

حدود الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية في الجزائر

Limits of parliamentary control over public budgeting in Algeria

عبد المالك حمريط^{1*}، جامعة البليدة 02، مخبر القانون والعقار، (الجزائر)،

ea.hamrit@univ-blida2.dz

محمد جبري²، جامعة البليدة 02، مخبر القانون والعقار، (الجزائر)،

mohameddjebri858@gmail.com

تاريخ قبول المقال: 26-08-2022

تاريخ إرسال المقال: 07-08-2021

الملخص:

يتناول البحث مراحل الرقابة البرلمانية على تنفيذ ميزانية الدولة، والمتمثلة بالمرحلة السابقة على التنفيذ والمرحلة المتزامنة على التنفيذ وأخيرا المرحلة اللاحقة على التنفيذ لغرض الوصول إلى الهدف النهائي للرقابة ألا وهو المحافظة على المال العام، من خلال تحديد مواطن الخلل ومحاولة تحجيمه ومعرفة الايجابيات ومحاولة تعزيزها، ولهذا كان لا بد من معرفة مدى فعالية هذه الرقابة في النظام القانوني الجزائري.

الكلمات المفتاحية: الرقابة البرلمانية؛ ميزانية الدولة، البرلمان؛ المشرع الجزائري.

Abstract:

The present research deals with the distinct stages of parliamentary control over the efficient implementation of the state budget. This legal oversight process takes place at a prior stage to the implementation, in parallel, and subsequently to it. Parliamentary control holds as the main purpose of preserving the public funds; by accurately identifying the shortcomings, intentionally trying to properly fix them on one hand, and identifying the positives, and trying to encourage them on the other hand. As such, it is necessary to objectively evaluate the operational effectiveness of this parliamentary control over budget implementation.

Key words: Parliamentary oversight, state budget, Parliament, the Algerian legislator.

* عبد المالك حمريط.

مقدمة:

تعتمد الدولة من أجل القيام بوظائفها على وسيلة حيوية هي ميزانية الدولة، تتشكل هذه الأخيرة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها¹، تمر بمراحل عديدة تبدأ بتحضير مشروع الميزانية من طرف السلطة التنفيذية (الحكومة)، ثم دراستها ومناقشتها من طرف السلطة التشريعية (البرلمان) وإجازتها، بعد ذلك يتم إصدارها من طرف رئيس الجمهورية ليتم البدء في تنفيذها من طرف مختلف الهيئات الإدارية.

وتعتبر مرحلة تنفيذ الميزانية أهم المراحل وأكثرها خطورة، وهي مرحلة ما بعد الأخيرة من مراحل الميزانية² ويقصد بها وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ، إلا أنه قد تخرج السلطة التنفيذية عن الحدود التي رسمتها السلطة التشريعية في إجازتها لبنود أو عناصر النفقات العامة والإيرادات العامة، ولضمان تنفيذ الميزانية في الأوجه المحددة لها لا بد من وجود رقابة مالية فعالة لردع كل من قام بالتلاعب بمداخل ونفقات الدولة قانونيا، فعدم وجود رقابة صارمة سواء عند إعداد الميزانية وأثناء تنفيذها يؤدي إلى التلاعب بأموال الدولة من طرف المؤطرين وبالتالي يؤدي إلى الزيادة السريعة للنفقات على حساب الإيرادات بصورة عشوائية وغير منتظمة.

وتكمن الفائدة المرجوة من وراء هذه الرقابة في التأكد من حسن إدارة الأموال العامة ومدى انطباق تقديرات الإيرادات والنفقات على ما قد تحقق منها بالفعل، لذا فإن الرقابة على الميزانية العامة للدولة تستمد أهميتها من وجوب تنفيذها على النحو الصادر بإجازة السلطة التشريعية لها من جهة، وضرورة تنفيذها على نحو خال من كل إسراف وتبذير لأموال الدولة من جهة أخرى، ولهذا كان لا بد من إيجاد الرقابة للتأكد من تحقق هذين الاعتبارين.

¹ المادة 06 من القانون رقم 84-17 المتضمن قوانين المالية، المؤرخ في 07/07/1984، المعدل والمتمم، ج ر، العدد 28، مؤرخة في 10/07/1984.

² جدير بالذكر أن مرحلة إعداد الميزانية مرت بمحاولات إصلاحية كثيرة حتى أصبحت واضحة وسهلة، علاوة على ظهور أفكار جديدة لتطوير إعداد الميزانية العامة للدولة أسفرت بدورها عن وجود عدة أساليب، فقد كان القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية هو من يحكم إعداد قوانين المالية غير أنه لم يعد يساير التطورات السياسية والاقتصادية في بلادنا، ولذلك كان لزاما على المشرع الجزائري تعديل القانون 84-17 أو إلغاؤه، ولا ندري سبب عزوف المشرع الجزائري عن ذلك لعدة سنوات، غير أنه تدارك الأمر بإصداره للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم المؤرخ في 02/09/2018، حيث أن هذا القانون يهدف إلى تعريف إطار تسيير مالية الدولة الذي من شأنه أن يحكم إعداد قوانين المالية وكذا مضمونها وكيفية تقديمها والمصادقة عليها من قبل البرلمان، كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة وكذا تنفيذ قوانين المالية ومراقبة تنفيذها.

حدود الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية في الجزائر

وللرقابة عدة صور تختلف باختلاف الهيئة التي تمارسها وباختلاف طبيعة هذه الرقابة ومداهها، فالرقابة قد تكون إدارية تباشرها الإدارة بنفسها على أعمالها، وقد تكون رقابة قضائية تباشرها المحاكم وتختلف باختلاف التنظيمات القضائية داخل دولة، وقد تكون سياسية تمارس من قبل ممثلي الشعب وهي الرقابة البرلمانية.

وبما أن ميزانية الدولة وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة من خلال الوسائل المتاحة له سواء تعلق الأمر بالتعديل أو المناقشة ثم المصادقة، فمن خلالها يمكن للبرلمان أن يسلط الضوء على قضايا معينة تصبح بعد ذلك قضايا وطنية تناقش علنيا¹، لذلك تعد الرقابة البرلمانية من أهم وظائف البرلمان في العصر الحديث، إذ من خلال الرقابة البرلمانية يتم تقويم أعمال السلطة التنفيذية، وعليه فالإشكال المطروح هو: فيما تمثلت عمليات الرقابة التي يقوم بها البرلمان على المراحل التي تمر بها الميزانية العامة للدولة؟ وما مدى تحقيق تلك الرقابة للفعالية المطلوبة من أجل الحفاظ على المال العام؟

وللإجابة على الإشكالية المطروحة، قمنا باستخدام المنهج الوصفي فيما يتعلق بمراحل الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة والعراقيل التي تصادفها وما يلائمها من حلول ومعالجات، والمنهج التحليلي لبيان فعالية هذه الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة في الجزائر، وعليه توجب تقسيم موضوع الدراسة إلى بحثين أساسيين، يندرج ضمن كل منهما عدة مطالب رئيسية.

