

الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة في إقليم كوردستان_ العراق

Parliamentary control over the implementation of the general budget in the Kurdistan Region – Iraq

ا. م. د. احمد سليمان الصفار م. م. هيمن رسول مراد

جامعة دهوك / كلية القانون والعلوم السياسية

مستل من رسالة الماجستير الموسومة (الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة في العراق – دراسة مقارنة)

المقدمة

لا شك أن الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة ضرورة لازمة لأنها تحقق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إذ أن تمويل الموازنة من المال العام الذي هو ملك الشعب ومن حقه أن يراقب إعداد وتنفيذ الموازنة وفقاً لما أقره الدستور والقوانين ذات العلاقة بها. كما إن هذا النوع من الرقابة هو الذي يمنح درجة أكبر من التطور والرقى السياسي، لأنه بمثابة محاسبة للوزارات على أعمالها التي تنوي القيام بها والمعلنة في خططها وبرامجها،

فالواقع ان الحكومة تطرح برنامجها على البرلمان عند بداية كل دورة برلمانية وعند تشكيلها، كما انها تطرح موازنتها العامة للسنة اللاحقة، ان الرقابة وفقاً لهذا المفهوم هي من أهم الأدوات البرلمانية في تشخيص الخلل الذي يسبب فشل برنامج الحكومة، اذ ان الرقابة البرلمانية تنصب في قالب واحد تهدف إلى الإستخدام الأمثل للموارد والمحافظة على المال العام من الإسراف والتبذير.

أهمية البحث:

ان دراسة الرقابة البرلمانية في إطارها النظري لا تعطينا إلا صورة جزئية عن الرقابة البرلمانية التي يباشرها البرلمان على تنفيذ الموازنة العامة، فاذا أردنا أن تكتمل عندنا تلك الصورة فلا مفر اذن من دراسة هذه الرقابة فيما وراء النصوص الدستورية والقوانين المكمل لها.

مشكلة البحث:

تظهر مشكلة البحث في أن ممارسة العملية لهذه الرقابة لم تثبت فعاليتها بسبب سطحيته وغيابها أحياناً أخرى، وهيمنة السلطة التنفيذية على الواقع العملي لها، وتراجع دور السلطة التشريعية، فتكون رقابة السلطة التشريعية خالية من الجدية والفعالية لإبتعادها عن الرقابة الفنية من جهة وإلصطباغها بالصبغة السياسية وتغطية الأغلبية البرلمانية على أخطاء الحكومة من جهة أخرى.

فرضية البحث:

يفترض البحث أن عدم التوازن الواضح بين الحكومة والبرلمان يعود أساساً إلى بنية النظام السياسي، الذي يتميز بهيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان، وعدم وجود المؤهلات العلمية والفنية لدى أعضاء البرلمان للقيام بدورهم الرقابي على تنفيذ الموازنة العامة، وضعف البرلمان

وتبعيته للحكومة. وأن الحل يكمن في اختيار أصحاب الكفاءات والخبرة والدراية للبرلمان، وكذلك تفعيل ديوان الرقابة المالية في إقليم كردستان.

هدف البحث:

يهدف البحث إلى دراسة النصوص الدستورية والقانونية فيما يتعلق بالرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة ومدى نجاحها في تحقيق هذه الرقابة، من خلال معرفة مكامن الضعف والقوة فيها، ومعرفة المشكلات والعقبات أمام قيام البرلمان بأدائه، والبحث عن آليات فعالة وعملية من الناحية الدستورية والقانونية لتلافي هذه العقبات.

هيكلية البحث:

نتناول في هذا البحث الرقابة البرلمانية السابقة والمرافقة واللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة في إقليم كردستان_ العراق، وبيان أهم المعوقات التي تعترض تلك الرقابة، وذلك من خلال ثلاثة مطالب وعلى الشكل التالي:

المطلب الأول: دور الرقابة البرلمانية السابقة

المطلب الثاني : دور الرقابة البرلمانية المرافقة

المطلب الثالث: دور الرقابة البرلمانية اللاحقة

المطلب الأول

دور الرقابة البرلمانية السابقة

تتمثل الرقابة البرلمانية السابقة على تنفيذ الموازنة العامة في حق السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة. وبالرغم من أن إقرار الموازنة العامة يعد عملاً تشريعياً، إلا أنه في الوقت نفسه من أبرز وسائل الرقابة المالية، التي يمارسها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية^(١). وتبدأ هذه الرقابة عند مناقشة البرلمان لمشروع الموازنة عند تقديمه إليه من قبل الحكومة.

وتتداخل في هذه الرقابة إعتبارات متعددة، فيدفع بعضها من ناحية إلى إتساع سلطة البرلمانات، باعتبارها صاحبة السلطة في التحقق من سياسة الحكومة، وبالسماح لها بتحصيل إيرادات محددة والقيام بنفقات معينة. ولكن من ناحية أخرى يستلزم حسن سير الأوضاع وضع القيود على هذه السلطة، حتى لا تؤدي المناورات السياسية إلى الإخلال بالبرامج الحكومية، سواء بالخضوع للضغوط التي تدفع إلى التوسع في الإنفاق، أو تلك التي تؤدي إلى الحد من الإيرادات^(٢).

وعلى الرغم من أن الوزارة تملك حق اقتراح الموازنة، إلا أنها ليست طليقة من كل قيد في هذا الخصوص، إذ تخضع في ذلك لرقابة البرلمان، الذي يكون له الحق في مناقشة بنود هذه الموازنة، أو تقديرات الإعتمادات المالية، ومن ثم يملك إجازتها أو عدم إجازتها، أو سلطة إدخال ما يراه من تعديلات عليها، فعن طريق مناقشة الموازنة العامة والإعتمادات المالية،

(١) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان_الأردن، ١٩٩٨، ص٢٩.

(٢) د.عبدالكريم صادق بركات، دراسة في الإقتصاد المالي، مؤسسة شباب الجامعة، بدون مكان نشر، ١٩٨٣، ص٥١٩.

يراقب البرلمان السلطة التنفيذية^(١)، وكلما زاد البرلمان صلاحياته في هذا المجال، يكون البرلمان أكثر فعالية في النقاش مع الحكومة^(٢).

ووفقاً للمادة (١) من دستور جمهورية العراق النافذ، فإن العراق دولة إتحادية، وإقليم كردستان هو إقليم اتحادي من هذه الدولة^(٣)، ولسطات الإقليم وخصوصاً التنفيذية والتشريعية منها، الحق في وضع الموازنة للإقليم وإقرارها، حيث ان وضع الموازنة العامة للإقليم من صلاحيات الإقليم طبقاً للفقرة (الأولى) من المادة (١٣١) من الدستور المذكور^(٤).
وعليه فإن الإقليم له سلطة تشريعية تتمثل في برلمان كردستان يمارس صلاحياته التشريعية والرقابية ومنها الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة لإقليم كورستان^(*)، وذلك من خلال لجنة الشؤون المالية والإقتصادية واللجان الدائمة الأخرى للبرلمان^(٥).

(١) د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٦٠.

(٢) Loch K. Johnson, Strategic Intelligence, Greenwood publishing Group, printed

in United States of America, ٢٠٠٧, p1٥٥.

<http://books.google.iq/books?id=cg3٩hcj٦AxQC&pg=RA٤-PA١٥٥&lpg=RA٤->

PA١٥٥&dq=parliamentary+budgeting+control&source=bl&ots=QGEjm-

TurS&sig=VzSyLkYYPzoWnY٠dkLycXQGIgwol&hl=en&sa=X&ei=uC٩PUNrUA٤٦R٠

QW-

ooD٤DA&redir_esc=y#v=onepage&q=parliamentary%٢٠budgeting%٢٠control&f=false

e

تأريخ الزيارة: ٢٠١٢/٩/١١.

(٣) الفقرة (الأولى)، المادة (١١٧) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٤) الفقرة (الأولى)، المادة (١٢١): "لسطات الأقاليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الإتحادية".

(٥) الفقرة (الثانية) المادة (٧٩)، والمادة (٨١) من النظام الداخلي للبرلمان كردستان_العراق لسنة ١٩٩٢

المعدل.

وسنعالج هذا الشكل من الرقابة البرلمانية على مشروع الموازنة العامة في إقليم كردستان، من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: دراسة مشروع الموازنة العامة في لجنة الشؤون المالية والإقتصادية

الفرع الثاني: مناقشة مشروع الموازنة العامة أمام البرلمان

الفرع الثالث: الصعوبات التي تعترض الرقابة البرلمانية السابقة

الفرع الأول

دراسة المشروع في لجنة الشؤون المالية والإقتصادية

تتظر هذه اللجنة في كل ما يتعلق بالموازنة العامة للإقليم والحسابات الختامية، وتقدم تقريرها للبرلمان عن كل قسم من أقسام الموازنة وكل باب من أبوابها^(١).

ويحال مشروع الموازنة إلى لجنة الشؤون المالية والإقتصادية حال وصوله إلى البرلمان لتدقيقه^(٢)، ووفقاً للفقرة (الأولى) المادة (٨٢) من النظام الداخلي للبرلمان تقوم اللجنة بدراسة المشروع، وتثبت عليه الملاحظات والإقتراحات المقدمة من قبلها، وبعد ذلك تعرض اللجنة تقريرها حول المشروع على أعضاء البرلمان^(٣).

(١) الفقرة (٢)، المادة (٣٨) من النظام الداخلي للبرلمان كردستان_العراق لسنة ١٩٩٢ المعدل.

(٢) الفقرة (الثانية)، المادة (٧٩) والفقرة (١)، المادة (٨٢) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق لسنة ١٩٩٢ المعدل.

(٣) ومن أمثلة مقترحات لجنة الشؤون المالية والإقتصادية، إقتراح تخصيص سلفة العقار للقرى في الإقليم، وذلك وفقاً للتعليمات الخاصة به. ينظر: تقرير لجنة الشؤون المالية والإقتصادية حول الموازنة العامة للإقليم لسنة ٢٠٠٩.

الفرع الثاني

مناقشة المشروع أمام البرلمان

بعد دراسة لجنة الشؤون المالية والإقتصادية لمشروع قانون الموازنة العامة، تقدم اللجنة تقريرها إلى البرلمان، والذي يحتوي على مقترحات وملاحظات اللجان الدائمة الأخرى للبرلمان، الذي يستطيع أن يجري رقابته على المشروع، وذلك من خلال:

أولاً_ تعديل مشروع الموازنة:

يحق للبرلمان إلغاء أو تخفيض الإعتمادات في مشروع الموازنة، كما يحق له نقل هذه الإعتمادات في المشروع من مادة إلى مادة أو من فصل إلى فصل أو من قسم إلى قسم أو من باب إلى باب^(١).

