

الرقابة المالية للبرلمان وتطبيقاتها العملية "دراسة مقارنة".

Parliament's financial oversight and its practical applications. "A comparative study".

بحث مشترك مقدم من قبل

الاستاذ المساعد الدكتور حيدر سامي غريب

المدرس احمد خشان روضان

الاستاذ المساعد الدكتور سالم نعمة رشيد

جامعة كربلاء / كلية القانون

الخلاصة

تعد الرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية (البرلمان)، ولاسيما على الشؤون المالية، من أقدم وظائف البرلمان تاريخياً، بحسبان أن البرلمان هو المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية ولاسيما المالية منها، تطبيقاً لمقولة "مونتسكيو" الشهيرة في أن "السلطة يجب أن تُحد أو تُوقف السلطة". وتهدف الرقابة المالية للبرلمان إلى التأكد من احترام السلطة التنفيذية لمبدأ الشرعية، أي ضمان تصرفها في الحدود التي رسمها القانون، فيتحقق البرلمان من تطبيقها للقوانين المتعلقة بالأموال المالية والاقتصادية، ومن التزامها بأداء دورها التنموي، والذي أطلقته في برنامجها الذي أقره البرلمان عند منحها الثقة. فضلاً عن أن هذه الرقابة تسعى إلى الحد من حالات الانحراف والفساد المالي على صعيد الدولة، من خلال ممارسة البرلمان لاختصاصاته في الرقابة المالية بفعالية عبر الآليات المحددة قانوناً. سيتم التركيز في هذه الدراسة على كل من الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي بحسبان أنهما يعدان من أهم الأمثلة على الرقابة المالية للبرلمانات عموماً وللبرلمان العراقي خصوصاً، في كل ما يتعلق بإيرادات الدولة وأوجه إنفاقها.

الكلمات المفتاحية : البرلمان، الرقابة المالية، الموازنة العامة للدولة، الحساب الختامي، تنفيذ الموازنة العامة.

Abstract.

The control exercised by the Legislative Council (Parliament), especially in financial matters, is one of the oldest functions of the parliament in history, since the parliament is responsible for tracking and evaluating the actions and actions of the executive branch, especially with regard to financial matters. Using the famous quote from " Montesquieu ", "power must limit or stop power" Parliamentary financial control is aimed at ensuring that the executive branch respects the principle of legality, that is, it acts within the limits established by law. The House of Representatives verifies its application of the laws related to financial and Economic Affairs and is committed to performing its development role, which was launched in the program that was approved when the House of Representatives gained confidence. In addition, this control is aimed at the effective exercise of its financial supervisory jurisdiction through the mechanisms provided for by the law passed by the parliament to reduce cases of financial delinquency and corruption at the state level .

In this study, the focus will be on both the state budget and the final account, considering that they are one of the most important examples of financial control for parliaments in general and for the parliament.

Key words : Parliament , financial , oversight , practical , applications .

المقدمة .

الرقابة، كما يذكر الفقه القانوني عموماً، هي من لوازم الطبيعة البشرية، فقد أثبتت طبيعة النفس البشرية عبر القرون، ومن خلال التجارب المستمرة، أنها تنجح إلى الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة، وتنزع إلى إساءة استعمالها؛ ولهذا أكد الفقيه الفرنسي "مونتسكيو" *Montesquieu* في مؤلفه "روح القوانين" *De l'esprit des lois* الصادر عام 1748 على حاجة السلطات العامة، وبخاصة التشريعية والتنفيذية منها، إلى تبادل الرقابة فيما بينها، بحيث يكون للسلطة التشريعية إمكانية قيد السلطة التنفيذية والحد من غلوها وكبح جماحها، وأن يكون للسلطة التنفيذية ذات الإمكانية تجاه السلطة التشريعية، فقد أوضح "مونتسكيو" أن نظام الحكم في الدولة يجب أن يكون قائماً على أساس أن «السلطة تُحَدُّ أو توقيف السلطة»⁽¹⁾.

وهناك ثلاث صور أساسية للرقابة، يكمل بعضها البعض حتى تستقر الديمقراطية ويتحقق التوازن المنشود بين سلطات الحكم، وكذلك الإرادة الشعبية للمواطنين. الأولى هي «الرقابة من البرلمان على الحكومة»، والثانية من «الحكومة على البرلمان»، والثالثة من «الرأي العام على البرلمان». والذي يهمننا من بين هذه الصور، تلك الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، والتي يطلق عليها الفقه الدستوري اسم «الرقابة البرلمانية». وتعد الرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية (البرلمان)، ولاسيما على الشؤون المالية، من أقدم وظائف البرلمان تاريخياً، وأشهرها سياسياً، باعتبار أن البرلمان هو المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال وتصرفات الحكومة. فالرقابة المالية للبرلمان تعد وسيلة لحماية مصلحة الشعب، ومنع الانحراف، والالتزام بالسياسة التنموية التي وافق عليها البرلمان، والالتزام بالميزانية التي أقرها، حفاظاً على الأموال العامة من الإهدار والضياع⁽²⁾.

أهمية الدراسة.

تعد هذه الدراسة من الموضوعات المهمة في إطار دراسات القانون العام، حيث إنها تسلط الضوء على موضوع الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي، وأهميته في التحقق من مشروعية التصرفات المالية للسلطة التنفيذية، ومدى استهدافها الصالح العام.

أهداف الدراسة.

تتمثل أهداف هذه الدراسة في التعرف على ماهية الرقابة المالية للبرلمان، وتطورها التاريخي، وأهميتها العملية في منع إساءة استخدام الحكومة لصلاحياتها الدستورية في المسائل المالية، ووسائل ممارستها، وما يترتب عليها من آثار، مع ذكر بعض التطبيقات العملية للرقابة المالية للبرلمان في كل من مصر وسورية والعراق.

إشكالية الدراسة.

يحاول الباحث من خلال هذه الدراسة التعرف على مدى فاعلية الدور الذي يضطلع به البرلمان في الرقابة على التصرفات المالية للحكومة، ويتفرع عن هذه الإشكالية تساؤلات عدة أهمها:

- ما تعريف الرقابة المالية للبرلمان؟ وما أهميتها؟
- ما الأصول التاريخية لنشأة الرقابة المالية للبرلمان؟ وكيف تطورت؟
- ما الوسائل الرقابية التي يملكها البرلمان للرقابة على التصرفات المالية للحكومة؟
- هل للرقابة المالية التي يباشرها البرلمان أية آثار على الحكومة أو أحد أعضائها؟
- ما أهم النماذج العملية التي يمارس البرلمان من خلالها رقابته على النشاط المالي للحكومة؟

منهج الدراسة.

تعتمد هذه الدراسة بشكل رئيس على المنهج التحليلي (الاستنباطي) والمقارن، حيث سيقوم الباحث بتحليل النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع البحث، في كل من مصر وسورية والعراق، للوصول إلى أفضل النتائج بخصوص موضوع الدراسة.

خطة البحث.

تقوم خطة البحث على تقسيم موضوع الدراسة إلى مبحثين رئيسيين، متبوعين بخاتمة تُبيِّن أهم النتائج التي تكشفت عنها الدراسة، مع بعض التوصيات، وفق الآتي:

المبحث الأول / ماهية الرقابة المالية للبرلمان.

المطلب الأول : التعريف بالرقابة المالية للبرلمان وتطورها التاريخي

المطلب الثاني : وسائل وأثار الرقابة المالية للبرلمان

المبحث الثاني / نماذج من الرقابة المالية للبرلمان.

المطلب الأول : الموازنة العامة للدولة

المطلب الثاني : الحساب الختامي للدولة

الخاتمة (النتائج والتوصيات)

المبحث الأول/ ماهية الرقابة المالية للبرلمان.

تتشترك جميع برلمانات العالم المنتخبة بعدد من الاختصاصات، أبرزها الاختصاص الرقابي على أعمال الحكومة، سيما الاختصاص الرقابي على الشؤون المالية، فمن خلال هذه الرقابة يطّلع ممثلو الشعب على تصرفات الحكومة المالية، ويراقبونها، وتُعد هذه الرقابة هي الضابط الأبرز المانع من إساءة استخدام الحكومة لصلاحياتها الدستورية في المسائل المالية. سيتم في هذا المبحث بيان ماهية الرقابة المالية للبرلمان من خلال التعريف بالرقابة المالية للبرلمان وتطورها التاريخي (في المطلب الأول)، ثم استعراض وسائل وأثار الرقابة المالية للبرلمان (في المطلب الثاني)، وذلك وفق الآتي:

المطلب الأول/ التعريف بالرقابة المالية للبرلمان وتطورها التاريخي.

سيتم في هذا المطلب التعريف بالرقابة المالية للبرلمان (في الفرع الأول)، ثم بيان أهمية الرقابة المالية للبرلمان وتطورها التاريخي (في الفرع الثاني)، وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول/ التعريف بالرقابة المالية للبرلمان.

أولاً - تعريف الرقابة في اللغة:

تشير المعاجم اللغوية⁽³⁾ إلى أنّ « الرّقَابَة » كلمة مُحدّثَةٌ، وهي مشتقة من الفعل الثلاثي «رَقَبَ»، فيقال في اللغة: رَقَبَ الشَّيْءَ يَرُقُّبُهُ: حَرَسَهُ. و(رَاقِبَةٌ) مُرَاقِبَةٌ، ورَقَابًا: رَقَبَهُ، أي حَرَسَهُ ولاحظه. و(الرّقَابَةُ): بمعنى المُرَاقِبَةِ. والرّقَابَةُ أيضاً: عَمَلٌ مِنْ يُرَاقِبُ الكُتُبَ أو الصُّحُفَ قبل نشرها. و(المُرَاقِبُ): من يقومُ بالرّقَابَةِ. و(الرّقِيبُ): الحارسُ، أو الحافظُ الذي لا يغيب عنه شيء، وهو من أسماء الله الحسنى. ورَقِيبٌ القوم: حارسُهُم، وهو الذي يُشرف على مَرَقِبَةٍ لِحَرَسِهِمْ. وهكذا فإن الرّقَابَةَ مأخوذة من رَقَبَ الشَّيْءَ: أي لاحظهُ، ورَصَدَهُ، وحرسَهُ، وحفظهُ. ويذكر الدكتور "جميل صليبا" في معجمه الفلسفي أن: «الرّقَابَةُ في اصطلاح المحدثين تعني المُرَاقِبَةُ، وهي التَحَقُّقُ من تنفيذ الأمر على وجهه»، وهو أيضا ما ذكره "أندرية لالاند" في موسوعته الفلسفية إذ يقول: إن المصطلح الفرنسي **Contrôle** يعني «التَحَقُّقُ أو التَثْبِتُ من كون قرارٍ ما صحيحاً، أو من كون عملٍ ما قد جرى تنفيذه كما ينبغي»⁽⁴⁾.

ثانياً - تعريف الرقابة المالية للبرلمان في الاصطلاح :

يقصد بالرقابة المالية للبرلمان في مدلولها الاصطلاحي تلك « الصلاحية المعطاة للبرلمان، باعتباره ممثلاً للشعب، لمراقبة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، بهدف التأكد من احترامها لواجباتها، واحترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في الجباية والإنفاق. وتحصل هذه الرقابة بأشكال مختلفة وتمارس بواسطة الأسئلة والاستجابات الموجهة للحكومة من النواب الذين لهم أن يطلبوا المعلومات التي يريدونها، وبالتالي مراقبة المخالفات المرتكبة في كل شأن، ووضع مسؤولية الوزراء موضع البحث والمناقشة، وسحب الثقة منهم عند الاقتضاء، سواء كان سحب الثقة من وزير بمفرده أم من الوزارة كلها»⁽⁵⁾.

وهناك تعريف آخر ذكره الدكتور "إيهاب زكي سلام" مفاده أن هذه الرقابة تعني: « سلطة تقصي

الحقائق من جانب السلطة التشريعية عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد

العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته سواء كان الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء»⁽⁶⁾.

وعلى ذلك، فإن وظيفة الرقابة المالية التي تضطلع بها البرلمانات في مختلف دول العالم تستهدف التأكد أو التحقق من مشروعية التصرفات المالية للسلطة التنفيذية، ومدى استهدافها الصالح العام، وتأييدها إن

أصابت، ومراجعتها إن أخطأت أو قصرت، ومحاسبتها إن انحرفت عن الطريق السوي وتجاوزت حدود اختصاصها الدستوري.

الفرع الثاني/ أهمية الرقابة المالية للبرلمان وتطورها التاريخي.

