي، ويتعلق بتوقعات وتقديرات موجهة لإعلام البرلمان أكثر مما يتعلق الموضوع بإذن بالإنفاق، أو ما تعلق بالموارد الضريبية، فإن الترخيص بتحصيلها له قيمة قانونية ومحددة في نفس الوقت، من خلال إنشاء الضريبة،وعليه فالبرلمان وحتى لا يمس بامتيازات الحكومة في المجال الجبائي، فإنه ليس بوسعه منع أو رفض الترخيص، لأنه لا يمكن له تعديل رسم شبه ضريبي أنشئ بواسطة مرسوم أو مصاحبة الترخيص بشروط تضيق من حرية قرار الحكومة بإنشاء هذه الموارد، ولا يشكل تسجيل رسم شبه ضريبي في وضعية ملحقة لقانون المالية إلا مجرد ترخيص بالتحصيل، الذي ليس من أهدافه إعطاء قيمة تشريعية للنصوص التنظيمية التي أنشأت هذه الموارد[1].

فالرسم الشبه الضريبي كون إنشائها تم بواسطة مرسوم[2]، فإنه يمكن تحصيلها في سنة إنشائها قبل أن يرخص بها القانون المالي، ينتج عن ذلك إمكانية قيام الحكومة بتحويل المقتضيات القانونية بإعادة إنشاء كل سنة الرسم الذي لم يرخص به البرلمان، مما يؤكد إمكانية حدوثه في الواقع ولو بنسب قليلة– لكن نلفت الانتباه إلى الدور الضيق الذي تلعبه الرقابة البرلمانية في هذا المجال–، ويتعلق بتطبيق النظام القانوني للموارد الضريبية كما تطلبه المقتضيات التشريعية أو التنظيمية الجاري بها العمل[3].

إن الفحص الدقيق للاعتمادات عن طريق الأبواب والفصول يضمن فعالية الرقابة البرلمانية، ومع توسع وظائف الدولة وتنوع اختصاصاتها، فإن التصويت المفصل على الميزانية يعيق عمل الحكومة ويعقد مهمة البرلمان، فمن جهة أن التوقعات غالبا ما تكون تقريبية،والحكومة بحاجة إلى نوع من التيسير والمرونة في تنفيذ الميزانية، خاصة في فترة عدم الاستقرار الاقتصادي، ومن جهة ثانية

---

1- Mahmoud Atef Ali El banna, le particularisme du pouvoir, cit, P 136.

2 – إن تعدد وظائف الدولة جعلها تفوض إلى أجهزة مختلفة مهمات تقوم بها ومنحت لها بعض امتيازات السلطة العامة، خاصة حق فرض رسوم واقتطاعات، بالرغم صعوبة تعريف الرسم شبه الضريبي بدقة، لأنه يعتبر ذو طبيعة ضريبية نظرا لطابعه الإلزامي.

3 – وهذا ما تنص عليه المادة الأولى من القانون المالية لكل سنة مالية، حيث تنص على مايلي:" مع مراعاة أحكام هذا القانون يواصل في – السنة المالية الجديدة– تحصيل لصالح الدولة الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة والضرائب غير المباشرة ومختلف الضرائب وكذا المداخيل والحواصل الأخرى، طبقا للقوانين والأوامر والنصوص التطبيقية الجاري بها العمل عند تاريخ نشر هذا القانون، كما يواصل تحصيل مختلف أنواع الرسوم والحواصل والمداخيل المخصصة =للميزانية الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والهيئات المؤهلة قانونا، وذلك طبقا للقوانين والأوامر والنصوص التطبيقية الجاري بها العمل عند تاريخ نشر هذا القانون".

يصبح فحص الميزانية بهذه الشروط مهمة ثقيلة على السلطة التشريعية، تمتص أغلب أوقات دورة البرلمان وقد تكون الرقابة البرلمانية غير مجدية وضعيفة في بعض الأحيان[1]؛ ولذلك نجد أن القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية قد نص في المادة 70 على أنه:« تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضوع تصويت إجمالي.

وفضلا عن ذلك، يصوت بصفة إجمالية على مايلي: – نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية.

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

– إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة.

– الحد الأقصى للنفقات المرخص بها حسب الشروط بموجب هذا القانون، بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة».

يعتبر البعض القانون المالي السنوي نوعا من قانون الإطار، يطرح مبادئ إجمالية تتخذ الحكومة تدابير وضعها حيزا لتنفيذ، وفي هذه الحالة لا يمكن للمشرع أن يتدخل إلا في حدود معينة دون أن يكون له إمكانية أن يشرع بتفصيل، ومن جهة أخرى إذا كان بإمكان البرلمان أثناء المناقشة المالية أن يعدل مخصصات الاعتمادات المقترحة من طرف الحكومة فإن هذه التعديلات لا تمس إلا الأرقام الإجمالية التي تشكل موضوع تصويت البرلمان، وعلى ضوء هذه المقترحات المقدمة من النواب، تأخذ الحكومة هذه التعديلات بعين الاعتبار في توزيع الاعتمادات بإدخال تغييرات على المخططات المالية المرتبطة بها؛ إلا أن الحكومة ليست حرة في جميع الأحوال أن تتصرف بحسب هواها عندما يصوت على هذه الاعتمادات، مما يعني أن مشروع قانون المالية السنوي قد يكون مصحوبا بهذه الاقتراحات الحكومية المتعلقة بالتوزيع، وأن وضعيات النفقات الموجودة هي التي تعطي البرلمان بشأنها الترخيصات الإجمالية، فالحكومة ملزمة بكل هذه الالتزامات[2].

إن الوسائل التي تهدف إلى إعطاء البرلمان رقابة على استعمال السلطات المخولة للحكومة تجعل من قانون المالية نوعا خاصا من قوانين الإطار، حيث يقوم البرلمان بتحديد الخطوط الكبرى

---

1- Mahmoud Atef Ali El banna, op cit, P 140.

2 – راجع نص المادة 20 الفقرة الثانية من القانون رقم 17/84 المعدلة بموجب القانون رقم 05/88 المؤرخ في 1988/01/12 والتي نصت على أنه:" تخصص هذه الاعتمادات وتوزع حسب الحالات على الفصول أو القطاعات عن طريق التنظيم".

المتمثلة في الميزانية الإطار[1]،وفي مقابل ذلك تقوم الحكومة بتحديد جزئيات الترخيصات[2]،أما فيما يتعلق بمجال تعديل الترخيص المالي فتبقى الهيمنة للحكومة، وتتجلى في السلطات الموسعة المعترف لها في تغيير الاعتمادات خلال السنة المالية، فتعديل الاعتمادات يمكن أن يكون ضروريا، إذ ترتبط أخطاء التقدير بقرار التوقع، إضافة إلى ذلك يمكن لوضعيات استعجاليه أن تتطلب مواجهة نفقات غير متوقعة[3]، فهذه التعديلات مبدئيا يجب أن يرخص لها البرلمان حتى يتم احترام مبدأ الترخيص المسبق وأن تحتفظ بالامتيازات البرلمانية، ولكن من حيث الجانب التقني للميزانية العامة أنه ليس من الممكن طلب في كل وقت الترخيص البرلماني لتصحيح ضئيل لتقديرات الميزانية في كل لحظة.

من خلال ما تم ذكره آنفا يمكن أن نستشف إلى وجود نوعين من التدابير تقوم بها الحكومة، تهدف من وراء ذلك إلى تنظيم العمليات المالية المخصصة للاعتمادات التي قام البرلمان بالتصويت عليها.

أ- **التعديل الداخلي للاعتمادات:** وهذا بفتح اعتمادات إجمالية لمواجهة نفقات محتملة أو مواجهة نفقات لم يكن ممكنا تحديد توزيعها عن طريق الأبواب أو الفصول لحظة اعتمادها، إذ بإمكان هذه التحويلات والأدوات أن تعدل في المخصصات بين الأبواب أو الفصول[4]،دون إمكانية إنشاء أبوابا

---

1 – يقصد بالقانون الإطار – Loi cadre ذلك النص التشريعي الذي يتضمن قواعد مؤطرة لتشريعات لاحقة، بحيث يكتفي بوضع الأطر العامة لهذه القوانين دون أن يتدخل في التفصيلات أو الجزئيات التي تتكون منها، وقد تبنى المشرع الجزائري هذا النوع من القوانين بموجب القانون الإطار رقم 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بالقانون الإطار لقوانين المالية، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/88 المؤرخ في 1988/01/12، جريدة رسمية رقم 02 المؤرخة في 1988/01/13، وأيضا المعدل والمتمم بالقانون رقم 24/89 المؤرخ في 1989/12/31، جريدة رسمية رقم 01 المؤرخة في 1990/01/03، وفي هذا الشأن يتكون القانون الإطار من أحكام ومبادئ شاملة وقواعد عامة تخضع لها القوانين التي تتناول نفس موضوع القانون الإطار، وعليه فقوانين المالية السنوية التي تصدر في كل سنة مالية تخضع للمبادئ والقواعد المكرسة في القانون الإطار القوانين المالية رقم 17/84 المؤرخ في 1984/07/07.

2- Mahmoud Atef Ali El banna, op cit, P 153.

3 – راجع المادة 32 من القانون رقم 17/84 والتي تنص على أنه:" يمكن تعديل اعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم يقضي بتحويل الاعتمادات أو نقلها، يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية"

4 – بالرجوع إلى المواد 32، 33، 36 من القانون رقم 17/84 المتضمن قانون المالية، عمد المشرع إلى إضفاء نوع من التخفيف والمرونة في تنفيذ الميزانية من خلال الترخيص للحكومة بالخروج عن المبدأ العام الذي وضعته المادة 04 من نفس القانون، من خلال تمكينها من تعديل التوزيع المالي المحدد في قانون المالية عن طريق استخدام إجراء نقل الاعتمادات أو تحويلها، مما يؤدي المساس بمبدأ معروف في علم المالية العامة، ألا وهو مبدأ التخصيص في النفقات، الأمر سينعكس سلبا على المصادقة البرلمانية للميزانية.

جديدة في الميزانية العامة للدولة[1]؛ لكن يرى البعض أنه بخصوص إعادة التنظيم الداخلي للاعتمادات أن تعديل التخصيص الأولي للاعتمادات عن طريق التحويلات غير القانونية – في مرحلة تنفيذ الميزانية– لا يؤدي فقط إلى تحريف الترخيص المالي، ولكن أيضا إلى تجاوز هذا الترخيص وبالتالي يمس بالطابع المقيد للاعتمادات[2]، وتمنح هذه الأساليب التي تنتهجها الحكومة سواء تعلق الأمر بالاعتمادات الإجمالية، التحولات وعمليات نقل الاعتماد إمكانية واسعة من أجل إفراغ الرقابة البرلمانية من محتواها في بسط متابعة أطوار كيفيات تنفيذ الميزانية على مدار السنة[3].

**ب– تعديل المخصصات الإجمالية التي صوت عليها البرلمان:** تتعلق هذه الحالة بقرارات الإنفاق خارج الاعتمادات المفتوحة وليس بتعديلات داخل الميزانية، إذ يتعلق الأمر بممارسة سلطتها التنظيمية في إطار القانون المالي الذي يحدد المبادئ الأساسية، وتبقى بعض الاختلافات في كيفية تفعيل الشروط المتعلقة بالتعديل وإصدارها الأول في القانون المالي السنوي.

إن سلطة الزيادة في المخصصات الإجمالية التي يكون موضوع تصويت من طرف السلطة التشريعية هو إجراء استثنائي، تلجأ إليه أثناء سريان القانون المالي السنوي، حيث يمس هذا الإجراء بقاعدة التصويت المسبق على الميزانية العامة للدولة، وأن القانون لا يمكن تعديله إلا بواسطة قانون آخر استنادا لقاعدة توازي الأشكال[4].

---

1 – وهذا ما كرسته المادة 01/33 من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية على أنه:" تعدل التحويلات وتعين المصلحة المسؤولة عن تنفيذ النفقة دون أن تغير طبيعة هذه النفقة".

2 – إن أسلوب التحويل من وزارة إلى أخرى، يمكن السلطة التنفيذية من التحرر من المصادقة، كما أن تحويل الاعتمادات يتم على الخصوص من ميزانية الأعباء المشتركة إلى وزارة معينة ونادرا ما يجري بين وزارتين، وهذه الميزانية تتضمن اعتمادات إجمالية لتمكين الحكومة من مواجهة نفقات تحتمل صرفها مستقبلا، ويقوم البرلمان بالتصويت عليها دون معرفة الاتجاه الذي ستصرف فيه، ولا الوزارات التي ستستفيد منها، ولا الأغراض التي ستلبيها، كما أن السلطة التنفيذية هي وحدها التي ستتولى خلال السنة المالية مهمة إعادة توزيعها على الوزارات عن طريق مراسيم التحويل. لمزيد من التفاصيل، أنظر: د/ بشير يلس شاوش، التطبيقات العملية القوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مرجع سابق، ص 36 وما بعدها.

3- Mahmoud Atef Ali El banna, op cit, P 156.

4 – نصت المادة 04 من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية على أنه:" يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية".

## الفرع الثاني: تجاوز سقف الاعتمادات وعدم احترامها

الأصل أن الاعتمادات المالية المحددة بمدة زمنية تقدر بسنة مدنية، ويكون حجم الاعتمادات في حدود سقف مالي معين ومحدد، لكن التطبيقات المالية – أثناء تنفيذ الميزانية– لم تحترم حدود ما أقرته السلطة التشريعية خلال التصويت على قانون المالية السنوي في البعدين الزمني والمادي، وهذا راجع إلى تداخل وتفاعل عدة أسباب وعوامل في التأثير على التوجهات المالية للدولة وفي أولويات الإنفاق العمومي، كما تؤدي إلى التأثير المباشر على حجم النفقات العمومية المطلوبة لتغطية الحاجيات العمومية.

تظهر محدودية ومرونة مبدأ الترخيص السنوي للبرلمان في مجالين إثنين وهما ترحيل الاعتمادات والترخيصات في البرامج، فبخصوص الحالة الأولى لا يمكن بأي حال أن تدخل الاعتمادات المفتوحة في الميزانية العامة برسم سنة مالية إلى السنة الموالية[1]، غير أن اعتمادات الأداء المتوفرة برسم نفقات الاستثمار ترحل وفق الإجراءات المحددة بنص تنظيمي ما لم ينص على خلاف ذلك قانون المالية السنوي، وتضاف إلى اعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية السنوي[2].

أما بخصوص الترخيص في البرامج فإنه من الصعب وبعد أن أصبحت الميزانية العامة أداة تدخل اقتصادية في يد الحكومة أن يحصر إطارها الزمني في حدود السنة خاصة في موضوع نفقات الاستثمار، خاصة إذا كنا بصدد مشروع يتطلب إنجازه مدة تفوق السنة أو أكثر– مثل مشروع طريق السيار– فالبرلمان يصوت على ميزانية إنجازه بالقبول مرة واحدة عندما يوافق على المخطط، وتستمر سريان مفعول القبول أو الموافقة تلقائيا على النفقات طيلة مدة إنجاز المشروع؛ ويشكل هذا الإجراء استثناء واضحا على مبدأ سنوية الميزانية، لأن حق البرلمان في إقرار القانون المالي هو حق محدد لفترة زمنية أقصاها سنة[3]، فالتوفيق بين مبدأ سنوية مالية الدولة ومتطلبات التجهيز لسنوات عديدة يرتكز على مفهوم آخر للترخيص حيث يطبق عليه نظام خاص.

---

1 – تنص الفقرة الثانية من المادة 25 من القانون رقم 17/84 على مايلي:" لا تحول الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة، الحق في تجديدها للسنة المالية التالية".

2 – راجع المادة 36 من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية والتي تنص على أنه:" يحدد التوزيع بين القطاعات للاعتمادات المفتوحة والمخصصات للنفقات ذات الطابع النهائي من المخطط السنوي بموجب قانون المالية ويتم إدخال التغييرات على هذا التوزيع عن طريق التنظيم".

3 – عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص 239.

**179**- يتم تحديد نظام الترخيصات في البرامج من زوايا ثلاث وهي: تعدد سنوات البرنامج، ومراجعة البرامج، ووحدة موضوع البرامج، فمن حيث المدة تبقى الترخيصات في البرامج صالحة دون تحديدها إلى أن يتقرر إلغاؤها، وتحدد الحكومة تقديريا وتيرة الالتزام بالنفقات، وهنا تتجلى محدودية ومرونة سنوية الترخيص البرلماني، وبالضبط في اعتمادات الوقتية، أما من حيث مراجعات الترخيصات في البرامج فإنه يمكن مباشرتها لاعتبارات تقنية أو بسبب تغييرات في الأثمان، ويعد هذا الإجراء عادي كون أن المشروع يستغرق سنوات، فيواجه تقلبات في الأسعار وتغييرات فنية وتضخم مبالغ المراجعات على وجه الأسبقية من الترخيصات في البرامج المفتوحة وغير المستعملة أو عند عدمها.

أما بخصوص وحدة موضوع الترخيصات في البرامج، فيعني أن كل ترخيص يغطي شطرا من الاستثمارات يكون وحدة معينة ومجموعة متناسقة، فالترخيص الواحد في البرنامج بأكمله يعد ثقيلا من حيث الأعباء، ولاعتبارات مالية وسياسية يقسم البرنامج إلى أقسام، ويخصص لكل شطر ترخيص معين، وبمجرد ترخيص الشطر الأول يسهل الحصول على الترخيص في البرامج للأقساط المتبقية[1].

الأصل في الموارد المرخص بها من طرف البرلمان ليس لها سقف محدد خصوصا في مجال الجباية والتحصيل[2]، فإن النفقات العمومية على خلاف ذلك، يمكنها أن تتجاوز المبلغ المحدد لها عند

---

1 عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص 242 وص 243.

2 – يمكن تقسيم إيرادات الدولة في هذا الصدد إلى إيرادات ثابتة وأخرى إيرادات تقريبية، فالأولى يغلب عليها طابع الاستقرار ويتم الاعتماد في تقدير هذه الإيرادات عادة بالقياس على ما كانت عليه في السنوات السابقة مع مراعاة الزيادة أو النقصان في كل سنة، والنوع الثاني إيرادات متغيرة لا يمكن التنبؤ بها مستقبلا إلا بصورة تقريبية، وقد نصت المادة 11 من القانون رقم 17/84 على هذا النوع من الإيرادات، وهذه الأخيرة يغلب عليها الطابع الاحتمالي، فالمطلوب في مثل هذه الحالات هو تحري أقرب الأرقام إلى الحقيقة، وهذا باعتماد الأسس العلمية والأساليب العملية الناجحة في عملية التقدير، وأهم هذه الأساليب تتمثل فيمايلي:1- أسلوب التقدير المباشر: أن تقوم الحكومة بوضع التقديرات الملائمة والمحققة للسياسة العامة في مجال الإنفاق على أن تتحمل مسؤولية هذه التقديرات أمام البرلمان، ويتطلب هذا الأسلوب دارسة مدققة من طرف خبراء اقتصاديين لمعرفة التطورات الاقتصادية التي قد تحصل مستقبلا.

=2- أسلوب التقدير الوسطي: يطبق هذا الأسلوب من أخذ معدل وسطي من معدلات التحصيل الفعلي خلال سنوات معينة سابقة، وذلك بغرض الوصول إلى افتراض قيمة تقديرية للإيرادات العامة للسنة المالية، اعتمادا على المعطيات المسطرة والخطط الإنمائية المبرمجة، إلا أن هذا الأسلوب تقديراته ليست متطابقة دائما..

3- أسلوب التقدير القياسي: يقوم هذا الأسلوب على أساس المقارنة والقياس على الإيرادات التي تم تحصيلها في آخر سنة مالية، يضاف عليها بعض التعديلات انطلاقا من تقديرات يقوم بها خبراء ومختصون بغرض تفادي الوقوع في

التصويت، مع الوجوب التمييز في موضوع طبيعة النفقات بين النفقات ذات الطابع التقديري والنفقات ذات الطابع المحدد، فالصنف الأول من النفقات مرتبط بالمحيط الاقتصادي العام وبمدى استقرار الأوضاع المالية، وهو ما يجعل أمر تحديد قيمتها وحجمها قائما على مجرد توقعات وتقديرات، مما يترتب عنه إمكانية أن تكون هناك زيادة في المبالغ المنفقة أثناء تنفيذ الميزانية طالما هي تقديرية بطبيعتها، وأحيانا عن طريق القانون المالية التعديلي يحصل تجاوز في كل الاعتمادات المرخص بها في القانون المالية السنوية.

وبالرجوع إلى أحكام القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية، نجد أن المشرع ميز بين نوعين من الاعتمادات المطبقة في مثل هذه الحالات والمتمثلة في الاعتمادات التقديرية أو الوقتية، وثانيا الاعتمادات الحصرية أو المحددة، وهذا بمناسبة تعديل الاعتمادات الأولية المقررة في قانون المالية الإبتدائي يتمثل في اعتماد نظام يعرف بمراسيم تسبيقية[1]؛ فبالنسبة للاعتمادات التقديرية أو الوقتية، تكون الاقتطاعات من الاعتماد الإجمالي بالنسبة للنفقات المحتملة غير كافية لاستكمال الاعتمادات الوقتية، فهنا يمكن تكملتها إذا تبين أنها غير كافية أثناء السنة المالية من خلال فتح اعتمادات إضافية بواسطة مراسيم تسبيقية، وهو ما نصت عليه المادة 03/30 من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية على أنه:« لا يمكن أن يؤمر بدفع النفقات من الاعتمادات الوقتية إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة، وإذا ما تبين في غضون السنة أن هذه الاعتمادات غير كافية، يمكن إتمامها باقتطاعات من الاعتماد الإجمالي المناسب، وذلك ضمن الشروط المحددة في المادة 21 أعلاه». وبالرجوع إلى المادة 02/21 تنص على أنه:« يمكن توزيع هذا النوع من الاعتمادات خلال السنة عن طريق التنظيم». وهذه المراسيم تتخذ بناء على تقرير من وزير المالية بموافقة البرلمان عليها عن طريق قرار منه للاقتطاع من الاعتماد الإجمالي لتغطية العجز في الاعتمادات الموجهة لهذه النفقات.

---

=الأخطاء السابقة، وبغرض الاستجابة للتطورات المتوقعة أو المحتملة. محمد خلاصي، مرجع سابق، ص 96 وما بعدها.

1 – يعتبر نظام مراسيم التسبيق وسيلة قانونية تمنح السلطة للحكومة من أجل فتح اعتمادات إضافية، وقد تم العمل بهذا النظام في النظام الفرنسي وذلك منذ سنة 1817، وقد تم تعزيز هذه الإمكانية عن طريق الأمر الصادر في 1959/01/02 حيث قام بتنظيم هذه العملية وذلك بمنح إمكانية للرفع من الاعتمادات المالية، ولكن بتوفر شروط محددة قانونا، وهي مختلفة فيما يخص الاعتمادات الوقتية وتلك المتعلقة بالاعتمادات الحصرية.

أما فيما يخص الاعتمادات المحددة أو الحصرية، انطلاقا من مبدأ المتمثل أن كل الاعتمادات المالية المسجلة في قانون المالية اعتمادات حصرية فلا يجوز تجاوز النفقات المحددة في هذه الاعتمادات، إلا أنه وبالرجوع إلى القانون الفرنسي، نجد أن المشرع خرج عن هذه القاعدة إلى إمكانية الاقتطاع من الاعتماد الإجمالي بالنسبة للنفقات العرضية، وذلك في حالتين وهما: حالة الاستعجال، وحالة الضرورة الملحة التي تقتضيها المصلحة الوطنية.

**1-حالة الاستعجال:** تنص المادة 13 من القانون العضوي الفرنسي رقم 692/2001 المتضمن القوانين المالية على أن أي مرسوم تسبيق يمكن أن تلجأ إليه الحكومة في حالة الاستعجال من أجل رفع في الاعتمادات المالية الأولية، يجب أن يصدر بعد أخذ رأي اللجنة المالية بالجمعية الوطنية، واللجنة المالية بمجلس الشيوخ، ويقدم هذا الرأي إلى الوزير الأول في مدة زمنية تقدر بسبعة (07) أيام، ولا يمكن الإمضاء على هذه المراسيم إلا بعد استلام رأي اللجنة المالية، مع وجوب تحديد نسبة مئوية لا يجوز للحكومة أن تتجاوزها خلال فترة اعتمادات إضافية أثناء إصدار مراسيم التسبيق والمحددة ب 01% من الاعتمادات الأولية[1].

**2- حالة الضرورة الملحة للمصلحة الوطنية وعدم تحقق التوازن المالي:** تحاط في مثل هذه الحالة عن طريق مراسيم التسبيق بفتح الاعتمادات الإضافية المتعلقة بحالة الضرورة عن طريق قرار يتخذ في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة والتي لا يمكن معها الانتظار من أجل أخذ رأي اللجان المالية في الموضوع كما في حالة الاستعجال، أي ودون انتظار القانون المالي المقبل يتم في الحال إيداع مشروع القانون المالي الذي يتضمن تعديل هذه الاعتمادات أو عند فتح الدورة البرلمانية المقبلة إذا كان البرلمان في عطلة[2]، إلا أن القانون العضوي الفرنسي رقم 692/2001 قد منح اللجان المالية

---

1 – إن تحديد نسبة 01% من الاعتمادات الأولية – في تصورنا- يعزز مكانة عملية الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية ويمنع الحكومة في التلاعب أو التحايل في عدم الالتزام بالرخصة البرلمانية بالإنفاق العام، ووجوب الحكومة قبل كل هذا إعلام اللجان المالية القيام بفتح اعتمادات إضافية عن طريق قرارات تسبيقية يعزز أكثر الشفافية في الإنفاق العمومي.

2 – يؤكد العميد فيدل Vedel فرضية القوة القاهرة التي تتجاوز كل شرط أو شكل جوهري، فإن هذه الفرضية غير محتاجة للنص عليها في النصوص، فالقوة القاهرة التي تتوفر فيها شروط عدم التوقع وعدم إمكانية الدفع بها، وخارجة عن الإرادة، من شأنها إعفاء مرتكب المخالفة المالية من المسؤولية، كما يعتبر اللجوء إلى النظرية القضائية للظروف =الاستثنائية التي تعفي الإدارة من قواعد الاختصاص والشكل والجوهر خارج الأنظمة الخاصة لتوسيع الاختصاص المنصوص عليه من طرف القانون أو الدستور في حالة الأزمة. راجع مؤلف

- Mahmoud Atef Ali El banna, op cit, P 159.

في كلا غرفتي البرلمان حق العلم بكل عملية فتح أي اعتماد إضافي عن طريق هذا النوع من القرارات، بمعنى أن أي قرار تسبيق في حالة الضرورة وقبل القيام بإصداره، يتم أولا إعلام اللجان المالية بها[1].

**عمليا يمكن أن يحصل تغيير في الاعتمادات المرخصة من البرلمان عن طريق الأساليب التالية[2]:** – مبالغ المساعدة: وهي لا تسجل في القانون المالي إلا للتذكرة، ومن شأنها أن ترفع الاعتمادات المفتوحة في غضون السنة المالية.

**إعادة الاعتماد:** ويحصل في حالة استرجاع الخزينة لمبالغ تمت تأديتها دون حق، وكذلك في حالة الحصول على موارد بيع معدات أو تموينات للدولة تدخل في صلب الميزانية[3].

–**القوانين المالية التعديلية:** حيث يحصل عن طريقها تجاوز الاعتمادات، وتؤدي هذه القوانين عمليا إلى الزيادة في الاعتمادات وتغيير أوجه تخصيصها، ولو لا هذه الزيادة وهذا التغيير لما وجدت قوانين تعديلية، وما يلاحظ على هذه القوانين أن مرورها لا يثير الاهتمام لدى النواب ما دام أن شغل الشاغل كان منصب أساسا على القانون المالية السنوي؛ وما دام أن التجاوز تكرسه الممارسة المالية، يطرح التساؤل حول دلالته علما بأن البرلمان يحدد سقفا لمبالغ النفقات، فبالنسبة للنفقات التقديرية قد يفهم عدم دقة الأساليب الفنية المستعملة لأنها رهينة تقلبات يصعب ضبطها مسبقا، وفي بعض الأحيان يكون الخطأ ظرفيا خاصة في موضوع الإصلاح الجبائي أو في تغيير الأساليب الفنية للوعاء أو التصفية الضريبية كأن يحذف المقدم من الضريبة على القيمة المضافة ويمنح الملزمين الحق في استرداد مبالغ الضريبة التي تحملوها؛ لكن عندما تكون التجاوزات في صرف النفقات متكررة على نفس الأبواب، فلا علاقة هنا بالأساليب الفنية، فسبب الظاهرة سياسي يستهدف من ورائه تقليص حجم

---

1 – حق إعلام البرلمان بفتح اعتمادات إضافية في حالة الضرورة التي تتطلبها المصلحة الوطنية لم تكن معروفة في ظل أمر رقم 02/59 الصادر في 1959/01/02، وتم النص عليها بموجب نص المادة 13 من القانون العضوي رقم 692/2001 الصادر في 2001/08/01؛ وإن كان مجرد إعلام فقط، لا يرقى إلى درجة أخذ رأي هذه اللجان المالية، إلا أنه يبقى إجراء مهم يسهل من عملية الرقابة على الاعتمادات الإضافية.

2 – عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص 245 وص 146.

3 – تنص المادة 22 من القانون 17/84 المتضمن قوانين المالية على أنه:" يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة عن طريق التنظيم.

ويمكن إعادة استعمال هذا الاعتماد لتغطية النفقات الإجبارية المنصوص عليها قانونا حسب طبيعة الميزانية ووفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم".

العجز الفعلي للميزانية وقت مناقشة القانون المالي وإجراء تغيير على هيكلها لاحقا عن طريق قانون المالي التعديلي.

## المبحث الثاني

## تواضع آلية التصويت وسلطة الرقابة

قبل الخوض في دراسة آلية التصويت والرقابة التي يمارسها البرلمان على الميزانية التي تعدها الحكومة، لا بأس أن نذكر كيفية دراسة مشروع قانون المالية السنوي سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني ممثلة في لجنة المالية والميزانية، أو لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية على مستوى مجلس الأمة، غير أن اللجنة الأولى هي التي تبدأ علاقتها بالمشروع من تاريخ إحالته إليها من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني رفقة المستندات والوثائق المتعلقة به[1]، وتقوم اللجنتين بدراسة المشروع وفق الأحكام المتعلقة بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين بصفة عامة طبقا لأحكام المادة 138 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/06[2]، ويمكن للجنة المالية والميزانية من أجل إعداد دراسة وافية طلب استشارة ذوي الخبرة للاستعانة بهم، كما خول لها القانون حق طلب الاستماع إلى أعضاء الحكومة أو طلب رأي لجنة أخرى بعرض المشروع عليها[3]؛ وأيضا تقديم اقتراحات؛ التعديلات[4]، وتعد ميزة اقتراح التعديلات من أهم ما تتمتع به اللجنة للتدخل في مجال التشريع المالي، وهذا على مستوى كل غرفة من خلال تقديم الملاحظات أو التوصيات[5]، مع إمكانية مشاركة رئيسي غرفتي البرلمان

---

1 – راجع نص المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، وعلى مستوى مجلس الأمة، راجع نص المادة 32 من النظام الداخلي، حيث يحيله فوريا مجلس الأمة على اللجان الدائمة كل نص يدخل في اختصاصها رفقة المستندات والوثائق.

2 – تنص الفقرة الأولى من المادة 138 من الدستور على أنه:" مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه".

3 – المادة 26 من القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وكذلك المادة 43 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، والمادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

4 – المادة 28 من القانون العضوي رقم 12/16 والمادتين 61 و62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

5 – المادتين 39 و40 من القانون العضوي رقم 12/16.

ونواب الغرفة الأولى والغرفة الثانية في أعمال اللجنة دون أن يمكنهم ممارسة حق التصويت الذي هو حكرا على أعضائها فقط[1].

ما يلاحظ أن اللجنتين المختصتين بدراسة مشروع قانون المالية تقع عليها عدة مهام لدراسة هذا المشروع بصورة وافية، خاصة مسألة الاستعانة بالمختصين نظرا لطبيعة التقنية للمشروع، ومسألة اقتراح التعديلات اللازمة بالنسبة للجنة المالية والميزانية والتي تتطلب فهم واستيعاب جيد لأحكام المشروع وبنوده لترتيب التعديلات اللازمة بذلك، ومنه تتجلى وسيلة التصويت والرقابة باعتبارهما أهم معالم سلطات المالية للبرلمان بفسح المجال أمام المشاركة الفعلية للنواب في المجال المالي، غير أن هذه المشاركة لا تستبعد سيطرة الحكومة في جميع مراحل عرض مشروع قانون المالية السنوي على مستوى غرفتي البرلمان[2].

## المطلب الأول: تجاوز التصويت البرلماني وعدم احترامه

يعتبر التصويت على مشاريع ومقترحات القوانين إجراء أساسيا في عملية سن القوانين، إذ بموجبه يتحدد مصير النص، فإما أن يتم قبوله بالأغلبية التي يحددها القانون، فيحال إلى مرحلة الإصدار ليستكمل باقي الإجراءات التشريعية، وإن أن يرفض فيسقط ويصبح في حكم العدم[3]؛ وكما هو مبين في نصوص الدستور، يتأكد ارتباط صدور القانون بالتصويت، حيث لا يمكن أن يصدر قانون دون إجراء التصويت عليه، إلا في حالات استثنائية[4]. وإذا كان نص الدستور لم يحدد أنماط التصويت، فإن النظام الداخلي لكلا مجلسي البرلمان حدد هذه الأنماط[5]، وبالنظر إلى كون التصويت

---

1 – المادة 04 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني والمادة 35 من النظام الداخلي لمجلس لأمة.

2 – يعتبر تواضع التصويت سواء على مستوى الغرفة الأولى أو الغرفة الثانية على المشروع بعد المناقشة محددا بضوابط دستورية وقانونية استنادا لنص المادتين 138 و139 من التعديل الدستوري، كما أن هناك ضعفا واضحا في وظيفة المراقبة السياسية من خلال استعمال وسائل تحريك انعقاد مسؤولية الحكومة والتي تبقى مسألة نظرية في ظل ضعف وسائل الرقابة وعدم نجاعتها، في ظل مواجهة جهاز حكومي يملك كافة الوسائل لمجابهة ودحض هذه الآليات التي يملكها البرلمان ولا يحسن استعمالها.

3 – سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، الرباط 1995، ص 169.

4 – ارجع الفقرة 10 من المادة 138 من الدستور والمادة 142 منه.

5 – تنص المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 على مايلي:" يصوت المجلس الشعبي الوطني بالاقتراع السري، أو بالاقتراع العام برفع اليد، أو بالاقتراع العام السري، وفق الشروط المحددة في المادتين 30 و31 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية

على مشاريع ومقترحات القوانين من حيث المبدأ يتم بصدد كل مادة على حدة، فإنه يجوز أن يتم على مجموع النص أو جزء منه إذا طلبت الحكومة بذلك، وهو ما يعبر عنه بالتصويت الإجمالي[1]، كما هو عليه الحال في قانون المالية السنوي، والذي يدخل في إطار الوظيفة المالية للبرلمان.

## الفرع الأول: التصويت الإجمالي

يكون التصويت على الميزانية للدولة في النظام الجزائري وفق أسلوب التصويت الإجمالي وفقا لنص المادة 70 من قانون رقم 17/84 والتي نصت على أنه:« تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضع تصويت إجمالي، وفضلا عن ذلك يصوت بصفة إجمالية على مايلي:- نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية، - نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع، إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة، - الحد الأقصى للنفقات المرخص بها حسب الشروط المحددة بموجب هذا القانون،- بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة»، وهو التصويت على كل النص جملة واحدة، ولقد كان هذا الأسلوب سائد في التشريع الفرنسي قبل إلغاء قانون رقم 02/59 وإبداله بالقانون العضوي رقم 692/2001 تحت تسمية التصويت الموقف أو المغلق "Le vote bloqué" الوارد في نص المادة 44 من الدستور الفرنسي، ومفاده أنه يؤذن للحكومة أن تطلب من الجمعية الوطنية أن تبت بتصويت واحد في جميع أو جزء من النص المطروح للمناقشة[2]؛ وبالرجوع إلى مقتضيات نص المادة 70 من القانون رقم 17/84 فإن البرلمان يصوت على الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، بحسب كل صنف من أصناف الحسابات على العشرات من الصناديق فإنها تخضع لتصويت واحد، وهو التصويت لا يشمل إلا الحد الأقصى للنفقات بالنسبة لجميع الصناديق، ويبقى بالتالي الترخيص الذي يمنحه البرلمان للحكومة سطحيا ومبتورا، بحيث لا يشمل على الإيرادات على الإطلاق سواء تعلق الأمر من حيث أنواعها أو من حيث حجمها، كما لا

---

=بينهما وبين الحكومة، وفي هذا النظام الداخلي. يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية أنماط الاقتراع...".

1 - وهو ما نص عنه القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية في المادة 70 منه.

2 - يعرف في النظام البريطاني باسم المقصلة وهو نظام يجبر البرلمان على التصويت إجماليا على مشروع القانون، وهو يوضع البرلمان حينئذ أمام خيار صعب، إما أن يقبل المشروع بأكمله أو يرفضه بأكمله، وعادة ما يصوت النواب على المشروع تصويتا واحدا، وإن كان لا يرضيهم في مجمله فهو يرضيهم في بعض جوانبه، عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص 215.

يمتد إلى النفقات الخاصة بكل حساب على حدة، طالما أنه ينصب على صنف الحسابات بمجمله، مما يعطي للحكومة حرية كبيرة في التصرف بالأموال العمومية المخولة لهذه الصناديق[1].

إن هذا النظام يؤدي لا محالة إلى إنهاء كل المناقشات، فهو يقتضي إبداء البرلمان رأيه ليس عن مواد المشروع مادة بمادة، الذي يعتبر الإجراء العادي وإنما عن طريق تصويت واحد على مجمل النص أو على جزء منه، فهو يهدف أساسا إلى تجنب تشويه أو تحريف النص أثناء المناقشات، فتناقش كل الاقتراحات، ولكن في الأخير لا يوجد إلا على تصويت واحد على مجموع النص، فهو أسلوب يعترف بمنطق النظام الذي يسعى إلى تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية وإصرار الأولى على الاحتفاظ بقراراتها وإلزامها، وبصفة عامة فإن الهدف الظاهر من التصويت الإجمالي هو تجنب التصويت مادة بمادة واختصار المناقشة والتملص من التعديلات ذات الأصل البرلماني، والحجة الأساسية المقدمة هي الحفاظ على انسجام مشاريع الحكومة، وكما يبدو أن مشروع قانون المالي السنوي قد شكل موضوع مناقشات واسعة سواء على مستوى اللجنة المالية والميزانية بالغرفة السفلى أو على مستوى اللجنة الاقتصادية والميزانية بالغرفة العليا أو من خلال الجلسات العامة للبرلمان، لكن يمكن أن يمرر تحت الصمت لاعتبارات سياسية يخدم بالدرجة الأولى توجهات السياسة العامة للحكومة، وإن كان التصويت الإجمالي يضع البرلمان أمام سياسة الأمر الواقع إلا أنه لا يمنع النواب ممارسة حقهم المتمثل في مناقشة جميع مواد مشروع القانون، غير أنه في الحقيقة أن مناقشة المواد تفقد أهميتها بمجرد أن تحتفظ الحكومة فقط بالتعديلات التي لا تسبب لها إحراجا ورفض التعديلات التي يتمسك بها النواب[2].

باعتقادنا أن التصويت الإجمالي هو وسيلة بيد الجهاز الحكومي تدفع بها لعدم قبول التعديلات البرلمانية إذا لاحظت أنها تدخل في صلب القانون، وقد تمت مناقشتها في اللجان البرلمانية قبل عرضها على المناقشة العامة، فتصادر هذه الوسيلة كثيرا من حق النواب في اقتراح التعديلات لأن الحكومة عندما تلجأ إليها، فهي تطلب من السلطة التشريعية أن يصوتوا على النص بصورة شاملة وبالتالي لا يمكنهم أن يضيفوا أو ينقصوا شيئا من مواد القانون.

---

1 – د/ بشير يلس شاوش، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة بالخزينة، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص 117.

2- Fikri Elkbir ; Le pouvoir d'amendement du parlement en matière financière, ouvrage collectif, toubkal, elmohama dia, 1984, P 143.

بالرجوع إلى أصول هذا الأسلوب، نجد أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 هو الرائد في هذا المجال – أشرنا إليها في الفقرة رقم 186– وتعتبر هذه الآلية من مستجدات دستور 1958، حيث لم تكن موجودة في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة[1]،ويرى جانب من الفقه[2] أن هذا الأسلوب يؤدي إلى المحافظة على تماسك النصوص التي اقترحتها الحكومة وانسجامها من خلال تقليص حظوظ ممثلي الشعب في إدخال التعديلات على النص محل النقاش، ويرى البعض الآخر من الفقه[3] أن الدول التي تتبنى هذا النوع من التصويت تهدف من وراء ذلك إلى عقلنة عمل البرلمان وإعطاء الفرصة للحكومة للتحكم في المناقشة والتصويت.

من خلال ما سقناه بشأن هذا الأسلوب، فإنه يتصور لدينا أنه يسمح للحكومة بحماية النص المعروض للمناقشة من خلال تقييد حرية التقرير لدى النواب، وبالتالي تستأثر الحكومة بالمبادرة التشريعية من الناحية الفعلية، ويهدف أيضا إلى تفادي التصويت الجزئي، أي التصويت على النص مادة مادة، وإلى جعل المناقشة محددة مع استبعاد التعديلات ذات الأصل البرلماني خاصة منها التي لا تتفق مع السياسة المنتهجة من قبل الحكومة، وأنه يمكن استعمال هذا الأسلوب في أي نص عرض أمام البرلمان سواء تعلق الأمر بمقترح أو بمشروع القانون وهذا بإتاحة الفرصة للحكومة لتجنب تشويه النص أثناء جلسة المناقشة والتصويت، وحماية النصوص التشريعية من عملية البتر التي تنجم عن التعديلات، وفي نفس الوقت ترهن بقوة حرية التقرير لدى النواب الذين يتعين عليهم الاختيار بين الكل أو اللاشيء[4]؛ وعليه فهذه الآلية المتمثلة في التصويت الإجمالي التي تملكها الحكومة تمنح لها النجاعة الشاملة في مجابهة تعديلات أعضاء البرلمان وخاصة لجنة المالية والميزانية على مستوى الغرفة الأولى، ومن ثم تستبعد أي تصويت جزئي أو تعديل برلماني غير مرغوب فيه، وعلى حد تعبير الفقه أنها مسألة الثقة التي لا تثير مسؤولية الحكومة[5].

---

1 – حيث كان من حق النواب أن يضيفوا تغييرات جوهرية على المشاريع أو مقترحات القوانين عن طريق التصويت على تعديلات مقدمة من طرفهم، دون أن يكون من حق الحكومة أن تعترض على ذلك.

- D. T, Lavrofe, le système politique Français de la Veme République. 4eme éd, Dalloz, Paris 1978, P 746.

2 – د/ عادل الطبطاني، النظام الدستوري، دار العلوم للطباعة، الكويت 1985، ص 641.

3- Paul Avril, Le vote bloqué, Revue de droit public et de sciences politiques, 1965, P 399 et sui.

4- D. T, Lavrofe, le système politique Français de la Vème République. 4eme éd, Dalloz, Paris, P 725.

5- Christien Bigaut, Finances publiques, droit budgétaire, P 110.

إن آلية التصويت الإجمالي هو بمثابة سلاح فعال تملكه السلطة التنفيذية لاختصار عملية التصويت، فهي تمكنها من الاختيار ما بين التعديلات، لكي لا تحتفظ سوى بتلك التي اقترحتها أو التي تسير في اتجاهها، خاصة وأن التصويت الإجمالي يمكن من جمع مقتضيات متعددة في مجموع واحد[1]، بعض منها تعتبر مهمة وتحظى بموافقة الأغلبية، في حين يمثل بعضها الآخر أقل أهمية، وكما يرى البعض أنه لو تشبثت الحكومة بها، لما كانت ستحصل على التصويت عليها لو قدمت منفصلة للاقتراع، والنتيجة المتوصل إليها هو أن هذه الآلية تعتبر ميزة قانونية يسمح بممارسة اللعبة السياسية التي تتمثل في المفاوضات داخل أروقة البرلمان، وأن هذا المقتضى هو من الخطورة بمكان، بحيث إذا أضيف إلى آليات دستورية أخرى فإنه سيضمن لا محالة سمو الجهاز التنفيذي على السلطة التشريعية[2].

يقترب أسلوب التصويت الإجمالي من حيث استعماله مع أسلوب التحفظ، فإذا أثار فصل من المشروع مشاكل حادة أثناء المناقشة، تلجأ الحكومة إرجاء التصويت على هذا الفصل حتى آخر مناقشة الفصول المتبقية، وعندما تتم المناقشة والتصويت على باقي الفصول والموافقة عليها، تدمج الحكومة الفصل المثار للنقاش والخلاف، وتطلب من البرلمان تصويتا إجماليا على مجموع النص، ولا يؤثر التصويت الإجمالي على المناقشات المستمرة بشأن كل المواد، وإنما يهدف هذا الإجراء إلى تفادي التصويت المنفصل عن كل مادة، مما يعني اعتماد المشروع دون مساس جذري بمحتواه، وبالتالي تحافظ الحكومة على مضمونه وتتفادى التعديلات وتضمن تمرير بعض الأحكام التي لقيت معارضة النواب، وغالبا ما تلجأ الحكومة إلى هذه الحيل في مشروع القانون المالي، وكما يرى جانب من الفقه أن أسلوب التحفظ لا يشكل عائقا لمناقشة أي جزء من أجزاء المشروع المقدم من طرف الحكومة، ولكنه يسمح باختصار عملية التصويت بتقليص عدد التصويتات[3].

ومن أساليب المنتهجة من قبل الحكومة عند التصويت على مشروع القانون المالي والتي تسعى من خلاله تقليص عدد التصويتات، تسلك عدة أساليب تضغط فيها على السلطة التشريعية من أجل تفادي التعديلات التي تتعارض مع سياستها، ومن بين هذه الأساليب أنها تطلب من البرلمان

---

1 – راجع الفقرة رقم 187 و188.

2 – عبد الحميد الزويبع، علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الرباط 2001، ص 427.

3- Jean François Picard, Finances publiques, Dalloz, Paris, P 113.

تصويت إجمالي على مجموع النص دفعة واحدة وهي الأكثر سرعة، ومن الثوابت الممارسة بقوة في المجال المالي تكمن في طلب التصويت الإجمالي في لحظة القراءة الثانية وإجمالا إبعاد كل التعديلات، والأسلوب الثاني تثيره الحكومة خلال التصويت الجزئي، أما الأسلوب الثالث تقوم به الحكومة إذا كان هناك جزء من النص – تعديل مادة– يطرح لها صعوبة،بالتحفظ عن التصويت، تفرض على البرلمان قرارا وحيدا يضم مجموع النص بالإضافة إلى الجزء المتحفظ بشأنه؛ كما يترتب عنه أيضا المساس بسلطات البرلمان في مجال اتخاذ القرار بالضغط عليه[1] سواء على مستوى المجال التشريعي بصفة عامة والمجال المالي بشكل خاص.

كما تشترط إجراءات خاصة أثناء عملية التصويت على مشروع الميزانية العامة للدولة، وهذا ما نصت عليه المادة 44 من القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016، بوجوب ضرورة تصويت الغرفة الأولى على المشروع قبل أن يعرض على الغرفة الثانية، حيث يصوت مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وبالرجوع إلى الأنظمة المقارنة ومن خلال التشريع الفرنسي، فيعد هذا الإجراء غير ضروري، فيمكن إقصاء مجلس الشيوخ من عملية التشريع المالي وذلك بإخطار الجمعية الوطنية لوحدها، كما أورد التشريع الفرنسي إجراء خاص بحسب المادة 40 من أمر رقم 02/59 الخاص بقوانين المالية الفرنسي، مفاده أنه لا يجوز في جميع الأحوال لأحد مجلسي البرلمان عرض الجزء الثاني من مشروع قانون المالية السنوي لمناقشته قبل التصويت على الجزء الأول، ومضمون هذه المادة بأن البرلمان يصوت أولا على المواد العمومية الواردة في الجزء الأول، وهو ما ذهب البعض إلى القول أن ذلك بمثابة تخلي على القاعدة القديمة لأولوية النفقات ويدل دلالة واضحة من أجل تقويض سلطات البرلمان الذي لا يمكنه الزيادة في النفقات[2].