المبحث الأول: أنواع الرقابة البرلمانية على تنفيذ ميزانية الدولة

من المعلوم أن الميزانية العامة للدولة هي خطة التدبير لسنة مقبلة تختص السلطة التنفيذية بإعدادها وتحضيرها ثم تجري مناقشتها عن طريق السلطة التشريعية وإجازتها، ثم تتولى الحكومة تنفيذها. وبما أن البرلمان مؤسسة دستورية تقوم بتمثيل الشعب وممارسة السلطات التي منحت له في إطار التوازن بين السلطات، ومن أهم السلطات التي يتمتع بها هي الرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة، وهي رقابة سياسية، تمارس في الدول الديمقراطية، يتأكد من خلالها البرلمان من مدى احترام السلطة التنفيذية وتقيدها بما قرره من خلال اعتماد ميزانية الدولة وفي إطار الترخيص الممنوح لها².

فالبرلمان يمارس دوره عن طريق آليات وأدوات قانونية حددها الدستور بشكل واضح، تتمثل أساسا في مناقشة ميزانية الدولة والتصويت عليها قبل تنفيذها أو ما يعرف بالرقابة السابقة (المطلب الأول)،

¹ بعلي محمد الصغير وأبو العلاء يسري، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، 2003، ص89.

² Mohamed moindze, le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, 2011, page03.

ومراقبة نشاط الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية (المطلب الثاني)، وكذا التصويت على قانون ضبط الميزانية أو ما يعرف بالرقابة اللاحقة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية أثناء إعداد ميزانية الدولة

يمارس البرلمان الرقابة السابقة على تنفيذ السياسة المالية بوجه عام، وعلى تنفيذ الميزانية بوجه خاص، عن طريق المصادقة على مشروع قانون المالية وتعديلاته خلال السنة المالية، وعلى التشريعات المالية والتشريعات ذات النتائج المالية.

فالرقابة البرلمانية على الميزانية حتى قبل وقوعها لها أثر إيجابي، وخوفا منها، فإن جميع أجهزة السلطة التنفيذية تنقيد بالإجراءات القانونية والتنظيمية في مرحلة تحضير قانون المالية، وتلتزم أيضا بتوضيح كل ما يدرج فيه من إيرادات ونفقات وبيان كيفية تنفيذها، وهنا يمارس البرلمان دوره الرقابي من خلال :

الفرع الأول: دراسة مشروع قانون المالية

يضم مشروع قانون المالية مجموعة من الوثائق، منها مشروع ميزانية الدولة ومجموعة من الوثائق الأخرى، والتي هي عبارة عن تقارير تفسيرية عن مضمون مشروع ميزانية الدولة، يعتمد عليها البرلمانيون في إعداد أسئلتهم الموجهة للحكومة عند مباشرة مرحلة المناقشة العامة¹.

يقوم الوزير المكلف بالمالية، تحت سلطة الوزير الأول، بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء²، وفي حالة موافقة الحكومة على المشروع يتكفل الأمين العام للحكومة بوضعه على مكتب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه 07 من أكتوبر طبقا للمادة 71 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية، في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة، تقريرا حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، يحتوي على :

- عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والميزانياتية

¹ أومعمر أبو بكر نسيم، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2014/2015، ص79.

² أنظر المادة 69 من القانون العضوي 18-15 مؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية(ج ر، رقم 53 مؤرخة في 02 سبتمبر 2018)، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 19-09 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019(ج ر، رقم 78 مؤرخة في 19 ديسمبر 2019)، ملحق رقم 03.

- تقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة.

يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني وفي مجلس الأمة¹. تشير أن التشريع المالي الجزائري لم يكن ينص على إعلام البرلمان بمجريات إعداد مشروع قانون المالية للسنة ضمن القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم. يتم إرفاق قانون المالية بمجموعة من الوثائق التي تعتبر وسيلة مهمة لتفعيل الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة لأن النصوص القانونية وحدها لا تكفي عادة لفهم العمليات المالية خاصة لغير المختصين، لذا فهي تساهم في إعطاء نظرة على الوضع المالي، كما أنها تلعب دورا إعلامي للبرلمان عامة وللجنة المالية على وجه الخصوص، وذلك لأنها تقوم أولا بالدراسة المتخصصة لمشروع قانون المالية².

فبالنسبة للتشريع الجزائري فقد تم النص على مجموعة من الوثائق، تتمثل أساسا في تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي، والنتائج المحصل عليها، وأفاق المستقبل، كما تتمثل أيضا هذه الوثائق في ملحقات تفسيرية تبين توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل ويكون مرفقا عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات، ملحقات تفسيرية تبين توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع، وإضافة إلى كل ذلك نجد الملحق التفسيري لقائمة الحسابات الخاصة للخزينة، تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات³.

وعلى الحكومة عند إعدادها لهذه التقارير والملاحق الالتزام بالصدق وحقيقة الأرقام باعتبار أن الحكومة هي مصدر المعلومات التي يتحصل عليها البرلمان، والتي من خلالها يقوم بمراقبة الحكومة فيما يتعلق بميزانية الدولة.

كل هذه الوثائق مهمة من أجل تمكين البرلمان من تكوين فكرة واضحة على ميزانية الدولة، حيث تقوم اللجان المتخصصة للبرلمان بدراسة مشروع قانون المالية، وإبداء رأيها فيه، كما تقوم بإعداد تقارير.

الفرع الثاني: اللجان البرلمانية

تتبع اللجان البرلمانية ولجان المالية مكانة هامة في العمل البرلماني، ذلك أن ما تقوم به يعتبر العمل القاعدي والتحضيرية لعملية مناقشة القوانين والتصويت عليها في الجلسات العامة، وهو الأمر الذي

¹ المادة 72 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

² بديار علي محمود، رقابة البرلمان على ميزانية الدولة -دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2021، ص76.

³ بديار علي محمود، نفس المرجع، ص 76.

حدود الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية في الجزائر

يسمح للنواب الآخرين بفهم المشروع أو نص القانون المعروض عليهم فهما عميقا ودقيقا، وعلى العكس من ذلك فإن اللجان البرلمانية تكون مختصة كل منها بمجال معين تعمل من خلاله على تسهيل وتبسيط هذه المشاريع لبقية النواب¹.

يضم البرلمان الجزائري مجموعة من اللجان المتخصصة حسب موضوع القانون الذي تتم مناقشته، من ضمن هذه اللجان نجد لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني²، ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة³.