إن للرقابة التي يمارسها البرلمان في الشؤون المالية أهمية كبيرة، ربما تتبع من أهمية المال العام في توفير حياة أفضل للمواطنين، سيما وأن مالية الدولة كانت محل اضطرابات وثورات على امتداد حياة الدول. وما وصلت إليه الدول في استقرارها السياسي كان مرجعه إلى أكثر من سبب، قد يكون أهمها الاستقرار المالي والتصرف القانوني للحكومة في المال العام، وبما يحقق الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها⁽⁷⁾. سيتم في هذا الفرع بيان أهمية الرقابة المالية للبرلمان، ثم استعراض تاريخ الرقابة المالية وتطورها، وذلك وفق الآتي:

أولاً - أهمية الرقابة المالية للبرلمان :

يجمع الفقه الدستوري على أن دور البرلمان في الرقابة لا يقل أهمية عن دوره في التشريع، فالرقابة الواعية واليقظة على الإدارة الحكومية هي أمر مهم للغاية، شأنها في ذلك شأن التشريع تماماً، ولهذا فإنه من الخطأ الفادح الاعتقاد بأن البرلمان ما هو إلا مجلسٌ للتشريع فقط، فالواقع يؤكد لنا بأن الأعمال التشريعية لا تهيم إلا فقط على حوالي نصف الوقت الذي يعقد فيه البرلمان جلساته، أما النصف الآخر من الوقت البرلماني فهو مخصص للرقابة على مختلف أوجه النشاط الحكومي⁽⁸⁾.

بناء على ذلك، فإن المهمة الرقابية للبرلمان، تمثل الجانب الأهم من نشاطاته في الدولة الحديثة،

فالبرلمان في حقيقته - على حدّ تعبير الفقيه الفرنسي أندريه هوريو - هو أولاً وقبل كلّ شيء « جمعية مراقبين »، مهمته الأولى الرقابة على أعمال وتصرفات السلطة الحاكمة، وهذه المهمة ربما هي أكثر أهمية من التصويت على القوانين، فمراقبة أعمال وتصرفات الحكومة عن طريق الأسئلة والاستجابات، ومناقشة الموازنة العامة للدولة، وإرغامها على تبرير تصرفاتها علناً أمام البرلمان والرأي العام، إنما يمثل في حقيقته ضماناً جوهرياً لا غنى عنها لضمان التزام السلطة التنفيذية بمبدأ المشروعية⁽⁹⁾.

لقد أدى اتساع دور الدولة، وازدياد تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، إلى زيادة حجم نفقاتها، مما تطلب رصد مبالغ كبيرة لتنظيمها في إطار تنفيذ التزاماتها، لذلك فإن المحافظة على المال العام باتت ضرورية لتنفيذ الموازنة العامة على أكمل وجه، فالرقابة أضحت ركناً مهماً من أركان الإدارة في الدولة الحديثة، وهي لازمة لكل عمل منظم، وقد وجدت الرقابة المالية للبرلمان بهدف تقويم الخطط المالية والاقتصادية للحكومة، وكذلك السياسات المالية الموضوعة من قبلها من أجل تحقيق أهداف الدولة المركزية والتقيّد بها⁽¹⁰⁾. كما تهدف الرقابة المالية للبرلمان إلى التأكد من احترام السلطة التنفيذية لمبدأ الشرعية، أي ضمان تصرفها في الحدود التي رسمها القانون، فيتحقق البرلمان من تطبيقها للقوانين المتعلقة بالأموال المالية والاقتصادية، ومن التزامها بأداء دورها التنموي، والذي أطلقت في برنامجها الذي أقره البرلمان عند منحها الثقة. فضلاً عن أن هذه الرقابة تسعى إلى الحد من حالات الانحراف والفساد المالي على صعيد الدولة، من خلال ممارسة البرلمان لاختصاصاته في الرقابة المالية بفعالية عبر الآليات المحددة قانوناً⁽¹¹⁾. ومن هنا يمكن تلخيص أهمية الرقابة المالية للبرلمان على النحو الآتي:

1- أهمية الرقابة المالية من الناحية السياسية: وتتجلى هذه الأهمية في كونها ضماناً لاحترام إرادة البرلمان في تنفيذ القوانين المالية، وحيث إن البرلمان يمثل إرادة الشعب، فإن أهمية الرقابة تكمن في سعيها إلى فرض احترام الأمة في تسيير أموالها وتوجيهها الوجهة الصحيحة.

2- أهمية الرقابة المالية من الناحية الحسابية: وتتمثل بالدقة والحيلولة دون حدوث أي تهاون في تحصيل الإيرادات، أو زيادة في المصروفات عن المبالغ المحددة، ومن ثم التأكد من توافق المنفذ مع المخطط لهذا التنفيذ، ويعد هذا الجانب مهماً لما يسهم من تسهيل أعمال الرقابة، كما أنه يمكن من معرفة مدى دقة التنفيذ وتوافقه مع التخطيط، وفي حالة ظهور اختلافات بينهما يتوجب على أنشطة الرقابة تحديد الانحرافات، وأسبابها، وطبيعة الإجراءات الواجب اتخاذها⁽¹²⁾.

3- أهمية الرقابة من الناحية المالية: وتوضح هذه الأهمية من خلال منع الإسراف والتبذير وسوء استخدام الأموال العامة وذلك بالالتزام بالاعتمادات عن طريق مراقبة المختصين بعقد النفقات وتحصيل الإيرادات ومن خلال وضع آليات محددة للمراقبة والتدقيق تحول دون الإسراف والتبذير والتبديد⁽¹³⁾.

4- أهمية الرقابة المالية من الناحية الاقتصادية: وتوضح هذه الأهمية من خلال كونها متابعة لنشاط السلطات القائمة على تنفيذ الموازنة العامة للإلامم بتكاليف التنفيذ، ومدى إنتاجية الإنفاق العام، وما قد صاحب هذا التنفيذ من إسراف وتبذير، فضلاً عن التأكد من كفاية وحسن أداء السلطات المنفذة، ومدى إنجاز العمليات المالية في المواعيد المقررة.

5- أهمية الرقابة المالية من الناحية القانونية: وتتجلى في توقيع العقوبات على مرتكبي الأخطاء والانحرافات في مسار تنفيذ الموازنة العامة، فالرقابة تضمن شرعية تنفيذ العمليات التي يجب أن يتم وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها في مجال تحصيل الإيرادات وصرف النفقات⁽¹⁴⁾.

6- أهمية الرقابة المالية من الناحية الاجتماعية: إن وضع آليات فعالة للحفاظ على المال العام من خلال الرقابة يلعب دوراً بارزاً للحد من الأمراض الاجتماعية الخطيرة كانتشار ثقافة الفساد واستباحة المال العام من خلال نشر ثقافة الحفاظ على المال العام وتوعية المواطنين بأن مال الدولة تمثل مجموع أموال الأفراد والقناعة التامة لدى المواطن بأن هذه الأموال سوف تصرف لمصلحة المجتمع.

ونخلص إلى القول: إن أهمية الرقابة المالية للبرلمان تتجلى في الأنشطة التي يقوم بها البرلمان، بوساطة الأجهزة الرقابية التابعة له، من أجل رقابة وتدقيق حسابات نشاطات الجهات الخاضعة للرقابة، والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة، وفعالية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات، وذلك من خلال فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العام للتأكد من سلامتها، وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها في الموازنة، واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها، وتقويم مردوداتها، وكذلك فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق جباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها، وإبداء الرأي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة، وبيان ما إذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية.

ثانياً - تاريخ الرقابة المالية وتطورها :

للقابة المالية تاريخ طويلاً، يمتد إلى قرون غائرة في الماضي، حيث وجدت الرقابة المالية مع وجود المجتمعات المنظمة. ويمكن القول إن الرقابة المالية تعود في نشأتها إلى نشأة الدولة وملكيته للمال العام، وصرفها لهذا المال بالنيابة عن الشعب⁽¹⁵⁾.⁽¹⁶⁾، وبالتأكيد لم تكن الرقابة المالية في تلك العصور كما هي عليه في العصور الحديثة، إذ كل شيء في الحياة يبدأ بفكرة، ثم تأخذ طريقها للتنفيذ على أرض الواقع، وغالباً ما يكون تنفيذها بسيطاً لا يتسم بالعمق ولا بالتقنيات العالية التي قد ينتهي إليها في مسيرة تطوره، وهكذا كان الحال بالنسبة إلى الرقابة المالية، وقد مرت بمراحل من التطور، وأبرزت أجهزتها الخاصة بها، ووسائلها التي تنتهجها في عملها الرقابي، وكلما ازداد نشاط الدولة المالي واتسع وتطور، دعت الحاجة إلى ازدياد نشاط الرقابة المالية واتساعها وتطورها، بل كلما نما الوعي الاجتماعي والسياسي لدى الشعوب ظهرت الحاجة إلى الرقابة المالية على أنشطة الدولة. فلم تتبع الرقابة المالية للبرلمان من فراغ، كما أنها لم تأت كاملة وتامة مرة واحدة، بل مرت بمراحل وأدوار حتى وصلت إلى ما هي عليه اليوم، وربما بدأ تشكّلها في إنكلترا، فقد كان الملوك يفرضون الضرائب على المواطنين، ويقومون كذلك بجبايتها، كما إنهم هم من يأمر بإنفاقها على أوجه الصرف المختلفة، كالإنفاق على تحقيق العدالة، وإقرار الأمن، والجيش، وتعتبر هذه المرافق التقليدية للدولة. وبعد ذلك كان الملك يستدعي مجلس البارونات والقساوسة لاستشارتهم مرتين أو ثلاث مرات في السنة بخصوص الضرائب، ثم حصل خلاف كبير بين الملك "جون الأول" وأعضاء المجلس الكبير، مما أدى إلى نشوب حرب بين جيوش الطرفين، انتصرت في النهاية جيوش النبلاء على الملك، وفرض المجلس الكبير العهد الأعظم «أو الماينا كارنا»⁽¹⁷⁾ على الملك "جون الأول" في عام 1215م، ثم أخذت سلطات الملوك المطلقة تنكمش قليلاً قليلاً لحساب البرلمان

في صورته الأولى. واستمرت المواجهات بين البرلمان والملوك، وقد زاد الأمر حدة بين البرلمان و"شارل الأول" عندما دخل الحرب ضد فرنسا، وقد تعذر عليه الحصول على ضرائب برلمانية، مما اضطره إلى أن يفرض على الأغنياء ضرائب إجبارية، الأمر الذي أدى إلى زيادة السخط الشعبي ضده، مما أدى إلى فشله في ذلك، ولذا دفعته الضرورة إلى طلب المزيد من الأموال عن طريق موافقة البرلمان على ضرائب جديدة، وكانت هذه فرصة اغتنمها البرلمان لفرض شروطه، ولذا قدم إليه عريضة عُرفت بـ "ملتصم الحقوق" Petition of Right في عام 1628م، يعترف للأمة الإنكليزية فيها بحقوقها، وقد نص على ألا تفرض ضرائب أو قروض على الشعب من دون موافقة البرلمان⁽¹⁸⁾. وتأكدت سيادة البرلمان في مجال التشريع بتفجير "الثورة المجيدة" عام 1688 في وجه الملك جيمس الثاني المعروف بتمسكه بنظرية الحق الإلهي، وهو الذي دأب على وضع القوانين الجائرة، وتعطيل العمل بالقوانين القائمة، فكانت هذه الأسباب وأشباهها إيذاناً بانفلاق لهيب الثورة المذكورة التي توج بها الشعب الإنكليزي كفاحه ضد السلطان المطلق للملوك. وكان من ثمار هذه الثورة وضع قانون الحقوق Bill of Rights الذي أقره مجلسا البرلمان، وصدّق عليه الملك الجديد "وليم أورانج" في سنة 1689، إذ تقرر بموجبه لأول مرة أن الملك حينما يمارس سلطته في وضع القوانين، فإنه يكون مفوضاً بذلك من البرلمان، كما تقرر أيضاً أن ليس للملك سلطة وقف تنفيذ القوانين أو تعطيلها أو الإعفاء من تطبيقها، كما ليس له أن يفرض أي ضريبة من دون أخذ موافقة البرلمان⁽¹⁹⁾. وبمرور الزمن أصبحت الضرائب لا تفرض إلا بموافقة البرلمان، ثم تطورت وظيفة البرلمان وأعضائه حتى هيئوا أنفسهم لرقابة الضرائب وحدث هذا في القرن السابع عشر، ثم حاول البرلمان في القرن الثامن عشر إيجاد أسلوب يمكنه من ممارسة رقابة مستمرة على السياسة المالية، ويتخلص من الحكومة التي لا يرغب فيها من دون اللجوء إلى القوة، ولم يكن الوصول إلى هذا الهدف سهلاً، وقد استمر البرلمان في طرح الأسئلة المتعلقة بالمسائل المالية في عهد هنري السابع، وقد تمكن البرلمان من فرض رقابته على الحكومة من خلال ورقة الاعتمادات المالية، وهكذا تطور الاختصاص الرقابي المالي للبرلمان خلال قرون من الزمن، وكان لهذا الاختصاص الدور الكبير في منح البرلمان الاختصاص السياسي، وإن تحقق هو الآخر بالتدريج. وهكذا كان الحال في العراق بالنسبة إلى تطور الرقابة المالية للبرلمان، حيث إن الرقابة المالية فيه نمت وتطورت مع السنين تحت دفع الحاجة، وقد مرّت بمراحل عديدة، وقد حاولت أن ترفع المستوى الرقابي في الشؤون المالية لكل من السلطين التشريعية والتنفيذية، لذا صدرت قوانين عدة للرقابة المالية، وبعد القانون رقم 17 لسنة 1927 أول قانون للرقابة المالية يصدر في العراق في العهد الملكي، ولم يصدر قانون للرقابة المالية بعد هذا القانون إلا بعد فترة طويلة ناهزت الأربعة عقود من الزمن، فجاء قانون الرقابة المالية رقم 24 لسنة 1968، وإن تأخر صدور القانون الثاني للرقابة المالية في القطر العراقي إلى ما بعد أربعين عاماً على تاريخ صدور القانون رقم 17 لسنة 1927، يعد تخلفاً كبيراً في ميدان الرقابة العامة للدولة⁽²⁰⁾، ثم صدر لاحقاً قانون ديوان الرقابة المالية رقم (194) لسنة 1980، واستمر العمل به إلى أن ألغي بموجب قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990. وفي ظل الدستور العراقي لسنة 2005، وفي سبيل رفع مستوى الرقابة على المال العام، وتنظيم العلاقة مع الأجهزة الرقابية الأخرى، صدر قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل⁽²¹⁾، وبموجب هذا القانون يقدم مجلس الرقابة المالية تقريراً سنوياً إلى مجلس النواب خلال (١٢٠) يوماً من نهاية كل سنة يتضمن الجوانب الأساسية التي أفرزتها نتائج تنفيذ الخطة السنوية للديوان بما في ذلك الآراء والملاحظات والمقترحات المتعلقة بالأوضاع المالية والإدارية والاقتصادية والقانونية وتقييم فاعلية وكفاية إجراءات الحكومة اللازمة لضمان الفعالية والشفافية في جباية الإيرادات وإنفاق الأموال العامة. كما أن للمجلس المذكور أن يقدم تقريراً إلى مجلس النواب بكل أمر هام في مجال الرقابة وتقويم الأداء المالي والإداري والاقتصادي، وله نشر ما يراه ضرورياً بموافقة مجلس النواب⁽²²⁾.

