

## الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في ظل دساتير الدول المغاربية - بيان للآلية الرقابية وقياس لمدى الفعالية -

Parliamentary oversight of the public budget under the constitutions of the Maghreb countries - A statement of the control mechanism and a measure of its effectiveness -

حسام لعناني\*<sup>1</sup>

Lanani houssam<sup>1</sup>

[Lanani.houssam@univ-alger3.dz](mailto:Lanani.houssam@univ-alger3.dz)، (الجزائر)، 3، جامعة الجزائر 3،<sup>1</sup>

تاريخ الاستلام 2022/04/05 ؛ تاريخ القبول: 2022/05/12 ؛ تاريخ النشر: 2022/06/01

**ملخص:** على الرغم من أن إعداد الميزانية العامة للدولة يعتبر من صميم اختصاصات السلطة التنفيذية نظرا للجوانب التقنية التي تعترض هذا التحضير، إلا أن تحويل الميزانية العامة إلى تقديرات قابلة للتنفيذ العملي مرتبط أساسا بإذن ضمني من السلطة التشريعية بعد فرض رقابتها على الميزانية باعتبارها ممثلة للشعب وكونها مؤسسة دستورية كُلفت بهذه الرقابة بموجب الدستور.

وباستقرار متأتي لدساتير الدول المغاربية نجدها قد توافقت حول مسألة تبنيها لآلية الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة، ولكن تباينت في طريقة إعمالها لهذه الرقابة نظرا لتباين النظم السياسية والقانونية للدول محل الدراسة، فالإختلاف في تطبيق الآلية الرقابية صفة ملازمة للعملية الرقابية بمختلف مراحلها سواء الرقابة السابقة أو الرقابة الملازمة لتنفيذ الميزانية أو الرقابة اللاحقة للتنفيذ. وقد انعكست تلك الاختلافات الدستورية على فعالية ونجاعة المقاربات الرقابية للمؤسسات التشريعية على الميزانيات العامة للدول المغاربية.

**كلمات مفتاحية:** رقابة برلمانية؛ ميزانية عامة؛ دساتير مغاربية؛ آليات رقابية؛ برلمان.

**تصنيفات JEL : K1**

**Abstract:** Although the preparation of the state's general budget is considered among the core competencies of the executive authority due to the technical aspects of this preparation, the transformation of the general budget into estimates capable of practical implementation is mainly linked to the tacit permission of the legislative authority after imposing its control over the budget as a representative of the people and being a constitutional institution This oversight is mandated by the Constitution. With careful stability of the constitutions of the Maghreb countries, we find that they have agreed on the issue of their adoption of the parliamentary oversight mechanism over the public budget, but they differed in the way they implement this oversight due to the varying political and legal systems of the countries under study. The difference in the application of the control mechanism is an inherent characteristic of the control process in its various stages, whether the previous control, the control inherent in the implementation of the budget, or the post-implementation control. These constitutional differences were reflected in the effectiveness and efficiency of the supervisory approaches of legislative institutions to the public budgets of Maghreb countries.

**Keywords:** parliamentary oversight; General budget; Maghreb constitutions; oversight mechanisms ; parliament.

**JEL Classification Cdoes : K1**

\*-المؤلف المرسل: حسام لعناني، البريد الإلكتروني: [Lanani.houssam@univ-alger3.dz](mailto:Lanani.houssam@univ-alger3.dz)

## تمهيد

شهد الفكر المالي الحديث توسُّع نشاط الدولة وتحوُّل دورها من دولة محايدة ذات ميزانية محايدة إلى دولة متدخلة ومنتجة ذات ميزانية وظيفية، توظف لتحقيق العديد من الغايات الإقتصادية والاجتماعية والسياسية...، وهو الأمر الذي أدى إلى زيادة الميزانية العامة للدولة ووسَّع في المقابل من مجال الرقابة المالية عليها<sup>1</sup>، ورغم تعدُّد أنواع الرقابة المالية إلا أن الرقابة البرلمانية تظلُّ أهم وأنجع أنواع الرقابة على الميزانية العامة للدولة.

تأتي فكرة الرقابة البرلمانية من مبدأ سيادة الشعب، وحق الشعب في الرقابة على أعمال أجهزة الدولة وإدارتها، لكون البرلمان هو الجهة التي تمثل الشعب. لذا يمكن تعريف الرقابة البرلمانية بأنها سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة. وعلى ذلك، فإن الرقابة البرلمانية تستهدف التحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية وسلامة أعمالها، ومراجعتها إن أخطأت أو قصرت، ومحاسبتها. ويمارس البرلمان أعمال الرقابة وفق القواعد الدستورية التي تحدد نطاق هذه الرقابة وأدواتها ونتائجها<sup>2</sup>.

وبالرجوع للنصوص الدستورية لمختلف الدساتير المغربية نجدها قد أعطت حق الرقابة البرلمانية للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، ومكنتها من ممارسة هذا الحق من خلال العديد من الأدوات والآليات، ولئن كانت الدساتير قد اكتفت بالإقرار بهذا المبدأ دون تفصيل محل بالوثيقة الدستورية، نجد أن الإجراءات المعمول بها لتنفيذ هذه الرقابة قد وردت بالتفصيل في الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية للدول المغربية، أما إجراءات تفعيل الآليات المعمول بها فقد وردت في القوانين المتعلقة بكيفية مراقبة الميزانية.

**الإشكالية:** بغض النظر عن الإختلاف البين بين مختلف الدساتير المغربية محل الدراسة من حيث تبنيتها وطريقة معالجتها لمسألة الرقابة البرلمانية على عملية الموازنة العامة، إلا أن الغاية تبقى واحدة تتمثل في بلوغ أقصى حد من الحماية للمال العام وحسن تسييره. وعليه تطرح الورقة إشكالية محورية هي:

### ما مدى نجاعة المقاربات الرقابية للمؤسسات التشريعية على الميزانيات العامة للدول المغربية؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية المحورية تساؤلات بحثية فرعية هي:

- ما المقصود ب"الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة" وما هي أنواعها؟
- كيف عالجت دساتير الدول المغربية مسألة الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة؟ وما هي أبرز الإختلافات بين طرق الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الأنظمة القانونية المغربية المقارنة؟
- هل حققت الدساتير المغربية الفعالية المرجوة جراء تطبيق آليات الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة؟

### الأهداف:

- إزالة اللبس والغموض عن مفهوم الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة وضبط مختلف صورها.
- رصد مختلف الإختلافات والفوارق بين طرق تبنى دساتير الدول المغربية للرقابة البرلمانية على الميزانية العامة.
- المفاضلة بين المقاربات الرقابية للرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الدول المغربية بغية التوصل لأنجع النماذج التي يستحسن اتباعها.

## المنهج البحثي:

في سبيل تحقيق أهداف الدراسة أعلاه يتعين علينا إتباع المنهج الوصفي التحليلي، والذي سيمكّن من وصف دقيق للكيفية التي عالجتها الدساتير المغربية مسألة الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة، ثم العمل على تحليلها وتركيبها بطريقة تكشف لنا عن تفسير معرفي يقودنا إلى استخلاص النتائج البحثية التي ستمكّننا من المفاضلة بين مختلف النماذج الرقابية على الميزانية العامة في دساتير الدول المغربية.

غير أن اعتمادنا هذا المنهج لم يمنعنا في ذات الوقت من الاستعانة بمنهج أخرى خلال التعرض لمختلف دقائق هذه الدراسة؛ على غرار استعانتنا بالمنهج المقارن خلال مقارنة مختلف النماذج الرقابية على الميزانية العامة في دساتير الدول المغربية.

## I - مدخل مفاهيمي:

وفيه تحديد المفاهيم المفتاحية للبحث على غرار: الرقابة البرلمانية، البرلمان، الميزانية العامة، البرلمان...؛ حيث نحاول من خلال هذا المدخل ضبط المفاهيم والمصطلحات حتى يتيسّر التعمّق في هذا الموضوع.

