

الدور الرقابي للبرلمان في مجال قانون المالية

العيداني سهام
طالبة الدكتوراه «ل م د»
جامعة البليدة 20
المشرف: د/ مسراتي سليمة

الملخص :

إن أهمية الأموال العمومية في أي إقتصاد و سلامة تنفيذها في المحيط الإداري و السياسي يضمن لها تأدية المهام المرصدة لأجلها كل الأموال، ف الإعتمادات المالية لدولة ضخمة و تعد بالملايير من الدولارات يتم إنفاقها على عدة أبواب و مخارج لسد الحاجات العامة و إقامة مشاريع كبرى و في المقابل يتم تحصيل الإيرادات العامة عن طريق الجباية و الجمركة و غيرها لتغطية تلك النفقات في إطار منظم و متزن و مقنن، حيث تتكفل السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة و الإدارات و التابعة لها بتنفيذ و متابعة هذه العمليات و بسط سلطتها عليها و التحكم في مصيرها مقابل البرلمان الذي يضطلع بالوظيفة التشريعية و المالية و الرقابية فكان لزوما عليه أن يقوم ببسط رقابته على أموال الدولة خاصة الميزانية العامة التي تمثل اختصاص أصيلا له عبر اليات و وسائل دستورية تكفل له التدخل في اعمال الحكومة .

الكلمات المفتاحية: الدور الرقابي، البرلمان، قانون المالية

Résume:

L'importance des fonds publics dans toute économie et l'application de la sécurité dans l'océan administrative et politique garantir que ses taches affectées pour elle tout cet argent, fonds de l'Etat énorme pour les plus milliards de dollars sont Consacrés à plusieurs portes et sorties au général besoins et grands projets. Encontre-partie, la perception des recettes publiques est effectuée par les douanes et du revenu et l'autre pour couvrir ces frais et vertu de l'ordonnée et équilibrée et règlemente, lorsque parraine l'exécutif représente dans le gouvernement et ses administrations à mettre en ceuvre et surveiller ces processus et d'étendre ses compétences et maintenir son destin, pour le parlement dans le travail législatif et règlementaire et financier. Il était donc nécessaire d'étendre ses opérations de surveillance des fonds publics budget surtout globale représentant son inhérente à travers les mécanismes et les moyens constitutionnels d'interférer dans le travail du gouvernement.

مقدمة :

إن مفهوم الدولة يرتبط بعناصر وظيفية إما أن تكون سياسية و اجتماعية و سياسية و اقتصادية يجعلها تأخذ منحى و شكل

خاص في كل مرة وهي تقوم بوظائفها المختلفة من اجل إشباع الحاجات المجتمع المتنوعة والمتطلبات العمومية .

ولعل التسيير المالي الصحيح والمتزن هو أساس للاستقرار وبقاء الدول وهذا لا يذكره أحد والذي يعرف بالمالية العامة لدولة في تنفيذ وظائفها كالدفاع والأمن والعدالة وغيرها ويتسع ويضيق المجال الوظيفي لدولة حسب شكل هذه الأخيرة ونظامها إما أن تكون رأسمالية أو اشتراكية في توجهها أو اقتصادياتها ولكل مقام مقال فحين كانت الدولة حارسة وفقط فكانت تتبع أسلوبا ماليا محايدا ولها وظائف مالية محددة كالدفاع الخارجي والأمن الداخلي والعدالة .

بينما وفي ثلاثيات القرن العشرين تغيرت وظائف الدولة من حارسة إلى متدخلة بحثا عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي اثر الأزمة الاقتصادية العالمية ومن هذا خلال التسلسل المتحرك لشكل الدولة نجد هناك لمسة الفكر البرلماني الناشئ على أنقاض الأنظمة الملكية يقوم بتوحيد الحياة الاقتصادية والاجتماعية وهذا ما نكتشفه من الدراسات التاريخية والمالية وحتى نتناول هذه الأفكار خاصة ما تعلق بالميزانية العامة لأن موضوع المالية العامة أوسع بنفقاته وإيراداته ثم ميزانيته ، وتكمن أهمية الموضوع بانه أصبح لابد من اجراء الدراسات والبحث عن السياسات الانجع في توسيع ونشر ثقافة الرقابة البرلمانية ، وزيادة الصلاحيات الممنوحة للبرلمان في الرقابة على سير المال العام ، وهذا لأهمية الأموال في أي اقتصاد ، والنتائج المنتظرة من سلامة تنفيذها في الحياة الاقتصادية خاصة مع التطورات الاجتماعية الاخيرة التي يعرفها العالم من حولنا بصفة عامة ، والعالم العربي بصفة خاصة واثراء لهذا الموضوع انطلاقا من إشكالية التي مفادها

.ما هي الآليات الرقابية التي يتمتع بها البرلمان في مجال قانون المالية ؟ وهل هي كافية لتحقيق رقابة فعالة على الميزانية العامة لدولة ؟

أولا: مفهوم الرقابة البرلمانية:

تعتبر الرقابة البرلمانية سبب وجود البرلمان، فهذا الأخير يمثل الجهاز الذي يباشر عملية الرقابة.