ومن التطبيقات العملية لهذا الحق، عدل برلمان كردستان المبلغ الذي خصصته الحكومة لتمويل صندوق الإسكان من (١٥٠) مائة وخمسون مليار دينار) إلى (١٠٠) مائة مليار دينار) أثناء مناقشة مشروع الموازنة العامة لإقليم كردستان لسنة ٢٠١١^(٢).

كما يحق للبرلمان أن ينقل الإعتمادات في مشروع الموازنة، كما ورد في الفقرة (الأولى)، المادة (٣) من قانون موازنة الإقليم لسنة ٢٠١١، والتي تشير إلى نقل مبلغ (١٠%) من الإستقطاعات للنفقات التشغيلية إلى نفقات حملة بناء المدارس، ونفقات المشاريع الإستثمارية، ودعم المشاريع الخدمية في المناطق المتضررة والمرحلة، ودعم المشاريع الخدمية في المناطق المتنازع عليها، ودعم بناء وتعمير المؤسسة الرياضية والقطاع الرياضي في كردستان.

أما بخصوص إقتراح زيادة النفقات أو إحداث نفقات جديدة أو تخفيض الواردات، يقيد النظام الداخلي للبرلمان ببيان وسائل تحقيق الإقتراح^(٣).

(١) الفقرة (٢)، المادة (٨٣) من نظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق لسنة ١٩٩٢ المعدل.

(٢) للمزيد ينظر: الفقرة (الثانية)، المادة (١٥) من مشروع قانون موازنة إقليم كردستان_العراق لسنة ٢٠١١، والتي تمت المصادقة عليه من قبل مجلس الوزراء في إجتماعه الإعتيادي المرقم (٤) في ٢٧/٢/٢٠١١. وقانون الموازنة إقليم كردستان_العراق الرقم (٦) لسنة ٢٠١١.

(٣) الفقرة (١)، المادة (٨٣) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق لسنة ١٩٩٢ المعدل.

فقد استعمل البرلمان هذا الحق أثناء مناقشة مشروع الموازنة العامة لإقليم كردستان لسنة ٢٠١١، عندما زادت نفقات برلمان كردستان من (٥٤ أربعة وخمسين مليار دينار) إلى (٧٤ أربعة وسبعين مليار دينار)^(*)، كما زاد مبلغ سلفة العقار من (١٥ مليون دينار) إلى (٢٠ مليون دينار)^(١).

ثانياً_ رفض مشروع الموازنة:

على الرغم من انه لا يوجد نص في النظام الداخلي لبرلمان كردستان يشير إلى حق البرلمان في رفض مشروع الموازنة، لكن يتعامل البرلمان مع مشروع الموازنة كسائر مشاريع القوانين الأخرى بخصوص إقراره.

كما يناقش البرلمان مشروع قانون الموازنة أقسامها قسماً و الإقتراع على بنودها بنداً بنداً^(٢)، وفي نهاية المناقشة والإقتراع على كل من بنود الموازنة، يتبع برلمان كردستان على أن يجري التصويت برفع الأيدي على المشروع برمته، فإذا حصلت الأغلبية سيكون هذا المشروع قانوناً، ويصبح نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

أما في حالة رفضه من قبل البرلمان، فسيعود المشروع للحكومة، لإجراء التعديلات عليه وسد الثغرات والتعديلات المقترحة من قبل البرلمان.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا، إذا رفض البرلمان مشروع الموازنة أو تأخر البرلمان في إصدار قانون الموازنة، هل يعمل بما ورد في الموازنة السابقة؟

لم يرد نص في النظام الداخلي لبرلمان كردستان يشير إلى هذه الحالة، ولكن ورد نصاً صريحاً في قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي بأنه إذا لم تصادق السلطة التشريعية

(*) يلاحظ أن نتيجة تعديل هذه المادة من مشروع الموازنة العامة لإقليم كردستان، أي زيادة نفقات برلمان كردستان، قد يؤدي إلى زيادة مبلغ العجز المخطط في موازنة الإقليم. للمزيد ينظر: محاضر جلسات برلمان كردستان_العراق، الدورة الإنتخابية الثالثة، السنة الثانية، دورة الإنعقاد الثانية، رقم الجلسة (١٩)، بتاريخ ٢٤/٥/٢٠١١.

(١) الفقرة (الثانية/٢)، المادة (٣) من قانون موازنة إقليم كردستان_العراق رقم (٦) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (٨٧) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق لسنة ١٩٩٢ المعدل.

على الموازنة حتى (١٢/٣١) من السنة الجارية فانه لوزير المالية أن يوافق على عمليات الإنفاق بشكل موازنات شهرية بمقدار ١٢/١ (واحد/اثني عشر) من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة إلى حين اجراء المصادقة على الموازنة العامة، وتلك الأموال يمكن أن تستخدم فقط لسداد الإلتزامات ورواتب التقاعد ونفقات الأمن الإجتماعي وخدمات الديون العامة^(١).

ومن الضروري الإشارة إلى أن مشروع دستور كردستان^(*) قد عالج هذه الحالة، ولو لم يرد نصاً في دستور جمهورية العراق النافذ بهذا الخصوص، وذلك في الفقرة (الثالثة) المادة (١١٣): " في حالة تأخر إعداد أو تقديم الموازنة عن بداية السنة المالية لأي سبب كان، تتولى حكومة الإقليم صرف نسبة (١٢/١) من الإعتمادات المقررة في ميزانية السنة المالية المنصرمة، وذلك لكل شهر تأخرت عنه الميزانية".

ولم تحدث في إقليم كردستان حالة رفض لمشروع الموازنة المقدمة من قبل الحكومة، على الرغم من مناقشة إقرار مشروع الموازنة العامة للإقليم لسنة ٢٠١٠ طالبت الكتل البرلمانية المعارضة لرفض مشروع الموازنة وإعادة ارساله إلى الحكومة، لكن هذا الطلب لم يحصل على أصوات الأغلبية، وبالتالي تم تمرير المشروع بأغلبية الأصوات البرلمانية لإقرار قانون الموازنة^(٢).

(١) الفقرة (٤)، القسم (٧) من قانون الإدارة المالية والدين العام الرقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.

(*) إقليم كردستان_العراق له مشروع للدستور، صادق عليه برلمان كردستان_العراق في ٢٤/٦/٢٠٠٩، ولكن حتى الآن لم يعرض على الاستفتاء العام، ووفقاً للمادة (١٢٢) من هذا المشروع، فانه لا يعد نافذاً ما لم يمضى ثلاثين يوماً على تأريخ موافقة شعب كردستان عليه في الاستفتاء العام. ولقد أجاز دستور جمهورية العراق النافذ للإقليم وضع دستور له، وذلك في المادة (١٢٠) التي نصت على أنه: "يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور".

(٢) ينظر: محاضر جلسات برلمان كردستان_العراق، الدورة الإنتخابية الثالثة، السنة الأولى، دورة الإنعقاد الأولى، رقم الجلسة (٦) غير الاعتيادية، بتاريخ ٢٧/٢/٢٠١١.

الفرع الثالث

الصعوبات التي تعترض الرقابة البرلمانية السابقة

إن حق البرلمان في إقرار مشروع الموازنة لا يكون مطلقاً، بل هناك عدة معوقات تواجه البرلمان عند القيام بالدور الرقابي.

ومن أجل تحديد تلك الصعوبات وتأثيراتها على عمل البرلمان، سوف نقسم هذا الفرع على الآتي:

أولاً_ عدم إلتزام الحكومة بموعد تقديم مشروع قانون الموازنة للبرلمان

قد تتأخر الوزارة عن ايداع مشروع الموازنة إلى البرلمان إلى ما بعد انتهاء المدة التي نص عليها الدستور، وقد يكون التأخير بسبب قوة قاهرة فوق إرادة الوزارة، وبذلك لا يقع اللوم على الوزارة، وبالتالي تنتفي مسؤولية الوزارة عن هذا التأخير، أو قد تعمد الوزارة من تلقاء نفسها إلى التلكؤ في الإلتزام بالمواعيد رغبة منها لقصر أمد المناقشة البرلمانية إلى الوقت الذي تستطيع معه أن تجبر البرلمان على تمرير المشروع دون معارضة مستغلة بذلك دخول موعد العطلة للبرلمان^(*).

على الرغم من أن قانون الإدارة المالية العامة والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ والنظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق، اشارا إلى ان يعمل بالموازنة الأثني عشرية في حالة تأخير إقرار قانون الموازنة، لكن العمل بالموازنة الأثني عشرية يفتضي بتفويض الحكومة، وهذا التفويض يصدر كذلك بقانون من البرلمان^(١).

(*) دورة انعقاد برلمان كردستان يكون من شهر ٩-١٢ ينظر الفقرة (١) المادة (٥) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق. ويلاحظ أن غالبية مناقشة إقرار قانون الموازنة في السنوات ٢٠٠٦-٢٠١١ تقع في شهر ١-٢، أي وقت عطلة البرلمان.

(١) د.إبراهيم محمد الحمود، فلسفة المبدأ الدستوري لسنوية الميزانية العامة، مجلة الحقوق تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد (٢)، السنة (٣٢)، يونيو ٢٠٠٨، ص ٣٥.

ولفترة لا تتجاوز شهرين^(١)، لتمكين الحكومة وبصفة مؤقتة من إشباع الحاجات العامة لحين صدور قانون الموازنة.

ويلاحظ انه قد يتأخر إقرار قانون الموازنة العامة في الإقليم^(*)، وان حكومة الإقليم لن ترجع إلى البرلمان لحصول التفويض البرلماني على العمل بموازنة الأثني عشرية، وهذا مخالف لمبدأ سيادة الشعب ومبدأ تمثيل البرلمان للشعب.

وأن لهذه الموازنة عدة مساوئ أهمها تجميد الأوضاع الإدارية على أساس السنة السابقة، وعدم مراعاة التطور ومخالفة مبدأ تخصيص النفقات^(٢). ناهيك عن أن العمل بتلك الموازنة في الكثير من السنوات قد تجاوز المدة المحددة بشهرين فقط.

وهذه الإشكالية قد تؤدي إلى محاذير عملية، لعل من أهمها وضع البرلمان أمام الأمر الواقع، وجعل الحكومة تقدم اجمالي نفقات كان من الممكن أن يخفصها البرلمان في الموازنة الجديدة، أو أن يلغيها بكاملها^(٣).