### I - 1 الرقابة البرلمانية:

الرقابة في مفهوم القانون هي عبارة عن حق دستوري يحوّل صاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح الخطة الموضوعه، أي هي وصاية من جانب الدولة لفرض حدود وقيود معينة تؤدي إلى تحقيق أهداف التنظيم الإداري الذي تتطلبه الدولة<sup>3</sup>. وبهذا المفهوم تعدد أنواع الرقابة إذ تعتبر الرقابة المالية إحدى صور الرقابة العامة، أما الرقابة المالية فهي أيضا متعددة الأوجه إلا أن الرقابة المالية البرلمانية هي أبرز وأهم تلك الصور لأنه رقابة الشعب على أمواله عن طريق ممثليه في البرلمان.

وقد عرفها تقرير متخصص على أنها: تلك الرقابة السياسية المتمثلة في مطالبة البرلمان بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة سواء عبر الأسئلة الشفوية أو الكتابية أو الإستجوابات، فمن حق اللجان المالية التابعة للبرلمانات أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية عند الضرورة للإستماع إليهم فيما يخص المالية العامة للدولة، كما تشمل الرقابة التشريعية مناقشة الحساب الختامي عن السنة المالية السابقة<sup>4</sup>.

وفي تعريف هيئة الأمم المتحدة للرقابة البرلمانية على الميزانية العامة اعتبرتها العملية التي يحاول البرلمان من خلال وعبر دورة الموازنة الوطنية، ضمان قيام الحكومة بإنفاق المال بصورة قانونية، ويكون ذلك من خلال تقديم التوصيات أثناء صياغة الموازنة، ومراجعة موازنة الدولة السنوية ومناقشتها والمصادقة عليها، والرقابة على تنفيذها، إلى جانب تدقيق حسابات الدولة ونفقاتها وإيراداتها<sup>5</sup>.

### I - 2 البرلمان:

يعتبر البرلمان أداة ديمقراطية تعبر عن طريقة مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام، وإضافة إلى اضطلاعهم بمراقبة النشاط السياسي والإداري للحكومة القائمة، يضطلع أساسا بالنشاط المالي للحكومة من حيث كيفية استخدامها للموارد والأموال

## الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في ظل دساتير الدول المغاربية -بيان للآلية الرقابية وقياس لمدى الفعالية-

العمومية والتصرف فيها لتسيير الشأن العام الذي يتحدد وفقا للقانون من خلال عرض قانون المالية السنوي متضمنا الميزانية السنوية للدولة<sup>6</sup>.

### I - 3 الميزانية العامة:

تعتبر الميزانية العامة أداة السلطة التنفيذية للقيام بمهامها، والميزانية العامة هي أداة التمويل الأساسية التي تحتاجها كل دولة لتوجيه مواردها نحو تحقيق أهدافها التنموية، لذلك بات من الضروري ضبط عمليتي التشريع والرقابة البرلمانية لإجراءات إعداد الميزانية العامة وتنفيذها بصورة تمكّن البرلمان من المشاركة الفعّالة في عملية صياغة الميزانية والمصادقة عليها، بما يضمن تحقيقها للغاية من وضعها وإقرارها<sup>7</sup>.

تتولى وزارة المالية إعداد الميزانية وتحضيرها معتمدة على جملة من المعطيات والتوجيهات كالمخطط الحكومي الذي يتضمن الأهداف العامة المراد إنجازها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى توقعات مختلف القطاعات لقسمي الإيرادات والنفقات، حيث تعتبر الميزانية العامة أداة لترجمة السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وهي تعبير عن برنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه خلال السنة المقبلة تحقيقا للأهداف المسطرة<sup>8</sup>.

تمر الميزانية العامة بدورة كاملة تتوزع على أربعة مراحل وهي إعداد الميزانية، النظر في الميزانية والمصادقة عليها، الرقابة على تنفيذ الميزانية، تدقيق الميزانية، وفي كل مرحلة من هذه المراحل للبرلمان دور رقابي مهم.

### II - صور الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الدساتير المغاربية:

تكون الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة على ثلاث مستويات، أوها الرقابة قبل التنفيذ من خلال الرقابة على مشروع الميزانية وإقرارها، والرقابة خلال التنفيذ من خلال تفعيل آليات الرقابة البرلمانية، والرقابة بعد التنفيذ من خلال إقرار قانون تعددت تسمياته تبعا لتعدد الأنظمة القانونية المقارنة ففي الجزائر يسمى بقانون تسوية الميزانية وفي المغرب يسمى قانون تصفية الميزانية وفي تونس يسمى قانون غلق الميزانية والمقصود به الحساب الختامي الذي يوضع بعد تنفيذ الميزانية.

إذا يبدو جليا أن دور البرلمان لا يقتصر على إقرار الميزانية بل يمتد ليشمل مراقبة تنفيذها أي مراقبة كيفية تنفيذ الحكومة للتراخيص التي منحها لها البرلمان سواء ما تعلق بالواردات أو النفقات، وكل ذلك يجد سنده القانوني من خلال مضمون الدساتير المغاربية.

### II - 1 الرقابة البرلمانية قبل تنفيذ الميزانية:

تسمى كذلك بالرقابة القبلية أو رقابة المصادقة، وهي الرقابة التي تتم من طرف البرلمان في مرحلة إعداد مشروع الميزانية، مع العلم أن مرحلة إعداد مشروع الميزانية تعتبر أهم مرحلة نظرا لتأثيرها في كل ما يليها من مراحل وإجراءات، ويعد تحضير مشروع الميزانية عملا تقنيا واختصاصا أصيلا للسلطة التنفيذية كونها هي التي تحوز على المعطيات والبيانات والوثائق اللازمة سواء تلك المتعلقة بالإيراد العام من حيث مصدره ومن حيث عيئ تحصيله، أو تلك الخاصة بتقدير الحاجات العامة للأفراد<sup>9</sup>، وفي مايلي استقراء لما أقرته دساتير الدول المغاربية في مجال الرقابة القبلية على الميزانية العامة:

فيما يتعلق بالدستور الجزائري لسنة 2020 فنجد أنه قد اعتبر أن من صلاحيات البرلمان التشريع في مجال "التصويت على قوانين المالية" وفقا للمادة 139 منه، أما المادة 140 فقد أدرجت ضمن المجالات التي يشترع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية مجال

"القانون المتعلق بقوانين المالية"<sup>10</sup>، وهو القانون 18-15 الذي سيدخل حيز التنفيذ في مطلع سنة 2023. ثم حددت المادة 146 مدة أفضاها خمسة وسبعون 75 يوما من تاريخ إيداع قانون المالية من أجل مصادقة البرلمان عليه، كم أكدت أنه في حال عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية المشروع الذي وضعته الحكومة بموجب أمر...، أما المادة 147 فقد رفضت أي إقتراح قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان، يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة التّنفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها. جاءت بعد ذلك المادة 155 ففرضت على الحكومة تقديم كافة المعلومات والوثائق الضرورية التي يطلبها البرلمان عند ممارسة مهامه الرقابية. ثم منحت المادة 157 للجان البرلمانية صلاحية سماع أعضاء الحكومة حول كل مسألة تتعلق بالمصلحة العامة، وبما أن الميزانية العامة تأتي في قمة هرم المصالح العامة فهي أولى بتخصيص جلسات استماع بين الحكومة واللجان البرلمانية في مرحلة ما قبل المصادقة عليها من قبل البرلمان.

