

أساليب التعاون والرقابة في الاختصاص المالي

بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

م.م إلهام مطشر هادي

Email: Elham-m@utq.edu.iq

م.منتهى جواد كاظم

Email: Muntha-j@utq.edu.iq

كلية القانون / جامعة ذي قار

المخلص

تناولنا من خلال هذا البحث أساليب التعاون والرقابة في الاختصاص المالي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وحق الرقابة في الجوانب المالية وغيرها تنص عليه أغلب الدساتير في دول العالم ، ذلك وأن كان ممارسة الاختصاص المالي هو أحد الاختصاصات الرئيسية للسلطة التنفيذية ، فإن ممارسة هذا الاختصاص لا تخلو من وجود رقابة حيث تكفل الدساتير للسلطة التشريعية رقابة السلطة التنفيذية أثناء ممارسة هذا الاختصاص، وهي ليست رقابة محضه بل تشمل ايضا جوانب من التعاون بين كلا من السلطتين حيث وأن كان حق سن القوانين والتشريعات حق أصيل للسلطة التشريعية ، فإن السلطة التنفيذية تمتلك حق اقتراح القوانين المالية وغيرها ، ورقابة مجلس النواب لممارسة السلطة التنفيذية للجوانب المالية في الدولة رقابة مستمرة تبدأ من وقت اعتماد الموازنة واثاء تنفيذها وكذلك بعد انتهاء السنة المالية ، كما تناولنا كذلك الوسائل التي تكفلها الدساتير للممارسة السلطة التشريعية جوانب الرقابة من خلال السؤال البرلماني، وطلبات المناقشة العامة، الاستجواب البرلماني، والذي قد ينتهي بطرح الثقة من وزير أو من مجلس الوزراء بكاملة.

الكلمات المفتاحية: التعاون، الرقابة ، الاختصاص المالي ، السلطة التشريعية ، التنفيذية.

Methods of cooperation and supervision in the financial jurisdiction between the legislative and executive

Ilham Mutashar Hadi

Email: Elham-m@utq.edu.iq

Muntaha jawad Kadhim

Email: Muntha-j@utq.edu.iq

University of Thi-Qar / College of law

Summary

We ate through this research methods of cooperation and supervision in the financial jurisdiction between the legislative and executive, The right of control of the financial aspects and other provided in most of the constitutions of the countries of the world, and that the exercise of jurisdiction is one of the key competencies of the executive, The exercise of such jurisdiction is not devoid of the presence of the control where the constitutions of the legislative power to ensure that the control of the executive authority in the exercise of this jurisdiction, It is not many coincidences control but also include aspects of cooperation between both authorities, where the right to enact laws and legislation and the right of the legislative authority, The executive has the right to propose laws and other financial, and control of the house for the exercise of the executive authority of the financial aspects in the state constant control starts from the time of the adoption of the budget during its implementation as well as after the end of the fiscal year.

As we ate also means that guaranteed by the constitutions and legislative authority practice aspects of oversight through parliamentary question, and requests of the general debate, the parliamentary interrogation, which may end by subtracting the confidence of the Minister or the Council of Ministers in its entirety.

Keywords: Cooperation, supervision, financial jurisdiction, legislative, executive.

المقدمة

تتكون السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية من البرلمان الذي يملك وظيفتين أساسيتين، أولهما: وظيفة التشريع، وثانيهما: وظيفة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. ونظراً لأن أعمال السلطة التنفيذية قد اتسعت لتدخل في ميادين عدة، ونشاطات واسعة، مع تمتعها بصلاحيات وامتيازات استثنائية تمكنها من القيام بهذه النشاطات، فقد برزت الحاجة إلى تفعيل دور البرلمان معاًونة ورقابة من أجل مواكبة التطورات في العمل التنفيذي وبخاصة العمل ذو الاختصاص المالي. وفي هذا الصدد يمكن القول أن الوظيفة المالية للبرلمانات سبقت الوظيفة التشريعية، لاسيما وأن الاختصاص المالي قد ارتبطت به نشأة البرلمانات وتطورت سلطاتها بعد ذلك وصولاً لما عليه الآن.

ومن ثم كان من الطبيعي أن تفرض السلطة التشريعية رقابتها على مالية الدولة والتي تقوم بها السلطة التنفيذية بطبيعة الحال، خاصة وأن هذه الأموال هي أموال الشعب التي تحصلها السلطة التنفيذية لتعيد صرفها من جديد.

وهنا كان البرلمان نائباً عن الأمة في التعاون والرقابة على السلطة التنفيذية فيما يخص هذه الأموال، ولعل من أهمها الميزانية العامة للدولة وفرض رقابة على القوانين المالية الأخرى مثل الضرائب والرسوم.

ولأهمية هذا الموضوع فقد تناوله التشريع العراقي منذ زمن بعيد، وكانت البداية الأولى له منذ تأسيس الدولة العراقية وإصدار القانون الأساسي لعام 1925 أذ نصت المادة الرابعة والخمسين منه على أنه: " لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستيضاحات، وتجري المناقشة فيها وفي أجوبتها على الوجه الذي يبينه النظام الداخلي.."، فقد أقرت هذه المادة للبرلمان أوجهاً من وسائل التعاون والرقابة للبرلمان على السلطة التنفيذية، ومنها بطبيعة الحال ما يتعلق بالاختصاص المالي.

ثم تعاقبت الدساتير العراقية في النص على التعاون والرقابة وصولاً إلى الدستور العراقي النافذ الصادر في العام 2005، حيث نص في مواده على مهام التعاون والرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية إزاء السلطة التنفيذية.

فالمادة الواحدة والستين في البند ثانياً منها تتناول مهمة الرقابة حيث تنص على أنه: " يختص مجلس النواب بما يأتي: أولاً:.....، ثانياً: الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، فالنص هنا جاء عاماً يتناول الرقابة على أداء السلطة التنفيذية بوجه عام، وبالتالي يشمل الرقابة على الاختصاص المالي لها.

وتنص المادة الثانية والستين على بعض أوجه التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الاختصاص المالي، إذ تنص على أنه:

" أولاً: يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره.

ثانياً: لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي النفقات.

وفي هذا الصدد تملك السلطة التشريعية وسائل محاسبة السلطة التنفيذية في حال وجود خطأ معين أو إهمال في صيانة أموال الدولة بشكل عام، وذلك بعدد من الوسائل السياسية، كالسؤال البرلماني الذي يوجهه عضو البرلمان لرئيس الوزراء أو أحد الوزراء فيما يخص الاختصاص المالي، وكذا الاستجواب البرلماني، وطلبات المناقشة العامة.

● أهمية البحث

لما كانت السلطة التشريعية هي ممثلة الأمة ونائبها في مراقبة الأموال التي تحصلها الدولة، كان لها في سبيل القيام بهذه المهمة أن تقوم بأدوار وأساليب مهمة من التعاون والرقابة في الاختصاص المالي بينها وبين السلطة التنفيذية.

فقد اتسعت أدوار التعاون والرقابة على الأموال العامة، وازدادت أهميتها في وقتنا الحاضر زيادة كبيرة، لأنه كما سبق القول ازداد حجم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وتشعبت اختصاصاتها، حتى أصبحت السياسة المالية وسيلة مؤثرة في حياة الدولة والأفراد.

لاسيما مع ما يحدث في الوقت الحاضر من صرف لمبالغ طائلة من هذه الموازنة ويقابلها في ذات الوقت قلة في الخدمات، ومن ثم إنفاق كبير لا يتناسب مع مستوى الخدمات الموجودة، الأمر الذي يمثل إهداراً للمال العام نتيجة عدم وجود رقابة وتعاون من ممثل الشعب ونائبه وأمينه على أمواله-البرلمان- على السلطة التنفيذية.

ومن هنا كان من المهم أن نتعرف على أدوار ومهام التعاون والرقابة التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية ووسائلها المتعددة التي تضمنها الدستور العراقي وفصلتها القوانين الداخلية، والتي تصل إلى حد محاسبة الوزارة أو أحد الوزراء على شأن من هذه الشؤون التي يناط بهم القيام بها، وقد تؤدي إلى طرح الثقة بالوزارة أو بالوزير.

ومن ثم تكمن أهمية البحث في بيان وإيضاح أساليب وأوجه هذا التعاون وتلك الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يخص الاختصاص المالي، لعلها تكون نواة تؤسس لدراسة أوسع تنثرى بها المكتبة القانونية العراقية باعتبارها إحدى الدراسات البرلمانية التي أضحت مرتكزاً أساسياً من مرتكزات القانون الدستوري، ولتنوير النائب البرلماني والوزير أيضاً الرأي العام بأساليب التعاون والرقابة بين السلطتين.

وبخاصة في ظل انشغال كثير من النواب بالوظيفة الخدمية والابتعاد عن شق هام من شقي الوظيفة الأساسية للبرلمان وهي الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، التي تصب في مصلحة الأمة بجمعها، لا سيما وأنها تتعلق بالمحافظة على قدسية الأموال العامة.

وعدم إدراك الوزير لأهمية وسائل التعاون والرقابة البرلمانية المتاحة في أيدي البرلمان ونوابه، فضلاً عن اهتمام الرأي العام العراقي بالعمل البرلماني في ظل تنامي التحولات الديمقراطية في وطننا العزيز.