ويجري في شأن تقديرات المداخيل تصويت إجمالي فيما يخص الميزانية العامة وتصويت عن كل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة، أما بشأن نفقات الميزانية العامة فيكون تصويت عن كل باب وعن كل فصل داخل نفس الباب، وفي الأخير يتبين أن سلطة البرلمان وفقا لمقتضيات المادة 40 من الأمر رقم 02/59 تكون مقيدة فيما يتعلق بالتصويت على قانون المالية، حيث لا يمكنه التصويت بالإيجاب عندما يقوم بالتصويت الإجمالي ثم ينقض ذلك التصويت عند قيامه بالتصويت الجزئي.

---

1- Ibid, P 114.
2- Ibid, P 117.

كما عرف التشريع الفرنسي أسلوب آخر للتصويت على قانون المالية السنوي من خلال تبني نظام عصرنة النظام الميزاني منذ سنة 2006، وقد تم التحضير لتطبيق نظام الميزانية المرتكز على النتائج خلال خمس سنوات سابقة، وقد تم تأسيس الانطلاق في أعمال العصرنة منذ اعتماد القانون العضوي لقوانين المالية منذ سنة 2001 والذي حدد التوجهات الأساسية الجديدة لإعداد وتسيير الميزانية العامة المرتكزة على النتائج والذي يهدف من خلالها تعزيز دور البرلمان، المتابعة ورقابة النفقة العامة وتحسين الفعالية[1].

وبتاريخ 01 أوت 2001 تم اعتماد القانون العضوي ولم يعد البرلمان خاضعا لقانون رقم 02/59 الصادر في 1959/01/02، وتعتبر سنة 2007 بالنسبة لفرنسا خاصة حدا، نظرا لوضع النقاط على الأحرف فيما يخص نهاية أول دورة ميزانية حسب نهج القانون العضوي لقوانين المالية الجديد، حيث تم فيها أول قانون تنظيمي بالإضافة إلى مختلف تقارير الأداءات، وقد تم لأول مرة بناء على طلب البرلمان تقديم مستند المعلومات الميزانية (Jaune) حول عمليات الدولة كملحق لمشروع قانون المالية لسنة 2007[2].

ومن بين ما تضمنه إصلاح نظام الميزانية في التشريع الفرنسي هو تحديد هيكلة الميزانية، بحيث انتقل من نظام ميزانية البنود إلى ميزانية البرامج والأداء، وأصبحت هذه الأخيرة تقسم إلى مهام، وكل مهمة يتم تقسيمها إلى برامج، البرنامج ينقسم بدوره إلى أنشطة، ويصوت البرلمان على الميزانية حسب هذه الهيكلة على أساس المهمة، وليس على أساس التصويت الموقف الذي كان معمول به في القانون رقم 02/59 المتعلق بقوانين المالية، فالمهام التي صوت عليها البرلمان تتعلق بالسياسات

---

1 – لقد قام المقرر العام لدى الجمعية الوطنية السيد Didier Migaud في 11 جويلية 2000 بوضع اقتراح القانون العضوي، الذي كان قد سبق بتقرير حول فعالية النفقة العامة والرقابة البرلمانية المعنون بـ: رقابة حقيقية لأجل إنفاق أحسن واقتطاع أقل"، في جانفي 1999، وبعد ذلك تم الاقتراح النهائي الذي يركز على السماح بتحسين التسيير العام وضمان أحسن تطبيق لسلطات البرلمان المالية وذلك بهدف عصرنة التسيير العام عبر وضع قوانين مالية وأدوات فعالة لاتخاذ القرار، وتوجيه ميزانية الدولة وإعادة التوازن للسلطات في التزام احترام أولويات الحكومة ومنع البرلمان من إقصاء رصيد ميزانية الدولة.

كما تم إنشاء اللجنة الوزارية المشتركة لتحضير تطبيق الإصلاح في 12 أكتوبر 2000 والذي يمنح الأولوية للأعوان أكثر حرية وفعالية أكبر في تسيير الاعتمادات التي لا تستعمل بمنطق النفقات وإنما بمنطق الأهداف للحصول على النتائج، ولقد ثمن مجلس الدولة الفرنسي في 2000/12/21 العروض المحددة للقواعد المتعلقة بالمناقشة والتصويت على قوانين المالية لمشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

Raymond Muzellec, Finances publiques, 14eme édition, Dalloz, Paris, P 47 et 48.

2- Ministère du Budget, France, guide pratique de la LOLF, PP 6- 11.

الكبرى للدولة، تتمثل في منح رخصة الإنفاق العمومي، وتنشأ المهمة بمبادرة من الحكومة، وتتمثل طريقة التصويت على الميزانية العامة بحسب الطريقة المعتمد في القانون العضوي رقم 692/2001 المتعلق بالقوانين المالية على أساس المهمة كمايلي:

اعتمادات الميزانية العامة يصوت عليها عن طريق مهام وليس عن طريق قرار وزاري أو عن طريق فصول كما كان عليه الحال في القانون السابق، أما الميزانية الملحقة وحسابات التخصيص الخاص فيتم التصويت عليها ميزانية بميزانية وحساب حساب، أما بالنسبة لتقديرات الإيرادات والنفقات العامة فيتم عرضها في جدول مالي، وتمثل موضوع لتصويت واحد، أما فيما يخص سقف التوظيف فهي موزعة عن طريق قرار وزاري في شكل جدول مالي تمثل موضوع لتصويت واحد[1].

من خلال تبني نظام عصرنة الميزانية والانتقال إلى تطبيق أسلوب ميزانية البرامج والأداء، لوحظ الانخفاض المستمر لنسب النفقات العامة، حيث حققت نسب دنيا خاصة في سنوات 2006، 2007، 2008، بالرغم من الأزمة العالمية نهائية سنة 2008 التي كانت آثارها وخيمة، إلا أن النسبة عادت إلى الانخفاض سنة 2011 بعدما ارتفعت خلال سنتي 2009 و2010، حيث يمكن القول أن تطبيق ميزانية البرامج والأداء كان له أثر على الرصيد المالي بالرغم من الأزمة المالية التي شهدتها وأن أداء الميزانية قد تحسن بإتباع هذه المقارنة مقارنة بسابقتها، وعلى العموم فقد حقق عصرنة نظام الميزانية إلى تحسين قدرات التنبؤ والتحكم في النفقات العامة، والتي تعتبر من الوسائل الكفيلة بتحقيق التخصيص الفعال للنفقات العامة والكفاءة في تسييرها وبالتالي تحقيق ترشيد النفقات العامة[2].

## الفرع الثاني: التحكم في جدول أعمال المجلس وانتقال سلطة الإصدار بأمر

من المتعارف عليه في العمل البرلماني أن الأسبقية تعطي لمشاريع القوانين على حساب المقترحاتّ، والحكومة لها أكثر من حق إلقاء نظرة على تحديد جدول الأعمال[3]؛ شكليا تقوم هيئة التنسيق على مستوى المجلس المكونة من أعضاء مكتب المجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية بتحديد جدول الأعمال طبقا لأنظمة الداخلية على مستوى الغرفتين، ولكن عمليا فإن هذا الاجتماع

---

1- Ibid, P 31.

2 – حكيم بوجطو، عصرنة نظام الموازنة العامة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة 02، 2014، ص 387 و388.

3– يعرف دوجي جدول الأعمال بأنه تلك الموضوعات التي تكون موضوع مناقشة نواب البرلمان في جلسة معينة سواء عادية أو استثنائية.

- Duguit : traité de droit contutitionnel, tome 3, éd. Boceard, Paris 1927, P 198.

المنعقد على مستوى كل الغرفة يزكيه جدول الأعمال الذي تقدمه الحكومة الذي يتم بواسطة مقترحات التسجيل في جدول الأعمال[1]؛ فالحكومة تتحكم إلى حد كبير في جدول البرلمان وبالأخص المشاريع التي تتقدم بها أو الاقتراحات التي حظيت بقولها[2]، ويتم التسهيل في جدول الأعمال بوجود الأغلبية التي يتوفر عليها الجهاز التنفيذي، وهنا يتبين الدور الحاسم الذي توظفه الحكومة على نشاط السلطة التشريعية باستعمال أغلبيتها[3].

فإذا كانت الفكرة التقليدية تتجه إلى إعلان أن البرلمان سيد جدول أعماله باعتباره الممثل للإرادة الشعبية، مما لا يقبل معه أن تتولى سلطة تنظيم جدول أعماله[4]، إلا أن الواقع أثبت العكس، فالحكومة بدأت بالمشاركة والتدخل في إعداد جدول الأعمال وحتى الاستحواذ عليه[5]؛ وفي ذلك تتبع الأنظمة الدستورية وسائل متعددة لتحقيق التفوق الحكومي في إعداد جدول الأعمال، فهناك من الدساتير من تكرس صراحة هذا الامتياز للحكومة عبر نصوص الدستور، والبعض الأخر ما يكتفي بتحقيق ذلك عن طريق القوانين العضوية[6].

---

1- بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة وطبقا للمادة 01/15 والتي تنص على:" يجتمع مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة من مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول، في بداية دور البرلمان، =لضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة"، وأيضا المادة 17 بقولها:" يضبط كل مكتب كل غرفة، باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها".

2- تنص المادة 16 من القانون العضوي رقم 12/16 على مايلي:" يمكن الحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تؤكد على استعجاليته".

3- J. C. Colliard, Les régimes parlementaires, Dalloz, Paris, P 242.

4- يلعب جدول الأعمال دورا سياسيا في العلاقة بين البرلمان والحكومة، ويبرز ذلك بصفة خاصة عندما يستخدم البرلمان جدول أعماله كأداة سياسية للضغوط على الحكومة من أجل إبعاد المشاريع أو تأخيرها.

5- د/ عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية خلال تطور النظام الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2001، ص 232.

6- الملاحظ أن الدستور الجزائري لم يرجح، بل لم يقر أصلا دورا للحكومة في إعداد جدول الأعمال، بل إن التفوق الحكومي تم إقراره عن طريق الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية التي تمنح الامتياز في تحديد جدول الأعمال للحكومة دون أن يكون ذلك مكرسا دستوريا،وباستحداث القوانين العضوية، أصبح هذا الأخير المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان وكذا بينهما وبين الحكومة، عمل هو الآخر على تكريس التفوق لصالح الحكومة، وبإضافة ما سبق ذكره فإن الحكومة تستطيع أن تطلب إدراج مشروع أو اقتراح قانون جدول أعمال الجلسات في حالة عدم تمكن اللجنة المختصة من تحضير تقرير بشأنه، وهذا ما أشارت إليه المادة 25 من القانون العضوي رقم 12/16 بقولها:" يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريرا بشأنه في أجل شهرين

وأمام هذه المفاضلة لصالح الحكومة على حساب البرلمان، فقد ذهب البعض إلى اعتبار عدم تقبل فكرة مجرد حق في الأولوية في ترتيب جدول الأعمال، بل أكثر من ذلك، فهو يمثل احتكار فعلي مطلق وعن استيلاب عظيم لفكرة التوازن بين السلطتين[1].

وهكذا تعطي الأسبقية لمشاريع القوانين على حساب مقترحات القوانين ولهذا الامتياز الإضافي للحكومة أهمية كبيرة على مصير اقتراحات القوانين، حيث يسمح لها بأن تمنح إدراج أي مقترح قانوني في جدول الأعمال لا تستحسنه، في حين لا تلقى مشاريعها أي معارضة بل لها الأسبقية، ليصير جدول الأعمال يتطابق مع إرادة الحكومة، وتستطيع أن تدرج فيه ما تشاء بحرية، الشيء الذي يزكي واقعيا أن جدول الأعمال من مسؤوليات الحكومة وليس من مسؤوليات البرلمان، خلافا للقاعدة التي تقضي أن تكون المجالس البرلمانية هي سيدة جدول أعمالها، وبالتالي يمكن القول أن التحكم في جدول الأعمال هو التحكم في بوابة التشريع كله.

هذا التفوق للحكومة في تحديد جدول أعمال البرلمان يحمل على القول بأن الحكومة تتفوق على البرلمان في مجال التشريع، وتعمل على تهميش السلطة التشريعية وخاصة في ميدان سن القوانين الذي كانت السلطة التشريعية إلى وقت مضى سيدة الموقف، هذا في الوقت الذي سجل مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة في جدول الأعمال بدون أية معارضة وهو ما يعطي للحكومة شبه احتكار للمبادرة التشريعية[2].

تخلف البرلمان عن التصويت على مشروع القانون المالي السنوي في الموعد المحدد يترتب عنه جزاء يتمثل في فقد سلطة الإذن بالإنفاق العمومي، لتتحول هذه السلطة لرئيس الجمهورية بواسطة آلية الأوامر الرئاسية، طبقا لنص المادة 10/138 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16، وهذا في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، مما يعني الاعتراف للحكومة بصلاحية الشروع في تنفيذ مشروع القانون المالي الصادر بموجب أمر رئاسي بالرغم من عدم البت فيه من طرف البرلمان، وهو ما يشكل وسيلة للضغط على أعضاء البرلمان قصد الإسراع بدارسة ومناقشة أبواب وفصول مشروع القانون المالي السنوي، لكونهم يعلمون علم اليقين أنهم صوتوا عليه أم

---

=(02) من تاريخ الشروع في دراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة.

1- J. Grange, La fixation de l'ordre du jour des assemblées, une étude sur le parlement de la 5eme République, P. U. F, Paris 1965, P 191.

2- سيدي محمد ولسيد سيد آب، مرجع سابق، ص 285.

لم يصوتوا عليه قبل إنقضاء المهلة المحددة دستوريا، فإن الحكومة ستعمل على تنفيذه في بداية السنة الميلادية، بل أكثر من ذلك ودون مراعاة لمصدر التأخير، حتى في الحالات التي يرجع فيها التأخير إلى الحكومة، إما بسبب عدم إحالتها لمشروع القانون المالي على البرلمان خلال الأجل القانوني، أو بسبب تعطيلها لأشغال اللجان عن طرق تأجيل اجتماعاتهما أو عدم موافاتها بالمعلومات والوثائق الضرورية في الوقت المحدد[1]، وهكذا فإنه أمام تأخر الحكومة في عرض مشروع القانون المالي على البرلمان في الآجال المحددة وأمام اعتراف الدستور للحكومة باللجوء إلى إصدار المشروع بموجب أمر رئاسي له قوة القانون إذا لم تتم المصادقة عليه في نهاية السنة المالية، يجبر البرلمان تحت ضغط العامل الزمني على الإسراع بمناقشة المشروع والمصادقة عليه قبل نهاية السنة.

من خلال نص المادة 138من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16، يتبين أن المشرع كان أكثر صرامة وحدة فيما يتعلق بمشروع قانون المالية، حيث نصت المادة أن رئيس الجمهورية يملك سلطة إصدار مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة في حالة تخلف السلطة التشريعية وانقضاء الميعاد المحدد لها سواء من طرف المجلس الشعبي الوطني أو من طرف مجلس الأمة، وهو ما تم التأكيد عليه في نص المادةة05/44 من القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 2016/08/28، ذلك أن رئيس الجمهورية لن يأخذ بعين الاعتبار التعديلات التي قدمها نواب البرلمان أثناء مناقشة مشروع القانون المالي السنوي المقدم من قبل الحكومة، والتي نال الموافقة عليها من طرف ممثلي السلطة التشريعية سواء على مستوى الغرفة الأولى أو الغرفة الثانية، فنص المادة أوردت عبارة "يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"، أي بالصيغة الأولى المقدم من الجهاز التنفيذي، فالأوامر الرئاسية في هذه الحالة تصدر بشأن النص الأصلي الذي بادرت به الحكومة، متخليا بذلك عن كل اقتراح أو تعديل مقدم من طرف النواب[2]، ومن الملاحظ أيضا –ويجب التنبيه إليه– أنه يترتب عن تطبيق هذه المادة قيام الحكومة في تطبيق مشروعها دون ترخيص مسبق من البرلمان، وأكثر من ذلك الشروع في تحصيل الضرائب التي اقترحتها الحكومة لتحقيق التوازن بين نفقاتها وإيراداتها، حيث يحق للحكومة فرض الضرائب التي يقترح مشروعها إحداثها أو الزيادة في نسبها، بالرغم من عدم الترخيص بها من طرف البرلمان، مما يترتب عنه القول بتجريد البرلمان من

---

1– محمد حنين، تدابير المالية العمومية، الطبعة الأولى، مطبعة دار القلم، المغرب، 2005، ص 122.

2– نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإدارية، العدد الأول لسنة 2008، ص 28.

صلاحياته المالية ومن سلطة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في مرحلتها السابقة في حالة رفض التصويت على مشروع القانون المالي السنوي، غير أنه فيما يتعلق بالإيرادات التي يقترح مشروع القانون المالي إلغاؤها، فلا تقوم الحكومة بتنفيذها، أما الإيرادات المقترح تخفيض مبالغها فتنفذ على أساس المقادير المقترحة في مشروع القانون المالي[1].

بخصوص سلطة الرئيس في إصدار أوامر رئاسية، تختلف أحكامها عن تلك المنصوص عليها في المادة 142 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16، فالأوامر عملا بنص المادة السالفة الذكر تعد أوامر القانون العام وهي مرتبطة بمجال القانون والتي تمنح لرئيس الجمهورية أن يشرع بواسطتها في حالة شغور البرلمان أو العطلة البرلمانية، على أن تعرض هذه الأوامر – كما هو متعارف عليه– على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، كما تعد لا غية هذه الأوامر في حالة عدم الموافقة عليها[2]؛ ومقارنة مع نص المادة 138 من التعديل الدستوري – ويقابلها نص المادة 47 من الدستور الفرنسي – فهي تختلف تماما عن المادة 142 المذكورة سالفا، بحيث تتعلق بمجال القوانين المالية التي لم يصادق عليها البرلمان في الآجال المحددة طبقا للدستور نظرا لضرورة الحصول على إجازة صرف النفقات العمومية، وبالرجوع إلى القوانين المقارنة بين النظام الجزائري والنظام الفرنسي ووفقا لأحكام المادة 138 من الدستور الجزائري والمادة 47 من الدستور الفرنسي، نلاحظ اختلاف في الإجراءات المطبقة التي نص عليها الدستور في حالة تخلف البرلمان عن التصويت في الآجال المحددة، فبالنسبة للتشريع الجزائري، نجد أن مجلس الأمة يصادق على مشروع قانون المالية بعد المصادقة المسبقة للمجلس الشعبي الوطني، فهي موقوفة على مصادقة سابقة له[3].

أما في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يفقد البرلمان بغرفتيه هذا الحق ليتحول لسلطة رئيس الجمهورية، بمعنى أنه لا يتصور إحالة مشروع القانون المالية إلى مجلس الأمة دون المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني في حالة إنتهاء المهلة الممنوحة له والمقدرة بـ 47 يوم وهو لب التباين بين نص المادتي 138 من الدستور الجزائري والمادة 47 من

---

1- أ/ محمد الدرويش، الرقابة البرلمانية للجنة المالية على العمل الحكومي، بدون دار النشر، 2008، ص 84.

2- تنص المادة 142 من الدستور بمايلي:" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعد لا غية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان...".

3- المادة 03/44 من القانون العضوي رقم 12/16.

الدستور الفرنسي، ذلك أن التشريع الفرنسي ذكر أنه في حالة تأخر الجمعية الوطنية عن إقرار مشروع قانون المالية في مدة أربعين (40) يوما، يتم إخطار مجلس الشيوخ الذي يجب بدوره أن يصوت عليه في مهلة خمسة عشر (15) يوما[1].

وطبقا للفقرة الثالثة من المادة 47 من الدستور الفرنسي، إذا لم يصادق البرلمان في حدود أجل سبعين (70) يوما على مشروع القانون المالي، فإن مقتضيات هذا المشروع يمكن أن تدخل حيز التنفيذ بمقتضى أمر له قوة قانون المالية، بنفس الأحكام التي تبنها المشرع في المادة 138 من الدستور الجزائري.

كما يمكن لرئيس الجمهورية إصدار قانون المالية التكميلي بأمر رئاسي بموجب أحكام المادة 142 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16، مما يريح الحكومة وربح للوقت في اختزال الإجراءات الواجب إتباعها، كون أن قانون المالية التكميلي له صفة قانون المالية ذاته، الأمر الذي يتطلب إتباع نفس الإجراءات في المصادقة عليه إذا تم إعداده من طرف الحكومة، بحسب المادة الثانية، الفقرة الأولى من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية والتي تنص على أنه:« يكتسي طابع قانون المالية: 1- قانون المالية وقوانين المالية التكميلية والمعدلة...»[2]، إلا أن الفقرة الثانية من المادة 142 من الدستور نصت على عرض الأوامر التي أصدرها رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، إلا أن هذه الموافقة تكون بموجب تصويت دون مناقشة ودون إمكانية التعديل، مما نستنتج مرة أخرى إضعاف سلطة البرلمان في المجال المالي وتقوية نفوذ الحكومة في المجال التشريعي والمالي[3]، كون البرلمان يصعب عليه عدم المصادقة على أمر قانون المالية التكميلي الصادر عن رئيس الجمهورية عندما يعرض عليه عقب إفتتاح الدورة البرلمانية، وهذا راجع لعدة أسباب أهمها الطبيعة التقنية لهذا القانون، وأيضا يتسم بالسرعة والاستعجال في التنفيذ، وأنه عند عرض القانون التكميلي على البرلمان للمصادقة عليه يكون هذا الأخير في مرحلة التنفيذ

---

1- Michel lascoombe, Finance, publique , Dalloz ; 3éme éd 1998, P 107.

2- مما يجعل قانون المالية التكميلي يخضع لنفس أحكام قانون المالية خاصة مهلة المصادقة عليه خلال أجل 75 يوم كحد أقصى من إيداعه طبقا لنص المادة 138 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16.

3- تنص المادة 37 من القانون العضوي رقم 12/16 بمايلي:" يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية، من المادة 142 من الدستور وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل.

والتطبيق لأحكامه، وعلى هذا الأساس نستنتج أن المشرع الدستوري كرس عدم التوازن في الصلاحيات بين الحكومة والبرلمان سواء تعلق الأمر بقانون المالية السنوي أو قانون المالية التكميلي كون منح لرئيس الجمهورية سلطة إصدار الإجازة بالإنفاق العمومي عن طريق أوامر، وبهذا يكون هو في نفس الوقت المحضر لمشروع قانون المالية باعتباره رئيس الجهاز التنفيذي،وذلك من خلال ترأسه اجتماع مجلس الوزراء، كما يكون هو المشرع له بدل البرلمان الذي يتم تجريده من هذه المهمة، فهو يمنح رخصة الإنفاق العمومي للسلطة التنفيذية التي يترأسها، وأخيرا يقوم بتنفيذ الأحكام والتدابير المنصوص عليها في الأوامر بصفته رئيس السلطة التنفيذية في جميع مراحله، فهو رئيس مجلس الوزراء في التحضير لهذا المشروع، وهو المشرع له بواسطة إصداره بأمر، وهو المنفذ له كونه يمثل رئيس السلطة التنفيذية[1].

## المطلب الثاني: ضعف سلطة الرقابة البرلمانية وعدم فعاليتها

كان التصويت على الميزانية في الفترة الليبرالية يشكل مرحلة أساسية في العملية المالية، إذ كان البرلمان يمنح بهذه المناسبة الإذن أو الترخيص للحكومة بجباية الضرائب والإذن بالإنفاق، وفي حالة رفض المصادقة على مشروع الميزانية كان على السلطة التنفيذية تقديم استقالتها؛ لكن الوضع تغير وتطور وأصبح أمر اتخاذ القرار في المجال المالي حتمية ضرورية، وأصبح دور البرلمان في عملية القرار محدودا جدا، حيث تتنوع الوضعيات التي يكون فيها القرار متخذ من قبل الحكومة، فلم يعد اعتماد الميزانية كما كان من قبل وسيلة بالنسبة للبرلمان لإجبار الحكومة إلى طرح مسألة الثقة، بل عكس ذلك أصبح وسيلة في يد الحكومة لإجبار البرلمان على أن يمنح لها الثقة، وهذا بسبب محدودية دور البرلمان في القرار المالي والذي يبين بصفة واضحة تراجع سلطة الترخيص البرلماني بسبب القيود الدستورية، والتي يتزايد القلق بشأنها دون أن يؤدي ذلك إلى تحسين دور البرلمان في مواجهة الامتيازات الواسعة التي تتمتع بها الحكومة[2].

من خلال إجراء مقارنة بسيطة بين إنكماش وتراجع دور سلطة البرلمان في المجال المالي وتزايد دور الحكومة وتعاظمها من مرحلة التحضير إلى غاية المصادقة على القانون المالي السنوي،

---

=يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة".

1- نعيمة عميمر، مرجع سابق، ص 27.

2- André paysant, Finances publiques, op cit, P 160.

وخلال هذه الفترة الزمنية يتضح الدور الذي تلعبه الأغلبية البرلمانية في علاقتها بين الحكومة والبرلمان، فهي التي تتحكم في استعمال الحكومة امتيازاتها تجاه البرلمان وتتحكم في لجوء هذا الأخير أو عدم لجوئه للآليات الدستورية لمراقبة عمل الحكومة، وبما أن البرلمان يخضع أيضا لأصحاب المصالح العليا، حيث تمارس قوى الضغط ولعبة القوى السياسية والاجتماعية تأثيراته عليه والذي تعكس مكوناته هيمنة المصالح الخاصة، فإنه خاضع لهيمنة السلطة التنفيذية، وبرغم تنوع الاختصاصات المخولة للبرلمان (دبلوماسية، تشريعية، مالية، رقابة، تأسيسية) فإن مضمون وآلية ممارسة هذه الاختصاصات منظمة بطريقة مقلصة لمضمونها ومقيدة أشد التقييد بصفة تجعل البرلمان خاضعا للسلطة التنفيذية، وأن مواد الدستور كرست وضعية خضوع البرلمان للحكومة[1]، بحيث أن هذه الأخيرة تتوفر على أولوية مطلقة على البرلمان من خلال توظيف ترسانة قانونية تحد من دور البرلمان، وهو يعبر عنه في الفقه الدستوري بالعقلنة البرلمانية[2]. سواء تعلق الأمر بآلية المناقشة، أو المعلومات التي يتوفر عليها البرلمان، وتحتكرها الحكومة وتستعملها كموجه ومتحكم، أو تعلق الأمر بسيطرة السلطة التنفيذية على المبادرة التشريعية وأسبقيتها في جدول أعمال البرلمان، وبالرجوع لنظامين الداخليين لمجلسي البرلمان والقانون العضوي رقم 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلسين وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة والتي نصت على منظومة متكاملة من الوسائل الرقابية، يستطيع من خلالها أعضاء السلطة التشريعية سواء بصفة فرادى أو جماعات ممارستها على أعضاء الحكومة، هذه المنظومة تضم وسائل رقابية مختلفة ومتنوعة ومتفاوتة من حيث درجة الأثر الذي تلحقه بالحكومة، كالأسئلة البرلمانية وآلية الاستجواب ولجان تقصي الحقائق والاستطلاع[3]؛ إضافة إلى الدور الرقابي الذي توفره اللجان البرلمانية أثناء مباشرة سلطة التشريع إلا أن الحصيلة العامة لهذه الآليات لم ترق إلى مستوى المأمول مما يرجح هشاشتها وهوانها في مواجهة السلطة التنفيذية، حيث ظلت هذه الآلية عديمة الحركة ولم تستعمل في وجه الحكومة ولو على سبيل التحذير أو التهديد، مما كرس مفهوم الشكلية سواء في التشريع المالي أو الرقابي.

---

1- نادية نويني، مرجع سابق، ص 21.

2- محمد المالكي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، النظم السياسية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار ليلى للطباعة والنشر، المغرب 2010، ص 190.

3- راجع المبحث الثاني من الفصل الثاني من الباب الأول من هذا البحث.

## الفرع الأول: هشاشة إثارة مسألة الثقة وملتمس الرقابة

سنشير إلى مسألة الثقة، وهذا عندما تطلب الحكومة بمنحها بمناسبة مناقشة برنامج الحكومة، إضافة إلى مسألة ملتمس الرقابة كوسيلة درعية تمارسها السلطة التشريعية ضد سياسة الحكومة.

### أولا- إثارة مسألة الثقة

تسمح بعض الدساتير للوزير الأول بأن يطرح الثقة بحكومته كوسيلة للتغلب على حدة المعارضة لمشروع تقدمت به الحكومة إلى البرلمان، وقد يلقى معارضة شديدة من قبل هذا الأخير، وكما هو معروف أن سحب الثقة من الحكومة يكون جماعيا، أي إذا قرر البرلمان سحب الثقة يكون لجميع أعضاء الحكومة أن تقدم استقالتها ويكون ذلك بمناسبة مناقشة برنامج الحكومة إذا رفضت الأولى منح الثقة للحكومة أو بمناسبة تقديم بيان عن السياسة العامة، فالمسؤولية السياسية للحكومة يمكن إثارتها بوسائل غير مباشرة سواء بإجراء طرح الثقة لسياسة الحكومة من خلال عرض برنامجها على البرلمان أو حين اختتام السنة الحكومية بمناسبة عرض بيان عن سياسة الحكومة ونتائجها[1]؛ وبموجب هذا الأسلوب- إثارة مسألة الثقة- يتعين على البرلمان الاختيار بين حلين وهما: إما إقرار مشروع القانون المقدم إليه من طرف الحكومة أو طرح الثقة بهذه الأخيرة، وفي حالة إقرار المشروع المقترح يكون قد تبنى نص المشروع وأصبح قانون دون أن يجري عليه أي تصويت[2].

ومن خلال طلب الحكومة بمنح الثقة، تستطيع أن تقيس وتختبر مدى ما تتمتع به من ثقة لدى أغلبيتها وضمان عدم اعتراضها على السياسة المراد مباشرتها، وتمكنها كذلك من التأثير على الأغلبية التي قد تكون منقسمة على نفسها وغير متفقة تماما مع السياسة العامة للحكومة، ففي مثل هذه الحالة يكون ربط مسألة الثقة بتصريح حول السياسة العامة من شأنه أن يضغط على الأغلبية لتوحيد صفوفها[3]. وتعد هذه التقنية فرصة للحكومة تمكنها من إطلاع البرلمان على الموقف الذي تنوي

---

1- تنص المادة 94 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 على أنه:" يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة..."، كما تنص المادة 98 من الدستور على أنه:" يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة".

2- سيدي محمد ولد سيد آب، مرجع سابق، ص 431.

3- Maurice Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel le systéme politique Français, P. U. F, collection thémes, Paris 1975, P 413.

اتخاذه بخصوص قضية معينة، إذ تطلب منه الإفصاح عن ثقته فيها للمضي قدما في تنفيذ مضمون السياسة العامة وضمان عدم تعرضها للانتقاد[1].

**204**إن طرح برنامج الحكومة على البرلمان يعقبه مناقشة عامة طبقا لما هو منصوص عليه في المادة 94 من التعديل الدستوري رقم 01/16 بعرض الوزير الأول برنامج حكومته على نواب المجلس الشعبي الوطني، حيث تجري المناقشة العامة ويتدخل النواب بتقديم بعض التعديلات، إذ يمكن أن تتوج هذه المناقشة برفض النواب منح الثقة للحكومة، رغم أنه – في نظرنا – لا يمكن تصور رفض النواب منح الثقة للحكومة، لأن الأغلبية البرلمانية المساندة لها تمنع أي معارضة لذلك، وهو ما يحدث بالفعل في مسيرة البرلمان التعددي إلى يومنا هذا، المتمثل في الإقرار اللامشروط لبرنامج الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

عندما يعرض الوزير الأول برنامجه على البرلمان، وذلك خلال خمسة وأربعين (45) يوما[2]، الموالية لتعيين الحكومة[3] ويبدأ الشروع في مناقشة الحكومة وذلك بعد سبعة(07) أيام من تبليغ النواب بمخطط عمل الحكومة[4]؛ وإذا نظرنا إلى هذه المدة فهي غير كافية من أجل دراسة برنامج الحكومة دراسة معمقة، فهذه المدة – باعتقادنا– عبارة عن قيد للنائب حتى لا يستطيع تقديم تعديلات لبرنامج

---

1– بالرجوع إلى نص المادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 استعملت آلية منح الثقة بشكل منتظم خاصة في مجال قوانين المالية، وقد أثار هذا الاستعمال المتواتر للآلية العديد من الاحتجاجات داخل البرلمان، وقد حسم المجلس الدستوري الفرنسي الجدل القائم بقبوله صراحة أن الوزير الأول يمكنه إثارة مسؤولية الحكومة بناء على الجزء الأول من قانون المالية وحده، إذن على جزء واحد من النص، في حين أن المادة 49 في فقرتها الثالثة من الدستور الفرنسي تتحدث عن عبارة "النص"، وهو الاستنتاج الذي أقره المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في 1979/12/24 المتعلق بقانون المالية لسنة 1980.

Jean François picard, Finances publiques, op cit, p 114.

2 – المادة 47 من القانون العضوي رقم 12/16 تنص على أنه:" يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة. ويفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا الغر ض مناقشة عامة".

3– تعيين أعضاء الحكومة من اختصاص رئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول، وينفذ هذا الأخير برنامج رئيس الجمهورية ويضبط مخطط عمله لتنفيذه، ثم يعرضه في مجلس الوزراء، وهذا الأخير يتم برئاسة رئيس الجمهورية، ومنه نستنتج أن الحكومة غير مستقلة في وضع برنامجها،وهذا بسبب تدخل الرئيس بتعديل بعض مخطط الحكومة، إن لم نقل في وضع الخطوط العريضة برنامج الحكومة، وهو ما أكدته مختلف التجارب الحكومية في حكومة أويحي سنة 2003 وحكومة سلال سنة 2012، وحكومة تبون سنة 2017، وأخيرا حكومة أو يحي في نفس السنة.

4– تنص المادة 48 من القانون العضوي رقم 12/16 على أنه:" لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة إلا بعد سبعة (07) أيام من تبليغ المخطط للنواب".

الحكومة، وحتى عند تنظيم مناقشة عامة، لهذا الغرض، تكون تدخلات النواب وفقا لفترة زمنية محددة[1]، وبعد انقضاء مهلة عشرة أيام على الأكثر من عرض البرنامج يصوت النواب عليه بعد تكييفه عند الاقتضاء، والتكييف إن وجد يكون طفيفا لا أهمية له، فهو إجراء شكلي لا غير[2].

إن الأثر السياسي المستبعد لعدم منح الثقة للحكومة المعد من طرفها[3]، معرض – بطبيعة الحال– لتغييرات يمكن تكييفه بما يتوافق ورؤية الحكومة وأغلبية النواب، أما إذا تمسكت الحكومة بآرائها رافضة تكييف برنامجها، ومن جهة أخرى إذا تمسك أغلب النواب بمواقفهم المعارضة للبرنامج، سيؤدي ذلك حتما إلى استقالة الحكومة[4]؛ وهو ما وضحته المادة 95 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 على أنه:« يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة»، وأي شيء من هذا القبيل لم يحدث في التجربة الجزائرية، وبالتالي لا يمكن الحديث عن تعيين حكومة أخرى، ومن ثم حل البرلمان وجوبا إذا رفض برنامجها[5].

---

1– تنص المادة 49 من القانون العضوي رقم 12/16 بمايلي:" يتم التصويت على مخطط عمل الحكومة، بعد تكييفه إن اقتضى الأمر، عشرة (10) أيام على الأكثر،من تاريخ تقديمه في الجلسة".

2– من أبرز الأمثلة الحية على ذلك ما جرى بمناسبة مناقشة برنامج حكومة أحمد أويحي سنة 1997 الذي كان أول مشروع برنامج حكومة يقدم على البرلمان التعددي الأول من نوعه، فقد رفض رئيس الحكومة الاستجابة لتدخلات النواب المتضمنة اقتراحات تعديل المشروع، وأمر الإبقاء على مشروعه كما عرضه، ورفض أي تعديل ولو فاصلة، متحديا بذلك إرادة المجلس الشعبي الوطني، والتي خضعت في الأخير لإرادة رئيس الحكومة بالتصويت على مشروع برنامج الحكومة بدون تعديلات، وذلك رغم حدة مداخلات النواب وانتقاداتهم، إلا أن أحزاب الائتلاف الحكومي فضلت تقديم مصالحها السياسية على حساب سيادة المجلس الشعبي الوطني، مما أدى إلى إضعاف سلطة البرلمان الرقابية وتوجيه النواب في نفس الخط السياسي المنتهج من طرف الحكومة، الأمر الذي أفرغ المؤسسة التشريعية من تأدية دورها السياسي في إطار اختصاصاتها الدستورية، والواضح من خلال الموافقة على برنامج الحكومة من طرف النواب – على مر الحكومات المتعاقبة– أن العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في أوجها وعلى أحسن الأحوال، بمعنى إذا كان برنامج الحكومة هو نفسه برنامج الأغلبية، ويكون أعضاء الحكومة هم أنفسهم من الأغلبية البرلمانية، فلا رأي للمعارضة، وبالتالي نكون أمام إقرار لبرنامج الحكومة بدون شروط ولا مناقشة.

3– الرقابة السياسية ليس لها طابع ردعي وإنما تهدف إلى فقدان الوزراء لسلطاتهم، ذلك أن أهمية الثقة البرلمانية تترجم بالمسؤولية السياسية في فقدان الوزراء لسلطاتهم في الحكومة أي إجبارهم على الاستقالة وكذا في حالة رفض البرلمان بمنح الثقة للحكومة.

4– د/ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 388.

5– إن عدم حدوث هذا الأمر لم يقف عند هذا الحد، بل يمكن على الأقل الوقوف عند بعض الحقائق التي يمكن استنتاجها من خلال التعديلات الدستورية التي تضمنها دستور 1996، آخرها التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم

إن من أهم العوامل المؤثرة على سلطة البرلمان الرقابية ومخافة منه أن يستعملها وهو ما يجعل عدم منح الثقة مستبعد الوصول إليه في حالة رفض التصويت على مخطط عمل الحكومة وعدم تزكيته للمرة الثانية هو الحل الوجوبي للمجلس، فقد نصت المادة 96 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري رقم 01/16 على أنه:« إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا»، والملاحظ أن هذا الإجراء – في نظرنا – غير عادل، وبالرغم من عدم حدوثه في ظل التعددية، إلا أنه يقيد ضمنيا سلطة البرلمان اللجوء إليه مخافة الحل الوجوبي، ويمكن اعتبار الحل الوجوبي للمجلس من جهة مقابلة كوسيلة لحماية استقرار الحكومة؛ كما يؤكد مرة أخرى تفوق السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية على البرلمان[1]، وبالتالي تكون المادة 96 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 قلصت وحصرت سلطة المجلس الشعبي الوطني في ممارسة اختصاصاته.

كما يقدم الوزير الأول عرضا حول برنامج حكومته أمام مجلس الأمة، فالحكومة ملزمة بتقديم برنامجها أمام مجلس الأمة بنصه "يقدم"، والملاحظ في هذا المجال أن عرض البرنامج الحكومي على مجلس الأمة لا يكون إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج خلال عشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب الموافقة[2]، لكن لمجلس الأمة بعد عرض الوزير الأول لبرنامج حكومته أمام المجلس أن يصدر لائحة[3]، لكن هذه الأخيرة منعدمة الأهمية كونها ليس لها أي أثر قانوني على برنامج الحكومة، لأن هذه الأخيرة سبق وأن حصلت على موافقة المجلس الشعبي الوطني،وفي هذه الحالة يمكن تصور أن تكون هذه اللائحة لتأكيد مساعي الحكومة وهذا تدعيما لها، ويمكن أن يكون

---

=01/16 المؤرخ في 2016/03/06، فمناقشة برنامج الحكومة هو وسيلة من وسائل الرقابة الأولية التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية وهذا أمر طبيعي، لأن البرلمان لا يمكن أن يناقش ويصوت على قوانين =تأتي تنفيذا لبرنامج حكومي يرفضه النواب، وهذا يؤدي إلى إنسداد حتمي في سير المؤسسات، فلا بد إذن تفاديا لهذا الاحتمال أن تستقيل الحكومة فاسحة المجال لرئيس الجمهورية بتعيين حكومة أخرى، ولكن هذا الحل مستبعد الحدوث في النظام الجزائري، وذلك نظرا لتمتع الحكومة بوسائل التأثير على النواب وهي الأغلبية البرلمانية.

1– د/ لعروسي رابح، السلطة التشريعية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2004، ص 116.

2– تنص المادة 50 من القانون العضوي رقم 12/16 على أنه:" يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضا حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة (10) أيام، على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور".

3 – الفقرة الثانية من المادة 50 من القانون العضوي رقم 12/16 والتي تنص:" يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".

خلافا لذلك، إذ تنتقد الحكومة في مسعاها ولكن ذلك لا يؤثر سلبا على مركز الحكومة، لكن في المقابل يضعف مركزها السياسي[1]، كما يؤكد الدستور على انعدام الأثر القانوني بعدم نصه على النتائج المترتبة بعد اللائحة، فالواضح أن الهدف من عرض برنامج الحكومة على مجلس الأمة هو إعلامه بالبرنامج، بما أنه سيشارك في العمل التشريعي، فلا يعقل منطقيا أن يصوت مجلس الأمة على القوانين اللازمة لتنفيذ برنامج الحكومة وهو يجهل أساسا البرنامج في حد ذاته؛ كما تقدم الحكومة سنويا بداية من تاريخ المصادقة على برنامجها من قبل البرلمان بيانا عن السياسة العامة تتناول فيه ما أنجزته من البرنامج[2]، غير أن مناقشة هذا البيان تختتم بدون تصويت، بحيث يمكن أن ينتهي النقاش إلى إقرار لائحة أو يلجأ النواب إلى إثارة مسؤولية الحكومة عن طريق ملتمس الرقابة[3]، كما يمكن أن تلجأ الحكومة إلى طلب التصويت بالثقة[4].

## ثانيا- ملتمس الرقابة

يعتبر ملتمس الرقابة وسيلة ردعية، يتوفر عليها البرلمان للمحاسبة الفعلية للحكومة والإطاحة بها، وهو مرتبط ببيان السياسة العامة، وقد كرس هذا الإجراء دستور 1996والتعديلات التي أدخلت عليه، آخرها التعديل رقم 01/16[5]، غير أن هذا الملتمس واعتبارا للترشيد المفرط لإجراءاته ولتركيبة السياسية للبرلمان يصبح عسير التحريك؛ وعند استقراء المواد المتعلقة بهذا المجال نجد المجال هناك الإلزام بذكر "تقدم" أي البيان، فالحكومة ملزمة بتقديمه، وملتمس الرقابة يعد نتيجة لهذا البيان في حالة اعتراض النواب عليه، ويكمن هدف ملتمس الرقابة في اتخاذه إجراء ضد الحكومة بأكملها

---

1- د/ بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة الإدارة، العدد 03، 1998، ص 37.

2- المادة 01/98 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 تنص على:" يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة".

3- المادة 01/153 من التعديل الدستوري الصادر قانون رقم 01/16 تنص على أنه:" يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة".

4- اقتراح لائحة بشأن بيان السياسة العامة، يعد حقا للنواب لكي يمكنهم من مراقبة نشاط الحكومة سنويا، كما يمكن أن تكون أكثر من لائحة، وهو ما يفهم من سياق المادة 54 من القانون العضوي رقم 12/16 والتي تنص على أنه:" لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة"، حيث تقدم اقتراحات اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة في أجل 72 ساعة الموالية لانتهاء تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان طبقا للمادة 52 من القانون العضوي رقم 12/16.

5- المادة 153 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 تنص على أنه:"يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة".

باعتبار أن الوزراء ليسوا مسؤولين فرديا، بل هم متضامنين، ويعتبر هذا الإجراء وسيلة جد فعالة في الرقابة على أعمال الحكومة، حيث يضع حدا لهذه الأخيرة بعد سنة من توليها الحكم ومنح الثقة بها من قبل المجلس الشعبي الوطني، ولكن في حقيقة الأمر أن اللجوء إليه من قبل النواب ليس بأمر هين، سواء من حيث النصاب القانوني لاقتراح الملتمس واستعمال ضغوطات على النواب من خلال المدة الممنوحة للتصويت على ملتمس الرقابة أو من حيث النصاب القانوني للتصويت على هذا الملتمس، وهذا ما يفهم أنه إذا كان ملتمس الرقابة وضع أساس كآلية تلجأ إليه المعارضة كإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، فإن شروط التوقيع تحد من إمكانية تحريكه.

ومن أجل قبول اقتراح ملتمس الرقابة يجب أن يوقع سبع النواب $(\frac{1}{7})$ حسب نص المادة 2/153 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16، وهي نسبة صعبة التحقيق، كما يضيف القانون العضوي رقم 12/16 قيودا أخرى تتمثل فيمايلي:

- لا يمكن أن يوقع النائب أكثر من ملتمس الرقابة
- يودع النص مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني
- ينشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ويعلق ويوزع على كافة النواب.
- لا يتدخل أثناء الناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة، إلا:– الحكومة بناء على طلبها؛ – مندوب أصحاب ملتمس الرقابة؛ – نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة؛ – نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة[1].

ومن جهة أخرى، فإنه يتم التصويت على ملتمس الرقابة بعد مضي ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه، وكأن المشرع الدستوري لم يكتف بالقيد الأول المتمثل في النصاب القانوني المطلوب للتوقيع على ملتمس الرقابة، وخوفا منه من تحقيق هذا النصاب، أضاف قيد آخر ألا وهو مدة التصويت، وأهمية هذا الأجل تظهر بأن تأجيل المناقشة إلى بعد ثلاثة (03) أيام هي مدة زمنية كافية في أنه يتيح للانفعالات أن تهدأ، ويمكن مؤيدي الحكومة من إجراء اتصالات للضغط على النواب المترددين، وتقدير النتائج المحتملة التي قد تكون خطيرة، ومن ثم إقناعهم برفض ملتمس الرقابة وعدم التصويت عليه.

---

1– راجع المواد 59 و60 و61 من القانون العضوي رقم 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

وإلى جانب ما تم ذكره، فإن تأكيد اقتراح ملتمس الرقابة يستوجب أغلبية ثلثي النواب، وعليه يتعين عرض ملتمس الرقابة الموقع من سبع ($\frac{1}{7}$) النواب على المجلس الشعبي الوطني للتصويت، ولا يصبح نافذا إلا إذا حاز على ثلثي أصوات النواب بالموافقة عليه، ونتيجة لذلك تقدم الحكومة استقالتها لرئيس الجمهورية[1]، ومن خلال ذلك فإن تدخل البرلمان بواسطة ملتمس الرقابة سيكون منطقيا وطبيعيا في النظام السياسي الذي عهد بالسلطة الرقابية للمجالس المنتخبة، باعتبار أن هذه الأخيرة تمنح الترخيص بتنفيذ برنامج الحكومة، فيستوجب ذلك أن يكون بمقدورها فحص ورقابة صحة ودقة تنفيذها عن طريق بيان السياسة العامة واتخاذ الإجراءات في حالة ما إذا تم الخروج عنها[2].

من المؤكد أن طلب التصويت بالثقة كقاعدة عامة، يمكن أن يكون على برنامج الحكومة أو بيان السياسة العامة للحكومة[3]، كما يمكن أن يكون على مشروع قانون، فيه احتمال رفضه من قبل الغرفة الأولى، فتلجأ إلى طلب التصويت بالثقة، وبالرغم أن الحكومة مخيرة باللجوء أو عدم اللجوء إلى ذلك الإجراء، فإن الرقابة الممارسة عن طريق الإجراء ذات فعالية ضعيفة، والواضح أنه يتم مراعاة ضمان استقرار الحكومة وتفوقها دون أن تحضى مسألة الفعالية بذات الرعاية والتي لن تتحقق إلا بتبني رقابة ناجعة وفعالة.

كما فيه إمكانية عرض بيان السياسة العامة على مجلس الأمة، لكن هذا النص لا يقيد الإلزام ولكن الإمكانية، فالحكومة غير ملزمة بتقديم البيان أمام مجلس الأمة، لكي يمكن أن يكون ممكنا في الحالات التالية[4]:- إذا طلبت الحكومة التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني ونالته، فيمكن

---

1- تنص المادة 62 من القانون العضوي رقم 12/16 على أنه:" طبقا لأحكام المادتين 154 و155 من الدستور: يجب أن يوافق على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي ($^2/_3$)النواب.

لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة".

2- بيد أنه ونظرا للنقائص التي تشوب سلطة البرلمان فيمايتعلق بملتمس الرقابة، فإن تدخله بهذه الوسيلة محصورا بل وحتى منعدم، دون أن ننسى الأغلبية التي تتمتع بها الحكومة، والتي تحول اللجوء إلى هذا الإجراء، وعليه فإن إثارة مسؤولية الحكومة عن طريق ملتمس الرقابة عبارة عن تقييم لسياسة الحكومة تقييما سلبيا. في حين أن الوزير الأول هو المسؤول على برنامج الحكومة ومسؤول سياسيا أمام البرلمان، حتى وإن كان هذا البرنامج هو برنامج رئيس الجمهورية، غير أن استعمال هذه الآلية لم تمارس إطلاقا، وهذا راجع لغياب ثقافة إثارة مسؤولية الحكومة في هذا المجال.

3- المواد 43 و64 و65 من القانون العضوي رقم 12/16 المتعلق بأحكام التصويت بالثقة.

4- تنص المادة 57 من القانون العضوي رقم 12/16 على أنه:" طبقا لأحكام المادة 98 (الفقرة الأخيرة) من الدستور، يمكن الحكومة أن تقدم بيانا عن السياسة العام أمام مجلس الأمة".

لهذا ذلك، وإذا رفض التصويت بالثقة فلا يمكن للحكومة تقديم البيان أمام الغرفة الثانية، لأنها تستقيل مباشرة، أو ينحل المجلس الشعبي الوطني[1].

– إمكانية تقديم البيان أمام مجلس الأمة وذلك في حالة تحريك ملتمس الرقابة ولا يتحصل على موافقة أغلبية البرلمان.

لكن من المنطق أن يعرض الوزير الأول بيانا عن سياسة العامة أمام مجلس الأمة، لأن الحكومة من قبل أن تكون غير ملزمة بتقديم برنامجها أمام هذا المجلس، فعلى الأقل أن يطلع على الحصيلة السنوية لتنفيذ برنامج الحكومة[2]؛ حتى وإن قدمت الحكومة بيانا عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة فلا يكون له أي أثر على الحكومة، بحيث لا يمكن لمجلس الأمة اللجوء إلى ملتمس الرقابة ولا يمكن له إسقاط الحكومة عن طريق البيان، وإنما هو مجرد من كل سلطة فعلية تمكنه من ممارسة الرقابة على الحكومة.

## الفرع الثاني: تكريس الطابع الشكلي للرقابة المالية

الأصل في دولة القانون أنه يجب تمكين المؤسسات الدستورية من ممارسة اختصاصاتها التي حددها القانون، وأيضا ضبط حدود كل سلطة من أجل الحفاظ على التوازن المؤسساتي، ونقصد على وجه الدقة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويجب على الأخيرة أن يكون لها دور أساسي وفعال في مراقبة مالية الدولة، إلا أن هذا الوضع لم يستمر طويلا من خلال إضعاف سلطة البرلمان بواسطة اضمحلال الوظيفة التشريعية، فقد انتقدت هذه الوظيفة منذ القرن 18 وفي أوج إزدهار الممارسة البرلمانية، وقد وجد هذا التفكير صدى واسعا في البرلمانية المعاصرة، حيث أصبحت مبادرة القوانين المالية تصدر من الحكومة بصفة استثنارية، وقد اعتبر البعض أن الوضع الذي آل إليه البرلمان أصبح أمرا منطقيا ومسلم به، ما دام أن البرلمان لا يعين الحكومات ولا يحدد السياسة الوطنية، وما دام أنه ليس الهيئة الوحيدة للتمثيل ، وأصبحت وظيفة البرلمان في الواقع العملي المصادقة أكثر من التشريع، فيجب أن يتكيف ويتم تأهيله وأن يشجع نشاطا لم يمارس لحد الآن إلا نادرا، فوظيفة الرقابة بكل الوسائل المتوفرة أصبحت شكلية أو سطحية وغير كافية[3]، وبالرغم أن البرلمان يتوفر على وسائل رقابية لا يستهان بها لمتابعة الميزانية، إلا أنه يمارس رقابة ضعيفة وغير

---

1 – المادة 96 /01 من الدستور.

2– د/ الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية الحزبية، مرجع سابق، ص 110.

3-( R. G) Schwartsnberg, Sociologie politique, éd Mont chrestien, Paris, 1974, p 354.

مجدية في أغلب الأحوال، بل أصبح عرفا لدى البرلمانيين أنه بمجرد التصويت على الميزانية، يكونوا قد نفضوا أيدهم من القانون المالية السنوي وأصبح همهم الشاغل هو التحضير لإعداد ميزانية العام المقبل؛ غير أنه ما يلاحظ – في نظرنا– أن هذه الوسائل الرقابية موجودة، ويبقى استعمالها متوقف على النواب ذاتهم وإلى النظام المتبع على مستوى الميزانية.

الكل متفق أنه يتوفر لدى البرلمان آليات لبسط رقابته المالية أثناء مناقشة مشاريع قوانين المالية، وبالرجوع إلى القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية أنه يحدد لقانون المالية السنوي ثلاثة أهداف وهي تعديل القانون المالي السنوي خلال السنة المالية[1]، وإحالة فتح الاعتمادات التي تمت بواسطة مراسيم التسبيق إلزاما على مصادقة البرلمان[2]، وتعديل الاعتمادات بتحويلها أو نقلها، والتي لا تشكل مساسا بطبيعة النفقة ولا طبيعة الاعتماد غير المعدل[3]، غير أنه ما يلاحظ أن إثارة مسؤولية الحكومة المظهر الكلاسيكي للرقابة البرلمانية أصبح اللجوء إليها أمرا متاحا، ولكن وجود الأغلبية المؤيدة للحكومة سيجعل من آليات الرقابة سواء عن طريق ملتمس الرقابة أو مسألة عدم التصويت على منح الثقة أمرا غير مجديا.

كما أن الرقابة البرلمانية الفعالة تتطلب فيما يخص المصادقة على مراسيم التسبيق أن تكون موضوع مناقشات برلمانية ليس من أجل معرفة احترام شروط القانون المالية، وإنما لمعرفة ما إذا كانت الاعتمادات المفتوحة ملائمة وضرورية اللجوء إليها[4]، ويرى البعض[5] أن تقنية مراسيم التسبيق تنبع من مبادئ الرقابة السياسية التقليدية وتمنع المصادقة على كل تعديل،والبرلمان مدعو لإعطاء رأيه بالموافقة أو الرفض، ولكن منطق النظام يشل كل استعمال إيجابي لهذا النوع من الرقابة، كما تطرح القرارات الأخرى للتنفيذ التي لا تخضع للمصادقة صعوبة حقيقية على اعتبار أن تدجين الأغلبية البرلمانية يستنتج نفس الآثار، ولا يبقى لأعضاء المعارضة غير استغلال التقنيات البرلمانية التي تسمح لهم في الجلسة العمومية استنكار ما لا يستطيع البرلمان تغييره.

---

1- المادة 04 من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية.

2- المادة 21 من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية.

3- المادة 32 و33 من القانون رقم 17/84.

4- تتشابه مراسيم التسبيق مع فتح الاعتمادات التي لم يرد التنصيص عليها بواسطة الترخيص البرلماني وهي خاضعة بطبيعة الحالة للمصادقة من طرف السلطة التشريعية.

5- Pierre Heumel, le contrôle Budgétaire du parlement en cours d'exécution des lois de finances sous la verre République ; mémoire de D. E. A- en droit public financier, Université de Lille II, 1999, P 34.

ومن هنا تصبح سلطة البرلمان التقريرية في حدود جد ضيقة، فالبرلمان ينظر في مشاريع معقدة لم تتوفر لدى الحكومة ذاتها لإعدادها إلا على حرية نسبية بسبب ضرورة استمرارية المرافق العامة، والطابع الإجباري للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، فوضعية البرلمان تبدو صعبة جدا فيما يخص مناقشة قوانين المالية، فعدم مرونة المشاريع تكشف عنها أهمية المرافق المصوت عنها، ولا يمكن للنواب المقيدين بآجال محددة تقديم مادة إضافية أو تعديل أو إلغاء أو تخفيض نفقة، أو إنشاء أو زيادة في تكليف أو ضمان مراقبة النفقات العمومية[1].

من هذا المنطلق تبرز نتيجة أخرى تمثل عدم إمكانية مناقشة جميع النفقات العمومية بحجة أن النفقات الثابتة شكلية نظرا لطابعها المتكرر والثابت، إذ تكفي بمجرد مراجعة السجلات ودفاتر الدين العام وجداول المستخدمين، لذا فالحكومة غير مجبرة بتبريرها أمام النواب، لأنه سبق لهم وأن صوتوا عليها بالموافقة[2]، إذ أن النفقات الثابتة على هذا المنوال لا تخضع للمناقشة السنوية أمام البرلمان، وما يعرض أمام هذا الأخير لا يشمل إلا النفقات المتغيرة كل سنة والتي يتجدد تقديرها من طرف الحكومة سنويا.

إن التفرقة بين النفقات الثابتة والنفقات المتغيرة يحمل في طياته نوع ما إجبار البرلمان التصويت على مشروع قانون المالية المقدم من قبل الحكومة، وتطبيقا لهذه التفرقة فإن البرلمان يقوم بصدد النفقات الثابتة بالتصويت الإجمالي؛ أما النفقات المغيرة أو الجديدة فهي التي تخضع لعملية المناقشة والتعديلات التي يمكن أن يدلي بها النواب[3].

---

1- Jean Francis Fabre, Le contrôle des finances publiques, P. U. F, Paris, 1968, P 190.

2- د/ إبراهيم بن داود، مرجع سابق، ص 71.

3- تم العدول عن هذا النظام في النظام الفرنسي بموجب القانون العضوي رقم 692/2001 المتضمن القانون المالية، فبعد أن كان في السابق بموجب القانون رقم 02/59، يتم تسجيل حوالي 94% من الاعتمادات المالية المفتوحة خلال السنة المالية لا يتم مناقشتها، ويتم التصويت عليها بتصويت إجمالي، نظرا لأنها تدخل في إطار النفقات الثابتة، أما بالنسبة التي تمثل مناقشة حقيقية داخل البرلمان فتتمثل بنسبة 04% من الاعتمادات المالية المقترحة من طرف الحكومة في مشروع قانون المالية السنوي، فهذه النسبة فقط هي التي تشكل مجال للمناقشة البرلمانية، باعتبار أن هذه النسبة تمثل النفقات الجديدة التي تطلبها الحكومة؛ إلا أن هذا الوضع تم التخلي عنه بموجب =القانون رقم 692/2001 والذي فرض ضرورة مناقشة كل الاعتمادات المالية، بما في ذلك النفقات الثابتة والتي تم المناقشة والتصويت عليها من قبل البرلمان في وقت سابق، ولذا فمنذ سنة 2005 أصبح كل الاعتمادات المالية في فرنسا يتم مناقشتها بصفة مفصلة، وبعدها يتم التصويت عليها عن طريق كل مهمة، ارجع إلى:
République Française, Ministère du Budget, P 31.

وفي مثل هذه الظروف لا يمكن للنواب أن يتطلعوا إلى تعديل النصوص المقدمة لهم، والحصول من الحكومة على التزامات محددة في المستقبل، لا يتم إلا بفضل عمل مسبق وجدي ينصب أساسا على مدى صدق التوقعات وتماشيها مع متطلبات التنمية؛ ولكن الواقع أصبح مغاير لما هو مأمول[1]، وهذا بسبب الحيز التي تتوفر عليه الرقابة البرلمانية بخصوص مناقشة مشروع القانون المالي السنوي، وأصبحت التدخلات من طرف النواب تحكمها اعتبارات السياسة العامة والتوجهات الحزبية التي يطرحها النائب وما يعود بالنفع خاصة إذا تعلق الأمر بالحملة الانتخابية والمصالح الحزبية، ومن جانب آخر ينبع ضعف وسائل الرقابة البرلمانية أيضا من مسألة الثقة، وأولوية الحفاظ على الجهاز التنفيذي أثناء التصويت على برنامج الحكومة وإثارة منح الثقة، بحيث أن الحكومة – ومن خلال التجارب البرلمانية – لم تعد تخشى إثارة مسوؤليتها على أساس بيان السياسة العامة أو على أساس التصويت بالثقة، وفي كلتا الحالتين يفسر علو كعب الحكومة على البرلمان، ولكن لا يمكن تفسير ضعف الرقابة البرلمانية بأسباب سياسية فقط، بل هناك أسباب أخرى ترجع إلى الوسائل الرقابية ذاتها.

إذا كان تنفيذ قوانين البرلمان يتم بواسطة القرارات التنظيمية التي تتخذها الحكومة، وإذا كان القانون المتعلق بقوانين المالية يسمح لهذه الأخيرة المساس بمحتوى الترخيص البرلماني، وإذا كانت مبادئ النظام البرلماني يقتضي أن يتم هذا النشاط تحت رقابة البرلمان، فإن طرق هذه الرقابة تعتبر في الواقع نظرية، فكل النصوص التنظيمية المتدخلة لتنفيذ قانون المالية يتم إعلام البرلمان بها ولا يمكن لهذا الأخير أن يعترض على تنفيذها، ومن بين كل القرارات التي وحدها تخضع للمصادقة البرلمانية مراسيم التسبيق ، وأن هذه المصادقة في حقيقتها تكون رمزية بسبب الأغلبية المؤيدة للحكومة، حتى ولو افترضنا عدم المصادقة على مراسيم التسبيق، فهذا سيكون عقابا للحكومة ولكن دون جدوى، فوجود هذه الأخيرة لن يتم التشكيك فيه ولا حتى في مراسيم التسبيق، فالحكومة تخضع لرقابة لاحقة والاعتمادات تكون قد استهلكت[2].

---

1- Jean Francis Fabre, op cit, P 183.

2– إن المصادقة على مراسيم التسبيق تكون بمناسبة التصويت على مشروع القانون المالية التعديلي، ومن ثم يمكن تصور فرضيتين، وهما: إذا كان مشروع القانون لا يتضمن غير المقتضيات التي تهدف إلى ممارسة رقابة لاحقة، فإن الرفض لا يكون إلا رمزيا، وعلى العكس إذا كان المشروع يحتوي أيضا على مقتضيات فتح اعتمادات إضافية، ففي مثل هذه الحالة فإن الرقابة اللاحقة الممارسة على مراسيم التسبيق يتضاعف بمراقبة سابقة.

Gilles Champagne, La pratiques des décrets sous la Vème République R. D. P, 1986, P 1041.

بالرغم من وسائل الرقابة المتنوعة التي يتوفر عليها، إلا أنه في الواقع يصعب تحقيقها، لذا يرى البعض وجوب إدماجها في عملية تنفيذ الميزانية لتكون فعالة، وهنا تتشابه الرقابة البرلمانية مع دور الرقابة التي تقوم بها وزارة المالية[1]؛ ومع ذلك يجب الاعتراف بأن الأسباب الرئيسية لضعف الرقابة تعود إلى البرلمان ذاته أكثر مما تعود إلى عوامل خارجية، إذ أن ظاهرة الأغلبية تفسر أمورا تخدم توجهات الحكومة، ويبدو أن بعض النواب يواجهون فيما بينهم – بين مؤيد ومعارض– لسياسة الحكومة، ولكن دون أن يشكل أي إحراج لهذه الأخيرة؛ وإذا كانت الأغلبية تهدف إلى تسهيل دور الحكومة، فإنه من المفترض أن لا تكون للرقابة مظاهر قدحية منظمة، بل بالعكس من ذلك يجب أن تقدم بها نصائح عبر اقتراحات بناءة. لذا لا بد للنواب من أجل أن يمارسوا رقابة فعالة أن يستفيدوا من مساعدة المختصين، وأيضا إنشاء داخل اللجان البرلمانية الدائمة مجموعة عمل تستند إليها دوريا لجان للتحقيق والرقابة، إضافة إلى ذلك الاستفادة من الخبراء في مجال الاقتصاد والمالية العامة على مستوى الجامعات والمؤسسات العمومية، لأن أغلب البرلمانيين ليسوا مهيئين لمثل هذه المهمة، وتعتبر استشارات ومساعدات المقدمة من طرف التقنيين ضرورية بالنسبة لهم.

إضافة إلى ذلك ما زالت العقلية الحزبية تتفوق على الرقابة البرلمانية القائمة على أسس موضوعية، من خلال خدمة أهداف الحزب وانتقاد التسيير العمومي والبحث عن أسباب لإحراج الحكومة وخدمتها في الحملة الانتخابية، في حين تعتقد الأغلبية أنها تحل المشاكل التي واجهتها؛ فالرقابية المبنية على[2] أسس ومناهج صحيحة يجب أن تكون مقترنة باقتراحات تخدم الحفاظ على المال العام وليس من أجل النقد وتبيان العيوب وعدم إعطاء الحلول لتصحيحها؛ كما يجب على الحكومة أن تساهم في تعزيز دور الرقابة من خلال إعطاء ضمانات قوية للمعارضة واحترام تنفيذ التوصيات البرلمانية التي حظيت بقبولها.

---

1- J. C Martinez et P. dimalta, Droit Budgétaire, 3eme édition, Paris 1999, P 903.
2- J. F. F, Contrôle des finances publiques, P 192.

# الفصل الرابع

# العراقيل العملية المترتبة على تراجع دور الرقابي وسبل إصلاحها

# الفصل الرابع

## العراقيل العملية المترتبة على تراجع دور الرقابي وسبل إصلاحها

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في إعداد وتحضير مشاريع قوانين المالية وذلك لعوامل متنوعة، فمن ناحية تعد الأكثر اتصالا بمتطلبات الحياة اليومية للمواطنين من خلال الإشراف على تحديد السياسة العامة للمجتمع، وكذا اتخاذ التدابير الكفيلة بتنفيذ محتوى هذه السياسة، كما تختص بالإشراف على تسيير المرافق العمومية مما يجعلها على معرفة باحتياجات هذه الأخيرة وعلى تحديد الطرق الكفيلة بتمويل هذه الاحتياجات نظرا لكفاءاتها في جمع المعلومات الضرورية، ومن جهة ثانية فإن الحكومة تعتبر السلطة الدستورية الأكثر كفاءة وتأهيلا للقيام بإعداد قوانين المالية، كفاءة وأهلية لا تتوفران في أعضاء السلطة التشريعية المنتخبين، وحتى فرضا توفر هذه الكفاءة في بعض منهم، فإن أعضاء البرلمان وبحكم مهامهم التمثيلية التي تجعلهم أكثر ارتباطا بناخبيهم، غالبا ما يميلون إلى تغليب وتفضيل المصالح السياسية والحزبية في برامجهم الانتخابية؛ وتعد هذه الوضعية أساسا وسببا وجيها في انفراد الحكومة بإعداد قانون المالية السنوي، وبمعنى أوضح، ارتباط هذا الأخير بكل محتويات ومصالح تتعلق بالدولة ووظائفها وبالمجتمع بكافة أطيافه؛ وتبعا لذلك يلعب الوزير المكلف بالمالية دورا جوهريا في إعداد مشروع قانون المالية[1]، وذلك لما تتوفر عليه هذه الوزارة من أجهزة إدارية متخصصة في الميدان المالية، والكفيلة بتحقيق التوازن الاقتصادي والمالي العام، كون الوزير المكلف بالمالية هو الذي يشرف مباشرة على جميع المصالح الإدارية المختصة بتحصيل الموارد، كما أنه يطلع بواسطة المراقبين العامين للالتزام بالنفقات على جميع الأعباء الحكومية[2].

إذا كان التشريع في المجال المالي يعتبر من أهم صلاحيات واختصاصات السلطات التي يتمتع بها البرلمان، فإن المبادرة الأصلية والتي تتمثل في حق التقدم بمشاريع قوانين المالية هو اختصاص أصيل وخالص للسلطة التنفيذية، في حين أن المبادرة المتبعة المتمثلة في حق تعديله والمصادقة عليه ومناقشته تتم تحت قبة البرلمان، فاقتسام السلطة المالية بين الحكومة والبرلمان يكشف عن مدى الامتياز الذي يتمتع به الجهاز التنفيذي، كون أن التجارب البرلمانية تؤكد أن ممثلي الشعب لم يعودو ا يمارسون في حقيقة الأمر السلطة المالية، وفي الأخير يخضعون لتوجيهات السياسة المالية

---

1- راجع الفرع الأول من المطلب الأول من المبحث الأول من الفصل الثاني من الباب الأول من هذا البحث.

2 - مصطفى معمر، مدخل لدراسة المالية العامة، بدون دار النشر، مكناس، 2005، ص 114.

التي رسمتها الحكومة، ولم يبقى لهم سوى حق الرفض– إن استطاعوا إلى ذلك سبيلا–، مما أدى إلى بروز واقع مسلم به وهو أن سلطة البرلمان هي سلطة محدودة، وهذا بسبب عوامل متعددة ومختلفة– أدى إلى إضعافه وشل فاعليته–، هذه العوامل منها ماهي موضوعية ومنها ماهي ذاتية تفسر في مجملها تغييب دور البرلمان.

## المبحث الأول

## عوامل ضعف دور الرقابي للبرلمان

بالرغم ما تختص به السلطة التشريعية باعتماد الميزانية العامة للدولة بواسطة آلية الإجازة البرلمانية، أي الموافقة على توقعات الحكومة لإيرادات ونفقات عن سنة مقبلة، فلا تستطيع هذه الأخيرة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا إذا تم ترخصيها من قبل السلطة التشريعية، فالرخصة البرلمانية يعد من بين أقوى الأساليب القانونية التي يتمتع بها البرلمان، إذ يمكن لهذا الأخير مراقبة أعمال الحكومة في جميع المجالات، بل تستطيع – في الدول التي لها تقاليد في المجال الرقابي– إسقاط الحكومات عن طريق رفض المصادقة عن الميزانية المقدمة منها، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى تقديم استقالتها[1]؛ إلا أن السلطة الممنوحة للبرلمان في إقرار الميزانية العامة للدولة، يقابله السلطات الواسعة للجهاز التنفيذي في مادة الميزانية، وهو ما يفسر أن إعداد مشاريع قوانين المالية هو عمل الأطر التي توجد في الإدارة العليا، بمعنى أن التقنوقراطيين يتدخلون في اختيار القرارات ويؤثرون على عمل باقي العناصر الفاعلة خصوصا السلطة السياسية، وهو ما يعتبر عاملا قويا ساهم في هيمنة الحكومة، وفي نفس المنحى ساهم أيضا في احتكار المعلومات من قبل جهاز الحكومة في إضعاف السلطة المالية للبرلمان، كل ذلك جعل من الرقابة المالية سواء على مستوى مداولات لجنة المالية والميزانية أو على مستوى المناقشة العامة آلية غير فعالة ولا مجدية، انطلاقا من الأساليب المعتمدة في تحضير ودراسة الميزانية، فعدم إخبار البرلمان مسبقا بالتوجهات التي يتم بموجبها تحضير الميزانية، وثانيا انعدام المتابعة أثناء تنفيذها، وأخيرا تأخير إحالة قوانين التصفية عليها، كلها عوامل تجعل الرقابة البرلمانية في المجال المالي عملية شكلية. إضافة إلى تعنت الحكومة وعدم استجابتها لكل ما من شأنه تقليص المداخيل والرفع من النفقات ورفضها للعديد من التعديلات ولو كانت معقولة وناجعة، سيجعل قانون المالية منقوصا في صياغته وتوقعاته وفي تركيبته ومحتواه.

### المطلب الأول: هيمنة الحكومة على الاختصاص المالي

إن ظاهرة الهيمنة التي تمارسها الحكومة في الاختصاص المالي لا يمكن حصرها في هذا الأخير بل تتعدى في كل مجالات التشريع، ذلك أن السلطة الممنوحة للبرلمان في إقرار الميزانية العامة للدولة من خلال منح رخصة التحصيل وصرف النفقات يقابله السلطات الواسعة للجهاز

1– محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008، ص 318.

التنفيذي في تنفيذ الميزانية الذي تمنحه الحرية الواسعة بالتصرف في الاعتمادات المالية عن طريق السلطة التنظيمية، وبالرجوع إلى أحكام القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية، فقد نص على أن التخصيص الأولي للاعتمادات يمكن تعديله خلال السنة المالية وذلك عن طريق تحويل أو نقل للاعتمادات المالية أو إلغائها؛ والرأى عندنا أن هناك نوع من اللامساواة في الوسائل المنوحة لكل طرف والتي ترتكز عليها كل من الحكومة أو البرلمان من أجل تغليب الرأي والتأثير على السياسات المالية والاقتصادية، فالحكومة تملك قدرة قوية على التفاوض كون تحوز على مصادر فنية أو تقنية يمكن أن تؤثر على اختيارات والتوجهات المالية التي يتبناها ويوافق عليها في الأخير البرلمان، ومن جهة أخرى نجد أن البرلمان يملك إمكانيات بسيطة ومحدودة على الصمود في وجه السياسات التي اعتنقتها الحكومة وترفض أن تتنازل عنها باعتبار أن تلك السياسة التي رسمتها الحكومة هي الأصح والأجدر وتستجيب للسلطة المالية الذي هو مطلب سياسي بالأساس.

**الفرع الأول: أسباب الهيمنة**

إن ضعف سلطة البرلمان في المجال المالي يجد تبريراته في هيمنة الإدارة والطابع التقني المتزايد للمشاكل المالية والاقتصادية خصوصا في المجال المالي بسبب تعقيدات القرارات المالية التي تقررها الحكومة والذي قد لا توازنه – في غالب الأحوال– كفاءة وخبرة تقنية لدى نسبة هامة وكبيرة من النواب، فالوضع يستلزم إطلاعا ومعرفة كافية وهو ما يفسر أن الفنيين والخبراء في المجال المالي – الذين يعملون تحت إشراف السلطة التنظيمية – لهم السلطة الكاملة في اتخاذ القرارات وخيارتها ويؤثرون على باقي العناصر الفاعلة خصوصا السلطة السياسية، مما نتج عنه عوامل فرضها الواقع العملي في الوظيفة التشريعية والرقابية تتمثل أنه لم يعد هو الممارس الفعلي للسلطة المالية، وفي اعتقادنا أن هذا الوضع يرجع بالأساس إلى البرلمان نفسه، فمنه ما هو مرتبط بكيان البرلمان ذاته، ومنه ما هو لصيق بالمحيط الخارجي خاصة فيما يتعلق بتركيبة البرلمان ونظام الثنائية والأغلبية وطبيعة علاقتها بالحكومة.

إن من أهم أسباب الهيمنة التي فرضتها وظائف الدولة العصرية هو إلزامية ووجوب اتخاذ قرارات سريعة، وهذه القرارات تستند على معرفة ومعلومات معقدة يتم تحيينها من فترة لأخرى، لذلك تلعب الإدارة وخاصة المصالح المالية دورا أساسيا في إعداد الملفات استنادا إلى عوامل تقنية لتبرير محتواها مع الارتكاز على أغلبية لتزكيتها، ويعتبر مثال الضرائب معبرا عن هذا الواقع[1].

1- Fikri El kbir, Le parlement et les finances publiques, thèse précitée, P 228.

ذلك أن إعداد نص قانوني ضريبي يكون داخل مصالح التشريع الضريبي والتي تحدد الاختيارات الكبرى، وتشتهر هذه المصالح- كما يدل على ذلك إسمها- بميزة تقنية يتوفر عليها موظفوها، والذي رغم وضعيتهم داخل جهاز الدولة فإنهم غالبا يفكرون تفكيرا تقنيا دون الأخذ بعين الاعتبار بالمحيط السياسي والتأثيرات الاجتماعية لقراراتهم[1]، إذ اكتست المادة الضريبية حاليا طابعا تقنيا، بحيث أصبحت وظيفة التقنيين، وتعرف هذه الخاصية الجديدة انتقادات تحت محاولة تبسيط مفهوم الضريبة، غير أن هاته المحاولات لم تمنع استمرار هيمنة التقنيين على البرلمانيين، حيث أن النائب لا يمكنه في كثير من الأحوال أن يكون محيطا بالجوانب التقنية للميدان الضريبي،فصوته لن يكون شيكا على بياض أو شهادة الرضا، بحيث تعتبر النصوص الجبائية والنصوص المالية بصفة عامة معقدة وأغلبية النواب لا يصلون إلى متابعة منعطفات أساليبها التي تطلب التخصص ومتابعة التعديلات ومعرفة عميقة بالتقنيات الجبائية[2].

من هذا المنطق يتباين مستوى الحكومة والبرلمان والفروقات في المجال المالي بصفة عامة والمجال الضريبي بصفة خاصة، فالإدارة باحتمائها خلف المعرفة التقنية في إدارة الشؤون المالية تعتبر مشاريعها غير قابلة للتجزئة وخالية من نقاط الضعف، متوقفة على المشاريع المنحازة أو المقترحات البرلمانية – وهي وجهة نظر يتفق معها العديد من الفقهاء- بينما يشعر البرلمان بأن ليس لديه الوسائل الضرورية لعمله، وموظفو الإدارة يفرضون عليه تقنيات لا يفهما بشكل جيد، وهكذا يظهر أن البرلمانيين يكتفون بتسجيل القرارات التي لم يستشاروا في شأنها أو استشيروا بشكل متأخر؛ فالمستوى التعليمي المتوسط أو دونه لأغلبية النواب أو حتى قلة الوعي السياسي لدى البعض يضعف من أدائهم، ومن جهة ثانية ونظرا لصعوبة المادة الجبائية من الناحية الكمية، فإن النواب يجدون صعوبة كبيرة أثناء دراسة مشاريع القوانين المالية المتضمنة لمقتضيات الضريبة، وفي نفس الوقت لا ننفي بعدم وجود بعض النواب وتجدهم أعضاء في اللجنة المالية والميزانية يتمتعون بمستوى عال من التكوين في المجال المالي، إلا أنهم يشكلون نسبة ضئيلة بالمقارنة مع بقية أعضاء النواب[3]، كما يفسر أيضا تفوق الإدارة وتطورها بالمكانة المتميزة الذي تتوفر لديها بامتلاكها لخبراء وفنيين يملكون مفاتيح المعرفة التقنية ويرتكز تأثيرهم عليها وهذا باللجوء إلى الحساب الاقتصادي وعقلنة خيارات الميزانية،

1- Fikri El kbir, Ibid, P 231.
2- J. C. Martinez, le statut de Contribuable, thèse précitée, P 80.
3- أ/ عزيزة حاجي، النخب البرلمانية، مجلة الإدارة المحلية والتنمية، العدد 23، المغرب 2000، ص 14.

ترجح هذه النخبة – الخبراء والفنيون– الحجة التقنية على الحجة الانتخابية[1]، ومن هذا المنطلق وصلنا إلى نتيجة وحقيقة مسلم بها وهي أن الحكومة تملك المعرفة التقنية دون البرلمان.

فالضريبة من الناحية الاقتصادية هم تقني، شغل بال المسؤولين السياسيين والمنظرين الاقتصاديين، من حيث كيفية استخلاص وعائها وسبل إنفاقها؛ ومن الجانب السياسي يعتبر إقرار شكل معين للضريبة عمل سياسي في أوله ونتيجة سياسية في آخر المطاف، وأن المواطن يتحمل نتائج السياسة والاقتصادية من خلال الضريبة، عبر مشاريع ومخططات الحكومة ومقترحات القوانين الصادرة عن أعضاء السلطة التشريعية، الأمر الذي يطرح إشكالية مدى احترام كل من الحكومة في المجال التنظيمي والبرلمان في مجال القانون للأموال العمومية، في كيفية تحصيلها ومراقبة سبل صرفها باستمرار دون اختلاس أو تبذير، واعتماد مبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية في تحمل الأعباء، أي خلق أسس الثقة المتبادلة بين الدولة والمواطن في المجال الضريبي[2].

هنا يأتي دور الرقابة البرلمانية على المالية العامة في صلب عمل البرلمان، وأن وجوده ومشروعيته وتمثيله للمواطنين وسيلة ديمقراطية مضادة على اعتبار أن دور البرلمان يتمثل في تفويض وسائل اشتغال الجهاز التنفيذي والجهاز الإداري تحديدا، اللذين يتمتعان بسلطة واسعة في استعمال الاعتمادات، وبالتالي على البرلمان أن يتوفر على سلطة التحقق من كيفية استعمال هذه الوسائل، لأنه بدون رقابة برلمانية في الميدان المالي، فإن جمع الضرائب وتوزيع النفقات العمومية الذي تقوم به قوانين المالية لا يمكن أن يتم في ظروف واضحة ومعللة، يجعل المشرع لا يمتلك وسائل قراره، وسيجعل البرلمان في وضع الممول في خدمة المبادرات الحكومية[3].

ومن جانب آخر، تجد هيمنة الإدارة حقلا خصبا لممارستها تتجلى في وجود أغلبية مستقرة ومتجانسة ومؤيدة لسياسة الحكومة داخل البرلمان، تمكن الإدارة الضريبية وتسهل أعمالها

وتخدم طموحاتها، كما تسهل اعتماد كل مشاريع القوانين التي يتم إيداعها من طرف الجهاز التنفيذي، حتى ولو سلمنا بوجود أغلبية متجانسة في بعض المواقف خاصة في فترات المصادقة على القانون المالي السنوي، فإنه لا يشكل خطرا حقيقيا على عمل الحكومة، كون هذه الأخيرة لها حرية

---

1- أ/ عزيزة حاجي، مرجع سابق، ص 14.

2- أ/ نجيب جبري، الوظيفة الرقابية للبرلمان، من رقابة الحكومة إلى رقابة الحكامة، مجلة مسالك، الطبعة الأولى، عدد مزدوج 25 و26، المغرب 2014، ص 44.

3- المرجع نفسه، ص 45.

التصرف لاعتماد كل النصوص المعدة من طرف المصالح التقنية والمالية، كما تتجلى أيضا هيمنة وزارة المالية في تحضير مشروع القانون المالي السنوي بحكم مسؤولياتها على التوازن المالي العام وأيضا بما تتمتع من سلطة على كل الإدارات التي تتدخل في موضوع إعداد الميزانية؛ بالإضافة إلى ذلك المفتشية العامة للمالية وهي أجهزة تتكون من مجموعة إطارات تمكن وزارة المالية من التغلغل داخل الإدارات والمؤسسات المالية، فوجود فئة المراقبين بصفة مستمرة لدى كل وزارة يعطي لوزير المالية إمكانية واسعة للإطلاع على خبايا وأسرار الأمور في كل وزارة وتقوي حجته تجاه اقتراحاتها بالإضافة إلى أن ممارسة لهذه الرقابة تؤدي إلى هيمنة حقيقية لوزارة المالية[1].

إن من أهم أسباب الهيمنة وما نتج عنه من نتائج أثر بشكل مباشر على الاختصاصات المالية للبرلمان يتمثل في الدور الكبير الذي تلعبه الإدارة الضريبية في إعداد القوانين الضريبية، ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد، فحتى مشاريع قوانين المالية تعطى للمصالح المكلفة بها سلطة كبيرة، ويشكل إعداد القانون المالي مظهرا مهما لتوسع الهيمنة الإدارية، إذ تحولت مبادرة القوانين من البرلمان إلى الحكومة لدرجة أن أحد الفقهاء أشار إلى شبه استحواذ بمبادرة القوانين الجبائية[2]، من خلال الدور الذي تلعبه المديرية العامة للضرائب في إعداد القانون الضريبي وبحكم أن البرلمان الذي يتقاسم المبادرة التشريعية مع الحكومة ينحصر دوره في المصادقة على المشاريع التي يضعها التقنيون الذين يعتبرون قليلو الميول لتحليل الوضعية السياسية للبلد وغير منفتحين على الرأي العام.

إنه في مجال تطبيق القوانين الجبائية، فإن الإدارة تلعب دورا كبيرا وذلك عبر تطوير اجتهادها الخاص الذي يتغير حسب موقف وقوة الشريك الجبائي، وتعرب هذه الإدارة عن الحياد وعدم المحاباة عندما تكون هناك إدارة سياسية حقيقية في تطبيق القانون الجبائي، وهكذا نستنتج أن الإدارة الضريبية تقوم بتغيير القانون الضريبي بشكل دائم بواسطة التنظيم لجعله متناسقا مع احتياجاتها، هذه السلطات الاستثنائية للإدارة كما يقول البعض [3]ليست لها حدود حقيقية إلا بواسطة اللعبة الخفية لجماعات الضغط المنظمة التي تقوم بإعداد القوانين حسب مصالحها؛ من هذا المنطلق يتصور لدينا قناعة بأن الوظيفة القاعدية للإدارة – وفي أغلب الأنظمة السياسية– يمكن أن تفلت بسهولة من الرقابة البرلمانية،

---

1– عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص 121.

2- J. C. Martinez, le statut de Contribuable, thèse précitée, P 90.

3– راجع رأي الأستاذ فكري الكبير في مؤلفه القانون الدستوري والمالية العامة، ص 233.

كما تساهم في إضعاف سلطة البرلمان الذي يحوز على معلومات قليلة أو ناقصة عن أنماط تطبيق القوانين، إذ تشكل المعلومات عامل نفوذ بين يدي الإدارة.

## الفرع الثاني: أشكال الهيمنة

إن موافقة البرلمان على نقل أو تحويل لأي مبلغ مالي إلى موضع آخر يدخل في نطاق الرخصة البرلمانية كما هو معلوم، لكن الإكثار من اللجوء إلى هذا النوع من التصرفات يدل على أن الحكومة تتصرف في قانون المالية كما يحلو لها، ولا تلتزم بالقيود التي وضعها البرلمان، وهذا تعبير صريح من الحكومة يقضي على حق البرلمان في الإشراف على تنفيذ الميزانية وإخضاع الحكومة للمساءلة عن تنفيذ الأهداف المحددة في قانون المالية، الذي يعد الوثيقة الإستراتجية للدولة خلال السنة، وكذا الإشراف التشريعي على سياسات الحكومة بصفة عامة وعلى الميزانية العامة للدولة بصفة خاصة، والكشف عن مدى تنفيذ الحكومة لمهامها بصورة فعالة وبطريقة مسؤولة[1].

كما أن الاستخدام المفرط لنظام نقل أو تحويل الاعتمادات المالية يكشف عن فشل قانون المالية السنوي، من خلال إحداث التوازنات المالية الأساسية بين الإيرادات والنفقات، وهذا يدل على نتيجة حتمية تتمثل في ضعف بيانات الميزانية العامة، والتي قد تؤدي إلى انتكاسات مالية خطيرة جدا، ومن جهة أخرى يفسر تحويل الاعتمادات المالية الطابع العمومي لقانون المالية السنوي وافتقاره عن التدقيق والتفصيل القائم على أسس صحيحة[2].

إن من صور الهيمنة التي تحوز عليها الحكومة نظام نقل الاعتمادات المالية، وقد ظهر هذا النوع من العمليات المالية في قانون الميزانية في فرنسا ابتداء من سنة 1950، وبالرجوع إلى أحكام القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية فقد تم النص عليها بموجب المادة 32 منه ويقصد بعملية نقل الاعتمادات المالية تلك العملية التي تعدل طبيعة النفقة العمومية المحددة في قانون المالية، ونظرا أن هذا الإجراء يمس طبيعة النفقة التي صوت عليها البرلمان، وحتى تتم الموافقة عليها بالشكل الذي

---

1- د/ خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 116.

2- لقد ذهب أحد أعضاء مجلس الأمة بمناسبة مناقشة للقانون المالي إلى القول:" ...أن مشروع قانون المالية الذي نحن بصدد التفصيل في مختلف محاوره، تميز دراسته بعجالة لأسباب لا ندركها، وبما لها علاقة بما تضمنه من عموميات وأفكار تعكس خصوصيات الواقع المعاش، فهو يتطرق إلى رغبة قوية عند الحكومة لمواصلة مسار الإصلاحات بمختلف المجالات دون استشراف النتائج، والآثار والانعكاسات التي تترتب عنى هذا العمل. راجع مؤلف – المرجع نفسه، ص 117.

صدرت به قانون المالية، فإنه يجب أن تخضع لمجموعة من الشروط، تتباين هذه الأخيرة بين القانون الجزائري والقانون الفرنسي، تتمثل فيمايلي:

- لا يمكن تطبيق عملية نقل الاعتمادات المالية إلا داخل الفصول المتضمنة نفقات التسيير خلال سنة مالية، بحسب نص المادة 32 من القانون رقم 17/84، وحسب القانون الفرنسي الصادر في 2001 فإن عملية النقل التي تعدل في توزيع الاعتمادات تتم ما بين برامج نفس الوزارة.
- القانون الفرنسي ينص على عدم تجاوز الحكومة النسبة المحددة في القانون والتي يسمح في إطارها القيام بعملية النقل، وتتمثل هذه النسبة في القانون العضوي الفرنسي رقم 692/2001 إلى 2 % متعلقة باعتمادات أي فصل معني بالتحويل ويعتبر تحديد مثل هذه النسب التي لا يمكن للحكومة تجاوزها، مأخوذ من أن عمليات نقل الاعتمادات تعتبر عملية استثنائية وتبقى مجرد وسيلة بسيطة لتعديل التوزيع الأصلي للاعتمادات المالية[1].

إن تحديد النسبة التي يسمح على ضوئها القيام بعملية النقل، من شأنه أن يعزز مبادئ الشفافية وترشيد النفقات العمومية وأيضا تقوية دور البرلمان في ميدان المالي بصفة عامة وفي ميدان الميزانية بصفة خاصة، إلى جانب انتهاج منطق النتائج بدل من منطق الأداء في الرقابة على النفقات العمومية، كما أن تحديد هذه النسبة يضمن من الناحية العملية احترام الإجازة البرلمانية التي تتضمن التوزيع الأولي للاعتمادات المالية، وبالرجوع إلى أحكام القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية، نجد أنه لم ينص على تحديد نسبة معينة لا يمكن للحكومة أن تتجاوزها أثناء القيام بعملية نقل الاعتمادات، وهذا ما يفسر العدد المتنامي لعمليات نقل الاعتمادات خلال كل سنة مالية.

- يجب أن يتم نقل كل اعتماد مالي عن طريق مرسوم رئاسي، يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية وهذا بموجب المادة 32 من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية[2]؛

---

1- Jean Claude Martinez, op cit, P 453.

2- من خلال نص المادة 32 أنها أشارت إلى مصطلح مرسوم، دون تحديد أو تمييز بين المرسوم الرئاسي عن المرسوم التنفيذي، ويمكن تفسير ذلك إلى عدم وجود منصب رئيس الحكومة في ذلك الوقت إلا بعد سنة 1989، وبالتالي فمصطلح المرسوم ينصرف معناه إلى المرسوم الرئاسي، كما تتم عمليات نقل الاعتمادات بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالمالية وفقا لما هو وارد في نص المادة 33 من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية والتي أشارت أن عملية نقل الاعتمادات لا يتم من اعتماد تقيمي أو وقتي إلى اعتماد حصري.
لمزيد أكثر ارجع إلى مؤلف د/ خرباشي عقيلة، مرجع سابق، ص 166 وما بعدها.

وينبغي أن يدرج مبلغ كل عملية نقل الاعتمادات المالية ضمن حدود الميزانية بمقتضى قانون المالية، ورغم ذلك فإنه لا يجوز القيام بالنسبة لميزانية التسيير بأي اقتطاع من الفصول التي تتضمن النفقات المخصصة للمستخدمين إلى فصول أخرى تتضمن أنواع أخرى من النفقات[1].

وبالرجوع إلى القانون رقم 17/84 والقانون العضوي الفرنسي رقم 692/2001 نجد أن هذا الأخير قد ذكر إجراء من السهل تعزيز دور الرقابي للبرلمان في مجال تنفيذ الميزانية، يتمثل في إلزام الحكومة القيام به قبل كل عملية نقل الاعتمادات، تتمثل في ضرورة إعلام اللجان المالية الموجودة على مستوى البرلمان بغرفتيه، سواء اللجنة المالية بمجلس الشيوخ أو على مستوى الجمعية الوطنية، بالإضافة إلى إعلام كل اللجان الموجودة على مستوى البرلمان، المعنية باستعمال الاعتمادات المالية محل النقل، ويتم بموجب كل عملية نقل الاعتماد المالي إعداد تقرير خاص يتم إدراجه ضمن الوثائق المرفقة لمشروع قان ضبط الميزانية[2].

إن إجراء الإعلام عن كل المسائل المتعلقة بعملية النقل، يؤدي لا محالة إلى استشعار بالمسؤولية الملقاة على الحكومة، وأيضا تعزيز الشفافية في تنفيذ الميزانية وتكوين فكرة لدى النواب عن عملية تسيير الاعتمادات المالية خلال السنة المالية، إلا أن هذا الإجراء غير وارد بالأساس في القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية، مما يؤدي إلى توسيع الهوة بين الحكومة والبرلمان في كيفية إجراء عملية النقل وعدم تكوين فكرة لدى النواب عن عمليات النقل التي تقوم بها الحكومة مما يتكون لدى هذه الأخيرة قناعة تتمثل في استصغار دور البرلمان في رقابة العمل الحكومي وتعزيز أكثر دور الحكومة في الهيمنة على الاختصاص المالي[3].

إضافة إلى نظام نقل الاعتمادات المالية يوجد نظام آخر يتمثل في تحويل الاعتمادات وهو يختلف عن النظام السابق، والفرق بينهما أن الأولى تغير وتعدل في طبيعة النفقة العمومية، أما الثانية فإنها لا تغير في طبيعة النفقة المحددة في قانون المالية وإنما تغير فقط في المصلحة المسؤولة

---

1- راجع نص المادة 34 من القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية.

2- المادتين 12 و54 من القانون العضوي الفرنسي رقم 692/2001.

3- إن عملية إعلام النواب على مستوى البرلمان الفرنسي بعمليات نقل الاعتمادات المنصوص عليها في القانون رقم 962/2001 كان نتيجة لمطلب النواب طيلة فترة طويلة وعبر مراحل مختلفة، ففي قانون المالية التكميلي لسنة 1974 على سبيل المثال وفي المادة 25 منه، تنص على أنه كل العمليات التي تتم بموجب نصوص تنظيمية والتي تهدف إلى تعديل التوزيع الأولي للاعتمادات والتي تمت على مستوى البرلمان، يجب أن تشكل بذلك ملحق في شكل جدول يلخص كل عمليات التعديل ويتم تقديمه بمناسبة قانون المالية التالي لسنة تنفيذ الميزانية.

عن تنفيذ النفقة؛ وقد نص عليه القانون رقم 17/84 بموجب المواد 32 و33؛ ومن أهم مميزات نظام تحويل الاعتمادات أنه تعديل عضوي وليس مادي، ويمتاز بمرونة أكثر مقارنة بنظام نقل الاعتمادات، ويمتاز ببساطة الإجراءات المتعلقة بها مقارنة بعمليات النقل إلا أنه ونظرا لمرونة إجراءات تحويل الاعتمادات المالية، فقد لوحظ في الكثير من الأحيان أن عمليات التحويل لا تتم مرة واحدة، وإنما تتكرر أكثر من مرة، إلى درجة يتم إعادتها إلى أصلها الأول المحدد في قانون المالية،فبعد التحويل الأول يظهر للسلطة التنفيذية أنه غير مجدي، فيتم تحويلها مرة ثانية إلى الجهة الذي يدرج الاعتمادات المالية إلى نفس الفصل الأول الذي تم تحويلها منه، فكل هذه التحويلات التي تمتاز بالطابع المرن والمتكرر في كل سنة مالية تؤدي في الكثير من الأحيان إلى التعديل في الرخصة البرلمانية بشكل واسع، كما أنها تؤدي إلى أكثر من ذلك إلى إلغاء خصوصية الرخصة البرلمانية للاعتمادات[1].