أما الدستور التونسي الصادر سنة 2014 فقد أقر بأن البرلمان التونسي يتكون من غرفة واحدة هي مجلس النواب، والذي لا يملك صلاحية تقديم مشاريع قوانين المالية لأن هذه السلطة منحت لرئيس الحكومة بموجب الفصل 62 من الدستور، بل تعدى الأمر ذلك إلى منع النواب من تقديم مقترحات القوانين أو التعديلات التي من شأنها الإخلال بالتوازنات المالية للدولة التي تم ضبطها في قوانين المالية<sup>11</sup>، وهو ما يعد تضييقا على الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة، إضافة إلى ذلك جاء نص الفصل 65 الذي أقر بأن قوانين المالية وقوانين غلق الميزانية تصدر في شكل قوانين عادية أما قانون الميزانية فيصدر في شكل قانون أساسي مما يعني أن المؤسس الدستوري التونسي قد فرق بين قانون المالية وغلق الميزانية والقانون الأساسي للميزانية من حيث القوة إذ أعطى لهذا الأخير قيمة أكبر، ودليل ذلك ما نص عليه الفصل 66 الذي أقر بأن يرخّص القانون في موارد الدولة وتكاليفها وأن يصادق مجلس نواب الشعب على مشاريع قوانين المالية وغلق الميزانية طبقا للشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية<sup>12</sup>. وفي ما يتعلق بالمدد الزمنية فقد تقرر أن يقدم مشروع قانون المالية للمجلس في أجل أقصاه 15 أكتوبر ويصادق عليه في أجل أقصاه 10 ديسمبر، وهذا من أجل تمكين المحكمة الدستورية من النظر في دستورية القانون في حالة الطعن فيه. وهنا فتح المجال لرئيس الجمهورية أن يرد المشروع إلى المجلس لقراءة ثانية خلال اليومين المواليين لمصادقة المجلس عليه. وفي صورة الرد يجتمع المجلس للتداول ثانية خلال الأيام الثلاثة الموالية لممارسة حق الرد.

أقر الفصل 66 كذلك بأنه يجوز لرئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثين عضوا من مجلس النواب، خلال الأيام الثلاثة الموالية لمصادقة المجلس للمرة الثانية بعد الرد أو بعد انقضاء آجال ممارسة حق الرد دون حصوله، الطعن بعدم الدستورية في أحكام قانون المالية أمام المحكمة الدستورية التي تبت في أجل الخمسة أيام الموالية للطعن. وإذا قضت المحكمة بعدم الدستورية تحيل قرارها إلى رئيس الجمهورية الذي يحيله بدوره إلى رئيس مجلس نواب الشعب، كل ذلك في أجل لا يتجاوز يومين من تاريخ قرار المحكمة. ويصادق المجلس على المشروع خلال الأيام الثلاثة الموالية لتوصله بقرار المحكمة الدستورية. وعند إقرار دستورية المشروع أو عند المصادقة عليه ثانية إثر الرد أو عند انقضاء آجال الرد والطعن بعدم الدستورية دون حصول أي منهما، يختم رئيس الجمهورية قانون المالية في أجل يومين. وفي كل الحالات يتم الختم في أجل لا يتعدى 31 ديسمبر. أما في حالة لم تتم المصادقة على مشروع قانون المالية في أجل 31 ديسمبر، يمكن تنفيذ المشروع فيما يتعلق بالنفقات، بأقساط ذات ثلاثة أشهر قابلة للتجديد بمقتضى أمر رئاسي، وتستخلص الموارد طبقا للقوانين الجاري بها العمل".

## الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في ظل دساتير الدول المغاربية -بيان للآلية الرقابية وقياس لمدى الفعالية-

أما الدستور المغربي ففي الفصل 75 منه أقر بأنه من صلاحيات البرلمان التصويت على قانون المالية قبل صدوره إذ جاء فيه: "يصدر قانون المالية الذي يودع بالأسبقية لدى مجلس النواب، بالتصويت من قبل البرلمان، وذلك طبق الشروط المنصوص عليها في قانون تنظيمي، ويحدد هذا القانون التنظيمي طبيعة المعلومات والوثائق والمعطيات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية حول مشروع قانون المالية". وفي فصل آخر أكد الدستور المغربي على سلطة البرلمان في مناقشة قانون المالية فقد جاء التأكيد على وجوب أن يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة، وأنه يمكن للحكومة أن ترفض بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود<sup>13</sup>. وقبل ذلك جاء التأكيد على إدراج حالة "عرض مشروع قانون المالية السنوي" من بين الحالات التي تستوجب عقد البرلمان لجلسات مشتركة بمجلسيه (النواب والمستشارين) من خلال الفصل 68 من الدستور.

أما فيما يتعلق بمشروع الدستور الليبي الصادر سنة 2016 والذي لم يعتمد بعد ولا يزال يثير جدلا كبيرا<sup>14</sup>، فقد منحت المادة 130 صلاحية إعداد مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس الوزراء، دون إشراك البرلمان مما يعني أن دور الرقابة البرلمانية قبل تنفيذ الميزانية شكلي فقط، أما المادة 77 فقد أقرت بأن البرلمان الليبي أو ما يسمى "مجلس الشورى" الذي يتكون من غرفتين (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) يتولى سلطة مراقبة الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. أما المادة 91 المتعلقة بالاختصاص التشريعي لمجلس الشيوخ فقد منحت له صلاحية مراجعة القوانين التي يتوجب إحالتها إليه من مجلس النواب لإقرارها أو تعديلها وجاء على رأسها "قانون النظام المالي للدولة"، ثم "قانون الموازنة العامة"، مما يعني أن قانون الموازنة العامة الليبي لا يكفي أن يمر عبر مجرد رأي إستشاري من طرف مجلس الشيوخ بل يتوجب على هذا المجلس هو الآخر إقراره.

من بين المواد التي تعطي وصاية للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال الرقابة على الميزانية العامة المادة 122 من مشروع الدستور الليبي لسنة 2016 التي منحت رئيس الجمهورية حق حل السلطة التشريعية (البرلمان)، لعدة أسباب من بينها: تعطيل الموازنة العامة للدولة دون مبررات حقيقية بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية وإجراء إستفتاء عام، وهو ما يعد إجراء تهديديا للبرلمان وقد يمنع من تعطيل الموازنة لأسباب يراها البرلمان وحيهة، مما يعني أن السلطة التنفيذية هي المتحكم الحقيقي في الموازنة العامة للدولة. وفي ما يتعلق بالمدد الزمنية للمناقشة نجد نص المادة 177 يقر بأن الحكومة تقدم مشروع الموازنة العامة إلى مجلس النواب في نهاية شهر سبتمبر من كل عام كحد أقصى، لدراستها واعتمادها في موعد أقصاه نهاية شهر ديسمبر من كل عام. ولا يجوز تأخير تقديمها من موعدها المحدد إلا بإذن مجلس النواب في الحالات الطارئة والضرورية.

تتعزز الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في ليبيا بنص المادة 176 تحت عنوان "إيرادات الدولة"، حيث تقول إلى الخزنة العامة كافة إيرادات الدولة، ولا يجوز تخصيص أي جزء من أموال الخزنة العامة أو الإنفاق منها لأي غرض مهما كان نوعه إلا بناء على قانون، وكما هو معلوم القانون لا يمر إلى عبر مصادقة البرلمان بغرفتيه مما يعني أن هذا النص يعد ضمانا مهمة للرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في شقها المتعلق بالإيرادات.

يظهر من خلال قراءة الدستور الموريتاني الصادر سنة 2017، أنه أقر بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان الموريتاني<sup>15</sup> الذي يتشكل من غرفة وحيدة تسمى "الجمعية الوطنية"، وهو ما يمكن اعتباره أول خطوة تشكل دعامة مهمة للرقابة البرلمانية بكافة مراحلها على الميزانية العامة في موريتانيا، ثم جاءت المادة 57 لتؤكد أن إقرار قانون المالية من اختصاص البرلمان، وأنه يحدد موارد الدولة وتكاليفها طبقا للشروط التي ينص عليها قانون نظامي وهو القانون المتعلق بقوانين المالية.

يتميز الدستور الموريتاني بأنه أعطى صلاحية المبادرة بقوانين المالية للحكومة وأعضاء البرلمان بموجب نص المادة 61 التي جاء بها تعديل 2017 فعلى الرغم من أن النص جاء عاما أي خاص بكل القوانين، إلا أنه لا يوجد في النص الدستوري ما ينفي ذلك كون قوانين المالية لم تُستثنى من هذا الحكم العام. أما الفقرة الثانية من نفس المادة فقد قالت: يتم تداول مشاريع القوانين في مجلس الوزراء وتحال إلى الجمعية الوطنية وهو ما قد ينفي ذلك الإفتراض. كما منح نص المادة 62 للحكومة وأعضاء البرلمان حق تعديل القوانين ولكنه وضع قيودا على قانون المالية مفاده: "لا تقبل مقترحات وتعديلات البرلمانين حينما يحتمل أن يتمخض عن المصادفة عليها نقص في الموارد الحكومية أو إحداث نفقات عمومية أو تضخمها إلا إذا كانت مصحوبة بمقترح يتضمن ما يعادلها من زيادة في الوردات أو المدخر".