● منهجية البحث وهدفه

اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي لنصوص الدستور والقانون العراقيين، مع المقارنة بغيره من الدساتير والقوانين العربية في حالة تطلب الأمر.

وذلك بهدف دراسة وتحليل ما يتعلق منها بأساليب التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في جوانب الاختصاص المالي، واستنباط ما يتعلق بها من أحكام في جانب الاختصاص المالي.

● إشكالية البحث وتساؤلاته

تكمن مشكلة البحث في حقيقة الأمر في العديد من الإشكاليات التي تتعلق بوسائل التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بجوانب الاختصاص المالي، إذ أن كلاً من السلطتين التشريعية والتنفيذية تختصان ببعض الجوانب المالية سواء في التعاون في وضع القوانين والتشريعات والقوانين المالية كالضرائب والرسوم، أو في التعاون والرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة.

وبالتالي كان لابد من وجود حالة من الإشكالية وعدم الوضوح فيما يتعلق بهذه الأوجه من الرقابة والتعاون، حتى يمكن تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج المرجوة منها، ومن العمليات التي تتم تنفيذاً للقواعد القانونية والمالية السائدة، ووفقاً للخطة العامة للدولة، وتحقيق الأهداف العامة التي تتضمنها الموازنة العامة بكفاية عالية وحماية للمال العام، وما يعكسه ذلك من آثار إيجابية على الاقتصاد القومي والاستقرار الاقتصادي.

الأمر الذي يمثل الإشكالية التي يعالجها البحث على النحو الذي سنبينه بالتفصيل.

ومن هنا فإن هذا البحث يطرح عدد من التساؤلات يتمثل أهمها فيما يأتي:

__ ماهي أوجه وأساليب التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الاختصاص المالي؟

__ ماهي أوجه وأساليب الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الاختصاص المالي؟

__ ما هي مراحل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية؟

-وسائل واليات الرقابة على السلطة التنفيذية ؟

• تقسيمات البحث

أساليب التعاون والرقابة في الاختصاص المالي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

المبحث الأول

وسائل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الاختصاص المالي

المطلب الأول: اقتراح التشريعات ذو الاختصاص المالي

المطلب الثاني: التعاون في إعداد الموازنة العامة وخطط التنمية

المبحث الثاني

مراحل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في الاختصاص المالي ووسائلها

المطلب الأول: مراحل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

الفرع الأول: الرقابة على اعتماد الموازنة العامة

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية المعاصرة لتنفيذ الموازنة العامة

الفرع الثالث: الرقابة البرلمانية اللاحقة لتنفيذ الموازنة العامة

المطلب الثاني: وسائل وآليات الرقابة على السلطة التنفيذية

الفرع الأول: السؤال البرلماني

الفرع الثاني: طلبات المناقشة العامة

الفرع الثالث: الاستجواب البرلماني

الخاتمة: وتتضمن أهم النتائج والتوصيات

قائمة بأهم المصادر والمراجع

المبحث الأول

وسائل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الاختصاص المالي

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات أصبح من المبادئ المستقرة في ظل النظم الديمقراطية الحديثة ، والذي يقوم على عدم تركيز وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد هيئة واحدة ، وإنما توزيع هذه الوظائف على عدة هيئات مختلفة ، بحيث تمارس السلطة التشريعية

الاختصاص التشريعي وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين ، وتختص السلطة القضائية بتطبيق أحكام القوانين والفصل بين المنازعات وفقاً لأحكام القانون ودون تدخل أي جهة أخرى⁽¹⁾ إلا أن هذا الفصل ليس معناه إقامة سياج وحواجز مادية بحيث يكون هذا الفصل فصلاً تاماً بين سلطات الحكم ، ويحول دون مباشرة كل منها لوظيفتها بحجة المساس بالسلطة الأخرى ، ومن ثم فإن مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات أن يكون بين السلطات الثلاثة تعاون ، وأن يكون لكل منهما رقابة على الأخرى بحيث يكون نظام الحكم قائماً على أساس أن السلطة تحد السلطة⁽²⁾. ومن خلال هذا المبحث نتناول بيان وسائل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الاختصاص المالي وذلك من خلال مطلبين على نحو ما يأتي:

المطلب الأول

اقتراح التشريعات ذو الاختصاص المالي

يعد اقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بالجوانب المالية للدولة من وسائل التعاون المباشرة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وتتمثل هذه القوانين في القوانين المتعلقة بالجمارك والضرائب وتقرير الرسوم وغيرها من القوانين المتعلقة بالجوانب المالية في الدولة ، إذ تنص أغلب الدساتير في الدولة على حق السلطة التنفيذية في اقتراح مشروعات القوانين ، ويعد الاقتراح أول إجراءات ميلاد التشريع⁽³⁾.

ولاشك أن السلطة التنفيذية تكون أقدر في تحديد القوانين المالية اللازمة لتغطية النفقات العامة وذلك نظراً للدور الهام التي تقوم به السلطة التنفيذية في وضع مشروع الموازنة العامة ودرابقتها بشكل كامل بموارد الدولة ونفقاتها ، كما تملك السلطة التنفيذية العديد من الأجهزة الفنية التي تساعد على تحديد القوانين المالية اللازمة وتحديد مقدار الضرائب والرسوم وقوانين الجمارك وغيرها من القوانين المالية الأخرى التي قد تقوم السلطة التنفيذية باقتراحها. وقد جرى تسمية الاقتراح التي تتقدم به السلطة التنفيذية أو أجهزتها الفنية القانونية باسم " مشروعات القوانين"⁽⁴⁾.

وبذلك فإن السلطة التنفيذية إلى جانب اختصاصاتها التنفيذية، فإنها تشترك مع السلطة التشريعية في عملية التشريع ، من خلال اختصاصها باقتراح القوانين وصياغتها بصفة عامة ومنها القوانين المالية بصفة خاصة ، وذلك يعد من مظاهر التعاون والرقابة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

كما تختص كذلك بالتصديق وإصدار ونشر القوانين ، كما يكون لها سن القوانين المؤقتة في حالة غياب مجلس النواب⁽⁵⁾.

وقد تناول دستورنا العراقي تأكيد مظاهر التعاون بين السلطة التنفيذية ومجلس النواب في مجال اقتراح القوانين إذ نص الدستور على: يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:
ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين⁽⁶⁾.

فالنص السابق قد أكد حق السلطة التنفيذية في اقتراح مشروعات القوانين بصفة بما يشمل ذلك حق اقتراح القوانين ذات الاختصاص المالي من قوانين الضرائب والرسوم والجمارك وغيرها من القوانين التي تتعلق بالجوانب المالية في الدولة ، ويعد ذلك من قبيل وسائل التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الاختصاص المالي في الدولة.

إذ تقوم كلاً من السلطة التشريعية والتنفيذية في التعاون في وضع القوانين المالية التي تتعلق بالجانب المالي بالدولة وهي تلك القوانين التي تحدد إيرادات الدولة ومنها الرسوم والضرائب ، والضرائب الجمركية وغيرها.

ويقصد بالرسم: مبلغ نقدي جبري يدفعه الافراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه من الدولة ، وتستقل الدولة بوضع النظام القانوني له من حيث تحديد مقداره وأسلوب تحصيله ، وتتمتع أمواله التي ترفع الدعاوى بمناسبته بامتياز على اموال المدين.⁽⁷⁾
أما الضرائب فهي: اقتطاع مالي تستأديه الدولة جبراً من الأفراد دون مقابل بهدف تحقيق نفع عام.⁽⁸⁾

وتعرف الضرائب أو الرسوم الجمركية بأنها: هو مبلغ نقدي تفرضه الدولة على السلع الواردة من الخارج، وتستطيع الدولة من خلال زيادته الحد من تدفق السلع الخارجية إليها أما لرعاية المنتج الوطني أو لضبط عرض السلع في السوق الداخلية.⁽⁹⁾

فالسلطة التنفيذية تتعاون مع السلطة التشريعية في اقتراح مشروعات هذه القوانين لتحديد مقدار هذه الرسوم والضرائب وطريقة تحصيلها أو الاعفاء منها وغير ذلك من الأمور الأخرى بحيث يمكن تحقيق التوازن بين موارد الدولة ونفقاتها، لذلك فإن أغلب الدساتير تنص على مظاهر التعاون بين سلطات الدولة ولا سيما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، وإلى جانب التعاون في اقتراح القوانين على نحو ما سبق ، فإن السلطة التنفيذية تملك في بعض الأحيان حق إصدار التشريعات في حالة الضرورة ويطلق عليها في مصر "القرارات بقوانين" وفي الأردن " القوانين المؤقتة".⁽¹⁰⁾

المطلب الثاني

التعاون في إعداد الموازنة العامة وخطط التنمية

لا يقتصر التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجوانب المالية للدولة على حق السلطة التنفيذية في اقتراح مشروعات القوانين المالية ، ولكن يمتد هذا التعاون بين كلاً من السلطتين في اعداد الموازنة العامة وخطط التنمية في الدولة وفيما يلي نتناول توضيح المقصود بالموازنة وأهميتها وطبيعتها وأوجه التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إعداد الموازنة العامة وخطط التنمية في الدولة.