المطلب الثاني/ وسائل وآثار الرقابة المالية للبرلمان.

لكي يقوم البرلمان بعملية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية لا بد من تقرير الوسائل التي توصل إلى أداء هذه المهمة على نحو سليم. وللرقابة المالية التي يباشرها البرلمان آثار خطيرة على الحكومة أو أحد

أعضائها. بناء عليه، سيتم في هذا المطلب بحث وسائل الرقابة المالية للبرلمان (في فرع أول)، والآثار المترتبة على مباشرة تلك الرقابة (في فرع ثان)، وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول/ وسائل الرقابة المالية للبرلمان.

يستخدم البرلمان في الدول محل المقارنة عند قيامه بالرقابة على التصرفات المالية للحكومة، وسائل رقابية متعددة نصت عليها دساتير تلك الدول، ونظمت إجراءات ممارستها اللوائح الداخلية الناظمة لعمل المجالس التشريعية فيها، وتتجلى تلك الوسائل في الآتي:

أولاً - السؤال: وهو في حقيقته حقٌّ مقررٌ لكل عضو من أعضاء البرلمان، يستطيع من خلاله أن يوجه إلى أعضاء السلطة التنفيذية أسئلة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعترضه الحكومة في أمر من الأمور⁽²³⁾.

ثانياً - طلبات المناقشة العامة: تعد هذه الوسيلة في الفقه الدستوري من الوسائل الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان⁽²⁴⁾، ولعل هذا ما أفضى ببعض الفقهاء إلى اعتبارها من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة⁽²⁵⁾. وبموجب هذه الوسيلة يكون لعدد معين من أعضاء البرلمان (20 عضواً على الأقل في مصر، و10 أعضاء في سورية، و25 عضواً في العراق) الحق في طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات حوله وتبادل الرأي فيه⁽²⁶⁾.

ثالثاً - تشكيل لجان التحقيق: تجيز الدساتير في الدول محل المقارنة للبرلمان أن يؤلف لجاناً مؤقتة من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته⁽²⁷⁾. وهذه الوسيلة عملية للغاية، إذ لا يمكن للبرلمان غيرها أن يكتشف عيوب الجهاز الحكومي سواء من الناحية الإدارية أو المالية أو السياسية، فبوساطة التحقيق الذي يجريه البرلمان يمكن التعرف على المساوئ والانحرافات التي تنطوي عليها الأداة الحكومية، وعندئذ يقرر البرلمان الوسائل التي من شأنها القضاء على تلك المساوئ والانحرافات التي يكشف عنها التحقيق⁽²⁸⁾.

رابعاً - الاستجواب: وهو مطالبة أعضاء السلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء) ببيان أسباب تصرفهم في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم أو الغاية منه، لتقييم أدائهم ومحاسبتهم⁽²⁹⁾. ولهذا يعد حق الاستجواب أقوى من السؤال وأخطر منه في نتائجه؛ لأنه قد ينتهي الأمر في حالة عدم الاقتناع بالنتيجة إلى محاسبتهم من خلال اللجوء إلى إجراء التصويت على سحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها في حدود إجراءات معينة.

الفرع الثاني/ آثار الرقابة المالية للبرلمان.

تستهدف وظيفة الرقابة المالية التي تضطلع بها البرلمانات في مختلف دول العالم التأكد أو التحقق من مشروعية التصرفات المالية للسلطة التنفيذية، ومدى استهدافها الصالح العام. وبالنسبة للآثار التي قد تترتب على الرقابة المالية التي يباشرها البرلمان على التصرفات المالية للحكومة، فإنها جد خطيرة، وبخاصة في حال تبيين مجلس البرلمان ارتكاب السلطة التنفيذية أخطاء جسيمة أو مخالفات قانونية، الأمر الذي قد يؤدي إلى قيام أعضاء المجلس بتصعيد الموقف، من خلال مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في الموضوع الذي جرى التحقيق بشأنه أو الغاية منه، وذلك طبعاً عن طريق اللجوء إلى وسيلة الاستجواب، سواء تعلق الأمر برئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء الذي وقعت المخالفات أو التجاوزات ضمن وزارته، فإذا لم يقتنع العضو المستجوب بإجابات السلطة التنفيذية، فإن بإمكانه أن يصعد الموقف أكثر فأكثر، وذلك عن طريق اللجوء إلى **حجب الثقة** عن الوزارة ككل أو عن أحد الوزراء المَعيّنين. ويكون **حجب الثقة** بناء على اقتراح يتقدم به عدد من أعضاء المجلس التشريعي (عشر عدد أعضاء مجلس النواب في مصر، وخمس عدد الأعضاء في سورية والعراق) يتضمن سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء⁽³⁰⁾. ولا شك في أن قرار حجب الثقة هو أخطر قرار فيما يتصل بالعلاقة بين البرلمان والحكومة، ولهذا فقد أحاط المشرع في الدول محل المقارنة طلب سحب الثقة بعدد

من القيود والإجراءات التي تمثل في ذات الوقت ضمانات هامة تكفل عدم إساءة استعماله، أو على الأقل تحول دون الإسراف في استخدامه، وذلك تقديراً للأزمات الوزارية وانعكاساتها السلبية على الاستقرار في المجتمع⁽³¹⁾.

المبحث الثاني/ نماذج من الرقابة المالية للبرلمان.

تعدّ الوظيفة المالية أولى الوظائف التي مارسها البرلمانات من الناحية التاريخية، إذ نشأت البرلمانات بهدف الموافقة على إقرار الضرائب التي يطلبها الحُكّام، ومع تطور النظام البرلماني اتسعت سلطات البرلمان المالية، وأصبح له الرقابة على كل ما يتعلق بمالية الدولة، كحقوقه في فرض الضرائب والرسوم، وحقوقه في الموافقة على القروض العامة، فضلاً عن دوره في مناقشة وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة للدولة واعتماد الحساب الختامي⁽³²⁾. لقد ازدادت أهمية التشريعات المالية في الوقت الحاضر، إذ ازداد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، مما جعل السياسات المالية لها تأثيرها الكبير في شؤون الدولة وحياة الأفراد. وحيث إنّ الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي يعدان من أهم الأمثلة على الرقابة المالية للبرلمانات عموماً وللبرلمان العراقي خصوصاً، في كل ما يتعلق بإيرادات الدولة وأوجه إنفاقها، سيتم في هذا المبحث تناول هذين المثالين من خلال مطلبين وفق الآتي:

المطلب الأول : الموازنة العامة للدولة المطلب الثاني : الحساب الختامي للدولة

المطلب الأول/ الموازنة العامة للدولة.

أصبحت الموازنة العامة في العصر الحديث، ضرورةً لا بُدَّ منها لكل دولة من دول العالم، مهما كان نظامها السياسي، وشكل الحكومة الموجودة فيها. فمن دون الموازنة العامة يصعب أن تسيّر الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية سيراً منتظماً، ومن دونها لا تستطيع الدولة القيام بالوظائف الموكلة إليها. وبإيجاز، فإن الموازنة العامة، تعد المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة، ونشاطاتها، في جميع المجالات على اختلاف أنواعها⁽³³⁾. ولقد ازدادت أهمية الموازنة العامة واتسعت وظيفتها في الدولة الحديثة، ولم تعد مجرد رصد للإيرادات والنفقات، بل أصبحت إلى جوار ذلك، وسيلةً لإدارة الاقتصاد الوطني وتوجيهه، والتأثير في مختلف كمياته ومكوناته، وأيضاً أداة تستخدمها الدولة من أجل تحقيق أهداف اجتماعية، ووسيلة للحدّ من التفاوت بين الدخل. وإذا كانت الموازنة العامة للدولة لها هذه الأهمية، فإنّ الرقابة على المال العام لها أيضاً أهمية كبيرة، حيث أصبحت تعد أحد الأدوات الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة، بل إنّ البرلمانات وجدت في المقام الأول لتحقيق هذه الرقابة، ولذا كان من الأهمية بمكان العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره بناءً عليه، سيتم في هذا المطلب بيان ماهية الموازنة العامة للدولة وقواعدها (في فرع أول)، ثم سيتم (في فرع ثان) التطرق لموضوع الرقابة التشريعية أو البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة في الدول محل المقارنة، وذلك وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول/ ماهية الموازنة العامة للدولة وقواعدها.

في التجمعات الإنسانية التي سبقت ظهور الدولة، لم تكن هناك قواعد وأنظمة مالية محددة تحكم إيرادات الدولة ونفقاتها، إذ لم تكن هناك دولة، وكانت موارد تلك التجمعات محدودة، كما لم تعان من صعوبة في توزيع إيراداتها، وبالتالي لم تنشأ لديها الحاجة إلى الموازنة العامة. وقد ظهرت الموازنة العامة مع ظهور الدولة، ولكنها لم تكن بالشكل الذي هي عليه اليوم، فالموازنة العامة قديمة قديم المدنيّة، بل وقدم المشكلة الاقتصادية، وقد تطورت على مرّ العصور حتى وصلت إلى شكلها الحالي. وللموازنة العامة قواعد، تلتزم بها السلطة التنفيذية في الدول التي تعتمد النظام وتتعد عن الارتجال.

بناءً عليه، سيتم في هذا الفرع بيان ماهية الموازنة العامة وقواعدها وفق الآتي:

أولاً - ماهية الموازنة العامة للدولة :

إن تعبير "الموازنة العامة" يقابله في اللغة الإنكليزية **Budget**، وهذه الكلمة اشتقت من الفرنسية القديمة **Bougette** التي تعني الكيس الذي يضع فيه الخازن الأموال لينفق منها، وقد استعملت هذه الكلمة في

إنكثرت في العصور الوسطى لتعبّر عن الحقيبة الجدلية التي تحتوي بداخلها بيانات واقتراحات وزير الخزانة المتعلقة بنفقات الدولة وإيراداتها والتي اعتاد أن يحملها عندما كان يذهب إلى مجلس العموم البريطاني. ثم تطور استعمال هذه الكلمة في مرحلة ثانية لتدل على بيانات واقتراحات وزير الخزانة المتعلقة بنفقات الدولة وإيراداتها نفسها، أي إنها أصبحت تدل على المفهوم الحديث المستعمل حالياً للموازنة العامة⁽³⁴⁾. بناء عليه، سيتم بحث ماهية الموازنة العامة من خلال بيان تعريف الموازنة العامة، وتمييزها عما يشبهها من مفاهيم أخرى، وذلك وفق الآتي:

1 - تعريف الموازنة العامة للدولة :

الموازنة العامة تقديرٌ احتماليٌّ تفصيليٌّ لإيرادات الدولة ومصروفاتها، لفترةٍ زمنيةٍ مستقبليةٍ تحددها دساتير الدول عادةً بسنة، وإن كانت بعض الدساتير تسمح بأن تعد الموازنة لأكثر من سنة⁽³⁵⁾. فلكي تتمكن الدولة من تنفيذ سياستها المالية، بما تتطلبه من نفقات وإيرادات عامة، يتعين عليها الحصول على الإجازة اللازمة من قبل الشعب ممثلاً في السلطة التشريعية. وهنا تبرز أهمية الموازنة العامة للدولة باعتبارها الأداة المنظمة للوسائل التي تمكن أجهزة الدولة من تحقيق الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة التي تلتزم بالاضطلاع بها خلال فترة زمنية محددة⁽³⁶⁾. وقد تعددت تعريفات الموازنة العامة بتعدد الفقهاء والباحثين والتشريعات المالية والوضعية باختلاف الدول ونظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ووفق نظرة كل منهم إلى الموازنة.

