

الرقابة البرلمانية على السياسات المالية في الجزائر "Parliamentary Oversight of Financial Policies in Algeria"

ط. د. معطي رشيدة

جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة- الجزائر

البريد الإلكتروني: mtr.maati@gmail.com

تاريخ النشر: 2025/12/29	تاريخ القبول: 2025/12/29	تاريخ الارسال: 2025/11/30
-------------------------	--------------------------	---------------------------

ملخص:

يتناول هذا المقال موضوع الرقابة البرلمانية على المالية العامة في الجزائر في ظل دستور 2020 والقانون العضوي 15-18، باعتبارها آلية أساسية لتعزيز الشفافية والمساءلة في تسيير المال العام. يهدف البحث إلى تحليل صور الرقابة في مراحلها الثلاث: القبلية قبل المصادقة على قانون المالية، الآنية أثناء تنفيذ الميزانية، واللاحقة بعد عرض الحسابات النهائية. اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي بالمقارنة بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية، للكشف عن مستوى فعالية الرقابة وحدود تطبيقها. وتبرز أهمية المقال في ما يقدمه من تقييم للمنظومة الرقابية واقتراح رؤية يمكن أن تسهم في تحسين أداء البرلمان في هذا المجال.

الكلمات المفتاحية: الرقابة البرلمانية، المالية العامة، دستور 2020، القانون العضوي 15-18.

Abstract:

This article examines parliamentary oversight of public finances in Algeria under the 2020 Constitution and Organic Law No. 18-15, considering it a fundamental mechanism to promote transparency and accountability in the management of public funds. The study aims to analyze the forms of oversight across three stages: ex-ante control prior to the adoption of the Finance Bill, concurrent control during budget execution, and ex-post control upon the presentation of final accounts. The research adopts a descriptive-analytical approach by comparing legal provisions with actual practice to assess the effectiveness and limitations of parliamentary oversight. The importance of this article lies in its evaluation of the oversight framework and the proposed vision that can contribute to enhancing the Parliament's role in financial supervision.

Keywords: Parliamentary oversight, Public finance, 2020 Constitution, Organic Law 18-15

مقدمة

التشريعية من متابعة عمل السلطة التنفيذية، وضمان الشفافية والمساءلة في تسيير الأموال العمومية. وتكتسب هذه الرقابة أهمية بالغة في الجزائر، خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي عزز صلاحيات البرلمان في متابعة السياسات المالية، إلى جانب صدور القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين

المالية، الذي نظم إجراءات إعداد ومناقشة وتنفيذ الميزانية العامة، بما يسهم في ترسيخ مبدأ الرقابة الدستورية وتفعيل دور البرلمان في ضمان الانضباط المالي. ورغم هذا الإطار القانوني المتطور، يظل الواقع البرلماني العملي يشهد مجموعة من التحديات المؤسسية والسياسية التي تحد من فعالية الرقابة، سواء في مراحل إعداد ومناقشة الميزانية أو أثناء تنفيذها أو في تقييم النتائج المالية النهائية، مما يثير التساؤل حول مدى قدرة هذه الآليات على تحقيق توازن حقيقي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وضمان مساءلة فعّالة للحكومة.

بناءً على ذلك، تتمحور الإشكالية الرئيسية لهذا البحث في السؤال الآتي: إلى أي مدى أسهم القانون العضوي رقم 15-18 في تعزيز فعالية الرقابة البرلمانية على السياسات المالية في الجزائر، وما مدى قدرة هذه الآليات على تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية؟

ومن هذا المنطلق، تهدف هذه الدراسة إلى تحليل صور الرقابة البرلمانية على السياسات المالية في الجزائر في مراحلها الثلاث، قبلية أثناء إعداد قانون المالية، آنية خلال التنفيذ، ولاحقة بعد عرض الحسابات النهائية، وتقييم فعاليتها وحدود تطبيقها.

اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي من خلال مقارنة النصوص القانونية بالدراسات السابقة والممارسة العملية للبرلمان، بهدف الكشف عن مدى مطابقة الإجراءات الفعلية للإطار الدستوري والقانوني، وتبيان مكان القوة والنقص. ويتناول المقال في عرضه الرقابة قبلية على مشروع قانون المالية، ثم الرقابة الآنية وأدواتها أثناء تنفيذ الميزانية، وصولاً إلى الرقابة اللاحقة التي تشمل دراسة قانون تسوية الميزانية ودور اللجان البرلمانية الدائمة والمؤقتة في متابعة الأداء المالي، مما يتيح قراءة شاملة وموضوعية لآليات الرقابة البرلمانية على المالية العامة في الجزائر.

1- الرقابة قبلية للبرلمان على السياسات المالية

تمارس السلطة التشريعية رقابتها على السياسات المالية في مراحلها الأولى عبر جملة من الإجراءات قبلية التي تسبق اعتماد قانون المالية، وتشمل دراسة المشروع ومناقشته والتصويت عليه ضمن آجال محددة قانوناً.

1-1 تحديد الإطار الزمني لإيداع مشروع قانون المالية ومناقشته

يشكل ضبط الآجال الزمنية للإيداع والمناقشة والمصادقة على مشروع قانون المالية إحدى أهم آليات الرقابة قبلية التي يمارسها البرلمان بغرفتيه، وذلك لضمان ممارسة رقابية فعلية على السياسة المالية للدولة. وقد جاء الدستور الجزائري لسنة 2020¹، وكذا القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية، بتفصيل دقيق لهذه المواعيد، قصد تعزيز الشفافية والانضباط المالي.