كما وقعت هذه الإشكالية عند مناقشة قانون موازنة الإقليم لسنة ٢٠١١ في برلمان كردستان، عندما وردت مادة باستقطاع نسبة (١٠%) من رواتب اصحاب الدرجات الخاصة، وفي الوقت الذي تم الإقرار على هذه المادة وقد مضي (٥) أشهر من عام ٢٠١١، لذلك درج

(١) د. عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، ج ١، المالية العامة والقانون المالي، ط ١، إثراء للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠٠٨، ص ٣٣٨.

(٢) بالرجوع إلى محاضر جلسات برلمان كردستان_العراق لسنوات ٢٠٠٦-٢٠١١، رأينا أن في كل سنة من السنوات التي أشرنا إليها في أعلاه أن الحكومة قد تتأخر في ايداع مشروع الموازنة، فمثلاً وصل مشروع قانون الموازنة العامة لإقليم كردستان لسنة ٢٠١٠ للبرلمان في ٢١/١/٢٠١٠.

(٣) خطار شبلي، العلوم المالية، ج ١، الموازنة العامة، بدون مكان نشر، ١٩٦٢، ص ١٠٢.

(٣) د. ابراهيم الحمود، رقابة مجلس الأمة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول والثاني، السنة السادسة عشرة، مارس - يونيو ١٩٩٢، ص ٢٢٤.

في المادة (٢٧) من قانون الموازنة ان هذا الاستقطاع يكون نافداً من تاريخ ٢٠١١/٧/١ في حين ان مجمل مواد قانون الموازنة تكون نافذة اعتباراً من ٢٠١١/١/١^(١).

ثانياً_عدم إلتزام الحكومة بموعد تقديم الحساب الختامي للبرلمان

ورد في كثير من الدساتير والقوانين والأنظمة الداخلية للبرلمانات، المواد التي ألزمت الحكومة في تقديم الحساب الختامي للسنة المنصرمة إلى البرلمان، ففي العراق قد حدد الفقرة (٦) القسم (١١) من قانون الإدارة المالية والدين العام (٣٠) حزيران ليرفع مجلس الوزراء الحساب الختامي إلى السلطة التشريعية.

وبما ان في الحساب الختامي تدرج النفقات التي أنفقت فعلاً، والإيرادات التي حصلت فعلاً في السنة الماضية^(٢)، لذلك لا يمكن تقييم مدى دقة وواقعية تقديرات الموازنة دون وجود الحساب الختامي للسنة المالية السابقة على اقرارها. ولم تتوفر كل هذه المتطلبات عند مناقشة واقرار جميع الموازنات العامة في إقليم كردستان خلال السنوات ٢٠٠٤-٢٠٠٧^(٣).

ثالثاً_حصر حق البرلمان في إجراء تعديلات على مشروع الموازنة

إن صلاحية البرلمان لإجراء تعديلات على مشروع الموازنة العامة هي محدودة ومقيدة، لأن أي تعديل في النفقات يجب أن يؤخذ به رأي الحكومة، لكن قد يحدث ان يمارس البرلمان هذه الصلاحية ويواجه المشاكل والعقبات.

(١) ينظر المادة (٢٦) و (٢٧) و (٤٠) من قانون الموازنة العامة لأقليم كردستان_العراق الرقم (٦) لسنة ٢٠١١، ومحاضر جلسات برلمان كردستان_العراق، الدورة الإنتخابية الثالثة، السنة الثانية، دورة الإنعقاد الثانية، رقم الجلسة (٢٤)، بتاريخ ٢٠١١/٥/٣١.

(٢) د. فرحان نزال إحميد المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، ط١، داروائل للنشر، عمان_الأردن، ٢٠١١، ص٢١٤.

(٣) ينظر: محاضر جلسات برلمان كردستان_العراق، الدورة الإنتخابية الثانية، السنة الثالثة، دورة الإنعقاد الثانية، رقم الجلسة (١٠)، بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٢٢.

رابعاً_ تمتع الحكومة بأغلبية برلمانية أو وجود قاعدة واسعة للحكومة في البرلمان الحكومة الناجمة عن أكثرية برلمانية هي معوق آخر يعترض الرقابة البرلمانية، بحيث تصبح الكتلة الأكثرية تحكماً بالقرار على مستوى السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً، لذلك كان رفض الموازنة نادراً ما يحصل، لأن هذه الحالة قد تؤدي إلى غياب المعارضة الحقيقية في البرلمان، وهذه المعارضة هي التي يفترض بها ان تصوت ضد اقرار مشروع معين وترفض تمريره، في حين ان الأغلبية في البرلمان تصوت لصالحه. واقتصر عمل السلطة التشريعية على تصديق مشروع الموازنة المقدم من الحكومة، وبالتالي المجالس التشريعية تقوم بتسجيل القرارات المالية للحكومة وتوثيقها^(١).

هذا ولم يسجل تاريخ برلمان كوردستان حالة رفض لمشروع تقدمت به الحكومة بقدر ماسجلته من حالات كثيرة لإقرارها في ظل وجود حكومة منبثقة من أكثرية برلمانية، أو وجود الحكومة ذات قاعدة واسعة في البرلمان.

المطلب الثاني

دور برلمان كوردستان_العراق في الرقابة المرافقة

حيث لا يمكن الإنتظار إلى نهاية السنة المالية لمعرفة نتيجة الموازنة، فقد تسفر مرحلة التنفيذ عن نتائج سلبية، تتمثل في عدم تحقيق بعض الموارد المقدره بالموازنة، أو عدم تنفيذ بعض المشروعات الإستثمارية المحددة بالخطة العامة للدولة، والمدرجة إعماداتها بالموازنة العامة^(٢).

(١) د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة جامعة دمشق، دمشق، دون سنة نشر، ص ٥٥٦.

(٢) العوضى العوضى عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس، ١٩٩٢، ص ١١٤.

فان الرقابة المرافقة لتنفيذ الموازنة، هي الرقابة التي يقوم بها البرلمان أثناء السنة التي يتم فيها تنفيذ الموازنة^(١). ولما كان البرلمان هو الممثل للشعب والحارس على مصالحه العامة، فإنه يكون أولى الجهات بهذه المتابعة، لذلك أعطت الدساتير المختلفة أعضاء البرلمان الحق في متابعة تنفيذ الموازنة.

ويستخدم البرلمان عدة وسائل للرقابة على أعمال الحكومة ووزاراتها وهيئاتها ومؤسساتها العامة، تتمثل هذه الوسائل في تقديم الأسئلة والإستجابات إلى أعضاء الحكومة، وإجراء المناقشات، وتكوين لجان التحقيق والتصويت على الثقة بالحكومة، وسحب الثقة منها أو من أي عضو من أعضائها.

ولإحاطة بالجوانب الرئيسية المتعلقة بدور الرقابة البرلمانية المرافقة لتنفيذ الموازنة العامة في إقليم كردستان و بيان أهم الصعوبات أمامها، سوف نقسم هذا المطلب، على أربعة فروع، كالآتي:

الفرع الأول_ إقرار الإعتمادات الإضافية أو نقل الإعتمادات في الموازنة

الفرع الثاني_ استخدام وسائل الرقابة البرلمانية

الفرع الثالث_ الإستعانة بديوان الرقابة المالية

الفرع الرابع_ الصعوبات التي تعترض الرقابة البرلمانية المرافقة

(١) د.يوسف شباط، الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، ط١، منشورات جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٩،

الفرع الأول

إقرار الإعتمادات الإضافية أو نقل الإعتمادات في الموازنة

قد يحدث أن تضطر الوزارة وأثناء العمل بالموازنة العامة إلى نفقات إضافية غير تلك الواردة في بنود الموازنة، أو نقل اعتماد من باب إلى آخر، وذلك لمواجهة ظروف طارئة لم تكن في الحسبان مثل حدوث فيضان أو اعصار أو حريق أو وباء أو غيرها.

وبناء على ذلك فقد ورد في مشروع دستور الإقليم موافقة البرلمان على الاعتمادات الإضافية فعندما تستجد ظروف طارئة وملحة تستلزم السرعة في العلاج والتنفيذ وتحتاج إلى اعتمادات مالية جديدة فعلى الحكومة أن تلجأ إلى البرلمان طالبة فتح هذه الاعتمادات.

هذا وقد نصت الفقرة (السابعة) المادة (٥٣) من مشروع الدستور على أنه : "يمارس البرلمان إقرار الموازنة العامة لإقليم كردستان والحسابات الختامية وإجراء المناقلة بين أبوابها والمصادقة على النفقات التي لم يرد ذكرها في الموازنة".

وفي الإقليم أيضاً، في بعض السنوات تقوم الحكومة بإعداد الموازنة التكميلية والبرلمان يبسط رقابته عليها، ومن الأمثلة على ذلك، تقديم حكومة الإقليم موازنة خاصة لدعم المحافظات لسنة ٢٠١٠، وصادق البرلمان على هذه الموازنة في قراره الرقم (٧) لسنة ٢٠١٠ في جلسته المرقمة (١٩) في ٢٢/١٢/٢٠١٠.

ويلاحظ في إقرار هذه الموازنة، قد تم ادراج جملة من المقترحات من قبل لجنة الشؤون المالية والإقتصادية لبرلمان كردستان حول الموازنة التكميلية، ومنها أن عدداً من أعضاء البرلمان كان يشكك في المبالغ الواردة في هذه الموازنة، ويقدررون المبلغ بأكثر من ذلك ويطالبون بتوضيح الأمر، إضافة إلى ذلك تدعو اللجنة المالية إلى إيضاحات أكثر حول بعض المشاريع المدرجة في الموازنة^(١).

(١) ينظر: مقترحات لجنة الشؤون المالية والإقتصادية لبرلمان كردستان_العراق، والتي تم إقرارها من قبل برلمان كردستان بموجب قرار الرقم (٧) لسنة ٢٠١٠.

الفرع الثاني

استخدام وسائل الرقابة البرلمانية

يقوم البرلمان بعملية الرقابة على تنفيذ الموازنة من خلال استعمال الكثير من الوسائل والآليات المتعددة و المتاحة لديه، منها:

أولاً_ السؤال:

يتضمن النظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق القواعد المتعلقة بتنظيم السؤال، وذلك بالنص على أنه: " لكل عضو أن يوجه الأسئلة خطية كانت أم شفوية إلى السلطة التنفيذية عن طريق رئيس المجلس"^(*)^(١).

أما مشروع دستور الإقليم، فقد نص في الفقرة (الأولى) المادة (٥٠) على أنه: "العضو البرلمان توجيه أسئلة لرئيس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء حول الأمور التي تخص مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويتولى قانون البرلمان ونظامه الداخلي تنظيم ذلك".

