

الرقابة البرلمانية

القسم الأول

1- التطور الديمقراطي في الغرب

تلازم تطوّر الديمقراطيات القديمة في أكثر أوقاته بالصراعات الاجتماعية الداخلية من دور الدولة في فرض الضرائب والرسوم وجبايتها وكيفية توزيع المال العام على أطراف المجتمع خاصة أثناء الحروب. إلا ان الديمقراطيات الحديثة كان همّها التحرر الوطني والبحث عن هويتها، ومن هنا يبدو الفارق الذي يجب أخذه بالاعتبار بين الديمقراطيات البرلمانية في العالم وبين الديمقراطيات الناشئة ومنها لبنان. إتااريخ التطور الديمقراطي في الغرب وفي شتى عصوره يؤكد على محطات كان لها الأثر الأكبر على نمو الرقابة وخاصة على قضايا المال والدفاع.

أ- المحطة الأولى - بريطانيا

تبلورت العلاقة في بريطانيا بين الصراعات الاجتماعية الداخلية ونمو المؤسسة البرلمانية وتطور دورها الرقابي، وبدأت بالظهور عندما أجبرت الأرسقراطية البريطانية بالتعاون مع رجال الكنيسة الملك جون خلال عام 1215 على التوقيع على وثيقة «الماغنا كارتا» الشهيرة. ولقد اعتبرت الماغنا كارتا «أهم وثيقة شرعية في تاريخ الديمقراطية» (Magna Carta – Wikipedia) وحجر الأساس في الحياة البرلمانية في بريطانيا ومن ثم في العالم، ومدخلاً للحد من قدرة الملوك على فرض الضرائب على المواطنين والاستحواذ على مواردهم المادية والتصرف بها بصورة اعتباطية، ولتأكيد فكرة الدولة المقيدة بالقوانين والعقود والتعهدات في مقابل فكرة الحكم المطلق التي كانت سائدة آنذاك.

(Crick,2002: p39).

وأطلقت الماغنا كارتا في بريطانيا وخارجها جملة من التطورات اللاحقة التي سارت في نفس الوجة، أي في تعزيز دور البرلمان في مراقبة الإنفاق الحكومي وجباية الضرائب والسياسات المالية. وبرز هذا الأثر عام 1314 عندما استحدثت لأول مرة في بريطانيا وفي العالم، وظيفة مدقق المالية الملحق بمجلس النواب بغرض التدقيق في إنفاق المال العام The history of the national audit office.

ب- المحطة الهامة الثانية - فرنسا

كانت الثورة الفرنسية عام 1789 محطة هامة في تاريخ تطور الحياة البرلمانية حيث أعطت فرنسا حكماً دستورياً ورسخت سلطة البرلمان وأعطت العالم إعلان حقوق الإنسان. لقد نشأت الثورة في أجواء النعمة على الأوضاع التي سبقتها ومهدت لها وتعيد بعض الروايات التاريخية أسباب الثورة إلى النظام الضرائبي الجائر الذي فرضه النظام الملكي المطلق على الفرنسيين وإلى عجز البرلمان الفرنسي عن الحد من السلطة المطلقة للملوك الفرنسيين. في تلك الأجواء كان الفلاحون يئنون من وطأة الضرائب وكانت الطبقة المتوسطة تطالب بالمساواة وبان «تكون شيئاً ما» في الدولة وكانت الطبقة البورجوازية تطالب بمجلس نيابي يمثل المواطنين وكان هؤلاء جميعاً يطالبون «بالحق في التصويت على الضرائب ومراقبة أوجه إنفاقها». (Maurios 1966 p. 195-201-269-271).

ولقد أطلقت الثورة الفرنسية، كما أطلقت الماغنا كارتا من قبلها، تطورات كبرى على صعيد التحولات الديمقراطية في القارة الأوروبية والعالم أخذت تتبلور بصورة أدق خلال القرنين التاسع عشر والعشرين. وكان توسيع حق المشاركة في العملية الانتخابية من أبرز هذه التطورات ومن العوامل المؤثرة التي عززت الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية وعلى سياساتها المالية. ولقد بدأ التسابق على إعطاء هذا الحق إلى المواطنين في ولاية نيوجرسي الأميركية.

ثم انتقلت هذه الإصلاحات إلى القارة الأوروبية فشهد القرنان التاسع عشر والعشرون ما اعتبره بعض المؤرخين السياسيين والمعنيين بتطور الحياة البرلمانية «مرحلة ذهبية» من ناحية علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية.

وبعد سنوات من صدور القانون الإصلاحي في بريطانيا حدثت تطورات مماثلة في فرنسا. فبعد هزيمة فرنسا في الحرب مع ألمانيا عام 1870 بدأت الجمهورية الفرنسية الثالثة، ومع قيام هذه الجمهورية صدر دستور فرنسي جديد عام 1875 وسع صلاحيات البرلمان على حساب السلطة التنفيذية وتعطل هذا النهج بعد ان سقطت تلك كالجمهورية عام 1940 إثر إعلان حكومة فيشي وتعطيل الحياة النيابية، ولكن هذا النهج عاد خلال الجمهورية الرابعة التي استمرت بين عامي 1945 و 1958 خلال الجمهوريتين كان البرلمان يتمتع بمقدار واسع من الاستقلالية تجاه الحكومات. وكان يقوم بدور رقابي صارم على أعمالها ويدخل تعديلات هامة على الموازنات بعد مناقشات واسعة لها.

ج- ألمانيا

أما في ألمانيا فقد طرأت تغييرات مماثلة على صعيد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية خلال جمهورية ويمار التي نشأت في مرحلة ما بين الحربين العالميتين. وعلى الرغم من التقييم المتشائم الذي يقدمه بعض المؤرخين لتلك الجمهورية فمن الثابت ان البرلمان الألماني تمتع بقدر أكبر من الاستقلال في علاقته بالسلطة التنفيذية ولم يصل ذلك البرلمان إلى مستوى الاستقلالية التي تمتع بها قرينه الفرنسي. ولكنه كان خلال جمهورية ويمار قبل الحرب العالمية الثانية يمارس دوره الرقابي على السياسات الحكومية بصورة أفضل من أي وقت سابق أو لاحق في تاريخ ألمانيا.

وخلال القرنين التاسع عشر والعشرين أسقطت الموانع التي كانت تحول دون المشاركة الشعبية العامة في الانتخابات لأسباب أخرى غير الأسباب الاجتماعية والطبقية كما كان الأمر بالنسبة إلى المرأة أو إلى السود في جنوب الولايات المتحدة أو جنوب أفريقيا. كذلك أُدخل نظام الانتخاب النسبي لضمان حق الأقليات وكضمانة ضد تهميش أي شريحة اجتماعية أو فريق من المواطنين وطبق بادئ الأمر في الدانمارك ثم انتشر في دول عديدة أخرى خلال القرن العشرين.

Hattersly, N.d pp.161-180.

خلال هذين القرنين تمّ تطوير العمل البرلماني ودوره الرقابي وخاصة الرقابة المالية. بعد توسيع حق المشاركة في الانتخابات سيراً على هذا الطريق أقر مبدأ دوام البرلمان واستمرارية عملها وسلطاتها الإلزامية وليست الشورية فحسب. وحققها في سحب الثقة من السلطات التنفيذية وإسقاطها في الجلسات البرلمانية كذلك طبقت نظرية فصل السلطات واستقلال السلطة التشريعية.

وإن كان هذا الدور الذي اضطلع به البرلمان في تلك الدول أقرب إلى الانطباق مع مبادئ مونتسكيو حول فصل السلطات، وروسو حول الديمقراطية المستمدة من «روح الشعب» ومصالحه. فإن الرقابة النشيطة التي دأبت برلمانات بريطانيا وفرنسا وألمانيا القيام بها خلال المراحل المشار إليها أعلاه. لم تحظ دوماً بالتأييد الضروري لضمان استمرارها. وتعثرت تحت وطأة عوامل متعددة من بينها ما يلي:

د- موقف قوى الوضع الراهن

ساهمت أكثر هذه القوى في إدخال قوانين الإصلاح التي عززت دور السلطة التنفيذية كما فعل الليبراليون في بريطانيا. وفي تطوير قدرتها على مراقبة الموازنة. فلولا موافقة هذه القوى لما تم إقرار القوانين الإصلاحية. إلا ان هذه القوى ما كانت لترغب في انتقال المبادرة في الحياة العامة إلى يد القوى التي دخلت البرلمان نتيجة توسيع حق المشاركة الانتخابية. ولما كانت هذه الأخيرة تتوسل النشاط البرلماني أداة لتعزيز نفوذها. عمدت القوى القديمة إلى تعزيز سلطة الحكومات على حساب

البرلمان. وكان من نتائج هذا الموقف ان تحولت الرقابة على السلطة التنفيذية وعلى الموازنات من دور تولاه البرلمان ككل وبصورة جماعية إلى مهمة أقيمت على عاتق المعارضة، أي على عاتق حزب الأقلية، الأمر الذي حد من أهمية البرلمانات وقلص دورها. Weir, 1999:33.

هـ ردود فعل الرأي العام

المفترض أن يظهر الرأي العام البرلمان باعتباره معبراً عن رغباته ومدافعاً عن مصالحه ومن المفترض أيضاً أن يرى المواطن في النقد الصارم الذي يوجهه البرلمان لأوجه الخلل في أداء السلطة التنفيذية خاصة في قضايا المال والموازنة تعبيراً حياً عن حرص البرلمان على المال العام وحصيلة الضرائب التي تجبها الدولة من المواطنين. وهذا ما يحصل بالفعل في كثير من الأحيان ولكن ليس دائماً. فلقد بدت البرلمانات في الديمقراطيات المتقدمة وكأنها هي المسؤولة عن توالي الأزمات الحكومية والعامة. وسواء كانت هذه النظرة في محلها أم لا فإنها ساهمت في تحول قسم واسع من الرأي العام خاصة في الطبقات الوسطى عن تأييده للبرلمان.

Carter, 1970 pp.134-141

لقد وصل تطور الديمقراطية البرلمانية مرة أخرى إلى مفصل تاريخي مهم يسود فيه الاعتقاد بان الاتقاء بهذا النظام ومؤسساته وبأدواره في مجال الرقابة والتشريع أي إعادة تجديد الديمقراطية «هو تحد عالمي» وأن التعامل مع هذا التحدي يقتضي فهماً أدق للمتغيرات التي أثرت ولا تزال تؤثر على الإنسان ولكن دون ان يتوصل حتى الآن إلى فهم دقيق لها أو طريق واضح للتفاعل معها ولئن رشحت إلينا بعض نتائج هذه المتغيرات المشار إليها أعلاه من الخارج ومن الديمقراطيات المتقدمة تحديداً فإن بعض هذه المتغيرات قامت وسطنا أي في لبنان والمنطقة في نفس الفترة التي تتابعت خلالها موجات هاننتغتون الثلاث.

2- الديمقراطية المتقدمة

أ- اختصاص البرلمان

إن مناقشة البرلمان لمشروع الخطة والموازنة هو بمثابة مناقشة لسياسات الدولة في مختلف المجالات، باعتبار ان أهداف الخطة الاقتصادية والاجتماعية تتحدد في ضوء ملامح هذه السياسات التي تصوغها الخطة في شكل برامج ومشروعات، وتنقلها الموازنة إلى أرض الواقع من خلال رصد التمويل اللازم لتنفيذها.

- ممارسة البرلمان لاختصاصه الرقابي

إن اعتماد المجلس لمشروع الخطة والموازنة لا يعني أنه قد بسط رقابته على كافة ما تقوم به الحكومة من أنشطة، وإنما أيضاً أنه قد وضع الأساس الذي يستند إليه في محاسبة الحكومة ومساءلتها على ما التزمت به من أولويات في إطار هذه الخطة، وعلى إدارتها لمالية الدولة بما يتفق مع ذلك، ثم تكتمل حلقات هذه الرقابة في إقرار المجلس للحساب الختامي للموازنة للتحقق من أنها قد نفذت على النحو الذي يتطابق مع الإجازة البرلمانية دونما تجاوز أو إهدار للموارد.

- ممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعي

إن نظر المجلس لمشروع الخطة والموازنة يعد جزءاً من اختصاصه التشريعي في ضوء الشكل الذي يقدم به كل من مشروع الموازنة العامة للدولة ومشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث يقدم كليهما للمجلس في صورة مشروع قانون، ويقرّه في شكل قانون، وتجرى على نظريهما الأحكام التي تنظم إجراءات التشريع العادي بالرغم من أن المشروع قد يختصهما ببعض النصوص.

- ممارسة البرلمان لاختصاصه المالي

في هذا الإطار لا بد من التأكيد هنا على ان مجلس النواب حين يمارس صلاحيته في إقرار الخطة والموازنة العامة للدولة لا يمارس اختصاصاً مالياً فقط وإنما يمارس صلاحية مهمة ذات تميز خاص تدخل في نطاق اختصاصه السياسي والرقابي والتشريعي.

قامت البرلمانات في دول العالم لتدافع عن مصالح دافعي الضرائب وكان الكلام دائماً حتى في إنكلترا "أنا لن أدفع ضرائب إلا إذا كان لي تمثيل" فقامت البرلمانات في العالم تاريخياً على أن من يدفع ضرائب يريد أن يكون له الحق في ان يعبر عن رأيه وينظر في مستقبل دولته ونظامه وكيفية صرف الأموال. ومن هنا نشأ صراع دائم وسيستمر بين السلطة التنفيذية، أي ان السلطة التنفيذية من جانبها هي التي تعد الموازنة وطبعاً هي الأولى بإعدادها من أي سلطة لأنها هي التي ستنفذها إنما السلطة التشريعية مسؤولياتها الرقابية تفرض عليها أن يكون من حقها أن تقول وليس فقط مجرد انها تناقش أو تقرر وإنما تُعدل قبل أن تُقر.

القسم الثاني الرقابة السياسية

3- الرقابة البرلمانية في الأنظمة الديمقراطية

أ- الوظيفة الرقابية للبرلمان

تعتبر الرقابة البرلمانية إحدى الوظائف الأساسية التي منحها الدستور للمجلس النيابي التمثيلي (مجلس الشعب) لمتابعة السلطة التنفيذية في تنفيذ السياسة العامة التي تخص المجتمع بأكمله، من هذا المنطلق يمكن تعريف الرقابة البرلمانية على أنها «كل سلوك يتم من خلال أعضاء الهيئة التشريعية بشكل فردي أو جماعي، بغرض التأثير المقصود على سلوك السلطة التنفيذية». هناك أيضاً من يعرف الرقابة البرلمانية بحسب الغرض منها على أنها «عملية فحص القوانين بعد تشريعها لتوضيح مدى انضباط تنفيذها، وهل حققت النتائج المرجوة منها، وما هي الإجراءات الكفيلة بتصحيح المثالب في هذا الشأن». فالرقابة البرلمانية صورة من صور الشبط والرقابة الذاتية الوظيفية من جانب المجلس التشريعي وتقييم أعمال السلطة التنفيذية مقروناً بحق المجلس في أن يصدر أحكاماً قيمية عن هذه الأعمال، قد تقود إلى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة، فهو بذلك يتقصى الحقائق للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدول وتحديد المسؤول عن هذا التقصير ومساءلته.

غالباً ما ينظر البعض إلى وظيفة الرقابة البرلمانية التي يقوم بها أعضاء المجلس التشريعي كأحدى الوظائف المنوط به تجاه السلطة التنفيذية (سواء كانت في مجموعها أو إلى رئيس الوزراء، أو أحد الوزراء) على أنها نوعاً من الاتهام الذي لا تزول آثاره إلا بالمواجهة، بل والمواجهة العنيفة، فيسارع من استخدمت تجاهه أي من الوسائل الرقابية بمحاولة إبراز الإنجازات والنجاحات المستمرة (والتي قد تكون حقيقة وموجودة على أرض الواقع، أو مفتعلة ليس لها من الصدق شيئاً سوى تأكيد من يذكرها)، والتي يتم إبرازها فقط حتى لا يقف موقف المتهم، بل إنه يصبح المدافع وكان القضية قضية شخصية موجهة لذات الوزير أو رئيس الوزراء، لينتهي الأمر

بانتصاره في تلك المعركة، ورفعة شأن الوزارة التي يمثلها، ويتناسى الجميع ان تلك القضية التي تم إبرازها من أحد أعضاء المجلس على أن بها شيئاً من التقصير، قد تكون كارثة تهدد حياة المواطنين، بل أنها في بعض الأحيان قد تهدد الوطن بأكمله، ويتيه الأمر بعد عرض الإنجازات المتلاحقة التي لا تظهر ثانية إلا بعد وقوع كارثة أخرى.

وقد تتعمق تلك النظرة ولكن من ناحية أخرى، لدى أحد أعضاء المجلس التشريعي ذاته، فقد يسعى أحد الأعضاء إلى استخدام تلك الوظيفة التي منحها له الدستور على إنها نوعاً من الدعاية داخل المجلس وعبر وسائل الإعلام التي تتحدث عنه وكأنه المدافع الوحيد عن الوطن والذي لا يفوته معرفة أي خلل أو تقصير يقع من الحكومة، وقد يتخذها البعض على إنها تصفية حسابات شخصية مع أحد الوزراء. هذه الصورة ليست النمط الوحيد للعلاقة الرقابية بين المجلس والحكومة ولكن هناك من ينظر إلى تلك العلاقة على انها تكاملية وتعاونية من اجل هدف واحد يجتمع عليه الجميع وهو مصلحة المجتمع التي لا يختلف عليها اثنان. لذلك تسعى هذه الورقة إلى توضيح أبعاد هذه العلاقة بين المجلس والحكومة والتركيز على أهم التحديات التي تواجه نجاح تلك العلاقة بشكل متكامل وليس متضاد (بالتطبيق على الدول العربية عموماً، وعلى مصر بشكل خاص) للوصول إلى بعض المقترحات لتفعيل تلك العلاقة بشكل صحي وصحيح.

يمثل البرلمان في بلدان الديمقراطية الليبرالية، أو مجلس الشعب في بلدان الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، وهذا هو العامل المشترك ولكن بعد هذا العامل المشترك يبدأ الاختلاف بين وظائف البرلمان ومجلس الشعب في كل منها، فيشكل نواب البرلمان سلطة تشريعية تراقب السلطة التنفيذية المسؤولة أمامها باعتبارها ممثلة الشعب والجهة الوحيدة التي تصدر عنها سيادة في الدولة وتتمتع بها حيث ان البرلمان ساحة التمثيل الشعبي الوحيدة في الدولة، كما أن السلطة التنفيذية هي جهاز إدارة المصالح المعبرة عن الإرادة الشعبية، مسؤولة أمامه، وإلا كانت غير خاضعة لأي رقابة من أي نوع كان.

ب- الرقابة البرلمانية كمطلب موضوعي وتعاوني بين المجلس والحكومة

في ظل ما تهيمن عليه السلطة التنفيذية من صلاحيات في صنع السياسات العامة، فضلا عن كونها مصدر معظم التشريعات التي تعرض على البرلمان لمناقشتها ثم إقرارها في النهاية، كما انها أيضا هي المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين وتمتلك القدرات الفنية والإدارية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة، وبالتالي لا يتبقى للبرلمان الكثير من هذه القدرات لكي يقوم بصنع السياسة ورسم الأولويات، لذلك يصبح من الضروري (بل غاية في الأهمية) ان يستثمر أعضاء المجلس النيابي ما منحهم الدستور من أدوات رقابية لمحاولة وضع نوع من التوازن بينهما (الحكومة والبرلمان) حتى لا تصبح السلطة التنفيذية هي من يتخذ القرار وينفذه، وتترك النتائج بلا رقيب.