أ - التعريف الفقهي للموازنة العامة للدولة : تعددت التعريفات التي وضعها الكتاب للموازنة العامة للدولة، ومن هذه التعريفات نذكر على سبيل المثال الآتي:

- « خطة مالية تصدر سنوياً بصك تشريعي يقدر ويجيز النفقات والإيرادات العامة اللازمة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المستوحاة من الفلسفة التي تتبناها الدولة»⁽³⁷⁾.

- « وثيقة محاسبية وقانونية ومالية وسياسية تعبّر عن فكرة التوفّع والاعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة، والتي تعبر في صورة أرقام عن النشاط الإداري والاقتصادي والاجتماعي للدولة»⁽³⁸⁾.

- « تقدير مفصّل احتمالي لنفقات الدولة وإيراداتها لفترة قادمة غالباً ما تكون سنة تقوم بإعدادها السلطة التنفيذية وتنال موافقة السلطة التشريعية»⁽³⁹⁾.

- « برنامج عمل مالي يتبلور في شكل وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية وينطوي على تقديرات مفصلة لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة لسنة قادمة، وهي الأداة الرئيسة التي تستخدمها السياسة المالية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية»⁽⁴⁰⁾.

- « خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة، غالباً سنة، ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية»⁽⁴¹⁾.

- « تقدير تفصيلي لنفقات وإيرادات الدولة خلال سنة مالية مقبلة، تعده أجهزة الدولة وتعتمده السلطة التشريعية بإصدار قانون ربط الموازنة الذي يجيز لهذه الأجهزة تنفيذ الموازنة الدولة بجانبها التحصيلي والإنفاقي، طبقاً للبرنامج التفصيلي الذي تتضمنه»⁽⁴²⁾.

ويستنتج من التعريفات السابقة أن الموازنة العامة للدولة تقوم على ثلاثة عناصر رئيسة هي الآتية :

1) التوفّع Prevision : تعتبر الموازنة العامة بمثابة بيان بما تتوقع السلطة التنفيذية أن تنفقه وأن تحصله من إيرادات مالية خلال مدة قادمة، تقدر بعام واحد في أغلب الأحوال، حيث تقوم هذه السلطة بإجراء هذا التوفّع أو التقدير قبل أن تعرضه على السلطة التشريعية لاعتماده⁽⁴³⁾.

2) الإجازة (الإقرار) Authorization : يقصد بالإجازة موافقة السلطة التشريعية باعتبارها ممثلة للشعب على توقعات السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالإيرادات العامة والنفقات العامة. وعلى هذا فإذا كانت السلطة التنفيذية هي التي تقوم بإجراء التوقعات، فإن السلطة التشريعية (مجلس النواب أو مجلس الشعب ...) هي التي تختص بإجازة هذه التوقعات.

وهذا ما نص عليه المشرع الدستوري في الدول محل المقارنة، إذ نص الدستور المصري النافذ لعام 2014 في المادة /167/ منه على أن: « تمارس الحكومة، بوجه خاص، الاختصاصات الآتية: ... 7 - إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة »، ونص في المادة /124/ على أن: « تشمل الموازنة العامة

للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها، ويتم التصويت عليه باباً باباً ..»، كما نص الدستور السوري النافذ لعام 2012 في المادة /128/ منه على أن: «يُمارس مجلس الوزراء الاختصاصات الآتية: ... 3- وضع مشروع الموازنة العامة للدولة»، ونص في المادة /75/ على أن: «يتولى مجلس الشعب الاختصاصات الآتية: .. 4- إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي»، ونص في المادة /79/ على أنه: «يجب عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية»، ونص في المادة /80/ على أن: «يصوّت المجلس على الموازنة باباً باباً، ولا تعد الموازنة نافذة إلا إذا أقرها المجلس». وكذلك الأمر بالنسبة إلى الدستور العراقي النافذ لعام 2005، إذ نص في المادة /80/ على أن: «يُمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ... رابعاً- إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية»، ونص في المادة /62/ على أن: «يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره».

إذن، من الضروري اعتماد التقديرات والتوقعات التي تقوم بها السلطة التنفيذية (الحكومة) بشأن النفقات العامة والإيرادات العامة للدولة للسنة المقبلة، ذلك أن اعتماد أو إقرار هذه التقديرات والتوقعات والموافقة عليها من قبل البرلمان هو الذي يتيح للسلطة التنفيذية (الحكومة) أن تمضي في تنفيذ الموازنة العامة للدولة طبقاً للبرنامج التفصيلي الذي تضمنته⁽⁴⁴⁾، وذلك طبقاً للقاعدة المشهورة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ"، وعلى ذلك فإن الموازنة العامة لا تعتبر نهائية إلا بعد اعتمادها والتصديق عليها من قبل البرلمان، وإصدار قانون بذلك يسمى "قانون ربط الموازنة".

(3) الأهداف: نظراً إلى أن الموازنة العامة لا تعمل في فراغ، بل تعمل في مجتمع معين، فإن ذلك قد اقتضى أن تسعى هذه الموازنة لتحقيق أهداف ذلك المجتمع، أي تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المستوحاة من الفلسفة التي تؤمن بها الدولة.

ب - التعريف التشريعي للموازنة العامة: عرّف المشرع المصري الموازنة العامة للدولة بأنها: «البرنامج المالي عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة للحكومة في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والأهداف الاستراتيجية للدولة»⁽⁴⁵⁾. كما عرّفها المشرع السوري بأنها: «الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية، وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بنينها العام والتفصيلي»⁽⁴⁶⁾. أما بالنسبة إلى جمهورية العراق، فقد عرّف قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ الموازنة العامة الاتحادية بأنها: «خطة مالية تعبر عمّا تعزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الإيرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية»⁽⁴⁷⁾.

2 - تمييز الموازنة العامة عن غيرها من الحسابات الأخرى:

أ - الموازنة العامة والموازنة الخاصة: تتشابه الموازنة العامة مع ميزانية المشروع الخاص في أن كليهما تعبران عن تقدير وتنبؤ للإيرادات والنفقات لمدة قادمة، إلا أن الاختلاف بينهما يكمن في الإجازة والاعتماد من طرف السلطة التشريعية (البرلمان) التي تتمتع بها الموازنة العامة حصراً، أما الميزانية الخاصة فهي حساب الموجودات ومطلوبات المشروع بتاريخ معين نتيجة لعملياته التي تمت في مدة سابقة وبطريقة محاسبية دون أن يحتاج ذلك إلى إقراره وتصديقه من قبل البرلمان⁽⁴⁸⁾.

ب - الموازنة العامة والميزانية العامة: تستخدم الميزانية العمومية للشركات والمؤسسات، والمنشآت التجارية الخاصة. وتبين قيمة الموجودات والمطلوبات (الشركة) في تاريخ معين، وهو نهاية السنة المالية للشركة، وتعبّر عن المركز المالي الحقيقي لها. ولذلك فهي تحدد قيمة موجودات ومطلوبات الشركة عن نتيجة عملياتها التي تمت في فترة سابقة. أما الموازنة العامة فتتضمن تقديرات لنفقات وإيرادات الدولة لسنة مالية مقبلة⁽⁴⁹⁾. وتختلف الموازنة العامة عن الميزانية العمومية في الآتي⁽⁵⁰⁾: أ - تختص الموازنة العامة بالدولة، بينما تختص الميزانية العمومية بالشركات الخاصة (والمؤسسات العامة ذات النشاط الاقتصادي) ب - تحضّر الموازنة العامة لسنة مالية مقبلة، بينما تحضّر الميزانية العمومية لسنة مالية منتهية (فترة زمنية سابقة).

ج - الموازنة العامة والموازنة القومية: تتميز الموازنة العامة عن الموازنة القومية التي تتسع لتشمل تقدير النفقات والإيرادات المتوقعة على المستوى القومي دون تفرقة بين حكومة ومشروعات خاصة وأفراد من أجل التعرف على المعطيات الأساسية للاقتصاد القومي من إنفاق كلي ونواتج قومي حتى يمكن على ضوءها تحديد السياسة المالية المناسبة، في حين تعد الموازنة العامة جزءاً من الموازنة الأولى فقتصر على تقدير النفقات والإيرادات العامة فقط⁽⁵¹⁾.

د - الموازنة العامة والحساب الختامي: يقصد بالحساب الختامي الذي يتضمن نتيجة تنفيذ الموازنة العامة أرقام فعلية وحقيقية في نهاية السنة المالية. ويتضح مما سبق أن هناك أوجه شبه بين الموازنة العامة والحساب الختامي تتمثل في أن كلاً منهما يحتوي على الإيرادات والنفقات العامة للدولة، وكلاهما يجب أن تتم إجازته من السلطة التشريعية. كما يتم تبويب الإيرادات والنفقات في كل من الموازنة العامة والحساب الختامي بنفس الطريقة⁽⁵²⁾. غير أن الموازنة العامة تختلف عن الحساب الختامي في أن أرقام الموازنة العامة هي أرقام تقديرية للإيرادات والنفقات، بينما أرقام الحساب الختامي هي أرقام فعلية للإيرادات المتحصلة والنفقات التي يتم إنفاقها فعلاً. فضلاً عن أن الموازنة العامة يتم اعتمادها لسنة مالية مقبلة، بينما الحساب الختامي يعد لسنة مالية منتهية⁽⁵³⁾.

ثانياً - قواعد الموازنة العامة:

اتفق علماء المالية العامة، على أن إعداد الموازنة العامة يجب أن يخضع لمجموعة من القواعد، تهدف إلى وضع الموازنة في صورة واضحة، كي يسهل على السلطة التشريعية تفهّمها، ومن ثمّ فرض الرقابة على تنفيذها. كما تهدف هذه القواعد إلى أن تكون الموازنة العامة معبرة تعبيراً صادقاً عن النشاط المالي للدولة. فضلاً عن أن هذه القواعد تجنب الحكومة الخطأ، وتقلل من احتمالات الإسراف، لاسيما في حالة زيادة الإيراد على الإنفاق.

1 - قاعدة سنوية الموازنة العامة: تقضي هذه القاعدة، بأن يتم تقدير استخدامات الدولة ومواردها، لفترة زمنية مقبلة، مدتها سنة، قد تكون مطابقة للسنة الميلادية، أو تتداخل معها، كما هو الحال في بعض الدول، إذ تبدأ السنة المالية في أول يوليو، وتنتهي في آخر يونيو من السنة التالية.

وتُعَدّ قاعدة السنوية من المبادئ الأكثر استقراراً، عند إعداد الموازنة العامة للدولة، على أساس أن السنة تمثل دورة كاملة للفصول المناخية الأربعة، ومن ثمّ تتميز المصروفات والإيرادات خلالها بصفة التكرار، كذلك فإن مدة السنة مناسبة لدوام رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، إذ لو طالمت مدة الموازنة عن سنة لضعفت رقابة البرلمان للحكومة ولتصرفاتها المالية، ولو قصرت عن السنة لأصبحت تلك الرقابة مرهقة شديدة الوطأة وقد تصبح مدعاة لتعطيل الأعمال⁽⁵⁴⁾.

2 - قاعدة وحدة الموازنة العامة: يقصد بوحدة الموازنة أن تدرج جميع نفقات الدولة وإيراداتها في وثيقة موازنة واحدة، والمقصود بالموازنة هنا هي موازنة الدولة وحدها، وبالتالي لا يعد استثناء من هذه القاعدة وجود موازنات عامة أخرى خاصة بأشخاص عامة غير الدولة، كموازنات البلديات مثلاً، حيث إن البلدية شخص عام (لامركزي) مستقل عن الدولة، وبالتالي فإن له موازنة عامة مستقلة عن موازنتها، ويرد تبرير هذه القاعدة في ناحيتين:

فمن الناحية المالية، يسهل تطبيق هذه القاعدة معرفة المركز المالي للدولة، وبخاصة عند مقارنة المجموع الكلي لإيراداتها ونفقاتها من جهة، كما يساعد الباحثين الماليين والاقتصاديين معرفة فيما إذا كانت هذه الموازنة متوازنة من عدمه.

أما الناحية السياسية، فإن هذه القاعدة تيسر للمجالس النيابية القيام بمهمة مراقبة الموازنة، ولهذا كانت من القواعد الأساسية في المالية العامة التقليدية⁽⁵⁵⁾. .. ومن ثم فإن تطبيق مبدأ وحدة الموازنة يعني عدم تعدد موازنات الدولة⁽⁵⁶⁾.