أولاً: تعريف الموازنة العامة:

خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة ، غالباً سنة ، ويتم هذا التقدير في ضوء الاهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية ، فهي وسيلة اقتصادية من وسائل الدولة في تحقيق اهدافها.⁽¹¹⁾

فالموازنة العامة تعد تقديراً لنشاط الدولة المالي في فترة مستقبلية تهدف من خلاله كل دولة إلي تحقيق أهدافها الخاصة بالتنمية سواء من النواحي الاقتصادية أو الاجتماعية ، فهي بيان تعادي لنفقات الدولة وإيراداتها في صورة أرقام عددية مالية ، مقسمة إلى أبواب وفصول وبنود وغيرها من التقسيمات التي تشمل كافة نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية مستقبلية.

ثانياً: أهمية الموازنة العامة:

تظهر أهمية الموازنة العامة من ناحيتين:

-الأهمية السياسية:

تجعل جميع الدول ذات النظام النيابي اقرار الموازنة العامة للدولة واعتمادها من اختصاص السلطة التشريعية ، ويعد هذا الاختصاص من أخطر اختصاصاتها ، وتظهر هذه الخطورة في أن اعتماد الموازنة يمكن البرلمان "مجلس النواب" من فحص النظام الإداري للدولة ، ومناقشة البرنامج السياسي للحكومة كونها تمارس تأثيراً حقيقياً على طبيعة النظام السياسي وكذلك على استقراره، وإن احتياج السلطة التنفيذية لموافقة ومصادقة البرلمان على الاعتمادات المالية اللازمة لها، يعد أمضى سلاح يستطيع البرلمان أن يشهره في وجه الحكومة لإكراهها على قبول وجهة نظره أو لإجبارها على الاستقالة برفض الموازنة.⁽¹²⁾

-الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للموازنة العامة:

للموازنة العامة دور هام من الناحية الاقتصادية والاجتماعية إذ تعد الموازنة العامة أداة لإعادة توزيع الدخل القومي، فتتقطع بواسطة الضرائب والرسوم جانباً من دخول بعض الأفراد لتعيد توزيعها عن طريق النفقات العامة (مرتبات الموظفين ، المعاشات ، الأشغال العامة وغيرها) على غيرها من الأفراد ويترتب على ذلك أن الدولة تستطيع برفع نسبة ما تستولي عليه من دخول البعض، وبزيادة ما توزعه على البعض الآخر ، أن تعدل وضع مختلف الدخول والثروات ، وأن تحدث انقلاباً وتغيراً في النظام الاجتماعي في الدولة بما يحقق العدالة الاجتماعية.⁽¹³⁾

ثالثاً: طبيعة الموازنة العامة:

الموازنة عمل يدخل في تكوينه كلاً من السلطة التنفيذية والتشريعية، بيد أنه يجب التفرقة بين الموازنة ذاتها وبين قانون ربطها ، ذلك لان الموازنة العامة تحضر في معظم الدول بمعرفة الحكومات "السلطة التنفيذية" التي تقوم بعرضها علي الهيئة التي تمارس سلطة التشريع لاعتمادها فإذا وافقت عليها صدر بها قانون يعرف بقانون ربط الميزانية.⁽¹⁴⁾

ولم يخرج الدستور العراقي عن ذلك إذ نص على أن تختص السلطة التنفيذية ممثلة في "مجلس الوزراء" بإعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.⁽¹⁵⁾

وبذلك فإن الموازنة نفسها، فإنها تعتبر رغم موافقة السلطة التشريعية عليها عملاً إدارياً، لا من جهة الموضوع فحسب(إذ هي لا تقرر قواعد عامة ودائمة) وإنما من جهة الشكل أيضاً، إذ أنها خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الإيراد والأنفاق للدولة وهذا اختصاص من اختصاصاتها، والسلطة التنفيذية تمارس اختصاصاتها في شكل قرارات إدارية.⁽¹⁶⁾

أما قانون اعتماد الموازنة فهو عملاً تشريعياً من حيث الشكل فقط، بالنظر لصدوره عن السلطة التشريعية ، أما من ناحية الموضوع فلا يعدو أن يكون عملاً إدارياً لأنه يخلو من ثمة قواعد جديدة ، ولا يمنح الحكومة سلطة أو حقاً لم يكن قائماً في القوانين السارية ، لأن الإيرادات التي تقوم الحكومة بتحصيلها والنفقات التي يؤذن لها بالقيام بها ناتجة عن قوانين سابقة، والحكومة لكي يؤذن لها بممارسة هذه الحقوق لا بد لها من الحصول على إجازة دورية تقدر عادة بمدة سنة، وهذه الإجازة تصدر عن المجالس النيابية لأسباب سياسية ودستورية، ولكنها تظل عملاً إدارياً ولذلك فإن هذا العمل يجب أن يكون في حدود القوانين السارية.⁽¹⁷⁾

وبذلك فإن قانون الموازنة يتضمن عنصرين فهو قانون من الناحية الشكلية ، وعمل اداري من الناحية الموضوعية ، أما التشريعات الملحقة كقانون الضرائب أو الرسوم أو الجمارك أو غيرها من القوانين التي يصدرها مجلس النواب لكي تقوم الحكومة بتنفيذ الموازنة العامة فهي قوانين من حيث الشكل والموضوع ، حيث أنها صادرة عن السلطة التشريعية كما انها تقرر سلطات وحقوق للسلطة التنفيذية لم تكن موجودة من ذي قبل ، وبذلك تظهر الطبيعة المختلطة للموازنة العامة في الدولة .

رابعاً: أوجه التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في اعداد الموازنة العامة وخطط التنمية في الدولة:

لقد ظهر لنا جلياً من خلال ما سبق بيانه أن الموازنة العامة ذات طبيعة مختلطة بين كونها قانون من ناحية الشكل ، وعملاً إدارياً من ناحية الموضوع ، ومن خلال هذه الطبيعة المختلطة تظهر حلقات التواصل والتعاون بين كلاً من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في اعداد الموازنة العامة وخطط التنمية في الدولة.

ويعهد إلى السلطة التنفيذية في أغلب الدول تحضير الموازنة العامة وذلك لعدة اسباب:

1-تعتبر الحكومة أقدر من السلطة التشريعية في تقدير النفقات اللازمة للمصالح العمومية التي تشرف عليها، وعلى تقدير الحصيلة المنتظرة للإيرادات العامة لما لديها من معلومات فنية وبيانات وفيرة عن مقدرة الممولين وأحوال البلاد الاقتصادية.

2-السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ الموازنة العامة وتحقيق خطط التنمية التي ترسمها، فمن الطبيعي أن تكون هي صاحبة المصلحة الأولى في بذل كل العناية في تحضيرها حتى يمكن تنفيذها دون معوقات أو صعاب.⁽¹⁸⁾

ورغم أن السلطة التنفيذية ممثلة "مجلس الوزراء" هي التي تقوم بتحضير الموازنة وفقاً لما نص عليها الدستور العراقي وتطبق هذا النظام بعض الدول الأخرى ، فإن معظم دول أوربا تشترك فيها الهيئة التشريعية مع الحكومة في تحضير الموازنة العامة بواسطة اللجان المشتركة بين كلاً من السلطة التنفيذية والتشريعية.⁽¹⁹⁾

ومع ذلك فإن النظم التي تقوم على اختصاص السلطة التنفيذية وحدها بتحضير الموازنة ، فذلك لا يمنع من تعاون واشتراك السلطة التشريعية في إعداد الموازنة العامة إذ يظهر دور السلطة التشريعية بعد انتهاء السلطة التنفيذية من تحضير مشروع الموازنة ، إذ يتم تقديمها للسلطة التشريعية لإجازته واعتماده.⁽²⁰⁾

وفي العراق يملك مجلس النواب اثناء مناقشة مشروع الميزانية العامة سلطات كبيرة إذ يستطيع اجراء المناقشة بين ابواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات.⁽²¹⁾

بحيث يملك مجلس النواب اجراء النقل بين ابواب وفصول الموازنة العامة ، أو تخفيض المخصصات المحددة لوزارة من الوزارات في الدولة ، كما يملك سلطة تخفيض مجمل مبالغ الموازنة العامة ، أو زيادتها على حسب ما يتطلبه الوضع الاقتصادي السائد في البلد ويتم ذلك اثناء فترة المناقشة للموازنة العامة في مجلس النواب ولأي عضو من أعضاء مجلس النواب ان

يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أو أي من الوزراء اسئلة بخصوص الموازنة العامة أو غيرها من الاختصاصات الأخرى التي في مجال اختصاصاتهم.⁽²²⁾

ويبدأ بحث الموازنة العامة في الغالب عن طريق لجان مالية مشكلة من بين أعضاء الهيئة التشريعية، ولها أن تطلب من المصالح والوزارات المختلفة ما تريده من بيانات ومعلومات أو مستندات تفيدها في دراسة مشروع الموازنة.⁽²³⁾

وقد جرى العرف في معظم الدول ، أن تبدأ السلطة التشريعية بمناقشة النفقات العامة واعتمادها أولاً من أجل أن تستطيع تقييم برامج الإنفاق على أساس الحاجات العامة وأهمية كل منها دون أن تتأثر بالإيرادات أو تنقيد بها، ثم يتم الانتقال لمناقشة المفاضلة بين البدائل المتاحة لتمويل برنامج الحكومة الإنفاقي ، فإذا تم اعتمدت السلطة التشريعية مشروع الموازنة يصدر بها قانون وتصبح واجبة النفاذ.⁽²⁴⁾

ومن خلال ما سبق يظهر أن هناك تعاون كبير بين السلطة التنفيذية والتشريعية في إعداد الموازنة العامة في الدولة ، إذ تقوم السلطة التنفيذية بأعداد وتحضير مشروع الموازنة العامة ثم يقوم مجلس النواب بمناقشة ودراسة المشروع المقدم من الحكومة وله في سبيل ذلك الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة من جميع الوزارات والهيئات في الدولة ، ومن ثم يتم مناقشة مشروع الموازنة وأجراء التصويت عليه لإقراره فإذا تم الموافقة عليه من مجلس النواب صدر في صورة قانون وأصبح واجب النفاذ، وتلتزم الحكومة في تعاملاتها المالية بالسير وفقاً لقانون الموازنة العامة ، وتراقب السلطة التشريعية بما لها من سلطات تنفيذ ذلك.