عند إيداع مشروع قانون المالية على مكتب المجلس الشعبي الوطني، تتولى لجنة الميزانية والمالية دراسة هذا المشروع، وما تجدر الإشارة إليه هو أن هذه اللجنة هي من بين اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني وهي مختصة في المسائل المتعلقة بالميزانية⁴، النظام الجبائي، الجمركي، المصرفي والقروض⁵، وهذا من خلال دراستها المعمقة لهذا النص وفور انتهائها من مهامها تحول النص إلى الجلسة العلنية من أجل المناقشة العامة والتصويت على المشروع.

يحال النص المصوت عليه بمجلس الأمة ليعرض على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بالمجلس قبل المناقشة والتصويت عليه، وتقوم كل من اللجنتين بدراسة مشروع قانون المالية وتبدي رأيها فيه، كما يمكن للجنة الميزانية والمالية أن تبدي اقتراحات التعديل التي تراها ضرورية⁶، بينما لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية تبدي توصيات فقط⁷ من خلال التقرير الذي تعده اللجنتين، فإن البرلمان يبدي قراءته الخاصة لمشروع قانون المالية، مما يمكنه من ممارسته دوره الرقابي ذي أهمية ويلفت انتباه الحكومة لما قد يشوبه من نقائص.

¹ سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص28.

² المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 2000/07/30.

³ المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 المعدل في سنة 2000، الجريدة الرسمية، العدد 77، بتاريخ 2000/12/17.

⁴ دنيني يحي، المالية العمومية، ط 2، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص104.

⁵ نصت المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على " تختص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية والنظامين الجبائي والجمركي والعملة والقروض والبنوك والتأمينات والتأمين".

⁶ المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

⁷ المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

إن تمييز لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بمنحها عددا من النواب أكبر من باقي اللجان إنما يدل على مكانة وأهمية هذه اللجنة مقارنة باللجان الدائمة بالمجلس، وكذلك جسامته وصعوبة المهام الموكلة إليها، مما يتطلب الأمر تضافر جهود عدد كبير من النواب للقيام بهذا الدور على أكمل وجه¹.

الفرع الثالث: المناقشة العامة

تتم المناقشة العامة لمشروع قانون المالية من خلال الأسئلة الشفوية والكتابية لنواب البرلمان، بهدف لفت انتباه الرأي العام والحكومة للنقاط التي يراها مهمة، حيث يقوم ممثل الحكومة السيد وزير المالية بالرد على الأسئلة المطروحة².

ويمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة لمناقشتها مع الوزير المعني، وتخول المادة 77 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية للبرلمان التصويت على إيرادات ونفقات الميزانية، حيث يقوم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على مقترحات التعديل، مادة مادة، وهي التجسيد الفعلي للرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة، ثم باقي المواد أيضا مادة مادة، ثم يقوم بالتصويت على مضمون قانون المالية جملة واحدة، أما مجلس الأمة فجرى العرف أن يتم التصويت جملة واحدة على مشروع قانون المالية³.

وعليه فإن مناقشة مشروع قانون المالية تتم بالتتابع على مستوى غرفتي البرلمان⁴، كما تتم فيما بين غرفتي البرلمان، في حال الخلاف بينهما، وذلك عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء.

كما تخول الفقرة 12 من المادة 139 من دستور 2020 للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حق التصويت على الميزانية العامة للدولة، وتتمثل طرق التصويت على مشروع قانون المالية المتضمن الميزانية العامة للدولة وفق مقتضيات المادة 29 من القانون العضوي 16-12 في ثلاث طرق وهي: التصويت مع المناقشة، التصويت مع المناقشة المحدودة، التصويت دون مناقشة⁵.

¹ بقالم مراد، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2021، ص 185.

² المادة 33 من القانون العضوي 99-02، المؤرخ في 08/03/1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 15.

³ الجريدة الرسمية للمدالات، الفترة التشريعية السادسة، السنة الأولى، الدورة الخريفية، 2013، العدد 06، ص 28.

⁴ تنص المادة 01/145 من دستور 2020 على مايلي: "... يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه".

⁵ بديار علي محمود، رقابة البرلمان على ميزانية الدولة -دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 121.

نلاحظ أن تقييد الدستور للبرلمان بالفترة الزمنية والمحددة ب 75 يوم، يجعل البرلمان أكثر حرصا على ممارسة دوره الرقابي في الآجال وهذا بالنظر إلى المسؤولية التي منحها الشعب لممثليه.

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ ميزانية الدولة

يمكن في هذه المرحلة للجان المالية أن تطلب مجمل الوثائق والمستندات ومختلف التقارير المتعلقة بتنفيذ قانون المالية، ولا يمكن لأي جهة الامتناع عن ذلك، ففي حالة التأكد من وجود أخطاء وإخلال بالقواعد القانونية يحق لها توجيه الأسئلة أو استجواب أحد الوزراء المعنيين بالأمر، من أجل تقديم التوضيحات والاستفسارات الضرورية عن الموضوع¹.

تقوم اللجان المالية المكلفة بالميزانية في البرلمان بدراسة التقارير والوثائق اللازمة عن سير تنفيذ ميزانية الدولة من قبل الحكومة من أجل إعداد التقرير الخاص بها، وتقوم بتقديمه إلى البرلمان كوسيلة لإعلام النواب بالوضع المالي للدولة أو فتح مناقشات بشأن الاختلال الذي قد يشوب عملية تنفيذ الميزانية.

ففي الجزائر لا نجد نصوصا قانونية محددة تخول للبرلمان ممارسة الرقابة أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية، ومع ذلك فإنه يمكن أن نستخلص إمكانية قيامه بذلك من خلال مختلف الوسائل الدستورية التي يملكها لرقابة نشاط الحكومة والتي تتم مباشرة أثناء السنة المالية، من خلال استجواب ومساءلة الوزراء كيمثلين للسلطة التنفيذية على وفق ما يقره الدستور والقانون عن كيفية تنفيذ الميزانية أثناء مناقشة بيان السياسة العامة (الفرع الأول)، وقد يؤدي ذلك إلى قيام المسؤولية السياسية للوزير محل المساءلة أمام أعضاء البرلمان، كما يحق للبرلمان مراقبة الاعتمادات الإضافية التي تطلبها الحكومة² (الفرع الثاني)، وبشترط على الحكومة في حالة طلب اعتمادات إضافية من البرلمان، تقديم المعلومات اللازمة لتبرير طلبها، والاستفسار عن طرق استعمال الاعتمادات المالية المسجلة في الميزانية، والأسباب التي أدت إلى تعديل بعض أحكام قانون المالية وتكاملته، مما يمكن البرلمان من الاطلاع ومعرفة طريقة سير العمل والتنفيذ ومناقشة الحكومة في سياستها المالية³.

¹ زيوش رحمة، الميزانية العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص202.

² عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مقال منشور، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، جوان 2017، ص 215.

³ زيوش رحمة، الميزانية العامة في الجزائر، المرجع السابق، ص 202.