3 - قاعدة عمومية أو شمول الموازنة العامة: تقضي هذه القاعدة بأن تظهر في وثيقة الموازنة كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات دون أي مقاصة بين الاثنين. وهذه القاعدة تكمل قاعدة وحدة الموازنة، فإذا كانت قاعدة وحدة الموازنة تهدف إلى إعداد وثيقة واحدة لموازنة الدولة وتمثل الإطار الخارجي للموازنة، فإن قاعدة العمومية تهدف إلى ملأ هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل

تقدير بنفقة ولكل تقدير بإيراد دون إجراء مقاصة بين التقديرين، أي إن قاعدة عمومية الموازنة تمثل المضمون الداخلي لقاعدة وحدة الموازنة باعتبار أن هذه الأخيرة، هي الإطار الخارجي للموازنة⁽⁵⁷⁾.

4 - قاعدة شيوع الموازنة (عدم تخصيص الإيرادات): وتنطوي هذه القاعدة على عدم تخصيص بعض الإيرادات لتغطية نفقات معينة، بحجة أن عدم الالتزام بهذه القاعدة وتخصيص إيرادات معينة لتمويل نفقات معينة إما أن يدعو إلى الإسراف في الإنفاق في حالة زيادة الإيرادات العامة أو إلى التقدير وتعذر تنفيذ برنامج الحكومة وفقاً للخطة الموضوعة في حالة انخفاض حصيلة الإيرادات العامة المخصصة. ولذلك تقضي قاعدة عدم التخصيص بتجميع كافة الإيرادات العامة وتوجيهها لمقابلة كافة النفقات العامة على نحو يمكن الدولة من تحقيق أفضل استخدام لمواردها العامة بتوزيعها على أوجه الإنفاق المختلفة وفقاً لأهميتها النسبية⁽⁵⁸⁾.

الفرع الثاني/ الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة.

تكفل دساتير مختلف الدول حق السلطة التشريعية (البرلمان) في الرقابة على عمليات تنفيذ الموازنة قبل وأثناء وبعد انتهاء السنة المالية، وتهدف الرقابة البرلمانية (وتعرف بالرقابة السياسية) إلى التأكد من أن تنفيذ الموازنة قد تم وفق مضمون الإجازة التي منحتها السلطة التشريعية. وبوساطة الرقابة يتم التحقق من أن صرف النفقات العامة وجباية الإيرادات العامة قد أتى وفق الأهداف المحددة في الموازنة العامة⁽⁵⁹⁾. وتنقسم الرقابة المذكورة إلى ثلاثة أنواع: رقابة سابقة على تنفيذ الموازنة العامة، ورقابة مرافقة أو معاصرة لها، ورقابة لاحقة عليها.

أولاً - الرقابة البرلمانية السابقة على تنفيذ الموازنة العامة :

تتخصر، بشكل عام، صلاحية البرلمان في مراقبة الموازنة العامة قبل تنفيذها في أمرين: الأول مناقشة الموازنة العامة، والثاني إقرارها بقانون. ففي جمهورية مصر العربية، نص دستورها النافذ لعام 2014 على اختصاص الحكومة بإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة⁽⁶⁰⁾، واختصاص مجلس النواب بإقرار الموازنة العامة للدولة⁽⁶¹⁾. ووفقاً للدستور المصري، فإن الموازنة العامة للدولة تشمل كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرض 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 للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة. وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما، وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن.... وتجب موافقة المجلس على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون⁽⁶²⁾. وقد حددت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016 في الفصل الثاني من الباب السادس منها الإجراءات التشريعية المتعلقة بمناقشة مشروعات قوانين الموازنة العامة للدولة في المجلس⁽⁶³⁾. وفي سورية، حدد الدستور السوري النافذ لعام 2012 الاختصاصات التي يتولاها مجلس الوزراء، ومن بينها (وضع مشروع الموازنة العامة للدولة)⁽⁶⁴⁾، ونص على اختصاص مجلس الشعب بـ (إقرار الموازنة العامة)⁽⁶⁵⁾. وقد حدد النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة 2017 في الفصل الأول من الباب الخامس منه الإجراءات التشريعية المتعلقة بالية مناقشة وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة للدولة⁽⁶⁶⁾. أما بالنسبة إلى العراق، فقد نص الدستور العراقي على أن يمارس مجلس الوزراء صلاحية إعداد مشروع قانون الموازنة العامة⁽⁶⁷⁾، وأوجب على المجلس المذكور أن يقدم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب لإقراره⁽⁶⁸⁾. وقد نص قانون مجلس النواب لعام 2018 على الاختصاصات التشريعية التي يمارسها مجلس النواب، ومنها (دراسة ومناقشة مشروع قانون الموازنة العامة للدولة .. وإجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها ...) ⁽⁶⁹⁾. كما نص القانون على أن يقوم وزير المالية الاتحادي عند عرض مجلس الوزراء لمشروع الموازنة العامة للدولة بقراءة البيان المالي للموازنة على المجلس في جلسة تخصص لهذا الغرض ويجب أن يشمل البيان المالي المرتكزات العامة والمكونات الأساسية لمشروع الموازنة والأهداف الرئيسية مع عرض عام للحالة المالية والاقتصادية والنقدية عند

وضع المشروع وأي بيانات أو معلومات تتعلق بالموازنة⁽⁷⁰⁾. كما بيّن قانون الإدارة المالية الاتحادية في الفصل الثالث منه آلية إقرار الموازنة العامة، فنص على أن «يتولى مجلس الوزراء مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية وإقراره وتقديمه الى مجلس النواب قبل منتصف شهر تشرين الأول من كل سنة»⁽⁷¹⁾، وأعطى لمجلس النواب الصلاحية في إجراء المناقشة بين أبواب وفصول مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية المرسله من مجلس الوزراء، وتخفيض إجمالي سقف الموازنة، والاقتراح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي نفقات الموازنة⁽⁷²⁾. كما نص القانون على أنه في حال عدم اقرار مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة مالية معينة تُعد البيانات المالية النهائية للسنة السابقة اساساً للبيانات المالية لهذه السنة وتقدم الى مجلس النواب لغرض إقرارها⁽⁷³⁾. حاصل القول إن السلطة التشريعية تمارس رقابة سابقة على التصرفات المالية للحكومة من خلال سلطتها في إجازة أو تعديل أو تخفيض ما تحويه الموازنة العامة المقترحة من بنود ومخصصات مالية. فالبرلمان هو صاحب السلطة في إقرار الموازنة العامة، وما يرتبط بها من قوانين وتشريعات. ويعد حق البرلمان في اعتماد الموازنة العامة من أقوى الحقوق التي يتمتع بها، إذ بوساطته يستطيع رقابة الأداء أو النشاط الحكومي في جميع المجالات، وذلك لأن أي نشاط يستلزم مالياً للقيام به، ومن ثم يستطيع البرلمان دائماً تعطيل أي نشاط حكومي برفضه الموافقة على الموازنة العامة المقدمة من الحكومة، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى إجبار الحكومة على الاستقالة أو حل البرلمان ذاته، لاسيما في ظل النظام البرلماني⁽⁷⁴⁾.

ثانياً - الرقابة البرلمانية المرافقة (أو المعاصرة) لتنفيذ الموازنة العامة :

تمارس السلطة التشريعية رقابة مرافقة لعمليات تحصيل وإنفاق الأموال العامة أثناء السنة المالية، ويتحقق ذلك عن طريق البيانات والوثائق التي تقدمها الحكومة للمجالس التشريعية من جهة، وعن طريق التعديلات التي تطرأ على الموازنة أثناء مدة تنفيذها - كنقل الاعتمادات من باب إلى آخر، وإقرار الاعتمادات الإضافية - من جهة أخرى⁽⁷⁵⁾. ففي مصر، اشترط دستورها النافذ موافقة مجلس النواب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون⁽⁷⁶⁾. وكذلك الأمر في سورية، إذ نص دستورها النافذ على أنه: «لا يجوز إجراء المناقشة بين أبواب الموازنة إلا وفق أحكام القانون»⁽⁷⁷⁾. أما بالنسبة إلى العراق، فقد أجاز قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ لوزير المالية الاتحادي صلاحية إجراء المناقشة بين اعتمادات الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق المصادق عليها في الموازنة العامة الاتحادية السنوية على مستوى الأبواب بناء على طلب وحدات الإنفاق⁽⁷⁸⁾. غير أن القانون المذكور لم يجرز إجراء المناقشة في الحالات الخمس الآتية: أ - المناقشة من تخصيصات تعويضات الموظفين إلى باقي النفقات الجارية. ب - المناقشة من النفقات الجارية إلى النفقات الاستثمارية. ج - المناقشة من النفقات الجارية إلى النفقات الرأسمالية. د - المناقشة من تخصيصات المشاريع الاستثمارية إلى تخصيصات النفقات الجارية. هـ - المناقشة من تخصيصات مشاريع تنمية الأقاليم بين المحافظات⁽⁷⁹⁾. ويستخدم مجلس البرلمان في الدول محل المقارنة عند قيامه بممارسة الرقابة المالية في أثناء السنة التي يتم فيها تنفيذ الموازنة العامة وسائل رقابية متعددة نصت عليها دساتير تلك الدول، ونظمت إجراءات ممارستها الأنظمة (أو اللوائح) الداخلية الناظمة لعمل المجالس التشريعية فيها، وتتمثل هذه الوسائل في كل من السؤال، وطلبات المناقشة العامة، وتشكيل لجان التحقيق، والاستجواب. وقد يترتب على ممارسة البرلمان لرقابته على التصرفات المالية للحكومة حجب أو سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء⁽⁸⁰⁾.

ثالثاً - الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة :

يمارس البرلمان رقابة لاحقة على عمليات تنفيذ الموازنة العامة، من خلال اعتماد قانون قطع حسابات موازنة كل سنة مالية. وذلك عن طريق تدقيق ومراجعة الحساب العام الإجمالي للموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية، إذ تقوم وزارة المالية بإعداد مشروع هذا الحساب وتبليغه إلى (الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر، والجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية، وديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق) خلال فترة محددة من انتهاء السنة التي يعود لها ذلك الحساب. وتعرض الحسابات النهائية للسنة المالية على البرلمان خلال مدة معينة من انتهاء هذه السنة، فيقوم بتدقيقه ومقارنته مع التقديرات الأصلية

للإيرادات والنفقات التي كان قد أقرها في البداية لمعرفة مدى تقيد السلطة التنفيذية بالإذن الممنوح لها في الجباية والإنفاق. حيث يقوم المجلس التشريعي بإقرار قانون قطع الحساب، ويشكّل هذا القانون آخر مرحلة من مراحل الرقابة التشريعية⁽⁸¹⁾، وهذا ما سيتم شرحه في المطلب القادم.

المطلب الثاني/ الحساب الختامي للدولة.

يقصد بالحساب الختامي Final Account بيان النفقات التي تم إنفاقها والإيرادات التي تم تحصيلها فعلياً خلال الفترة التي نفذت فيها الموازنة، ويجري عادة إعداد الحساب الختامي بعد انتهاء السنة المالية بعدة أشهر من قبل السلطة التنفيذية، ويجب أن يتم اعتماده من قبل السلطة التشريعية، ويبين الحساب الختامي مدى دقة الإيرادات والنفقات واختلافها أو تطابقها الذي تضمنته الموازنة العامة للواقع الفعلي⁽⁸²⁾.

بناءً عليه، سيتم في هذا المطلب بيان ماهية الحساب الختامي (في فرع أول)، ثم سنتعرف (في فرع ثان) على كيفية إعداد الحساب الختامي واعتماده في الدول محلّ المقارنة، وذلك وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول/ ماهية الحساب الختامي.

أولاً - تعريف الحساب الختامي :

على الرغم من أن التشريعات المالية في الدول محلّ المقارنة لم تتفق على تعريف موحد للحساب الختامي للدولة، إلا أن فحوى ومضمون تلك التعريفات واحد. ففي مصر، يُعرّف قانون المالية العامة الموحد رقم ٦/ لسنة ٢٠٢٢ الحساب الختامي بأنه: « تقرير عن نتائج التنفيذ الفعلي لموازنات الجهات الإدارية الداخلة في الموازنة العامة للدولة والملحقة بها في نهاية السنة المالية »⁽⁸³⁾، وفي سورية، يُعرّف القانون المالي الأساسي الحساب الختامي بأنه: « الحساب الذي يتضمن نتيجة تنفيذ الموازنة العامة كأرقام فعلية وحقيقية في نهاية السنة المالية ويتم إعداده وفقاً للأنظمة المحاسبية النافذة »⁽⁸⁴⁾. أما بالنسبة إلى العراق، فإن قانون الإدارة المالية الاتحادية يُعرّف الحساب الختامي للدولة (البيانات المالية الاتحادية) على أنه: « قائمة المركز المالي للدولة (الموجودات والمطلوبات) كما هي عليه في ٣١ كانون الأول من كل سنة، وحساب قياس النتيجة الذي يتضمن الإيرادات والمصروفات والكشوفات الأخرى للسنة المنتهية فيها »⁽⁸⁵⁾.