المبحث الثاني

مراحل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في الاختصاص المالي

ووسائلها

يدور الحديث في الشق الثاني من بحثنا حول الرقابة على الاختصاص المالي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مراحلها ووسائلها.

وتشتمل الرقابة على العديد من المعاني التي تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية لعل أهمها التوجيه والأمر، بما يعني المراجعة والتفتيش أو الاختبار، كما تعني السهر والملاحظة والحراسة، وجميعها معاني تعني المحافظة والإشراف على الأموال التي هي ملك الأمة والتي تتصرف فيها الحكومة جبايةً وإنفاقاً باعتبارها السلطة التنفيذية القائمة على تنفيذ خطط التنمية الشاملة والموازنة العامة للدولة.⁽²⁵⁾

ومن هنا كان للسلطة التشريعية أن تتخذ من الإجراءات والوسائل التي تتمكن بها من معاونة السلطة التنفيذية ومتابعتها في تنفيذ الموازنة العامة للدولة وتحقيق ما تتضمنه خطط التنمية الشاملة، والتأكد من أن الإيرادات والنفقات العامة للدولة إنما تجبى وتتفق طبقاً للقوانين والتشريعات القائمة، وكذا التعليمات الصادرة منها.

ولهذه الإجراءات والوسائل سواء في التعاون أو الرقابة مراحل مختلفة منها ما هو وقائي تحافظ من خلاله السلطة التشريعية على منع الانحرافات والأخطاء قبل وقوعها من قبل السلطة التنفيذية، ومنها ما هو علاجي حيث الكشف عن هذه الأخطاء ومحاولة علاجها والعمل على تلافيها مستقبلاً.

ونتناول في هذا المبحث مراحل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في الاختصاص المالي ووسائلها، كل في مطلب مستقل وعلى النحو التالي:

المطلب الأول

مراحل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

سبق أن ذكرنا أن الرقابة على الاختصاص المالي للسلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية له مراحل، إذ لا تقع هذه الرقابة في نطاق مرحلة واحدة، فالموازنة العامة تتخللها الرقابة في مراحل مختلفة ومتعددة، ويتضح ذلك من خلال ما يسمى بـ "دورة الموازنة العامة".

تلك الموازنة التي تتمتع بأهمية خاصة باعتبارها وسيلة لتحقيق رقابة ممثلي الشعب على أعمال الحكومة وتوجيهها وإشرافهم على الحسابات العامة، ومصدراً لتمويل النشاط التقليدي للدولة، وتلعب دوراً هاماً في رسم السياسة العامة للدولة.⁽²⁶⁾

فالموازنة العامة بما تمثله من مجموع الأنشطة المتعددة التي تجري في نطاق الاقتصاد العام- القطاع العام بوحدها التقليدية والاقتصادية التسييرية والانتاجية-مصاغة في صورة تدفقات نقدية عبارة عن إيرادات ونفقات عامة، إنما هي عملية مستمرة ومتصلة، تبدأ من تحضير التقديرات ومناقشتها ثم اعتمادها، مروراً بما يتعلق بالتنفيذ أو المراجعة والمحاسبة، ومن ثم كان مما ينبغي أن تشمل الرقابة كل هذه المراحل.⁽²⁷⁾

لاسيما وأن كل مرحلة من هذه المراحل لها خصائصها المميزة ومشكلاتها التي تنفرد بها عن غيرها، وسنتناول مراحل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالموازنة العامة من خلال ثلاثة أفرع على النحو التالي.

الفرع الأول

الرقابة البرلمانية على اعتماد الموازنة العامة

إن أولى مراحل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالموازنة العامة تلك المرحلة التي نحن بصدها وهي مرحلة الرقابة على اعتماد الموازنة العامة وإقرارها بعد إعدادها وتحضيرها من قِبل السلطة التنفيذية، إذ البرلمان ليس مسؤولاً عن الإعداد أو التحضير للموازنة العامة، فالموازنة هي أداة الحكومة في تنفيذ برنامجها السياسي تحت رقابة البرلمان.⁽²⁸⁾ وهنا يبدأ الدور الرقابي للبرلمان إذ تُعرض عليه الموازنة لفحصها من خلال اللجان المالية المشكلة من بين أعضائه، ولهم في سبيل ذلك أن يطلبوا من المصالح والوزارات المختلفة تزويدهم بالبيانات أو المعلومات أو المستندات التي تفيدهم في دراسة مشروع الموازنة وبحثها بحثاً مستفيضاً ومناقشتها تفصيلاً ثم اعتمادها أو إقرارها وفقاً للإجراءات الدستورية واللائحية.⁽²⁹⁾

وبطبيعة الحال فهذه المرحلة من الرقابة تكون قبل تنفيذ الموازنة العامة، وهي ولا شك من أهم أنواع أو مراحل الرقابة على الاختصاص المالي للسلطة التنفيذية، كونها وقائية يتم من خلالها تلافي ما قد يحدث من قبل السلطة التنفيذية من انحرافات في إعداد الميزانية كونها تعلم خضوع ما ستعده للرقابة البرلمانية من أجل الإقرار والاعتماد.⁽³⁰⁾

ومن ثم فهي تضع في حساباتها مسبقاً عدم جباية أية أموال لن يوافق البرلمان على نوعها أو مقدارها أو مدتها، وكذا أوجه الإنفاق أو الاستعمال⁽³¹⁾.

من أجل هذا فقد منح الدستور العراقي هذه السلطة للبرلمان، وذلك في مادته الثانية والستين في الفقرة الأولى منها والتي نصت على أنه: " يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره"⁽³²⁾.

وليس المشرع الدستوري العراقي وحده من منح البرلمان سلطة المراقبة واعتماد الميزانية التي أعدتها السلطة التنفيذية أو إقرارها، وإنما هو في ذلك ككل الدول تقريباً فقد أعطت حق اعتماد الموازنة للسلطة التشريعية استناداً إلى كونها ممثلاً للشعب، ولا خلاف بين جميع الدول على هذا الحق⁽³³⁾.

وحتى تكون رقابة البرلمان فعالة في هذه المرحلة ومن ثم يكون الاعتماد مثمراً، يجب أن تخصص اعتمادات الانفاق بحيث لا يكون من حق السلطة التنفيذية إنفاقها في غير ما خصصت له دون الرجوع إلى البرلمان، كما يجب ألا تتجاوز الحكومة حدود الاعتمادات المقررة إلا بعد استئذان البرلمان، وقد ترسخ هذا الأمر بشكل واضح في عدد من القواعد وهي: قاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ، وقاعدة تخصيص الاعتمادات، وأخيراً إجراءات الاعتماد⁽³⁴⁾.

الفرع الثاني

الرقابة البرلمانية المعاصرة لتنفيذ الموازنة العامة

تمارس السلطة التشريعية هذه المرحلة من الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة استناداً إلى نص الدستور العراقي في مادته الثانية والستين في الفقرة الثانية منه والتي نصت على أن: " لمجلس النواب إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات"⁽³⁵⁾.

فقد أقرت هذه المادة حق ممثلي الشعب-البرلمان-في ممارسة الرقابة على السلطة التشريعية أثناء تنفيذ الموازنة العامة، وذلك عن طريق إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة، وتخفيض مجمل مبالغ النفقات، وبهذا كفل الدستور ضمان تنفيذ الموازنة العامة على وفق إجازة مجلس النواب لها⁽³⁶⁾.

وهذه هي النتيجة المنطقية لمبدأ الفصل بين السلطات، من أجل قيام السلطة التشريعية بما ينأى بها بشكل صحيح، ونتجنب بذلك انحراف السلطة التنفيذية في اختصاصاتها المالية، وتلافي ما قد يحدث من أخطاء قبل وقوعها.

فإذا ما تبين لعضو من أعضاء البرلمان أن هناك ثمة مخالفة مالية على خلاف ما أقره البرلمان واعتمده فإنه يمكن مسائلة الحكومة سياسياً من خلال وسائل الرقابة البرلمانية أثناء ممارسة البرلمان لوظيفته السياسية وهي: السؤال والاستجواب وطلبات المناقشة العامة ولجان التحقيق، وإمكانية تحريك المسؤولية الفردية أو التضامنية تجاه أعضاء الحكومة⁽³⁷⁾.