1/ تعريف الرقابة البرلمانية: وردت كلمة الرقابة في اللغة بمعان كثيرة منها:

- الحراسة والرعاية فيقال رقب الشئ وراقية أي حرسه، رقيب القوم هو حارسهم.¹
- المحافظة والانتظار، فالرقيب يعني الحفاظ المنتظر²

أما من الناحية الاصطلاحية: - فتتحقق الرقابة من خلال إتباع منهج علمي شامل ومتكامل يهدف إلى المحافظة على الأموال العمومية من خلال جهاز متدخل كالسلطة التشريعية أو جهازينوب عنها³

- الرقابة البرلمانية هي تلك الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان حيث أنه من منح الترخيص على ميزانية الدولة و بالتالي عليه متابعة تنفيذ ميزانية الدولة.

- الرقابة البرلمانية هي تلك الرقابة الشعبية التي يقوم بها البرلمان من خلال السلطات الممنوحة له

- يمارسها أثناء وبعد عمليات تنفيذ الميزانية، عن طريق آليات متعددة منها الأسئلة الشفوية والكتابية الموجهة للحكومة، الإستجواب، تقديم الحكومة لبيان سياستها العامة أمام البرلمان وكذلك عن طريق لجان متخصصة كالجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني⁴

- الرقابة البرلمانية هي رقابة منحها الدستور للبرلمان، تهدف إلى مراقبة الحكومة في تنفيذ قانون المالية خاصة ما تعلق بجانب النفقات.

ومن خلال ما سبق يتضح أن الرقابة البرلمانية هي رقابة دستورية، تمارس من البرلمان على أعمال الحكومة وفقا لقواعد وآليات قانونية محددة مسبقا تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، والحفاظ على الأملاك الوطنية مهما كانت طبيعتها.

2/ أهداف الرقابة البرلمانية:

الهدف من الرقابة البرلمانية هو تحقق من تطابق العمل التنفيذي والتشريعي مع الدستور، في ظروف إستخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها⁵

ومن خلال هذه المادة يتضح أن الرقابة البرلمانية رقابة توازن، حيث أن السلطة التنفيذية تختص بإعداد وتنفيذ ميزانية الدولة بينما البرلمان فهو يمنح الترخيص كالرقابة أولية ثم يمارس رقابة آنية وبعدية الهدف منها هو التحقق من ظروف إستعمال الأموال العمومية التي منح بشأنها الترخيص.

فالدستور نص على أن البرلمان من واجبه أن يبقى وفيًا لثقة الشعب ويظل يتحسس لتطلعاته هذا في إطار إختصاصاته الدستورية ومنها الإختصاص الرقابي⁶

كما تهدف الرقابة البرلمانية إلى تجسيد الديمقراطية، فالشعب هو مصدر كل سلطة⁷ ومن خلالها يعبر النواب عن إرادة الشعب ويقومون بمراقبة السلطات العمومية⁸ بالإضافة إلى تحققها من أداء الحكومة لمهامها إتفاقا مع المصلحة العامة وذلك عن طريق لفت إنتباه السلطة التنفيذية لمسائل تخصص الدولة والمواطنين في إطار التعاون بين المؤسسات المختلفة للدولة.⁹ وتهدف كذلك الرقابة البرلمانية إلى التمكن من التحقق من التنفيذ السليم للقواعد القانونية العامة، وإمتثال الحكومة وموظفيها لتشريع القانوني المطبق على ميزانية الدولة.¹⁰

3/ وسائل الرقابة البرلمانية:

البرلمان بإعتبار ممثل الشعب وأن الشعب مصدر كل سلطة، يقوم البرلمان نيابة عن الشعب بوظيفة الرقابة، من أجل ذلك وجد الدستور مجموعة من الوسائل التي يستعملها البرلمان من أجل ممارسة هذه الوظيفة¹¹

أ/ مناقشة مخطط الحكومة: هو عبارة عن تعهد وإلتزام يقدمه الوزير الأول أمام البرلمان يبين فيه الخطة التي ستنفذها الحكومة في مختلف الميادين¹²

فبرنامج الحكومة هو الصيغة التنفيذية لبرنامج السيد رئيس الجمهورية، يعرض في المرحلة الأولى على مجلس الوزراء ثم في المرحلة الثانية على البرلمان بغرفتيه.

ويقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويقوم المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض بإجراء مناقشة عامة، بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني يقوم الوزير الأول بتقديمه أمام مجلس الأمة ولهذا الأخير أن يصدر لائحته. في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الوزير الأول يقوم بتقديم إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية، بعدها يعيش رئيس الجمهورية وزيرا أول من جديد وفي حالة عدم قبول مخطط عمله من المجلس الشعبي الوطني ينحل

المجلس وجوبا وتستمر الحكومة في عملها إلى غاية إنتخاب المجلس الشعبي الوطني من جديد، ويقوم الوزير الأول عند تعيينه من طرف رئيس الجمهورية بإعداد مخطط عمله خلال مدة 45 يوم منذ تعيينه، ويقوم بتقديمه أمام مجلس الوزراء بعد ذلك وخلال 10 أيام على الأكثر يتم مناقشة مخطط العمل أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويقوم الوزير الأول بعرض مخطط عمله على مجلس الأمة¹³ وفي الجزائر ومنذ 1997، يقوم البرلمان دائما بالموافقة على برنامج الحكومة المقدم إليه، ولم يسبق أن رفضه¹⁴

ب/ بيان السياسة العامة: بيان هو وسيلة لإبلاغ المجلس الشعبي الوطني بما تم تنفيذه من مخطط الحكومة، نسبة التنفيذ، الأهداف المحققة، وما هو في طور الإنجاز والصعوبات التي تلاقيها الحكومة في ذلك¹⁵ تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، بعد ذلك يقوم البرلمان بمناقشتها. يمكن إختتام المناقشة بلانحة¹⁶

