



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة كربلاء
كلية القانون

سلطة مجلس النواب العراقي في الموازنة العامة

((دراسة مقارنة))

رسالة تقدم بها الطالب

حسن سلمان رشيد الكريطي

إلى مجلس كلية القانون - جامعة كربلاء

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف

الأستاذ الدكتور

سامر مؤيد عبد اللطيف

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿قَالَ أَجْعَلْنِي عَلَى خَرَكَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَقِيقَظُ عَلَيْمٌ﴾

صدق الله العلي العظيم

(سورة يوسف - الآية: ٥٥)

شكر وعرفان

الحمد لله رب العالمين ، حمداً يليق بجلال وجهه الكريم ، والصلوة والسلام على أشرف الخلق من الأولين والآخرين نبينا وسيدنا محمد وعلى آله الطيبين الطاهرين ، وبعد ..

بعد الانتهاء من كتابة هذه الرسالة فإن الواجب ي ملي على الاعتراف بالعرفان الجميل وتقديم الشكر الجليل ، إلى كل من أعاوني في إخراج جهدي المتواضع هذا إلى عالم الوجود ، وأخص منهم أستادي الفاضل الأستاذ الدكتور (سامر مؤيد عبد اللطيف)، لتحمله جهد الإشراف على رسالتي وإسدائه الملاحظات الثرية التي قومت البحث وأخرجته بهذا الشكل ، فجزاه الله عنى خير الجزاء وجعل جهده في ميزان حسناته .

كما أتقدم بالشكر الجليل إلى عمادة كلية القانون بجامعة كربلاء ، متمثلة بعميدها الأستاذ الدكتور (ضياء عبد الله عبد الأسد)، ومعاون العميد للشؤون العلمية الدكتور (عقيل مجید السعدي)، ورئيس فرع القانون العام الدكتور (عادل كاظم السهلاوي)، وأنوّجه كذلك بالشكر الجليل إلى أساندتي الأفضل اللذين تشرفت أن أكون أحد طلبتهم في المرحلة التحضيرية ، لما بذلوه من جهد كان له الأثر البالغ في إتمام دراستي للماجستير، كما أُسجل شكري وامتناني إلى جميع موظفي كلية القانون في جامعة كربلاء .

ولا يفوتي في هذا المجال أن أتقدّم بأسمى كلمات الشكر والامتنان إلى الأساند الأفضل، رئيس لجنة المناقشة وأعضائها ، لتحملهم عنااء السفر ، وما سيقدمونه من ملاحظات سديدة وحسن توجيه وإرشاد .

وأخيراً لا يسعني إلا أن أنقدّم بواخر الشكر إلى كل من أثار لي مضاءة أو أسدى لي عوناً، ولو بكلمة طيبة أو بداعاء مخلص من القلب .

الإهداء

إلى الذين أدين لهم بوجودي بعد إذن الله عز وجل ، إلى من كان دعائهما سر

نجاهي .. أمي وأبي ، أطال الله عمرهما وألبسهما ثوب الصحة والعافية .

إلى من أشددهم أنزلي ، وأستمد منهم عزتي وإصراري ، وأقويه

عزتي .. أخي العزير وأخواتي العزيرات حفظهم الله .

إلى من اتصفوا بالإيمان وتميزوا بالوفاء والعطاء .. أصدقائي الأعزاء جميعاً،

بارك الله فيهـ .

إلى الذين نركـت بدمائهم أرض العراق .. الشهداء الأكرـم منا جميعاً،

وأخصـ منهم الشهيد مسلم الكـريطي رحـمه الله .

الباحث



الخلاصة

تعد الموازنة العامة أداة رئيسة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة وتحديد أولوياتها، ومرآة تعكس نقاط ضعف وقوة الوضع الاقتصادي القائم وتحديد مصادر إيراداته وتنطوي بشكل أساس على تحصيل الإيرادات العامة وتحديد أوجه إنفاقها ، وإن هذه الإيرادات تعد في أصلها ملكاً لعموم الشعب، لذا أستشعر الأخير ضرورة التعرف على حجم هذه الإيرادات وأوجه إنفاقها ، ومراقبة الجهاز التنفيذي في جميع عمليات الإنفاق ، وذلك عبر ممثليه في مجلس النواب ، وعلى ذلك حرصت أغلب الدول على النص في دساتيرها على سلطة مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة والرقابة على تنفيذه .

يسعى هذا البحث إلى الوقوف على التنظيم القانوني لسلطة مجلس النواب في الموازنة العامة ، وبيان مدى فاعلية هذه السلطة ، وجوانب القصور التي تنتاب التنظيم القانوني لها ، والمعوقات العملية التي تعرّض المجلس في هذا المجال ، والسبل التي يمكن الاستعانة بها للتغلب على ذلك القصور وتلك المعوقات ، ولإدراك ذلك تم تقسيم هذه الرسالة على مبحث تمهيدي وفصلين بالإضافة إلى المقدمة والخاتمة ، إذ خصصنا المبحث التمهيدي ل Maheria الموازنة العامة ، والفصل الأول لسلطة مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ، أما الفصل الثاني فسنفرده لسلطة مجلس النواب في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة .

وفي خاتمة البحث تم التوصل إلى نتائج من أهمها ، أن التصويت داخل مجلس النواب ، هو الطريق الشرعي الوحيد لعملية إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ، إلا أنَّ عدم وجود نص دستوري في العراق يلزم الحكومة بتقديم المشروع إلى مجلس النواب في موعد محدد ، وتأخر الحكومة في تقديمها ، والتواافقات السياسية المختلطة على إقرار القوانين ، أدى إلى ضعف إقراره بصورة تتفق مع أهداف المجتمع وخطط التنمية في الدولة ، كما أنَّ رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة رقابة أصلية وهامة ، إلا أن تأخر الحكومة في تقديم الحسابات الختامية لمجلس النواب ، وضعف القدرة الفنية لدى بعض أعضاء المجلس في مراقبة الحكومة ومحاسبتها عن مخالفاتها وتقصيرها ، أدت إلى ضعف الدور الرقابي لمجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة .

قائمة المحتويات

رقم الصفحة	أسم الموضوع
٤ - ١	المقدمة
٢٨ - ٥	المبحث التمهيدي: ماهية الموازنة العامة
١٦ - ٥	المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة
١٢ - ٦	الفرع الأول: تعريف الموازنة العامة
١٦ - ١٢	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للموازنة العامة
٢٨ - ١٦	المطلب الثاني: مراحل إعداد مشروع قانون الموازنة العامة وأهدافها
٢٣ - ١٧	الفرع الأول: مراحل إعداد مشروع قانون الموازنة العامة
٢٨ - ٢٤	الفرع الثاني: أهداف الموازنة العامة
٨٢ - ٢٩	الفصل الأول: سلطة مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة
٥٨ - ٢٩	المبحث الأول: إجراءات مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة
٤٤ - ٣٠	المطلب الأول: دور اللجنة المالية في مشروع قانون الموازنة العامة
٣٧ - ٣١	الفرع الأول: تشكيل اللجنة المالية وصلاحياتها
٤٤ - ٣٧	الفرع الثاني: إجراءات اللجنة المالية في مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة
٥٨ - ٤٤	المطلب الثاني: إجراءات إقرار مشروع قانون الموازنة العامة في الجلسة العامة
٤٧ - ٤٥	الفرع الأول: إدراج مشروع قانون الموازنة العامة في جدول أعمال مجلس النواب
٥٤ - ٤٧	الفرع الثاني: المناقشة والتصويت على مشروع قانون الموازنة العامة
٥٩ - ٥٤	الفرع الثالث: تأخر مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة
٨٢ - ٦٠	المبحث الثاني: سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة ورفضه
٧١ - ٦٠	المطلب الأول: سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة
٦٨ - ٦١	الفرع الأول: حدود سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة
٧١ - ٦٩	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على تعديل مشروع قانون الموازنة العامة
٨٢ - ٧٢	المطلب الثاني: سلطة مجلس النواب في رفض مشروع قانون الموازنة العامة

٧٨ - ٧٢	الفرع الأول: الأساس القانوني لسلطة مجلس النواب في رفض مشروع قانون الموازنة العامة
٨٢ - ٧٨	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على رفض مشروع قانون الموازنة العامة
١٣١ - ٨٣	الفصل الثاني: سلطة مجلس النواب في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة
١٠٢ - ٨٤	المبحث الأول: مفهوم رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة
٩٢ - ٨٥	المطلب الأول: طبيعة رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة وخصائصها
٨٩ - ٨٥	الفرع الأول: طبيعة رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة
٩٢ - ٩٠	الفرع الثاني: خصائص رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة
١٠٢ - ٩٣	المطلب الثاني: مسوغات رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة ومعوقاتها
٩٦ - ٩٣	الفرع الأول: مسوغات رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة
١٠٢ - ٩٦	الفرع الثاني: معوقات رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة
١٣١ - ١٠٢	المبحث الثاني: آليات رقابة مجلس النواب على وحدات الصرف
١١٨ - ١٠٣	المطلب الأول: رقابة مجلس النواب المراقبة لعمليات الصرف
١١٠ - ١٠٣	الفرع الأول: السؤال البرلماني وطرح موضوع عام للمناقشة
١١٨ - ١١٠	الفرع الثاني: لجان التحقيق والاستجواب البرلماني
١٣١ - ١١٨	المطلب الثاني: رقابة مجلس النواب اللاحقة على عمليات الصرف
١٢٥ - ١١٩	الفرع الأول: آلية إعداد مشروع الحساب الختامي وتدقيقه
١٣١ - ١٢٥	الفرع الثاني: سلطة مجلس النواب في مناقشة وإقرار مشروع الحساب الختامي
١٣٧ - ١٣٢	الخاتمة
١٣٥ - ١٣٢	أولاً: النتائج
١٣٧ - ١٣٥	ثانياً: التوصيات
١٥٧ - ١٣٨	المصادر

المقدمة

تحتاج عملية تنظيم مشروع قانون الموازنة العامة بشكل دقيق ومفصل ، إلى جهة تمتلك كوادر فنية قادرة على تحديد حاجات الشعب وتقدير تكاليف المرافق العامة في ضوء الإيرادات المتوقع تحصيلها أثناء السنة المالية ؛ لذلك فقد ذهبت أغلب دساتير العالم إلى إعطاء صلاحية إعداد مشروع قانون الموازنة العامة إلى الحكومة ، إلا أنَّ هذه الصلاحية ليست مطلقة من كل قيد في هذا الخصوص ؛ إذ إنَّها تخضع في ذلك لرقابة مجلس النواب الذي يكون له الحق في مناقشة بنود المشروع المذكور وإجراء بعض التعديلات عليه في حدود معينة ، ومن ثُمَّ يملك حق إقراره أو عدم إقراره ، إذ انتهى التطور إلى عَدُّ الموازنة العامة أداة لتنفيذ السياسة الاقتصادية والمالية للدولة وتقديم الخدمات للمجتمع وسد احتياجاته المختلفة ، على ذلك أصبح موضوع إقرارها من اختصاص مجلس النواب في أغلب دساتير العالم ؛ بوصف المجلس هو ممثل الشعب والسايِّع للحفاظ على مصالحه .

ولا تنتهي سلطة مجلس النواب في مجال الموازنة العامة عند هذا الحد ، بل أنَّه يمارس الرقابة على تنفيذ قانونها ، لأجل التأكد من صحة وسلامة تنفيذه على النحو الذي تم إقراره به، وتكون هذه الرقابة عن طريق الآليات القانونية التي تتيح له مراقبة عمل الحكومة ومساءلتها عن الإخلال والتقصير الحاصل في ممارستها لوظائفها الدستورية والقانونية ، فضلاً عن تدقيق مجلمل النفقات والإيرادات المقيدة في قانون الموازنة ومقارنتها مع المصروف والمحصل الفعلى عبر مناقشة الحسابات الختامية بعد انتهاء السنة المالية .

وقد رسم الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ هذا الحق لمجلس النواب ، حينما جعل من ضمن اختصاصاته مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة ، وإجراء بعض التعديلات عليه بحدود معينة ، وإقراره ، بعد تقديمها من مجلس الوزراء ، فضلاً عن سلطة المجلس في أداء دوره الرقابي على تنفيذ قانون الموازنة عن طريق السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة ولجان التحقيق والاستجواب ، ومناقشة وإقرار الحساب الختامي للسنة المالية .

أولاً: أهمية البحث

تنبع أهمية البحث ، من الأهمية البالغة للموازنة العامة في حياة الدولة ومن جوانبها المختلفة ، إذ تعد خطة وكشف حساب سنوي تخميني يعطي فكرة موسعة عن مجلمل الإيرادات والنفقات العامة ، ويتضمن منهاج الحكومة الشامل لسياساتها في المجالات السياسية والاقتصادية

والاجتماعية المختلفة ، ويشكل محور إدامة الحياة والتنمية في الدولة ، ومادام مجلس النواب يمثل حجر الأساس في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة بما يضطلع به من وظائف تتركز في تشريع القوانين والرقابة على أعمال الحكومة ، فضلاً عن كونه يمثل صوت المجتمع والمعبر عن مصالحة ، ولما كانت الأموال العامة تعود بأصلها لعموم أفراد الشعب ؛ من هنا تبرز أهمية الدور الذي يمارسه مجلس النواب في مجال الموازنة العامة ، عبر عدد من الوسائل والإجراءات التي تتم فيها مناقشة مشروعها وإقراره ومراقبة تنفيذها للتأكد من عدم تجاوز التخصيصات أو الإسراف في النفقات ، ومتابعة ما قد تحقق من بنود قانون الموازنة العامة مع الكشف عما رافق عملية الإنفاق من أخفاقات ومظاهر للفساد المالي ، لغرض تصحيح المسار المالي للبلاد ومحاسبة المقصرين عنه وحماية المال العام وما يعكسه ذلك من آثار إيجابية على الاقتصاد القومي والاستقرار الاقتصادي ، وهو الأمر الذي يتخذ أبعاداً أكثر خطورة وتأثيراً على الوضع الراهن في العراق لاسيما مع المشكلات والعقبات التي واجهت دور مجلس النواب العراقي في مجال الموازنة العامة بصورة أدت إلى ضعف دورها الاقتصادي والاجتماعي ، وأثرت سلباً إلى حد كبير على عجلة الحياة والتنمية الاقتصادية في هذا البلد.

ثانياً: مشكلة البحث

تتمثل مشكلة موضوع البحث محل الدراسة حول سلطة مجلس النواب في الموازنة العامة ، والمعوقات التي تثير التطبيق الكامل لهذه السلطة ، وهذا ما يمكن بيانه عبر النقاط الآتية:

١ – إذا كان جوهر سلطة مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ، هو أنه لا يمكن لهذا المشروع أن يصبح قانوناً وينتقل إلى حيز التنفيذ إلا بموافقة المجلس ومصادقة رئيس الجمهورية ونشره في الجريدة الرسمية ، فإن ذلك يثير إشكالية بخصوص حدود سلطة المجلس في تعديل المشروع المذكور ، وهل له سلطة مطلقة في تعديل محتوياته جميعها ، ومن جانب آخر إذا حدث وتأخر مجلس النواب في إقرار المشروع ، فما هي طبيعة الحلول الكفيلة بتجنب آثار هذا التأخير ؟ وكيف عالج المشرع العراقي هذه الحالة ؟.

٢ – إن التطبيق الكامل لسلطة مجلس النواب في الموازنة العامة يتطلب إحاطته بالنصوص القانونية والممارسة العملية الفاعلة ، وهنا تثار المشكلة من ناحيتين ، الناحية الأولى تتعلق بالنصوص القانونية ، والتي تتجسد أساساً بعدم وجود نص دستوري يحدد الوقت اللازم لمجلس النواب لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة ، عبر تحديد موعداً زمنياً يلزم فيه مجلس الوزراء بتقديم المشروع المذكور . أما الناحية الثانية ، فتتعلق بالواقع العملي لممارسة هذه السلطة ، فعلى

الرغم من أهمية الموازنة العامة ، إلا أن تأخر مجلس الوزراء في تقديم مشروع قانون الموازنة لمجلس النواب ، وطبيعة تكوين المجلس من أعضاء لا يمتلك أغلبهم الخبرة والتخصص في الشؤون المالية ، والتوافقات السياسية على إقرار القوانين أدت إلى تأخر مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة وضعف دوره في تحديد مدى اتساقها مع أهداف الدولة وخطط التنمية فيها ، فضلاً عن تأثيره على رقابة المجلس على وحدات الصرف .

٣ – حصرت الفقرة (أولاً) من المادة (٦٢) من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ ، سلطة إقرار مشروع الحساب الختامي بمجلس النواب ، ولهذه الحسابات دور كبير في الكشف عن المخالفات التي ترافق تنفيذ قانون الموازنة العامة ومدى الكفاءة الحكومية في تحقيق الأهداف المرسومة فيه ، إلا أن ذلك أثار اشكالية تتعلق بالواقع العملي لتطبيق هذا النص ، وهل تمكّن مجلس النواب من إقرار الحساب الختامي بعد انتهاء كل سنة مالية؟ ، وهل التزم مجلس الوزراء بتقديم هذه الحسابات لمجلس النواب لإقرارها؟ .

ثالثاً – هدف البحث

يسعى البحث إلى توضيح سلطة مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة والرقابة على أعمال الحكومة المتعلقة بتنفيذها ، وبيان مدى فاعلية هذه السلطة ، مع بيان جوانب القصور التي تنتاب التنظيم القانوني لها ، والمعوقات التي تعترض هذا الدور على أرض الواقع ، والسبل التي يمكن الاستعانة بها للتغلب على تلك المعوقات .

رابعاً – منهج البحث

اعتمدنا في هذا البحث المنهج التحليلي المقارن ؛ لتحليل القواعد الدستورية المعنية بسلطة مجلس النواب في الموازنة العامة مع الوقف على دلالات النصوص وأبعادها، وتشخيص جوانب التشابه والاختلاف في المعالجات الدستورية لموضوع البحث في عدد من الدساتير النافذة لعدد من الدول التي شكلت نطاق البحث ، وهي كل من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل ، والدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ المعدل ، والدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ ، وكان معيار اختيار هذه الدساتير بالتحديد لتبنيها النظام البرلماني الذي أخذ به العراق بموجب دستوره الحالي ، ولقرب النظام القانوني الذي تخضع له الموازنة العامة في هذه الدول وظروف إعدادها وإقرارها ومراقبة تنفيذها والعوامل المؤثرة فيها مع ما يحصل في العراق بشأن موضوع الموازنة العامة .

خامساً – خطة البحث

سعياً لإدراك هدف البحث تم تقسيم الرسالة على مبحث تمهيدي وفصليين فضلاً عن المقدمة والخاتمة ، سنخصص المبحث التمهيدي لبيان ماهية الموازنة العامة ، أما الفصل الأول فستفرده لسلطة مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ، إذ سيتضمن مبحثين، نتناول في المبحث الأول إجراءات مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة، وسنخصص المبحث الثاني لبحث سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة ورفضه.

وفي الفصل الثاني سنبحث سلطة مجلس النواب في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، وذلك بتقسيمه على مبحثين ، إذ سنخصص المبحث الأول لبحث مفهوم رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، أما المبحث الثاني سيكرس للبحث في آليات رقابة مجلس النواب على وحدات الصرف . وسنختتم بحثنا بخاتمة تضمنت أهم ما توصلنا إليه من نتائج وتوصيات .

((ومن الله التوفيق))

المبحث التمهيدي

ماهية الموازنة العامة

أصبح للموازنة العامة في العصر الحديث دور كبير في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، إذ تتفق جميع الدول على تسخير إنشطتها المالية عبر الموازنة العامة وفق برامج محددة تحديداً دقيقاً ، تتضمن تقديرات نفقات الدولة وإيراداتها عن سنة مقبلة عبر عنه بالأرقام لبرامج مادية تشمل مشاريع تنمية أو برامج للخدمات المزمع تقديمها في المجالات المختلفة ، مبينة في بيانات وجداول تفصيلية يجيزها مجلس النواب عبر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة .

ويقتضي الحديث عن ماهية الموازنة العامة تقسيم هذا المبحث على مطلبين نتطرق في المطلب الأول لمفهوم الموازنة العامة ، وتناول في المطلب الثاني مراحل إعداد مشروع قانون الموازنة العامة وأهدافها .

المطلب الأول

مفهوم الموازنة العامة

يعد مفهوم الموازنة العامة مفهوماً متطروراً مع تطور مفهوم الدولة ودورها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، فبعد أن كان هذا المفهوم يقتصر على دور الرقابة المالية ، أصبح يأخذ أبعاداً جديدة تعبّر بشكل رئيس عن طبيعة الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي السائد في الدولة من جهة ، وعن الخيارات والبدائل التي تقوم عليها السياسة المالية والنقدية للدولة من جهة أخرى ، وبهذه التطورات أصبحت الموازنة العامة جزءاً من برنامج أوسع يعكس فيه مجموع النشاط الاقتصادي والمالي للدولة .

والموازنة العامة لم تعد وثيقة محاسبية لإيرادات ونفقات فحسب ، بل أصبح لها شأن قانوني ؛ فبعد إتمام إجراءات إقرار مشروع قانون الموازنة العامة يصدر بها قانون يعرف (بقانون الموازنة العامة) للسنة المالية المعينة فيه .

على ما تقدم نقسم هذا المطلب على فرعين ، نخصص الفرع الأول لتعريف الموازنة العامة ، ونتناول في الفرع الثاني الطبيعة القانونية للموازنة العامة .

الفروع الأولى

تعريف الموازنة العامة

من أجل الوقوف على المعنى الدقيق للموازنة العامة ، يقتضي مناً أن نعرفها لغةً ، ثم ندرج على بيان معناها الاصطلاحي في الفقه والتشريع على حد سواء ، وهذا ما سنبيّنه على النحو الآتي :

أولاً: تعریف الموازنة العامة لغةً

ينقسم مصطلح الموازنة العامة على شقين : الشق الأول منه (الموازنة) وهي على صيغة (مفعولة) المشتقة من الجذر وازن ، والمفعول موزون (للمتعدي) ^(١) .

وتأخذ كلمة الموازنة في اللغة العربية معانٍ متعددة منها : (المقابلة ، والمعادلة ، والمحاذاة ، والمساواة) ، فقد جاء في لسان العرب : وازنت بين الشيئين موازنة وزاناً ، وهذا يوازن هذا إذا كان محاذيه أو كان على زنته ، ويقال أيضاً وزن المعطي وإزن الأخذ ، ووازن : أي قابله وعادله ، وهو وزنه وزنته وزانه ويوازن أي قبالتة⁽²⁾ .

ورد في مختار الصحاح : وزن الشيء من باب وعَدَ (وزنة) ، ويقال وزنت لفلان وزنت فلان ، وقيل هذا يزن درهماً واحداً ، أي أنه يساوي درهماً واحداً في القيمة لا في الثقل^(٣) . وفي المنجد : وَزَنَ يَزْنُ ، وزنة الشيء : أي امتحنه وراز ثقله وخفته بما يعادله ليعرف وزنه^(٤) .

(١) د. أحمد مختار عمر ، *معجم اللغة العربية المعاصرة* ، المجلد الأول ، الطبعة الأولى ، عالم الكتب ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٤٣٨ .

(٢) ابن منظور ، لسان العرب ، المجلد السادس ، الطبعة الأولى ، دار المعارف ، القاهرة ، بلا سنة ، ص ٤٨٢٨ - ٤٨٢٩ .

(٣) محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار المتنبي ، بيروت ، ١٩٨٢ ، ص ٢٩٩ .

(٤) لويس ملوف ، المنجد في اللغة والأدب والعلوم ، الطبعة التاسعة عشرة ، المطبعة الكاثوليكية ، بيروت ،
بلا سنة ، ص ٩٩.

أما الشق الثاني من العبارة ونقصد به (العامة) فهو لفظ مشتق من الفعل (عم) على وزن أسم الفاعل ، ويأتي الفعل عم في اللغة بمعنى الشمول ، عمهم الأمر عموماً أي شملهم، ويقال عمهم بالعطية ، وال العامة خلاف الخاصة^(١).

وعلى وفق ما تقدم يتضح لنا أن للموازنة العامة دلالات متعددة ، فهي تشير إلى المساواة والمعادلة بين الشيئين ، كما أنها تشير إلى المقابلة بين الشيئين ، أو إلى المحاذاة بينهما.

ثانياً: تعريف الموازنة العامة اصطلاحاً

من أجل الوقوف على مفهوم الموازنة العامة اصطلاحاً ، لا بد من ذكر التعريفين الآتيين وهما :

١ - التعريف الفقيهي للموازنة العامة

للموازنة العامة^(٢) تعريفات متعددة ومتعددة تختلف باختلاف الجانب الذي يريد أن يبيّنه الباحث ، فقد ذهب بعضهم إلى القول بأن الموازنة هي (بيان تقديرى لإيرادات الدولة ونفقاتها عن مدة مستقبلة تحدد عادة بسنة ميلادية)^(٣).

ويتضح من مطالعة هذا التعريف أن الموازنة العامة تتضمن تقديرأً احتمالياً لنفقات الدولة وإيراداتها ، كما أنه أكد على مبدأ سنويتها^(٤) ، متجاهلاً للأحكام والآليات التي يتم عبرها إقرار الموازنة العامة ، فضلاً عن إن هناك عدداً من الدول اتجهت إلى إعداد تقويم خاص بها

(١) أين منظور ، مصدر سابق ، ص ٣١٢ .

(٢) دأب بعض الباحثين على استخدام لفظ (الميزانية) العامة بدلاً من (الموازنة) العامة ، وإن هذا الاستخدام غير الدقيق قد أدى إلى حدوث خلط بين وضع الحساب الماضي للقطاع الخاص ووضع الحساب المستقبلي للقطاع العام ، كما أن الميزانية تتضمن أنشطة الوحدات الاقتصادية التي يتحمل أن تحقق الربح أو الخسارة، في حين أن هذا ليس الهدف الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه عندما تضع موازنتها العامة ، إذ إنها تسعى إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية . ينظر في ذلك : د. عدنان حسين الخياط ، د. مهدي سهر الجبورى ، د. واثق علي الموسوي ، اقتصاديات الموازنة العامة ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، دار الأيام ، عمان ، ٢٠١٦ ، ص ٢٩ .

(٣) د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٧٥٢ .

(٤) مبدأ سنوية الموازنة ، يعني إعداد الموازنة العامة للدولة عن فترة مقبلة تقدر بسنة وأن يكون تصديق مجلس النواب عليها سنوياً ، أي أن تكون المدة الزمنية التي تغطيها الموازنة العامة سنة واحدة . للمزيد ينظر: د. إبراهيم محمد الحمود ، فلسفة المبدأ الدستوري لسنوية الميزانية العامة ، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، العدد (٢) ، السنة (٣٢) ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٧ .

مثل السنة الصينية والسنة الفارسية والسنة الكورية ، لذا نرى أن تعتمد مفردة (سنة تقويمية) بدلاً من (سنة ميلادية) .

كما تُعرَّف بأنها (مجموعة من القواعد الإدارية التي تنظم العلاقة والصلاحيات بين المستويات المختلفة لإدارات السلطة التنفيذية) ^(١) .

ينظر هذا التعريف إلى الموازنة العامة من جانب إداري بحت ، فالحكومة وإن منحتها أغلب دساتير العالم سلطة اقتراح مشروع قانون الموازنة العامة ، لكنها لا تستطيع وضع بنود الموازنة موضع التنفيذ قبل الحصول على موافقة مجلس النواب ومصادقة رئيس الجمهورية ونشره في الجريدة الرسمية ، ومن ثم نعتقد أنَّ الموازنة العامة ليست قواعد إدارية بل هي مجموعة من القواعد القانونية التي تسعى لتنظيم الصالحيات بين المستويات الإدارية المختلفة.

وثمة من يعرِّف الموازنة العامة على أنها (خطة تفصيلية تتعلق باقتناء واستخدام الموارد المالية والموارد الأخرى خلال مدة زمنية محددة ، وهي عبارة عن خطة للمستقبل يعبر عنها بصورة كمية أو رقمية) ^(٢) .

الملحوظ على هذا التعريف أنه تضمن مصطلح (الخطة) وهو مصطلح لا ينسجم مع المفهوم الدقيق للموازنة العامة ؛ فهو يثير الخلط بينها وبين برامج الدولة الأخرى المتوسطة والطويلة الأجل التي تسمى بالخطة الخمسية والخطة العشرية^(٣) ، كما أنه لم يكن موفقاً في أجمال خصائص الموازنة العامة ؛ إذ إنه لم يشر إلى إجازة مجلس النواب للحكومة بالإتفاق، ولم يبين الأهداف التي تعتمد الحكومة تحقيقها عبر هذه الوثيقة ، فضلاً عن التكرار غير المبرر لعبارة الخطة .

ومن الكتاب من وصف الموازنة العامة بأنها (كشف مالي أو كمي يتعلق بفترة معينة من الزمن بشأن السياسة المتبعة لغرض تحقيق هدف معين خلال تلك الفترة) ^(٤) .

(١) سعيد بن حمدان اللحياني ، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي ، الطبعة الأولى ، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب ، جدة ، ١٩٩٧ ، ص ٢٦ .

(2) R.H. Garrison and E.W. Noreen , managerial accounting , eighth edition . Irwin . Chicago , 1997 , p. 306 .

(٣) نور عدنان داخل الشمري ، مبادئ الموازنة العامة للدولة وتطبيقاتها في العراق دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٤ ، ص ٧ .

(٤) محمد علي حلاوي ، مصطلحات إدارية مختارة ، مطبعة العاني ، بغداد ، ١٩٧٦ ، ص ٢١ .

هذا التعريف استعمل عبارة (كشف مالي أو كمي) وبهذا يكون التعريف أكثر شمولًا وأوسع حيzaً ، إلا أنه أخفق بعدم ذكر المدة التي تغطيها الموازنة العامة ، وكذلك لم يشر إلى الجهة المسؤولة عن إقرارها ، والأهم من ذلك أن الموازنة العامة لا تعتمد لتحقيق هدف معين بل لتحقيق أهداف متعددة .

من جانب آخر عرّفت الموازنة العامة بأنها (خارطة طريق منظمة متتناسقة مفصلة ضمن أبواب ، تقضي إلى تحقيق أهداف واستراتيجيات لتوجيهها نحو المستقبل سنة في المعتاد ، وتكون قائمة على نتائج متوقعة لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة خلال السنة المالية القادمة)^(١) .

ونجد في هذا التعريف تفصيلًا لمكونات الموازنة العامة – الإيرادات والنفقات – فضلاً عن تسلیط الضوء على فكرة علاقة الموازنة العامة بالخطة العامة للدولة وعدها وسيلة مهمة تستخدمها الدولة في تحقيق أهدافها ، وهذه الفكرة لم نلحظها في التعريفات السابقة ، بيد أنَّ ما يؤخذ على هذا التعريف أنه لم يشر إلى الأجزاء التشريعية التي تعد شرطاً أساساً لنفاذ الموازنة العامة .

كذلك هناك من عرفها بأنها (تقدير تفصيلي احتمالي لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة زمنية مقبلة تكون عادة سنة ، ويتم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية ويتم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية)^(٢) .

وبرأينا أن هذا التعريف جاء مركزاً على الجانب القانوني للموازنة العامة ، فهو يشير إلى عدم عدّها سارية المفعول إلاّ بعد إقرارها من قبل مجلس النواب ، لتكون بذلك أداة يفرض الأخير عبرها رقابته على أعمال الحكومة .

يتضح مما تقدم أن التعريفات التي ذكرناها والمتعلقة بموضوع الموازنة العامة تتفاوت من حيث شموليتها وتكاملها ، فيلاحظ أن بعضها يقدم مفهوماً غير مفصل لأنَّه ينظر إلى الموازنة نظرة إجمالية ، في حين يكشف بعضهم الآخر عن أهم عناصر الموازنة لينتقل بهذا التعريف إلى وضعية أكثر تفصيلاً وتكاملًا ، كما أنها انقسمت بين وصف الموازنة بالبيان أو

(١) د. عدنان حسين الخياط ، د. مهدي سهر الجبوري ، د. واثق علي الموسوي ، مصدر سابق ، ص ٢٦ .

(٢) د. سمير صلاح الدين حمدي ، المالية العامة ، الطبعة الأولى ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، بيروت ، ٢٠١٥ ، ص ٢١١ .

الكشف وبين عدّها خطة ، فضلاً عن تركيزها على الجانب الاقتصادي والفنى أكثر من الجانب القانوني .

٢ – التعريف التشريعى للموازنة العامة

لم تتفق التشريعات على تعريف موحد للموازنة العامة ، بل تعددت وتنوعت ، وسوف نعرض هنا تعريف الموازنة العامة في التشريع اللبناني ، والأردني ، والعراقي .

فقد عرّفها قانون المحاسبة العمومية اللبناني لسنة ١٩٦٣ بأنها (صك تشريعى تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والأنفاق)^(١) .

الملحوظ أن المشرع اللبناني قد ركّز على ثلاثة أمور في تعريف الموازنة العامة، الأول أنها عمل تشريعى بقوله (صك تشريعى) ، والثاني أنها تعبير عن نفقات وإيرادات الدولة وعبر عنه بقوله (تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها) ، والثالث المدة الزمنية التي تغطيها الموازنة العامة .

وعرّفها قانون تنظيم الموازنة العامة الأردني رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٨ بأنها (خطة الحكومة لسنة مالية مقبلة لتحقيق الأهداف الوطنية المنشودة ضمن إطار مالي متوسط المدى)^(٢) .

وفي هذا التعريف نجد أن المشرع الأردني عرفها بأنها (خطة) وكما بينا سابقاً أنها عبارة لا تنسجم مع المفهوم الدقيق للموازنة العامة ، وبذلك يختلف عن المشرع اللبناني الذي عرفها بأنها (صك) ، كما يؤخذ على هذا التعريف أنه لم يركّز على جانبي النفقات العامة والإيرادات العامة ، ولم يشير إلى أهم ما تختص به الموازنة العامة بكونها إجازة من مجلس النواب للحكومة بالإنفاق .

أما بالنسبة لتعريف الموازنة العامة في التشريع العراقي ، فنجد أن المشرع العراقي قد عرفها في قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ في المادة (٤) من القسم (٢) منه ، بالقول (الموازنة : برنامج مالي يقوم على التخمينات السنوية لإيرادات ونفقات وتحويلات والصفقات العينية للحكومة) .

(١) المادة (٣) من قانون المحاسبة العمومية اللبناني الصادر بالمرسوم رقم (١٤٩٦٩) في ١٢/٣٠/١٩٦٣ .

(٢) المادة (٢) من قانون تنظيم الموازنة العامة الأردني رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٨ .

يلاحظ على هذا التعريف أن المشرع لم يكتف بأخذ تقديرات الإيرادات والنفقات العامة بل أضاف إليها أمراً ثانياً وهو ما أسماه (بالتحويلات والصفقات العينية) ، كما أنه لم يشر إلى البعد الزمني للموازنة العامة ، ولا إلى ضرورة إقرارها من قبل مجلس النواب .

وعرفها أيضاً في المادة (١٧) من القسم (٢) منه ، والتي جاء فيها (الموازنة الفيدرالية تخمين إجمالي الإيرادات والواردات السنوية كما مصادق عليها من قبل الحكومة الفيدرالية) .

وفي هذا التعريف نرى ، أن المشرع لم يكن موفقاً في انتقاء العبارات الدقيقة في تعريف الموازنة العامة ، فهو ذكر الموازنة الفدرالية علماً أن الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ لم يشير إلى مصطلح (الفدرالية) بل قال (الاتحادية)^(١) ، والسبب في ذلك يعود إلى أن قانون الإدارة المالية والدين العام قد وضع من قبل سلطة الانتلاف المؤقتة ، أي قبل صدور الدستور ، مع ملاحظة أن الفدرالية والاتحادية تعطي ذات المعنى إلا انه من المفترض أن يكون هناك توحيد في استخدام المصطلحات ، كما أن النفقات العامة غاب ذكرها في هذا التعريف وكرر ذكر الإيرادات بقوله (إجمالي الإيرادات والواردات) .

هذا ، ويلاحظ أن المشرع العراقي قد عرّف الموازنة العامة في موضعين ، في المادة (٤) والمادة (١٧) من القسم (٢) من القانون المذكور آنفًا ، وهذا يعد عيباً صياغياً نأمل من المشرع معالجته ، إذ تقتضي الصياغة السليمة الابتعاد عن التكرار .

تجدر الإشارة إلى أن مشروع قانون الإدارة المالية الذي تمت قراءته القراءة الأولى في مجلس النواب العراقي في عام ٢٠١٦^(٢) ، قد عرف الموازنة العامة في الفقرة الأولى من المادة (١) منه ، والتي جاء فيها (الموازنة العامة الاتحادية خطة مالية تعبر عما 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) .

(١) جاء في المادة (١) من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ : (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ، ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) .

(٢) تمت القراءة الأولى لمشروع قانون الإدارة المالية ٢٠١٦ في مجلس النواب العراقي في ٢٢/أيلول/٢٠١٦ ، وحتى كتابة هذه الرسالة لم يتم التصويت عليه .

تأسيساً على ما تقدم ومن خلال الاطلاع على التشريعات المقارنة نجد أن المشرع اللبناني قد تميز عن المشرعين الأردني والعربي في تعريف الموازنة العامة ، إذ إنه أظهر أهم ما تتميز به الموازنة العامة من خصائص ، من صفة تشريعية وبعد زمني ، فضلاً عن ما تشتمل عليه من إيرادات ونفقات ، وهذا ما يفتقر إليه تعريف المشرع الأردني والمشرع العربي .

وأخيراً يمكننا وضع تعريف للموازنة العامة يشمل جوانبها المختلفة فنقول : (هي تقدير لإيرادات ونفقات الدولة لمدة سنة قادمة ، تعدّها الحكومة ويقرّها مجلس النواب ، لتأمين الاحتياجات العامة وتحقيق ما تسعى إليه الدولة من برامج ومشروعات في مجالاتها المختلفة) .

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للموازنة العامة

أحد الخلاف بين الكتاب حول الطبيعة القانونية للموازنة العامة ، إذ ظهرت في هذا الصدد ثلاثة آراء ، الرأي الأول يرى أن الموازنة العامة عمل إداري ، والرأي الثاني يرى أن الموازنة العامة عمل قانوني في جانب منها وعمل إداري في جانب آخر ، في حين ذهب الرأي الثالث إلى عدّ الموازنة العامة عمل قانوني ، وكل من هذه الآراء حجج ومبررات يستند إليها القائلين بها ، وسوف ندرس هذه الآراء على النحو الآتي :

أولاً: الموازنة العامة عمل إداري

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الموازنة العامة ما هي إلا عمل إداري محض ، وليس قانوناً ، سواءً من ناحية الشكل أم الموضوع^(١) ، وهذا العمل الإداري تعبّر به الدولة عن الخطة الاقتصادية والإنمائية المزمع تنفيذها أثناء السنة المالية القادمة^(٢) .

(١) د. مجدي محمود شهاب ، الاقتصاد المالي ، نظرية مالية الدولة — السياسة المالية للنظام الرأسمالي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩٩ ، ص ٢٦٩ .

(٢) سعاد محمد أحمد ياسين ، نظام المجلسين ومدى تطبيقه في مملكة البحرين دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ٢٢٦ .

فهم يرون أن ما تحتويه الموازنة العامة من إيرادات ونفقات ما هي إلا عبارة عن تخمينات وتقديرات لسنة مالية قادمة ، ولكن أهمية وخصوصية هذه المفردات تستوجب عرضها على مجلس النواب ، إلا أن موافقة المجلس في هذه الحالة لا تكسب الموازنة العامة من صفات القانون شيء ؛ لأنها لا تتضمن قواعد موضوعية عامة مجردة كبقية القوانين ، غير أنها تبقى عمل ضروري ولازم لكي يتمكن الموظفون المختصون بالشؤون الضريبية من تحصيل الضرائب ، ويقال ذات الشيء بالنسبة للإيرادات غير الضريبية ، وكذلك بالنسبة لصرف النفقات العامة^(١).

وقد ببرروا رأيهم هذا بالقول أن الموازنة العامة لا تعطي للحكومة أية سلطة أو حق لم يكن لها من قبل ، فالإيرادات التي تستطيع الحكومة تحصيلها والنفقات التي يؤذن لها بالقيام بها لا تستمد سندتها القانوني من موافقة مجلس النواب بل كلها ناتجة من قوانينها الخاصة ، وكل ما هناك هو أن الحكومة لكي تقوم بتنفيذ التزاماتها لابد لها من الحصول على موافقة سنوية من قبل مجلس النواب^(٢).

ويقول الأستاذ (اليكس) في هذا الشأن : (ينطوي القانون في ذاته على قاعدة إلزامية للقانون الذي يفرضه المشرع ، ولكن ليس لميزانية الدولة هذا الطابع فهي بطبيعتها عمل من أعمال الإدارية يهدف إلى ضمان أداء الخدمات العامة ، ولكن أهميتها وتقليلها أضفت عليها شكل القانون)^(٣) .

بناءً على ما نقدم نستنتج أن أصحاب هذا الرأي ، يرون أن ما تقوم الحكومة بتحصيله من إيرادات وما تقوم بإنفاقه من أموال لا يستمد سندته القانوني من قانون الموازنة العامة الذي يقره مجلس النواب قبل بداية كل سنة مالية ، بل من قوانينها الخاصة ، ومن ثم فهم لا يرون في الموازنة العامة عمل قانوني سواءً أكان ذلك من حيث الشكل أم من حيث الموضوع .

(١) د. أعاد حمود القيسي ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، الطبعة الرابعة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٩٦ .

(٢) د. محمد محمد عبد اللطيف ، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية ، الطبعة الأولى ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، الكويت ، ٢٠٠٧ ، ص ٢١٧ .

(٣) د. يونس أحمد بطريق ، اقتصاديات المالية العامة ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٥ ، ص ٢٩٢ .

وينتقد هذا الاتجاه ، في أنه يخالف إرادة المشرع الصريحة التي تؤكد على أن الموازنة العامة قانون^(١) ، ثم أنها لو كانت عملاً إدارياً لكان القضاء الإداري هو الجهة المختصة بالنظر في الطعون الموجهة إليها في البلدان التي تأخذ بالنظام القضائي المزدوج ، ولكن الحاصل فعلاً أن الموازنة العامة يطعن بنصوصها أمام المحاكم المختصة بالنظر في دستورية القوانين^(٢).

ثانياً: الموازنة العامة عمل قانوني في جانب منها وعمل إداري في الجانب الآخر

يميز أصحاب هذا الاتجاه وأبرزهم العميد (ديكي) بين جانبي الموازنة العامة ، في إضافاته الصفة القانونية على بعض جوانبها والصفة الإدارية على بعضها الآخر ، إذ إنهم يرون أن الموازنة في بعض جوانبها عمل إداري وفي جوانبها الأخرى عمل قانوني ، فموازنة النفقات ليست إلا عملاً إدارياً^(٣).

أما موازنة الإيرادات فهي قانون في بعض أنواع الإيرادات ، وعمل إداري في أنواع أخرى ، فبالنسبة للضرائب والرسوم التي تجبيها الدولة تكون الموازنة قانوناً ، وبالنسبة لربع الدومنين العام الذي تتوقع الحكومة الحصول عليه في العام المقبل لا تكون الموازنة قانوناً، وإنما عملية إدارية بحثة ومجرد تقدير حسابي لدخل متضرر ، وحيثما فيما تقدم هو أن الإيرادات السيادية (الضرائب والرسوم) لا يمكن جبایتها من دون موافقة ممثلي الشعب في مجلس النواب ، بعكس الإيرادات الأخرى التي تعد عملاً تخمينياً لحسابات ستحصل عليها الدولة لاحقاً^(٤).

وهذا الاتجاه هو الآخر لا يسلم من الانتقاد ، إذ ينتقد في أنه يجزأ محتويات الموازنة العامة فيجعلها قانوناً تارةً ، وعملاً إدارياً تارةً أخرى ، على الرغم من أنها وحدة واحدة ويتم إقرارها على جانبي الإيرادات والنفقات معاً^(٥).

(١) على سبيل المثال نصت المادة (٦٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٩) لسنة ٢٠١٨ على (ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية وينفذ بدءاً من تاريخ ١/كانون الثاني/٢٠١٨).

(٢) نور عدنان داخل الشمري ، مصدر سابق ، ص ٢٢.

(٣) د. كاظم السعدي ، ميزانية الدولة ، مطبعة الزهراء ، بغداد ، ١٩٥٠ ، ص ٢٩.

(٤) د. أعاد حمود القيسى ، مصدر سابق ، ص ٩٥.

(٥) تغريد مهدي خلف ، دور وزارة المالية في مراحل الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٣ ، ص ٢١.

ثالثاً: الموازنة العامة عمل قانوني

ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن الموازنة العامة عمل قانوني بحث من الناحيتين الشكلية والموضوعية^(١) ، وأيدوا قولهم هذا بأدلة متعددة أبرزها :

١ - من حيث الشكل ، إن مجرد عرض مشروع قانون الموازنة العامة على مجلس النواب كافٍ لأن ينقله من مجرد خطة محاسبية لإيرادات الدولة ونفقاتها إلى وثيقة قانونية جديدة ليصبح قانوناً عند إقراره من قبل المجلس^(٢) ، ويضيفون حجة أخرى إلى رأيهم هذا مفادها أن الموازنة العامة تأخذ الصفة الشكلية للقانون ، إذ تمر بمراحل القانون جميعها من حيث الإجراءات الالزمة للتشريع فيتم قراءة مشروع قانون الموازنة العامة قراءة أولى وثانية ومناقشته ومن ثم إقراره^(٣) .

٢ - من الناحية الموضوعية يرون أن الموازنة العامة تتضمن أحكاماً قانونية ، وأن اشتغال هذه الأحكام على جداول تخمينية للنفقات العامة لا يخرجها عن إطار الأحكام القانونية ، إذ إن بعض القوانين العادية تضم جداول تبين فيها حدود الصلاحيات المنوحة قانوناً ، كما هو الحال في حدود العقوبات المفروضة على مختلف الجرائم ، وأما عن عنصر الإلزام في قواعد الموازنة العامة فهو يتضح في عدم إمكانية تجاوز حدود النفقات من قبل الحكومة^(٤) .

وينتقد هذا الرأي في أنه يركز على الإجراءات الشكلية وإبراز دور مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة أكثر من التركيز على مضمونها ، بينما في الحقيقة لا ينفصل شكل القانون عن مضمونه^(٥) .

ونحن لا نتفق مع الرأي الذي أعتمد على المعيار الموضوعي بشكل محض جاعلاً من الموازنة العامة عملاً لا يختلف عن الأعمال الإدارية مجرد إياها من الصفة القانونية ؛ كون أن هذا الرأي يتجاهل الآلية التي يتم فيها تشريع الموازنة العامة ، والتي لا تختلف بإجراءاتتها

(١) يعد الفقيه الفرنسي (كاريه دي مالبير) أول من طرح فكرة اعتبار الموازنة العامة قانون ، وبعده الأستاذ (هانيل) ، ثم تبعهم في ذلك (فيتا كلينو) . ينظر : د. محمد عبد الله العربي ، ميزانية الدولة ، الطبعة الأولى ، مطبعة دار المعرفة ، بغداد ، ١٩٥٤ ، ص ١٥ .

(٢) د. أعاد حمود القيسى ، مصدر سابق ، ص ٩٤ .

(٣) تغريد مهدي خلف ، مصدر سابق ، ص ١٨ .

(٤) جمال لعمارة ، مداخل الموازنة العامة ، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد (٢) ، ٢٠٠٢ ، ص ١٣٥ .

(٥) نور عدنان داخل الشمري ، مصدر سابق ، ص ٢٠ .

عن إقرار بقية القوانين العادية ، كما لا تتفق مع الرأي الذي أضفى على الموازنة العامة الطبيعة المزدوجة معتمداً على التمييز بين جانبي الموازنة العامة (الإيرادات والنفقات) ، لذا وفي ضوء ما تقدم يتضح لنا أن الرأي الفائل بأن الموازنة العامة عمل قانوني هو الأقرب للصواب؛ إذ توضع الموازنة العامة بقانون تتبع فيه الإجراءات التي تتبع في إصدار القوانين العادية، فهو يصوت عليه في مجلس النواب ويصادق عليه من رئيس الجمهورية وينشر في الجريدة الرسمية ، هذا من الناحية الشكلية . أما من الناحية الموضوعية ، فإن الموازنة العامة تتضمن قواعد قانونية ملزمة ، تتمثل بالزام الحكومة باستخدام التخصيصات المالية على وفق الأوجه المخصصة لها .

وتحدر الإشارة إلى أن قانون الموازنة العامة يتميز عن القوانين الأخرى ، في أنه قانون مؤقت ينتهي بانتهاء السنة المالية ، ويحمل معنى التخمين والتقدير ، كما أنه يتميز عن غيره في وجوب أن يأتي مشروعه من قبل الحكومة ولا يمكن لأعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه تقديم مقترح قانون بشأنه ، غير أن ذلك لا يغير من حقيقة كون الموازنة العامة تعد قانوناً بكل ما تحمله الكلمة من معنى .

المطلب الثاني

مراحل إعداد مشروع قانون الموازنة العامة وأهدافها

تعد مرحلة تحضير التقديرات السنوية للإيرادات والنفقات العامة من أهم المراحل التي تمر بها الموازنة العامة ، لكونها تتضمن التعرف على الأهداف الرئيسية والفرعية لكل وحدة إدارية ضمن هيكل الدولة وفي ضوء الأهداف المقررة ضمن الخطة العامة لسياسة البلد، ولذا فإن عملية إعداد مشروع قانون الموازنة العامة تمثل مرحلة البداية لتحقيق الأهداف المخطط لها ، مما يتوجب على الحكومة إتباع الأسس العلمية الصحيحة في ذلك لتحقيق نتائج سليمة وواقعية .

بناءً على ما تقدم نقسم هذا المطلب على فرعين ، إذ نبين في الفرع الأول مراحل إعداد مشروع قانون الموازنة العامة ، أما الفرع الثاني فسوف نتعرض فيه لأهداف الموازنة العامة .

الفرع الأول

مراحل إعداد مشروع قانون الموازنة العامة

تعد إجراءات إعداد مشروع قانون الموازنة العامة من أهم الأمور التي يمر بها مشروع قانون الموازنة ومن أدقها أيضاً ، إذ إنَّ هذه المرحلة تعد اللبنة الأولى لوجود هذا القانون من الناحية الفعلية ، وكذلك يكون لنتائج هذه المرحلة تأثير كبير في جميع المراحل الأخرى التي تمر بها الموازنة العامة^(١) ، لأنَّ عدم إحكام هذه الإجراءات يؤدي إلى تأخير إقرار المشروع ، ومن ثمَّ إرباك السياسة المالية للدولة .

وتحرص أغلب الدساتير على أن يكون الحق في اقتراح القوانين مقرراً كقاعدة عامة لمجلس النواب والحكومة على حد سواء ، بيد أنَّ هذا الحق ينحصر على مجلس النواب فيما يتعلق بقانون الموازنة العامة ويكون من اختصاص الحكومة فقط^(٢) . وتبعاً لذلك لا يجوز لمجلس النواب تقديم مقترن بشأن قانون الموازنة العامة .

ويرجع الاعتراف للحكومة بالحق في إعداد مشروع قانون الموازنة العامة إلى اعتبارات عدَّة ، أهمها^(٣) :

١ – الحكومة تعد أكثر السلطات معرفة بالمقدمة المالية للدولة ، وذلك بفضل ما تملكه من أجهزة فنية وإحصائية .

٢ – إنَّ هذه السلطة هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة ، ومن ثمَّ فهي وحدها القادرة على معرفة ما تتطلبه هذه المرافق من نفقات .

٣ – تكون الحكومة ، هي المسؤولة عن تنفيذ قانون الموازنة العامة ، لذا فمن الطبيعي أن تتولى أيضاً إعداد مشروعه ؛ لأنَّها سوف تعمل بكل إمكانياتها على أن تكون تقديراتها دقيقة وواقعية حتى يمكن تنفيذها دون معوقات .

(١) عدنان محسن ظاهر ، الموازنات العامة في الدول العربية ، دون ذكر معلومات طبع ، ص ٣٤ .

(٢) مجید نجف زوار علي ، دور السلطة التشريعية في صنع السياسة العامة في جمهورية العراق بعد عام ٢٠٠٣ دراسة في المعوقات ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة النهرين ، ٢٠١٣ ، ص ١٢٦ .

(٣) د. سوزي عدلي ناشد ، أساسيات المالية العامة ، النفقات العامة – الإيرادات العامة – الموازنة العامة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٦٠ .

وقد أكد الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ على منح مجلس الوزراء صلاحية إعداد مشروع قانون الموازنة العامة ، إذ نصت المادة (٨٠) منه على (يمارس مجلس الوزراء الصالحيات الآتية : .. رابعاً - إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية ..).

ويمر إعداد مشروع قانون الموازنة العامة بمراحل متعددة قبل أن يتخذ الصيغة التي يعرض فيها على مجلس النواب لغرض مناقشته وإقراره ، وهذا ما سوف نسلط عليه الضوء عبر الفقرات الآتية :

أولاً : إصدار تعليمات إعداد مشروع قانون الموازنة العامة

تقوم الحكومة بعدها السلطة المسئولة عن تحديد الإجراءات الخاصة بالتنظيم المالي في الدولة بإصدار تعميم خاص إلى الوزارات والمؤسسات الحكومية جميعها ، التي تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة ، لتخبرها فيه بقرب انتهاء السنة المالية ، ويبعد المدة الزمنية التي يجب أن يعد مشروع قانون الموازنة العامة أثنائها ، فضلاً عن الأسس والتعليمات الواجب إتباعها في إعداد مشروع موازنتها للسنة المالية المقبلة^(١).

ففي لبنان يبدأ إعداد مشروع قانون الموازنة العامة بصدره تعميم من قبل وزير المالية يبلغه إلى كافة الوزارات ويطلب فيه المباشرة بإعداد المشروع للسنة القادمة من دون تأخير حفاظاً على المهل الدستورية^(٢).