وبالتالي فإنه بمقتضى الحق في هذه الرقابة تستطيع السلطة التشريعية أن تمارس الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة وبأكثر من طريقة، منها أن للمجالس النيابية حق الإشراف على أعمال السلطة التنفيذية⁽³⁸⁾.

واستناداً إلى هذا الحق تستطيع السلطة التشريعية أن تطلب من السلطة التنفيذية معلومات عن سير العمليات المتعلقة بالنفقات والإيرادات العامة، من خلال أسئلة شفوية أو تحريرية بل وحتى استجواب.

ومنها أيضاً أن للجان المالية المنبثقة عن هذه المجالس أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية إذا رأت أن ذلك ضرورياً، وأخيراً فإن السلطة التنفيذية تتمكن من اللجوء إلى المجلس النيابي لطلب اعتمادات إضافية بأسباب مبررة، الأمر الذي يتيح لهذه المجالس ممارسة الرقابة من خلال الاطلاع على عملية التنفيذ ومناقشتها.⁽³⁹⁾

ونرى من وجهة نظرنا عدم إعطاء السلطة التشريعية صلاحيات واسعة في الحق بتعديل مشروع الموازنة العامة للدولة، إذ أن هذا الأمر لا يتفق مع الطبيعة الفنية لها، وإنما يجب أن يكون الأمر متوازناً إذ أن التوسع في هذه الصلاحيات قد يؤدي إلى الإضرار بالصالح العام، نظراً لقلة الخبرة الفنية لدى أعضاء البرلمان، وميولهم إلى تقديم الجانب الخدمي لوظيفتهم النيابية خدمة لأبناء دوائرهم الانتخابية.

ولذلك كان من الضروري وضع قيود تحد من سيطرة السلطة التشريعية على إجراء تعديلات واسعة أثناء مراقبتها المعاصرة لتنفيذ الموازنة العامة.⁽⁴⁰⁾

الفرع الثالث

الرقابة البرلمانية اللاحقة لتنفيذ الموازنة العامة

تتولى السلطة التشريعية الرقابة اللاحقة لتنفيذ الموازنة العامة من خلال متابعة تنفيذ الموازنة العامة التي تم إقرارها سابقاً.

وتعد هذه الرقابة رقابة شاملة كونها تتناول جميع نتائج الاختصاص المالي التي قامت السلطة التنفيذية به من خلال الموازنة العامة للدولة، وهي بطبيعة الحال رقابة لاحقة لأنها تأتي بعد تنفيذ الموازنة العامة، وذلك من خلال تقارير فنية تقدم إلى البرلمان تتمثل في الحساب الختامي ومن ثم فحصه وإقراره.

ويستمد البرلمان الأساس القانوني لمراقبة ومتابعة تنفيذ الموازنة العامة من نص المادة الثانية والستين من الدستور العراقي لعام 2005 في الفقرة الأولى منها بقولها: " أولاً: يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره"⁽⁴¹⁾، وأن المدة المحددة لتقديم الحساب الختامي تبدأ من 1/1 وتنتهي في 6/30 من السنة الجديدة.

وبحسب ما نصت المادة الثانية (2) من قانون أصول المحاسبات العامة رقم (28) لسنة 1940 المعدل فإن: " مرحلة الحسابات الختامية: المدة اللاحقة للسنة المالية لتسوية الحسابات الموقوفة التي يتعذر تسويتها خلال السنة المالية المختصة لغرض عرض حسابات قياس النتيجة، ولا يجوز أن تحتوي على معاملات قبض أو دفع فعلية، وتبدأ في اليوم الأول من كانون الثاني من السنة المالية الجديدة وتنتهي في اليوم الثلاثين من شهر حزيران".⁽⁴²⁾

وتعتبر الرقابة البرلمانية اللاحقة لتنفيذ الموازنة العامة المتمثل في عرض الحساب الختامي على مجلس النواب أمر هام وضروري، لأن السلطة التشريعية هي التي أقرت الموازنة العامة، لذا تطلب الأمر التأكد من أن التخصيصات الممنوحة قد تم تنفيذها بالفعل من قبل السلطة التنفيذية.

ومن ثم كان الغرض الرئيسي من الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة من عرض الحساب الختامي على مجلس النواب هو ضمان تحقيق النفقات العامة لأكبر قدر ممكن من المنافع للمجتمع وعدم التجاوز على الاعتمادات المخصصة.

ويُقصد بالحساب الختامي: النفقات التي أنفقت فعلاً، والإيرادات التي حصلت فعلاً في فترة انقضت من الزمن تقدر بالسنة المالية، أي بيان المصروفات والإيرادات الفعلية التي تمت خلال السنة الماضية، وإلى أي مدى اتفقت أو اختلفت مع تقديرات موازنة العام المنصرم.⁽⁴³⁾

جدير بالذكر أن الحساب الختامي يتم عرضه بأساليب مختلفة، فهو إما يعرض عرضاً تفصيلياً بالنفقات والإيرادات على مستوى الفصول والمواد، وهذا العرض بدوره يتيح للسلطة التشريعية تتبع مدى التزام الحكومة بالتخصيصات التي خصصت بالموازنة، ويؤمن لها عرض شامل ودقيق لنتائج الموازنة، وإما أن تعرض العرض الإداري الذي يستند على مفردات التصنيف الإداري للنفقات في الموازنة العامة المتكررة حسب أنواعها في حساب واحد، وهناك العرض الوظيفي الذي يستند على تجمع النفقات العامة حسب طبيعة الخدمات الذي غدتها النفقات نفسها، ويوجد العرض الجغرافي الذي يعتمد على تجميع البيانات للنفقات والإيرادات حسب المناطق الجغرافية، وأيضاً العرض النسبي الذي يكون بشكل عرض بنسبة مئوية، والعرض البياني الذي يتم فيه وضع الحساب الختامي بشكل رسوم بيانية أو خطوط.⁽⁴⁴⁾

وأياً كانت الطريقة المتبعة في عرض الحساب الختامي فإن الرقابة عليه أمر في غاية الأهمية، إذ أنه من خلال دراسة أعضاء البرلمان لبنوده سيتبين لهم أوجه النقص والخلل في تقديرات الموازنة العامة السابقة، وإمكانية تحريك المسؤولية السياسية تجاه الحكومة أو أحد أعضائها.⁽⁴⁵⁾ وفي حقيقة الأمر فإن المتتبع لمراحل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالاختصاص المالي في التشريعات المقارنة، يجدها متشابهة إلى حد كبير مع ما عليه التشريع العراقي من أحكام، فسيجد أن هناك رقابة سابقة على تنفيذ الموازنة-الإعداد والإقرار-، وكذا رقابة معاصرة أو مرافقة لتنفيذ الموازنة العامة، وأخيراً رقابة لاحقة على عملية التنفيذ.

ولعل النموذج الرقابي الأقرب شبيهاً للمشرع العراقي هو النموذج المصري، ففي مصر يمارس مجلس الشعب المصري الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وإقرارها، ويستمد حقه في هذه الرقابة من دستور 2012 المعدل في 2014، والذي يقرر حق ممثلي الشعب في ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فهو يمارس الرقابة باعتماده وإقراره الموازنة وضرورة موافقته عليها بعد مناقشتها، يتضح ذلك من نص المادة الواحدة بعد المائة (101) والتي تنص على أن: " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور".⁽⁴⁶⁾

كذلك فهو يمارس هذه الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة والتي تتمثل في ضرورة موافقة مجلس الشعب على عقد أي قرض خارجي، وكذا موافقته على نقل أي مبلغ من باب لآخر من أبواب الموازنة العامة، وأيضاً الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة عن طريق الحساب الختامي.

وقد تضمنت المادتان (124,125) من الدستور المصري 2012 المعدل في 2014، وشروحاتهما كل هذه الأحكام، إذ نصت المادة (124) على أن: " تشمل الموازنة العامة للدولة

كافة إيراداتها ومصرفاتها دون استثناء، ويعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها، ويتم التصويت عليه باباً باباً. ويجوز لمجلس الشعب أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً للالتزام محدد على الدولة.

..... وتجب موافقة المجلس على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف وارد بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون".⁽⁴⁷⁾

وتنص المادة (125) على أنه: "يجب عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب، خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية ويعرض معه التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على الحساب الختامي".⁽⁴⁸⁾ وفي الأردن نفس الأمر إذ أن مجلس النواب الأردني يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية أثناء تنفيذ الموازنة العامة، وكذلك رقابة لاحقة على تنفيذها، وكذلك الأمر في سوريا ولبنان.⁽⁴⁹⁾

المطلب الثاني

وسائل وآليات الرقابة على السلطة التنفيذية

علمنا فيما سبق أن هناك تعاون مشترك بين كلاً من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ممارسة الاختصاص المالي في الدولة، وإلى جانب هذا التعاون فإن المشرع الدستوري يعطي الحق للسلطة التشريعية في مراقبة السلطة التنفيذية أثناء ممارسة الاختصاصات المالية في المراحل المختلفة لممارسة هذه الاختصاصات المالية على نحو ما سبق بيانه.