كما تحوز السلطة التنظيمية على مزية أخرى تعزز هيمنتها على الاختصاص المالي، تتمثل في إمكانية إلغاء الاعتمادات المالية التي كانت محل المناقشة والمصادقة من قبل السلطة التشريعية عن طريق التنظيم، وهذا بموجب أحكام المادة 22 من القانون رقم 17/84 في الفقرة الأولى من نص المادة التي أوردت مبدأ عاما أنه:« يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة عن طريق التنظيم»، كما أضافت حكما آخر يتمثل في إمكانية إعادة استعمال الاعتمادات المالية لتغطية النفقات الإجبارية المنصوص عليها قانونا حسب طبيعة الميزانية وفق الشروط يتم تحديدها عن طريق التنظيم[2]؛ كما نص القانون العضوي الفرنسي المتعلق بالقوانين المالية رقم 692/2001 على إمكانية إلغاء الاعتمادات المالية التي أصبح وجودها بدون معنى ويمكن الاستغناء عنها، وذلك بقرار من الوزير المكلف بالمالية وبعد أخذ موافقة الوزير المعني بالاعتماد محل الإلغاء، بموجب أحكام المادة

---

=- Jean Claude Martinez, op cit, P 484

1- إن عملية تحويل الاعتمادات المالية وما تمتاز به من المرونة والبساطة في الإجراءات قد تم تداركها بموجب القانون العضوي الفرنسي لسنة 692/2001 المتضمن قوانين المالية من خلال إلغاء قرارات التحويل وجعل كل عملية نقل أو تحويل الاعتماد يتم بموجب مرسوم – على غرار التشريع الجزائري – يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية، إلا أن التشريع الفرنسي أضاف إجراء آخر، متعلق بضرورة إعلام اللجان المالية عن كل عملية تتعلق بتحويل الاعتماد المالي وهو الإجراء غير وارد في القانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية، إضافة إلى ذلك لا يجوز أيضا القيام بعمليات التحويل من النفقات المخصصة للمستخدمين إلى أبواب أخرى، فعمليات التحويل تعدل توزيع الاعتمادات المالية ما بين البرامج لوزارات معينة، في إطار استعمال الاعتمادات المحولة من أجل غرض معين، يجب أن يتعلق بأنشطة مرتبطة مباشرة بالبرنامج الأصلي. ibid, P 455

2- راجع الفقرة الثانية من نص المادة 22 من القانون رقم 17/84.

14 ولكن بشروط مختلفة عن تلك الواردة في نص المادة 22 من القانون رقم 17/84؛ ومن خلال إجراء المقارنة بين النصين، يمكن إلغاء أي اعتماد عن طريق التنظيم بدون العودة إلى السلطة التشريعية بشرط أن يكون الاعتماد محل الإلغاء غير ذي موضوع[1]، وبالتالي تعد عملية إلغاء الاعتمادات التي تكون غير ذي موضوع في نظر الحكومة بالأساس، فيه مساس واضح وصريح بالرخصة البرلمانية، لأنه الغالب على عمل الحكومة لا تشرح مطلقا تلك العمليات أمام السلطة التشريعية، ومن أجل تعزيز دور البرلمان الرقابي يذهب البعض بأن كل القرارات المتعلقة بإلغاء الاعتمادات المالية يجب إقرارها عن طريق قانون المالية، وزيادة على ذلك يجب أن يقدم قانون المالية التكميلي بيان الخطوط الكبرى للتوازن المالي والاقتصادي والذي تم تحديدها في قانون المالية السنوي، بحيث أن هذا التوازن بعد تنفيذ قانون المالية قد تبين اختلافه عما كان متوقع، ويعتبر هذا الإجراء تذكير مهم باختصاصات البرلمان في ميدان قانون المالية[2]؛ وهذا يعزز قناعة لدينا أن المساس بالصلاحيات المالية لبرلمان بالنظر إلى التدخل الواسع للتنظيم أصبحت ظاهرة خطيرة بالنظر إلى حجم الاعتمادات الملغاة من جهة، وأيضا لا تكلف الحكومة نفسها بالرجوع إلى البرلمان لطلب إلغاء الاعتماد الذي أصبح غير ذي موضوع من جهة أخرى والتي تم إدراجها في الإجازة البرلمانية؛ ونظرا للمساس الواسع بالرخصة البرلمانية من قبل الحكومة، فقد تم إلغاء النص القديم وذلك بموجب القانون العضوي رقم 692/2001 وحل محلها نص المادة 14 منه، والتي أوردت شروط مغايرة للقيام بأية

---

1- إن مصطلح الوارد في نص المادة 22 من القانون رقم 17/84 وفي النص القديم قبل التعديل بموجب المادة 13 من القانون رقم 02/59 المتمثل في عبارة "غير ذي موضوع" تحمل تفسيرات متباينة ويمكن تفسيرها في غير محلها خاصة إذا رأت الحكومة إلغاء اعتمادات بطريقة غير موضوعية واعتبرت الإنفاق فيها محل لإهدار المال العام، ففي هذا الإطار بالذات تم تسجيل تباين واضح ما بين تفسير مجلس المحاسبة الفرنسي وتفسير الحكومة، فرأي مجلس المحاسبة ومن خلال تقريره ذكر أنه لا يمكن اعتبار اعتماد ما غير ذي موضوع ولا يمكن بالتالي إلغاؤه عن طريق التنظيم إلا الاعتمادات التي تعتبر زائدة على ما هو متوقع، أو في حالة حدوث حوادث لم تكن متوقعة أثناء التصويت على قانون المالية السنوي، فيصبح محلها بالتالي من المستحيل استعمال هذه الاعتمادات أو الاستعمال الكامل للنفقات التي تم فتحها لأجلها، فالإلغاء لأسباب أخرى يجب أن يتم في إطار قانون المالية التكميلي يضيف مجلس المحاسبة الفرنسي؛ أما السلطة التنفيذية في فرنسا، فموقفها مغاير لما ذهب إليه مجلس المحاسبة الفرنسي، بحيث يمكن إلغاء كل اعتماد على اعتبار أنه غيرذي موضوع خلال السنة المالية إذا كان غير ملائم، فالحكومة تعتمد تفسير واسع، إلى درجة أن الإلغاء يمكن أن يمس مبالغ هامة وجد معتبرة.

- Bernard Plagnet, Droit public, Tome 2, Dalloz ; Paris 1997, P 100.

2- Ibid, p 101.

عملية إلغاء الاعتماد المالي، بحيث تساهم من التقليل في نسبة الإلغاءات[1]. وبالرجوع إلى نص المادة 22 من القانون رقم 17/84 ومقارنة مع القانون العضوي الفرنسي رقم 692/2001، أنه يفتقر على شرط آخر، المتمثل في تحديد النسبة التي يجوز للتنظيم أن يتجاوزها، على غرار نظام نقل الاعتمادات أو تحويلها، وتتمثل هذه النسبة في القانون الفرنسي بـ 1,5% من قيمة الاعتمادات المفتوحة في إطار قانون المالية السنوي[2].

## المطلب الثاني: تغييب حق البرلمان في الحصول على المعلومات المالية

كرس الدستور الجزائري تفوق الجهاز الحكومي واحتكاره حيزا واسعا في المجال المالي سواء من حيث التشريع أو الممارسة، من خلال تحكم الجهاز التنفيذي في مصادر المعرفة المالية والمحاسبية، وفي المقابل إمساك الإدارة بسلطة مقنعة وحاسمة في العديد من الأمور؛ إضافة إلى عدم توفر البرلمان على الموارد البشرية المتخصصة والوسائل التقنية اللازمة لإجراء التحريات والمعاينات والخبرات التي يتطلبها تدقيق الحسابات والتحقق من مدى احترام الإجراءات الخاصة بتدبير المال العام، ولن يتأتى تحقيق هذا المسعى إلا بتكوين إطارات متخصصة مع تمكين البرلمان الحصول على كل المعلومات المتعلقة بالمالية العامة للدولة وهذا بتكافؤ وتساوي السلطتين التنفيذية والتشريعية في الحصول على المعلومات؛ إذ تعد هذه الأخيرة مهما للسلطة السياسية، إذ يمكن القول بأن تقاسم المعلومات يعود في المقام الأول والأخير إلى تقاسم السلطة، لأن طبيعة المشكل الذي يواجهه البرلمان يتعلق في كيفية الولوج إلى مصادر المعلومات، خاصة الاقتصادية والمالية، وتصور موقف الحكومة من مطالب البرلمان في تمكينه من الإطلاع على هذه المعلومات والتي تعتبر قلية جدا.

من المعلوم أن عملية الإطلاع على مصادر المعلومات تسبق عملية المراقبة وهي شرط لممارستها ويمكن منطقيا أنه توجد طريقتين للحصول عليها، وهي استلامها أو الذهاب للحصول

---

1- تتمثل هذه الشروط المنصوص عليها في المادة 14 من القانون العضوي رقم 692/2001 أنه:- إمكانية إجراء الإلغاء على بعض الاعتمادات في حالة توقع الإخلال بالتوازن المالي في الميزانية والمتعلقة بالسنة المعنية عن طريق =مرسوم يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية. – ضرورة إعلام النواب بكل عملية متعلقة بإلغاء اعتماد ما وذلك قبل نشر أي مرسوم متعلق بالإلغاء من خلال أعلام اللجنة المالية سواء على مستوى الجمعية الوطنية أو على مستوى مجلس الشيوخ إضافة إلى إعلام كل لجنة معنية بالإلغاء (الفقرة الثانية من المادة 14).

2- المادة 03/14 من القانون العضوي رقم 692/2001 المتضمن قوانين المالية الفرنسي.

عليها، وتختلف هنا طريقة سعى البرلمان للحصول، فالسعي يمكن أن يكون سلبيا كما يمكن أن يكون إيجابيا[1].

## الفرع الأول: العراقيل العملية في حصول البرلمان على المعلومات المالية

تعد عملية تقديم الحكومة مخطط عملها ومناقشته من طرف البرلمان مع إمكانية إعادة تكييفه على ضوء المناقشة البرلمانية بالتشاور مع رئيس الجمهورية طبقا لما هو منصوص عليه في المادة 94 من التعديل الدستوري الأخير[2]، بمثابة رصد وتجميع المعلومات والحقائق الرسمية من النشاط العام للحكومة ومرافقها العامة، الشيء الذي يشكل لدى أعضاء البرلمان في نهاية المطاف رؤية واضحة ومحددة عما تعهدت به الحكومة بإنجازه في الآجال المقررة، وهذا هو المعيار الرقابي البرلماني الأصيل والأساسي للرقابة على المال العام وأعمال الحكومة الأخرى، ونخص بالذكر قوانين المالية المختلفة وبالتالي التأكد من صرف هذا المال وفقا لما هو مرسوم له.

وفي نظرنا، يطرح تكييف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشات النواب، إشكالا كبيرا إذا ما أعيد النظر في الخطوط العريضة التي رسمها رئيس الجمهورية لوزير الأول بعد تعيينه، فهل ينصاع الجهاز التنفيذي إلى رغبات النواب لكسب تأييدهم أم يبقى الوزير الأول وفيا لتوجهات رئيس الجمهورية؟؟

كما يؤدي تقديم الحكومة سنويا تحت طائلة الإلزام إلى المجلس الشعبي الوطني – كما أسلفنا ذكره في الصفحات السابقة– بيانا عن السياسة العامة إمكانية تزويد أعضاء الغرفة الأولى بالمعلومات والحقائق عن واقع وأداء الحكومة والإدارات التابعة لها، وبالتالي تسهل عليها عملية المقاربة والمطابقة لتحريك أو عقد مسؤولية الحكومة في حالة حدوث تجاوزات مالية أو الاختلاسات أو عدم الاقتناع بأداء الحكومة.

وبالرجوع إلى أحكام الفقرة الأخيرة من المادة151 من الدستور الجزائري المعدل لسنة 2016 الصادر بقانون رقم 01/16 فقد منح هذا الأخير إلى لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة، وتقوم هذه اللجان بإمداد البرلمان بالمعلومات والحقائق بصورة مدروسة ومنظمة بواسطة التقارير

---

1– أ/ نجيب جبري، مرجع سابق، ص 46.

2– تنص المادة 94 من الدستور الصادر بقانون رقم 01/16 بمايلي:" يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية".

التشريعية الرسمية، بهدف تعميق الرؤية حول موضوع النص المعروض للدراسة والمناقشة والتصويت والمصادقة، الأمر الذي يساعد في تكوين وبلورة الآراء والقناعات والمواقف لدى أعضاء البرلمان لاتخاذ المواقف المسؤولة حول النص المقترح بما يتلاءم مع ترشيد الإنفاق وحفظ المال العام من التبديد والإسراف.

كما يعد تقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية المقررة لكل سنة مالية أمام البرلمان بمثابة وسيلة جمع المعلومات عن حوصلة النشاط الحكومي في المجال المالي، ويعتبر التصويت على الحساب الختامي من أهم وسائل الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة[1]، من خلال إتاحة للبرلمان معرفة أوجه الإنفاق العمومي، ومدى المطابقة لبرامج الإصلاح والتأهيل المتبعة من طرف الحكومة، ومدى الاختلالات التي تعاني منها هذه الاعتمادات والحلول المقترحة، وهو ما يشكل معيارا مهما للرقابة على المال العام[2]. والبرلمان أن يطلع على كل الوثائق والمعلومات المتعلقة برقابة الميزانية العامة للدولة وأيضا ميزانية القطاعات الوزارية والتدقيق في الحسابات المؤسسات العمومية والشركات ذات رأسمال العمومي[3].

كما تعد آلية إنشاء لجنة التحقيق وسيلة رقابية، تتحرى عما هو حاصل في نشاط الجهاز الحكومي من صور المخالفات أو التجاوزات المالية ترتبط باختلاس أو تبديد المال العام، وهي تعكس رغبة البرلمان في الوصول إلى تلك الحقائق بإجراء تحقيق من خلال استقاء المعلومات اللازمة في شأن يدخل في نطاق الاختصاص الحكومي، ويعكس التحقيق رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى المعلومات اللازمة حول مسألة معينة قصد تلافي الأخطاء أو إصلاح الضرر، وإن لزم الأمر تحميل الحكومة المسؤولية السياسية[4] . والتحقيق من الوسائل الفعالة في ممارسة رقابة المعلومات البرلمانية، وتستعمل هذه الآلية عند عدم التأكد من أمر أو قضية ما، أو الريبة في صحة ومصداقية المعلومات المقدمة من طرف الحكومة أو امتناع هذه الأخيرة في تقديمها، كوسيلة للكشف عن الانحرافات في

---

1- راجع المطلب الثاني من المبحث الثالث من الفصل الثاني من الباب الأول من هذا البحث.

2- راجع نص المادة 179 من الدستور المعدل بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06.

3- راجع نص المادة 178 من الدستور المعدل بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06.

4- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص 109.

القطاعات والإدارات العمومية، ويعتبر العمل بلجان التحقيق البرلمانية الوسيلة الأكثر نجاعة لوصول البرلمان إلى الحقيقة والمعلومات بنفسه[1].

إلا أن العمل بلجان التحقيق البرلمانية يواجهه من الناحية العملية مجموعة من العراقيل، ونخص بالذكر نص المادة 84 من القانون العضوي رقم 12/16الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة والتي يسمح لها الاستماع إلى أي شخص أو معاينة الأمكنة أو الإطلاع على أي معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق باستثناء تلك التي تكتسي طابعا سريا استراتجيا يمس الدفاع الوطني أو المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني أو أمن الدولة الداخلي أو الخارجي.

إن السلطات الممنوحة للجان التحقيق البرلمانية تعتبر كوسيلة للحصول على المعلومات محل التحقيق إما الإطلاع على الوثائق والمستندات والحصول على نسخ منها والكشف عن محتوياتها، كل هذه الصلاحيات تكمن في تفعيل أداء البرلمان في جمع المعلومات والبيانات من خلال آلية التحقيق البرلماني، أدت بالمشرع إلى النص عليها في القانون العضوي رقم 12/16 في المادة 85، وإن بدت المادة بإطلاق سلطة اللجنة في الإطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها، إلا أنها تصطدم باستثناء يحظر على لجان التحقيق الإطلاع على الوثائق التي تكتسي طابع السرية، أما القانون رقم 04/80 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطنين فقد نص في المادة 119 منه أنه يمكن للجنة التحقيق أو المراقبة الإطلاع على جميع الوثائق والمستندات المتعلقة بموضوع التحقيق إلا ما تعلق بأسرار الدفاع الوطني.

في حين جعلت المادة 02/85 من القانون العضوي رقم 12/16 سلطة تكييف مدى سرية الوثائق والمستندات من صلاحيات الجهات المعنية بتسليمها للجنة، وهذا الشيء من شأنه أن يدفع بهذه الجهات في التعسف في تسليم بعض الوثائق الهامة للجنة بحجة سريتها وارتباطها بالأمن الوطني الداخلي أو الدفاع الوطني، وعليه فإن اتساع هذا الاستثناء يجعل من سلطة اللجنة في الإطلاع على الوثائق والمستندات التي ترى ضرورية في عملية التحقيق، يتحول إلى طلب يرفع إلى الجهات المعنية التي تبت في مدى سرية وخطورة هذه الوثائق[2]، أي أن ممارسة اللجنة لسلطتها يبقى رهن التكييف

---

1- د/ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 153.

2- د/ عمار عباس، تطور الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة وهران، 2005، ص 125.

لطلبها من قبل الجهات المعنية وإن فرض عليها المشرع تقديم تبرير وتعليل إذا فصلت في سرية الوثائق المطلوبة في عملية التحقيق[1]، إلا أن اللجنة لا تملك أي وسيلة من شأنها تغيير موقف الجهات المعنية بتسليم الوثائق من تغيير قرارها إذا كيفت هذه الوثائق أنها تندرج تحت الاستثناءات السابقة[2]. كما أن نتائج التحقيق تتوقف على إرادة الحكومة، فأخذ رأيها في نشر تقرير لجنة التحقيق وإن كان إجراء ضروري لأن البرلمان يعد شريك مهم للحكومة، بحيث يجب عدم إخفاء أمور مثل هذه عن السلطة التشريعية، إلا أنه من ناحية أخرى يقيد البرلمان ويجعله قاصرا خاضعا لوصاية الحكومة، والأمر سيكون هينا سهلا إذا جاءت نتائج التقرير مؤيدا لنشاط الحكومة، أما إذا جاءت نتائجه ضد الحكومة فمن المؤكد سترفض الحكومة نتائج التقرير إن لم ترفض التحقيق أصلا[3]، وهذا الوضع سيؤثر على النشاط الرقابي للبرلمان كما يعد بمثابة عراقيل تحول البرلمان الحصول على المعلومات التي تدين الحكومة، وهذا ما قد يجعل البرلمان مقيدا في بعض الأحوال، خصوصا إذا كان التقرير لا ينال رضى الحكومة، التي لن تألوا جهدا بالتأكيد للتأثير على مجريات التحقيق.

والواقع – في نظرنا– أن نشر تقرير لجنة التحقيق يبدو صعبا إن لم يكن مستحيلا وهذه الحقيقة ربما تؤكد حساسية الحكومة للرقابة والمتابعة الميدانية لأعمالها، وشعورها أن البرلمان يتدخل في أدائها، وهذا سيؤدي إلى إفشال لجان التحقيق وإرغام البرلمان على العمل وفق تبريرات الحكومة التي تستعمل فكرة المصالح العليا للدولة، تهربا من نشر تقرير لجنة التحقيق، وهذه التصرفات تشكل – إن حدثت– مساسا باستقلالية البرلمان وتأكيدا على هيمنة الحكومة على السلطة في الدولة وتجاوزا خطيرا لمبدأ الفصل بين السلطات.

ومن جهة أخرى فإن تقديم الحكومة لحسابات الدولة في شكل معقد، يعد بمثابة عدم تمكين البرلمان في الحصول على المعلومات المتعلقة بالنشاط الحكومي في شكل مبسط، كون أن معظم

---

1– تنص المادة 02/85 من القانون العضوي رقم 12/16 الصادر في 2016/08/25 على أنه:" يجب أن يكون الاستثناء الوارد في الفقرة أعلاه، مبررا ومعللا من طرف الجهات المعنية.

2– أثار أحد أعضاء مجلس الأمة حفيظة اختصاصات لجنة التحقيق بمناسبة مناقشة القانون العضوي رقم 02/99 أن أعضاء لجان التحقيق عقلاء مثل أعضاء الحكومة، ويمكنهم تقدير المسائل الإستراتجية والوثائق التي يمكن الإطلاع عليها وتصويرها دون المساس بالمصالح الحيوية للدولة، ويمكن أن توكل لهم السلطة التقديرية في تكييف مدى خطورة الوثيقة مع منع تسريبها أو نشرها حفاظا على مصلحة الدولة.

– راجع مداخلة عضو مجلس الأمة مقران آيت العربي، جريدة مداولات مجلس الأمة، العدد 07، السنة الأولى، 1999/03/01، ص 15.

3– د/ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 155.

النواب غير متخصصين في المسائل المالية مما يساعد الحكومة في تمرير مشاريعها المتعلقة بالمسائل المالية في غفلة عن البرلمان[1].

أما التشريع الفرنسي وعلى ضوء أحكام القانون العضوي رقم 692/2001 وفي سبيل تقوية دور البرلمان في ميدان الرقابة، ألزم الحكومة على تقديم حسابات الدولة في شكل مبسط وواضح، كما أصبح البرلمان يتمتع بمجموعة من الوسائل القانونية تمكنه من فهم سياسة الحكومة في الإنفاق العمومي، تبدأ هذه الوسائل من الشكل الذي تقدم به الميزانية العامة للدولة، فبعد أن كالت تقدم في شكل أبواب وفصول، ثم اعتماد نظام الميزانية حسب الأهداف، وبالتالي تقسم الميزانية العامة إلى مهام وبرامج وأنشطة، بشكل أكثر وضوح ومقروئية من جانب النواب، فأصبحت المناقشة تنصب على المهام، التي تشكل السياسات العمومية الكبرى للدولة[2]؛ ومن أجل تجديد دور البرلمان وفق برنامج عمل أكثر طموحا، فإن القانون العضوي الفرنسي رقم 692/2001 الذي جاء محل القانون القديم رقم 02/59 قد أنشأ علاقات مابين غرفتي البرلمان والوزارة المكلفة بالميزانية، ومن خلال المناقشات المتعاقبة خلال كل سنة تتم بينهما، يتعلق الأمر بالمناقشات التي تتم في الربيع وفي بداية كل صيف والتي تخص مناقشة قانون تسوية الحسابات وتقرير عن التسيير وتقديم التقارير السنوية حول النتائج المحصل عليها التي تعتبر نظير للمشاريع السنوية للنتائج والتي تسمح بإجراء مقارنة حول التوقع والتنفيذ، وبعدها مناقشة تطور المالية العمومية، كما تتم دورة الخريف مناقشة تتعلق بمشروع قانون المالية السنوي، وتعمد مديرية الميزانية إلى إشراك الوزير المكلف بالمالية في كل هذه المناقشات وذلك بغرض الإجابة على كل الانشغالات وتساؤلات النواب، كما تقوم مديرية الميزانية بإعداد وثائق الميزانية بطريقة واضحة ومملوءة بكل المعلومات اللازمة حول النفقات العمومية؛ كما يمكن للبرلمان الوصول إلى كل المعلومات التي يرغبها في ممارسة الرقابة على النفقات العمومية من خلال اللجان المالية التي تم توسيع صلاحياتها في الميدان المالي بحسب نص المادة 57 من القانون العضوي رقم 692/2001 والتي تنص على إمكانية اللجنة القيام بالتحقيقات التقييمية والمحاسبية، وكذا الاستماع إلى كل من ترى فيه فائدة يخدم التحقيق، والحصول على كل المعلومات والوثائق التي لها صلة بالجانب المالي والإداري والتي تقوم اللجنة بطلبها، وكذا كل تقرير يتم وضعه من طرف الهيئات المصالح المكلفة بالرقابة على الإدارة، باستثناء المواضيع التي تحمل الطابع السري والتي تتعلق

1- د/ عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص 136.

2- حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 65.

بالدفاع الوطني والأمن الداخلي والخارجي للدولة، كما أن اللجنة المالية بحسب نص المادة 59 من القانون العضوي رقم 692/2001 إمكانية الاستعانة بالجهات القضائية من أجل الوصول إلى المعلومات المطلوبة لتفعيل الرقابة البرلمانية، وبحسب مقتضيات هذه المادة أنه في حالة ما إذا واجهت عملية الرقابة صعوبات ميدانية، تصعب من استلام اللجنة للوثائق والمعلومات التي تخدم التحقيق في وقت معقول، فإن رئيس اللجنة المالية بالجمعية الوطنية وكذا رئيس اللجنة المالية بمجلس الشيوخ، يمكنهم الاستعانة بجهات قضائية مختصة، حتى وإن اقتضى الأمر استعمال الإكراه من أجل إزالة أو إيقاف كل عائق يحول دون الوصول إلى المعلومات المطلوبة من طرف اللجنة، مما يساهم أكثر في تحقيق الرقابة، وذلك من خلال الحصول على الوثائق والمعلومات اللازمة لإتمام عملية الرقابة[1].

## الفرع الثاني: غياب الانسجام في الرقابة بين البرلمان والهيئات الرقابية المستقلة

بقصد الوصول إلى المصادر المستقلة للمعلومات، تكمل المعلومات المتحصل عليها من الحكومة بمعلومات أخرى مصدرها هيئات رقابية مستقلة، من خلال وجود علاقة بين البرلمان وهاته الأخيرة، ونخص بالذكر مجلس المحاسبة بواسطة إعداد تقرير حو ل تنفيذ قوانين المالية والإبلاغ عن الخروقات التي تقوم بها الحكومة بمقتضيات القانون المالية ومخالفة المبادئ المالية المرتكبة أثناء التنفيذ، وإن كان التقرير بطبيعته يشكل وسيلة إعلام مهمة، فإنه لا يتم إبلاغ البرلمان به إلا بعد تنفيذ قانون المالية السنوي ما دام أنه يصاحب مشروع الحساب الختامي الذي يجب إيداعه وتوزيعه بعد النهاية من تنفيذ قانون المالية[2]، وتتلخص مهامه بصفة عامة من خلال عمله التدقيق وتحرياته إلى :

- الرقابة البعدية لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.
- التأكد من الامتثال لقوانين وقواعد الميزانية خصوصا شرعية العمليات، تبرير الإيرادات والنفقات والالتزامات المتعلقة بتسيير الأملاك العمومية.

---

1- لمزيد أكثر، ارجع إلى :.Républiques Française, Ministère du budget, op. cit, PP 33-34

2- تنص المادة 76 من القانون رقم 17/84 على أنه:"...يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية، المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض بموجب الأحكام القانونية السارية على ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، مرفوقا بمايلي:- أ) تقرير تفسيري يبرر شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة. ب)- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها".

- مطابقة المبالغ المسجلة في حساب تنفيذ ميزانية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العامة مع المبالغ المبينة في سجلات المحاسبة العمومية.
- دراسة أي ملف يتعلق بالمالية العامة للدولة[1].

وبالرجوع إلى أحكام القانون رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، وبالضبط في الباب الثالث منه خصصه في كيفية المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة مفصلا في الفصل الأول حق المجلس في الإضطلاع والتحري وفي الفصل الثاني رقابة نوعية التسيير التي يقوم بها، وفي الفصل الثالث مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، وفي الفصل الرابع رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وفي الفصل الخامس طرق الطعن، ولم يفت المشرع أن ينبه في المادة 03 من ذات الأمر إلى ازدواجية الاختصاص القضائي والإداري التي يتمتع بها المجلس في ممارسة مهامه الرقابية؛ ومن خلال استقراء نص المادة 52 من الأمر 20/95 يتبين بأن مجلس المحاسبة عن طريق لجنة البرامج والتقرير، يقوم بإعداد تقرير سنوي، ترسل نسخة منه إلى كل من رئيس الجمهورية والبرلمان، يبين في هذا التقرير كل المعاينات والملاحظات والتقييمات الناجمة عن أشغال وتحريات، مرفقة بالآراء والاقتراحات التي يرى من الواجب تقديمها، وأيضا ردود المسؤولين والممثلين القانونيين، والسلطات الوصية المعنية، كما يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقرير تقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية[2]؛ كما يمكن لرئيس الهيئة التشريعية إخطار مجلس المحاسبة قصد ممارسة صلاحياته في رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية فقط، ويتعين على المجلس بعد قيامه بالمهام محل الإخطار تبليغ الهيئة التي أخطرته بالنتائج[3]،لكن تجدر الإشارة أنه في حالة عدم قيام المجلس بتبليغ رئيس الهيئة التشريعية لا يوجد أي وسيلة في يد هذا الأخير لإلزامه بذلك، لأنه جهاز مستقل.

---

1- ارجع المواد 03، 06، 07، 08، 10 من القانون رقم 32/90 والمواد 02، 06 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

2- يقوم المجلس بالتدقيق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه، وأيضا بتقييم التسيير والتأكد من مطابقة العمليات المالية والمحاسبية لهذه الهيئات والتنظيمات الجاري بها العمل، وتتمحور آليات الرقابة في عنصرين بارزين، هما: أ)- تشجيع الاستعمال الناجح والفعال للموارد والوسائل المادية والأموال العامة وكيفية إنفاقها، ب)- إجبارية تقديم الحسابات وتطوير النزاهة والشفافية في تسيير الأموال العمومية.

- راجع مؤلف: إبراهيم بن داود، مرجع سابق، ص 153.

3- المادة 101 من الأمر 20/95 المتضمن مجلس المحاسبة.

إن طبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة هي رقابة مالية تقييمية، تهدف لحماية الأموال العمومية بوجه عام وكيفيات الإنفاق العام بوجه خاص، كما تعد رقابة إصلاحية من خلال النتائج التي تسفر عنها عمليات التحري والمراقبة وكذا الاقتراحات والتقارير التي يقدمها مجلس المحاسبة إلى الهيئات والمصالح العمومية المعنية، وذلك بهدف التوصل إلى أحسن السبل في التسيير المالي والمحاسبي بهدف ضمان المحافظة على الأموال العمومية[1]؛ إلا أنه يلاحظ عدم وجود إنسجام كاف بين البرلمان ومجلس المحاسبة من خلال المتابعة التي يرسلها هذا الأخير إلى الهيئة التشريعية، بسبب قلة الاهتمام أو عدم اختصاص الغالبية من النواب في المجال المالي والمحاسبي، وهذا راجع بالأساس إلى الطابع التقني المعقد له، وأيضا من جانب آخر امتناع الحكومة عن القيام بالالتزامات الدستورية أمام البرلمان في هذا المجال، بحيث لا يرقى إلى المستوى المطلوب والذي يمكن البرلمان من تفعيل رقابته المالية على أعمال الحكومة أمام تقاعس هذه الأخيرة للأحكام الدستورية؛ مقارنة بالتشريع الفرنسي الذي لم يبق العلاقة بين البرلمان ومجلس المحاسبة علاقة تقليدية تقتصر في تقديم تقارير سنوية للبرلمان، وإنما تجاوز ذلك إلى اسناد مهمة مساعدة البرلمان في إتمام عملية الرقابة على جميع الأموال العمومية[2]، وبخصوص المعلومات المستقاة من خارج أسرار الحكومة ولا علاقة هذه

---

1- د/ إبراهيم بن داود، مرجع سابق، ص 167.

2- يساهم مجلس المحاسبة الفرنسي في تفعيل الرقابة البرلمانية، تتمثل في رقابة تنفيذ رخصة الإذن بالإنفاق العمومي التي تتم التصويت عليها من طرف غرفتي البرلمان، وبحسب نص المادة 58 من القانون العضوي رقم 692/2001 المتضمن قوانين المالية، فإن مجلس المحاسبة ملزم بإرسال مجموعة من التقارير إلى البرلمان، تتمثل فيمايلي: 1- تقرير أولي متعلق بنتائج تنفيذ السنة المالية المعنية، ويعرض هذا التقرير بمناسبة مناقشة توجهات المالية العمومية.

2- تقرير متعلق بنتائج السنة المالية المعنية، وتسيير الميزانية مرفق بتقديم مشروع ضبط الميزانية وتقرير التسيير.

3- تقرير يتضمن كل العمليات المتعلقة بحركة الاعتمادات المالية خلال تنفيذ السنة المالية المعنية والتي قامت بها الحكومة والتي تستوجب المصادقة البرلمانية في أقرب قانون المالية، ويتعلق الأمر خاصة بموضوع مراسيم التسبيق.

كما أضافت المادة 58 من القانون السالف الذكر على إمكانية أن ترفق هذه التقارير بأجوبة من الوزراء المعنيين، مما يساهم في حصول البرلمان على كل الوثائق معززة بأجوبة مقدمة من الوزراء مع تمكينه القيام بمهمة الرقابة على النفقات العمومية، وإضافة لكل هذا فمجلس المحاسبة ملزم بالإجابة على كل طلبات المساعدة التي يمكن توجيهها له من طرف الرئيس والمقرر العام للجنة المالية على مستوى غرفتي البرلمان من خلال قيامه بكل طلبات التحقيق التي تطلبها اللجان المالية البرلمانية، مع وجوب الإبلاغ عن نتائج هذه التحقيقات في مهلة ثمانية (08) أشهر من تاريخ تقديم الطلب من طرف اللجنة المالية المعنية، والتي لها سلطة الفصل في موضوع نشر التحقيق أو عدم =نشره؛ وكذلك النظام البلجيكي الذي يعد أحسن مثال لقوة البرلمان في المجال المالي بصفة عامة والرقابة المالية بصفة خاصة، ذلك لأن مجلس المحاسبة جهاز ملحق بالبرلمان وليس بالحكومة.

المعلومات بالتقارير الصادرة من هيئات حكومية مستقلة، قد يلجأ النواب إلى جمع المعلومات المتعلقة بالمالية لدى الجماعات المهنية، إذ تعتبر هذه الأخيرة لها تأثيرا واضحا، بتوفرها على روابط متعددة مع الإدارات وبتواجد إطارات سابقا بالوزارات في صفوفها، تعتبر أول من يتم إعلامها بقرارات الحكومة في المجال المالي، وهي تقدم غالبا مشاريعها المنحازة للإدارة، بل إن بعض مشاريع القوانين يتم إعدادها غالبا ويتم التصويت عليها من طرف البرلمان تحت ضغطها[1]؛ فمنظمات أرباب العمل ولأنها تمارس ضغوطات قوية على الحكومة، تصل في الغالب إلى معرفة نية هذه الأخيرة ويتم إخبارها قبل تطبيق القرارات، وإذا كانت هذه المنظمات تستعمل وزنها الاقتصادي والمالي والنفوذ الإداري الذي تتوفر عليه للدفاع على مصالحها ومصالح الجماعات الاجتماعية التي تمثلها، فإن ذلك يعتبر طبيعيا جدا في نظام تعتبر فيه الليبرالية أساسا نظريا لسياسته، لكن العلاقة المباشرة بين الإدارة والمنظمات المهنية لا يجب أن يقع تحت الطابع السري، بل إن هذه العلاقة يجب أن تسود في شفافية وعلانية[2].

وفي نظرنا، يعتبر سلوك الإدارة الذي يدفع بالنواب على جمع المعلومات التي تتعلق بمالية الدولة وميزانيتها لدى هذه الجماعات مرفوض وغير مقبول، صحيح أن هذه المعلومات لها من الأهمية بمكان، لكنها ترتكز قبل كل شيء على إستراتجية هذه الجماعات والتي تستعملها في الاتجاه الذي يخدم مصالحها بطبيعة الحال؛ من هنا يجد النواب أنفسهم منقسمين بين معلومات مصدرها الحكومة، تتضب مصادرها كلما تعلق الأمر بتقديم معلومات حول الوضعية المالية للدولة، ومعلومات تقدمها الجماعات المهنية والموجهة بالضرورة للدفاع عن مصالحها الخاصة.

---

=الندوة البرلمانية العربية حول "البرلمان وعملية إعداد الموازنة ومراقبة تنفيذهاّ"، مجلة البرلمان العربي، العدد 91، أيام دراسية 22– 24 جوان 2004، يوليو 2004.

1- Fikri Elkbir, op cit, P 161.
2- Ibid, p 161.

## المبحث الثاني

## مظاهر ضعف دور البرلمان الرقابي

تبرز أهمية المؤسسة التشريعية في كون أعضائها يمثلون الأمة، حيث تلتقي على مستواها مختلف المصالح، وفي هذا الإطار نصت المادة 112 من التعديل الدستوري الأخير على ما يأتي:«يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه».

ومن ناحية أخرى، فإن هذه المؤسسة التي تمثل مختلف الشرائح والفئات، إذ يجب أن تصل إلى آراء ومطالب هذه الأخيرة إلى المؤسسة التشريعية، فصناديق الاقتراع تعكس تقلبات الرأي العام خاصة حينما يكون الانتخاب دوريا وسليما وصادقا ونزيها، بحيث تنص المادة 07 من التعديل الدستوري الأخير الصادر بقانون رقم 01/16 على أنه:« الشعب مصدر كل سلطة. السيادة الوطنية ملك للشعب وحده»؛ وأيضا المادة 08 منه على أنه:« السلطة التأسيسية ملك للشعب. يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها. يمارس الشعب هذه السيادة أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين. لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إدارة الشعب مباشرة»؛ ويبرز أيضا دور المؤسسة التشريعية كونها تفتح باب الشورى والحوار، حيث القرار المتخذ من طرف هيئة جماعية تداولية يكون أسلم وأنجع من القرار الذي يتخذه الفرد.

إذا كان التشريع المالي يعتبر من أهم اختصاصات وصلاحيات السلطة التشريعية التي يتمتع بها البرلمان، فإن المبادرة الأصلية أي حق التقدم بمشاريع قوانين المالية هو اختصاص خالص للسلطة التنفيذية، في حين أن المبادرة المتبعة والتي تمثل في حق التعديل والمصادقة عليه ومناقشته تتم من قبل السلطة التشريعية، فاقتسام السلطة المالية بين السلطة التشريعية والتنفيذية يكشف عن مدى الامتياز الذي تتمتع به هذه الأخيرة، وفي ضوء هذا المعطى تبقى المبادرة التشريعية رهينة سلطة الحكومة ومدى تجاوبها، حيث يبقى تجاوبها من عدمه خاضعا لحسابات سياسية بين الأغلبية البرلمانية والحكومة من جهة، وبين الأغلبية والمعارضة من جهة أخرى، وذلك حسب مصدر هذه المقترحات والجهة التي تقدمت بها، وكأن السلطة التشريعية تحولت إلى مشرع استثنائي مقابل المشرع الأصلي التي أصبحت تمثله المؤسسة التنفيذية، مما يجعل من البرلمان ليس سيد نفسه وميدانه وليس له مجالا لممارسة السلطة.

كما هناك عوامل تؤثر بشكل مباشر في العمل البرلماني بين محدودية دور الأحزاب السياسية، حيث أن الكتل البرلمانية هي امتداد لهذه الأخيرة، وكذلك تأثير النخب البرلمانية على المؤسسة التشريعية، كما تشكل ظاهرة الأغلبية أحد العوامل التي تعيق العمل الرقابي، ذلك أن رغبة المعارضة في ممارسة دورها الرقابي على العمل الحكومي يظل محدودا في وجود هذا العائق ما دامت الأغلبية تكون بالمرصاد لانتقادات المعارضة لسياسة الحكومة[1].

فالأغلبية البرلمانية نادرا ما تمارس الأساليب الرقابية على الحكومة بالرغم من أنها لا تنبثق عنها، في حين المعارضة مهمشة وبعيدة عن ممارسة اللعبة السياسة – إن صح التعبير–،وقد تعمل الأحزاب السياسية التي لها الأغلبية في البرلمان على توفير استقرار مريح للحكومة، مما تجد الأحزاب السياسية المعارضة نفسها في وضع لا يسمح لها إلى إثارة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان الذي ليس له إلا تأثير نسبي وضيق على الوظيفة التنفيذية.

وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى العوامل المؤدية إلى ضعف المؤسسة التشريعية ونخص بالذكر هشاشة وضعف المبادرة التشريعية (المطلب الأول)، إضافة إلى عوامل أخرى ذاتية تتعلق بتركيبة البرلمان (المطلب الثاني).

## المطلب الأول: هشاشة وتواضع المبادرة التشريعية

إذا كان الأصل أن البرلمان يلعب دورا مميزا وفعالا في المجال المالي وينفرد بسن القوانين في جميع الميادين، إلا أن هذا الوضع لم يبق على حاله، خاصة في مجال الاختصاص المالي للبرلمان من خلال تقليص دوره في هذا الأخير بمجموعة من القيود العملية سواء تعلق الأمر بآلية المناقشة أو المعلومات التي يتوفر عليها البرلمان وتحتكرها الحكومة وتستعملها كموجه ومتحكم، أو ما تعلق الأمر بسيطرة الحكومة على المبادرة التشريعية وأسبقيتها في جدول أعمال البرلمان، وتم توظيف ترسانة قانونية لتحد من دور البرلمان ولم تستثن مجالا من المجالات المالية إلا ونظمته وجعلته يسير في اتجاه الحكومة دون البرلمان[2]، وبالتالي أصبح البرلمان يمارس شكليا السلطة المالية، حيث يصوت على القوانين المالية ويوافق على المخططات الاقتصادية والاجتماعية ويصادق على الاتفاقيات التي

---

1– نجيب جيري، مرجع سابق، ص 51.

2– تبنى المشرع الدستوري الفرنسي هذه السياسة بمناسبة صدور دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958 نتيجة عدم الاستقرار السياسي في ظل الجمهورية الرابعة، حيث قلص دستور 1958 من دور البرلمان في المجال المالي وتغليب كفة الحكومة، وهو ما أخذت به الدساتير المقارنة ومنها الدستور الجزائري.

لها أثر مالي، ومن هنا نتساءل أي دور بقي للبرلمان يمارس اختصاصه في المجال المالي، هل هناك ممارسة فعلية وحقيقية.

## الفرع الأول: محدودية دور الأحزاب السياسية

تطور النمط الحزبي المتبع من طرف الأنظمة السياسية مع تطور أنظمة الحكم، بحيث ظهرت أنظمة حزبية مختلفة من حيث الطرح السياسي والإيديولوجي والثقافي والفكري، ومن حيث الأشكال والأنماط الحزبية المتبناة من طرف الأنظمة السياسية، فهناك نظام الثنائية الحزبية ونظام القطبية الحزبية ونظام التعددية الحزبية، وتختلف فيما بينها من حيث تأثيرها على الساحة السياسية، خصوصا على الأداء البرلماني في مجال التشريع وفي مجال المراقبة على حد سواء[1]،حيث تعمل الأحزاب السياسية على تأطير المواطنين والمواطنات وتكوينهم السياسي، وتعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية وفي تسيير الشأن المحلي والوطني، كما تساهم الأحزاب السياسية في التعبير عن إرادة الناخبين والمشاركة في ممارسة السلطة على أساس التعددية والتناوب بالوسائل الديمقراطية وفي نطاق المؤسسات الدستورية، إلا أن هذه الأدوار من المفروض أن تقوم بها الأحزاب بعيدة جدا عن الواقع، والأزمات التي تمر بها الأحزاب السياسية من انقسامات بين المناضلين وانشقاقات عن الخط الحزبي وما يترتب عنه ظهور أحزاب جديدة، وهذه الظاهرة مست جميع الأطياف والتوجهات الإيديولوجية والسياسية للأحزاب، فهي تفتقر إلى التعامل الديمقراطي لقضاياها ومشاكلها الداخلية، وضعف الأداء على مستوى الوظائف الاجتماعية والسياسية والتربوية، وحضور الضعيف للأحزاب في عمق المجتمع واقتصاره في غالب الأحيان على المناسبات الانتخابية، وعدم استحضار الكفاءة في تزكية المرشحين للانتخابات، وأحيانا يسود معيار الولاء والقرابة والجهوية وابن المنطقة داخل الأحزاب أو عند تقديمهم كمرشحين عن الحزب لتبوأ المهام القيادية.

وما قيل عن الأحزاب السياسية، يقال أيضا عن النخب البرلمانية، ويمكن تعريفها على أنها تمثل الأقلية تمتلك من الثروة والقدرة والمواهب ما يجعلها تختلف وتتميز عن البقية، أي منهم خارج صفوف النخبة[2]؛ وفي اعتقادنا أن الأحزاب السياسية تعيش مجموعة من الاختلالات المرتبطة بتجديد

---

1- نور السداة حميوي، المؤسسة التشريعية بين تأثير الفعل الخارجي وتداعيات الممارسة الداخلية، مجلة المسالك، عدد مزدوج 25، 26، السنة العاشرة 2014، ص 29.

2- يذهب بعض المفكرين السياسيين إلى اعتبار أن كل المجتمعات تنقسم إلى طبقة حاكمة وطبقة محكومة، الأولى أقلية بيدها كل مقاليد الأمور والمناصب السياسية، والثانية أكثرية منقادة وليست صانعة للقرار السياسي.

النخب، إثر تلويح النخب القديمة بالشرعية التاريخية وتهميش الأساليب الديمقراطية في اختيار الكفاءات الشابة في تولي القيادات الحزبية، وهذا كلما تم الاقتراب من مراكز القرار داخل الهياكل الرئيسية للحزب، وتسابق الأحزاب خاصة التي ليست لها صيت في المجتمع إلى استقطاب الأعيان خلال الانتخابات وعدم قدرتها على تحديث وتطوير بنائها وخطاباتها وعدم استحضار الكفاءة والموضوعية في تزكية المرشحين للانتخابات، معتمدة على نخب تقليدية لا تراعي فيها مبدأ الكفاءة ولا مبادئ الديمقراطية في منح التزكية، وهذا على حساب المستوى العلمي والكفاءة الميدانية والمجهود النضالي للعضو، وهو تهافت يجد مبرراته في استحضار إمكانياتهم المادية والرغبة في الفوز بأكبر عدد من المقاعد الانتخابية وبأيسر الطرق، بصور تكرس الرداءة ومنطق الغاية تبرر الوسيلة في المشهد السياسي، مما يحول ويمنع بروز نخب جديدة وشابة وكفأة وقادرة على تحمل المسؤوليات وإعطاء ديناميكية جديدة لتأسيس وتنشيط الدور الحزبي، وهذا الوضع الذي ذكرناه له انعكاس سلبي على مستوى العمل البرلماني ببروز نخب برلمانية غير قادة على مسايرة للوظيفة التشريعية، لأنها ببساطة لا تتمتع بالمستوى العلمي وتفتقر إلى عنصر الدراية والإلمام بالعمل التشريعي والرقابي.

نتيجة لكل ذلك أصبحنا نعتقد أننا أمام أحزاب تمثيلية تؤدي دور مسرحي لا أحزاب ممثلة لإرادة الشعب، وما ظاهرة الغياب البرلماني ليست ببعيد بحيث تعد مشكلة قائمة بذاتها تنخر جسد البرلمان بمجلسيه وهذا من شأنه أن يضعف المؤسسة التشريعية، وهذا السبب راجع بالأساس إلى عدم قيام الأحزاب السياسية في العمل على تجذير الثقافة البرلمانية في أطرها الحزبية من خلال غياب أي توجه للتكوين والتدريب في هذا المجال، ويظهر هذا جليا في ظاهرة غياب البرلمانيين في الجلسات العامة أو اجتماعات اللجان أو الكتل البرلمانية بعذر أو دونه، بل أكثر من ذلك قد تجد من يتغيب حتى في الجلسات المخصصة للدارسة والتصويت على أهم محطات الحياة البرلمانية بمناسبة مشروع قانون المالية أو بمناسبة مناقشة البيان السنوي لنشاط الحكومي وغيرها من الجلسات العمومية، وباعتقادنا أنه من يتحمل المسؤولية للحد من هذه الظاهرة هي الأحزاب السياسية، وإن كان التعديل الدستوري الأخير الصادر بقانون رقم 01/16 قد أشار إلى محاربة هذه الظاهرة بمقتضى المادة 116 من الدستور على أنه:« يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كليا لممارسة عهدته. ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجوب المشاركة الفعلية لأعضائها في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب».

---

=- كريمة غراص، ظاهرة القيادات الحزبية، كلية الحقوق، الرباط، 2005، ص 23.

لأن الحزب هو من يمنح التزكية للنائب وباسم الحزب وبرنامجه يدخل إلى البرلمان، وهنا تطرح مسؤولية الحزب من خلال فريقه بالبرلمان في ضبط ومتابعة ومراقبة سلوك النائب سواء على مستوى الدائرة الانتخابية الذي انتخب فيها، أو على مستوى نشاطه البرلماني الذي يؤديه داخل المؤسسة التشريعية.

وعلى المشرع أن يتصدى بقوة للحد من هذه الظاهرة عند مراجعة النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بفرض أحكام ردعية قد تصل إلى حرمانه من بعض الامتيازات، لأنه ومن خلال الممارسة يتجلى أن الغياب البرلماني أضحى أحد يوميات العمل البرلماني، حيث أن البرلمان يلجأ في ظل هذا الوضع غير المستقر إلى تجاوز أبجديات الأعراف إلى ممارسات غير دستورية عبر دعوة نواب المعارضة إلى الانسحاب الجماعي من الجلسات العامة، وهذا ما يسمح للحكومة تمرير قوانينها بكل يسر وسهولة لتوفرها على الأغلبية البسيطة من المؤيدين، على الرغم من أن التصويت سواء على مستوى اللجان أو الجلسات العامة هو تصويت سياسي يعبر عن رؤية الحزب بشأن ما تطرحه الحكومة من الأنشطة أمام البرلمان[1].