وحدد النظام الداخلي لبرلمان الإقليم (١٥) يوماً لجواب السؤال^(٢)، وفي حالة لم تجب الحكومة خلال هذه المدة، جاز للعضو السائل أن يحوله إلى الإستجواب^(٣).

وقد استعمل برلمان كردستان هذا الحق لمراقبة الحكومة عدة مرات، منها السؤال الذي وجهه أحد أعضاء البرلمان إلى وزير مالية الإقليم حول سبب عدم تنفيذ الفقرة (الخامسة) المادة (السادسة عشرة) من قانون الموازنة العامة للإقليم المرقم (٦) لسنة ٢٠١١، والتي ورد

^(*) بموجب الفقرة (الأولى) المادة (الأولى)، من قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ (قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب المجلس الوطني لكردستان_العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢ المعدل)، تحل تسمية (برلمان كردستان_العراق) محل (المجلس الوطني لكردستان_العراق) في القوانين النافذة في الإقليم.

^(١) المادة (٦٢) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق لسنة ١٩٩٢ المعدل.

^(٢) المادة (٦٥) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق لسنة ١٩٩٢ المعدل.

^(٣) المادة (٦٧) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق لسنة ١٩٩٢ المعدل.

فيها تخصيص مبلغ (١٠) عشرة مليار دينار لمساعدة الذين يعودون أو أرادوا أن يعودوا من إيران وتركيا بعد ان لجأ إليها سابقاً، وسأل العضو لماذا حتى الآن لم تنفذ هذه المادة؟^(١).
وبعد توجيه هذا السؤال، قامت وزارة المالية بتنفيذ هذه المادة، وذلك بتوزيع مبلغ (٢٠) مليون دينار لـ (٥٠٠) عائلة، وبلغت وزارة المالية برلمان كردستان بالكتاب المرقم ١٩٩٥/١/٩ بتاريخ ٢٠١٢/٦/٢٨.

ثانياً_ طرح موضوع عام للمناقشة:

لم يأخذ مشروع دستور الإقليم موضوع المناقشة العامة كوسيلة للرقابة البرلمانية، في حين أن النظام الداخلي لبرلمان كردستان قد نص في الفقرة (الثانية/٢) المادة (٥٤) على أنه: " لكل عشرة أعضاء طلب درج مناقشة موضوع عام في برنامج المجلس بحضور رئيس الوزراء أو الوزير المختص".

وفي هذا المجال فقد طلب (٢٨) عضواً من أعضاء برلمان كردستان في ١٠/١٠/٢٠١١، وزير البيشمركة لحضور إجتماع البرلمان من أجل تقديم توضيح عن أسباب عدم تنفيذ المادة (٤٦) من قانون الخدمة والتقاعدية لقوة حرس إقليم كردستان رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٧، على الرغم انه في الفقرة (٣) المادة (٢٤) قانون الموازنة العامة للإقليم لسنة ٢٠١٠ والمادة (٢٨) من قانون الموازنة العامة للأقليم لسنة ٢٠١١ قد أشارت إلى هذا الموضوع، وحتى الآن لم ينفذ هذا القانون.

ثالثاً_ التحقيق البرلماني:

أشار النظام الداخلي لبرلمان كردستان إلى هذا الحق الرقابي، ونصت في المادة (٤٧) على أنه: " للمجلس تشكيل لجان مؤقتة ولجان تحقيق حسب مقتضيات المواضيع المعروضة

(١) كتاب برلمان كردستان إلى وزارة المالية الإقليم الرقم ٢٩١٦ في ٢٧/٥/٢٠١٢.

عليه". وللجنة التحقيق صلاحية تقصي الحقائق في كل ما هو معروض عليها^(١)، وعلى السلطة التنفيذية ان تسهل مهمة التحقيق بتقديم الوثائق والبيانات المطلوبة^(٢). وكذلك تناول مشروع دستور الإقليم، حق التحقيق البرلماني ونص عليه في الفقرة (الثانية عشر) المادة (٥٣) على "تشكيل اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان التحقيق". ومن الأمثلة التطبيقية على تشكيل اللجان التحقيقية في برلمان كردستان، فقد طلب (٥٠) عضواً في البرلمان لتشكيل اللجنة التحقيقية حول عدم إدخال إيرادات الضرائب الكمركية إلى خزينة الحكومة، لكن خلافاً لما يرى بعض الكُتّاب بأن للتحقيق البرلماني لا يشترط لقيامه وجود مخالفة قانونية، وإنما يمكن أن يجري التحقيق لتزويد البرلمان بالمعلومات اللازمة عن حقيقة وضع مالي أو إقتصادي لأي من الجهات التي تندرج تحت نطاق السلطة التنفيذية^(٣)، قامت رئاسة البرلمان برد ذلك الطلب بذريعة عدم وجود مستند أو بيئة^(*).

رابعاً_ الإستجواب:

الاستجواب أحد أساليب الرقابة المهمة. وهي إحدى وسائل الرقابة البرلمانية المعتمدة في برلمان كردستان، حيث أجاز النظام الداخلي لبرلمان كردستان لكل عضو أن يستجوب عضو السلطة التنفيذية^(٤).

(١) الفقرة (١)، المادة (٤٩) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق لسنة ١٩٩٢ المعدل.

(٢) الفقرة (٢)، المادة (٤٩) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق لسنة ١٩٩٢ المعدل.

(٣) د.ابراهيم الحمود، رقابة مجلس الأمة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة، مصدر سابق، ص ٢٣٠.

(*) وفي رد على هذا الطلب بلغت رئاسة برلمان كردستان بكتاب الرقم ك/ ب/ ١ بتاريخ ٢٩/٢/٢٠١٢ الأعضاء الذين وقعوا على هذا الطلب، أن لجنة التحقيق قد تشكل استناداً على وجود مستند أو بيئة، لا على أقوال الأشخاص في الجرائد.

(٤) الفقرة (١)، المادة (٦٩) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق لسنة ١٩٩٢ المعدل.

وينتهي الإستجواب بالتصويت عليه، إذ في حالة رفض الإستجواب تعتبر المسألة منتهية، أما في حالة تأييد أعضاء البرلمان للإستجواب بأغلبية ثلثي عدد الحاضرين، فيعتبر هذا التأييد أعفاء للمستجوب من منصبه^(١).

وكذلك عالج مشروع دستور الإقليم موضوع الإستجواب، وذلك في الفقرة (الثانية) المادة (٥٠) حيث نصت على أنها: "ل عشرة من أعضاء البرلمان طلب إستجواب رئيس أو أعضاء مجلس الوزراء، ولا تجري المناقشة في الإستجواب إلا بعد ثمانية أيام من تأريخ وصول طلب الإستجواب إلى رئاسة مجلس الوزراء، وإذا تمخض عن الإستجواب طلب حجب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء أو عن أحد الوزراء، يكون حجب الثقة عن رئيس الوزراء بموافقة (٣/٢) ثلثي أعضاء البرلمان وعن الوزير بموافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء البرلمان".

وفي أحيان كثيرة طلب أعضاء من البرلمان إستجواب وزير أو رئيس مجلس الوزراء^(**)، لكن لم تحدث في برلمان كردستان حالة الإستجواب ما عدا الإستجواب لرئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية ووزير البيشمركة على خلفية الأحداث التي وقعت في السليمانية في ٢٠١١/٢/١٧ والأيام ما بعدها^(***).

وإن مشروع دستور الإقليم قد وضع شروطاً أكثر لإجراء الإستجواب، وذلك بتحديد عدد الأعضاء الذين يقوموا بالإستجواب، بينما النظام الداخلي لبرلمان كردستان يعطي هذا الحق لكل الأعضاء، دون أن يقيد عددهم.

ويبدو أن النص الوارد في النظام الداخلي قد منح حرية أكثر لعضو البرلمان لقيامه بالرقابة على السلطة التنفيذية، بعكس النص الوارد في مشروع الدستور الذي زج المسألة إلى التكتلات البرلمانية، وبالتالي يبتعد العضو عن مهامه الرقابية وينشغل بالمنافسة مع التكتلات داخل البرلمان.

(١) المادة (٧٠) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق لسنة ١٩٩٢ المعدل.

(**) طلب (٤٢) عضواً في البرلمان في ٢٠١١/١٢/١٣ لإستجواب وزير الكهرباء في الإقليم بسبب سوء أوضاع الكهرباء، على الرغم انه خصصت في الموازنة العامة لسنة ٢٠١١ مبلغاً كبيرة لهذا القطاع.

(***) قررت هذه الإستجابات بموجب المادة (١٥) من قرار برلمان كردستان_العراق الرقم (١) لسنة ٢٠١١ الصادر من ٢٠١١/٢/٢٣.

الفرع الثالث

الإستعانة بديوان الرقابة المالية

يجوز لبرلمان كردستان أن يستعين بتقارير ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان لممارسة دوره الرقابي أثناء تنفيذ الموازنة العامة، وفي هذا المجال أشار قانون الديوان على حقه في تقديم تقرير لرئاسة برلمان كردستان عن أي موضوع مهم يظهر في مجال الرقابة وتقييم الأعمال والنشاطات المالية والإدارية والإقتصادية^(١).

كما نص قانون ديوان الرقابة المالية للإقليم على أنه: "يحق للديوان متابعة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية والحسابية النافذة للتحقق من تطبيقها وكفاءتها للتطورات المستجدة في الإقليم وتوجيه الإنظار على أوجه النقص في ذلك وتقديم الإقتراحات اللازمة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لتطوير أو تعديل في تلك القوانين والأنظمة والتعليمات"^(٢).

وبالتدقيق في مضمون نص هذه المادة، يتبين أن ديوان الرقابة المالية في الإقليم يستطيع أن يراقب ويتابع كيفية تنفيذ الموازنة العامة من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الجهة المشار إليها في المادة لتعديل ذلك القانون هو البرلمان، لأن البرلمان يمثل الجهة الوحيدة التي تستطيع أن تجري تعديلات على قانون الموازنة.

لذلك يجوز للبرلمان أن يستعين بديوان الرقابة المالية للتأكد من كيفية تنفيذ الموازنة العامة أثناء السنة المالية، لكن في الواقع فإن ديوان الرقابة المالية في الإقليم لم يقم بمهامها كجهاز معني بالرقابة على المؤسسات الحكومية، وقد أشار بعض أعضاء البرلمان في تقريرهم الموجه إلى رئاسة برلمان كردستان في ٢٧/٩/٢٠١١ المعوقات أمام الديوان والتي تؤدي إلى عدم فعالية نشاطه الرقابي.