أما في الأردن فإن الإعداد يبدأ بشكل رسمي فور صدور بلاغ من مجلس الوزراء بذلك^(٣).

وفي العراق يتوجب على وزير المالية في شهر أيار من كل عام وضع تقرير عن أولويات السياسة المالية وتقديمه إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه^(٤) ، ولقيام الوحدات

(١) د. حنان محمد القيسى ، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥ ، مكتب السياسي ، بغداد ، ٢٠١٤ ، ص ١٥٦ .

(٢) عدنان محسن ظاهر ، مصدر سابق ، ص ١٣٥ .

(٣) راني خوري ، الموازنة العامة ، منتدى الاستراتيجيات الأردني ، عمان ، ٢٠١٣ ، ص ٣ .

(٤) نصت المادة (٢) من القسم (٦) من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ على خلال شهر أيار من كل عام يقوم وزير المالية بإصدار تقرير عن أولويات السياسة المالية للسنة التالية لاسيما الحد الإجمالي المقترن للإنفاق وحدود كل وحدة إنفاق ، ويقدم هذا التقرير إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه ، ويرفق معه مشروع الحسابات الختامية للموازنة الفدرالية ..).

الحكومية بإعداد موازنتها وفق هذه السياسة يقوم وزير المالية بالتشاور مع وزير التخطيط بإصدار تعليمي في شهر حزيران يضع بموجبه المبادئ التوجيهية وأهداف السياسة المالية لوحدات الإنفاق^(١).

ثانياً : إعداد مشاريع الموازنات في الوزارات والدوائر الحكومية

بعد أن تسلّم الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية تعليمات إعداد مشروع قانون الموازنة العامة من قبل وزارة المالية ، تبدأ عملية تقدير النفقات العامة الازمة للقيام بأعمالها ومشاريعها المخطط لها ، وتقدير الإيرادات العامة المتوقع أن تحصل عليها خلال السنة المالية القادمة ، ويتم ذلك من أول السلم الإداري في كل وزارة ثم يتم تجميعه ومناقشته في ديوان الوزارة^(٢) ، وهذه العملية بالتأكيد تتطلب وجود تنسيق كامل بين الإدارات كافة لأجل تحديد الاحتياجات الفعلية ومتطلباتها السنوية من الأموال ، ومن ثم تقديمها للجهة المكلفة بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة .

ففي لبنان بناءً على تعليم وزیر المالية وعلى وفق الأسس المحددة فيه ، يقوم كل وزیر بوضع تقرير بكل ما تحتاج إليه وزارته من نفقات في السنة المالية القادمة^(٣) .

وفي الأردن ، تقوم الوزارات كافة بالتعليم على إداراتها المختلفة بتقديم توقعاتها عن برامجها ونشاطاتها للسنة المالية المقبلة ، وجمع هذه التقديرات وإرسالها إلى دائرة الموازنة في وزارة المالية^(٤) .

(١) نصت المادة (٣) من القسم (٦) من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي على (خلال شهر حزيران من كل عام يقوم وزير المالية بالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الانمائي بتعيم لوائح داخلية وأهداف السياسة المالية لوحدات الإنفاق لغرض إعداد ميزانياتها استناداً إلى أولويات السياسة المالية المحددة من مجلس الوزراء . يتضمن التعيم المقاييس الاقتصادية الرئيسية المستندة إلى إطار الاقتصاد الكلي المشار إليه في القسم ١ و ٧ ، والإجراءات والجدول الزمني لإعداد الميزانية ، إضافة إلى إجمالي مستويات النفقات لكل وحدة إنفاق . يكون ذلك أساس وحدة الإنفاق لغرض القيام بتخطيط ميزانيتها) .

(٢) فارس عبد الكريم الغرة ، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني " دراسة تحليلية وصفية "، رسالة ماجستير ، كلية الشريعة والقانون ، الجامعة الإسلامية – غزة ، ٢٠١٦ ، ص ٨٧ .

(٣) نصت المادة (١٣) من قانون المحاسبة العمومية اللبناني لسنة ١٩٦٣ على (يضع كل وزير قبل نهاية شهر أيار من السنة مشروعًا بنفقات وزارته عن السنة التالية ، ويرسله إلى وزير المالية مشفوًعاً بالمستندات والإحصاءات والإيضاحات الازمة لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة ، وذلك وفقاً لأصول يحددها وزير المالية) .

(٤) راني خوري ، مصدر سابق ، ص ٣ .

أما في العراق ، فنصت المادة (٤) من القسم (٦) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ على أنه (في شهر تموز من كل عام ، تقوم وحدات الإنفاق بتقديم طلبات .. إلى وزير المالية لعرض تخصيص الأموال . وتقدم أيضاً نسخاً من الطلب لغرض تخصيص نسبة مالية من الموازنة إلى وزير التخطيط والتعاون الإنمائي ..) ، ويوضح من هذا النص إن إجراءات إعداد تقديرات مشروع قانون الموازنة العامة تبدأ من أول السلم الإداري في كل وزارة ، إذ تشكل لجان فرعية على مستوى الوحدات الإدارية وعلى مستوى الوزارات والهيئات والمؤسسات تعمل على تقدير ما تحتاجه من أموال ل القيام بعملها خلال سنة الموازنة، وإرسال ذلك بطلب إلى وزارة المالية .

ثالثاً : وضع مسودة مشروع قانون الموازنة العامة من قبل وزارة المالية

بعد انتهاء الوزارات والإدارات الحكومية كل على حدة من تحضير تقديراتها لموازناتها ، تبدأ بإرسالها إلى وزارة المالية ، لتنولى الأخيرة تحليل التقديرات الواردة إليها ومناقشتها مع المختصين في كل وزارة ، وذلك بهدف تعديل هذه المشاريع والوصول إلى موافق نهائية وتوحيدها في مشروع واحد ، في ضوء الاحتياجات والموارد المالية المتاحة، وبالتالي يجري في هذه الأثناء ممارسة التفاوض والإتفاق بين الأطراف المختلفة والتي تنتج بالأخير وضع تقديرات مشروع قانون الموازنة العامة قبل عرضه على مجلس النواب .

يقوم وزير المالية في لبنان تحديداً بتقدير الإيرادات على أساس تخميني^(١) ، ويضع مسودة مشروع قانون الموازنة العامة بعد تأمين التوازن بين قسمي النفقات والإيرادات^(٢) . وبعد الانتهاء من ذلك يقوم بتقديمه مع تقرير تحليلي إلى مجلس الوزراء قبل الأول من أيلول للمصادقة عليه ، ومن ثم إرساله إلى مجلس النواب^(٣) .

(١) نصت المادة (٤) من قانون المحاسبة العمومية اللبناني لسنة ١٩٦٣ على (يقدر وزير المالية الواردات بالاستناد إلى تخمينات وزارته وتخمينات الوزراء الذين يقومون بطرح وجبالية بعض الواردات لحسابه) .

(٢) نصت المادة (٦) من قانون المحاسبة العمومية اللبناني على (يجمع وزير المالية تقديرات النفقات، ويقابلها بتقديرات الواردات ، ويضع مشروع الموازنة بعد أن يؤمن التوازن بين قسميهما. وإذا جاوزت الاعتمادات المطلوبة الواردات المقدرة كان على وزير المالية أن يؤمن التوازن باقتراح ما يراه ضرورياً من التدابير التالية : أ - تخفيض النفقات. ب - تغطية الفرق بمخاذاة من مال الاحتياط إذا كان ذلك ممكناً. ج - إيجاد موارد جديدة) .

(٣) نصت المادة (١٧) من قانون المحاسبة العمومية اللبناني (يقدم وزير المالية مشروع الموازنة العامة إلى مجلس الوزراء قبل أول أيلول مشفوعاً بتقرير يحل فيه الاعتمادات المطلوبة ، والفروقات الهامة بين أرقام المشروع وبين أرقام السنة الجارية) .

وفي الأردن تقوم دائرة المرازنة في وزارة المالية بإعداد وتنظيم مسودة مشروع قانون المرازنة العامة^(١) ، ولإنجاز هذه المهمة لها القيام بدراسة طلبات تخصيصات الدوائر والوحدات الحكومية ومناقشة كل منها على انفراد ، وتقديم الاستفسارات واللاحظات عنها، لأجل التثبت من مطابقتها للسياسة العامة للدولة ، وعلى الوزارات كافة الالتزام بتقديم التبريرات المقنعة التي تدعم وجهة نظرهم^(٢) .

أما في العراق ، فبعد دراسة الطلبات المقدمة من الوزارات المختلفة ، وإجراء اللقاءات مع ممثلي هذه الوزارات لبيان وجهة نظر الوزارة المختصة ، من أجل الوصول إلى أفضل تقدير لنفقاتها وإيراداتها ، يقوم وزير المالية وبالتشاور مع وزير التخطيط بتحديد النفقات المقدرة لوحدات الإنفاق^(٣) ، ومن ثم يقوم وزير المالية بإعداد مشروع قانون المرازنة العامة ورفعه موحداً إلى مجلس الوزراء في شهر أيلول من كل عام^(٤) .

في ضوء ما تقدم يتضح ، أنّ المشرع في كل من لبنان والأردن والعراق ، حرص على منح وزارة المالية الدور الأساس في إعداد مشروع قانون المرازنة العامة .

ونحن نؤيد هذا المسلك ؛ فوزارة المالية هي الأفضل في تقدير أوجه الإنفاق التي تحتاجها مرافق الدولة المختلفة ، وفي تقدير الإيرادات التي تغطي النفقات العامة ، إذ تملك عبر كادرها الوظيفي القدرة الفنية والإدارية التي تسهل طريقة التنسيق مع بقية الوزارات ، كما أن لديها من الأساليب الفنية التي يتبع فيها الدقة والحذر والاقتراب من الواقع قدر الإمكان^(٥) .

(١) نصت المادة (٤) من قانون تنظيم المرازنة العامة الأردني رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٨ على (تتولى دائرة المرازنة المهام التالية : أ – إعداد المرازنة العامة للدولة ..) .

(٢) نصت المادة (٥) من قانون تنظيم المرازنة العامة الأردني على (للدائرة في سبيل انجاز مهامها القيام بما يلي : أ – تنقيح طلبات التخصيصات المالية التي تتقدم بها كافة الدوائر والوحدات الحكومية بالتخفيض أو الزيادة أو الجمع أو المقابلة أو المراجعة بهدف التثبت من مطابقة طلبات التخصيصات للسياسة العامة للدولة . ب – طلب المعلومات والبيانات الالزمة من كافة الدوائر والوحدات الحكومية فيما يتعلق بالأهداف والبرامج والمشاريع والأنشطة وتمويلها) .

(٣) نصت المادة (٥) من القسم (٦) من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ على أنه (لوزير المالية وبالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الانمائي ، وعلى أساس تقدير العائدات والمقررات المقدمة للميزانية بشأن تخصيص أموال المرازنة ، وفي ضوء المناقشات التي تجري مع الوزراء ، أن يحدد النفقات المقدرة بالنسبة لوحدات الإنفاق المتعلقة بالميزانية إضافة إلى أي مبلغ يدخل فياحتياطي الطوارئ) .

(٤) نصت المادة (٧) من القسم (٦) من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي على (في شهر أيلول من كل عام ، يقوم وزير المالية بإعداد مشروع الميزانية الفدرالية ويقدمه إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه ، ثم يقوم الميزانية في ١٠ تشرين الأول إلى جهة ذات سلطة تشريعية للمصادقة عليها) .

(٥) فارس عبد الكرييم الغرة ، مصدر سابق ، ص ٨٢ .

ويلاحظ أن المشرع العراقي في قانون الإدارة المالية والدين العام قد انفرد عن نظيره اللبناني والأردني ، وسلك مسلكاً مموداً عندما أشرك وزارة التخطيط إلى جانب وزارة المالية في إعداد مشروع قانون الموازنة العامة فيما يتعلق بالجانب الاستثماري من الموازنة العامة ؛ إذ ألزم الوزارات بتقديم مشاريع موازناتها ليس إلى وزارة المالية فحسب بل إلى وزارة التخطيط أيضاً كون الأخيرة هي الجهة المختصة بدراسة أهمية مشاريع الوزارات والجذوى الاقتصادية منها ، كما أنها تشارك مع وزارة المالية في التشاور مع بقية الوزارات حول الأولويات وتخمينات إجمالي التمويل وإجراءات إعداد خطط رأس المال . فنجد دور وزارة التخطيط حاضراً في معظم مراحل إعداد مشروع قانون الموازنة ، في حين لم ينص قانون المحاسبة العمومية اللبناني ، ولا قانون تنظيم الموازنة العامة الأردني على منح وزارة التخطيط دوراً أساسياً في إعداد مشروع قانون الموازنة .

رابعاً : مصادقة مجلس الوزراء على مشروع قانون الموازنة العامة

بعد أن تنتهي وزارة المالية من وضع مسودة مشروع قانون الموازنة العامة ترفعه إلى مجلس الوزراء ، الذي يبدأ بدراسته ومناقشته مع وزير المالية ، وإدخال أية تعديلات يراها مناسبة ، ومن ثم يتم وضع المشروع بصورة النهاية ويرفع إلى مجلس النواب لمناقشته وإقراره^(١) .

ففي لبنان نصت المادة (١٨) من قانون المحاسبة العمومية لسنة ١٩٦٣ على (يقر مجلس الوزراء مشروع الموازنة في صيغته النهائية ، ويودعه إلى السلطة التشريعية ضمن المهلة المحددة في الدستور ..) ، وحدد الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل موعد تقديم مشروع قانون الموازنة إلى مجلس النواب في بدء عقد تشرين الأول^(٢) .

وفي الأردن يقوم مجلس الوزراء بمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وإجراء التعديلات عليه ، تمهدأً لرفعه إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل^(٣) ، ولما كانت السنة المالية في الأردن تبدأ في (١/١) من كل عام ، فإن مشروع قانون

(١) د. حنان محمد القيسي ، مصدر سابق ، ص ١٥٧ .

(٢) نصت المادة (٨٣) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل على (كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترب على الموازنة بنداً بنداً) .

(٣) نصت الفقرة (١) من المادة (١١٢) من الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ المعدل على (يقدم مشروع قانون الموازنة العامة وممشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيما وفق أحكام الدستور ..) .

الموازنة العامة يفترض أن يقدم إلى مجلس الأمة في نهاية شهر تشرين الثاني أو قبل بداية شهر كانون الأول في السنة السابقة للسنة المالية .

أما في العراق ف يتم دراسة مشروع قانون الموازنة العامة في مجلس الوزراء ، وفي حالة عدم وجود اتفاق في النقاشات التي تجري بين وزارة المالية والوزارات الأخرى ، يكون مجلس الوزراء المرجع الرئيس في البت في نقاط الخلاف عبر التفاهم أو التصويت ويعدل ما يلزم تعديله^(١) ، وأخيراً يقوم مجلس الوزراء بتقديم مشروع قانون الموازنة إلى مجلس النواب ، وهذا ما أكدته الفقرة (أولاً) من المادة (٦٢) من دستور ٢٠٠٥ بنصها (يقدم مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره) ، ولم يحدد الدستور تاريخاً معيناً يلزم فيه مجلس الوزراء بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب ، لكن قانون الإدارة المالية والدين العام أشار في المادة (٦) من القسم (٧) منه المذكورة أعلاه إلى هذا التاريخ وحدده في (١٠) تشرين الأول من كل عام .

تأسيساً على ما تقدم يتضح أن دساتير الدول محل المقارنة اختلفت في المدد الزمنية الواجب تقديم مشروع قانون الموازنة العامة فيها إلى مجلس النواب ، فالدستور اللبناني يوجب على مجلس الوزراء تقديمها في بدء عقد تشرين الأول ، في حين نجد أن الدستور الأردني أوجب تقديمها قبل بداية السنة المالية بشهر واحد ، في المقابل لم يأتِ الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ على تحديد موعد لتقديم مشروع قانون الموازنة العامة .

وفي ضوء ذلك نرى ضرورة النص في الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ على المدة الزمنية التي ينبغي فيها على مجلس الوزراء تقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب ، على غرار دساتير الدول محل المقارنة .

(١) نصت المادة (٦) من القسم (٦) من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ على (وزير المالية إعداد مقترن يقدم لاستحصلان قرار قطعي في حالة عدم التوصل إلى اتفاق خلال مناقشات مشروع الميزانية الفيدرالية السنوية بين وزير المالية والوزراء المسؤولين عن وحدات الإنفاق ، على وزير المالية أن يأخذ بعين الاعتبار تلك الخلافات وعليه أن يقترح حلاً بشأن مشروع الميزانية الفيدرالية السنوية . ويجوز لمجلس الوزراء ضمن الحد الإجمالي المتفق عليه أن يعدل التخصيصات حسب أولوياتهم الجماعية . وأي زيادة على الحد الإجمالي للأنفاق لا بد من أن يستند إلى اقتراح مقدم من وزير المالية ومصادق عليه من مجلس الوزراء) .

الفرع الثاني

أهداف الموازنة العامة

مع تطور دور الدولة في قيادة النشاط الاقتصادي ، تطور مفهوم الموازنة العامة وأصبحت تسعى إلى تحقيق أهداف متعددة ، وفيما يأتي توضيح أهم الأهداف التي تسعى الموازنة العامة لتحقيقها .

أولاً: الأهداف السياسية

تصدر الموازنة العامة بموجب قانون يسمى قانون الموازنة العامة ، إذ لا بد أن يصادق عليها مجلس النواب حتى تحمل الصبغة القانونية ، فهي برنامج عمل يعتمد من طرف مجلس النواب الذي يعد ممثلاً للشعب والمسؤول عن حماية مصالحه ، فمن المنطقي أن تعرض عليه لدراستها ومناقشتها ثم التأكيد من قدرة السياسات والبرامج المخصصة لها لتحقيق أهداف المجتمع وبعد ذلك يتم إقرارها^(١) .

وتعتبر الموازنة العامة وسيلة لتوجيه وتنظيم العلاقة بين الحكومة ومجلس النواب ، عبر التعاون في انجاز وتنفيذ بنودها والرقابة على ذلك ، وحتى مجال للصراع وفرض الإرادات والإعاقة وإخراج أحد الأطراف للأخر بكشف عجزه عن القيام بواجبه بخصوص الموازنة العامة، إذ يمكن لمجلس النواب استعمال الموازنة كوسيلة ضغط لغرض التأثير على عمل الحكومة لإجبارها على أتباع نهج معين تحقيقاً لبعض الأهداف السياسية^(٢) ، فهي تشكل مساحة ملائمة تمكن مجلس النواب من ممارسة دوره الرقابي عند ممارسة وظيفته التشريعية والمالية، فالتعديلات التي يجريها على مشروع قانون الموازنة العامة تعزز من دوره الرقابي ، وكذلك رفضه له يكون بمثابة رفض برنامج الحكومة ومشاربها للسنة القادمة^(٣) ، مما يضطرها للاستقالة أو قبول إصلاحات هيكلية عميقة ، قد تشمل حذف إحدى المصالح العامة بإلغاء

(١) فرومي حميد ، الموازنة العامة لبيت المال (دراسة مقارنة مع الموازنة العامة في الاقتصاد الوضعي)، أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير بالخروبة ، جامعة الجزائر ، ٢٠٠٨ – ٢٠٠٩ ص ٥٩.

(٢) كردوبي صبرينه ، ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة محمد خير بسكرة، الجزائر، ٢٠١٣ – ٢٠١٤ ، ص ١١٦ – ١١٧.

(٣) خالد عيسى العدونان ، محمد كنوش الشريعة ، الأبعاد السياسية للموازنة العامة ، بحث منشور في مجلة دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية ، عمادة البحث العلمي ، الجامعة الأردنية ، المجلد (٣١) ، العدد (٣)، ٢٠١٤ ، ص ٧٩٠ .

الاعتمادات المطلوبة ، أو تعديل نظامها بتعديل اعتماداتها^(١) ، وبذات الوقت يمكن للحكومة استخدامها في تحقيق أهداف سياسية متعددة ، مثل تنفيذ برنامجها الحكومي عبر إعدادها بصورة تحقق ذلك ، وكذلك قد تستخدمها لكسب تأييد الأغلبية وإحراج المعارضة في مجلس النواب .

كما تعد الموازنة العامة أداة سياسية فاعلة ، خاصة في المدد التي يتزامن إقرارها مع عرض البرامج الانتخابية ، فقد تستخدم لتحقيق بعض الأهداف الآنية التي تمثل في كسب ود الجماهير وتحقيق مقبولية لديهم ، عبر تخفيض الضرائب وزيادة الإعانات والإإنفاق على برامج معينة لها أفضلية عند جمهور الناخبين^(٢) ، فالتوازن السياسي المرتكز على الإنفاق الحكومي في حالات العجز ينبغي أن يتم النظر إليه باتجاه بعيد عن تمويل هذا العجز عن طريق زيادة الضرائب ، كما أن الفائض في الموازنة العامة من شأنه التأثير على التوازن السياسي ، إذ إنه يمكن أن يستخدم باتجاهين أما لتمويل الإنفاق الحكومي الجديد المتزايد ، أو تخفيض معدل الضريبة^(٣) .

ثانياً: الأهداف الاقتصادية

لم يعد هدف الموازنة العامة مقتصرًا على تحقيق التوازن المالي بين النفقات والإيرادات كما كان مرسوماً لها في ظل الدولة الحارسة ، وإنما السعي لمعالجة المشاكل الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي ومن ثم التنمية الاقتصادية^(٤) .

وتتطلع الموازنة العامة إلى تحقيق التوازن الاقتصادي عبر التأثير على مختلف الأنشطة الاقتصادية ، إذ إنه في حالة الرواج والازدهار يتم استخدام سياسات مالية مقيدة تكون فيها الموازنة العامة في حالة فائض (الإيرادات أكبر من النفقات) ؛ لأجل امتصاص القوة الشرائية وتخفيض الطلب الكلي وهكذا يمكن القضاء على التضخم أو التقليل من

(١) د. لعمارة جمال ، أساسيات الموازنة العامة ، الطبعة الأولى ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٤ ، ص ٣١ .

(٢) د. بشيره راشد حميدي الکعبي ، أندلس حسن خميس ، أثر الحسابات الوسيطة السلف في إعداد تقديرات الموازنة الاتحادية (الجاربة والاستثمارية) دراسة تحليلية لحسابات الدولة للمدة (٢٠٠٩ – ٢٠١٣) ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية والاقتصادية ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة واسط ، العدد (٢٣) ، ٢٠١٦ ، ص ٤ .

(٣) Guido Tabellini and AlbertoAlesina : voting on the budget deficit , American economic association , the American economic review , vol.80 ,no. 1 , 2010 , p.37.

(٤) د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والقانون المالي والضريبي ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، إثراء للنشر والتوزيع ، الأردن ، ٢٠١١ ، ص ٣٢٨ .

أضراره^(١). أما في حالة الانكمash والركود فإن السياسات المالية تكون سياسات توسيعية تكون فيها النفقات أكبر من الإيرادات ، وهذا من شأنه نقل الاقتصاد إلى مستوى الاستخدام الكامل والاستقرار^(٢)، بمعنى أن حجم وتكوين الموازنة العامة إذا كان متوفقاً مع الظروف الاقتصادية للدولة فإنه يحقق بعض الأهداف المرغوبة للدولة ويجنبها الآثار غير المرغوبة ، مما يؤدي إلى تحقيق هيكل اقتصادي متماضٍ^(٣).

نستنتج مما تقدم أن الموازنة العامة تعد أداة مرنة بيد مؤسسات الدولة المسؤولة عن إعدادها وإقرارها ، لتحقيق أهدافها الاقتصادية ومعالجة ما يواجه اقتصادها من مشكلات وعقبات ، إذ بوساطتها يمكن تعبئة القوى الاقتصادية غير المستخدمة وضبط سياسة الاستقرار وتحقيق التوازن الاقتصادي ، فهي عامل مهم للحياة الاقتصادية في مختلف الدول .

ثالثاً: الأهداف الإدارية

يقصد بالأهداف الإدارية للموازنة العامة ، هو إسهامها في التأكيد من الحصول على الموارد واستخدامها لتحقيق الأهداف ، وبناءً على ذلك فإن هذه الأهداف تعني أن يكون الاهتمام عبر الموازنة العامة مركزاً على أعمال الإدارة العامة لا على ما تصرفه فقط^(٤) ، وبذلك يمكن استثمارها في مجال استحداث وتطوير بنية وأداء المؤسسات العامة وكوادرها الوظيفية .

فالموازنة العامة تتضمن جميع ما تقوم به مؤسسات الدولة من نشاطات والوحدات الإدارية المسؤولة عن تنفيذ تلك النشاطات ، إذ يمكن عبرها معرفة ما ينط بالادارة من مسؤوليات ، وبالتالي يسمح للحكومة بمعرفة أدائها ، كما تسعى إلى تحديد برامج العمل وحجم الإنفاق للسنة القادمة وفق البرامج الموضوعة بصورة تقديرية ، مما يؤدي إلى أمكانية التأكيد من فعالية الحصول على الموارد المالية واستخدامها بطريقة فعالة لتحقيق الأهداف المرجوة^(٥).

(١) صباح صابر محمد خوشناؤ ، الموازنة العامة في العراق دراسة تحليلية مع أشارات إلى إقليم كردستان العراق ، منشورات مركز دراسات إقليم كردستان للدراسات الإستراتيجية ، السليمانية ، ٢٠١٢ ، ص ٢٦ – ٢٧.

(٢) د. علي محمد خليل ، د. سليمان احمد اللوزي ، المالية العامة ، دار زهران ، عمان ، ١٩٩٩ ، ص ٣٠٣.

(٣) سرمد عبد الجبار هاب الخير الله ، فعالية المثبتات التلقائية في تحقيق استقرار الموازنة العامة في العراق للمرة (١٩٨٨ – ٢٠١٣) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة كربلاء ، ٢٠١٥ ، ص ٤٧.

(٤) سعد بن حمدان اللحياني ، مصدر سابق ، ص ٣٦ .

(٥) د. خليفى عيسى ، هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي ، الطبعة الأولى ، دار النفائس ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٢٢ .

وكذلك تسعى الموازنة العامة لأن تكون أداة فعالة للاتصال بين جميع المستويات الإدارية عن طريق التقارير الرقابية ، مما ينعكس على عمل الوحدات الحكومية فيحقق لها أمكانية العمل بجهود منسقة وحسب الصالحيات المحددة قانوناً لكل وحدة^(١).

ومن الأهداف الإدارية الأخرى للموازنة العامة ، أنها تعد من الأسس الفنية المساعدة للمسؤول الإداري ؛ فهي تسانده في مراقبة وحدته الإدارية وتحديد مسؤوليات كل مستوى إداري، كونها وسيلة للتخطيط والرقابة والتنظيم والتوجيه^(٢).

رابعاً: الأهداف الاجتماعية

تسعى الدولة باستخدام الموازنة العامة إلى تحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية، فتتطلع الموازنة لإعادة توزيع الدخل القومي عن طريق الضرائب التصاعدية ، ثم استخدام حصيلة هذه الضرائب في تغطية بعض أنواع النفقات ذات البعد الاجتماعي ، والتي تستفيد منها الفئات الاجتماعية عديمة الدخل أو ذات الدخل المحدود ، كإعانات البطالة والضمان الاجتماعي والتعليم المجاني والخدمات الصحية المجانية ودعم السلع الاستهلاكية الضرورية لتقليل الهوة بين طبقات المجتمع وتحقيق العدالة الاجتماعية^(٣).

كما أن الموازنة العامة قد تتطلع لأن تكون وسيلة للتوجيه الاجتماعي ، عبر فرض ضرائب عالية على السلع التي لا ترغب الدولة في استهلاكها اجتماعياً ، مما يؤدي بالنتيجة إلى ارتفاع أسعارها ، ومن ثم تحقيق الهدف الذي سعت إليه وهو تقليل استهلاك الأفراد لهذا النوع من السلع^(٤).

ومن بين الأهداف الاجتماعية للموازنة العامة هو محاولة الحد من التفاوت الواسع في مستويات تطور المناطق والأقاليم لاسيما بين الريف والمدينة وبالطريقة التي تراعي مواردها واحتياجاتها^(٥) ، كما تسعى الموازنة العامة إلى التأثير في الرفاهية الاجتماعية عبر نسبة نفقات

(١) د. بشير راشد الكعبي ، أندلس حسن خميس ، مصدر سابق ، ص ٥ .

(٢) جمال لعمارة ، مصدر سابق ، ص ١٣٢ .

(٣) صباح صابر محمد خوشناو ، مصدر سابق ، ص ٢٧ .

(٤) وليد خلف علي الزغبي ، أثر التحول نحو النشاط الخاص على الموازنة العامة في الأردن للمدة ١٩٨٠ - ٢٠٠١ ، رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ٧٥ .

(٥) غدير كاظم الخالدي ، تحليل النفقات الاجتماعية في إطار الموازنة العامة العراقية وبيان تأثيرها في النمو النمو الاقتصادي للمدة (٢٠٠١ - ٢٠١٤) ، رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٧ ، ص ١٠ .

وإيرادات الدولة إلى نسبة الناتج المحلي ؛ فوجود موازنة متوازنة في الأجل الطويل يؤدي بالنتيجة إلى استدامة الرفاهية^(١).

ومن ثم فإن الدولة تسعى عبر موازنتها قيادة المجتمع والاهتمام بالرعاية الصحية، والمستوى التعليمي والثقافي للأفراد ، والقضاء على الفقر والبطالة ، ودعم القطاع الخاص لغرض تطوير الإمكانيات الإنتاجية وتوظيف الأيدي العاملة .

(1) Cristian and Others : fiscal sustainability and social cohesion , common and specific , theoretical and applied economics , no. 3 (544) , 2010 , p 48.

الفصل الأول

سلطة مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة

للمجالس النيابية دور كبير في الشؤون المالية للدولة ، وهذا ربما يعود إلى أهمية المال العام في توفير حياة أفضل للمواطنين وتحقيق الأهداف التي يسعى إليها المجتمع ، وأهم الموضوعات المالية على الإطلاق هي الموازنة العامة ، كونها الوجه المالي للدولة والتي يتم عبرها اتخاذ القرارات الخاصة بالإيرادات والنفقات العامة .

وحق المجالس النيابية في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ينطلق من حق ممثلي الشعب في الموافقة على الضرائب ، ثم أمتد حق مجلس النواب إلى مناقشة الإيرادات جميعها، وترتب على ذلك الاعتراف بالحق المقابل له وهو الموافقة على النفقات العامة ، ويعلل ذلك بأنه لا قيمة لموافقة ممثلي الشعب على الإيرادات إذا كانوا يجهلون الاستعمال الذي أعدت له ، مما ينتج عن ذلك حتمية تجدد الموافقة على النفقات والإيرادات كل سنة بصورة دورية^(١) .

وللوقوف على سلطة مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ، سنقسم هذا الفصل على مبحثين ، إذ نبين في المبحث الأول إجراءات مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ، أما المبحث الثاني فسوف ن تعرض فيه إلى سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة ورفضه .

المبحث الأول

إجراءات مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة

إن إكمال عملية تحضير وإعداد مشروع قانون الموازنة العامة من قبل مجلس الوزراء ، لا يكفي لوضعه موضع التنفيذ ، بل يجب أن تتوج هذه التقديرات والخطط بموافقة مجلس النواب ، إذ أكدت معظم دساتير دول العالم على ضرورة تقديم مشروع قانون الموازنة العامة من الحكومة إلى مجلس النواب لإقراره ، وهذا الإقرار يعد المرحلة الأخيرة لإخراج مشروع قانون الموازنة العامة إلى حيز التنفيذ ونقله من مجرد تقديرات إلى مرحلة جديدة هي

(١) د. فاطمة السويس ، المالية العامة موازنة – ضرائب ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٢.

تنفيذ محتوياته ، لذا إهتمت دساتير الدول والقوانين المالية بوضع الإجراءات والضوابط الواجبة الأتباع في ذلك .

واستناداً إلى ما تقدم خصصنا هذا المبحث لبيان إجراءات إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ، وذلك عبر مطلبين ، إذ ندرس في المطلب الأول دور اللجنة المالية في مشروع قانون الموازنة العامة ، أما المطلب الثاني فتعرض فيه لإجراءات إقرار مشروع قانون الموازنة العامة في الجلسة العامة .

المطلب الأول

دور اللجنة المالية في مشروع قانون الموازنة العامة

تمارس اللجان النيابية الدور الرئيس في أداء العديد من المهام التي تتضطلع بها المجالس النيابية، إذ يصعب على هذه المجالس نظراً لكثرة عدد أعضائها أن تجري المناقشات للموضوعات المعروضة عليها في الجلسات العامة من دون أن يسبق ذلك تدقيق ودراسة كافية وتحضير في لجان مختصة ومحددة العدد من بين أعضاء المجلس^(١) ، ونتيجة لهذه الأسباب وغيرها فإن المجالس النيابية بشكل عام تلجأ إلى توزيع أعضائها على لجان عمل مصغرة منها ما تكون دائمة يستمر عملها طيلة عمل المجلس ، ومنها ما تكون مؤقتة لبحث أمر معين وتنتهي بمجرد تقديمها لتقريرها النهائي لإنها عملها^(٢).

ومثل هذه اللجان تعد من الآليات المهمة والرئيسة التي لا يمكن الاستغناء عنها في العمل النيابي ، ومن ضمنها اللجنة المالية ، إذ توجه عبر المعاونة العامة السياسة المالية للدولة، فتدرس وتدقق جميع التقديرات المعدة من قبل الحكومة وأبواب صرفها قبل عرضها في الجلسة العامة للمجلس لغرض المناقشة والإقرار .

(١) أسامة محمد جاسم ، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، ٢٠١٢ ، ص ٢ .

(٢) شميم مزهر راضي الربيعي ، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ — دراسة مقارنة — ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٤ ، ص ٨٣ .

ولغرض الإلمام بموضوع دور اللجنة المالية في مشروع قانون الموازنة العامة سنتولى بيانه في فرعين ، إذ نتناول في الفرع الأول تشكيل اللجنة المالية وصلاحياتها ، أما الفرع الثاني فنعرض فيه لإجراءات اللجنة المالية في مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة .

الفرع الأول

تشكيل اللجنة المالية وصلاحيتها

إهتمت الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية بكيفية تشكيل اللجان النيابية وبضمنها اللجنة المالية ، وأالية اختيار أعضائها وتحديد رئاستها ، ومن الحلول المعتمدة في هذا المجال هو أن يمثل كل حزب بنسبة عدد ما يملكه من نواب في المجلس ، ومنها أن تمثل الأغلبية بثلثي الأعضاء والمعارضة بالثلث ، ومنها أيضاً أن يتحول المجلس بكماله إلى لجنة مالية عند دراسة وفحص مشروع قانون الموازنة كما يجري في إنكلترا ، أو يتم تشكيلها من بين أعضاء المجلس عن طريق إجراء انتخابات . أما بالنسبة لاختيار أعضاء اللجنة فيجب أن يتم على أساس الاختصاص والخبرة والتجربة^(١) .

ونجد أن أغلب الدساتير لم تنص على آلية تشكيل اللجنة المالية ، ونعتقد أن المشرع الدستوري في تلك الدول قد أثر ترك هذا الأمر لذات المجالس لكي تحدده في أنظمتها الداخلية ، كما أن الدساتير لا تنص على المسائل التقتصيلية وإنما تتركها للقوانين والأنظمة الداخلية ، ومن هذه الدساتير الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل ، والدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ المعدل ، والدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ ، وتأسيساً على ما تقدم ، يتوجب علينا الرجوع إلى الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية للدول المذكورة آنفاً من أجل الوقوف على كيفية تشكيل اللجنة المالية في مجالسها النيابية ، وهذا ما سنتناوله عبر الفقرات الآتية :

أولاً : اختيار أعضاء اللجنة المالية ورئاستها

الأصل في تشكيل أي لجنة نيابية مراعاة مبدأ التخصص عند اختيار أعضائها ، لزيادة فاعليتها وتأثيرها في العمل النيابي ، فكلما تكونت اللجنة النيابية من أعضاء متخصصين في

(١) د. خطار شibli ، علوم مالية وتشريع مالي ، الطبعة الخامسة ، دار المنشورات الحقوقية ، ١٩٩٤ ، ص ٩٤ .

الموضوعات التي تختص بدرستها ، كانت التقارير والتوصيات التي ترفعها إلى المجلس مؤثرة ومقنعة^(١).

ففي لبنان فصل النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ١٩٩٤ المعدل ، آلية تشكيل اللجان النيابية، وهذا ما صرحت به المادة (١٩) منه بنصها (في الجلسة التي تلي انتخاب هيئة مكتب المجلس بعد الانتخابات العامة وفي بدء دورة تشرين الأول من كل سنة يعمد المجلس إلى انتخاب لجانه الدائمة . يجري الانتخاب بالاقتراع السري وفقاً للمادتين ١١ و ١٢ من هذا النظام وبالغالبية من أصوات المترعدين ، وإذا تساوت الأصوات عد الأكبر سنأً منتخباً) ، وكان في مقدمة هذه اللجان لجنة المال والموازنة والتي تتكون من (١٧) عضواً^(٢).

بالنسبة لرئيس اللجنة ومقرها ، يجب الشروع بانتخابهم أثناء مدة لا تزيد على ثلاثة أيام من انتهاء انتخابها ، بناءً على دعوة من رئيس المجلس^(٣).

الملحوظ من نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني ، أنه لم يضع شروطاً معينة للترشح لعضوية ورئاسة لجنة المال والموازنة ، وغيرها من اللجان الأخرى ، ومن ثم يكون لأي من أعضاء المجلس حق الترشح لعضوية اللجنة ورئاستها .

أما على صعيد الواقع العملي ، فقد روّعت التوازنات السياسية والانتماءات المذهبية أكثر مما روّعت الكفاءات العلمية والقدرات المهنية التي يتطلبها العمل داخل اللجنة ، ورغم المحاولات التي أجريت لتشكيل لجان على مستوى عالٍ من المهارة والكفاءة ، لكن الأمر بقي خاضعاً للاعتبارات السياسية والمذهبية وما يرافق ذلك من مناورات وتطبيقات أصبحت جزءاً من التراث النبوي اللبناني^(٤).

(١) د. عامر عياش الجبوري ، تكوين اللجان البرلمانية واحتياصاتها ، بحث منشور في مجلة الرافدين كلية الحقوق ، جامعة الموصل ، مجلد (٢) ، السنة (١٠) ، العدد (٢٥) ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٧٥ .

(٢) نصت المادة (٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على (لجان المجلس الدائمة هي الآتية : ١ – لجنة المال والموازنة وعدد أعضائها ١٧ عضواً ..).

(٣) نصت المادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على (تجتمع اللجان بعد انتخابها بثلاثة أيام على الأكثر بدعوة من رئيس المجلس وبرئاسته فتنتخب كل منها رئيساً ومقرراً بالاقتراع السري ، ويكلف رئيس المجلس أمين سر لها من موظفي المجلس لضبط وقائع الجلسات . لا يعتبر اجتماع اللجنة لانتخاب الرئيس والمقرر قانونياً إلا إذا حضرته الأغلبية المطلقة من أعضائها) .

(٤) عدنان محسن ظاهر ، د. رياض حسين غنام ، اللجان النيابية في لبنان ، الطبعة الأولى ، دار بلل للطباعة والنشر ، بيروت ، ٢٠٠٧ ، ص ٦ .

وفي الأردن فقد بين النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٣ المعدل ، عن موعد انتخاب أعضاء اللجان النيابية ومنها اللجنة المالية في بدء كل دورة عادية^(١) ، وت تكون هذه اللجنة من عدد يتراوح بين (٥ - ١١) عضواً ، ويتوافق على تشكيلها وفق مقررات المكتب التنفيذي للمجلس على أساس التمثيل النسبي ، وفي حال تعذر ذلك يتم انتخاب أعضائها عبر الاقتراع السري ، أما عن انتخاب رئيس اللجنة ونائبة والمقرر ، فيتم في بداية كل دورة عادية^(٢) .

على هذا ، يتبين أن مدة العضوية في اللجنة المالية في مجلس النواب الأردني هي دورة عادية واحدة أي عام كامل ، لكن هذا لا يمنع إمكانية التجديد لأعضاء اللجنة ، لأن النظام الداخلي لم يشترط ضرورة تغيير أعضائها ، فليس هناك مانع من استمرار العضوية في اللجنة لذات النواب الذين يتم اختيارهم في أول دورة عادية للمجلس بشرط أن يتم التجديد لهم في بداية كل دورة عادية^(٣) .

على صعيد الواقع العملي تشكل الكتل النيابية في مجلس النواب الأردني العامل الأساس والحاصل في اختيار أعضاء اللجنة المالية ، ولذلك أصبح الانضمام إلى هذه الكتل هو الطريق الأكثر ضماناً للحصول على موقع داخل اللجنة^(٤) .

أما في العراق ، فإن النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ ، قد بين آلية تشكيل اللجنة النيابية الدائمة ومنها اللجنة المالية ، إذ نصت المادة (٦٩) منه على (تشكل اللجان الدائمة في أول جلسة يعقدها المجلس بعد إقرار النظام الداخلي ، ويراعي في تشكيلها رغبة العضو واحتياجه وخبرته) .

على هذا ، يتميز النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي عن نظيره اللبناني والأردني ، إذ اشتهرت مراعاة الرغبة والاختصاص والخبرة لدى الأعضاء المرشحين للجنة ، وهذا بدوره يزيد

(١) نصت المادة (٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ المعدل على (ينتخب المجلس في بدء كل دورة عادية أعضاء اللجنة التالية : .. ب – أعضاء اللجنة المالية) .

(٢) نصت المادة (٦٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على (أ – يدعو رئيس المجلس كل لجنة في أول كل دورة عادية إلى الاجتماع لتنتخب من بين أعضائها رئيساً ونائباً للرئيس ومقرراً ب – يعتبر فائزًاً بمنصب رئيس اللجنة من حصل على أعلى أصوات الحاضرين وفي حال تساوي الأصوات بين مرشحين أو أكثر تجري القرعة بينهم وينطبق ذلك على انتخاب نائب الرئيس والمقرر...) .

(٣) عبد الرحمن الحسان ، التنظيم القانوني للجان البرلمانية والهيئات النيابية الدائمة في النظام البرلماني اللبناني والأردني – دراسة مقارنة – ، بحث منشور في مجلة المنارة ، كلية الدراسات الفقهية والقانونية ، جامعة آل البيت ، الأردن ، المجلد (١٢) ، العدد (٣) ، ٢٠٠٦ ، ص ٥ .

(٤) د. هيفاء أبو غزالة ، دراسات برلمانية إقليمية ، الطبعة الأولى ، صندوق الأمم المتحدة للمرأة ، المكتب الإقليمي للدول العربية ، الأردن ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٦ .

من فاعليتها في مجال عملها ، إلا أنه في الواقع تمارس الاعتبارات السياسية والمحاصصة دوراً بارزاً في مسألة تشكيل اللجان من جانب الكتل النيابية الكبيرة ، فكانت الكلمة الفصل في هذا الشأن لمبدأ المحاصصة على حساب مبدأ الكفاءة والتخصص^(١) .

وتعرض أسماء المرشحين للتصويت ضمن قائمة واحدة وفقاً لتوافقات الكتل النيابية^(٢) ، ليتم اختيار عدد منهم لعضوية اللجنة والتي تتكون من (٧ - ١٧) عضواً^(٣) ، ومن ثم تنتخب اللجنة وبالأغلبية في مدة ثلاثة أيام من اكتمال التصويت على أعضائها رئيس ونائب للرئيس ومقرر من بين هؤلاء الأعضاء^(٤) .

ما تقدم يتضح أن هيكل اللجنة المالية النيابية في الدول محل المقارنة يكون محدداً بعدد قليل من الأعضاء ، فعددتهم في لجنة المال والموازنة في مجلس النواب اللبناني (١٧) عضواً ، وفي اللجنة المالية في مجلس النواب الأردني يتراوح بين (٥ - ١١) ، وفي مجلس النواب العراقي (٧ - ١٧) عضواً ، ونعتقد أن هذا مسلك محمود ، كونه يساعد على إجراء المناقشات في جو هادئ بعيداً عن التقاطعات ، فقد يكون من الأسهل على اللجان ذات العدد المحدود من الأعضاء التوصل إلى اتفاق عند إعداد تقاريرها ، فتكون القرارات والتوصيات عندئذ غالباً ما متخذة على أساس الإجماع ، وهذا له أثر كبير في التأثير على صانعي القرار ، أما اللجان التي تضم عدد أكبر من الأعضاء فقد تكون أكثر عرضة للمشاكل عند التوصل إلى اتفاق^(٥) .

كما يلاحظ ، أن النظام الداخلي لمجلس النواب في (لبنان ، والأردن) ، قد حرص على تحديد مدة العضوية في اللجنة المالية وغيرها من لجان المجلس بدورة انعقاد عادي أي سنة واحدة ، وخرج عن هذه القاعدة النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الذي حدد مدة العضوية في اللجنة كقاعدة عامة بدورة انتخابية كاملة أي لأربع سنوات ، ونعتقد أن المشرع العراقي قد

(١) أسامة محمد جاسم ، مصدر سابق ، ص ٤٤ .

(٢) نصت المادة (٧٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ على (أولاً) : لكل عضو الحق بأن يرشح نفسه لعضوية احدى اللجان ورؤاستها. ثانياً : تعرض هيئة الرئاسة أسماء المرشحين لكل لجنة من اللجان الدائمة على المجلس للتصويت عليها في قائمة واحدة يتم التوافق عليها من قبل الكتل البرلمانية .

(٣) نصت المادة (٧٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على (تتكون كل لجنة من لجان مجلس النواب من عدد من الأعضاء لا يقل عن (٧) أعضاء ولا يزيد عن (١٧) عضواً) .

(٤) نصت المادة (٧٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على (تنتخب كل لجنة خلال ثلاثة أيام لبداية تشكيلها من بين أعضائها رئيساً ونائباً للرئيس ومقرراً ، وذلك بالأغلبية لعدد أعضائها) .

(٥) Bruce George and Alison Graham , "Defence Committees in Democratic and Democratising Legislatures " (pepar presented to the workshop of parliamentary scholars and parliamentarians , Berlin , 1994 : 12-13,22.

وقد في ذلك ، لأن استمرار النائب لمدة طويلة في عضوية اللجنة سيجعله أكثر خبرة وإحاطة في مجال عمله ويسهل عليه تأدية واجباته .

من جانب آخر يلاحظ في كل من لبنان والأردن والعراق اهتمام الأحزاب بالسيطرة على اللجان النيابية عبر رئاسة هذه اللجان ، وبذلك تضمن السيطرة على العمل النيابي بجميع أشكاله ومراحله^(١) ، ومن ثم فإن امتداد ظاهرة المحاصصة إلى التحكم في رئاسة اللجنة المالية ، يضعف رئيس اللجنة من متابعة دراسة وفحص مشروع قانون الموازنة العامة ، نتيجة اهتمامه بالملفات السياسية المكلفة بها من قبل حزبه^(٢) .

ثانياً : الكادر المساند للجنة المالية

تباعين التدابير لتوظيف طاقم عمل اللجنة النيابية المعروف أيضاً بالمستشارين والخبراء من مجلس نوابي إلى آخر ، وبعض المجالس لا تملك طاقم عمل محترف للجانها ، فيما يضم البعض الآخر موظفين أكفاء مزودين بخبرات متميزة ويتحملون مسؤوليات أساسية تتعكس إيجاباً على عمل اللجنة^(٣) .

في هذا الإطار تعني كلمة خبير ، (شخصاً متخصصاً في ميادين تقنية أو علمية لمعالجة المسألة التي تدرسها اللجنة)^(٤) ، ومن النادر أن يقوم مجلس النواب بتوظيف خبراء بشكل دائم ، وتستعين بهم اللجان لتقديم المشورة ومساعدتها في إعداد التقارير التي سترفع في النهاية إلى رئاسة المجلس .

وفي لبنان تحديداً ، لم ينصّ النظام الداخلي لمجلس النواب على استعانة اللجان النيابية بالخبراء والمستشارين ، أما في الأردن فقد أشار إلى ذلك النظام الداخلي لمجلس النواب بصورة

(١) ينظر : د. عامر عياش الجبوري، مصدر سابق، ص ٢٨٥ . د. عدنان محسن ظاهر، د. ناصر غنام ، مصدر سابق ، ص ٦ . د. هيفاء أبو غزاله ، مصدر سابق ، ص ٢٩ .

(٢) يلاحظ أن بعض المجالس النيابية تعتمد منذ البداية مبدأ تخصيص رئاسة اللجنة لنواب من أحزاب الأقليات ، كما هو الحال في ألمانيا ورومانيا والبرتغال ، بينما تذهب لجان الحسابات في المملكة المتحدة وكندا والهند إلى حد حفظ رئاسة اللجان لأحزاب المعارضة ، نظراً إلى أنها تؤدي وظيفة التدقيق في الحسابات وتقوم بمراجعة الأداء المالي للحكومة . ينظر : المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية ، ترجمة نور الأسعد ، واشنطن ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٧ .

(٣) المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، اللجان النيابية في الهيئات التشريعية ، ترجمة نور الأسعد ، واشنطن ، ٢٠٠٧ ، ص ١٤ .

(٤) د. عدنان محسن ظاهر، د. ناصر غنام ، مصدر سابق، ص ٣٤ – ٣٥ .

غير مباشرة ، وذلك بمناسبة الحديث عن من يحق لهم حضور جلسات اللجنة^(١) ، في حين أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد نص صراحة على حق اللجان النيابية وبضمنها اللجنة المالية بالاستعانة بالخبراء في كافة المجالات التي تتناسب مع عمل اللجنة للاستفادة من خبرتهم^(٢) .

تجدر الإشارة إلى أن الواقع العملي يشير إلى وجود كادر إداري يعمل بمعية اللجنة المالية ، للقيام بتحرير المحاضر وإعداد الجداول والبيانات ، ولم تنصّ الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية في الدول محل المقارنة على آلية تعينهم ، إلا أنه من الناحية العملية يتم تخصيص الكادر المذكور من بين موظفي المجلس .

ثالثاً : صلاحيات اللجنة المالية

تشمل صلاحيات اللجنة المالية ، دراسة وفحص مختلف القوانين ذات الموضوعات المالية ، وبالإضافة إلى دراسة قانون الموازنة العامة والحسابات الختامية تختص اللجنة المالية على سبيل المثال بدراسة التشريعات المتعلقة بالضرائب والرسوم ومتابعة البنوك والتأمين والقروض ودراسة التقارير التي ترفع إلى مجلس النواب من الجهات الرقابية المستقلة وتقديم تقرير بشأنها إلى المجلس^(٣) .

وفي لبنان لم ينص النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ١٩٩٤ المعدل ، على صلاحيات لجنة المال والموازنة .

أما في الأردن فقد نص نظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ المعدل على صلاحيات اللجنة المالية ، إذ جاء في المادة (٤٢) منه (تناط باللجنة المالية المهام التالية : أ - دراسة قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية والرقابة على تطبيقها وأية مقترنات تتعلق بها . ب - دراسة الحسابات الختامية للوزارات والدوائر والمؤسسات والوحدات الحكومية ورفع التوصيات بشأنها للمجلس . ج - دراسة تقارير ديوان المحاسبة وابدأء التوصيات بشأنها . د - دراسة القوانين المالية التي لها العلاقة بزيادة الواردات أو النفقات أو إنقاذهما . ه -

(١) نصت الفقرة (أ) من المادة (٦٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ المعدل على أنه (يقصر حضور اجتماعات اللجان على أعضاء المجلس وأمين سر كل لجنة والخبراء الذين تستدعيهم) .

(٢) نصت الفقرة (رابعاً) من المادة (٧٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ على (للجان الاستعانة بالخبراء عند الحاجة إليهم وتحدد أجورهم بعد الاتفاق مع هيئة الرئاسة) .

(٣) د. عباس محمد نصر الله ، المالية العامة والموازنة العامة ، الطبعة الأولى ، منشورات زين الحقوقية والأدبية ، بيروت ، ٢٠١٥ ، ص ١٠٨ .

دراسة المديونية العامة للدولة وتقديم الاقتراحات الالازمة ب شأنها . و – دراسة موازنة أمانة عمان الكبرى وموازنات بلديات الفئة الأولى) .

ونصت المادة (٩٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ على أنه (اللجنة المالية) : تختص هذه اللجنة بما يأتي : أولًا: متابعة الموازنة العامة للدولة والمناقلة بين أبوابها. ثانياً: اقتراح التشريعات المتعلقة بالكمارك والضرائب والرسوم. ثالثاً: متابعة البنوك والإيتام والقروض والتأمين. رابعاً: الإشراف على إعداد ميزانية مجلس النواب. خامساً: متابعة إعفاء الديون والتعويضات التي فرضت على الشعب العراقي. سادساً: متابعة السياسة المالية لمختلف وزارات ومؤسسات الدولة) .

ما تقدم يتضح لنا أن صلاحيات اللجنة المالية واسعة جداً ، إذ تطال معظم المواضيع الاقتصادية والمالية والاجتماعية والعسكرية ، كون معظم القوانين ترتبط بالأمور المالية من ناحية النظر إلى الأعباء المالية لتطبيق القانون المطروح ومدى الحاجة إلى فتح اعتمادات مالية جديدة .

وفي ضوء ذلك نعتقد أن من الأفضل استحداث لجنة نيابية جديدة منفصلة عن اللجنة المالية، تختص بدراسة وفحص مشروع قانون الموازنة العامة وليس لها اختصاص آخر خارج قضايا الموازنة يشتت تركيزها ويقلل كاهلها بأمور أخرى .

الفرع الثاني

إجراءات اللجنة المالية في مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة

بعد قيام الحكومة بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة ، تقدمه إلى مجلس النواب من أجل إقراره ، وفور وصوله يقوم المجلس بإحالته إلى لجنة فنية متخصصة في هذا المجال (اللجنة المالية) تقوم بدراسته ومناقشته باعتماداته الإجمالية ومقارنة هذه الاعتمادات مع ما هو متوقع من مصادر الإيرادات المتاحة خلال السنة المالية ، وآلية توزيع هذه الإيرادات على أوجه الإنفاق العام^(١) ، ومن ثم تقديم تقرير بشأنه إلى رئاسة المجلس ؛ إذ قبل الوصول إلى مرحلة المناقشة والتصويت على مشروع قانون الموازنة العامة في الجلسات العامة لمجلس النواب ، لا

(١) د. مؤيد عبد الرحمن الدوري ، د. طاهر موسى الجنابي ، إدارة الموازنات العامة ، الطبعة الأولى ، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٣ ، ص ١١٤ .