ج/ ملتئم الرقابة: هو وسيلة دستورية منحها البرلمان من أجل ممارسة دور رقابي من خلاله يتم وضع حد لنشاط الحكومة القائمة، ويشترط توفر النصاب 1/7 من عدد النواب على الأقل لقبول ملتئم الرقابة¹⁷، وتتم الموافقة على ملتئم الرقابة بعد ثلاثة أيام من إيداعه¹⁸

إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتئم الرقابة يقوم الوزير الأول بتقديم إستقالة حكومية إلى رئيس الجمهورية. في الجزائر اللجوء إلى ملتئم الرقابة مستبعد بالنظر إلى تركيبه المجلس الشعبي الوطني الذي دائما تكون فيه الأغلبية موالية للحكومة ورئيسها¹⁹.

د/ التصويت بالثقة: وفقا لأحكام التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016²⁰ والقانون العضوي 16/12، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ويتمتع الوزير الأول باختصاص طلب التصويت بالثقة²¹ ويتم تسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وجوبا بطلب من الوزير الأول، حيث يكون اللجوء إلى التصويت بالثقة لحالات متعددة منها:

- إظهار مدى الانسجام الحكومة والمجلس الشعبي الوطني من خلال التصويت بنعم.
- يعتبر رد فعل الحكومة على المعارضة بأن المجلس الشعبي الوطني يمنح كل ثقته للحكومة.
- ويعتبر وسيلة للفت إنتباه المواطنين بأن الحكومة تتمتع بثقة النواب، ممثلي الشعب²²

وتم مناقشة التصويت بـ الثقة، أمام المجلس الشعبي الوطني من خلال تدخل ممثل الحكومة، نائب يؤيد التصويت بـ الثقة وآخر معارض للتصويت بـ الثقة.

يشترط القانون العضوي 16/12 الأغلبية البسيطة، وفي حال عدم قبول التصويت بالثقة فإن الوزير الأول يقدم إستقالته لرئيس الجمهورية الذي بدوره يمكن أن يحل المجلس الشعبي الوطني بدل قبولها²³

هـ/ إستجواب الحكومة: وفقا لأحكام الدستور على أن أعضاء البرلمان إمكانية إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة فالإستجواب أداة دستورية منحت للبرلمان من أجل التعريف على موقف الحكومة من إحدى قضايا الساعة وذات أهمية²⁴

وهناك عدة شروط يجب مراعاتها والمحددة في القانون العضوي 16/12، السالف الذكر:

- أن تكون القضية المراد إستجواب الحكومة فيها من قضايا الساعة.
- أن يبلغ عدد نواب المجلس الشعبي الوطني أو عدد أعضاء مجلس الأمة 30 نائب أو عضوا لكل غرفة.
- أن يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، بتبليغ الوزراء بالاستجواب خلال 48 ساعة من إيداعه.
- يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة مع التشاور مع الحكومة بتحديد الجلسة التي سيدرس فيها الإستجواب.
- يقوم مندوب أصحاب الإستجواب بتقديم عرض يتناول فيه موضوع إستجوابه خلال الجلسة المخصصة لذلك.
- تجيب الحكومة على الإستجواب.

ويختلف الاستجواب عن الأسئلة الشفوية والكتابية في كونه ينصب على سياسة الحكومة وتوجهاتها.²⁵

و/ الأسئلة: السؤال يمكن أن يكون شفويا أو كتابيا، يقوم أعضاء البرلمان بتوجيهه إلى أي عضو في الحكومة²⁶، ويعرف السؤال بأنه إجراء يتضمن كل من عضوا البرلمان إلى عضوا الحكومة إيضاحا حول نشاط معين²⁷

وعرفه الأستاذ سليمان الطماوي أنه: تمكن أعضاء البرلمان من إستفسار عن الأمور الذين يجعلونها أولفت نظر الحكومة إلى موضوع معين²⁸

وعرف كذلك: بأنه حق كل عضو من أعضاء البرلمان يهدف إلى الإستفسار عن شأن من شؤون الموكلة للحكومة، ولا يقصد به سوى الإستفهام والإستيضاح عن أمر لا يعلمه العضو أو المتحقق من حصول واقعة وصل علمهما إليه²⁹

ويودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه لدى مكتب غرفة البرلمان المعنية، عشرة أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة المقرر لهاذا الغرض ويقوم رئيس الغرفة المعنية من البرلمان بإرسال السؤال فورا للحكومة، ويتم الإجابة عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل 30 يوم كحد أقصى³⁰

ويتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية شفويا، ويودع السؤال الشفوي حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حيث يقوم رئيس الغرفة التي تم إيداع السؤال في مكتبها بتبليغ السؤال الذي تم تبليغه للحكومة وفقا لأحكام المادة 70 من القانون العضوي 16/12 السالف الذكر.

وإذا رأت إحدى الغرفتين أن جواب الحكومة على السؤال الشفوي أو الكتابي يبرر إيجاء مناقشة نفتح هذه المناقشة وفقا لشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. شرط أن تقتصر هذه المناقشة على السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضوا الحكومة وهذا ما نصت عليها المادة من القانون العضوي.