(١) الفقرة (الثانية)، المادة (التاسعة) من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان_العراق رقم(٢) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) الفقرة (الثامنة)، المادة (الثامنة) من قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان_العراق رقم(٢) لسنة ٢٠٠٨.

الفرع الرابع

الصعوبات التي تعترض الرقابة البرلمانية المرافقة

تستهدف الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة متابعة النشاط الحكومي للتأكد بأن الحكومة تلتزم بإجازة البرلمان للإنفاق وتحصيل الإيرادات، وهي في سبيل ذلك يمكن أن تضع سؤالاً، أو تطلب موضوعاً للمناقشة العامة، أو تشكل لجنة التحقيق، أو تحرر إستجواباً. ولا تصادر حقوق أعضاء البرلمان في استعمال هذه الطرق، فيمكن للعضو أن يستعمل كافة هذه الوسائل.

لكن هنالك عدة معوقات أمام البرلمان للقيام بمهامه الرقابية على الموازنة العامة للدولة أثناء تنفيذها، ومن أهمها:

أولاً_ هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية:

لقد تم توضيح الممارسات الفعلية للأدوات الرقابية على تنفيذ الموازنة من خلال الوسائل الدستورية كالأسئلة، والإستجابات، وطلب موضوع عام للمناقشة، ولجان التحقيق البرلمانية، وأن بعضها يكون عديم الأثر، والبعض الآخر له بالغ الأثر في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لا سيما الإستجواب الذي يخول البرلمان سحب الثقة من هيئة الوزارة بأكملها، أو من أحد الوزراء.

لكن من الممكن أن تهيمن السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وذلك بتحجيم الدور الرقابي للبرلمان سواء من خلال التعطيل لهذا الدور، أو من خلال التأثير على البرلمان من خلال الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة للحيلولة دون تحويل سؤال إلى محاور لإستجواب وزير في الحكومة، أو وضع عقبة في طريق استجواب قد تثار معه المسؤولية السياسية للوزارة.

ففي برلمان كوردستان، فأن التطبيق العملي لحالات سحب الثقة من الحكومة، قد يكون معدوماً في ظل الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة. فضلاً عن ذلك فأن الحكومة لم تجيب على الأسئلة الموجه من قبل عضو البرلمان في المدة القانونية المحددة لها، وحول ذلك أشار

رئيس برلمان كردستان انه في دورة الإنعقاد الأولى للسنة الثانية من الدورة الإنتخابية الثالثة للبرلمان قد وجه البرلمان (٦٨) سؤالاً للحكومة، لكن الحكومة لم تجيب على (٣١) منها في المدة القانونية وهي (١٥) يوماً^(١).

ثانياً_ عدم الإلتزام بقواعد الموازنة العامة:

إنَّ وجود الموازنات غير العادية ربما يؤدي إلي إساءة إستخدامها من قبل السلطة التنفيذية لإخفاء تزايد الإنفاق ومدى العجز الذي تعانيه الموازنة، بجانب التستر وراء طبيعة هذه الموازنة للخروج على القواعد المالية العادية وتبرير الإلتجاء إلى أساليب استثنائية للحصول على الأموال^(٢).

وتخل الإعتمادات الإضافية بقاعدة وحدة الموازنة، وهي تجعل الموازنة العامة غير جامعة لسائر الإعتمادات المخصصة للنفقات العامة، وبالتالي تضعف رقابة البرلمان على الحكومة، لأن البرلمان يجد نفسه أمام الأمر الواقع فيضطر للموافقة على الإعتمادات الإضافية المطلوبة، على الرغم من احتمال ان الحكومة لا تذكر في مشروع الموازنة المصروفات الضرورية العاجلة حتى تظفر بموافقة البرلمان عليها، وتخفي عن نواب الشعب في الوقت نفسه قسماً من نفقات الدولة الحقيقية لاعتقادها بأنها لو عرضتها عليهم في أول الأمر لما وافقوا عليها قطعياً ولعلمها بأنهم لن يرفضوا منح إعتمادات إضافية فيما بعد بصصدها^(٣).

فضلاً عن ذلك فان أعضاء البرلمان غير قادرين على الرقابة على أكثر من موازنة واحدة في السنة، وذلك لصعوبة ممارسة عضو البرلمان للوظائف المسندة إليه جميعاً.

(١) ينظر: محاضر جلسات برلمان كردستان_العراق، الدورة الإنتخابية الثالثة، السنة الأولى، دورة الإنعقاد الثانية، رقم الجلسة (٢٢)، بتاريخ ٢٠١٠/٦/٣٠.

(٢) د.سعدى بسيسو، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي، مطبعة التقيض، بغداد، ١٩٥٠، ص٩٢. و د.عبدالكريم صادق بركات، مصدر سابق، ص٤٨٠.

(٣) د.نورالله نورالله، المالية العامة وتشريعات الضرائب، مطبعة الانشاء، دمشق، ١٩٦٦، ص٢٠٩.

ثالثاً_ المعوقات التي تعود إلى النظام الداخلي للبرلمان:

كذلك قيد النظام الداخلي من دور البرلمان في أداء الوظيفة الرقابية ويحول دون قيام عضو البرلمان بدوره الرقابي، وفي هذا المجال يمكن الإشارة إلى الفقرة (ب) المادة (٦٣) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان التي نصت على أنه: " تسقط الأسئلة والإستجابات بإنتهاء دورة الإنعقاد الإعتيادية...".

واستناداً إلى هذا النص من النظام الداخلي لبرلمان كردستان فقد رد الكثير من الأسئلة والإستجابات بذريعة أن سقوط السؤال والإستجاب بإنهاء دورة الإنعقاد للبرلمان. ومن الأمثلة التطبيقية على ذلك فقد سأل عضو البرلمان رئيس مجلس الوزراء في ١٠/١٢/٢٠٠٩، لكن رئيس مجلس الوزراء لم يجيب على سؤاله في المهلة القانونية له وهي (١٥) يوماً وفقاً للنظام الداخلي لبرلمان كردستان، لذلك في ٢٩/١٢/٢٠٠٩ قد طالب لأستجابات رئيس مجلس الوزراء وفقاً للمادة (٦٧) من النظام الداخلي للبرلمان والذي ينص على " إذا لم تجب الحكومة ضمن المهلة القانونية على سؤال العضو جاز لهذا الأخير أن يحوله إلى إستجاب وتتنبع في شأنه الأصول المتبعة في الإستجابات".

وفي ٢٠/١/٢٠١٠ أبلغت رئاسة البرلمان العضو السائل بالكتاب المرقم ٤/٣/١٧٧، أن طلبه قد سقط لإستجابات رئيس مجلس الوزراء، لأن كل الأسئلة والإستجابات تسقط بإنهاء دورة الإنعقاد للبرلمان واستناداً الفقرة (ب) للمادة (٦٣).

ويبدو واضحاً أن هذه المادة تعرقل البرلمان للقيام بدوره الرقابي، وبالنظر إلى اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لا يوجد نص بهذا الشكل، والسؤال والإستجاب لا يسقط بإنهاء دورة الإنعقاد كما ورد في المادة (١٣٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي "يسقط السؤال بإنهاء عضوية مقدمه لأي سبب من الأسباب ويحق لكل عضو ان يتبنى هذا السؤال فيتابع المجلس النظر فيه". والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي نص في المادة (٥٤) على أنه "يجوز للعضو سحب سؤاله في أي وقت، ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه، أو من وجه إليه".

لذلك نقترح أن يعدل برلمان كردستان هذه المادة من نظامه الداخلي، وخاصة أن البرلمان قد شكل لجنة من كافة الكتل البرلمانية لتعديل نظامه الداخلي، واعدت اللجنة مشروعاً لهذا الغرض.

رابعاً_ عدم توافر الخبرة والوقت الكافي لدى عضو البرلمان:

من المسلم به، أن الوظيفة الأصلية للبرلمان هي الوظيفة التشريعية، وبجانب هذه الوظيفة قد يمارس البرلمان بعض الوظائف غير التشريعية، وهي الوظيفة الرقابية في المجالين السياسي والمالي. لذلك فإن أعضاء البرلمان خلال دورة إنعقاد البرلمان مشغولون بالوظائف التشريعية من إصدار التشريعات وتعديل القوانين وإصدار القرارات، وعليه ليس لديهم الوقت الكافي للقيام بالدور الرقابي على تنفيذ الموازنة. وفي هذا المجال يرى البعض، أن ما يشكو منه الجميع من عجز البرلمان وضعف رجال الحكم لا يعود إلى هبوط مستوى الكفاءة بقدر عودته إلى زيادة كمية العمل والأعباء التي تتطلبها الحياة الحاضرة من هذه البرلمانات وتلك الحكومات^(١).

لكن هناك رأي آخر، يعتقد أن عدم توافر الإختصاصات المطلوبة في أعضاء البرلمان وخاصة المهتمون بالعلوم المالية والقانونية لمراقبة الحكومة بشأن تنفيذ الموازنة، حيث يتعذر عليهم الوقوف على حقيقة الوضع المالي للحكومة في الإنفاق والجباية، وعدم قدرتهم على الحصول على المعلومات اللازمة التي توضح الصورة الحقيقية والتفصيلية للتصرفات المالية التي تقوم بها السلطة التنفيذية^(٢).

(١) د.وحيد رأفت ووايت ابراهيم، نقلاً عن: ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة، ١٩٨١، ص ٢٠٧.

(٢) د.يوسف شباط، مصدر سابق، ص ٣٦٨.

وأن أعضاء البرلمان يعانون نقصاً في المعلومات المتخصصة لكون معظمهم لم يمارس العمل التنفيذي، بعكس الوزراء الذين تساندهم الأجهزة الإدارية، ويساندهم الموظفون حينما يتطلب الموقف الرد على سؤال معين، أما أعضاء البرلمان فليس لديهم إلا معلومات محدودة، وتتقصص التسهيلات والإمكانات للبحث، ولا يمكنهم أن يلجئوا إلى الأجهزة الإدارية إلا من خلال الوزير^(١).

ويبدو واضحاً من خلال ما تقدم، أن ضعف الأداء الرقابي لعضو البرلمان يعود إلى عدم وجود الوقت الكافي لقيامه بالأعمال المختلفة، فهذا أمر واضح ذلك لأن العضو يمكنه أن يقترح ويعدل ويصوغ القواعد التشريعية، وكذلك يناقش ويعدل ويطلب بالغاء القواعد المالية وبنود الموازنة العامة والضرائب الجديدة. ناهيك عن أن أعضاء البرلمان يمثلون الشعب من كافة الطبقات الإجتماعية المتفاوتة، لذلك من الطبيعي عدم توفر المعلومات الشاملة عن الموازنة العامة لدى كل أعضاء البرلمان.