الفرع الأول: بيان السياسة العامة

ألزم المؤسس الدستوري الحكومة بتقديم عرض سنوي عن استعمال الاعتمادات المالية خلال تقديم بيان السياسة العامة الذي يعرف بأنه: "إبلاغ الغرفة الأولى بما تحقق وما هو في دور التطبيق، وفي ذات السياق، للحكومة أن تبرز الصعوبات التي اعترضتها بخصوص مالم يطبق، كما يستوجب عليها أن تبين الآفاق المستقبلية التي تنوي النهوض بها على الأمدين القريب والبعيد"¹. وعليه فإن بيان السياسة العامة يعبر عن إفصاح الحكومة عما قد أنجزته وما هو قيد الانجاز، والعراقيل التي اعترضته، وكذا احتوائه على آفاق مستقبلية، فهو يمكن المجلس الشعبي الوطني من إبداء رأيه وتحديد موقفه من أعمال الحكومة.

يتوج بيان السياسة العامة بمجموعة من الآليات الرقابية التي تمكن البرلمان من متابعة نشاط الحكومة، بما في ذلك النشاط المالي كالسؤال والاستجواب ولجان التحقيق، والتي تتم مباشرة أثناء السنة المالية من خلال استجواب ومساءلة الوزراء كمثلين للسلطة التنفيذية، كما يمكن اعتماد لجنة تحقيق برلمانية في أي مسألة تتعلق بالجانب المالي، حيث يمكن لهذه اللجنة أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أية وثيقة أو معلومة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، ويتم من خلال ذلك إعداد تقرير مفصل من طرف لجنة التحقيق يتضمن النتائج المتوصل إليها يسلم إلى كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحال.

وإذا كان تقديم بيان السياسة العامة يشكل بالدرجة الأولى آلية مهمة للرقابة البرلمانية فإنما يترتب عنه من إجراءات رقابية تنصب على مسؤولية الحكومة يعد كذلك أهمية بالغة، ويتم ذلك من خلال إصدار اللوائح، التصويت على ملتصق الرقابة أو رفض التصويت بالثقة².

كما تتجلى رقابة البرلمان في مرحلة تنفيذ الميزانية بصورة واضحة لدى مناقشة قانون المالية التكميلي، الذي تقدم به الحكومة للبرلمان أثناء السنة المالية، بغرض تكملة أو تعديل بعض الأوضاع المستجدة³.

¹ الغري إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري 2008، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص149/ أنظر المادة 111 من دستور 2020.

² مروة قراس، آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتفعيلها على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مقال منشور، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد السادس، العدد الرابع، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، 2021، ص43.

³ المادة 38 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 2016/08/25 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر العدد 50؛ والأمر رقم 15-01، المؤرخ في 23 يوليو 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج ر العدد 40.

الفرع الثاني: تقديم العرض السنوي عن استعمال الاعتمادات المالية

ألزم الدستور الحكومة بتقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية، فقد نصت المادة 01/187 من دستور 1976 مايلي: "تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية إلى المجلس الشعبي الوطني عرضا حول استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها بالنسبة للسنة المالية المعنية"، وهو ما أكدته دستور 1989 من خلال المادة 01/150 منه، غير أن النظام الداخلي لكلا غرفتي البرلمان أو القانون العضوي رقم 12-16 المنظم لعمل البرلمان لم يتم التعرض فيها إلى الأحكام المتعلقة بتفصيل إجراءات هذا العرض. فهناك مبررات عملية تحكم إلزامية تقديم الحكومة عرض استعمال الاعتمادات المالية؛ تتعلق بتحويل هذه الاعتمادات عن طريق التنظيم من طرف الحكومة، فصلاحيات البرلمان فيما يخص توزيع الاعتمادات المالية تنتهي بتوزيعها على الوزارات بالنسبة لنفقات التسيير، وحسب القطاعات بالنسبة لنفقات التجهيز أما التوزيع المفصل داخل كل دائرة وزارية أو قطاع عن طريق مراسيم تنفيذية¹.

إلا أن الإشكال المطروح هو مدى إمكانية السلطة التنفيذية تعديل هذا التوزيع المقرر في قانون المالية في أي وقت شاءت، وعملا بقاعدة توازي الإشكال ما تقرر بموجب قانون المالية لا يمكن تعديله أو تكميله إلا بموجب قانون تكميلي للمالية، غير أن القانون ناقض نفسه عندما رخص بموجب المواد 32-33-36 من القانون 84-17 للحكومة الخروج على هذا المبدأ ومكنها من تعديل التوزيع المقرر في قانون المالية الأصلي عن طريق إجراء نقل الاعتمادات المالية أو تحويلها، فهذا الإجراء يشكل مساسا بمبدأ التخصيص في النفقات الذي يترتب عنه تخفيض فاعلية المصادقة البرلمانية على الميزانية، حتى ولو كان الهدف من هذه الإجراءات هو التخفيف من حدة المصادقة وإدخال نوع من المرونة في التسيير².

غير أنه وبالنظر إلى القانون الجديد 18-15 المتعلق بقوانين المالية فقد تم إدخال تدابير على الرقابة البرلمانية فيما يتعلق بإجراءات تعديل الاعتمادات، حيث تم إخضاع هذه العملية إلى شروط خاصة بالأشكال المختلفة لتعديل الاعتمادات التي من المحتمل قيام الحكومة بها خلال فترة تنفيذ قانون المالية السنوي أو التصحيحي، وتختلف هذه الشروط من حيث حركة الاعتمادات وكذا من حيث تعديل مبالغ هذه الاعتمادات³.

¹ عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، المرجع السابق، ص 216.

² يلس شاوش البشير، رقابة البرلمان على الميزانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2006، ص 36.

³ بديار علي محمود، رقابة البرلمان على ميزانية الدولة -دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 222.

المطلب الثالث: الرقابة البرلمانية اللاحقة على ميزانية الدولة

لا يمكننا الحديث عن رقابة برلمانية لاحقة على تنفيذ النفقات العمومية الواردة في مشاريع قوانين المالية، دون وجود مشروع قانون ضبط الميزانية¹، بحيث لا توجد طريقة أخرى يمكن أن تبين مسار الاعتمادات المالية غير أن هذا القانون الذي يعتبر الأداة الوحيدة والناجعة والتي تبين للبرلمان كل تقصير أو إهمال من جانب السلطة التنفيذية.

تمارس هذه الرقابة بعد الانتهاء من تنفيذ قانون المالية وإعداد الحساب الختامي، فيحق للسلطة التشريعية مراقبته للتحقق من صحة وطرق التنفيذ من قبل الحكومة ومعرفة المركز المالي للدولة من خلال الدراسة والفحص الدقيق لأرقام الحساب الختامي، وفي حالة التأكد من صحته ومطابقته لمبادئ المحاسبة العمومية والنصوص التشريعية والمالية يتم اعتماده، أما في حالة اكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية يحق تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المقصرين عن طريق سحب الثقة من الوزير المعني أو من الحكومة بأكملها².