1-1-1 آجال إيداع مشروع قانون المالية

يجب على الحكومة أن تقدم مشروع قانون المالية إلى البرلمان في موعد أقصاه 07 أكتوبر وفقاً لنص المادة 71 من القانون العضوي 15/18 من كل سنة. ، محددةً أن يُودَع المشروع لدى المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه 30 سبتمبر². ويمنح هذا التحديد الزمني هامشاً للبرلمان لممارسة رقابته

القبلية من خلال دراسة المشروع ومناقشته بشكل فعال، ما يُعدّ مكسبًا دستوريًا مقارنة بالسياق السابق الذي اتسم بالغموض أو بالتأخير في الإيداع³.

1-1-2 مدة مناقشة مشروع قانون المالية

وفقًا للقانون العضوي 15-18، يجب على المجلس الشعبي الوطني المصادقة على المشروع في أجل أقصاه 47 يومًا من تاريخ الإيداع، في حين يمنح مجلس الأمة مدة 20 يومًا إضافيًا للفصل في المشروع⁴ بذلك، تكون المدة الإجمالية لمناقشة مشروع قانون المالية في غرفتي البرلمان 67 يومًا، مما يفرض تقييدًا زمنيًا صارمًا على الحكومة وعلى المؤسسة التشريعية⁵. كما يهدف هذا التقييد إلى الحد من محاولات التسرع أو التعطيم في تمرير بنود حساسة داخل القانون المالي.

1-1-3 الرقابة على احترام المدة

يشكّل احترام هذه الأجل آلية رقابية شكلية لكنها ذات أثر كبير على تفعيل الرقابة الموضوعية، إذ يُمكن للبرلمان رفض المشروع في حال تأخر الإيداع بشكل غير مبرر، كما قد يُمارَس ضغط سياسي أو إعلامي على الحكومة في حالة المماطلة⁶. ومع ذلك، فإن غياب عقوبات قانونية واضحة في حالة مخالفة هذه الأجل يحدّ من فعالية الرقابة القبلية، ويجعل احترام المدة مرهونًا بإرادة سياسية أكثر من كونه التزامًا صارمًا⁷.

1-2-1 مناقشة مشروع قانون المالية على مستوى الغرفتين

تُعدّ مناقشة مشروع قانون المالية مرحلة مركزية ضمن الرقابة البرلمانية القبلية، إذ تسمح بالتدقيق في محتواه، وتقييم التوازنات المالية والسياسات الاقتصادية والاجتماعية المعتمدة. وتتم هذه المناقشة في البرلمان بغرفتيه وفق مراحل محددة تبدأ بدراسته على مستوى لجنة المالية، وتليها الإحالة إلى مجلس الأمة، مع إمكانية تشكيل لجنة متساوية الأعضاء في حال وجود خلافات بين الغرفتين.

1-2-1-1 دراسة المشروع على مستوى لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني

بمجرد إيداع مشروع قانون المالية لدى المجلس الشعبي الوطني، يُحال تلقائيًا إلى لجنة المالية والميزانية، التي تضطلع بدور محوري في تحضير المناقشة العامة داخل الجلسة العامة. تقوم اللجنة بدراسة المشروع من حيث تقديرات الإيرادات والنفقات، ومدى توافقها مع التوجهات العامة للحكومة، إضافة إلى صياغة تقرير تمهيدي واقتراح تعديلات إن لزم الأمر⁸.

تُعتبر هذه المرحلة الجوهر العملي للرقابة، حيث يملك أعضاء اللجنة صلاحية الاستماع إلى أعضاء الحكومة، ولا سيما وزير المالية، من أجل مناقشة التفاصيل التقنية والسياسية للنص المقترح⁹.

1-2-1-2 إحالة مشروع قانون المالية إلى مجلس الأمة

بعد المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، يُحال المشروع إلى مجلس الأمة، الذي بدوره يدرسه على مستوى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية. يُمنح المجلس 20 يومًا للفصل في المشروع، وهي مهلة قصيرة نسبيًا لكنها كافية لمراجعة النص دون المساس بصفته كقانون سنوي¹⁰. وتكمن أهمية هذه

الإحالة في ضمان الرقابة الثنائية داخل البرلمان، ما يعكس نوعاً من التوازن بين الغرفتين، ويوفر فرصة إضافية لتدقيق المشروع واقتراح تعديلات إضافية عند الضرورة¹¹.

1-2-3 دور اللجنة المتساوية الأعضاء

في حال وجود خلاف بين الغرفتين بشأن مشروع قانون المالية، يُلجأ إلى تشكيل لجنة متساوية الأعضاء تضم ممثلين عن كلا المجلسين، وتُكلف بإعداد نص توافقي في أجل لا يتعدى 8 أيام¹². وإذا لم يتم التوصل إلى اتفاق، تكون الغلبة للمجلس الشعبي الوطني طبقاً للمبدأ الدستوري القاضي بأولوية الغرفة السفلى في المجال المالي¹³.