المطلب الثالث

دور الرقابة اللاحقة لبرلمان كوردستان

تعد هذه الرقابة رقابة شاملة لكونها تتناول جميع نتائج الموازنة العامة للدولة، وهي من الناحية المبدئية رقابة لاحقة لأنها تأتي بعد التنفيذ من خلال فحص الحساب الختامي وإقراره^(٢).

كما يوجب مشروع الدستور والنظام الداخلي لبرلمان الإقليم على الوزارة في نهاية العمل بالموازنة ان تقدم الى البرلمان الحساب الختامي للموازنة المنفذة، بأن يتضمن القيمة الفعلية

(١) ايهاب زكي سلام، مصدر سابق، ص ص ٢٠٦-٢٠٧.

(٢) د.عبدالباسط علي جاسم، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، المجلد ١٢، العدد ٤٦، السنة ٢٠١٠، ص ٢١٧.

للنفقات والايادات خلال السنة المالية المنقضية، لبيان مدى التطابق فيما بينها وتوقعات الموازنة كما أقرها البرلمان وملاحظة سبب الاختلاف ان وجد وسنده القانوني، ولما كان من المتعذر على البرلمان القيام بذلك بنفسه فانه يستعين بتقارير جهة محايدة تتمثل بديوان الرقابة المالية وكذلك مما يطلبه من بيانات أو تقارير تتصل بالحساب الختامي بغية مراقبة عمل الحكومة للتأكد من مدى التزامها بتقديرات الموازنة العامة كما أقرها البرلمان.

وستتناول هذا المطلب في فرعين :

الفرع الأول: دور الرقابة اللاحقة لبرلمان كردستان

الفرع الثاني: الصعوبات التي تعترض الرقابة البرلمانية اللاحقة

الفرع الأول

دور الرقابة اللاحقة لبرلمان كردستان

يمارس برلمان كردستان رقابته اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة من خلال فحص وتدقيق الحساب الختامي وإقراره، ويعتبر عرض الحساب الختامي على البرلمان أمراً ضرورياً، لأن السلطة التشريعية هي التي أقرت الموازنة العامة لذا يتطلب الأمر التأكد من أن التخصيصات الممنوحة قد نفذت بالفعل.

وفي هذا المجال نصت المادة (٥٣) من مشروع دستور الإقليم على أن: يمارس البرلمان بالإضافة إلى أي اختصاص آخر يناط به بموجب القوانين النافذة في الإقليم الاختصاصات التالية: أولاً...، سابعاً: إقرار الموازنة العامة لإقليم كردستان والحسابات الختامية وإجراء المناقلة بين أبوابها والمصادقة على النفقات التي لم يرد ذكرها في الموازنة".

وطبقاً للفقرة (الثانية) المادة (٧٩) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان تحال على اللجنة المالية والإقتصادية الحسابات الختامية لكل سنة حال ورودها لتدقيقها ومناقشتها. ولكل لجنة إبداء ملاحظاتها حول القسم المتعلق باختصاصها ضمن الحساب الختامي إلى لجنة الشؤون المالية عبر رئاسة البرلمان^(١).

وفي المجال التطبيقي، لم تقم الحكومة بنقل الحسابات الختامية إلى برلمان كردستان منذ بداية تشكيل البرلمان حتى عام ٢٠١٠، إذ نقلت الحكومة الحساب الختامي لأول مرة لسنة ٢٠٠٩ إلى البرلمان في ١٣/٦/٢٠١٠، وبعد هذا التأخير استمرت الحكومة بإرسال الحسابات الختامية إلى البرلمان، لكن ليس في الموعد المقرر في القانون وهو يوم ١٥ من حزيران من كل سنة^(*).

ومن خلال مناقشة البرلمان لإقرار الحسابات الختامية، قد وجّه أعضاء البرلمان عدداً من الأسئلة والإستفسارات لوزير المالية حول كيفية تنفيذ الموازنة العامة للإقليم في السنة المنصرمة.

ويلاحظ بالنظر للحسابات الختامية للسنوات (٢٠٠٩، ٢٠١٠، ٢٠١١) ان الحكومة قد تجاوزت الإعتمادات المقررة في قانون الموازنة، فمثلاً في قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٠ تمت المصادقة على مبلغ (٧٦٠،٢٤٠،٧) ترليون دينار للنفقات العامة، لكن تجاوزت الحكومة هذا المبلغ في النفقات الفعلية وقد صرفت مبلغ (٨٠٣٤،٨٤٧) ترليون دينار، حيث بلغ المبلغ المتجاوز (٧٩٤،٠٨٧) مليار دينار من النفقات المقدرة^(٢).

(١) المادة (٨١) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق لسنة ١٩٩٢ المعدل.

(*) تم إرسال الحساب الختامي من قبل الحكومة لسنة ٢٠١٠ في تاريخ ١٨/٩/٢٠١١، وإرسال الحساب الختامي لسنة ٢٠١١ في تاريخ ٢٦/٨/٢٠١٢.

(٢) محضر الجلسة رقم (١٦٩) للجنة المالية والإقتصادية لبرلمان كردستان، بتاريخ ١٨/١٢/٢٠١١.

هذا وقد تواجه الحكومة إنتقادات أعضاء البرلمان حول ضعف قدرتها لتنفيذ بعض أبواب الموازنة، وخاصة الإعتمادات المخصصة للنفقات الإستثمارية، كما حدث عند مناقشة البرلمان للحساب الختامي لسنة ٢٠١١، حيث صرفت الحكومة مبلغ (٢,٣٢٥,٣٦٥) ترليون دينار من النفقات الإستثمارية، في حين أن المخصص في قانون الموازنة لسنة ٢٠١١ هو (٤,٧٠٠,٠٠٠) ترليون دينار للنفقات الإستثمارية، أي أن الحكومة تمكنت من تنفيذ (٤٩%) فقط من الموازنة الإستثمارية للسنة المالية ٢٠١١^(١).

ويضاف إلى ذلك انه قد تم توجيه الإنتقادات من قبل بعض أعضاء البرلمان إلى الحكومة حول تنفيذ قانون الموازنة العامة للإقليم، وذلك عند مناقشة الحساب الختامي لسنة ٢٠١١، واتهامهم للحكومة بمناقلة الإعتمادات المخصصة من الموازنة الإستثمارية إلى الموازنة التشغيلية^(٢).

وخلال السنوات الثلاث التي تم إرسال الحسابات الختامية من قبل الحكومة، عند مناقشة البرلمان للحساب الختامي ومراقبة كيفية تنفيذ قانون الموازنة من خلال الحسابات الختامية، على الرغم من المصادقة على تلك الحسابات الختامية، لكن هنالك العديد من أعضاء البرلمان لم يصوتوا لإقرار الحساب الختامي وطالبوا بإرجاعه للحكومة^(٣).

(١) محضر الجلسة رقم (٢٩٤) للجنة المالية والإقتصادية لبرلمان كردستان، بتاريخ ٢/١٠/٢٠١٢.

(٢) توضيح الكتل المعارضة في برلمان كردستان حول عدم التصويت على الحساب الختامي لسنة ٢٠١١. المتاح على الموقع الإلكتروني: <http://www.facebook.com/Fraksioni.Yagrtu?ref=stream>، تاريخ الزيارة ٣/١/٢٠١٣.

(٣) ينظر: محاضر جلسات برلمان كردستان_العراق، الدورة الإنتخابية الثالثة، السنة الأولى، دورة الإنعقاد الثانية، رقم الجلسة (٢٠)، بتاريخ ٢٨/٦/٢٠١٠.

وعندما صوت أغلبية البرلمان لإقرار الحساب الختامي لسنة ٢٠١١، فقد لجأت (٤) من الكتل البرلمانية إلى الإدعاء العام في الإقليم لإخبارهم بتجاوزات الحكومة في تنفيذ الموازنة لإتخاذ الإجراءات القانونية حولها وإحالتها إلى المحكمة المختصة^(١).

الفرع الثاني

الصعوبات التي تعترض الرقابة البرلمانية اللاحقة

الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة، كسائر أنواع الرقابات الأخرى قد تواجه عدداً من المعوقات، التي تحول دون قيام البرلمان بادائه الرقابي. ومن أبرز الصعوبات هي:

(١) أشارت تلك الكتل البرلمانية إلى عدد من تجاوزات الحكومة في تنفيذ قانون الموازنة العامة لإقليم كردستان الرقم (٦) لسنة ٢٠١١، منها:

- خرق بعض مواد قانون الموازنة رقم (٦) لسنة ٢٠١١ ومنها المادتان (٣٢) و(٣٣)، ومما أدى إلى هدر في المال العام.

- تقديم الحكومة معلومات غير صحيحة حول الإيرادات المحلية منها إيرادات النقاط الحدودية والنفط وإيرادات أخرى.

- تقديم معلومات غير صحيحة وغير شفافة للبرلمان حول نفقات الحكومة، منها نفقات الوزارات، السلف، الإعانات، المنح و المنافع الإجتماعية...إلخ.

- تجاوز الحكومة في صرف النفقات وخاصة في الستة أشهر الأخيرة من السنة المالية.

للمزيد ينظر: اخبار الإدعاء العام في الإقليم من قبل أربعة من الكتل البرلمانية لتحريك الدعوى القانونية ضد كل من وزير المالية ووكيله، بتاريخ ٢٥/١٢/٢٠١٢، المتاح على الموقع الإلكتروني:

، تأريخ الزيارة <http://www.facebook.com/Fraksioni.Yagrtu?ref=stream>

٢٠١٣/١/٣

أولاً- عدم ايداع الحساب الختامي في المدة القانونية:

إنَّ غالبية الدساتير والقوانين تؤكد على ضرورة عرض الحساب الختامي على البرلمان في المدة المحددة، على أن لا تتجاوز سنة واحدة من تأريخ السنة المالية، لكن في الواقع قد تتأخر الحكومات في ايداع الحسابات الختامية للبرلمان لفحصها وإقرارها في تلك المواعيد. وهذه الحالات، جعلت البعض يعتقد أنه لا يمكن القول بأنَّ الرقابة اللاحقة هي رقابة فعالة، فغالباً ما تتم بعد فترة طويلة من انتهاء السنة المالية، ولا سيما ان قد العادة جرت في كثير من الدول أن تقرر السلطة التشريعية الحساب الختامي دون مناقشته^(١).