ويعتبر قانون تسوية الميزانية آلية قانونية للرقابة اللاحقة على تنفيذ ميزانية الدولة التي أقرها البرلمان بموجب قانون المالية الأولي أو التكميلي، لذلك وجب على الحكومة تقديم قانون تسوية الميزانية وفق إجراءات قانونية محددة لما له من أهمية بالغة في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة خلال السنة المالية المنصرمة، والتي تمت المصادقة عليها في أول السنة من قبل البرلمان بغرفتيه. فقد أصبح إلزاميا على الحكومة تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية قبل 1 جوان للسنة المالية المعنية، وهذا ما مكن قانون ضبط الميزانية من أن يحتل مكانة خاصة ضمن القرارات الخاصة بالميزانية، لما يحتويه من معلومات تمكن البرلمانين من تفعيل رقابتهم من خلال فحص وتقديم وتقييم نتائج تنفيذ قوانين المالية³.

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 الميزانية⁴.

¹ بلس شاوش البشير، المالية العامة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص139-140.

² زيوش رحمة، الميزانية العامة في الجزائر، المرجع السابق، ص203.

³ دواعر عفاف، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012-2013، ص156.

⁴ بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 2009، ص21.

إن مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية يجعل كل القرارات التي اتخذتها الحكومة في إطار تنفيذ الميزانية محصنة ضد أحكام القضاء الإداري وأمام هيئات الرقابة المالية، وفي حالة العكس تبقى سائر القرارات التي أصدرتها الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية السابقة غير محصنة، وتكون معرضة للإلغاء طالما أنها لم تحصل على مصادقة البرلمان، وعليه تشكل مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية تركية سياسية للنشاط المالي للحكومة، أما إذا رفض البرلمان المصادقة على قانون ضبط الميزانية، فإن ذلك يربط مسؤولية سياسية للحكومة، ويتعين عليها أن تلتزم أمام البرلمان بتحسين تحضير الميزانيات الأولية والإضافية مستقبلا والعمل على تفادي الأخطاء التي وقعت فيها¹.

لقد تم التوسع في مجال موضوع القانون المتضمن تسوية الميزانية ضمن نصوص القانون العضوي 15-18 مقارنة بالقانون 17-84، حيث أصبح ليشمل هذا القانون معاينة وضبط المبلغ النهائي للإيرادات والنفقات وكذلك ضبط المبلغ النهائي لموارد وأعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة، كما يصادق على حساب نتائج السنة المالية، وكذلك يخصص في الحصيلة نتيجة محاسبة السنة المالية ويصادق على الحصيلة بعد التخصيص وكذا ملحقاته، إضافة إلى المصادقة على التغييرات التي تم إدخالها بموجب مراسيم التنسيق على الاعتمادات المالية المفتوحة، كما يلغي الاعتمادات المالية غير المستعملة أو غير المنقولة، كما يمكن أن يتضمن القانون المتضمن تسوية الميزانية جميع الأحكام المتعلقة بالتحقيق والرقابة البرلمانية على تسيير المالية العمومية بوجه عام، وكذا بمحاسبة الدولة ونظام المسؤولية لأعوان المصالح العمومية².

وعليه فمن خلال القانون العضوي 15-18 يلاحظ بأن القانون المتضمن تسوية الميزانية أصبح يتميز بميزات تجعل استخدامه كوسيلة رقابية من طرف البرلمان ذات فوائد كثيرة حيث تمكن البرلمان من فحص النتائج النهائية لتنفيذ قانون المالية الذي يصادق عليه كل سنة والذي يجعل منه حاضرا في الحياة العملية لتنفيذ قانون المالية.

المبحث الثاني: تقدير نظام الرقابة البرلمانية في الجزائر

تعتبر الرقابة البرلمانية التي يمارسها أعضاء البرلمان على تنفيذ الميزانية العامة للدولة الصيغة الأساسية لجميع أنواع الرقابات التي يخضع لها تنفيذ الميزانية، فهي مرجع الرقابات الأخرى من إدارية

¹ عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، المرجع السابق، ص 118.

² انظر المادة 86 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

وقضائية وهي محورها الرئيس من حيث أن الالتزام بحدود الإجازة البرلمانية للميزانية هو معيار صحة التنفيذ ومشروعيته.

سنحاول من خلال هذا المبحث دراسة الحدود القانونية للرقابة البرلمانية في المجال المالي (كمطلب أول)، في حين نسلط الضوء على مسوغات الأخذ بهذا النظام (كمطلب ثان).

المطلب الأول: الحدود القانونية للرقابة البرلمانية في المجال المالي

رغم الدور الذي تؤديه رقابة البرلمان بغرفتيه، إلا أن هناك عوامل عديدة ساهمت في محدودية الرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة، منها ما يتعلق بالنائب نفسه ومنها ما يتعلق بالآليات والقوانين المتاحة له ومنها ما يتعلق بالحكومة، ومن هذه الحدود نذكر:

الفرع الأول: المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان

عمد المؤسس الدستوري إلى تنفيذ الدور الرقابي الذي يتمتع به البرلمان، وذلك من خلال تحديد أمد المناقشة البرلمانية من جهة وأثارها على عملية الرقابة من جهة أخرى، فالقانون 84-17 الخاص بقوانين المالية لم يحدد مدة زمنية لتقديم الرخصة البرلمانية ونجد هذا التحديد من خلال التعديل الدستوري¹ 2016، الذي حدد بصريح نص المادة 138 منه على مدة زمنية لا يجب للبرلمان أن يجاوزها أثناء مناقشة مشاريع قوانين المالية.

وعليه فمدة التصويت على مشاريع قوانين المالية تعتبر مدة قصيرة وسريعة منذ لحظة انعقاد البرلمان والتي تقدر ب 75 يوم، موزعة على كل من المجلس الشعبي الوطني 47 يوما ومجلس الأمة 20 يوما، وتبقى ثمانية أيام تمنح للجنة المتساوية الأعضاء في حال حدوث الخلاف بين الغرفتين إن وجد على فرض استدعائها من طرف الوزير الأول.

ففي حالة تجاوز هذه المدة المقررة في الدستور، يفقد البرلمان سلطته في الإذن بالإنتفاق العمومي، لتحول هذه السلطة لرئيس الجمهورية وذلك لإصدار قانون المالية بأمر بعد مرور 75 يوم، فعلى الرغم من سيطرة البرلمان باعتباره السلطة المختصة في المصادقة على مشروع قانون المالية، إلا أن يبقى دوره ضعيفا جدا في المجال المالي بكون أن الأغلبية البرلمانية تعتبر حاجزا لمنع معارضة مشروع قانون المالية².

¹ القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016، المتضمن التعديل الدستوري 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 07/03/2016.

² خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دون طبعة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 163.