بَدَّ من القيام بدراسة متأنية تتناول مشروع الحكومة جملةً وقصيراً ، والتي من شأنها أن تساعد المجلس لدى المناقشة والتصويت عليه ، واللجنة المالية هي المكلفة بذلك ؛ بوصفها أنها تصلح أكثر من المجلس مجتمعاً لفحص مشروع القانون نظراً لاختصاص أعضائها وقلة عددهم.

بناءً على ما تقدم تتناول إجراءات اللجنة المالية في مشروع قانون الموازنة العامة على فقرتين وكالآتي :

أولاً : دراسة وفحص مشروع قانون الموازنة العامة

عند إحالة مشروع قانون الموازنة العامة إلى اللجنة المالية ، تقوم هذه الأخيرة بتعديمه على جميع اللجان في مجلس النواب ، لتقدم كل لجنة اقتراحاتها وتوصياتها كل حسب اختصاصها ، في مدة زمنية تحددها اللجنة المالية^(١).

في لبنان تحديداً ، يدعو رئيس لجنة المال والموازنة أعضاء لجنته للاجتماع أو يكلف مقرر اللجنة بتوجيه الدعوة ، وتدار اجتماعات اللجنة بذات القواعد المعتمدة في إدارة الجلسات العامة، ولا تعد الجلسة الأولى قانونية إلا بحضور أكثر من نصف الأعضاء ، ويكتفى حضور ما لا يقل عن ثلث الأعضاء في بقية جلساتها^(٢).

أما اجتماعات اللجنة المالية في مجلس النواب الأردني ، فتكون بدعوة من رئيس اللجنة أو نائبة أو بدعوة من رئيس المجلس أو بناءً على طلب من ثلث أعضاء اللجنة يقدم إلى رئيس المجلس ، ويشرط لقانونية اجتماعاتها حضور الأغلبية المطلقة من أعضائها^(٣).

(١) مجید نجف زوار علي ، مصدر سابق ، ص ١٣٠ .

(٢) نصت المادة (٢٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على (تجتمع كل لجنة بدعوة من رئيسها ويقوم المقرر بتوجيه الدعوة عند تعذر قيام الرئيس بمهامه وذلك بناءً على تكليف من هذا الأخير أو من رئيس المجلس . يبلغ أمين سر اللجنة أعضائها الموعد مع جدول الجلسة الذي يضعه الرئيس مرفقاً بنسخة عن المشاريع والاقتراحات وسائر المعاملات المدرجة في الجدول وذلك قبل الموعد المعين بيوم على الأقل) . ونصت المادة (٢٨) من النظام ذاته (يرأس الرئيس أو المقرر الجلسة ويبيرها وفقاً للقواعد المتبعة في إدارة الجلسات العامة) . كما نصت المادة (٣٠) منه على (لا تكون جلسة اللجنة قانونية في الجلسة الأولى إلا بحضور أكثر من نصف الأعضاء أما في الجلسات التالية فتكون الجلسة قانونية للنظر بجدول أعمال الجلسة الأولى على أن لا يقل عدد الأعضاء الحاضرين عن ثلث عدد أعضاء اللجنة) .

(٣) نصت المادة (٦٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ المعدل على (أ - تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها أو نائبه في حال غيابه ، أو بناءً على طلب من رئيس المجلس ، كما تجتمع اللجنة بناءً على طلب يقدم إلى رئيس المجلس من ثلث أعضائها على الأقل عند تعذر انعقادها . ب - تعتبر اجتماعات اللجنة

وفي العراق تجتمع اللجنة المالية كبقية اللجان النيابية بدعوة من رئيسها أو نائبه عند غيابه ، وتم دعوة الأعضاء عن طريق مقرر اللجنة ، والنصاب المطلوب لاجتماعاتها هو حضور الأكثريّة من أعضائها^(١) .

وتبدأ المناقشات في اللجنة المالية ، ببحث عام حول مشروع قانون الموازنة العامة، وبعد ذلك يغلق باب المناقشة وتؤخذ الآراء عليه ، ومن ثم يصار إلى مناقشة المواد ووضع الصياغة النهائية لها ، وكل عضو في اللجنة إبداء رأيه وتقديم مقترن بتعديل ومناقشة مواد المشروع^(٢) ، فلا يقتصر عمل اللجنة المالية على النظرة السطحية لمشروع قانون الموازنة العامة، بل تتناوله وتدقق في كل رقم من أرقامه وتدرس كل المبررات لرصد أي اعتماد والتعمّن في الفقرات والمواد المدرجة فيه حتى تكون الأمور واضحة جمّيعها^(٣) .

而对于执行委员会的组成，它由以下成员组成：部长级官员（如财政部长）、负责预算和计划的副部长、以及负责预算和计划的国务秘书。执行委员会在部长的领导下工作，负责准备预算案并监督其实施。

对于预算案的审议，执行委员会将与各相关部门合作，确保所有必要的信息和数据得到充分考虑。在审议过程中，将进行广泛的讨论和修改，以确保预算案能够反映国家的经济状况和政策目标。

在预算案通过后，它将提交给议会进行最终审议。如果议会通过了预算案，它将被呈交给总统，由总统签署成为法律。如果议会没有通过预算案，或者总统否决了预算案，那么将启动一个立法程序，以便重新审议预算案。

ففي لبنان يحق للجنة المال والموازنة دعوة وزير المالية لحضور اجتماعاتها وإجراء المناقشات بشأن مشروع قانون الموازنة العامة ، وللوزير أن ينتدب عنه أحد موظفي وزارته إلا إذا قررت اللجنة حضوره بالذات ، كما للجنة الحق في الحصول على الوثائق والمستندات والمعلومات التي تدخل في عملها ، وفي حال عدم تلبية طلبها بذلك وجب رفع الأمر إلى رئاسة المجلس^(٥) .

=قانونية بحضور الأغلبية المطلقة من أعضائها على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه أو المقرر وتعتبر مستمرة لغابات النصاب ...).

(١) نصت المادة (٧٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ على (أولاً: تعقد اللجان اجتماعات دورية يحددها رئيس اللجنة أو نائبه عند غيابه وتم دعوة الأعضاء عن طريق المقرر. ثانياً: يكتمل النصاب في اجتماعات اللجان بحضور أكثريّة عدد أعضائها) .

(٢) علي صبحي عمران ، الأحكام القانونية للتصويت في مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، ٢٠١٧ ، ص ٥٦ – ٥٧ .

(٣) مجید نجف زوار ، مصدر سابق ، ص ١٣٠ .

(٤) سامي الاتروشي ، دور المراقبة العامة في العراق ورشة عمل حول إعداد وإقرار موازنة العام ٢٠٠٨ في العراق ، بيروت ، ٢٠٠٨ ص ٩ .

(٥) نصت المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على (يمكن للجان أن تدعوا الوزير المختص لحضور جلساتها وللوزير أن ينتدب من ينوب عنه إلا إذا قررت اللجنة دعوة الوزير بالذات. عندما تقرر اللجنة دعوة الوزير بالذات على رئيسها إبلاغ الوزير القرار بواسطة رئاسة المجلس وذلك قبل الموعد بثلاثة أيام على الأقل. يرفق كتاب الدعوة ببيان بالأعمال التي سيجري بحثها عند الاقتضاء) .

والحال نفسه في اللجنة المالية في مجلس النواب الأردني ، فللجنة عقد جلسة استماع مع وزير المالية ومع أي مسؤول آخر ترى ضرورة سماح رأيه ، بعد توجيهه دعوة لهم بالحضور، وللوزير حق حضور اجتماعات اللجنة والاشتراك في المناقشات ، وله أن ينوب أحد موظفي وزارته إن لم تطلب اللجنة حضوره شخصياً ، فضلاً عن ذلك فإن للجنة الحق في الحصول على أي وثيقة أو مستند أو معلومة تتعلق بموضوع الموازنة العامة من وزير المالية أو أي مسؤول مختص ، وفي حال امتناعه عن الحضور أو تزويد اللجنة بما طلبه دون عذر ، يكون للجنة عرض الأمر على رئيس المجلس^(١) .

أما في مجلس النواب العراقي ، فيكون لأي عضو من أعضاء المجلس الحق في حضور اجتماعات اللجنة المالية بناءً على دعوة من اللجنة أو من دون ذلك لإبداء الرأي في مشروع قانون الموازنة العامة من دون أن يكون له الحق في التصويت ، كما للجنة دعوة أي موظف حكومي أو خبير أو مختص أو وزير أو وكيل وزير لحضور اجتماعات اللجنة من أجل الاستيضاح منهم حول ما لديهم من معلومات تخص مشروع قانون الموازنة العامة^(٢) .

ونصت المادة (٧٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أن (للجان الدائمة الطلب بعلم هيئة الرئاسة من دوائر الدولة ومنظمات المجتمع المدني تزويدها بالوثائق

=ونصت المادة (٣٢) من النظام ذاته على (يحق للجان المجلس أن تطلب إلى الوزير المختص تزويدها بالمستندات والوثائق والمعلومات التي ترى الإطلاع عليها. إذا تمنع الوزير عن إgabeة الطلب وجّب رفع الأمر إلى رئيس المجلس الذي يعرض الموضوع على المجلس في أول جلسة ويعطيه الأولوية على سائر الأعمال) .

(١) نصت المادة (٦٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ المعدل على (أ - للجنة أن تطلب استدعاء الوزير المختص أو مقدم الاقتراح أو من ترى لزوم سماح رأيه. ب - لكل من الوزير المختص ومقدم الاقتراح حق حضور اجتماعات اللجنة إذا طلب ذلك ، وعليها أن تبلغه بموعد الاجتماع لبحث الموضوع الذي يتعلق به ، وكل منهما حق الاشتراك في المناقشة ، وإذا تعدد مقدمو الاقتراح فلهم أن ينوبوا عنهم أحدهم لحضور الاجتماعات. ج - يجوز للوزير أن يصطحب معه أو ينوب عنه أحد كبار موظفي وزارته ، إلا إذا رأت اللجنة حضور الوزير ذاته. د - للجنة أن تطلب من الوزير أو أي مسؤول مختص تزويدها بالمستندات والوثائق والمعلومات التي تطلبها وتتعلق بموضوع البحث ، فإذا امتنع الوزير أو المسؤول المختص عن الحضور أو تزويدها بالمعلومات المطلوبة أو تغيب دون عذر ، ترفع اللجنة الأمر إلى رئيس المجلس لعرضه على المجلس في أول جلسة تالية وإعطائه أولوية على سائر الأعمال) .

(٢) نصت المادة (٧٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ على (أولاً: للجنة دعوة أي عضو من أعضاء المجلس لإبداء الرأي في القضايا المعروضة عليها ولا يحق له التصويت ، ولها دعوة أي موظف حكومي بعلم مرجعه أو خبير أو مختص من غير أعضاء المجلس للاستئذان برأيهم. ثانياً: لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في حضور اجتماعات أية لجنة وله بعد استئذان رئيس الجلسة إبداء رأيه دون الاشتراك في التصويت) . ونصت المادة (٧٧) من النظام نفسه على (أولاً: للجنة وبموافقة أغلبية أعضائها دعوة أي وزير أو من هو بدرجته للاستيضاح مع إعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء ، وعلى المسؤول المدعو حضور اجتماع اللجنة خلال سبعة أيام من تاريخ تسلمه الدعوة. ثانياً: للجنة وبموافقة أغلبية أعضائها دعوة وكلاء الوزراء وأصحاب الدرجات الخاصة وغيرهم من موظفي الحكومة (مدنيين وعسكريين) مباشرةً للاستيضاح وطلب المعلومات مع إعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء بذلك. .) .

والمعلومات التي تحتاج إليها) . وما يلاحظ بهذا الخصوص أن المشرع العراقي لم يبين ما هو الحكم في حال امتناع هذه الدوائر من تقديم الوثائق والمعلومات التي طلبتها اللجنة ، وكان حري به الأخذ بما أخذ به النظام الداخلي لمجلس النواب في لبنان والأردن ، الذي أوجب في مثل هذه الحالة رفع الأمر إلى رئاسة المجلس التي بدورها تعرضه على المجلس في أقرب جلسة له .

والقضية المهمة المتعلقة باجتماعات اللجنة المالية ، هي علنية أو سرية هذه الاجتماعات أي إمكانية حضور وسائل الإعلام والجمهور لهذه الاجتماعات من عدمها ، ففي لبنان نصت المادة (٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن (جلسات اللجان وأعمالها ومحاضرها ووقاء المناقشة والتصويت سرية ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك) ، وهذا يسري على لجنة المال والموازنة في مجلس النواب اللبناني كونها تعد إحدى اللجان الدائمة للمجلس .

أما في العراق ، فقد نصت المادة (١١٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه (جلسات اللجان غير علنية ، ولا يجوز حضورها إلا لأعضائها وغيرهم من أعضاء المجلس والموظفين في اللجنة ومن تستعين بهم اللجنة من المستشارين والخبراء وأعضاء الحكومة ولا يجوز أن يحضر ممثلو الصحافة وغيرها من وسائل الإعلام اجتماعات اللجان إلا بإذن من رئيسها) .

ف بالنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد وفق في تعبير (جلسات اللجان غير علنية) ، فالجلسة غير العلنية تعني أنه لا يسمح الدخول فيها للجمهور ، ولكن لا يحضر على بقية أعضاء المجلس ومن تستدعيه اللجنة من الوزراء أو من ينوب عنهم حضورها^(١) .

في هذا المجال نعتقد أن اجتماعات اللجنة المالية عندما تكون علنية ، فإن ذلك يفتح المجال أمام وسائل الإعلام والجمهور في متابعة المناقشات التفصيلية لمشروع قانون الموازنة العامة عن قرب ، إلا أن هذه العلنية لها مخاطر قد تؤثر في عمل اللجنة وقراراتها ، فحضور العامة لاجتماعات اللجنة من شأنه التأثير في أعضائها عند التعبير عن آرائهم ، لذا فإن من الأفضل أن تكون جلسات اللجنة المالية غير علنية^(٢) .

(١) أسامة محمد جاسم ، مصدر سابق ، ص ٤٨ .

(٢) من المجالس النيابية التي تسمح للعامة بحضور جلسات اللجان النيابية فيها ، المجالس النيابية في كل من الأرجنتين ، وكوستاريكا ، وال مجر ، والولايات المتحدة الأمريكية . ينظر : المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، اللجان النيابية في الهيئات التشريعية ، مصدر سابق ، ص ١٢ .

هذا ، وبعد الحديث عن دور اللجنة المالية في دراسة وفحص مشروع قانون الموازنة العامة في (لبنان ، والأردن ، وال العراق) ، نلاحظ أن جميعها تكاد تتفق في نفس الأسلوب في المناقشة والفحص والتدقيق والاستعانة بالخبراء والمستشارين واستدعاء وزير المالية والمسؤولين المختصين في هذا الشأن حتى تكون جميع الأمور واضحة أمام اللجنة ، إلا أن ما يؤخذ على النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أنه لم يعالج مسألة عدم حضور أعضاء الجهاز التنفيذي على أساس الدعوة التي توجهها لهم اللجنة المالية ، كما فعل النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني والنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني ، الذي عالج هذا الأمر برفعه إلى رئاسة المجلس التي تطرح الموضوع في الجلسة العامة ليأخذ المجلس الإجراء المناسب .

ثانياً : إعداد تقرير مفصل حول مشروع قانون الموازنة العامة

بعد أن تفرغ اللجنة المالية من دراسة وتدقيق مشروع قانون الموازنة العامة ، تضع تقريراً مفصلاً يتناول كيفية تقديمها من الحكومة والتعديلات والاقتراحات التي ترى اعتمادها لتنظيم مشروع قانون الموازنة ، ثم ترفعه إلى رئاسة مجلس النواب .

ففي لبنان بعد انتهاء لجنة المال والموازنة من مناقشة المشروع ، يتم التصويت عليه بالأكثرية من أعضاء اللجنة^(١) ، لتوضع بعد ذلك تقريرها ، مبينة فيه مختلف الآراء التي طرحت في جلساتها ، ومن ثم ترفعه إلى مكتب المجلس لإدراجه في جدول الأعمال تمهدأً لمناقشته وإقراره في الجلسات العامة لمجلس النواب^(٢) .

وقد أوجب النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على اللجان النيابية إنهاء دراسة المشاريع والمواضيع المحالة عليها في مدة لا تتجاوز شهراً من تاريخ استلامها ، باستثناء المشاريع المستعجلة التي اشترط رفع تقرير بشأنها في مدة لا تتجاوز أسبوعين ، أما في حال عدم انتهاء اللجنة من دراسة المشروع وتقديم تقرير بشأنه في المدة المحددة ، فيقوم رئيس المجلس بعرضه على المجلس على الرغم من عدم انتهاء اللجنة من دراسته^(٣) ، وعليه فإنلجنة

(١) نصت المادة (٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على (بعد مناقشة المشاريع والاقتراحات المطروحة على اللجنة يصوت عليها بالأكثرية . إذا تساوت الأصوات اعتبر صوت الرئيس مرجحاً).

(٢) نصت المادة (٤١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على (يجب أن يتضمن تقرير اللجنة مختلف وجهات النظر والأراء التي عرضت في اللجنة) . كما نصت المادة (٤٢) من ذات النظام على أنه (ترفع تقارير اللجان إلى مكتب المجلس لإدراجهما في جدول أعمال جلسات المجلس العامة وفق ترتيب وصولها إليه مع حفظ الأولوية للمشاريع المعجلة).

(٣) نصت المادة (٣٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بالقول (على اللجان أن تنهي دراستها وترفع تقريرها في المشاريع والاقتراحات وسائر المواضيع المحالة عليها في مدة أقصاها شهر اعتباراً من تاريخ=

المال والموازنة في مجلس النواب اللبناني ملزمة بإنهاء دراسة مشروع قانون الموازنة العامة ورفع تقريراً بشأنه في مدة لا تتجاوز شهراً .

و ذات الأمر في اللجنة المالية في مجلس النواب الأردني ، والتي على رئيسها رفع تقرير مفصل حول مشروع قانون الموازنة العامة ، لإدراجها في جدول أعمال المجلس لغرض مناقشته والتصويت عليه^(١) .

ولم يحدد النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني المدة التي يجب فيها على اللجنة المالية رفع تقريرها إلى رئاسة المجلس ، إلا أنه أشار إلى حق المجلس أو المكتب التنفيذي في الحالات التي يرى فيها أن إحدى اللجان قد تأخرت في انجاز ما معروض عليها من مشاريع وموضوعات أن يحدد وقتاً معيناً لإنجازها^(٢) .

وفي العراق ، تضع اللجنة المالية في مجلس النواب تقريراً ، يتضمن نصوص مشروع قانون الموازنة والتعديلات المقترحة عليه ومذكراتها الإيضاحية ، وجميع الإجراءات المتتبعة في دراسة وفحص المشروع ، كما يتضمن تقرير اللجنة الآراء المخالفة التي طرحت من أعضائها^(٣) .

وعلى اللجنة المالية تقديم تقريرها في مدة أسبوعين إلى أربعة أسابيع من تاريخ إحالة الموضوع عليها ، وللمجلس تحديد موعد آخر للجنة لإنجاز تقريرها ، أما في حال انتهاء المدة

= ورودها، أما المشاريع المستعجلة فيجب إنهاء دراستها ورفع التقرير بشأنها خلال أسبوعين على الأكثر وفي نهاية هذه المدة يطرح رئيس المجلس المشروع على اللجان المشتركة أو على المجلس سواء انتهت اللجنة من درسه أو لم تنته).

(١) نصت المادة (٧٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ المعدل على (يرفع رئيس اللجنة إلى رئيس المجلس تقريراً مفصلاً عن كل موضوع انتهت اللجنة من دراسته وقررت عرضه على المجلس، وعلى رئيس المجلس أن يدرج تقارير اللجان في جدول أعمال المجلس وفق ترتيب وصولها مع إعطاء الأولوية للمشاريع المستعجلة).

(٢) نصت المادة (٧٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على (إذا رأى المجلس أو المكتب التنفيذي أن موضوعاً قد تأخر في إحدى اللجان فله أن يحدد لها وقتاً معيناً لإنجازه).

(٣) نصت المادة (١١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ على أنه (على كل لجنة أن تقدم تقريراً إلى المجلس عن كل موضوع يحال إليها . ويجب أن يشتمل التقرير على الإجراءات التي قامت بها والأسباب التي استندت إليها في رأيها ، وترفق في تقريرها نصوص المشروعات أو التشريعات محل التقرير ومذكراتها الإيضاحية . ويجب أن يتضمن التقرير ، الآراء المخالفة التي قد تكون أبديت من أعضائها في الموضوع).

ولم تقدم تقريرها فيكون لرئيس المجلس مخاطبة رئيس اللجنة لبيان أسباب التأخير والمدة المطلوبة لإتمام عملها ، كما له عرض الحالة على المجلس لاتخاذ قرار بشأنها^(١) .

على ما تقدم ، نجد أن النظام الداخلي لمجلس النواب في (لبنان ، والأردن ، والعراق) يلزم اللجان النيابية وبضمنها اللجنة المالية ، على أن تنظم تقريراً مفصلاً يتضمن كل ما يتعلق بمشروع القانون المطروح أمامها والمقترنات والتعديلات التي تراها مناسبة ، ومختلف الآراء بشأنه ، ثم ترفعه إلى رئاسة المجلس لإدراجه على جدول أعماله لمناقشته والتصويت عليه .

ونرى أن أعضاء اللجنة المالية في مجلس النواب العراقي يجب أن يكونوا على قدر كبير من المسؤولية عند دراسة مشروع قانون الموازنة العامة ، وعلى اللجنة الاستعانة بالخبراء والفنين في هذا المجال ، ليكون تقريرها شاملًا لجميع بنود مشروع قانون الموازنة بالصيغة التي تعالج الثغرات وتصح الأخطاء وتضع الحلول .

المطلب الثاني

إجراءات إقرار مشروع قانون الموازنة العامة في الجلسة العامة

إن طبيعة عمل اللجنة المالية في مجلس النواب ، هي أعمال تحضيرية تتمثل بدراسة الموضوع المطروح أمامها وتقديم تقرير عنه إلى المجلس ، فهي جهاز المجلس في ممارسة اختصاصاته ذات الشأن المالي وأبرزها الموازنة العامة ، أما القرار النهائي فيكون للمجلس بعد إدراج مشروع قانون الموازنة العامة في جدول أعماله وتحديد موعد لمناقشته ومن ثم التصويت عليه وإقراره ، وقد تستغرق المناقشة وقتاً طويلاً لأسباب متعددة قد تؤدي في النهاية إلى تأخر إقرار المشروع .

(١) نصت المادة (١١٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على (مع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص تقدم اللجنة تقريرها خلال فترة تتراوح ما بين أسبوعين إلى أربعة أسابيع على الأكثر من تاريخ إحالة الموضوع إليها ، ما لم يحدد المجلس ميعاداً آخر ، فإذا انقضى الموعده ولم يقدم التقرير فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها ، ولرئيس أن يعرض الأمر على المجلس ليقرر ما تراه) .

في ضوء ما تقدم سنقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع ، إذ نبين في الفرع الأول إدراج مشروع قانون الميزانية العامة في جدول أعمال مجلس النواب ، وفي الفرع الثاني نطرق إلى المناقشة والتصويت على مشروع قانون الميزانية العامة ، ونبحث في الفرع الثالث تأثير مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الميزانية العامة .

الفرع الأول

إدراج مشروع قانون الميزانية العامة في جدول أعمال مجلس النواب

لقد أدت زيادة مشروعات القوانين المعروضة على المجالس النيابية ، بحكم تطور الحياة العامة وتعقدها إلى ضرورة أن ينظم مجلس النواب وقته تنظيماً دقيقاً يمكنه من انجاز ما يعرض عليه من موضوعات ، ولا سبيل أمامه لتحقيق ذلك إلا بإعداد برنامج عمل يأخذ بنظر الاعتبار مختلف الظروف والعوامل المحيطة بالعمل التشريعي ورأي اللجان داخل المجلس في ذلك .

ويعرف جدول الأعمال بأنه (قائمة بالنقاط التي يناقشها مجلس ما ، ويتداول فيها وهو يفرض على المتدولين عدم الخروج عنها ، ولرئيس المجلس أن ينبه إلى التقييد بالجدول)^(١). وعُرف أيضاً بأنه (البرنامج الذي بموجبه تدار المناقشات في الجلسات العامة لمجلس النواب)^(٢).

فجدول الأعمال ، هو برنامج عمل مجلس النواب أثناء اجتماعاته ، ولا يدخل في ذلك بطبيعة الحال برامج عمل لجان المجلس ، وإن كانت ما تنتهي إليه هذه اللجان من تقارير هو المورد الذي يمد مجلس النواب بالموضوعات التي يناقشها على وجه العموم .

وإعداد جدول الأعمال يعبر عن مدى حسن تنظيم العمل ، والاستغلال الأمثل للوقت لإنجاز الموضوعات المعروضة على المجلس النيابي ، عبر التنسيق بينهما ، وذلك لأن إعداد جدول أعمال ضخم مع تخصيص وقت غير كافي للمناقشة ، في الواقع يعبر عن سوء تنظيم ، مما يمكن أن يؤدي إلى تأخير إنجاز الموضوعات المعروضة على المجلس ، الأمر الذي يفسر إلى حد ما تأخر مشروعات القوانين في المجالس النيابية عموماً^(٣) ، وهو ما يتطلب وجود جدول

(١) موريس نخله ، روحى البعلبكي ، صلاح مطر ، القاموس القانوني الثلاثي ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠١ ، ص ٦١٩ .

(٢) د. عادل الطباطبائي ، جدول أعمال البرلمان دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، السنة (١٠) ، العدد (٣) ، ١٩٨٦ ، ص ١٥ .

(٣) د. عادل الطباطبائي ، المصدر السابق ، ص ١١ .

أعمال حسن التنظيم ؛ إذ إن تنظيم جدول الأعمال لمجلس النواب أمر جوهرى لعقد جلسة فاعلة، إذ يساهم في وضع أساس النقاش وتنظيمها لتحقيق النتائج المرجوة^(١).

ويتم إدراج مشروع قانون الموازنة العامة في جدول أعمال مجلس النواب ، بعد أن تنتهي اللجنة المالية من دراسته ومناقشة كل ما يتعلق به مع الجانب الحكومي ووضع تقرير مفصل بذلك ترفعه إلى رئاسة المجلس .

بالنسبة للسلطة المختصة بتحديد جدول أعمال المجلس ، وإدراج مشروع قانون الموازنة عليه عادةً ما تتمثل بـ هيئة رئاسة المجلس ، ففي لبنان تتولى هيئة مكتب المجلس إعداد جدول الأعمال وتوزيعه على النواب قبل انعقاد الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل^(٢) ، وكذلك الحال في الأردن إذ يتم وضع جدول الأعمال من قبل رئيس المجلس^(٣) .

أما في العراق ، فيختلف الأمر بعض الشيء عما هو مقرر في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني ومجلس النواب الأردني، إذ نصت المادة (٣٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ على (أولاً): تعد هيئة الرئاسة جدول أعمال مجلس النواب الأسبوعي بالتنسيق مع رؤساء اللجان المختصة وتقوم بتوزيعه أو تبليغه للأعضاء قبل انعقاد الجلسة الأولى الأسبوعية بب يومين على الأقل. ثانياً: لا يجوز عرض أي موضوع لم يدرج في جدول الأعمال ومناقشته إلا بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين . ثالثاً: تناقش فقرات جدول الأعمال بحسب تسلسلها الوارد في الجدول ولا يصار إلى مناقشة أية فقرة جديدة إلا بعد الانتهاء كلياً من مناقشة الفقرة السابقة ، وإذا تعذر إتمام النقاش فلهيئة الرئاسة تأجيل النظر فيها إلى جلسة ثانية) .

مما تقدم ، يلاحظ أن المشرع اللبناني والأردني قد حصرتا سلطة إعداد جدول أعمال مجلس النواب برئاسته ، أما المشرع العراقي فقد سلك مسلكاً يثنى عليه ، في آلية وضع جدول أعمال المجلس ، إذ يتشرط على هيئة رئاسة المجلس عند إعداد الجدول التشاور والتتنسيق مع اللجان النيابية المختصة ، ونعتقد أن ذلك يسهم في عرض الموضوعات الأكثر أهمية للمناقشة في جلسات المجلس .

(١) مجید نجف زوار علي ، مصدر سابق ، ص ٩٨ .

(٢) نصت المادة (٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على (تتولى هيئة مكتب المجلس ، بالإضافة للصلاحيات المنصوص عليها في هذا النظام : .. - تقرير جدول الأعمال لكل جلسة من جلسات المجلس . - نشر جدول الأعمال المقرر في بهو المجلس وتبليغه إلى النواب مع نسخة عن المشاريع والاقتراحات والتقارير موضوع جدول الأعمال قبل انعقاد الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل) .

(٣) نصت المادة (٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ المعدل على (يتولى رئيس المجلس المهام التالية : ... ج - وضع جدول أعمال كل جلسة من جلسات المجلس) .

على صعيد الممارسة العملية في العراق ، غالباً ما يتم تنظيم جدول الأعمال من قبل هيئة الرئاسة من دون التنسيق مع اللجان المعنية ، كما أنه في كثير من الأحيان ما يحصل تأخير في توزيعه على النواب^(١) .

وتحديد جدول الأعمال له أهمية كبيرة ، فهو الذي يحدد مصير أي مشروع قانون أو أي عمل آخر إما بعرضه على مجلس النواب لمناقشته وإقراره وإما ببعده أو يهمل وقد تتجاوزه الأحداث فينذر^(٢) ، لذا عند تحضير جدول الأعمال ينبغي على الجهة المخولة بذلك اختيار الوقت الملائم للمناقشة ، وحجم الموضوعات المراد انجازها في هذا الوقت ، كما ينبغي أن توافق بين الوقت المسموح للمجلس الانعقاد فيه وأهمية العمل المراد انجازه ، والحوادث الفجائية المحتملة الواقعة^(٣) .

ونعتقد ضرورة وجود تنسيق فعال فيما بين رئاسة مجلس النواب واللجنة المالية ، من أجل العناية في اختيار الوقت المناسب لعرض مشروع قانون الموازنة العامة للمناقشة في الجلسات العامة ، فاختيار الوقت المناسب لعرض أي مشروع قانون للمناقشة أمر في غاية الأهمية ، إذ يتوقف على ذلك انسيابية عملية إقراره .

الفرع الثاني

المناقشة والتصويت على مشروع قانون الموازنة العامة

لا يمكن أن يتم إقرار مشروع قانون معين إلا بعد مناقشته والتصويت عليه ، فالمناقشة في الجلسات العامة لمجلس النواب غالباً ما تكشف عن عيوب ونواقص في مشروع القانون ليجري تلافيتها قبل إقراره ، وبذات الوقت تكشف عن اتجاهات المجلس نحو سياسة الحكومة وبرامجها في الأعمال التي تتقدم بها إليه عبر مشروعات قوانين في الغالب . وتعد المناقشة والتصويت في مجلس النواب من أهم المراحل التي يمر بها التشريع ؛ إذ تقرر بها القوة

(١) مجید نجف زوار علي ، مصدر سابق ، ص ١٠٠ .

(٢) نصیر الدین مععوری ، التشريع عن طريق المبادرة ، بحث منشور في مجلة النائب ، المجلس الشعبي الوطني ، الجزائر ، السنة (٢) ، العدد (٤) ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٤ .

(٣) د. عادل الطباطبائي ، مصدر سابق ، ص ١٦ - ١٧ .

الإلزامية للقانون لأن إسbag الصفة الآمرة على مشروعات القوانين تكتسب من موافقة مجلس النواب عليها^(١).

وتهدف المناقشات العامة لمشروع قانون الموازنة العامة في جلسات مجلس النواب ، إلى التحقق من صحة وسلامة التخصيصات المالية المقيدة في المشروع ومراقبة الأداء المالي وفقاً للخطة الموضوعة لترشيد النفقات ، إضافة إلى تصحيح القرارات الإدارية التي تكفل التخطيط والتنفيذ والمتابعة^(٢) ، ومن ثم تكوين الرأي واللاحظات عند النواب على المشروع قبل إجراء التصويت عليه^(٣).

ففي لبنان تخصص جلسات العقد الثاني من كل سنة للبحث في مشروع قانون الموازنة العامة والتصويت عليه^(٤) ، وتبدأ المناقشة العامة بتلاوة المشروع والأسباب الموجبة ، ثم تقرير اللجنة المختصة وما اقترحته من تعديلات ، وبعد ذلك يعطي رئيس المجلس لرئيس اللجنة أن يشرح الآراء والاقتراحات جميعها ، التي عرضت عند بحث الموضوع سواء المؤيدة أو المعارضة وما تم التوصل إليه^(٥).

ونصت المادة (٧٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على أن مدة الكلام للنائب والحكومة هي كما يأتي : .. في الموازنة العامة ومناقشة البيان الوزاري: ساعة لكل نائب .

(١) د. عادل الطباطبائي ، النظام الدستوري في الكويت ، الطبعة الأولى ، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع ، الكويت ، ١٩٨٥ ، ص ٦٤٠ .

(٢) د. إبراهيم هلال المهندي ، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ٥١٦ .

(٣) د. إبراهيم الحمود ، رقابة مجلس الأمة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، السنة (١٦) ، العدد (٢، ١) ، ١٩٩٢ ، ص ٢٠٣ .

(٤) نصت المادة (٣٢) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل على (يجتمع المجلس في كل سنة في عقدتين عاديين فالعقد الأول يبتدىء يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر أيار والعقد الثاني يبتدىء يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر وتتوم مدة هذا العقد إلى آخر السنة).

(٥) د. حسن الحسن ، الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية ، الطبعة الثالثة ، دار بيروت للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨١ ، ص ١٢٥ . ونصت المادة (٦٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على (يتلى أولاً المشروع موضوع المناقشة مع أسبابه الموجبة فتقرير اللجنة المختصة والتعديلات التي اقترحتها ، ثم يعطى الكلام للنواب المدونة أسماؤهم قبل الجلسة تباعاً حسب الترتيب ، ومن ثم للنواب الذين يطلبون الكلام أثناء الجلسة).

والملاحظ على النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني ، أنه على الرغم من تناوله شرح وتفصيل أمور دقيقة بخصوص المناقشات ، والمدة التي يسمح فيها للنائب بالكلام ، إلا أنه تجاهل أمر في غاية الأهمية ، وهو تحديد عدد القراءات لمشروع القانون قبل التصويت عليه .

وبعد الانتهاء من مناقشة مشروع قانون الميزانية العامة يتم التصويت عليه ، إلا أن ذلك يجب أن يمر بمراحل : إذ ينبغي أن يصوت على قانون قطع حساب الميزانية لسنة المنتهية أولاً، وهي ميزانية السنة التي تسبق السنة المالية الحالية ، ومن ثم ينتقل إلى التصويت على النفقات وبعدها قانون الميزانية ومن ثم التصويت على الإيرادات^(١) .

وبالنسبة لآلية التصويت المعتمدة على مشروع قانون الميزانية ، فقد صرحت بها المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بنصها (يجري التصويت على الميزانية بنداً بنداً)، ويلاحظ على هذه الطريقة في التصويت أنها تحتاج إلى وقت كبير ، إذ يزيد فيها عدد مرات التصويت^(٢) ، كما أن التصويت التفصيلي بنداً لا يجعل تنفيذ قانون الميزانية مناساً، فبموجبه لا تستطيع الحكومة نقل المخصصات من بند إنفاق إلى آخر داخل الباب الواحد ، إلا بعد حصول موافقة مجلس النواب^(٣) .

وبعد إقرار مشروع قانون الميزانية من مجلس النواب ، يرسل إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه وإصداره ، ولرئيس الميزانية عليه في مدة شهر من تاريخ إحالته عليه ، وله بعد اطلاع مجلس الوزراء حق طلب إعادة النظر فيه مرة واحدة في المدة المحددة لإصداره ، وبذلك يصبح رئيس الجمهورية في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه مجلس النواب بالأغلبية المطلقة من مجموع الأعضاء ، وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو الاعتراض عليه يعد القانون نافذاً حكماً ووجب نشره^(٤) .

(١) نصت المادة (١١٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على أنه (يصدق المجلس أولاً على قانون قطع الحساب ، ثم على ميزانية النفقات ، ثم قانون الميزانية ، وفي النهاية على ميزانية الواردات).

(٢) د. إبراهيم الحمود ، رقابة مجلس الأمة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة ، مصدر سابق ، ص ٢٠٨.

(٣) فارس عبد الكريم الغرة ، مصدر سابق ، ص ٩٩.

(٤) نصت المادة (٥٦) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل على (يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة ويطلب نشرها ، أما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال إصدارها ، فيجب عليه أن يصدرها في خلال خمسة أيام ويطلب نشرها ..).

ونصت المادة (٥٧) من الدستور ذاته (لرئيس الجمهورية بعد إطلاع مجلس الوزراء ، حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره ولا يجوز أن يرفض طلبه ، وعندما يستعمل الرئيس حقه=

وبالانتقال إلى الأردن ، تبدأ مناقشة مشروع قانون الموازنة بعد مضي خمسة أيام على الأقل من توزيع تقرير اللجنة المالية مرفقاً به مشروع القانون ومقررات اللجنة ، فضلاً عن مقررات النواب التي لم يتم الأخذ بها حتى يتمكنوا من الدفاع عنها في الجلسة العامة^(١)، ويحضر هذه الجلسة رئيس الوزراء والوزراء ، إذ تقدم اللجنة المالية تقريرها متضمناً ملاحظاتها وتوصياتها التي يتم مناقشتها مع مشروع القانون ، ثم يفتح باب المناقشة للنواب، وبعد ذلك يقدم رئيس الحكومة رد الحكومة على تقرير اللجنة وعلى ما طرحته النواب من ملاحظات^(٢).

وبخصوص المناقشة يحق لكل عضو من أعضاء مجلس النواب التحدث لمرة واحدة بشأن مشروع قانون الموازنة العامة^(٣) ، ويحدد رئيس المجلس بموافقة المجلس الوقت الذي يسمح فيه للنائب للإدلاء برأيه^(٤).

وبعد أن يفرغ مجلس النواب من مناقشة المشروع والاستماع إلى رد الحكومة ، يصوت عليه ، وقد نصت الفقرة (٢) من المادة (١١٢) من الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ المعدل على أنه (يقرع على الموازنة العامة فصلاً فصلاً) ، والتصويت على مشروع قانون الموازنة بحسب الفصول يجعل من تنفيذها أكثر مرؤنة فقد يظهر عجز في بعض البنود وفائض في بنود أخرى ، فيمكن الافادة من هذا الفائض بنقله إلى البنود التي حدث فيها العجز داخل الفصل نفسه،

= هذا يصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه ، وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يلقوه المجلس قانوناً ، وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادةه يعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره .

(١) نصت المادة (٨١) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ المعدل على (أ - تطبع تقارير اللجان مرفقاً بها نصوص مشاريع القوانين وتعديلاتها والأسباب الموجبة لها واقتراحات اللجنة وأى اقتراحات أخرى ، وتوزع تلك التقارير على الأعضاء قبل البدء في مناقشتها بمدة لا تقل عن خمسة أيام إلا إذا قرر المجلس إعطاء الموضوع صفة الاستعجال فيحيثه فوراً . ب - ترفق اللجنة في تقريرها المشار إليه في الفقرة (أ) من هذه المادة المقررات المقدمة من أعضاء مجلس النواب التي لم تأخذ بها اللجنة لإتاحة الفرصة لهم للدفاع عن مقرراتهم في المجلس) .

(٢) د. كريم كشاش ، علم المالية العامة والتشريع الضريبي في المملكة الأردنية الهاشمية ، الطبعة الثانية ، مطبعة الروزنا ، أربد ، ١٩٩٨ – ١٩٩٩ ، ص ٢٤٢ .

(٣) نصت المادة (١١٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ المعدل على (لا يجوز للعضو أن يتكلم أكثر من مرة واحدة في المواضيع المتعلقة بالثقة أو المناقشات العامة أو الموازنة العامة أو موازنات الوحدات الحكومية ، أو أكثر من مرتين في أي مسألة أخرى ، ولا يسري ذلك على مقدم الاقتراح والوزراء ورؤساء اللجان ومقرريها ورؤساء الكتل النيابية) .

(٤) نصت المادة (١١٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على (يحق للرئيس بموافقة المجلس تحديد الوقت الذي يراه مناسباً لكل عضو أو كتلة أو ائتلاف نيابي عند الحديث في أي أمر بما في ذلك السؤال والاستجواب والمناقشات العامة ومناقشة الثقة والموازنة) .

من دون انتظار موافقة مجلس النواب ، وهذا يوفر المرونة اللازمة لتنفيذ قانون الموازنة العامة^(١).

ومن ثم يحيل مجلس النواب ، المشروع إلى مجلس الأعيان الذي يقوم بدوره بإحالته إلى لجنته المالية لدراسته وتقديم تقرير عنه من أجل مناقشته ، ويتبع الإجراءات ذاتها التي اتبعت في مجلس النواب ، وبعد ذلك يعاد للحكومة لرفعه إلى الملك للمصادقة عليه ليصبح قانوناً ساري المفعول من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية^(٢).

أما في العراق ، فقبل أن يشرع مجلس النواب بدراسة مشروع قانون الموازنة العامة ، يقوم وزير المالية بقراءة البيان المالي للموازنة ، الذي من أهم ما يتضمنه المكونات الأساسية للمشروع وأهدافه الرئيسية مع بيان الحالة المالية والاقتصادية والنقدية للبلد^(٣).

وعند استلام هيئة رئاسة مجلس النواب مشروع قانون الموازنة العامة مرفقاً به تقرير اللجنة المالية ومقرراتها ، تحدد موعداً لمناقشته بعد إدراجه على جدول أعمال المجلس ، وفي اليوم المحدد للجلسة يقرأ رئيس المجلس تقرير اللجنة وجميع الآراء التي يتضمنها حتى ما هو مخالف لرأي الأغلبية فيها ، لتجري المناقشة على أساس ما ورد من اللجنة المالية^(٤).

ومن ثم يبدأ المجلس بمناقشة الأسس العامة للمشروع ، وفي حال عدم موافقة أغلبية الأعضاء عليه يعد ذلك رفضاً^(٥) ، أما إذا تمت الموافقة عليه من الناحية المبدئية فيعد ذلك القراءة الأولى للمشروع ، ثم تبدأ المناقشة الثانية ، ويتم هذه المرة مناقشة مواده (مادةً مادة) ، ويصار

(١) فارس عبد الكريم الغرة ، مصدر سابق ، ص ٩٩.

(٢) د. كريم كشاش ، مصدر سابق ، ص ٢٤٢ . ونصت المادة (٣١) من الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ المعجل على (الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة الازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحکامها).

(٣) نصت المادة (٢٠) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ على أنه (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).

(٤) نصت المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ على (يتلو رئيس الجلسة تقرير اللجنة المختصة وما قد يتضمنه من آراء مخالفة لرأي أغلبية اللجنة ، في الجلسة المخصصة للمناقشة . وفي جميع الأحوال تجري المناقشة على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة).

(٥) نصت المادة (١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على (تبدأ المداوله بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع اجمالاً ، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ ، بأغلبية عدد أعضائه ، عد ذلك رفضاً للمشروع).

إلى التصويت عليها كلّ على حدة ، ثم يؤخذ الرأي على المشروع بأكمله^(١) ، وإلى جانب مناقشة مواد المشروع تناقش أيضاً التعديلات والمقترنات ويؤخذ رأي النواب عليها ليتم التصويت على المادة بأكملها^(٢) ، وبعد انتهاء هذه المرحلة تكون القراءة الثانية لمشروع قانون الموازنة قد تمت، علماً أنه لا يجوز التصويت على أي مشروع قانون إلا بعد قراءته مرتين ، إذ نصت المادة (١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على (لا يجوز التصويت على مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه وفقاً لما يلي: أو لاً: يقرأ المشروع قراءة أولى. ثانياً: تقوم اللجنة المختصة بقراءة التقرير الخاص بمشروع القانون بعد يومين على الأقل من القراءة الأولى وبعد استلام المقترنات التحريرية ثم إجراء المناقشة عليه) .

مما تقدم يتضح أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد سلك مسلكاً محموداً عندما حدد عدد القراءات لمشروعات القوانين ، بخلاف ما جاء في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني و مجلس النواب الأردني من تجاهل لهكذا أمر في غاية الأهمية .

ويلاحظ أيضاً ، أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لم يفرد أحکاماً خاصة حول عدد القراءات وآلية التصويت على مشروع قانون الموازنة العامة ، ومن ثم فإنه يتبع في هذا المجال الإجراءات المتتبعة ذاتها بمناقشة وإقرار مشروعات القوانين الأخرى .

وبعد موافقة مجلس النواب على مشروع قانون الموازنة العامة ، يقوم برفعه إلى رئيس الجمهورية لغرض إجراء المصادقة عليه ، ويعد مصادقاً بمضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمه^(٣) ، ومن ثم نشره في الجريدة الرسمية^(٤) .

وقد حدث أن امتنع رئيس الجمهورية في العراق عن المصادقة على قانون الموازنة العامة للعام ٢٠١٨ ، متحجاً بوجود مخالفات دستورية وقانونية ومالية وشكلية ، وقد صرّح

(١) نصت المادة (١٣٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على (ينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ إلى مناقشة مواده مادةً بعد مادةً بعد تلاوة كل منها ، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة ، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه بعد اكمال تلاوة مواده كاملة) .

(٢) نصت المادة (١٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على (بعد الانتهاء من مناقشة المادة والاقتراحات بالتعديلات المقدمة في شأنها ، يؤخذ الرأي على هذه الاقتراحات بالتعديلات أولًا ، ويبدا بأوسعها مدى وأبعدها عن النص الأصلي ، ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة بمجموعها) .

(٣) نصت المادة (٧٣) من الدستور العراقي على (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية : ... ثالثاً: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب ، وئد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمهها) .

(٤) نصت المادة (٧) من القسم (٧) من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ على (بعد المصادقة على الميزانية الفدرالية والموازنة التكميلية ، تنشر في الجريدة الرسمية وتكون متداولة أمام الجمهور وكما ينبغي) .

رئيس مجلس النواب وعدد من النواب بأن اعتراض رئيس الجمهورية لا يؤثر على قانون الميزانية العامة ، لأن مصادقته شكلية وهي حاصلة بمضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمه لقانون ، فضلاً عن وجود قرار سابق للمحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١٨/٢٠٠٩) الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٤/٨ ، يبين عدم وجود صلاحية دستورية لرئيس الجمهورية للاعتراض على أي قانون ، وانتهى هذا الأمر بتوجيهه من رئيس الجمهورية باستكمال إجراءات نشر قانون الميزانية العامة^(١).

وتتجدر الإشارة إلى أن أهم عوائق إقرار مشروع قانون الميزانية العامة تتمثل في الطبيعة الفنية لهذا القانون والتي تصعب المهمة على أعضاء مجلس النواب في مناقشته بصورة فاعلة^(٢) ، كما أصبح لما جرت عليه العادة مؤخراً من نقل لوقائع جلسات مجلس النواب عبر وسائل الأعلام المختلفة ، تأثيراً في طبيعة مناقشته ، ففي الأعم الأغلب تذيل خطابات النواب المتalkingين بمطالب ضيقة وخاصة بمناطقهم الانتخابية^(٣) ، وفي العراق على وجه الخصوص أن أخطر ما يواجه مشروع قانون الميزانية هو تقديم الاعتبارات السياسية والمناطقية على الاعتبارات المهنية ، مما يضعف من الدور الاقتصادي والاجتماعي المرسوم له^(٤).

من كل ما تقدم ، يفهم أن مناقشة مشروع قانون الميزانية العامة والتصويت عليه في العراق تتم بصورة متكاملة من دون اجتزائها ، بخلاف ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الذي ألزم المجلس بالتصويت على موازنة النفقات ثم على موازنة الإيرادات،

(١) بعد أن صوت مجلس النواب العراقي على مشروع قانون الميزانية في (٣/٢٠١٨/آذار) ، وسط مقاطعة من النواب الكورد ، أرسلها إلى رئاسة الجمهورية بكتابه ذي العدد (٦/٢٠١٩) في (٢٢/٢٠٢٢) (١/٩) للمصادقة عليها استناداً للفرقة (٧٣) من المادة (٧٣) من الدستور ، إلا أن مكتب رئيس الجمهورية أعاد قانون الميزانية إلى مجلس النواب بكتابه ذي العدد (م.ر.ج.٥٦٥/١٣) بتاريخ (٣١/٢٠١٩) ، مشيراً فيه إلى وجود (٣١) نقطة تقاطع مع التشريعات النافذة . للمزيد ينظر : عبد الستار الكعبي ، دراسة في موازنة العراق للسنة المالية ٢٠١٨/الجزء الأول – اعتراض فواد معصوم على الميزانية بين المشروعية وضعف الرد – ركاكتة العقل السياسي العراقي ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني :

(تأريخ الزيارة للموقع: ٢٠١٩/٤/٢٠) <http://www.ahewar.org>

(٢) د. صباح بن حمد آل خليفة ، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني دراسة مقارنة مملكة البحرين والكويت ومصر ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ٦٥٣ – ٦٥٤ .

(٣) عبد اللطيف قطيش ، الميزانية العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص ١٩٩ .

(٤) د. باقر كرجي حبيب الجبوري ، الآثار الاقتصادية لتأخر إقرار الميزانية العامة على الاقتصاد العراقي، بحث منشور في مجلة القadesia للعلوم الإدارية والاقتصادية ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة القadesia ، المجلد (١٧) ، العدد (٣) ، ٢٠١٥ ، ص ١٥١ .

ونعتقد أن المشرع اللبناني كان موفقاً في هذا النص ، إذ بوساطة هذه الآلية يمكن تقرير المصاريف على أساس حاجات المجتمع العامة من دون التقيد بقرار محدودية الإيرادات ومن ثم مناقشة الإيرادات المختلفة لإجراء المفاضلة بين البديل لتمويل تلك النفقات ، ويلاحظ أيضاً أن التصويت في مجلس النواب العراقي يجري على مواد مشروع قانون الميزانية العامة (مادة) ، وبهذا يقترب من طريقة التصويت عليه في مجلس النواب اللبناني الذي أتبع آلية التصويت (بندأً بندأً) ، في حين أن مجلس النواب الأردني يعتمد آلية التصويت على الفصول ، ونعتقد أن الأسلوب المتبعة في لبنان والعراق أفضل مما هو متبع في الأردن ، إذ يمنح أعضاء مجلس النواب حرية واسعة في مناقشة مواد المشروع والتصويت عليها .

الفرع الثالث

تأخر مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الميزانية العامة

تذهب أغلب دول العالم ، سواء في دساتيرها أم في قوانينها المنظمة للميزانية العامة، إلى تحديد الوقت الكافي لمجلس النواب لمناقشة مشروع قانون الميزانية العامة وإقراره ، لكن قد يحدث أن تتأخر المصادقة وتكون السنة المالية قد بدأت ، وهذا يرجع إلى أسباب متعددة ، وفي ضوء ذلك نتناول أسباب تأخر إقرار مشروع قانون الميزانية العامة ومعالجة هذا التأخير ، وذلك في فقرتين وكالآتي :

أولاً : أسباب تأخر إقرار مشروع قانون الميزانية العامة

١ - تأخر الحكومة في تقديم مشروع قانون الميزانية إلى مجلس النواب إلى ما بعد انتهاء الأجل الذي ضربه القانون ، وقد يكون هذا التأخير يرجع إلى فورة فاورة لا دخل للحكومة فيها ، وقد يكون هناك تعمد من الحكومة في التلكؤ في الالتزام بالمواعيد رغبة منها في حشد التأييد لمشروعها وقصر أمد المناقشة إلى الوقت الذي تستطيع معه حمل مجلس النواب على تمرير المشروع من دون معارضة^(١).

ففي لبنان لم تقدم الحكومة مشروع قانون ميزانية الأعوام (٢٠٠٦ ، ٢٠٠٧ ، ٢٠٠٨ ، ٢٠٠٩) إلى مجلس النواب ، فيما تأخرت في تقديم مشروع قانون ميزانية العام ٢٠١٠ حتى

(١) إبراهيم الحمود ، رقابة مجلس الأمة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة ، مصدر سابق ، ص ٢٢٠

٢١/تموز/٢٠١٠ ، من دون تقديم مشروع الحساب الختامي لسنة ٢٠٠٨ معه ، والذي يعد شرطاً لازماً لإقرار مشروع قانون الموازنة ، مما أدى إلى عدم إقراره ، وتم تنفيذه كما أعدّه وزارة المالية من دون موافقة مجلس النواب^(١) .

وفي العراق ، أغلب موازنات السنوات المنصرمة تصل متأخرة إلى مجلس النواب عن الموعود الذي حددته قانون الإدارة المالية والدين العام وهو (١٠/تشرين الأول) ، ومن أمثلة ذلك مشروع قانون موازنة العام ٢٠١٢ ، إذ وصل إلى مجلس النواب في (١١/كانون الأول/٢٠١١)^(٢) بتأخر شهرين عن الموعود المحدد ، ما أسهم في تأخر مجلس النواب في إقراره ما يقارب الثلاثة أشهر .

٢ - تغليباً للاعتبارات السياسية عند إقرار مشروع قانون الموازنة ، فقد يسعى أعضاء مجلس النواب لتقديم المقترنات لأسباب سياسية أو أهداف انتخابية ، أو لعرض التوافق على تمرير بعض القوانين ، أو قد تطغى الخلافات السياسية على أجواء المجلس مما يؤدي إلى تأخر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة^(٣) .