ونظراً لأهمية الاختصاصات المالية وكونها تعد العمود الفقري للدولة، ووجود أي خلل في ممارسة هذه الاختصاصات يؤدي إلى نتائج سلبية وعواقب وخيمة سواء على النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة، لذا فإن دساتير أغلب الدول ومنها الدول العربية قد حرصت على عدم اطلاق يد السلطة التنفيذية في ممارسة اختصاصاتها في الجوانب المالية، ونصت على إخضاع نفقات الدولة ومواردها لرقابة وإشراف السلطة التشريعية.⁽⁵⁰⁾

لذلك فإن مجال ضبط النظام المالي في الدولة، يكون محجوز في نطاق سلطات السلطة التشريعية، فهي صاحبة الاختصاص الأصيل، والسيادة الكاملة في إصدار التشريعات المالية بما فيها قانون الميزانية العامة، حيث تلجأ السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية لتطلب منها الترخيص والإجازة البرلمانية والتشريعية المسبقة لأية تصرفات وأعمال مالية استثنائية واستعجالية خارج ما هو مقرر في قوانين المالية، من إيرادات ونفقات، وتوازنات تتعلق بالميزانية العامة للدولة.⁽⁵¹⁾

ولممارسة هذه الرقابة فإن الدساتير في مختلف الدول تنص على وسائل وسلطات من خلالها تستطيع السلطة التشريعية مراقبة السلطة التنفيذية في الجوانب المالية، وقد نص الدستور العراقي أيضاً على هذه الوسائل التي يمارسها مجلس النواب لمراقبة الحكومة وفيما يلي نتناول بيان وسائل وآليات السلطة التشريعية في مراقبة السلطة التنفيذية في الاختصاصات المالية وذلك من خلال ثلاثة فروع على نحو ما يأتي:

الفرع الأول السؤال البرلماني

لقد أكد الدستور العراقي حق السلطة التشريعية في مراقبة أداء السلطة التنفيذية ، ولكي يمارس أعضاء مجلس النواب هذا الحق فقد قرر الدستور وسائل وآليات لممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية أثناء ممارسة الاختصاصات المالية ، ويعد السؤال البرلماني هو أحد هذه الوسائل التي قررها الدستور لممارسة سلطة الرقابة وفيما يأتي نوضح بيان ماهية السؤال ودور السؤال البرلماني في مراقبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في الجانب المالي.

أولاً: ماهية السؤال البرلماني:

يعد السؤال البرلماني الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان ، وذلك لإمكان القيام به من جانب أي عضو من أعضاء المجالس التشريعية.⁽⁵²⁾

ويقصد بالسؤال بأنه: توجيه واستيضاح إلى رئيس الوزراء أو أحد بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارته ، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر ، أو إلى مخالفات بشأن موضوع ما.⁽⁵³⁾

ولقد أكد الدستور العراقي حق عضو مجلس النواب في توجيه الأسئلة للوزراء في الحكومة إذ نص على : " لعضو مجلس النواب ان يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة في اي موضوع ، يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء ، وللوسائل وحده حق التعقيب ، على الاجابة".⁽⁵⁴⁾

فيكون لأي من أعضاء مجلس النواب توجيه سؤال أو أكثر إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة، وذلك بهدف الاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعترض الحكومة أن تفعله في أمر من الأمور.⁽⁵⁵⁾

ثانياً دور السؤال البرلماني في مراقبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في الاختصاص المالي: مما لا شك أن حق السؤال المقرر لأعضاء مجلس النواب يعد أحد الوسائل التي يستطيع من خلالها أن يمارس أعضاء السلطة التشريعية لرقابة السلطة التنفيذية في الجوانب المالية ، إذ يعد وسيلة فعالة وأداة فنية في الكشف عن أعمال وتصرفات الإدارات العامة ضمن الحكومة خلال تنفيذ الموازنة العامة ، كما أنه من خلال طرح الأسئلة فإن ذلك يدفع الوزارة دائماً على التفكير مسبقاً بأن أعمالها سوف تكون محل سؤال فتلزم بالقيام بواجباتها بأمانة وإخلاص لكي تجنب نفسها المسألة.⁽⁵⁶⁾

فالسلطة التشريعية تستطيع من خلال السؤال مراقبة الحكومة في الاختصاصات المالية ، إذ يحق لأي عضو من أعضاء مجلس النواب السؤال عن أمر معين يتعلق بالجوانب المالية في الدولة، ومن خلال السؤال يستطيع مجلس النواب إجبار الحكومة على اتخاذ إجراء معين أو الامتناع عن القيام بإجراء ، حيث يلفت العضو نظر الحكومة إلى أهمية ضرورة اتخاذ الإجراء من عدمه ، فإذا لم تأخذ الحكومة بهذا السؤال فإن للعضو متابعته وتحويله إلى إجراء آخر.⁽⁵⁷⁾

الفرع الثاني

طلبات المناقشة العامة

فضلاً عن تقرير الحق للسلطة التشريعية في توجيه "السؤال" لمجلس الوزراء أو لأحد الوزراء لاستيضاح أمر معين أو الحصول على معلومات حول عمل أو أمر مالي أو غير ذلك من اختصاصات السلطة التنفيذية ، فقد نص الدستور العراقي وغيرها من الدساتير الأخرى ، على حق السلطة التشريعية " مجلس النواب " في طرح موضوع معين للمناقشة العامة ، وتعتبر تلك الوسيلة من الوسائل الدستورية التي قررها الدستور للسلطة التشريعية من أجل رقابة السلطة التنفيذية .

ورغم ما تتسم به طلبات المناقشة العامة-كواحدة من آليات السلطة التشريعية الرقابية- من أهمية بالغة في هذا المجال ، إذ تتيح لكافة أعضاء البرلمان الاشتراك في المناقشة وإبداء الرأي حول ما يعرض على المجلس من مسائل وأمور معينة وسياسة الحكومة تجاه هذه المسائل أو تلك الأمور مما ينعكس على الأداء الرقابي للبرلمان الذي يجب عليه القيام به ، إلا انه يلاحظ أن تطبيق هذه الوسيلة محدود للغاية⁽⁵⁸⁾ ، ومن خلال هذا الفرع نتناول بيان مفهوم طلبات المناقشة العامة ودورها في رقابة السلطة التشريعية في الجوانب المالية للسلطة التنفيذية على نحو ما يأتي. أولاً: ماهية طلبات المناقشة العامة:

طلب المناقشة العامة هو وسيلة من وسائل البرلمان الرقابية يكون بموجبها لعدد معين من أعضاء البرلمان -يحدد عادة في الدستور- الحق في المطالبة بإثارة موضوع عام مما يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للمناقشة في المجلس، مناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء من الأعضاء.⁽⁵⁹⁾

وقد تناول الدستور العراقي تأكيد هذا الحق باعتباره إحدى الوسائل الرقابية التي يمارسها مجلس النواب حيث نص على: يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء أو احدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور امام مجلس النواب لمناقشته.⁽⁶⁰⁾

ثانياً: دور طلبات المناقشة في تحقيق رقابة السلطة التشريعية علي السلطة التنفيذية في الجانب المالي:

أن ممارسة مجلس النواب لهذا الحق الدستوري يحقق وبلا شك تحقيق الرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية في الجانب المالي ، إذ يستطيع أعضاء مجلس النواب مراقبة الجوانب المالية للسلطة التنفيذية وفي حالة مخالفة السلطة التنفيذية لأحدى الأمور المالية التي حددها المجلس من خلال الموازنة العامة أن يتم تقديم طلب للمناقشة العامة حول هذا الأمر، مما يؤدي إلي قيام السلطة التنفيذية بالرجوع عن الأمر المخالف والالتزام بالجوانب المالية التي حددها المجلس من خلال الموازنة العامة وخطط التنمية في الدولة ، وفي حالة استمرار مجلس الوزراء في المخالفة أو أحد الوزراء بعد تقديم طلب المناقشة العامة فقد يتم تقديم طلب استجواب للوزارة وقد يصل الأمر إلى سحب الثقة من الوزارة أو الوزير بعد استجوابه⁽⁶¹⁾ ، وتعد طلبات المناقشة العامة وسيلة تعاونية رقابية تهدف إلى تفادي اللجوء إلى الوسائل الرقابية الأخرى، فهي تهدف إلى توضيح

سياسات الحكومة حول أمر معين وتحقيق الوصول إلى مشورة وتعاون متبادلين بين الحكومة والبرلمان وهذا هو هدف المناقشة الحقيقي.⁽⁶²⁾

الفرع الثالث

الاستجواب البرلماني

الاستجواب البرلماني هو حق دستوري كفله الدستور لأعضاء مجلس النواب "السلطة التشريعية" كوسيلة وأداة لمراقبة السلطة التنفيذية في أعمالها ومنها ممارسات الاختصاصات المالية ، ويعد الاستجواب من أهم وأخطر وسائل الرقابة البرلمانية ، لأنه يقوم بمحاسبة الحكومة أو أحد الوزراء ، فيما يتعلق بعمل من الاعمال التي تمارسها ، إذ قد ينتهي الاستجواب بسحب الثقة من الوزارة وإجبارها على الاستقالة.⁽⁶³⁾ وفيما يلي نتناول بيان ماهية الاستجواب ودوره في الرقابة على السلطة التنفيذية في الجوانب المالية.