إن تحديد مدة المناقشة والآثار الناجمة عن هذا التحديد، لا يخدم عملية الرقابة البرلمانية على المالية، خاصة وأن أساس الرقابة البرلمانية يكون من خلال مناقشة الاعتمادات المطلوبة من طرف الحكومة¹، لذا فإن تحديد أمد المناقشة البرلمانية يعرقل عملية الرقابة على النفقات العمومية.

الفرع الثاني: تقييد سلطة البرلمان في التعديل

إن الغرض من ممارسة حق التعديل قد يكون ليس إدخال تعديلات فعلية على النص، وإنما فرصة للنواب أو الحكومة لتقديم اقتراحات أو مشاريع قوانين²، فالمؤسس الدستوري منح كل من الحكومة والبرلمان حق التعديل بمعنى أنه يمكن للحكومة أن تتقدم باقتراحات ترمي إلى تعديل مقترحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء البرلمان³، كما أنه من حق أعضاء الهيئة التشريعية كذلك اقتراح إدخال تعديلات على مشاريع القوانين الصادرة من طرف الحكومة، غير أن سلطة البرلمان في هذا المجال ليست مطلقة بل ترد عليها بعض القيود.

فالدستور منح الحكومة الحق في أن تعترض على التعديلات التي تعرض أولا على اللجنة أو اللجان التي يعينها الأمر، وبذلك تتمكن السلطة التنفيذية من التغييرات التي يطالب بها البرلمانيون خلال المداولات، في حين أن الحكومة تكون حرة في اقتراح ما نشاء من التعديلات⁴، دون أن يحد من سلطتها في هذا الصدد أي قيد أو شرط، كما تعتبر كل الاقتراحات والتعديلات التي تتضمن الرفع في حجم النفقات العمومية أو خلق نفقات جديدة غير مقبولة، إلا في ظل شروط معينة، بحيث يجب أن تقدم من طرف اللجنة المختصة بالمالية، أو يقدمها من طرف عشرة من أعضاء البرلمان، وهو شرط قاسي يعيق في التعديل المبادرات القانونية المقدمة أمامهم، بحيث يجب أن يودع اقتراح التعديلات في مدة زمنية قصيرة نسبيا⁵.

الفرع الثالث: ضعف وسائل الرقابة البرلمانية

على الرغم من أن الأسئلة المكتوبة قد حدد لها الدستور أجل ثلاثين يوما من أجل الرد عليها، إلا أن هذا الأجل يبقى دون فعالية في غياب الجزاء الذي يمكن أن يترتب عن عدم احترامه من طرف

¹ محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، طبعة 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص366.

² بعلي محمد الصغير وأبو العلاء يسري، المالية العامة، المرجع السابق، ص103.

³ دنيدي يحي، المالية العمومية، المرجع السابق، ص105.

⁴ يلس شاوش البشير، المالية العامة، المرجع السابق، ص140.

⁵ جاء في المادة 61 من الفقرة الثابتة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "يودع في أجل أربعة وعشرون ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل".

أعضاء الحكومة، الأمر الذي من شأنه إفراغ السؤال من محتواه، وقد عبر الكثير من النواب عن هذا الانشغال في الكثير من المناسبات¹، كما أنه في الكثير من الأحيان يقدم أعضاء الحكومة للنواب أجوبة غير مقنعة على الأسئلة الموجهة لهم من طرف البرلمان، سواء كانت مكتوبة أو شفوية، بالإضافة إلى عدم دقة النصوص القانونية أدى إلى تملص الحكومة في الكثير من المرات من الإجابة عن الأسئلة، كعدم تحديد المدة القانونية بين تاريخ وإيداع السؤال الشفوي لدى مكتب الغرفة المعنية، وتاريخ المناقشة إذ يصل الفارق الزمني أحيانا إلى سنة، وهذا من شأنه التأثير سلبا على قيمة الأسئلة، لأن مرور الوقت لا محالة يبدد أهمية السؤال، ويعزز عدم ثقة النائب².

هذا ويعتبر الاستجواب من أخطر وسائل الرقابة البرلمانية وأسنداها على الحكومة قساوة، فقد نص القانون العضوي رقم 99-02³، على مجموعة من الشروط الضرورية التي يجب توافرها عند اللجوء إلى وسيلة الاستجواب البرلماني، حيث يقوم مكتب الغرفة المعنية وبالتشاور مع الحكومة بتحديد الجلسة التي يجب أن تدرس فيها الاستجواب⁴، لكن تبقى آلية الاستجواب غير مجدية ولا تؤدي للمسؤولية الفردية ولا الجماعية كما يبقى غير ذي فعالية نتيجة إسناد الحكومة إلى أغلبية برلمانية تحول دون ظهور أي معارضة لها، وهذا ما يعكس اللجوء المحتشم إلى استعمال هذه الآلية.

وما يمكن قوله بشأن دور لجان التحقيق البرلماني في مراقبة النشاط الحكومي أنه لا يزال ضعيف ومحدود، خاصة ولجان التحقيق تكتسب طابعا مؤقت تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها، لا يتضمن إلا ملاحظات وتوضيحات شكلية لا تؤدي إلى نتائج قانونية واضحة وفق تبريرات الحكومة التي تستعمل فكرة المصالح العليا للدولة تهريا من نشر تقرير لجنة التحقيق، والتصرفات تشكل مساسا باستقلالية البرلمان وتأكيد على هيمنة الحكومة على السلطة في الدولة⁵.

الفرع الرابع: تجسيد العمل بقانون ضبط الميزانية

ألزم المؤسس الدستوري الجزائري الحكومة بتقديم مشروع قانون ضبط الميزانية للبرلمان، لكنه لم يحدد السنة بدقة، حيث يقدم مشروع قانون ضبط الميزانية خلال المواعيد المحددة إلى البرلمان قصد

¹ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دون ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 85.

² خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 141.

³ أنظر المواد 65، 66 و 67 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08/03/1999، المرجع السابق.

⁴ حدد هذه الجلسة بخمسة عشر يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو لدى مكتب مجلس الأمة؛ أنظر المادة 02/66 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق.

⁵ خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 156.

حدود الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية في الجزائر

المناقشة والتصويت عليه قبل أن يناقش مشروع قانون المالية للسنة، وحتى عندما أستدرك هذا النقص بتحديد ميعاد تقديم قانون ضبط الميزانية من خلال تعديل نص المادة 68 من القانون 84-17، فإن هذا الاستدراك كان ناقصا، لأن مدة سنتين على تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية التي يعد بشأنها قانون ضبط الميزانية، تعد طويلة من جهة أولى، ولا يلزم الحكومة بأن تقدم مشروع قانون ضبط الميزانية للبرلمان، ليناقشه قبل مناقشة مشروع قانون المالية للسنة من جهة ثانية.