والرقيب هنا ليس من يراقب لمجرد المراقبة أو الانتقاد ولكن التفرد بالسلطة والقدرة على التنفيذ تقود إلى السيطرة والتغول، وفي بعض الأحيان إلى الفساد، لذلك فان المراقب هنا يرى الصواب والخطأ، ولكنه يسלט الضوء على مواطن الخلل حتى تصوب، فالنتيجة أو المحصلة النهائية من وضع السياسة وتنفيذها ثم مراجعتها ومراقبتها هي المصلحة العامة، لان من يقوم بأعمال المراقبة هنا هم ممثلين عن الشعب تم اختيارهم بناءً على إرادة هذا الشعب (الذي يفترض انه قد اختار ممثليه في البرلمان بمنتهى الحرية والنزاهة)، كما ان من يقوم بوضع السياسة وتنفيذها يوجهها إلى الشعب ذاته، لذلك فان المحصلة النهائية التي يهدف إليها الجميع هي مصلحة ذلك الشعب، وإذا كانت الضرورة تفرض وجوب التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلا ان ذلك لم يحجب حق السلطة التشريعية في رقابة تنفيذ الحكومة للأعمال المنوط بها أدائها.

لذلك فان النقطة المحورية هي أن الرقابة البرلمانية ما هي إلا إحدى الوسائل التصحيحية المجتمعية التي يقوم بها الممثلون عن الشعب حتى يتم تصحيح ما يقع من أخطاء عند تنفيذ السياسة العامة التي يضعها أعضاء السلطة التنفيذية، وما هؤلاء الوزراء إلا أفراد لا يحاسبون بصفتهم الشخصية وإنما بصفتهم المهنية، ولكن تفعيل هذه الوسائل الرقابية لا بد أن يكون على أساس دستوري وقانوني حتى لا يترك الأمر بشكل مطلق يستخدمه الأعضاء كيفما يشاءون.

ج- التحديات لممارسة الرقابة

يمكن أن نحدد بعض التحديات التي قد تشترك فيها أغلب الدول العربية بشكل يحد من الممارسة الفعالة للأداء الرقابي للأعضاء:

1- الأوضاع العامة في البلاد ورغبة البرلمانات في ممارسة دورها الرقابي أحد عوامل ضعف ممارسة النواب في دورهم الرقابي.

2- الثقافة السياسية: الثقافة السياسية المهيمنة في الدول العربية لا تخدم تطور العمل الرقابي. فمقابل إطرء بعض المسؤولين الكبار للدور الرقابي للبرلمانات وإعراهم عن أثر هذا الدور الإيجابي على البرلمان والدولة، فهناك شعور منتشر في الكثير من هذه الدول أن الحكومات تفعل ما تشاء بصرف النظر عما تريده المجالس النيابية وعما يريده المواطنون، وإن هذا الواقع يحد من فاعليتها ودورها. جدير بالذكر أن هذه الحالة لا تقتصر على الدول العربية فحسب بل إنها منتشرة في الديمقراطيات الناشئة التي انتقلت من الحكم المطلق إلى النظام البرلماني الديمقراطي. ان انتشار مثل هذه المشاعر في أوساط الرأي العام تؤثر على استعداد المواطنين للتعاون مع المجالس لتعزيز سلطة البرلمانات وتمكينها من الاضطلاع بدورها الرقابي.

3- الأوضاع السياسية الداخلية: يعتبر الإقليم العربي من اقل أقاليم العالم تطورا بالمعيار الديمقراطي، وتبلغ نسبة الدول العربية 37.5% من بين الدول الأقل تطورا في العالم وبديهي ان هذه النسبة مرتفعة بالمقارنة مع نسبة 11% وهو ما تشكله الدول العربية بين مجموع دول العالم، انه قد يصعب التسليم الكامل بمثل هذه الأحكام لأنه يشوبها أحيانا استخدام نهج انتقائي في تصنيف المؤهلات الديمقراطية

لدول العالم. إلا أنها مصيبة من حيث أنها تسلط الضوء على تدني حظ الإقليم العربي من الديمقراطية. فهذا الإقليم يعتبر من الأقاليم القليلة في العالم الذي تنتفي الأحزاب السياسية عن بعض بقاعه، وإذا وجدت هذه الأحزاب فإنه كثيرا ما يحدث ان تلقي الدولة بنقلها لكي تمنع تمثيلها تمثيلا عادلا في البرلمانات. ولما كان وجود الأحزاب السياسية، وأحزاب المعارضة بصورة خاصة، ودخولها البرلمان يعتبر من العوامل المنشطة للحياة البرلمانية بصورة عامة ولدورها الرقابي بصورة خاصة، فإن غيابها عنها أو حضورها المهمش فيها، يضعف الرقابة البرلمانية ويحد من مفعولها. وفي الإقليم العربي بات تأييد المعارضة خارج السلطة التنفيذية والموالين على كراسي الحكم من المشاهد المألوفة على المسرح السياسي العربي، وبات انتقال السلطة التنفيذية بالكامل إلى أيدي معارضي الأمس، كما هو الحال في المغرب، أمراً استثنائيا واختراقا لواقع مستقر. هذا الوضع لا يساعد على تنشيط دور البرلمانات الرقابي الذي يتطلب معارضة نشيطة، والمعارضة تنشط حيث تأمل في الوصول إلى السلطة، فضلا عن اثر هذا الانسداد المحبط على نشاط المعارضة في حقل المراقبة، فإنه قد يكون له اثر سلبي على الوجهة التي تستخدم فيها وسائل المراقبة، ذلك ان الغرض من استخدام هذه الوسائل في الديمقراطيات المتقدمة، حيث تتوفر فرص تداول السلطة، هو إقناع الناخب بأن الحزب أو الجماعة الحاكمة لا تخدم مصلحته وبأنه من الأفضل له ان يقترح لمصلحة الحزب المعارض في الانتخابات المقبلة، أما في الدول العربية، وفي ظل ضعف التقاليد الديمقراطية وإغلاق أو تضيق المعابر البرلمانية والسلمية إلى تداول السلطة، يصبح الهدف من استخدام الوسائل الرقابية في كثير من الأحيان ليس مخاطبة الناخب بل المواطن الناقم. والمقصود بمخاطبة هذا المواطن هو تحريضه على النزول إلى الشارع أما بقصد زعزعة النظام والإطاحة به، أو بقصد الضغط على رأس الدولة لكي يستبدل الحكومة القائمة أو أحد الوزراء بحكومة أو بوزير آخر. هذا النهج يؤدي في نهاية المطاف، إلى انتقال سلطة المجلس النيابي لجهة محاسبة الحكومة وإقالتها إلى الشارع.

بديهي ان الرقابة البرلمانية لا تتحصر في مجال واحد، فهي تشمل كافة مجالات الحكم وسائر النشاطات التي تقوم بها الحكومة والمؤسسات الرسمية. وهذه

المجالات والنشاطات نمت نموًا هائلًا مع تطور المجتمعات وتوسع حاجاتها والثورة الكبرى في التقنية الحديثة. إن هذه التطورات لم تقلل من دور الدولة ولا أضعفت مسوغات توسع هذا الدور. فرغم المخاوف التي يبديها الكثيرون من تعاضد دور الدولة، ورغم كل المحاولات من أجل الحد من هذه الظاهرة عن طريق الاقتصاد والسياسة، فإن الدولة الحديثة تكبر باستمرار وتتوسع بإطراد. ونمو دور الدولة يفرض نمو دور السلطات السياسية التي تحمي حريات المواطنين وحقوقهم وفي مقدمتها المجالس النيابية، ويضع على عاتق الأخيرة مسؤوليات مضاعفة ومتعاظمة في مجال مراقبة نشاطات السلطة التنفيذية في كافة المجالات.

د- السلطة السياسية

تستأثر السلطة السياسية بقسط مهم من الدور الرقابي للبرلمان، ويات من المعتاد النظر إلى البرلمانات على أنها المدافع الرئيسي عن حقوق الإنسان وعن الديمقراطية والحريات العامة. وتجسد هذا الدور وهذه النظرة إلى البرلمانات في شباط/فبراير 1981 لحظة قيام مجموعة من الحرس المدني الإسباني بالهجوم على مبنى البرلمان (كورتيس) بغرض الإطاحة بالنظام الديمقراطي، والعودة إلى النظام الأوتوقراطي القديم الذي اتسم بالمركزية الشديدة الذي شيده الجنرال فرانكو والذي انحسر بعد وفاته عام 1975. ولقد سارعت القوى الديمقراطية الإسبانية، وعلى رأسها الملك خوان كارلوس، إلى إحباط هذه المحاولة بسرعة. ولعل ما ساعد الديمقراطيين الأسباب على حسم هذه المعركة بيسر لصالح التطور الديمقراطي هو المعاني الرمزية التي يمثلها البرلمان في عالم اليوم باعتباره الجهة المؤتمنة على الحريات وعلى الديمقراطية.

يوفر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي تبنته هيئة الأمم المتحدة في كانون الأول عام 1948، والذي ساهم مندوب لبنان بدور مهم في وضعه، وثيقة رئيسية تمكن البرلمانات الاستناد إليها في مناقشة سياسات الحكومات في هذا

المجال، ولقد وقعت الكثرة الساحقة من دول العالم هذه الوثيقة وهذا أمر يسهل على المجالس النيابية مراقبة مدى التزام الحكومات بمبادئ حقوق الإنسان والديمقراطية. بيد ان الميثاق لا يعدو ان يكون خطوطا إرشادية عامة وتنفيذه يحتاج الى جهد كبير واستصدار قوانين وتشريعات واسعة تحمي حقوق المواطنين وحياتهم وتؤمن لهم حاجياتهم الرئيسية التي بينتها شرعة حقوق الإنسان.

هـ- الرقابة البرلمانية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية

رغم القواسم المشتركة التي تتسم بها الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في الدول الديمقراطية، فإن هذا الدور يختلف باختلاف نمط العلاقة بين السلطتين، ففي الأنظمة الديمقراطية البرلمانية حيث يبقى مصير الحكومة مرهوناً بثقة المجلس وتقييم أدائها يجد الوزراء أنفسهم مجبرين على إبقاء علاقات حسنة مع النواب، وعلى إمدادهم بالمعلومات الضرورية لقيامهم بعملهم، وعلى إقناعهم بأنهم يقومون بعملهم بصورة مرضية، أما في النظم الرئاسية مثل النظام الأميركي، حيث يعين الرئيس أعضاء حكومته ولا يحتاج الوزراء إلى ثقة المجلس النيابي، فإن العلاقة بين المجلس والحكومة تتسم بدرجة عالية من روح التنافس والمواجهة إذ يسعى كل منهما إلى تأكيد دوره على حساب الآخر في تسيير آلة الدولة وتأمين مصالح المواطنين والمواطنات.

وفي الدولة الحديثة التي اتسعت أعمالها، وتشعبت نشاطاتها ونمت إمكاناتها بتأثير التطورات التقنية الكبرى، ازدادت الحاجة إلى اضطلاع النواب بدور الرقابة النشيطة على أعمال السلطة التنفيذية بغرض الوصول إلى الأهداف الرئيسية كما يحددها مكتب الخدمات الرقابية التابع لهيئة الأمم المتحدة، وهي التالية:

1 - الاستخدام الراشد والمسؤول للإمكانات والموارد الكبيرة التي تتوفر للسلطة التنفيذية.

2 - التطبيق الدؤوب لقواعد المحاسبة والشفافية في أعمال السلطة التنفيذية.

3 - التطوير المستمر للأداء الحكومي Pilot Project

أولاً: اعتماد منهجية راشدة في اطلاع البرلمان على الأوضاع المالية، ويعتبر التوقيت المناسب واحداً من ركائز هذه المنهجية إذ أن التأخر في ذلك يجعل الرقابة غير ذات معنى.

ثانياً: فعالية المؤسسات التي تستهدفها الرقابة بحيث تتمكن من توفير سائر ضروراتها ومتطلباتها.

ثالثاً: العرض الواضح للأوضاع المالية في الجلسات البرلمانية.

رابعاً: برلمان يستوحي في مواقفه وأعماله القيم الأخلاقية والمعنوية الراجعة هذا فضلاً عن التزامه بمبادئ المحاسبة.

فضلاً عن هذه الأسس، من المفترض في الرقابة الفاعلة أن تشمل سائر مجالات العمل الحكومي وخاصة مجالات المال وإعداد الموازنة، فمن خلال ضبط الموازنة يمكن المجلس ان يمارس دوره كحارس ومؤتمن على مصالح المواطنين، وأن يصون مساهماتهم الضرائبية من الهدر، وهذا الدور ينسحب بالضرورة على موازنات الدفاع التي تعتبر في العديد من الديمقراطيات الناشئة من الأسرار لأن الاطلاع على دقائقها وتفصيلها ومناقشتها في العلن قد يعرض أمن الدولة، في رأي البعض إلى الأخطار خاصة إذا كانت هذه الدولة في حالة حرب مع دولة دول أخرى.

ولكن هذه النظرة التي تتصح بالابتعاد عن تطبيق مبادئ الشفافية والمحاسبة عندما يأتي الأمر على موازنة الدفاع، هي موضع مناقشة واسعة ونقد متزايد خاصة في الديمقراطيات المتقدمة، ويرى بعض هؤلاء الناقدين انه من الممكن مناقشة موازنات الدفاع بدقة ووضوح مع توفير أقصى ما يمكن من التعهدات والإجراءات التي تضمن عدم الإضرار بالمصالح الاستراتيجية للدولة المعنية، وهم يعتقدون ان توفير هذه الضمانات خاصة إذا ما أخذ بالاعتبار ان الرقابة البرلمانية على القطاع الأمني هي ليست هدفاً بحد ذاته، بل ان الغاية من هذه الرقابة هي تأكيد التوازن بين حاجات ومطالب القطاع الأمني من جهة وبين حاجات ومطالب المجتمع المدني،

من جهة أخرى وذلك عبر التأليف بين أهداف القطاع الأمني من جهة، وبين أهداف الزعماء السياسيين من جهة أخرى.

(Brom 2003, Bradshaw ,1981: p.309)

ان الفلسفة التي يجب ان ننطلق منها جميعاً هي ان الأمر يتعلق بأمانة شرعية كثقة الناخبين في مجلس النواب ومراقبة الحكومة أي الجهاز التنفيذي.

4- التطوير الديمقراطي الحديث في لبنان

بالمقارنة مع الصورة التي يمكن استنباطها من متابعة تاريخ التطور السياسي للديمقراطيات القديمة فاننا نجد أن الدول النامية ومنها لبنان، تأثرت بالاعتبارات الخارجية بصورة مختلفة، ففي مجالها السياسية والبرلمانية طغت أحاديث الهوية

الوطنية وردود الفعل على التحديات الخارجية على الاعتبارات الداخلية ولعل ما يؤكد هذه الملاحظة هو الفارق بين تقييم المنعطفات التاريخية التي مرت بها الديمقراطيات المتقدمة التي تتمحور حول التطورات الداخلية التي يضاف عليها الاهتمام الكبير مثل الثورة الفرنسية والماغنا كارتا. وبين تقييم المنعطفات التاريخية في بلد مثل لبنان إذ تلعب المؤثرات الخارجية دوراً كبيراً في تحديدها، من هذه الزاوية يمكن تقسيم التاريخ الحديث للتطور الديمقراطي في لبنان بعد سقوط الامبراطورية العثمانية إلى أربع «جمهوريات».

أ- الجمهورية الأولى (1926 - 1943)

نشأت الجمهورية اللبنانية عام 1926 بعد ستة أعوام من بسط الانتداب الفرنسي على لبنان ورافق إعلان الجمهورية اللبنانية إصدار الدستور ولم يرد في

الدستور نص صريح حول الطابع الديمقراطي البرلماني للنظام السياسي اللبناني (رباط: 2002 ص. 617) ولكنه أكد هذا الطابع عبر تنيبه للعناصر الأساسية لهذا النظام التي كان من بينها تكريس دور المجلس النيابي اللبناني كسلطة تشريعية. وتأكيد على الحريات الشخصية كذلك لم يتطرق الدستور بصورة موسعة إلى الدور الرقابي للمجلس النيابي، ولكنه تطرق إلى دور المجلس في مناقشة الموازنة في العديد من مواده - المادة الثانية والثلاثون، المادة الخامسة والخمسون / ثانياً، المواد الثالثة والثمانون - الثامنة والثمانون.

(زين، 1993: ص. 85 - 96)

وتحقق خلال تلك المرحلة الكثير من الإصلاحات التي طالت النظام السياسي في لبنان منها ما تعلق بالنظام المالي وإعداد الموازنة ومناقشتها في المجلس النيابي (ضاهر، ج. 1: 32).

واستجابت هذه التأكيدات والإصلاحات إلى رغبات اللبنانيين وإلى موجبات التطور السياسي، كما إنها استجابت إلى مطالب فريق واسع من اللبنانيين ممن كان يطالب في السابق بالمساواة وبالحرية والتحديث، إلا ان هذه الاستجابة كانت ناقصة إذ إن نظام الانتداب الذي استمر منذ عام 1920 إلى عام 1943 وضع القيود الثقيلة على السلطة التشريعية وقلل من دورها فبينما أراد بعض المفكرين والبرلمانيين مثل النائب ميشال شيحا الذي ساهم في وضع الدستور ان يكون البرلمان اللبناني «ملتقى الجماعات الطائفية المتشاركة» (شيحا. 2004: ص. 110)،

اتبعت سلطات الانتداب سياسة إقصائية أدت إلى حرمان قسم واسع من اللبنانيين من المساهمة النشيطة والفعالة في الحياة البرلمانية كما انها ساهمت في إذكاء نمط من الإقصاء المتبادل حيث انتشرت بين هؤلاء اللبنانيين فكرة مقاطعة الدولة اللبنانية والتنكر لها.

وتلازمت هذه السياسة مع إعطاء السلطة التنفيذية ومن ورائها سلطات الانتداب صلاحيات واسعة على حساب استقلالية المجلس النيابي ومن ثم على حساب قدرته على الاضطلاع بالدور الرقابي المطلوب، فلقد لبثت السياسة الخارجية في يد سلطات الانتداب، وأعطى المفوض السامي الفرنسي الحق في حل المجلس وتعليق الحياة الدستورية ونقض القوانين التشريعية. (الصليبي. 1978: ص. 213)

كذلك منح الدستور السلطة التنفيذية ومن ورائها سلطات الانتداب الحق في تعيين نسبة عالية من نواب البرلمان تراوحت بين تعيين أعضائه بالكامل وتعيين لثلث الأعضاء.

واستخدم حق حل المجلس على نطاق واسع إذ انه خلال الجمهورية الأولى لم ينج من الحل إلا مجلس تمثيلي/نيابي واحد فقط بين عامي 1925 و 1929. أما المجالس النيابية الأخرى فقد جرى حلها على نحو تتافی مع متطلبات تطوير العمل

البرلماني، وأحل بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وقلل من إمكانية تراكم الخبرات البرلمانية في المجال الرقابي، فكانت مشاريع الموازنة تحضر ويصادق عليها من قبل الحكومة والمفوض السامي الفرنسي، خلال الفترات التي علقت فيها الحياة البرلمانية في غياب أية مناقشات أو رقابة أو محاسبة برلمانية (ضاهر. ج، 1: ص. 56).

ولقد كان من المفروض بحسب نظام الانتداب نفسه ان تساعد سلطات الانتداب على تطوير الحياة النيابية في لبنان وان تخفف بصورة تدريجية من القيود عليها ولكن مواقف سلطات الانتداب من آخر مجلسين نيابيين منتخبين دلت على إنها نأت عن الأخذ بهذه القاعدة فقد حل مجلس النواب المنتخب عام 1937 وسط حملة عنيفة غذتها سلطات الانتداب ضد الحياة البرلمانية برمتها وبرزت في هذه الحملة المفارقة بين موجبات الدور الرقابي الذي يفترض بالمجلس النيابي الاضطلاع به، وبين مضمون الحملة التي أوجت بها سلطات الانتداب ضد النظام البرلماني، فبينما يفترض ان يضطلع المجلس النيابي بدور مراقبة السياسة المالية للدولة وخاصة في مجال إعداد وتنفيذ الموازنة وضبط النفقات وبينما يفترض ان يشكل البرلمان ضماناً لاستخدام المال العام في الأوجه السليمة. إذا بالحملة تستهدف النظام البرلماني والنواب اللبنانيين لأنهم " يكلفون الخزينة النفقات الباهظة". وكان المحرك الحقيقي لهذه الحملة المفوض السامي الفرنسي بيو صاحب النظرية القائلة بأن لبنان لا يحتاج أصلاً إلى أكثر من " حاكم جيد ومجلس مطيع ". وتوج بيو تلك الحملة بتعليق الحياة الدستورية (الصلح 2006: ص. 134)

أما آخر مجالس الجمهورية الأولى، فقد جرت الانتخابات الأخيرة لاختياره عام 1943 رغم معارضة سلطات الانتداب الصريحة لها ومحاولات لتأجيلها ان لم يكن لصرف النظر عنها.