أقرت المادة 64 التي جاء بها تعديل سنة 2017 بأن تقدم مشاريع واقتراحات القوانين بطلب من الحكومة أو الجمعية الوطنية، إلى لجان تعيين خصيصا لهذا الغرض. وبأنّ المشاريع والاقتراحات التي لم يقدم بشأنها هذا الطلب، تحال إلى إحدى اللجان الدائمة في الجمعية الوطنية وعددها خمس (5) لجان. كما أعطت المادة 68 للجمعية الوطنية صلاحية المصادقة على مشاريع قوانين المالية، وبأن يقدم كخطوة أولى مشروع قانون المالية إلى الجمعية الوطنية أول يوم إثنين من شهر نوفمبر كأجل أقصى. وإذا لم تصوت الجمعية الوطنية على الميزانية خلال ستين (60) يوما، أو إذا لم تصوت عليها بالموازنة، تحيل الحكومة في غضون خمسة عشر (15) يوما مشروع الميزانية إلى الجمعية الوطنية. وعلى الجمعية أن تبت في ثمانية (8) أيام. وإذا لم تتم التصويت على الميزانية عند انقضاء هذه المدة، يقرها رئيس الجمهورية تلقائيا بأمر قانوني على أساس إيرادات السنة المنصرمة. يفهم من هذا الحكم الأخير أن الدستور الموريتاني كغيره من دساتير الدول المغاربية أعطى للسلطة التنفيذية وصاية على السلطة التشريعية وقبّد رقابة هذه الأخيرة على الميزانية فجعلها رقابة شكلية لاغير.

جاء نص المادة 69 من تعديل سنة 2017 معززا لرقابة المصادقة في موريتانيا بأن جعل مداولة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي صادقت عليها، تصدر جدول أعمال الجمعية الوطنية، وتخصص جلسة كل أسبوع بالأسبوعية وبالترتيب الذي تحده الحكومة لمناقشة مشاريع واقتراحات القوانين التي قبلتها. كما تخصص جلسة كل أسبوع والأسبوعية لأسئلة أعضاء الجمعية الوطنية وأجوبة الحكومة. أما المادة 72 فقد ألزمت الحكومة بأن تقدم للبرلمان حسب الصيغ الواردة في القانون، كل إيضاحات تطلب منها بشأن تسييرها ونشاطها. وهو ما يعزز من فعالية الرقابة.

## II - 2 الرقابة البرلمانية خلال تنفيذ الميزانية:

تسمى بالرقابة الحالّة أو المتزامنة مع تنفيذ الميزانية، تقوم بها لجان فنية تابعة للبرلمان، تتشكل هذه اللجان من أعضاء من البرلمان الذين يحق لهم تقديم طلب للحكومة بتقديم كافة البيانات والمستندات التي تدل على مدى حسن تنفيذهم للميزانية العامة، ولهم أن يستخدموا كافة الأدوات الرقابية من أسئلة (شفوية وكتابية)، إستجابات...، موجهة للمسؤولين من الطاقم الحكومي<sup>16</sup>.

فيما يتعلق بالدستور الجزائري نجد أنه قد نص على آلية مهمة جدا لتجسيد الرقابة البرلمانية بصفة عامة والرقابة على الميزانية العامة بصفة خاصة، تتمثل في توجيه الأسئلة<sup>17</sup> الشفوية أو الكتابية إلى أي عضو في الحكومة حيث تعقد غرفتي البرلمان بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة، والأهم في هذه المسألة ما إذا كان السؤال يرر إجراء مناقشة<sup>18</sup>. كما تعتبر من بين أهم آليات الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في مرحلة تنفيذها آلية إنشاء لجان

## الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في ظل دساتير الدول المغاربية -بيان للآلية الرقابية وقياس لمدى الفعالية-

التحقيق التي نصت عليها المادة 159، وكذلك آلية الإستجواب الذي يوجهه أعضاء البرلمان للحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية وفقا للمادة 160 من الدستور.

أما الدستور التونسي فقد أعطى الفصل 59 لمجلس نواب الشعب صلاحية تشكيل لجان قارة ولجانا خاصة تتكون وتتوزع المسؤوليات فيها على أساس التمثيل النسبي، كما يمكن للمجلس تكوين لجان تحقيق وعلى كافة السلطات مساعدتها في أداء مهامها مما يشكل دعامة لآلية الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة إعتقادا على تقارير هذه اللجان سواء في مرحلة ما قبل التنفيذ أي مرحلة المناقشة أو في المرحلة المتزامنة مع التنفيذ. أما أهم نقطة في هذا المجال هي ما أشار إليه الفصل 60 في معرض كلامه عن كتلة المعارضة بمجلس النواب إذ منحها وجوبا رئاسة اللجنة المكلفة بالمالية علما أن هذه اللجنة هي التي تقوم بالدور الأساسي في مرحلتي المناقشة ومتابعة تنفيذ الميزانية العامة للدولة، كما منحها الحق في تكوين لجنة تحقيق كل سنة وترؤسها علما أن لجان التحقيق تلعب دورا جوهريا في مرحلة تنفيذ الميزانية. أكد كذلك الدستور التونسي على سلطة البرلمان في إضفاء رقابته البرلمانية على الميزانية في مرحلة التنفيذ بإقراره بمسؤولية الحكومة أمام مجلس نواب الشعب، وبالاعتراف لكل عضو من مجلس نواب الشعب أن يتقدم إلى الحكومة بأسئلة كتابية أو شفاهية<sup>19</sup>.

وقد أكد القانون الأساسي للميزانية التونسي على تولي مجلس نواب الشعب متابعة ومراقبة تنفيذ قوانين المالية وتقييم التقارير السنوية للأداء وجميع المسائل المتعلقة بالمالية العمومية. وعلى وجوب توفير جميع المعطيات والوثائق ذات الصبغة المالية والإدارية لمجلس نواب الشعب بما في ذلك التقارير التي تعدها هيكل الرقابة. كما ألزم الحكومة بتقديم مجلس نواب الشعب إثر انقضاء السادسة الأولى من كل سنة مالية تقريرا يتعلق بنتائج تنفيذ الميزانية وتطبيق أحكام قانون المالية للسنة<sup>20</sup>.

أما الدستور المغربي فقد أعطى الصلاحية للبرلمان بمجلسه أن يطلب من الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية إيضاحات ومعلومات عن سير الواردات والنفقات، بل يمكن أيضا أن ينيها لجوانب القصور ويعطي تصورات البديلة من خلال توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية للوزراء، وفقا لما يجوّله لهم الدستور، كما يمكن للنواب والمستشارين مساءلة رئيس الحكومة في القضايا المرتبطة بالميزانية، وبالنشاط المالي للدولة من خلال جلسة الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة، إذ جاء تأكيد ذلك من خلال الفصل 100 من دستور 2011: "تخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة. تقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة. وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة إلى رئيس الحكومة". كما يمكن للجان البرلمانية خلال السنة المالية أن تستدعي الحكومة (مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية بحضور الوزراء المعنيين) في أي وقت للإستماع إليها في مواضيع متعلقة بالمالية العامة<sup>21</sup>.

يمكن أيضا للبرلمان المغربي في إطار رقابته الملازمة لتنفيذ الميزانية أن يقوم بإحداث لجان نيابية لتقصّي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، أو بتدبير المصالح أو المؤسسات أو المقاولات العمومية، وإطلاع المجلس الذي شكّلها على نتائج أعمالها<sup>22</sup>. أو أن يقوم بتخصيص جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها<sup>23</sup>، أو أن يقوم بمهمة إستطلاعية مؤقتة حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع يهم المجتمع أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة و الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية باتفاق مع مكتب مجلس النواب ويجب أن يكون موضوع الإستطلاع مندرجا ضمن القاطاعات والمجالات والمؤسسات التي تدخل في اختصاصات اللجنة المعنية<sup>24</sup>.