ثانياً - تمييز الحساب الختامي عن الموازنة العامة :

ذكرنا آنفاً أن الحساب الختامي عبارة عن بيان يتضمن النفقات العامة، التي أنفقت، والإيرادات العامة، التي حُصّلت، خلال فترة مالية منتهية، غالباً ما تكون سنة. وعادة ما يذكر أساتذة المالية العامة الحساب الختامي في معرض تمييز الموازنة العامة عما يختلط بها من مفاهيم أخرى، وذلك للشبه الكبير بينهما، فكل منهما مرتّب على شكل جدول، ويضم الجدول النفقات العامة والإيرادات العامة، كما أنّ كلاهما من حيث المدة الزمنية يُعدّ لمدة سنة واحدة (غالباً)، وكل منهما يُعدّ من قبل السلطة التنفيذية ويقدم على شكل مشروع قانون إلى السلطة التشريعية لإقراره⁽⁸⁶⁾. ومن ثمّ يتشابه الحساب الختامي مع الموازنة العامة في أنّ كلاهما يحتوي على الإيرادات والنفقات العامة للدولة، وكلاهما يجب أن تتم إجازته من السلطة التشريعية. كما يتم تبويب الإيرادات والنفقات في كل من الموازنة العامة والحساب الختامي بالطريقة نفسها. غير أنّ الاختلاف الأساسي بينهما يتمثل في أنّ الموازنة العامة تتضمن أرقاماً تقديرية، بينما يتضمن الحساب الختامي أرقاماً حقيقية فعلية. ويلاحظ أنّ لكل موازنة عامة حساباً ختامياً، يصدر عن الفترة نفسها، التي تكون قد نفذت فيها الموازنة العامة. وبمقارنة أرقام الموازنة العامة، بأرقام الحساب الختامي، يمكن معرفة مدى صحة تقديرات الموازنة العامة، ومطابقتها للواقع⁽⁸⁷⁾.

ثالثاً - أهمية الحساب الختامي :

الحساب الختامي للدولة هو وسيلة السلطة التشريعية للمراجعة والتأكد من التزام الدولة بتنفيذ ما اعتمدهت السلطة التشريعية من نفقات، وهو أداة متابعة الحكومة، وهو وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليل احتمالات الخطأ في موازنات الدولة المستقبلية، وهو أداة للرقابة وتقييم الأداء والوقوف على درجة الكفاءة والإنتاجية للقطاعات الحكومية، وهو وسيلة لاكتشاف الانحرافات في هذا المجال وتجاوزها بالمستقبل⁽⁸⁸⁾. ويفيد الحساب الختامي دائرة الموازنة العامة أو مكتب الموازنة العامة في إعداد تقديرات الموازنة العامة للدولة على أرقام الحساب الختامي الفعلية، لسنوات سابقة عند تقديرهم للإيرادات والنفقات للموازنة العامة

للسنة المالية المقبلة⁽⁸⁹⁾ . ، لذلك نص المشرع الدستوري في الدول محل المقارنة على ضرورة عرض الحساب الختامي على السلطة التشريعية خلال مدة (لا تتجاوز عاماً واحداً في سورية⁽⁹⁰⁾ ، ولا تزيد على ستة أشهر في مصر⁽⁹¹⁾ . ، ولا تزيد على تسعة أشهر في العراق⁽⁹²⁾ .) من انتهاء السنة المالية، ثم إقراره بقانون، وذلك للاستفادة منه في تقدير موازنات الدولة اللاحقة.

الفرع الثاني/ إعداد الحساب الختامي واعتماده.

نص المشرع الدستوري في الدول محل المقارنة على أن يمارس مجلس الوزراء صلاحية إعداد مشروع الحساب الختامي، وأوجب على المجلس المذكور عرض مشروع الحساب الختامي، خلال مدة محددة من تاريخ انتهاء السنة المالية، على المجلس التشريعي لمناقشته وإقراره. وتفصيل ذلك كالآتي:

أولاً - إعداد الحساب الختامي :

تتولى السلطة التنفيذية (وزارة المالية عادة) في الدول محل المقارنة إعداد مشروع قانون الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة عن السنة المالية المنتهية، وذلك وفق الآتي:

1 (في مصر : تنص المادة /66/ من قانون المالية العامة الموحد رقم /٦/ لسنة ٢٠٢٢ على أن: « تعد الوزارة [الوزارة المختصة بالشؤون المالية] مشروع الحساب الختامي للدولة عن السنة المالية المنتهية وفقاً لتصنيفات الموازنة الواردة بهذا القانون ... »، كما تنص المادة /67/ من هذا القانون على أن: « تحال إلى مجلس النواب، وإلى الجهاز المركزي للمحاسبات مشروعات قوانين ربط الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة في موعد أقصاه أربعة أشهر من انتهاء السنة المالية ». وقد بيّنت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016 إجراءات دراسة ومناقشة مشروعات قوانين الحسابات الختامية، وهي كالآتي:

أ - تعد لجنة الخطة والموازنة تقريراً عاماً عن الحساب الختامي للدولة من واقع تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات والبيانات التي تقدمها الوزارات المختصة بالمالية والاقتصاد والتجارة الخارجية. كما تعد اللجنة تقارير عن مشروعات قوانين ربط الحسابات الختامية الأخرى. وفي جميع الأحوال، يجب عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على المجلس خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويعرض معه التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على الحساب الختامي⁽⁹³⁾ .

ب - تسري الأحكام الخاصة بمناقشة الموازنة العامة للدولة على مشروعات القوانين والقرارات بقوانين المتعلقة بفتح الاعتمادات الإضافية، أو نقل مبلغ من باب إلى باب من أبواب الموازنة، وكذلك على الموازنات الملحق بها. كما تسري القواعد الخاصة بمناقشة مشروع قانون ربط الحساب الختامي للدولة على مناقشة الحسابات الختامية الأخرى⁽⁹⁴⁾ .

ج - يتم التصويت على مشروعات قوانين ربط الحسابات الختامية باباً باباً، ثم يتم التصويت على مشروعات قوانين ربط الحسابات الختامية في مجموعها. ويجوز للمجلس أن يقرر إحالة ملاحظات الجهاز المركزي للمحاسبات المتعلقة بالحسابات الختامية، وتقرير لجنة الخطة والموازنة بشأنها إلى لجنة خاصة، أو إلى أي من لجان المجلس المختصة لإعداد دراسة أو تقرير عنها للمجلس في الميعاد الذي يحدده⁽⁹⁵⁾ .

2 (في سورية : تنص المادة /31/ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006 على أن:

«أ- تعد كل وزارة أو جهة عامة ذات طابع إداري حساباً ختامياً عن السنة المالية المنتهية موزعاً وفق التوزيع الوارد في النظام المحاسبي للجهات العامة ذات الطابع الإداري وترسله إلى مديرية الخزانة المركزية والحسابات في وزارة المالية وإلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية.

ب - تعد وزارة المالية الحسابات الختامية للوزارات والجهات العامة ذات الطابع الإداري عن السنة المالية المنتهية بعد إقرارها من الجهاز المركزي للرقابة المالية أصولاً خلال ستة أشهر من انتهاء السنة المالية مشتملة على حسابات التسوية والقوائم المالية المرفقة بها وفق قرارات تصدر عن وزارة المالية .

ج - تعرض الحسابات الختامية المشار إليها في الفقرة (ب) من هذه المادة قبل انتهاء السنة المالية على مجلس الوزراء لإقرارها أصولاً.

د - تعد الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي حساباتها وميزانياتها الختامية وتبلغها إلى مديرية شؤون المؤسسات في وزارة المالية وإلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية ووفقاً للقواعد المنصوص عليها في النظام المالي لهذه الجهات».

3 (في العراق : نص قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩⁽⁹⁶⁾ في المادة /34/ البند /ثالثاً/ على أن: « يقدم وزير المالية البيانات المالية الاتحادية [الحساب الختامي للدولة] في موعد أقصاه نهاية شهر آذار من السنة اللاحقة إلى ديوان الرقابة المالية الاتحادية في ضوء المتطلبات التي يحددها الديوان لتدقيقها. يعد ديوان الرقابة المالية الاتحادية تقريراً عن البيانات المالية الاتحادية يقدمه إلى وزير المالية الاتحادية في الخامس عشر من شهر أيلول لإرساله إلى لجنة الشؤون الاقتصادية أو ما يحل محلها لدراسته ورفعها إلى مجلس الوزراء لعرضه على مجلس النواب قبل الثلاثين من شهر أيلول لمناقشته وإقراره».

ثانياً - اعتماد الحساب الختامي :

تتولى السلطة التشريعية (البرلمان) في الدول محل المقارنة عملية مناقشة وإقرار مشروع قانون الحساب الختامي للدولة عن السنة المالية المنتهية، وذلك وفق الآتي:

1 (في مصر : ينص الدستور المصري النافذ لعام 2014 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. ويتم التصويت على كل باب من ابوابه بشكل منفرد ، ويصدر بقانون. وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات أية بيانات أو تقارير أخرى»⁽⁹⁷⁾.

2 (في سورية : حدد الدستور السوري النافذ لعام 2012 الاختصاصات التي يتولاها مجلس الشعب، ومن بينها "إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي"⁽⁹⁸⁾ ، ونص أيضاً على ضرورة أن : « تُعرض الحسابات الختامية للسنة المالية على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عاماً واحداً منذ انتهاء هذه السنة ويتم قطع الحساب بقانون، ويطبَّق على قطع الحساب ما يطبَّق على الموازنة في الإقرار»⁽⁹⁹⁾ . كما أكد أيضاً القانون المالي الأساسي لعام 2006 على وجوب أن: « تقرر السلطة التشريعية الحسابات الختامية للسنة المالية المنتهية بقانون»⁽¹⁰⁰⁾.

3 (في العراق : ينص الدستور العراقي لعام 2005 على أن يمارس مجلس الوزراء صلاحية إعداد مشروع الحساب الختامي⁽¹⁰¹⁾ ، وأوجب على المجلس المذكور أن يقدم مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره⁽¹⁰²⁾ . وقد نص قانون مجلس النواب رقم 13 لعام 2018 على الاختصاصات التشريعية التي يمارسها مجلس النواب العراقي، ومنها "المصادقة على الحساب الختامي"⁽¹⁰³⁾ ، وأوجب عرض الحساب الختامي على المجلس في مدة لا تزيد على تسعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية. ويجب على ديوان الرقابة المالية الاتحادية أن يقدم إلى المجلس تقريره حول الحساب الختامي لموازنات الدولة متزامناً مع موعد تقديم الحكومة للحساب⁽¹⁰⁴⁾.

الخاتمة.

بعد أن تمَّ بحمد الله وتوفيقه الانتهاء من عرض موضوع الدراسة « الرقابة المالية للبرلمان وتطبيقاتها العملية "دراسة مقارنة"» وذلك من خلال جهد متواضع بذل في هذا البحث، نعرض فيما يأتي لأهم النتائج التي تم التوصل إليها، مع بعض التوصيات:

أولاً / النتائج:

- يجمع علماء المالية والاقتصاد على أهمية وظيفة الرقابة المالية التي يضطلع بها البرلمان في مختلف دول العالم على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية، ذلك أن هذه الرقابة تمثل الضوابط التي تمنع التجاوزات، وتؤدي إلى المحافظة على الأموال العامة، التي تعد عصب الدولة الحديثة، ووسيلتها لتحقيق التنمية والرفاهية .

- منح المشرع الدستوري في الدول محل المقارنة الاختصاص بإعداد الموازنة العامة للدولة، واقتراح مشروع قانونها، وكذلك إعداد الحساب الختامي واقتراح مشروع قانونه، إلى مجلس الوزراء. غير أن الاعتراف للسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) بأفضليتها في إعداد الموازنة العامة (والحساب الختامي) للدولة لا يعني أبداً أن لها الحرية في تنفيذ ما تضعه من برنامج بصورة مباشرة ودون الحصول على موافقة السلطة التشريعية في ذلك، ولذا أوجب المشرع الدستوري في الدول محل المقارنة على مجلس الوزراء أن يقدم مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى المجلس النيابي (البرلمان) لإقراره. - تكفل دساتير الدول محل المقارنة حق السلطة التشريعية (البرلمان) في الرقابة على عمليات تنفيذ الموازنة قبل وأثناء وبعد انتهاء السنة المالية، وذلك بهدف التأكد من أن تنفيذ الموازنة قد تم وفق مضمون الإجازة التي منحها السلطة التشريعية.

- تمارس السلطة التشريعية رقابة سابقة على التصرفات المالية للحكومة من خلال سلطتها في إجازة أو تعديل أو تخفيض ما تحويه الموازنة العامة المقترحة من بنود ومخصصات مالية. فالمجلس التشريعي هو صاحب السلطة في إقرار الموازنة العامة، وما يرتبط بها من قوانين وتشريعات. ويمارس المجلس التشريعي من خلال هذه السلطة رقابته على الجهاز التنفيذي، والتي تمتد عادة لتشمل كافة جوانب السياسات العامة والبرامج التي تنفذها الحكومة.