ففي لبنان كان أحد الأسباب البارزة لتأخر مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة ومضي الأعوام (٢٠٠٦ - ٢٠١٦) من دون موازنة هو الخلافات السياسية^(٤) ، وكذلك هو الحال بالنسبة لمشروع قانون موازنة العام ٢٠١٨ ، والذي تأخر نحو ثلاثة أشهر عن الموعود المحدد لإقراره^(٥) .

وفي العراق قد حدث وتأخر مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة بسبب إغمامه في التوافقات السياسية ، إذ تأخر إقرار مشروع قانون موازنة العام ٢٠٠٨ ما يقارب

(١) استشهاد الأنفاق من دون أي حبيب أو رقيب ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :

(تاریخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٨/١٢) <https://al-akhbar.com>

(٢) اللجنة المالية تعلن وصول موازنة ٢٠١٢ إلى مجلس النواب ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :

(تاریخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٨/١٢) <http://burathanews.com>

(٣) شيماء نعمة عبود الكعبي ، الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٦ ، ص ١١٠ - ١١١ .

(٤) عبد الرحمن عرابي ، لبنان ١٠ سنوات بلا موازنة ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :

(تاریخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٤/٢٠) <https://www.alaraby.co.uk>

(٥) عبد الرحمن عرابي ، خلافات حادة تهدد الموازنة العامة ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :

(تاریخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٤/٢٠) <https://www.alaraby.co.uk>

الشهرين ونصف بسبب صفقات واشتراطات لكتل السياسية لإقراره بصفقة واحدة مع قانون العفو العام وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(١).

٣ - غياب البيانات الموثوق بها بشأن المتغيرات الاقتصادية الكلية وغيرها من المؤشرات في العراق ، وعدم الاتفاق على الأولويات الوطنية من قبل الأطراف السياسية الممثلة في مجلس النواب ، ولا ينظر إليها بمنظور ملزم وطنياً على المدى البعيد^(٢). ما تقدم كان أحد الأسباب التي أدت إلى تأخر إقرار الموازنة العامة في العراق ، وأبرز مثال على ذلك هو تأخر موازنة عام ٢٠١٤ وتعطيلها إذ انتهى العام المذكور ولم تقر^(٣).

٤ - عدم وجود معايير ثابتة موثوق بها لاعتمادها عند توزيع التخصيصات المالية بين الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، إذ لا يوجد تعداد عام للسكان ومن ثم الاعتماد على وزارة التجارة والبطاقة التموينية في تحديد نفوس كل محافظة ، وهو معيار غير دقيق ويترتب عليه نشوب خلافات مستمرة عند مناقشة مشروع قانون الموازنة^(٤) ، وكان هذا أحد الأسباب في عدم إقرار أغلب الموازنات في مجلس النواب العراقي في بداية السنة المالية ، وأبرز مثال قريب على ذلك هو مشروع قانون موازنة العام ٢٠١٨ ، الذي تأخر إقراره لمدة تزيد على شهرين لأسباب متعددة منها الخلاف حول حصة إقليم كردستان من قانون الموازنة .

٥ - حصول ظروف قاهرة ، مثل الحروب والأزمات السياسية والاجتماعية والاقتصادية الحادة والكوارث الطبيعية ، ففي العراق تحديداً ، كان أحد أسباب عدم إقرار مشروع قانون موازنة العام ٢٠١٤ ، هو الظروف الاستثنائية التي عاشها العراق في هذا العام ، والمتمثلة بالأزمة السياسية بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب ، وما تلاه من تدهور في الأوضاع الأمنية للبلد والانخفاض الحاد في أسعار النفط^(٥).

(١) البرلمان العراقي يتغاذر مأذق قوانين الموازنة والعفو والمحافظات ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.albayan.ae> (٢٠١٨/٩/٦) .

(٢) د. باقر كرجي حبيب الجبوري ، مصدر سابق ، ص ١٤٨ .

(٣) د. هاتف محسن كاظم ، تشريع القوانين دور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية (الفدرالية) دراسة مقارنة ، مكتبة السنورى ، بغداد ، ٢٠١٧ ، ص ٣٠٢ .

(٤) د. باقر كرجي حبيب الجبوري ، مصدر سابق ، ص ١٤٨ – ١٤٩ .

(٥) سندس جاسم شعيبث ، دراسة تحليلية لأسباب عدم إقرار الموازنة العامة في العراق للعام ٢٠١٤ ، بحث منشور في مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة المثنى ، المجلد (٦) ، العدد (١) ، ٢٠١٦ ، ص ١٠٢ – ١٠٣ .

بالنسبة لنتيجة هذا التأخير ، تتمثل بتعطيل أعمال الدولة بالكامل وشبه توقف في جميع مفاصلها^(١) ، ويؤشر المنطق الاقتصادي أن الاقتصاد القومي لأي بلد عند انتهاء السنة المالية يستمر بنشاطه في حالة إقرار مشروع قانون الموازنة العامة في الموعد المحدد لها ، إذ يستمر بانسيابية وينتقل من سنة مالية إلى أخرى ، غير أنه في حالة تأخر الإقرار يحدث أن الأشهر الأولى من السنة المالية الجديدة ينخفض هذا النشاط بدرجة تتفاوت بحسب مدة التأخير ، ويدخل البلد في (مرحلة مالية انكمashية) نتيجة لتوقف الإنفاق الحكومي ، وعند الإقرار ينتقل إلى (مرحلة المالية التوسعية) لتعويض الوقت المتأخر^(٢) .

ثانياً : معالجة تأخر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة

ولأنه لا يجوز للحكومة أن تقوم بالإنفاق من الأرقام التقديرية التي لم يصوت عليها مجلس النواب ، ولأنه من مستلزمات العمل الحكومي بل من مقومات وجود النظام القانوني عموماً ضمان سير المرافق العامة^(٣) ، لجأت دول العالم إلى معالجة حالة تأخر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة عبر أتباع أحد ثلاثة أساليب ، الأول هو طلب الحكومة من مجلس النواب إقرار موازنة مؤقتة على أساس شهر أو أكثر ، والثاني يتمثل بالعمل على أساس موازنة السنة المنتهية بتخصيص اعتمادات شهرية وعلى أساس جزء من اثنى عشر جزءاً من اعتمادات موازنة السنة السابقة^(٤) ، وهو الأسلوب الذي اعتمدته المشرع الأردني والمشرع العراقي، بخلاف المشرع اللبناني الذي اعتمد الأسلوب الثالث الذي يتمثل بتنفيذ مشروع قانون الموازنة الذي تقدمت به الحكومة بمرسوم جمهوري .

في لبنان تحديداً ، في حال عدم إقرار مشروع قانون الموازنة في العقد المحدد لمناقشته، يكون لرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء الدعوة لعقد استثنائي يستمر حتى نهاية شهر كانون الثاني ، أما إذا انتهى هذا العقد من دون إقراره يصدر رئيس الجمهورية

(١) رائد الهاشمي، تأخير إقرار الموازنة والاستهانة بمصالح البلد، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني الآتي:
تاریخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٤/٢٥ <http://www.al-mawqif.com>

(٢) د. باقر كرجي حبيب الجبوري ، مصدر سابق ، ص ١٦٠ .
المالية الانكمashية تعني المرحلة التي يكون فيها النمو الاقتصادي بطيناً ، ويكون ذلك نتيجة تخفيض الإنفاق العام.
أما المالية التوسعية فهي تعني مرحلة تحفيز الاقتصاد لمعالجة مرحلة الركود ، عبر إنفاق الحكومة المزيد من الأموال . ينظر : مفهوم السياسة المالية ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :

تاریخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٨/١١ <http://maqalaat.com>

(٣) د. قبس حسن عواد البدراوي ، الوجيز في قانون المالية العامة ، الطبعة الأولى ، منشورات زين الحقوقية والأدبية ، بيروت ، ٢٠١٨ ، ص ١٢٥ .

(٤) د. محمد رسول العموري ، الرقابة المالية العليا ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص ٥٢٣ .

مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء يجعل من مشروع القانون الذي تقدمت به الحكومة معمولاً به، على شرط أن يكون المشروع قد طرح على مجلس النواب قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً^(١)، وبذلك يخسر مجلس النواب اختصاصه بإقرار مشروع قانون الموازنة في حال عدم البت فيه خلال المدة المحددة ، فلا يمكن للمجلس بعد ذلك أن يبدي رأيه أو يعدل فيه^(٢). لكن من ناحية الواقع هناك عرف متبع في لبنان ، وهو اللجوء إلى القاعدة الثانية عشرية بالجباية والأنفاق^(٣) .

في حين في الأردن ، إذا تعذر إقرار مشروع قانون الموازنة قبل بداية السنة المالية الجديدة ، يتم الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة (١٢/١) من موازنة السنة المنتهية^(٤) .

أما في العراق ، فلا ينتهي فصل انعقاد مجلس النواب الذي يعرض فيه مشروع قانون الموازنة العامة إلا بعد البت في المشروع^(٥) ، وفي الحقيقة يلاحظ أن الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ لم يحدد سقفاً زمنياً لإقرار مشروع قانون الموازنة ، ولم يعالج مسألة التأخير في إقراره ، وربما يكون قد اعتمد في ذلك على معالجة قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ ، إذ نصت المادة (٤) من القسم (٧) منه على (إذا لم تصادق الجهة ذات السلطة التشريعية الوطنية على الميزانية الفدرالية حتى ٣١ من شهر كانون الأول ، فوزير المالية أن يصادق وعلى أساس المصادقة الشهرية ، على أموال وحدات الإنفاق ولغاية نسبة ١٢/١

(١) نصت المادة (٨٦) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل على أنه (إذا لم يبي مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع المزانة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس المزانة وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبيت نهائياً في مشروع المزانة فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً ، يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعيناً به ، ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع المزانة قد طرح عليه قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل . على أنه في مدة العقد الاستثنائي المذكور تجبي الضرائب والتکاليف والرسوم والمکوس والعائدات الأخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ویضاف إليها ما فتح بها من الاعتمادات الإضافية الدائمة ويحذف منها ما أسقط من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الثانية عشرية) .

(٢) د. عبد الحميد متولي ، د. محسن خليل ، د. سعد عصفور ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، الجزء الثاني ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بلا سنة ، ص ٢٢١ .

(٣) المزانة العامة في لبنان ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :

<https://adnandaher.info>

(تاريخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٤/٧) (٤)

(٤) نصت المادة (١١٣) من الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ المعدل على (إذا لم يتيسر إقرار المزانة العامة قبل انتهاء السنة المالية الجديدة يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة ١٢/١ لكل شهر من موازنة السنة السابقة).

(٥) نصت المادة (٥٧) من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ على (لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشرع بينهما ثمانية أشهر ، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما ، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه المزانة العامة إلا بعد إقرارها) .

(واحد/اثني عشر) من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة إلى حين المصادقة على الميزانية، وتلك الأموال يمكن أن تستخدم فقط لسداد الالتزامات والمرتبات والتقادع ونفقات الأمن الاجتماعي وخدمات الديون .

على هذا ، يكون الصرف للأشهر التي يتأخر فيها الإقرار في حدود النسبة المذكورة بالنفقات الضرورية وعلى أساس موازنات شهرية على أساس السنة المالية السابقة ، وهذا الأسلوب في المعالجة لمثل هذه الحالة نعتقد أنه يؤدي إلى ضعف درجة الالتزام بوحدة الموازنة، لأنه يعني تجزئتها وعدم تطبيقها ككل موحد .

من كل ما تقدم ، يلاحظ أن المشرع الأردني والعراقي يتفقان في المعالجة المعتمدة لحالة تأخر إقرار مشروع قانون الموازنة ، مع اختلاف موضع المعالجة إذ إنّ المشرع الأردني نص على معالجة حالة التأخر في الدستور ، في حين أن الدستور العراقي يخلو من أي نص يعالج مثل هذه الحالة ، ويعتمد في ذلك على قانون الإدارة المالية والدين العام ، أما المشرع الدستوري اللبناني فقد نحي منحى آخر يختلف عن ما هو معتمد في الأردن وال العراق حين سمح بتنفيذ الموازنة بقرار حكومي بناءً على مرسوم جمهوري حالة تعذر البت فيها ، ونعتقد أن مثل هذا النص الدستوري سيحفز مجلس النواب على السعي لإقرار المشروع في الموعد المحدد حتى لا يسلب منه الحق في مناقشة البرنامج المالي للدولة ، لكن في الوقت نفسه قد تترتب عليه آثار سلبية ، خاصة في الدول التي تعتمد النظام البرلماني والذي تكون فيه الحكومة ممثلة للأكثرية داخل مجلس النواب ، وفي هذا الحال قد يحصل وأن يتلقى رئيس الحكومة مع الأحزاب الداعمة له في المجلس على تأخير إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ، حتى تتمكن الحكومة من تمرير المشروع الذي تقدمت به من دون الحاجة إلى موافقة مجلس النواب التي قد تغير في بعض التخصيصات المالية المعدة .

وفي ضوء ما تقدم ، نرى ضرورة إيراد نص دستوري يحدد الأحكام واجبة الإتباع في حال تعذر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة في بداية السنة المالية ، والأخذ بالاعتمادات الشهرية على أساس التخصيصات الفعلية للسنة المالية السابقة ، ومن الناحية العملية نرى ضرورة أن تكون هناك اجتماعات مستمرة بين اللجنة المالية النيابية والحكومة للتوصل لحل بشأن إقرار مشروع قانون الموازنة العامة .

المبحث الثاني

سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الميزانية العامة ورفضه

حددت الدساتير والقوانين المنظمة للميزانية العامة موعداً محدداً تقدم فيه الحكومة في كل عام مشروع قانون الميزانية العامة لمجلس النواب ، ليدققه في كل جوانبه ويتخذ قراره فيه، أما بإقراره كما تم تقديمه من قبل الحكومة أو بعد إجراء تعديلات عليه ، وقد يأتي قرار مجلس النواب برفض المصادقة على التخصيصات المالية للبرامج والمشاريع الحكومية الواردة في المشروع ، فعملية إقرار مشروع قانون الميزانية العامة تثير مسألة في غاية الأهمية ، تتعلق بحق المجلس في تعديل المشروع ورفضه بعد أن تكون الحكومة قد وضعته استناداً إلى إجراءات ودراسات فنية طويلة .

في ضوء ما تقدم سنبحث هذا الموضوع في مطلبين ، نكرس المطلب الأول لعرض سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الميزانية العامة ، في حين نسلط الضوء في المطلب الثاني على سلطة مجلس النواب في رفض مشروع قانون الميزانية العامة .

المطلب الأول

سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الميزانية العامة

يتجلّى الدور الفعال للمجالس النيابية عند إقرارها لمشروع قانون الميزانية العامة بعقدها لمناقشات عامة وبإجراء دراسات معمقة حول تقدير الحاجات والأهداف العامة وترتيبها حسب الأولويات ، إلى جانب الإحاطة بمختلف مكونات الميزانية العامة ، وفي هذا الصدد غالباً ما تلجأ المجالس النيابية إلى تعديل مشروع قانون الميزانية العامة انتلافاً من دراسته للإيرادات المتاحة، باعتماده على اللجنة المالية التي توفر له تقريراً مفصلاً بذلك^(١) ، وحق مجلس النواب في إبداء الملاحظات على كافة بنود المشروع من إيرادات ونفقات وإجراء التعديلات المطلوبة عليه ، يعد أمراً طبيعياً ، وإن كانت سلطة مجلس النواب في إقراره غير ذات معنى .

(١) نعيم شلغوم ، دور البرلمان في إدارة الدولة الحديثة – مقاربة نظرية لفهم واقع العمل البرلماني ، بحث منشور في مجلة المجلس الدستوري ، الجزائر ، العدد (٥) ، ٢٠١٥ ، ص ١١٥ – ١١٦ .

غير أن الطابع الخاص لمشروع قانون الميزانية العامة وما يتربّى على تعديله من آثار، جعل المشرع الدستوري في أغلب دول العالم يقيّد هذا الحق الأساسي لمجلس النواب بقيود عدّة ، تختلف من دستور إلى آخر ، عندما يتعلق الأمر بهذا القانون^(١).

بناءً على ما نقدم سنقسم هذا المطلب على فرعين ، إذ نبين في الفرع الأول حدود سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الميزانية العامة ، ثم نتطرق إلى الآثار المترتبة على تعديل مشروع قانون الميزانية العامة وذلك في الفرع الثاني .

الفرع الأول

حدود سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الميزانية العامة

تعد قدرة مجلس النواب على تعديل مشروع قانون الميزانية العامة المقدم من قبل الحكومة إحدى الوسائل المباشرة والقوية في التأثير على سياسة الحكومة ، ففي معظم البلدان تعد سلطة التعديل أداة حاسمة لتعزيز مشاركة الشعب عن طريق ممثليه ، والتتمكن من المراقبة الفعالة ، ومساندة الشفافية ومراقبة السياسة المالية ، ومن دون توفر فرص للتعديل ، يصبح مجلس النواب (مجتمعات مناقشة) أو يفقد الطموح ، ويكون دوره مقتصرًا على الموافقة على ما جاء في المشروع الحكومي الخاص بالميزانية العامة ، وبذلك يحرم الشعب من صلاته الأكثر مباشرة مع الدولة^(٢).

كانت المجالس النيابية تتمتع بحقوق واسعة في تعديل مشروع قانون الميزانية العامة، على أساس أن ذلك من مقتضيات المبادئ الديمقراطية وأن احترامها يفضي إلى هذا الحق ، غير أن الحال قد تغير بتطور مفهوم الدولة الذي تطور معه مفهوم الميزانية العامة ، إذا أصبح ينظر للميزانية من ناحية فنية ، ويستتبع ذلك تحديد صلاحية مجلس النواب في تعديل مشروع الحكومة المقدم بشأن قانون الميزانية^(٣) .

(١) د. خالد خضر الخير ، المبادئ العامة في علم المالية والميزانية ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، بيروت ، ٢٠١٤ ، ص ١١٣ .

(٢) المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، الهيئات التشريعية وعملية الميزانية ، ترجمة نور الأسعد ، واشنطن ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٣ .

(3) P.Amselek: Le Budget de L'Etat sous La V, Republique, L.G.D.J,paris, 1967, P.188.

ويبرر بعض الكتاب ذلك ، بأن مشروع قانون الموازنة العامة يعد كلاً متجانساً يستهدف تحقيق سياسة الحكومة في مختلف المجالات ، ومن ثم فإن إطلاق سلطة مجلس النواب في إجراء أي تعديل عليه قد يؤدي إلى الالخل ب بهذه الوحدة وتناسقها ، إلى جانب التخوف من استغلال أعضاء مجلس النواب لهذا الحق ، فلو سمح لهم إجراء تعديلات على المشروع المذكور من دون أية قيود ، فإن ذلك قد يؤدي إلى تغلب المصلحة الحزبية على المصلحة العامة^(١) ، سواء بالخضوع للضغوط التي تؤدي إلى التوسع في النفقات العامة أم تلك التي ينتج عنها الحد من الإيرادات العامة ، لذلك فإن الأمر يقتضي تقييد سلطة مجلس النواب في إدخال تعديلات على التقديرات الواردة في مشروع قانون الموازنة^(٢) ، فضلاً عن ذلك فإن ازدياد حجم النفقات العامة وتتنوع الأهداف التي تسعى الموازنة العامة لتحقيقها ، جعل من الصعوبة على أعضاء المجالس النيابية الإلمام بأوجه الإنفاق العام ، ولاسيما أن هذه المجالس قد تفتقر إلى الأعضاء المتخصصين في الشؤون المالية والاقتصادية وبتأثيرات هذه النفقات من النواحي المختلفة^(٣)، لذلك اتجهت أغلب الدساتير والقوانين المعنية بتنظيم شؤون الموازنة العامة إلى تقييد صلاحية مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة ، حتى لا تكون مقتراحات التعديل مجرد مناورات سياسية أو رغبات غير مدروسة النتائج^(٤).

كما يلاحظ أن دساتير الديمقراطيات الناشئة بصورة عامة ، غالباً ما تقييد المجالس النيابية في مجال تأثيرها على مشروع قانون الموازنة العامة ، وفي حال وجود الأطر القانونية التي تمنح هذه المجالس سلطة إجراء التعديلات فإن النواب قد لا يكون لديهم الدافع السياسي لإجراء المناقشات والتعديلات الجوهرية والمؤثرة على المشروع المرسل من الحكومة ، لأنهم في الأساس من قائمة الحزب الداعم للحكومة^(٥).

(١) د. مجدي محمود شهاب ، *أصول الاقتصاد العام – المالية العامة* ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٩٢.

(٢) د. محمد خالد المهنئي ، د. محمد شحادة الخطيب ، *المالية العامة* ، منشورات جامعة دمشق ، ٢٠١٥ ، ص ٣٩٩.

(٣) فارس عبد الكريم الغرة ، مصدر سابق ، ص ٩٤.

(٤) د. صباح بن حمد آل خليفة ، مصدر سابق ، ص ٦٦٠.

(٥) سالم عبد الحسين سالم ، *الموازنة العامة ودوراً السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاهها مع إشارة للعراق للفترة (٢٠٠٤ – ٢٠١١)* ، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، المجلد (١٥) ، العدد (٦٦) ، ٢٠١١ ، ص ٢٥١.

وتختلف الدول حول حدود صلاحيات مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة المرسل من الحكومة ، ففي بعض الدول يمنح المجلس سلطة واسعة بهذا الخصوص^(١) ، في حين في دول أخرى تكون سلطات المجلس مقيدة في التعديل ، إذ يقتصر دوره على مجرد الاقتراح على الحكومة بالتعديلات أو قد يكون له حق المشاركة مع الحكومة في الوصول إلى اتفاق حول النقاط التي يرى ضرورة إدخال تعديلات عليها^(٢) .

ففي لبنان ، قيد دستورها الصادر عام ١٩٢٦ المعدل ، مبادرة مجلس النواب بخصوص تعديل مشروع قانون الموازنة العامة ، عبر عدم السماح للمجلس بزيادة الاعتمادات المالية أو حتى تقديم اقتراح بذلك ، ولكن بعد إقرار المشروع يكون له الحق في إحداث نفقات جديدة عبر اقتراح قوانين بهذا الخصوص^(٣) .

هذا ، وقد نصت المادة (١١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على (يجوز للمجلس إلغاء أو تخفيض الاعتمادات في مشروع المزاينة كما يجوز له نقل هذه الاعتمادات من بند إلى بند أو من فصل إلى فصل أو من باب إلى باب) ، وبذلك يكون مجلس النواب إلغاء وتخفيض أي اعتماد ، وإجراء المناقحة بين فصول وأبواب مشروع قانون المزاينة من دون أن يكون له الحق في زيادة هذه الاعتمادات .

بالنسبة للأردن ، منح دستورها الصادر عام ١٩٥٢ المعدل لمجلس النواب عند مناقشة مشروع قانون المزاينة الحق في تخفيض النفقات من دون أن يكون له الحق في زيادتها بأي طريقة كانت ، غير أنه أجاز للمجلس عندما يفرغ من مناقشة المشروع إحداث نفقات جديدة عبر اقتراح قوانين بهذا الشأن^(٤) ، إضافة إلى ذلك ليس للمجلس بمناسبة مناقشة مشروع القانون اقتراح

(١) ففي فرنسا قبل دستور عام ١٩٥٨ ، كان للجان المالية في السلطة التشريعية حق إدخال تعديلات رئيسة على مشروع قانون المزاينة العامة ، بل تمتد سلطتها إلى استبداله بمشروع آخر ، ولكن منذ ذلك التاريخ قيدت سلطتها حتى اقتصرت على تقديم الانتقادات والمطالبة بالتعديلات ، كما قيدت سلطاتها بإجراء التعديلات المباشرة بزيادة النفقات وخفض الإيرادات . ينظر : د. أمجد عبد المهدي مساعدة ، أمجد يوسف عقلة ، دراسة في المالية العامة ، الطبعة الأولى ، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٢٤٩ - ٢٥٠ .

(٢) د. قاسم إبراهيم الحسيني ، المحاسبة الحكومية والمزاينة العامة للدولة ، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة ، عمان ، ١٩٩٩ ، ص ٩٩ - ١٠٠ .

(٣) نصت المادة (٨٤) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل على (لا يجوز للمجلس في خلال المناقشة بالميزانية وبمشاريع الاعتمادات الإضافية أو الاستثنائية أن يزيد الاعتمادات المقترحة عليه في مشروع المزاينة أو في بقية المشاريع المذكورة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو بطريقة الاقتراح . غير أنه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشة أن يقرر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة) .

(٤) نصت الفقرة (٤) من المادة (١١٢) من الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ المعدل على (لمجلس الأمة عند المناقشة في مشروع قانون المزاينة العامة أو في القوانين المؤقتة المتعلقة بها أن ينقص من النفقات في =

إجراء أي تعديل يتعلق بالضرائب – التي تعد أحد مكونات الإيرادات العامة – سواء أكان بالزيادة أم بالقصاص ، وكما أنه حظر على المجلس إجراء التعديلات المتعلقة بالنفقات والإيرادات المرتبطة بعقود^(١).

على هذا ، فإن الدستور الأردني كان أكثر دقة وتفصيلاً من نظيره اللبناني في تحديد سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة ، كما نرى أن الدستور الأردني سلك مسلكاً مموداً ، عندما منع على مجلس النواب إجراء أي تعديل يتعلق بالضرائب بمناسبة مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة ، كون الضرائب يجب أن تنظم بقانون خاص فيها وليس بقانون الموازنة ذاتي الطابع المؤقت .

أما في العراق فقد جاء في الفقرة (ثانياً) من المادة (٦٢) من دستوره الصادر عام ٢٠٠٥ (لمجلس النواب إجراء المناقضة بين أبواب وفصول الموازنة العامة ، وتخفيض مجمل مبالغها ، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات) .

فلو أمعنا النظر في هذا النص نجد أنه بإمكان مجلس النواب العراقي المناقضة بين أبواب وفصول مشروع قانون الموازنة من دون الحاجة للرجوع إلى مجلس الوزراء ، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في أحد قراراتها الذي جاء بناءً على طعن تقدم به وزير الداخلية إضافة لوظيفته يدعي فيه أن قانون الموازنة العامة رقم (٧) لسنة ٢٠١٣ ، تضمنت المادة (١٢٨) منه مناقلة مبلغ مائة وستة مليار وخمسمائة وأحد عشر مليون دينار من تخصيصات وزارة الداخلية إلى موازنة مجلس النواب لتغطية أجور وإطعام الحمایات ، مدعياً أن ذلك مخالفًا لأحكام الدستور طالباً من المحكمة الاتحادية العليا الغاء القرار وعدم مناقلة المبلغ المذكور ، فجاء قرار المحكمة الاتحادية (.. وحيث أن من حق مجلس النواب وطبقاً لنص المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور إجراء المناقضة بين أبواب وفصول الموازنة العامة فإن ما ورد في المادة (٢٨) من قانون الموازنة العامة لجمهورية العراق لعام ٢٠١٣ الذي نظمه قانونها المرقم (٧) لسنة ٢٠١٣ جاء تطبيقاً لأحكام الدستور)^(٢).

= الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له أن يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح المقدم على حدة على أنه يجوز له بعد انتهاء المناقضة أن يقترح وضع قوانين لإحداث نفقات جديدة) .

(١) نصت الفقرة (٥) من المادة (١٢) من الدستور الأردني على (لا يقبل أثناء المناقضة في الموازنة العامة أي اقتراح يقدم لإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان يتناول ما أقرته القوانين المالية النافذة المفعول ولا يقبل أي اقتراح بتعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقود) .

(٢) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٢٠١٣/١٠٩) الصادر بتاريخ : ٢٠١٤/٥/٤ .

كما يتضح من ظاهر النص الدستوري المذكور آنفًا إمكانية مجلس النواب من تخفيض مجمل المبالغ المذكورة في المشروع سواء كان في جانب الإيرادات أم في جانب النفقات ، غير أن المنطق يفيد بصلاحيته بتخفيض النفقات فقط ، ونستدل على ذلك بما جاء في المادة (٣) من القسم (٧) من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ ، والتي نصت على (للجهة التي تملك سلطة تشريعية وطنية الحق بإعادة تخصيص النفقات المقترحة وبتقدير المبلغ الإجمالي في الميزانية الفدرالية ولها الحق أيضاً باقتراح زيادة مبلغ المصاريفات بشكل عام لمجلس الوزراء إذا اقتضت الحاجة ، على أن يقدم اشعار بذلك إلى وزير المالية . وللوزير أن يصدر توصيات غير ملزمة إلى مجلس الوزراء بشأن هذا الاقتراح) .

فالحديث عن مناقشة مشروع قانون الموازنة من قبل مجلس النواب لإعادة توزيع الاعتمادات المالية ، ثم التطرق مباشرةً لتقليل المبالغ الإجمالية ، يشير إلى أن ذلك التخفيض يشمل إجمالي النفقات فقط ، وما يدل على ذلك أيضاً أن النص الدستوري والقانوني المذكورين آنفًا قد وضعوا أحكاماً خاصة بخصوص تخفيض إجمالي النفقات دون وجود مثل هذه الأحكام بشأن الإيرادات .

ومما يلاحظ أيضاً ، أن سلطة مجلس النواب في زيادة النفقات العامة غير مطلقة ، فكل ما يمتلكه المجلس هو تقديم طلب بهذه الزيادة إلى مجلس الوزراء ، والذي يبْت بها هذا الطلب بعد مشورة وزير المالية ، مع وجود مبررات تستوجب هذا الاقتراح بالزيادة ، وفي حال رفض هذا الطلب من قبل مجلس الوزراء لا يمكن لمجلس النواب زيادة النفقات المقترحة في مشروع قانون الموازنة العامة .

وقد أضاف النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ شرطاً آخرًا ، إذ نص في المادة (١٣٠) على أنه (يجب على اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقريره اللجنة في الاعتمادات التي يتضمنها مشروع الموازنة ، ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبراته ، ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تقدم به أية لجنة من لجان المجلس ، أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية) ، ووفق هذا النص تكون اللجنة المالية ملزمة بأخذ رأي مجلس الوزراء في كل تعديل تقريره .

تجدر الإشارة هنا ، أن اقتراح تعديل مشروع قانون الموازنة العامة لا يقتصر على اللجنة المالية ، بل لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقدم مقترحاً تحريرياً بالتعديل إلى رئيس اللجنة^(١).

فضلاً عن ذلك فإن لمجلس النواب الحق في إلغاء أي من مواد مشروع قانون الموازنة المرسل من مجلس الوزراء ، وليس للأخير الاعتراض على ذلك بحجة عدمأخذ رأيه بهذا الإجراء ، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في قرار لها جاء بناءً على طعن مجلس الوزراء بدستورية بعض مواد قانون الموازنة العامة رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢ ، والذي جاء فيه (.. أما طعن وكيلي المدعى بقيام مجلس النواب عند تشريعه للقانون بحذف المواد /٢٣ ز ، /٦٢ و /٣٥ ، أو لاً ، و /٣٦ ، من مشروع القانون وطلبها إعادة تلك المواد ، فقد وجد أن المادة أولًا من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ تنص على : يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره . وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن مجلس النواب حيثما قام بحذف تلك المواد من المشروع الحكومي المقدم للموازنة العامة هو بمثابة عدم الموافقة على إقراره لهذه المواد ، وأن ذلك يدخل ضمن صلاحياته الدستورية المنصوص عليها في المادة الدستورية المشار إليها أعلاه ..)^(٢) . فيلاحظ من هذا القرار حق مجلس النواب في الغاء بعض مواد مشروع قانون الموازنة العامة من دون أخذ موافقة مجلس الوزراء بذلك .

تجدر الإشارة إلى أن قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي ، قد أجاز لمجلس النواب استحداث نفقات جديدة بعد إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ، وذلك عن طريق موازنة تكميلية يقدم له مشروع بشأنها من قبل مجلس الوزراء ، بشرط وجود تغيرات طارئة وخطيرة في الأوضاع الاقتصادية والأولويات الوطنية^(٣) .

(١) نصت المادة (١٢٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ على (لكل عضو عند النظر في مشروعات القوانين أن يقترح التعديل بالحذف أو الإضافة أو التجزئة في المواد فيما يعرض من تعديلات . ويجب أن يقدم التعديل مكتوباً لرئيس اللجنة قبل الجلسة التي ستنتظر فيها المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل) .

(٢) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٢٥/٢٠١٢/٤٥) الصادر بتاريخ : ٢٠١٢/١٠/٢٢ .

(٣) نصت المادة (٥) من القسم (٧) من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ على أنه (يجوز تعديل الميزانية الفدرالية السنوية من خلال ميزانية تكميلية ، وفقاً على أساس التغيرات الخطيرة والطارئة في الأوضاع الاقتصادية أو في الأولويات الوطنية ، ويجب أن يقر مجلس الوزراء الميزانية التكميلية بناءً على توصية من وزير المالية وأن تصادق من جهة تتمتع بسلطة تشريعية وطنية ، على أن يتوصل وزير المالية بقرار بضرورة تلك الميزانية ، وعليه أن يتخذ توصيات مناسبة لا سيما إجمالي الإيرادات المقترحة =

الملحوظ من الواقع العملي ، أن مجلس النواب العراقي لم يأخذ دوراً إيجابياً ، في إجراء التعديلات المطلوبة على مشروع قانون الميزانية العامة ، على الرغم من أنه يمتلك بعض الأدوات والوسائل التي صرحت بها الدستور ؛ إذ إن أغلب التعديلات التي يجريها تكون بعيدة عن الأسس المالية والاقتصادية .

إن هذه الاحفافات للمجلس وعدم أخذه دوره المرتجل أدى إلى عدم إعادة النظر بهيكل مشروع قانون الميزانية بما يكفل تعزيز الطابع الإنثاجي للاقتصاد الوطني ، ولم يحظ موضوع ترشيد الإنفاق العام بالاهتمام والعناية اللازم مما أدى إلى مزيد من الهدر والتبذير وتفشي الفساد ، ويبدو أن من أهم الأسباب التي أدت إلى هذا الوضع أسلوب تشكيل الحكومات المتعاقبة بشكل توافقي والذي أضعف رغبة وقدرة النواب من المناقشة الفاعلة ، فضلاً عن ضعف اللجنة المالية النيابية وتعدد الصالحيات المناظنة بها وافتقارها للخبراء وذوي الاختصاص لإبداء الملاحظات التقويمية والتصحيحية بالشكل الذي يضمن ويحقق تعديل مسار الميزانية العامة وتأثيرها في تطوير الاقتصاد ورفع كفاءة الأداء الحكومي^(١) .

غير أنه وبداعي تحقيق بعض المصالح المنطقية أو الانتخابية ، أو نتيجة لقلة الخبرة والكفاءة بالنسبة لبعض أعضاء مجلس النواب العراقي ، قد حدث وتجاوز المجلس لصالحياته المحددة دستورياً فيما يتعلق بإجراء التعديلات على مشروع قانون الميزانية العامة عبر إضافة بعض المواد التي يترتب عليها تبعات مالية تؤدي إلى زيادة النفقات من دون الرجوع إلى مجلس الوزراء ، وغالباً ما يحدث ذلك عندما يسعى النواب لتحقيق مصالح فئوية وكسب رضا ناخبيهم ، وهذا التجاوز على الصالحيات تمت مواجهته من قبل مجلس الوزراء عبر اللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا والطلب منها بإلغاء هذه النصوص المضافة لمشروع قانون الميزانية ، فقد جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٤٢/٢٠١٦) بتاريخ ٢٠١٦/٨/٧ (إن قيام مجلس النواب بإضافة بعض المواد لقانون الميزانية العامة رقم (١) لسنة ٢٠١٦ ، وهي المواد ٤٥، و ٤٦ ، من دون الرجوع إلى الحكومة وخلافاً لما تنص عليه المادة (٦٢/ثانياً) من

= والنفقات ويقدمها إلى مجلس الوزراء ، خلال مدة ثمانية أسابيع على وزير المالية بعد تقديم التوصيات إلى مجلس الوزراء أن يبني الميزانية التكميلية وأن يقدم تفاصيل بمشروع الميزانية التكميلية إلى مجلس الوزراء للصادقة عليه ، يصادق المجلس على تلك التوصيات بعد اجراء التعديلات المناسبة خلال أسبوعين من استلامها ، وبعد مصادقة المجلس على مشروع الميزانية التكميلية تقدم إلى جهة تتمتع بسلطة تشريعية وطنية خلال أسبوع من المصادقة ، لوزير المالية أن يصدر التعليمات والأنظمة لغرض القيام بالإجراءات التي تلي اعداد الميزانية التكميلية) .

(١) سالم عبد الحسين سالم ، مصدر سابق ، ٢٦٢ .

الدستور يجعل هذا الإجراء غير دستوري لذلك حكم بعد دستورية المواد المذكورة^(١) ، وفي قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا ألغت فيه الفقرة (هـ) من المادة (١٨) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٧ ، والتي أجازت للمفوضية العليا المستقلة لانتخابات التعاقد مع موظفين من دون أن تكون هناك تخصيصات مالية في مشروع قانون الموازنة العامة ، مما يترتب عليه زيادة في النفقات العامة ومن دونأخذ موافقة مجلس الوزراء بذلك ، ومن ثم مخالفة أحكام الفقرة (ثانياً) من المادة (٦٢) من الدستور^(٢) .

يلاحظ من خلال القرارات المذكورين أعلاه ، أن فيهما تأكيداً للفقرة (ثانياً) من المادة (٦٢) من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ ، والتي منعت على مجلس النواب إحداث أية زيادة في النفقات العامة دونأخذ موافقة مجلس الوزراء بذلك .

من كل ما تقدم يتضح ، أن مجلس النواب في لبنان والأردن وال العراق ، يتمتع بسلطة محددة في تعديل مشروع قانون الموازنة المقدم من قبل الحكومة ، إذ يقتصر دوره على إجراء المناقضة بين أبواب وفصول الميزانية العامة وتخفيف مبالغ النفقات ، مع ملاحظة أن المشرع الدستوري في لبنان والأردن لا يسمح بزيادة الاعتمادات المالية المذكورة في المشروع سواء بطريقة التعديل أو الاقتراح ، أما في العراق فلمجلس النواب الاقتراح على مجلس الوزراء زيادة مبالغ النفقات .

وقد منح المشرع الدستوري في لبنان والأردن لمجلس النواب الحق في إحداث نفقات جديدة ، لكن بعد الانتهاء من البت في مشروع قانون الميزانية بوساطة اقتراح قوانين تسمح بذلك ، في حين أن الدستور العراقي لا يتضمن نصاً بهذا الخصوص ، ومع ذلك يكون بإمكان مجلس النواب العراقي إحداث نفقات جديدة بعد إقرار مشروع قانون الميزانية وذلك عبر إقرار ميزانية تكميلية تقدم له بممشروع من قبل مجلس الوزراء .

(١) جعفر ناصر حسين ، فهرس تحليلي بأحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٥ — ٢٠١٦) ، المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠١٧ ، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :

<https://www.iraqfsc.iq>

(٢) تاريخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٥/٣

(٢) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (١٧/١٧) بتاريخ ٢٠١٧/٨/٢١ .

الفرع الثاني

الآثار المترتبة على تعديل مشروع قانون الميزانية العامة

إن عملية تخصيص الإيرادات العامة المحددة لمجالات مختلفة أمر يقتضي أن تصنف تلك المجالات حسب أهميتها والأولويات الوطنية في البلد ، ولا بد أن تكون هذه الأولويات مرتكزة على مؤشرات تتفاوت أهميتها في كل مرحلة على حسب ما يراه أصحاب القرارات السياسية ، أي أن القرارات المتعلقة بتخصيص الاعتمادات المالية هي في نهاية الأمر ذات طبيعة سياسية ، فعلى سبيل المثال زيادة الاعتمادات المالية المخصصة لوزارة من دون أخرى يعني أن الحكومة تتجه نحو إعطاء أولوية لما تقدمه تلك الوزارة من خدمات وتبعاً لحاجة المجتمع لها^(١) .

عليه فإن أي تعديلات يجريها مجلس النواب على مشروع قانون الميزانية العامة المرسل من قبل الحكومة يقتضي على الحكومة وبالخصوص وزارتي المالية والتخطيط إعادة النظر بالمشاريع والخطط المزمع تنفيذها وفقاً للمشروع الذي رفعته لمجلس النواب ، وذلك نتيجة للتغيرات التي طالت الاعتمادات المالية للوزارات بالإضافة والنقصان من جراء قيام مجلس النواب بتخفيض مجمل مبالغ النفقات والمناقلة بين فصول و أبواب الميزانية ، فضلاً عن زيادة النفقات بعد مفاتحة مجلس الوزراء .

فتفيذ قانون الميزانية العامة ، يعد مرحلة تحقيق للأرقام التي جرى تقديرها ثم الموافقة عليها وإقرارها بصيغة قانون بعد دراسة وتمحیص ومناقشات مطولة ، ويتحمل وزير المالية قانوناً مسؤولية تنفيذ قانون الميزانية العامة بشقيها الإيرادات العامة والنفقات العامة ، لذا فإن وزارة المالية عبر مسؤولتها الأولى تتولى إصدار تعليمات لتنفيذ هذا القانون^(٢) ، وجرت العادة أنه عندما تنتهي الحكومة من إعداد مشروع قانون الميزانية العامة تبدأ وزارة المالية بتهيئة تعليمات تنفيذ القانون وفق المشروع المعد من قبل الحكومة بخصوصها ، ومن ثم فإن أي تعديل يجريه مجلس النواب على المشروع يؤدي بالضرورة على وزارة المالية مراجعة التعليمات التي أعدتها بشأن تنفيذ قانون الميزانية .

(١) البيان المالي حول الميزانية الفدرالية لجمهورية العراق لعام ٢٠٠٦ ، ص ٤ .

(٢) د. قبس حسن عواد البراني ، مصدر سابق ، ص ١٢٦ – ١٢٧ .

فالموازنة العامة تمثل بناءً متكاملاً يستهدف تحقيق سياسة الحكومة في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة ، ومن ثم فإن إجراء تعديلات جزئية عليها من قبل مجلس النواب من المتصور أن يؤدي إلى آثار سلبية تتمثل بالإخلال بتناسقها ، إذ إنَّ هذه التعديلات تستلزم إعادة فحص مشروع قانون الموازنة العامة من جديد والبحث عن الوسائل الكفيلة بتحقيق توازنها مرة أخرى^(١).

فالحكومة هي التي تتولى عملية إعداد مشروع قانون الموازنة العامة بما يتفق مع برنامج عملها السنوي فهي تعبر فيه عن نهجها وتوجهاتها ، ثم أن الحكومة هي المسؤولة عن تنفيذ قانون الموازنة العامة ، ومن ثم فإن هذه التعديلات التي تطال مشروع الحكومة تدفع بالنتيجة إلى التأثير على عملها المعد ، الأمر الذي يتطلب قيام الحكومة بإجراء تغيرات في تسلسل أولوياتها ومشروعاتها بطريقة تنسجم مع الصورة النهائية التي يكون عليها قانون الموازنة العامة^(٢).

كما أن الموازنة العامة ترتبط بكل من الخطة العامة والموازنة النقدية في الدولة، ولذلك فعند إدخال أي تعديل على الأرقام الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة ، لا بد من إعادة النظر في الخطة العامة والموازنة النقدية^(٣).

من جانب آخر قد يكون لسلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة آثار ايجابية ، إذ إن منح المجلس مثل هذه السلطة قد يكون سبباً رئيساً في حمل الحكومة على إعداد المشروع وتقديمه لمجلس النواب بالصورة التي تنسجم مع أوضاع الدولة وتحقيق أهدافها، فمجلس النواب هو ممثل الشعب وأمله في مواجهة الحكومة وأعمالها عند انحرافها عن تحقيق الصالح العام ، حتى يوقفها عند حدتها ويمنع تبذيرها وهدرها وسوء استخدامها للمال العام ، عبر إجراء تعديلات على مشروع قانون الموازنة تغير من أوجه الإنفاق وتعيد توزيع التخصيصات المالية بالصورة التي يكون معها استخدام المال العام أوفى في تعزيز قدرات الدولة ، وأداء الخدمات العامة وإشباع الحاجات العامة للمواطنين .

(١) د. مجدي محمود شهاب ، الاقتصاد المالي ، نظرية مالية الدولة – السياسة المالية لنظام الرأسمالي ، مصدر سابق ، ص ٣٦٩ – ٣٧٠ . د. سوزي عدلي ناشد ، مصدر سابق ، ص ٣٧٤ .

(٢) عبد اللطيف قطيش ، مصدر سابق ، ص ٥٢ .

(٣) صالح محمد القراء ، الموازنة العامة للدولة ، بحث منشور على الموقع الالكتروني الآتي :

<https://sqarra.wordpress.com>

(تاریخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٥/٢٨)

تجدر الإشارة إلى أن تعديل مشروع قانون الموازنة العامة ، قد ينبع عنه آثار سلبية تؤثر على عملية توزيع الأموال ومدى تحقيق النفع العام ، ذلك عندما تعمل الأحزاب والكتل السياسية المنضوية في مجلس النواب على إدخال تعديلات على المشروع ، تؤدي إلى إعادة توجيه التخصيصات المالية بصورة لا تقوم على أساس مالية واقتصادية ، كونهم يهدفون من ذلك تحقيق مكاسب انتخابية مستقبلية تجاه ناخبيهم ، كما أن تجاوز مجلس النواب لحدوده الدستورية بشأن تعديل مشروع قانون الموازنة قد يجعل التعديلات التي أدخلها المجلس عرضة للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا كما بینا سابقاً ، ومن ثم إن إلغاء بعض نصوص قانون الموازنة بحجة تجاوز مجلس النواب للصلاحيات الممنوحة له قد يقلل من مكانة المجلس بنفوس المواطنين ويضعف ثقفهم به وبكفاءة أعضائه .

على ما تقدم ، نعتقد أن سلطة مجلس النواب في دراسة وتمحیص مشروع قانون الموازنة العامة ، لإجراء التعديلات عليه أمر لا بد منه ، لكون مجلس النواب هو الممثل للشعب ، ومن واجبه معرفة أوجه أنفاق الأموال العامة ومنع تخصيصها في مجالات لا تحقق أهداف المجتمع ، كما أن الحكومة هي المسئولة عن تنفيذ قانون الموازنة ، ومن ثم يجب أن يكون لها دور ورأي في كل فقرة ترد فيه ، على هذا ولوقف التخصيصات التي يكون فيها هدر للمال العام من جانب ، ولتلافي الآثار السلبية لبعض التعديلات التي يجريها المجلس على مشروع قانون الموازنة من جانب آخر ، نرى ضرورة أن يكون هناك تعاون بين الحكومة ومجلس النواب عبر إقامة مخاطبات واجتماعات مكثفة بين اللجنة المالية النيابية والفريق الحكومي المكلف بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة فضلاً عن الاستعانة بالخبراء والمتخصصين في الشؤون المالية ، بدءاً من أول خطوات الإعداد وصولاً إلى مرحلة المناقشات العامة في مجلس النواب ، وبذلك نضمن وضع مشروع قانون منظم متافق عليه من الحكومة ومجلس النواب يتم إقراره في بداية السنة المالية بآلية قد تسهم في الإفاده من مخرجات المراجعة العامة في تعزيز قدرات الدولة وتحقيق التنمية فيها ، وتعكس صورة إيجابية في أذهان الشعب تجاه الحكومة والمجلس .

المطلب الثاني

سلطة مجلس النواب في رفض مشروع قانون الموازنة العامة

يعد رفض مشروع قانون الموازنة العامة من قبل مجلس النواب أحد الخيارات الثلاثة المتاحة للمجلس بالإضافة إلى سلطته في المصادقة على المشروع وتعديله ، فمن حق المجلس رفض المشروع بأكمله إذا وجد أنه لا يلبي أهداف الدولة ولا يحقق المصالح العامة للشعب ، وقد يترتب على هذا الإجراء نتائج خطيرة على اقتصاد الدولة وأداء الخدمات العامة إن لم يتم معالجته بصورة تتناسب مع خطورته .

وبناءً على ما تقدم ، قسمنا هذا المطلب على فرعين ، إذ نبين في الفرع الأول الأساس القانوني لسلطة مجلس النواب في رفض مشروع قانون الموازنة العامة ، ثم ننطرق في الفرع الثاني إلى الآثار المترتبة على رفض مشروع قانون الموازنة العامة .

الفرع الأول

الأساس القانوني لسلطة مجلس النواب في رفض مشروع قانون الموازنة العامة

لقد حددت الدساتير دور مجلس النواب في مواجهة مشروع قانون الموازنة العامة ، والملاحظ أن المشرع الدستوري في كل من لبنان والأردن والعراق لم يتطرق لدور المجلس في رفض المشروع لا بالإجازة ولا بالمنع .

فالمواد (٨٤) و (٨٣) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل ، تحدد دور مجلس النواب في فحص مشروع قانون الموازنة العامة وإقراره والحدود الدستورية في إجراء التعديلات عليه ، كما أن نص المادة (١١٢) من الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ المعدل قد أتبعت نفس الاتجاه ، أما في العراق فالوضع لا يختلف عن نظيره اللبناني والأردني ، إذ إن المادة (٦٢) من دستوره الصادر عام ٢٠٠٥ كانت واضحة في سلطة مجلس النواب في مواجهة الموازنة العامة ، ومن ثم لم يرد فيها ما يفيد بسلطة المجلس في رفض مشروع قانون الموازنة العامة أو منعه من الرفض .

ويعد عرض مشروع قانون الموازنة على مجلس النواب ذا أهمية سياسية لا تتكر ، إذ أنه يشكل مناسبة لمراقبة عمل الحكومة سنويًا عن سياساتها الاقتصادية والمالية ، وهذه المناقشة

تنسم بالعلانية والوضوح ، فهي مناسبة تنزع فيها الحكومة الغطاء الحكومي عن مشكلات الدولة التي تخرج من غيم المكاتب إلى الساحة السياسية^(١) .

السؤال الذي يطرح هنا ، هو هل يملك مجلس النواب الحق في رفض مشروع قانون الموازنة العامة بأكمله إذا وجد بعد الفحص والتدقيق والتحقق والمقاربة من قبل اللجنة المالية المختصة وكذلك في الجلسات العامة للمجلس أنه لا يلبي احتياجات وطلعات المجتمع ، أو أنه يتعارض مع السياسة العامة للدولة ؟

ذهب بعض الكتاب إلى إنكار هذا الحق على المجالس النيابية ، بحججة أن الحكومة هي المسؤولة عن سير الأعمال التنفيذية دون مجلس النواب ، وأن الموازنة العامة إذا كانت تصدر في صورة قانون فهو من الناحية الشكلية فقط وفي حقيقتها عمل إداري بحت ، وإن كان قد تقرر للمجالس النيابية الحق في إقرار مشروع الموازنة العامة فذلك لترفع المسؤولية عن عاتق الحكومة عند تنفيذها^(٢) .

ويشير الرأي التاريخي الذي تبنته ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى إلى أن رفض مشروع قانون الموازنة العامة من مجلس النواب يعد عمل غير مشروع ، ويحق للحكومة تنفيذ المشروع الذي أعدته بشأن الموازنة والذي جوبه بالرفض من مجلس النواب ، ويعللون ذلك بأن مثل هذا الرفض معناه وقف القوانين و تعطيل المصالح^(٣) .

وعليه فإن أصحاب هذا الرأي لا يجيزون لمجلس النواب رفض مشروع قانون الموازنة العامة ، فهم يستندون إلى الرأي القائل بأن الموازنة العامة قانون من حيث الشكل فقط ، وهذا ما أثبتنا خلافه في المبحث التمهيدي من هذه الرسالة إذ توصلنا إلى أن الموازنة العامة قانون بكل ما تحمله الكلمة من معنى^(٤) ، كما أن سلطة المجلس في الإقرار لم تمنح له لرفع المسؤولية عن عاتق الحكومة عند تحصيل الإيرادات وصرف النفقات ، بل هي حق أصيل لممثلي الشعب في تحديد أوجه أنفاق الأموال العامة .

(١) د. محمد محمد عبد الطيف ، مصدر سابق ، ص ٨٥ .

(٢) جيهان حسن السيد أحمد ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٤٩ .

(٣) د. سعد بسيسو ، موجز في علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي ، مطبعة النقيض ، بغداد ، ١٩٥٠ ، ص ٩٣ .

(٤) راجع ما ذكرناه سابقاً بخصوص الطبيعة القانونية للموازنة العامة ، ص ١٥ - ١٦ ، من هذه الرسالة .

وفي المقابل هناك رأي آخر ، يذهب إلى الاعتراف لمجلس النواب بالحق في رفض مشروع قانون الموازنة العامة برمته ، استناداً إلى القاعدة العامة التي تتلخص في أن من يمتلك حق الأذن يمتلك حق الرفض^(١) .

فمشروع قانون الموازنة العامة لا يكتسب صفة القانون إلا بعد إقراره من قبل مجلس النواب ومصادقة رئيس الجمهورية ونشره في الجريدة الرسمية ، أما قبل ذلك فهو لا يعدو أن يكون مشروع قانون ، فالشعب هو مصدر السلطات ويمارسها عبر مؤسساته الدستورية^(٢) ، فيعهد إلى الحكومة بالقيام برسم وتنفيذ البرامج والسياسات الكفيلة بتحقيق أهداف المجتمع ، ولما كان مجلس النواب هو ممثل الشعب ، لذلك كان من المنطقي أن تعرض عليه هذه السياسات والبرامج التي تعتمد الحكومة تنفيذها ، ليقوم بمناقشتها والتأنق من سلامتها وقدرتها وأفضليتها في تحقيق أهداف المجتمع ، فإذا ما اطمئن مجلس النواب لذلك صادق على مشروع قانون الموازنة العامة^(٣) ، أما إذا كان فيه مبالغة أو مخالفات في تقديرات الإيرادات أو النفقات قياساً إلى التخصيصات فيمكن للمجلس معالجتها عندها عبر التعديلات^(٤) ، وفي حال عدم موافقة الحكومة على هذه التعديلات يكون لمجلس النواب مواجهة رفض الحكومة عبر رفضه لمشروع قانون الموازنة العامة المقدم من قبلها^(٥) .