---

1- بالرجوع إلى الدساتير المقارنة في معالجة ظاهرة الغياب البرلماني فقد اختلفت الرؤى في معالجتها، حيث نجد بعض الدول ترصد لها مواد دستورية من أجل محاربتها ولا تكتفي فقط من خلال اتخاذ إجراءات في حق المتغيبين بواسطة اللوائح الداخلية للبرلمان، فإن بعض الدول أجمعت على ضرورة توفر نصاب معين لكي تكون الجلسات التي يعقدها البرلمان صحيحة وذلك عير تنصيص دستوري، لكن يختلف النصاب المشروط من دولة لأخرى، فمثلا نص الإعلان الدستوري لجمهورية مصر العربية لسنة 1980 في المادة107 الفقرة الأولى على مايلي:" لا يكون اجتماع المجلس صحيحا إلا بحضور أغلبية أعضاءه"، كما نصت المادة 34 من الدستور اللبناني على مايلي: " لا يكون اجتماع المجلس قانونيا ما لم تحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه وتتخذ القرارات بغالبية الأصوات، وإذا تعادلت الأصوات سقط المشروع المطروح للمناقشة"، أما الدستور الأردني لعام 1952 المعدل في 2011، فقد نص في المادة 84 منه على مايلي:" لا تعتبر جلسة أي من المجلسين قانونية، إلا إذا حضر ثلثا أعضاء المجلس، وتستمر الجلسة قانونية ما دامت أغلبية أعضاء المجلس حاضرة"، في حين نصت المادة 39 من جمهورية التشيك لسنة1992 على النصاب الأغلبية بقولها:" يشكل المجلسان النصاب إذا كان ثلث الأعضاء على الأقل حاضرا"، كما أن مجموعة من الدول الأخرى نصت في دساتيرها على مثل هذا الإجراء من أجل صحة انعقاد مجالسها التشريعية في خطوة لمحاربة ظاهرة الغياب البرلماني ولو بشكل نسبي مثل البحرين والكويت.

- عدنان حسن ضاهر، الموازنات العامة في الدول العربية، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة تنفيذ الموازنة في الدول العربية، د د ن، د س ن، ص 81 وما بعدها. الهيئات التشريعية وعمليات الموازنة، سلسلة الأبحاث التشريعية، المعهد الديمقراطي الأمريكي للشؤون الدولية، د س ن.

وعلاوة على ذلك، سيادة العلاقات الشخصية على مستوى التعبير عن المصالح، حيث تظل المؤسسة البرلمانية مجالا خصبا لمثل هذه الممارسات والسلوكيات السلبية، أي بمعنى الالتفاف حول الأمور الشخصية بدل الأمور المؤسساتية مما يؤدي إلى التراكم الكمي للممارسات السلبية في السلوك البرلماني والأداء، مما يفوت الفرصة في تبلور وتكوين ثقافة برلمانية من شأنها أن تساهم في تنمية مختلف أنماط السلوك الإيجابي الذي يخدم ويساهم في تطوير الأداء البرلماني، فتظل طبيعة هذه الثقافة البرلمانية السائدة مصدرا لمقاومة التغيير والتعديل في السلوك والأداء إلى الأفضل والأحسن، كما يرى البعض أن نسب التجديد العالية بين النواب لا تساعد على ظهور طبقة برلمانية منسجمة ذات أساليب سلطة مشتركة وقادرة على تحقيق إجماع حول أهداف وإجراءات، ومن ثم بلورة ثقافة مؤسساتية خاصة بالنواب[1].

وترتيبا لما سبق، فإن المؤسسة البرلمانية يستدعي أن تعمل على إنتاج ثقافة برلمانية يسودها مناخ صالح للفهم والاستيعاب والإدراك، واكتساب مهارات فردية وجماعية من أجل تنمية قدرات النواب في القيام بالعمل البرلماني على أحسن وجه وتغليب المصلحة العامة على حساب المصلحة الحزبية أو الشخصية[2]، وأن تعمل على زيادة التوجه نحو الأفضل والأصلح وعدم السير نحو تكريس الأوضاع القائمة، أي يجب أن تكون ثقافة دافعة للسلوك والأداء نحو التغيير ومواكبة لمختلف التغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية وأن لا تسقط في النمطية والثبات والجمود[3]؛ ذلك أن الثقافة البرلمانية بما تحمله من تصورات وأفكار وقيم حول العمل البرلماني، بالإضافة إلى مختلف عوامل التواصل والتفاعل، تلعب دورا هاما في تنمية وعي أعضاء البرلمان وتحديد مختلف توجهاتهم وأشكال تفاعلهم الإيجابي مع المؤسسة البرلمانية بصفة عامة.

---

1- عثمان الزياني، السلوك البرلماني وأدائه، دراسة مقارنة، 2005، ص 210.

2 – في محاولة لمحاربة أصحاب المصالح الاقتصادية والمستغلين لمناصبهم كبرلمانيين من أجل المنفعة الشخصية، ذهب الإعلان الدستوري لجمهورية مصر العربية لسنة 2011 إلى أبعد من هذا، حيث نص في المادة 43 منه على مايلي:" لا يجوز لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب والشورى أثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر شيئا من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو أن يقايضها عليه أو أن يبرم مع الدولة عقدا بوصفه ملتزما أو موردا أو مقاولا"، إن هذا الإجراء يمثل في حد ذاته محاربة لظاهرة الغياب البرلماني بشكل غير مباشر، كما يعد إجراء من أجل المحافظة على المال العام.

3 – عثمان الزياني، مرجع سابق، ص 212.

## الفرع الثاني: ضعف المعارضة وهشاشة القوة الاقتراحية

تعد المعارضة مكون أساسي في المجلس وتشارك في وظيفتي التشريع والرقابة، وقد أحسن المشرع الدستوري صنعا حين قام بدسترة حقوق المعارضة البرلمانية، لأن أغلب الأنظمة المقارنة تعطي أهمية خاصة للمعارضة من خلال دسترتها وتمكينها من آليات تستطيع بواسطتها القيام بالدور المنوط بها على أكمل وجه، ونذكر من بين هذه الأنظمة النظام البرلماني، حيث تلعب المعارضة دور كبير في الحياة السياسية وفي العمل البرلماني على وجه الخصوص[1]. خاصة بعد الاعتراف الفعلي بحقوق المعارضة، وتمكينها من الوسائل اللازمة للنهوض بمهامها على الوجه الأكمل في العمل البرلماني والحياة السياسية في انبثاق ثقافة برلمانية جديدة وفي بناء مناخ عمومي مستقل، بإصدار قرارات يعبر عن إرادة الأمة التي يمثلها، وذلك بعيدا عن تأثيرات ثقافة الهيمنة، وفي إطار تعزيز فرض أخلاقيات الممارسة البرلمانية، فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بقانون رقم 01/16 نص على مبدأ يتمثل في منع التغيير البرلماني عندما ذكر في الفقرة الأولى من المادة 117 على أنه:« يجرد المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة، المنتمي إلى حزب سياسي، الذي يغير طوعا الانتماء الذي انتخب على أساسه، من عهدته الانتخابية بقوة القانون»، وهو ما سيؤدي إلى تطبيع الممارسة البرلمانية وإضفاء طابع الاستقرار المؤسساتي عليها.

تضطلع المعارضة بمجموعة من المهام، من بينها أنه يقع على عاتقها إخراج الأعمال والسياسات الحكومية إلى العلن، ويجب أن تكون هذه الأخيرة معرضة للنقد البناء، بحيث تأتي المعارضة بأعمال وسياسات بديلة عن الأعمال والسياسات الحكومية المنتقدة، إلا أنها يجب أن تكون مقنعة؛ وفي نفس السياق يجب أن يكون هناك تعاون بين المعارضة والحكومة فيما يخص العمل البرلماني، إلا أن هذا التعاون لا يكون على حساب عدم استعمال الآليات الرقابية التي منحها المشرع

---

1 – بالرجوع إلى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، فقد نص على بعض الحقوق لصالح المعارضة تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية وذلك متى توفرت السبل الكفيلة لتنشيط العمل البرلماني والمرتبطة أساسا بنخبة برلمانية مؤهلة وإمكانيات مادية وبشرية كافية، ومناخ سياسي محفز، فقد نصت المادة 114 من التعديل الدستوري بموجب قانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 على أنه:" تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، لاسيما منها:1– حرية الرأي والتعبير والاجتماع. 2– الاستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان. 3– المشاركة الفعلية في الأفعال التشريعية، 4– المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة. 5– تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان؛ 6– إخطار

لصالحها لضمان الاستمرارية والمحاسبة على الكيفية التي تمارس بها الحكومة سلطاتها، وأن لا ينحصر دور المعارضة داخل قاعات البرلمان، بل يجب أن يمتد خارج أسوارها، وذلك باستعمال لمجموعة من الوسائل كالإعلام المرئي والمقروء والمسموع، وعبر الندوات واللقاءات التي ينظمها أحزاب المعارضة[1]، والأصل من وجود الأحزاب وقيامها هو من أجل ممارسة السلطة عن طريق صناديق الاقتراع عبر التداول السلمي للسلطة[2].

لكن حال المشهد الحزبي ينبئ بغير ذلك كون أن التعددية الحزبية في النظام السياسي الجزائري تتسم بوجود معارضة برلمانية غير منسجمة،وليست موحدة ولا قوية، سواء المعارضة التي لها تمثيل في البرلمان أو ليس لها تمثيل، وتمثل إيديولوجيات معينة أو مرجعية وتوجهات خاصة بها تفتقر إلى التنسيق والتعاون فيما بينها وهو ما يؤثر سلبا على دور المعارضة في مواجهة الحكومة،وخاصة دور اللجان البرلمانية، ونخص بالذكر لجنة المالية والميزانية في غياب دور الأحزاب السياسية المعارضة وعدم التعاون فيما بينها مما يضعف دورها بمناسبة مناقشة مشروع الميزانية العامة على مستوى اللجنة، وما يتعزز أكثر ضعف ومحدودية الدور الذي تلعبه اللجان أنها تفتقر إلى سلطة رقابية فعلية تمكنها من وقف إجراءات مالية غير سليمة أو محاسبة المسؤولين في السلطة التنفيذية، ذلك أن قوة اللجان البرلمانية سواء من حيث الجانب الفني أو السياسي وقدرتها على استخدام السلطات المخولة لها بشكل فعال من أهم الأسس التي تكفل قيام البرلمان بدور فاعل في عملية الميزانية العامة، فعندما يفترض وجود سلطة برلمانية لتعديل مشروع الميزانية بدون وجود لجان برلمانية ذو نوعية قوية، فإن قدرة البرلمان على تعديل الميزانية بشكل فعال تكون ضعيفة أو شبه منعدمة[3].

كما أن النواب سواء المعارضة أو الأغلبية يمارس عليهم ضغوطات من قبل الجماعات الضاغطة لنفوذها ومواقفها على السلطة التشريعية كلما تعلق الأمر بمناقشة موضوع يتعلق بالمصالح المادية والمهنية لهذه الفئة أو تلك، وهو ما سينعكس سلبا على العمل البرلماني للنواب، ويؤدي حتما

---

=المجلس الدستوري، طبقا لأحكام المادة 187 الفقرتان 2 و3 من الدستور بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان، 7- المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية".

1- مثال ذلك لقاءات الجامعات الصيفية.

2- نورة السداة حميوي، مرجع سابق، ص 37.

3- نفس المرجع، ص 38.

إلى إفراغ دور المعارضة في العمل التشريعي أو الرقابي وينزع المهابة منه، وتصير الحكومة لا تخشى المعارضة[1].

من هذا المنطلق فإن الجماعات الضاغطة تتجه صوب البرلمان باعتباره مصدرا للتشريع بهدف تحقيق مصالحها، ومن ثم التأثير على الجانب الرقابي الذي يمكن أن يمارسه البرلمان على العمل الحكومي وبشكل عام فإن الجماعات الضاغطة تسير في اتجاه تنويع أساليب ومستويات تدخلاتها سواء داخل البرلمان أو خارجه، وما يهمنا في بحثنا هو تأثير الجماعات الضاغطة على عمل البرلمان وبالأخص على لجنة الميزانية والمالية خاصة في الجانب المتعلق بالشق الضريبي[2]؛ حيث تمثل المسألة الضريبية أو الإصلاح الضريبي عموما حيزا هاما في برامج الأحزاب السياسية سواء منها التي تدخل في تحالف أو أغلبية حكومية أو تلك التي توجد بالمعارضة،كما أن الوعود المرتبطة بتخفيف العبء الضريبي وإقرار عدالة ضريبية تسيطر على البرامج الانتخابية لكل الأحزاب

---

1- المجموعات الضاغطة عبارة عن وسائل طبيعية للتعبير عن إرادة المحكومين والتي تجد في شكلها الضغط منبرا للتعبير عن حاجاتها ومعتقداتها في وسط سياسي وثقافي واجتماعي متباين، ويرجع البعض مبررات وجود الجماعات الضاغطة إلى ضعف الأحزاب في حد ذاتها وما تمثله من برامج لا تعبر بصدق وأمانة عن جميع ميول الشعب واتجاهاته، فكان من اللازم في المجتمعات الديمقراطية السماح بتكوين تجمعات تعكس مختلف التوجهات والتيارات، فشرعية المطالب التي تتقدم بها الجماعات الضاغطة تضفي عليها نوعا من الشرعية القانونية بدلا اعتبارها خارجة عن =القانون، وتتميز هاته الجماعات بعدة خصائص تهم جوانب التنظيم والاستقلالية كما تتميز أيضا بالتعدد، مما يصعب من مسألة تنظيمها وتصنيفها، الشيء الذي يبرر الاكتفاء بأهمها والقائمة بالأساس على المصلحة، فهناك جماعات تدافع عن مصالح مادية للحفاظ على المكتسبات أو تدعيمها كما هو الحال بالنسبة للمنظمات المهنية ونقابات الأجراء والعمال، وتوجد أيضا جماعات تدافع عن مصالح معنوية والنضال من أجل مبادئ العدالة والمساواة مثل المنظمات النسوية، ومعظم دساتير الدول تعترف لهذه الهيئات بمهمة تأطير المنخرطين فيها وتمثيلهم، ومن ذلك التعديل الدستوري الذي يضع النقابات كوسيلة في تنظيم المواطنين وتمثيلهم.

2- تربط الجماعات المهنية مبدئيا علاقاتها مع الوزارة التي تحتضن نشاطها أو تكون وصية على ذلك النشاط المهني، فالجمعيات الفلاحية مثلا تدخل في علاقة مع وزارة الفلاحة، وجمعيات أرباب النقل تربط اتصالها مع وزارة النقل وهكذا، وبالتالي فإن هذه الإدارات بحكم وصايتها على هذه الأنشطة المهنية تكون على بينة من مشاكلها ومدافعة على حل هذه الصعوبات والدفاع عنها على المستوى الحكومي بما في ذلك المشاكل ذات الصبغة الضريبية، حيث تجد من الوزراء يتدخل لدى الحكومة لاقتراح تعديلات ترمي إلى تخفيض العبء الضريبي على النشاط المهني المشمول بوصايتهم، بحيث تشكل دواوين الوزراء قناة ناجعة لإجراء اتصالاتهم وطرح مطالبهم قصد تكييف المقتضيات الضريبية وفق مصالحهم.

- محمد شكري، القانون الضريبي، دراسة تحليلية ونقدية، العدد 59، منشورات مجلة الإدارة والتنمية، الرباط 2005، ص 80.

السياسية، وعلى هذا الأساس تبادر الأحزاب إلى اقتراح قوانين أو تعديلات ضريبية لفائدة فئات مهنية أو اجتماعية أو تتبنى مطالب مجوعات مهنية تحظى بقوة اقتصادية ومساندة الإدارة لها.

كما يتباين مستوى الحكومة مقارنة بالبرلمان من حيث مقترحات ومشاريع القوانين سواء من حيث الكم أو الكيف، بحيث نجد أن المبادرة الحكومية هي الأقوى حضورا كون أن معظم القوانين المقدمة للمناقشة والتصويت عليها هي ذات مصدر حكومي، وهي الأقوى كذلك من حيث دقة الصياغة نظرا لخبرة الأجهزة الحكومية وتجربتها في هذا الميدان؛ أما المبادرة البرلمانية فتجدها هشة وضعيفة وحتى من حيث الكم فهي قليلة جدا ولا يمكن مقارنتها بأي حال بنظيرتها الحكومية، وأحيانا ضعف صياغة المقترحات البرلمانية بحيث تفتقر إلى الدقة وقلة المصطلحات الواجب ذكرها عند صياغة مقترح القانون وهذا راجع بالأساس إلى المستوى التكويني لدى النواب[1]؛ وبالمقابل تعاظم دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي والذي كان له الأثر البالغ في تدهور الهيئة التشريعية في هذا الشأن، فلم تعد العلاقة بينهما علاقة توازن وتكامل، بل أصبحت العلاقة بينهما علاقة تباين وتنافر– إن صح التعبير– وهذا بسبب ضعف البرلمان وعدم إلمامه حول ما يحدث على مستوى مختلف المجالات نتيجة عدم توفره على المعرفة العلمية الكافية والتخصص الفني اللازم الذي يمكنه من فهم المشكلات المعقدة التي يطرحها عالم اليوم ووضع الحلول المناسبة لها، الأمر الذي فرض ويفرض تدخل السلطة التنفيذية في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية عبر تقنيات وآليات متعددة ومتنوعة[2]. ويلاحظ مما سبق أن حق التقدم بمشاريع القوانين الذي تمارسه السلطة التنفيذية في إطار الدستور غير مشروط بأي قيد أو شرط، فليس من اللازم أن تتخذ المبادرة صيغة قانونية ثابتة وبالتالي لا يمكن لرئيس المجلس النيابي أن يرفض تلقي مشروع قانون بسبب عدم إحكام صياغته أو عدم قانونية أسلوبه، أو عدم تقديم الأسباب التي أدت إلى اقتراحه، كما أنه لا يتمتع بحق تقييم المشروع من حيث قابليته وصلاحيته للمناقشة والتصويت[3].

من هذا المنطلق، نعتقد أن سبب انفراد الحكومة بالمبادرة في المجال المالي على اعتبار أن هذا المجال ليس مستقلا عن النشاط السياسي، بل هو مرتبط بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية لنشاط

---

1– د/ محمد ماهر أبو العينين، الإنحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار النهضة العربية، القاهرة، د س ن، ص 338.

2– المرجع نفسه، ص 339.

3– سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص 395.

الدولـة، وبالتـالي لا يمكـن للحكومـة أن تحقـق هـذه الأهـداف إذا كانـت مشـاريع قـوانين الماليـة تـأتي مشوهة بسبب المبادرات الضعيفة أو غير المجدية من قبل النواب[1]؛ كما يمكن للحكومة تجميد جميع الاقتراحات القانونية التي تتقدم بها المعارضة إذا كان الاقتراح المقدم لا يلائم سياستها، فيكفي أن تكون الحكومة مرتكزة على أغلبية ولو كانت ضعيفة لكي تتجمد جميع المقترحات القانونية التي تقدمت بها الأقلية، وهو ما يؤدي إلى إحداث انشقاقات في الرؤى بين أعضاء الكتل البرلمانية، لأن الأساليب التي تستعملها الحكومة لمنع الأقلية من التعبير عن رأيها بواسطة المقترحات المقدمة من طرفها يعد إضعافا للمبادرة التشريعية والتقليل من شأنها، مما يكرس وضعية أن البرلمان لا يقدم اقتراحات قوانين، ومن جانب آخر تساهم الأغلبية المؤيدة للجهاز التنفيذي إلى حد ما في توقيف النقاش وحصر المبادرة البرلمانية، فالجهاز بتوفره على أغلبية مستقرة ومتماسكة نسبيا، وبالنظر على ضعف المعارضة لا تخشى أن تكون تحت رحمة ملتمس الرقابة.

وإذا كانت هناك حدود حقيقية بين الأغلبية والمعارضة في البرلمان وليس بين الجهاز التنفيذي والجهاز التشريعي، لا يمكن إلا أن نلاحظ بأن الجهازين يوجدان بين يدي الأغلبية التي تحتل الحكومة وتسيطر على البرلمان، فالأغلبية تملك سلطة الحكم وسلطة التشريع[2]، فكان من أهم النتائج التي تمخضت عن التحكم في المبادرة التشريعية هو إضعاف سلطة البرلمان في المجال المالي.

## المطلب الثاني: صعوبة فهم وإدراك محتوى القانون المالي

تساهم الموارد البشرية المشكلة للمؤسسة التشريعية في تطوير وتقوية العمل البرلماني، لكن يبقى ذلك رهين بمدى توفر هذه الموارد على خبرة وتكوين قانونيين في هذا المجال حتى يتمكن فعلا من مراقبة العمل الحكومي، إلا أنه وبالرجوع إلى مختلف التجارب البرلمانية نجد أن النواب يعانون من عدة معوقات وصعوبات قانونية وثقافية يصعب من خلالها فهم الوثيقة التقنية لمشاريع قوانين المالية المقدمة من طرف الحكومة لما تتضمنه من معطيات وأرقام مالية ومحاسبية، وهذا بالنتيجة ما يؤثر على الرقابة المالية.

---

1- كون أن إعداد مشروع الميزانية يستغرق وقتا، ويمثل في حد ذاته عملية ضخمة ومعقدة ومتواصلة تستلزم إجراء دراسات ميدانية واستشرافية وجمع المعلومات والبيانات والإحصائيات، وهي أمور لا يأتي لغير الحكومة القيام بها نظرا لما تتوفر عليه من إمكانيات مالية وبشرية، ناهيك أن الحكومة هي التي تتولى تنفيذ الميزانية العامة، وبذلك فهي مؤهلة أكثر من غيرها لإعداد المشروع المتعلق بالميزانية.

2- Duverger Maurice, la monarchie républicaine, P 202.

وإجمالا يمكن حصر الصعوبات التي يعاني منها النواب في حدود الخبرة القانونية، وكذا معوقات الثقافة البرلمانية.

## الفرع الأول: محدودية التكوين المالي والرقابي

تزداد فعالية البرلمان كلما كانت هناك زيادة في نسبة الأعضاء المنتمين للتيارات السياسية المختلفة مع تنوع الخلفيات الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية والثقافية للأعضاء، وهنا تطرح مسألة مدى توفر هذه النخبة على الخبرة والتكوين للقيام بدورها البرلماني، ذلك أنه كلما كان العضو ذات مهارات برلمانية وخبرات عملية في الممارسة البرلمانية كانت مناقشاته داخل البرلمان أكثر أثرا وكانت موضوع اهتمام الحكومة، ويكون الأمر مغايرا تماما من ذلك إذا لم يكن لدى العضو الخبرة القانونية الواجب توافرها، ذلك أن انعدام عنصري المهارة والخبرة يضع عضو البرلمان موضوع التأثير السهل من طرف الحكومة وأداة راضخة لهذه الأخيرة تتحكم فيه وتؤثر في اتجاهاته السلوكية ويكون أكثر تقبلا لأفكار الآخرين[1].

ومن هنا يحق لنا أن نطرح تساؤلا وهو؛ كيف يمكن لأغلبية المنتخبين فهم مضمون ومقصد وثيقة تقنية ومحاسبية محضة مثل القانون المالي وهذا نظرا لصعوبة المادة العلمية من الناحية التقنية، وما لقانون المالي من انعكاسات خطيرة على المجتمع، بمعنى هل أعضاء المؤسسة التشريعية يتوفرون على تكوين مالي ومحاسبي حتى يتمكنوا من فهم مواد وفصول مشروع القانون المالي السنوي؟ الجواب: ليس في جميع الأحوال.

صحيح أن هناك نسبة معينة من النواب يتوفرون على مستوى التعليم العالي، إلا أنه مع ذلك تبقى نسبة النواب ذوي التخصص المالي والمحاسبي قليلة جدا مقارنة بالتخصصات العلمية الأخرى.

إن أعضاء البرلمان مجموعة متنوعة ومتحركة لا تتشابه في القدرات والاهتمامات الفكرية والسياسية، وهو بالتالي يحتاجون إلى خبرات قيمة تتماشى مع تنوعهم، خصوصا وأن هناك فوارق بين خبرة الأعضاء بالحياة النيابية عموما والعمل التشريعي والرقابي على وجه الخصوص،ليس من زاوية الإحاطة بالإطار الدستوري والقانوني للممارسة النيابية ولكن أيضا من حيث إدراك واستيعاب أصول التمثيل الشعبي والتفاعل مع مؤسسات الدولة في النظام السياسي[2].

---

1- عثمان زياني، مرجع سابق، ص 211.

2- د/ علي الضاوي، نحو تطوير عمل المجالس النيابية الحزبية، وارد في الموقع الإلكتروني التالية:
=http:/ www. Pages- org/ publication

وعلى هذا الأساس، فإن النائب في المؤسسة التشريعية مطالب أكثر مما مضى إلى امتلاك القدرة والمهارة على مستوى التعبير القانوني أثناء مناقشة مشروع قانون المالية، بامتلاك ملكة الخطاب وقدرة انتقاء المصطلحات والكلمات التي تعطي المعنى المقصود والقدرة على الإقناع أثناء قيامه بمراقبة العمل الحكومي.

يرى جانب من الفقه الدستوري أن العضو المسند إليه مهمة الرقابة، عليه أولا أن يعايش العمل التنفيذي حتى يتمكن من مراقبته، فالفلاح لن يستطيع مراقبة أعمال وزارة الفلاحة لأنه لا يدرك كيف يدير الوزير أعمال وزارته، كيف يصدر قراره، وما هي أسباب إصداره لهذا القرار؛ فهذه العمليات لا يتسنى إدراكها إلا شخص عاش فعلا في هذا المرفق أو في مرافق شبيهة أو على الأقل معرفة بنيتها وتنظيماتها الداخلية والقانونية[1]؛

إن بلورة أنماط سلوكية إيجابية وأداء في مستوى مرتفع يتطلب وجود نخبة برلمانية تتوفر على قدرات ومهارات على أعلى درجة من الأهمية والتقدير، ولن يتأتى استمرارها إلا عن طريق التدريب والتكوين الذي يمد أعضاء البرلمان بمجموعة من الاهتمامات والمهارات والمعارف ووجهات نظر مختلفة وتنمية وتطوير المهارة لدى عضو البرلمان، وغالبا ما تتخذ شكلين، حيث يأتي في السياق الأول المهارة الفنية والتي تشير إلى معلومات النائب البرلماني وقدرته على انتقائها واختيار الأصلح والأنفع منها، بالإضافة إلى مهارته في مختلف الجوانب التقنية، وشكل ثاني من المهارة يتعلق بالمهارة الإنسانية وهي القدرة على التفاعل الإيجابي بكثافة وفعالية مع طبيعة العمل البرلماني ومضمونه، كما يجب أن يتيح المجلس تنظيم دورات تدريبية للأعضاء في فن الصياغة التشريعية، أو أن تتم تلك الدورات في إحدى مراكز الدراسات البرلمانية باعتبار أن عدم إلمام الأعضاء بقواعد فن الصياغة التشريعية والتدريب على التواصل والإقناع بهدف مراقبة العمل الحكومي تعد من العوائق الرئيسية أمام مشاركتهم الجادة في تفعيل العمل البرلماني بشكل عام[2].

علاوة على ذلك، يمكن القول بأن ارتباط السلوك البرلماني الحسن والأداء الجيد مرهون بوجود نوعية من النواب الذين تتوفر فيهم شروط الخبرة القانونية والتمتع بالقدرة البرلمانية الكافية لأداء دورهم، وليس مرتبط فقط بما يوفره البرلمان من إمكانيات مادية وبشرية للتدريب، والتي تبقى محط انتقاد لدى بعض النواب، وهذا بسبب موقفهم السلبي من مسألة إعادة تكوينهم، حيث الغالبية تعتبرها انتقاصا من

---

1د/ إيهاب سلام زكي، مرجع سابق، ص 206.

2- ورشة عمل تطور الصياغة التشريعية للبرلمان العربية، بيروت، 3- 6 فبراير 2003.

كفاءاتهم أو التقليل من سمعتهم، ناهيك عن ذلك الدور الذي يمكن أن يلعبه الناخبون أثناء الاستحقاقات الانتخابية في اختيار المرشحين ذوي الخبرة القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية حتى يتمكن عضو البرلمان من المشاركة في التقدم بالاقتراحات القانونية ويناقش مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة ويطرح وجهة نظره البرلمانية إزاء بيان الحكومة السنوي أو مشروع القانون المالي السنوي أو الاتفاقيات الدولية المعروضة على البرلمان للتصويت عليها، كما يعبر بوجهة نظره في مناقشة السياسة الخارجية والدفاع والأمن الداخلي، ويستطيع أن يراقب الحكومة باستخدام الوسائل الرقابية الفعالة[1].

صحيح أننا سنكون غير منطقيين إذا طلبنا من جميع النواب أن يكونوا ملمين بالمسائل المالية والمحاسبية وكل التفاصيل المتعلقة بالميزانية العامة للدولة، فالأصل في النائب أنه رقيب سياسي للأداء الحكومي وليس رقيب فني، لكن هذا لا يمنع وفي كثير من الأحيان أن الفهم السياسي للقانون المالي متوقف إلى حد ما بالفهم الفني أو التقني للوثيقة المقدمة من قبل الحكومة حتى يتسنى له اتخاذ موقف بشأنها، ولا يكون كالإمعة، إن قالت الأغلبية بنعم، قال نعم، وإن قالت لا، قال لا؛ وبخصوص ترقية الدور الرقابي للنائب يذهب البعض إلى وجوب إنشاء نواة بحثية برلمانية، تكون دعامة لتطوير خبرة العمل البرلماني في مجال المالي، والانفتاح على مراكز البحوث وبيوت الخبرة ومؤسسات المجتمع المدني، تبادل الخبرة وتنسيق تدفق المعلومات بين الأجهزة الحكومية والبرلمان[2].

فالبرلمان بحاجة ماسة إلى بناء قدرات وطاقات بحثية وفنية متخصصة في تحليل عملية الميزانية العامة خاصة لدى اللجان النوعية، مما يدعم قدرة البرلمان في عملية الميزانية، فدراسة مشروع القانون المالي السنوي وإتاحة الفرصة والوقت الكافي لمناقشتها داخل البرلمان لن يؤدي إلى التغيير في أولويات الميزانية العامة إذا لم يكن لدى البرلمان ولجانه المتخصصة خبرات وقدرات بحثية مستقلة وبحوث وتحاليل فنية وعلمية موثوق في نتائجها[3].

---

1- د/ جلال السيد بنداري، أهمية بيوت الخبرة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، د س ن، ص 58.

2- حسن العرفي، تطوير الرقابة البرلمانية على الميزانية، نحو مقاربة قائمة على النتائج، مجلة الباب، العدد الأول، السنة الأولى، الرباط المغرب، مارس 2008، ص 35.

3- تفسير التجارب الدولية بشأن الوحدات البحثية بالبرلمان المتخصصة في الميزانية العامة إلى وجود ثلاثة أنواع من الأبحاث وهي كالتالي:

1- وحدات بحثية منفصلة: وهي متخصصة في شؤون تحليل الميزانية ولكنها لا تمثل جزءا من خدمات البحث البرلمانية الأخرى، فأمريكا مثلا يستعين الكونغرس بخبرات مكتب الكونغرس للميزانية، ويقوم هذا المكتب بتوفير

وبناء على ما تقدم، يجب تعزيز القدرات البحثية والفنية خاصة اللجان البرلمانية ورفع مستوى التنسيق بين اللجان والوزارات التنفيذية في المراحل المختلفة للميزانية العامة.

## الفرع الثاني: محدودية الثقافة البرلمانية وتواضعها

تعتبر الثقافة ذلك المركب الذي يحتوي على المعرفة، الأخلاقيات، القانون، العادات والقيم والتقاليد التي يكتسبها المرء باعتباره عضوا ينتمي للمجتمع، فهي كل شيء يتعلمه الفرد ويشاركه فيه أعضاء المجتمع بصفة عامة، كما أنه لا يتوقع من البرلمان أن يكون بمنأى عن الثقافة والتقاليد السياسية والاجتماعية السائدة، وتأثر أعضاء البرلمان بالتقاليد والموروثات الثقافية والاجتماعية، أي أن عضو البرلمان يتأثر في سلوكه وأدائه بطبيعة التقاليد والثقافة السائدة في المجتمع إلى حد كبير حيث تطبع سلوكه[1].

وعليه فالثقافة البرلمانية هي جزء لا يتجزأ من ثقافة المجتمع أو المجتمعات التي تمثل فيها هذه المؤسسة البرلمانية، بحيث يمثل مجموع القيم والمعتقدات والتقاليد والممارسات السلوكية لأعضاء البرلمان، كما أنها تعني الأنماط والممارسات والتراكمات التي تحدث أثناء العمل البرلماني، وقد تكون نتيجة للأنظمة والقوانين والأعراف والإجراءات التي يحددها المجتمع أو المؤسسة البرلمانية نفسها، ذلك أن الثقافة البرلمانية تنطوي على القيم التي تأخذ بها المؤسسة البرلمانية التي تحدد نمط النشاط والعمل والآراء والسلوك التشريعي والرقابي لأعضاء البرلمان مع استحضار معطى جوهري وهي انتقال مختلف هذه الآراء والقيم نحو الأجيال الأخرى من البرلمانيين، ذلك أن للمؤسسة البرلمانية ثقافتها ونظام العمل الخاص بها، وبالتالي فهي لها بيئتها الخاصة وكل نائب يلتحق بها فإنه يكيف سلوكه مع

---

=التحليلات الموضوعية المناسبة للكونغرس لاتخاذ القرارات الاقتصادية الخاصة بالميزانية، كما يشمل المكتب ضمن أقسامه الرئيسية أقسام فرعية تضم إدارة التحليل الميزانية وإدارة التحليل الضرائب وإدارة ثالثة للتحليل الاقتصادي الكلي والأمن القومي والدراسات الخاصة، فضلا عن ذلك يقوم المكتب بالاستعانة بخدمات استشارية على مستوى كبير.

2- وحدات بحثية متكاملة: وهي وحدات تهتم بتحليل الميزانية وتمثل جزءا من وحدة البحوث البرلمانية بوجه عام، حيث يتعين على أعضائها تقديم رأي موضوعي في القضايا والتشريعات المطروحة، ومثال ذلك إنشاء وحدة تحليلات الميزانية في بولونيا تحت تسمية "سيجم".

3- وحدات بحثية عامة: وهي وحدات قادرة على إجراء تحليل للميزانية عندما يطلب منها ذلك، أي أنها لا تكرس جهودها لبحث وتحليل الميزانيات إلا عند الحاجة إليها، ففي ألمانيا مثلا حيث يعد قسم الموازنة أحد الأقسام العشرة في المجلس التشريعي "البوندستاج" ويساعد هذا القسم أعضاء البوندستاج من خلال تحليلات موضوعية ومحايدة.

- Krefchik, andwehner, P. P 8,9

1- د/ علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العام العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، د س ن، ص 54.

هذا المناخ من أجل مواجهة مختلف توجهاته الاقتصادية والاجتماعية والنفسية، وبالتالي ينتج عن هذا تكوين صورة ذهنية معينة في مخيلته عن المؤسسة البرلمانية تضبط سلوكه وأداءه[1].

إن استحضار مردودية الثقافة البرلمانية يقودنا إلى الحديث عن مدى توافر وتجذر الثقافة البرلمانية لدى أعضاء النواب، وبالتالي فإنه لا خلاص من القول بأن السبب في عدم تبلور سلوك برلماني فعال ومردوية كبيرة في الأداء مقارنة بسلوك وأداء أعضاء البرلمان في الأنظمة الغربية المقارنة مرده بالأساس إلى غياب ثقافة برلمانية مستقرة لدى أعضاء الغرفة التشريعية من شأنها أن توجه سلوكهم وأداء مهامهم نحو المزيد من العطاء والجدية في تحمل مسؤولياتهم.

كما أن البرلمان يحتاج إلى مجموعة من الأطر البشرية والتقنية ذات الكفاءات والمهارات الخاصة، لتمكين أعضاء البرلمان على القيام بمهامهم الرقابية والتشريعية على أكمل صورة، إلا أنه وبالرجوع إلى التجارب البرلمانية السابقة تبقى هذه الموارد تعاني من الناحية العملية من الضعف والمحدودية سواء على المستوى الكمي أو النوعي[2].

**أ)- على المستوى الكمي:** طبيعة المجال المالي وتعقيداته فرضت على مؤسسات الرقابة اللجوء إلى نوعية خاصة من الأطر البشرية ذات التكوين والكفاءات الخاصة، وهذا الوضع ساهم إلى حد كبير في النقص الفادح في أغلب أجهزة الرقابة المالية الرئيسية، وكذلك أيضا على مستوى الثقافة البرلمانية للنائب، وهذا الوضع التي آلت إليه المؤسسة التشريعية لم يسمح لها بتغطية متوازنة وشاملة لمختلف المجالات والمهام الموكلة إليها، ذلك أن الضعف الكمي للموارد البشرية على مستوى البرلمان له وقع سيء على عملهما من الناحية الرقابية، ذلك أن النائب البرلماني الذي يتسم نشاطه بالطبيعة السياسية لن يستطيع أن يواكب الصفحات التي تعدها الحكومة إلى البرلمان بحكم تداخل مضامينها مثل التقرير الاقتصادي والمالي، تقرير النفقات الجبائية، تقرير حول الحسابات الخصوصية، وعليه فحتى يتسنى للعضو البرلماني من مراقبة العمل الحكومي في المجال المالي لا بد له من طاقم إداري تقني ومتخصص[3].

---

1- عثمان الزياني، السلوك البرلماني وأداء البرلمان، مرجع سابق، ص 208.

2- د/ جلال السيد بنداري، مرجع سابق، ص 61.

3- إن الضعف الكمي للموارد البشرية سيؤثر سلبا أو سينقلب سلبا على مستوى الوعي الرقابي للنائب كون أن هذا الأخير لا يستطيع أن يكون ملما بكل ما يتعلق بالمجال المالي وهذا ما سيؤثر لا محالة في عملية صياغة التقارير النهائية، خاصة التقرير النهائي حول مشروع القانون المالي السنوي، وبالرجوع إلى الأنظمة النيابية المقارنة، نجد مثلا فرنسا وعلى سبيل المثال لجنة الحسابات تتوفر على أكثر من 32 إطار يعملون على مستواها، وتضم قسم إداري، ولها

**ب)- على المستوى النوعي:** إن جانب التكوين يعتبر جد مهم في نوعية المورد البشري اللازم لتفعيل دور البرلماني في المجال الرقابي على وجه الخصوص؛ وبطبيعة الحال فإن الأهمية التي يكتسيها التكوين والمكانة التي يحوز عليها كأبرز استثمار تنموي خاصة في الدول التي لها تقاليد في المجال المالي باعتباره عملية شاملة ومعقدة تتناول جميع التدابير اللازمة لإيصال الإطار البشري إلى وضع يسمح له الإضطلاع بوظيفة معينة وإنجاز المهام التي تتطلبها هذه الوظيفة بفعالية وكفاءة عالية، وجعله قادرا وملما على مسايرة ومتابعة التطورات التي تطرأ على المالية العامة[1]، وبالرجوع إلى الحالة التي عليها السلطة التشريعية في الجزائر وإلى جانب مستوى النواب التعليمي والثقافي غير متطورا على العموم، فإن الجانب التكويني ما يزال ضعيفا ولا يستجيب لما ذكرناه آنفا، إضافة إلى عوائق أخرى تقف حائلا دون الاعتداد به سواء بالنسبة للنواب أو بالنسبة للموظفين، ومن أجل الترقية بالثقافة البرلمانية، فعلينا الاعتماد على التكوين وإعداد إطارات بشرية خاصة عندما يحتاج البرلمان إلى طلب إيضاح بعض الأمور، يلتبس على غالبية النواب عدم فهمها، وينصرف هذا الكلام أكثر إلى لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو لجنة التنمية الاقتصادية والمالية على مستوى مجلس الأمة، لأن طبيعة هذه اللجان يقتضي تكوينا معمقا لإطاراتها ويتطلب خضوعهم لتكوين مستمر في مجال الرقابة وتأهيل قدراتهم في تقييم أداء المنظومة المالية وحسن تسييرها وتدبيرها وتقييم السياسات العامة؛ ويذهب البعض إلى توسيع دائرة التكوين،ولا يقتصر على المستوى الوطني بل يتعدى إلى الخارج لتبادل الخبرات والاستفادة من المستجدات الرقابية الأجنبية، وتدعيم تلقي اللغات الحية[2].

إن إجراء تكوين الإطارات الإدارية داخل البرلمان وبالأخص على مستوى اللجان المالية يدخل في إطار ما يصطلح عليه بالتنمية البشرية التي تعني الرفع من مستوى البرلمان ومن مردوديته والانتقال به إلى وضعية يعتقد بأنها أفضل من الوضعية التي هو عليها، وفي معناها الواسع يراد

---

=مدير مكلف بالإطارات، أما النظام الإنجليزي يوجد منصب على مستوى البرلمان يشغله المراقب العام للحسابات، يكلفه مجلس العموم بمهمة إعداد التقارير حول تنفيذ الميزانية، يعمل تحت مسؤوليته حوالي 500 موظف متخصصون في المجال المالي والمحاسبي، وهذا من أجل تمكين النائب على فهم الوثائق التقنية التي تقدمها الحكومة عن طريق مشاريع القوانين المالية.

1- عثمان الزياني، مرجع سابق، ص 210.

2- أ/ مالك عويس، أي دور في حماية المال العام، ديبلوم دراسات العليا في العلوم الإدارية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة الحسن الثاني، المغرب، 2002، ص 57.

بالتنمية الإدارية سعي مستمر ومتواصل قصد النهوض بالقدرة الفعلية للإدارة قصد مواكبة جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والرفع من قدرات الإدارة في المجال الرقابي والتسيير ومنطلقا جيدا لفهم وظيفة الجهاز الإداري وأهمية تطويره ضمن مشروع اجتماعي شامل[1]؛ فالتنمية الإدارية تحدث نتيجة تراكمات إيجابية تغير وجه الجهاز الإداري وتطوير أداؤه وتمكنه بالتالي من لعب دور الفاعل والمحرك للتنمية الشاملة، وعليه فهي جهد متكامل وفعل محسوب زمانا وموضوعا يتوخى منه تجاوز وضعية الركود الإداري الذي يعني ببساطة عجز الجهاز الإداري عن التنفيذ السليم للسياسة العامة على افتراض سلامة القرارات المتخذة من لدن المسؤولين السياسيين[2].

## المبحث الثالث

## واقع الاختصاصات الرقابية للبرلمان وسبل إصلاحها

يمكن تشخيص أسس أو معالم السياسة المالية للبرلمان في ثلاثة مراحل تتمثل في المبادرة المالية، اعتماد قانون المالية السنوي، ومراقبة تنفيذه، غير أن التشريع والممارسة في مجال المبادرة المالي يتجهان في نطاق اتساع أهلية الحكومة للتشريع مكان البرلمان ، كما أن إعداد قانون المالية السنوي هو من الاختصاص الاستئثاري للحكومة،وتعتبر الآليات البرلمانية في مجال مناقشة الميزانية مقيدة مما يؤدي إلى الحد بشكل كبير من السلطات المالية للبرلمان، مما نستنتج نتيجة مفادها أن دور البرلمان أصبح فاعلا ثانويا غير مؤثرا على العمليات المالية، ويلاحظ أيضا الاستمرار في انتهاج سياسة لمحو دور البرلمان، وهذا مرده إلى القيود المفروضة على اختصاصات البرلمان بشكل عام[3]. إضافة إلى ذلك، إذا كان المشرع حرا في اتخاذ التدابير والتي يراها مناسبة في تحسين الوضعية المالية إما بالزيادة في الموارد أو التقليص في التكاليف، إلا أنه يصطدم بقيد دستوري نصت عليه المادة 139 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16، وعليه فإن سلطة المبادرة والاقتراح المخولة لأعضاء البرلمان قصد تعديل مشروع قانون المالية محدودة جدا، وتقتصر على إمكانية اقتراح الزيادة في حجم المداخيل أو تخفيض النفقات العامة؛ وفور دخول قانون المالية السنوي حيز التنفيذ، فقد أعطى المشرع الدستوري للحكومة صلاحيات القيام بالتصحيحات خلال تنفيذ قانون المالية بإمكانية

---

1- العربي الغمري، تحديث الإدارة للدولة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب 2004، ص 28؛ نقلا عن محمد الدرويش،مرجع سابق، ص 113.

2- المرجع نفسه، ص 113.

3- د/ الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 314.

التدخل خلال السنة المالية قصد تصحيح بعض العمليات المالية بمقتضى قرارات وزارية مثل تحويل المناصب المالية وإعادة انتشارها، أو ترحيل اعتمادات الأداء المتوفرة برسم نفقات الاستثمار أو تغيير الاعتمادات، مما يصعب على البرلمان الإحاطة والإلمام بكل العمليات المالية من جهة، ومن جهة أخرى عدم احترام الحكومة بكل محتويات قانون المالية السنوي الذي صادق عليه البرلمان، كما يحوز هذا الأخير على وسائل الرقابة تجد مجالا للتطبيق في ميدان المالية العمومية مثل آلية السؤال،الاستجواب، التحقيق البرلماني، مناقشة البيان السنوي للحكومة، وملتمس الرقابة، وإذا كانت لجنة الميزانية والمالية تتوفر على امتيازات مهمة باعتمادها على غزارة المعلومات المتوفرة لديها وسلطة التحقيق لدى مقرريها، ومشاركة العديد من النواب في أجهزة لجان برلمانية، فإنه يمكن القول أن هذه المعلومات تبقى غامضة – عند أغلب النواب كون تنطوي على طبيعة تقنية– وغير كافية، وأن الإطلاع على المالية العمومية يكون في بعض الأحوال صعبا بالنسبة إلى البرلمان كغياب تقديم شامل للحسابات العمومية وحصيلة مالية للدولة، وكذا انعدام معرفة دقيقة بالتزامات الدولة سواء على المدى المتوسط أو الطويل، وأيضا انعدام نظرة إجمالية وإستراتجية للمالية العمومية.

كل هذا، ساعد على انكماش دور البرلمان في مجال المالية العمومية مما يستدعي إعادة النظر في سلطات البرلمان، والعمل على رفع القيود المفروضة على اختصاصاته ومنح سلطات أكبر من أجل بسط رقابته أكثر على الميزانية العامة للدولة.

## المطلب الأول: واقع الاختصاصات الرقابية للبرلمان

ثمة مقاربة قانونية ومؤسساتية صرفة– محضة – تنطلق من اعتبار أن القانون المالي إنما هو تعبير عن موازين القوى بين الحكومة والسلطة التشريعية، فالحكومة في هذه الحالة هي التي غالبا ما تكون الجهة المسيطرة، بحكم تحكمها في الآليات القانونية، لدرجة قد نجزم – في تصورنا – أنه هناك تواطؤات – إن صح التعبير – أو توافقات، أو ربما حتى تنازلات بين الحكومة والبرلمان لصالح الأولى، يتم من خلالها تفريغ وظيفة البرلمان الرقابية والتشريعية بطريقة ضمنية من صلاحياته وعزوفه عن متابعة عمل الحكومة أو التأثير في القرارات التي تتخذها السلطة التنفيذية، ويتجلى ذلك من خلال ممارستها للسلطة التنظيمية في غير الأمور التي نص عليها القانون، وإعطاء الأسبقية لمشاريع القوانين التي تحال إلى البرلمان على حساب مقترحات القوانين[1]، والتي يبقى فيها معطلا إلى أجل غير

1– لمزيد أكثر، راجع المطلب الأول من المبحث الثاني من الفصل الأول من هذا الباب.

مسمى،كما أن الأغلبية الساحقة للقوانين المصادق عليها من قبل البرلمان هي من صناعة السلطة التنفيذية.