فضلاً عن الصلاحيات الواسعة المعطاة للسلطات التنفيذية والانتدابية والتي كانت تنال من دور السلطة التشريعية على كل صعيد، فقد كانت هناك شكاوى

واسعة بين السياسيين اللبنانيين من تدخل تلك السلطات في الانتخابات العامة بقصد ضمان نجاح نواب موالين للوضع الراهن آنذاك. لقاء ذلك كان من المفترض الا يستخدم هؤلاء النواب الأدوات الرقابية التي يتيحها لهم النظام البرلماني في نقد السياسة المالية التي اعتمدت خلال المرحلة الانتدابية حيث وضعت سلطات الانتداب يدها على أهم موارد الدولة المتمثلة بالمداخل الجمركية أفادت المصالح الفرنسية على حساب المصلحة اللبنانية، وأرهقت الخزانة الوطنية بتوسيع التجنيد الاختياري ونفقات القوات المحلية التابعة لها.

ولم يسكت البرلمان اللبناني عن هذه الأوضاع إذ دأب النواب على نقدها وعلى نقد اداء السلطة التنفيذية ولكن هؤلاء كانوا يتعرضون للضغط حتى يتراجعوا عن موقفهم ويمتنعوا عن ممارسة دورهم الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية وعلى الموازنة ووصلت هذه الضغوط والتهديدات إلى درجة ان أنصار الحكومة كانوا يوجهونها إلى النواب داخل البرلمان وخلال جلسات المناقشة (الخوري، 1960: ص. 228، 110، 116، 225، 226).

ولم يكن بإمكان أنصارها من «رجال الأحياء» ممارسة هذه الضغوط والتهديدات على هذا النحو لولا انهم كانوا يحظون بدعم قوي من السلطة التنفيذية الحقيقية التي كانت تقف وراء الحكومة المتمثلة بسلطات الانتداب الفرنسي. وجدير بالذكر انه عندما كان يبرز تناقض بين المبادئ الديمقراطية من جهة وبين السياسة الفعلية التي كانت تنفذها سلطات الانتداب في لبنان كان المسؤولون في باريس يقولون ان مثل هذه المبادئ هي «ليست بضاعة للتصدير» (الخوري. 1960: ص. 129).

(3028: 06 - 05 - 24).

ب- الجمهورية الثانية (1943 - 1989)

رغم موجة الانحسار المضادة للديمقراطية التي أصابت المجتمع الدولي بعد ظهور الفاشية والنازية في أوروبا ورغم أن هذه الموجة ضربت بصورة خاصة دول العالم الثالث بعد أن أحرزت استقلالها إلا أن لبنان كان من الدول القليلة التي

حافظت على نظامها الديمقراطي. ولقد صمد هذا النظام في وجه متغيرات دولية وإقليمية عاصفة ألفت بظلالها على الجمهورية اللبنانية الثانية. وحظي هذا الصمود باهتمام دولي فبعد نجاح اللبنانيين في الوصول إلى الاستقلال قبل أكثر شعوب العالم الثالث، تمكنوا من الحفاظ على نظامهم الديمقراطي والنهوض به عندما اتفقوا على مبادئ الشراكة الوطنية وعلى إنهاء عهد الإقصاء المتبادل. وعزا معنيون بالديمقراطية اللبنانية استمرارها إلى خصائص مهمة ميزت لبنان خلال تلك المرحلة مثل الاتساع الكمي والتأثير النوعي للطبقة المتوسطة في لبنان، ولطبيعة الاقتصاد اللبناني الذي سمح بولادة قطاع خاص مستقل عن هيمنة الدولة وتدني مستوى البطالة والالتزام بالديمقراطية البرلمانية الذي ميز عدداً من القادة اللبنانيين البارزين. علاوة على ذلك فقد اعتبر وجود المجلس النيابي اللبناني واستمراره من الميزات التي لا يمكن تجاهل أهميتها واثرها على واقع النظام السياسي وأفاق تطوره.

وتمكن لبنان خلال الجمهورية الثانية وخاصة في أعقاب أحداث 1958، وبعد وصول اللواء فؤاد شهاب إلى رئاسة الجمهورية من إدخال إصلاحات مؤسسية واسعة كان من بينها تعزيز أجهزة الرقابة على الإدارة وذلك بقصد تحييدها عن الصراعات السياسية وتعزيز كفاءتها وفعاليتها واتسعت تلك الإصلاحات لكي تشمل سياسة الدولة المالية. فأقرت الحقبة الشهابية مبدأ وحدة الموازنة الأمر الذي سهل مهمة مناقشتها ومراقبة تنفيذها من قبل السلطة التشريعية. (ضاهر. ج. 1: 57)

مقابل الميزات التي مكنت الديمقراطية البرلمانية من الاستمرار فان الحياة السياسية في لبنان عانت من ثغرات ومعضلات أثرت سلباً على نشاط المؤسسة البرلمانية وعلى علاقتها بالسلطة التنفيذية وعلى دورها الرقابي، فلبنان عاش ثلث مدة الجمهورية الثانية تقريباً تحت وطأة نزاعات مسلحة مهلكة دمرت جانباً لا يستهان به من اقتصاده ومن نسيجه الاجتماعي وأضعفت البنى التي تأسس عليها النظام الديمقراطي.

(البكي. أبو رجيلي، 2005: 151 - 156)

وعبرت تلك النزاعات عن طغيان القضايا ذات الطابع الوطني التي تناولت هوية اللبنانيين وعلاقة لبنان بالحوار على القضايا ذات الطابع الديمقراطي التي تناولت تطوير النظام السياسي ومؤسساته. وكثيراً ما كانت تلك الأعراض المنهكة والمأساوية امتداداً لأوضاع إقليمية ودولية كان من بينها قيام إسرائيل واحتدام الحرب الباردة وآثارها على المنطقة ومحاولات بعض الدول العربية توسيع نفوذها الاقليمي على حساب دول عربية أخرى ومنها لبنان.

وارتبط تغيير الرؤساء والحكومات في حالات عديدة بهذه القضايا المتفجرة فخلال الجمهورية اللبنانية التي تعاقب على رئاستها ثمانية من القادة اللبنانيين، إغتيال أحد الرؤساء ومارس خمسة من الرؤساء مهامهم الرئاسية بينما كان العنف مخيماً على الأجواء وانحسرت سلطة اثنين من هؤلاء بحيث اقتصر على رقعة صغيرة من الأراضي اللبنانية، وغادر اثنان من الرؤساء القصر الرئاسي في ظل العنف أو التهديد به ودفعت الحكومات في خضم تلك الصراعات نصيبها من الخسائر. فبين عامي 1943 و 1958 كان معدل عمر الحكومات ستة أشهر فقط كانت تتخللها أزمات وعراقيل كثيرة ناشئة عن ضعف الانسجام بين الكتل التي تتشكل منها.

المتاعب التي ضربت مؤسسات السلطة التنفيذية ومواقعها وركائزها أصابت أيضاً السلطة التشريعية التي حاولت ان تمارس مهامها في ظل ظروف بالغة الصعوبة ولكن علاوة على هذه المتاعب التي أنجبتها النزاعات المسلحة فإن السلطة التشريعية كانت تعاني من الضغوط حتى خلال الأيام العديدة التي استتب فيها الهدوء والحياة الطبيعية في لبنان. فخلا تلك الفترات وعندما كانت العملية السياسية تسترجع زخمها وحيويتها كانت السلطة التنفيذية تتحكم إلى حد بعيد بالبرلمان عبر آليات ووسائل متنوعة فلقد دأبت الحكومات على إعداد قوانين

الانتخاب قبل مهلة قليلة من إجرائها وعلى هندسة الانتخابات على نحو يسمح لها بضمان مجيء مجالس نيابية موالية.

(رباط. 2002. ص. 869)

هذا الوضع لم يكن يسمح للبرلمانات بالتوسع في مراقبة السلطة التنفيذية وفي محاسبتها أو في مناقشة مشاريعها وخياراتها المالية مناقشة ثابتة. وهكذا نجد انه على الرغم من الارتجاجات السياسية الكبرى التي مرت بها الجمهورية اللبنانية الثانية فانه ما من حكومة لبنانية ذهبت بعد ان حجب المجلس النيابي الثقة عنها وقد يرد في الذهن هنا انه ما من حكومة بريطانية سقطت في مجلس العموم البريطاني الا ان الفرق شاسع بين الديمقراطية المتقدمة حيث تبقى الحكومات في السلطة إلى ان يحين موعد الانتخابات فيقرر الناخب بقاءها أو زهابها وبين الديمقراطيات النامية مثل لبنان حيث لا تذهب بفعل العملية الانتخابية والاقتراعية بل بتأثير الشارع.

رغم كل هذه المتاعب والصعوبات التي ألمت بالحياة السياسية في لبنان خلال الجمهورية الثانية. ورغم آثارها السلبية على دور المجلس النيابي اللبناني إلا انه يمكن القول بان الحياة البرلمانية تميزت بالحيوية. ولم يكن المجلس النيابي قادراً على التحرر من ضغوط السلطة التنفيذية ولا على إتمام مهامه الرقابية على الوجه الأفضل الا ان السلطة التنفيذية من جهتها لم تكن في وضع تستطيع من خلاله بسط سيطرتها الكاملة على السلطة التشريعية وبالمقارنة مع الجمهورية الأولى فقد حقق البرلمان اللبناني خطوات مهمة في بناء علاقات أسلم وأصح مع السلطة التنفيذية وفي تطوير دوره الرقابي عليها.

ج- الجمهورية الثالثة (1989 - 2005)

رغم المعوقات والمثبطات التي كانت تؤثر على الحياة البرلمانية فإن المجلس النيابي اللبناني لعب دوراً مهماً في الحفاظ على وحدة الدولة اللبنانية وعلى وحدة مؤسساتها. فبينما كانت المؤسسات الحكومية الأخرى تنهوى تحت وطأة القتال

والنزاعات المسلحة بقي المجلس ممثلاً لوحدة لبنان وديمومته. هذا الواقع مكّن النواب اللبنانيين من أن يضطلعوا بدور رئيسي في إنهاء الحرب وفي صياغة وثيقة الوفاق الوطني التي استمدت منها مضامين الدستور اللبناني الجديد.

عزز الدستور سلطة المجلس النيابي وخاصة سلطة رئيسه إذ جعل انتخابه كل أربع سنوات بعد أن كان ينتخب سنوياً وهذا التدبير الذي يضمن لرئيس المجلس موقعاً مستقراً في الحياة السياسية لعدد وافر من السنوات منحه حيزاً أوسع من حرية الحركة المبادرة وذلك بالمقارنة مع رؤساء المجالس السابقة أو مع رئيس مجلس الوزراء ووطد استقلاليته واستقلالية المؤسسة التي يترأسها في علاقتها مع السلطة التنفيذية ممثلة برئاسة الجمهورية والحكومة. كذلك اكتسب المجلس، في مراحل الأولى على الأقل، شيئاً من الحيوية والاستقلالية إذ دخلته قوى جديدة لم تكن تشارك مشاركة واسعة في الحياة السياسية.

(ضاهر 1992. محمود 1992)

وإذا كانت عضوية المجلس تمثل لدى القوى الجديدة محطة مرور مهمة إلى عضوية المجالس الوزارية وإلى سائر مؤسسات الدولة الأخرى فإن الكثيرين ممن يتوقفون في هذه المحطة يفيدون من فترة الانتظار هذه للتأكيد عبر المساهمة النشيطة في الرقابة والتشريع على أهليتهم ولوج سائر مجالات الحكم والقيادة في لبنان.

من هذه الزاوية يمكن فهم العلاقة بين دخول قوى جديدة المجلس النيابي اللبناني والتطور الذي طرأ على أعماله وأدائه بما في ذلك في مجال الرقابة ذلك ان أداء المجلس على هذا الصعيد اثار في بعض الأحيان تدمراً حكومياً صريحاً إذ اتهم بانه يسير إلى تصعيد «ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية».

(الصلح. 200: ص. 253)

بل ان الشكوى الحكومية من الرقابة البرلمانية وصلت إلى حد التلويح بان حدة الانتقادات الموجهة في المجلس النيابي إلى الحكومة «تضر بلبنان»

(الحريري: 1996)

وعلى الصعيد التشريعي فقد سجل المجلس سبقاً بالمقارنة مع المجالس النيابية في الجمهوريات السابقة في نسبة المشاريع التي أقرها المجلس (زين. 1997: 179-183)

كذلك طوّر المجلس قدراته في مجال الرقابة والتشريع عن طريق التعاون مع مؤسسات دولية مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

ما حققه المجلس النيابي خلال الجمهورية اللبنانية مثل جزءاً من الطموحات أما ما لم يتحقق منها فكان عصي المنال بسبب جملة من العوامل فأداء المجلس يبقى في نهاية المطاف محكوماً بالأجواء العامة التي تؤثر على البلد فلبنان خرج من الحرب بتأثير تفاهم بين اللاعبين الدوليين والإقليميين والمحليين. ولقد بقي الدور المحلي بالمقارنة مع الأدوار الدولية والإقليمية محدوداً في هذا التفاهم ورغم الطموحات والمبادرات المحلية التي كانت ترمي إلى تعزيز سلطة المجلس النيابي في علاقته مع السلطة التنفيذية إلا أن هذه الطموحات كانت تصطدم بتدخل القوى الإقليمية الداعم وخاصة الحكومة السورية التي كانت تدعم السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية حيث كانت ترتفع أحياناً أصوات ناقدة ومعارضة للوضع القائم آنذاك. (خوري، اميل، 1992. سليمان 1995).

ورغم أن هذا التدخل سهّل تنفيذ اتفاق الطائف فساهم في إعادة الوحدة إلى لبنان وانهاض الدولة اللبنانية إلا أن هذا التدخل شجع من جهة أخرى السلطة التنفيذية على اتباع سياسة ذات طابع إقصائي أدى إلى إعادة فريق واسع من اللبنانيين من المساهمة النشيطة والفعالة في الحياة العامة.

(منصور. 1993: ص. 143 - 145).

ونفذت هذه السياسة تارة عن طريق تطبيق قرار تعيين النواب الذي تم الاتفاق عليه في الطائف، إذ كان أكثر المعينين من الموالين للوضع الجديد في لبنان (الحياة 1991/6/3). كذلك نفذ التعيين عن طريق تدخل السلطة التنفيذية ومن كان يقف

وراءها بصورة غير مشروعة وحادة في سير العمليات الانتخابية ضماناً لولادة مجالس نيابية موالية (منصور 1993: ص. 176-181). وكان من نتائج هذه السياسة تدني مستوى المشاركة في الانتخابات وبالتالي في الحياة السياسية. فالذين اشتركوا في الاقتراع عام 1992 لم تزد نسبتهم عن 13.86% من مجموع الناخبين والناخبات (الحياة 1992/10/16). وأثر هذا الطابع بصورة ملحوظة على تركيب المجالس النيابية خلال الجمهورية الثالثة. إذ غاب عنها أحياناً ممثلون لقوى سياسية رئيسية وفاعلة.

هذا الواقع أدى إلى خلل مهم في الحياة السياسية وإلى خسارة المجلس النيابي اللبناني الكثير مما كان قد كسبه نتيجة دخول القوى الجديدة إليه. وحيث ان هذه القوى كانت تتبع نهجاً معارضاً للوضع القائم فان غيابها عن المجلس أضعف دوره الاستقلالي والرقابي تجاه السلطة التنفيذية وهكذا وعلى الرغم من التطورات الايجابية التي طرأت على السلطة التشريعية خلال الجمهورية الثالثة فان الصورة العامة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجمهورية الثالثة لبثت على حالها، إذ كانت الكفة تميل إلى مصلحة الثانية على نحو كان يحد من قدرة الأولى على ممارسة الرقابة الفعالة في المجالات المتنوعة ومنها بالطبع الموازنة العامة والموازنة العسكرية وبخاصة الأمنية. 06/05/27:4690

د- الجمهورية الرابعة (2005)

لا يزال من المبكر تقييم أداء البرلمان اللبناني في مجال الرقابة على السلطة التنفيذية وخاصة الرقابة على الموازنة العامة الا انه من الممكن القول بان الأوضاع الجديدة والصورة العامة للأحوال السياسية تسمح للمجلس بان يعزز استقلاليته وبالتالي دوره الرقابي على السلطة التنفيذية. ولعل ما يؤكد هذا الاحتمال هو انطلاق مبادرة الحوار الوطني من المجلس النيابي اللبناني. ففي حين بدأ وكأن البلد يعاني من فراغ واضطراب سياسيين كبيرين يهددان الحياة العامة وفي حين ان السلطة التنفيذية لم تتمكن من إطلاق مبادرة لتصحيح الأوضاع المتأزمة، جاءت المبادرة من المجلس النيابي لكي يقوم بهذا الدور. ومهما كانت النتائج المباشرة لهذه المبادرة فانه

من المستطاع توظيفها مستقبلاً في خدمة بناء علاقة متوازنة وصحية مع السلطة التنفيذية بحيث يمارس فيها المجلس دوره الفاعل في الرقابة على قضايا حساسة مثل الموازنة العامة وموازنة قطاع الأمن بخاصة.

5- ممارسة الرقابة السياسية

أ- تجربة لبنان

كما هو الأمر في العديد من الدول الديمقراطية المتقدمة، فإن مجلس النواب اللبناني مارس رقابة على الحكومة في قضايا حقوق الإنسان والديمقراطية. وشملت الرقابة الجوانب المتعددة لهذه القضايا التي أشرنا إليها أعلاه. فمسألة ضمان إجراء الانتخابات بصورة حرة ونزيهة استأثرت بقسط وافر من المناقشات النيابية. وفي هذه المناقشات دأب النواب، خاصة نواب المعارضة على نقد قصور السلطة التنفيذية في تأمين هذه الشروط، او على انحيازها وتدخلها في العملية الانتخابية لمصلحة مرشحين مقربين لها. وشملت هذه الانتقادات سائر مراحل هذه العملية سواء في

إعداد لوائح الشطب التي شابتها أخطاء كثيرة، أو التدخل في تشكيل اللوائح بغرض إقصاء المعارضين أو في منع النشاطات التي يقوم بها المرشحون المحسوبون على المعارضة مثل المهرجانات الانتخابية واللقاءات الموسعة مع المواطنين والمواطنات، وتحديد مراكز الاقتراع بصورة منحازة، مروراً باعتقال "المفاتيح" الانتخابية الذين ينشطون لمصلحة المرشحين الذين لا يحظون بالرضى الحكومي، وحماية عملية شراء الأصوات من قبل مؤيدي الحكومة، وصولاً إلى استبدال أوراق المقترعين في صناديق الاقتراع.

كذلك طالت مناقشات المجلس ونشاطاته الرقابية إخفاقات الحكومة في مجال ضمان الشفافية في أعمالها والحريات العامة وحقوق المجتمع المدني. وكثيراً ما كانت هذه المناقشات تتمحور حول مسألة الحريات الإعلامية وهي مسألة حساسة في لبنان نظراً للدور الذي اضطلع به الإعلام اللبناني ليس في الدفاع عن حرية مؤسساته فحسب، بل وعن الحريات العامة أيضاً وهو ما جعله ظاهرة متميزة في العالم الثالث وما أكسبه تقديراً عالمياً. وتركزت هذه المناقشات على انتقاد احتكار مسؤولين رئيسيين لمؤسسات الإعلام المرئي والمسموع، أو محاولة وضع القيود الشديدة الوطأة على نشاط هذه المؤسسات ومجالات عملها، وتوقيف بعضها عن العمل وممارسة ضغوط متنوعة على العاملين والعاملات في الحقل الإعلامي بوسائل متنوعة.