تشكل هذه اللجنة آلية حاسمة لضمان تمرير قانون المالية ضمن الأجل الدستورية، كما تمنع الانسداد التشريعي، وتبرز توازن السلطات بين الهيئتين التشريعتين¹⁴.

1-3-3 التصويت البرلماني على مشروع قانون المالية

بعد إتمام الدراسة والمناقشة في اللجان المختصة والغرفتين، تُعرض نسخة مشروع قانون المالية على التصويت النهائي، والذي يُعدّ الأداة الأساسية التي يمارس من خلالها البرلمان سلطته التشريعية والرقابية معاً. ويُعدّ التصويت لحظة محورية تجسّد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتبرز مدى تفاعل النواب مع أولويات السياسات المالية المعتمدة.

1-3-1 مناقشة المشروع في الجلسة العامة

تُعرض نتائج عمل لجنة المالية والميزانية في المجلس الشعبي الوطني على الجلسة العامة، حيث يُفتح باب النقاش أمام النواب. يتاح لهم طرح الأسئلة، مناقشة تفاصيل الاعتمادات، والمدخلات السياسية والتقنية بشأن بنود المشروع¹⁵. ويلزم الوزير المختص بالرد على الانشغالات وتبرير الخيارات المالية، ما يكرّس مبدأ العلنية والشفافية في مناقشة الميزانية العامة¹⁶. وتُعد هذه المرحلة جزءاً لا يتجزأ من الرقابة البرلمانية القبلية، وتتيح إشراك كافة الاتجاهات السياسية في النقاش، ما يسمح بكشف مواطن الخلل أو الغموض في السياسة المالية الحكومية¹⁷.

1-3-2 التصويت على العمليات المرتبطة بالميزانية العامة للدولة

يتم التصويت على مشروع قانون المالية بصفة إجمالية، أو مادة بمادة، بحسب النظام الداخلي للمجلس، ويُراعى التوازن بين الإيرادات والنفقات وفقاً لقواعد الضبط المالي التي يفرضها القانون العضوي 18-15¹⁸. وإذا لم يتم التصويت في الأجل المحددة (غالباً قبل 31 ديسمبر من السنة الجارية)، تُطبّق أحكام المادة 71 القانون العضوي 18-15، التي تجيز لرئيس الجمهورية إصدار المشروع بأمر في الحالات الاستثنائية. ويُعدّ التصويت بمثابة مؤشر سياسي على الثقة في الحكومة، لا سيما إذا اقترن المشروع بتوجهات مالية مثيرة للجدل أو بتدابير تقشفية، ما يبرز الوظيفة الرقابية المضمنة في العمل التشريعي¹⁹.

2- الرقابة الآنية وأدواتها خلال مناقشة السياسات المالية

تتجسد الرقابة الآنية للبرلمان على السياسات المالية في الأدوات التي يمارس من خلالها متابعتها ومساءلته للحكومة أثناء تنفيذ السياسة المالية، من خلال الأسئلة البرلمانية والآليات التقليدية للمراقبة، وصولاً إلى ملتصق الرقابة بوصفه أداة جوهرية لضمان الشفافية والمحاسبة في العمل المالي.

1-2 دور الأسئلة الشفوية والكتابية في الرقابة المالية الآنية

تُعد الأسئلة البرلمانية، سواء كانت شفوية أو كتابية، من أبرز أدوات الرقابة التي يمتلكها النواب لمتابعة أداء الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية، إذ تتيح هذه الآلية إمكانية التفاعل المباشر والفوري مع الوزراء، من خلال طرح انشغالات محددة تتعلق بكيفية صرف الأموال العمومية، ومدى التزام الحكومة بالاعتمادات المالية التي صادق عليها البرلمان. وتتميز هذه الوسيلة الرقابية بمرونتها، إذ لا تتطلب إجراءات معقدة أو أجال طويلة، كما هو الحال مع التحقيقات أو ملتصقات الرقابة.

على الصعيد القانوني، نظم النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 هذه الآلية من خلال جملة من المواد، أبرزها المادة 42 التي تنص على: "لكل نائب أن يوجه إلى أعضاء الحكومة أسئلة كتابية أو شفوية... ويجب أن يكون الجواب خلال مدة أقصاها شهر"²⁰. كما أُدرجت جلسات دورية للإجابة على الأسئلة الشفوية ضمن رزنامة عمل المجلس، وفقاً لما تقرره المادة 23 من نفس النظام²¹. وقد أتى التعديل الدستوري لسنة 2020 ليعزز هذا الدور الرقابي، إذ نصت المادة 1/156²² على أن "يحق للبرلمان مراقبة عمل الحكومة بطرح الأسئلة ومساءلة الوزراء"²³. وهو ما يعكس إرادة دستورية في دعم الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وجعل البرلمان فاعلاً في ضبط أداء الحكومة أثناء السنة المالية.

من الناحية العملية، تمكّن الأسئلة البرلمانية النواب من مراقبة مختلف أبعاد تسيير الميزانية، بما في ذلك مدى الالتزام بتنفيذ المشاريع المدرجة في قانون المالية، واحترام قواعد الشفافية في تخصيص الموارد وتوزيعها بين الولايات والقطاعات، بالإضافة إلى متابعة صرف الاعتمادات المخصصة لبرامج التنمية المحلية أو لتمويل مشاريع اجتماعية هامة. وغالباً ما يستخدم النواب هذه الآلية للاستفسار عن تأخر تنفيذ مشاريع مقررة أو تحويل الاعتمادات من بند إلى آخر دون مبرر واضح، أو للكشف عن أي اختلالات في تسيير الموارد²⁴.