فيما يتعلق بالرقابة المتزامنة مع تنفيذ الميزانية العامة وفقا للدستور الليبي، نجد أن مشروع الدستور الذي يشهد مخاضا عسيرا قد نص في إحدى مواد التي تعتبر الأهم في مجال الرقابة البرلمانية لأنها تقر بحق أعضاء مجلس النواب إثارة المناقشة حول القوانين بموجب توجيه الأسئلة لرئيس الوزراء والوزراء وطلب استجوابهم<sup>25</sup>. كما أن مشروع الدستور الليبي مثل غيره من الدساتير المغاربية لم يغفل مسألة اللجان التابعة لغرفتي البرلمان والتي تقوم بمتابعة تنفيذ الميزانية ونقصد هنا لجنة المالية. وعلى عكس الدستور الجزائري والمغربي نجد مسودة الدستور الليبي قد سمحت باقتراح إعتمادات جديدة غير واردة بالموازنة العامة أو زائدة على التقديرات أو نقل مبلغ من باب إلى باب آخر بشرط موافقة مجلس الشورى<sup>26</sup>.

باستقراء الدستور الموريتاني نجد أن المؤسس الدستوري الموريتاني قد أقر بصلاحيات البرلمان في مراقبة تنفيذ ميزانية الدولة والميزانيات الإضافية. وهو ما يعرف بالرقابة المتزامنة مع تنفيذ الميزانية وأشار إلى أن ذلك يتم عبر آلية تلقي واستقبال في نهاية كل ستة (6) أشهر بيانا حول مصروفات الأشهر الستة المنصرمة<sup>27</sup>.

### II - 3 الرقابة البرلمانية بعد تنفيذ الميزانية:

تقرر هذه الرقابة لأعضاء البرلمان بعد تنفيذ الميزانية وتسمى بالرقابة اللاحقة، إذ يجب على السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية ورئيس الوزراء بعد انقضاء السنة المالية تقديم حساب ختامي خاص بالميزانية للبرلمان، خلال مدة معينة يحددها الدستور من تاريخ إنتهاء السنة المالية، بغية المصادقة عليه من طرف البرلمان<sup>28</sup>.

فيما يتعلق بالدستور الجزائري فنجد أنه قد أقر من خلال المادة 156 بأن تقدّم الحكومة لكلّ غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية. وأن تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية<sup>29</sup> السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان.

أما فيما يتعلق بالدستور التونسي وفي إطار رقابته اللاحقة للميزانية العامة ألزم مجلس المحاسبات - بناء على وظيفته المتمثلة في مراقبة حسن التصرف في المال العام - مساعدة السلطة التشريعية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وخلق الميزانية وإعداد تقرير سنوي عام مع إحالته لرئيس مجلس نواب الشعب<sup>30</sup>. إلا أن ما يؤخذ على الرقابة اللاحقة على الميزانية العامة في تونس وفقا للدستور أنه في معرض حديثه عن قانون غلق الميزانية لم يشر إلى مسألة تحلي مجلس النواب عن مسؤوليته المتعلقة بتقديم هذا القانون في وقته. يلاحظ في هذا الصدد أن ما سكت عنه الدستور التونسي لم يغفله القانون الأساسي للميزانية الصادر سنة 2019، إذ أكد في الفصل 66 على مسؤولية رئيس الحكومة في تقديم إلى مجلس نواب الشعب مشروع قانون غلق ميزانية الدولة للسنة التي تسبق بسنتين السنة المعنية بإعداد مشروع قانون المالية للسنة وذلك بالتوازي مع عرض مشروع قانون المالية للسنة.

في مقابل ذلك أقر الدستور المغربي بأن الحكومة تعرض سنويا على البرلمان، قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون. ويتضمن قانون التصفية حصيلة ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفاذها<sup>31</sup>. لقانون التصفية إذن أهمية بالغة كونه يمكّن البرلمان من التعرّف على نتائج تنفيذ الميزانية وعلى مدى التزام الحكومة للإجازة بالواردات والنفقات: "ويُبيّنُ ويحصّرُ قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المتعلقة بنفس السنة المالية والمؤشّر على الأمر بصرفها ويحصّر حساب نتيجة السنة"<sup>32</sup>. كما يضطلع قانون التصفية بالمصادقة على الإعتمادات الإضافية المفتوحة التي رخص الدستور المغربي بموجب الفصل 70 منه بفتحها في حالة الضرورة الملحة وغير المتوقعة والتي تكون ذات مصلحة وطنية ويكون ذلك بمرسوم أثناء السنة المالية، مع وجوب إخبار اللجنتين المكلفتين بالبرلمان مسبقا بذلك. ويضطلع

## الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في ظل دساتير الدول المغاربية -بيان للآلية الرقابية وقياس لمدى الفعالية-

قانون التصفية أيضا بإثبات التجاوزات في الاعتمادات المفتوحة والإذن بتسويتها وفتح الاعتمادات الضرورية لذلك مع تقديم الإثباتات اللازمة لذلك، وإثبات إلغاء الاعتمادات غير المستعملة<sup>33</sup>.

الرقابة البرلمانية اللاحقة وفقا لمشروع الدستور الليبي تظهر جلية من خلال نص المادة 181 الذي جاء فيه: "تقدم الحكومة الحساب الختامي كما هو في نهاية شهر ديسمبر إلى مجلس النواب لمناقشته واعتماده في موعد أقصاه نهاية شهر أفريل للسنة المالية، ولا يجوز التأخير في هذا الموعد، وتسأل الحكومة عن ذلك، ويحجب دعم الموازنة بالأموال من قبل المصرف المركزي. ويجب على مجلس النواب مناقشة الحساب الختامي في ضوء تقرير ديوان المحاسبة واعتماده خلال ستين يوما من تاريخ تقديمه"، العيب في هذا النص أنه لم يحدد طبيعة الجزاءات التي تتعرض لها الحكومة في حالة تقاعسها أو امتناعها عن تقديم الحساب الختامي، وهو الحال في دستور المغرب وكذا الجزائر، وهو أمر يجعل من النص على المساءلة عديم الجدوى.

إلى جانب ذلك يبقى هناك نص مثار جدل كونه يؤثر على الرقابة البرلمانية اللاحقة وهو الذي جاء تحت عنوان "حساب الطوارئ ودعم الميزانية"، فعلى الرغم من جودة هذه الفكرة التي تقضي بأن القانون المالي للدولة اللبية ينظم تكوين حساب دعم الميزانية في حال تدني الموارد المالية للدولة أو التوسع في الإنفاق التنموي أو مواجهة إرتفاع الأسعار في الأسواق الإقليمية والدولية إلا أن تطبيقها بصورة غير مضبوطة قد يؤدي إلى استنزاف الخزنة العمومية<sup>34</sup>.

في ما يتعلق بالرقابة اللاحقة لتنفيذ الميزانية وفقا للدستور الموريتاني نجد أن نص المادة 68 أقر بوجود تقديم الحسابات النهائية لكل سنة مالية للبرلمان أثناء دورة الميزانية الواقعة في السنة التي تليها ويصادق عليها بقانون. كما أوضح بأن محكمة الحسابات هي الهيئة العليا المستقلة المكلفة برقابة الأموال العمومية. إلا أنه سكت عن مسألة مسؤولية الحكومة غي حالة عدم تقديمها للحسابات النهائية وهو أمر وارد الحدوث، كما لم يتكلم عن الواجب المفروض على محكمة الحسابات بتقديم كافة الوثائق التي تساعد البرلمان على فهم واستيعاب كيفية تنفيذ الميزانية خاصة وأن هذا الأمر ورد بوضوح في دساتير أخرى مثل الدستور التونسي.