- تمارس السلطة التشريعية رقابة مرافقة لعمليات تحصيل وإنفاق الأموال العامة أثناء السنة المالية، إذ تشترط القوانين المالية في الدول محل المقارنة ضرورة الحصول على موافقة السلطة التشريعية على نقل الاعتمادات من باب إلى آخر، أو عند طلب اعتمادات إضافية. ويستخدم المجلس التشريعي في الدول محل المقارنة عند قيامه بهذه الرقابة وسائل متعددة أهمها: السؤال، والاستجواب، وطلبات المناقشة العامة، وتشكيل لجان التحقيق، وحجب الثقة.

- تمارس السلطة التشريعية رقابة لاحقة على عمليات تنفيذ الموازنة العامة، من خلال اعتماد قانون قطع حسابات موازنة كل سنة مالية، إذ أوجبت دساتير الدول محل المقارنة عرض قطع حساب موازنة كل سنة مالية على السلطة التشريعية، لتوافق عليه بعد أن تثبت من احترام إرادتها في تنفيذ الموازنة. غير أن الرقابة التشريعية اللاحقة لا يمكن أن نعدها رقابة فعالة ومجدية، إذ جرت معظم المجالس التشريعية في مصر وسورية والعراق والكثير من الدول الأخرى، إلى إقرار مشروع الحساب العام الإجمالي من دون مناقشة تذكر، ويصعب بصورة علمية ولسباب فنية، على السلطة التشريعية أن تقوم بأعمال الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة.

ثانياً / التوصيات :

- ضرورة إيجاد هيئة فنية مختصة تعين البرلمان - ولاسيما في سورية - في رقابته على التصرفات المالية للحكومة، من خلال قيام هذه الهيئة بتدقيق الحساب العام الإجمالي للموازنة العامة وإعداد تقرير عنه ثم إحالته إلى المجلس النيابي، ولا سيما أن العديد من الدول قد سارت في هذا الاتجاه وأنشأت مثل هذه الهيئة (كما هو الحال بالنسبة إلى ديوان المحاسبات الذي كان موجوداً في سورية في الفترة الممتدة ما بين عامي 1938 - 1967).

- تفعيل الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي من خلال قيام النواب باستخدام جميع وسائل وأدوات الرقابة البرلمانية بشكل كامل، وبعيداً عن أية اعتبارات حزبية أو سياسية.

- وضع الأطر القانونية التي تحدد علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية، وأهداف العمل الرقابي وأصوله وشروطه في حال غيابها، والتخفيف من القيود التي تضعها اللوائح والأنظمة الداخلية على بعض أنماط الرقابة البرلمانية التي تتضمن أثراً عقابياً، مثل الاستجواب أو حجب الثقة.

- تزويد النواب بمساعدين من الباحثين وأصحاب الاختصاص ومن الإداريين؛ فأصحاب الاختصاص يستطيعون إمداد النائب بالدراسات والمعلومات الضرورية لكي يضطلع بعمله الرقابي، في حين يوفر له المساعدون الإداريون حيزاً أكبر من الوقت والجهد لكي يصرفهما في الاطلاع على المعلومات والدراسات والبحوث التي توضع تحت تصرفه لكي يتابع عمله الرقابي.

الهوامش.

- (1) انظر في التفاصيل: د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" (القاهاة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، 2006/2005)، ص 36 وما بعدها.
- (2) انظر: د. إيهاب زكي سلام؛ الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني (القاهاة؛ عالم الكتب، طبعة 1983)، ص 2 وما بعدها. د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي (الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، طبعة 2002)، ص 7 وما بعدها.
- (3) انظر: ابن منظور، لسان العرب، طبعة دار المعارف بالقاهاة، المجلد الثالث، الجزء 19، ص 1699، 1700. المعجم الوسيط؛ القاهاة، مكتبة الشروق، الطبعة الرابعة 2004، ص 363.
- (4) انظر: د. جميل صليبا؛ المعجم الفلسفي، الجزء الأول (بيروت، دار الكتاب اللبناني، طبعة 1980)، ص 619. أندريه لالاند؛ موسوعة لالاند الفلسفية، "المجلد الأول" (منشورات عويدات "بيروت - باريس"، الطبعة الثانية 2001)، ص 225.
- (5) انظر: د. عبد الوهاب الكيالي وآخرون، موسوعة السياسة "الجزء الثاني" (بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى 1981)، ص 827، 828.
- (6) انظر: د. إيهاب زكي سلام؛ الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية ...، مرجع سابق، ص 3، 17.
- (7) انظر: أ. محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية (العراق، جامعة الكوفة، كلية القانون، رسالة ماجستير، عام 2010)، ص 228.
- (8) انظر: د. حسن مصطفى البحري، الرقابة البرلمانية (دمشق، هيئة الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الرابع، الطبعة الأولى 2010)، ص 13.
- (9) انظر: د. حسن مصطفى البحري، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 13.
- (10) انظر: سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي (جمهورية العراق، بغداد، مجلس النواب، الدائرة الإعلامية، الطبعة الأولى 2008)، ص 22.
- (11) انظر: د. ماهر موسى العبيدي، مبادئ الرقابة المالية (بغداد، مطبعة بغداد، الطبعة الثانية، 1986)، ص 13.
- (12) انظر: فاطمة أحمد عبد الله، الرقابة على تنفيذ الموازنة (العراق، جامعة بغداد، كلية القانون، رسالة ماجستير، عام 1999)، ص 75.
- (13) انظر: د. حبيب أبو صقر، عمليات تنفيذ الموازنة ورقابته، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1981، ص 17.
- (14) انظر: فاطمة أحمد عبد الله، الرقابة على تنفيذ الموازنة، المرجع السابق، ص 79.
- (15) انظر: د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية (الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 1989)، ص 20.
- (1) (17) الماجنا كارتا The Magna Carta هي وثيقة مهمة في التاريخ القانوني والدستوري لإنجلترا، بل هي أيضاً جزء لا يتجزأ من التاريخ القانوني والدستوري لجميع الدول الحديثة التي نشأت من الإمبراطورية البريطانية السابقة. ويشتمل هذا الميثاق على ثلاث وستين مادة تحتوي على كثير من الأحكام التي تصون حقوق الكنيسة والأشراف في مواجهة سلطات الملك، وعلى كثير من الضمانات الخاصة بفرض الضرائب علاوة على كفالة حرية القضاء والكثير من الحريات الفردية. فلقد نص الميثاق على تأمين حريات الكنيسة، ولا سيما بما اخص بحقوقها التقليدية باختيار رؤسائها وانتخابهم، وعلى تأمين حقوق الأشراف في مواجهة التصرفات الملكية التي كانت تقع على أراضيهم وملكياتهم. ولم يقتصر الميثاق على صيانة حقوق الكنيسة والأشراف، بل تضمن كذلك صيانة الكثير من الحريات الفردية؛ فلقد كفل الحرية الاقتصادية للتجار حتى بالنسبة للأجانب منهم، كما كفل الحرية الشخصية لكل فرد من أفراد الرعية مهما اختلفت طبقة ورتبته وتباينت درجته في المجتمع، وذلك في المادة 39/ التي جاء فيها: « لا يجوز إلقاء القبض على أي شخص حر، أو اعتقاله، أو نزع ملكيته، أو إبعاده، أو إلحاق الضرر به بأي طريقة كانت، ولا يمكن اتخاذ أي إجراء في مواجهة الأفراد إلا بموجب أحكام قانونية تصدر عن هم من طبقة مماثلة لطبقته، وبمقتضى قوانين البلاد». كما عمل على إلغاء الضرائب الاستثنائية المستحدثة وعلى عدم جواز فرض أي ضريبة إلا بعد الموافقة عليها من الهيئة التي تمثل الدولة، وذلك باستثناء بعض الضرائب المتعلقة بنظام الإقطاع.
- انظر: د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري المقارن (دمشق، بلا دار نشر، الطبعة الأولى 2021)، ص 352، 353.
- (18) انظر: د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري المقارن، المرجع السابق، ص 353.
- (19) انظر: د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري المقارن، المرجع السابق، ص 353، 354.
- (20) انظر: د. ماهر موسى العبيدي، مبادئ الرقابة المالية، مرجع سابق، ص 12.
- (21) تنص المادة الخامسة من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 [المعدل بالقانون رقم (104) لسنة 2012] على أن: « الديوان هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية، ويعد أعلى هيئة رقابية ومالية يرتبط بمجلس النواب، ويمثله رئيس الديوان أو من يخوله». وبحسب المادة 22/ من القانون المذكور يوافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية الاتحادي بناءً على اقتراح مجلس الوزراء. ويكون رئيس الديوان بدرجة وزير يعين لمدة أربع سنوات. ولرئيس الديوان صلاحيات وزير المالية فيما يتعلق بشؤون الديوان وملاكه وموازنته.
- (22) انظر: المادة 28- أو/أ من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.
- (23) وردت الأحكام القانونية المتعلقة بالأسئلة البرلمانية في (المواد 198- 211) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016، وفي (المواد 196 - 203) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة 2017، وفي المواد (50 - 54) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2022.

- (24) انظر : د. إيهاب سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية....، مرجع سابق، ص88.
- (25) انظر : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص746.
- (26) وردت الأحكام القانونية المتعلقة بطلبات المناقشة العامة في (المواد 230- 233) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016، وفي (المواد 204- 209) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة 2017، وفي المادة 55/ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2022.
- (27) وردت الأحكام القانونية المتعلقة بلجان تقصي الحقائق في (المواد 240- 244) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016، وفي (المواد 82 - 87) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة 2017، وفي (المواد 38- 42) من قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته رقم 13 لعام 2018 وكذا في (المواد 83 - 85) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2022.
- (28) انظر : د. محمد ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة" (القاهرة؛ دار الفكر العربي، 1971)، ص621.
- (29) وردت الأحكام القانونية المتعلقة بالاستجابات في (المواد 216- 225) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016، وفي (المواد 210- 215) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة 2017، وفي (المواد 31- 37) من قانون مجلس النواب العراقي رقم 13 لعام 2018 وكذا في (المواد 56- 61) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2022.
- (30) وردت الأحكام القانونية المتعلقة بسحب الثقة في (المواد 226- 229) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016، وفي (المواد 216 - 219) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة 2017، وفي (المواد 63 - 66) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2022.
- (31) انظر : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص829.
- (32) انظر : د. رمزي طه الشاعر، النظام الدستوري المصري "دراسة تحليلية لدستور 2014 المعدل في 2019 مقارناً بالداستاتير السابقة" (القاهرة؛ دار النهضة العربية، الطبعة الأولى سنة 2019)، ص994، 995.
- (33) انظر : د. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة (الأردن، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة ٢٠١١)، ص١٥.
- (34) انظر في ذلك : د. محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة (المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، طبعة عام 1982)، ص497.
- (35) حدد دستور مملكة البحرين الصادر في عام 2002 (المعدل في سنة 2012) مدة الميزانية بسنة واحدة، ولكنه أجاز إعداد الميزانية لسنتين ماليتين على الأكثر، فنص في الفقرة (ج) من المادة 109/ على أن: « تكون مناقشة مشروع قانون الميزانية على أساس التوبيخ الوارد فيها، ويجوز إعداد الميزانية لسنتين ماليتين على الأكثر، ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من وجوه الصرف إلا بقانون».
- (36) انظر : د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة (بيروت، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٤)، ص231.
- (37) انظر : د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي (منشورات جامعة دمشق، 1991 - 1992).
- (38) انظر : د. السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، عام ١٩٩٦)، ص١٢.
- (39) انظر : د. رائد ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق (بغداد، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، عام 2017)، ص121.
- (40) انظر : د. عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة (القاهرة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، طبعة عام ٢٠١٠)، ص٦٩.
- (41) انظر : د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي (جامعة بغداد، كلية القانون، طبعة عام 1970)، ص102.
- (42) انظر : د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، مرجع سابق، ص236.
- (43) انظر : د. عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة "دراسة تحليلية لمقومات مالية الاقتصاد العام (الإسكندرية، مؤسسة الثقافة الجامعية، طبعة عام ١٩٨٣)، ص307، 308.
- (44) انظر : د. مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام - المالية العامة (الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، طبعة عام ٢٠٠٤)، ص٤9.
- (45) انظر المادة الأولى من قانون المالية العامة الموحد رقم ٦/ لسنة ٢٠٢٢ (منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٥ مكرر (د) في ٨ فبراير سنة ٢٠٢٢). وقد ورد في المادة ذاتها أن المقصود بالسنة المالية : سنة ميلادية تبدأ من أول يوليو وتنتهي في آخر يونيو من كل سنة .
- (46) انظر المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم 54/ لعام 2006 المتضمن القانون المالي الأساسي. وقد نصت المادة 5/ من القانون المالي المذكور على أن : « توضع الموازنة العامة للدولة وتعتبر نافذة لمدة سنة واحدة تبدأ في أول كانون الثاني من كل عام وتنتهي في غاية كانون الأول منه».
- (47) انظر المادة الأولى من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ (منشور في الجريدة الرسمية لجمهورية العراق - الوقائع العراقية - العدد ٤٥٥٠، السنة الحادية والستون، بتاريخ ٥ آب ٢٠١٩). وقد ورد في المادة ذاتها (البند تاسعاً) أن المقصود بالسنة المالية : الفترة التي ينفذ خلالها قانون الموازنة العامة الاتحادية وتبدأ من ١/ كانون الثاني وتنتهي في ٣١ / كانون الأول من السنة ذاتها.
- (48) انظر : د. عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مرجع سابق، ص310، 311.
- (49) أجمعت المؤتمرات العربية كافة في توصياتها على ضرورة استعمال مصطلح الموازنة للتعبير عن الموازنة العامة، ومنها المؤتمر العربي الخامس للعلوم الإدارية المنعقد في الكويت حيث أوصى باستخدام مصطلح الموازنة للتعبير عن الموازنة التقديرية Budget واعتبر مصطلح الميزانية معبراً عن جدول عرض المركز المالي Balance Sheet. كما أوصى بذلك المؤتمر العربي

السادس للعلوم الإدارية والذي جاء فيه: «تستخدم بعض الدول العربية كلمة (ميزانية) للتعبير عن تقديرات نفقات وإيرادات (استخدامات وموارد) الدولة، الأمر الذي يدعو إلى الخلط مع كلمة (ميزانية) المستعملة في علم المحاسبة مع الاختلاف الكبير في الغرض المقصود من كليهما. لذلك رؤي من الأوفق أن تطلق على (الميزانية) كلمة (الموازنة) حتى لا يتبادر إلى الذهن أنها تحوي أصولاً وخصوماً».