مع ذلك، تبقى فعالية هذه الآلية محدودة في عدة جوانب. من أبرز هذه الحدود، تأخر الحكومة في الرد على الأسئلة أو تقديم أجوبة عامة وغير دقيقة، بما يُفرض الآلية من مضمونها الرقابي. كما أن غياب الأثر التنفيذي المباشر للأسئلة يقلل من وقعها، ما يجعلها في بعض الأحيان مجرد إجراء شكلي لا يترتب عليه تعديل فعلي في السياسات المالية²⁵. كما تطرح بعض الانشغالات حول جدولة الأسئلة داخل الجلسات البرلمانية، حيث قد تتأخر مناقشة بعض الأسئلة لعدة أشهر، ما يفقدها راهنتها.

مع ذلك، لا ينبغي إغفال البعد السياسي للأسئلة البرلمانية، إذ إن تكرار استخدامها قد يولد ضغطاً إعلامياً أو سياسياً على الحكومة، لا سيما عند تناول مواضيع حساسة اجتماعياً أو اقتصادياً. ففي بعض الحالات، يُضطر الوزراء لتقديم توضيحات عاجلة أو اتخاذ إجراءات فورية لتفادي تصاعد الجدل أو تآكل الثقة في الأداء الحكومي. ومن هذا المنطلق، تظل فعالية هذه الأداة مرتبطة بإرادة النواب وحرص الحكومة على احترام مبادئ الشفافية والمساءلة أمام البرلمان.²⁶

2-2 الآليات التقليدية للرقابة المالية أثناء الدورة البرلمانية

أقرّ دستور 2020 للبرلمان الجزائري، خاصة المجلس الشعبي الوطني، صلاحيات رقابية تُمكنه من مساءلة الحكومة وترتيب المسؤولية السياسية عليها في حال الإخلال بالالتزامات المالية أو سوء تنفيذ قوانين المالية. ومن أبرز هذه الصلاحيات الاستجواب وملتصم الرقابة.

يُعد الاستجواب أداة دستورية تُمارس في إطار متابعة أداء الحكومة، وهو وسيلة توجه نحو مسؤول حكومي، بهدف الحصول على توضيحات حول مسألة محددة، قد تكون مالية بطبيعتها. ينص الدستور في مادته 151 على أن "لكل نائب أن يوجّه سؤالاً أو استجواباً إلى الحكومة"²⁷، ويترتب على الاستجواب مناقشة عامة يمكن أن تُفضي إلى مساءلة سياسية، خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل تنفيذ الميزانية أو التصرف في الموارد العامة. ولا يتضمن النص ما يفيد بوجود آثار قانونية تلقائية للاستجواب، لكنه يفتح الباب أمام المساءلة السياسية الموسعة.

أما ملتصم الرقابة، فتتنظّمه المادة 161 من الدستور، حيث يتيح للمجلس الشعبي الوطني أن يقدم ملتصم رقابة ضد الحكومة، بشرط توقيعه من عشر عدد النواب على الأقل، ولا يُعتمد إلا إذا صوّت عليه ثلثا أعضاء المجلس. ويتحقق الأثر المباشر في حال اعتماده، وهو إلزام الحكومة بتقديم استقالتها. ويعتبر هذا الإجراء وسيلة فعالة لترتيب المسؤولية على الحكومة في حال الإخلال بتعهداتها، سواء في مجال تنفيذ الميزانية أو في الالتزامات المالية العامة.²⁸

إلا أنّ هذه الآليات ليست منفصلة عن الضوابط الدستورية والسياسية، إذ أن نجاحها مرتبط بمدى توفر التوافق السياسي داخل المجلس، وحجم المعارضة البرلمانية، فضلاً عن احترام الشروط الشكلية والإجرائية المحددة دستورياً. وبالتالي، فهي أدوات رقابة ترتب مسؤولية محتملة على الحكومة في المجال المالي، لكنها تبقى محكومة بسياقها السياسي والتشريعي. وبالرغم من أن القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية لا يتطرق إلى هذه الآليات باعتبارها اختصاصاً تنظيمياً ودستورياً، إلا أن دور البرلمان في المساءلة المالية يُستكمل من خلال النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ومجمل الآليات التي يسمح بها الدستور في هذا السياق.²⁹

3-2 ملتصم الرقابة كأداة برلمانية للمساءلة المالية في النظام الجزائري والمقارن

يشكّل ملتصم الرقابة أحد أبرز الوسائل التي منحها الدستور للبرلمان، وخاصة المجلس الشعبي الوطني، لمساءلة الحكومة عن سياساتها العامة، بما فيها الاختيارات المالية والميزانياتية. ويمثل هذا

الملمتمس وسيلة دستورية تحمل طابعًا سياسيًا قويًا، نظرًا لكونها قد تؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة إذا ما تم تبنيه من الأغلبية البرلمانية.