أولاً: ماهية الاستجواب البرلماني:

هو محاسبة أو استيضاح يتضمن في طياته اتهاماً للوزارة أو أحد الوزراء ، وقد يؤدي إلى طرح الثقة بالوزارة أو الوزير.⁽⁶⁴⁾

فالاستجواب هو أحد أهم وسائل الرقابة الدستورية التي تكون ملكاً للسلطة التشريعية في مواجهة الحكومة لمحاسبتها أو لمحاسبة أحد أعضائها على تصرف أو عمل يدخل في شأن من الشؤون العامة ، وهو يعد من أخطر الحقوق الممنوحة للعضو البرلماني في مواجهة الحكومة ، إذ أنه يحمل في طياته اتهام للحكومة أو أحد أعضائها وتجريح سياستها ، مما قد يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة.⁽⁶⁵⁾

ثانياً: دور الاستجواب في مراقبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في الاختصاص المالي:

يحقق الاستجواب رقابة فعالة للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في مجال الاختصاص المالي إذ يستطيع مجلس النواب من خلال حق الاستجواب ردع السلطة التنفيذية عن الخروج عن الإطار المالي الذي حدده المجلس من خلال اقراره الموازنة العامة بحيث إذا خرجت عن هذا الإطار أو خرج أحد وزراء الحكومة عن ذلك ، جاز لأعضاء مجلس النواب توجيه الاستجواب للوزارة بكاملها أو هذا الوزير ، ويستطيع المجلس سحب الثقة من هذه الوزارة أو من هذا الوزير لمخالفته الاطار والسياسة المالية التي حددها مجلس النواب ، ولقد أكد الدستور العراقي هذا الحق إذ نص على: لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه.⁽⁶⁶⁾

وتأكيد لهذا الحق الدستوري فقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب على: لمجلس النواب وبناءً على طلب خمس أعضائه طرح سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء اثر استجواب موجه إليه، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديم الطلب.⁽⁶⁷⁾

وعلى هذا فيستطيع مجلس النواب من خلال الاستجواب تحقيق الرقابة الفعالة على السلطة التنفيذية في الجانب المالي ، بحيث يكون الاستجواب أداة فعالة تضمن سير كل وزارة من وزارات الدولة على الخطوات المرسومة لها في النظام المالي الذي اقره المجلس ، وفي حالة

خروج إحدى الوزارات أو الوزارة كاملة عن الخطوات المالية المحددة ، فإنه يحق لمجلس النواب استجواب الحكومة مما قد يؤدي إلى انتهاء الاستجواب بصور قرار بإدانة الحكومة أو بعض أعضائها ، وطرح الثقة بها.⁽⁶⁸⁾

ومن التطبيقات الحديثة لسلطة أعضاء مجلس النواب في الاستجواب ، استجواب وزير المالية العراقي "هوشيار زيباري" ووجه النائب المستجوب، "هيثم الجبوري" ، 11 سؤالاً للوزير، تركزت - بحسب الأوراق المسربة من جلسة مجلس النواب- حول اتهام النائب المستجوب لوزير المالية بصرف مبالغ مالية لإقليم كردستان خلافاً لنصوص قانون الموازنة الاتحادية، كما تضمنت الأسئلة تحميل وزارة المالية مسؤولية المخاطر التي قد يتعرض لها العراق جراء منح الضمان السيادي لبعض الشركات نيابة عن بعض المصارف، كما تضمنت الأسئلة استفسارات عن مبالغ الإيفادات، وصرف بدلات الطعام الخاصة بحماية الوزير.⁽⁶⁹⁾

وعلى هذا فإن السلطة التشريعية من خلال الوسائل والآليات الدستورية السابقة تستطيع مراقبة السلطة التنفيذية في مجال الاختصاص المالي ، كما يملك مجلس النواب بعض الوسائل الأخرى ومنها تشكيل لجان تحقيق خاص يستطيع من خلالها الكشف عن بعض المسائل المعينة سواء في الجوانب المالية وغيرها ، وكل هذه الوسائل وغيرها تهدف إلى تحقيق التوازن بين السلطات وعدم خروج السلطة التنفيذية عن الغايات التي يجب أن تسعى إلى تحقيقها ، لهذا تبقى رقابة مجلس النواب إحدى الدعائم الأساسية التي تحقق المصلحة العامة والحفاظ على المقدرات المالية للشعب واستغلالها على الوجه الأكمل ، بما يحقق التقدم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي لجمهوريتنا العراقية العظيمة.

الخاتمة

من خلال العرض السابق لموضوع بحثنا الموسوم بـ (أساليب التعاون والرقابة في الاختصاص المالي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية) اتضح لنا مدى ضرورة التعاون والرقابة بين السلطتين، لعل أهمها يتمثل في ضرورة تحقيق السيادة الشعبية عن طريق إشراك ممثلي الأمة-البرلمان-في مراقبة الأموال العامة، وتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فمن المؤكد أن غياب التعاون والرقابة إنما يؤدي إلى طغيان السلطة التنفيذية في اختصاصها المالي وإساءة استعمالها وبالتالي إهدار المال العام، فمن أجل المحافظة على الأموال العامة كان لا بد من تعاون السلطة التشريعية وتعزيز دورها في الرقابة على السلطة التنفيذية، وهو الأمر الذي أكد عليه الدستور والتشريع العراقيين كما سبق أن رأينا.

وفي ختام هذا البحث توصلنا إلى عدد من النتائج، التوصيات ، وذلك على النحو التالي:
أولاً: النتائج:

_ أن أساليب التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الاختصاص المالي إنما تستند إلى أسس دستورية وقانونية تنظم طريقة عمل كل منها.

_ أن التعاون والرقابة في الاختصاص المالي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إنما هو أمر في غاية الأهمية لحفظ المال العام وعدم إهداره، وحفاظ في ذات الوقت على مبدأ الفصل بين السلطات.

_ تنصب الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وبخاصة فيما يتعلق بالموازنة العامة سواء أكانت إيجابية أم سلبية، مشروعة أم غير مشروعة، عمدية أم غير عمدية، حتى أنها تمتد لتشمل الأعمال التحضيرية التي لم تنفذ بعد.

ثانياً: التوصيات

_ أن العلاقة بين البرلمان والحكومة ينبغي دائماً أن تكون قائمة على التوازن والتعاون والاحترام المتبادل والحرص على المال العام، إذ أن النقد والتجريح واللوم لا يمكن أن يكون هدفاً لوسائل الرقابة والمحاسبة البرلمانية، وإنما المراد تحقيق الرقابة الفعالة من أجل الحصول على أكبر قدر ممكن من النفع العام.

_ نهيب بالمشروع الدستوري العراقي في أول تعديل يجريه على الدستور الحالي النافذ 2005، أن ينحو نحو المشروع الدستوري المصري في عرضه لرقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بين نصوصه، فهو -حسب اطلاعنا- أفضل الدساتير التي تناولت هذا الموضوع وضوحاً وتفصيلاً.

_ نتمنى على المشروع العراقي أن يجعل عملية الرقابة على الموازنة العامة بمراحلها المختلفة أكثر تنظيماً، لاسيما عملية عرض الحساب الختامي على مجلس النواب دستورياً شأن المشروع المصري على سبيل المثال، وإيلائه أهمية من جانب السلطة التشريعية في دراسته دراسة واعية متعمقة وتفحص مضمونه لأنه مؤثر حقيقي للوضع الحالي الفعلي للدولة.

_ إلزام السلطة التنفيذية بضرورة أخذ موافقة السلطة التشريعية على القروض العامة دستورياً.

الهوامش

(1) أيرك برندت ، مدخل للقانون الدستوري، ترجمة د.محمد ثامر، الطبعة الأولى ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2012 ، ص41.

(2) حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية " دراسة مقارنة " ، أطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، 2006 ، ص2.

(3) د.عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني " دراسة مقارنة ، الطبعة الثالثة ، (دون ناشر)، 1999 ، ص40.

(4) د.عبد السميع أبو الخير، المقدمات الممهدة لدراسة القانون، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، 2007 ، ص100.

(5) فرحان نزال حميد، الرقابة البرلمانية علي أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني "دراسة مقارنة" ، أطروحة دكتوراه ، كلية الدراسات القانونية العليا ، جامعة عمان العربية الأردن، 2007 ، ص40.

(6) المادة (80) من الدستور العراقي لعام 2005.

(7) د.طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل ، العراق، دون سنة نشر ، ص59.