حققت الرقابة السياسية التي مارسها البرلمان بعض النتائج الإيجابية أحياناً خاصة عندما نجح النواب في تجاوز خلافاتهم السياسية وأعلنوا تضامنهم في وجه محاولات تقييد الحريات العامة.

ب- دور المعارضة

تفترض الشفافية قيام معارضة فعلية قادرة على المشاركة في عملية الموازنة. ويناط بالمعارضة في عدد من البرلمانات موضوع مساءلة الحكومة. وبالتالي يفترض بالإطار القانوني الذي يندرج فيه البرلمان، أن يسمح للمعارضة التعبير عن آرائها

بحرية، وبمشاركتها في صنع القرار. فلا بد من مراجعة القواعد البرلمانية القاضية بإشراك المعارضة في هذا العمل. وترأس المعارضة في عدد كبير من البرلمانات اللجان الأساسية مثل لجنة الموازنة أو الحسابات العامة.

والنقطة الثانية، أيضاً أنه ربما في مجالسنا النيابية يتم التركيز إلى حد كبير على الرقابة السياسية أكثر من الرقابات الأخرى، أي أننا مقيدون إلى حد كبير ربما نتيجة خروجنا من مرحلة استعمار أو بعض الأنظمة الشمولية أو التجربة الديمقراطية ما تزال جديدة، فالتركيز لدى النائب هو في التعامل مع القضايا السياسية والرقابة السياسية على الحكومة أكثر من الجوانب الأخرى، وحتى أنه يلاحظ أحيانا ان عدد الأسئلة أو الموضوعات التي تثار أو الملاحظات التي تطرح تعطى اهتماماً أكبر للجوانب السياسية وسياسة الدولة الخارجية أكثر من القضايا المالية، وللسبب ذاته ربما كما ذكرت انه إما يعود ذلك إلى أن الموضوع السياسي هو موضوع جدلي ويثير لدى النواب حفيظة المناقشة والمتابعة والرقابة أو لأنه أحياناً يثير نقص في الخبرات التي تمكن النائب من ان يتابع الرقابة بطريقة كفوءة وأساسية.

القسم الثالث

الرقابة المالية

6- الرقابة المالية للبرلمان

ان موضوع الرقابة المالية للمجالس النيابية في نطاق الخطة والميزانية والحساب الختامي هو موضوع بالغ الأهمية والدلالة. فإذا كانت الوظيفة الأولى للبرلمانات هي التشريع، فان الرقابة هي وظيفتها الثانية - المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالوظيفة الأولى وتشكل الرقابة المالية جزءاً هاماً وواسعاً من النشاط الرقابي للبرلمان، لأن الرقابة المالية التي تشمل بحث ميزانية الدولة بالتفصيل قبل إقرارها من قبل المشرعين يعني ان البرلمان قد وافق عليها، واسهم في رسم السياسة العامة للدولة في مختلف المناحي السياسية والعسكرية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية،

كما ان مناقشة الحساب الختامي السنوي للحكومة يتيح للبرلمان ان يتأكد من سلامة تصرفات الحكومة وخلو ممارساتها من المخالفات في تنفيذ الميزانية.

أ- البرلمان والرقابة على الموازنة في الدول الديمقراطية

إن إعداد الموازنة في الدول الحديثة، على اختلاف أنظمتها، أصبح قضية علمية معقدة، تحتاج إلى تقييم دقيق لحاجات المجتمع، وتصنيفها حسب أهميتها وأولويتها بالنسبة للاقتصاد القومي، وفقاً لخطة إنمائية عامة. وتزداد القضية أهمية إذا كان الأمر يتعلق ببلدان نامية مثل بلادنا.

ولا يقل تنفيذ الموازنة العامة - وبخاصة القسم الإنمائي منها - أهمية من إعدادها إذ يتوقف نجاح البرنامج الإنمائي العام، المعبر عنه بالموازنة على ما يمكن أن يرافق هذا التنفيذ من وعي ونزاهة وإخلاص.

من هنا ندرك أهمية الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة، وضرورة تطويرها، بحيث تساعد مساعدة علمية واعية على حسن تنفيذ الموازنة، أي على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي توختها الدولة من خلال أرقام الواردات والنفقات العامة.

وإذا أردنا أن نعبر التعبير القانوني والتقني الملائم نقول: ان الرقابة المالية أمر ضروري جداً، للتحقق، قبل كل شيء من ان تنفيذ الموازنة العامة يسير وفقاً للإجازة التي أعطاهها البرلمان: التأكد من حسن التنفيذ، عدم تجاوز الاعتمادات المرصدة، التثبت من صحة تحصيل الواردات المقررة، وتجنب التبذير، وإنفاق الاعتمادات وفقاً للأصول، وفي الغايات التي فتحت من أجلها الخ.. ويستوجب ذلك مراقبة الذين يقومون بتنفيذ النفقات، والذين يتولون تحقيق الواردات وتحصيلها، وبصورة عامة جميع الذين يتولون إدارة الأموال العمومية، وتحديد مسؤولياتهم، عند الاقتضاء.

هذه الرقابة على تنفيذ الموازنة، يجب أن تمارسها في الأصل، السلطة التشريعية، التي أجازت للحكومة الجباية والإنفاق ضمن حدود رسمتها لها، حتى تتأكد من حسن التنفيذ.

إلا أن ممارسة هذه المهمة تستوجب - بخاصة بعد التطور العلمي الكبير الذي طرأ على إعداد الموازنة وتنفيذها - اختصاصاً وقرعاً، لا يتوفران، على الغالب في البرلمان، كما تستلزم حياداً وتجرداً، لا يمكن أن يتوافرا، بصورة أكيدة إلا في هيئات لا تتأثر بالنزعات والتيارات السياسية.

لقد أفردت بعض مواد الدستور اللبناني كيفية المراقبة المالية للبرلمان على السلطة التنفيذية.

«كل سنة في بدء عقد تشريع الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة لنفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً.»

المادة 83 من الدستور.

وأورد الدستور في المادة 18 منه:

«لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب.»

ب- إقرار مشروعات القوانين وتعديلها بالإضافة والحذف:

يعد إقرار مشروعات القوانين بالمجالس النيابية أجدى وسائل الرقابة على القوانين المتعلقة بالأمور المالية.

ويقوم المجلس النيابي بمراجعة كافة النصوص وكل التفاصيل المتعلقة بمشروعات القوانين المطلوب إقرارها. كما أن أي تعديل بالإضافة أو الحذف لقانون قائم لا بد أن تدرس تفاصيله والمبررات والأسباب التي أدت إلى طلب التعديل مع إرفاق مذكرة إيضاحية في شأن التعديل ودراسة كل التفاصيل من قبل أعضاء اللجان المختصة بالمجلس النيابي أو من قبل أعضاء المجلس أثناء مناقشة مشروع

القانون الجديد أو التعديل على القانون القائم تضيي نوعاً من الرقابة البرلمانية على ما تحتويه مشروعات القوانين أو القوانين القائمة من أمور مالية.

ولا يفوتنا أن نشير إلى أن أغلب القوانين أو مشروعات القوانين إن لم تكن مالية بطبيعتها فإنها ترتبط بالأمور المالية من حيث إحتساب تكلفة تطبيق القانون المطروح أو مدى تأثير الميزانية بهذا القانون بزيادة الاعتمادات أو فتح اعتماد إضافي أو خلافه. فلا بد لكل قانون من ارتباط ما بالأمور المالية تستدعي المناقشة والدراسة.

فموافقة المجلس النيابي على مشروعات قوانين الخطة والموازنة والحسابات الختامية هي أشد أدوات الرقابة البرلمانية فعالية على كل الأموال في الدولة.

وأشارت المادة 52 من الدستور في شأن عقد المعاهدات الدولية إلى التالي:
يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما يمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة.

وبهذا يصبح إقرار واعتماد المعاهدات الدولية في غير الشؤون المالية من سلطة مجلس الوزراء وموافقته ويكتفي بإطلاع مجلس النواب عليها.
أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب.

أما في موضوع الالتزام والامتياز فقد جاء في المادة 89 من الدستور:
لا يجوز منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدد.

كما انه إذا مُنح الاحتكار بقانون فإن أي تعديل لهذا القانون يتوجب عرضه على المجلس النيابي لكي يوافق على التعديل سواء بالحذف أو الإضافة مما يمكن المجلس وأعضاءه من تفعيل رقابتهم البرلمانية على هذه التعديلات.

وهذه الرقابة البرلمانية تكفل الرقابة على الأنشطة ومنع الاحتكار لها وتحافظ على حرية التنافس في مزاوله وممارسة تلك الأنشطة، كما أن التحديد للاحتكار بمدة محددة يكفل عدم استمرار الاحتكار إلى فترة غير محدودة وضمان العودة لممارسة المنافسة الشريفة وحريتها.

كما تنص أغلب الدساتير في البلدان العربية على أن استغلال أي مورد من موارد الدولة وثرواتها الطبيعية أو منح التزام بأي مرفق عام (كالمناجم والمجاري المائية ومرافق الكهرباء والمياه والنقل) وتحديد مدى استفادة الدولة من هذا الاستغلال وما يعود عليها من فائدة يجب أن يكون بموجب قانون تحدد فيه القواعد والإجراءات المتعلقة بذلك الاستغلال وتحدد فيه كذلك الفترة التي تعود بعدها تلك المناجم والمرافق إلى الدولة وينتهي بعدها استغلال تلك الثروات الطبيعية والمرافق، كما يحدد القانون تفاصيل رد الأصول الثابتة والمنشآت التي تكونت بمناسبة هذا الاستغلال إلى الدولة.

كذلك نصت المادة 89 من الدستور على الآتي:

لا يجوز تعديل أي بند أو نص وارد في قانون الاستغلال إلا بعد العرض على المجلس النيابي حيث انه السلطة المختصة بالتعديل لسابق اقراره القوانين الأصلية.

ونظراً لأن عملية استغلال موارد الدولة هي جزء أصيل من الأمور المالية التي ينبغي أن يخضع منحها للرقابة البرلمانية فإن المجلس النيابي من خلال استخدامه أدوات الرقابة البرلمانية يعمل على عدم استغلال منح حقوق استغلال الموارد الطبيعية والمرافق العامة للدولة ويحافظ على تلك الثروات ويمنع إهدارها ويوقف استنزافها.

وأنت المادة 87 من الدستور لتحديد قطع الحساب
ان حسابات الإدارة المالية النهائية كل سنة يجب أن تعرض على المجلس
ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون
خاص لتشكيل ديوان المحاسبات.

جاء في الدستور اللبناني المادة 81 منه:
تقرض الضرائب العمومية ولا يجوز إحداث ضريبة ما وجبايتها في الجمهورية
اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون
استثناء.

اما عن التعديل في الضريبة أو إلغائها فقد نصت المادة (82) على الآتي:
لا يجوز تعديل ضريبة و إلغاؤها إلا بقانون.
أما بالنسبة إلى القروض فقد جاءت المادة 88 من الدستور على الشكل
الآتي:

لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد يترتب عليه إنفاق من مال الخزنة إلا
بموجب قانون.

إن اشتراط موافقة المجلس النيابي على إصدار القروض وإقرارها يحدّ من
إسراف السلطة التنفيذية في اللجوء إلى القروض العامة إلا في حالات الضرورة
القصوى كما أن تصدي السلطة التشريعية لمناقشة القرض تعتبر أفضل وسيلة
لدراسة أسباب القرض وما يوجه له منت انتقادات. كما تعطى موافقة السلطة
التشريعية على القرض الثقة والأمان لمانح القرض في الائتمان العام وتدعم نطاقه.
كما أن موافقة المجلس النيابي على القرض هي الطريق الممهد لقرض ضرائب
جديدة لتغطية الأعباء المترتبة على هذا القرض لكي يتسنى للحكومة الوفاء بها.
والخلاصة أن دراسة القروض التي تبرمها الحكومة وضرورة صدورها بقانون
يتيح لأعضاء المجالس النيابية ممارسة الرقابة البرلمانية المالية على كافة بنود
القروض وما يرد بها من شروط كما تكفل حسن استخدام تلك القروض في المجالات

الإنتاجية الاستثمارية وبتيح للسلطة التنفيذية المطالبة بفرض ضرائب جديدة عن طريق المجلس النيابي للوفاء بأعباء تلك القروض خاصة إذا كانت الموازنة العامة للدولة خالية من أية إتمادات مقررة للوفاء بأعباء هذه القروض.

7- تطور الموازنة في التاريخ

يقول المؤرخون الإيطاليون (glinario, Salerno etc...) ان الجمهوريات الإيطالية، في جنوى، والبندقية، وفلورنسة، هي أول من استخدم طريقة جمع الواردات والنفقات في قائمتين متقابلتين، بحيث يشكل ذلك نوعاً من الميزانية (Bilancho)، كما أن مبدأ السيادة الشعبية وإقرار الموازنة من قبل الشعب أو ممثليه سبق إلى معرفته الجرمان والفرنك واللومبارديون. ولكن الموازنة، في مفهومها الحديث، لا يمكن ان تنشأ وتتوطد إلا في البلاد التي قامت فيها دولة موحدة، مثل إنكلترا، التي تحققت فيها، قبل غيرها، فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية، كما سبقت غيرها إلى تحقيق الوحدة السياسية.

أولاً - الموازنة في إنكلترا

1 - كان الملك في القرون الوسطى يغطي نفقات المملكة بما تدره عليه أملاك التاج الخاصة، وكان حراً في الإنفاق كيفما يشاء. وكان يحق له عند الضرورة أن يفرض على الشعب ضرائب استثنائية تزول بزوال الحاجة. ولكنه كان مضطراً في مثل هذه الحالة إلى الحصول على موافقة من ممثلي الأمة. ولما أخذت نفقات الدولة تزداد، واضطر الملك إلى الاستعانة بالضرائب أكثر من ذي قبل، حاول مرات عديدة أن يتجاهل ممثلي الأمة. فرد عليه البرلمان سنة 1628 بتقريره عدم قانونية كل ضريبة تجبى بدون موافقته، وهكذا اضطر الملك شارل الأول إلى أن يصدر عام 1628 وثيقة «إعلان الحقوق» (Petition of Rights)، التي قرّر فيها ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب. وفي سنة 1688-1689، قرّر البرلمان عدم قانونية كل جباية تجبى من أجل التاج لمدة وبطريقة لم يوافق عليها هو (أي البرلمان)، واضطر الملك وليم الثالث إلى إصدار ما سمي بـ «دستور الحقوق» (Bill of Rights) معلناً عدم مشروعية جباية أية أموال إلا بالقدر، وفي المواعيد، وبالكيفية التي يأذن بها البرلمان. وعلى أثر ذلك امتنع الملك عن جباية أيّ مورد كان، قبل الإستحصال على موافقة البرلمان.

2 - قلنا ان الملك كان ينفق في البدء على هواه، بحجة انه كان يغطي نفقات الدولة بموارد التاج الخاصة، ولكن الحالة تبدّلت عندما بدأ الملك يستعين بالضرائب، إذ أخذ البرلمان يناقشه الحساب، وبطالبه بإيضاحات عن وجوه الإنفاق. وكان الملك تارة يجيب وطوراً يحاول التملص من الجواب، إلى ان كانت ثورة 1688، فحتم البرلمان على الملك ان يعرض عليه قسماً كبيراً من النفقات قبل إجرائها. وفي سنة 1837 أي بعد قرن ونصف القرن تقريباً، أصبح للبرلمان سلطة مطلقة على جميع النفقات، فكان يتناقش فيها بحرية تامة قبل ان يأذن بها أو يرفضها.

3 - لم يكتف البرلمان الإنكليزي بأن قرر ان الأذن بالجباية والإنفاق يجب ان يصدر عنه دون سواه، بل قرر أيضاً ان هذا الأذن يجب ان يجدد مدة بعد مدة. ومن أجل ذلك قسم النفقات إلى قسمين: الأول ويشمل النفقات الدائمة التي يجيزها البرلمان مرة واحدة (اللائحة المدنية أو نفقات البلاط)، والثاني ويشمل النفقات السنوية التي يجب ان تعرض على البرلمان كل سنة.

أما الضرائب، فمنها ما كان يجيزه البرلمان لمدة حياة الملك، ومنها ما كان يجيزه لمدة محدودة، أما الآن فإن البرلمان يأذن بجباية جميع الضرائب لمدة سنة واحدة فقط.

ثانياً - الموازنة في فرنسا

1 - من المبادئ التي كان معترفاً بها في فرنسا في القرن الرابع عشر، انه لا يجوز فرض أية ضريبة ألا برضى ممثلي الشعب. ولكن الملك لم يكن يتقيد كثيراً بهذا المبدأ. حتى ان الأمر انتهى به إلى تجاهله تماماً في أوائل القرن السابع عشر، بالرغم من الاحتجاجات التي كانت تصدر بين حين وآخر عن هذه الطبقة أو تلك من طبقات الشعب. وبقي التاج يستقل في فرض الضرائب. إلى أن اجتمعت الجمعية الوطنية في سنة 1789، وقررت عدم قانونية كل ضريبة لم تأذن هي بجبايتها.

2 - ظل الملك ينفق على هواه تقريباً إلى ان نشبت الثورة الكبرى، وأعلنت الجمعية الوطنية في المادة 14 من شرعة حقوق الإنسان " ان من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه ان يتأكد من ضرورة الضرائب، وان يوافق عليها بملء الحرية، ويراقب استعمالها، ويقرر أساسها وطريقة جبايتها، ومدتها ".

وأعطى دستور سنة 1791 المجلس التشريعي حق تحديد النفقات العامة.
ونص دستور سنة 1793 على ما يلي:
«لا يمكن فرض أية ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة. ولجميع المواطنين الحق في ان يهتموا بفرض الضرائب ويراقبوا استعمالها ويطلبوا بيانات عنها».

3 - بدأت الموازنة تأخذ شكلها الحالي في فرنسا بعد الثورة الكبرى.
فأصبحت السلطة التشريعية تأذن بالجباية والإنفاق، ولا تعطي هذا الأذن لأكثر من سنة.

ثالثاً - الموازنة في مصر

إن استقرار تاريخ مصر يكشف عن أن الرقابة المالية بدأت في مصر منذ أغسطس 1876 حيث دعت الحكومة أعضاء مجلس شورى القوانين إلى الاجتماع لدور (فوق العادة) أي دور انعقاد غير عادي وعقد بمدينة طنطا للنظر في مسألة المقابلة وكانت هذه المقابلة قانوناً يقضي بان يدفع ملاك الأراضي ضرائب 6 سنوات مقدماً علاوة على الضريبة السنوية في مقابل إعفائهم من نصف الضريبة المربوطة عليهم أي أنه يدفع ضرائب 6 سنوات مقدماً مقابل إعفائه من الضرائب مدى الحياة.....

رابعاً - الموازنة في لبنان

مرّ لبنان كغيره من سائر البلاد في سلسلة من التطورات المالية، التي فرضها تعاقب العهود وأوضاعها، واقتضاها، تنوّع الأحكام قبل الحرب العالمية الكبرى وبعدها حتى يومنا هذا.

ووضعت الموازنة الأولى للدولة لبنان الكبير في سنة 1921، فتولى تحضيرها الحاكم الفرنسي، وتولت درسها بصورة استثنائية اللجنة الإدارية، التي حلت محل مجلس إدارة جبل لبنان القديم، وتولى تصديقها ونشرها المفوض السامي. وعلى هذا الأساس، وضعت موازنات 1922 حتى 1926، إذ كان يحضرها الحاكم الفرنسي، ويقترح عليها المجلس التمثيلي، وينشرها الحاكم بقرار، يصدقه المفوض السامي.

وفي سنة 1926، دخلت البلاد في عهد جديد، إذ نشر الدستور اللبناني الذي قضى بإعلان الجمهورية اللبنانية، وإسناد رئاسة الدولة إلى لبناني، ونقل السلطة التشريعية إلى برلمان وطني مؤلف من مجلسين: هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ. وفي سنة 1927 ألغي مجلس الشيوخ وبقي مجلس النواب يمارس وحده السلطة التشريعية.