حسب المادة 161 من دستور 2020، "يمكن للمجلس الشعبي الوطني، ضمن الشروط التي يحددها النظام الداخلي، أن يطرح ملمتمس رقابة موجّه ضد الحكومة، بعد مناقشة عامة لبيان السياسة العامة، ولا يُقبل الملمتمس إلا إذا وقّعه سبع عدد النواب على الأقل." وتضيف المادة أنه "لا يصدر المجلس الشعبي الوطني قراره بالموافقة على ملمتمس الرقابة إلا بتصويت أغلبية ثلثي أعضائه." وهو ما يجعل من الأداة ذات طابع استثنائي من حيث الإجراءات والنتائج.³⁰

وإذا كانت هذه الآلية قائمة نظريًا، فإن تفعيلها في المجال المالي يظل محدودًا من الناحية العملية. إذ لم تسجل التجربة البرلمانية الجزائرية منذ التعددية السياسية حالات واقعية لمسألة الحكومة عن تسييرها المالي عبر ملمتمس رقابة، ما يعكس وجود عراقيل سياسية وبنوية أمام فعالية هذه الآلية، خصوصًا في ظل سيطرة الأغلبية الداعمة للحكومة في البرلمان³¹

بالمقارنة، فإن النظام الفرنسي، الذي استلهمت منه الجزائر العديد من الميكانيزمات الدستورية، يُفعل ملمتمس الرقابة بشكل أكثر انتظامًا، حيث تنص المادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على إمكانية حجب الثقة عن الحكومة عبر آلية مماثلة، بل ويُربط ذلك أحيانًا بالتصويت على قانون المالية نفسه، كما في حالة المادة 49 فقرة 3، التي تخوّل الحكومة تمرير النص مقابل طرح الثقة، مما يزيد من التفاعل السياسي حول القوانين المالية.

أما في النموذج الألماني، فآلية "الثقة البناءة" تسمح بطرح الثقة عن الحكومة فقط إذا تم اقتراح بديل لها، مما يحدّ من الطابع الصدامي لكنه يُبقي على مساءلة فعلية ومهيكلّة للحكومة أمام البرلمان، خاصة فيما يتعلق بالموازنات العامة وتنفيذها.

في الحالة الجزائرية، تبقى فعالية ملمتمس الرقابة كوسيلة رقابة على السياسة المالية مرتبطة بعدة عناصر، منها التوازن السياسي داخل البرلمان، مدى استقلالية النواب عن الجهاز التنفيذي، وفعالية الإعلام والضغط المجتمعي في الدفع نحو تفعيل الرقابة الحقيقية. ويلاحظ أن الدستور لم يفصل بخصوص إمكانية استعمال هذه الأداة تحديدًا في المسائل المالية، ما يفتح المجال لتوظيفها نظريًا، لكن يضاعف احتمالات استخدامها فعليًا في غياب أعراف دستورية قوية ومؤسسات حزبية فاعلة.³²

3- الرقابة اللاحقة وتقييم الأثر المالي

تُعدّ الرقابة اللاحقة مرحلة أساسية في تتبّع الأداء المالي للدولة، إذ يمارس البرلمان من خلالها مهامه في تقييم تنفيذ الميزانية ورصد أوجه الانحراف أو القصور، وذلك عبر مناقشة قانون تسوية الميزانية والاستعانة باللجان البرلمانية المختصة لتدعيم الرقابة والمساءلة المالية.

1-3 دور البرلمان في مناقشة واعتماد قانون تسوية الميزانية

يكتسي قانون تسوية الميزانية أهمية خاصة في المنظومة المالية للدولة، إذ يسمح بمقارنة الاعتمادات المقررة في قانون المالية مع النتائج الفعلية المحققة، وهو ما يجسد أحد أوجه الرقابة اللاحقة للبرلمان على النشاط المالي للحكومة. ويهدف هذا القانون إلى الكشف عن الفجوات بين التقديرات والتنفيذ، وتحديد المسؤوليات المحاسبية والإدارية³³

ينص المادة 77 من القانون العضوي رقم 15-18 على أن قانون تسوية الميزانية "يصادق على النتائج النهائية لتنفيذ قانون المالية، ويرافقه تقرير تقييمي يعده الوزير المكلف بالمالية، وتقرير مجلس المحاسبة حول تنفيذ الميزانية"³⁴. وتؤكد المادة 78 أن هذا القانون "يخضع لنفس إجراءات المصادقة مثل قانون المالية"، بما في ذلك الإحالة إلى لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة بعد المصادقة في الغرفة الأولى³⁵

غير أن الطبيعة الإجرائية لهذه الرقابة تجعلها محدودة من حيث الفعالية. فوفقاً لمجلس المحاسبة الجزائري، فإن العديد من قوانين التسوية تُعرض بعد عدة سنوات من انقضاء السنة المالية، وهو ما يتعارض مع مبدأ الرقابة الفورية والمتواصلة المنصوص عليه في المادة 9 من القانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، التي تؤكد ضرورة إعداد تقارير دورية عن تنفيذ الميزانية³⁶

إضافة إلى ذلك، فإن البرلمان لا يمتلك سلطة تعديل قانون تسوية الميزانية، بل يمكنه فقط رفض المصادقة عليه، دون أن يرتب ذلك أي تبعات سياسية أو قانونية على الحكومة، على خلاف ما هو معمول به في بعض الأنظمة البرلمانية مثل فرنسا وألمانيا، حيث يمكن لمناقشة هذا القانون أن تثير مساءلة سياسية حول الأداء المالي³⁷