إن الممارسة البرلمانية كرسست عمليا عدم الاهتمام بقانون ضبط الميزانية، فلو نظرنا على سبيل المثال فقط إلى حصيلة نشاطات مجلس الأمة الممتدة من جانفي 1998 إلى غاية جانفي 2007، لوجدنا أنه لا يوجد من بينها قانون واحد يتعلق بقانون ضبط الميزانية¹، ومنه يتضح الدور المحدود للرقابة البرلمانية اللاحقة، وعدم وجود جزاء قانوني لعدم تقديم قانون ضبط الميزانية، مما يدعم مركز الحكومة ويجعلها تتفوق في المجال المالي، وبالرغم من فعالية الرقابة التشريعية إلا أنه يعاب عليها أن أعضاء السلطة التشريعية لا يملكون الوقت اللازم والخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات والأرقام مناقشة تفصيلية²، وهو ما يجعل الحكومة تسيطر وتتفوق على البرلمان في المجال المالي بلا منازع.

فالقول بتجميد الحكومة لهذا القانون يؤدي إلى تفويت الفرصة على البرلمان لمعرفة كيفية سير ونتائج تنفيذ الميزانية العامة عموما والحسابات الخاصة للخزينة تحديدا³، إضافة إلى هذا فإن غياب الجزاء القانوني لعدم تقديم قانون ضبط الميزانية يدعم مركز الحكومة ويجعلها تتفوق في المجال المالي، إضافة إلى عيب كفاءة أعضاء البرلمان تعد من العوامل المؤثرة على مناقشة مثل هكذا قوانين⁴.

المطلب الثاني: مسوغات الأخذ بنظام الرقابة البرلمانية

إذا كانت الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية مسألة مبدئية تتحدر أساسا من حق البرلمان في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، الذي لم يتم افتكاكه من قبل الرعية إلا بخوض صراع

¹ حصيلة نشاطات مجلس الأمة، طبعة خاصة، تضمن نشاطات الفترة الممتدة ما بين 1998 و 2007، الصادر عن مجلس الأمة، 2007، ص40.

² محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، المرجع السابق، ص 456.

³ بديار علي محمود وديان مولود، عوائق الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مقال منشور، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 02، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2021، ص657.

⁴ أدهم عبد القادر الحاج، الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2006، ص231.

تاريخي طويل بينهم وبين الحكام، فإنه لا يمكن تصور التخلي عن هذا الحق لمجرد بعض العوارض التي تعتريه¹.

هناك أسباب عديدة قيلت للأخذ بهذا النوع من الرقابة، ولبيان ذلك يتعين إبراز مدى ضرورة وحتمية حق البرلمان في الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة (كفرع الأول)، وإمكانية تجاوز العوارض أو النقائص التي تشوبها (كفرع ثاني).

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على تنفيذ ميزانية الدولة ضرورة حتمية

تبدو الرقابة البرلمانية كنوع من التعويض الضروري عما لحق السلطة التشريعية من وهن وضعف حيث قيدت مبادرتها على الصعيد المالي، بل وعلى الصعيد التشريعي عامة، إذ باتت السلطة التنفيذية هي التي تعد مشاريع القوانين في الأعم الأغلب من الحالات، بل أن نزع الثقة من الحكومة غالبا ما يبدو صعب المنال فتبقى الرقابة سلاحا يشهر في وجهها فإذا هي لم تمنع فإنها تزعج على الأقل².

إن الرقابة البرلمانية تبقى حاجة إدارية لأنها تخضع لرقابة تسلسلية أي غير مرتبطة بها مستقلة عنها، ورقابته غير قضائية لكثرة إجراءاتها وما تستغرقه من وقت، فتبقى الرقابة البرلمانية المنفصلة من تلك القيود والتي تتوجه إلى عمل الوزير مباشرة كمسؤول أول على رأس الإدارة، ثم إن من العسير أن يتم تحديد المسؤول الحقيقي عن قرارات جماعية فتكون الرقابة البرلمانية الملاذ في مثل هذه الحالات، حيث لها حرية التصرف والاستقلالية بل والشجاعة الكافية لأن تطرح مسائل قد تعرض مستقبل البلد لمخاطر مالية واقتصادية ذات انعكاسات سياسية واجتماعية غير محمودة العواقب³.

وإذا كانت الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية في الوقت الحاضر تختلف باختلاف النظم السياسية وباختلاف المستوى الحضاري للمجتمعات، ومن ثم فهي تمارس بدرجة عالية من التنظيم والفعالية، وقد تمارس بدرجة أقل من الكفاءة والتنظيم، وقد تمارس بدرجة رديئة وضعيفة، وقد لا تمارس تماما في بعض الأنظمة الشمولية، فإن هذا لا يقدح في القضية المبدئية، وهي بقاء الحق دائما للبرلمان

¹ فنيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص 151.

² قطيش عبد اللطيف، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 416.

³ قطيش عبد اللطيف، المرجع نفسه، ص 416 وما بعدها.

في ممارسة الرقابة المالية على السلطة التنفيذية، رغم ما يشوب هذه الرقابة من نقائص وعيوب، التي تبقى هي الأخرى نسبية وتتعلق بطبيعة النظام السياسي المنتهج والمستوى الحضاري للمجتمع¹.

الفرع الثاني: إمكانية تجاوز نقائص الرقابة البرلمانية على تنفيذ ميزانية الدولة

من أجل تدليل الصعوبات التي قد تعترض الرقابة البرلمانية على تنفيذ ميزانية الدولة، وجب الاستعانة بما تقدمه هيئات مجالس المحاسبة للبرلمان باعتبارها متخصصة لا سيما في مجال الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، ومن ثم فإن نتائج مراقبتها وخلصها ملاحظاتها تشكل قاعدة أساسية يستند إليها البرلمان في ممارسة الرقابة اللاحقة وهو بصدد مناقشة قانون ضبط الميزانية والتصويت عليه.

وأن يتم تفعيل وسائل الرقابة البرلمانية، وهو واجب ملقى على عاتق أعضاء ونواب البرلمان من خلال الممارسة، على اعتبار أن هذه الوسائل المتعددة التي كرسها الدستور لفائدتهم قصد تمكينهم من ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة في مجال تنفيذ ميزانية الدولة، هي وسائل تكاد تكون كافية إذا ما أحسن استعمالها من قبلهم فرديا وجماعيا².

الخاتمة:

انطلاقا من الإشكالية الرئيسية المطروحة في مقدمة البحث، توصلنا إلى عدة استنتاجات وتوصيات وهي كما يأتي :

أولا: الاستنتاجات

- الرقابة البرلمانية ضرورة لا بد منها كونها تمثل رقابة الممثل الشرعي للشعب على الأموال العامة، وأن الرقابة البرلمانية رقابة شاملة بكل جوانب وأوجه الميزانية العامة.
- الرقابة السابقة للبرلمان على الميزانية العمومية تتأثر وبشكل كبير بانفراد الحكومة بعملية إعداد وتحضير قانون المالية وكذا غياب شبه كلي للسلطة التشريعية من حيث المشاركة في نشأة قانون المالية.
- غياب الرقابة البرلمانية اللاحقة من خلال عدم تقديم الحكومة لقانون ضبط الميزانية، وما يشكل ذلك من عدم التأكد من تنفيذ قانون المالية على أكمل وجه.