### III- العوائق الدستورية للرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الدول المغاربية:

لا يخفى على كل متتبع لما أوردناه في مجال بيان الآلية الرقابية للبرلمان على الميزانية العامة في ظل دساتير الدول المغاربية، أن الدساتير المغاربية ضيقت من سلطة البرلمان في هذا المجال إذ نجدها رقابة محدودة وشكلية في أغلب الأحيان، وهنا يثور التساؤل عن العوائق الدستورية التي حالت دون تأدية البرلمان لدوره الرقابي على الميزانية العامة في الدول المغاربية؟

إن الخوض في مسألة العوائق التي تحول دون تحقيق الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الدساتير المغاربية لأهدافها، يتطلب تقسيم المسألة وفقا للمراحل التي تمر بها الميزانية بداية بمرحلة ما قبل تنفيذ الميزانية أي مرحلة الإعداد والتحضير ثم مرحلة تنفيذ الميزانية وأخيرا مرحلة ما بعد تنفيذ الميزانية:

### III - 1 عوائق الرقابة البرلمانية السابقة على تنفيذ الميزانية العامة:

يعتبر انفراد السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة واحتكارها لتحضير مشروع قانون المالية، أكبر عائق يقف في وجه الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة، فجل الدساتير محل الدراسة أعطت للسلطة التنفيذية حق الإنفراد بإعداد قانون المالية مما يعني التحكم المطلق في الميزانية العامة للدولة، من خلال قيام الحكومة عبر دوائرها الوزارية وبعيدا عن البرلمان بوضع كل الترتيبات وتحضير كل المعطيات التي تتناسب مع برنامجها أو وضع نفقات وتوزيع إيرادات تحقيقا لرغبات وأهواء أعضائها<sup>35</sup>.

فالدستور الجزائري مثلا من خلال المادة 146 فقرة 1 منه "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون 75 يوما من تاريخ إيداعه"، نجد أنه قد حصر المدة الزمنية لتدخل البرلمان لمناقشة قانون المالية ووجوب التصويت عليه في أجل أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداع مشروع القانون لدى البرلمان، مع العلم أن البرلمان يتكون من غرفتين ولجان ولكل منها صلاحيات وتعمل وفقا لإجراءات تأخذ منها وقتا معيناً، مما يعني أن المدة الإجمالية الممنوحة غير كافية لدراسة المشروع دراسة مستفيضة تمنع وقوع الخلل.

أما الفقرة الثانية من نفس المادة فقد جاء فيها: "في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر..."، فقد أبانت عن حقيقة كون السلطة التنفيذية هي المتحكم الحقيقي في مالية الدولة بمختلف صورها. وهو الأمر الذي يعتبر تضيقا دستوريا على سلطة البرلمان في مجال الرقابة على الميزانية العامة.

بعيدا عن النص الدستوري وبالرجوع للممارسة العملية نجد أن ضعف تكوين نواب البرلمان في المجال المالي من جهة وعدم تمكينهم من كافة الوثائق المحاسبية التي تم العمل بها أثناء إعداد مشروع قانون المالية الذي يحدد ميزانية الدولة يؤدي لا محالة إلى عدم تمكنهم من مناقشة المشروع مناقشة سليمة بسبب غموض المعطيات وضعف البيانات.

ونظرا لكون لجنة المالية التابعة للبرلمان هي المخولة بدراسة ومناقشة قانون المالية مع الحكومة ومنحها صلاحية إقتراح تعديلات واستعانتها بخبراء بغية فهم النص القانوني فهما دقيقا، فعملها يبقى مع ذلك مشوبا بالقصور بسبب ضعف تكوين أعضائها وغياهم عن جلسات المناقشة وعدم تمكينهم من كافة الوثائق المرتبطة بالميزانية...<sup>36</sup>.

إلى جانب ذلك نجد أن الدستور الجزائري على غرار دساتير مغربية أخرى قد قيد الحق في الرقابة السابقة على الميزانية العامة من خلال تقييد حق النواب في تعديل مشروع قانون المالية فنجد أنه قد رفض في المادة 147 أي إقتراح قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان، يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة التّفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها. وهو القيد الذي يزيد من تحكم السلطة التنفيذية في الرقابة البرلمانية، علما أن هذا النص يقابله نص دستوري في الدستور المغربي مفاده: "يمكن للحكومة أن ترفض بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود".

### III-2 عوائق الرقابة البرلمانية الملازمة لتنفيذ الميزانية العامة:

يبدو للوهلة الأولى أن وجود عوائق تحول دون تنفيذ قانون المالية المتضمن لميزانية الدولة أمر مستبعد نظرا لكون المصادقة عليه من طرف البرلمان توجب تنفيذه وتمنع الحكومة من إجراء أي تعديل عليه، إلا أن المستجدات الإقتصادية والضغوط المالية التي تظهر خلال السنة المالية تعطي للحكومة صلاحية التدخل وتعديل القانون عبر آليات معينة.

أهم عوائق قيام البرلمان بدوره الرقابي على الميزانية العامة في الدول المغربية المرتبطة بتدخل السلطة التنفيذية، يتمثل في تدخل هذه الأخيرة في مرحلة تنفيذ الميزانية مستغلة للعديد من الثغرات التي صنعتها بنفسها، وهي وضع قانون المالية التكميلي بغية التهرب من تنفيذ الإلتزامات التي نص عليها قانون المالية السنوي، وكذلك استغلال تقنية تحويل الإعتمادات المالية.

## الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في ظل دساتير الدول المغاربية -بيان للآلية الرقابية وقياس لمدى الفعالية-

فرغم المناقشة البرلمانية التي تسبق قانون المالية التكميلي أو التصحيحي أو الإضافي والتي تسمح للنواب بطلب توضيحات حول التغييرات الجديدة على الاعتمادات المالية المصادق عليها بموجب الميزانية السنوية، إلا أن غياب الضوابط التي تضبط هذه العملية تؤدي لا محالة إلى ضعف الرقابة البرلمانية وبالتالي عدم القدرة على توقيف الإعتمادات الجديدة التي قد تضر بالجزينة العمومية وتؤدي إلى إهدار المال العام بسبب ضعف التخطيط وعدم ضبط الميزانية السنوية بالكيفية التي تحول دون اللجوء لميزانية إضافية<sup>37</sup>.

أما في ما يتعلق بتقنية تحويل الاعتمادات المالية فالأصل وجب أخذ رأي البرلمان قبل الإقدام على هذا العمل، لكن تعاضم العمل بهذه التقنية يدل بما لا يدع مجالاً للشك على ضعف البرلمان وعدم قدرته على رفض طلبات الحكومة، كما يدل الإكترار من العمل بهذا الإجراء على فشل قانون المالية السنوي على تحقيق أهدافه وعلى الحفاظ على التوازنات المالية بين مختلف القطاعات مما يدل على وجود خلل في مرحلة إعداد الميزانية خلل يتعلق بسوء التسيير والتخطيط وغياب الدقة والوضوح.

من بين عوائق الرقابة المالية الملازمة لتنفيذ الميزانية نجد حسابات التخصيص الخاص، وهي الحسابات التي يتم وضعها لتحقيق أهداف معينة، وهي حسابات تتمتع بنوع من المرونة تتيح للحكومة التكفل بمشكلة معينة بعزل العملية عن مهامها الأخرى المقيدة في الميزانية العامة، وفتح حساب خاص بها يمول من إيرادات خاصة، ويجب على البرلمان المصادقة على هذا الإجراء السياسي، والعيب في هذه التقنية أنها تؤدي إلى تآكل الإيرادات العامة لدولة<sup>38</sup> كونها تتيح للحكومة التصرف الانفرادي في هذه الحسابات، وبالتالي عزل الرقابة البرلمانية عن تلك الحسابات ومنعها من الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالحسابات<sup>39</sup>.

### III-3 عوائق الرقابة البرلمانية اللاحقة لتنفيذ الميزانية العامة:

تتحقق الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة من جهة عن طريق إلزام الحكومة بعد غلق السنة المالية بتقديم حساب ختامي بين يدي البرلمان تبين فيه ما تم تحصيله من إيرادات وما تم صرفه من نفقات لكي يقوم البرلمان بالتأكد من مدى مطابقة هذا الحساب للميزانية السنوية. وهذا ما تمت دستره في مختلف دساتير الدول المغاربية على غرار الدستور الجزائري.