وتُظهر التجارب المقارنة أن الرقابة البرلمانية اللاحقة يمكن أن تكون أكثر فعالية عند اقترانها بتقارير هيئات مستقلة للرقابة المالية، مثل محكمة الحسابات الفرنسية التي تقدم تقريراً مفصلاً إلى البرلمان، ما يسمح ببناء نقاش برلماني مؤسس على بيانات دقيقة أما في الجزائر، فالعلاقة بين البرلمان ومجلس المحاسبة تبقى ذات طابع تقليدي وتفتقر إلى آليات التفعيل، حيث أن التقارير التي ينجزها المجلس لا تُناقش فعلياً في اللجان المختصة أو في جلسات عامة، إلا على سبيل الإجراء الشكلي³⁸

كما تنص المادة 160 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أن لجنة المالية يمكنها الاستماع إلى ممثلي مجلس المحاسبة، لكن دون إلزامية في ذلك، مما يجعل الرقابة ذات طابع استشاري لا أكثر.

في هذا السياق، يمكن التساؤل عن الحاجة إلى تحيين الآليات البرلمانية الخاصة بمناقشة قوانين التسوية، خصوصاً من حيث الربط بين هذه الرقابة وبين آليات أخرى كالسؤال الشفوي، أو استدعاء الوزراء، أو تفعيل جلسات تقييم الأداء.

2-3 دور اللجان البرلمانية الدائمة والمؤقتة في الرقابة اللاحقة

تُعتبر اللجان البرلمانية، سواء الدائمة منها أو المؤقتة، من الأدوات الهيكلية الأساسية التي يعتمد عليها البرلمان في ممارسة رقابته على تنفيذ السياسة المالية للدولة، لا سيما في مرحلة ما بعد تنفيذ الميزانية، أي في الرقابة اللاحقة، التي تهدف إلى تقييم الأداء الحكومي ومدى احترام الالتزامات المالية المقررة مسبقاً³⁹

1-2-3 اللجان الدائمة (لجنة المالية والميزانية نموذجًا)

بحسب النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني والمجلس الأمة، تُعد لجنة المالية والميزانية من بين أهم اللجان الدائمة التي ينادى بها تتبع تنفيذ قوانين المالية، من خلال دراسة تقارير مجلس المحاسبة ومقترحات قانون تسوية الميزانية. وتتمتع هذه اللجنة بصلاحيات تنظيم جلسات استماع إلى مسؤولي وزارة المالية، كما يمكن لها استدعاء ممثلي الهيئات الرقابية أو المؤسسات العمومية ذات الصلة⁴⁰ وتنص المادة 85 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أن لجنة المالية تختص بـ"متابعة تنفيذ الميزانية، ودراسة كل مشروع قانون ذي طابع مالي، بما في ذلك قانون تسوية الميزانية"⁴¹. وبذلك تشكل هذه اللجنة مركزًا وظيفيًا لتحليل الأداء الفعلي للسياسات المالية الحكومية.

رغم ذلك، يشير العديد من الباحثين إلى أن دور اللجنة يبقى في الغالب إجرائيًا وشكليًا، نتيجة ضعف التفاعل مع تقارير مجلس المحاسبة أو غياب المبادرة البرلمانية في إثارة مسائل محاسبية أو مالية معقدة. ففي كثير من الأحيان، لا يُستثمر مضمون التقارير الرقابية لمساءلة الحكومة أو تعديل السياسات العمومية⁴²

2-2-3 اللجان المؤقتة للتحقيق أو التقييم

يمنح الدستور الجزائري لسنة 2020، في المادة 146 (الفقرة 2)، وكذا القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم البرلمان، إمكانية إنشاء لجان تحقيق برلمانية مؤقتة، تتشكل بطلب من عدد معين من النواب أو بقرار من إحدى الغرفتين، للتحقيق في وقائع معينة تتعلق بتسيير الشأن العام، بما في ذلك الجانب المالي والميزانياتي⁴³

كما تسمح المادتان 157 و158 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بإنشاء لجان تحقيق برلمانية في حالات اختلال مالي أو إداري، وهو ما يندرج ضمن الرقابة اللاحقة ذات البعد السياسي⁴⁴. غير أن التجربة البرلمانية في الجزائر، كما أظهرت الدراسات، لم تشهد تفعيلاً واسعاً أو مستمراً لهذا النوع من اللجان، لأسباب مؤسسية أو سياسية تتعلق بتوازن السلطات⁴⁵

3-2-3 حدود تفعيل دور اللجان في الرقابة المالية اللاحقة

تُجمع معظم الدراسات على أن فعالية اللجان البرلمانية - خصوصاً في الرقابة اللاحقة - تتأثر بعدة عوامل، منها:

ضعف الإمكانيات الفنية والبشرية، حيث تفتقر العديد من اللجان إلى خبراء في المحاسبة العمومية والمالية العامة.

عدم إلزامية التقارير الرقابية، فلا تترتب آثار قانونية على ملاحظات اللجان ما لم تُدعم بقرارات سياسية.