ويتضمن الدستور أحكاماً مالية تتلخص بما يلي:

- في بدء عقد تشرين الأول من كل سنة تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة تشتمل على نفقات الدولة ووارداتها عن السنة القادمة، فإذا لم يبيت مجلس النواب فيها قبل 31 كانون الأول من السنة، دعاه رئيس الجمهورية فوراً إلى دورة استثنائية تعقد حتى 31 كانون الثاني، وتخصص لمتابعة درس الموازنة. وإذا انقضت الدورة الاستثنائية هذه دون ان يبيت المجلس في الموازنة حق لرئيس الجمهورية ان ينشرها وضعها موضع التنفيذ بالشكل الذي قدمت فيه، وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. على انه لا يجوز لرئيس الجمهورية ان يستعمل هذا الحق الا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل (المادتان 83 و 86 من الدستور).

- تفرض الضرائب بموجب قانون شامل تطبيق أحكامه على الأراضي اللبنانية دون استثناء (المادة 81).

لا يجوز تعديل ضريبة أو إلغاؤها إلا بقانون (المادة 82).

وبفضل هذه الأحكام أصبح للبنان موازنة قائمة على المبادئ التي جاهدت الشعوب طويلاً في سبيلها وهي:

- لا ضرائب إلا برضى الشعب.

- لا إنفاق إلا بإذن الشعب.

- الإذن بالجباية والإنفاق يجب أن يجدد كل سنة.

هذا وقد كان إلى جانب موازنة الدولة العامة موازنة خاصة تدعى " موازنة المصالح المشتركة " التي كانت تغذي بموارد يستقل في جبايتها واستعمالها المفوض السامي الفرنسي، دون ان يكون للسلطات الوطنية أي رأي فيها. وفي سنة 1943، حصل لبنان على استقلاله وجرى تعديل الدستور اللبناني، فأصبح رئيس الجمهورية اللبنانية هو الذي ينشر الموازنة العامة، بعد ان يصدقها مجلس النواب.

8- الموازنة ودور البرلمان في لبنان

الموازنة صك تشريعي تُجاز بموجبه الجباية والإنفاق، ولا قيمة مطلقة للموازنة بدون هذه الإجازة التي تصدر عن السلطة التشريعية بالنيابة عن الشعب، وهذه الإجازة هي أعظم خواص الموازنة شأناً وهي التي تميّز الموازنات العمومية عن الموازنات الخاصة.

أ- الرقابة على الموازنة

من بين أنواع الرقابة المتعددة يعتبر كثيرون الرقابة على الموازنة أهم أنواع الرقابة وأكثرها فعالية، فبدون المال لا تستطيع الحكومات إتباع أية سياسة أو الإقدام على أية خطوة مهما كان أثرها محدوداً، وفي ضوء ذلك أعطيت وثيقة الماغنا كارتا وقبول العرش البريطاني بها الأهمية التاريخية. كما أشرنا أعلاه، ودلالة على أهمية العلاقة بين المجالس النيابية والحكومات الرقابة على الموازنة يُشار إلى الدور الذي اضطلع به الكونغرس الأميركي لعقود من الزمن، إذ كان من واجبه هو وليس

السلطة التنفيذية إعداد الموازنة، واستمر هذا الدور حتى العقد الثاني من القرن العشرين عندما شعر القادة الأميركيون انه بسبب النمو السريع والفائق لحجم الموازنة والحاجة إلى معلومات لم تعد تتوفر إلا لدى الإدارة، بات من الأفضل إعطاء هذا الدور إلى السلطة التنفيذية.

وفيما تقوم البرلمانات بالعمل الرقابي على الموازنات فإنها لا تفعل ذلك وفقاً لمعايير حسابية بحتة، وتوخياً لمطابقة الموازنة للمواصفات العلمية فحسب، بل إنها تستند أيضاً على قيم ومفاهيم وأولويات تحدد وفقاً لمرجعيات متنوعة، فكما يساهم الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في توفير الأسس التي يستند إليها البرلمانيون في الديمقراطيات المتقدمة في القيام بالرقابة السياسية. فإن الإعلان يوفر خلفية هامة للقيام بالرقابة المالية أيضاً، فالإعلان يؤكد حق المواطنين والمواطنات في العمل والعلم والعلاج، وإلى جانب هذا الإعلان تستند الرقابة على الموازنة وعلى السياسة المالية للحكومات إلى مفاهيم وقيم كثيرة متوفرة في مجموعة من الاتفاقيات والمعاهدات والالتزامات الدولية. وقد تبلورت هذه المواثيق في وثيقة دولية هي أهداف التنمية للألفية التي ترمي إلى النهوض بأوضاع المجتمعات الدولية ومعالجة أهم الإختناقات المعيشية والصحية والبيئية التي تواجه الأسرة البشرية.

إن موضوع الرقابة المالية هو فني وبعض من أو ربما القلة من مجالس النواب التي تملك كفاءات مالية متخصصة في داخلها وهذه المجالس تستطيع ان تقوم بالرقابة بدرجة متكافئة ومتوازية مع السلطة التنفيذية. إلا ان الحكومات تملك مقدرة هائلة جداً من حيث توفر الخبرات والكفاءات والمعلومة التي تستطيع ان تزاول أدائها المالي إلى حد ما بعيداً عن الرقابة الكاملة والمطلقة للمجالس النيابية. وهذا ما يوجب تطوير قدرات المجالس النيابية وتزويد النواب بكفاءات متخصصة كما في الكونغرس فهناك مكتب خاص بالموازنة قبل أن تأتي أو عندما تأتي تُحال إلى هذا المكتب ويقوم بدراستها ويضع ملاحظاته وفيها فريق من الخبراء والفنيين ثم تُحال

إلى مجلس النواب، وبالتالي يستطيع النواب ان يطلعوا من خلال هذا المكتب المتخصص التابع للكونغرس حول الجوانب المالية في الموازنة للتقييم.

إن البرلمان، وفي إطار الاختصاص المالي له، يتمتع بمكانة مرموقة من خلال صلاحيته في إقرار الخطة والموازنة العامة للدولة وحسابها الختامي لأن البرلمان حين يمارس هذا الاختصاص إنما يمارس اختصاصاً من نوع خاص له طابعه السياسي والرقابي والتشريعي معاً. فمناقشة البرلمان لمشروع الخطة والموازنة هو بمثابة مناقشة لسياسة الدولة في مختلف المجالات لأن أهداف الخطة الاقتصادية والاجتماعية تتحدد في ضوء أهداف هذه السياسات التي تصوغها الخطة في شكل برامج ومشروعات وتنقلها الموازنة إلى أرض الواقع من خلال توفير التمويل اللازم لتنفيذها، وفي رأيي ان مناقشة الخطة والموازنة أخطر من مناقشة برنامج الحكومة لأن برنامج الحكومة خطوط عامة، أما الخطة والموازنة فهما ترجمة لهذه الخطوط العامة في مشروعات وأرقام، ففيها تتحدد الأهداف التي يتعين بلوغها والوسائل المرسومة لتحقيق هذه الأهداف، وتبدو الأعباء التي يتحملها الشعب لكي يشارك في الوصول الى هذه الأهداف هي أعباء كبيرة.

إن الموازنة ليست مجموعة أرقام أو جداول للإيرادات والمصروفات وإنما هي برنامج عمل حي يسجل الطموحات المراد بلوغها بلغة واقعية ملموسة. ومن ناحية أخرى فإن إقرار البرلمان للخطة والموازنة يُعدّ جزءاً من اختصاصه الرقابي لأن اعتماده للخطة والموازنة لا ينشأ إلا في ضوء تقييم الأداء الحكومي والمالي فيما سبق، لا يعني فقط أنه قد بسط رقابته على كافة ما تقوم به الحكومة من أنشطة دائماً، يعني أيضاً أنه قد وضع الأسس التي يستند إليها في محاسبة الحكومة ومساءلتها على ما التزمت به من أولويات في إطار الخطة وعلى إدارتها المالية الأولى بما يتفق مع ذلك دون تجاوز للمواقف أو إنفاق لاعتماد فيما غير ما خصص له، وتكتمل حلقات هذه الرقابة بمناقشة البرلمان للحساب الختامي للموازنة.

يتفق الجميع، ومن خلال التجربة، على أن موضوع الرقابة المالية هو موضوع فني. وبعض من أو ربما القلة من مجالس النواب تمتلك كفاءات مالية متخصصة في داخلها وهذه المجالس تستطيع ان تقوم بالرقابة بدرجة متكافئة ومتوازنة مع السلطة التنفيذية، كما وأن الحكومات تملك مقدرة هائلة جداً من حيث توافر الخبرات والكفاءات والمعلومات التي تستطيع ان تزاول أدائها المالي إلى حد ما بعيداً عن الرقابة الكاملة والمطلقة للمجالس النيابية، لكن هذا يحتاج بالحقيقة إلى مراجعة وإلى تطوير كما ذكر إلى قدرات المجالس النيابية وتزويد النواب وأعضاء المجالس بكفاءات متخصصة كما هو الحال في الكونغرس الأميركي.

بالاختصار نستطيع القول أن تطور فكرة الموازنة عبر الأدوار التي مرت بها المبادئ والتي تقوم عليها الآن الموازنات العصرية. ففي البداية كانت الحكومات تستقل في كل شيء: الجباية والإنفاق. ثم أخذت الشعوب تستيقظ رويداً رويداً فحتمت على الحكومات أن لا تفرض أية ضريبة إلا برضى ممثلي الأمة.

ثم ذهب الشعب إلى أبعد من ذلك، فأرادت أن تقول كلمتها أيضاً في الإنفاق. وبعد أن كان الإذن بالإنفاق والجباية يعطى لمدات طويلة أصبح لا يعطى إلا لمدة محدودة جداً، لكي يتمكن الشعب من فرض رقابة دائمة على وجوه الأنفاق، وعلى سياسة الدولة المالية. وهذه المبادئ تسير عليها الآن جميع الدول تقريباً، وبدونها يكون مفهوم الموازنة ناقصاً.

ب- موافقة البرلمان على الاعتمادات الإضافية أثناء السنة

تعتبر هذه الاعتمادات من مستثنيات "مبدأ سنوية الموازنة" وهي اعتمادات تطلبها الحكومة ويقرّها البرلمان بعد أن تكون الموازنة السنوية قد أقرت نهائياً، تفتح هذه الاعتمادات في أثناء السنة المالية لتغطية نفقات ملحوظة، لم يكفها الاعتماد المحدد لها في الموازنة (اعتمادات تكميلية أو نفقات عارضة لم تكن مذكورة في الموازنة أصلاً اعتمادات استثنائية).

ونصت المادة 116 من النظام الداخلي على أن: "يجري التصويت على مشروع الموازنة مشاريع القوانين المتعلقة بفتح اعتمادات إضافية أو استثنائية بنداً بنداً".

يتعاضد الدور الذي باتت تلعبه الموازنة في حياة مجتمعاتنا المعاصرة، حيث لم يعد دور الموازنة العامة يقتصر على مجرد تمويل الوظائف التقليدية للدولة وتسيير مرافقها، وإنما أصبحت - في ظل الفكر المالي الحديث - هي الأداة التي تترجم عملياً توجهات الحكومة وتحدد أولوياتها في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما يتعلق ثانيهما بالمكانة المرموقة التي أصبحت تحظى به صلاحية البرلمان في إقرار الموازنة في الدول الديمقراطية، بصفة خاصة، فإن كان التطور التاريخي قد أسفر عن تراجع دور البرلمان في جميع دول العالم في عملية إعداد الموازنة بحيث أصبحت اختصاصاً خالصاً للسلطة التنفيذية، إلا أن ذلك دائماً ما يتم على هدى من الضوابط التي يضعها البرلمان الذي احتفظ لنفسه بحق سن القوانين التي تنظم أسلوب إعداد الموازنة وطريقة عرضها عليه على النحو الذي يكفل كفاءة وسهولة ممارسته لرقابته على مالية الدولة.

ج- الاحتكارات وامتيازات المرافق العامة واستغلال الثروات الطبيعية

الأصل في مزاولة الأنشطة التجارية والصناعية والخدمية والإعلامية أنها تعتمد على حرية المنافسة وأنه لا إحتكار لمزاولة تلك الأنشطة لمؤسسة أو شركة أو شخص طبيعي وإلا سبب ذلك ضرراً بليغاً بالمجتمع وخنقاً وإلغاء لحرية المنافسة. لذا أوجبت أغلب الدساتير في البلدان العربية أن يكون منح أي إحتكار بموجب قانون ولمدة محدودة ومن خلال وجوب صدور قانون للإحتكار لنشاط ما من خلال المجلس النيابي يتم دراسة ومناقشة كافة نصوصه من قبل أعضاء المجلس ولجانه المختلفة وتفعيل أدوات الرقابة البرلمانية عليه.

أما بالنسبة على الاعتمادات الاستثنائية فقد جاءت المادة 85 من الدستور

على الشكل الآتي:

لا يجوز أن يفتح اعتماد استثنائي إلا بقانون خاص.

د- الميزانيات الاستثنائية

يعني اعتماد الموازنة والموافقة عليها إجازة الصرف في حدود الاعتمادات المخصصة لأوجه الإنفاق المختلفة في أبواب أو فصول الموازنة، ولكن هذه الإجازة أو الموافقة لا تعني وجوب صرف كل ما حُصص من الاعتمادات ولكنها تعني إمكانية إنفاق هذه الأموال حسب الحاجة وبما لا يتجاوز هذه الاعتمادات خلال السنة المالية.

ولكن في بعض الحالات يمكن تخصيص اعتمادات ومبالغ معينة للصرف على مشروع معين في أكثر من سنة مالية. مثل كافة المشروعات الكبرى التي يمتد الصرف إليها لمدد كبيرة بصفة استثنائية ويتم عمل ميزانية استثنائية لأكثر من سنة مالية.

ونظراً لأن اعتماد الموازنة هو أداة من أدوات الرقابة البرلمانية المالية على السلطة التنفيذية فإنه في حالة تخصيص مبالغ واعتمادات معينة للصرف على وجه من وجوه الإنفاق لأكثر من سنة مالية واحدة فإن هذا التخصيص لا بد أن يصدر بقانون (لكي يتم دراسة المشروع وتكلفته ونصوصه والمدة المتوقعة لإنجازه والتكاليف التي يحتاجها المشروع في كل سنة مالية) وتوضع لهذا المشروع ميزانية استثنائية لأكثر من سنة.

ان الرقابة التشريعية الممثلة في المجلس النيابي وأعضائه هي التي تفرض الالتزام بما ورد بخطط التنمية والخطط الاقتصادية التي تقدمت بها الحكومة. فسلطة البرلمان على النقل بين الاعتمادات من باب إلى آخر وتجاوز الاعتمادات واستحداث نفقات جديدة غير واردة تتيح الالتزام الدقيق بهذه الخطط المقدمة من الحكومة وعدم تعديلها إلا بعد موافقة السلطة التي اعتمدت هذه الخطط والاعتمادات.

هـ- الاعتمادات الإضافية

عندما يكون تقدير الاعتمادات المقدره بمشروع الموازنة لغرض معين غير كاف سواء كان ذلك نتيجة خطأ في التقدير أو لظروف جديدة طارئة لم تكن في الحسبان عند إعداد الموازنة التقديرية، لا بد ان تلجأ الحكومة إلى السلطة التشريعية لمواجهة هذا الموقف بطلب فتح اعتماد إضافي، ولما كانت الاعتمادات الإضافية تؤدي إلى الإخلال بتوازن الموازنة فلا بد من اعتمادها من السلطة التشريعية.

وتنقسم الاعتمادات الإضافية إلى:

أ - الاعتمادات التكميلية

وهي الاعتمادات التي تتقرر لتكملة اعتمادات واردة أصلاً في الموازنة ولكن اتضح عدم كفايتها.

ب - اعتمادات استثنائية غير عادية

وهي الاعتمادات التي تتقرر لمواجهة نفقات جديدة لم تكن متوقعة وغير واردة أصلاً بمشروع الموازنة أو لمواجهة توسع تستلزمه ظروف استثنائية لم تكن في الحسبان عند إعداد الميزانية واعتمادها من المجلس النيابي.

وفي جميع الأحوال لا تنفذ هذه الاعتمادات الإضافية إلا بعد موافقة البرلمان عليها والإفراط فيها يعتبر أمراً غير مستحب لأنه يدل على عدم دقة تقدير الاعتمادات وان تخطيط الحكومة لا يركز على أساس سليم.

ولا شك أن مناقشة البيان المالي الذي تنص الدساتير عادةً على ضرورة تقديمه للمجلس النيابي مرة واحدة على الأقل خلال كل دور انعقاد من أدوار الانعقاد العادية ومناقشة ما يحتويه البيان المالي من أمور مالية واقتصادية. وتوضيح السياسة المالية للدولة، في المجلس النيابي بواسطة أعضائه ولجانه، لهذا اكبر الأثر على استقرار الحياة الاقتصادية وتفعيل السياسة المالية وأدواتها.

وقد جاء في دستور الجمهورية اللبنانية نص صريح في شأن الاعتمادات الإضافية (الاستثنائية) في المادة (85) منه كالتالي:

" لا يجوز ان يفتح اعتماد استثنائي إلا بقانون "

أما إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً بناء على قرار من مجلس الوزراء بفتح اعتمادات استثنائية أو إضافية وينقل اعتمادات في الموازنة (على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات حداً أقصى يحدد في قانون الموازنة). ويجب ان تعرض هذه التدابير على موافقة مجلس النواب في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك.

كما ورد في نص المادة (84) من الدستور اللبناني ما يلي:

انه بعد الانتهاء من مناقشة مشروع الموازنة فانه يمكن أن يقرر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة.

لقد نصت المادة (86) من الدستور اللبناني على الآتي:

إذا لم يبيت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فلرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة وإذا انقضى العقد الاستثنائي في هذا ولم يبيت نهائياً في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء ان يتخذ قراراً يصدر بناء على عن رئيس الجمهورية مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به للمجلس مرعياً ومعمولاً به ولا يجوز لمجلس الوزراء ان يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل.

على انه في مدة العقد الاستثنائي المذكور تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ويضاف إليها ما فتح بها من الاعتمادات الإضافية الدائمة ويحذف منها ما اسقط

من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على أساس قاعدة الاثني عشرية.

و- عدم تخصيص الإيرادات لنفقات معينة

أي أنه لا يخصص إيراد معين لتغطية نفقات معينة، وبمعنى آخر أن جميع الإيرادات على اختلاف بنودها وأنواعها تُحصّل وتُرسل إلى الخزنة العامة للدولة ثم يعاد توزيع هذه الإيرادات بين الوزارات والهيئات. ويطلق في بعض الأحيان على عملية عدم التخصيص لفظ شيوع الموازنة أي ان كل الإيرادات شائعة عند الإنفاق على كافة بنود وأنواع النفقات.

ز- الاستثناءات لمبدأ شيوع الموازنة

إن الاستثناءات لمبدأ شيوع الموازنة هي على الشكل الآتي:

1- تمويل مشروع معين عن طريق تمويل دولي من منظمة تمويل جولة أو دولة أجنبية، وتخصيص هذا التمويل لغرض أو نفقة معينة حسب العقود المبرمة وشروطها بما يؤدي إلى ان تخصص النفقة على خدمة مشروع معين بذاته.

2- تخصيص بعض الإيرادات لمؤسسة عامة ذات شخصية معنوية لدعم موازنتها مالياً ودعم استقلالها الإداري.

3- تخصيص بعض أموال الهبات والوصايا لغايات وأهداف محددة كأن يهب بعض الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين بعض المبالغ أو الإيرادات لبعض الأغراض الاجتماعية أو لبعض أهداف الخير ذات الصبغة العامة أو المشروعات العامة. وهذا التخصيص لا يكون إلا بقانون.