في ضوء ما تقدم ، فإننا نتفق مع الرأي الثاني القائل بحق المجالس النيابية برفض مشروع قانون الموازنة العامة ، فهو حق يستند إلى الحق الثابت لهذه المجالس بالإقرار ، كما أن مجلس النواب يعد هو الممثل الحقيقي لرأي الشعب والمعبر عنه ، لذا من غير المنطقي أن يحرم الشعب من رفض هذا المشروع في حال كان لا ينسجم مع طبيعة الوضع في البلد ولا يحقق المصلحة العامة ، ومن ثم فإن مجلس النواب في لبنان والأردن والعراق له الحق في رفض مشروع قانون الموازنة العامة ، وأساس هذا الحق هو الحق المقرر في الدستور لهذه المجالس بالإقرار .

(١) د. مصطفى زيد أبو فهمي ، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٧٤٥ .

(٢) نصت المادة (٥) من دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥ على (السيادة للقانون ، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها ، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية)

(٣) د. يونس أحمد البطريقي ، د. حامد عبد المجيد دراز ، د. سعيد عبد العزيز عثمان ، مبادئ المالية العامة، القسم الأول ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٨٣ .

(٤) د. أعاد حمود القيسي ، مصدر سابق ، ص ٩١ .

(٥) د. محمد خالد المهايني ، د. خالد شحادة الخطيب ، مصدر سابق ، ص ٤٠٠ .

بالنسبة لأسباب الرفض تعود إلى أحد أمرتين هما :

أولاً : الأسباب الفنية

قد يرى مجلس النواب من الناحية الفنية غير رأي الحكومة في تنظيم مشروع قانون الموازنة العامة ، لأن يرغب في اعتماد أساس جديدة في وضعه ، أو يرى ضرورة تعديل بعض الاعتمادات الواردة فيه بتقسيط بعض أوجه الإنفاق على غيرها ، أو توزيع الاعتمادات على مختلف الوزارات والمرافق العامة بشكل آخر يختلف عما نظمته الحكومة في المشروع الذي أرسلته لمجلس النواب^(١).

ثانياً : الأسباب السياسية

يتمثل السبب السياسي لرفض مشروع قانون الموازنة العامة بعدم رضا مجلس النواب عن الحكومة ، متخذًا من عرض هذا المشروع عليه لغرض إقراره ورقة ضغط لحمل الحكومة التي تتشبث بالحكم على الاستقالة^(٢) ، فرفض مجلس النواب ما هو إلا وسيلة لإكراه الوزارة القائمة على الاستقالة ، إذ إن مجلس النواب قد يوافق على مشروع قانون الموازنة ذاته من جديد، في حال تم تقديمها من قبل وزارة أخرى^(٣).

و غالباً ما يكون السبب في الرفض سياسياً ، إذ يمكن معالجة النواحي الفنية عن طريق إجراء تفاهمات وحوارات بين مجلس النواب والحكومة على إجراء تعديلات تصح من الاختلال بدلاً من اللجوء إلى خيار الرفض^(٤) ، فلم يذكر التاريخ حالة لرفض مشروع قانون الموازنة العامة من قبل مجلس النواب بسبب رؤيته المختلفة عن رؤية الحكومة بشأن تنظيمه، في حين هناك حالات عدة لاستخدام المجلس لهذا الحق في معاركه السياسية^(٥).

عليه فإن الموازنة العامة على هذا المستوى ، تبتعد من المناقشات الفنية لتدخل في مجال التجاذبات السياسية التي تسهم في تعزيز الأداء الرقابي للمجالس النيابية ، وتنظم إلى مصفوفة أدوات الرقابة السياسية على أعمال الحكومة ، وعلى الوجه الآخر تكون فعالية استخدام سلاح

(١) د. خطار شibli ، مصدر سابق ، ص ١٠١ .

(٢) د. عباس محمد نصر الله ، مصدر سابق ، ص ١١٥ .

(٣) د. سعد بسيسو ، مصدر سابق ، ص ٩٣ .

(٤) د. عباس محمد نصر الله ، مصدر سابق ، ص ١١٥ .

(٥) عماد عبد اللطيف سالم ، إعداد ومناقشة وإقرار الموازنة العامة الاتحادية في العراق (الأطر الدستورية والإجرائية ودالة الهدف) ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :

الموازنة العامة سياسياً في العلاقة مع الحكومة لا يقتصر فقط على الاستخدام الفعلي لهذا الحق عبر رفض مشروع قانون الموازنة ، بل يشمل التلويع والتهديد باستخدامه ، والذي قد يكون فعالاً على المستوى السياسي أكثر من استخدامه^(١).

على الصعيد العملي نادرًا ما يلجأ المجلس النيابي إلى رفض مشروع قانون الموازنة برمته ، بدليل أن التاريخ لم يسجل عدداً كبيراً من هذه الحالات^(٢).

وفي لبنان تحديداً ، لم يحدث مرة أن رفض مجلس النواب مشروع قانون الموازنة العامة ، إذ كانت الحكومة تعمل على ضمان الأكثريية النيابية إلى جانب مشروعها بشان الموازنة العامة ، وذلك عبر إرضاء رغبات النواب ومصالحهم الانتخابية ، كما أن ذلك يرجع إلى السياسة التي تتبعها الحكومة بالاتفاق مع لجنة المال والموازنة في مجلس النواب ، عبر الاتفاق على مشروع موحد في أكثر الأحيان ، مما يجعل اللجنة تتفق إلى جانب الحكومة لدى إقرار المشروع^(٣).

بالنسبة للأردن ، في عام ١٩٥١ أبدى مجلس النواب الأردني اعترافات على مشروع قانون الموازنة العامة ولكن لم يرفضها ، بل أجل البث فيها إلى جلسة أخرى ، وكرد فعل من

(١) خالد عيسى العدوان ، محمد كنوش الشريعة ، مصدر سابق ، ص ٧٩٣ .

(٢) د. عباس محمد نصر الله ، مصدر سابق ، ص ١١٥ .

ومن الأمثلة على حالات رفض مجلس النواب لمشروع قانون الموازنة العامة ، ما حدث في إنكلترا ، إذ ردت الموازنة العامة سنة ١٧٨٣ عندما قام الملك بعزل رئيس الوزراء (اورنلاند) وعين محله (وليم بت)، فتحزب مجلس العموم للرئيس المعزول ، ومن ثم رفض مشروع قانون الموازنة العامة الذي قدمه رئيس الوزراء الجديد ، الأمر الذي حمل الملك على حل المجلس والدعوة لإجراء انتخابات جديدة جاءت نتائجها لصالح (وليم بت) ، فصادق المجلس الجديد على مشروع قانون الموازنة العامة ، ومن التجارب الأخرى في سياق الاستعمال السياسي للموازنة العامة ، ما حدث في فرنسا من رفض لمشروع قانون الموازنة العامة المرسل من الحكومة في عام ١٨٧٧ وكذلك في عام ١٨٩٦ ، وكان سبب الرفض في الحالة الأولى هو لإجبار رئيس الجمهورية آنذاك على عزل الحكومة وتعيين حكومة أخرى من بين أكثريات أعضاء المجلس النيابي ، أما في الحالة الثانية فيتلخص سبب الرفض في رفض الاعتمادات التي طلبها الحكومة لتمويل حملة (مدغشقر) ، ولما استقالة الحكومة وخلفتها حكومة جديدة حانزة رضاه وافق على مشروع قانون الموازنة ، وفي حالة أخرى وأنباء مناقشة مجلس النواب البحريني لمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٩ – ٢٠١٠ ، أوصت اللجنة المالية النيابية رسمياً بعدم الموافقة على المشروع من حيث الأسس والمبادئ ، ومن ثم رفض مجلس النواب بصورة نهائية إقرار المشروع للعامين المنذورين ، وأعزت اللجنة المالية سبب ذلك إلى عدم الرضا على سياسة الحكومة. ينظر تباعاً : د. حسن عواضة ، د. عبد الرؤوف قطيش ، المالية العامة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص ١٦٢ . كما ينظر :

J.Barthelemy : Precis de Droit Constitutionnel , 2 ed , Dalloz , Paris , 1933 , P.584 .

وينظر أيضاً : خالد عيسى العدوان ، محمد كنوش الشريعة ، مصدر سابق ، ص ٧٩٢ .

(٣) محمد خير العكام ، إقرار الموازنة ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :

<https://www.arab-ency.com>

(٤) تاريخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٥/٣

الحكومة على مجلس النواب ، عدّت هذا التأجيل رفضاً للمشروع وسحب الثقة عنها ، وتم حل البرلمان آنذاك^(١).

أما في العراق ، فلم يسجل تاريخ الميزانية العامة العراقية أي حالة رفض صريح لمشروع بشأنها تقدمت به الحكومة ، على الرغم من تسجيل حالات كثيرة للتأخر في الإقرار^(٢) ، أبرزها تأخر إقرار مشروع قانون الميزانية العام ٢٠١٤ ، إذ إنّ مجلس النواب لم يرفض إقرارها صراحةً بل كانت هناك خلافات سياسية حادة بين الحكومة والمجلس أدت بالنتيجة إلى انتهاء السنة المالية من دون إقرارها ، وأن عدم الإقرار هذا يعد رفضاً غير مباشرًا لمشروع قانون الميزانية العامة .

ولأن مجلس النواب قد لا يكون محقاً في رفضه لمشروع قانون الميزانية العامة في كل حال ، أوجدت الحكومات في بعض الدول سلاحاً آخر يواجه حق المجلس في رفض مشروع قانون الميزانية ، وتمثل ذلك السلاح بأن تطلب الحكومة حل مجلس النواب وإجراء انتخابات جديدة^(٣) ، للحد من حالات الرفض التي لا تستند إلى أسباب توسيعها^(٤) .

وهذا ما تبناه الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل حين منح مجلس الوزراء بناءً على طلب من رئيس الجمهورية ، سلطة حل مجلس النواب في حال رفض مشروع قانون الميزانية العامة برمته بقصد شل يد الحكومة عن العمل^(٥) .

في دول أخرى تحظر دساتيرها على مجلس النواب ، طرح الثقة بالحكومة أثناء مناقشة مشروع قانون الميزانية العامة ، لمنع إسقاط الحكومة في الوقت الذي تكون فيه الميزانية

(١) خالد عيسى العowan ، محمد كنوش الشرعة ، مصدر سابق ، ص ٧٩٢ .

(٢) بتول حسن رداد الزبيدي ، تقييم أداء الميزانية العامة في العراق للمدة ٢٠٠٣ – ٢٠١٢ ، رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة واسط ، ٢٠١٣ ، ص ٦٩ .

(٣) د. حسن عواضة ، د. عبد الرؤوف قطيش ، مصدر سابق ، ص ١٦٣ .

(٤) مثل ذلك ما حصل في كندا عندما رفض المجلس التشريعي مشروع قانون الميزانية العامة نتيجة انسحاب أحد الأحزاب من الائتلاف الحكومي ، فواجهه حينها رئيس الوزراء بحل المجلس التشريعي وإجراء انتخابات جديدة أسفرت عن حصول حزبه على الأقلية ، وحافظ بذلك على منصب رئيس الوزراء . ينظر : د. هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، الطبعة الثالثة ، مطبعة سلمان الأعظمي ، بغداد ، ١٩٦٧ – ١٩٦٨ ، ص ٣٧٧ .

(٥) نصت المادة (٦٥) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل على (تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة ، ومن الصلاحيات التي يمارسها : ... ٤ - حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية ، إذا امتنع مجلس النواب لغير أسباب قاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين لا تقل مدة كل منها عن الشهر ، أو في حال رد الميزانية برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل . ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى) .

موضوع درس ومناقشة ، أما بعد الانتهاء من المناقشة والتصويت فلا شيء يمنع من إسقاط الحكومة لاسيما إذا كانت النتيجة رفض مشروع قانون الميزانية^(١) .

من كل ما تقدم ، يتضح أن المشرع الدستوري في لبنان والأردن وال العراق لم يبين موقفه بشأن سلطة مجلس النواب في رفض مشروع قانون الميزانية العامة بنص صريح ، باستثناء ما جاء في الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ من نص يمنح مجلس الوزراء بناءً على طلب من رئيس الجمهورية صلاحية حل مجلس النواب في حال رفضه لمشروع قانون الميزانية العامة بقصد تعطيل أعمال الحكومة ونرى أن هذا لا يمنع على مجلس النواب رفض مشروع قانون الميزانية بغير قصد تعطيل أعمال الحكومة ، إذ قد يكون الرفض مبني على رؤية لمجلس النواب بأن مشروع قانون الميزانية العامة لا يحقق أهداف الدولة ولا يلبي احتياجات المجتمع ، والرأي الراجح في الفقه والذي نؤيد يجيز للمجلس سلطة رفض المشروع مستنداً بذلك على سلطته في الإقرار (من يملك الملح يملك المنع) .

الفرع الثاني

الآثار المترتبة على رفض مشروع قانون الميزانية العامة

مشروع قانون الميزانية العامة بصيغته الأساسية التي يقر بها ، وبما يطرأ عليه من تعديلات لاحقة تصح فيه في الأصل أو تكمل ما تبين فيه من نقص ، يمثل مجموعة من الموافقات التي يعطيها مجلس النواب للحكومة في سبيل القيام بالعمليات الازمة لتنفيذ الإيرادات والنفقات^(٢) ، إذ إنه لا يصبح عملاً قابلاً للتنفيذ بمجرد انتهاء الحكومة من إعداده بل لا بد من قيام سلطة تتولى تحويله إلى قانون قابل للتنفيذ^(٣) ، إذ يشترط لتنفيذ بنود قانون الميزانية العامة أن يتم اعتماد مشروعه من طرف مجلس النواب ، وهذا الاعتماد يعد بمثابة موافقة ممثلي الشعب على خطة عمل الحكومة وعلى سياستها المالية والاقتصادية بصفة عامة^(٤) .

(١) د. إبراهيم الحمود ، رقابة مجلس الأمة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة ، مصدر سابق ، ص ٢٣٦ .

(٢) عبد اللطيف قطيش ، مصدر سابق ، ص ٢٠١ .

(٣) تغريد مهدي خلف ، مصدر سابق ، ص ٨٤ .

(٤) د. حنان محمد القيسى ، ثنائية المجلس التشريعي في العراق دراسة في مجلس الاتحاد ، الطبعة الأولى ، بيت الحكم ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٢٦١ .

وفي ضوء ما تقدم ، فإن رفض مجلس النواب للمشروع ، يعني عدم قدرة الحكومة على تنفيذه ، لأنه لم يصبح تشعياً معتمداً من قبل مجلس النواب ، ويترتب على ذلك آثار متعددة يمكن تلخيصها بالآتي :

أولاً: يذهب بعض الفقه إلى أن رفض مشروع قانون الميزانية العامة يشكل خطراً يهدد الحياة الاقتصادية في البلاد ، مستدين بذلك على ما يترتب على هذا الرفض من توقف لأعمال الحكومة، إذ لا تستطيع الوفاء بالتزاماتها ولا أداء الخدمات للشعب^(١) ، مما يؤدي إلى شل نشاطات الدولة كلها ويعوق استقرار الحياة العامة فيها^(٢).

فعندما يرفض مجلس النواب مشروع قانون الميزانية العامة تكون أمام عرقلة كاملة لنشاط الدولة بمرافقها كافة ، إذ لا يمكن الموظف الحكومي من القيام بعمليات الصرف الضرورية ما لم يقر المشروع من قبل مجلس النواب^(٣).

وهناك اتجاه آخر يعكس أصحاب الرأي أعلاه ، يرى ضرورة عدم المبالغة في إظهار حالة رفض مشروع قانون الميزانية على أنها عملية هدم لكيان الدولة ، ويستند في ذلك إلى المسوغات الآتية^(٤) :

١ – إن رفض مشروع قانون الميزانية العامة لا يؤدي إلى قلب كيان الدولة ، وإنما هو سلاح تهديد وضغط يلجأ إليه مجلس النواب من أجل إجبار الحكومة على احترام إرادة ممثل الشعب.

٢ – هناك جزء من الإيرادات والنفقات العامة التي يمكن أن تستمر في حالة رفض مشروع قانون الميزانية ، وهذا من شأنه تقليل الآثار السلبية للرفض.

٣ – ليس لرفض مشروع قانون الميزانية العامة من الناحية القانونية إلا نتائج محدودة جداً.

وكذلك ما يقلل من آثار الرفض ، استمرار عملية جباية الإيرادات العامة وفقاً للقوانين التي تفرضها وليس وفقاً لقانون الميزانية العامة ، إذ إن إقرار مشروع قانون الميزانية ينصرف بصفة أساسية إلى النفقات العامة ، ذلك أن موافقة مجلس النواب على النفقات العامة تعطي

(١) د. هاشم الجعفري ، مصدر سابق ، ص ٣٧٦ .

(٢) د. إبراهيم الحمود ، رقابة مجلس الأمة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة ، مصدر سابق ، ص ٢٣٥ .

(٣) د. أعاد حمود القيسى ، مصدر سابق ، ص ٩٢ – ٩٣ .

(٤) د. سعد بسيسو ، مصدر سابق ، ص ٩٣ – ٩٤ .

للحكومة الحق بالأنفاق حسبما هو مقرر في القانون ، أما إقرار الإيرادات العامة لا يعطي للحكومة خياراً في تحصيلها من عدمه^(١) ، ومن ثم فإن رفض مشروع قانون الموازنة العامة ليس من شأنه منع تحصيل الإيرادات وهذا بدوره يقلل من أثار الرفض ، فتقديرات الحكومة للنفقات العامة هي وحدها دون تقديرها للإيرادات العامة ، التي تحتاج إلى إقرار من قبل مجلس النواب بالمعنى الفيزي^(٢) .

ثانياً: في الدول البرلمانية يعني رفض مشروع قانون الموازنة أو رده ، نزع الثقة عن الحكومة التي قدمته ، وإجبارها على تقديم استقالتها من أجل فسح المجال لحكومة جديدة تحوز على ثقة مجلس النواب الذي يتلقى معها عندئذ على موازنة جديدة^(٣) ، فهذا الرفض من الناحية السياسية يعني عدم ثقة مجلس النواب بالحكومة القائمة ، إلا أنه ليس بالضرورة أن يؤدي الرفض إلى نزع الثقة عن الحكومة لا سيما عندما تستند الحكومة إلى أغلبية داخل مجلس النواب .

ثالثاً: إن أهم أثر يترتب على الرفض هو إبقاء الدولة مدة من الزمن من دون موازنة^(٤) ، مما يؤدي إلى مشاكل في الأنفاق التشغيلي والاستثماري ومن ثم عرقلة مسار التنمية .

رابعاً: على الرغم مما تقدم من آثار سلبية تترتب على رفض مشروع قانون الموازنة العامة ، إلا أنه قد يكون لهذا الرفض آثر إيجابي ، وذلك في حالة تعنت الحكومة وعدم استجابتها لرأي مجلس النواب في قبول إجراء تعديلات على بعض التخصيصات المالية بالشكل الذي يؤدي إلى توزيعها على أبواب الأنفاق التي تسهم في تحقيق الأهداف المتواخدة من قانون الموازنة ، ويمنع الهدر والتجاوز على الأموال العامة .

وبما أن المصلحة العامة تقضي بضرورة سير عمل مؤسسات الدولة وصرف المرتبات والوفاء بالالتزامات وغيرها من المتعلقة المالية ، فقد يتم اللجوء إلى القاعدة الاثني عشرية

(١) د. محمد خالد المهايني ، د. خالد شحادة الخطيب ، مصدر سابق ، ص ٢٦٧ – ٢٦٨ .

(٢) في بعض الأحيان تعمل الحكومة على تضمين مشروع قانون الموازنة العامة أوجهًا جديدة للإيرادات (ضرائب جديدة) ، بحيث يعتبر إقرار مجلس النواب للمشروع موافقة على فرض هذه الضريبة الجديدة ، وهذا ما يطلق عليه تسمية (ملحقات الموازنة) ، ولكن ذلك وإن كان يفيد الحكومة في الحصول على موافقة سهلة على فرض ضرائب جديدة ، إلا أنه لا يتفق مع ما للضرائب من خطورة وأهمية وديمومة لا بد أن تصدر في قوانين مستقلة يسهل الرجوع إليها ، وليس ضمن في أحد قوانين الموازنة العامة التي تتسم بطبع التأكيد . ينظر: د. عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٧٠ . د. سوزي عدلي ناشد ، مصدر سابق ، ص ٣٢٩ .

(٣) د. حسين سلوم ، المالية العامة القانون المالي والضريبي (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، دار الفكر اللبناني ، بيروت ، ١٩٩٠ ، ص ٢٣٦ .

(٤) د. عباس محمد نصر الله ، مصدر سابق ، ص ١١٥ – ١١٦ .

لمعالجة حالة رفض مشروع قانون الموازنة^(١) ، ولا شك أن ذلك يعد وسيلة لاستمرار سير المرافق العامة للدولة وعدم توقف أعمالهاريثما يتم الاتفاق على مشروع قانون جديد بخصوص الموازنة ، إذ تفتح هذه الاعتمادات لمدة قصيرة لتغطية النفقات الازمة التي لا يمكن تأجيلها حتى إقرار مشروع قانون الموازنة ، وذلك على أساس جزء من اثنى عشر جزءاً من موازنة السنة المالية المنتهية على حساب موازنة السنة المقبلة ، فيصبح الإنفاق على طريقة الاعتمادات الشهرية المؤقتة خلال كل شهر من شهور السنة حتى يعود الأنفاق الحكومي عند إقرار مشروع قانون الموازنة الجديد إلى الطريقة الاعتيادية^(٢) .

وعلى الرغم من ما يحققه اللجوء إلى القاعدة الأثنى عشرية من ايجابيات ، فإن لها

سيئات أهمها^(٣) :

١ – إنها تنتظم بالقياس إلى موازنة السنة المالية المنتهية ، من دون أن تأخذ بعين الاهتمام الحاجات الجديدة المرتقبة للسنة المالية الجديدة ، أو التعديلات الواجب إدخالها على أصول الجباية والأنفاق .

٢ – إنها تخالف مبدأ عدم تخصيص الإيرادات (مبدأ شيوخ الموازنة)^(٤) ، لكون الاعتمادات الأثنى عشرية هي اعتمادات إجمالية يجري توزيعها بمعرفة الحكومة ، في حين أن اعتمادات الموازنة العامة هي اعتمادات مخصصة يكون الرأي النهائي في توزيعها في صلب قانون الموازنة العامة من قبل مجلس النواب .

٣ – إنها تعقد الأعمال الإدارية ، لأن الإنفاق والجباية يتمان بطريقة الأصول المقررة في موازنة السنة السابقة ، وقد يحصل أن تكون الموازنة الجديدة مختلفة عن الموازنة السابقة،

(١) د. خطار شibli ، مصدر سابق ، ص ١٠٢ .

(٢) يوسف شباط ، مبدأ سنوية الموازنة ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :

<https://www.arab-ency.com>

(٣) تاريخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٥/٥

(٤) مبدأ عدم تخصيص الإيرادات يعني عدم تخصيص إيراد معين لمصلحة معينة ، وإنما تمتزج كل الإيرادات العامة بحيث تمثل وحدة واحدة يمول بها جميع مفاصل النفقات العامة بحسب اعتماداتها الواردة بقانون الموازنة العامة ، إذ إن بموجبه لا يتم تخصيص مورد ما لنفقة ما ، وتمثيلاً لمبدأ عدم تخصيص الإيرادات مثل بعض الفقه الخزينة العامة ببحيرة واحدة تتصرف فيها جداول الواردات وتتفرق عنها جداول النفقات دون أن يكون هناك تخصيص أو توزيع ، ويعطي هذا المبدأ لمجلس النواب حرية أكبر في توزيع الإيرادات العامة للقطاعات المفصلية في حياة المواطنين . للمزيد ينظر: محمد أمين حسن قرة جولي ، د. محمد خير العكام ، شمول الموازنة العامة للدولة وعدم تخصيص إيراداتها في التشريع السوري ، بحث منشور في مجلة جامعة البعث ، سوريا ، المجلد (٣٩) ، العدد (٥٥) ، ٢٠١٧ ، ص ١٦ - ٢٠ .

كأن تنظم النفقات بصورة جديدة أو يلغى اعتماد ما بكاملة في الموازنة الجديدة أو يكون قد أنفق جزءاً منه بموجب الموازنة الاثني عشرية ، مما يشكل تجاوزاً على الاعتمادات .

تأسيساً على ما تقدم ، نرى أن رفض مشروع قانون الموازنة العامة له نتائج سلبية جلها تصب في الميدان السياسي ، إذ يعبر عن وجود أزمة في العلاقة بين الحكومة ومجلس النواب ، كما أن هذا الرفض يجعل الدولة لمدة من الزمن من دون موازنة عامة مما يؤدي إلى الاعتماد على القاعدة الاثني عشرية التي لا تراعي التغيرات والتطور الحاصل في الدولة قياساً بالسنة السابقة ، فضلاً عن ذلك فإن رفض مشروع قانون الموازنة يؤدي بالنتيجة إلى تحضير مشروع جديد مما يحتاج إلى وقت ليس بالقصير ، هذا بدوره يؤدي إلى تعطيل بعض أعمال الحكومة وتوقف في بعض مفاصلها ، لذا نرى على مجلس النواب في حال وجد أن مشروع قانون الموازنة العامة المرسل من الحكومة لا يتواافق مع أولويات المجتمع ولا يلبى احتياجات الخطة التنموية الاقتصادية والاجتماعية في القطاعات كافة ، أو أن المستوى المخطط لفرق بين الإيرادات والنفقات العامة لا يتواافق مع المؤشرات التي لديه ، أو أي خلل آخر يراه في المشروع المعروض أمامه ، أن يلجأ إلى عقد اجتماعات عبر اللجنة المالية النيابية مع فريق إعداد الموازنة الحكومي من أجل التوصل إلى اتفاق حول تعديلات جوهرية من شأنها معالجة الخلل في مشروع قانون الموازنة ، وبذلك نخفف من حدة الخلافات السياسية ونضمن إقرار المشروع في وقت مبكر .

الفصل الثاني

سلطة مجلس النواب في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة

تبداً الحكومة بتنفيذ قانون الموازنة العامة بعد الانتهاء من إقراره من قبل مجلس النواب ومصادقة رئيس الجمهورية ونشره في الجريدة الرسمية ، ويعطي هذا القانون للحكومة الصلاحيات اللازمة للتصرف بالخصصات المالية ضمن الحدود المرسومة لها في القانون، كما يحدد الإيرادات أثناء سنة الموازنة ، ويصدر بعد هذا القانون تعليمات تسمى تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة من قبل وزارة المالية^(١) ، إلا أنه قد يحصل عند التنفيذ أن تخرج الحكومة عن الحدود التي رسمها مجلس النواب في إقراره بنود النفقات العامة والإيرادات العامة ، ومن هنا يأتي دور مجلس النواب في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة بما يشتمل عليه من نفقات وإيرادات متعلقة بأوجه النشاط المالي في الاقتصاد العام ، والرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة هي في الأصل من اختصاص مجلس النواب ، ويعزز هذا الرأي أمرين : الأول هو أن مجلس النواب بوجه عام رقيق على سائر أعمال الحكومة ، والثاني فيما يتعلق بالموازنة العامة ، إذ يهتم مجلس النواب في التحقق من مدى التقييد بإجازة الجباية والأنفاق المعطاة منه إلى الحكومة^(٢) ، خاصة وأن المجلس يعد الممثل الشرعي الوحيد للإرادة الشعبية .

وتكمن الفائدة المرجوة من هذه الرقابة في التأكد من حسن إدارة الأموال العامة ووجوب تنفيذ بنود قانون الموازنة على النحو الذي ارتضاه فيه مجلس النواب ، وضرورة تنفيذه على نحو خالٍ من الفساد المالي والتبذير للأموال العامة ، والتأكد من تحقيق المصلحة العامة ، ولهذا كان لا بد من وجود هذه الرقابة للتأكد من تحقق هذه الاعتبارات .

ولتسليط الضوء على رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، سنقسم هذا الفصل على مبحثين ، إذ نتناول في المبحث الأول مفهوم رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، في حين يتضمن المبحث الثاني دراسة آليات رقابة مجلس النواب على وحدات الصرف .

(١) د. محمد طاقة ، د. هدى العزاوي ، اقتصاديات المالية العامة ، الطبعة الثانية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ١٩٧ .

(٢) د. أناس بن صالح الزمراني ، المالية العامة والسياسة المالية ، الطبعة الأولى ، مكتبة ووراقه البديع ، ٢٠٠٢ ، ص ٩٣ .

المبحث الأول

مفهوم رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة

تمثل المهمة الرقابية للمجالس النيابية الجانب الأهم من نشاطها ، والضمانة الأساسية لعدم انحراف الحكومة في أداء مهامها ؛ فإخضاع الحكومة للرقابة يرغمها على تبرير تصرفاتها أمام مجلس النواب والرأي العام .

ومن أهم الأعمال الرقابية التي يقوم بها أعضاء مجلس النواب هي الرقابة على المال العام ، بل أن مجلس النواب ذاته لم ينشأ لمهمة أخرى غير مراقبة الحكومة في تصرفاتها في أموال الدولة^(١) ، وبتطور الحياة السياسية في الدولة صار لمجلس النواب وظائف أخرى غير الرقابة على مالية الدولة ، ومن هنا فإن أهم ما تنصب عليه رقابة مجلس النواب هو آلية صرف الاعتمادات المالية وتحصيل الإيرادات المحددة في قانون الموازنة العامة^(٢) .

على وفق ذلك يعد مفهوم رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة من المفاهيم الأساسية والمهمة في الحياة النيابية ، فرقابة مجلس النواب هي حق يمنحه الدستور للمجلس في مطالبة الحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تسهم في التأكيد من سير العمليات الخاصة بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات العامة ، وتقصي الحقائق لأعمال الحكومة، للكشف عن عدم التنفيذ السليم لقانون الموازنة العامة ، ووضع مسؤوليتها موضع البحث والمناقشة .

ولتسليط الضوء على مفهوم رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة، سنطرق إليه في مطلبين ، نكرس المطلب الأول لعرض طبيعة رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة وخصائصها ، في حين ندرس في المطلب الثاني مسوغات رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة ومعوقاتها .

(١) سوف نفصل ذلك لاحقاً عند تعرضاً لخصائص رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة في المطلب الأول من هذا المبحث .

(٢) د. زينب حسن عوض الله ، مبادئ المالية العامة ، دار الجامعة الحديثة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ٦٤. أدهم عبد القادر الحاج ، الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ، ٢٠١٦ ، ص ٤٥ .

المطلب الأول

طبيعة رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة وخصائصها

لمجلس النواب مكانة هامة داخل النظام السياسي في الدولة ، كونه يجمع بين ثلاثة وظائف أساسية ، فهو هيئة نيابية تعبر عن أراء المواطنين وانشغالاتهم ، كما أنه يمارس تشريع القوانين التي تنظم أمور الدولة والأفراد ، ويمثل جهة رقابية على أعمال الحكومة^(١)، وهذا الاختصاص الأخير يعد من أهم وظائف المجالس النيابية ؛ لأنه وسيلة في يد ممثلي الشعب لحمل الحكومة على التصرف في حدود القانون بما يؤدي إلى تحقيق المنفعة العامة ورفع مستوى الحكم^(٢) .

لذا فإن رقابة مجلس النواب عمل متميز عن أعمال المجلس الأخرى ، وبناءً عليه سوف نتناول هذا المطلب عبر فرعين ، نسلط الضوء في الفرع الأول على طبيعة رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، وندرس الفرع الثاني لخصائص رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة .

الفرع الأول

طبيعة رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة

هناك تعاريفات متعددة ، ساغها الفقهاء ، لبيان المراد برقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، تتفاوت من حيث تكاملاها ، فقد ذهب بعضهم إلى القول بأنها (الرقابة التي تتولاها السلطة التشريعية بما لها من سلطة مطلقة في الرقابة المالية)^(٣)، ويتبين من مطالعة هذا التعريف أنه جاء عاماً ومبتسراً ، فضلاً عن أنه لم يوضح وقت إجرائها ولا الهدف منها .

(١) بن باداش بلال ، سبع شرف الدين ، تفعيل وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦ ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق بودواو ، جامعة محمد بومرداس ، الجزائر ، ٢٠١٦ – ٢٠١٧ ، ص ١ .

(٢) زاهي ناجي إسماعيل عط الله ، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد " دراسة تطبيقية على المجلس التشريعي الفلسطيني ٢٠٠٨ – ٢٠١٣ " ، رسالة ماجستير ، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا ، جامعة الأقصى ، غزة ، ٢٠١٦ ، ص ٥٤ .

(٣) عبد الستار أنجاد الجميلي ، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرین ، ٢٠٠٣ ، ص ٣١ .

ومنهم من عرّفها بأنها (قيام البرلمان بمراقبة الحكومة بتنفيذ قانون الموازنة العامة التي أقرّها سابقاً ، وعلى النحو الذي تمت المصادقة عليه)^(١) .

الملاحظ على هذا التعريف ، أنه يسلط الضوء على الهدف من رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، والذي مثله بمطابقة التنفيذ لما تم إقراره ، إلا أنه في الحقيقة هدف هذه الرقابة لا يقتصر على ذلك ، بل يمتد إلى التدقيق في أوجه الإنفاق للتأكد من الشبهات التي تثار حول حالات الإسراف والاختلاس للمال العام ، والوقوف على مدى تحقيق الأهداف المرسومة لقانون الموازنة العامة .

وثمة من يعرف رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة على أنها (الرقابة التي تتولاها السلطة التشريعية عبر فحص الحسابات الختامية ، كما أن اعتماد الموازنة يعد رقابة تشريعية سابقة)^(٢) .

يظهر من هذا التعريف أنه جاء مربكاً وأقتصر رقابة مجلس النواب على الرقابة اللاحقة لعمليات الصرف بوساطة مناقشة الحساب الختامي ، ثم تدارك الأمر في آخر التعريف وعد إقرار مشروع قانون الموازنة العامة نوع من أنواع الرقابة ، في حين أن الإقرار يعد عملاً تشريعياً يتم بوساطته تحويل مشروع الحكومة بشأن الموازنة العامة إلى قانون واجب التنفيذ ، وإن كان يتخلله تدقيق وفحص ونقاش واستضافات للحكومة .

ومن الكتاب من وصفها بأنها (الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على تنفيذ قانون الموازنة العامة في الدول الديمقراطية ، وهي رقابة سابقة لتنفيذ الموازنة العامة ولاحقة لتنفيذها)^(٣) .

الملاحظ على هذا التعريف أنه من جانب عد إقرار مشروع قانون الموازنة من مراحل الرقابة ، ومن جانب آخر تجاهل ذكر رقابة المجالس النيابية المراقبة لعمليات الصرف عبر وسائل الرقابة العامة المتمثلة بالسؤال ، وطرح موضوع عام للمناقشة ، ولجان التحقيق ، والاستجواب .

(١) د. السيد عبد المولى ، المالية العامة دراسة للاقتصاد العام مع إشارة خاصة للمالية العامة المصرية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٩ ، ص ٦٧٤ .

(٢) د. حامد عبد المجيد دراز ، مبادئ الاقتصاد العام ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٨ ، ص ٥٥٣ .

(٣) صلاح الدين مصطفى أمين ، الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله ، بغداد ، ١٩٧٩ ، ص ٢٨ - ٢٩ .

وبعد طرح جملة من التعريفات لرقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة، واللاحظات بشأنها ، سنضع تعريفاً بخصوصها نسعى أن يكون شاملأً للجوانب جميعها، فنقول عنها (سلطة مجلس النواب في الوقوف على أعمال الحكومة بشأن تنفيذ قانون الموازنة العامة ، وهي أما أن تكون مراقبة لعمليات الصرف بوساطة الوسائل العامة للرقابة ، أو لاحقة لعمليات الصرف عبر مناقشة الحساب الختامي ، وقد تنتهي بتحريك المسئولية السياسية لأحد الوزراء أو الحكومة بأكملها في حال ثبوت اختلال في تنفيذ قانون الموازنة العامة) .

على ما تقدم تكون رقابة مجلس النواب ذات طبيعة سياسية بالأساس ، ويتربى على هذه الحقيقة أن هذه الرقابة كجزء من رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة ، تكون ذات ارتباط وثيق بمسألة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات^(١) ، إذ إنها تدخل ضمن نطاق تنظيم العلاقات الدستورية بين المؤسسات الدستورية السياسية والتي تقوم على مبدأ التخصص والتعاون الوظيفي .

وفي ضوء ذلك يتضح لنا أن الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية تجاه الحكومة بضمنها الرقابة على أعمال الحكومة المتعلقة بتنفيذ قانون الموازنة العامة وعمليات الصرف المرتبطة به ، تدخل ضمن الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية أو ما يعرف بالأعمال البرلمانية .

وتعرف الأعمال البرلمانية بأنها (جميع الأعمال القانونية والمادية التي تقوم بها هيئات وأعضاء المجالس النيابية أثناء أدائهم وظائفهم ، مع استثناء الأعمال الصادرة بصورة تشريع عن هذا المعنى)^(٢) .

فعمل السلطة التشريعية لا يقتصر على عملية إصدار القوانين بالمعنى الفني الدقيق ، بل يدخل ضمن عملها ، إصدار القرارات والتوصيات التي لا تشمل على قواعد عامة مجردة خلافاً

(١) ترجع نشأت مبدأ الفصل بين السلطات إلى الفكر السياسي القديم ، وتطور في الفكر السياسي الحديث والمعاصر ، وفكرته الأساسية تتلخص في ضرورة توزيع الوظائف الرئيسة للحكم (وظيفة التشريع ، ووظيفة التنفيذ ، ووظيفة الرقابة) على هيئات منفصلة ومتتساوية تتمتع بالاستقلال عن بعضها البعض في أداء وظائفها، لضمان عدم تركيز السلطة في جهة واحدة فتسي استعمالها ، ورقابة السلطات لبعضها البعض . ينظر : د. علي يوسف الشكري ، د. عامر عبد زيد الوائلي ، د. مصطفى فاضل الخفاجي ، مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الفلسفـي السياسي الحديث ، بحث منشور في مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية ، المجلد (٧) ، العدد (٢) ، ٢٠١٧ ، ص ٥ .

(٢) انتصار حسن عبد الله محيميد ، التنظيم الدستوري والقانوني للعلاقة بين السلطات التشريعية والقضائية في العراق – دراسة مقارنة – ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٧ ، ص ٢١٠ .

للقوانين ، كالأعمال الصادرة من مجلس النواب في إطار علاقته مع الحكومة كالسؤال والاستجواب وطرح الثقة بالحكومة^(١) ، والتحقيقات التي تجريها اللجان النيابية^(٢) .

على ما تقدم تكون رقابة المجالس النيابية وظيفة قائمة بحد ذاتها ، وغير مندرجة تحت الوظيفة التشريعية ، فهي تفترض وجود قواعد موضوعية أو إجرائية صادرة مسبقاً ، وأن المجلس يراقب عملية تنفيذ هذه القواعد ، في حين أن وظيفة التشريع تفترض وجود سلسلة من الإجراءات تبدأ بالاقتراح ثم المناقشة فالموافقة ثم الإصدار ، وهذا الأمر ليس له أدنى علاقة بالرقابة^(٣) .

وعن طبيعة رقابة مجلس النواب فيما إذا كانت رقابة مشروعة أم رقابة ملائمة ، فهي رقابة مشروعة ورقابة ملائمة في الوقت ذاته ، إذ إن من حق أعضاء مجلس النواب إثارة المواضيع كافة التي فيها مخالفة للقوانين والأنظمة وخاصة مخالفة الحكومة لأحكام قانون الموازنة العامة^(٤) ، فلا تقتصر رقابة مجلس النواب على التأكيد من مدى مطابقة العمل الحكومي للقواعد القانونية المنظمة له وإنما تتجاوز ذلك إلى البحث في مدى موافقة ذلك العمل مع الواقع والظروف المعاصرة^(٥) ، إذ إن مجلس النواب في النظام البرلماني يراقب أعمال الحكومة ويبحث في مدى سلامة إجراءاتها وقراراتها المختلفة من حيث مطابقتها للدستور والقوانين ، أي من حيث مشروعيتها وهي ما تسمى رقابة مشروعة^(٦) ، والتي تعني من ناحية الاستخدام الوظيفي في علم القانون (مطابقة تصرفات الإدارة لأحكام القانون بمعناه الواسع)^(٧) ،

(١) د. نهى عثمان الزيني ، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص ١٢ - ١٣ .

(٢) د. محمد بن براك بن عبد المحسن الفوزان ، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي والقانون الوضعي ، الطبعة الأولى ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٥٥ .

(٣) د. إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب ، ١٩٨٣ ، ص ٢١ .

(٤) د. محمد رسول العموري ، مصدر سابق ، ص ٥١٢ .

(٥) محمد مقبل حسن البخيتي ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري اليمني (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، مصر ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢٥ .

(٦) د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص ١٥ . و. د. محسن خليل ، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٦٨ ، ص ٧ .

(٧) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي ، الطبعة الثانية ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الأشرف ، ٢٠١٣ ، ص ١٨ .

إذ تقوم الدولة الحديثة على مبدأ المشروعية أي أن تكون تصرفات الحكومة جميعها في حدود القانون^(١).

كذلك يراقب مجلس النواب مدى سلامية الإجراءات والقرارات الحكومية ومدى ملائمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها ومدى توافقها مع الصالح العام أي رقابة ملائمة^(٢)، فالملازمة تعد أحد شروط المشروعية ، إذ تنظر المجالس النيابية في الواقع والقرارات التي تصدر من الحكومة ومدى ملائمتها للحالات التي صدرت على أساسها ، ولا يكون التصرف أو القرار مشروعًا إلا إذا كانت هناك أسباب جدية تبرره^(٣).

بناءً على ذلك ، يجب أن تكون التصرفات المالية الحكومية ضمن الحدود المرسومة في قانون الموازنة العامة ، كما يشترط أن تكون هذه التصرفات ذات أهمية حقيقة وأسباب جدية، وإلا كان ذلك سبباً لتحرير الرقابة ، ومن ثم مساءلة الحكومة .

من كل ما تقدم ، يتضح أن رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، أنها عمل ذي طبيعة مركبة (سياسية ، قانونية ، شعبية) ، إذ يراقب الشعب بوساطة ممثليه في مجلس النواب سلامية تنفيذ قانون الموازنة العامة ، وذلك ضمن الحدود المرسومة للمجلس في الدستور والنظام الداخلي ، للتأكد من مطابقة تنفيذ قانون الموازنة العامة للحدود التي تم إقراره فيها ، والبحث في مدى ملائمة هذا التنفيذ للظروف الواقعية ومدى توافقه مع المصلحة العامة .

(١) ينقسم الفقه بشأن مدلول خضوع الإدارة للقانون إلى ثلات أراء ، الرأي الأول يذهب إلى أنه يعني عدم جواز أن تأتي الإدارة عملاً تخالف به القانون ، فيما يفسره أصحاب الرأي الثاني في أن مؤداه هو ضرورة الاستناد في كل ما تأتيه الإدارة من أعمال إلى أساس قانوني ، أما أصحاب الرأي الثالث فيذهبون إلى عدم شرعية أعمال الإدارة إلا في الحالات التي تكون فيها تنفيذ لقاعدة تشريعية ، وهذا الرأي الأخير فيه مغالطات وتوسيع في مبدأ المشروعية بصورة تحد من سلطة الإدارة وحربيتها في التصرف بشكل كبير ، أما الرأيان الأول والثاني فهما يحظيان باتفاق أغلبية الفقهاء ، وهما في الواقع يكمل أحدهما الآخر ، إذ يفرض الأول التزام سلبي على الإدارة بعدم مخالفة أحكام القانون ، يضع الثاني على عاتقها التزام ايجابي يتمثل بوجوب أن يستند عملها إلى قاعدة قانونية تجيزه لكي يكون مشروعًا . ينظر : د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، مكتبة السنوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ١٠ .

(٢) د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٩ ، ص ٣٣٤ . د. سعيد السيد علي ، المسؤولية السياسية في الميزان دراسة مقارنة ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٤ .

(٣) كريم لفته مشاري الجراحى ، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٤ ، ص ٢٣ .

الفرع الثاني

خصائص رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة

تعد رقابة مجلس النواب من أهم أنواع الرقابات التي تجري على عملية تنفيذ قانون الموازنة العامة ، لكونها تمارس مستقلة عن الجهة التي تتولى تنفيذ قانون الموازنة العامة، وتمتاز هذه الرقابة بخصائص عده يمكن إيجازها بالفقرات الآتية :

أولاً : حق أصيل لمجلس النواب

لمجلس النواب حق أصيل في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، فهو يرجع إلى جذور تاريخية بدأت حين تمكنت المجالس الشعبية في تقرير حقها في الاطلاع على ما يكلف به الأفراد من أعباء مالية (الضرائب) ، والموافقة على آلية فرضها وكيفية إنفاقها^(١) ؛ إذ إن الأساس في هذه الرقابة يعود إلى حرص الشعب على أن لا يدفع الضرائب التي تزيد الحكومة تحصيلها إلا بعد موافقة ممثليه ، ثم تطورت الفكرة إلى ضرورة مراقبة الحكومة في صرفها للأموال على اعتبار أن هذه الأموال هي أموال لعموم أفراد الشعب ، مما يمنح ممثلي الشعب حق الرقابة على صرف هذه الأموال^(٢) .

وتعد بريطانيا أول دولة حدثت بها تطورات أدت إلى ظهور رقابة المجالس النيابية على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، وبعد أن كان الحكم حرّاً في تحصيل الإيرادات وتحديد حجمها وأوجه إنفاقها ، جاء مجلس العموم وطلبه بعد فرض أية ضريبة إلا بعدأخذ موافقته ، وكانت أول شرارة لها في سنة ١٢١٥ عبر وثيقة العهد الأعظم ، ثم تلتها ثورات متعددة كان من نتائجها إعلان الحقوق سنة ١٦٢٨ ، ووثيقة الحقوق سنة ١٦٨٨ ، وب بواسطتها أعلن الملك عدم شرعية أية أموال لم يوافق ممثلي الشعب على تحصيلها وتحديد مقدارها وأوجه استعمالها ، وكانت تلك هي البداية لإخضاع الموازنة العامة إلى نظام الإجازة المسبقة من قبل ممثلي الشعب ،

(١) د. زين العابدين بدوي بن ناصر ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ٣٩ .

(٢) عبد الكري姆 علي ياسين السامرائي ، أسس عمل البرلمان في ضوء الشريعة الإسلامية والقانون (دراسة تأصيلية) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الشريعة ، الجامعة العراقية ، ٢٠١٢ ، ص ٢٤٢ .

إذ يتم إقرار الإيرادات العامة والنفقات العامة قبل البدء بعملية تنفيذها ، ومن ثم إجراء الرقابة على هذا التنفيذ^(١) .

فالطابع النيابي في بريطانيا جاء مواكباً لحركة إنشاء الدولة ، وذلك بمناسبة رغبة الملك في زيادة الضرائب على المواطنين لغرض جمع الأموال لتمويل حروب وغزواته ، ولكي لا يترك أصحاب الأموال حرية التصرف للملك بهذه الأموال كما يشاء ومن دون رقابة ، طالبوا بتشكيل مجلس يضم نواب عنهم يمثلونهم في مراقبة أوجه صرف هذه الأموال ، ورفع الشعار الشهير (لا ضرائب بدون تمثيل) ، ف تكون هذا المجلس في بداية الأمر للرقابة على الأموال العامة^(٢) .

وتتأكد تقرير هذا الحق للمجالس النيابية في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩ ، إذ جاء في المادة (١٤) منه (إن حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه التأكد من ضرورة الضرائب ، والموافقة عليها بملء حريته ومراقبة استعمالها وتقدير أسسها ونسبتها وطريقة جبایتها ومدتها) ، وبعد ذلك تم تضمينه في الدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩١ ، ثم تعاقبت بعد ذلك الدساتير الفرنسية في تبنيه^(٣) .

من كل ذلك يتضح أن الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة هي حق أصيل للمجالس النيابية ، ذلك أن هذه المجالس تكونت في بداية الأمر للموافقة على فرض الضرائب، ومراقبة أوجه إنفاقها .

ثانياً : حق دستوري

رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة بشأن تنفيذ قانون الموازنة العامة ، كأي رقابة أخرى يمارسها المجلس على أعمال الجهاز الحكومي ، يجب أن تكون في ممارستها مشروعة من الناحية الدستورية ، أي أن تقوم على أساس دستوري ، كما يجب أن تنظم

(١) د. برهان الدين جمل ، المالية العامة دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار بلال للنشر والدراسات والترجمة ، دمشق ، ١٩٩٢ ، ص ٢١٠ .

(٢) بشار محيسن حسن الإمارة ، دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠١٢ ، ص ١٠٢ .

(٣) أحمد حافظ الجعويني ، اقتصاديات المالية العامة دراسة في الاقتصاد العام ، الطبعة الأولى ، بلا مكان نشر ، ١٩٦٧ ، ص ٢٨١ .

إجراءات ممارستها بموجب الأحكام الدستورية ، أو أن ينصّ عليها في الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية^(١).

ثالثاً : رقابة متنوعة ومرنة من حيث وسائلها

رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة بصورة عامة تحتوي على وسائل متنوعة، من حق توجيه الأسئلة إلى الوزراء على أساس أن هذا الأخير هو الرئيس الإداري الأعلى لشئون وزارته ، ثم حق النواب في طرح موضوع عام للمناقشة ، فحق مجلس النواب في تشكيل لجان من بين أعضائه لإجراء تحقيقات في المخالفات من أجل الوصول إلى كشف الأخطاء ، ومن ثم حق أعضاء مجلس النواب في توجيه الاستجواب للوزراء ، الذي يتضمن معنى الاتهام إلى الوزير المستجوب^(٢) ، فضلاً عن ذلك فإن مجلس النواب يمارس رقابة لاحقة على تنفيذ قانون الموازنة العامة تتمثل في تدقيق الحسابات الختامية ومصادقتها .

وفي ضوء ذلك تتنوع الوسائل المتاحة للمجلس النيابي في الرقابة على أعمال الحكومة في التصرف بالخصصات المالية المدرجة في قانون الموازنة العامة ، والتأكد من مدى مطابقة ذلك التصرف للحدود التي أجازها المجلس .

رابعاً : العمومية

تمتاز رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة بأنها أكثر عمومية من الرقابة الإدارية والرقابة المستقلة وذلك لما لمجلس النواب من سلطة واسعة في الرقابة ، إذ بإمكانه إجراء هذه الرقابة أثناء السنة المالية^(٣)، لتبيه الحكومة عن المخالفات المالية في عملها وقد يصل ذلك إلى طرح النقاوة بها أو بأحد أعضائها ، كذلك يكون له سلطة مراقبة تنفيذ قانون الموازنة في نهاية السنة المالية ، ذلك بوساطة تدقيق وإقرار الحساب الختامي الذي يعد أهم وسائل المجلس الرقابية في التحقق من الإيرادات التي تم تحصيلها والأنفاق الفعلية خلال السنة المالية مع مقارنة كل هذا بما سبق لمجلس النواب إقراره في قانون الموازنة العامة^(٤) .

(١) محسن كمكوم ، الوظيفة الرقابية الإطار النظري والنماذج المغربي في ظل دستور ٢٠١١ ، جامعة الحسن الثاني ، الدار البيضاء ، ٢٠١٤ ، ص ١٠ .

(٢) د. علي سعد عمران ، القضاء الإداري – القضاء الإداري العراقي والمقارن – ، الطبعة الثانية ، الرضوان للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥ ، ص ٧٧ .

(٣) د. خليفى عيسى ، مصدر سابق ، ص ٤٢ .

(٤) جيهان حسن السيد أحمد ، مصدر سابق ، ص ٨١ .

المطلب الثاني

مسوغات رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة ومعوقاتها

تبعد أهمية الرقابة على أعمال الحكومة بخصوص تنفيذ قانون الموازنة العامة من أهمية الموازنة ذاتها ، ذلك أنها الوسيلة العملية في إدارة دفة الحكم وتنفيذ السياسات المالية في مختلف المرافق العامة ، وهي أيضاً الوسيلة التي يمكن بوساطتها تحقيق التنمية في مجالات الحياة المختلفة ، بل أنها أداة لنشاط الدولة^(١) ، وبما أن مجلس النواب هو ممثل الشعب والمسؤول عن حماية مصالحه فكان لا بد من تصدّيه لعملية الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة للحد من محاولات الانحراف بصرف الاعتمادات المالية وتحصيل الإيرادات بصورة مغایرة للحدود المرسومة في قانون الموازنة ، وبالتالي المحافظة على مبدأ المشروعية ، ومع ذلك فإن التطبيق العملي لهذه الرقابة يؤشر جملة من المعوقات التي تحد من فاعليتها في حماية المال العام وضمان التنفيذ السليم لقانون الموازنة .

وبغية دراسة هذا الموضوع على وجه الدقة ، سنحاول بحثه في فرعين ، نخصص الفرع الأول لمسوغات رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، في حين نسلط الضوء في الفرع الثاني على معوقات رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة .

الفرع الأول

مسوغات رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة

مما تعارفت عليه الأنظمة النيابية وهي ترسي تقاليدها ، أن الرقابة على أعمال الحكومة ليست وسيلة لتصفية حسابات المعارضة النيابية مع الجهاز الحكومي ، كما أنها ليست أداة دعائية يستخدمها النائب لكسب تأييد الناخبين ، أو إظهار براعته أمام الرأي العام في مطاردة وزير أو ملاحقة آخر ، ولا هي سبيل يستهدف بها تحقيق مصالح ذاتية أو حزبية، وإنما هي وسيلة لحسن أداء دوره النيابي ورعاية الصالح العام بأكمل وجه ، عبر مراقبة الحكومة وتشخيص مواطن الخلل في أعمالها ، فهي تمثل الحصانة الممنوحة للنواب من حيث

(١) فارس عبد الكريم الغرة ، مصدر سابق ، ص ١٢٣ .