هذا وقد استقرت الممارسة البرلمانية إلى تحريف الترخيص البرلماني من طرف الجهاز التنفيذي، وتخلي البرلمان عن سلطاته، إذ تتدخل العديد من تعديلات قوانين المالية عن طريق تنظيمي لدرجة أنها تعدل القانون المالي السنوي الأصلي، وتتجاوز الحكومة غالبا السلطات التي يمنحها النصوص، كل هذا له أسباب تتمثل في ظاهرة الأغلبية المؤيدة لتصورات وتوجهات السلطة التنفيذية والعمل على تضييق دور المعارضة وعدم تمكينها على حيازة وسائل لممارسة رقابة فعالة ما دام أن تمثيلها في اللجان الخاصة بمادة المالية العامة يبقى ضعيفا وعدم الفعالية[1]؛ كما أثبتت التجارب البرلمانية أنه نادرا ما يستعمل البرلمان سلطاته أو يستطيع أن يحركها، فالتحقيقات بعين المكان تعتبر قليلة والعديد من الأعمال المتعلقة بالرقابة مثل إنشاء لجان التحقيق تبقى معلقة، كما تشكل مشاريع قوانين المالية التعديلية التي يتم إيداعها بشكل متأخر – بقصد– تشكل حلقة موضوع مصادقة بدون مناقشة، ونفس الأمر بالنسبة لقوانين الحساب الختامي التي تؤكد ولا مجال للشك غياب مراقبة معمقة للنفقات.

## الفرع الأول: استمرار غياب البرلمان في أداء دوره الرقابي

يعد عرض مشروع قانون المالية على البرلمان فرصة لتقييم ومراقبة واستشراف الأداء الحكومي من خلال الوقوف على السياسات الحكومية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي انطلاقا من المخصصات المالية لكل قطاع؛ لكن لا تبدو الرقابة البرلمانية سواء على مستوى لجنة المالية و الميزانية أو على مستوى المناقشة العامة ذات آلية فعالة،وذلك على اعتبار الأساليب المعتمدة أولا في تحضير ودراسة الميزانية، فعدم إخبار البرلمان مسبقا بالتوجهات التي يتم بموجبها تحضير الميزانية وانعدام المتابعة والتأخير في إحالة قوانين التصفية عليها، كلها عوامل تجعل الرقابة البرلمانية عملية شكلية، كما أن عدم استجابة الحكومة أو تعنتها – كلها عوامل تعد معوقات العمل البرلماني– لكل ما من شأنه تقليص المداخيل والرفع من النفقات ورفضها للعديد من التعديلات وتمسكها بمقتضات المادة 139 من الدستور[2]، حتى ولو كانت معقولة وصائبة وتصب في خانة المصلحة العليا للمجتمع، سيجعل من القانون المالي السنوي ناقصا في صياغته وتوقعاته وفي تركيبته ومحتواه، فحال البرلمان

1– نور السداة حميوي، مرجع سابق، ص 35.

2– لمزيد أكثر، راجع الفرع الأول من المطلب الأول من المبحث الأول من الفصل الأول من هذا الباب.

اليوم في رأينا أصبح يقتصر فقط على مصادقة مشروع قانون حكومي جاهز غير قابل للتعديل أو الإثراء في أغلب أحواله، وإن حاول البرلمان تغيير أو تعديل في مواد القانون، إلا أنه في الأخير سيخضع لإرادة الحكومة، كما لو أن هذه الأخيرة وضعت القانون المالي السنوي مغلقا غير قابل للفتح، وجاءت به إلى البرلمان لتسجيله واستخراج له شهادة ميلاده[1]؛ وهذا كله نتيجة طبيعية للقواعد الدستورية والتنظيمية الجامدة، ونتيجة أيضا لممارسة سلب الوظيفة المالية للبرلمان، إضافة إلى عوامل أخرى لا علاقة لها بالعمل البرلماني، وإنما تمثل ظواهر خارجية، حرمت البرلمان بأن يكون مهتم أكثر بالسياسة المالية للحكومة وكذلك بموضوع الرقابة، تتمثل أساسا: بظهور أحزاب سياسية تحدد البرنامج التشريعي وتفرض على النواب بل وتجبرهم التصويت على خط الحزب وتوجهاته، إضافة إلى تطور جماعات الضغط وتنوع وسائل تعاملها مع الحكومة من أجل الاستجابة لمطالبها، وهو ما يؤثر سلبا على سلطة البرلمان في المجال المالي، وما ينتج عنه من التزايد المذهل للنفقات العمومية وأحيانا فرض ضرائب جديدة قصد تغطية الأعباء يصعب على الحكومة إيجاد مورد مالي سوى اللجوء إليها[2].

تعتبر الأغلبية البرلمانية حاجزا يمنع معارضة مشروع الحكومة ، وبالتالي فمناقشة مشروع الميزانية العامة تظهر خالية من كل أهمية وهي مناقشة من أجل المناقشة، حيث أن أغلب النواب يخضعون لتوجهات حزب الأغلبية – وهو ما أشرنا إليه في الفقرة السابقة– وتعليماته ويلتزمون بمواقفه إزاء المسائل العامة المطروحة للمناقشة، وبذلك تصبح حرية النواب مقيدة فيما يبدونه من أراء وملاحظات، أو يتقدمون به من طلبات واقتراحات، فلا يملكون الخروج عن المواقف والتعليمات

---

1– لمزيد أكثر، راجع المطلب الأول من المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذا الباب.

2– بالرجوع إلى مواقف الأحزاب في العديد من الأنظمة المقارنة، أصبح دورها ينحصر في فرض احترام الانضباط السياسي هو الأساس، ويكمن الهامش الذي يتوفر عليه النواب للتعبير عن استقلالهم في مقترحات القوانين التي تأتي بمبادرة البرلمانية والتي لا تعطي لها الحكومة إلا أهمية قليلة، وتبرم اتفاقات في المجال المالي خارج البرلمان، أي داخل الحكومة أو من طرف موظفي الحكومة ثم يصادق عليها داخل البرلمان، وتهيمن التسويات المالية في الأنظمة الأغلبية حيث تفرض الميزانية على البرلمان بأمر من الحكومة، وفي الأنظمة الائتلافية تتفاوض الأحزاب الممثلة في الائتلاف الحكومي بشأن اتفاق يؤطر الأعمال البرلمانية خلال فترة الحكومة، وفي بلدان أخرى تناقش الميزانية بواسطة قنوات توضع من طرف الأحزاب بموازاة مع العمل الحكومي، ويبرز دور الأحزاب بالخصوص عندما تأخذ الحكومة مبادرات مهمة أوتعد ميزانية يتم اعتمادها عند الاقتراع الوحيد، كما أن طبيعة العمل السياسي لدى الأحزاب التضامنية في ولوجها في الدواليب الداخلية للجمعيات يحد من فعالية النشاط البرلماني، مما يترتب عنه أن مراقبة الأحزاب تؤدي عموما إلى جعل الوظيفة التشريعية للبرلمانات في وضعية تبعية.

- Allen Schick, « Le déclin des parlements nationaux, P 02URL : http:/ www. Senat. Fr/ événement/ ocde/ dchnick 3. Htm. Le 06/06/2003, P 02.

المحددة سلفا، وهذا ما يؤدي حتما إلى الحد أو القصور في الدور الذي يلعبه البرلمان في الميدان الرقابي، وهذا بتحويل النواب الممثلين للشعب في البرلمان إلى ممثلين لأحزابهم الذين رشحهم وفازوا بعضوية البرلمان؛ وهذه حقيقة أكدها أحد النواب بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي رقم 02/99 الذي يؤكد حقيقة الضغط الذي يمارسه حزب الأغلبية على نوابه، وإجبارهم بعدم مناقشة مشروع قانون المالية السنوي بقوله:« وآخر فصل من هذه العملية بدأنا نعيشه وبدأت أصداؤه تبلغ مسامعنا، وهو يهدف إلى حرمان النواب من حقهم في المشاركة في النقاش ومراقبة الجهاز التنفيذي لسبب واحد فقط وهو أنهم يمثلون حزب الأغلبية في هذا المجلس وفي مجلس الأمة، وأي منطق هذا والذي يجعلنا نطلب من النواب الذين يمثلون إرادة أغلبية المواطنين عدم مناقشة قانون المالية وعدم تنبيه الوزراء إلى النقائص الموجودة في الميدان، ولست أدري ما إذا كانت هذه هي الديمقراطية»[1]؛ وهو ما يؤثر سلبا على الديمقراطية البرلمانية وتجريد النائب من حقه في إبداء رأيه والتعبير عنه بدون قيد أو مساومة.

ومن العوامل الأخرى التي تحد من قدرة البرلمان أيضا تنوع وتزايد جماعات المصالح، ولكن يجب التمييز أساسا بين الأنماط التعددية والمساندة فيما يخص العلاقات بين هذه الجماعات والحكومة، ولذلك فإن الضغوطات الممارسة على النواب والفاعلين السياسيين الآخرين تخص عموما مسائل ثانوية يمكن حلها بالزيادة أو التخفيض بنسبة ضئيلة من الضرائب والنفقات فالبرلمان المهمش ينشغل بفحص عدد من التعديلات التي يمكن أن تحدث ضجة سياسية، ولكن لن تمس عمليا البرامج المالية للحكومة، وفي بعض الحالات تقيم الحكومة علاقة دائمة مع الشركاء الاجتماعيين، ولا تنصرف إلا بعد مناقشة المبادرات الحكومية معهم، ولكن بمجرد أن تصل الحكومة والمصالح والتكتلات إلى اتفاق، فإن البرلمان لا يكون له أي دور يلعبه أو يتبعه[2].

إن البرلمان لا يمكن أن يؤثر على السياسة المالية إذا كان مهمشا باعتباره مؤسسة تساهم في إعداد السياسات[3]، وإن الاعتبارات السياسية تلعب دورا مهما في تضيق سلطة البرلمان في التعديل وأنه

---

1- د/ عقيلة خرباشي، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 163.

2- J. C. Martinez, le statut de contribuable, op . cit, p 72.

3- خلصت دراسة قامت بها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أن البرلمانات المعاصرة لا تلعب إلا دورا ضعيفا في المجال المالي – وهو ما يمكن أن ينطبق على الحالة الجزائرية – وأن البرلمان لا يقدم أية تعديلات أو مجرد تعديلات بسيطة على الميزانية المقدمة من طرف الحكومة، وغالبا ما تصدر التعديلات الأساسية المتبناة من طرف الحكومة ذاتها أو من طرف النواب التابعين لها، وهو ما يبرهن على أن التعاون مع الحكومة بدل معارضتها يشكل بالنسبة للبرلمان منهجا منتجا لممارسة التأثير، فبعد تقديم الميزانية يمكن للحكومة قبول أو اقتراح تعديلات للتصدي للمعارضة

حتى إذا كانت القواعد المالية معدلة لإعطاء دور مهم للبرلمان، فإن الشروط السياسية المصاحبة من شأنها أن تلغي أي تغيير مهم في شأن التعديل من جانب البرلمان[1].

من هذا المنطلق، يشكل لدينا رأيا مفاده أن السلطة الحقيقية بشأن الميزانية العامة أصبحت بيد الجهاز التنفيذي، والنقاش حول الميزانية لم يعد إلا مجرد حوار ولا يرقى إلى مرتبة نقاش، يحدد دور البرلمان في تسجيل القرارات الحكومية، كون النقاشات المالية لم تعد تعطي للبرلمان – كما هو عليه الحال في الجزائر – فرصة ممارسة تأثير حقيقي على الخيارات المقترحة وبالتالي على النشاط الحكومي، وهكذا أضمحل اليوم دور المؤسسة البرلمانية بهذه الطريقة.

أفرزت التجربة البرلمانية في النظام الجزائري خلال التعددية السياسية ظهور ثلاثة أصناف رئيسية من الأحزاب تتنافس فيما بينها، فالصنف الأول سلك النهج الراديكالي المعارض لكل مقترحات التقارب مع السلطة، واختيار مواجهتها بشكل مباشر، أما الصنف الثاني فقد اختار منهج المشاركة والتقارب مع السلطة من خلال مشاركته في الحكومة الائتلافية مع المعارضة المحتشمة، والصنف الثالث يتمثل في الجناح الذي يمثل المعارضة، كتيارات غير مهيكلة مع تسجيل وجود تأثير من قبلها، وإن كان بشكل غير مباشر في معارضة السلطة، فوجود مثل هذه الأصناف على مستوى السلطة التشريعية من شأنه أن يعزز من آليات الرقابة، ورغم ذلك تعتبر الفعالية ناقصة وغير ناجعة من قبل الأحزاب كون المعارضة في مجملها ستذعن وترضخ إلى إدارة الحكومة بتصويتها على مشروع الميزانية العامة كما تشتهيه هذه الأخيرة، وهذا بخاصة إذا كان الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية يعتنق السياسة العامة للحكومة[2]. وهذا يعني إجمالا عدم وجود رقابة برلمانية حقيقية، فالرقابة السياسية

---

=أو مكافئة الأعضاء الأوفياء بالاهتمام باقتراحاتهم،وتعطي المفاوضات المعمقة التي تجري سريا بين الحكومة والمسؤولين الرئيسيين في البرلمان فرصة لهذا الأخير للتأثير في الميزانية على الهامش.

تم الإطلاع على هذا الدراسة من خلال الموقع:

=URL : http:/ www. Senat. Fr/ Page consulté le 06/06/2003.

1- Allen Schick, « Le déclin des parlements nationaux, op cit, P03.

2- بالرجوع إلى الواقع العملي للبرلمان الجزائري تظل الأحزاب السياسية مسألة ضرورية لا يمكن الاستغناء عنها، فعلى الأقل تؤدي إلى اجتذاب الآراء للتأثير في السياسة أكثر من أية جماعة أخرى، فوجود أحزاب سياسية مختلفة تؤدي دور مهم في تفعيل آليات الرقابة، خاصة في ظل التنافس القوي بين الأحزاب المشكلة للمجلس، المؤيدة للحكومة وأحزاب معارضة، وإن يظهر للوهلة الأولى سيطرة الحزب العتيد على أغلبية المقاعد، ومع ذلك فإنه في حالة الائتلاف بين الأحزاب، يؤدي ذلك إلى ظهور قوى معارضة فعلا للسلطة، ليبدو ما للتعددية الحزبية من تفعيل لآليات الرقابة ومراقبة عمل الحكومة.

تتطلب وجود أحزاب حقيقية ممثلة للشعب لا أحزاب تمثيلية مصطنعة، ومن هنا تكون التعددية الحزبية غير فعالة بتبني رقابة صورية على عمل الحكومي بصفة عامة وعلى رقابة المالية العامة للدولة بصفة خاصة، لأنه وببساطة لا يوجد بدائل أو خيارات سياسية لدى هذه الأحزاب وهو ما يؤثر سلبا على غياب البرلمان في أداء دوره الرقابي، ومن جهة مقابلة يعزز ويقوي مركز الحكومة في إنفرادها بوضع السياسة المالية للدولة دون أن يكون للبرلمان أي دور فيه؛ كما يرى جانب من الفقه[1] أن الرقابة السياسية يتطلب تعزيزها وجود قوة تدعمها غير قوة القانون، والمتمثلة في قوة الرأي العام، فإذا لم تكن البرلمانات منبثقة فعلا من طرف الشعب، فكيف يمكن لها أن تحقق التضامن الشعبي معها في ممارسة دورها الرقابي، لذا يرى البعض ضرورة تعزيز منطق الديمقراطية والتأكيد بأنها ليست مجرد نظام انتخابي بقدر ما هي مسار اجتماعي وعملية تربية يفترض أن تصبح منهج من مناهج تربية المواطن وسلوكه، فتصبح بالتالي اتجاها سلوكيا لا يمكن الاستغناء عنه[2].

كما يلاحظ على النواب أيضا استخدام آليات الرقابة المختلفة يكاد ينحصر في آلية السؤال دون استعمال الآليات الأخرى وخاصة ما يتعلق منها بملتمس الرقابة أو عدم التصويت عند طلب الثقة أو استجواب الحكومة، بحيث اعتاد البرلمان امتناعه اللجوء إلى مثل هذا النوع من المراقبة ليبقى دائما الواقع العملي لآليات الرقابة منحصر في السؤال دون غيره من الآليات الفعالة والمرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، ليبقى كما كان عليه في ظل الحزب الواحد، ليكون كل ذلك مجرد تعددية سياسية داخل الحزب الواحد، إضافة إلى أنه من غير المعقول أن تلجأ هذه الأحزاب إلى محاسبة الحكومة التي تنتمي إليه هذه الأخيرة[3]، كما تدل هذه الوضعية على نقص الانضباط الحزبي الذي على إثره أصبحت الحكومة لا تخشى مراقبة البرلمان وهنا تطرح مسألة مهمة تتعلق بوظائف الأحزاب السياسية في بناء الأسس التي تقوم عليها الرقابة وتكريس دولة الحق والقانون، وهنا يتساءل البعض هل مشكلة تكمن في القوانين والتشريعات التي تعيق العمل الحزبي وتسلب منه ممارسة سياسة الرقابة وتعيق دور

---

=أ- بن بغلية ليلى، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة 2004، ص 66.

1- د/ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري، دار النجاح للكتاب، الجزائر 2005، ص 43.

2- د/ مولود ديدان، مرجع سابق، ص 43.

3- بن بغلية ليلى، مرجع سابق، ص 68.

البرلمان في تكريس دولة القانون، أم أن المشكلة تعود إلى طبيعة الأحزاب السياسية وتموقعها في خارطة العمل البرلماني، على هامش الحياة السياسية[1].

لقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر ميل الأحزاب إلى استخدام آلية السؤال مقارنة بوسائل أخرى وهذا يدل على تبنيها المعارضة المعلنة، ليتجلى ما للمعارضة من دور في جعل الحكومة – إن صح في جميع الأحوال – ببذل الجهد الكافي لأجل موافقة النواب على سياستها عند عرض برنامجها للمناقشة، حتى وإن تبين بأن جميع البرامج التي تم عرضها للمناقشة تم التصويت عليها، إلا أنه لا ننكر عدم وجود من ينتقد ويعارض سياسة الحكومة وما يمكن للمعارضة القيام بدوره في تفعيل آليات الرقابة البرلمانية، على الرغم – وهو الرأي الذي أميل إليه– من ضعف البرلمان وعدم قدرته في مجابهة الجهاز الحكومي.

## الفرع الثاني: تصحيح دور البرلمان وتعزيز أدائه المالي

**255**– إن البرلمان تخلى إراديا عن السلطة المالية لصالح الجهاز التنفيذي، لأنه قبل وجهة النظر التي مفادها أن البرلمان يمكن إحراج الحكومة وزجر انحرافاتها دون أن يتمكن في نفس الوقت من تقليص الموارد أو الزيادة في النفقات ، فالبرلمان أو كل السلطة المالية للحكومة لأنه غير واثق بكفاءاته في اتخاذ القرارات المالية، ويؤيد هذا الرأي الكثير من المتخصصين الذين يقيمون علاقات بين قدرة البرلمان على تعديل الميزانية ونتائج تنفيذها بوجود معطيات قوية تؤكد الاستناد على فرضية مفادها أن تحديد سلطة تعديل البرلمان والقواعد الأخرى التي تدعم التخصص المالي تترجم بواسطة عجز ودين عمومي ضعيف نسبيا[2].

لقد عرف النشاط البرلماني ازدهارا أكثر وتنظيما أوسع بواسطة إنشاء لجان جديدة تتوفر على اختصاصات تشريعية أو وظائف رقابية[3]، والزيادة في عدد الموظفين الذين يسهرون على مسائل الميزانية والكم الهائل من الوثائق المتعلقة بالميزانية المقدمة من الحكومة إلى البرلمان، كما يمكن

---

1– د/ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 163.

2- Allen Schick, op cit, P 02.

3– يمكن تشبيه اللجان البرلمانية بمراكز للأبحاث أو غرف عمليات الأنشطة البرلمانية، ذلك أن الأصل العام في النشاط البرلماني أن البرلمان لا يتناول موضوعا بالبحث والمناقشة إلا بعد إحالته إلى أحد اللجان للقيام بالبحث فيه وعرضه على البرلمان لمناقشة الموضوع المحال إليها، فعمل اللجنة يعد المحرك الأساسي لعمل المجلس سواء من الناحية الرقابية أو التشريعية وغيرها من الموضوعات العامة التي تحال إليها لدراستها ومناقشتها، وهي التي يتفرع عنها كافة التقارير التي تناقش داخل قاعة المجلس.

للمجتمع المدني بمختلف أطيافه أن يلعب دورا ايجابيا بالمشاركة في عملية صنع الميزانية العامة، فالمشاركة في عمليات الميزانية العامة من قبل المنظمات ومؤسسات المجتمع المدني والجماعات المهنية هي القيمة والفرصة الحقيقية للتعرف على مطالب المجتمع والاستجابة لرغباتهم مما يحقق التوازن بين مصلحة الطبقات المختلفة في المجتمع وإشباع رغبات المواطنين فيما يتعلق بتوزيع الموارد العامة، وهو الأمر الذي من شأنه دعم ثقة المجتمع في عمليات الميزانية العامة وممارسة الدور الرقابي على الخدمات العامة وتحقيق فاعلية المساءلة المجتمعية على الإنفاق العام[1].

لكن المشكل الذي يطرح نفسه بقوة، هو عندما يهتم البرلمان بمسائل أخرى لا علاقة لها بمسائل الميزانية، أو يحدث تضارب بين المصالح، المصلحة الشخصية للنواب والمصلحة الجماعية للمؤسسة التشريعية، خاصة إذا كان توجهات الحزب تفرض على النواب الالتزام به وعدم الخروج عليه وإن كان على حساب المصلحة العامة باعتبارهم أعضاء يهدفون إلى تفضيل ارتفاع النفقات المخصصة في مواضع محددة وباعتبارهم ممثلين للمؤسسة التشريعية عليهم تبني اعتماد مبالغ إجمالية حذرة فيما يخص الموارد والنفقات؛ وتؤثر العديد من التغيرات على الطريقة التي يحل بها البرلمان هذه الضغوطات المتناقضة خاصة نمط الأحزاب والنظام الانتخابي وقواعد الميزانية والعلاقات بين الحكومة والبرلمان، وبما أن هذه المتغيرات تختلف من بلد إلى آخر، فإن طريقة حلها تختلف أيضا، فمن البرلمانات تحل هذه المعضلات بين مختلف أطراف الميزانية والمبلغ الإجمالي بالحد وبصرامة من سلطة النواب في تعديل الميزانية المقدمة من الحكومة، بينما يوجد نوع ثاني من البرلمانات من تمنح لأعضائها حرية كبيرة لمراجعة الميزانية واتخاذ قراراتهم الخاصة المتعلقة بالموارد والنفقات[2].

إن من أهم أساليب تعزيز الأداء المالي في وقتنا الحالي تتمثل بالدرجة الأولى تطوير أساليب إعداد الميزانية العامة[3]، من خلال إصدار قانون عضوي يتضمن القوانين المالية؛ وقد تضمن المشروع الأولي للقانون العضوي للقوانين المالية لسنة 2008 أنه سيتم العمل به خلال التحضير، المناقشة

---

1- د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي، الرقابة على الميزانية العامة، دراسة مقارنة، دكتوراه، جامعة طنطا، 2010، ص 455.

2- Allen Schick, op cit, P 03.

3- من أجل تنفيذ سياسات اقتصادية سليمة وقابلة للتقدير من قبل الحكومة، عكفت هذه الأخيرة على تنفيذ إصلاحات تهدف إلى عصرنة نظام الميزانية العامة، ومن بين أهم الأنشطة المسجلة في هذا الإصلاح القانوني من خلال مشروع القانون العضوي للقوانين المالية،، وفي هذا الشأن تم المصادقة على مشروع القانون العضوي للقوانين المالية في مجلس

والاعتماد للميزانية في سنة 2012 لكي يتم بذلك إنهاء العمل بقانون رقم 17/84، وذلك نتيجة اقتناع الدولة الجزائرية بأن نظام الميزانية الحالي يشوبه العديد من النقائص، والتي يمكن تلخيصها فيمايلي:

- غياب إطار التخطيط الاستراتيجي وإطار متعدد السنوات للميزانية.
- ازدواجية الميزانية (التجهيز والتسيير)، وتسيير النفقات العامة يرتكز على الوسائل ويتجاهل النتائج.
- عدم وضوح وثائق الميزانية ورقابات مسبقة شكلية تحتكم إلى مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات السارية المفعول دون النظر لفعاليتها، والنتائج المراد تحقيقها، كما أن الرقابات اللاحقة ليس لها أي أثر إيجابي.
- النظام الحالي لا يحمل المسؤولية للمسيرين وعدم نجاعة نظام المعلومات المعتمد[1].

لقد أصبح أسلوب عصرنة نظام الميزانية العامة مطلب حتمي من خلال تطوير الأساليب المعتمدة في تسيير الميزانية عبر التعاقد مع هيئات ومؤسسات دولية للتمويل وتقديم الاستشارة[2]، كون أن نمط إعداد الميزانية العامة في وقتنا الحالي التي تقوم على أساس الاعتمادات تتسم بمجموعة من الخصائص السلبية والتي تعرقل بالأساس تعزيز الأداء المالي للميزانية وتجعل منه نظام جامد غير قابل للتطور، ولا ينسجم مع التحولات المالية فيما يتعلق بنوع الميزانية المعتمدة،وتتمثل هذه الخصائص مايلي:

- قراءة ميزانية التسيير ليست سهلة الوضوح ولا تظهر الرابط ما بين المبالغ المسجلة والنشاطات المنفذة.
- مدونة النفقات حسب الطبيعة مختلفة بالنسبة للتسيير عن التجهيز، ففيما يتعلق بالتسيير تدار الفصول بطريقة غير متناسقة تبعا للوزارات.

---

=الحكومة بتاريخ 12 مارس 2008، بغرض عرضه على الهيئات التشريعية لمناقشته، ثم تم تعديله في نهاية سنة 2012، ولكن لحد الآن لم ير هذا القانون النور ولم يقدم للبرلمان للمصادقة عليه.

1- عبد الغني عكة، نحو عصرنة أنظمة الميزانية في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 02، 2008، ص 54.

2- لقد تم عقد مناقصات مع عدد من الخبراء الاستشاريين قبل انطلاق مشروع العصرنة بهدف تشخيص الأنظمة المتبعة، وذلك للوقوف على البيئة المالية والقانونية للجزائر كما تم القيام بمسوحات من أجل تشخيص مدى تقدم المشروع في وضع مختلف معالم الإصلاح، وتعد المسوحات والدراسات التي تمت خلال سنتي 2003 و2004 من أهم الركائز في وضع إستراتيجية التوجه نحو العصرنة في الجزائر، وقد حدد التاريخ النهائي لاعتماد ميزانية البرامج المرتكزة على النتائج وإطار الإنفاق على المتوسط في سنة 2012.

- لا يظهر المجموع حسب القطاع والوكالة الذي يسمح بربط النفقة الإستراتجية.
- العلاقة بين النفقة ووظائف الدولة غير واضحة، كما أن الميزانية العامة بنمطها الحالي لا تتسم بالشفافية.
- الاعتمادات المسجلة غير مرتبطة بأهداف الإنجاز ولا بمعايير الأداء، حيث أنها تبين الارتباط مع الوسائل وليس الأثر، والتي لا تمكن من تقييم أثر السياسات.
- غياب جدول موحد للعمليات المالية للدولة.
- عدم إمكانية متابعة التنفيذ في الوقت الفعلي إلا في حالة التدفق النقدي.
- حسابات التخصيص الخاص يتم إخراجها بإجراءات عادية لا تسمح بتكامل المحاسبة العمومية[1].

يتمثل الهدف المرجو من تعزيز الأداء المالي هو تبني نظام عصرنة الميزانية العامة مع ضرورة أن تتضمن الميزانية الاتجاهات الإستراتيجية للدولة بمنظور واضح لأولوياتها وتدرجها مع الوقت، والعمل على إعادة تنقيح شامل لنظام تحضير وتنفيذ الميزانية يسمح بتحسين الأداء في إطار التقيد بالميزانية، توزيع موارد القطاعات المشتركة، الفعالية والكفاءة في تنفيذ برامج الإنفاق الوزارية كما يسمح تطوير نظام الميزانية بتعزيز قدرات وزارة المالية لأداء وظائفها عبر تحديد الأهداف والاتجاهات الإستراتجية على أساس الخدمات العامة المقدمة وليس على أساس الموارد المتاحة.

والغاية من تبني نظام العصرنة أنه يسعى إلى تحقيق أهداف تتمثل فيمايلي[2]:

- تحسين شفافية الميزانية للوصول إلى وضوح اختيارات السياسات الاقتصادية والاجتماعية.
- تعزيز القدرات التنبؤية لوزارة المالية من خلال إنشاء نظام ميزانية متكامل على عدة سنوات.
- تعزيز مسؤولية ومساءلة الأعوان والمؤسسات التي تستعمل الأموال العامة.
- تعزيز متابعة تنفيذ الميزانية وفعالية تطبيق السياسات.
- تحسين تقديم وثائق الميزانية وتفعيل طرق التحضير والتنفيذ.

---

1- راجع التقرير الذي تم وضعه من قبل الخبراء الثلاث: جيرارد نييل، وبرنارد دويسات، وكلود إيريك ديسجون، تحت إشراف السيد/ فرحات إيكن، المتضمن تشخيص البيئة المالية والقانونية للجزائر، ص 29،نقلا عن د/ حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 274.

2- Mohamed Zemouri, Projet de Modernisation des systèmes Budgétaires en Algérie, (MSB), Séminaire organisé par Ministère des finances avec l'appui de la Banque Mondiale et de la GTZ, nouvelle approche budgétaire, basée sur les : Développement du budget par objectifs, Tunis, 26 et 27 juin 2006, P 03.

- تبسيط الخيارات الإستراتيجية بتوفير المعلومة وأفضل التحاليل الاقتصادية الكلية والجزئية.

إضافة إلى إجراءات التغييرات الضرورية لعمليات النفقة العامة، أخذا بعين الاعتبار اتجاهات الميزانية التي تم تحديدها في مختلف التركيبات الفرعية، مع العمل على تشجيع تكامل عملية النفقة بتشخيص المراحل الإدارية ودور المشرفين ووضع مخططات جيدة للتسجيل المحاسبي للعمليات المنفذة في إطار مختلف مجالات النفقة، ووضع نظام متكامل للتسيير قائم على تبسيط دائرة النفقة بالتنسيق مع عنصر المعلوماتية؛ وتعزيز وتطوير الرقابة على الميزانية من أجل توسيع مساهمتها في فعالية النفقة، وتقوية متابعة تنفيذ مشاريع الاستثمار بهدف رفع النجاعة والقدرة على الاستثمار وخلق الثروة، وهذا سعيا لتحقيق مايلي: - إلغاء العلاقات الزائدة مابين المشرفين على تنفيذ النفقة – إعادة تحديد حقل الرقابات السابقة والبعدية والآنية – إثراء أساليب التدقيق والرقابة الداخلية؛ - مقارنة رقابة الخدمة المؤداة[1].

تعزيز مكافحة الفساد وإرساء الشفافية يعد عنصرين أساسيين في تقوية دور البرلمان في المراقبة المالية، كون أن الفساد يجد ضآلته بعدم فعالية نظام المكافحة من جهة،وعدم وجود الشفافية في تسيير الميزانية وإدارة الصفقات العمومية من جهة أخرى،كما تعتبر المعلومات المالية أساس إرساء الشفافية والتي بدورها تعتبر العنصر الأساسي لقيام نظام المساءلة، حيث يمثل هذا الأخير - نظام المساءلة – أحد أسس مكافحة الفساد[2]؛ ويرتبط التبذير في النفقات العامة بالفساد الإداري والمالي، وله مظاهر متعددة تتصل بوضعية الاقتصاد لدى مختلف الدول[3]، حيث أن موارد أي دولة معرضة للنمو كما هي معرضة للنضوب والتبديد حسب طريقة تسييرها وكفاءة القائمين عليها، إلا أن أبرز عوامل تبديد الثروة الوطنية وإهدارها في تصورنا هو الحكم الفاسد بدءا بتقديم الرشاوي إلى التهرب الضريبي،

---

1- د/ حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 324.

2- تم إرساء قانون مكافحة الفساد من خلال القانون رقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/22 حيث تم تعزيز ذلك بالتعليمة الرئاسية رقم 03 في شهر ديسمبر 2009 لتعزيز وتوسع صلاحية رقابة المفتشية العامة للمالية، ومجلس المحاسبة إلى المؤسسات العامة، للتحكم في النفقات العامة وعدم الإسراف فيها، كما تم إصدار عدة تعليمات من طرف وزارة المالية، من أجل التحكم في النفقات العامة، حيث تم إصدار التعليمة رقم 1039 بتاريخ 2008/09/04 المتعلقة بترشيد النفقات، كما تم إصدار التعليمة رقم 558 الصادرة بتاريخ 2009/01/25 المتعلقة بترشيد النفقات العامة من طرف وزارة المالية وذلك بهدف تحقيق التخصيص الأمثل للموارد ورقابة ومتابعة تنفيذ الميزانية، وإصدار التعليمة رقم 001 الصادرة بتاريخ 2009/01/17 المتعلقة بالانضباط في إطار تنفيذ الميزانية العامة من طرف وزارة المالية.

3- يقصد بالفساد المالي والإداري حسب صندوق النقد الدولي أنه سوء استخدام المنصب العام لغايات شخصية، ومخالفة القواعد والتعليمات المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي للدولة ومؤسساتها الرقابية والمالية.

الاختلاس، تحويل الأموال، تزوير الفواتير، التجاوز الجمركي، تحويل المساعدات الدولية...، ويعد الفساد الإداري واحد من أهم وجوه الفساد، والمدخل الرئيسي لجميع أوجه الفساد وخصوصا الفساد الإداري والمالي[1]، ويشارك في ممارسة الفساد أعوان من الحكومة ومن الإدارة والجيش ومن دواليب الحكم، وقد يمتد ذلك إلى رؤساء دول ووزراء معروفين، حيث لا يحتاج هذا في بعض الدول التي تعرف بالفساد الكبير إلى دراسات ميدانية[2]؛ ويظهر أثر الفساد جليا في البنية المشوهة للنفقات العامة ويرجع ذلك إلى عاملين، وهما:

**أولا:** اختيار المشروعات التي تدر أعلى الرشاوي عن طريق عقد صفقات مشبوهة.

**ثانيا:** تراجع عوائد الضرائب الناتج عن السماح بالتهرب الضريبي أو حصول المستوردين على إعفاءات ضريبية إلى الزيادة في النفقات العامة، حيث أن الفساد يميل إلى رفع تكلفة إدارة الحكومة بهيئاتها المختلفة.

إضافة إلى ذلك كله، فإن الفساد الإداري والمالي يهدم الثقة العامة بين الحكومة والمجتمع ويؤدي إلى تآكل الثروة الوطنية ويوسع الفجوة بين طبقات المجتمع بسبب مشروعات عديمة الجدوى ولا تؤدي إلى تنشيط الاقتصادي الوطني مما يؤثر سلبا على مصداقية الأمة حكاما ومحكومين[3].

---

1- يعتبر الفساد أحد أوجه التعارض مع ترشيد النفقات العامة، نظرا لماله من تكلفة يؤدي إلى عدم كفاءة تنفيذ النفقات العامة والتي تكون تحصيلا لسوء تخصيص الموارد العامة، حيث تتمثل التكلفة الاقتصادية للفساد في تشويه =قدرة الحكومة على التخصيص وإحداث التوازن من خلال التأثير على القواعد المنظمة لتوزيع الاعتمادات والإعفاءات الضريبية على الصناعات المختلفة، وبدلا من وضع استراتيجيات لتوجيه تلك الأدوات للصناعات التي تحتاج إليها، يتم توجيه معظمها إلى الصناعات ذات الإنتاج الضخم، كما يشوه الفساد الدور التصحيحي للحكومة ويضعف من الكفاءة في السوق، إلى جانب أن النظام الفاسد سوف يوزع عقود المشتريات الحكومية بطريقة تؤدي إلى التقليل من وجود البنية التحية ومشاريع الخدمات العامة، ونظرا لأن اختيار مثل هذه المشروعات سوف يخضع للفرص المحتملة للحصول على الرشاوي بدلا من الطاقة الإنتاجية للمشروع من أجل الصالح العام، فإن مثل ذلك السلوك المتحيز يقلل من الكفاءة في تخصيص وتوزيع الموارد ويزيد من التكلفة الكلية للخدمات الحكومية.

2- بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2011، ص 67.

3- تم نشر عدة تقارير من طرف صندوق النقد الدولي لحالات عن بلدان معينة، منها ما جاء بخصوص أنغولا خلال فترة 1996 إلى غاية 2001، أن من 80% إلى 90% من إيرادات الحكومة الأنغولية تأتي من الجباية البترولية، ولكن في بعض السنوات لم يدخل 40% من أجمالي الناتج المحلي للخزينة، بل تم إخفاؤه في حسابات سرية، كما أشارت بعض التقارير إلى نسبة 80% من القروض التي منحتها البنوك التجارية خلال الثمانينات للدول لم تصل إلى أهدافها وبقيت في حسابات البنوك الأوربية. كما قدرت مبالغ الرشاوي التي تمنحها بعض الشركات العابرة للقارات لشراء أصول القطاع العام في البلدان التي تمر بمرحلة الانتقال إلى اقتصاديات السوق ب 80 مليار دولار سنويا، وهو ما يقارب المبلغ الذي تخصصه الأمم المتحدة لبرنامج مكافحة الفقر. بلال خلف الساكارنة، مرجع سابق، ص 68 و69.

## المطلب الثاني: الرؤى المقترحة في إصلاح الاختصاص الرقابي

إذا كنا نتفق على ضرورة إصلاح دور البرلمان في مجال الميزانية العامة، فإنه يمر عبر تعميق سلطات الرقابة البرلمانية باعتماد سياسة لتقييم النفقة العمومية، كون أن المجتمعات الحديثة باختلاف درجة نمو اقتصادها ورقيها تسعى إلى تحسين أوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية من خلال إحكام الرقابة المعنية بالحفاظ على المال العام وعدم تبديده، من خلال توافر مجموعة من الصفات أو المقومات في نظام الرقابة، على اعتبار أن الهدف الأساسي من إعداد الميزانية العامة هو تحقيق نوعين من الرقابة، الأولى دستورية والثانية اقتصادية ومالية، ومن حيث الوظيفة الأولى تعد الميزانية وثيقة سياسية وقانونية تخدم أهداف الرقابة الدستورية وتضمن المشاركة الفعالة من جانب كافة فئات المجتمع، وهو ما يتطلب المعرفة الكاملة بالأوضاع المالية والشفافية المطلقة في عرض بنود الميزانية من أجل المزيد من المساءلة السياسية أمام السلطات الرقابية والتشريعية والشعبية[1].

### الفرع الأول: الرؤى العامة في إصلاح الرقابة البرلمانية

وتتمثل هذا الرؤى في الإصلاح القاننني الإداري، والمحاسبي الرقابي، إضافة إلى حسن إعداد الميزانية وتنظيم إدارة المالية العامة، ثم نتطرق إلى عوامل النهوض بالمتطلبات المرتبطة بالتنمية البشرية، إضافة إلى الحديث عن منهج الرقابة الشاملة.

#### أولا- الإصلاح القانوني الإداري، المحاسبي والرقابي

تعتبر التغييرات التشريعية أساسية في أي عملية تغيير أو تحديث، لأنها توضح الغرض والقصد من التغييرات، وعلى ضوء هذا، بات من الضروري الحصول على سن القوانين لأي إصلاحات جوهرية في الميزانية والنظام المحاسبي التي يجب أن توضع موضع التنفيذ، مع تهيئة وتكييف البيئة الملائمة بمختلف مكوناتها القانونية، المحاسبية، الإدارية، السياسية والمالية- التي تعتبر من متطلبات عصرنة نظام الميزانية -، مع التطبيق التدريجي لهذه المحاور[2]، ومثال على ذلك، عصرنة نظام الميزانية في فرنسا، حيث تم اعتماد القانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية (LOLF) في سنة 2001 ولم يطبق إلا بعد عملية تكييف مختلف العوامل المحاسبية والإدارية والسياسية والمالية، ولم يتم العمل به إلا بعد سنة 2006، حيث تعتبر هذه الفترة فترة تحضير البيئة وتهيئة

---

1 - د/ عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الميزانية العامة للدولة، ودور الدولة في اقتصاد مختلط، د د ن 2001، ص 79. ود/ أحمد جمال الدين موسى، مقدمة في اقتصاديات الإصلاح، د د ن، 2009، ص28.

2- حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 91.

الظروف للقيام بتطبيق الميزانية المرتكزة على النتائج، وبالتالي فإن إصلاح نظام الميزانية يحتاج إلى الدعم من قبل التشريع القانوني الملائم، ومن أمثلة الدول التي أخذت على عاتقها إصلاح المنظومة التشريعية اللازمة لإعادة تعريف العلاقة بين مساءلة الوزراء التنفيذيين والمديرين لتوفير المرونة اللازمة في تسيير وتنفيذ الميزانية، وتقديم التوجيه والدعم لتمكين المديرين من ممارسة صلاحياتهم بكفاءة وفعالية، مما شكل صورة لدى الإدارة أن الحكومة جادة في تنفيذ التغييرات[1].

إن أهمية الانتقال من قانون رقم 17/84 الذي يمثل الإطار العام للقوانين المالية إلى القانون العضوي المنظم للقوانين المالية بات مطلبا أساسيا وأصبح أكثر من ضروري، وبالرغم من إفصاح الحكومة بنيتها على سن قانون عضوي للمالية منذ سنة 2008 وإدخال تعديلات عليه في نهاية 2012 إلا أنه ظل حبيس الأدراج، والرأي عندنا أن الحكومة تخشى على نفسها فقدان امتيازاتها بتحولها إلى القانون العضوي خاصة أن هامش الحرية تتقلص،وهذا عند تنفيذ قانون المالية السنوي ومراجعة الاعتمادات المالية بواسطة قوانين المالية التعديلي، حيث يرتبط القانون العضوي بقوانين المالية بتحديث وعصرنة التسيير العمومي من جهة، وبتقوية دور البرلمان في جانب الميزانية العامة من جهة ثانية، حيث يميز النظام الجديد للميزانية – على ضوء النتائج التي حققها القانون العضوي الفرنسي المتعلق بقوانين المالية LoLf– تعزيز الأداء والتحول من منطق الوسائل إلى منطق النتائج من خلال تكثيف إجراءات الميزانية والمحاسبة، لذلك يطرح تطبيق القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بعض التساؤلات، لاسيما حول مسؤولية المسيرين العموميين الجدد، والزيادة الفعلية لسلطات البرلمان على الميزانية، وكذلك تطوير دور مجلس المحاسبة[2]، حيث يتضمن ثلاث محاور كبرى وأساسية تتمثل في: – عرض جيد للميزانيات والحسابات – إصلاح التسيير العمومي. – دعم امتيازات البرلمان أمام الحكومة[3].

---

1– برهنت تجربة حكومة نيوزيلندا أن التشريع من الأفعال التي كان من الضروري أن تقام لإنجاز عملية الإصلاح، وتضمنت المبادرات التشريعية ثلاث فئات رئيسية، تتمثل في تحسين أداء القطاع العام، أداء القطاع الخاص، وتأمين أداء الاقتصاد الكلي.

2- François Ecalle , Maitriser les finances publiqueS, pourquoi, comment ?Edition Economica, paris, France 2005, P 259.

3- Catteau Lalolf et la modernisation de la Gestion publique, édition Dalloz, mai 2007.

ويعتبر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بمثابة دستور الميزانية العامة للدولة ويتضمن تحقيق الأهداف الآتية[1]:

- تحقيق أفضل قرار بشأن المخصصات لمجمل السياسات العامة، ويقع على عاتق الدولة أن تحدد مهماتها وأهدافها، ثم تقرر إنفاق الأموال.
- نتائج البحث والأداء في عمل الدولة هو المتابعة والتقييم مع وضع مؤشرات محددة وإعادة تقرير الأداء السنوي.
- توفير قدر أكبر من الوضوح والشفافية في مناقشة مشروع الميزانية العامة.
- توفير المعلومات التي تتعلق بمالية الدولة وصلاحيات أوسع خاصة في مجال الرقابة والتحقيق.

كما تكمن أهمية القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية أن الاعتمادات في المالية العامة الحديثة توزع حسب النتائج وتعتمد على قياس الأداء الحكومي وما تتضمنه من مكونات الحوكمة المالية الجيدة من كفاءة وفعالية، زيادة الإنتاجية، شفافية ومساءلة، وهذا يتطلب تحديث نظام التسيير العمومي وتحديث أدوات قياس الأداء الحكومي، الذي بدوره يتطلب إعادة النظر في القانون المتعلق بقوانين المالية[2].

---

1- Ministère du Budget, France, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de L'Etat, qu' est ce que la lolf ? (en line) disponible sur : )www. Performance – publique. Gouv. Fr/ la performance – de- laction publique/ l'essentiel/ qu'est – ce- que- la – 38 k-), consulter le : 22/09/2009.

2- تتلخص أهمية إحداث القانون العضوي حسب كل فئة بمايلي:1- بالنسبة للمواطنين يجبر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدولة على مسك حسابات أكثر وضوحا ومصداقية وأكثر تعبيرا عن نشاطها، مما يسمح للمواطنين بأخذ معلومات واضحة وكاملة حول التسيير العمومي.

2- بالنسبة لنواب البرلمان: يعيد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لهم حسب أحكامه الإسهاب في تسيير الدولة في بعدها السياسي من قبل التمثيل الديمقراطي.

3- بالنسبة للمكلفين: القانون العضوي لقوانين المالية يسمح بصرف أحسن واقتطاع أقل، مما يزيد في ثقة المسيرين لقيادة مصالحهم مع اهتمام ثابت الأداء، وتشجيعهم على إنجاز اقتصاديات أساسية.

4- بالنسبة للمستعملين: يضع القانون العضوي لقوانين المالية أهداف تسيير نوعية الخدمة، حيث يقدم للإدارة مرونة أكثر للتطبيق تسمح للمصالح تقديم إجابة أحسن والوفاء باحتياجات مستعملي الإدارات العمومية.

5- بالنسبة لأعوان الدولة: يحرص القانون العضوي لقوانين المالية المصالح للتعريف أكثر بأهدافهم والأسباب في جانب النشاطات الإدارية، إثراء شروط تطبيق المهمات، تحميل المسؤولية للمسيرين العموميين، دمج المصالح في عمل

تتجلى أهمية الإصلاح المحاسبي أن تكون معلومات المحاسبة المتعلقة بالميزانية العامة مفيدة للساسة في تحديد الأهداف الإستراتجية من ناحية، ومن ناحية أخرى مفيدة للمديرين لوضع إستراتجية من أجل تحقيق هذه الأهداف؛ وبذلك مهمة المحاسبة تتمثل في مهمة رقابية هدفها المحافظة على المال العام، تتمثل في التجميع التاريخي للبيانات المتعلقة بالنشاط الحكومي باستخدام دفاتر إحصائية تتلائم مع طبيعة النشاط الحكومي، وإثبات حقوق الحكومة وموجوداتها في حسابات ودفاتر خاصة، وإتباع قواعد المراقبة الداخلية، ومراجعة التقارير الدورية التي تعدها الوحدات الإدارية على فترات منتظمة بهدف التحقق من قانونية التصرفات المالية للوحدات الحكومية، مع توفير البيانات اللازمة لاتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب في إعداد الميزانيات العامة للسنوات المقبلة[1].

يوفر النظام المحاسبي الحديث أبعادا لا يوفرها النظام التقليدي، تتمثل هذه الأبعاد فيمايلي[2]:

**أ-** مؤشرات أداء موثوقة يعتمد عليها، تخدم تقارير التخصصات المالية وترشيد النفقات.

**ب-** نتائج تنفيذ البرامج ومقارنة النتائج المستهدفة مع المتحققة وبيان مدى تحقيق الكفاءة والفعالية في الأداء.

**ج-** الرقابة الدائمة على استخدام الموارد المادية والمالية.

**د-** بيان الموقف المالي والموقف النقدي لقطاعات الخدمات الحكومية ونتائج عملياتها بعدالة وموثوقية.

من هذا المنطلق تبرز أهمية المحاسبة كنظام معلومات وتلعب دورا هاما في أي عملية إصلاح لأي كيان تريد الحكومة أن تضطلع به، وبالتالي فإن الانتقال من النقدية إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق هو خطوة هامة في تطوير المحاسبة العمومية ونظام الميزانية[3].

---

=مشترك أكثر وضوحا وإثراء الحوار الاجتماعي لدى المصالح غير الممركزة المخصص في ميزانية إجمالية من طرف جمعيات التنظيمات النقابية بمناقشات على توزيع الموارد.

- Raymond Muzellec, Finances publiques, 14eme édition, Dalloz, Paris 2006, P 68.

1- خالد شحادة الخطيب، محمد خالد المهيني، المحاسبة الحكومية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان 2008، ص 49.

2- إسماعيل حسين، المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع،عمان، الأردن 2003، ص 229.