جاء في الدستور الجزائري لسنة 2020 بموجب المادة 156 فقرة 1 التأكيد على "تقدّم الحكومة لكلّ غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية". إذ يتضح من خلال هذا النص أن العرض الواجب تقديمه يمثل النتيجة النهائية لما تم صرفه من نفقات وما تم تحصيله من إيرادات مقارنة بما تم تقييده في الميزانية السنوية، إلا أن الممارسة العملية تبين عن عدم التزام بهذا الواجب الدستوري في وقته بداعي عدم التمكن من تقديم هذا العرض قبل الغلق النهائي للحسابات، وهو ما يمثل عزلاً للبرلمان وحرمانه من سلطته الرقابية.

تتحقق الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة من جهة ثانية بموجب ما يسمى بقانون ضبط الميزانية أو تسوية الميزانية أو قانون التصفية... ويكون ذلك بتقديم حساب ختامي للبرلمان حتى يتم التصويت من طرفه على قانون تسوية الميزانية، فقد جاء في الدستور الجزائري لسنة 2020 بموجب المادة 156 فقرة 2 "تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان". من خلال هذا النص الدستوري يتبين أن قانون تسوية الميزانية يعتبر هو الأساس الواقعي الذي يستند عليه أعضاء البرلمان في تقييمهم لنتائج الميزانية والبناء عليها من أجل مناقشة الميزانية المقبلة، لكن واقع الممارسة العملية أظهر عدم التزام من طرف الحكومة في الكثير من الأحيان بهذا النص الدستوري، مما يؤكد عدم قدرة البرلمان على فرض رقابته على الميزانية العامة بسبب ضبابية المشهد الذي فرضته مسألة تحلي الحكومة عن

مسؤولياتها، وهو نفس ما سجلناه على ممارسة الحكومة في هذا الصدد إذ نلاحظ عدم انتظام وتباعد كبير في فترات إيداع قانون التصفية المغربي مما يقلل من أهمية هذا القانون كأسلوب ناجع في الرقابة البرلمانية<sup>40</sup>.

### الخلاصة:

تحقيق الحكامة المالية منوط بخضوع الميزانية العامة للدولة للرقابة المالية، وباستقراء مختلف الآليات الرقابية المعتمدة بموجب دساتير الدول المغاربية نجدها قد تباينت في تبنيها للآليات الرقابية والأجهزة المعتمدة لتفعيل تلك الآليات، وتأتي الرقابة البرلمانية على الميزانة العامة في قمة التنظيم الرقابي، نظرا لكونها تنصب على مسألة يتوقف عليها بقاء الدولة، ومن خلال تتبعنا لكيفية إعمال آلية الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الدول المغاربية توصلنا إلى النتائج التالية:

### النتائج:

- تحكم السلطة التنفيذية في عملية الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدول المغاربية، والسبب يكمن في عدم مشاركة البرلمان المغاربية في عملية إعداد وتحضير نص قانون المالية والموازنة العامة وكذلك قيام رئيس الجمهورية بتمرير القانون في حالة عدم مصادقة البرلمان في المدة المحددة له.

- خلل كبير يعتري عملية الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة بسبب عدم تقديم البيانات والمعطيات والوثائق الكافية للبرلمان لتمكينه من أداء مهمته الرقابية على أكمل وجه، وكذلك بسبب عدم تقديم الحسابات الختامية أو ما يسمى بقوانين تسوية الميزانية أو تصفية الميزانية في موعده المحدد أو ضعف يعتري الرقابة اللاحقة بسبب غياب البيانات، مما يؤدي إلى غموض حول السنة المالية السابقة يقود إلى عدم التمكن من فهم الإختلالات الواجب تفاديها في قانون المالية للسنة اللاحقة.

- قصر المدة الممنوحة للبرلمان لإثارة المناقشة والدراسة المستفيضة لنص القانون مما يحول دون الوصول إلى اقتراح تعديلات موفقة، بالإضافة إلى ضعف مستوى أعضاء البرلمان وعدم تخصصهم في مجال المالية، خاصة في الدول التي يشتمل برلمانها على غرفة واحدة مثل تونس وموريتانيا، في حين نسجل تفوق كل من الجزائر والمغرب في هذا المجال بسبب وجود الغرفة الثانية أي مجلس الأمة ومجلس المستشارين وكذلك ليبيا من خلال الدستور المقترح الذي تبنى فكرة الغرفة الثانية التي أسماها مجلس الشيوخ، علما أن هذه الإزدواجية تسمح بضم نخبة المجتمع في غرفة ثانية تعمل جنبا لجنب مع غرفة نواب الشعب لإضفاء نوع من التوازن.

- تزامنا مع التطور التقني الهائل، بدأت الرقابة البرلمانية تفقد دورها الرقابي فلم يعد من المهم الكشف عن الإختلالات التي قد تصاحب تنفيذ الميزانية نظرا لندرة وقوعها، غير أن ذلك لا يعني التخلي عن دور المؤسسة التشريعية، لأنَّ النواب يملكون صلاحية إثارة مسؤولية الحكومة في حال كشف خلل في تنفيذ الميزانية وفقا لإجازة البرلمان.

**المقترحات:** بناء على ما تقدم من نتائج نخلص إلى تقديم بعض المقترحات التي نرى أنها واقعية وقابلة للتطبيق:

- الكف عن حرمان البرلمان من المشاركة في مرحلة إعداد الميزانية العامة للدولة في كل الدول المغاربية لأن هذا خلل موجود في كل الأنظمة الدستورية للدول المغاربية.

- تمديد مدة المناقشة الممنوحة للبرلمان لممارسة رقابته السابقة على التنفيذ، وتمكين البرلمان من كافة البيانات والمعطيات التي تم الإعتماد عليها عند إعداد الميزانية تفاديا للغموض.

## الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في ظل دساتير الدول المغاربية -بيان للآلية الرقابية وقياس لمدى الفعالية-

- إجراء دورات تكوينية في مجال المالية لنواب البرلمان والرفع من شرط المستوى التعليمي للترشح لمجلس النواب، تجنباً لضعف الأداء البرلماني.

- إضافة نص دستوري يوضح مسؤولية الحكومة والجزء الذي تتعرض إليه في حالة التأخر عن موعد تقديم قانون تسوية أو تصفية أو الحساب الختامي للميزانية، تجنباً للتأخير أو عدم الإلتزام بتقديم القانون أصلاً مما يصعب من عملية الرقابة اللاحقة ورقابة قوانين المالية للسنة التي تليها.

إضافة إلى كل ذلك وجب التذكير بأن جائحة كوفيد أبانت عن أن فترات الطوارئ تعترض إجراءات مالية غير محسوبة العواقب، قد تؤدي إلى خلل في الموازنة العامة للدولة لسنوات لاحقة مما يتطلب وضع إجراءات قانونية كفيلة بضبط عملية الموازنة أثناء الأزمات والطوارئ تفادياً للفساد المالي، وذلك بإشراك البرلمان في رقابة عملية الموازنة أثناء هذه الفترات في إطار رقابته اللاحقة على تنفيذ تلك العمليات المالية التي فرضتها ظروف المرحلة، وهو ما فتى يؤكد عليه صندوق النقد الدولي في تقاريره الدورية<sup>41</sup>.