عدم عدّها امتيازاً شخصياً لهم^(١)، إلا أنه على صعيد الواقع العملي قد يسعى بعض أعضاء مجلس النواب إلى استخدام الوظيفة الرقابية للمجلس لتصفية الحسابات الشخصية ، أو لأجل الدعاية لتحقيق مصالح انتخابية لجهة معينة .

وفي الحقيقة هناك مسوغات متعددة قيلت للأخذ برقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، ولعل أبرز تلك المسوغات التي دفعت العديد من الأنظمة السياسية للأخذ بها هي الآتي :

أولاً : رقابة مجلس النواب تمثل أداة شعبية لضمان عدم انحراف الحكومة في إجراءاتها وقراراتها ، ومن ثمَّ حملها على الالتزام بمبدأ المشروعية وعدم الخروج عن مقتضاه ، فهي وسيلة لحماية مصالح الشعب ومنع الانحراف عن الأهداف المرسومة للسياسة التنموية وقانون الموازنة العامة ، حفاظاً على المال العام من الهدر والتجاوز عليه ، وهنا يكون مجلس النواب سلطة رقابية يراقب ويحاسب الحكومة عبر التحقق من مشروعية أعمالها وإعادتها إلى الطريق الصحيح إذا ما انحرفت عنه^(٢)؛ خاصة وإن مجلس النواب يضم أعضاء منتخبين من قبل الشعب مباشرة ، ويمثلون قطاعاً عريضاً من الأمة ، ويتمتعون بسلطات وحصانات واسعة، وبذلك تحظى هذه السلطة بوزن سياسي كبير وتلعب دوراً مؤثراً في مجال رقابتها على الجهاز التنفيذي ، لضبطه وجعله خاضعاً لأحكام الدستور والقانون^(٣) .

ثانياً : رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، أمر لا غنى عنه للتحقق من أن قانون الموازنة يسير في حدود الإجازة التي منحها مجلس النواب ، والتأكد من أن التنفيذ قد تم وفق الشكل المطلوب ، وعدم تجاوز الحكومة للتخصيصات المحددة ، وتجنب التبذير ، وإنفاق التخصيصات وفقاً للأصول وفي حدود الغايات التي منحت من أجلها ، والتثبت من سلامة تحصيل الإيرادات المقررة^(٤) ، فضلاً عن التتحقق من مدى تحويل الأهداف المرسومة لقانون الموازنة العامة إلى نتائج ملموسة ، ومن ثم تحقيق الدقة في تنفيذ قانون الموازنة العامة ، وعدم التأخير في التنفيذ أو تبذير الأموال العامة ، لتحقيق إيديولوجية النظام السياسي^(٥) .

(١) زكريا المرسي ، مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخابات للسلطات الإدارية والسياسية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ١٢ – ١٣ .

(٢) بشار محيسن حسن الإمارة ، مصدر سابق ، ص ٩٨ .

(٣) محمد مقبل حسن البختي ، مصدر سابق ، ص ١٢٣ .

(٤) عبير حكمت الكفارنة ، المسائلة الاجتماعية وأثرها على شفافية الموازنة العامة في المرافق الحكومية في فلسطين ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة ، الجامعة الإسلامية – غزة ، ٢٠١٦ ، ص ٦٧ – ٦٨ .

(٥) د. زين العابدين ناصر ، مصدر سابق ، ص ٣٨٥ .

ثالثاً : تبقى رقابة مجلس النواب كنوع من التعويض الضروري عما لحق دور المجلس في تشرع قانون الموازنة العامة من ضعف^(١) ، إذ قيدت مبادرته في تشريع قانون الموازنة العامة، فليس له حق اقتراح مشروع قانون بشأنه^(٢) ، كما أن سلطته في إدخال التعديلات التي يراها ضرورية أيضاً تكون مقيدة^(٣) ، بل أن الحكومة باتت هي التي تعد مشروعات القوانين على الصعيد التشريعي بصورة عامة على الأعم الأغلب من الحالات ، لذا تبقى رقابة مجلس النواب هي الوسيلة الأهم المتاحة له للتأثير في صنع القرار ومتابعة عمليات التنفيذ ، لتبقى سلاحاً يشهر في وجه الحكومة ، فإذا هي لم تمنع انحراف العمل في الجهاز التنفيذي فإنها تزعج على الأقل^(٤) .

رابعاً : رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة تبقى حاجة إدارية ، فالإدارة بحاجة لأن تخضع لرقابة غير ذاتية (غير مرتبطة بها) ، ولرقابة غير قضائية لكثرة إجراءاتها وما تستغرقه من وقت ، فتبقى رقابة مجلس النواب المتحركة من تلك القيود والموجه إلى أعمال الحكومة أمراً ضرورياً لطرح المسائل التي قد تعرض مستقبل البلد لمخاطر مالية ذات انعكاسات سياسية واجتماعية واقتصادية غير محمودة العواقب، بحرية واستقلالية وشجاعة كافية^(٥) .

خامساً : الرقابة التي يجريها مجلس النواب ، تتميز في تعدد وسائلها المباشرة وغير المباشرة ، وخطورة النتائج التي يمكن أن تترتب عليها والتي قد تصل في صورتها النهائية إلى حد إسقاط الحكومة أو إقالة الوزير المسؤول^(٦) .

على هذا ، يمكن أن تكون رقابة مجلس النواب ضمانة هامة لتنفيذ قانون الموازنة العامة بذات الآلية التي حددتها مجلس النواب عند إقراره إياه ؛ وتزداد أهميتها إذا علمنا أن إقرار مجلس النواب لمشروع قانون الموازنة العامة لا يكون بصورة مبلغ إجمالي يترك للحكومة أمر توزيعه على أوجه الإنفاق المختلفة وفق مشيئتها ، بل يكون بطريقة

(١) د. محمد محمد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ٢٢٩

(٢) صفاء بلاسم ثوبني الريبيعي ، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ٢٠١٧ ، ص ١٥٧ ، ١٦٨ .

(٣) راجع ما ذكرناه سابقاً بخصوص حدود سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة ، ص ٦٠ - ٦٦ ، من هذه الرسالة .

(٤) عبد اللطيف قطيش ، مصدر سابق ، ص ٤١٦ .

(٥) عبد اللطيف قطيش ، المصدر سابق ، ص ٤١٦ .

(٦) د. عثمان عبد الملك الصالح ، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت دراسة مقارنة تطبيقية ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، العدد (١) ، ١٩٨١ ، ص ١٣ .

تخصيص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام ، مما يحتم على الحكومة الالتزام بالحدود المرسومة لها في قانون الموازنة العامة ولا يمكن لها مخالفته إلا عبر الرجوع إلى مجلس النواب ليجيز لها ذلك .

في ضوء ما تقدم ذكره من مسوغات ، يتضح جلياً الدور الكبير لرقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة في الكشف عن التجاوزات في عمليات الصرف ، والإهمال والتقصير في عدم التنفيذ ، ومن ثم العمل على مساءلة الحكومة وإرشادها لعدم تكرار المخالفات المالية التي حصلت .

الفرع الثاني

معوقات رقابة مجلس النواب على تنفيذ قانون الموازنة العامة

على الرغم من أن الوظيفة الرقابية تعد أهم أعمال المجالس النيابية التي تتمتع بها في مواجهة الحكومة ، من أجل الكشف عن الحقائق وإزالة أي التباس قد يضر بأي ظاهرة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية ، وتحريك المسؤولية السياسية بحق الحكومة أو أحد أعضائها في حالة تقصيرها أو تجاوزها للقوانين ، إلا أنه هناك معوقات متعددة أظهرها الواقع العملي ويتناولها الكتاب تسعه وبصورة متفاوتة من دولة إلى أخرى ، في الحيلولة من دون تحريك هذه الرقابة على وفق ما هو مخطط لها دستوريا ، ولعل من أبرز تلك المعوقات الآتي :

أولاً : تضخم وظائف مجلس النواب

يقوم عضو مجلس النواب بوظائف متعددة ، فهو يقترح ويناقش ويعدل ويصبح القواعد التشريعية ، ويطلب بإلغاء القواعد المالية وبنود المعاشرة العامة ، ومراقبة أعمال الحكومة بالأسئلة والاستجوابات والاشتراك في لجان التحقيق ، وكذلك مناقشة الوزير أو الحكومة عند اقتراح الثقة بهم ، لذلك وظائف مجلس النواب متعددة المجالات يحتاج من يمارسها إلى نشاط كبير ، فهي عبء ضخم ينبع به عضو المجلس النيابي ، وعليه يجد صعوبة في ممارسة الوظائف المسندة إليه^(١) .

(١) د. إيهاب زكي سلام ، مصدر سابق ، ص ٢٠٠ .

فضلاً عن أن الوظيفة الرقابية تحتاج إلى القدرة على القيام بإجراءات تفتيشية وتحقيقية وزيارات ميدانية قد يتغدر على النائب القيام بها نظراً لما يكتسبه من صفة سياسية ، وعدم تفرغه لإنجاز مثل هذا العمل^(١) .

وتزداد صعوبة المهمة الرقابية مع تزايد عدد وحجم المرافق العامة وتشعب نشاطاتها وتتنوعها، مما يجعل من الصعوبة على عضو مجلس النواب الإلمام بهذا التطور حتى يتمكن من ممارسة دوره الرقابي على أعمال هذه المرافق بصورة فاعلة^(٢) .

ثانياً : انحسار دور مجلس النواب بشأن الموازنة العامة

الحكومة هي من تضطلع بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة بصورة أساسية ، فهو برنامج عملها السنوي ، وليس لمجلس النواب تقديم مشروع قانون بشأنه ، كما قد تراجع دور المجلس في هذا المجال وتقييد مبادرته على هذا الصعيد ، فلا يجوز له أثناء إجراء المناقشة لمشروع قانون الموازنة العامة في اللجنة المالية وفي الجلسات العامة أن يزيد من التخصيصات المالية المقترحة عليه إلا بعد اخذ موافقة الحكومة بذلك ، حتى غدت مساهمنته في هذا الخصوص نوع من الاستعراضات الخطابية ، وهذا الانحسار في دور المجلس في تشريع قانون الموازنة العامة أثر على رغبة أعضاء مجلس النواب في إجراء الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة^(٣) ، وبما أن عضو مجلس النواب هو من يحرك الوسائل الرقابية تجاه الحكومة ، فإن ذلك يكون عائقاً أمام المجلس في القيام بدوره الرقابي المفترض في هذا المجال .

ثالثاً : غياب الإرادة الالزمة لإجراء الرقابة

لا تتوافر لدى بعض أعضاء مجلس النواب الإرادة الكافية لمتابعة الجهاز الحكومي في تنفيذ قانون الموازنة العامة ، وما يرافقه من مخالفات مالية وأخطاء فنية وإخفاقات في عدم تحقيق الأهداف المرسومة فيه ، بل أن بعض الأعضاء يخشون من مضائق الحكومة وهم يتطلعون إلى إقامة علاقات حسنة معها ، ذلك لما لهم من خدمات لنوابهم يؤدونها لهم

(١) د. محمد رسول العموري ، مصدر سابق ، ص ٥٤٢ .

(٢) د. نواف كنعان ، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة – دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية ، بحث منشور في مجلة دراسات الجامعة الأردنية ، المجلد (٢٢) ، العدد (٢) ، ١٩٩٤ ، ص ٨١٠ .

(٣) عبد اللطيف قطيش ، مصدر سابق ، ص ٤١٥ .

بوساطتها^(١) ، إذ إن الاهتمام الجاد من قبل أعضاء المجلس بالدور الرقابي قد يؤثر على علاقاتهم مع الأجهزة التنفيذية ، أي أن العضو صاحب الدور الفاعل في تحريك الوسائل الرقابية في مواجهة الحكومة قد يكون في كثير من الأحيان معرضاً لردود فعل غاضبة من قبل من يوجه لهم الانتقادات خاصة إذا اتسمت بالدقة والجدية ، كما قد يسعى أعضاء الجهاز التنفيذي الذين تطالهم هذه الانتقادات والإجراءات إلى الامتناع عن الاستجابة لطلبات عضو مجلس النواب وعن تقديم الخدمات إلى أنصاره ومربيه ، والتي تشكل عاملًا بالغ الأهمية في تعزيز شعبية النائب أو الانتقاد منها^(٢) .

ما تقدم قد يكون عاملًا يحمل بعض أعضاء مجلس النواب على التغاضي عن تجاوزات الجهاز الحكومي على التخصيصات المالية الواردة في قانون الموازنة العامة وخروجه عن الحدود التي رسمها المجلس عند إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ، من أجل ضمان المحافظة على إنجاز بعض المعاملات الخاصة بالعضو وجمهور ناخبيه .

رابعاً : عدم التخصص والخبرة لدى بعض أعضاء مجلس النواب

يُعد عضو مجلس النواب أساس عملية الرقابة ، فمن خلاله يتكون المجلس ، وهو من يقوم بالرقابة فضلاً عن الوظائف الأخرى ، ولكن المشاهدة الواضحة تبين أن بعض هؤلاء الأعضاء لا يملكون الكفاءة في ممارسة الرقابة على الجهاز الحكومي ، ويرجع ضعف مجلس النواب إلى التكوين من أشخاص لا تتوفر فيهم المعرفة العلمية الكافية ، والتخصص الفني الدقيق اللازم الذي يمكنهم من فهم المشكلات الفنية المعقدة التي يثيرها عالم اليوم ووضع الحلول لها^(٣) ، لاسيما مع اتساع دور الدولة وازدياد نشاطها المالي الذي أدى إلى تنوّع أساليب التدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ، ومن ثم تعقد الأمور المالية التي تحتاج لفهمها ونقدّها وتصويبها خبرة ودراسة قد لا تتوافر في نسبة كبيرة من أعضاء مجلس النواب^(٤) ، إذ يتعرّض العديد منهم الوقوف على حقيقة الوضع المالي في الإنفاق والجباية ، وعدم قدرتهم على الحصول على المعلومات الازمة التي توضح الصورة الحقيقة التفصيلية للتصرفات المالية التي تقوم بها الحكومة ، فهم يعانون نقصاً في المعلومات الفنية المتخصصة ،

(١) عبد اللطيف قطيش ، المصدر سابق ، ص ٤١٥ .

(٢) الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ، المديرية العامة للدراسات والمعلومات ، مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني ، الملف الحادي عشر ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٧ .

(٣) د. بشير علي محمد باز ، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٩٥ .

(٤) د. محمد خالد المهايني ، د. خالد شحادة الخطيب ، مصدر سابق ، ص ٤٢١ .

كما تنص لهم التسهيلات والامكانات للبحث والتقصي عن الحقيقة ، ولا يمكنهم اللجوء إلى الإدارة إلا بوساطة الوزير^(١).

على ما تقدم ، تكون كفاءة عضو مجلس النواب عاملاً مؤثراً في فاعلية العملية الرقابية التي يمارسها المجلس ، إذ إن العضو الذي تتوافر لديه الخبرة العلمية والعملية فضلاً عن الثقافة الواسعة يستطيع أن يقنع عموم المجلس بالقضية التي يعرضها باستخدامه لوسائل الرقابة ، وكلما كان العضو يتمتع بخبرات بالعمل النيابي كان حديثه موضوع اهتمام المجلس والحكومة على حد سواء^(٢).

خامساً : تأثيرات الأحزاب السياسية على أعضائها داخل مجلس النواب

يعتقد باحثون سياسيون أن الانتماء الحزبي يعد مؤشراً قوياً جداً للتبؤ في تحديد مواقف أعضاء مجلس النواب عن أي قضية معروضة على المجلس ، وإذا عرفنا الانتماءات الحزبية للأعضاء وموقف الأحزاب السياسية إزاء القضايا المعروضة أمام المجلس فإن التبؤ بالتصويت يكون قريباً جداً من الدقة ، أكثر من إتباع أي مؤشر آخر ، وإذا كانت الأحزاب السياسية في المجلس غير قوية فإن الأحزاب المنظمة يبقى لها أثرها البارز على النواب في اتخاذ قراراتهم وتحديد مواقفهم^(٣) ، فالنظام الانتخابي يفرض نوعاً من العلاقة بين الحزب السياسي وبين الأعضاء المنتسبين إليه ، وبغض النظر عن الارتباط الإيديولوجي بين العضو وحزبه السياسي ، يفرض الحزب هيمنته على أعضائه عبر ترشيحهم إلى مجلس النواب، ليضمن قدرًا معيناً من الولاء السياسي ، وهذه الصفة تكاد تكون ذات طابع سائد في أغلب المجالس النيابية في دول العالم^(٤).

فرضت تلك المعادلة التقليل من هامش الحرية التي ينبغي أن يتحرك بوساطتها عضو مجلس النواب في أداء مهامه الرقابية ، وعززت من فرض الصبغة السياسية داخل المجلس على حساب الصبغة المهنية في أداء دور الرقابي^(٥).

(١) د. محمد رسول العموري ، مصدر سابق ، ص ٥٤٣.

(٢) محمد مقبل حسن البختي ، مصدر سابق ، ص ٥٥٧.

(٣) جيمس أندرسون ، صنع السياسات العامة ، ترجمة عامر الكبيسي ، الطبعة الثالثة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، ٢٠٠١ ، ص ١٠١.

(٤) د. هاتف محسن كاظم ، مصدر سابق ، ص ٤١٠.

(٥) د. هاتف المحسن الركابي ، التنظيم الدستوري والعملية التشريعية في النظام الفيدرالي في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة تحليلية مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الأساتذة للطباعة والنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١٦ ، ص ٣٥١.

مما تقدم يتضح أن عضو مجلس النواب المنضوي ضمن حزب أو كتلة نيابية لا تعطي لأعضائها حرية ممارسة مهامهم النيابية ، يكون ملزماً بطلب الضوء الأخضر من الكتلة التي ينتمي إليها ، لاستعمال حقه في تحريك أحد وسائل الرقابة على أعضاء الحكومة عند وجود خروقات أو مخالفات مالية تتعلق بتنفيذ قانون الموازنة العامة ، وهذا ما ينعكس على فاعلية الدور الرقابي لمجلس النواب .

سادساً : وجود أغلبية سياسية في مجلس النواب مؤيدة للحكومة وغياب المعارضة فيه

تتمثل قوة مجلس النواب ، في سلطته الرقابية على الممارسات الإدارية والسياسية للجهاز الحكومي ، وفي وقف تلك الممارسات إذا لم تكن متوافقة مع القانون ولا تحقق المصلحة العامة ، إلا أن وجود أغلبية نيابية مستقرة ومتوحدة يؤدي في النهاية إلى أن يكون الموقف العام في مجلس النواب لصالح الجهاز التنفيذي ، الأمر الذي يجعل من وسائل الرقابة على الحكومة نادراً ما تستخدم وخصوصاً الاستجواب الذي قد يترتب عليه سحب الثقة من الوزير المستجوب أو من الحكومة بأكملها ، وحتى إن استخدمت الوسائل الرقابية فإنها في ظل وجود هذه الأغلبية لا تشكل خطراً على الاستقرار الحكومي ، كما أن نتائجها غالباً ما تموت داخل مجلس النواب ولا ترتب الآثار المتواخدة منها^(١) .

هذا ما نجد عليه الحال في معظم الدول التي تأخذ بالنظام النيابي ، والتي يجمع فيها حزب الأغلبية بين الحكومة والسيطرة على مجلس النواب ، فإذا كانت الحكومة لديها الأغلبية الكافية في مجلس النواب فإنها لا تكون عرضة للرقابة والمحاسبة من قبل النواب ولا تسحب الثقة منها إلا إذا شاءت وبرضاهـا .

ويؤشر في الأنظمة التوافقية ، التي تقوم فيها الحكومات على التوافق والتراضي بتوزيع المناصب التنفيذية على أغلب الأحزاب والكتل الممثلة في مجلس النواب ، غياب أو ضعف المعارضة النيابية^(٢) ، ومن ثم عدم تحرك النواب والكتل النيابية على تفعيل الدور الرقابي للمجلس

(١) محمد مقبل حسن البختي ، مصدر سابق ، ص ٥٤٧ .

(٢) المعارضة النيابية تعني حرية تمنح بموجب الدستور للأحزاب غير المشتركة بالجهاز الحكومي ، بممارسة النشاط السياسي والذي يتمثل بمراقبة السلطة الحاكمة بالطرق المشروعة قانوناً ، من أجل تصحيح مسار نظام الحكم القائم في الدولة ، والمعارضة لا تعني الوقوف ضد كل ما تفعله الأكثريـة الحاكمة ، وإنما تعنى المراقبة ، وهذه المراقبة تترتب عليها النتائج التي تراها المعارضة إما تأييـداً وإما تصحيحاً ونقداً ، ولا يمكن أن تعيش المعارضة إلا في وجود الحرية ، وتتفقد في الأنظمة السياسية التي لا تؤمن بالحربيـات السياسية . للمزيد ينظر: شاكر عبد الكـريم فاضل ، المعارضة البرلمانية وإشكاليـات الديمقـراطـية التـوافـقـية في العـراق ، بـحـث منـشـور=

على الأعمال الحكومية ، لخشيتم من إقدام النواب أو الكتل الأخرى من القيام بالدور ذاته ضد من يمثلهم في الجهاز الحكومي^(١) .

سابعاً : الرقابة اللاحقة على عمليات الصرف رقابة شكلية لا تمنع التصرفات المالية الخاطئة

من المعلوم أن الرقابة اللاحقة على عمليات الصرف بوساطة الحساب الختامي ، تتم بعد وقوع عملية الإنفاق ، فلا تتمكن من منع التصرف المالي الخاطئ قبل وقوعه ، ومن ثم لا تتمكن من المحافظة على المال العام نتيجة لذلك ، إذ يعيّب بعض الفقه على الرقابة اللاحقة أنها لا تتمكن من اكتشاف المخالفات المالية والاختلاس إلا بعد أن تكون الأموال العامة قد أنفقت فعلاً ، لذا فهي تقتصر على التنبيه على المخالفات المالية بعد وقوعها ، فضلاً عن أن اكتشاف هذه المخالفات قد يأتي بعد وقت طويل من ارتكابها يكون فيه المسؤول الحكومي قد تغير ، مما يقلل من فاعليتها^(٢) .

في ضوء ما تقدم ، نعتقد أنه على صعيد الواقع العملي لا يمكن إنكار ما ينسب إلى رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة بخصوص تنفيذ قانون الموازنة العامة من عيوب ، فالرقابة نشاط إنساني ونشاط إنساني لا يخلو من العيوب ، فضلاً عن أن البيئة الاجتماعية التي تمارس فيها الرقابة لها تأثير قوي على فاعلية هذه الرقابة أو عجزها ، فالظروف الاجتماعية تعد من العوامل الهامة التي تؤثر على العملية الرقابية شكلاً ومضموناً ، إذ إن أعضاء مجلس النواب هم من أبناء المجتمع و يصلون إلى مجلس النواب بأصوات أفراد هذا المجتمع ، فإذا كانت هناك صحة أو مرض في جهاز مجلس النواب فهي مستمدّة بالأساس من الصحة أو المرض الذي يعيشه المجتمع .

وبالرغم من كل ذلك تبقى هذه الرقابة عاماً ضرورياً في ضمان الحد من المخالفات المالية للجهاز الحكومي ، لاسيما إذا تم انتخاب نواب الشعب عبر انتخابات حرة ونزيفة بعيدة عن أي تزوير أو تلاعب ، فضلاً عن العمل على تنمية قدرة أعضاء مجلس النواب في ممارسة الوظيفة الرقابية عن طريق إقامة دورات كفيلة في تطوير قدراتهم الرقابية ، وتفعيل عمل دائرة

^(١) في مجلة العلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة ديالى ، العدد (٢) ، ٢٠١٣ ، ص ٩١ – ٩٢ .

^(٢) سحر كامل خليل ، السلطة التشريعية في العراق في ضوء دستور ٢٠٠٥ (الواقع وآفاق المستقبل) ، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية ، كلية العلوم السياسية ، جامعة النهرین ، العدد (٣٦) ، ٢٠١٤ ، ص ٣٩٣ .

^(٣) د. يونس احمد البطريقي ، د. حامد عبد المجيد دراز ، د. سعيد عبد العزيز عثمان ، مصدر سابق ، ص ٢٠١ .

البحوث التابعة لمجلس النواب عبر تدعيم كوادرها بشخصيات تتمتع بالخبرة والكفاءة في مختلف الاختصاصات ولاسيما الاختصاصات القانونية والمالية ، يسهمون في إنتاج دراسات تفصيلية متكاملة تساعد عضو مجلس النواب في تطوير معلوماته وفهم الوظائف المنوطة به والسبل الكفيلة للقيام بهذه الوظائف بدقة وفاعلية .

المبحث الثاني

آليات رقابة مجلس النواب على وحدات الصرف

يملك مجلس النواب أكثر من آلية لممارسة اختصاصاته الرقابية على وحدات الصرف، فله الحق في إجراء المراقبة المراقبة لعمليات الصرف والتي تتمثل في مختلف عمليات المتابعة التي يجريها المجلس على ما تقوم به الحكومة من نشاطات مالية تتعلق بالإيرادات العامة والنفقات العامة ، ويتميز هذا النوع من الرقابة بالاستمرار والشمول ؛ إذ يبدأ مع بدأ تنفيذ الأعمال ويسايره ويتبع خطوات التنفيذ .

وكذلك يملك مجلس النواب رقابة لاحقة تبدأ بعد اكتمال إجراءات تنفيذ قانون الموازنة العامة وانتهاء السنة المالية وإعداد مشروع الحساب الختامي ، بغية التأكد من أن الحكومة قامت بالصرف على وفق ما هو مخصص لها ، وبتحصيل الإيرادات العامة^(١) ، والتأكد من ورود هذه الأموال التي تم تحصيلها إلى الخزينة العامة للدولة .

بناءً على ما تقدم سنقسم هذا المبحث على مطلبين ، إذ نبين في المطلب الأول رقابة مجلس النواب المراقبة لعمليات الصرف ، أما المطلب الثاني فسوف نتعرض فيه إلى رقابة مجلس النواب اللاحقة على عمليات الصرف .

(١) د. محمد علي صالح جبران ، الشفافية والاصح في الموازنة العامة للدولة وحسابها الختامي دراسة تحليلية لمعرفة التزام الجمهورية اليمنية بمبادئ الشفافية المالية ، بحث منشور في مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية ، اليمن ، المجلد (٢٦) ، العدد (٢) ، ٢٠١٨ ، ص ١٦٦ .

المطلب الأول

رقابة مجلس النواب المرافقه لعمليات الصرف

يرتكز حق مجلس النواب في الرقابة على التصرفات المالية أثناء تنفيذ قانون الموازنة العامة ، على حق إجراء الرقابة الشاملة الذي توليه أحكام الدستور لمجلس النواب على الحكومة، فيكون له الحق في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة مثلاً له الحق في الرقابة على جميع نشاطات الجهاز الحكومي .

هذه الرقابة تتميز بتنوع وسائلها ، ويكون لكل وسيلة منها هدف معين ، فلا يمكن لعضو مجلس النواب أن يتحقق هذا الهدف إلا بإتباع هذه الوسيلة بالذات ، فمنها ما يرمي إلى الاستفسار عن شيء غامض أو العلم بمجهول كالسؤال ، ومنها ما يهدف إلى إجراء مناقشات عامة للوصول إلى أرجح الحلول كطرح موضوع عام للمناقشة ، ومنها ما يرمي إلى المحاسبة والمساءلة كالاستجواب ، ومنها ما يرمي إلى إظهار الحقيقة حول قضية ما كالتحقيق^(١) .

بناءً على ما نقدم سوف نوزع هذا المطلب على فرعين ، إذ نبين في الفرع الأول السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة ، أما الفرع الثاني فتناول فيه الاستجواب ولجان التحقيق .

الفرع الأول

السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة

لما كان السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة من الوسائل الدستورية لمجلس النواب في أداء مهامه الرقابية ، ويتميز الواحد منها عن الآخر ، لذلك تقرر أن نتناول كل واحد منها في فقرة مستقلة وكالآتي :

أولاً : السؤال البرلماني

يعد السؤال إحدى الوسائل الرقابية التي يمتلكها أعضاء مجلس النواب تجاه الحكومة والتي تمكّنهم من متابعة عملها بكافة صوره وأنشطته بطريقة رسمية موثقة ، بما يكفل سير عمل

(١) د. محمود سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإداره في دولة الكويت ، الطبعة الأولى ، دار الكتب ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٢١١ .

الجهاز التنفيذي وفقاً لمشيئة الشعب وإرادته^(١) ، وهو حق شخصي يفترض حصر العلاقة بين عضو مجلس النواب (السائل) ورئيس الحكومة أو أحد أعضائها ، فدور المناقشة في الأصل بينهم من دون تدخل بقية أعضاء مجلس النواب^(٢) .

ويراد بالسؤال (تقصي عضو مجلس النواب من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال إحدى الوزارات أو الحكومة ككل)^(٣) .

وتتضمن عادة الإجابة عن السؤال قدرأً كبيراً من المعلومات التي تتدفق من الحكومة إلى مجلس النواب المتعلقة بكافة نواحي الأداء الحكومي الفنية والمالية والإدارية ، الأمر الذي يمد المجلس في النهاية بكم هائل من المعلومات كان يمكن أن تبقى خافية عليه لو لا امتلاكه لهذه الوسيلة الرقابية^(٤) ، وإذا كانت هذه المعلومات التي تقدمها الحكومة ، كالإجابة عن أسئلة فيما يخص إيرادات الدولة ونفقاتها - على سبيل المثال - تعد وثيقة رسمية فإن أعضاء مجلس النواب قد يشككون بصحة ما يرد فيها ، ما قد يتوجب التحقق والتحري عنها بوساطة لجان التحقيق أو تحويل السؤال إلى استجواب ، وعند ذلك يأخذ السؤال طريقه إلى وسيلة رقابية أشد^(٥) .

وأهمية السؤال تكمن في أنه وسيلة مناسبة لأقامت الحوار بين مجلس النواب والحكومة، يتمكن المجلس بوساطتها من الوقوف على كيفية قيام الجهاز الحكومي بوظائفه والتي من ضمنها تنفيذ قانون الموازنة العامة^(٦) ، ومن ثم بسط رقابته على هذه الأعمال عبر لفت نظر الحكومة كل أو الوزير المختص إلى تصحيح المخالفات والتجاوزات المرتكبة في أي من المرافق التابعة إلى وزاراتهم بما يكفل تصحيح هذه الأخطاء وتحقيق إصلاحات حكومية^(٧) .

(١) د. عدنان عاجل عبيد ، محمد فاهم سلمان ، النظام الإجرائي للسؤال البرلماني (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون ، جامعة بابل ، العدد (٣) ، السنة (٩) ، ٢٠١٧ ، ص ٣٦٦ .

(٢) عبد الحق محمد المغربي ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في اليمن الجمهوري ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٧ ، ص ٢٢٧ .

(٣) محمد خطاب احمد ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال الحكومة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، كلية القانون ، جامعة تكريت ، المجلد (٥) ، العدد (١٩) ، ٢٠١٣ ، ص ٣٤٨ .

(٤) د. إيهاب زكي سلام ، مصدر سابق ، ص ٢٧ .

(٥) د. إبراهيم محمد حسين ، د. أكرم الله إبراهيم محمد ، حق السؤال البرلماني في النظام الدستوري المصري والكويتي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠١٣ ، ص ٩٨ .

(٦) د. عدنان عاجل عبيد ، محمد فاهم سلمان ، مصدر سابق ، ص ٣٧٥ .

(٧) محمد عبد كاظم عوفي ، مسؤولية الحكومة السياسية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ٥١ .

ففي لبنان حدد النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ١٩٩٤ المعدل آلية طرح السؤال ، إذ نصت المادة (١٢٤) منه على (يحق لنائب أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو إلى أحد الوزراء . بعد استنفاد البحث في الأسئلة الخطية الواردة في جدول الأعمال يوجه السؤال الشفوي . وللحكومة أن تجيب على السؤال فوراً أو أن تطلب تأجيل الجواب وفي هذه الحالة يصار إلى إيداع مضمون السؤال كما ورد إلى الوزير المختص بواسطة دائرة المحاضر أما السؤال الخططي فيوجه بواسطة رئيس المجلس وللحكومة أن تجيب عليه خطياً في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمهما السؤال) .

بيّنت المادة المذكورة أعلاه حق توجيه الأسئلة داخل مجلس النواب اللبناني من عضو واحد أو أكثر ، كما بيّنت نوعين من الأسئلة وهي الأسئلة الشفوية التي يتم الإحاجة عليها فوراً إلا إذا طلبت الحكومة تأجيل ذلك ، والأسئلة الخطية التي على الحكومة إجابتها في مهلة خمسة عشر يوماً .

وفي حال عدم إجابة الحكومة على السؤال ضمن المهلة القانونية ، أو عدم اكتفاء مقدم السؤال بالجواب المقدم كرد على سؤاله ، يكون للعضو السائل حق تحويل السؤال إلى استجواب^(١) .

ومن الأمثلة على استخدام السؤال في مجلس النواب اللبناني كأدلة رقابية على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، فقد وجه أحد الأعضاء بتاريخ ١٣/تشرين الثاني/٢٠٠١ ، سؤالاً إلى الحكومة عن السبب وراء تأخر وزارة المالية بتحويل المبلغ المخصص في موازنة وزارة الصحة لعام ٢٠٠١ لبدء العمل في بناء إحدى المستشفيات ، وكذلك السؤال الموجه بتاريخ ١٥/تموز/٢٠٠٢ ، إلى الحكومة حول كيفية اللجوء إلى قرار وزيري يحمل الرسوم إلى الإدارات والخزينة العامة ، وتقرير نص المادة (٧٥) من قانون الموازنة العامة من محتواه وتحويل الغاية التي أرادها المشرع^(٢) .

(١) نصت المادة (١٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على (إذا لم تجب الحكومة ضمن المهلة القانونية على سؤال النائب حق لهذا الأخير أن يحوله إلى استجواب) . ونصت المادة (١٢٩) من النظام الداخلي ذاته على (بعد تلاوة السؤال والجواب عليه يعلن النائب أما اكتفاءه ، فيختتم بحث الموضوع وأما رغبته في الكلام ، عندها يعطى وحده حق الكلام في موضوع السؤال وللحكومة حق الجواب ، فإذا أعلن السائل اكتفاءه بالجواب ختم بحث الموضوع وإلا حق له تحويله إلى استجواب تتبع في شأنه الأصول المتتبعة في الاستجابات) .

(٢) ينظر : الموقع الرسمي لمجلس النواب اللبناني :
<https://www.lp.gov.lb>
 (تاريخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٧/١)

أما في الأردن فقد نصت المادة (٩٦) من دستورها الصادر عام ١٩٥٢ المعدل على أنه (لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو . . .).

ويشترط النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ المعدل ، أن يكون السؤال مكتوباً ، وأن يقدم من عضو واحد ويوجه إلى وزير واحد ، ولذلك لا يجوز أن يقدم السؤال من مجموعة من الأعضاء^(١). وفي حالة عدم اكتفاء السائل برد الوزير المسؤول ، أو عدم إجابة الحكومة في مدة شهر من ورود السؤال إليها جاز تحويل السؤال إلى استجواب ، ويشترط في ذلك أن لا يتم في الجلسة ذاتها التي يجري فيها مناقشة السؤال^(٢).

أما في العراق ، فقد نصت الفقرة (سابعاً) من المادة (٦١) من دستوره الصادر عام ٢٠٠٥ على أنه (لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء ، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم وكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء ، وللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة) .

وتتوسع في ذلك النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ ، وأضاف أشخاصاً آخرين يخضعون للسؤال وهم نواب رئيس مجلس الوزراء ، ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة ، وغيرهم من أعضاء الحكومة ، واشترط في السؤال الكتابة^(٣) ، ومن الأحكام التي تضمنها النظام الداخلي بشأن السؤال أيضاً ، هو أن العضو الذي وجه السؤال وحده الذي يسمح

(١) نصت الفقرة (أ) من المادة (١٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ المعدل بالقول (على العضو أن يقدم السؤال إلى الرئيس مكتوباً) ونصت المادة (١٢٧) من النظام الداخلي ذاته على أنه (لا يجوز أن يوقع السؤال أكثر من عضو واحد كما لا يجوز توجيهه إلا لوزير واحد).

(٢) نصت الفقرة (أ) من المادة (١٢٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على (عند عرض السؤال والجواب على جدول الأعمال يعطى النائب حق الكلام ثم يعطي الوزير حق الرد ، فإذا اكتفى النائب بالرد يغافل بحث الموضوع ، وإلا فللنائب حق الكلام مرة ثانية أو تحويل السؤال إلى استجواب وفق أحكام هذا النظام). ونصت المادة (١٣٢) من النظام الداخلي ذاته على (أ - يجوز تحويل السؤال إلى استجواب على أن لا يتم ذلك في الجلسة التي يناقش فيها السؤال. ب - يجوز تحويل السؤال إلى استجواب إذا لم تجب الحكومة خلال مدة شهر من ورود السؤال إليها) .

(٣) نصت المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ على (لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة 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 تعترمه الحكومة في أمر من الأمور) .

له بالتعليق على الإجابة ، ولا يسمح لبقية أعضاء مجلس النواب إبداء أي تعليق حول الإجابة على السؤال إلا في الأمور العامة ذات الأهمية^(١) .

استناداً إلى كل ما تقدم يتضح أن الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعجل لم ينص على حق السؤال كأداة رقابية تجاه الحكومة ، وإنما عالج ذلك في النظام الداخلي ، على خلاف الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ المعجل والدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ اللذين عالجا الأمر ، فضلاً عن النص على أحکامه التفصيلية في النظام الداخلي لمجلس النواب .

ونجد أن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني أتاح لأكثر من نائب حق تقديم الأسئلة، كما سمح بتقديمه إلى الحكومة بأكملها وهذا بدوره يوسع من نطاق استخدام السؤال كأداة رقابية، بخلاف النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي اللذين حصرَا حق تقديم الأسئلة لنائب واحد وأن يكون توجيهه إلى رئيس الحكومة أو إلى أحد أعضائها.

وتتفق الأنظمة الداخلية لمجلس النواب في لبنان والأردن على تحديد مدة تلتزم فيها الحكومة بالإجابة على السؤال المقدم لها ، وهذه المدة خمسة عشر يوماً في لبنان ، وشهراً في الأردن ، كما تتفق على تحويل السؤال إلى استجواب في حال امتناع الحكومة عن الإجابة أو عدم اقتطاع مقدم السؤال بالإجابة ، ونعتقد أن هذا مسلكاً محموداً ؛ إذ إن تحديد مدة للإجابة على السؤال وتحويل السؤال إلى استجواب ، يعد عاملاً مؤثراً في حث أعضاء الحكومة على الاهتمام بتقديم الأجوبة ضمن المدة القانونية المحددة لها ، لأن تحويل السؤال إلى استجواب يفتح الطريق لتحرير المسؤولية السياسية للوزير ومن ثم سحب الثقة منه ، في حين أن الدستور العراقي والنظام الداخلي لمجلس النواب لم يشر أي منها إلى مثل هذه المدة وهذا الجزء ، مما جعل السؤال حقاً متوقعاً على إرادة الوزير في قبول الإجابة عليه ، ومن ثم التقليل من فائدته في كشف المخالفات المالية للجهاز الحكومي .

وفي ضوء ذلك نرى ضرورة إجراء تعديل للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، وإبراد نص يحدد مدة معينة للحكومة لغرض الإجابة على السؤال المقدم لها ، ومنح عضو مجلس النواب مقدم السؤال حق تحويل سؤاله إلى استجواب في حال تخلف الحكومة عن الإجابة ، أو عدم قناعته بأجوبتها .

(١) نصت المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على (للعضو الذي وجه السؤال من دون غيره أن يستوضح المسؤول المعنى ، وأن يعقب على الإجابة ، ومع ذلك فرئيس المجلس ، إذا كان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية عامة أن يأخذ ، بحسب تقديره لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الإجابة) .

ثانياً : طرح موضوع عام للمناقشة

من أساليب رقابة مجلس النواب على عمليات الصرف أسلوب طرح موضوع عام للمناقشة ، فقد يرى بعض أعضاء مجلس النواب أن تقديم سؤال لأحد الوزراء حول قضية معينة متعلقة بعمل الحكومة بشأن تنفيذ قانون الموازنة العامة أو أي عمل حكومي آخر والحصول على إجابة عليه ، لا تغطي جوانب الموضوع المراد إثارته ولا تناسب مع خطورته ، وأنه يحتاج إلى مناقشة عامة مفتوحة يشترك فيها أعضاء المجلس جميعهم والحكومة في أن واحد بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان .

ويقصد بطرح موضوع عام للمناقشة (رقابة ودية بين أعضاء مجلس النواب والحكومة ، تهدف للمناقشة في موضوع ما يريده هؤلاء الأعضاء لمعرفة السياسة التي تنتهجها الحكومة بشأن ذلك الموضوع)^(١) .

ولطرح موضوع عام للمناقشة أهميته من بين وسائل الرقابة الأخرى ، إذ إنه من جانب يحقق لمجلس النواب هدفه في الوقوف على سياسة الحكومة المتتبعة في مواجهة واقعة ما ، ومن جانب آخر يوضح للحكومة اتجاهات المجلس بخصوص المسألة المطروحة للمناقشة ، ومدى تأييده لها في الإجراءات المتخذة بشأنها ، وهذا ما يساعد الحكومة في أن تتحاشى عبر هذه الأداة الرقابية أدوات رقابية أخرى تكون أشد وقعاً وتثيراً في تحريك مسؤوليتها السياسية^(٢) .

قد يكون الموضوع المطروح للمناقشة العامة ، موضوعاً سياسياً ، أو اقتصادياً ، أو إدارياً ، أو مالياً ، وقد يتعلق الموضوع بتنفيذ قانون الموازنة العامة أو بنوع محدد من التخصصيات الواردة فيه .

وتختلف الدول فيما بينها في تنظيم طرح موضوع عام للمناقشة كوسيلة من الوسائل الرقابية المتاحة لمجلس النواب ، ففي لبنان نصت المادة (١٣٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ١٩٩٤ المعدل على (تعين جلسة لمناقشة الحكومة في سياستها العامة بطلب من الحكومة أو بطلب من عشرة نواب على الأقل وموافقة المجلس) ، وعند الانتهاء من المناقشة

(١) د. دانا عبد الكريم سعيد ، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية دراسة تحليلية مقارنة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص ٦٥ .

(٢) د. سيروان زهاوي ، النظام البرلماني دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، منشورات زين الحقوقية والأدبية ، بيروت ، ٢٠١٥ ، ص ٢٦٣ .

يجوز للحكومة أن تطرح الثقة بنفسها ، كما يمكن تحريك ذلك من قبل أي عضو من أعضاء مجلس النواب^(١) .

وفي الأردن يعد طرح موضوع عام للمناقشة أحد الأدوات الرقابية لمجلس النواب تجاه الحكومة والذي نص عليه النظام الداخلي للمجلس ، إذ يجوز لكل عشرة أعضاء أو أكثر تقديم طلب إلى المجلس لمناقشة الحكومة في أي أمر من الأمور ، كما للحكومة هي الأخرى حق طلب طرح موضوع عام للمناقشة^(٢) ، وأهم الآثار التي يمكن أن تترتب على استخدام هذه الوسيلة الرقابية هو طرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضاء المجلس^(٣) .

أما في العراق ، فقد نص دستوره الصادر عام ٢٠٠٥ على طرح موضوع عام للمناقشة، إذ جاء في الفقرة (سابعاً/ب) من المادة (٦١) منه (يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب ، طرح موضوع عام للمناقشة ، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء ، أو إحدى الوزارات ، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب ، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته) .

لكل ما تقدم يتضح أن الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل ، والدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ المعدل ، لم ينصّ أي منهما على طرح موضوع عام للمناقشة كأداة رقابية تتيح لمجلس النواب مناقشة الموضوعات المتعلقة بعمليات الصرف مع الحكومة وغيرها من الموضوعات الأخرى ، إلا أنها وردت في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني والأردني ، والذي أجاز للحكومة وأعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة ، في حين في العراق نص دستوره الصادر عام ٢٠٠٥ على هذه الوسيلة الرقابية وقصر أمر تحريكها على أعضاء مجلس النواب من دون الحكومة .

(١) نصت المادة (١٣٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على (للحكومة وكل نائب أن يطلب طرح الثقة بالحكومة بعد انتهاء المناقشة في الاستجواب أو في المناقشة العامة ..).

(٢) نصت المادة (١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ المعدل على (أ - يجوز لعشرة أعضاء أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة . ب - يجوز للحكومة أن تطلب المناقشة العامة) .

(٣) نصت المادة (١٤١) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على (يحق لطالبي المناقشة العامة وغيرهم طرح الثقة بالوزارة أو بالوزراء بعد انتهاء المناقشة العامة ، وذلك مع مراعاة أحكام المادة ٥٤ من الدستور) .

ونصت المادة (٥٤) من الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ المعدل على (١- تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب . ٢- إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل . ٣- وإذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه) .

تجدر الإشارة إلى أن العدد المطلوب لطرح موضوع عام للمناقشة في مجلس النواب اللبناني والأردني هو عشرة أعضاء أو أكثر ، في حين في مجلس النواب العراقي هو خمسة وعشرين عضواً في الأقل .

الملحوظ على طرح موضوع عام للمناقشة في العراق أنه إجراء لا يترتب عليه سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء ، حتى وأن أظهرت المناقشات وجود خروقات ومخالفات في تنفيذ قانون الموازنة العامة أو أي تقصير أو مخالفات أخرى ، ويختلف هذا مما يتبع في لبنان والأردن حيث سمح النظام الداخلي لمجلس النواب في هذه الدول بطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بعد انتهاء المناقشة ، ولا نرى ضرورة أن يترتب على هذه الوسيلة الرقابية سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء ، لكونها وسيلة هادئة لا يقصد بها الاتهام والمحاسبة وإنما فقط تتوير الحكومة حول القضايا المثارة بشأنها ، ولو أراد المجلس استخدام حقه في سحب الثقة فكان بإمكانه استجواب الحكومة .

الفرع الثاني

الاستجواب ولجان التحقيق

لتوضيح أحکام لجان التحقيق والاستجواب البرلماني ودور كل منها في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، سنقوم بدراسة كل منها في فقرة مستقلة وكالآتي :

أولاً: لجان التحقيق

قد يلجأ مجلس النواب إلى آلية التحقيق بعدها إحدى الوسائل الرقابية تجاه الحكومة ، عبر لجنة يتم تشكيلها لهذا الغرض لمعرفة مدى التزام الجهات التنفيذية بحدود التخصيصات الواردة في قانون الموازنة العامة ، ومدى سلامة صرفها وتوجيهها نحو الأهداف المرسومة لها .

وتعرف هذه اللجان بأنها (وسيلة من وسائل الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية تجاه الحكومة أو أحد أعضائها ، بغية الوصول إلى حقائق معينة تتعلق بموضوع محدد)^(١) .

(١) انتصار عبد الله حسن محيميد ، مصدر سابق ، ص ١٢ .

وتعد لجان التحقيق بمثابة القلب بالنسبة لكافة الوسائل الرقابية الأخرى ، إذ بوساطتها يمكن لمجلس النواب الوقوف على حقيقة ما قد يثار عن طريق هذه الوسائل من الموضوعات أو المشاكل المالية والإدارية ، الناجمة عن نشاط أي جهاز تنفيذي أو إداري^(١) .

وما يميز هذه الوسيلة الرقابية أنها لا تعتمد على ما يقدمه الوزراء من بيانات ومعلومات داخل مجلس النواب ، وإنما يتحرى المجلس بنفسه ويقصى الحقيقة من مصادرها الأصلية في أحد الشؤون الحكومية ، ومن ثم لا يكون ثمة شك في صحة هذه المعلومات^(٢) .

ففي لبنان نصت المادة (١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ١٩٩٤ المعدل بالقول (لمجلس النواب في هيئته العامة أن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناءً على اقتراح مقدم إليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه) ، ومن حيث الصلاحية يكون للجان التحقيق الحق في الاطلاع على مختلف الأوراق في أي من دوائر الدولة ، والاستماع إلى إفادات الأشخاص وكل ما له علاقة بموضوع التحقيق^(٣) ، كما تمنح هذه اللجان سلطات هيئات التحقيق القضائية في الموضوعات المطروحة عليها بموافقة الهيئة العامة للمجلس^(٤) ، وعلى اللجنة بعد الانتهاء من مهمتها رفع تقرير بما توصلت إليه من نتائج إلى المجلس للبت فيه^(٥) .

وفي الأردن ليس هناك نص دستوري يبين آلية تشكيل لجان تحقيقه ، كما أن النظام الداخلي لمجلس النواب لم ينصّ صراحة على تشكيل هذه اللجان ، إلا أنه يمكن أن نفهم حق مجلس النواب الأردني في تشكيل لجان التحقيق من خلال نص المادة (٦٢) من النظام الداخلي والتي جاء فيها (للمجلس أن يشكل لجاناً مؤقتة يرى أن الحاجة ماسة لتشكيلها ، ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها وتنتهي مدة أي منها بانتهاء المهمة الموكلة إليها) ، كما توجد

(١) د. فاتن محمد كمال ، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورها الصادر عام ١٩٧٣ وتعديلاته " دراسة مقارنة " ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ٦٩١ .

(٢) د. عادل الطباطبائي ، الأسئلة البرلمانية ، مطبوعات جامعة الكويت ، الكويت ، ١٩٨٧ ، ص ٩٢٦ .

(٣) نصت المادة (١٤١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على (للجنة التحقيق أن تطلع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة وأن تطلب تبليغها نسخاً عنها وأن تستمع الإفادات وتطلب جميع الإيضاحات التي ترى أنها تفيد التحقيق) .

(٤) نصت المادة (١٤٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على (يمكن للمجلس أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة ..) .

(٥) نصت المادة (١٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على (تجري اللجنة تحقيقها وترفع تقريراً بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس الذي يطرحه على المجلس للبت في الموضوع) .

هناك لجنة دائمة في مجلس النواب الأردني تحت مسمى لجنة (النزاهة والشفافية وتقسيي الحقائق) أبرز مهامها دراسة القضايا المتعلقة بالفساد المالي والإداري^(١) .

أما في العراق ، فإن دستوره الصادر عام ٢٠٠٥ لم ينصّ على تشكيل لجان تحقيق ، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ قد تكفل بسد هذا النقص وجعل من صلاحيات المجلس الرقابة على أعمال الحكومة عبر التحقيق فضلاً عن السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة والاستجواب ، وبالتالي أن إجراء التحقيق لا يقوم به المجلس عبر هيئته العامة ، وإنما يكون عن طريق تشكيل لجان تحقيق خاصة بالقضية المراد تقسيي الحقائق بشأنها ، ويكون ذلك عبر اقتراح من هيئة رئاسة المجلس أو بطلب من خمسين عضواً ، وبموافقة أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين^(٢) .

ومن حيث الصلاحية ، فيكون للجان التحقيق دعوة أي شخص لسماع أقواله ، والاطلاع على كل ماله علاقة بالقضية المعروضة أمامها ، كما لها الاستعانة بالخبراء ، فضلاً عن أنها تتمتع بصلاحيات تقسيي الحقائق ، مع ملاحظة عدم السماح لها في التحقيق في القضايا المعروضة على القضاء^(٣) ، ويكون لمجلس النواب القول الفصل في نتائج تقرير اللجنة بعد عرضه عليه^(٤) .

في ضوء ما تقدم ، يتضح أن المشرع الدستوري في لبنان والأردن وال العراق ، لم يبين آلية تشكيل لجان التحقيق ، ولم يتطرق لحق المجلس بالقيام بأدوار تحقيقية ، ورغم ذلك فليس هناك أي عائق يمنع مجلس النواب من تشكيل مثل هذه اللجان للوصول إلى معرفة الحقائق ، ولا سيما إذا كان الأمر المراد تشكيل اللجنة بخصوصه يدخل في سياق تنفيذ قانون الموازنة

(١) نصت المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ المعدل على (تناط بلجنة النزاهة والشفافية وتقسيي الحقائق المهام التالية : دراسة الأمور المتعلقة بالفساد المالي والإداري في المؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة ومراقبة إجراءات مكافحة الفساد).

(٢) نصت المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ على (للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب متطلبات العمل والموضوعات المعروضة عليه) . كما نصت المادة (٨٣) من النظام نفسه على أنه (يتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء) .

(٣) نصت المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على (تتمتع لجنة التحقيق بصلاحية تقسيي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق للجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ولها الاستعانة بالخبراء ويتم تحديد أجورهم بالاتفاق مع هيئة الرئاسة).

(٤) نصت المادة (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على (ترفع اللجنة بعد انتهاء التحقيق تقريرها وتوصياتها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً) .

العامة، مع ملاحظة أن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد بين كل منهما آلية تشكيل هذه اللجان ، وأعطى النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني للجان التحقيق عناية أكبر إلى درجة أنه منح هذه اللجان سلطات هيئات التحقيق القضائية بموافقة الهيئة العامة للمجلس .

وعلى صعيد التطبيق العملي فقد شكل مجلس النواب العراقي لجان متعددة للتحقيق في مجال عمليات الصرف المتعلقة بتنفيذ قانون الموازنة العامة ، ومن هذه اللجان على سبيل المثال (لجنة التحقيق بخصوص أخفاقات توزيع الطاقة الكهربائية بعدما تم تخصيص لها أموالاً ضخمة في موازنات السنوات السابقة ، وللجنة تقصي الحقائق حول مطابقة سحوبات وزارة المالية من حسابها في صندوق تنمية العراق^(١) ، وللجنة التحقيق بشأن شبكات الفساد في صفقة الأسلحة الروسية والمشكلة من لجنتي النزاهة والأمن والدفاع النيابيتين ، الملاحظ على عمل هذه اللجان هو تجاهل أعضاء الحكومة لطبيعة عملها ، كونها تقوم بدور رقابي ، وعدم تعاونهم معها من أجل الوصول إلى الحقيقة ، فعلى سبيل المثال لجنة التحقيق في صفقة الأسلحة الروسية لم تحصل على إجابات رئيس مجلس الوزراء والقائد العام للقوات المسلحة على الأسئلة التي بعثتها له كونه لم يحضر إلى اجتماعات اللجنة ، كما أن بعض أعضاء الوفد التفاوضي المهمين وجهة لهم دعوات متكررة للحضور ولم يحضروا ، ومنهم رئيس جهاز مكافحة الإرهاب الذي وجهت له الدعوة مرتين^(٢) .