3- تتبنى مختلف الدول النامية الأساس النقدي في محاسبتها والتي كانت تتماشى وفكرة اعتبار أن النقدية شرط أساسي لا غنى عنه في تسيير المالية العامة، وذلك من أجل التحكم في الرقابة المالية على مسار الإنفاق والتحصيل حسب

تتزايد أهمية الحديث عن ضرورات الإصلاح المؤسسي والهيكلي إلى تحقيق التحول المرجو منه بالانتقال من وضع سائد ضعيف إلى وضع جيد قوي، مع التسليم بأن الإصلاح المؤسسي يرتكز على أهمية وجود مؤسسات سياسية واقتصادية تتميز بالنزاهة والكفاءة وتكون قادرة على توفير المناخ الذي يحفز النشاط الاقتصادي الإنتاجي والمشاركة السياسية الإيجابية، ومن أجل إنجاح الإصلاح المؤسسي أن يتسم بالتدرج في ظل رؤية إستراتجية واضحة من خلال تبني واعتناق تحديث الإدارة في الأبعاد مختلفة، وتتمثل في:

- تحديث الهيكلة الإدارية بما يمكنها من التخلص من القيود، التي تعيق انطلاق قوى الإنتاج الوطنية، وتبني الأساليب المتطورة التي تكفل ترشيد اتخاذ القرارات وتوكيد حسن الاستفادة من الموارد الإنتاجية المتاحة، أخذا في الاعتبار النفقات والواردات العمومية، ويرى البعض أن الإصلاح المؤسسي والهيكلي[1] يتوقف على مجموعة من الأسس، أهمها أن تتولى الخطوات والإجراءات الإصلاحية بشكل متناسق ومنطقي، فلا تتناقض مع بعضها البعض ولا تتعارض مع المتغيرات التي قد تظهر على الساحة المحلية أو الخارجية التي قد تحدث عرضا أثناء عملية التنفيذ، كذلك ينبغي أن تتدرج خطط الإصلاح في إطار نظرة كلية شاملة ولا تخضع لتأثير الاعتبارات الجزئية أو العارضة وحدها.
- تعميق سياسة اللامركزية الإدارية عن طريق تفويض الصلاحيات لكل مستوى إداري، بما يتناسب وطبيعة النشاط الذي يمارسه وحجم المسؤوليات الملقاة على كاهله، بحيث تتركز سلطة اتخاذ القرارات عند المستوى التنظيمي المناسب وليس بالضرورة عند قمة الهرم الإداري فقط، ومن المهم كذلك تكريس مبدأ المساءلة والمحاسبة على أساس النتائج المحققة[2]، كما تعمل اللامركزية على الحد من البيروقراطية والفساد الإداري وتحقيق الاستقرار الاقتصادي ورفع مستوى معيشة الأفراد وتقوية الدور التنموي للمحليات، مما يخلق حالة من التنسيق والإبداع على مستوى وحدات الدولة، وفي هذا السياق فإن النظام اللامركزي بما يوفره من

---

=القواعد الملزمة، وعموما توجد ثلاث طرق رئيسية لتسجيل عمليات الإنفاق وتحصيل الإيرادات العامة وتتمثل في ألأساس النقدي، أساس الاستحقاق، وأساس الاستحقاق المعدل.

1- جيهان عبد اللطيف الرفاعي، مرجع سابق، ص 527.

2- ديوان المحاسبة في الجمهورية اللبنانية، المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، المداخلة بعنوان:" أهمية التحول إلى إدارة الأنشطة الحكومية بديل لإرادة الموارد الإنتاجية"، بيروت لبنان 2009، ص 16.

فرص للتدريب والمشاركة يشكل أحد المنافذ الهامة التي يعول عليها، أهمها الحق في المشاركة السياسية وصولا إلى مستوى أفضل من مستويات الحكم الجيد[1]؛ ذلك أن الهدف الأساسي للامركزية يتمثل في نقل سلطة صناعة القرار من الحكومة إلى المجتمع، ليصبح المواطن محور اتخاذ القرار،وانعدام اللامركزية في صنع القرارات يؤثر سلبا على الاقتصاد ككل، مما يؤدي على عدم كفاءة تقديم الخدمات وضعف استغلال الموارد البشرية المحلية، فاللامركزية إنما تعني في مضمونها سلطات حقيقية تقابلها مسؤوليات.

- منح الاستقلال المالي والإداري للأجهزة الخدماتية وإدارتها وفقا للأساليب الاقتصادية وتمكينها من الاعتماد على قدراتها الذاتية ومواردها الخاصة في تمويل نشاطاتها، بعيدا عن الاتكال على سلطة الدولة ورعايتها المطلقة؛ وتكريس قواعد موضوعية في التخطيط والمتابعة وتعزيز مبادئ المساءلة والمحاسبة للموظفين العموميين على قاعدة الثواب والعقاب[2].

وما قيل عن الإصلاح الإداري والمالي والمحاسبي، يقال أيضا عن إصلاح النظام الرقابي الذي يعتبر من متطلبات عصرنة نظام الميزانية العامة، حيث تضمنت الفقرة 38 من المعايير الرقابة الصادرة عن الأنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (أنتوساي) أن النطاق الكامل للرقابة المالية يتضمن الرقابة المالية النظامية ورقابة الأداء، حيث تستخدم عدة مصطلحات مماثلة ومتداخلة لمصطلح رقابة الأداء، منها رقابة القيمة مقابل النقود ومراقبة التسيير، تتمثل هذه الأخيرة فحصا موضوعيا تشخص به السياسات والنظم وإدارة العمليات في الجهات الخاضعة للرقابة من خلال مقارنة الإنجاز بالخطط، النتائج بالمعايير،والممارسة بالسياسة لكشف الإنحرافات وبيان أسبابها والتأكد من إدارة الموارد الاقتصادية بكفاءة، ووضع الاقتراحات التي تعالج أوجه الانحراف والإسراف، وذلك في سبيل توجيه الأداء نحو تحقيق الفعالية والكفاءة والاقتصاد[3].

---

1- د/ أحمد الرشيدي، الإطار القانوني لسياسات اللامركزية في مصر، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، سنة 2006، ص 26.

2- د/ أحمد الرشيدي، مرجع سابق، ص 27.

3- توفيق عبد المحسن، تقييم الأداء، مداخل جديدة لعام جديد، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 99؛ ود/ موسى بن محمد الكردي، علي بن يحي الغامدي، استراتيجيات قياس الأداء الحكومي بين نماذج الفكر الإداري وضرورات التغيير، دورية الإدارة العامة، العدد 04، المجلد التاسع والأربعون، معهد الإدارة العامة، السعودية، نوفمبر 2009، ص 719 وص 720.

## ثانيا- حسن إعداد الميزانية العامة وتنظيم إدارات المالية العامة

يعتمد نجاح الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة على دقة وصدق إعدادها وتقديراتها وتحديد أهدافها بوضوح، بحيث يفهمه العاملين في الأجهزة الرقابية والتنفيذية بوعي ودراية، ذلك أن الأهداف المعنية يجب أن تكون قد تم تحديدها في عمليات إعداد الميزانية، وبدون تحديد هذه الأهداف التي سوف يقارن بها الأداء فإن عملية الرقابة والمتابعة ستكون غير دقيقة وتخمينية ودون جدوى[1]؛ ولتحقيق فعالية الرقابة، فلا بد من مشاركة أجهزة الرقابة المستقلة في إعداد الميزانية العامة، من خلال مساهمته في المناقشات المتعلقة بإعداد الميزانية التي تدور بين وزارة المالية والأجهزة الحكومية، حيث يقدم خبرته الناشئة من نشاطاته الرقابية السابقة،كما يقدم تقارير كتابية وشفافية إلى البرلمان خلال اجتماع لجنة المالية والميزانية[2]؛ مع إشراك البرلمان – بطبيعة الحال – في اتخاذ القرار المالي في ثلاث مهام نراها ضرورية وأساسية تتمثل في الانضباط المالي، تحسين تخصيص الموارد، والفعالية العملية، غير أنه ما يهم النشاط المالي للبرلمان هو المساهمة في إعداد السياسات ومراقبة العمل الحكومي معا، مما يقتضي فحصا دقيقا للميزانية، وهو ما يجعل أغلب النواب غير مستعدين للقيام به وغير قادرين على تحديد النتائج المحصل عليها، فقد اهتمت بعض البرلمانات في بعض الدول الحفاظ على وظيفة المراقبة بالتخلي على المراقبة السابقة للنفقات لصالح مراقبة لاحقة بالنسبة للنفقات في النتائج، غير أنه لا يمكن التأكد ما إذا كان البرلمان مستعدا للقيام بهذه المهمة الجديدة نظرا لأن المعلومات حول الأداء تبقى ضعيفة.

إن إشراك البرلمان في إعداد السياسات يجب أن يساهم في الحفاظ على الانضباط المالي بإعطاء الأولوية في قراراته لمبلغ الميزانية الإجمالية قبل فحص الأجزاء الأخرى[3]، ومثال ذلك فقد أنشأت السويد وجمهورية التشيك عملية مالية بمرحلتين تضم قرارات الحكومة والبرلمان، في المرحلة الأولى تتخذ القرارات المتعلقة بالمبالغ الإجمالية إذ يتم إعداد المبالغ الإجمالية من طرف الحكومة وتحال على البرلمان لفحصها من أجل المصادقة عليها، وبعد نهاية المرحلة الأولى ببضعة الأشهر،

---

1 – د/ محمد سعيد أحمد، الموازنة والتخطيط في الدول النامية، منشورات مركز البحوث الإدارية، مصر 1978، ص 29.

2- مثال ذلك مجلس المحاسبات الفيدرالي في ألمانيا،، ومكتب الرقابة الوطني في إنجلترا، الأمر الذي يجعل من عملية إعداد الميزانية دقة في التقديرات وعدم المبالغة فيها وسلامة إعداد الميزانية بصفة عامة.

3- الهيئات التشريعية وعملية الموازنة، دراسة دولية، مرجع سابق، ص 40.

تأتي المرحلة الثانية وفيها تقدم الحكومة توقع النفقات ويتم التصويت عليها باحترام القاعدة التي مفادها أن مجموع كل المبالغ المرخصة لا يمكن أن تتجاوز المبالغ الإجمالية المعتمدة خلال المرحلة الأولى، ويفترض احترام المبلغ الإجمالي معلومات دقيقة تهتم تكلفة البرامج والتأثير المحتمل للتعديلات المدخلة على السياسات، وهذا يتطلب أيضا مراقبين داخل الجهاز التنفيذي والبرلمان للحفاظ على الانضباط أمام الضغوطات لصالح النفقات[1].

وللمساهمة في تحسين تخصيص الموارد العمومية يجب أن يتبنى البرلمان منظورا يتمحور حول البرامج وأن يكون مستعد لتحويل مخصصات الأنشطة ذات الأولوية الضعيفة والأقل فعالية إلى أنشطة ذات الأولوية المرتفعة المنتجة، غير أنه يجب الاعتراف – كما يراها بعض الفقه – بأن هذه المهمة هي مهمة صعبة جدا خاصة بالنسبة للنواب الذين اعتدوا على سياسة التوزيع، فليس من السهل بالنسبة لهم إعادة توزيع الاعتمادات، إلا أنه بالنظر إلى أن العديد من الدول تحرص على تقليص أو تحقيق استقرار النفقات العمومية، فإن الطريقة الوحيدة لإيجاد موارد الأولويات الجديدة هي اعتبارها كأنشطة قديمة[2].

ولتفعيل دور البرلمان توجد تدابير تهدف إلى توسيع دور اللجان الدائمة التي تهتم بالميزانية، فهذه اللجان يرخص لها لفحص توقعات النفقات وجمع عناصر التقرير وطلب معلومات حول الميزانية وتقديم توصيات إلى البرلمان للقيام بعمل ما، ففي الدول التي يمكن فيها للبرلمان أن يعدل الميزانية توصي هذه اللجان أيضا بتعديلات في المخططات المالية المقدمة من طرف الحكومة، ومع ذلك توجد اختلافات مهمة فيما يخص الطريقة التي تتشكل بها هذه اللجان لفحص الميزانية[3].

في المقام الأول توكل هذه المسؤولية في مجموعها إلى لجنة المالية أو الميزانية، وفي المقام الثاني تهدف إلى توزيع الاختصاصات بين العديد من اللجان القطاعية، وتسهل الصيغة الأولى مهمة التنسيق وتشجيع الانسجام في العمل المالي للبرلمان، بينما تعطى الثانية إمكانيات أكثر للمصالح القطاعية للتأثير على الميزانية، الأولى تفضل فحص الميزانية من زاوية المالية العمومية، بينما تفضل الثانية توجها نحو البرامج، ويسهل النموذج الممركز السيطرة المالية بينما يمكن أن يجعل الثاني الحفاظ على السيطرة أمرا عسيرا[4].

---

1- Vatentine Hermaan et Françoise Mendel, les parlements dans le monde recueil de données comparatives, P-P 656- 664.
2- Alleen schick, « Restaurer la compétence du parlement en matière budgétaire, P 04.
3- Valentine Herman et Françoise Mendel, op cit, P 690.
4- Ibid, P 691.

لكي تحقق الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة أهدافها بكفاية واقتصاد، لا بد من حسن تنظيم الإدارات المالية في الوحدات الحكومية وتطويرها علميا وتقنيا مما يمكنها من حسن تنفيذ الميزانية العامة وقانونيتها وكفايتها، وتقديمها التعاون المطلق مع أجهزة الرقابة من خلال الرد على ملاحظاتها وتنفيذ قراراتها والاستفادة من تقاريرها في رفع أدائها وحماية الأموال العامة مما يسهل عملية الرقابة وتمكينها من كشف مواطن الخلل في الأجهزة الحكومية المكلفة بصرف النفقات العامة، ووضع العلاج المناسب لها ومنع تكرارها، ولذلك فإن توفير النظم لتدفق وجمع وتحليل المعلومات والبيانات والإحصاءات لأغراض الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة يعتبر أمرا ملحا، ويعتمد تحقيق ذلك على درجة كبيرة من الأهمية بمدى قدرة كل من النظام المالي ونظام المحاسبة الحكومية على توفير تلك البيانات اللازمة، ذات الدلالة تحت تصرف أجهزة الرقابة وبالسرعة الممكنة لاستخدامها في إجراء المقارنة والتحليل اللازم للوصول إلى نتائج التنفيذ، الأمر الذي يحقق الرقابة الفعالة[1]؛ ومن أجل إنجاح الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية العامة فلا بد من الاهتمام أكثر في الإسراع بإعداد الحساب الختامي للميزانية العامة في السنة المالية المنتهية، والتحقق من مدى مطابقته للأهداف المرسومة لها، وتحقيقه لأقصى قدر من المنافع العامة[2]، وتجدر الإشارة هنا إلى أهمية قيام النظام المالي في الدولة للفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية في تنفيذ الميزانية العامة بهدف إحكام الرقابة على عمليات التنفيذ وتقليل فرص التلاعب في ذلك، فعمليات تنفيذ الميزانية العامة سواء كان ذلك في جانب النفقات أو الإيرادات، إذ تتشكل في مرحلتين أساسيتين، الأولى إدارية وهي اتخاذ القرار اللازم للتنفيذ، والثانية تنفيذية محاسبية وهي تنفيذ القرار الإداري والقيام بدفع النفقة أو تحصيل الإيراد، وقد وضع الفقه الفرنسي هذا المبدأ وقننه في تشريعه الوضعي لعام 1882، وميز أيضا بين الموظفين الإداريين والمحاسبين وفقا لذلك من حيث الصلاحية والتبعية والمسؤولية، ويحقق هذا الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية في تنفيذ الميزانية العامة مزايا عدة، أهمها: تفعيل الرقابة على حسن تنفيذ الميزانية العامة وحماية الأموال العامة، لما يوفره من رقابة متبادلة بين الموظفين الإداريين والمحاسبين، ويدعم رقابة وزارة المالية على عمليات الصرف والتحصيل الفعلية[3].

---

1- د/ محمد سعيد أحمد، مرجع سابق، ص 43.

2- د/ باهر محمد عقلم، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، الطبعة الثانية، مطبعة المعرفة، ص 204.

3- راجع أكثر: د/ يوسف شباط، المالية العامة، موازنة الدولة العامة، الكتاب الثاني، منشورات جامعة دمشق، سوريا 1997، ص 171.

## ثالثا- النهوض بالمتطلبات المرتبطة بالتنمية البشرية

يتطلب إصلاح نظام الميزانية وعصرنتها تكييف سلسلة من الأنظمة المرتبطة فيما بينها، والتي تمثل في النظام القانوني، الإداري والرقابي، النظام المعلوماتي، والتي تشكل فيما بينها وحدة متكاملة، ولا يقتصر الأمر عند هذا الحد، فالأصل في هذا الإصلاح هي تحمل الجهات المسؤولة عن العمل بهذه الإصلاحات والمتمثلة في البنية الإدارية التي أساسها الإنسان.

إن مفهوم التنمية البشرية مركب يشمل مجموعة من المكونات والمضامين تتداخل وتتفاعل في عملياته ونتائجه جملة من العوامل والمدخلات، أهمها مقومات التنظيم السياسي ومجالاته السياسية، الاقتصادية والمالية، وعلاقات التركيب الاجتماعي بين مختلف شرائحه، القيم الثقافية المرتبطة بالبعد الأخلاقي والاقتصادي، والقيم المحفزة للعمل والإنماء والوعي بضرورة التطوير والتجديد أداة للعصرنة والتنمية، ومن هنا يمكن القول أن للتنمية البشرية لها بعدين، أولهما يهتم بمستوى النمو الإنساني في مختلف مراحل الحياة لتنمية قدرات الإنسان، طاقاته البدنية والعقلية، النفسية، الاجتماعية، المهارية وغيرها.

أما البعد الثاني فيعتبر أن التنمية البشرية هي عملية تتصل بتنمية القدرات البشرية عن طريق الاهتمام بتطوير الهياكل والبنى المؤسسية التي تتيح المشاركة والانتفاع بمختلف القدرات لدى مختلف فئات المجتمع[1].

يمثل العنصر البشري عاملا أساسيا في نجاح أي إصلاح، بغض النظر عن طبيعته سواء كان إداريا رقابيا أو ماليا اقتصاديا، ويعتبر القرار السياسي هو نتيجة وجود نية الإصلاح وبغض النظر أيضا عن البيئة التي يكون فيها هذا الإصلاح، والذي يتطلب تكوين الكفاءات لتسيير الميزانية للتكييف مع المكونات الجديدة وخاصة المتعلقة بالنهضة التكنولوجية في إطار المعلوماتية ونظام المعلومات، كما يعد التعليم والتكوين عموما والتعليم العالي خصوصا أحد أهم مرتكزات تحقيق التنمية البشرية، وذلك من خلال وظائفه وأهدافه الخاصة المتعلقة بشكل أساسي بإعداد الأفراد. للحياة الاجتماعية عموما والمهنية خصوصا؛ فقد أصدرت المفوضية الأوروبية تقريرا في سنة 2012 بعنوان:" إعادة النظر في التعليم: الاستثمار في المهارات لتحقيق أفضل النتائج الاجتماعية

1- أ/ يوسف بومدين، التعليم العالي وعلاقة مخرجاته بسوق العمل والتنمية في الجزائر بين الواقع والمأمول، ملتقى دولي حول "الجامعة والتشغيل، الاستشراف، الرهانات والمحك"، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المدية، 4 و5 ديسمبر 2013، ص 05.

والاقتصادية، بحيث جاء في التقرير[1] بصيغة رسالة موجهة لكل من البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية، بهدف إعادة التفكير في التعليم، وكيفية تطويره من خلال الاستثمار في التعليم والمهارات، حيث تناول التقرير موضوع معالجة التحديات في الدول الأعضاء خلال الفصل الدراسي الأوروبي من خلال بناء المهارات بما يتناسب مع القرن الحادي والعشرين، مع ضرورة تحفيز التعليم المفتوح والمرن للوصول إلى المبادرة الأوروبية الجديدة للتعليم المفتوح، وضرورة تبني إعادة هيكلة أنظمة التعليم في أوروبا من أجل تحقيق استمرار النمو[2]؛ وهذا ما يدفعنا إلى القول بضرورة اهتمام التعليم العالي اهتماما ضروريا وجديا لمادة الرقابة من أجل توفير عناصر متعلمة ومثقفة وإطارات متخصصة تدعم أجهزة الرقابة بمختلف أنواعها على تنفيذ الميزانية في تحقيق مهامها الأساسية ونشر الوعي الرقابي بين أفراد المجتمع.

كما يجب الاهتمام البالغ من السلطات العليا بجدية واضحة في وظيفة الرقابة على تنفيذ الميزانية وعدم تحجيمها، وإهمالها بقصد أو بدون قصد، الأمر الذي يؤدي إلى تدني كفاءة العنصر البشري، وفقدان الثقة بين الحكومة وموظفيها من جهة وبين الحكومة وأفراد المجتمع من جهة أخرى، حيث يتولد لدى موظفي الدولة الشعور بعدم المسؤولية ولدى المواطن الشك في صحة تحصيل الإيرادات العامة وإنفاقها مما يتخذه مبررا في التهرب من الضريبة وتجنبها[3]؛ كما يقع على عاتق السلطات العليا تطوير نظم الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة والأجهزة القائمة عليها بإعادة النظر بالقوانين والأنظمة المعمول بها من أجل فاعلية عملها وكفاية تحقيق أهدافها، ومن أشكال اهتمام السلطات العليا بوظيفة الرقابة تنفيذ توصيات الأجهزة الرقابية الخاصة بنتائج الرقابة وتقريرها، واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتحقيق آثار هذه النتائج وما تقتضيه من خطوات تصحيحة أو تعديلية في

---

1- أ/ يوسف بومدين، دور الحكومة الإلكترونية في تفعيل التعليم الإلكتروني تحدياته وآفاق تطويره، ملتقى دولي حول الحكومة الإلكترونية في الجزائر"، دراسة تجارب بعض الدول، جامع سعد دحلب البليدة، أيام 13 و14 ماي 2013، ص 10 و11.

2- تجدر الإشارة أن ارتفاع جودة التعليم والمهارات على المستوى العالمي الأمر الذي وضع أوروبا على المحك، الأمر الذي يستدعي الاستجابة من الاتحاد الأوروبي من خلال تطوير التعليم والتدريب إلى بذل الجهود لتحقيق النسبة =المرجوة من الشباب الذين أنهوا دراستهم الجامعية، كما حذر التقرير الذي جاءت به المفوضية الأوروبية أن توقعات لنسب الوظائف التي تتطلب مؤهلات مستوى التعليم العالي سوف تزداد من 29% سنة 2010 إلى 34% سنة 2020، بينما نسب الوظائف للمهارات متدنية المستوى سوف تنخفض من 23% إلى 18 % ، خلال نفس الفترة..

3- د/ بشير الزهيري، الرقابة وتحقيق أهداف الخطة المالية، مجلة الاقتصاد ، العدد 58، السنة الخامسة، دمشق 1971، ص 24.

مسار تنفيذ الميزانية العامة، مع منح أجهزة الرقابة المالية الصلاحيات والتدابير اللازمة لضمان تنفيذ النتائج التي تتوصل إليها[1].

## رابعا- التحول نحو منهج الرقابة الشاملة (الرقابة المالية الحديثة)

لقد كان من بين التوصيات التي تم التوصل إليها في مختلف المؤتمرات[2] تحديث الأجهزة المركزية العليا المعنية بالرقابة الإدارية والمالية والوظيفية، وتوجيه رقابتها على الأداء النهائي، وعلى الأنشطة التي تستهلك أكبر قدر من الاعتمادات، بدلا من مجرد التركيز الروتيني على مقدار تقيد الإدارة بالقوانين والأنظمة والإجازة البرلمانية في الجباية والإنفاق،لتصبح بذلك رقابة أداء ورقابة نتائج تركز على الإنتاجية وعلى الفعالية وعلى الجدوى وكذا درجة الالتزام بضوابط ومؤشرات قياس ذات صبغة عامة، حيث يحتاج تطوير دور هذه الأجهزة إلى مزيد من التفعيل والتعميق، لتعزيز دورها الرقابي في المساءلة من جهة، ودورها الإرشادي في تقديم النصح والعون للأجهزة التنفيذية من جهة أخرى، مما يساعدها على النهوض بأدائها وتحسين نظم وآليات عملها بالشكل الذي يحقق تنمية الأداء النهائي للنشاط الحكومي وتحسينه، ويؤدي تبني هذه المفاهيم بالضرورة إلى تحويل التفكير حول قياس الأداء الحكومي من التركيز على الإيرادات والعمليات المالية والنفقات إلى التركيز على النتائج، لتتحول بذلك من الرقابة المالية وغير المالية أو ما تسمى بالرقابة الشاملة.

تشمل الرقابة على المال العام في القطاع العام وفقا للمفهوم التقليدي الرقابة المالية والرقابة الإدارية، أما بخصوص المفهوم الحديث للرقابة فتشمل إضافة لذلك تدقيق العمليات وتدقيق الفعالية، وهو ما يطلق عليها رقابة الأداء[3]، وهذا النوع من الرقابة هو الذي يتميز به التدقيق في حالة إتباع أسلوب ميزانية البرامج والأداء القائمة على النتائج، ويتم من خلاله التحقق من استخدام الحكومة

---

1- د/ حسن البيومي، الضغوط والقيود المكبلة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، تصدرها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، أنتوساي، عدد 03، مجلد 17، سنة 1990، ص 33.

2- المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة؛ أهمية التحول إلى إدارة الأنشطة الحكومية كمدخل بديل لإدارة الموارد الإنتاجية، مرجع سابق، ص 19.

3- محمود حسين الوادي، تنظيم الإدارة العامة من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان 2010، ص 189 وما بعدها.

للأموال التي تحت تصرفها ومن تنفيذها لبرامجها وفقا للأهداف المحددة فيها، وتعد مؤشرات الأداء المختلفة التي يتم تحديدها في كل برنامج بمثابة المؤشرات التي يرتكز عليها تدقيق الأداء[1].

لقد حددت معايير المراجعة الدولية ثلاث عناصر لمراقبة الأداء والتي تعتمد على ثلاث رقابات[2]، تتمثل فيمايلي:

**أ- رقابة الاقتصاد:** ويقصد بها التقليل من تكلفة استخدام الموارد اللازمة للقيام بالنشاط مع مراعاة اعتبارات الجودة اللازمة، وهي مراجعة الاقتصاد في الأنشطة مع مراعاة المبادئ الإدارية.

**ب- رقابة الكفاءة:** يعبر عنصر الكفاءة عن العلاقة بين النفقات مع السلع والخدمات والمواد التي استخدمت في إنتاجها للوصول إلى تحديد درجة الإنتاجية، ومستوى الكفاءة في إدارة الموارد المستخدمة، بمعنى الإنفاق بصورة صحيحة[3].

---

1- يقصد بمفهوم الأداء هي فحص موضوعي تشخص به السياسات والنظم والإدارة نتائج العمليات ونتائج النشاط في الجهات الخاضعة للرقابة، ويقارن من خلاله الإنجاز بالخطط والنتائج بالقواعد والممارسة السياسية بغية كشفها والوقوف على أسبابها، والتأكد من إدارة الموارد الاقتصادية بكفاءة وتحديد أسباب التبذير والإسراف وسوء الاستخدام ووضع الاقتراحات التي تعالج أوجه الانحراف والإسراف، وذلك كله من أجل توجيه الإدارة نحو تحقيق الاقتصاد والكفاءة والفعالية، كما عرفها البعض بأنها العملية التي تهدف إلى قياس النشاط المؤدي والوقوف على حقيقة نتائجه، وبيان ما إذا كان النشاط متفقا في نتائجه مع الأهداف التي تسعى لتحقيقها، والتي تتضمن الرقابة النظامية من جهة، والتي تعتمد =على رقابة المشروعية على أساس الالتزام بالقوانين والأنظمة، وعلى الرقابة المحاسبية لمختلف البيانات والقوائم المالية الختامية، ومن جهة أخرى الرقابة على الأداء التي تتضمن الاقتصاد، الفعالية والكفاءة.

للمزيد أكثر إرجع إلى: غسان برهان الدين قلعاوي، رقابة الأداء، الطبعة الأولى، دار كنعان للدراسات والنشر، دمشق سوريا 1998، ص 06، وأيضا: أحمد حنيش، آفاق نظام الرقابة في ظل عصرنة الموازنة العامة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، بجامعة الجزائر 2010، ص 85.

2- محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 192.

3- تهدف رقابة الكفاءة إلى الالتزام بالتشريعات المتعلقة بالبرامج الحكومية، فضلا عن تحديد نسبة المتحقق من النتائج المخططة، ويمكن أن يطلق على هذا النوع التدقيق الإداري أو تدقيق العمليات أو تدقيق البرامج، ويتسع ليشمل تدقيق الرقابة الداخلية، وكفاءة تشغيل الموظفين وكفاءة اتخاذ القرارات ضمن مختلف المستويات الإدارية، وإمكانية الاستفادة من كامل الوقت المتاح والحيز المتاح، وتقليل تكاليف الحصول على الإيرادات، وكل ذلك من خلال زيادة أنظمة الضبط الداخلي، ويختلف تدقيق البرامج حسب نوع البرنامج، حيث يؤدي تنوع البرامج الحكومية إلى اختلاف أسس الرقابة بين برنامج وآخر، ويتسع تدقيق البرامج ليشمل آخر من الرقابة هو البحث عن النتائج المتحققة منه، ويتطلب هذا الأمر متابعة البرنامج من حيث الجهات التي تتولى تنفيذه، من حيث النتائج المطلوبة منه وتلك المتحققة في أرض الواقع.

**ج – رقابـة الفعاليـة:** وتهدف إلى التأكد من أن النتائج المطلوبة قد تحققت بما يتفق والأهداف المرسومة، وأن تحقق النتائج كان بأقل التكاليف، وبذلك تتم دراسة النتائج،ويتم ربطها بالأهداف التي رسمتها الجهات الإدارية العليا، وقد تتسع الرقابة لتشمل الجهات الخارجية التي استفادت من الخدمة أو السلعة التي أدتها الجهات المنفذة، ويعتمد نجاح رقابة الفعالية على وضوح الهدف منه وعلى وسائل الوصول لذلك، وتشمل موثوقية المعلومات التي يحصل عليها المدقق من الجهة المنفذة للبرنامج، ومن الجهات الخارجية المستفيدة من الخدمة، وعلى وضوح الهدف من البرنامج، وعلى مؤشرات الأداء المتعلقة بالبرنامج[1].

## الفرع الثاني: الرؤى الخاصة في إصلاح الرقابة البرلمانية

وتتمثل الرؤى الخاصة في تبني نظام ميزانية جديد مغاير لنظام ميزانية البنود (الاعتمادات) والتحول إلى حوكمة الميزانية العامة.

### أولا– التحول نحو تطبيق ميزانية البرامج والأداء

يعتبر هذا النوع من الميزانية مدخلا متكاملا للتخطيط والإدارة وأداء السياسات المالية على المدى المتوسط، من خلال التسيير المرتكز على أساس النتائج، وحسب التعريف المقدم ضمن اجتماع أمانة الأمم المتحدة في 1999/07/09 أنه:« يتم إعداد ميزانية البرامج على أساس النتائج المرغوب في تحقيقها والأهداف المسطرة، بتحديد مؤشرات أداء تسمح بقياس مختلف النتائج المحققة، لتقييم الموارد الضرورية لتحقيق هذه الأهداف وتقييم الأداء حسب النتائج المسجلة»[2]. ويعتبر التسيير المرتكز على النتائج وسيلة لتحسين الكفاءة والمساءلة الإدارية من خلال إشراك أصحاب المصلحة في

---

1– بالرجوع إلى القانون العضوي الفرنسي المتعلق بالقوانين المالية رقم 692/2001، فقد ذكر مهام جديدة كلف بها مجلس المحاسبة، داعيا إياه إلى إجراء رقابة مرافقة للتنفيذ وإلى وضع تقارير معينة، وهي:

– تقرير حول مشروع الميزانية الجديدة يقدمه إلى البرلمان في ضوء نتائج تنفيذ ميزانية السنة السابقة.

– تقرير ثان يقدمه مجلس المحاسبة في إطار قانون الحساب الختامي، ينصب على كيفية تنفيذ الاعتمادات ضمن كل برنامج من البرامج، ويركز على النتائج المحققة من قبل المسؤولين عن التنفيذ.

– تصديق مجلس المحاسبة على الحسابات يتم من خلال إجراء عملية مقارنة بين حسابات المحاسبين وحسابات الآمرين بالصرف، مشفوعة بعملية تقدير حقيقية تتناول صحة المعلومات الحسابية ودقتها وشفافيتها.

2- Andrzejt, Abraszewski et autres, Budgétisation axée sur les résultats : expérience des organisations du système des nations Unies, corps Comm un d’inspection, JIH/ REP/ 99/3, Genève 1999, P 10.

تحديد النتائج المتوقعة، تقييم المخاطر وأيضا تقييم التقدم المحرز في تحقيق هذه النتائج واستخلاص الدروس المستفادة في قرارات الإدارة وإعداد التقارير عن الأداء.

بحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فقد عرف أسلوب التسيير المرتكز على أنه:«الأسلوب الذي تتبعه الإدارة لضمان أن تكون العمليات والمنتجات والخدمات مساهمة في تحقيق نتائج محددة، فهو يعد أسلوب تسيير يرتكز على النتائج القابلة للقياس والتي تستجيب للأهداف والغايات المحددة سلفا على أساس الخدمات التي ستقدم في إطار الشفافية والمساءلة والمرونة ضمن الوسائل المستخدمة لتحقيق النتائج»[1]؛ كما تعني أيضا إستراتجية إدارية واسعة النطاق تهدف إلى إحداث تغييرات كبيرة في الطريقة التي تعمل بها الوحدات، وتجري التركيز على تحسين الأداء وتحقيق النتائج وتقييم التقدم المحقق في تحقق النتائج المتوقعة[2].

يتم تنظيم وثيقة ميزانية البرامج والأداء وفق البرامج والنشاطات المتعلقة بالنفقات، كما يكون التصويت على الميزانية مصحوبا بتحديد الأهداف والنتائج المنتظرة،والتي يجب أن تكون متبوعة بتفسير وتحليل ضمن التقرير السنوي للأداء، حيث يشترك كل من البرلمان، مجلس المحاسبة والحكومة عبر اللجنة الوزارية للتدقيق في البرامج في رقابة الملاءمة ونوعية المعلومات، وتوضح وثيقة الميزانية المبادئ المتبعة لإعداد الأهداف والمؤشرات،وتختلف تحضير الوثيقة من دولة إلى أخرى، ففرنسا يتم تحضير وتوقع الميزانية على ثلاث مستويات، تتمثل فيمايلي[3]:

أ- **المهمات:** تعوض المهمات الباب في الميزانية التقليدية، حيث بعض مهمات الدولة يمكن أن تضطلع بها عدة وزارات، وتعتبر الوحدة التي يعتمد عليها البرلمان في التصويت على الاعتمادات، وتتكون المهمات من مجموعة من البرامج.

ب- **البرامج:** يمثل البرنامج إطارا لتخصيص الاعتمادات الموجهة لمجموع المشاريع والنشاطات التي تؤديها الوزارة لتحقيق أهداف معينة، مع تحديد مؤشرات قياس أدائها لضمان تحقيقها، حيث يجب أن يتم وصف البرنامج بشكل واضح يعكس طبيعة مهام وعمل الوزارة أو المؤسسة العامة، الذي لا يمكن

1- Secrétariat du conseil du trésor, Québec, Guide sur la gestion axée sur les résultats, bibliothèque national du Québec, Bibliothèque nationale du Canada, juin 2002, p 09.
2- Document Canadienne, la gestion axée sur les résultats, [en line], disponible sur : www. Cota. Be/ spip/ IMG/ PDF/ Fiche 7 GCP, GAR. PDF- consulter: 06/06/2011.
3- gristophe sinassamy, la loi organique relative au lois des finances (LOLF), imprimerie centrale de lens, France 2007, P 05.

أن يخرج عن إطار وزارة واحدة، أي لا يمكن أن يكون مشتركا بين الوزارات، ويمكن أن يسهم برنامج واحد أو أكثر في تحقيق نفس الهدف الإستراتيجي، كما يجب أن تحدد الأهداف على مستوى البرنامج.

**ج- النشاطات:** النشاط هو وحدة فرعية للبرنامج، ويعتبر أساس التقسيم الميزاني لبرامج لحظة المصادقة على قانون المالية وتوزيع الاعتمادات بين النشاطات، كما تشمل النشاطات على ضرورة تعريف مختلف عناصر السياسة العامة، أنواع النشاطات والمسؤوليات المنفذة من طرف كل مسؤول وتحديد الهدف الأصلي بدقة أثناء تنفيذ الميزانية، بالتنسيق مع المؤشرات التي تكون مخصصة حسب الأنشطة الفرعية.

كما ورد في ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي المبادئ الخاصة بتوثيق الميزانية والإطار الاقتصادي الكلي، السياسات المتخذة لإعادة المكانة الأصلية للميزانية، والتوقعات الرئيسية للميزانية القابلة للتحقيق، المبادئ التالية[1]:

- وجوب موافاة الهيئة التشريعية بتقرير نصف سنوي في الوقت المناسب عن تطورات الميزانية، كما يجب نشر تقارير أخرى أكثر تواترا كل ثلاثة أشهر على الأقل.
- ينبغي أن تتضمن وثائق الميزانية تقييما لاستمرارية المالية العامة، وينبغي أن تكون الافتراضات الأساسية للتطورات والسياسات الاقتصادية واقعية ومحددة بوضوح.
- وجوب موافاة السلطة التشريعية بالحسابات الختامية المدققة وتقارير هيئة التدقيق، بما في ذلك مطابقتها مع الميزانية المعتمدة، ونشرها في غضون سنة.

كما حث أيضا ميثاق الممارسات السليمة السالف ذكره على ضرورة تزويد المواطنين بمعلومات شاملة عن طريق نموذج "دليل الميزانية للمواطن" أو "ملخص الميزانية" عن أنشطة المالية العامة السابقة والحالية والمقبلة، وعن أهم المخاطر فيما يتعلق بالمالية العامة، والتعهد بنشر معلومات المالية العامة بدون تأخير، ويكون بمثابة التزاما قانونيا على الحكومة، مع وجوب التصريح مسبقا بالجداول الزمنية لنشر معلومات المالية العامة والتقيد بها.

يشكل مختلف وثائق الميزانية التي ينبغي توفيرها من طرف الحكومة وتقديمها للسلطة التشريعية أو الجمهور خلال دورة الميزانية العامة بمثابة مؤشر لقياس مدى شفافية الميزانية العامة بواسطة تقارير الرئيسية للميزانية بغرض توفير بيانات ملائمة وتفصيلية والذي يتضمن مايلي[2]:

---

1- FMI, Manuel sur la transparence des finances publiques, 2007, P 05.

2- OCDE, Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de L'OCDE, 2002, PP 8-11.

أ- **تقرير ما قبل الميزانية:** يقدم هذا التقرير لتشجيع النقاش حول مجاميع الميزانية وكيفية تفاعلها مع الاقتصاد، حيث يجب أن يتم تقديمه للمواطنين قبل شهر على الأقل من تقديم مشروع الميزانية، كما يجب أن يتضمن التقرير معلومات حول أهداف السياسية الاقتصادية والميزانية في الحكومة على المدى الطويل وفق الميزانية على الأقل خلال السنتين المقبلتين.

ب- **مشروع الميزانية للتنفيذ:** يمثل خطط الحكومة الموجهة للتطبيق، حيث يجب تقديم مشروع الميزانية إلى البرلمان وتوفير وقت كاف حتى يتسنى للبرلمان دراسته، وينبغي تقديمه قبل ثلاثة أشهر من بداية سنة الميزانية.

ج- **الميزانية العامة:** هي الأداة القانونية التي تجيز تنفيذ الإيرادات والنفقات، حيث يجب أن تتضمن الوثائق المصاحبة لاستعراض مفصل لكل برنامج، وينبغي أن تشمل الميزانية منظورا متوسط الأجل.

د- **ملخص الميزانية:** هو عرض غير تقني، يسمح للمواطنين بالفهم الواسع لخطط الحكومة حول الإيرادات والنفقات العامة من أجل تحقيق مختلف الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

هـ- **التقارير خلال السنة:** توفر هذه التقارير القياسات الدورية والتغييرات – شهرية أو فصلية- في مستويات الدخل الحقيقي، الإنفاق والديون، وتسمح بإجراء مقارنات مع أرقام وتعديلات الميزانية، حيث تبين التقارير الشهرية التقدم المحرز في تنفيذ الميزانية.

و- **المراجعة منتصف السنة:** توفر لمحة عامة عن الآثار المترتبة على الميزانية في منتصف السنة المالية، وتشخيص التغيرات المتعلقة بالافتراضات الاقتصادية التي تؤثر على سياسات الميزانية المعتمدة؛ ويقدم التقرير التحديث الكامل لتنفيذ الميزانية بما في ذلك النتائج المنقحة لميزانية السنة الحالية، والمتوقع على الأقل لمدة سنتين، كما يجب أن يتم تقديمه إلى العامة في غضون ستة أسابيع قادمة.

:- **تقرير نهاية السنة:** يحتوي على معلومات تسمح بمقارنة التنفيذ الفعلي للميزانية مع الميزانية المعتمدة، حيث يمثل السجل الرئيسي للمحاسبة العمومية، الناتج عن المراجعة من قبل مجلس المحاسبة وفقا لأفضل الممارسات، مع تمكين المواطنين الإطلاع عليه بعد ستة أشهر من نهاية السنة المالية.

8- **تقارير التدقيق:** يمثل تقييم مستقل لحسابات الحكومة تنتهجها المؤسسات الرقابية العليا، يقيم هذا التقرير عموما قياس مدى مطابقة تنفيذ الإيرادات والنفقات للميزانية المعتمدة، حيث يعطي تقرير المراجعة الصورة الصحيحة والصادقة للحسابات عن الوضعية المالية.

## ثانيا- التحول نحو حوكمة الميزانية العامة

عرف البنك الدولي الحوكمة على أنه:« الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية»، كما عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها:« ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة مستوياته، كما أنها التقاليد والمؤسسات والعمليات التي تقرر كيفية ممارسة السلطة، وكيفية سماع صوت المواطنين، وكيفية صنع القرارات في قضايا ذات اهتمام عام»[1].

وعلى ذلك فإن حوكمة الميزانية العامة تستهدف إرساء قيم الشفافية والمشاركة في مؤسسات الميزانية وعلى النحو الذي يحقق فاعلية المساءلة لتلك المؤسسات، كما استقر الفكر التنموي الحديث – وأكدته الممارسات الدولية – على أهمية الدور المحوري الهام الذي تلعبه مؤسسات الميزانية العامة وتفعيل مفهوم وقيم الحوكمة في دفع وتطوير أداء منظومة التنمية الاقتصادية، فالميزانية هي المرآة العاكسة لدور الحكومة في المجتمع، ومن خلالها يمكن تحديد السمات الأساسية للاقتصاد الوطني، لاسيما فيما يتعلق بمدى قوة وسلامة المركز المالي للدولة وأوضاعها التنافسية على الصعيدين الداخلي والدولي[2].

لذا تمثل الحوكمة الجيدة مجموعة من المعايير التي تتبناها القيادات السياسية والسلطات الإدارية الملتزمة بتطوير موارد المجتمع وتحسين نواحي الحياة للمواطنين، وتستخدم الحوكمة الجيدة من قبل العديد من المؤسسات الدولية، كوسيلة لقياس الأداء والحكم على ممارسة السلطة السياسية في إدارة شؤون المجتمع، وتعتبر قيم النزاهة، المشاركة الشعبية، الشفافية والمساءلة من أهم الحوكمة الجيدة التي تسعى من خلالها إلى تعزيز سيادة القانون وتحقيق العدالة والمساواة في المجتمع، وتضمن الحوكمة وضع الأولويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على أساس توافق الآراء الواسعة في المجتمع[3].

---

1- زين الدين بروش، جابر دهيمي، دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي والإداري، ملتقى وطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 06 و07 ماي 2012، ص 04.

2- زين الدين بروش، جابر دهيمي، مرجع سابق، ص 04.

3- زيد الدين بروش، وجابر دهيمي، نفس المرجع، ص 06.

حيث تتطلب الحوكمة من وجهة نظر البنك الدولي مع فكرة تطوير الإدارة، كوسيلة أساسية لإنشاء البيئة الداعمة للتنمية وإدامتها، وتكون مكملة للسياسات الاقتصادية المجدية،أما الحوكمة من وجهة نظر مشروع الأمم المتحدة الإنمائي فهي حالة تعكس تقدم الإدارة وتطورها من إدارة تقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين، وتستخدم الآليات والعمليات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من المشاريع بشفافية ومسؤولية أمام المواطنين[1].

وفي هذا السياق يؤكد صندوق النقد الدولي على أثر تفعيل قيم الحوكمة في الميزانية العامة على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي للدول المختلفة، وذلك أن الحوكمة إذا ما وضعت إطارا متوسط الأجل لميزانيتها وعملت على نشر خططها المالية بشفافية، تضمن تفعيل عمليات الرقابة والمساءلة لتلك العمليات وتضمن تنفيذ سياسة مالية أكثر انضباطا[2].

تتضمن الحوكمة الجيدة في إعداد وتنفيذ الميزانية المصاغة، التنفيذ وإعداد التقارير المالية وتقارير الأداء – غير المالية– والتحليل، في إطار الإجراءات المنصوص عليها في القانون أو اللوائح التنظيمية، ولكي تتحقق الحوكمة المالية ضمن صيرورة الميزانية لا بد من التركيز على وضع إطار قانوني شامل لجميع النفقات، وأيضا عبر تجديد الوظائف التالية[3]:

**1– وظيفة تحضير الميزانية:** والتي تقوم على تحديد الأطر الإجمالية للاقتصاد الكلي والمالية العامة ذات المصداقية، مع إمكانية الوصول إليها باستخدام التوقعات والأهداف الواقعية؛ هيكلة وتصنيف ميزانية شفافة، متكاملة ونوعية، ترتبط بالمخططات المحاسبية لأجل التقارير المالية وإلزامية المساءلة خلال التنفيذ، وكذا توزيع الأموال المتاحة على أساس معلومات دقيقة للنفقات وخطط ذات مصداقية للنفقات القطاعية. وإنشاء وثائق ميزانية تشتمل على معلومات مفصلة وواضحة، ومفيدة، وفي الوقت المناسب للبرلمان وللمواطنين، على الإيرادات المتوقعة والنفقات والديون، وتخصيص الموارد المتاحة لتحقيق الأهداف والنتائج المتوقعة.

---

1– محمد زكي علي السيد، الحوكمة في الموازنة العامة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة 2008، ص 35.

2- Hameed F, Fiscal transprancy anol Economic out comes, IMF working paper, 2005, P 07.

3- Altafolscher, Intervention sous titre : La bonne gouvernance dans la préparation et l'exécution du budget, 6eme Séminaire Annuel de CABRI sur : la bonne gouvernance financière : vers une budgétisation moderne, 18 au 19 mai 2010, Pretoria, South Africa, PP 18- 19.

**2- وظيفة تنفيذ الميزانية:** والتي تقوم على أنظمة قادرة على التنبؤ والتقدير الجيد، تعمل بشفافية وتخضع للمساءلة حول توقعات الخزينة والإدارة، وتنظيم الرقابات الداخلية التي تعمل في إطار نفقات الأجور وغير الأجور لضمان الانضباط الميزاني وسيادة القانون، وتحديد نظم المراجعة الداخلية التي تساعد في تحديد نقاط الضعف في نظم الرقابة على الميزانية.

**3- وظيفة نظم التقارير الحسابية:** ذلك أن تتبع الممارسات الحسابية المعترف بها عموما تؤدي إلى إنتاج معلومات مالية موثوقة، وتوفير الشفافية حول حالة المالية العامة وفي صيرورة الميزانية، والذي يعتبر وسيلة لتعزيز قدرة البرلمان والمواطنين على المساءلة والمحاسبة، أثناء وبعد سنة الإنفاق.

من هذا المنطلق، فإنه في اعتقادنا أن وضع الأطر والممارسات التي تعزز الشفافية وتعميق المشاركة العامة من المواطنين والمجتمع المدني في وضع قرارات وسياسات الميزانية من شأنها تعزيز فاعلية المساءلة وتقويض من فرص الفساد ووضع آليات قانونية ومحاسبية يمكن من خلالها القضاء على منابع الفساد في عمليات ومؤسسات الميزانية، بما يعزز التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية وضبط مسار التنمية المستدامة.