وان التأخير في عرض الحساب الختامي على البرلمان، قد يؤدي إلى مناقشة البرلمان للحساب الختامي بشكل روتيني، وبالتالي لا ينطوي على أهمية كبيرة، وهو ما يعني ان الرقابة من خلال الحسابات الختامية لا تصبح سلاحاً فعالاً بيد البرلمان، إلا إذا جرى تقديمها بعد فترة وجيزة من السنة المالية، وفي الموعد المحدد لها قانوناً^(٢).

يضاف إلى ذلك أن الحكومة لا تلتزم بتقديم الحساب الختامي للموازنة المنتهية بعد أقل من عام على إنتهاء السنة المالية، الأمر الذي يجعل إمكانية المساءلة موضوع شك، لا سيما إذا كانت الحكومة التي قامت بتنفيذ الموازنة قد تغيرت، ولم تعد مسؤولة عن بنود الموازنة السابق إقرارها من البرلمان، وقد يكون البرلمان نفسه قد تغير عند مناقشة الحساب الختامي. ويعني هذا أن مناقشة الحساب الختامي تتحول إلى مسألة صورية، لأنه حتى لو تحققت مسؤولية

(١) د.يوسف شباط، مصدر سابق، ص ١١٧.

(٢) د.رائد ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط ١، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٢، ص ١٢٧.

الحكومة عن التقصير، فقد تكون الحكومة المتهمه بالتقصير أو بالتجاوز قد رحلت عن السلطة، ولم تعد مسؤولة أمام البرلمان^(١).

ثانياً_ عدم فعالية هيئات الرقابة المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة:

يرى الكثيرون أن الرقابة اللاحقة التي تمارسها السلطة التشريعية على الحساب الختامي، لا تكفي للتأكد مما تم تحصيله وما تم صرفه فعلاً من مبالغ بواسطة الحكومة عن سنة مالية منتهية، ولا يستطيع النواب إجراء مثل هذه الرقابة الدقيقة، بل أن هذا الأمر يتطلب مراجعة فنية دقيقة بواسطة هيئة للمراقبة المالية يكفل القانون استقلالها^(٢).

وان تعقد بنود الموازنة وإضطلاع المختصين بإعدادها، فإن من واجب النواب دراسة مشروع الموازنة دراسة مستفيضة تمكنهم من القيام بدورهم الرقابي على النحو الأكمل^(٣). لذلك قد أوجب قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي على ضرورة إرسال الحساب الختامي إلى الهيئات الرقابية المستقلة، وأوجب على تلك الهيئات أن تعرض التقرير السنوي وملاحظاتها على البرلمان^(٤).

وبالنظر إلى التطبيقات العملية لرقابة برلمان كردستان على الحساب الختامي، نجد أن في السنوات التي تحال الحكومة الحسابات الختامية للبرلمان لا توجد تقارير ديوان الرقابة

(١) د.محمد صفي الدين خربوش، دور مجلس الشعب في الرقابة على الموازنة العامة للدولة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة في كلية الاقتصاد والسياسة بجامعة القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٣٣٤.

(٢) للمزيد ينظر: د.يوسف شباط، مصدر سابق، ص ١١٧. ود.إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٥٥٥.

(٣) د.محمد صفي الدين خربوش، مصدر سابق، ص ٣٣٣.

(٤) الفقرة (٦) القسم (١١) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.

المالية للإقليم، وهذا يعود إلى عدم فعالية الديوان لقيامه بالوظيفة الرقابية ومساعدة البرلمان في أعماله الرقابية^(١).

وفي التقرير الذي قُدِّم من قبل (١٥) عضواً في البرلمان إلى رئاسة برلمان كردستان في تاريخ ٢٧/٩/٢٠١١، أشاروا فيه إلى إرسال أسماء أعضاء مجلس ديوان الرقابة المالية للبرلمان من قبل رئيس الديوان لمصادقته بتاريخ ٣/٣/٢٠١١، لكن لن يصادق البرلمان على ذلك^(٢). وهذا يدل على أن جزءاً من تقصير عدم فعالية ديوان الرقابة المالية يعود إلى البرلمان، لأن تشكيل مجلس ديوان الرقابة المالية من صلاحيات البرلمان^(٣)، فضلاً عن ذلك، أن برلمان كردستان لن يراقب أعمال الديوان مع أن البرلمان أصدر قانوناً للديوان منذ سنة ٢٠٠٨.

(١) تقترح اللجنة المالية والإقتصادية لبرلمان كردستان لرئاسة البرلمان بكتاب المرقم (٢٢٦) بتاريخ ٢٧/٩/٢٠١١، أن يبلغ ديوان الرقابة المالية لتحضير تقرير حول الحساب الختامي لسنة ٢٠١٠. ويرد الديوان بكتاب الرقم (٢٣٥) في ٣/١١/٢٠١١ انه يعتذر للقيام بهذا العمل، لأنه لم يشكل مجلس الرقابة المالية. وطبقاً للفقرة (الثانية عشرة) المادة (الرابعة عشرة) من قانون ديوان الرقابة المالية للإقليم كردستان_العراق الرقم (٢) لسنة ٢٠٠٨، يختص مجلس الرقابة المالية بالتحقيق في التقارير المحالة إلى الديوان من قبل رئيس الإقليم أو رئيس البرلمان أو رئيس مجلس الوزراء. للمزيد ينظر: محضر الجلسة رقم (١٦٩) للجنة المالية والإقتصادية لبرلمان كردستان، بتاريخ ١٨/١٢/٢٠١١.

(٢) ينظر التقرير الموقع من قبل (١٥) أعضاء البرلمان حول ديوان الرقابة المالية للإقليم كردستان، بتاريخ ٢٧/٩/٢٠١١.

(٣) الفقرة (الثالثة)، المادة (السابعة) من قانون ديوان الرقابة المالية للإقليم كردستان_العراق الرقم (٢) لسنة ٢٠٠٨.

الخاتمة

تتضمن خاتمة الدراسة الإستنتاجات التي توصلنا إليها والمقترحات المقدمة من قبل الباحث بناءً على تلك الإستنتاجات:
أولاً_ الإستنتاجات:

- ١- إن الرقابة على تنفيذ الموازنة هي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية، لأنها تعتبر رقابة على السلطة التنفيذية للتأكد من مدى تقيدها بإجازة الجباية والإنفاق، ويعتمد في ذلك على تقارير دورية تقدمها لها جهات متخصصة في الرقابة المالية .
- ٢- الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة ثلاثة أنواع تبعاً لوقت إجرائها، الرقابة المسبقة والتي يقوم البرلمان بها أثناء مناقشة مشروع الموازنة، والرقابة المرافقة التي يمارسه البرلمان أثناء تنفيذ الموازنة، والرقابة اللاحقة وهي تتجلى في إقرار الحسابات الختامية من قبل البرلمان.
- ٣- عدم إلزام الحكومة بمواعيد تقديم مشروع قانون الموازنة والحساب الختامي، مما أدى إلى إضعاف دور البرلمان في قيامه باختصاصه الرقابي.
- ٤- ضعف آلية الرقابة لدى البرلمان على الموازنة العامة للدولة وذلك لعدم وجود كادر مؤهل يدقق الأرقام ويتأكد من صحتها، كما أن افتقار البرلمان إلى لجنة خاصة بالموازنة أدى إلى ضعف الجانب الرقابي على الموازنة العامة.
- ٥- تعد الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة مهمة كونها تشكل الرقابة السياسية لهذه السلطة. إلا أن تأخر تقديم مشروع الحساب الختامي للبرلمان يقلل من فاعليتها ونجاحها، وبخاصة إذا ما تغير الوزراء اللذين نفذوها، حيث أصبح اعتماد الحساب الختامي إجراءً شكلياً بحثاً في معظم برلمانات العالم.

٦- عدم فعالية ديوان الرقابة المالية في إقليم كردستان، وعدم قيامها بإرسال تقاريرها إلى البرلمان.

٧- إن الرقابة البرلمانية خالية من الجدية والفاعلية والواقعية لأنها تقف عند الحكم على النتائج، وتناقش الإجماليات دون أن تقترب من الرقابة الفنية، ونظراً لاصطباغها بالصبغة السياسية وتأثرها إلى حد كبير بالاعتبارات الحزبية التي كثيراً ما تؤدي إلى أفساد الرقابة البرلمانية، بسبب ادارة حزب الأغلبية للحكومة وتغطيته على أخطائها.

٨- يرجع سبب ضعف رقابة البرلمان على الموازنة والحساب الختامي إلى المسائل الفنية والحسابية التي تتضمنها الموازنة، ونقص المعلومات والبيانات التي تقدمها الحكومة، وكذلك قصر الفترة الزمنية المحددة لمناقشة القوانين المالية بصفة خاصة.

٩- هناك عوائق أمام توجيه الأسئلة، منها امتناع بعض الوزراء بحضور البرلمان للإجابة على الأسئلة الموجهة إليهم من قبل النواب في البرلمان، حيث تمر أشهر عديدة على بعض الأسئلة المدرجة على جدول أعمال البرلمان دون أن يحضر المعنيون للإجابة عليها، أو تسقط الأسئلة والإستجابات بإنهاء دورة الإنعقاد.

ثانياً_ المقترحات:

بناءً على الإستنتاجات التي توصلنا إليها في الدراسة فقد سعى الباحث إلى تقديم جملة من المقترحات:

١- ضرورة إجراء تعديلات دستورية وقانونية تساعد على تعزيز الدور الرقابي للبرلمان، وذلك بتعديل يمنع تقديم اعتماد إضافي للموازنة حتى تحقق الموازنة أهدافها ومضامينها ويتم حماية المال العام من التبذير والهدر.

٢- لعل من الضروري أن يجري تعديلاً في النظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق بإضافة لجنة تسمى لجنة الموازنة والحساب الختامي، يكون من اختصاصاتها مراقبة الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة، لأن اللجنة المالية لها كثير من العمل.

٣- نقتح إجراء تعديل يتيح لبرلمان كردستان ممارسة دور أكبر فيما يتعلق بمناقشة وإقرار مشروع الموازنة العامة للدولة، بحيث يصبح من حقهم إجراء أية تعديلات على مشروع الموازنة العامة، دون الحاجة إلي موافقة الحكومة على ذلك، على أن يتم ذلك بما لا يخل بالتوازن المالي للموازنة العامة.

٤- تفعيل دور ديوان الرقابة المالية في إقليم كردستان، لدعم برلمان كردستان وتزويدها بالتقارير حول كيفية تنفيذ الموازنة العامة، وتشخيص مواطن الخلل والضعف في التنفيذ.