ز- لجان التحقيق: وفقا لدستور يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار إختصاصاتها، أن تنشأ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.³¹ ويعتبر التحقيق البرلماني من الحقوق المكفولة دستوريا لبرلمان في مواجهة الحكومة يلجأ بموجبه أعضاء البرلمان إلى التقصي والتحري عن المعلومات والبيانات المقدمة من أعضاء الحكومة بالأخص إذا كانت هذه المعطيات والبيانات تثير نوعا من الشك مما يؤدي إلى عدم الإقتناع النواب، كما يؤدي التحقيق وسيلة لكشف عن فساد بعض الإدارات

ويقصد بالتحقيق العملية التي تقوم بها لجان دائمة تتألف بإقتراح من السلطة التشريعية، تقوم بجمع المعلومات وتأخذ الإجراءات المناسبة للبحث موضوع تحقيق وتنتهي بصياغة تقرير ترفعه إلى السلطة التشريعية³³ ويتميز التحقيق عن السؤال والاستجواب في أنه سلسلة من الأسئلة والمناقشات، والدستور منح البرلمان أداة رقابة تمكنه من التوصل إلى حقيقة الأمور بنفسه، ويتم إنشاء لجنة تحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، من خلال التصويت على إقتراح لائحة يتم إيداعها لدى مكتب غرفة البرلمان المعنية موقعه من طرف عشرون نائبا أو عضوا من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، وفي حال تشكيل لجنة تحقيق تعلم الغرفة التي أنشأت بها، الغرفة الثانية، ويرى المشرع الجزائري أنه لا يمكن إنشاء لجان تحقيق بشأن موضوع ماتم التحقيق فيه من قبل العدالة، وحدد مدة مهمة لجان التحقيق بستة أشهر قابلة لتمديد أو بتأخير إيداعها لتحقيقها وكذلك منع المشرع منشاء اللجنة من أن يكونوا أعضاء فيها، كما يجب على أعضاء اللجنة التقيد بالسرية في تحرياتهم ومعائنتهم ومناشاتهم.

للجنة التحقيق الحرية في الاستماع للأشخاص ومعينة الأماكن والإطلاع على أي وثيقة أو معلومة يكون لها علاقة بالتحقيق. وطلبات الاستماتع إلى أعضاء الحكومة تقدم إلى رئيس الغرفة المنبثقة منها اللجنة ليرسلها إلى رئيس الوزراء ويتم ضبط برنامج الحكومة بالاتفاق مع رئيس الحكومة، حيث تقوم اللجنة بتحديد برنامج معائنات والزيارات الذي ترسله للسلطات المعنية من أجل ممارسة تحقيقها الميداني، ويعد عدم الإمتثال للجنة التحقيق خطأ جسيم، تتحمله لسلطة السلمية الوصية. لا يمكن للجنة التحقيق الإطلاع على الوثائق الحساسة والسرية، ويسلم التقرير إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، ويتم تبليغ رئيس الجمهورية والوزير الأول بالتقرير. يقرر رئيس الغرفة المعنية بناء على إقتراح من مكتبه ورؤساء المجموعة وبعد أخذ رأي الحكومة بأن ينشر التقرير إما جزئيا أو كليا.

وفي حالة الموافقة على النشر يقوم المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بعد عرض موجز يقدمه مقرر اللجنة في البث في نشر التقرير كليا أو جزئيا، للبرلمان أن يفتح النقاش في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير.³⁴

ثانيا: ممارسة البرلمان لدوره الرقابي في المجال المالي:

باعتبار أن مشروع قانون المالية يمر بعدة مراحل، حيث تقوم السلطة التنفيذية بإعداد وتحضيره، وحتى يدخل حيز التطبيق تقوم السلطة التشريعية (البرلمان بغرفتيه) بإعتماده والمصادقة عليه تطبيقا لقاعدة أسبقية الإعتماد على تنفيذ فإعتماد البرلمان هو بمثابة ترخيص للحكومة من أجل تحصيل الإيرادات والقيام بالنفقات، حيث يمكن تقسيم ممارسة البرلمان لدوره الرقابي إنطلاقا من هذه المراحل:

1/ الرقابة البرلمانية أثناء إعداد قانون المالية: أ/ دراسة مشروع قانون المالية:

يتم تقديم مشروع قانون المالية المتضمن ميزانية الدولة إلى البرلمان، حيث أن هذا الإجراء يتيح للبرلمان فرصة من أجل دراسة مشروع ميزانية الدولة والوثائق المرفقة به، حيث حدد القانون 84/17 المتعلق بقوانين المالية التقارير التي ينبغي للحكومة أن

ترفعها بمشروع قانون المالية والمتمثلة فيما يلي:³⁵

- تقرير تفسيري للتوازن الإقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وآفاق المستقبل.
- ملحق تفسيري بخصوص التقييمات حسب كل صنف من الأصناف الضرائب، لا سيما تلك متعلقة بالإجراءات الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.
- ملحق تفسيري يتضمن رخصة يتضمن توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل ومرفوعة عند الإقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.
- ملحق تفسيري يتضمن توزيع النفقات ذات طابع نهائي للمخطط السنوي لكل قطاع
- ملحق تفسيري يتضمن رخصة التمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع.
- ملحق تفسيري يتضمن قائمة الحسابات الخاصة للخرينة تبين فيها مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات.
- القائمة كاملة للرسوم شبه الجبائية.