انظر : النظام المالي الموحد للدول العربية الذي أقره المؤتمر العربي السادس للعلوم الإدارية المنعقد خلال الفترة من 2 - 7 كانون الأول 1972 بمقر جامعة الدول العربية بالقاهرة، ص13 .

(50) انظر : د. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص26، 27.

(51) انظر : د. فوزت فرحات، المالية العامة والاقتصاد المالي "دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية" (لبنان، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، عام 2001)، ص43، 44.

(52) انظر : سيروان الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة ...، مرجع سابق، ص30.

(53) انظر : د. عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مرجع سابق، ص312.

(54) انظر : د. محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة (الإسكندرية، دار المعارف بمصر، طبعة عام 1969)، ص431.

(55) انظر : د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص110.

(56) انظر : د. محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة - الجزء الأول (منشورات جامعة حلب، كلية العلوم الاقتصادية، 1994)، ص358.

(57) انظر : د. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة "النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة" (لبنان، بيروت، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى ٢٠٠٨)، ص347، 348.

(58) انظر : د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، مرجع سابق، ص239، 240.

(59) انظر : د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا "دراسة مقارنة" (بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2005)، ص45، 46.

(60) انظر : المادة /167/ البند /7/ من الدستور المصري لعام 2014 المعدل في عام 2019 .

(61) انظر : المادة /101/ من الدستور المصري لعام 2014 المعدل في عام 2019 .

(62) انظر : المادة /124/ من الدستور المصري لعام 2014 المعدل في عام 2019 .

(63) انظر (المواد 151 - 154) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالقانون رقم 1 لسنة 2016.

(64) انظر المادة /128/ البند /3/ من الدستور السوري لعام 2012 .

(65) انظر المادة /75/ البند /4/ من الدستور السوري لعام 2012 .

(66) انظر (المواد: 124 - 138) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة 2017.

(67) انظر المادة /80/ البند /رابعاً/ من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

(68) انظر المادة /62/ البند /أولاً/ من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

(69) انظر المادة /17/ البند /ثالثاً/ من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لعام 2018 .

(70) انظر المادة /20/ من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لعام 2018 .

(71) انظر المادة /11/ من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ .

(72) انظر المادة /12/ من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ .

(73) انظر المادة /13/ البند /ثالثاً/ من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ .

(74) انظر : د. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص328.

(75) انظر : د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص47 . د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص129.

(76) انظر : المادة /124/ من الدستور المصري لعام 2014 المعدل في عام 2019 .

كما تنص المادة /36/ من قانون المالية العامة الموحد رقم /٦/ لسنة ٢٠٢٢ على أنه: « لا يجوز تجاوز اعتماد أي باب من أبواب الاستخدامات المختلفة أو نقل أي مبلغ من باب إلى باب آخر من أبواب الموازنة أو الموافقة على استخدام غير وارد بها أو زائد على تقديراتها إلا بعد الرجوع إلى الوزارة والحصول على موافقة مجلس النواب، وصدور القانون الخاص بذلك».

(77) انظر المادة /80/ البند /3/ من الدستور السوري لعام 2012 .

وتنص المادة /16/ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006 على أن: « تقرر الاعتمادات الإضافية بنفس الطريقة التي تقرر بها الموازنة العامة»، كما تنص المادة /18/ على أن : « أ - تجري مناقلات الاعتمادات المخصصة للعمليات الجارية بين الأبواب والبنود بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح الوزير المختص. ب - تجري مناقلات الاعتمادات المخصصة للعمليات الجارية بين الفروع والأقسام بمرسوم. ج - تجري مناقلات الاعتمادات المخصصة للمشاريع الاستثمارية بين البنود والفقرات بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح الوزير المختص. د - تجري مناقلات الاعتمادات المخصصة للمشاريع الاستثمارية بين الفروع والأقسام بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية. هـ - يجب ألا يؤدي إجراء المناقلات بين اعتمادات الموازنة العامة إلى الخروج بها عن الحدود والأهداف الواردة في الخطة الاقتصادية».

(78) كما سمح القانون أيضاً للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ أو رئيس مجلس المحافظة، صلاحية إجراء المناقلة ضمن موازناتهم السنوية المصادق عليها في الموازنة العامة الاتحادية السنوية من وحدة صرف إلى وحدة صرف أخرى تابعة له حتى نسبة (١٠%) عشرة من المئة من تخصيصات وحدة الانفاق المرصودة ضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية والتي تم

- تخفيض تخصيصاتها على مستوى الأقسام والفصول والمواد والأنواع وتسلسل النوع ولكل حالة على حدة. انظر المادة/25/ البنودان /أولاً/ و/ثانياً/ من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩
- (79) انظر المادة/25/ البند /ثالثاً/ من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩
- (80) راجع ما سبق ذكره في الصفحة 12 - 14 من هذا البحث.
- (81) انظر : د. مي محرز، د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية (دمشق، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، قسم الدراسات القانونية، العام الدراسي 2013/2014)، ص215.
- (82) انظر : د. محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، مرجع سابق، ص411.
- (83) انظر المادة/1/ من قانون المالية العامة الموحد رقم ٦/ لسنة ٢٠٢٢.
- (84) انظر المادة/1/ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006 .
- (85) انظر المادة/1/ البند /ثالثاً/ من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ .
- (86) انظر : سيروان الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة ...، مرجع سابق، ص30.
- (87) انظر : د. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص26 .
- (88) انظر : د. محمد خير العكام، الموازنة العامة "مقدمة" (دمشق، هيئة الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، الطبعة الأولى 2010)، ص255.
- (89) انظر : د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، مرجع سابق، ص236.
- (90) انظر المادة/82/ من الدستور السوري لعام 2012 .
- (91) انظر المادة/125/ من الدستور المصري لعام 2014 المعدل في عام 2019 .
- (92) انظر المادة/21/ من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لعام 2018 .
- (93) انظر المادة/155/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016.
- (94) انظر المادة/156/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016.
- (95) انظر المادة/157/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016.
- (96) منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٥٥٠ تاريخ ٥ آب ٢٠١٩م، السنة الحادية والستون.
- (97) انظر : المادة/125/ من الدستور المصري لعام 2014 المعدل في عام 2019 .
- (98) انظر المادة/75/ البند /4/ من الدستور السوري لعام 2012 .
- (99) انظر المادة/82/ من الدستور السوري لعام 2012 .
- (100) انظر المادة/32/ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006 .
- (101) انظر المادة/80/ البند /رابعاً/ من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .
- (102) انظر المادة/62/ البند /أولاً/ من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .
- (103) انظر المادة/17/ البند /ثالثاً/ من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لعام 2018 .
- (104) انظر المادة/21/ من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لعام 2018 .

المصادر.

أولاً / الكتب .

1. ابن منظور، لسان العرب، طبعة دار المعارف بالقاهرة، المجلد الثالث، الجزء 19 .
2. أندريه لالاند؛ موسوعة لالاند الفلسفية، "المجلد الأول" (منشورات عويدات "بيروت - باريس"، الطبعة الثانية 2001).
3. د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني (القاهرة؛ الناشر عالم الكتب، طبعة عام 1983) .
4. د. جميل صليبا؛ المعجم الفلسفي، الجزء الأول (بيروت، دار الكتاب اللبناني، طبعة 1980).
5. د. حبيب أبو صقر، عمليات تنفيذ الموازنة ورقابته، المنظمة العربية للعلوم الإدارية (عمان، الأردن، 1981) .
6. د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري المقارن (دمشق، بلا دار نشر، الطبعة الأولى 2021) .
7. د. حسن مصطفى البحري، الرقابة البرلمانية (دمشق، هيئة الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الرابع، الطبعة الأولى 2010).
8. د. رائد ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق (بغداد، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، عام 2017).
9. د. رمزي طه الشاعر، النظام الدستوري المصري "دراسة تحليلية لدستور 2014 المعدل في 2019 مقارناً بالدساتير السابقة" (القاهرة؛ دار النهضة العربية، الطبعة الأولى سنة 2019).
10. د. سوزي عنلي ناشد، أساسيات المالية العامة "النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة" (لبنان، بيروت، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى ٢٠٠٨) .
11. د. السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، عام ١٩٩٦).
12. سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي (جمهورية العراق، بغداد، مجلس النواب، الدائرة الإعلامية، الطبعة الأولى 2008) .
13. د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي (جامعة بغداد، كلية القانون، 1970).

14. د. عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة "دراسة تحليلية لمقومات مالية الاقتصاد العام (الإسكندرية، مؤسسة الثقافة الجامعية، طبعة عام 1983).
15. د. عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة (القاهرة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، طبعة عام 2010).
16. د. عبد الوهاب الكيالي وآخرون، موسوعة السياسة "الجزء الثاني" (بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى 1981).
17. د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي (منشورات جامعة دمشق، 1991 - 1992).
18. د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية (الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، طبعة 1989).
19. د. فوزت فرحات، المالية العامة والاقتصاد المالي "دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية" (لبنان، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة 2001).
20. د. ماهر موسى العبيدي، مبادئ الرقابة المالية (بغداد، مطبعة بغداد، الطبعة الثانية، 1986).
21. د. مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام - المالية العامة (الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، طبعة عام 2004).
22. د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي (الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، طبعة عام 2002).
23. د. محمد خير العكام، الموازنة العامة "مقدمة" (دمشق، هيئة الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، الطبعة الأولى 2010).
24. د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا "دراسة مقارنة" (بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2005).
25. د. محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة (المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، طبعة عام 1982).
26. د. محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة - الجزء الأول (منشورات جامعة حلب، كلية العلوم الاقتصادية، طبعة عام 1994).
27. د. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة (الأردن، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة عام 2011).
28. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة" (القاهرة؛ دار الفكر العربي، 1971).
29. د. محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة (الإسكندرية، دار المعارف بمصر، طبعة عام 1969).
30. المعجم الوسيط؛ القاهرة، مكتبة الشروق، الطبعة الرابعة 2004.
31. د. مي محرز، د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية (دمشق، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، قسم الدراسات القانونية، العام الدراسي 2013/2014).
32. د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة (بيروت، دار النهضة العربية، طبعة عام 1984).

ثانياً / الأطاريح والرسائل.

1. د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام 2006/2005).
2. د. السيد عطية عبد الواحد، محاضرات في الموازنة العامة للدولة (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1997).
3. أ. فاطمة أحمد عبد الله، الرقابة على تنفيذ الموازنة (العراق، جامعة بغداد، كلية القانون، رسالة ماجستير، عام 1999).
4. أ. محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية (العراق، جامعة الكوفة، كلية القانون، رسالة ماجستير، عام 2010).

ثالثاً / الدساتير والتشريعات المقارنة.

(1) في مصر :

- دستور جمهورية مصر العربية الصادر في عام 2014 والمعدل في عام 2019.
- قانون المالية العامة الموحد رقم 6/ لسنة 2022 (منشور في الجريدة الرسمية، العدد مكرر (د) في 8 فبراير سنة 2022).
- اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون رقم 1 لسنة 2016.
- النظام المالي الموحد للدول العربية الذي أقره المؤتمر العربي السادس للعلوم الإدارية المنعقد خلال الفترة من 2-7 كانون الأول 1972 بمقر جامعة الدول العربية بالقاهرة.

(2) في سورية :

- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر بتاريخ 2012/2/27.
 - القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006.
 - النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017.
- (3) في العراق :
- دستور جمهورية العراق لعام 2005.
 - قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لعام 2018.
 - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2022.
 - قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 (منشور في الجريدة الرسمية لجمهورية العراق - الوقائع العراقية - العدد 4500، السنة الحادية والستون، بتاريخ 5 آب 2019).