قصور التنسيق مع مجلس المحاسبة، رغم أن هذا الأخير يقدم تقارير دورية يمكن أن تكون أساساً لمساءلة فعالة⁴⁶

وتشير التجارب المقارنة - مثل النموذج الكندي أو البريطاني - إلى أن اللجان البرلمانية تمارس دوراً حاسماً في الرقابة المالية اللاحقة، عبر جلسات استماع علنية وتحقيقات مستقلة تركز على تقارير أجهزة المحاسبة، مما يسمح بمساءلة دقيقة للحكومة⁴⁷

3-2-4 حدود وفعالية الرقابة البرلمانية في ظل دستور 2020

رغم ما أقرّه دستور 2020 من تعديلات ترمي إلى تدعيم صلاحيات البرلمان في مجال الرقابة المالية، إلا أن مفعول هذه التعديلات ظل محدوداً في الممارسة العملية. ويظهر هذا التباين بشكل واضح عند تحليل النصوص القانونية المنظمة للرقابة البرلمانية من جهة، والواقع البرلماني الجزائري من جهة أخرى، في ضوء المعطيات السياسية والمؤسسية التي تحكم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فمن جهة أولى، منح دستور 2020 للبرلمان جملة من الصلاحيات الشكلية في المجال المالي، حيث نصت المادة 146 على أن قانون المالية السنوي يُصادق عليه البرلمان، مع إمكانية مراقبة مطابقته للدستور عبر المجلس الدستوري. كما كرس إمكانية ممارسة آليات المساءلة السياسية للحكومة، كالسؤال والملتصم، وذلك بموجب المادة 153، وضمن له الحق في التصويت على قانون تسوية الميزانية في أجل أقصاه السنة الثانية بعد تنفيذها. ومع ذلك، فإن هذه النصوص، على أهميتها، تبقى دون أثر ملموس ما لم تُقرن بإرادة سياسية وآليات تفعيل فعالة⁴⁸.

أما على مستوى الآليات، فإن الممارسة البرلمانية أظهرت أن أدوات الرقابة البرلمانية، رغم تنوعها، لم تُفعّل بالقدر المطلوب. ف"ملتصم الرقابة" مثلاً، المنصوص عليه في المادة 157 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، يشترط توقيع ثلث النواب واعتماده بأغلبية مطلقة، ما جعله أداة معطلة فعلياً منذ الاستقلال، بسبب صعوبة تحقيق هذه الشروط في ظل التوازنات السياسية داخل المجلس⁴⁹.

وفي ذات السياق، تُطرح فعالية آلية "الأسئلة الشفوية أو الكتابية"، التي تبقى في الغالب شكلية، حيث لا تترتب عنها إجراءات عملية أو مسؤوليات سياسية واضحة، الأمر الذي يُفرغها من محتواها الرقابي. وقد بينت عزة عبد العزي أن هذه الآليات، رغم ورودها في النصوص، لا تُستثمر فعلياً للتأثير في السياسة المالية للدولة، بل تُوظف لأغراض بروتوكولية أو رمزية⁵⁰.

وإذا ما انتقلنا إلى الرقابة اللاحقة، المتمثلة أساسًا في التصويت على قانون تسوية الميزانية بناء على تقارير مجلس المحاسبة، فإن الفعالية الرقابية تبدو أكثر تواضعًا. إذ تشير الوقائع إلى غياب ثقافة برلمانية جادة في استثمار هذه التقارير، سواء من خلال مساءلة الوزراء المعنيين أو فتح نقاشات مالية معمقة. ويعود ذلك جزئيًا إلى الطابع التقني العالي لهذه التقارير، ما يتطلب تكوينًا خاصًا لدى النواب، وجزئيًا إلى غياب دور إلزامي لهذه الملاحظات تجاه السلطة التنفيذية⁵¹.

بالمقارنة مع التجارب الأجنبية، مثل النظام الفرنسي، نجد أن لجان المالية في البرلمان تُمارس دورًا محوريًا في متابعة تنفيذ الميزانية، وتتلقى تقارير دورية من الجهات الرقابية، وتُجبر الحكومة على تقديم تبريرات دقيقة لكل انحراف مالي. بينما يلاحظ في الجزائر غياب آليات مؤسساتية متكاملة تضمن تحويل التقارير الرقابية إلى أدوات مساءلة فعالة⁵².

من هذا المنطلق، فإن فعالية الرقابة البرلمانية في الجزائر على القوانين المالية ما زالت تعاني من حدود مؤسسية وسياسية، تتعلق بتوازن السلطات، وآليات العمل البرلماني، وطبيعة التكوين المهني والسياسي للنواب، مما يستدعي إصلاحات بنيوية لتحقيق رقابة برلمانية مالية حقيقية، تتماشى مع المقتضيات الديمقراطية.

الخاتمة

تُظهر دراسة آليات الرقابة البرلمانية على السياسات المالية في الجزائر أن النصوص القانونية، رغم تطورها في ظل دستور 2020 والقانون العضوي 18-15، لا تزال بحاجة إلى تفعيل أكثر انسجامًا مع متطلبات الحوكمة المالية الحديثة. تتعدد صور الرقابة بين القبلية والآنية واللاحقة، غير أن مردودها العملي يبقى دون المستوى المطلوب في ظل ضعف التفعيل المؤسسي، والقيود السياسية والتنظيمية. يفرض الواقع ضرورة الانتقال من رقابة شكلية إلى رقابة فعالة ذات أثر ملموس على الأداء المالي للحكومة.