¹ سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2017-2018، ص 264.

² سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، المرجع السابق، ص 265.

حدود الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية في الجزائر

- هذه الوسيلة من المراقبة تعتبر ضعيفة وغير كافية في ممارسة رقابة مالية تستجيب للمعايير الدولية في الشفافية والمساءلة، بما يحقق رقابة فاعلة وناجعة قبل وأثناء وبعد تنفيذ الميزانية، بسبب الصعوبات التي تعترض عملية الرقابة البرلمانية على تنفيذ ميزانية الدولة.
- الرقابة البرلمانية لها بعد سياسي أكثر منه مالي، بحيث نجد الغالبية تكتفي بالمناقشة العامة لمساندتها للحكومة ويكتفي نواب المعارضة بالتأييد على السياسة المتبعة من طرف الحكومة، والاكتفاء بالمحاور الكبرى دون التعمق في النقاط التفصيلية لقانون المالية.
- عدم وجود مؤسسات استشارية تابعة للبرلمان تقوم بإعداد التقارير والدراسات في مجال ميزانية الدولة، فالبرلمان الجزائري لا يتمتع بأي جهاز متخصص في متابعة ميزانية الدولة مستقل عن السلطة التنفيذية، مما يجعله دائما في تبعية للحكومة فيما يتعلق بالمعلومة المتعلقة بميزانية الدولة.
- لا جدوى من مصادقة البرلمان أو عدم مصادقته على مشروع قانون المالية لأنه حتى ولو رفض هذه المصادقة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدره بأمر له قوة القانون.
- خضوع تعديلات واقتراح النواب لمجموعة من القيود، الصعبة التجاوز.
- دور البرلمان يعد ضعيفا في ممارسة الرقابة على ميزانية الدولة، نظرا للاستعمال المفرط للسلطة التنفيذية لتقنية قوانين المالية التكميلية، بل إن دوره يكاد ينعدم كون أن السلطة التنفيذية هي من يعد ميزانية الدولة وهي من يسهر على تنفيذها دون أي تدخل للبرلمان باستثناء المناقشة العامة التي يتخللها طرح الأسئلة الشفوية والكتابية.
- الرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة في الجزائر تعد رقابة فاعلة شكليا، وهذا لما قد تنطبق له بعض ألياتها، لكنها غير كافية.

ثانيا: التوصيات

- زيادة فاعلية الرقابة البرلمانية شكليا أو موضوعيا من خلال مايلي :
- تحسيس عضو البرلمان بدوره ومسؤوليته التي انتخبه الشعب من أجلها، باعتباره الركيزة الهامة في عملية الرقابة البرلمانية على مالية الدولة، بالإضافة إلى اختيار النواب الأكثر كفاءة من أجل العضوية في لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني، ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة.
- تمكين البرلمان من الوسائل والأدوات التي تمكنه من إجراء رقابة فعالة على السلطة التنفيذية عند تنفيذ الميزانية، وذلك من خلال سن التشريعات التي تعطيه الصلاحية في استخدام الوسائل التي تمكنه من ذلك.

- إنشاء جهاز رقابي دائم متخصص في المسائل المتعلقة بميزانية الدولة، مستقل عن السلطة التنفيذية، يعمل بالتنسيق مع اللجان البرلمانية المالية ذات العلاقة بالرقابة على ميزانية الدولة، من أجل توحيد الجهود وتنسيق العمل فيما بينه.

- إلزام الحكومة بتقديم قوانين تسوية الميزانية في الآجال المحددة من أجل مناقشة مضمونها على ضوء معطيات راهنة، وكذا تقديم جميع البيانات والوثائق التي تمكن البرلمان من ممارسة دور رقابي فعال على ميزانية الدولة.

- إشراك البرلمان في وضع قانون المالية التكميلي، وتمكين النواب من التحويلات التي تتم داخل الميزانية.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: النصوص القانونية

- 1- مرسوم رئاسي رقم 20-442، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية، عدد 82، مؤرخة في 2020/12/30.
- 2- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016، المتضمن التعديل الدستوري 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 07/03/2016.
- 3- القانون العضوي 18-15 مؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية (ج ر، رقم 53 مؤرخة في 02 سبتمبر 2018)، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 19-09 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019 (ج ر، رقم 78 مؤرخة في 19 ديسمبر 2019).
- 4- القانون رقم 84-17 المتضمن قوانين المالية، المؤرخ في 07/07/1984، المعدل والمتمم، ج ر، العدد 28، مؤرخة في 10/07/1984.
- 5- القانون العضوي 99-02، المؤرخ في 08/03/1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 15.
- 6- القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25/08/2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 50.
- 7- الأمر رقم 15-01، المؤرخ في 23 يوليو 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية، العدد 40.
- 8- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 2000/07/30.

حدود الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية في الجزائر

9- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 المعدل في سنة 2000، الجريدة الرسمية، العدد 77، بتاريخ 2000/12/17.

10- الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية السادسة، السنة الأولى، الدورة الخريفية، العدد 06، 2013.

ثانياً: الكتب

1- بعلي محمد الصغير وأبو العلاء يسري، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، 2003.
2- دنيدي يحي، المالية العمومية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
3- يلس شاوش البشير، المالية العامة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
4- بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2009.
5- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دون طبعة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

6- محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

7- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دون طبعة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

8- قطيش عبد اللطيف، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

9- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

10- أدهم عبد القادر الحاج، الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2006.

ثالثاً: الرسائل والمذكرات

1- بقالم مراد، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2021.

2- بديار علي محمود، رقابة البرلمان على ميزانية الدولة - دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2021.

- 3- سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2017-2018.
- 4- فنيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.
- 5- زيوش رحمة، الميزانية العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011.
- 6- الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري 2008، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.
- 7- أومعمر أوبكر نسيم، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2014-2015.
- 8- دواعر عفاف، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012-2013.

رابعاً: المقالات

- 1- مروة قرساس، آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتفعيلها على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مقال منشور، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد السادس، العدد الرابع، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، 2021.
- 2- بديار علي محمود وديدان مولود، عوائق الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مقال منشور، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 02، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2021.
- 3- عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مقال منشور، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، جوان 2017.
- 4- يلس شاوش البشير، رقابة البرلمان على الميزانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2006.

خامساً: مصادر مختلفة

- 1- حصيلة نشاطات مجلس الأمة (عدد خاص)، طبعة خاصة، تضمن نشاطات الفترة الممتدة ما بين 1998 و 2007، الصادر عن مجلس الأمة، 2007.
- 2- Mohamed moindze ,le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, 2011.