٥- استعانة أعضاء البرلمان ولجانه المتخصصة بالمكاتب الاستشارية وأصحاب الخبرات في مجال التحليل المالي من الأكاديميين والخبراء، بما يضمن توفير البيانات والمعلومات الدقيقة لأعضاء البرلمان.

- ٦- إسناد رئاسة لجنة الموازنة والحساب الختامي المقترح إنشاؤها إلى المعارضة كما هو معمول به في بعض البرلمانات حتى يكون لها فاعلية.
- ٧- تأمين كوادرات فنية ذات كفاءة عالية من المختصين بالعلوم المحاسبية والقانونية وتزويدها للجان البرلمانية، وخاصة لجنة الشؤون المالية في مجلس النواب وبرلمان كردستان.
- ٨- الابتعاد عن ظاهرة المحاصصة والحزبية، واختيار الوزراء من المستقلين، أي الذين لا ينتمون إلى الأحزاب، لما له من دور وتأثير في الحيلولة دون مثول بعض الوزراء وأصحاب الوظائف العليا أمام البرلمان للإستجواب والمحاسبة.
- ٩- تعديل الفقرة (ب) المادة (٦٣) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان_العراق، كونها تسبب عرقلة لقيام البرلمان بدوره الرقابي، في سقوط الأسئلة والإستجابات بإنهاء دورة الإنعقاد.

المصادر

أولاً_ الكتب:

- ١- د. إبراهيم هلال المهندي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
- ٢- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان_الأردن، ١٩٩٨.
- ٣- خطار شبلي، العلوم المالية، ج١، الموازنة العامة، بدون مكان نشر، ١٩٦٢.
- ٤- د. رائد ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط١، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٢.
- ٥- د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- ٦- د. سعدي بسيسو، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي، مطبعة التقيض، بغداد، ١٩٥٠.
- ٧- د. عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، ج١، المالية العامة والقانون المالي، ط١، إثراء للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ٢٠٠٨.
- ٨- د. عبدالكريم صادق بركات، دراسة في الإقتصاد المالي، مؤسسة شباب الجامعة، بدون مكان نشر، ١٩٨٣.
- ٩- د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة جامعة دمشق، دمشق، دون سنة نشر.

- ١٠- د.فرحان نزال إحميد المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، ط١، داروائل للنشر، عمان_الأردن، ٢٠١١.
- ١١- د.محمد صفي الدين خربوش، دور مجلس الشعب في الرقابة على الموازنة العامة للدولة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة في كلية الإقتصاد والسياسة بجامعة القاهرة، ٢٠٠٤.
- ١٢- د.نورالله نورالله، المالية العامة وتشريعات الضرائب، مطبعة الانشاء، دمشق، ١٩٦٦.
- ١٣- د.يوسف شباط، الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، ط١، منشورات جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٩.

ثانياً_ الأطاريح والرسائل الجامعية:

- ١٤- العوضى العوضى عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس، ١٩٩٢.
- ١٥- ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة، ١٩٨١.

ثالثاً_ الدساتير والقوانين والقرارات والأنظمة الداخلية:

- ١٦- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- ١٧- مشروع دستور إقليم كردستان_العراق لسنة ٢٠٠٩.
- ١٨- قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.

- ١٩- قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان_العراق رقم(٢) لسنة ٢٠٠٨.
- ٢٠- قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ (قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب المجلس الوطني لكوردستان_العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢ المعدل).
- ٢١- قانون الموازنة إقليم كورستان_العراق الرقم (٦) لسنة ٢٠١١.
- ٢٢- مشروع قانون موازنة إقليم كورستان_العراق لسنة ٢٠١١.
- ٢٣- قرار برلمان كوردستان_العراق الرقم (١) لسنة ٢٠١١.
- ٢٤- النظام الداخلي للبرلمان كوردستان_العراق لسنة ١٩٩٢ المعدل.

رابعاً_الدوريات:

- ٢٥- د.ابراهيم الحمود، رقابة مجلس الأمة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول والثاني، السنة السادسة عشرة، مارس- يونيو ١٩٩٢.
- ٢٦- د.إبراهيم محمد الحمود، فلسفة المبدأ الدستوري لسنوية الميزانية العامة، مجلة الحقوق تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد (٢)، السنة (٣٢)، يونيو ٢٠٠٨.
- ٢٧- د.عبد الباسط علي جاسم، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، المجلد ١٢، العدد ٤٦، السنة ٢٠١٠.

خامساً_التقارير ومحاضر الجلسات:

- ٢٨- تقرير لجنة الشؤون المالية والإقتصادية للبرلمان كوردستان_العراق حول الموازنة العامة للإقليم لسنة ٢٠٠٩.

- ٢٩- كتاب برلمان كوردستان المرقم ١٧٧/٣/٤ في ٢٠/١/٢٠٠١.
- ٣٠- كتاب برلمان كوردستان المرقم ك/ب/١ بتاريخ ٢٩/٢/٢٠١٢.
- ٣١- كتاب برلمان كوردستان إلى وزارة المالية الإقليم المرقم ٢٩١٦ في ٢٧/٥/٢٠١٢.
- ٣٢- كتاب وزارة المالية إلى رئاسة برلمان كوردستان_العراق المرقم ١٩٩٥/١/٩ بتاريخ ٢٨/٦/٢٠١٢.
- ٣٣- محاضر جلسات برلمان كوردستان_العراق، الدورة الانتخابية الثانية، السنة الثالثة، دورة الإنعقاد الثانية، رقم الجلسة (١٠)، بتاريخ ٢٢/٤/٢٠٠٨.
- ٣٤- محاضر جلسات برلمان كوردستان_العراق، الدورة الانتخابية الثالثة، السنة الأولى، دورة الإنعقاد الثانية، رقم الجلسة (٢٠)، بتاريخ ٢٨/٦/٢٠١٠.
- ٣٥- محاضر جلسات برلمان كوردستان_العراق، الدورة الانتخابية الثالثة، السنة الأولى، دورة الإنعقاد الثانية، رقم الجلسة (٢٢)، بتاريخ ٣٠/٦/٢٠١٠.
- ٣٦- محاضر جلسات برلمان كوردستان_العراق، الدورة الانتخابية الثالثة، السنة الثانية، دورة الإنعقاد الثانية، رقم الجلسة (١٩)، بتاريخ ٢٤/٥/٢٠١١.
- ٣٧- محاضر جلسات برلمان كوردستان_العراق، الدورة الانتخابية الثالثة، السنة الثانية، دورة الإنعقاد الثانية، رقم الجلسة (٢٤)، بتاريخ ٣١/٥/٢٠١١.
- ٣٨- محاضر جلسات برلمان كوردستان_العراق، الدورة الانتخابية الثالثة، السنة الأولى، دورة الإنعقاد الأولى، رقم الجلسة (٦) غير الإعتيادية، بتاريخ ٢٧/٢/٢٠١١.
- ٣٩- محاضر الجلسة رقم (١٦٩) للجنة المالية والإقتصادية لبرلمان كوردستان، بتاريخ ١٨/١٢/٢٠١١.
- ٤٠- محاضر الجلسة رقم (٢٩٤) للجنة المالية والإقتصادية لبرلمان كوردستان، بتاريخ ٢/١٠/٢٠١٢.

سادساً_ المصادر الإلكترونية:

٤١- توضيح الكتل المعارضة في برلمان كوردستان حول عدم التصويت على الحساب الختامي لسنة ٢٠١١. المتاح على الموقع الإلكتروني:

<http://www.facebook.com/Fraksioni.Yagrtu?ref=stream>

٤٢- اخبار الإدعاء العام في الإقليم من قبل أربعة من الكتل البرلمانية لتحريك الدعوى القانونية ضد كل من وزير المالية ووكيله، بتاريخ ٢٥/١٢/٢٠١٢، المتاح على الموقع الإلكتروني:

<http://www.facebook.com/Fraksioni.Yagrtu?ref=stream>

سابعاً_ المصادر باللغة الإنجليزية:

٤٣- Loch K. Johnson, Strategic Intelligence, Greenwood publishing Group, printed in United States of America, ٢٠٠٧.

متاح على الموقع الإلكتروني :

http://books.google.iq/books?id=cg٣٩hcj٦AxQC&pg=RA٤-

-٤lpg=RA&١٥٥PA١

PA١٥٥&dq=parliamentary+budgeting+control&source=bl&ots=QGEj
m-

TurS&sig=VzSyLkYPzoWnY٠dkLycXQGIgwoI&hl=en&sa=X&ei=u
C٩PUNrUA٤٦R٠QW-

ooD٤DA&redir_esc=y#v=onepage&q=parliamentary٪٢٠budgeting٪٢

٠control&f=false

الملخص

أن الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة ضرورة لازمة لأنها تحقق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إذ أن تمويل الموازنة من المال العام الذي هو ملك الشعب ومن حقه أن يراقب إعداد وتنفيذ الموازنة وفقاً لما أقره الدستور والقوانين ذات العلاقة بها. كما إن هذا النوع من الرقابة هو الذي يمنح درجة أكبر من التطور والرقى السياسي، لأنه بمثابة محاسبة للوزارات على أعمالها التي تتوي القيام بها والمعلنة في خططها وبرامجها، فالواقع ان الحكومة تطرح برنامجها على البرلمان عند بداية كل دورة برلمانية وعند تشكيلها، كما انها تطرح موازنتها العامة للسنة اللاحقة، ان الرقابة وفقاً لهذا المفهوم هي من أهم الأدوات البرلمانية في تشخيص الخلل الذي يسبب فشل برنامج الحكومة، إذ ان الرقابة البرلمانية تنصب في قالب واحد تهدف إلى الإستخدام الأمثل للموارد والمحافظة على المال العام من الإسراف والتبذير.

Abstract

That the parliamentary oversight of the public budget is necessary because it achieves balance between the executive and legislative authorities, as the funding of the budget of the public money that is the property of the people and has the right to monitor the preparation and implementation of the budget in accordance with the Constitution and laws related to it. This kind of oversight gives a greater degree of sophistication and political progress because it serves as an accounting for the ministries that are planning to carry out their activities in accordance with their plans and programs. Indeed, the government is presenting its program to the parliament at the beginning of each parliamentary session and when it is formed. For the next year, that supervision according to this concept is one of the most important parliamentary tools in diagnosing the imbalance that causes the failure of the government program, as parliamentary oversight is focused in one form aimed at the optimal use of resources and the preservation of public money from wasteful and wasteful.