- (8) د.محمد حلمي مراد، مالية الدولة ، مطبعة نهضة ، القاهرة ، 1957، ص 123، وينظر أيضاً: ديسري أبو العلا وآخرون، المالية العامة والتشريع الضريبي، مركز التعليم المفتوح بكلية الحقوق جامعة بنها ، مصر، 2013 ، ص23.
- (9) د.رمضان محمد الروبي، الاقتصاد السياسي، المطبعة الجامعية بكلية الشريعة والقانون ، القاهرة ، 2010، ص101.
- (10) د.عوض الليمان، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، الطبعة الثانية ، دار وائل للنشر، الأردن ، 2016 ، ص23.
- (11) د.طاهر الجنابي ، مصدر سابق ، ص102.
- (12) د.طاهر الجنابي، مصدر سابق، ص102.
- (13) د.محمد حلمي مراد ، مصدر سابق، ص273.
- (14) ديسري أبو العلا وآخرون، مصدر سابق، ص 102.
- (15) المادة (80) من الدستور العراقي لعام 2005.
- (16) ديسري أبو العلا وآخرون، مصدر سابق، ص 86.
- (17) د.طاهر الجنابي، مصدر سابق ، ص:105.
- (18) د.محمد حلمي مراد ، مصدر سابق ، ص302.
- (19) ديسري أبو العلا وآخرون، مصدر سابق ، ص98.
- (20) د.محمد حلمي مراد ، مصدر سابق ، ص302.
- (21) المادة (62) من الدستور العراقي لعام 2005.
- (22) المادة (7/61) من الدستور العراقي لعام 2005.
- (23) ديسري أبو العلا وآخرون ، مصدر سابق ، ص102.
- (24) د.طاهر الجنابي ، مصدر سابق، ص105.
- (25) عبد الباسط علي جاسم، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي، بحث منشور بمجلة الرافدين للحقوق ، المجلد (12)، العدد (46)،كلية الحقوق ، جامعة الموصل، السنة (2010) ، ص149.
- (26) عطا الله سالم جويعد الصرايرة ، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الأردني- دراسة مقارنة مع النظامين المصري والإنجليزي، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1999، ص61.
- (27) طاهر الجنابي، مصدر سابق، ص116.
- (28) فراس عبد الكريم محمد علي، أداء البرلمان العراقي بعد عام 2005 بين الواقع والطموح، بحث منشور بمجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد(52) ، العراق السنة 2015 ، ص11.
- (29) يسري محمد أبو العلا وآخرون، مصدر سابق، ص102.
- (30) صلاح الدين مصطفى أمين، الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله، بغداد ، 1979، ص28 وما بعدها.

- (31) أحمد زهير شامية - خالد الخطيب، المالية العامة ، دون طبعة دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان، 1997، ص305.
- (32) الفقرة الأولى من المادة الثانية والستين (62) من الدستور العراقي لعام 2005.
- (33) فرحان نزال احمد المساعد ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني-دراسة مقارنة-، اطروحة دكتوراه ، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية، الأردن ، 2007، ص201 وما بعدها.
- (34) محمد حلمي مراد، مالية الدولة ، مصدر سابق، ص310 ، يسري محمد أبو العلا وآخرون، ، مصدر سابق ، ص103.
- (35) الفقرة الثانية من المادة الثانية والستين (62) من الدستور العراقي النافذ 2005.
- (36) عبد الباسط علي جاسم ، مصدر سابق ، ص172.
- (37) عطا الله سالم جويعد الصرايرة، مصدر سابق ، ص 357-397.
- (38) طاهر الجنابي ، مصدر سابق ، ص128.
- (39) طاهر الجنابي ، المصدر نفسه ، ص129.
- (40) فرحان نزال احمد المساعد ، مصدر سابق ، ص206.
- (41) الفقرة أولاً من المادة الثانية والستين (62) من الدستور العراقي النافذ 2005م
- (42) المادة الثانية (2) من قانون أصول المحاسبات العامة ذي الرقم (28) لسنة 1940 المعدل.
- (43) جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دون طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002، ص76.
- (44) طاهر الجنابي، مصدر سابق ، ص30 وما بعدها.
- (45) فرحان نزال احمد المساعد ، مصدر سابق ، ص211 وما بعدها.
- (46) المادة (101) من الدستور المصري 2012 المعدل في 2014.
- (47) المادة (124) من الدستور المصري 2012 المعدل في 2014.
- (48) المادة (125) من الدستور المصري 2012 المعدل في 2014.
- (49) عبد الباسط علي جاسم ، مصدر سابق ، ص181 وما بعدها.
- (50) د.نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة "دراسة دستورية مقارنة" ، دار رسلان ، سوريا ، 2007 ، ص139.
- (51) د.رباح العروسي، قراءة نقدية حول التشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية، المجلة الجزائرية للسياسات العامة ، العدد 4 ، 2014 ، ص36.
- (52) حسن مصطفى البحري ، مصدر سابق ، ص718.
- (53) د.رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الخامسة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005 ، ص509.
- (54) المادة (7/61) من الدستور العراقي لعام 2005.
- (55) المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي.
- (56) د.عبد الباسط علي جاسم، مصدر سابق ، ص173.
- (57) فرحان نزال احمد، ، مصدر سابق، ص114.

- (58) حسن مصطفى البحري ، مصدر سابق ، ص747.
- (59) رمضان محمد بطيخ ، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1988 ، ص66.
- (60) المادة (7/61) من الدستور العراقي لعام 2005.
- (61) المادة (7/61) من الدستور العراقي لعام 2005.
- (62) فرحان نزال احميد ، مصدر سابق ، ص180.
- (63) محمد عبد المحسن، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت" دراسة تحليله نقدية " في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية، مجلة الحقوق ، ملحق العدد3، عام 2002، ص13.
- (64) د.نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الطبعة السابعة ، دار الثقافة ، الأردن ، 2011 ، ص383.
- (65) فرحان نزال احميد ، مصدر سابق، ص152.
- (66) المادة (7/61) من الدستور العراقي لعام 2005.
- (67) المادة (2/64) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي.
- (68) د.أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 ، ص50.
- (69) مقال بعنوان "استجواب وزير المالية ينتهي بعراك في البرلمان العراقي"، مقال منشور على مجلة الخليج أونلاين على موقع الانترنت رابط المقال:
- [/http://alkhaleejonline.net/articles/1472295620050518200](http://alkhaleejonline.net/articles/1472295620050518200)

المصادر

أولاً: الكتب القانونية

- 1- أحمد زهير شامية - خالد الخطيب، المالية العامة ، دون طبعة دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان، 1997.
- 2- أيرك برندت ، مدخل للقانون الدستوري، ترجمة د.محمد ثامر، الطبعة الأولى ، مكتبة السنهوري ، بغداد، ، 2012.
- 3- د.أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003.
- 4- جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دون طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002.
- 5- د.رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الخامسة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005.
- 6- د.رمضان محمد الروبي، الاقتصاد السياسي، المطبعة الجامعية بكلية الشريعة والقانون ، القاهرة ، 2010.

- 7- رمضان محمد بطيخ ، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1988.
- 8- صلاح الدين مصطفى أمين، الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله، بغداد ، 1979.
- 9- د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل ، العراق، دون سنة نشر.
- 10- د. عبد السميع أبو الخير، المقدمات الممهدة لدراسة القانون، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، 2007.
- 11- د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني " دراسة مقارنة ، الطبعة الثالثة ، (دون ناشر) ، 1999.
- 12- د. عوض اليمان، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، الطبعة الثانية ، دار وائل للنشر، الأردن ، 2016.
- 13- د. محمد حلمي مراد، مالية الدولة ، مطبعة نهضة ، القاهرة ، 1957.
- 14- د. نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الطبعة السابعة ، دار الثقافة ، الأردن ، 2011.
- 15- د. نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة "دراسة دستورية مقارنة" ، دار رسلان ، سوريا ، 2007.
- 16- د. يسري أبو العلا وآخرون، المالية العامة والتشريع الضريبي، مركز التعليم المفتوح بكلية الحقوق جامعة بنها ، مصر ، 2013.
- 17-

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية

- 1- حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية " دراسة مقارنة " ، أطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، 2006.
- 2- عطا الله سالم جويعد الصرايرة ، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الأردني- دراسة مقارنة مع النظامين المصري والإنجليزي، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1999.
- 3- فرحان نزال حميد، الرقابة البرلمانية علي أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني "دراسة مقارنة" ، أطروحة دكتوراه ، كلية الدراسات القانونية العليا ، جامعة عمان العربية الأردن، 2007.

ثالثاً: الدوريات والابحاث

- 1- د. رايح العروسي، قراءة نقدية حول التشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية، المجلة الجزائرية للسياسات العامة ، العدد 4 ، 2014.

- 2- عبد الباسط علي جاسم، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي، بحث منشور بمجلة الرافدين للحقوق ، المجلد (12)، العدد (46)، السنة (2010).
 - 3- فراس عبد الكريم محمد علي، أداء البرلمان العراقي بعد عام 2005 بين الواقع والطموح، بحث منشور بمجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العراق ، العدد(52) السنة 2015.
 - 4- محمد عبد المحسن، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت" دراسة تحليله نقدية " في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية، مجلة الحقوق ، ملحق العدد3، 2002.
- رابعاً: التشريعات والدساتير

- 1- قانون أصول المحاسبات العامة ذي الرقم (28) لسنة 1940 المعدل.
 - 2- دستور العراق لعام 1958.
 - 3- دستور العراق لعام 1963.
 - 4- دستور العراق لعام 1970.
 - 5- الدستور العراق النافذ لعام 2005.
 - 6- الدستور المصري 2012 المعدل في 2014.
 - 7- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي.
- خامساً: مواقع الكترونية
- 1- مقال بعنوان "استجواب وزير المالية ينتهي بعراك في البرلمان العراقي"، مقال منشور على مجلة الخليج أونلاين على موقع الانترنت رابط المقال:
[/http://alkhaleejonline.net/articles/1472295620050518200](http://alkhaleejonline.net/articles/1472295620050518200)