ح- النقل بين الاعتمادات

إن دستور الجمهورية اللبنانية لحظ إمكانية النقل بين اعتمادات الموازنة ولكن في حدود مالية محددة ويجب ان تعرض تدابير هذا النقل على المجلس النيابي في أو عقد يلتئم فيه بعد ذلك طبقاً لنص المادة (85) من الدستور.

يجب الحصول على موافقة المجلس النيابي المسبقة على نقل الاعتمادات المالية من باب إلى باب آخر داخل الموازنة، وكذلك على كل مصروف زائد عن تقديرها و أي مصروف غير وارد بها.

فقد ورد ضمن أحكام أغلب الدساتير في البلدان العربية انه لا يجوز النقل للاعتمادات من باب إلى آخر إذا ما تم اعتماد الموازنة فالدستور لم يستبعد ان تحتاج الحكومة إلى تعديل بعض الاعتمادات... ولكنه اشترط ضرورة موافقة البرلمان على ذلك النقل. وهو نوع من الرقابة على حسن استخدام الاعتمادات التي سبق وأن اقرها البرلمان. وذلك تطبيقاً لمبدأ تخصيص الاعتمادات التي تعنى ان الاعتمادات الواردة في باب معين لا يجوز تحويلها إلى باب آخر إلا بموافقة المجالس النيابية فإذا حدث وفر في الاعتماد المخصص لغرض معين فلا يجوز استخدام هذا الوفر في غرض آخر.

وتجدر الإشارة إلى أن اغلب دساتير البلدان العربية قد نصت على ضرورة الحصول على موافقة المجالس النيابية على استحداث أية نفقات غير واردة بالموازنة لاعتماده فلا يجوز الصرف على أي مصروف غير وارد بالميزانية قبل الحصول على موافقة من البرلمان.

كما نصت أغلب الدساتير على عدم تجاوز الاعتمادات التي رخص المجلس النيابي بالصرف عليها فلا يجوز الارتباط بنفقة تزيد على الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة العامة إلا بعد الحصول على موافقة السلطة التي سبق وان قامت باعتماد النفقات وهي المجلس النيابي.

9- رقابة الموازنة في لبنان

ان مجلس النواب اللبناني لا ينقصه وعي أهمية دوره الرقابي، فالنظام الداخلي للمجلس (الباب الثالث) يتطرق بصورة مباشرة إلى هذا الجانب الرئيسي من مهام المجلس (مجلس النواب 2003، ص 45-52) إلا ان المجلس النيابي اللبناني في اضطلاعهم بمهمة الرقابة على الموازنة، يعاني من صعوبات ومعوقات، ومثل بعض البرلمانات في الديمقراطيات المتقدمة والعديد من البرلمانات في الديمقراطيات الناشئة، فإن البرلمان اللبناني يتأثر هنا بعوامل ومحددات تنعكس على نظريته إلى هذا الدور وتكيف سلوكه وأدائه في هذا المجال، ويبرز أثر هذه المحددات بصورة خاصة على دور البرلمان اللبناني في مراقبة الموازنة عبر مراحلها المختلفة، وتتم هذه العملية : ما أشرنا أعلاه عبر مرحلتين رئيسيتين: الإعداد والتنفيذ أو في الحقيقة بأربع مراحل التحضير والإعداد، الاقرار في البرلمان التنفيذ مراقبة التنفيذ. ان استكمال الدور الرقابي البرلماني على الموازنة في لبنان يتطلب تطبيقه على هذه المراحل وخاصة مرحلة مراقبة التنفيذ عندما يناقش المجلس مشروع قانون قطع حساب الموازنة لئلا يكون حق المجلس في المصادقة عليه إجراء شكلياً (ظاهر

2003، ص 25-47) بيد ان الواقع هو أن الرقابة البرلمانية على الموازنة لا تزال تتركز على المرحلة الأولى على الرقابة المسبقة، انما دور المجلس النيابي في الرقابة اللاحقة فهو أقرب إلى الحق النظري (السنيرة 2003، ص 24).

ان مثل هذا التطور في الرقابة البرلمانية ينتظر تطوراً في أوضاع المجلس النيابي الذاتية أي في أوضاع البيت البرلماني نفسه، تطوراً في علاقته مع السلطة التنفيذية وأخيراً لا أخراً تطوراً في علاقته مع المجتمع المدني.

أ - أوضاع البرلمان

ان تطوير أوضاع البرلمان يعني هنا تعزيز قدرته على مناقشة الموازنة في مراحلها المختلفة، فمن المفروض ان تستند الموازنات إلى رؤى لا تنحصر في الشأن الاقتصادي والمالي فحسب ولكن تشمل الأوضاع العامة، والى مبادئ عامة وتحديداً للأولويات تتضمنها فذلك الموازنة، وعندما تضع الحكومة مثل هذه الموازنات فإنها تستطيع الاعتماد على " .. مؤسسات الدولة بما فيها مجلس الإنماء والإعمار المديرية العامة للتنظيم المدني ومصرف لبنان وسائر مؤسسات الرقابة. كما تتصرف بالإمكانات البشرية والمادية المتاحة للوزارات المختلفة والإدارات العامة. فضلاً عن انها قادرة على الاستعانة بالشركات الاستشارية الهندسية وغير الهندسية وهي التي تتصرف بتنفيذ الميزانية العامة: وهو أمر يوفر لها الإمكانيات لبلورة الرؤى والاستراتيجيات والمشاريع، بالمقارنة يشار إلى قدرات النواب المحدودة والضئيلة التي تحدّ من قدرتهم على القيام بعمل رقابي بناء وتوجيه النقد والبدائل للموازنات والمشاريع التي تتقدم بها الحكومة (الحص الحياة 1997/7/26).

إلى جانب هذا الواقع الذي يؤثر على قيام البرلمان وكتله وأعضائه بدورهم الرقابي فهناك مساع لتتمية قدرات المجلس كهيئة وكأعضاء على الإحاطة بالموضوعات المختلفة والمجالات المتنوعة والدقيقة التي تتطرق إليها الموازنات عادة، وهذا لا يعني أن يتحول كل عضو من أعضاء المجلس النيابي إلى خبير في شؤون المال والاقتصاد ولكن أن يمتلك المجلس حداً معقولاً ومناسباً من الشروط الضرورية لمناقشة الموازنة.

ب- المعوقات

أن توفير مثل هذه الشروط يصطدم بالمعطيات التالية:

النائب في البرلمانات المتقدمة هو في وضع يسمح له بتخصيص جانب وافر من وقته وجهده وإنتاجه البرلماني للعمل الرقابي، بالمقارنة فان متطلبات العمل السياسي والنيابي والمعطيات العامة تحد من قدرة النائب اللبناني ومن قدرة البرلمان على تخصيص مثل هذا الجهد والوقت للعمل الرقابي، وهي تحد من قدرة البرلمان كمؤسسة وكأفراد على بذل مثل هذا الجهد بصورة خاصة في مجال الرقابة.

لقد غدت الرقابة المالية كأحد أبرز المهام الرئيسية التي يضطلع بها مجلس النواب اللبناني. عملية تهدف إلى التأكد من أن الخطط المالية الموضوعة والأهداف المحددة والسياسات والأوامر والتعليمات المالية الموجهة، إنما تنفذ بدقة، وفق معايير رقابية تكفل المواءمة بين تلك النتائج التي حققها القائمون على تطبيقها وبين ما تشدده المؤسسة البرلمانية اللبنانية وتصبو إليه في مجال الرقابة البرلمانية على المال العام.

وعليه فقد اتجه مجلس النواب اللبناني نحو الاضطلاع بدوره الحيوي والفاعل في تحديد أطره القيمية المجسدة لمضمون الرقابة المالية البرلمانية وفق اتجاهين رئيسيين:

الأول: ويتمثل في الرقابة على المال العام درءاً له من كل ما يمكن ان يلحق به من تعد واستهتار.

أما الثاني: فيتمثل في الرقابة على حسن إدارة المال العام واستخدامه لتحقيق البرامج والأهداف بكفاءة واقتدار وفعالية، وعليه فإن الرقابة المالية البرلمانية تعكس تجسيدا لتلك القيم السيادية للدولة اللبنانية فالشعب هو صاحب السيادة وهو صاحب الحق بالمال العام.

ج- العلاقة مع السلطة التنفيذية

في لبنان كما في الديمقراطيات المتقدمة تتكرر الشكوى من هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ويرفق الناقدون هذه الشكاوى عادة بالإشارة إلى ما يدل على ان الحكومات لا تقيم وزناً كافياً للسلطة التشريعية، وتتمحور بعض هذه الأدلة حول أداء السلطة التنفيذية في مجال إعداد وإحالة مشروع قانون الموازنة إلى البرلمان، ومن أهم هذه الانتقادات، أن الحكومة بدلاً من تقديم موازنات تستند إلى رؤى واستراتيجيات وخطط بعيدة ومتوسطة الأمد وتحديد دقيق للأهداف والأولويات، دأبت على تقديم ما اعتبر أقرب إلى سلة مشاريع مع النفقات المقدرتها لها لجنة المال والموازنة، محاضر 1996/1/23، (الحص 2 1995، بيضون، محمد يوسف ك 1996، فنيش 1997).

كذلك توجه انتقادات كثيرة إلى الحكومات لأنها لا تلتزم بمبدأ الشفافية التزاماً كافياً، ويكرر الناقدون هنا شكاويهم بسبب غياب المعلومات عن المؤسسات شبه الرسمية التي تتلقى دعماً مالياً من الحكومة والتي تبلغ حوالي الخمسين مؤسسة من المؤسسات الرئيسية في لبنان والتي تستهلك جزءاً لا يستهان به من موارد الخزينة (لجنة المال والموازنة د 18 ع أ 1996 مرهج الحياة 1996/1/30) وينتقد النواب أيضاً قصور السلطة التنفيذية في تضمين الموازنات تقديرات معقولة للإيرادات وافتقارها إلى ما تستند إليه سواء من تجارب السنوات السابقة أو من اتجاهات راهنية في الاقتصاد والانتاج الوطنيين (لجنة المال والموازنة د 19، ع أ 1/2000) فضلاً عن ذلك، يلاحظ منتقدون ان السلطة التنفيذية تتأخر في كثير من الأحيان في إحالة مشروع قانون الموازنة إلى النواب على الرغم من تأكيد مسؤولي السلطة التشريعية المستمرة على ضرورة إعطاء النواب فرصة كافية لدراسة الموازنة وليس

للاطلاع السريع عليها (ضاهر، عدنان 2001 ، برين الحياة 1994/2/1، حرب، الحياة 1997/2/2، ضاهر 2003: ص 32).

ويمكن اعتبار هذه الإخفاقات مؤشرات على محدودية اهتمام السلطة التنفيذية والقائمين عليها بدور البرلمان الرقابي عموماً وفي مراقبة الموازنة خصوصاً، ويرى ناقدو أداء السلطة التنفيذية في هذا المجال انه لو أعطت السلطة التنفيذية المناقشة البرلمانية للموازنة ما تستحقه من الاهتمام ولو عولت على نتائجها، لأعطت الأولوية لوضع موازنات متطورة بحيث تكون قابلة للمناقشة الذكية، وهم يرون أيضاً أنه لو اتسمت الموازنات بهذه المواصفات ولو سبقتها الدراسة المتأنية للأرقام ولمعانيها لتوافرت للبرلمان مجالات أوسع للمساهمة في تنقيتها من فرضيات وتوقعات إستراتيجية واقتصادية خاطئة (الحص 1995) .

المسؤولون في السلطة التنفيذية يردون عادة بأن هذه الاخفاقات لا تعكس إهمالاً للبرلمان أو استخفافاً به ولا على خلل في علاقة السلطة التنفيذية بالتشريعية، وإنما على نقص في قدرات الحكومة نفسها، وانه مع تطور هذه القدرات، يمكن تطوير مشاريع قوانين الموازنة ومطابقتها لشروط الموازنات العصرية (السنيورة، الحياة 1995/1/27) إلا ان النقد الموجه الى السلطة التنفيذية في هذا المجال لا يتناول قصوراً يمكن رده بصورة حصرية إلى معوقات فنية بحتة، ذلك أن الناقدين هنا يشيرون إلى ثغرات من نوع آخر.

من هذه الثغرات مثلاً أن السلطة التنفيذية تلجأ إلى تقديم تبريرات استنسابية مخالفة للقوانين في معرض تفسيرها لاغفالات ونقائص جاءت في مشاريع قوانين الموازنة(ضاهر، عدنان، محسن) والسكوت عن هذه التبريرات يشكل حرجاً كبيراً للسلطة التشريعية إذ يعتبر الدفاع عن القوانين والزام السلطة التنفيذية باحترامها من أولى واجباتها، ومن الصعب القول هنا ان السلطة التنفيذية تراعي السلطة التشريعية وتهتم برأيها، بينما هي تضعها في مثل هذا الموقف الحرج وتتوقع منها أن تقبل بنهج استنسابي في مناقشة مشروع قانون الموازنة، كذلك من الصعب التأكد من استقامة

العلاقة بين السلطتين بينما يكثر الغياب بين الوزراء لدى بحث مسألة حساسة مثل مشروع قانون الموازنة، وهذه ظاهرة أثارت ملاحظات متكررة بين أعضاء المجلس (الحياة 24، 26/1995).

ولكن إذا صحّت هذه الشكوى والانتقادات فإنها تدل على فرق مهم بين الأساس الذي تستند إليه هذه الهيمنة في الديمقراطيات المتقدمة وبين الأساس الذي تستند إليه في لبنان، فهناك كما أشرنا أعلاه، تستند الهيمنة على سيطرة حزب أو أحزاب الأكثرية على الحكومة والبرلمان معاً، أما في لبنان فإن الأحزاب كما أشرنا أعلاه أيضاً ضعيفة ومحدودة القدرة والتأثير، وقد تكون شريكة في الحكومة والبرلمان ولكنها لا تبسط سيطرة عليهما، أما التكتلات النيابية التي هي الظاهرة الأبرز في المجلس، فإنها أقل تأثيراً من الأحزاب، فعلى أي أساس تنتظم العلاقة بين السلطتين؟ وكيف تمارس السلطة التنفيذية الهيمنة على السلطة التشريعية.

الوسيلة الأبرز في تمكين السلطة التنفيذية من بسط سيطرتها على البرلمان هي تشكيل حكومات موسعة تضمن تأييد أكثرية النواب. (زين أحمد 1997) ان هذه الظاهرة لا تنحصر في لبنان بل هي شائعة في العديد من الدول التي تتسم بالتنوع الديني والمذهبي والاثني والسياسي مثل سويسرا وهولندا حيث تشكل عادة مثل هذه الحكومات، إلا أن أثر هذه الظاهرة على العلاقة بين السلطتين في الدولتين الأوروبيةتين هو أكبر من تأثيرها على مثل هذه العلاقة في لبنان، ذلك ان الوزراء الذين يشتركون في الحكومات في هولندا وسويسرا يمثلون جماعات سياسية متماسكة ومن ثم فإنه من الممكن الاعتماد على تأييدهم المستمر لهذه الحكومات، أما في لبنان فإن الوضع مختلف، إذ أن أكثر هذه الجماعات يشكو، كما قلنا أعلاه من هشاشة التنظيم وضعف الالتزام مما يجعل من الصعب على العديد من الوزراء أن يدخلوا الحكومة كممثلين عن تكتل نيابي أو عن طوائف دينية ان يعتمدوا لفترة طويلة على تأييد هؤلاء وان يضمنوا تصويتهم إلى جانب مشاريع قوانين الموازنة التي تتقدم بها الحكومة، وهذا يعني انه لا بد للحكومات من وسائل أخرى لتضمن ولاء الأكثرية النيابية أي السلطة التشريعية لها.

د- تدقيق ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة

لا ينحصر عمل البرلمان بإقرار الموازنة والنظر في خلاصات التدقيق فحسب، وإنما على العكس يفَعَل عمل البرلمان بواسطة الرقابة المستمرة. يعتبر إعداد الموازنة عملية أكثر منه حدثاً، حيث ان دورات الموازنة مستمرة ومتراطة. وللاطلاع الدائم على مختلف الشؤون المعنية، يفترض بالبرلمانات ملاحقة العملية بأسرها تبعاً. وتكتسب الخبرة والدراسة عندما يتعمق المشرعون في شؤون الموازنة. وتضفي الرقابة المستمرة فعالية على مراقبة البرلمان للموازنة.

وتستطيع اللجان البرلمانية في عدد من الدول، الطلب إلى الحكومة إطلاعها على مدى تقدم صياغة الموازنة التي سترفع إلى البرلمان، ويمكن ان يطلب البرلمانيون بعض الوثائق الأساسية في صياغة الموازنة. ولدى تنفيذ الموازنة، يجب أن يتمكن البرلمان من الاطلاع المستمر على بيانات الإيرادات والنفقات الفعلية، فيستطيع بالتالي ملاحقة تقدم تطبيق الموازنة الموافق عليها. فيتسنى له أن يكشف المشاكل قبل ان تحدث بوناً شاسعاً بين الموازنة المعتمدة والإيرادات والنفقات الفعلية.

ومهما يكن من أمر وإذا كانت آليات الإعداد والإقرار قد انتظمت بعد التجربة والوقت في إطار منهجي مقونن ومحدد، غير انه في المقابل لم تنتظم بعد مراقبة برلمانية منهجية لعملية تنفيذ الموازنة، وفي الوقت الذي يزداد الاهتمام بهذه الرقابة انطلاقاً من الحرص على إرساء قواعد الحكم الصالح الذي يلعب فيه مجلس النواب دوراً محورياً وحاسماً. ان هذا الجانب والمتمثل في التأكد من كون الاعتمادات المصادق عليها من قبل الهيئة العامة قد أنفقت على النحو المنصوص عليه في القانون ما زال في بدايته، ويتطلب جهوداً إضافية هادفة ومنظمة. ولا شك في ان استخدام التكنولوجيات المتطورة وآليات العمل الحديث يتيح في هذا المجال للبرلمانيين فرصاً أفضل لممارسة صلاحياتهم في المجال المالي وخاصة بما يتعلق ببرلمانيي العالم الثالث.

لا بد أن نشير إلى أن الرقابة المالية في لبنان كغيره من البلدان الأخرى لا تشمل بصورة كلية النفقات السرية، ولا شك ان عدم خضوع النفقات السرية للمراقبة يبرره الوضع الخاص لهذه النفقات، إذ ليس من المصلحة العامة إعلان الوجوه التي تذهب إليها هذه النفقات لأسباب تتعلق بالسياسة الوطنية والأمن العام والدفاع الوطني.

هـ- قطع الحساب في الموازنة

الرقابة البرلمانية هي - من الوجهة النظرية على الأقل - الشكل الأساسي لمراقبة تنفيذ الموازنة، والنتيجة المنطقية لجميع الرقابات الأخرى التي وجدت، مبدئياً من أجلها، فالغاية من الرقابات، بصورة عامة، هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في الجباية والإنفاق، ومن الطبيعي أن يتحقق البرلمان، في آخر الأمر، من أن السلطة التنفيذية قد تقيدت بمقرراته.

غير انه تبين في الواقع، انه من الصعب ممارسة الرقابة البرلمانية من الناحية الفنية، والرقابة الأساسية للبرلمان على تنفيذ الموازنة تنحصر في قانون قطع الحساب الذي ظهرت عدم فعاليته في أكثر البلدان للأسباب التي سيأتي تفصيلها فيما بعد.

ويجدر ان نذكر، قبل البحث في رقابة البرلمان بواسطة قانون قطع الحساب ان رقابة البرلمان يمكن ان تحصل بأشكال مختلفة خلال تنفيذ الموازنة، فللنواب، بواسطة الأسئلة والاستجابات الموجهة للحكومة، أن يطلبوا المعلومات التي يريدونها عن تنفيذ الموازنة، وبالتالي مراقبة المخالفات المرتكبة في هذا الشأن، ووضع مسؤولية الوزراء المختصين موضع البحث والمناقشة، وتحصل هذه الرقابة، غير المباشرة، بمناسبة عمل معين، إلا أنها لا تمارس بصورة منظمة وشاملة، وكذلك،

للنواب، خلال مناقشة الاعتمادات الإضافية التي تطلبها الحكومة أن يطلبوا منها المعلومات اللازمة عن حالة تنفيذ الاعتمادات المطلوب تصحيحها.

وقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على مثل هذه الرقابات العارضة، كما نصت المادة 27 منه على أنه يحق للجان المجلس أن تطلب بواسطة الرئاسة من جميع الدوائر الرسمية المستندات التي تراها لازمة لدرس الموضوع المطروح للمناقشة، وكذلك نصت المواد 91 و 94 على التحقيق البرلماني الذي يمكن ان يقرره مجلس النواب بمناسبة شكوى تقدم إليه أو مشروع يطرح عليه للمناقشة، أو في معرض سؤال أو استجواب، ويجري هذا التحقيق بواسطة لجنة التحقيق التي ترفع بنتيجة أعمالها تقريراً للهيئة التي انتدبتها، ولها أن تطلع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة، كما جاء في نص المادة 87 من الدستور: " ان حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات".

ان البرلمان، بإقراره الموازنة، يضع مخططاً بالواردات والنفقات لمدة سنة، ويقرر تنفيذه، وتقوم الحكومة والسلطات الإدارية بعد ذلك، بتنفيذ قرار البرلمان، كما تتولى هيئات الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة التحقق من قانونية هذا التنفيذ، ومن الوجهة المبدئية، وعند انتهاء هذه الرقابات، ينظم حساب عام للواردات والنفقات المنفذة فعلاً، يسمى "قطع حساب الموازنة" يحال للبرلمان للموافقة عليه بقانون يدعى "قانون قطع حساب الموازنة" وهكذا تنتهي جميع الرقابات، التي ذكرناها بهذا القانون. وقد نصت المادة 195 المعدلة من قانون المحاسبة العمومية اللبناني على ان تقوم مصلحة المحاسبة العامة في مديرية المالية بتنظيم قطع حساب الموازنة كل سنة، وأن تقدمه إلى ديوان المحاسبة قبل 15 آب من السنة التي تلي سنة الموازنة. ولكي يتمكن مجلس النواب من ممارسة رقابته على قطع حساب الموازنة "يجب تزويده بالوثائق والمستندات : تقارير، بيانات مطابقة، ووثائق أخرى الخ...

ولذلك كان على ديوان المحاسبة أن يدقق المعاملات المالية ونتائجها العامة من حيث عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات، ثم يضع تقريراً سنوياً عن نتائج رقابته وبياناً عاماً بمطابقة الحسابات.

ومن الواجب أن يعرض قطع حساب موازنة كل سنة، وتقرير ديوان المحاسبة، مع بيان مطابقة الحسابات العام، على مجلس النواب ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة (المادة 87 من الدستور اللبناني) . وقد نصت المادة 197 من قانون المحاسبة العمومية ان على الحكومة أن تحيل مشروع قانون قطع حساب الموازنة إلى مجلس النواب قبل أول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة. كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب على أن يصدق المجلس أولاً على قانون قطع حساب السنة المنتهية، ثم على موازنة السنة المعروضة عليه بنفقاتها ووارداتها وقانونها.

الحساب الختامي للحكومة يتيح للبرلمان ان يتأكد من سلامة تصرفات الحكومة وخلو ممارساتها من المخالفات في تنفيذ الموازنة وفرض الضرائب والقروض وبالتالي فإن ممارسة البرلمان للوظيفة الرقابية في القطاع المالي تجعل منه هيئة مسؤولة أمام الشعب عن مجمل السياسات التي تمارسها الدولة.

هذا من الوجهة النظرية، أما من الوجهة العملية، فلم يكن للرقابة البرلمانية، بواسطة قانون قطع الحساب أية فعالية جدية، وقد دأب مجلس النواب اللبناني على تصديق قطع الحساب دون أية مناقشة، مع الاحتفاظ بحقه في إعادة النظر بعد أن يبدي ديوان المحاسبة رأيه في تقاريره السنوية، وبيانات مطابقة الحسابات التي سيقدمها، أما قبل إنشاء ديوان المحاسبة، فقد كان البرلمان يصدق قطع الحساب بعد وقت طويل من انتهاء السنة المالية، وبعد إقراره موازنة السنة التالية، وقد كان من أسباب هذا التأخير اعتماد قوانين المحاسبة السابقة لحساب الدورة المالي

(Compte d'exercice) ونرجو أن ننتهي من هذا الواقع بعد ان اعتمد قانون المحاسبة اللبناني حساب القطع (Compte de gestion) بصورة نهائية، وقد كان من جملة أسباب اعتماد هذا الحساب، الذي تقفل بموجبه حسابات السنة المالية في 31 كانون الأول من كل سنة، أن يسهل على البرلمان التصويت على قطع حساب السنة المنتهية قبل إقرار موازنة السنة التالية.

أما تصويت البرلمان على قطع الحساب، فيجري كما قلنا، دون أية مناقشة، ويتخذ طابعاً شكلياً محضاً، ومن أسباب ذلك، التأخير الذي يحصل في تقديم قطع الحساب، إذ انه من غير المجدي بالنسبة للبرلمان، ان تقوم مناقشة بشأن موازنات نفذت منذ وقت طويل وبعد تبديل الحكومة والوزراء، غير انه ليس من المؤكد ان تقديم قطع الحساب في حينه سيؤدي إلى اهتمام اكثر من قبل النواب في مناقشة قانون قطع الحساب، بدليل قلة اهتمامهم بمناقشة تنفيذ الموازنة عند عرض الاعتمادات الإضافية، وهذه الحالة ليست مقتصرة على لبنان بل هي ماثلة في اكثر البلدان.

ولا بد من الإشارة أخيراً إلى ان موازنات المصالح المستقلة، في لبنان التي تتجاوز المائتي مليون ليرة لبنانية سنوياً ولا يمارس البرلمان عليها اية رقابة، ومن المعلوم إنها تقرر من قبل مجالس إدارتها ويصدق عليها وزير الوصاية ووزير المالية، ومن المفروض ان يعلم المجلس النيابي بما يجري في هذه المصالح عن طريق تقارير ديوان المحاسبة، أو لجنة تدقيق الحسابات، إلا أن الحكومة اللبنانية درجت، في السنتين الأخيرتين، على الإشارة في الفذلكة التفسيرية للموازنة العامة والموازنات الملحقة إلى موازنات هذه المصالح وتطورها، وبيان أرقام الواردات والنفقات فيها، وذلك في معرض درس الموازنة العامة ولا يعني ذلك، بالطبع إجراء أية رقابة عليها من قبل مجلس النواب، وإنما يكتفي بأخذ العلم بها.

في رأيي إن اخطر ما يعرض على البرلمان من ضمن المسائل الخطيرة الحساب الختامي الذي يناقشه الأعضاء أحياناً في جلسة واحدة وهم لا يدرون أنه أهم وأهم ما يعرض عليهم، فما قيمة مناقشة برنامج الحكومة والخطة والموازنة ما لم يأت الحساب الختامي لكي يعكس قيمة كل الأداء وتنفيذ كل ما طلبه نواب الشعب،

وبالتالي فإن الاختصاص المالي للمجلس الذي يعكس الاختصاص السياسي والتشريعي والرقابي يعد أخطر ما يعرض عليه تشريعياً ورقابياً وسياسياً بطبيعة الحال، ولا شك أن الأمانات العامة عليها دور كبير في إعداد كل المتطلبات الفنية لتيسير أعمال البرلمانات السياسية والرقابية التشريعية عند موازنة اختصاصه المالي الذي أناطه به الدستور.

ويجب أن نعرف أن تطوير الممارسة الديمقراطية في المجالس النيابية العربية يعوّل جزء كبير منه على الأمانات العامة التي يمكن أن تجعل الأداء أكثر جدية، ونأمل أن يتم ذلك في أسرع وقت - إن شاء الله - توثيق أعمال هذا المؤتمر وإصدارها على النحو الذي يلبي جانباً من احتياجات المهتمين بالشؤون البرلمانية، ويسد أحد أوجه النقص في المكتبة العربية.

الموازنة العامة للدولة، والجديّة هنا ليست في الحقيقة في الموازنة العامة للدولة ولا في قانون الربط وإنما في الحساب الختامي نفسه، فالحساب الختامي هو المحك الرئيسي لتنفيذ التزامات الدولة كما أقرت في البرلمان، طبعاً يحدث تأخير وهو أمر وارد وقد حصل تأخير بالفعل وما زال يحدث تأخير حتى اليوم لكن واجبنا إننا نطالب دائماً بالآلا يكون هناك تأخير لأن المحك الرئيسي لإيجاد علاقة صحيحة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية أن تأتي بالبيان الختامي في وقته، لأنه اليوم عندما يأتي الحساب الختامي من ثلاث سنوات أو من ست سنوات مضت فأنا لا أستطيع أن أكون ركباً أو تصوراً عن مشروع الموازنة العامة للدولة اليوم وهذا التصور سيكون منقوصاً وليس كاملاً.

ولذلك وحتى تكون المسيرة متكاملة ويأخذ الخط الصحيح لا بد أن يقدم الحساب الختامي في وقته لأن هذا هو الذي يعبر عن الأداء الصحيح للموازنة العامة للدولة.

القسم الرابع الأدوات الرقابية للبرلمان

10- الأدوات الرقابية للمجلس النيابي اللبناني

تشكل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية مهمة أساسية للمجالس النيابية في الأنظمة الديمقراطية، وقد وفرت الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات الإطار القانوني لهذه الرقابة، أي انها حددت أدواتها وأشكالها وآلياتها.

وبالرجوع الى قانون المحاسبة العمومية، والى المادة الثالثة منه، نقرأ أنّ «الموازنة صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتُجاز بموجبه الجباية والانفاق». فالسلطة التشريعية هي التي تمنح الإجازة بالجباية والانفاق ولها أن تراقب مدى احترام الإجازة في التطبيق باعتبارها الرقيب على أعمال السلطة التنفيذية.

غير أن الممارسة العملية لسلطة الرقابة تتطلب - بالإضافة إلى الإطار القانوني- توافر إمكانيات عملية تسمح للمجالس والنواب بالحصول على معلومات وافية ودقيقة عن أداء السلطة التنفيذية. إذ بغياب هذه المعلومات يستحيل على النائب القيام بمهمته. ويحصل النائب على هذه المعلومات إما من الإدارات الرسمية التابعة للسلطة التنفيذية وإما من وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وأما من مراكز الأبحاث ذات الصلة. لذلك فإن سياسة السلطة التنفيذية إزاء تدفق المعلومات عن مشاريعها وبرامجها تسهل الحصول على المعلومات أو تمنعها عن

النواب. وبقدر ما تلتزم هذه السلطة بشفافية المعلومات بقدر ما تفسح في المجال أمام ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمالها. ولا شك في ان شيوع مناخ ديموقراطي عام في البلد ووجود تعددية سياسية وتكتلات حزبية في المجلس النيابي تساعد على تحقيق هذه الرقابة. كما ساعد على ذلك في لبنان إدخال الاعلام المرئي والمسموع إلى مجلس النواب في أثناء انعقاد جلسات المناقشات العامة ومناقشة البيانات الوزارية والموازنة العامة، الذي ساهم في تعزيز الرقابة البرلمانية ووضع النواب تحت المراقبة الشعبية المباشرة بالرغم من بعض الإشكالات التي تواجه البث الإعلامي المباشر.

يقسم النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الأدوات الرقابية الى ثلاث فئات رئيسية هي الأسئلة والاستجابات والتحقق البرلماني، وهذا التقسيم يختزل الأدوات الرقابية المستخدمة عموماً في البرلمانات المتعددة في العالم. وتندرج هذه الأدوات الرقابية في سلم محاسبة السلطة التنفيذية والتدقيق في أعمالها وفي المعلومات والأرقام التي تتقدم بها إلى المجلس بقصد نيل موافقته على خططها ومشاريعها ومنها إقرار مشروع قانون الموازنة.

أفرد النظام الداخلي لمجلس النواب باباً خاصاً للرقابة البرلمانية (الباب الثالث) أدرج فيه ثلاث وسائل لممارسة هذه الرقابة هي الأسئلة والاستجابات والتحقق البرلماني، وتجدر الإشارة أنه بالإضافة إلى هذه الأدوات الثلاث، يحق للنواب مخاطبة الحكومة ومساءلتها في أثناء مناقشة الموازنة العامة وفي أثناء الوقت المخصص في بداية الجلسات العامة لتلاوة خلاصة الأوراق الواردة (المادة 64 النظام الداخلي) وفي اثناء اجتماعات اللجان النيابية التي يدعى الوزراء المختصون لحضور جلساتها، إن دور اللجان النيابية على المستوى الرقابي ينحصر بمحاولة ترشيد اداء الحكومة في موضوع معين أو الاطلاع على مسار سياسي أو إنمائي ما والمعلومات التي تملكها حوله ولذلك كثيراً ما تنتهي أعمال اللجان الرقابية إلى إصدار توصيات تكون إما للفت الحكومة إلى معالجة قضية ما وإما على دعم

موقفها في سياسة ما لذلك لا يندرج عمل اللجان هذا ضمن المفهوم الضيق للرقابة البرلمانية.

كما أن السلطة المعطاة للمجلس بإحالة الرؤساء والوزراء الى المحاكمة تشكل دعماً أساسياً لدور المجلس الرقابي. وسنكتفي باستعراض الأدوات الثلاث الأساسية المنصوص عنها في باب الرقابة البرلمانية، أي الأسئلة والأستجوابات والتحقيق البرلماني.

أ- الأسئلة

تركز مجالسنا إلى حد كبير على الرقابة السياسية أكثر من الرقابات الأخرى، أي اننا مقيدون إلى حد كبير، ربما نتيجة خروجنا من مرحلة الاستعمار أو بعض الأنظمة الشمولية أو حداثة التجربة الديمقراطية، فالتركيز لدى النائب يكون بتعامله مع القضايا السياسية والرقابة السياسية على الحكومة أكثر من الجوانب الأخرى وحتى انه يلاحظ أحياناً أن عدد الأسئلة أو الموضوعات التي تُثار أو الملاحظات التي تطرح تعطي اهتماماً أكبر للجوانب السياسية ولسياسة الدولة الخارجية أكثر من القضايا المالية، ويعود ذلك إلى أن موضوع السياسة جدلي ويثير لدى النواب حفيظة المناقشة والمتابعة والرقابة أو لأنه أحياناً يثير نقصاً في الخبرات المالية التي تمكّن النائب من أن يتابع الرقابة بطريقة كفوءة وأساسية.

الأسئلة قد لا تؤثر كثيراً كما يأمل البرلمانين على سياسة الحكومة، ولكنها وسيلة سهلة الاستخدام، لذلك فإنها الأكثر انتشاراً في أعمال المجالس النيابية في العالم على امتداد أعوام عديدة بلغ متوسط الأسئلة التي وجهها البرلمانين الفرنسيون على الحكومة 27 ألف سؤال في العام 2005، أما في بريطانيا حيث يقبل البرلمانين البريطانيين إقبالاً واسعاً على استخدام هذه الأداة الرقابية فقد وجهوا خلال عام واحد فقط 73000 سؤال إلى الحكومة البريطانية.

تهدف الأسئلة، بطبيعتها، إلى الاستعلام عن موضوع معين أو التحقق منه والتعرف إلى نية الحكومة في مجال معين، أو الحصول على معلومات في أي من المجالات.

إن طريقة الأسئلة مستمدة من التقليد البرلماني الإنكليزي، فالنواب الإنكليز يلجأون إلى الأسئلة لأنهم لا يلجأون إلى الاستجواب إلا نادراً. ولقد خصص مجلس العموم الإنكليزي ثلاثة أرباع الساعة الأولى من كل جلسة للأسئلة التي يجيب عليها الوزراء عادة بكل إيجاز بكلمات "نعم" أو لا أعرف .

ولقد قال أحد الصحفيين الإنكليز بهذا الشأن ما معناه:

إن سيل الأسئلة المكوكبة⁽¹⁾ وغير المكوكبة تنصب على رؤوس الوزراء يوماً بعد يوم طيلة دورة الانعقاد، وليست من المهمات السهلة مهمة الحكومة بمجابهة السائلين الملحاحين بأجوبة يمكن، في آن واحد، أن لا تسبب للحكومة حرجاً وان لا تظهرها بمظهر المتهرب. وان حق النائب المعارض بتوجيه الأسئلة إلى الحكومة من شأنه ان يحمل الحكومة على الاهتمام بأمر الشعب، وعلى تجنب العمل في الظلام *travailler dans l'ombre*.

وقد حدد النظام الداخلي شروط طرح الأسئلة الخطية على النحو التالي:

* يوجه السؤال الخطي بواسطة رئيس المجلس، وللحكومة أن تجيب خلال 15 يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمها السؤال، على أنه يمكنها طلب مدة إضافية للجواب.

* إذا لم تجب الحكومة ضمن المهلة، يحق للنائب تحويل سؤاله إلى استجواب.

* بعد انقضاء المهلة المحددة للجواب، تدرج الأسئلة والأجوبة في أول جلسة مخصصة للأسئلة والاستجابات.

* بعد تلاوة السؤال والجواب يعلن النائب إما اكتفائه بالجواب فيختم بحث الموضوع وإلا حق له تحويله إلى استجواب.

(1) السؤال المكوكب هو الذي يعلم عليه بإشارة النجمة * للدلالة على انه يطلب له جواب خطي.
* لا يجوز تبني السؤال من قبل نواب آخرين إذا أعلن النائب السائل اكتفائه
بجواب الحكومة.

* لا ينص النظام الداخلي اللبناني على شروط مقيدة للنواب في صياغة
الأسئلة وحجمها وتعابيرها ومضمونها، كما هي الحال في اللوائح الداخلية لبعض
المجالس النيابية العربية.

يحق لنائب أو أكثر تقديم السؤال، ويمكن توجيه السؤال إلى وزير معين أو
إلى الحكومة مما يوسع نطاق استخدام السؤال كأداة للمراقبة، ولمحاسبة الحكومة
ووضعها على المحك وتبسيط الأنظار على قصورها.

ان التعليق على الأوراق كثيراً ما يرتدي طابع السؤال. ولكن نواب المجلس قد
درجوا لا على تعليق بسيط على موضوع الورقة الواردة، بل على مناقشة حقيقية
يتكلم فيها غالباً عدد كبير من النواب. لا بل ان رئيس المجلس أحياناً لا يسمح
بالانتقال من موضوع ورقة إلى موضوع ورقة أخرى، ما لم يستنفذ أقوال النواب
جميعاً. وهذا في نظرنا مخالف لغاية المشرع الذي جعل نصف الساعة الأولى في
الأصل للأسئلة الشفهية الموجزة والأجوبة الموجزة عليها.

ومن يراقب جلسات المجلس عندنا يلاحظ ان ما خصص للأوراق الواردة، قد
تحول تماماً عن غايته، فأصبح مجالاً لمباراة خطابية بين النواب، ينتقدون فيه
أعمال الحكومة أو يهاجمون الوزراء، لا بل ان حماس النواب والحضور ينطفئ
بانتهاء نصف الساعة هذا عندما يعلن الرئيس الانتقال إلى جدول الأعمال، فعندئذ
ترى أن أكثر الصحفيين قد تركوا مقاعدهم وانصرفوا، كأن المشاريع ومناقشتها لا
تهم الرأي العام أكثر مما تهمه مهاجمة الحكومة، وترى النواب أنفسهم قد بدأوا
يتحركون لترك القاعة إلى الغرف الجانبية حيث يتسامرون ويدخنون.

- أنواع الأسئلة

أ- الأسئلة الشفهية:

إن الأسئلة الشفهية بموجب النظام الفرنسي تدون تباعاً في جدول خاص وفقاً لتاريخ ورودها وينبغي أن تقبل الحكومة الجواب على السؤال إذ قد يكون وارداً في غير وقته المناسب.