كل هذه الوثائق مهمة من أجل تمكين البرلمان من تكوين فكرة واضحة على ميزانية الدولة، ويجدر على الحكومة عند إعدادها لهذه التقارير والملاحق الإلتزام بالصدق وحقيقة الأرقام باعتبار أن الحكومة هي مصدر معلومات التي يتحصل عليها البرلمان، والتي من خلالها يقوم بمراقبة الحكومة فيما يتعلق بميزانية الدولة

هذه التقارير يعتمد عليها البرلمانيون في إعداد أسئلتهم الموجهة للحكومة عند مباشرة مرحلة المناقشة العامة، وتقوم اللجان المتخصصة للبرلمان بدراسة مشروع قانون المالية، وإبداء رأيها فيه، كما تقوم بإعداد تقارير.

ب/ اللجان البرلمانية: مشروع ميزانية الدولة في العصر الحديث أصبح جد معقد، يتضمن تفاصيل دقيقة ومعطيات تقنية يصعب على المواطن البسيط فهمها، فهي أصبحت من إختصاص الخبراء والفنيين في مجال المالية العامة والقانون الدستوري مما أوجب وجود جهاز على مستوى البرلمان يمكن النواب من الإحاطة بمضمونه وتفسير محتواه وهذا ما تجسد من خلال اللجوء إلى لجان متخصصة التي يتم تشكيلها من النواب التي من المفروض أن تتوفر فيهم كفاءة بالإضافة إلى ضمها مجموعة من الخبراء فيضمن البرلمان مجموعة من اللجان المتخصصة حسب موضوع القانون الذي يتم مناقشته، من ضمن هذه اللجان لجنة المالية والميزانية لدى المجلس الشعبي الوطني³⁶، ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة³⁷، وتقوم هذه اللجنتين بدراسة مشروع قانون المالية وتبدي رأيها فيه، كما يمكن للجنة المالية والميزانية أن تبدي إقتراحات التعديل التي تراها ضرورية³⁸، بينما لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية تبدي توصيات فقط³⁹ من خلال التقرير الذي تعده اللجنتين، فإن البرلمان يبدي قراءته الخاصة لمشروع قانون المالية، مما يمكنه من ممارسته دوره الرقابي ذي أهمية ويلفت إنتباه الحكومة لما قد يشوبه من نقائص⁴⁰

ج/ المناقشة العامة: المناقشة العامة لمشروع قانون المالية من خلال الأسئلة الشفوية والكتابية لنواب البرلمان، يقوم ممثل الحكومة وزير المالية بالرد على الأسئلة المطروحة فمن خلال المناقشة العامة يقوم البرلمان بلفت إنتباه الرأي العام والحكومة

لنقاط⁴¹ التي يراها مهمة، ويتقيد البرلمان بفاصل زمني، حدده الدستور بـ يوم، يجعل البرلمان أكثر حرصاً على ممارسة دوره الرقابي في الآجال وهذا بالنظر إلى المسؤولية التي منحها الشعب للممثلة، إذ يقوم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على مقترحات التعديل، مادة مادة، وهي التجسيد الفعلي للرقابة البرلمانية على الميزانية الدولة، ثم باقي المواد أيضاً مادة بمادة، ثم يقوم التصويت على مضمون قانون المالية جملة واحدة، أما مجلس الأمة فقد جرى العرف أن يتم التصويت جملة واحدة على مشروع قانون المالية.⁴²

2/ الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ قانون المالية: تقوم بها غالباً اللجان المالية المكلفة بالميزانية في البرلمان، فلها أن تطلب بيانات والوثائق اللازمة عن سير تنفيذ ميزانية من قبل الحكومة.

تقوم هذه اللجان بدراسة التقارير والوثائق المقدم لها من أجل إعداد تقريرها الخاص بها وتقوم بتقديمه إلى البرلمان إما كوسيلة لإعلام النواب بالوضع المالي للدولة أو فتح مناقشات بشأن الاختلاف الذي يشوه عملية تنفيذ الميزانية. يقوم البرلمان بالرقابة المعاصرة لتنفيذ الميزانية عند مناقشة لإعتمادات إضافية التي تطلبها الحكومة، أو طلبات التحويل من باب لآخرها يقوم البرلمان بطلب مدى تقدم تنفيذ الميزانية وما هي المشاريع التي تم تنفيذها.

فالبرلمان كان يمارس رقابة توصف بالضعف في هذه المرحلة، بالرغم من توفر على آليات لا يستهان بها في هذا المجال من أجل مراقبة تنفيذ الميزانية خطوة خطوة⁴³

من خلال إستقراء النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة وكذلك القانون العضوي 16/12 السالف الذكر تبين لنا أن المشرع لم يمنح الوسائل القانونية الكفيلة للجنة المالية بالبرلمان من أجل ممارسة دوره الرقابي معاصر لتنفيذ ميزانية الدولة، حيث أن النصوص جاءت على وجه عموم، حيث حدد القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إختصاصات لجنة المالية والميزانية كما يلي: «تختص لجنة المالية والميزانية بمسائل المتعلقة بالميزانية»⁴⁴

أما القانون الداخلي لمجلس الأمة فإنه نص أن تختص لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بالمسائل المتعلقة بالميزانية⁴⁵ يلاحظ أن القانون إستعمل مصطلح « المسائل»، وهو مصطلح واسع لا يحدد صلاحيات اللجنتين بصورة دقيقة.⁴⁶

كما أن المشرع إشتراط أن يقوم رئيس مجلس الشعبي الوطني بعرض جميع المشاريع والاقتراحات والقوانين التي تدخل في إطار إختصاصات اللجنة⁴⁷، أي أن اللجان يجب أن يقدم إليها مشروع القانون وإلا فإنها لن تستطيع دراسته.