ثانياً : الاستجواب البرلماني

يشكل الاستجواب مرحلة أكثر تقدماً وخطورة في رقابة مجلس النواب تجاه الحكومة، فلا يكتفي فيه بالاستعلام أو الاستفسار كما السؤال ، وإنما يصل إلى حد الاتهام والمحاسبة لرئيس الحكومة أو أحد أعضائها وأحياناً الحكومة بأكملها ، إذا ما كان هناك تقصير أو تجاوز للصلاحيات أو عمل غير دقيق بشأن أمر مهم وعلى درجة من الخطورة على مصالح البلاد^(٣).

(١) ينظر : محضر جلسة مجلس النواب العراقي : الجلسة السابعة والثلاثون ، الدورة الانتخابية الثانية ، السنة التشريعية الأولى ، الفصل التشريعي الأول ، بتاريخ ٢٠١١/٢/٢١ ، والمنشورة على الموقع الإلكتروني الآتي : <http://ar.parliament.iq> (٢٠١٨/٧/٢٧)

(٢) ينظر : محضر جلسة مجلس النواب العراقي : الجلسة الرابعة ، الدورة الانتخابية الثانية ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الثاني ، بتاريخ ٢٠١٣/١/٩ ، والمنشورة على الموقع الإلكتروني الآتي : <http://ar.parliament.iq> (٢٠١٨/٧/٢٧)

(٣) د. حنان محمد القيسى ، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥ ، مصدر سابق ، ص ٥٤ – ٥٥ .

بناءً عليه فإن الاستجواب هو (إجراء من إجراءات تقصي حقيقة معينة تتعلق بأوضاع معينة في الجهاز التنفيذي ، يجري بصورة تبادل أسئلة من عضو مجلس النواب مقدم الاستجواب وبعض الأعضاء الآخرين يقابله الوزير أو رئيس الحكومة بالرد على الأسئلة ، ويستهدف تحريك المسؤلية السياسية تجاه الحكومة أو أحد الوزراء)^(١) .

فالاستجواب سلاح رقابي خطير ، من ايجابياته تسليط الضوء على أية مخالفات أو حالات إهار للمال العام والإهمال بجبيته ، أو غيرها من صور الفساد المالي والإداري ، ومن ثم فهو وسيلة إصلاحية قد تدفع الوزير لتصحيف الأخطاء تحاشياً للاستجواب أو مواجهة سحب الثقة منه إذا ما تم استجابته^(٢). من ذلك تظهر أهميته بشأن مراقبة عمليات الصرف وهل كانت في حدود نصوص قانون الموازنة العامة ، وتحريك مسؤولية الحكومة أو أحد أعضائها في حال ثبت بحقه تجاوز على بعض التخصيصات أو هدر للمال العام .

وفي لبنان تحديداً ، يكون لأي من أعضاء مجلس النواب تقديم استجواب لأحد الوزراء أو الحكومة بأكملها ، ولا يتشرط في طلب الاستجواب سوى أن يقدم إلى رئيس المجلس بصورة مكتوبة^(٣) ، وعلى الحكومة إجابة طلب الاستجواب في مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ وروده إليها ، ويمكن تمديد هذه المدة في حال كان الاستجواب يتطلب منها القيام بإجراءات يتذرع إتمامها في المدة المذكورة^(٤) ، وبعد الانتهاء من قراءة الاستجواب والجواب عليه تكون الأولوية بالكلام لصاحب الاستجواب ثم للحكومة وبعدها لمن شاء من أعضاء المجلس ، وبعد الانتهاء من هذه المداخلات يمكن للمجلس طرح الثقة بالمستجوب^(٥) .

(١) د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، الطبعة الأولى ، مكتبة السنهروري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٦٨ .

(٢) د. حنان محمد القيسى ، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة " دراسة في الاستجواب البرلماني "، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، العدد (١٠) ، ٢٠١٠ ، ص ٤ .

(٣) نصت المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على (لكل نائب أن يطلب استجواب الحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء في موضوع معين ، يقدم طلب الاستجواب خطياً إلى رئيس المجلس الذي يحيله إلى الحكومة) .

(٤) نصت المادة (١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بالقول (على الحكومة أن تجيب طلب الاستجواب في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمه إياه ، إلا إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتذرع بها تقديم الجواب في المهلة المذكورة ، وفي هذه الحالة تطلب الحكومة أو الوزير المختص إلى هيئة مكتب المجلس تمديد المهلة ، وللهيئة المذكورة أن تمدد المهلة بالقدر الذي تراه كافياً) .

(٥) نصت المادة (١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على (بعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه يعطى الكلام لصاحب الاستجواب ثم للحكومة . وبعد طرح جميع الاستجوابات والجواب عليها يعطى الكلام لمن شاء ويمكن بعد ذلك طرح الثقة . إذا أعلن المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة يعلن الرئيس انتهاء البحث إلا إذا تبنى أحد النواب موضوع الاستجواب فتنبع الأصول المحددة في الفقرة أعلاه) .

وعلى صعيد الواقع العملي في مجلس النواب اللبناني فقد وجه أحد الأعضاء باستجواب الحكومة في ٢٣/كانون الأول/٢٠٠٤ حول خرق وزير الاتصالات للمادة (٨٨) من الدستور التي تمنع إنفاق الأموال من الخزينة العامة من دون قانون ، وخرق قانون الموازنة العامة لسنة ٤٠٠٤ الذي يمنع صرف هذه الأموال^(١) .

وفي الأردن ، لأي عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء استجواباً في أي أمر من الأمور العامة^(٢) ، ويشترط في الاستجواب أن يقدم خطياً إلى رئيس المجلس الذي بدوره يبلغ الوزير المطلوب استجوابه^(٣) ، وعلى الوزير إجابة الرئيس أثناء مدة لا تتجاوز واحداً وعشرين يوماً ، ويجوز تقصير المدة المذكورة إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على ذلك^(٤) ، وبعد قراءة الاستجواب والجواب عليه يعطى الكلام أولاً للعضو مقدم الاستجواب ثم للوزير المستجوب وبعد ذلك لبقية الأعضاء الآخرين لمن شاء الكلام منهم^(٥) ، ويكون لعضو مجلس النواب المستجوب في حال عدم قناعته برد الوزير ولغيره من أعضاء مجلس النواب طلب طرح الثقة منه^(٦) .

أما في العراق ، فقد نص دستوره الصادر عام ٢٠٠٥ في الفقرة (سابعاً ج) من المادة (٦١) 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 إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمها) .

(١) ينظر: الموقع الرسمي لمجلس النواب اللبناني :

(٢) تاريخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٧/١

<https://www.lp.gov.lb>

(٣) نصت المادة (٩٦) من الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ المعدل على (لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتهي إليه ذلك العضو ولا ينافس استجواب ما قبل ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة) .

(٤) نصت الفقرة (أ) من المادة (١٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ المعدل بالقول (على العضو الذي يريد استجواب وزير أو أكثر أن يقدم استجوابه خطياً إلى الرئيس مبيناً فيه الموضوعات والواقع التي يتناولها الاستجواب ، وعلى الرئيس تبلغ الوزير المختص بالاستجواب) .

(٥) نصت الفقرة (أ) من المادة (١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني بالقول (على الوزير أن يجيب رئيس المجلس خطياً على الاستجواب ، خلال مدة لا تتجاوز واحداً وعشرين يوماً ، إلا إذا رأى الرئيس أن الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة) .

(٦) نصت الفقرة (د) من المادة (١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على (بعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه أو الاكتفاء بتوزيعهما المسيق على الأعضاء ، يعطى الكلام لمقدم الاستجواب ثم للوزير المستجوب وكل منهما حق الرد مرتين واحدة ثم يعطى الكلام لمن شاء من النواب) .

(٧) نصت الفقرة (و) من المادة (١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على (للمستجوب إذا لم يقتضي برد الوزير ، أن يبين أسباب عدم اقتناعه به ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير مع مراعاة أحكام المادة (٥٤) من الدستور) .

ويجب أن يقدم طلب الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس متضمناً موضوع الاستجواب والواقع المستوجب عنها ، وما يتناوله الاستجواب والأسباب التي يستند إليها ، فضلاً عن تحديد أوجه المخالفة والمستدات التي يعتمد عليها مقدم الاستجواب^(١) ، وينتهي الاستجواب إما باقتناع مجلس بأجوبة الوزير المستوجب ، أو بكشف تقصيره وسحب الثقة منه^(٢) .

وبعد الانتهاء من مناقشة الاستجواب في مجلس النواب العراقي ، يجوز سحب الثقة من الوزير المستوجب بالأغلبية المطلقة ، بعد أن يكون هناك طلب موقع من خمسين عضواً ، ومضي مدة سبعة أيام في الأقل على تقديم هذا الطلب^(٣) ، أما إذا كان الطلب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء فيشترط فيه أن يكون موقعاً من خمس (٥/١) أعضاء المجلس^(٤) .

يلاحظ من كل ما تقدم ، أن طلب الاستجواب في مجلس النواب اللبناني ومجلس النواب الأردني يقدم من أحد الأعضاء من دون الحاجة إلى موافقة عدد معين من الأعضاء الآخرين إلى جانب مقدم الطلب ، في حين نجد أن طلب الاستجواب في مجلس النواب العراقي يحتاج إلى توقيع خمسة وعشرين عضواً إلى جانب مقدم الطلب ، وهذا قد يعوق العمل الرقابي لمجلس النواب العراقي ، فمن المعلوم أن الأعضاء المستقلين فيه يكونون نسبة قليلة ، فكيف لهم أن يؤدون دورهم الرقابي في ظل اشتراط هذا النصاب ، وكذلك يتضح لنا أن النظام الداخلي لمجلس النواب في لبنان والأردن ، قد حدد مدة معينة للوزير المراد استجوابه لإجابة طلب الاستجواب،

(١) نصت المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ على (يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقعاً من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرون عضواً على الأقل مبيناً فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب وبياناً بالأمور المستوجب عنها ، والواقع والنقط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب ، ووجه المخالفة الذي ينسبه إلى من وجه إليه الاستجواب ، وما لدى المستوجب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه . ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة ، أو أن يكون متعلقاً بأمور لا تدخل في اختصاص الحكومة أو أن تكون في تقديمها مصلحة خاصة أو شخصية للمستوجب . كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق المجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة توسيغ ذلك) .

(٢) نصت المادة (٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على (إذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستوجب تعد المسألة منتهية . وبخلافه يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى سحب الثقة بالمستوجب على المجلس وفقاً للإجراءات الواردة في النظام الداخلي) .

(٣) نصت الفقرة (ثامناً) من المادة (٦١) من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ على (مجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ، ويعد مستقلاً من تاريخ سحب الثقة ، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته ، أو طلب موقع من خمسين عضواً ، أثر مناقشة استجواب موجه إليه ، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمها) .

(٤) نصت الفقرة (ثامناً) من المادة (٦١) من الدستور العراقي على (١ - لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء . ٢ - لمجلس النواب بناءً على طلب خمس (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء ، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب . ٣ - يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه) .

خلاف النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الذي أهمل هذا الأمر ، ونعتقد أن هذا يعد نقصاً يجب معالجته ، إذ إن ابرز ما يلاحظ على طلبات الاستجواب في مجلس النواب العراقي هو تأخر وامتناع بعض الوزراء من الحضور لجلسات الاستجواب .

وبالنسبة لاستخدام وسيلة الاستجواب في مجلس النواب العراقي في الرقابة على الأمور المتعلقة بعمليات الصرف الواردة في قانون الموازنة العامة ، فقد تم استجواب عدد من الوزراء، ومن هذه الاستجابات بهذا الخصوص ، استجواب أحد الأعضاء لوزير التجارة في عام ٢٠٠٩ بناءً على تهم بالفساد الإداري والمالي وهدر المال العام^(١)، وبالرغم من تقديم طلب بسحب الثقة منه لكون أجوبته لم تكن مقنعة ، لكن بدلاً من ذلك وافق رئيس مجلس الوزراء في حينه على قبول طلب استقالته^(٢). واستجواب وزير المالية من قبل عضو آخر في عام ٢٠١٦ بتهم التجاوز على المال العام ومخالفة قانون الموازنة العامة وتعليمات تنفيذه ، ومن هذه التهم إيجار وزير المالية طائرة بمبلغ (٩٠) ألف دولار على الرغم من أن قانون الموازنة منع إيجار الطائرات من قبل الوزراء، فضلاً عن صرفه مبالغ طائلة لغرض الإيجارات والسفارات خلافاً لقانون الموازنة العامة ولا تستند إلى موافقات سابقة ، وصوت المجلس على عدم القناعة بأجوبة الوزير وسحب الثقة منه^(٣) . وكذلك استجواب وزير الصحة من قبل أحد الأعضاء في عام ٢٠١٧ ، وعلى الرغم من ثبوت إهار في المال العام وإسراف في صرف المبالغ المالية المخصصة للوزارة ضمن قانون الموازنة العامة وعدم وجود تناسب في الخدمات الصحية المقدمة للمواطنين مع المبالغ المخصصة للوزارة ، إلا أن مجلس النواب صوت بالقناعة على أجوبة الوزير^(٤) .

في ضوء ما تقدم ، يتضح أن أغلب الاستجابات التي يجريها مجلس النواب العراقي لا تصل إلى سحب الثقة من الوزير المستجوب بالرغم من ثبوت تقديره وهدره للمال العام

(١) ينظر : إنجازات مجلس النواب العراقي خلال عام ٢٠٠٩ ، الدائرة الإعلامية ، ٢٠١٠ ، ص ٤٧ ، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: (تاريخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٦/١٥) <http://ar.parliament.iq>

(٢) د. دانا عبد الكريم سعيد ، مصدر سابق ، ص ٢٥٩ .

(٣) ينظر : محاضر جلسات مجلس النواب العراقي ، الجلسة الرابعة عشر ، الدورة النيابية الثالثة ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الأول ، بتاريخ ٢٠١٦/٨/٢٥ . والجلسة الخامسة عشر ، الدورة النيابية الثالثة ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الأول ، بتاريخ ٢٠١٦/٨/٢٧ . والجلسة السابعة عشرة ، الدورة النيابية الثالثة ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الأول بتاريخ ٢٠١٦/٩/٢١ ، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: (تاريخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٦/١٥) <http://ar.parliament.iq>

(٤) ينظر : محاضر جلسات مجلس النواب العراقي ، الجلسة الثانية والعشرين ، الدورة الانتخابية الثالثة ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الثاني ، بتاريخ ٢٠١٧/٤/١ . والجلسة الثالثة والعشرين ، الدورة الانتخابية الثالثة ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الثاني ، بتاريخ ٢٠١٧/٤/٣ . والجلسة الرابعة والعشرين ، الدورة الانتخابية الثالثة ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الثاني ، بتاريخ ٢٠١٧/٤/١١ . منشور على الموقع الإلكتروني الآتي : (تاريخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٦/١٥) <http://ar.parliament.iq>

وتجاوزه على التخصيصات المالية لوزارته ، ونعتقد أن السبب في ذلك هو آلية تشكيل الحكومات العراقية بعد عام ٢٠٠٥ بشكل توافقي ، فالذي يتحكم في استخدام الاستجواب والوسائل الرقابية الأخرى في الكثير من الحالات ليس المنطق القانوني وحماية المال العام والمصالح العليا للبلاد، بل هو المصالح والتوفقات السياسية ، وانتماء الوزير لأكثرية تسانده داخل المجلس ، ومن هنا تغدو أهمية تشكيل حكومة التكنوقراط المستقل ، لضمان خصوصها لرقابة مجلس النواب ومحاسبتها سياسياً في حال ثبوت أي تقصير في عملها أو مخالفة للحدود التي أجاز بها قانون الموازنة العامة .

المطلب الثاني

رقابة مجلس النواب اللاحقة على عمليات الصرف

إذا كان مجلس النواب هو المختص بإقرار مشروع قانون الموازنة العامة وترخيص الحكومة بتنفيذها والرقابة المرافقة لهذا التنفيذ ، فإن دور المجلس لا يقف عند هذا الحد ، بل لا بد من التأكيد في نهاية السنة المالية من مدى التزام الحكومة بعمليات الصرف وفق الحدود المبينة في قانون الموازنة ، فضلاً عن احترامها للقواعد المختلفة المتعلقة بتنفيذها ، فهي رقابة لاحقة على تنفيذ السياسة المالية للدولة إيراداً وإنفاقاً^(١) ، عبر مناقشة مشروع الحساب الختامي^(٢) وإقراره من قبل مجلس النواب بعد أن يقدم إليه من قبل الحكومة .

ويهدف الحساب الختامي لدراسة أوجه الإنفاق في السنة المالية المنتهية والتأكيد من مدى تحقيقها للأهداف المرسومة لها^(٣) ، والوقوف على مدى الانجاز والكفاءة الحكومية ، والكشف عن التغرات التي اعترضت نواحي التنفيذ طيلة السنة المالية المنصرمة والمخالفات المالية المرتكبة ، لتوضع على أساسها خطط وسياسات الإصلاح ، فمثلاً يكشف الحساب الختامي عما

(١) ترجع نشأة الرقابة اللاحقة على عمليات الصرف إلى عودة الملكية في فرنسا ، إذ صدر في ١٥ أيار من عام ١٨١٨ قانوناً يعطي الجمعية الوطنية الفرنسية مثل هذا الحق في الرقابة ، ويمثل هذا القانون عملاً سياسياً مهمًا ، إذ كانت الرقابة بعد انتهاء تنفيذ قانون الموازنة العامة مناسبة جيدة وفردية ليقول نواب الشعب آرائهم في أداء الحكومة وسياساتها . ينظر : عبد اللطيف قطيش ، مصدر سابق ، ص ٤٢٠ .

(٢) يعرف الحساب الختامي بأنه (بيان يتضمن النفقات العامة التي أنفقت فعلاً ، والإيرادات العامة التي حصلت فعلاً ، خلال فترة مالية متدرجة غالباً ما تكون سنة) . ينظر : د. محمد سلمان سلامة ، الإداره المالية العامة ، الطبعة الأولى ، دار المعتز للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥ ، ص ١٣٩ .

(٣) شيماء فاضل محمد الزبيدي ، الأفاق المستقبلية لموازنة العراق الاتحادية في ظل تنوع مصادر الدخل ، أطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ٨٧ - ٨٨ .

قد يكون هناك من تجاوزات لاتفاق الفعلى عن الترخيص المدرج في قانون الموازنة ، أو يوضح قيام بعض الوزارات بإجراءات مالية من دون أن تضفي عليها الصبغة القانونية الالزمة ، أو أن أوجه الإنفاق تتسم بالإسراف^(١) ، فيعمل مجلس النواب على محاسبة المسؤول المقصري والسعى لمنع تكرار مثل هذه الحالات في السنوات المقبلة .

وتمر الحسابات الختامية بمرحلتين ، الأولى هي مرحلة الإعداد والتدقيق ، والثانية هي مرحلة الإقرار ، لذا سوف نتناول هذا المطلب عبر فرعين نخصص الفرع الأول لآلية إعداد مشروع الحساب الختامي وتدقيقه ، ونستعرض في الفرع الثاني سلطة مجلس النواب في مناقشة وإقرار مشروع الحساب الختامي .

الفرع الأول

آلية إعداد مشروع الحساب الختامي وتدقيقه

بعد انتهاء السنة المالية في أي دولة يبدأ الشروع بالإعداد لوثيقة مالية لا تقل أهمية عن وثيقة الموازنة العامة ألا وهي وثيقة الحساب الختامي^(٢) ، وهذا ما يعني أن الحساب الختامي هو مرحلة لاحقة على مرحلة تنفيذ قانون الموازنة العامة ، وتبدأ عندها مرحلة محاسبة الجهاز التنفيذي للدولة على ما أنفقه خارج حدود التخصيصات التي أقرّها مجلس النواب في قانون الموازنة العامة ، أو الإساءة في استخدام الأموال المرصودة لتحقيق أهداف أخفقت الحكومة في تحويلها نتائج ملموسة^(٣) .

(١) قطب إبراهيم محمد ، الموازنة العامة للدولة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ١٦٩ - ١٧٠ .

(٢) وجه الشبه بين الحساب الختامي والموازنة العامة يتمثل في أن المدة الزمنية التي يغطيها الحساب الختامي تعادل تماماً المدة الزمنية التي تعد عنها الموازنة العامة ، كما أن التقسيمات التي يتضمنها الحساب الختامي ومدلولات تلك التقسيمات يتبعن بصورة مماثلة تماماً لتلك الواردة في الموازنة العامة ، بالإضافة إلى ما سبق فإن كل منها يتم إقراره من قبل مجلس النواب . أما بالنسبة لفارق بينهما فيتمثل في أن الموازنة العامة تعد تخمين لخطة عمل سابقة لأوانها في بداية الدورة المرسومة ، في حين يكون الحساب الختامي خاتماً تلك الدورة ، إذ يحل ويدرس الحسابات الحقيقة التي حدثت بصورة فعلية بمقارنتها مع ما هو مسجل من تنبؤات في الموازنة العامة ، من إيرادات ونفقات عامة في فترة زمنية سابقة . ينظر : ساجي فاطمة ، الشفافية كأدلة لتسهيل المالية العامة ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - الجزائر ، ٢٠١٠ - ٢٠١١ ، ص ١٦ .

(٣) علي عبد العباس نعيم ، الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٤ ، ص ١٠٩ - ١١٠ .

وتجمع الدساتير والقوانين التي تشير إلى الحساب الختامي ، إلى جعل صلاحية إعداده من اختصاصات الحكومة ، ففي لبنان قبل ١٥ آب من السنة التي تلي السنة المالية المنتهية ، تقوم مديرية المحاسبة العامة بتنظيم قطع حساب الموازنة العامة (الحساب الختامي) وتقديمه إلى ديوان المحاسبة^(١) ، الذي بدوره يدقق ما جاء به ويضع تقريراً عاماً بمطابقة الحسابات^(٢) ، ليرسل هذا التقرير مرفقاً مع مشروع قانون قطع الحساب من قبل الحكومة إلى مجلس النواب في أول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة^(٣) .

وفي الأردن ، فقد أكد دستورها الصادر عام ١٩٥٢ المعدل ، على ضرورة تقديم مشروع الحساب الختامي من قبل الحكومة إلى مجلس النواب في نهاية ستة أشهر من انتهاء السنة المالية^(٤) .

وعلى وزارة المالية في الأردن بعد الانتهاء من عملية إعداد مشروع الحساب الختامي أن تقدمه إلى ديوان المحاسبة^(٥) ، الذي بدوره يدقق البيانات الواردة فيه ويضع تقريراً يثبت فيه ملاحظاته والمخالفات المرتكبة ويرفعه إلى مجلس النواب^(٦) .

(١) نصت المادة (١٩٥) من قانون المحاسبة العمومية اللبناني لسنة ١٩٦٣ على (تضع مصلحة المحاسبة العامة كل سنة : — قطع حساب الموازنة الذي يجب تقديمه إلى ديوان المحاسبة قبل ١٥ آب من السنة التي تلي سنة الموازنة ..).

(٢) نصت المادة (٥٣) من قانون تنظيم ديوان المحاسبة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (٨٢) لسنة ١٩٨٣ على أنه (يصدر الديوان كل سنة بياناً بمطابقة كل من الحسابات التي تقدم إليه مدعومة بالأوراق المثبتة المنصوص عليها في القوانين والأنظمة) . ونصت المادة (٥٤) من القانون ذاته على (تبليغ بيانات المطابقة : — رئيس مجلس النواب لتوزع على أعضاء المجلس ، وإلى وزير المالية إذا كانت عائدة لحسابات الموازنة العامة والموازنات الملحقة ولسائر الموازنات الخاضعة لتصديق السلطة التشريعية ، وتطبق عليها أحكام المادة (٥١) من المرسوم الاشتراعي ...).

(٣) نصت المادة (١٩٧) من قانون المحاسبة العمومية اللبناني لسنة ١٩٦٣ على أنه (على الحكومة أن تحيل مشروع قانون قطع حساب الموازنة إلى مجلس النواب قبل أول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة).

(٤) نصت المادة (١١٢) من الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ المعدل على (يقدم مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيها وفق أحكام الدستور وتسرى عليهما نفس الأحكام المتعلقة بالموازنة في هذا الدستور ، وتقدم الحكومة الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة).

(٥) نصت الفقرة (٣) من المادة (٢٢) من قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم (٨) لسنة ١٩٥٢ المعدل على (أ — على وزارة المالية أن تقدم لديوان المحاسبة الحساب الختامي عن كل سنة مالية خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء تلك السنة. ب — على أي جهة خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أن تقدم لديوان البيانات المالية للسنة المنتهية خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء تلك السنة).

(٦) نصت الفقرة (١) من المادة (٢٢) من قانون ديوان المحاسبة الأردني على (يقدم رئيس ديوان المحاسبة تقريراً سنوياً عن الحساب الخاص لكل سنة مالية يبيسط فيه ملاحظاته و يقدمه إلى مجلس النواب ويرسل صوراً عنه إلى رئيس الوزراء ووزير المالية وعليه أن يضمن هذا التقرير ملاحظاته عن الدوائر والمؤسسات التي =

أما في العراق ، فقد أثار دستوره الصادر عام ٢٠٠٥ صلاحية إعداد مشروع الحساب الختامي إلى مجلس الوزراء^(١) .

وزارة المالية هي من تقوم بإعداد مشروع الحساب الختامي ، ثم تقدمه إلى مجلس الوزراء في (١٥) نيسان من السنة المالية التالية لسنة تنفيذ قانون الموازنة ، وترسل صورة منه إلى ديوان الرقابة المالية الاتحادي ليتسنى له تدقيقه وتقديم تقرير عنه في (١٥) من شهر حزيران ، ومن ثم يقوم مجلس الوزراء برفع مشروع الحساب الختامي إلى مجلس النواب مرفق معه تقرير ديوان الرقابة المالية في (٣٠) حزيران^(٢) .

فمعنى ذلك أن وزارة المالية هي من تتولى إعداد مشروع الحساب الختامي ، ودور ديوان الرقابة المالية الاتحادي مكمل لدور وزارة المالية في ذلك ، إذ لا تتمكن الوزارة من رفع مشروع الحساب الختامي إلى مجلس الوزراء من دون إرفاق تقرير الديوان معه ، ليتمكن الديوان عبر هذا التقرير من فحص تقارير التدقيق الداخلي ويبين ما توصل إليه من نتائج وما تبين له من مخالفات مالية ، فضلاً عن موقف الوزارات من عدم الاستجابة لملاحظات ومخاطبات الديوان .

هذا ، وقد ألزم قانون مجلس النواب وتشكيلاته العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ ، مجلس الوزراء بتقديم مشروع الحساب الختامي إلى مجلس النواب في مدة لا تزيد على تسعة أشهر من انتهاء السنة المالية ، وعلى ديوان الرقابة المالية الاتحادي رفع تقريره بهذا الشأن بذات موعد تقديم مشروع الحساب الختامي^(٣) ، وبذلك فهو يحدد موعداً جديداً لتقديم الحساب الختامي لمجلس النواب يختلف عن الموعد الذي حدده قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ ،

=كلف التدقيق في حساباتها بمقتضي المادة الرابعة من هذا القانون مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك .

(١) نصت المادة (٨٠) من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ على (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية : ... رابعاً – إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية) .

(٢) نصت المادة (٦) من القسم (١١) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ على (في ١٥ نيسان من السنة التالية ، يقوم وزير المالية بإعداد الحسابات الختامية السنوية لاسيما أموال الميزانية الخاصة ويقدمها إلى ديوان الرقابة المالية العالي ، وبدوره يقوم الديوان بإعداد تقرير رقابي بشأن الحسابات الختامية في ١٥ من شهر حزيران . ويقوم مجلس الوزراء بتقديم الحسابات الختامية وتقرير الرقابة إلى جهة تتمتع بسلطة شريعية وطنية في ٣٠ حزيران) .

(٣) نصت المادة (٢١) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ على (أولاً: يعرض الحساب الختامي على المجلس في مدة لا تزيد على تسعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية . ثانياً: يقدم إلى المجلس تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي حول الحساب الختامي لموازنة الدولة متزامناً مع موعد تقديم الحكومة للحساب) .

كما ألزم وزير المالية بتقديم تقرير إلى المجلس حول ما حققه قانون الموازنة العامة من نتائج وأهداف ، وما صاحب التنفيذ من تجاوزات^(١) .

أما عن طرائق إعداد مشروع الحساب الختامي فأبرزها ثلاثة طرائق :

الطريقة الأولى : طريقة الأساس النقيدي التقليدية (حساب القطع) ، إذ يتم في ضوئها التركيز على غلق الحسابات الحكومية عند انتهاء السنة المالية ، وفي حال نشأت بعد قفل حسابات السنة المالية التزامات أو حقوق مالية للدولة أو عليها فيتم تقييدها إلى السنة التي تليها^(٢) ، لذا فإن الأساس النقيدي يعمل على تضمين الحساب الختامي للسنة المالية بالإيرادات التي قبضت فعلاً والنفقات التي صرفت فعلاً أثناء تلك السنة ، دون النظر إلى ما إذا كانت الإيرادات والنفقات تعود لذات السنة المالية أو إلى سنة مالية سابقة أو لاحقة^(٣) ، وتميز هذه الطريقة بالبساطة ، إذ تمكن من إظهار الحساب الختامي بمجرد انتهاء السنة المالية^(٤) ، ولكن يعبأ عليها عدم إظهار حقيقة النشاط العام أثناء السنة المالية ؛ نظراً لغلق الحسابات الحكومية من دون أن تبين وزارة المالية طبيعة الالتزامات والحقوق المالية التي نشأت للدولة طيلة السنة ففدت بعضها وأجل بعضها الآخر ، فضلاً عن ذلك فإن هذه الطريقة قد تدفع إلى الإسراف الحكومي في الإنفاق ، إذ إن الحاجة إلى إلغاء باقي الاعتمادات فيما يسمى بالفائض والتي لم يتم إنفاقها طوال السنة المالية يدفع الأجهزة الحكومية إلى الإسراف في إنفاق هذه الاعتمادات قبل حلول نهاية السنة المالية ، وهذا ما يسمى (بموسم التسويات المالية)^(٥) .

في ضوء ما تقدم يتضح لنا ، أن طريقة حساب القطع في إعداد مشروع الحساب الختامي تعتمد في قفل الحسابات على الوقت الذي حصلت فيه الإيرادات وصرفت فيه النفقات ، من دون النظر إلى السنة التي يعود إليها الإيراد أو النفقه .

(١) نصت المادة (٢٢) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته العراقي على (عند تقديم الحكومة للحساب الختامي لموازنة الدولة عن السنة المنتهية يقوم وزير المالية الاتحادي بتقديم تقرير إلى المجلس يتضمن النتائج التي حققتها الموازنة والمدى الذي حققه من أهدافها المالية والاقتصادية والنقدية ومستوى التنفيذ وما صاحبه أو نتج عنه من اختلال أو تجاوزات فضلاً عن الكيفية التي مولت بها الحكومة عجز الموازنة أن وجد والآثار المترتبة على ذلك) .

(٢) عبد اللطيف قطيش ، مصدر سابق ، ص ٦٣ .

(٣) المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، النظام المحاسبي الحكومي الموحد للدول العربية ، عمان ، ١٩٨٠ ، ص ١٥ - ١٦ .

(٤) فؤاد الفسفوس ، المحاسبة الحكومية ، دار كنوز المعرفة العلمية ، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٣ .

(٥) د. عدنان حسين الخياط ، د. مهدي سهر الجبوري ، د. واثق علي الموسوي ، مصدر سابق ، ص ٦٠ .

و هذه الطريقة هي المعتمدة في لبنان ، لكونها تسهل مهمة الحكومة في إعداد مشروع الحساب الختامي وتقديمه لمجلس النواب في أسرع وقت ممكن لإقراره^(١).

والاردن هي الأخرى تعتمد طريقة الأساس النقدي ، إذ يتم إغلاق الحسابات جميعها عند انتهاء السنة المالية لتتم المباشرة في إعداد الحسابات الختامية^(٢).

بالنسبة للعراق ، فإن قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ ، قد أعتمد طريقة الأساس النقدي التقليدية في إعداد الحسابات الختامية ، والتي تؤكد على غلق الحسابات جميعها بمجرد انتهاء السنة المالية ، ويتبين ذلك من نص المادة (٩) من القسم (٩) من القانون المذكور ، والتي جاء فيها (تستخدم الأموال المرصدة لوحدات الإنفاق لغاية ٣١ كانون الأول من السنة المالية وتسجل الإيرادات المقبوسة بعد نهاية السنة المالية كإيرادات للسنة المالية التالية) .

الطريقة الثانية : طريقة أساس الاستحقاق (حساب الإئام أو حساب الدورة المالية) ، تصرف هذه الطريقة إلى مراعاة إظهار الصورة الحقيقة لإيرادات الدولة ونفقاتها في السنة المالية المنتهية ، ومن ثم وفق هذه الطريقة يضم الحساب الختامي جميع ما يستحق للدولة أثناء السنة المالية من إيرادات أيًّا كان تاريخ التحصيل الفعلي لها ، وعلى جميع المبالغ التي استحقت على الدولة حتى وأن كانت لم تدفع فعلاً أثناء السنة^(٣) ، ومع ذلك فلها مسوئتها التي تتجلى ببقاء الحسابات مفتوحة بعد انتهاء السنة المالية ، وهذا يرجع إلى عدم إمكانية إغفالها ما لم يتم تسوية جميع التزامات وحقوق الدولة المالية ، ولا يخفى أن هذا يتطلب مرور مدة طويلة تظل الحسابات فيها مفتوحة ، مما يؤدي إلى تداخل الحسابات بنتائج السنوات ومن ثم تأخر المصادقة عليها، وعليه فإنها تبقى غامضة تمهد السبل لارتكاب المخالفات المالية وتقلل من فائدتها في إجراء الرقابة^(٤) .

على هذا ، فإن هذه الطريقة في إعداد مشروع الحساب الختامي تتطلب أن تكون هناك مدة إضافية تضاف إلى السنة المالية ، ليتم فيها إكمال تسوية الالتزامات التي نشأت في ذمة

(١) د. حسن عواضة ، د. عبد الرؤوف قطيش ، مصدر سابق ، ص ٣١٣ .

(٢) د. إسماعيل خليل إسماعيل ، د. نائل حسن عدس ، المحاسبة الحكومية ، دار اليازوري العلمية ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ٤٧٦ .

(٣) د. يونس أحمد البطريق ، د. حامد عبد المجيد دراز ، د. سعيد عبد العزيز عثمان ، مصدر سابق ، ص ٩٣ .

(٤) شلال زهير ، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة ، أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة محمد بوعزم بومرداس ، الجزائر ، ٢٠١٤ – ٢٠١٣ ، ص ٣٥ .

الدولة في هذه السنة وذلك بدفع مبالغ هذه الالتزامات ، وكذلك تسوية الحقوق التي نشأت لصالح الدولة أثناءها عبر تحصيل هذه الحقوق .

وهذه الطريقة في إعداد مشروع الحساب الختامي هي المعتمدة في فرنسا لمدة طويلة من الزمن ، إذ تمتد السنة المالية فيها لمدة متممة لإنتهاء الحسابات تصل لستة أشهر ، ثم عدلت عنها لما تبدلت لها عيوبها^(١) .

الطريقة الثالثة : وهي طريقة الأساس المشترك أو المختلط ، وجدت لتلافي مساوى الطريقتين السابقتين عبر الجمع بين محسنهما ، وتعتمد على طريقة الأساس النقدي في قفل الإيرادات، وعلى طريقة أساس الاستحقاق في قفل النفقات^(٢) .

ووفق هذه الطريقة يكون في حكم النفقات العامة المقيدة ، النفقات العامة التي تعذر صرفها بعد أن تقرر صرفها بموجب سندات صرف صحيحة فتخصم تلك النفقات من التخصيصات وترحل إلى حساب الأمانات ، والنفقات التي صدرت بها أوامر صرف صحيحة ودفعها من اعتماداتها المخصصة أثناء السنة المالية ، ومن ثم فإن أي نفقة لا تدخل في نطاق ما تم ذكره ترحل إلى الموازنة اللاحقة^(٣) .

من كل ما تقدم يتضح ، أن إعداد مشروع الحساب الختامي في لبنان والأردن وال العراق، يكون من صلاحية الحكومة بكونها هي المسئولة عن تنفيذ قانون الموازنة العامة ، ومن ثم هي التي من المفترض أن توضح نتائج تصرفاتها المالية وهل كانت وفق الحدود المجازة من قبل مجلس النواب أم أن هناك مخالفات مالية قد حصلت أثناء التنفيذ ، وتتولى الحكومة إعداد هذه الحسابات بوساطة وزارة المالية التي تنظمها بالاستعانة بدوائر الرقابة والتدقير الداخلي المنتشرة في أرجاء الجهاز الإداري في الدولة ، فضلاً عن الاستعانة بتقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي (ديوان المحاسبة في لبنان والأردن) ، كما يكون للديوان دور بارز في تدقيق هذه الحسابات من حيث صحة العمليات الحسابية ومجاميعها للتأكد من صحة تنفيذ قانون الموازنة العامة ، إذ يضع تقريراً يثبت فيه ما توصل إليه من نتائج بشأنه ويرسل صورة من التقرير إلى مجلس النواب ، وهنا كلما كان الدور الرقابي لمجلس النواب فاعلاً تؤتي ملاحظات الديوان

(١) د. زينب كريم الداودي ، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة ، الطبعة الأولى ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٣ ، ص ٣٨٧ .

(٢) د. محمد شاكر عصفور ، مصدر سابق ، ص ١٣١ .

(٣) د. إبراهيم محمد الحمود ، فلسفة المبدأ الدستوري لسنوية الميزانية العامة ، مصدر سابق ، ص ٣٢ .

ثمارها في محاسبة الجهاز التنفيذي عن المخالفات المالية إن وجدت ، وإن كان العكس ف تكون تلك الملاحظات بلا أثر يذكر .

هذا ، وسلك الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ المعدل مسلكاً محموداً ، حين أشار إلى سقف زمني تقدم فيه الحكومة مشروع الحساب الختامي إلى مجلس النواب ، وهو بنهاية ستة أشهر من انتهاء السنة المالية ، في حين أغفل الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل، تحديد موعد تلتزم به الحكومة بتقديم مشروع الحساب الختامي ، وتم تحديد موعد تقديمها في قانون المحاسبة العمومية لسنة ١٩٦٣ في أول تشرين الثاني أي في مدة عشرة أشهر من انتهاء السنة المالية ، أما في العراق فإن دستوره الصادر عام ٢٠٠٥ هو الآخر لم يحدد الموعد الذي يقدم فيه مشروع الحساب الختامي لمجلس النواب ، وقد تم تحديد ذلك في قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ في (٣٠) حزيران أي في مدة ستة أشهر من انتهاء السنة المالية ، وبعد صدور قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ أصبحت المدة المنوحة لمجلس الوزراء لتقديم المشروع فيها هي تسعة أشهر من انتهاء السنة المالية ، ونعتقد أن هذه المدة مبالغ فيها ، فستة أشهر أو أقل مدة كافية لإعداد مشروع الحساب الختامي من قبل وزارة المالية وتدقيقه من قبل ديوان الرقابة المالية خاصة وأن العراق يعتمد طريقة الأساس النقدي في قفل الحسابات التي تمتاز بالبساطة والتركيز على غلق الحسابات عند انتهاء السنة المالية .

الفرع الثاني

سلطة مجلس النواب في مناقشة وإقرار مشروع الحساب الختامي

تهدف مناقشة مشروع الحساب الختامي من قبل مجلس النواب لغرض إقراره إلى التتحقق من تنفيذ محتويات قانون الموازنة العامة بالشكل المطلوب ، وعدم خروج وحدات الصرف عن الحدود المرسومة لها ، والكشف عن الأخطاء والانحرافات في التنفيذ ، كما تهدف إلى المحافظة على استمرار سير العجلة الإدارية في الشؤون المالية من دون أي إسراف أو تبذير، كل هذا بهدف المحافظة على المال العام .

ولأجل بلوغ رقابة مجلس النواب على عمليات الصرف عبر مشروع الحساب الختامي غايتها ونجاحها ، فإن ذلك يتوقف على الأهمية التي يوليهها المجلس لهذا المشروع عند مناقشته وإقراره ، لذلك لا بد لأعضاء مجلس النواب الاهتمام الجدي والدقة والأمانة وسرعة النظر فيه،

فضلاً عن مطالبة الحكومة بتقديمه في الموعد الذي حده القانون ، لضمان فاعلية هذه الرقابة والاستفادة من السلبيات والابيجابيات التي يتضمنها^(١).

إذ يمكن لأعضاء مجلس النواب أن يبينوا عند مناقشة مشروع الحساب الختامي مدى مطابقة الأرقام الواردة فيه مع تلك التي سبق لهم إقرارها في قانون الموازنة العامة ، والتأكد من مدى احترام الحكومة للقواعد المالية المتعلقة بتنفيذ هذا القانون^(٢) ، فإذا تبين لهم سلامية الموقف المالي للحكومة قاموا بإقرار هذا الحساب ، أما إذا تبين لهم وجود مخالفات مالية جسيمة في التنفيذ فإنه يجب عندئذ تحريك المسؤلية السياسية ضد الوزراء المخالفين ، وربما يصل الأمر إلى تحريكها ضد الحكومة بأكملها^(٣).

على ما تقدم نصت أغلب الدساتير والقوانين المالية في دول العالم ، على سلطة مجلس النواب في إقرار مشروع الحساب الختامي لقانون الموازنة العامة ، وبذلك تعرض الموازنة على ممثلي الشعب مررتين ، الأولى عند إقرار المشروع الخاص بها ، والثانية بمناسبة إقرار مشروع الحساب الختامي ، مما يمكن مجلس النواب من مساءلة الحكومة عن مواطن الضعف والتقصير والتجاوز الحاصلة عند تنفيذ قانون الموازنة^(٤) .

ففي لبنان نصت المادة (٨٧) من دستورها الصادر عام ١٩٢٦ المعدل بالقول (إن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة ..) ، وحدد قانون المحاسبة العمومية كما بينا سابقاً تاريخ تقديم مشروع الحساب الختامي لمجلس النواب قبل أول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة ، وعند ذلك يتم دراسته في لجنة المال والموازنة النيابية التي يكون لها في ذلك الاستماع إلى رئيس ديوان المحاسبة أو من ينتدبه عند دراسة تقرير الديوان بشأن مشروع الحساب الختامي^(٥) .

(١) د. عادل فليح العلي ، د. طلال محمد كداوي ، اقتصاديات المالية العامة ، الكتاب الثاني ، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل ، ١٩٨٩ ، ص ٣٤٢ .

(٢) د. سالم شواكة ، الرقابة المالية ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، العدد (٣) ، السنة (٢٩) ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٣١ .

(٣) د. حافظ شعيلو عمرو ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، منشورات جامعة الفتح ، طرابلس ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٥١ – ٣٥٢ .

(٤) د. لعمارة جمال ، مصدر سابق ، ص ١٦٠ .

(٥) نصت المادة (٥١) من قانون تنظيم ديوان المحاسبة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (٨٢) لسنة ١٩٨٣ على (تستمع لجنة المال والموازنة البرلمانية وسائر اللجان المختصة إلى رئيس الديوان أو من ينتدبه وعند الاقتضاء إلى ممثل الإدارات العامة والهيئات المختصة عند درس التقرير لإبداء الإيضاحات اللازمة) .

وعلى مجلس النواب المصادقة على مشروع الحساب الختامي لموازنة السنة التي أنجزت حساباتها ، فلو كان المجلس يدرس مشروع قانون موازنة عام ٢٠١٨ ، لكان عليه أن يصادق على مشروع الحساب الختامي لقانون موازنة عام ٢٠١٦ ، ثم ينتقل إلى التصويت على مشروع قانون موازنة عام ٢٠١٨^(١) .

أما من الناحية العملية ، فلم يكن لرقابة مجلس النواب اللبناني ، عبر تصديق مشروع قانون الحساب الختامي ، أية فاعلية ، فقد جرى المجلس على تصديق هذا القانون من دون أية مناقشات جدية^(٢) ، كما أن هناك عادة مستمرة تتمثل في التأخر في عرض الحسابات الختامية على مجلس النواب ، فعلى سبيل المثال حسابات الأعوام (٢٠٠٩ ، ٢٠٠٨ ، ٢٠١٠) لم ترسلها مديرية الموازنة في وزارة المالية إلى ديوان المحاسبة خطوة تمهيدية لعرضها على مجلس النواب إلا في تاريخ ٢٦/آذار/٢٠١٢ ، وعند تدقيقها في ديوان المحاسبة تم تسجيل ملاحظات متعددة عليها ، أبرزها أن قيمة الإيرادات المحققة والمحصلة لا تعكس الصورة الحقيقة لإيرادات الدولة ، فضلاً عن أنها حسابات ليست نهائية ومن ثم غير قابلة للتدقيق^(٣) .

وفي الأردن كما بینا في موضوع إعداد مشروع الحساب الختامي ، تلتزم الحكومة وفق المادة (١١٢) من الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ المعدل بتقديم الحسابات الختامية بنهاية ستة أشهر من انتهاء السنة المالية ، لينظر مجلس النواب بهذه الحسابات ويجري مناقشتها ثم المصادقة عليها ، إلا أنه من الوجهة العملية لا توجد هناك رقابة فاعلة لمجلس النواب الأردني على تنفيذ قانون الموازنة العامة وإقرار الحسابات الختامية ، فواقع الحال لا تتعذر هذه الرقابة سوى استدعاء الوزراء ومناقشتهم فيما يتعلق بالخصائص المالية المحددة لوزاراتهم أمام اللجنة المالية النيابية ، وينتهي الأمر بتوجيهه الانتقادات والتوصيات^(٤) .

(١) نصت المادة (١١٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل على (يصدق المجلس أولاً على قانون قطع الحساب ، ثم على موازنة النفقات ثم قانون الموازنة وفي النهاية على موازنة الواردات) .

(٢) أحمد السيد النجار ، أحمد صقر عاشور ، إلهام المتوكل ، وأخرون ، الرقابة المالية في الأقطار العربية بحوث ومناقشات الندوة العلمية التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، الطبعة الأولى ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٠٧ .

(٣) إيلي معروف ، الموازنة وواقع الرقابة على قطع الحساب في لبنان ، بحث منشور في مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة ، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي ، وزارة المالية اللبنانية ، بيروت ، العدد (٣) ، ٢٠١٢ ، ص ٣٠ – ٣١ .

(٤) عبد الرؤوف جابر ، دور رقابة ديوان المحاسبة دراسة قانونية مقارنة ، الطبعة الأولى ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٧ ، ص ١٧٧ .

أما في العراق فقد بين دستوره الصادر عام ٢٠٠٥ سلطة مجلس النواب في إقرار مشروع الحساب الختامي ، إذ نصت الفقرة (أولاً) من المادة (٦٢) منه على (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره) .

ويحيل رئيس مجلس النواب مشروع الحساب الختامي وتقريري ديوان الرقابة المالية الاتحادي ووزارة المالية إلى اللجنة المالية النيابية ، كلجنة مختصة لدراسته والوقوف عند ما جاء في تقرير ديوان الرقابة المالية من ملاحظات ، ثم يبدأ المجلس بإجراء مناقشه في الجلسات العامة للمجلس بحضور وزير المالية بعد أن ترفع إليه اللجنة المالية تقريراً بخصوصه ، وعند الانتهاء من إجراء المناقشات بشأنه يتم التصويت عليه بباباً باباً ، وتصدر موافقة المجلس بقانون^(١) .

وبعد الانتهاء من الموافقة على مشروع الحساب الختامي ، ينشر في الجريدة الرسمية للدولة (الواقع العراقي) من أجل إطلاع الجمهور عليه^(٢) .

على هذا ، يكون مجلس النواب في العراق هو المسؤول عن الرقابة على عمليات الصرف جميعها ، ولا يجوز له أن يهمل دراسة مشروع الحساب الختامي ويفقده الغاية المتواخدة منه^(٣) ، إلا أنه من حيث التطبيق العملي تجدر الإشارة إلى أن مجلس الوزراء لم يلتزم بالمواعيد المحددة التي ينبغي أن يقدم فيها مشروع الحساب الختامي ، وفي الوقت ذاته أن مجلس النواب هو الآخر لم يدرك أهمية مناقشه وإقراره فتهاون في تأخر مجلس الوزراء بتقادمه^(٤) ، ولعل العائق في ذلك هو عدم النص على مسؤولية مجلس الوزراء في حال امتناعه من تقديم هذا المشروع في الوقت المحدد من دون عذر مشروع ، ومهما يكن السبب في تأخر وصول مشروع

(١) نصت المادة (٢٣) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ على (يحيل الرئيس الحساب الختامي للموازنة العامة والتقارير المتعلقة به إلى اللجنة المالية ومن يرى المجلس إضافتهم من المتخصصين لدراستها وتقديم تقرير عنها إلى المجلس باتخاذ ما يراه بشأنها في جلسة تخصص لهذا الغرض يحضرها وزير المالية الاتحادي وبعد أن يفرغ المجلس من مناقشة تقرير اللجنة يشرع بإجراء التصويت على الحسابات الختامية لموازنات الدولة بباباً باباً . وتصدر موافقة المجلس بقانون) .

(٢) نصت المادة (٨) من القسم (١١) من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ على (يتبع الموافقة على الحسابات السنوية النهائية من قبل الجهة التي ستكون السلطة التشريعية الوطنية نشر الحساب الختامي في الجريدة الرسمية " الواقع العراقي " ويتاح للجمهور الإطلاع عليه) .

(٣) شيماء نعمة عبود الكعبي ، مصدر سابق ، ص ١١٥ .

(٤) حامد جسوم حمزة عطيه الدعمي ، دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية المال العام " دراسة مقارنة " ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٥ ، ص ٩١ .

الحساب الختامي إلى مجلس النواب فإن ذلك يحد من دوره في مجال الرقابة على عمليات الصرف وأداء وحدات الإنفاق^(١).

على الصعيد العملي لم تطرح الحسابات الختامية للسنوات (٢٠٠٥ ، ٢٠٠٦) على مجلس النواب العراقي للمناقشة والمصادقة عليها إلا في عام ٢٠١٥ ، وحينها حدث خلاف داخل مجلس النواب حول آلية التصويت عليها ، هل يكون بصيغة قانون أم بصيغة قرار، وارتآت اللجنة المالية أن تتم المصادقة عليها بصيغة قرار^(٢) ، فقدمت اللجنة تقريرها عن هذه الحسابات وطلبت التصويت عليها بصيغة قرار فصادق عليها المجلس بالصيغة التي طلبتها اللجنة، مصادقة مشروطة بمعالجة الخروقات المذكورة في تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي^(٣).

أما مشروع الحساب الختامي لقانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٧ ، فقد عرض على مجلس النواب العراقي في عام ٢٠١٦ ، وأشار تقرير اللجنة المالية وتقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي إلى وجود مخالفات في تنفيذ قانون الموازنة العامة للسنة المالية المذكورة، أهمها منح سلف من دون وجود تخصيص مالي ، وتجاوز بعض الجهات الحكومية على التخصيصات المالية المحددة لها في قانون الموازنة ، كما بين تقرير اللجنة وجود فائض متراكم للأعوام (٢٠٠٣ – ٢٠٠٧) بحدود (٥٣) تريليون بدأ ينخفض ويتشابه بمبالغ كبيرة ، وطلبت اللجنة بمساءلة رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية والجهات المتجاوزة على التخصيصات المالية^(٤)، وفي ٢/نيسان/٢٠١٦ صادق مجلس النواب على مشروع الحساب الختامي المذكور بصيغة قرار متضمناً ملاحظات وتحفظات^(٥) ، من دون محاسبة الحكومة عن التجاوزات والمخالفات المرتكبة عند تنفيذ قانون الموازنة العامة .

(١) كريم لفته مشاري الجراحى ، مصدر السابق ، ص ٩٥ .

(٢) ينظر : محضر جلسة مجلس النواب العراقي ، الجلسة الثانية والثلاثين ، الدورة النيابية الثالثة ، السنة التشريعية الأولى ، الفصل التشريعي الثاني ، بتاريخ ٢٠١٥/٤/٢٨ ، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي : <http://ar.parliament.iq> (٢٠١٨/٧/٢١)

(٣) ينظر : محضر جلسة مجلس النواب العراقي ، الجلسة السابعة والعشرين ، الدورة النيابية الثالثة ، السنة التشريعية الثانية ، الفصل التشريعي الأول ، بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٥ ، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي : <http://ar.parliament.iq> (٢٠١٨/٧/٢٢)

(٤) ينظر : محضر جلسة مجلس النواب العراقي ، الجلسة الثامنة ، الدورة النيابية الثالثة ، السنة التشريعية الثانية ، الفصل التشريعي الثاني ، بتاريخ ٢٠١٦/٢/١٦ ، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي : <http://ar.parliament.iq> (٢٠١٨/٧/٢٢)

(٥) ينظر : قرار مجلس النواب العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٦ بشأن الحسابات الختامية لسنة ٢٠٠٧ ، منشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٤٠٦) ، بتاريخ ٣٠/أيار/٢٠١٦ .

وفي الطريقة ذاتها تمت المصادقة على الحسابات الختامية للسنوات (٢٠٠٨ ، ٢٠٠٩ ، ٢٠١٠) بتاريخ ٧/تشرين الثاني/٢٠١٦^(١) .

ونجد أن مصادقة مجلس النواب على الحسابات الختامية بصيغة قرار محل نظر وفيه مخالفة دستورية واضحة ، لنص الفقرة (أولاً) من المادة (٦٢) من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ ، والتي جاء فيها (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره) ، فعبارة مشروع قانون الواردة بالنص المذكور آنفًا واضحة ولا تقبل للبس في أنها تجمع بين الموازنة العامة والحساب الختامي ، فضلاً عن ذلك فإن المصادقة على الحسابات الختامية بصيغة قانون يضفي عليها شفافية أكثر وإحاطة بأبواب الصرف ، إذ ستعرض على مجلس النواب كحقيقة مشروعات القوانين ويتم قراءتها قراءة أولى وثانية ومناقشتها ثم التصويت عليها .