### الإحالات والمراجع :

- 1- محمود صبري، عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في الإسلام، مجلة "القانونية"، البحرين، العدد السابع، ص 266.
- 2- محمد أنور مجني، (2020)، الرقابة البرلمانية ورقابة المحكمة الدستورية، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، تم الإسترداد من موقع: [www.harmoon.org](http://www.harmoon.org)
- 3- محمود صبري، عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في الإسلام، مرجع سابق، ص 267.
- 4- الرقابة على الموازنة كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية - دراسة مقارنة، (2015)، مركز الدراسات والبحوث التشريعية، الأردن، عمان. ص 3. تم الإسترداد من موقع: [www.lsrchp.com](http://www.lsrchp.com)
- 5- كيفن ديفو، شارمين رودريغز، الدليل البرلماني: "دور البرلمان في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة"، هيئة الأمم المتحدة، ص 32.
- 6- بديار علي محمود، ديدان مولود، (2021)، عوائق الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة الإجتهااد القضائي بسكرة، الجزائر، المجلد 13، العدد 02، ص 644.
- 7- كيفن ديفو، شارمين رودريغز، الدليل البرلماني: "دور البرلمان في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة"، هيئة الأمم المتحدة، ص 32.
- 8- بديار علي محمود، ديدان مولود، (2021)، عوائق الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 644.
- 9- عمراوي ماريا، حجاج مليكة، (2020)، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في القانون الجزائري، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد 6، العدد 2، ص 536.
- 10- صدر القانون المتعلق بقوانين المالية في الجزائر بموجب القانون العضوي رقم 18-15 إذ نص في مادته 69: "يقوم الوزير المكلف بالمالية، تحت إشراف الوزير الأول بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء"
- 11- الدستور التونسي، (2014)، دستور الجمهورية التونسية الفصل 63، تونس.
- 12- تجدر الإشارة في هذا الصدد بأن مجلس النواب التونسي تمتد رقابته لتشمل ميزانية القطاع الأمني لكون مجلس النواب هو من يضبط في البداية شروط موارد الدولة وتكليفها بناء على القانون الأساسي للميزانية. أنظر: غي سيسيل، (2015)، دستور الجمهورية التونسية الصادر في 27 جانفي 2014 وحوكمة القطاع الأمني"، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ص 23.
- 13- الدستور المغربي، (2011)، دستور المملكة المغربية الفصل 77، المغرب.

- 14- أنظر تفاصيل المخاض العسير للدستور الليبي في: الشريف نادرة، (2021)، الدستور الليبي بين الصراع والتنازلات، تقرير مشروع بحثي، منشورات معهد الجامعة الأوروبية.
- 15- الدستور الموريتاني، (2017)، دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية المادة 43، موريتانيا.
- 16- محمود صبري، عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في الإسلام، مرجع سابق، ص 271.
- 17- السؤال هو الفعل الذي بمقتضاه يطلب نائب برلماني من وزير توضيحات حول مسألة معينة، وهذا الفعل يكون غير مصحوب بجزء في حالة إمتناع عضو الحكومة عن الإجابة، وهذا ما يميزه عن ملتصق الرقابة الذي يستهدف الحصول على معلومات من الحكومة تحت طائلة إثارة مسؤوليتها. أنظر: الرقابة السياسية والقضائية على تنفيذ الميزانية بالمغرب، مقال نشر في موقع "معارف" بتاريخ 9 أبريل 2019، [https://maarifalma4rib.blogspot.com/2019/04/blog-post\\_72.html](https://maarifalma4rib.blogspot.com/2019/04/blog-post_72.html)
- 18- الدستور الجزائري، (2020)، دستور الجمهورية الجزائرية المادة 15، الجزائر.
- 19- الدستور التونسي، (2014)، دستور الجمهورية التونسية الفصلين 95 و96، تونس.
- 20- ورد ذلك تحت العنوان الخامس - المراقبة والتقييم من القانون الأساسي عدد 15 لسنة 2019 المؤرخ في 13 فيفري 2019 المتعلق بالقانون الأساسي للميزانية الفصل 62.
- 21- الدستور المغربي، (2011)، دستور المملكة المغربية الفصل 102، المغرب.
- 22- الدستور المغربي، (2011)، دستور المملكة المغربية الفصل 67 فقرة 2، المغرب.
- 23- الدستور المغربي، (2011)، دستور المملكة المغربية الفصل 101 فقرة 2، المغرب.
- 24- مراقبة تنفيذ الميزانية العامة في المغرب، مقال نشر في 10 مارس 2021 في موقع القانونية المغربية، [elkanounia.com](http://elkanounia.com)
- 25- مشروع الدستور الليبي، (2016)، مشروع دستور الجماهيرية الليبية المادة 85، ليبيا.
- 26- مشروع الدستور الليبي، (2016)، مشروع دستور الجماهيرية الليبية المادة 179، ليبيا.
- 27- الدستور الموريتاني، (2017)، دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية المادة 68، موريتانيا.
- 28- محمود صبري، عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في الإسلام، مرجع سابق، ص: 271.
- 29- يكتسي قانون تسوية الميزانية أو تصفية الميزانية أهمية بالغة، فهو أهم آلية يتوفر عليها البرلمان لمساءلة الحكومة في المادة المالية، فمن خلاله يمكن للبرلمان الوقوف على مدى التزام الحكومة بالترخيص البرلماني المخول لها من أجل استخلاص المداخل المستحقة لفائدة الدولة وصرف الإعتمادات المقررة في الميزانية للوفاء بالديون المترتبة في ذمتها، كما يشكل وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليص هامش الخطأ في إعداد قوانين المالية اللاحقة وأداة لمتابعة ما اعتمده السلطة التشريعية ووسيلة للتأكد والإطلاع على تنفيذ القانون المالي وأداة لاكتشاف الإنحرافات في تنفيذ العمليات الميزانية، أنظر: الرقابة السياسية والقضائية على تنفيذ الميزانية بالمغرب، مقال نشر في موقع "معارف" بتاريخ 9 أبريل 2019، [https://maarifalma4rib.blogspot.com/2019/04/blog-post\\_72.html](https://maarifalma4rib.blogspot.com/2019/04/blog-post_72.html)
- 30- الدستور التونسي، (2014)، دستور الجمهورية التونسية الفصل 117، تونس.، وهو ما أكد عليه الفصل 64 من القانون الأساسي للميزانية عدد 15 لسنة 2019 المؤرخ في 13 فيفري 2019 بقوله: "تساعد محكمة المحاسبات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وغلق الميزانية طبقا للفصل 117 من الدستور".
- 31- الدستور المغربي، (2011)، دستور المملكة المغربية الفصل 76، المغرب.
- 32- المادة 64 فقرة 2 من قانون التصفية المغربي.
- 33- مراقبة تنفيذ الميزانية العامة في المغرب، مقال نشر في 10 مارس 2021 في موقع القانونية المغربية، [elkanounia.com](http://elkanounia.com)
- 34- مشروع الدستور الليبي، (2016)، مشروع دستور الجماهيرية الليبية المادة 182، ليبيا.
- 35- بديار علي محمود، ديدان مولود، عواقب الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 646.
- 36- بديار علي محمود، ديدان مولود، عواقب الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 648.
- 37- بديار علي محمود، ديدان مولود، عواقب الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 651.

**الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في ظل دساتير الدول المغاربية**  
**-بيان للآلية الرقابية وقياس لمدى الفعالية-**

---

- 38- على الرغم من نص القانون 18-15 على عدم تجاوز نسبة 10 بالمئة من مبلغ الموارد المحصلة خلال السنة المالية السابقة، إلا أن عدم دخول هذا القانون حيز التنفيذ لا يزال يشكل عائقا أمام تطبي هذا النص والحيلولة دون خروج آلية حسابات التخصيص الخاص عن الغاية من الأخذ بها.
- 39- بديار علي محمود، ديدان مولود، عوائق الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 654. ولتفصيل أكثر أنظر: عزة، عبد العزيز، (2017)، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، الجزائر، العدد 24، ص 229.
- 40- أنظر كل من: الرقابة السياسية والقضائية على تنفيذ الميزانية بالمغرب، مقال نشر في موقع "معارف" بتاريخ 9 أبريل 2019، [https://maarifalma4rib.blogspot.com/2019/04/blog-post\\_72.html](https://maarifalma4rib.blogspot.com/2019/04/blog-post_72.html)، سالم محمد، يلس شاوش البشير، (2018)، الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية، مجلة القانون والعلوم السياسية الجزائر، العدد السابع، ص 197، ولتفصيل أكثر أنظر: عزة، عبد العزيز، (2017)، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 230.
- 41- إحكام الضوابط الرقابية على تنفيذ الموازنة للحد من مخاطر الفساد في الإنفاق المرتبط بالجائحة، (2020)، مذكرة صندوق النقد الدولي، الخاصة بجائحة كوفيد 19، ص 7 و8.