وبالرجوع أيضاً لإستعمال اللجنة المالية والميزانية نلاحظ أن نشاطاتهم تكاد تقتصر على سماع ممثلي الحكومة حول مشروع قانون المالية، أما فيما يتعلق بالجانب الرقابي فإن المجلس الشعبي الوطني مغيب وغائب، كما يمكن تفسير إنعدام رقابة المجلس الشعبي الوطني على ميزانية الدولة أثناء تنفيذ لوجود الأغلبية البرلمانية الموالية للحكومة وإنعدام المعارضة قوية وفعالة.

بالإضافة إلى أن التكوين الذي يتمتع به النواب المجلس الشعبي الوطني في مجال ميزانية الدولة غير كافي لتمكينهم من ممارسة دورهم في مراقبة ميزانية الدولة أثناء تنفيذها.

وباعتبار أن النواب البرلمان يمثلون الشعب لمدة زمنية محدودة فينبغي عليهم ممارسة دورهم الرقابي طيلة هذه المدة دون إنقطاع، غير أن الواقع يشير إلى غير ذلك، حيث أن الحكومة للتملص من رقابة البرلمان تلجأ إلى قانون المالية التكميلي وتحويل

أ/ قانون المالية التكميلي: قوانين المالية التكميلية أو المعدلة، هي قوانين تقوم بإتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية⁴⁹ ويكتسي طابع قانون المالية قانون المالية التكميلي⁵⁰ ويتبع قانون المالية التكميلي نفس الخطوات والمراحل التي يمر بها قانون المالية من دراسة ومناقشة وتصويت المصادقة، حيث يمكن لنواب البرلمان خلال المناقشة طرح أسئلة تتعلق بميزانية الدولة، حيث تلجأ لحكومة إلى قانون المالية التكميلي من أجل إحداث تغيير في قانون المالية الرئيسي بهدف الإستجابة للتغيرات والمتطلبات التي تواجهها في الواقع⁵¹

فقانون المالية لسنة لا يتم الشروع في تنفيذه إلا بعد المصادقة عليه من قبل البرلمان بغرفيه، بينما قانون المالية التكميلي فإنه يتم الشروع في تنفيذه قبل الحصول على المصادقة عليه من قبل البرلمان⁵²

ب/ تحويل الإعتمادات: يمكن تعديل إعتمادات الميزانية المتعلقة بنفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم يقضي بتحويلها أو نقلها، بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية⁵³، من خلال هذه المادة يمكن للحكومة التصرف في جانب كبير من قانون المالية والمتعلق بميزانية الدولة في شق النفقات التسيير، من خلال تحويل إعتمادات تقوم الحكومة بتغيير محتوى ميزانية الدولة التي صادق عليها النواب، ويكشف لجوء الحكومة إلى هذا النوع من التحويلات إلى عدم تحكم في تقرير ميزانية السنة. يلجأ رئيس الجمهورية أو الوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية، إلى هذا النوع من التحويلات في الكثير من الأحيان، حيث تكاد كل الجرائد الرسمية لا تخلو من مرسوم يتعلق بنقل إعتماد من باب لآخر.⁵⁴

3/ الرقابة البرلمانية اللاحقة على قانون المالية: يقوم البرلمان بممارسة الرقابة اللاحقة بعد تنفيذ الحكومة لميزانية الدولة وإنقضاء السنة المالية، حيث تقوم الحكومة بإعداد الحساب الختامي، ومن خلال هذه الرقابة يتحقق البرلمان من مدى تنفيذ ميزانية الدولة والنتائج المترتبة عن تنفيذها. يقوم البرلمان بالتأكد من تطابق الحساب الختامي والترخيص الذي منحه البرلمان من خلال قانون المالية، كما يتحقق من عدم وجود أخطاء ومخالفات في تنفيذ ميزانية الدولة⁵⁵، فالغاية الرقابة البرلمانية اللاحقة بصورة عامة هو تأكيد من إحترام الترخيص التي منحها البرلمان للحكومة، وتتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بتقديم حساب ختامي يتضمن التنفيذ الفعلي للنفقات والتحصيل الحقيقي للإيرادات، ومدى مطابقة كل هذه العمليات مع ماورد بالميزانية العامة للدولة⁵⁶

والرقابة البرلمانية اللاحقة مزيا متعددة متمثلة فيما يلي:

- تساهم الرقابة اللاحقة في تقديم إقتراحات بناءة ولفت الحكومة للمسائل المهمة.
- إتخاذ إجراءات تصحيحية في المستقبل.
- التحقق من مدى تحقيق الأهداف المسطرة في قانون المالية.
- تعتبر وسيلة لضغط على الحكومة من أجل تنفيذ الميزانية على أحسن وجه وفقا للخطة التي رسمتها ميزانية الدولة، بإعتبار أن الحكومة ستراقب عليها.