هذا ، ونعتقد أن الخلاف حول هذا الأمر قد زيل بصدور قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ ، والذي كشف في المادة (٢٣) منه آلية المصادقة على مشروع الحساب الختامي بعد مناقشة تقرير اللجنة المالية بالقول (.. وتصدر موافقة المجلس بقانون) .

في ضوء ما تقدم ، يلاحظ على طريقة مصادقة مجلس النواب العراقي على الحسابات الختامية ، أنها جميعها جاءت بصيغة قرار ، كما أنها لا توحّي بوجود دور رقابي تجاه عمليات الصرف المرتبطة بتنفيذ قانون الموازنة العامة ، إذ اقتصرت على إصدار توصيات وملحوظات يمكن تلخيصها بالأتي :

١ – ضرورة التزام وحدات الإنفاق بمعالجة التحفظات والملاحظات المقيدة في تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي .

٢ – توصية إلى وزارة المالية بإرسال الحسابات الختامية إلى ديوان الرقابة المالية الاتحادي في الموعد المحدد لها ، وتزويد الديوان بالتقارير المطلوبة كافة .

٣ – على وزارة المالية إطفاء السلف كافة ، الموقوفة من سنوات سابقة ، واتخاذ الإجراء اللازم بحق وحدات الإنفاق المتلكئة .

(١) ينظر : محضر جلسة مجلس النواب العراقي ، الجلسة التاسعة والعشرين ، الدورة النيابية الثالثة ، الفصل التشريعي الأول ، السنة الثالثة ، بتاريخ ٢٠١٦/١١/٧ ، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي : <http://ar.parliament.iq> (تاریخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٧/٢٥)

نعتقد أن هذه الإجراءات المتخذة من مجلس النواب العراقي لا تنسجم مع أهمية الحسابات الختامية التي جاءت للتأكد من مدى التزام الحكومة بالإجازة الممنوحة لها بالصرف، وتحريك المسؤولية السياسية التضامنية أو الفردية تجاهها في حال وجود حالات فساد أو هدر للمال العام ، فضلاً عن مخاطبة الادعاء العام وهيئة النزاهة في تحريك المسؤولية الجزائية لمحاسبة المقصرين والمتجاوزين من أعضاء الجهاز الحكومي .

من كل ما تقدم يتضح أن رقابة مجلس النواب اللاحقة على عمليات الصرف في (لبنان، والأردن ، والعراق) رقابة شكلية ولا ترقى إلى المستوى المطلوب ، وذلك يعود إلى تأخر الحكومة في تقديم الحسابات الختامية عن الموعد المحدد لها ، مما يجعل مناقشة هذه الحسابات في مجلس النواب تحصيل حاصل ، إذ إنّها تتم بعد مدة طويلة من تنفيذ قانون الموازنة العامة يكون فيها المسؤول المتجاوز على التخصيصات المالية أو المقصري في تنفيذ بنود قانون الموازنة العامة قد تغير مما يستحيل معه تحريك المسؤولية السياسية بحقه ، فضلاً عن عدم وجود نص دستوري أو قانوني يوضح الجزء المباشر الذي من المفترض أن يتّخذ مجلس النواب بحق الحكومة أو أحد أعضائها في حال ثبتت الحسابات الختامية وتقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي (ديوان المحاسبة في لبنان والأردن) وجود مخالفات جسيمة في تنفيذ قانون الموازنة، فضلاً عن أن رقابة مجلس النواب تبقى مرهونة بمدى كفاءة وفعالية أعضاء المجلس في ممارسة دورهم الرقابي تجاه الحكومة .

الخاتمة

بعد أن انتهينا من دراستنا الموسومة (سلطة مجلس النواب العراقي في الموازنة العامة – دراسة مقارنة –) ، لم يبق لنا سوى عرض أهم النتائج المستخلصة ، والتوصيات التي نراها ضرورية لاستكمال البحث وكالآتي :

أولاً : النتائج

- ١ – أورد الفقهاء تعرifات متعددة للموازنة العامة ، وكان مبني هذا التعدد هو اختلاف الزاوية التي ينظر منها للموازنة ، فمنهم من ركز على الجانب الفني ، ومنهم من ركز على الجانب الإداري ، وذهب آخرون إلى النظر إلى الجانب القانوني عند تعريفها .
- ٢ – توصلنا إلى أن الموازنة العامة عمل قانوني بكل ما تحمله الكلمة من معنى ، فهي تمر بجميع مراحل القانون من اقتراح ومناقشة وإقرار وتصديق وإصدار ، غير أنها تختلف عن بقية القوانين في أنها قانون محدد المدة (سنة واحدة) ويحمل معنى التخمين ، ولا يعطي الحق لمجلس النواب أو إحدى لجانه تقديم مقترن قانون بشأنه .
- ٣ – يرجع حصر سلطة إعداد مشروع قانون الموازنة العامة بالحكومة وحجبه عن مجلس النواب إلى اعتبارات متعددة أهمها ؛ أن الحكومة هي من يقع على عاتقها مهمة تحقيق أهداف المجتمع ، وأنها من الناحية العملية تكون أقدر من مجلس النواب على القيام بهذه المهمة ؛ بما لها من إمكانيات فنية وأجهزة متخصصة أدرى باحتياجات المرافق العامة وحجم الإيرادات التي من الممكن تحصيلها .
- ٤ – لم يشر الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ – بصورة صريحة أو ضمنية – إلى الموعد الزمني الذي يجب فيه على مجلس الوزراء إيداع مشروع قانون الموازنة لدى مجلس النواب ، بخلاف الدستور اللبناني والدستور الأردني .
- ٥ – تعد عملية التصويت داخل مجلس النواب ، الطريق الشرعي الوحيد لعملية إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ، ونقله من مجرد تقديرات إلى نصوص قانونية واجبة التنفيذ ، وذلك بعد مناقشته في اللجنة المالية وفي الجلسات العامة للمجلس والتأكد من صحة وسلامة التخصيصات المالية المقيدة فيه .

- ٦ - لم تكن اللجنة المالية النيابية في مجلس النواب العراقي ، بالمستوى المطلوب في أداء دورها بدراسة مشروع قانون الموازنة العامة بصورة تفصيلية وتحديد الأهمية النسبية للنفقات الجارية والاستثمارية والوقوف على مدى اتساقه مع خطط التنمية في الدولة ، وذلك يرجع إلى تقديم الاعتبارات السياسية على مبدأ الخبرة والتخصص في اختيار أعضائها ، مما يؤثر بالنتيجة على نوعية العمل الذي تتجزء .
- ٧ - إن افتقار أغلب أعضاء مجلس النواب العراقي إلى الاختصاص والخبرة في المسائل المالية للمساعدة في فهم وتحليل محتويات مشروع قانون الموازنة العامة ، فضلاً عن ما يرافق إقرار هذا المشروع من تغليب لاعتبارات الحزبية والمناطقية وحتى المصالح الشخصية ، أدت إلى محدودية الافادة من مخرجات قانون الموازنة العامة للبلد في تعزيز قدرات الدولة وتقديمها عبر استثمار موارد هذه الموازنة في مشاريع استراتيجية ، والاكتفاء بتخصيص هذه الموارد في الاستجابة الضعيفة لاحتياجات الأساسية للشعب وبصورة يشوبها غياب التخطيط والهدر الفادح المقررون بكل أوجه الفساد .
- ٨ - عادةً ما يتأخر مجلس النواب في لبنان والعراق في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة عن الموعد المحدد لها لأشهر عدة ، لأسباب من أهمها تأخر الحكومة في إرسال المشروع الخاص بالموازنة إلى مجلس النواب إلى ما بعد الموعد الذي ضربه القانون ، وتقديم المقترنات والتعديلات بدوافع سياسية وانتخابية أو لتحقيق مصالح ضيقة داخل مجلس النواب عند مناقشة المشروع ما يؤدي إلى إطالة أمد النقاش ومن ثم تأخر عملية التصويت ، فضلاً عن ذلك فإن أبرز أسباب التأخير في العراق طيلة السنوات السابقة ، يرجع إلى عدم وجود معيار ثابت موثوق به ومتفق عليه في توزيع التخصيصات المالية بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ما أدى إلى نشوب الخلافات داخل مجلس النواب حول حصة إقليم كردستان من الموازنة العامة بمناسبة مناقشتها في كل سنة .
- ٩ - غياب التنظيم الدستوري في العراق ، لحالة التأخير المحتمل في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ، والمعالجات بشأنه .
- ١٠ - تختلف سلطة مجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة عن سلطته في إدخال التعديلات على مشاريع القوانين الأخرى ، فتخضع لبعض القيود ، ولا تطلق يده في إجراء التعديلات على تقديرات الحكومة ، وذلك يرجع إلى الطبيعة الفنية لقانون الموازنة العامة ،

إذ إن أي تعديل في أحد الأبواب يستلزم ، قيام الحكومة بإعادة النظر بخطتها ومشاريعها المزمع تنفيذها .

١١ – غالباً ما يكون قانون الموازنة العامة في العراق محل نزاع أمام المحكمة الاتحادية العليا بين مجلس النواب ومجلس الوزراء ، بسبب تجاوز مجلس النواب لصلاحياته المحددة دستورياً بشأن تعديل مشروع قانون الموازنة العامة .

١٢ – يتمتع مجلس النواب بحق رفض مشروع قانون الموازنة العامة ، ويستند هذا الحق إلى حقه الثابت في الإقرار ، فمن يملك حق الإذن يملك حق المنع ، كما أن مجلس النواب يعد هو الممثل الحقيقي لرأي الشعب والمعبر عن مصالحه ، لذا من غير المنطقي أن يحرم الشعب من رفض مشروع قانون الموازنة العامة إن كان لا ينسجم مع طبيعة الوضع في البلد ولا يحقق المصالح العامة .

١٣ – إن اشتراط الدستور العراقي والنظام الداخلي لمجلس النواب تقديم طلب موقع من خمسة وعشرين عضواً إلى جانب مقدم الطلب لغرض تفعيل دور الرقابي للمجلس – عبر آليات طرح موضوع عام للمناقشة ، والاستجواب – على عمليات الصرف التي تقوم بها الحكومة ، شكل عائقاً أمام الأحزاب الصغيرة الممثلة في مجلس النواب لتفعيل هذا دور الرقابي المفترض للمجلس .

١٤ – أغلب الاستجابات التي يجريها مجلس النواب العراقي لأعضاء الحكومة ، في الأمور المتعلقة بتنفيذ قانون الموازنة العامة ، لم تصل إلى طرح الثقة بالوزراء اللذين يثبت بحقهم تجاوز على التخصيصات المالية المحددة لوزاراتهم ، وهدر واحتلاس للمال العام ، وتقسيم في تنفيذ قانون الموازنة العامة على النحو الذي يضمن تحقيق الأهداف المرسومة له .

١٥ – إتباع طريقة الأساس النقدي في الدول محل المقارنة بإعداد مشروع الحساب الختامي، أمر يساعد الحكومة في سرعة انجازها بوقت مبكر ، ومن ثم يفتح أمام مجلس النواب فرصة مناقشة نتائج التصرفات المالية للحكومة طيلة السنة المالية ، كون هذه الطريقة يتم في ضوئها غلق الحسابات الحكومية منذ لحظة انتهاء السنة المالية ، إلا أن الواقع يشير إلى تأخر الحكومة بتقدير الحسابات الختامية لمجلس النواب .

١٦ - لم يحدد الدستور اللبناني والدستور العراقي ، الوقت الذي تلتزم به الحكومة بتقديم مشروع الحساب الختامي إلى مجلس النواب ، في حين أن الدستور الأردني ألزم الحكومة بتقديمه إلى مجلس النواب في مدة ستة أشهر من انتهاء السنة المالية .

١٧ - من الناحية العملية ، ثبت أن رقابة مجلس النواب اللاحقة على عمليات الصرف رقابة شكلية غير فاعلة ، وذلك يعود إلى تقديم الحسابات إلى مجلس النواب بعد مدد طويلة من انتهاء السنة المالية ، فضلاً عن المصادقة عليها من دون أية مناقشات جدية . وفي العراق تحديداً ، لم ينظر مجلس النواب إلى الحسابات الختامية بأهمية بالغة ، فهو لم يحاسب الحكومة عن تأخرها في تقديم الحسابات في الموعد المحدد لها ، ولم يوليها اهتماماً كبيراً عند مناقشتها والتصويت عليها ، كما أنه جرى على تصديقها في السنوات السابقة بصيغة قرار وليس بصيغة قانون ما أفقدتها أهميتها الرقابية ، فضلاً عن أن المجلس اكتفى بهذا المجال بطرح جملة من التوصيات واللاحظات للجهاز التنفيذي من دون تحريك مسؤوليته السياسية ، على الرغم من ثبوت المخالفات عليه .

ثانياً : التوصيات

١ - ندعو الجهة المعنية بتعديل الدستور ، إلى العمل على تعديل الفقرة (أولاً) من المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥ ، بما يضمن تحديد موعد زمني يلتزم فيه مجلس الوزراء بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب ، ويتيح للمجلس مزيداً من الوقت وهو يدرس المشروع بما يمكنه من إقراره بصورة متأنية ونابعة من دراسات مستفيضة ، وكذلك تحديد موعد زمني لتقديم مشروع الحساب الختامي إلى مجلس النواب ، يكون هذا الموعد في مدة لا تزيد على ستة أشهر من انتهاء السنة المالية ، خاصة وأن النظام المالي العراقي يأخذ بطريقة الأساس النقدي في قفل الحسابات الحكومية ، والتي تسمح بإعداد الحسابات بمدة قصيرة ، ونقترح أن يكون نص الفقرة المذكورة أعلاه على النحو الآتي (١ - يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة في ١/تشرين الأول من كل عام إلى مجلس النواب لإقراره . ٢ - يقدم مجلس الوزراء مشروع الحساب الختامي في مدة أقصاها ستة أشهر من انتهاء السنة المالية إلى مجلس النواب لإقراره) .

٢ - نقترح على مجلس النواب العراقي تشكيل اللجنة المالية من بين أعضائه من ذوي الخبرة والاختصاص في المجال المالي والقانوني ، والاعتماد على خبرات واستشارات لجنة من الخبراء

والمختصين في الشؤون المالية ، ترتبط مجلس النواب وتقدم المشورة والرأي في كل ما يتعلق بالموازنة العامة .

٣ - في سبيل الحد من تكرار حالة التأخر في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ، ندعو الحكومة العراقية إلى الإسراع في إجراء تعداد عام للسكان ، يتم في ضوئه توزيع التخصيصات المالية على الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ما يجنب مجلس النواب الخلاف المستمر حول حصة إقليم كردستان والذي كان سبباً بارزاً في تأخر إقرار العديد من موازنات السنوات السابقة .

٤ - نقترح على الجهة المعنية بتعديل الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ ، تعديل نص المادة (٦٢) ، وإيراد فقرة جديدة تضاف إلى الفقرتين (أولاً) و (ثانياً) من المادة المذكورة ، تحدد طبيعة الآلية المعتمدة من قبل الحكومة في حال تأخر مجلس النواب في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ، ولتحقيق هذا الغرض نقترح النص الآتي (ثالثاً : في حال عدم تمكن مجلس النواب من إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل ١/كانون الثاني من كل عام ، يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة ١٢/١ لكل شهر من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة ، إلى حين إقرار المشروع) .

٥ - ندعو مجلس النواب العراقي إلى تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب وإضافة نص جديد يحدد مدة معينة للجهات ذات العلاقة ، لغرض الحضور والإجابة على طلبات أعضاء المجلس بطرح موضوع عام للمناقشة والأسئلة والاستجابات المقدمة لها ، لضمان التزام أعضاء الجهاز التنفيذي بإجابة أعضاء مجلس النواب حول ما لديهم من أسئلة واتهامات بخصوص تنفيذ قانون الموازنة العامة ، ونقترح أن يكون النص على النحو الآتي (على الجهات ذات العلاقة الالتزام بالحضور إلى مجلس النواب ، للإجابة على طلبات أعضاء المجلس المقدمة بموجب الدستور وهذا النظام ، بشأن طرح موضوع عام للمناقشة أو السؤال أو الاستجواب ، في مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمهها) .

٦ - نقترح على الجهة المعنية بتعديل الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ ، إضافة حق تشكيل لجان تحقيق إلى نص المادة (٦١) منه ، التي تناولت وسائل رقابة مجلس النواب على الحكومة، أسوة بوسائل الرقابة الأخرى ، لتأكيد حق المجلس في استخدام هذه الأداة في الرقابة على أعمال الحكومة وخاصة ما يتعلق بتنفيذ قانون الموازنة العامة .

٧ — ندعو مجلس النواب العراقي إلى ضرورة إعادة النظر بآلية التصديق على مشروع الحساب الختامي، والعمل على تصديقها بصيغة قانون وليس بصيغة قرار ، وذلك انسجاماً مع نص الفقرة (أولاً) من المادة (٦٢) من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ ، كما أن التصويت عليها بصيغة قانون يضمن مناقشة هذه الحسابات داخل مجلس النواب بصورة أكثر تفصيلاً ، إذ إن ذلك يلزم المجلس بقراءة مشروع الحساب الختامي قراءة أولى وقراءة ثانية تخللها مناقشات ومن ثم تعرض للتصويت .

٨ — ندعو مجلس الوزراء إلى الإسراع في تقديم الحسابات الختامية إلى مجلس النواب في الموعد المحدد لها ، ليكون الشعب بوساطة ممثليه على بينة وإطلاع من كيفية تحصيل الإيرادات وصرف النفقات ، وهل تمت في الحدود المبينة في قانون الموازنة العامة ، وتشخيص حالات التجاوز على التخصيصات المالية ، والوقوف على مدى كفاءة الجهاز الحكومي في تحقيق الأهداف المرسومة للقانون .

٩ — ندعو المشرع العراقي إلى تشريع قانون جديد للإدارة المالية وإلغاء قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ ، لأن القانون المذكور لم يوضع أول الأمر باللغة العربية لكونه وضع من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة فشابته الكثير من الأخطاء اللغوية عند ترجمته ، كما أن الكثير من المصطلحات الواردة فيه لا تتناسب مع المصطلحات الواردة في الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ .

المصادر

القرآن الكريم

أولاً : معاجم وقواميس اللغة

- ١ - ابن منظور ، لسان العرب ، المجلد السادس ، الطبعة الأولى ، دار المعارف ، القاهرة ، بلا سنة طبع .
- ٢ - د. أحمد مختار عمر ، معجم اللغة العربية المعاصرة ، المجلد الأول ، الطبعة الأولى ، عالم الكتب ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
- ٣ - لويس معلوف ، المنجد في اللغة والأدب والعلوم ، الطبعة التاسعة عشرة ، المطبعة الكاثوليكية ، بيروت ، بلا سنة طبع .
- ٤ - محمد بن أبي بكر عبد القادر الرazi ، مختار الصحاح ، دار المتتبلي ، بيروت ، ١٩٨٢ .
- ٥ - موريس نخله ، رؤحي البعلبكي ، صلاح مطر ، القاموس القانوني الثلاثي ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠١ .

ثانياً : الكتب

- ١ - د. إبراهيم محمد حسنين ، د. أكرم الله إبراهيم محمد ، حق السؤال البرلماني في النظام الدستوري المصري والكويتي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠١٣ .
- ٢ - د. إبراهيم هلال المهندسي ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١ .
- ٣ - أحمد حافظ الجعويني ، اقتصاديات المالية العامة دراسة في الاقتصاد العام ، بلا مكان نشر ، ١٩٦٧ .
- ٤ - أحمد السيد النجار ، أحمد صقر عاشور ، إلهام المتوكل ، آخرون ، الرقابة المالية في الأقطار العربية بحوث ومناقشات الندوة العلمية التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٩ .
- ٥ - أدهم عبد القادر الحاج ، الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٦ .

- ٦ - د. إسماعيل خليل إسماعيل ، د. نائل حسن عدس ، المحاسبة الحكومية ، دار اليازوري العلمية ، عمان ، ٢٠١٠ .
- ٧ - د. أعاد حمود القيسى ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، الطبعة الرابعة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
- ٨ - د. أمجد عبد المهدى مساعدة ، أمجد يوسف عقلة ، دراسة في المالية العامة ، الطبعة الأولى ، مكتبة المجتمع العربى للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
- ٩ - د. أنas بن صالح الزمرانى ، المالية العامة والسياسة المالية ، الطبعة الأولى ، مكتبة ووراقة البديع ، ٢٠٠٢ .
- ١٠ - د. إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب ، ١٩٨٣ .
- ١١ - د. برهان الدين جمل ، المالية العامة دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار بلال للنشر والدراسات والترجمة ، دمشق ، ١٩٩٢ .
- ١٢ - د. بشير علي محمد باز ، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- ١٣ - د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٩ .
- ١٤ - جيمس أندرسون ، صنع السياسات العامة ، ترجمة عامر الكبيسي ، الطبعة الثالثة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، ٢٠٠١ .
- ١٥ - جيهان حسن السيد أحمد ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .
- ١٦ - د. حافظ شعيلو عمرو ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، منشورات جامعة الفتح ، طرابلس ، ٢٠٠٧ .
- ١٧ - د. حامد عبد المجيد دراز ، مبادئ الاقتصاد العام ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٨ .
- ١٨ - د. حسن الحسن ، الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية ، الطبعة الثالثة ، دار بيروت للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨١ .

- ١٩ - د. حسن عواضة ، د. عبد الرؤوف قطيش ، المالية العامة دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ .
- ٢٠ - د. حسين سلوم ، المالية العامة القانون المالي والضريبي (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، دار الفكر اللبناني ، بيروت ، ١٩٩٠ .
- ٢١ - د. حنان محمد القيسى ، ثنائية المجلس التشريعي في العراق دراسة في مجلس الاتحاد ، الطبعة الأولى ، بيت الحكم ، بغداد ، ٢٠١٢ .
- ٢٢ - د. حنان محمد القيسى ، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥ ، مكتب السيسبان ، بغداد ، ٢٠١٤ .
- ٢٣ - د. خالد خضر الخير ، المبادئ العامة في علم المالية العامة والموازنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، بيروت ، ٢٠١٤ .
- ٢٤ - د. خطار شibli ، علوم مالية وتشريع مالي ، الطبعة الخامسة ، دار المنشورات الحقوقية ، ١٩٩٤ .
- ٢٥ - د. خليفي عيسى ، هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي ، الطبعة الأولى ، دار النفائس ، عمان ، ٢٠١١ .
- ٢٦ - د. دانا عبد الكريم سعيد ، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية دراسة تحليلية مقارنة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ .
- ٢٧ - د. رافع خضر صالح شير ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، الطبعة الأولى ، مكتبة السنهرى ، بغداد ، ٢٠١٢ .
- ٢٨ - راني خوري ، الموازنة العامة ، منتدى الاستراتيجيات الأردني ، عمان ، ٢٠١٣ .
- ٢٩ - الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ، المديرية العامة للدراسات والمعلومات ، مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني ، الملف الحادي عشر ، ٢٠٠٦ .
- ٣٠ - د. زين العابدين بدوي بن ناصر ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ .

- ٣١ - د. زينب حسن عوض الله ، مبادئ المالية العامة ، دار الجامعة الحديثة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨.
- ٣٢ - د. زينب كريم الداودي ، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة ، الطبعة الأولى ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٣.
- ٣٣ - سامي الاتروشي ، دور المراقبة العامة في العراق وورشة عمل حول إعداد وإقرار موازنة العام ٢٠٠٨ في العراق ، بيروت ، ٢٠٠٨.
- ٣٤ - سعاد محمد أحمد ياسين ، نظام المجلسين ومدى تطبيقه في مملكة البحرين دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٢.
- ٣٥ - د. سعد بسيسو ، موجز في علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي ، مطبعة النقيض ، بغداد ، ١٩٥٠.
- ٣٦ - د. سعيد السيد علي ، المسؤولية السياسية في الميزان دراسة مقارنة ، دار المجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٨.
- ٣٧ - سعيد بن حمدان اللحياني ، المراقبة العامة في الاقتصاد الإسلامي ، الطبعة الأولى ، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب ، جدة ، ١٩٩٧.
- ٣٨ - د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة لقرارات الإدارية ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٤.
- ٣٩ - د. سمير صلاح الدين حمدي ، المالية العامة ، الطبعة الأولى ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، بيروت ، ٢٠١٥.
- ٤٠ - د. سوزي عدلي ناشد ، أساسيات المالية العامة ، النفقات العامة – الإيرادات العامة – المراقبة العامة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨.
- ٤١ - د. السيد عبد المولى ، المالية العامة دراسة للاقتصاد العام مع إشارة خاصة للمالية العامة المصرية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٩.
- ٤٢ - د. سيروان زهاوي ، النظام البرلماني دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، منشورات زين الحقوقية والأدبية ، بيروت ، ٢٠١٥.

٤٣ - د. صباح بن حمد آل خليفة ، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني دراسة مقارنة مملكة البحرين والكويت ومصر ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٢ .

٤٤ - صباح صابر محمد خوشنو، الموازنة العامة في العراق دراسة تحليلية مع إشارة إلى إقليم كردستان العراق ، منشورات مركز دراسات إقليم كردستان للدراسات الإستراتيجية ، السليمانية ، ٢٠١٢ .

٤٥ - صلاح الدين مصطفى أمين ، الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله ، بغداد ، ١٩٧٩ .

٤٦ - د. عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام ، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية ، ٢٠٠٥ .

٤٧ - د. عادل الطباطبائي ، الأسئلة البرلمانية ، مطبوعات جامعة الكويت ، الكويت ، ١٩٨٧ .

٤٨ - د. عادل الطباطبائي ، النظام الدستوري في الكويت ، الطبعة الأولى ، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع ، الكويت ، ١٩٨٥ .

٤٩ - د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والقانون المالي والضريبي ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، إثراء للنشر والتوزيع ، الأردن ، ٢٠١١ .

٥٠ - د. عادل فليح العلي ، د. طلال محمد كداوي ، اقتصاديات المالية العامة ، الكتاب الثاني ، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل ، ١٩٨٩ .

٥١ - د. عباس محمد نصر الله ، المالية العامة والموازنة العامة ، الطبعة الأولى ، منشورات زين الحقوقية والأدبية ، بيروت ، ٢٠١٥ .

٥٢ - د. عبد الحميد متولي ، د. محسن خليل ، د. سعد عصفور ، القانون الدستوري والنظام السياسية ، الجزء الثاني ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بلا سنة طبع .

٥٣ - د. عبد الرؤوف جابر ، دور رقابة ديوان المحاسبة دراسة قانونية مقارنة ، الطبعة الأولى ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٧ .

- ٤ - عبد اللطيف قطيش ، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ .
- ٥٥ - د. عدنان حسين الخياط ، د. مهدي سهر الجبوري ، د. واثق علي الموسوي ، اقتصاديات الموازنة العامة ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، دار الأيام ، عمان ، ٢٠١٦ .
- ٥٦ - عدنان محسن ظاهر ، الموازنات العامة في الدول العربية ، دون ذكر معلومات طبع .
- ٥٧ - عدنان محسن ظاهر ، د. رياض حسين غنام ، اللجان النيابية في لبنان ، الطبعة الأولى ، دار بلال للطباعة والنشر ، بيروت ، ٢٠٠٧ .
- ٥٨ - د. علي سعد عمران ، القضاء الإداري — القضاء الإداري العراقي والمقارن — ، الطبعة الثانية ، الرضوان للنشر والتوزيع ، ٢٠١٥ .
- ٥٩ - علي محمد خليل ، سليمان أحمد اللويزي ، المالية العامة ، دار زهران ، عمان ، ١٩٩٩ .
- ٦٠ - د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعربي ، الطبعة الثانية ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الأشرف ، ٢٠١٣ .
- ٦١ - د. فاتن محمد كمال ، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورها الصادر عام ١٩٧٣ وتعديلاته "دراسة مقارنة" ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٢ .
- ٦٢ - د. فاطمة السويس ، المالية العامة موازنة — ضرائب ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، ٢٠٠٥ .
- ٦٣ - فؤاد الفسفوس ، المحاسبة الحكومية ، دار كنوز المعرفة العلمية ، عمان ، ٢٠٠٩ .
- ٦٤ - د. قاسم إبراهيم الحسيني ، المحاسبة الحكومية والموازنة العامة للدولة ، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة ، عمان ، ١٩٩٩ .
- ٦٥ - د. قبس حسن عواد البدراني ، الوجيز في قانون المالية العامة ، الطبعة الأولى ، منشورات زين الحقوقية والأدبية ، بيروت ، ٢٠١٨ .

- ٦٦ - قطب إبراهيم محمد ، الموازنة العامة للدولة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٧٦ .
- ٦٧ - د. كاظم السعدي ، ميزانية الدولة ، مطبعة الزهراء ، بغداد ، ١٩٥٠ .
- ٦٨ - د. كريم كشاش ، علم المالية العامة والتشريع الضريبي في المملكة الأردنية الهاشمية ، الطبعة الثانية ، مطبعة الروزنا ، أربد ، ١٩٩٨ - ١٩٩٩ .
- ٦٩ - لعمارة جمال ، أساسيات الموازنة العامة ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٤ .
- ٧٠ - د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ .
- ٧١ - د. مجدي محمود شهاب ، الاقتصاد المالي ، نظرية مالية الدولة - السياسة المالية للنظام الرأسمالي ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ١٩٩٩ .
- ٧٢ - د. مجدي محمود شهاب ، أصول الاقتصاد العام (المالية العامة) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- ٧٣ - د. محسن خليل ، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٦٨ .
- ٧٤ - محسن كمكوم ، الوظيفة الرقابية الإطار النظري والنماذج المغربي في ظل دستور ٢٠١١ ، جامعة الحسن الثاني ، الدار البيضاء ، ٢٠١٤ .
- ٧٥ - د. محمد بن براك بن عبد المحسن الفوزان ، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي والقانونوضعي ، الطبعة الأولى ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ٢٠٠٩ .
- ٧٦ - د. محمد خالد المهايني ، د. محمد شحادة الخطيب ، المالية العامة ، منشورات جامعة دمشق ، ٢٠١٥ .
- ٧٧ - د. محمد رسول العموري ، الرقابة المالية العليا ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ .
- ٧٨ - د. محمد سلمان سلامة ، الإدارة المالية العامة ، الطبعة الأولى ، دار المعتز للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥ .

- ٧٩ - د. محمد طاقة ، د. هدى العزاوي ، اقتصاديات المالية العامة ، الطبعة الثانية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ .
- ٨٠ - د. محمد عبد الله العربي ، ميزانية الدولة ، الطبعة الأولى ، مطبعة دار المعرفة ، بغداد ، ١٩٥٤ .
- ٨١ - محمد علي حلاوي ، مصطلحات إدارية مختارة ، مطبعة العاني ، بغداد ، ١٩٧٦ .
- ٨٢ - د. محمد محمد عبد اللطيف ، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية ، الطبعة الأولى ، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت ، الكويت ، ٢٠٠٧ .
- ٨٣ - د. محمود سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت ، الطبعة الأولى، دار الكتب ، القاهرة ، ١٩٩٨ .
- ٨٤ - د. مصطفى زيد أبو فهمي ، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- ٨٥ - المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، اللجان التبابية في الهيئات التشريعية ، ترجمة نور الأسعد ، واشنطن ، ٢٠٠٧ .
- ٨٦ - المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، الهيئات التشريعية وعملية الموازنة ، ترجمة نور الأسعد ، واشنطن ، ٢٠٠٥ .
- ٨٧ - المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية ، ترجمة نور الأسعد ، واشنطن ، ٢٠٠٧ .
- ٨٨ - المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، النظام المحاسبي الحكومي الموحد للدول العربية ، عمان ، ١٩٨٠ .
- ٨٩ - د. مؤيد عبد الرحمن الدوري ، د. طاهر موسى الجنابي ، إدارة الموازنات العامة ، الطبعة الأولى ، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٣ .
- ٩٠ - د. نهى عثمان الزيني ، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٦ .

- ٩١ - د. هاتف المحسن الركابي ، التنظيم الدستوري والعملية التشريعية في النظام الفيدرالي في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة تحليلية مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الأستاذة للطباعة والنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١٦ .
- ٩٢ - د. هاتف محسن كاظم ، تشريع القوانين دور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية (الفدرالية) دراسة مقارنة ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٧ .
- ٩٣ - د. هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، الطبعة الثالثة ، مطبعة سلمان الاعظمي ، بغداد ، ١٩٦٧ – ١٩٦٨ .
- ٩٤ - د. هيفاء أبو غزالة ، دراسات برلمانية إقليمية ، الطبعة الأولى ، صندوق الأمم المتحدة للمرأة ، المكتب الإقليمي للدول العربية ، الأردن ، ٢٠٠٧ .
- ٩٥ - د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ .
- ٩٦ - د. يونس أحمد البطريق ، د. حامد عبد المجيد دراز ، د. سعيد عبد العزيز عثمان ، مبادئ المالية العامة القسم الأول ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ .
- ٩٧ - د. يونس أحمد بطريق ، اقتصadiات المالية العامة ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٥ .

ثالثاً : الرسائل والأطاريح الجامعية

أ – الرسائل

- ١ - أسامه محمد جاسم ، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، ٢٠١٢ .
- ٢ - بتول حسن رداد الزبيدي ، تقييم أداء الموازنة العامة في العراق للمدة (٢٠٠٣ – ٢٠١٢) ، رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة واسط ، ٢٠١٣ .
- ٣ - بشار محيسن حسن الإمارة ، دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرین ، ٢٠١٢ .

- ٤ - بن بداش بلال ، سباع شرف الدين ، تفعيل وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦ ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق بودواو ، جامعة محمد بوعزة بومرداس ، الجزائر ، ٢٠١٦ - ٢٠١٧ .
- ٥ - تغريد مهدي خلف ، دور وزارة المالية في مراحل الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٣ .
- ٦ - حامد جسوم حمزة عطية الدعمي ، دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية المال العام " دراسة مقارنة " ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٥ .
- ٧ - زاهي ناجي إسماعيل عط الله ، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد " دراسة تطبيقية على المجلس التشريعي الفلسطيني ٢٠٠٨ - ٢٠١٣ " ، رسالة ماجستير ، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا ، جامعة الأقصى ، ٢٠١٦ .
- ٨ - ساجي فاطمة ، الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - ٢٠١٠ - ٢٠١١ .
- ٩ - شميم مزهر راضي الريبيعي ، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة - ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٤ .
- ١٠ - شيماء نعمة عبود الكعبي ، الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٦ .
- ١١ - صفاء بلاسم ثويوني الريبيعي ، الميزانيات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ٢٠١٧ .
- ١٢ - عبد الستار أنجاد الجميلي ، رقابة الجهات المستقلة على تنفيذ قانون الموازنة العامة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرین ، ٢٠٠٣ .
- ١٣ - عبير حكمت الكفارنة ، المسائلة الاجتماعية وأثرها على شفافية الموازنة العامة في المرافق الحكومية في فلسطين ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة ، الجامعة الإسلامية - غزة ، ٢٠١٦ .
- ١٤ - علي صبحي عمران ، الأحكام القانونية للتصويت في مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، ٢٠١٧ .

- ١٥ - علي عبد العباس نعيم ، الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٤ .
- ١٦ - غدير كاظم الخالدي ، تحليل النفقات الاجتماعية في إطار الموازنة العامة العراقية وبيان تأثيرها في النمو الاقتصادي للمدة (٢٠٠١ - ٢٠١٤) ، رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٧ .
- ١٧ - فارس عبد الكرييم الغرة ، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني " دراسة تحليلية وصفية " ، رسالة ماجستير ، كلية الشريعة والقانون ، الجامعة الإسلامية - غزة ، ٢٠١٦ .
- ١٨ - كريم لفته مشاري الجراحي ، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٤ .
- ١٩ - مجید نجف زوار علي ، دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة في جمهورية العراق بعد عام ٢٠٠٣ دراسة في المعوقات ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة النهرين ، ٢٠١٣ .
- ٢٠ - محمد عبد كاظم عوفي ، مسؤولية الحكومة السياسية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٥ .
- ٢١ - نور عدنان داخل الشمري ، مبادئ الموازنة العامة للدولة وتطبيقاتها في العراق دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٤ .
- ٢٢ - وليد خلف علي الزغبي ، أثر التحول نحو النشاط الخاص على الموازنة العامة في الأردن للمدة (١٩٨٠ - ٢٠٠١) ، رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٥ .

ب - الأطارات

- ١ - انتصار حسن عبد الله محيميد ، التنظيم الدستوري والقانوني للعلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية في العراق – دراسة مقارنة – ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٧ .
- ٢ - ذكريا المرسي ، مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخابات للسلطات الإدارية والسياسية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٨ .

- ٣ - سرمد عبد الجبار هداب الخير الله ، فعالية المثبتات التلقائية في تحقيق استقرار الموازنة العامة في العراق للمرة (١٩٨٨ - ٢٠١٣) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة كربلاء ، ٢٠١٥ .
- ٤ - شلال زهير ، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة ، أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة محمد بوقرة بومرداس ، الجزائر ، ٢٠١٣ - ٢٠١٤ .
- ٥ - شيماء فاضل محمد الزبيدي ، الآفاق المستقبلية لموازنة العراق الاتحادية في ظل تنويع مصادر الدخل ، أطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، ٢٠١٥ .
- ٦ - عبد الحق محمد المغربي ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في اليمن الجمهوري ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٧ .
- ٧ - عبد الكريم علي ياسين السامرائي ، أسس عمل البرلمان في ضوء الشريعة الإسلامية والقانون (دراسة تأصيلية) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الشريعة ، الجامعة العراقية ، ٢٠١٢ .
- ٨ - قرومي حميد ، الموازنة العامة لبيت المال (دراسة مقارنة مع الموازنة العامة في الاقتصاد الوعي) ، أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير بالخروب ، جامعة الجزائر ، ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩ .
- ٩ - كرودي صبرينه ، ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي ، أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة محمد خضر بسكرة ، الجزائر ، ٢٠١٣ - ٢٠١٤ .
- ١٠ - محمد مقبل حسن البخيتي ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري اليمني (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٨ .

رابعاً : البحوث

- ١ - د. إبراهيم الحمود ، رقابة مجلس الأمة الكويتي على مشروع قانون الميزانية العامة ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، السنة (١٦) ، العدد (١ ، ٢) ، ١٩٩٢ .

- ٢ - د. إبراهيم الحمود ، فلسفة المبدأ الدستوري لسنوية الميزانية العامة ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، العدد (٢) ، السنة (٣٢) ، ٢٠٠٨ .
- ٣ - إيلي معرف ، الموازنة وواقع الرقابة على قطع الحساب في لبنان ، بحث منشور في مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة ، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي ، العدد (٣) ، ٢٠١٢ .
- ٤ - د. باقر كرجي حبيب الجبوري ، الآثار الاقتصادية لتأخر إقرار الموازنة العامة على الاقتصاد العراقي ، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة القادسية ، المجلد (١٧) ، العدد (٣) ، ٢٠١٥ .
- ٥ - د. بثينة راشد حميدي الكعبي ، أندلس حسن خميس ، أثر الحسابات الوسيطة السلف في إعداد تقديرات الموازنة الاتحادية (الجارية والاستثمارية) ، دراسة تحليلية لحسابات الدولة لمدة (٢٠١٣ - ٢٠٠٩) ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية والاقتصادية ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة واسط ، العدد (٢٣) ، ٢٠١٦ .
- ٦ - جمال لعمارة ، مداخل الموازنة العامة ، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خضر بسكرة ، الجزائر ، العدد (٢) ، ٢٠٠٢ .
- ٧ - د. حنان محمد القيسي ، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة " دراسة في الاستجواب البرلماني " ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، العدد (١٠) ، ٢٠١٠ .
- ٨ - خالد عيسى العدون ، محمد كنوش الشريعة ، الأبعاد السياسية للموازنة العامة ، بحث منشور في مجلة دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية ، عمادة البحث العلمي ، الجامعة الأردنية ، المجلد (٣١) ، العدد (٣) ، ٢٠١٤ .
- ٩ - د. سالم شواكة ، الرقابة المالية ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، العدد (٣) ، السنة (٢٩) ، ٢٠٠٥ .
- ١٠ - سالم عبد الحسين سالم ، الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاهها مع إشارة للعراق للفترة (٤ - ٢٠١١) ، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، المجلد (١٥) ، العدد (٦٦) ، ٢٠١١ .

- ١١- سحر كامل خليل ، السلطة التشريعية في العراق في ضوء دستور ٢٠٠٥ (الواقع وأفاق المستقبل) ، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية ، كلية العلوم السياسية ، جامعة النهرين ، العدد ٣٥ ، ٢٠١٤ .

١٢- سندس جاسم شعيب ، دراسة تحليلية لأسباب عدم إقرار الموازنة العامة في العراق للعام ٢٠١٤ ، بحث منشور في مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة المثنى ، المجلد (٦) ، العدد (١) ، ٢٠١٦ .

١٣- شاكر عبد الكريم فاضل ، المعارضة البرلمانية وشكليات الديمقراطية التوافقية في العراق ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة ديالى ، العدد (٢) ، ٢٠١٣ .

١٤- د. عادل الطباطبائي ، جدول أعمال البرلمان دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، السنة (١٠) ، العدد (٣) ، ١٩٨٦ .

١٥- د. عامر عياش الجبوري ، تكوين اللجان البرلمانية و اختصاصاتها ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، كلية الحقوق ، جامعة الموصل ، مجلد (٢) ، السنة (١٠) ، العدد (٢٥) ، ٢٠٠٥ .

١٦- د. عثمان عبد الملك الصالح ، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت دراسة مقارنة تطبيقية ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد (١)، ١٩٨١ .

١٧- د. عدنان عاجل عبيد ، محمد فاهم سلمان ، النظام الإجرائي للسؤال البرلماني (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون ، جامعة بابل ، العدد (٣) ، السنة (٩) ، ٢٠١٧ .

١٨- د. علي يوسف الشكري ، د. عامر عبد زيد الوائلي ، د. مصطفى فاضل الخفاجي ، مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الفلسفـي السياسي الحديث ، بحث منشور في مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية ، المجلد (٧) ، العدد (٢) ، ٢٠١٧ .

١٩- عيد أحمد الحسبان ، التنظيم القانوني للجان البرلمانية والهيئات النيابية الدائمة في النظام البرلماني الاسباني والأردني - دراسة مقارنة - ، بحث منشور في مجلة المنارة ، كلية الدراسات الفقهية والقانونية ، جامعة آل البيت ، المجلد (١٢) ، العدد (٣) ، ٢٠٠٦ .

- ٢٠ - د. محمد أمين حسن قرة جولي ، د. محمد خير العكام ، شمول الموازنة العامة للدولة وعدم تخصيص إيراداتها في التشريع السوري ، بحث منشور في مجلة جامعة البعث ، سوريا ، المجلد (٣٩) ، العدد (٥٥) ، ٢٠١٧ .
- ٢١ - محمد خطاب احمد ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال الحكومة في النظام البرلماني ((دراسة مقارنة)) ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، المجلد (١٩) ، العدد (٥) ، ٢٠١٣ .
- ٢٢ - د. محمد علي صالح جبران ، الشفافية والافصاح في الموازنة العامة للدولة وحسابها الخاتمي دراسة تحليلية لمعرفة التزام الجمهورية اليمنية بمبادئ الشفافية المالية ، بحث منشور في مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية ، اليمن ، المجلد (٢٦) ، العدد (٢) ، ٢٠١٨ .
- ٢٣ - نصير الدين مععوري ، التشريع عن طريق المبادرة ، بحث منشور في مجلة النائب ، المجلس الشعبي الوطني ، الجزائر ، السنة (٢) ، العدد (٤) ، ٢٠٠٤ .
- ٢٤ - نعيم شلغوم ، دور البرلمان في إدارة الدولة الحديثة – مقاربة نظرية لفهم واقع العمل البرلماني – ، بحث منشور في مجلة المجلس الدستوري ، الجزائر ، العدد (٥) ، ٢٠١٥ .
- ٢٥ - نواف كنعان ، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة – دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية ، بحث منشور في مجلة دراسات الجامعة الأردنية ، المجلد (٢٢) ، العدد (٢) ، ١٩٩٤ .
- خامساً : الإعلانات الدولية**
- ١ - إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩
- سادساً : الدساتير**
- ١ - الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل .
 - ٢ - الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ المعدل .
 - ٣ - الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ .

سابعاً : القوانين

- ١ - قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم (٨) لسنة ١٩٥٢ المعدل .
- ٢ - قانون المحاسبة العمومية اللبناني الصادر بالمرسوم رقم (١٤٩٦٩) لسنة ١٩٦٣ .
- ٣ - قانون تنظيم ديوان المحاسبة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (٨٢) لسنة ١٩٨٣ المعدل .
- ٤ - قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ .
- ٥ - قانون تنظيم الموازنة العامة الأردني رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٨ .
- ٦ - قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٩) لسنة ٢٠١٨ .
- ٧ - قانون مجلس النواب وتشكيلاته العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ .

ثامناً : الأنظمة الداخلية

- ١ - النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل .
- ٢ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ .
- ٣ - النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ المعدل .

تاسعاً : القرارات**أ - قرارات مجلس النواب**

- ١ - قرار مجلس النواب العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٦ بشان الحسابات الختامية لسنة ٢٠٠٧ ، منشور بال الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٠٦) ، بتاريخ ٣٠/أيار/٢٠١٦ .

ب - قرارات المحكمة الاتحادية العليا

- ١ - قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٢٠٠٩/١٨) الصادر بتاريخ ٤/٨/٢٠٠٩ .

٢ - قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٢٥/٢٠١٢) الصادر بتاريخ . ٢٠١٢/١٠/٢٢

٣ - قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (١٠٩/٢٠١٣) الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٥/٤

٤ - قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (١٧/٢٠١٧) بتاريخ . ٢٠١٧/٨/٢١

عاشرًا : المصادر الأجنبية

1- Bruce George and Alison Graham , "Defence Committees in Democratic and Democratising Legislatures " (pepar presented to the workshop of parliamentary scholars and parliamentarians , Berlin , 1994 .

2- Cristian and Others : fiscal sustainability and social cohesion , common and specific , theoretical and applied economics , no. 3 (544) , 2010 .

3- Guido Tabellini and AlbertoAlesina : voting on the budget deficit , American economic association , the American economic review , vol.80 ,no. 1 , 2010 .

4- J.Barthelemy : Precis de DroitConstitutionel , 2 ed , Dalloz , Paris , 1933.

5- P.Amselek: Le Budget de L'Etat sous La V, Republique, L.G.D.J,paris, 1967.

6- R.H. Garrison and E.W. Noreen , managerial accounting , eighth edition . Irwin . Chicago , 1997 .

احد عشر: المصادر المستقاة من شبكة الانترنت

١ - استهلال الانفاق من دون أي حسيب أو رقيب ، مقال منشور على الموقع الالكتروني الآتي:

- (تاریخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٨/١٢) <https://al-akhbar.com>
- ٢ - انجازات مجلس النواب العراقي خلال عام ٢٠٠٩ ، الدائرة الاعلامية لمجلس النواب العراقي ، بغداد ، ٢٠١٠ ، منشور على الموقع الالكتروني الآتي :
- (تاریخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٦/١٥) <http://ar.parliament.iq>
- ٣ - البرلمان العراقي يتجاوز مأزق قوانين الموازنة والغافو والمحافظات ، مقال منشور على الموقع الالكتروني الآتي :
- (تاریخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٩/٦) <https://www.albayan.ae>
- ٤ - جعفر ناصر حسين ، فهرس تحليلي بأحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٥ - ٢٠١٦) ، المحكمة الاتحادية العليا ، ٢٠١٧ ، منشور على الموقع الالكتروني الآتي:
- (تاریخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٥/٣) <https://www.iraqfsc.iq>
- ٥ - رائد الهاشمي ، تأخير إقرار الموازنة والاستهانة بمصالح البلد ، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني الآتي :
- (تاریخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٤/٢٥) <http://www.al-mawqif.com>
- ٦ - صالح محمد القراء ، الموازنة العامة للدولة ، بحث منشور على الموقع الالكتروني الآتي :
- (تاریخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٥/٢٨) <https://sqarra.wordpress.com>
- ٧ - عبد الرحمن عرابي، لبنان ١٠ سنوات بلا موازنة، مقال منشور على الموقع الالكتروني الآتي : (تاریخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٤/٢٠) <https://www.alaraby.co.uk>
- ٨ - عبد الرحمن عرابي ، خلافات حادة تهدد الموازنة اللبنانية ، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني الآتي :
- <https://www.alaraby.co.uk>
- ٩ - عبد السtar الكعبي ، دراسة في موازنة العراق للسنة المالية ٢٠١٨/الجزء الأول — اعتراض فؤاد معصوم على الموازنة بين المشروعية وضعف الرد — رکاكة العقل السياسي العراقي ، بحث منشور على الموقع الالكتروني:
- (تاریخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٤/١٩) <http://www.ahewar.org>
- ١٠ - عماد عبد اللطيف سالم ، إعداد ومناقشة وإقرار الموازنة العامة الاتحادية في العراق (الأطر الدستورية والإجرائية ودالة الهدف) ، بحث منشور على الموقع الالكتروني الآتي :

- (تاريخ زيارة الموقع : ٢٠١٨/٤/٢٧)
<http://www.ahewar.org>
- ١١ - اللجنة المالية تعلن وصول موازنة ٢٠١٢ إلى مجلس النواب ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :
 (تاريخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٨/١٢)
<http://burathanews.com>
- ١٢ - محاضر جلسات مجلس النواب العراقي ، الجلسة الثانية والعشرين ، الدورة الانتخابية الثالثة ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الثاني ، بتاريخ ٢٠١٧/٤/١ . والجلسة الثالثة والعشرين ، الدورة الانتخابية الثالثة ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الثاني ، بتاريخ ٢٠١٧/٤/٣ . والجلسة الرابعة والعشرين ، الدورة الانتخابية الثالثة ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الثاني ، بتاريخ ٢٠١٧/٤/١١ . منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :
 (تاريخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٦/١٥)
<http://ar.parliament.iq>
- ١٣ - محاضر جلسات مجلس النواب العراقي ، الجلسة الرابعة عشر ، الدورة النيابية الثالثة ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الأول ، بتاريخ ٢٠١٦/٨/٢٥ . والجلسة الخامسة عشر ، الدورة النيابية الثالثة ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الأول ، بتاريخ ٢٠١٦/٨/٢٧ . والجلسة السابعة عشرة ، الدورة النيابية الثالثة ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الأول بتاريخ ٢٠١٦/٩/٢١ ، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :
 (تاريخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٦/١٥)
<http://ar.parliament.iq>
- ١٤ - محضر جلسة مجلس النواب العراقي : الجلسة السابعة والثلاثون ، الدورة الانتخابية الثانية، السنة التشريعية الأولى ، الفصل التشريعي الأول ، بتاريخ ٢٠١١/٢/٢١ ، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :
 (تاريخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٧/٢٧)
<http://ar.parliament.iq>
- ١٥ - محضر جلسة مجلس النواب العراقي ، الجلسة التاسعة والعشرين ، الدورة النيابية الثالثة ، الفصل التشريعي الأول ، السنة الثالثة ، بتاريخ ٢٠١٦/١١/٧ ، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي : (تاريخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٧/٢٥)
<http://ar.parliament.iq>
- ١٦ - محضر جلسة مجلس النواب العراقي ، الجلسة الثامنة ، الدورة النيابية الثالثة ، السنة التشريعية الثانية ، الفصل التشريعي الثاني ، بتاريخ ٢٠١٦/٢/١٦ ، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: (تاريخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٧/٢٢)
<http://ar.parliament.iq>

- ١٧ - محضر جلسة مجلس النواب العراقي ، الجلسة الثانية والثلاثين ، الدورة النيابية الثالثة ، السنة التشريعية الأولى ، الفصل التشريعي الثاني ، بتاريخ ٢٠١٥/٤/٢٨ ، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: (تاريخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٧/٢١) <http://ar.parliament.iq>
- ١٨ - محضر جلسة مجلس النواب العراقي ، الجلسة السابعة والعشرين ، الدورة النيابية الثالثة ، السنة التشريعية الثانية ، الفصل التشريعي الأول ، بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٥ ، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: (تاريخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٧/٢٢) <http://ar.parliament.iq>
- ١٩ - محضر جلسة مجلس النواب العراقي ، الجلسة الرابعة ، الدورة الانتخابية الثانية ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الثاني ، بتاريخ ٢٠١٣/١/٩ ، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي : (تاريخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٧/٢٧) <http://ar.parliament.iq>
- ٢٠ - محمد خير العكام ، إقرار الميزانية ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :
(تاريخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٥/٣) <https://www.arab-ency.com>
- ٢١ - مفهوم السياسة المالية ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :
(تاريخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٨/١١) <http://maqalaat.com>
- ٢٢ - الميزانية العامة في لبنان ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :
(تاريخ الزيارة للموقع: ٢٠١٨/٤/٧) <https://adnandaher.info>
- ٢٣ - الموقع الرسمي لمجلس النواب اللبناني :
(تاريخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٧/١) <https://www.lp.gov.lb>
- ٢٤ - يوسف شباط ، مبدأ سنوية الميزانية ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي :
(تاريخ الزيارة للموقع : ٢٠١٨/٥/٥) <https://www.arab-ency.com>

Republic of Iraq
Ministry Of Higher Education
& Scientific Research
University of Karbala
College of Law



Power of the Iraqi Council of representatives on The public Budget ((A comparative study))

Dissertation made by :

Hassan Salman Rasheed Alkuraity

To the Council of the College of Law / University of Karbala
apart of the requirements for getting the master degree in
common Law

Supervised by :

Prof. Dr. Samir Muayyad Abdul – Latif

1440 A.H

2018 A.D