# الخاتمة

من خلال الدراسة يتبين لنا أن الاختصاص الرقابي في مجال تنفيذ الميزانية هو نتيجة طبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث تضمن الدستور والقوانين المتعلقة بالمجال المالي قواعد تكفل رقابة كل سلطة على الأخرى ضمانا لعدم خروج أي منها عن الاختصاص المحدد، قصد حماية المال العام والمحافظة عليه، لذلك كان جديرا أن تقوم الدولة على حمايته وصيانته، وبكافة الطرق والوسائل القانونية التي تجعله بمنأى عن كافة صور العدوان أو الغصب أو التعدي التي قد تلحق به، كما يمكن لعضو البرلمان ببسط رقابته على المال العام من خلال استخدام الآليات الرقابية التي قررها الدستور بنصوص صريحة وواضحة، ويساعده في ذلك اللجان البرلمانية الدائمة،وتقارير هيئات الرقابية المالية المستقلة.

وعلى ضوء ما درسناه في مختلف أبواب وفصول الدراسة، خلصنا إلى مجموعة من النتائج، ومحاولة إيجاد ووضع بعض التصورات والمقترحات التي قد تساعد على الأقل في تفعيل الدور الرقابي للبرلمان.

**I- النتائج**

إن الرقابة المالية بصورها المختلفة (القبلية، الآنية، البعدية) تحتاج إلى تطوير يتماشى مع تحديث نظم الرقابة المالية، حيث لم يعد هدف الرقابة مجرد التأكد من حرفية إتباع تسلسل الصيغ القانونية والإجراءات الشكلية للتصرف المالي، وإنما الرقابة على كافة الخيارات والبدائل التي تتبناها السلطة المختصة والاستخدام الجيد لإيرادات العامة، وهو أمر يمكن تحقيقه إذا أمكنا إرساء الشفافية على الميزانية العامة والتي تمثل عنصرا أساسيا للمساءلة والرقابة، فهذه الشفافية- تعد عنصر أساسي وضروري تمكن البرلمان من مراقبة الحكومة ومحاسبتها، فالشفافية في النظام المالي الجزائري محدودة وقد تكاد لا تراها في جميع مراحل الميزانية العامة من يوم الإعداد إلى يوم المصادقة على الحساب الختامي، فالبرلمان هو الذي يصوت على القوانين المالية ولا يمكن أن تصدر بشكلها العادي إلا بعد موافقة السلطة التشريعية عليها، وهذا الاختصاص وإن كان يبدو في الظاهر اختصاص دستوري مهم يملكه ممثلو الشعب باعتبارهم المعنيين أكثر بحماية المال العام، لذا كان من الضروري أن يوافق الشعب – بواسطة ممثليه- على أي تصرف تقدم عليه الحكومة من شأنه أن يزيد من الأعباء المالية

التي يتحملها المواطن البسيط، إلا أن جوهر هذا الاختصاص واقعه مقيد، بحيث أثبت الواقع أن السلطة المالية للبرلمان تبقى ضعيفة ومقيدة بوابل من المعوقات.

صحيح أن المشرع الدستوري لم يخيب ظن السلطة التشريعية أن منح لها حق التصويت على القوانين المالية، لكن بالمقابل ضيق من مجال تدخلها، حيث منعها من المبادرة في المجال المالي وجعله حكرا على الجهاز التنفيذي، كما عمل على تضييق أو تقييد من سلطة البرلمان في تقديم الاقتراحات أو التعديلات إذا كان من شأن قبولها أن يؤدي إلى تخفيض في الموارد العمومية أو إحداث نفقات جديدة، وفوق كل ذلك، على البرلمان أن يلتزم بالمواعيد الزمنية المتعلقة بالتصويت على القانون المالي السنوي المحددة بخمسة وسبعين (75) يوما على أقصى تقدير، وإلا كان من حق الحكومة – بل لزاما عليها – أن تضع مشروع القانون المالي موضوع التنفيذ والتطبيق بمقتضى الأوامر الرئاسية، الأمر – وإن تحقق– الذي سيؤدي إلى تضيق هامش الحرية أو بالأحرى إلغاء سلطة البرلمان التي يملكها في المجال المالي، على نحو سيؤدي لا محالة إلى تمكين الحكومة وجعلها تتدخل فيه أكثر من البرلمان نفسه، مما يتبين وبوضوح تام تفوق المطلق من حيث الصلاحيات والاختصاصات في المجال المالي للجهاز التنفيذي على السلطة التشريعية.

الأمر لا يتوقف عند المقاربة القانونية والتشريعية للاختصاص المالي للبرلمان، بحيث تجعل من هذا الأخير مشرعا ثانويا مقارنة بالحكومة التي تمثل المشرع الأساسي في كل ما يتعلق بالمجال المالي، فالحكومة تمارس السلطة التنظيمية وهو ما يجعلها تهيمن على الوظيفة التشريعية على حساب المؤسسة البرلمانية، بل إن الجزء الذي تمارسه الحكومة – وإن لم نكن مبالغين في تصورنا– يعتبر أكثر شأنا ومكانة من الحيز الذي يمارسه البرلمان، لأنه يتميز بالإطلاق، بينما يتميز البرلمان بالتقييد والتحديد والتضييق والحصر؛ وهو ما جعل الاختصاص المالي للبرلمان يصل إلى درجة كبيرة من الضعف سواء بقصد من المشرع أو بسبب ما كسبت يديه، لأن البرلمان ما هو إلا كتل سياسية تمثل أحزابا، ودورها يقتضي المشاركة في جميع المستويات، لكن الواقع يفرض على النواب الالتزام بالنهج الحزبي والانصياع لقرارات القيادة السياسية للحزب، وخاصة وجود أغلبية برلمانية تتشكل منها الحكومة وتؤيدها في جميع القرارات التي تتخذها على مستوى المجال المالي، وهو ما يجعلنا نطرح تساؤلا: ماذا بقي للبرلمان من الممارسة في المجال المالي سواء على مستوى التشريعي أو الرقابي؛ وهو الوضع يختلف مقارنة بالأنظمة البرلمانية، فالنظام الفرنسي بعد مرحلة تقرير العمل بالقانون العضوي رقم 692/2001 المتعلق بالقوانين المالية والذي جاء في شكل اقتراح القانون، وهو ما يدل دلالة واضحة

على الهمة التي كان يتمتع بها النواب في البرلمان الفرنسي من خلال كسر الاحتكار وسيطرة الحكومة على تسيير المالية العمومية، ساهم في إرساء مبادئ جديدة في الميزانية العامة من مبدأ صدق الميزانية، ومبدأ الشفافية في المعاملات المالية، وكذا مبدأ ترشيد النفقات العمومية، والتحول من ميزانية الاعتمادات، إلى تبني ميزانية البرامج والأداء، وتوسيع وتفعيل الدور الرقابي للبرلمان من إقرار نظام المسؤولية أمام البرلمان لكل من وزير المالية، وكذا كل المسؤولين عن برامج تنفيذ الميزانية.

بالرجوع إلى الحالة الجزائرية، ومن خلال ما ذكرنا من وجود قيود دستورية وقانونية مفروضة على الاختصاصات المالية للبرلمان، هناك قيود سياسية وعملية، فالبرلمان لا يتوفر على المعلومات الضرورية للتقصي والبحث، وبالتالي فهو لا يملك الوسائل الملائمة للمساهمة بفعالية في الإنتاج التشريعي وخاصة المالي؛ ووجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة – كما أشرنا قبل قليل إلى دور الأحزاب– تفوق عددا أصوات المعارضة يضمن لمشاريع القوانين المالية حماية أو حصانة لا تؤثر فيها التعديلات اللهم إلا قبلت بها الحكومة، وهو ما يفهم – في نظرنا – تعقيد القرارات المتخذة في المجال المالي والتي قد لا توازيه دائما الكفاءة والخبرة لدى نسبة هامة من النواب، فالوضع يستلزم إطلاعا ومعرفة كافية وهو ما يفسر المضي قدما في نهج سياسة محو سلطة البرلمان وتقرير هيمنة الحكومة على المجال المالي.

**II– والمقترحات**

وضعت بعض البرلمانات بعض الوسائل للوي يد الوزراء غير المتعاونين، فمثلا البرلمان البولندي لديه نظام فريد، صمم ليعزز نوعية الإجابات التي يتلقاها من السلطة التنفيذية، فيمكنه أن يصوت رسميا على قبوله أو رفضه لهذه الإجابات، وفي الوقت الذي ليس لهذا التصويت أي تأثير تشريعي إلا أنه قد يحرج الوزراء الذين يخضعون له ويشجعهم على تقديم معلومات كاملة وذات صلة[1].

استحداث هياكل برلمانية إضافية ومستقلة تابعة لها للتدقيق والمراجعة، وذلك لمساعدة الهيئة التشريعية بمهمة الإشراف والمراقبة التي تستهلك وقتا والتي هي أيضا معقدة ومفصلة، تكلف بإعداد تقرير فصلي أو سنوي شامل يقدم إلى البرلمان، بينما يساعد آخرون لجنة الميزانية بصفة أو بطريقة

1– الهيئات التشريعية وعملية الموازنة، دراسة دولية، مرجع سابق، ص 38.

أو أخرى في دراسة المشروع، وذلك من خلال التقارير بشأن قضايا معقدة وهامة، شريطة أن يتوفر لهذه الهياكل الوسائل المادية والبشرية[1].

الإسراع في إصدار قانون عضوي متعلق بالقوانين المالية طبقا لأحكام الدستور في المادة 141 من التعديل الدستوري الصادر بقانون رقم 01/16 والتي تنص على أنه:« يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:...- القانون العضوي المتعلق بقوانين المالي»، ورغم وجود مشروع قانون تم التصديق عليه في 12 مارس 2008 على مستوى مجلس الحكومة وتم تعديله مرة أخرى في 2012 على مستوى نفس المجلس، إلا أنه لم يتم تقديمه للبرلمان من أجل التصويت عليه ليتم اعتماده ويكون بديلا للقانون رقم 17/84؛ الأمر إن تحقق فإنه يمكن البرلمان من توسيع صلاحياته وتعميق سلطاته في الرقابة وإشراكه في إعداد الميزانية العامة، ومعرفة دقيقة بفعالية النفقة العمومية وتحسين شفافية المعلومات المقدمة إلى البرلمان.

العمل على تحسين وتطوير كفاءة النواب بخصوص فهم وإدراك محتويات القانون المالي السنوي، وبالمقابل على الأحزاب السياسية التي يقع على عاتقها مسؤولية أدبية بخصوص انتقاء النخب العلمية والمتخصصة ذات المستوى العالي قصد ترشيحهم في الانتخابات التشريعية من أجل رفع وارتقاء بالوظيفة النيابية والابتعاد عن منطق الحسابات الضيقة[2].

العمل على تمكين النواب الحصول على المعلومات الضرورية من خلال إنشاء مصلحة أو هيئة رسمية مستقلة تختص بإصدار الإحصاءات حول الأنشطة المالية للحكومة، ومد المعلومات للبرلمان حول طبيعة الأنشطة المالية ونتائج البرامج العمومية وتسيير المؤسسات العمومية، بالإضافة الحصول على المعلومات حول نتائج التغييرات المدرجة على الميزانية المقدمة من طرف الحكومة، كل هذا يجب أن يكون على مستوى عال من الموظفين في المجال المالي، المحاسبي، الرقابي، والاستثمار في تكنولوجية الاتصال وتحقيق الاحترافية في الأنشطة التي تقوم بها[3].

كما يقع على البرلمان أن يؤدي دورا جديدا في المجال المالي، يكسر الطابع الروتيني سواء من حيث المناقشة أو المصادقة على القوانين المالية أو من حيث ممارسة الرقابة، ولا تقتصر

---

1- الهيئات التشريعية وعملية الموازنة، دراسة دولية، مرجع سابق، ص 38.

2- وإن كنا نعتقد أن هذا الأمر مستبعد حاليا، لأن الطبقة السياسية لا تهمها إلا مصالحها الحزبية وما تجنيه من مقاعد داخل قبة البرلمان، بترشيح الأشخاص الذين لهم نفوذ مالي أو سياسي.

3- حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 102.

الممارسة التشريعية من أجل المعارضة ليس إلا، وعلى المشرع أن تكون له النية الصادقة في تحسين دور البرلمان سواء في المجال التشريعي بتمكين النواب المشاركة في تقديم الاقتراحات والمساهمة في تعديل مشاريع قوانين المالية بشكل إيجابي بما يخدم مصلحة المحافظة على المال العام وتغليب المصلحة الوطنية على المصالح الحزبية الضيقة، وفي نفس الوقت حتى لا يسيء استعمال حق التعديل بوضع يلحق الضرر بالميزانية العامة وأيضا في المجال الرقابي وخاصة عند مناقشة قانون ضبط الميزانية والمصادقة عليه، من خلال تحديد مواعيد زمنية للحكومة تلزمها بتقديم المشروع تحت طائلة توقيع الجزاء قد يصل إلى طرح الثقة من الحكومة، مما يعزز من دور الرقابة المالية للبرلمان.

كما يجب على البرلمان كهيئة تشريعية أن تعمل على تشجيع التخصص المالي بين النواب، من خلال تحفيزهم على المشاركة في الندوات والملتقيات وإجراء دورات تكوينية متوسطة المدى؛ والعمل على تحسين تخصيص الموارد العمومية وتحفيز الموارد البشرية حتى تسير أنشطتها بفعالية كبيرة عبر تدعيم وسائل وموارد البرلمان للسماح له بمعالجة المسائل المالية[1]؛ وهذا من أجل الوصول إلى بناء علاقة تكامل بين الحكومة والبرلمان وتحسين تلك العلاقة.

1- حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 103.

# قائمة المراجع

**المصادر**


- القرآن الكريم
- سنن الترمذي، للإمام أبي عيسى محمد بن عيسى الترمذي


**المراجع– الكتب العامة**


**1** – العلامة ابن منظور، لسان العرب المحيط، المجلد الأول، طبعة دار لسان العرب، بيروت 1375هـ/ 1955 م.

**2** – السيد محمد مرتضى الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس،الجزء الثاني، الطبعة الثانية، مطبعة دولة الكويت .1987

**3** – إسماعيل بن حماد الجوهري، مختار الصحاح، الطبعة الثالثة، تحقيق أحمد عبد الغفور، دار العلم للملايين، بيروت، .1984

**4** – إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة .2010

**5** – إبراهيم محمد قطب، الموازنة العامة للدولة،الجزء الأول، الهيئة العامة المصرية للكتاب القاهرة 1994.

**6** – ــــــــــــــــــــــــــ، النظم المالية في الإسلام، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة .1996

**7** – ابن القيم الجوزية، الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، مطبعة السنة المحمدية، القاهرة 1953.

**8** – ابن تيمية تقي الدين، السياسة الشرعية، الطبعة الثانية، المطبعة السلفية، القاهرة .1980

**9** – ــــــــــــــــــــــــــ، الحسبة ومسؤوليات الحكومة الإسلامية، الطبعة الثانية، المطبعة السلفية، القاهرة .1981

**10** – الإمام الحافظ أبي عبيد القاسم بن سلام، كتاب الأموال، مكتبة الكليات الأزهرية، ودار الفكر، القاهرة .1981

**11** – الإمام أبي يوسف يعقوب بن إبراهيم، كتاب الخراج، الطبعة السادسة، المطبعة السلفية، القاهرة .1977

**12** – أحمد جمال الدين موسى، مقدمة في اقتصاديات الإصلاح، بدون دار النشر، 2009.

**13** – أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 1979.

**14** – أحمد فريد مصطفى وسهير محمد السيد حسن، الاقتصاد المالي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة 1989.

**15** – أحمد وافي وبوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الوطنية للطباعة، الجزائر 1992.

**16** – الأسعد بن مماتي، قوانين الدواوين، مطبعة مصر، القاهرة 1943.

**17** – الجرجاني، التعريفات، الطبعة الأولى، درا الكتاب العربي، بيروت 1983.

**18** – الجوهري عبد العزيز، القانون والقرار الإداري ما بين الإصدار والنشر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2005.

**19** – الإمام الما وردي، أدب الدنيا والدين، دار الفرجاني، القاهرة 1983.

**20** – السيد عبد المولى، المالية العامة، دراسة للاقتصاد العام المصري، دار النهضة العربية، القاهرة 1995.

**21** – السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة 04، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة 1949.

**22** – السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة 1996.

**23** – ــــــــــــــــــــــــــ، وزين العابدين ناصر، مبادئ علم المالية العامة، الكتاب الجامعي، جامعة عين شمس، القاهرة 2004.

**24** – أنو الخطيب، الأصول البرلمانية في البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت 1961.

**25** – إسماعيل حسين، المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان الأردن 2003.

**26** – أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة 2005.

**27** – بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري، بدون دار النشر.

**28** – بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الأردن 2011.

**29** – توفيق عبد المحسن، تقييم الأداء، مداخل جديدة لعام جديد، دار النهضة العربية، القاهرة 1997.

**30** – جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة .1999

**31** – جلال السيد بنداري، أهمية بيوت الخبرة البرلمانية، إبراز وتفعيل دور البرلمان، دار النهضة العربية، القاهرة،بدون سنة النشر.

**32** – جعفر محمد أنس قاسم، النظرية العامة لأملاك الإدارة والأشغال العامة، الطبعة الثالثة، الجزائر .1992

**33** – ــــــــــــــــــــــــــ، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة وتطبيقية، بدون دار النشر، .1987

**34** – حسن علي الشاذلي، الاقتصاد الإسلامي، الطبعة الثانية، دار الكتاب الجامعي .1996

**35** – حسن عواضة، المالية العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، .1981

**36** – حسين حسين شحاته، حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، دار النشر للجامعات، القاهرة .1999

**37** – حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دارسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة .2004

**38** – خالد شحادة الخطيب، محمد خالد المهايني، المحاسبة الحكومية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان الأردن .2008

**39** – دنيدني يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية، الجزائر .2010

**40** – رغيد الصلح، الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية، بدون سنة النشر.

**41** – زين العابدين نصار، المالية العامة: الإيرادات والنفقات العامة، بدون دار النشر .1996

**42** – زينب الداوي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان .2013

**43** – زينب حسين عوض الله، المالية العامة، بدون دار النشر، بيروت .1994

**44** – طارق الساطي، رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة .1968

**45** – طه رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية 2005.

**46** – كاظم السعدي، ميزانية الدولة، مطبعة الزهراء، بغداد .1969

**47** – لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، دار الفكر للنشر والتوزيع، القاهرة ، بدون سنة النشر.

**48** – محمد الزيات، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان، الطبعة الأولى، بدون دار النشر، سنة .1971

**49** – مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، بدون دار النشر، سنة .1996

**50** – محمد باهر عقلم، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة المعرفة، سنة .1993

**51** – ـــــــــــــــــــــــــ، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، الطبعة الثانية، مطبعة المعرفة، سنة .1982

**52** – محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة 2002.

**53** – محمد جمال ذنيبات، المالية العامة والتشريع المالي، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية، عمان الأردن 2003..

**54** – محمد حلمي مراد، الميزانية العامة قواعد إعدادها وتطبيقاتها في الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالية، جامعة الدول العربية .1960

**55** – محمد حسين الوادي، تنظيم الإدارة العامة من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، الطبعة الأولى، دار الصفاء، الأردن .2010

**56** – محمد رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة .1996

**57** – محمد رسول العموري، الرقابة المالية العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، دمشق .2005

**58** – محمد حنين، تدابير المالية العمومية، الطبعة الأولى، مطبعة دار القلم، المغرب 2005.

**59** – محمد مالكي، القانون الدستور ي والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني، دار ليلى للطباعة والنشر، مراكش .1997

**60** – ـــــــــــــــــــــــــــــ، النظم السياسية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار ليلة للطباعة والنشر، مراكش .2010

**61** – محمد ماهر أو العينين، الإنحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة النشر.

**62** – محمد عبد الرحيم عنبر، الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة .1973

**63** – محمد عبد الله العربي، ميزانية الدولة، مطبعة المعارف، بغداد، بدون سنة النشر.

**64** – الشيخ محمد شلتوت، الإسلام عقيدة وشريعة، الإدارة العامة للثقافة الإسلامية بالأزهر، 1379 هـ/ 1959 م.

**65** – محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008.

**66** – محمد فتح الله خطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة النشر.

**67** – محمد سعيد أمين، الإدارة المالية والموازنة العامة للدولة، دراسة علمية للاتجاهات الحديثة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة .1972

**68** – محمود عبد الفضيل، ومحمد رضا العدل، مبادئ المالية العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية .1988

**69** – محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، بدون سنة النشر.

**70** – منصور عسو، قانون الميزانية العامة، الطبعة الأولى، دار النشر، الدار البيضاء، المغرب 2005.

**71** – منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة 2004.

**72** – منيس أسعد عبد المالك، ميزانية الدولة والسياسية المالية، مكتبة الأنجلو المصرية، بدون سنة النشر.

**73** – مصطفى معمر، المدخل لدراسة المالية العامة، طبع وتوزيع مركز النسخ، مكناس .2005

**74** – مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري، دار النجاح للكتاب، الجزائر .2005

**75** – نوفل علي الديلمي، الحماية الجزائية للمال العام، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر .2006

**76** – عادل أحمد حشيش، اقتصاديات المالية العامة، دراسة تحليلة، جامعة عين شمس القاهرة 1983.

**77** – ـــــــــــــــــــــــــــ، أصول الفن المالي للاقتصاد العام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية .1998

**78** – عادل الطبطائي، النظام الدستوري، دار العلوم للطباعة، الكويت .1985

**79** – عبد الإله فونيتر، العمل التشريعي وأصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تأصيلية وتطبيقية، الجزء الثاني، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط .2002

**80** – عبد الحي الخولي، الموازنة العامة والمحاسبة الحكومية، دراسة علمية وعملية لموازنات وحسابات الجهاز الإداري للحكومة والهيئات والوحدات الاقتصادية العامة، عمان .1988

**81** – عبد الكريم درويش وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة 1977.

**82** – عبد الله النقشبندي، الرقابة المالية العامة، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، بغداد .1964

**83** – عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر 2003..

**84** – عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة .1981

**85** – عبد الله عبد الحفيظ، وعرفات إبراهيم التهامي، التشريعات الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة .1997

**86** – عبد الله العظيم، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، القاهرة .2004

**87** – عبد القادر تيعلاتي، المالية العامة المقارنة، قانون الميزانية، الجزء الأول، دار الجسور، وجدة، المغرب .2002

**88** – عثمان الزياني، السلوك البرلماني وأداء البرلمان، الطبعة الأولى، بدون سنة النشر.

**89** – عثمان عبد المالك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، بدون دار النشر، الكويت 1989.

**90** – عجة الجيلالي، مدخل للعلوم القانونية، الجزء الأول، دار برتي للنشر، الجزائر .2009

**91** – علي حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى، مكتبة كنعان، الأردن 1996.

**92** – علي لطفي، المالية العامة، دراسة تحليلية، مكتبة عين شمس، القاهرة .1995

**93** – عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية للرئيس في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة .1980

**94** – عصام بشور، توازن الموازنة العامة، مطبعة جامعة دمشق .1984

**95** – عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، دار الخلدونية، الجزائر .2007

**96** – عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، الطبعة الأولى، مكتبة الإشعاع ، الإسكندرية .1997

**97** – ـــــــــــــــــــــــ، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية .1998

**98** – غازي عناية، أصول الميزانية العامة في الفكر الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الجيل، بيروت .1989

**99** – غسان الدين قلعاوي، رقابة الأداء، الطبعة الأولى، دار كنعان للدراسات والنشر، سوريا 1998.

**100** – فتحي زكريا، وجبر القانون البرلماني، دراسة نقدية تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة 2006.

**101** – فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والأنشطة الأخرى، دراسة مقارنة، درا النهضة العربية، القاهرة .1994

**102** – ـــــــــــــــــــــــ، وجيز القانون البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة .2004

**103** – فوزري عطوي،المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، مشق .2003

**104** – قايد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت .1995

**105** – قحطان السيوفي، اقتصاديات المالية العامة، دار طلاس للدراسات والنشر، دمشق 1989.

**106** – سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، الجزء الأول، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة .1982

**107** – سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، .1986

**108** – ــــــــــــــ، موجز القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة النشر.

**109** – سعد أمين عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري، بدون دار النشر، .1980

**110** – سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر .1993

**111** – سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بدون تاريخ النشر.

**112** – شمس الدين مرغني علي، القانون الدستوري، مطبعة دار التأليف .1977

**113** – شوقي عيد الساهي، مراقبة الموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى، مطبعة حسان، القاهرة 1983.

**114** – ــــــــــــــــــــ،الموازنة العامة في ضوء الإسلام، بدون دار النشر، .1983

**115** – وجدي ثابت غبريال، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري طبقا لدستور 1971، بدون دار النشر، .1990

**116** – يحي الجمل، النظام الدستوري، مطبعة جامعة الكويت، .1971

**117** – يجي بن آدم، الخراج في التراث الاقتصادي الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الحداثة، بيروت .1990

**118** – يوسف إبراهيم، النفقات العامة في الإسلام، دارسة مقارنة، الجزء الثاني، دار الثقافة، الدوحة .1988

**119** – يوسف شباط، المالية العامة، الكتاب الثاني، دمشق .1996

**120** – الشيخ يوسف القرضاوي، فقه الزكاة، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، مؤسسة الرسالة، 1981.

**ثانيا- <u>الرسائل الجامعية</u>**


**1** - أحمد الرشيدي، الإطار القانوني لسياسات اللامركزية في مصر، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة،كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة 2006.

**2** - أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ,1989

**3** - أحمد السيد عطا الله، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة .2010

**4** - أحمد جمال الدين موسى، المضمون الاقتصادي لموازنة الدولة، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة .1987

**5** - أحمد حنيش، آفاق نظام الرقابة في ظل عصرنة الموازنة العامة، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر .2010

**6** - أشرف السيد قبال، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه، جامعة المنوفية .2000

**7** - إيهاب سلام زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة .1982

**8** - الهبري الهبري، الاختصاصات المالية للبرلمان، رسالة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب .2006

**9** - جلال السيد بنداري، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية،رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة .1996

**10** - جيهان عبد اللطيف الرفاعي، الرقابة على الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا .2010

**11** - حامد حمود الخالدي، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة .2009

**12** - حكيم بوجطو، عصرنة نظام الموازنة العامة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة 02، .2014

**13** – حسين طه علي، الرقابة الشعبية وسيلة إسهام الجماهير في السلطة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد .1981

**14** – ديوان المحاسبة في الجمهورية اللبنانية، المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، أهمية التحول إلى إدارة الأنشطة الحكومية بديل لإدارة الموارد الإنتاجية، بيروت، لبنان .2009

**15** – رابح لعروسي، السلطة التشريعية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسة والإعلام .2004

**16** – زين الدين بروش، جابر دهيمي، دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي والإداري، ملتقى وطني حول "حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري"، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر ،بسكرة، ماي .2012

**17** – ليلى بن بغلية، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة باتنة .2004

**18** – مالك عويس، أي دور في حماية المال العام، رسالة ماجستير، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء .2006

**19** – محمد الدرويش، الرقابة البرلمانية للجنة المالية على العمل الحكومية، بدون دار النشر .2008

**20** – محمد خلاصي، عملية تحضير الميزانية العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر .1996

**21** – محمد زكي علي السيد، الحوكمة في الموازنة العامة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة .2008

**22** – محمد عبد الحليم عمر، الرقابة على الأموال في الفكر الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة الأزهر .1982

**23** – منير محمد شاكر، مضامين استخدام موازنة الأساس الصفري في الإدارات الخدمية العامة، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، .1996

**24** – نادية نويني، حدود السياسة المالية للبرلمان، نموذج مشاريع القوانين المالية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء .2007

**25** – عادل محمد إلهامي، الميزانية التقديرية في قطاعي الأعمال والخدمات واستخدامها في مجالات التخطيط وتقييم الأداء والرقابة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة 2008..

**26** – عبد الحميد الزويبع، علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، الرباط، المغرب .2001

**27** – عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الميزانية العامة للدولة، ودور الدولة في اقتصاد مختلط، بدون دار النشر .2001

**28** – عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية خلال تطور النظام الدستور ي في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر .2001

**29** – عبد الله فالح علي العزب، الرقابة البرلمانية وحدودها، دراسة تطبيقية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة .2009

**30** – عبده السيد خليل، رقابة تنفيذ الموازنة للدولة في التشريع الإسلامي والمعاصر، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الأزهر، القاهرة .2005

**31** – عثمان العوضي، الرقابة القانونية على مالية الدولة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة .1992

**32** – عمار عباس، تطور الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة وهران .2004

**33** – عيد الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس .1983

**34** – فارس محمد عبد الباقي، التحقيق البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1998.

**35** – سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، الرباط 1995.

**36** – الهيئات التشريعية وعملية الموازنة، أبحاث ودراسة دولية، سلسلة الأبحاث التشريعية، الإعداد المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية، و. م. أ، .2003

**37** – وجيه أحمد الخادم، الضوابط الشرعية للإنفاق العام، بحث مقدم لمركز كامل للاقتصاد الإسلامي، بحث غير منشور، ديسمبر .1997

**38** – ورشة عمل تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت 03 إلى 06 فيفري 2006.

**39** – ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية .2009

**40** – يوسف بومدين، التعليم العالي وعلاقة مخرجاته بسوق العمل والتنمية في الجزائر بين الواقع والمأمول، ملتقى دولي حول "الجامعة والتشغيل، الاستشراف، الرهانات والمحك"، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، جامعة المدية، ديسمبر .2013

**41** – ـــــــــــــــــــــــ، دور الحكومة الإلكترونية في تفعيل التعليم الإلكتروني، تحدياته وآفاق تطويره،ملتقى دولي حول الحكومة الإلكترونية في الجزائر، جامعة سعد دحلب البليدة، ماي 2013.

**ثالثا– <u>المقالات العلمية</u>**

**1** – إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة الإدارة، العدد 03، 1998.

**2** – الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 04، 2003.

**3** – المعطي سهيل، المراقبة المالية البرلمانية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 09، ديسمبر .1998

**4** – بشير يلس شاوش، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان .2003

**5** – ـــــــــــــــــــــــ، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة بالخزينة، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، .2003

**6** – حبيب أبو صقر، عمليات تنفيذ الموازنة ورقابتها، دراسة مقارنة، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عدد خاص، عمان الأردن .1981

**7** – حسن البيومي، الضغوط والقيود المكبلة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، المجلة الدولية للرقابة المالية والحكومية، عدد 03، مجلد 17، تصدر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، أنتوساي .1990

**8** – حسن العرفي، تطوير الرقابة البرلمانية على الميزانية، نحو مقاربة قائمة على النتائج، مجلة الباب، العدد 01، المغرب .2005

**9** – حسن عبد الكريم سلوم ومحمد خالد المهايني، الموازنة العامة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد، العدد 64، بغداد .2007

**10** – خالد الشرقاوي السموني، قانون المالية وإشكالية تطبيق الفصل 51 من الدستور، المجلة المغربية للإدارة المالية والتنمية، عدد 02، أكتوبر .2003

**11** – رحمة زيوش، واقع تطبيقات مبادئ الميزانية في الجزائر، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، .2009

**12** – زين الدين ناصر، الاتجاهات الحديثة في دراسة الميزانية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد 01، .1996

**13** – طارق بن حسن،ميزانية الاعتمادات تهدر الموارد المتاحة وتفاقم مشكلة الدين العام، صحيفة عكاظ، العدد 937، ص .2003

**14** – كريمة غراص، ظاهرة القيادات الحزبية، مجلة الكلية، كلية الحقوق، الرباط .2005

**15** – لبنى عبد اللطيف،نحو مزيد من المساءلة والشفافية في الموازنة العامة للدولة، مركز شركاء التنمية للبحث والاستشارات والتدريب، مؤتمر الموازنات العامة والمساءلة الشعبية، القاهرة 2006.

**16** – محمد توفيق يونس، الرقابة على تنفيذ الميزانية، مجلة الاقتصاد والقانون، كلية الحقوق، جامعة القاهرة .1947

**17** – محمد حسين علي، تحليل مقارن لأساليب إدارة الموازنة العامة في إطار موازنة الرقابة وموازنة الأداء، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، العدد 02، جامعة عين شمس، القاهرة 1993.

**18** – محمد عبد الحليم عمر، بحث الموازنة العامة في الفكر الإسلامي، مجلة الدراسات التجارية الإسلامية، العدد 01، جامعة الأزهر 1984.

**19** – محمد عبد الله الشريف، كيف تساهم أجهزة الرقابة المالية في تنمية الاقتصاد الوطني عن طريق تشجيع الصناعة الوطنية، بحث مقدم في ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية، الرياض.

**20** – محمد شكري، القانون الضريبي، دراسة تحليلية ونقدية، منشورات مجلة الإدارة والتنمية، العدد 59، 2005.

**21** – مراد بدارن، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، مجلة الإدارة، العدد 01، 2009.

**22** – مقران آيت العربي، نظرة مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص لسنة 2003.

**23** – موسى بن محمد الكردي، علي بن يحي الغامدي، استراتجيات قياس الأداء الحكومي بين نماذج الفكر الإداري وضرورات التغيير، العدد 04، المجلد 47، معهد الإدارة العامة، السعودية 2009.

**24** – نجيب جيري، الوظيفة الرقابية للبرلمان: من رقابة الحكومة إلى رقابة الحكامة، مجلة مسالك، عدد مزدوج 25 و26، الدار البيضاء، المغرب 2014.

**25** – نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإدارية، العدد 01، 2008.

**26** – نور السداة حميوي، المؤسسة التشريعية بين تأثير الفعل الخارجي وتداعيات الممارسة الداخلية، مجلة مسالك، عدد مزدوج 25 و26، السنة 10، الدار البيضاء، المغرب 2014.

**27** – عادلة الوردي، رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام، منشورات مجلة الحقوق، المغربية، الرباط 2012.

**28** – عبد الغني عكة، نحو عصرنة أنظمة الميزانية في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 02، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ة.2008

**29** – علي العربي وعبد المعطي عساف، دور الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، القاهرة،د س ن.

**30** – عمر التونكتي، مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف، مجلة الإدارة، العدد 02، 2006.

**31** – عزيزة حاجي، النخب البرلمانية، مجلة الإدارة المحلية والتنمية، العدد 23، المغرب 2000.

**32** – غسان قلعاوي، دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في عملية التخصيص، عدد 24، مجلة الرقابة المالية، تونس .1994

**33** – فاضل عباس الحسب، الحسبة جهاز الرقابة في إدارة الاقتصاد الإسلامي، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد 01، المجلد 08، .1984

**34** – فرانز فيدلر، الرقابة المالية والديمقراطية، المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، العدد 04، تصدر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (أنتوساي)، واشنطن 1992.

**35** – سيد المتولي مرسي، التطوير المحاسبي للموازنة العامة: قطاع الخدمات باستخدام مفهوم تحليل النظم، المجلة العربية للإدارة، عدد خاص، عمان .1987

**36** – هدى خيري عوض، المعايير والضوابط الشرعية للإنفاق العام، بحث مقدم لمركز صالح للاقتصاد الإسلامي، جامعة الأزهر .1997

**37** – الندوة العربية حول "البرلمان وعملية إعداد الموازنة ومراقبة تنفيذها"، مجلة البرلمان العربي، العدد 91، لبنان .2004

**38** – بحوث الدورة السادسة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، بعنوان "دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في الرقابة على تخصيص القطاع العام"، القاهرة .1998

**39** – بحوث وأوراق عمل الملتقى العربي الثالث بعنوان "آليات حماية المال العام من الفساد الإداري"، إشراف: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المغرب ماي 2008.

**رابعا– <u>النصوص القانونية</u>**

– التعديل الدستوري، الصادر بالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06، ج ر عدد 14.

– القانون رقم 17/84 المؤرخ في 1984/07/06 المتضمن قوانين المالية، ج ر عدد 28.

– القانون رقم 05/88 المؤرخ في 1988/01/12 المعدل والمتمم للقانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية، ج ر عدد 02.

– القانون رقم 24/89 المؤرخ في 1989/12/31 المعدل والمتمم للقانون رقم 17/84 المتضمن قوانين المالية، ج ر عدد 01.

- القانون العضوي رقم 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 50.
- القانون رقم 04/80 المؤرخ في 1982/03/01 المتضمن ممارسة وظيفة الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطنين ج ر عدد 10.
- القانون رقم 05/80 المؤرخ في 1980/03/01 المتضمن ممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر عدد 10.
- القانون رقم 01/80 المؤرخ في 1980/01/12 يتضمن التعديل الدستوري لتأسيس مجلس المحاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والجماعات المحلية، ص 43.
- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 35.
- القانون رقم 32/90 المؤرخ في 1990/12/04 المتعلق تسيير مجلس المحاسبة، ج ر عدد 53.
- القانون رقم 04/06 المؤرخ في 2006/02/20 المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14.
- الأمر رقم 95/ 20 المؤرخ في 1995/07/17 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39.
- الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 2010/08/26 المعدل والمتمم للأمر رقم 20/95 المتعلق بتنظيم اختصاصات مجلس المحاسبة.
- الأمر قم 03/06 المؤرخ في 2006/07/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج ر عدد 27.
- المرسوم التنفيذي رقم 04/80 المؤرخ في 1980/03/01 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 10.
- المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المؤرخ في 1995/02/15 المتضمن تحديد صلاحيات وزير المالية، ج ر عدد 15.
- المرسوم التنفيذي رقم 55/95 المؤرخ في 1995/02/15 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، ج ر عدد 15.
- المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المؤرخ في 2007/11/28 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

- النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- قواعد الأنتوساي

**المراجع باللغة الأجنبية**

**1- اللغة الفرنسية**

**I - livres**

**Ouvrages**

**1** - Allen Schick, « Le déclin des parlements nationaux, aux. http:/ www. Senat. Fr/ événement/ ocde/ dchnick 3. Htm/.page consulté Le 06/06/2003.

**2** - Altafolscher, Intervention sous titre : La bonne gouvernance dans la préparation et financière vers une budgétisation moderne, à maurice, Pretoria South Africa du 18 au 19 mai 2010.

**3** - André Paysant, Finances publiques, 3éme éd, Paris 1992.

**4** - Andrzejt, Abraszewski et autres, Budgétisation axée sur les résultats : expérience des organisations du système des nations Unies, corps Commun d'inspection, Genève 1999.

**5** -Ardant Philipe, Institutions politiques et droit constitutionnel, L. G. D. J, Paris 1995.

**6** - Bachir Yelles Chaouache ; Le budget de L'Etat, OPU, 1990.

**7** - Bernard Plagnet, Droit public, Tome 2, Dalloz, Paris 1997.

**8** - Catteau Lalolf et la modernisation de la Gestion publique, édition Dalloz, mai 2007.

**9** - CF: Bertrand, Contrôle des finances publiques, imprimerie Montlouis, Clermont Ferrand, Paris 1963.

**10** - Christien Bigaut, Finances publiques droit budgétaire et le budget de l'Etat, éd, Ellipses, Paris 1995.

**11** - Cristophe sinassamy, la loi organique relative aux lois des finances (LOLF), imprimerie centrale de lens, France 2007.

**12** -Document Canadienne, la gestion axée sur les résultats, [en line], disponible sur internet: www. Cota. Be/ spip/ IMG/ PDF/ Fiche 7 GCP, GAR. PDF.

**13** -Deni Deni Yahia, la pratique du système budgétaire en Algérie, opu, Alger, 2002.

**14** - D. T, Lavrofe, le système politique Français de la Véme République. 4éme éd, Dalloz, Paris, 1978.

**15** - Duverger Maurice, Finance publiques, P. U. f, Paris 1978.

**16** - Duverger Maurice, la monarchie républicaine, ed R, la ffont,Paris 1978.

**17** -FMI, Manuel sur la transparence des finances publiques, 2007.

**18** - François Deruel et jacques buisson ; budget et pouvoir financier : Dalloz, 13eme édition, France 2001.

**19** - François Ecalle, Maitriser les finances publiques, pourquoi, comment? édition economica, Paris, France 2005.

**20** - Jean Claude Martinez et Pierre Dimalta; droit budgétaire, litec, 3éme éd, France, 1999.

**21** - Jean claude colliard, les régimes parlementairs contemporains, presse de la fondation nationale des sciences politiques, France 1978.

**22** -Jean Francis Fabre, Le contrôle des finances publiques, P. U. F, Paris, 1968.

**23** - Jean François Picard, Finances publiques, 2éme éd, Paris 1977.

**24** - J. Granges, La fixation de l'ordre du jour des assemblées, une étude sur le parlement de la 5eme République, P. U. F, Paris 1965.

**25** - J. F. F, Contrôle des finances publiques.

**26** - Jean Parenteau, Contrôle digestion par méthode budgétaire, 5éme édition.

**27** - George Burdeau, droit constitutionnel et institutions politiques, L. G. j, Paris 1972.

**28** - Gilles Champagne, La pratiques des décrets sous la véme République R. D. P, 1986.

**29** -M. Bouvier et M. C. Esclassan et J. P. Lassale, Finances publiques, 2éme ed, L. G. D. J, Paris 1995.

**30** - Mahmoud atef Ali Elbanna, le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire, L. G. D. J, Paris 1968.

**31** - Levoyer lois ; La loi organique du 1er août 2001, et le pouvoir de contrôle budgétaire du parlement.

**32** - Michel lascoombe, Finances publiques ; Dalloz ; 3ed 1998.

**33** - Ministère du Budget, France, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de L'Etat, qu'est ce que la lolf ? (en line) disponible sur : www. Performance – publique. Gouv. Fr/ la performance – de- l'action publique/ l'essentiel/ qu'est – ce- que- la – 38 k-).

**34** - Mohamed Zemouri, Projet de Modernisation des systèmes Budgétaires en Algérie, (MSB), Séminaire organisé par Ministère des finances avec l'appui de la Banque Mondiale et de la GTZ, nouvelle approche

budgétaire, basée sur les : Développement du budget par objectifs, Tunis, 26 et 27 juin 2006.

**35** - Muzellec Raymand, Un exemple de contrôle Aposteriori de la loi de règlement, R. S.F, 1973.

**36** - OCDE, Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de L'OCDE, 2002.

**37** - Oliva Eric, Finances publiques, édition, publisud, Paris 2001.

**38** -Pierre pactel, institutions politiques et droit constitutionnel, 4éme éd, Paris.

**39** - Prelot (M) : Institutions politiques- et droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 1990

**40** - Républiques Française, Ministère du budget des comptes, publics et de fonction publique, édition Octobre 2008.

**41** - R. Hostiou, Formes et procédures de l'acte administratif, L. G. D. I 1975.

**42** -( R. G) Schwartsnberg, Sociologie politique, éd Mont chrestien, Paris, 1974.

**43** - Secrétariat du conseil du trésor, Québec, Guide sur la gestion axée sur les résultats, bibliothèque national du Québec, Bibliothèque nationale du Canada, juin 2002.

**44** - Valentine Herman et Françoise Mendel, les parlements dans le monde, recueil de données comparatives, P. U. F, Paris 1977.

## II- Theses et mémoire

**1** - Bougrine Elabaz, le contrôle de l'exécution des lois de finances, Thèse de doctorat en droit, Université de Rennes I 1988.

**2** - Mauchant Henri, la commission des finances de la chambre des députés, Thèse de doctorat en droit, Université de Nancy.

**3** - Pierre Heumel, le contrôle Budgétaire du parlement en cours d'exécution des lois de finances sous la véme République ; mémoire de D. E. A- en droit public financier, Université de Lille II, 1999

## III- Revues

**1** - Paul Avril, Le vote bloqué, Revu de droit public et de science politique, 1965.

**2** - (R. F. D. A), revue Française de droit administratif, N° 3, juin 2003.

**2- اللغة الإنجليزية**

**Anglais**

**1** - Hameed F, Fiscal transprancy and Economic out comes, IMF working paper, 2005.
**2** - Katugampola B, zero base Budgting, Management Accounting- London, décembre 1977.
**3** - OECD; Best practices for budget transparency, 2001.
**4** -Organisation for Economic Cooperation and development, OECD, 2001.
**5** - Pyhrr, Peter A, The zero base, Approach to Government Budgting, Public Administration Washington, Jan/ feb. 1977.

# Résumé

Les cadres financiers et professeurs de science économique sont unanimement d ‘accord sur l‘importance du contrôle des fonds, puisque ce dernier représente les normes et les garanties qui permettent de prévenir les abus et garantissent la protection de l‘argent publics, qui est actuellement perçu comme l‘épine dorsale de l‘état moderne et son instrument pour la réalisation du développement durable . et comme le rôle du contrôle financier est primordial, de nombreux pays aux systèmes politique différents ont consenti des efforts pour tenter de trouver des mécanismes et moyens de contrôle efficaces et varies et cela afin qu‘ils puissent mettre à exécution leur plans de contrôle financier d‘une manière efficace. Le succès de n‘importe quel Etat pour atteindre les objectifs des plans de développement économique et sociale ne dépend pas uniquement de la validité des différentes politiques et programmes de réalisation mais aussi de la disponibilité des organes de contrôles des fonds appropries et cela dans le but d‘une meilleure évaluation et d‘un suivi efficace de la performance en mettant en place une infrastructure de surveillance efficace et efficiente des différentes activités et programmes mis en œuvre par les organismes de contrôle étatique.

Donc la rationalisation du système de contrôle financier s‘impose pour mener à bien l‘exécution du budget général, et doit avoir une influence sur le comportement des administrateurs chargés de cette tâche pour atteindre les résultats escomptés, en vérifiant la mise en conformité et l‘égalité des actes des appareils gouvernemental, et de proposer des solutions adaptées, afin de surmonter les obstacles pour parvenir à ces résultats et identifier le responsable de l‘erreur, et le soumettre à l‘interrogation et par conséquent réparer le préjudice porté à l‘argent public.

La préparation du budget nécessite temps et effort, il est mêmes difficile de la reproduire dans une période n‘excédant pas une année, ce qui peut engendrer des dépenses injustifiées, et son contrôle devient inéluctablement onéreux et couteux et créer la confusion dans les activités financiers de l‘Etat et ce qui aura certainement des répercutions sur la situation économique en raison de l‘incompatibilité entre recettes et dépenses publiques. Bien plus, les Etats aux régimes constitutionnels différents se trouve dans l‘obligation de contrôler et de vérifier les personnes chargées du couvrement et de la consommation des fonds publics.

Et pour mieux gérer cette situation, on a mis en place des organes indépendants dont la mission est non seulement l'examen et la vérification des comptes mais également la présentation de ses résultats au parlement.

Ainsi le ministre chargé du budget joue un rôle dans l'élaboration du projet de loi de finances et cela avec le concours des différentes services administratifs qui se spécialisent dans le domaine financier et qui sont susceptibles d'assurer l'équilibre économique et financier. Le ministre des finances dirige administrativement tous les organes et services de son département qui sont chargés du recouvrement des ressources financières.

Le ministre est chargé de l'engagement des dépenses concernant les charges gouvernementales. Cette priorité dans l'élaboration des projets de lois financiers donne au ministre des finances la qualité d'excellence pas seulement au niveau des textes juridiques mais aussi au niveau de la réalité.

Les textes constitutionnels confirment non seulement la priorité et la primauté de l'exécutif sur le parlement dans l'élaboration, l'examen et l'approbation du budget de l'état mais mettent aussi en exergue le principe de d'irrecevabilité adopté par les différents constitution et la constitution algérienne en particulier dans son article 139 qui fait barrage à toute les propositions et autre amendements susceptibles de revoir à la baisse les ressources financières, ou de proposer une augmentation des dépenses publiques en portant atteinte au droit des représentants du peuple à faire des proposition concernant le projet du budget de l'Etat. Il faut rappeler que l'article 139 susmentionné pourrait exceptionnellement autoriser au représentant de proposer des fonds de dépenses en pourvoyant les ressources nécessaire dans un autre chapitre de dépenses publiques. Cet article-là, impose des restrictions sur l'exercice du droit d'initiatives conféré au parlement par manque de transparence et adopte le principe de la confidentialité dans l'élaboration de la politique gouvernementale en refusant de divulguer des informations sous prétexte que cela porte préjudice à la souveraineté de l'Etat, privant ainsi les représentants du peuples d'en tirer profit et de préparer leurs interventions ainsi que la possibilité d'identifier la tendances ou de connaitre les orientations du gouvernement au cours de la prochaine année financière et d'assurer un suivis et un efficaces.