خصص الدستور الباب الثالث لموضوع الرقابة حيث نص على أن الحكومة تقدم لكل غرفة من البرلمان عرضا عن إستعمال

الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية يختتم السنة المالية فيها يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية السنوية المالية العينة من قبل كل غرفة من البرلمان، فالحكومة ملزمة بتقديم عرضا عن إستعمالها لإعتمادات مالية لكل سنة مالية، يكون العرض الذي تقدمه الحكومة في شكل مشروع قانون تسوية الميزانية والذي تناولتها المواد 76 و 77 و 78 من القانون 48/17، تجدر الإشارة أن القانون إستعمل مصطلح قانون ضبط الميزانية

أ- هلة مستوى المجلس الشعبي الوطني: تتم مناقشة قانون تسوية الميزانية في المجلس الشعبي الوطني من خلال إتباع الخطوات التالية:

يخضع مشروع قانون تسوية الميزانية لنفس الإجراءات التي تخضع لها مشروع قانون المالية من حيث تقديمه للمجلس الشعبي الوطني وجدولته كونه يكتسي طابع قانون المالية.

يقوم وزير المالية بتقديم عرض حول مشروع قانون تسوية الميزانية يذكر فيه بصفة موجزة، الإطار الاقتصادي الكلي ومدى تحقيق الأهداف التي رسمها والمتعلقة بتنمية النشاطات الاقتصادية وتوزيعها والتكفل بالخدمة العمومية.

بعد ذلك يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بمنح الكلمة لمقرر اللجنة المالية والميزانية لقراءة تقرير اللجنة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، يعرض فيه أهم ما جاء به المشروع والملاحظات التي سجلتها اللجنة والمسائل التي تمحورت حولها المناقشة بين اللجنة المالية ومسؤولي مختلف القطاعات.

بعدها يتم فتح مناقشة عامة أمام النواب لتقديم تدخلاتهم، التي عادة ما تتضمن ملاحظات بشأن تنفيذ ميزانية الدولة، نسبة إستهلاك الإعتمادات والمشاريع التي لم يتم تحقيقها وتنفيذها بعد، ويقوم بعد ذلك وزير المالية ب الرد على إنشغلات النواب من خلال تقديم توضيحات حول النقاط التي تمت إثارتها، ثم تتاح الكلمة بعد ذلك لمقرر اللجنة، ليلها عملية التصويت بدون تعديل مشروع قانون تسوية الميزانية، وفي الأخير تتاح الكلمة إلى وزير المالية.

ب/ على مستوى مجلس الأمة: تفتح الجلسة من خلال تقديم وزير المالية لعرفه حول مشروع قانون تسوية الميزانية، ثم يقوم بعد ذلك بمقرر اللجنة بتقديم تقرير تمهيدي وملاحظاته حول مشروع قانون المالية، بعد ذلك تتاح الفرصة لأعضاء مجلس الأمة لتقديم قراءاتهم للمشروع والوثائق المرفقة به، كما يقوم أعضاء مجلس الأمة بطل إستفسارات حول ما تضمنه مشروع قانون تسوية الميزانية، ثم يقوم بمقرر اللجنة في خطوة أخرى بقراءة تقرير التكميلي الذي أعدته لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية يتضمن تلخيصا لمجريات النقاش العام وتوصيات اللجنة بشأن التحسينات والنقاط التي على الحكومة معالجتها وتفايدها في قوانين المالية المقبلة، ويقوم رئيس مجلس الأمة من التحقق من وجود النصاب القانوني للتصويت، بعد ذلك يباشر مجلس الأمة عملية التصويت.

بعد مصادقة البرلمان على مشروع قانون تسوية الميزانية، تمنح الكلمة لوزير المالية ليقدم تعقيبه وفي الأخير تمنح كلمة لمقرر لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، وبمصادقة مجلس الأمة وقبله المجلس الشعبي الوطني يكون البرلمان قد صادق على مشروع

قانون تسوية الميزانية.⁵⁷

ثالثا: تقييم الرقابة البرلمانية:

رغم الدور الذي تؤديه رقابة البرلمان بغرفتيه إلا أنه يؤخذ على هذه الرقابة الكثير من النقائص التي تنقص من فعالية الدور المنوط بالسلطة التشريعية، حيث يلاحظ مايلى:⁵⁸

- إن العمل التشريعي الذي يقوم به البرلمان تكاد تحتكره لجنة المالية والميزانية خاصة في ظل الغياب الكبير لنواب مقابل الحضور القوي للحكومة.
- كما يلاحظ أيضا أنه لا جدوى من مصادقة البرلمان أو عدم مصادقته على مشروع قانون المالية لأنه حتى وإن رفض هذه المصادقة فيمكن لرئيس الجمهورية يصدره لأمرله قوة القانون.
- وفيما يخص لجان التحقيق فلم يحدث وأن نصبت هذه اللجان لمراقبة تنفيذ الميزانية أو تنفيذ النفقات العامة أو مراقبة ما يتعلق بالاقتصاد والمالية وهذا ما يبرز إنعدام الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ قانون المالية.
- كما يلاحظ على رقابة البرلمان أن بعدها سياسي أكثر من بعدها المالي والتقني فنجد أن الغالبية البرلمانية تكتفي بالمناقشة العامة لمساندتها للحكومة و يكتفي نواب المعارضة بـ التأييد على السياسة المتبعة من طرف الحكومة، والإكتفاء بالمحاور الكبرى دون التعمق في النقاط التفصيلية لقانون المالية.
- رغم أهمية القانون ضبط الميزانية في التقسيم تقدير مدى فعالية الترخيص المالي ومقارنته بما تم إنجازه فعلا، ورغم كونه تجربة سابقة من خلالها يتم تدارك الوضع في قانون المالية الجديد.
- مع كل هذا فأعضاء البرلمان غيرمباليين بتقديم أو عدم تقديم الحكومة لهذا القانون مقابل عدم إحترام الحكومة لهذا الإجراء المكرس الموجب الدستور، وبهذا فعوضو البرلمان لا يجد الأساس الواقعي الذي يستند إليه في إقتراح رفض أو تخفيض نفقة أو إيراد معين أو ما شبه ذلك، وهذا حتما ما يؤدي لأن مناقشته لقانون المالية سطحية لا سند لها ولا مرجع، وهذا يستحيل عليه أن يقيم مدى تنفيذ قانون المالية للسنة السابقة وتنفيذ الإعتمادات الواردة فيه.