النتائج:

1. تشكل الرقابة القبلية إطارًا دستوريًا مهمًا، لكنها غالبًا ما تُمارس ضمن آجال ضيقة، ما يحد من فعاليتها في فحص مشروع قانون المالية بشكل معمق.
2. ترتبط الرقابة الآنية بوسائل كالأسئلة الشفوية والكتابية، غير أن فعاليتها تتأثر بضعف التزام الحكومة بالردود الموضوعية.
3. لم يُفعل البرلمان ملتمس الرقابة رغم توفر الإطار الدستوري لذلك، ما يعكس هيمنة السلطة التنفيذية وضعف التوازن بين السلطات.
4. تفتقر الرقابة اللاحقة إلى الاستمرارية، خاصة في متابعة تنفيذ الميزانية أو تحليل تقارير مجلس المحاسبة بشكل ممنهج.
5. تُمارس الرقابة من لجان دائمة ومؤقتة، إلا أن ضعف التكوين الفني والرقمي للنواب يحد من أدائهم التحليلي للمؤشرات المالية.

6. غياب التنسيق المؤسسي مع الهيئات الرقابية المستقلة، يجعل الرقابة البرلمانية مجزأة ولا تعتمد على قاعدة بيانات دقيقة أو موحدة.

التوصيات:

1. ضرورة مراجعة النظامين الداخليين للغرفتين من أجل تعزيز إلزامية الرد على الأسئلة البرلمانية في الأجل القانونية المحددة.
2. تشجيع استعمال ملتزم الرقابة في حالات الإخلال الجسيم بقواعد الإنفاق العام، من أجل ترسيخ مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.
3. دعم التكوين المتخصص للنواب في مجالات المالية العمومية، التخطيط، وتحليل الموازنات، مع توفير مكاتب تقنية مساعدة.
4. تفعيل التعاون بين البرلمان ومجلس المحاسبة عبر آلية دورية لتبادل التقارير وتحليلها في اللجان المختصة.

- ¹ المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتضمن التعديل الدستوري 2020 المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر، عدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.
- ² المادة 71 من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 53.
- ³ بشير يلس شاوش، "رقابة البرلمان على الميزانية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، 2006، ص 35.
- ⁴ المواد 11 و12 من القانون العضوي 18-15.
- ⁵ رايح ركي، "الرقابة البرلمانية على السياسة المالية في الجزائر"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2013، ص 69.
- ⁶ يحيى حمزة، "دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني"، مذكرة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009، ص 128.
- ⁷ عزة عبد العزي، "الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، 2017، ص 202.
- ⁸ المادة 13 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.
- ⁹ بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 37.
- ¹⁰ المادة 12 من القانون العضوي 18-15.
- ¹¹ عزة عبد العزي، المرجع السابق، ص 203.
- ¹² المادة 13 من القانون العضوي 18-15.
- ¹³ المادة 139 (فقرة 6) من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ¹⁴ يحيى حمزة، المرجع السابق، ص 131.
- ¹⁵ المواد من 13 إلى 15 من القانون العضوي 18-15.
- ¹⁶ بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 40.
- ¹⁷ عزة عبد العزي، المرجع السابق، ص 207.
- ¹⁸ المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والمادة 15 من القانون العضوي 18-15.
- ¹⁹ يحيى حمزة، المرجع السابق، ص 133.
- ²⁰ المادة 42، المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46، الصادرة بتاريخ 2000/07/30.
- ²¹ المادة 23، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- ²² المادة 1/156 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ²³ رايح ركي، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، جامعة الجزائر، 2013، ص 77.

- 24 عزة عبد العزي، المرجع السابق، ص 215.
- 25 بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، 2006، ص 142.
- 26 باهي مراد، المرجع السابق، ص 67.
- 27 المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 28 المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 29 بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 18.
- 30 المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 31 عزة عبد العزي، المرجع السابق، ص 27.
- 32 قانون عضوي رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1437 الموافق لـ 24 سبتمبر سنة 2016، يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 53.
- 33 عزة عبد العزي، المرجع السابق، ص 33.
- 34 المادة 77 من القانون العضوي رقم 18-15.
- 35 قانون رقم 95-20 المؤرخ في 17 سبتمبر 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 55، 1995، المادة 9.
- 36 بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 46.
- 37 Cour des comptes, Rapport public annuel, Paris, 2020.
- 38 يحيى حمزة، المرجع السابق، ص 87. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، المادة 139 (الفقرة 2).
- 39 بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 44.
- 40 يحيى حمزة، المرجع السابق، ص 81.
- 41 المادة 85 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- 42 عزة عبد العزي، المرجع السابق، ص 42.
- 43 المادة 139 (الفقرة 2) من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 44 المواد 157-158. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- 45 يحيى حمزة، مرجع سابق، ص 92.
- 46 مجلس المحاسبة، تقرير عام حول تنفيذ الميزانية، الجزائر، 2022.
- 47 House of Commons (UK), Public Accounts Committee Reports, 2021.
- 48 المواد 139، 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 49 النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، 2020، المادة 157.
- 50 عزة عبد العزي، المرجع السابق، ص 49.
- 51 يحيى حمزة، المرجع السابق، ص 88.
- 52 مجلس المحاسبة، التقرير السنوي حول تنفيذ الميزانية العمومية، الجزائر، 2022.