الخاتمة :

وفي الأخير ومن ما سبق ذكره فإن البرلمان بغرفتيه يمارس الوظيفة الرقابية إنطلاقا من آليات ووسائل مخولة له دستوريا مما يسمح له بالتدخل في أعمال الحكومة وتنظيمها وتأطيرها، كما يلعب دورا مهما في الحفاظ على المال العام من التجاوزات و الإسراف في الإنفاق فأقرها الدستور على شكل رخصة تشريعية سابقة لتنفيذها ودعمها بآليات رقابية من أجل متابعة أنية و معاصرة للتنفيذ، وكل العمليات لم يترك لها المجال دون الوقوف على ما تم تنفيذه بل خصها بوسائل .

إلا أن الواقع العملي يفرض نفسه وأفرز مظاهركانت سببا في محدودية هذه الرقابة التي تتطلع إليها الأمة وتؤكد مصلحة البلاد.

الهوامش:

1/ حسن راتب يوس الريان، الرقاية المالية في الفقه الإسلامي، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن 1999، ص 15.

2/ عوف محمد الكفراوي، الرقاية المالية في الإسلام، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر 2006، ص 18.

3/ حسن راتب الريان، المرجع السابق، ص 18.

4/ بن داود براهيم، الرقاية المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 2009، ص 21.

- 5/المادة 181 من قانون 15/01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 60 مارسنة 2016، فيتضمن التعديل الدستوري.
- 6/المادة 115، المرجع نفسه.
- 7/المادة 07، المرجع نفسه
- 8/المادة 15، الفقرة الثانية، المرجع نفسه.
- 9/محمد باهي أبويونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2012، ص 05.
- 10/علي محمد الدباسي، السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، دراسة مقارنة، عمان 2008، ص 217.
- 11/أوعمر أبو بكر نسيم، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014-2015، ص 56.
- 12/المادة 94 من قانون 16/01، المرجع السابق.
- 13/باهي مراد، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة بسكرة، ص 59.
- 14/أوعمر أبونسيم، المرجع السابق، ص 56.
- 15/عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية لنشر والتوزيع، الجزائر 2007، ص 104.
- 16/أوعمر أبونسيم، المرجع السابق، ص 57.
- 17/المادة 98 من قانون 16/01، المرجع السابق.
- 18/المادة 153، المرجع السابق.
- 19/المادة 58 من قانون 16/12 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1437 الموافق 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة. ج.ر، عدد 50.
- 20/المادة 154 من قانون 16/10، المرجع السابق.
- 21/عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 129.
- 22/المادة 98، من قانون 16/10، المرجع السابق.
- 23/المادة 63، من قانون 16/12، المرجع السابق.
- 24/أوعمر أبوبكر نسيم، المرجع السابق.
- 25/المادة 65 من قانون 16/12، المرجع السابق.
- 26/المادة 151 من قانون 16/01، المرجع السابق.
- 27/أوكعر أبوبكر نسيم، المرجع السابق، ص 58.
- 28/ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر 2007، ص 127.
- 29/المواد 69 إلى 74 من قانون 16/12، المرجع السابق.

- 30/عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 135.
- 31/سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي السياسي (دراسة مقارنة)، 1986 مطبعة جامعة عين الشمس، مصر، 544.
- 32/أوعمر أبونسيم، المرجع السابق، ص 60.
- 33/المواد 77-87 من قانون 16/12، المرجع السابق
- 34/فوزي أوصديق الوافي في شرح قانون الدستوري، النظرية العامة لدساتير، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، 1994، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 160.
- 35/إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب 1983، ص 159.
- 36/أوعمر نسيم، المرجع السابق، ص 61-62.
- 37/المادة 67 من قانون 84/17 المؤرخ في 17/07/2017 يتعلق بقوانين المالية، ج.ر عدد 28، لسنة 1984.
- 38/المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- 39/المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 40/المادة 61 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني.
- 41/المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 0
- 42/أوعمر أبوبكر نسيم، المرجع السابق، ص 82-83.
- 43/المادة 33 من القانون 16/12، المرجع السابق.
- 44/أوبكر نسيم، المرجع السابق، ص 83.
- 45/المرجع نفسه، ص 84.
- 46/المادة 23 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- 47/المادة 21 من القانون الداخلي للمجلس الأمة.
- 48/أوعمر أبوبكر نسيم، المرجع السابق، ص 84.
- 49/المادة 38 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- 50/أوعمر أبوبكر نسيم، المرجع السابق، ص 85.
- 51/المادة 4 من قانون 84/17، المرجع السابق.
- 52/المادة 2، المرجع نفسه.
- 53/زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة، رسالة دكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011 ص 29.
- 54/صمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة بو مرداس، 2011/2012، ص 40.

55/المادة 32، من قانون 84/18، المرجع السابق.

56/أزعمرنسيك، المرجع السابق، ص 90.

57/بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 188.

58/لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2004، ص 167.