والسؤال الشفهي لا يفتح الباب لأكثر من محاورة بسيطة بين السائل والوزير لا تتجاوز الخمس دقائق. أما سائر النواب فلا يسمح لهم بالتدخل. ان الجمعية الوطنية الفرنسية تخصص للأسئلة الشفهية جلسة في كل شهر بالإضافة إلى عشرة أسئلة توضع في رأس جدول الأعمال كل يوم جمعة. وبما أن الأسئلة الشفهية لا تضع مسؤولية الوزراء على بساط البحث فإن النواب لا يلجأون إليها إلا قليلاً.

وإذا كان السؤال خطياً فإنه يوجه إلى الحكومة أو إلى الوزير بواسطة رئيس المجلس، ويجب على الحكومة إعطاء الجواب عليه في مدة عشرة أيام على الأكثر من تاريخ إبلاغه، ويطبع السؤال والجواب ويوزعان على أعضاء المجلس ويتلى في الجلسة المخصصة للأسئلة والأجوبة.

وبمقتضى المادة 54 من النظام الداخلي "تخصص جلسة واحدة في الأسبوع على الأقل في أثناء كل الدورات للأسئلة والأجوبة، ولا يجوز طرح الأسئلة ولا مناقشتها في الجلسات المخصصة لدرس المشاريع والاقتراحات إلا بموافقة مسبقة من المجلس

ان نظامنا الداخلي قد بالغ بتخصيص جلسة كل أسبوع للأسئلة والأجوبة والنظام القديم كان على غرار النظام الانكليزي يخصص فقط نصف الساعة الأولى من الجلسة للأسئلة والأجوبة، فإذا بقي بعد ذلك شيء منها يدرج في جدول أعمال الجلسة التالية.

ولكن نصف الساعة هذا قد حول في النظام الجديد عن غايته وأصبح مخصصاً للتعليق على موضوع الأوراق الواردة. وكان من حق النواب التعليق على موضوع الأوراق الواردة مرة واحدة شرط ان لا تتعدى مدة الكلام خمس دقائق وشرط ان لا تتعدى نصف الساعة كل الفترة المخصصة لتلاوة الأوراق والتعليق عليها. (الفقرة الثانية من المادة 59).

ب - الأسئلة الخطية:

في سنة 1909 تبنى مجلس النواب التقليد الانكليزي بشأن الأسئلة الخطية. فكل سؤال يقدم خطياً بإيجاز ينشر بكامله في المحضر التفصيلي لجلسات المجلس. وينشر خلال شهر جواب الحكومة عليه. إلا انه يمكن للحكومة ان تعلن أن المصلحة العامة تقضي عليها بالامتناع عن الجواب كما ان لها ان تطلب مهلة إضافية لا تجاوز شهراً.

ان الأسئلة الخطية كما كانت في نية النائب الفرنسي الذي اقترح إدخالها في النظام يجب ان تستخدم للاستعلام عن السياسة الخارجية وذلك لتوفير مناقشة شفوية قد لا تكون مناسبة. ولكن النواب انصرفوا بالأسئلة الخطية عن غايتها الحقيقية فأصبحت من جهة كثيرة العدد، ومن جهة ثانية، تتناول أمراً تافهاً، ولقد أصبحت وسيلة للنواب ليطالبوا من الحكومة إيضاحات تهم ناخبهم، يبرهنون لهم بواسطتها انهم يهتمون بشؤونهم، لا بل ان الأسئلة قد أصبحت سبيلاً للحصول على فتاوى في تفسير القانون بشأن بدلات الإيجار أو النفقات يتذرع بها أمام المحاكم ولذلك درجت الحكومة، لكي تقطع الطريق على مثل هذه الوسائل، ان تجيب على المسألة حافظة للمحاكم حقها بالتفسير القضائي⁽¹⁾.

(1) لافاريار صفحة 1095.

ليس في نظامنا الداخلي الحالي نص كنص المادة 166 من النظام القديم بشأن قبول الحكومة بالسؤال المطروح. بل ان النص أوجب على الحكومة إعطاء الجواب على السؤال الخطي خلال خمسة عشر يوماً كما مرّ معنا.

ويتبين من ذلك ان السؤال والجواب عندنا، كما هو في النظام الفرنسي، لا يفتح الباب للمناقشة في الموضوع من سائر النواب، ولأن المجلس عندنا كان يأخذ من أجوبة الحكومة على أسئلة النواب مناسبة لمناقشات عامة تتناول سياسة الدولة ويشترك فيها جميع النواب كأنها مناقشة في استجواب.

ففي جلسة أول كانون الأول سنة 1953 تلي جواب الحكومة على سؤال للنائب نعيم مغبغب بشأن النقطة الرابعة فأعلن النائب انه يكتفي بجواب الحكومة. وعلى الرغم من ذلك، طلب بعض النواب التكلم في الموضوع فأذن لهم الرئيس وفتحت مناقشة طويلة بهذا الشأن اشترك فيها أكثر من خمسة عشر نائباً تناولوا بالبحث تاريخ النقطة الرابعة وأعمالها ونتائجها.

ان هذا السماح بالمناقشة من رئيس المجلس يخالف مقصد المشرّع، وكان يجب ان تنتهي هذه القضية عندما أعلن النائب السائل انه يكتفي بجواب الحكومة. أما النواب الذين لا يقتنعون، فإن لهم أن يقدموا للحكومة استجواباً بالموضوع نفسه تطبق بشأنه القواعد المعينة للاستجواب.

- لقد جرت سابقاً في المجلس الفرنسي في ظل دستور 1875 أبحاث السؤال والاستجواب بشأن قضايا عالقة أمام القضاء، ولكن هذه السابقات قد انتقدت بشدة عملاً بمبدأ فصل السلطات، والواقع ان سؤالاً بشأن قضية ينظر فيها القضاة قد ينقلب إلى استجواب. والاستجواب قد ينتهي أما بلوم الحكومة وأما بالموافقة على تصرفاتها، فإذا كانت القضية قد وصلت إلى محكمة التمييز أو محكمة الاستئناف، أفلا يعتبر قرار المجلس في الحالين تعدياً على اختصاص المحكمة العليا التي وصلت إليها الدعوى؟.

ان الحكومة اللبنانية قد اعترضت على أسئلة تتعلق بقضايا عالقة أمام القضاء، ولكنها أجابت على الأسئلة بإيجاز طالبة أن تكون هذه الأسئلة الأولى والأخيرة.

فبتاريخ 29 تشرين الأول سنة 1953 وجّه أحد النواب سؤالاً إلى الحكومة يتعلق بعدد من القضايا العالقة أمام القضاء ختمه بالقول: أسأل الحكومة عن نتيجة التحقيق في هذه القضايا وعن الأسباب التي استدعت الإهمال فيها والتسامح مع فريق من الناس يدّعي الانتساب إلى مدعي عام التمييز نفسه ومن موقفها تجاه مدعي عام التمييز المذكور ومما تتخذه من تدابير بشأنه.

وقد أجاب وزير العدلية في جلسة أول كانون الأول 1953 على هذا السؤال الخطي بجواب نورده فيما يلي:

«لا بد قبل البحث في أساس الموضوع من إلفات النظر إلى أن السؤال يتضمن في الحقيقة شكوى على هيئة قضائية. والمجلس النيابي لا يمكن ولا يجوز أن يصبح مرجعاً للشكوى من القضاء وان يحل محل الهيئات المختصة للنظر بمثل هذه الشكوى».

والتقاليد البرلمانية لا تقرّ بحث مثل هذه الأسئلة في المجالس النيابية ونذكر على سبيل المثال انه في جلسة 10 حزيران 1919 طرح للمناقشة في مجلس النواب الفرنسي سؤال بقضية كانت المحاكم قد وضعت يدها عليها فقرر المجلس إقفال باب المناقشة دون الدخول في صلب الموضوع احتراماً لمبدأ فصل السلطات، ونورد فيما يلي نص ما أقرّ المجلس بالحرف:

«La chambre, respectueuse de principe supérieur de la séparation des pouvoirs, et confiante en ce gouvernement pour laisser la justice suivre son cours en toute indépendance à l'ordre du jour» . (1)

للأسئلة شعبية أيضاً بين النواب اللبنانيين، وتتوفر إحصائيات عن عدد الأسئلة التي وجهها البرلمانيون اللبنانيون خلال الخمس عشرة سنة الأخير وهي تقع في العشرات سنوياً، ومن المؤكد أنها لا تصل إلى عدد الأسئلة التي يوجهها أعضاء المجالس النيابية في الديمقراطيات المتقدمة. ولكن من المؤكد أنها أكثر أنواع الأدوات الرقابية استخداماً في المجلس النيابي، لعل هذا الاستخدام الواسع كان من أسباب تخصيص فصل لها في النظام الداخلي للمجلس.

وترمي المواد التي جاءت في النظام الداخلي (124 - 130) بصدد الأسئلة إلى ضمان توفير وقت كافٍ لتوجيه السؤال على السلطة التنفيذية أو إلى أحد أعضائها من الوزراء (المجلس النيابي اللبناني النظام الداخلي للمجلس) كذلك ترمي هذه المواد إلى ضمان إرفاق السؤال بالمستندات الضرورية وتوفير هذه المواد، بالتالي بعض الشروط الضرورية لتوجيه السؤال ولكنها لا تضمن أن يفي جواب الحكومة بالغرض من توجيه السؤال، هنا يأتي دور مؤسسات البحث الملحقة بالمجالس النيابية، إذ أنها كما هو الأمر في البرلمان الهولندي تقدّم النصح لنواب حتى يصوغوا أسئلتهم بصورة لا تفسح المجال أمام إعطاء أجوبة غامضة ومبهمة، ومن ثم فإنها لا تحوج النائب إلى تحويل سؤاله إلى استجواب بغرض الحصول على المزيج من المعلومات التي لا يتضمنها جواب الحكومة.

(1) أوجين بيار Supplément صفحة 675.

ب- السؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية في الدساتير العربية
وكيفية تفعيل هذه الوسيلة الرقابية

ما من دولة في عالمنا المعاصر إلا وأصبحت تتبنى النهج الديمقراطي في إدارة شؤونها في كافة مجالات ونشاطات الحياة، وإن كانت الممارسة الديمقراطية تختلف من حيث الشكل والأسلوب والممارسة الفعلية من دولة إلى أخرى، إلا انه وفي جميع الأحوال والظروف لا يستطيع أي نظام في عصرنا ان يجهر بأنه ضد الممارسة الديمقراطية.

وتعد البرلمانات أحد أهم صور الممارسة الديمقراطية في الوقت الحاضر، لهذا تحرص الأنظمة الحاكمة على ان يكون في دولها مجالس تشريعية تتولى عملية إدارة شؤون الحكم وتكون مواجهة للنظام السياسي في الدولة، وتعد وظيفة التشريع والرقابة على أعمال الحكومات من أهم وظائف المجالس التشريعية. هاتانوظيفتان تعتبران قاسماً مشتركاً لدى الكثير من البرلمانات في العالم، وتمارس هاتانوظيفتان بمدى يختلف من دولة لأخرى، فتارة تمارس هذه الوظائف حصراً من قبل المجالس التشريعية، وتارة أخرى يشاركها في ذلك جهات أخرى كرئيس الدولة أو مؤسسات مستقلة.

والرقابة البرلمانية هي أحد أشكال الرقابة السياسية التي تستخدمها السلطة التشريعية في مراقبة السلطة التنفيذية، ويمكن تعريفها بأنها (سلطة تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤولية عن ذلك ومساءلة القائمين عليها) وهذا المدلول قائم في النظم السياسية الديمقراطية وان كانت تختلف من نظام إلى آخر، وتعد الوظيفة الرقابية حسب النظام البرلماني حق مكتسب تمارسه السلطة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية مقابل حق حل البرلمان الذي تتمتع به الأخيرة.

وتعد الرقابة البرلمانية على النشاط الحكومي في كافة صوره وأنشطته من أقوى أنواع الرقابة حيث تؤدي إلى الكشف عن كثير من التجاوزات والمخالفات التي تقع من الإدارات الحكومية المختلفة مما يستدعي تسليط الضوء عليها بهدف دفع الوزراء المختصين للتحرك نحو معالجة القصور لأداء الإدارات التابعة لهم، ومن خلال التقسيم الثلاثي لأعمال الدولة من قبل الفقهاء إلى أعمال صادرة عن السلطة التشريعية وأعمال صادرة عن السلطة التنفيذية وأعمال صادرة عن السلطة القضائية، فإن الرقابة البرلمانية وبناء على ذلك هي عمل من أعمال السلطة التشريعية، وعلى ذلك فإن البرلمان يمارس هذه الوظيفة إلى جانب الوظيفة التشريعية غير أن تراجع الوظيفة التشريعية قد أدى إلى تزايد الاهتمام بالوظيفة الرقابية لتصبح الأهم في عمل البرلمانات في الوقت الحاضر.

وإذا كانت الوظيفة التشريعية وآلياتها معروفة ومحددة فإن الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من حيث الوسائل والفاعلية والممارسة تختلف من نظام سياسي إلى آخر، وستقتصر دراستنا في هذا المجال على السؤال كوسيلة للبرلمان لمراقبة أعمال الحكومة والحالات التي تمارس فيها والشروط التي يمكن لممثلي الشعب استخدام هذا الحق في الأردن وبعض الدساتير العربية والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، وقد اعتمدت هذه الدراسة بالأساس على ما توفر لدينا من دساتير وأنظمة داخلية للمجالس النيابية، وبعد دراسة وتمحيص المواد المتعلقة بموضوع دراستنا سنقوم بإجراء المقارنة بينها، والخروج بالاستخلاصات التي من شأنها أن تؤدي إلى توصيات تفعل الدور الرقابي للمجالس التشريعية في الدولة العربية.

وبالخلاصة نستطيع القول بأن الرقابة البرلمانية تعني مراقبة أعمال الحكومة وتصرفاتها وسياساتها العامة (الداخلية والخارجية) وبهذه الطريقة يستطيع البرلمان مراقبة الجهاز الحكومي وكيفية أدائه لأعماله وبالتالي مدى مشروعيته. وتهدف الرقابة إلى إسداء النصح للحكومة لكي تتجنب مواطن الزلل وتبليغها رغبات المواطنين حتى تعمل على تحقيقها، فالرقابة البرلمانية هي المهمة التي يقوم من

خلالها عضو البرلمان أو مجموعة من الأعضاء أو المجلس التشريعي عامة بمتابعة آليات العمل في المؤسسات التي تتبع عادة انما للسلطة التنفيذية أو القطاعين العام والخاص، وذلك للتأكد من التزام الجهات المعنية بقرارات السلطة التشريعية والدستور والقوانين وتوجهاتها، ومن أهم الوسائل والأدوات التي يستخدمها عضو المجلس التشريعي في الرقابة على أعمال الحكومة.

ج- الاستجابات

للاستجواب كل مزايا السؤال بمعنى انه أداة رقابية تسمح للنائب بالحصول على معلومات خافية عنه ولمساءلة الحكومة ومناقشة أعمالها. إلا انه يتصف عدا ذلك بسمتين اضافيتين: الأولى، هي انه يقود إلى مناقشة عامة إذا وجد عدد من النواب ان جواب الحكومة ليس كافياً وان الموضوع يستحق المزيد من البحث والتدقيق، الثانية انه يحمل معه عقاباً سياسياً إذا لم تغلح الحكومة في جوابها عليه في إقناع النواب بصواب سياستها ومشاريعها إذ يمكن عندئذ طرح الثقة بها وإسقاطها في المجلس.

ولقد كان الاستجواب أداة مفضلة للبرلمان الفرنسي في تسليط سيف الرقابة على السلطة التنفيذية خلال الجمهورية الثالثة، مما أدى على تولى الأزمات الوزارية وعدم استقرار الحكومات في الحكم فترة طويلة، من هنا اتجهت النخبة السياسية الفرنسية الحاكمة نفسها إلى التضييق على حق المجلس في تقديم الاستجابات وعلى حقها في تحويل الاستجواب الى طرح الثقة.

الاستجواب هو إنذار موجه من أحد النواب للحكومة أو لأحد الوزراء لشرح عمل من أعمال وزارة من الوزارات أو السياسة العامة للحكومة ويختلف الاستجواب عن السؤال بما يلي:

ان الاستجواب يفتح الباب لسجال عام يمكن ان يشترك فيه جميع أعضاء المجلس، وينتهي بقرار يعلن فيه المجلس رضاه عن تصرف الحكومة أو عدم الرضى ويترتب عليه طرح الثقة، أما السؤال فلا يعدو كونه وسيلة للاستعلام ليس إلا.

ان الوزراء بمقتضى النص الدستوري مسؤولون أمام المجلس:
يتحمل الوزراء إجمالياً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة
ويتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية (المادة 66 من الدستور).

- من يحق له الاستجواب

ان الاستجواب حق لكل نائب حتى قبل ان يصدّق على صحة انتخابه.

ويقدم الاستجواب مبدئياً من نائب واحد، ولكن النظام الداخلي لم يتضمن نصاً يمنع توقيع الاستجواب من عدة نواب كما فعل في معرض البحث بتقديم اقتراحات القوانين، حيث لم يجز التوقيع على الاقتراح لأكثر من ستة نواب.
وثمة أنظمة تفرض فرضاً توقيع الاستجواب من عدد معين من النواب تحت طائلة الرد شكلاً. وبموجب النظام الفرنسي يعتبر الاستجواب المقدم من أحد أعضاء مجلس النواب ضد تصرف من مجلس الشيوخ مخالفاً للدستور ولا يمكن طرحه. ويمكن عن طريق الاستنتاج المعاكس عندنا أن نقرر انه لا يجوز تقديم استجواب من نائب ضد زميل له لاسيما وأن النظام القديم ينص على أنه "يجوز استجواب نائب لنائب".

- مضمون الاستجواب

أ - يمكن ان يتناول الاستجواب قضية تعيين أحد الوزراء على الرغم من ان اختيار الوزراء وتعيينهم هو من حقوق رئيس الجمهورية بمقتضى نص الدستور قبل الطائف، وهو كما نعلم غير مسؤول أمام المجلس إلا في حال الخيانة العظمى أو عند خرقه الدستور.

ب - ان رئيس الجمهورية يتولى المفاوضات في المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة ويطلع المجلس عليها حينما تمكنه من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة، (المادة 52 من الدستور).

وهنا أيضاً يحق لكل نائب ان يستجوب الحكومة عن المفاوضات التي يجريها رئيس الجمهورية لعقد معاهدة دولية. ذلك لأن مفاوضات الرئيس لا تتم بمعزل عن الحكومة. فكل تفاوض لعقد معاهدة يجب ان يتم بحضور الوزير المختص الذي يعتبر مسؤولاً أمام المجلس عن تصرفاته السياسية.

ج - لا يجوز ان يتناول الاستجواب قضايا عالقة أمام القضاء للأسباب عينها التي ذكرناها في معرض البحث بالسؤال عن مثل هذه القضايا والمبنية على مبدأ فصل السلطات.

- الجواب على الاستجواب

على الحكومة ان تجيب خطياً على الاستجواب بمهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها إياه، وبعد مضي هذه المدة يدرج الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة تعقد للأسئلة والاستجابات ويطلع ويوزع على الأعضاء قبل عقد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل (المادة 132 والمادة 133 والمادة 134).

- المناقشة في الاستجواب

كان النظام الداخلي القديم كالنصوص الفرنسية، ينص على أصول معقدة للاستجواب استوحاها من النظام الفرنسي وهي تتعلق أولاً، بتقرير مبدأ قبول المناقشة دون الدخول في أساس الموضوع، ثانياً، بتعيين موعد المناقشة وتحديد الوقت المخصص للبحث بتعيين هذا الموعد، وحق النائب المستجوب بالجواب على هذا الأمر.

أما النظام الحالي فقد اختصر هذه الأصول بالمادة 134 المشار إليها آنفاً فلم يعد من لزوم لاستشارة المجلس بقبول مبدأ الاستجواب ولم يعد من لزوم للبحث في تعيين موعد للمناقشة فيه:

- أ - عندما يقدم الاستجواب يحال فوراً على الحكومة.
- ب - على الحكومة ان تجيب خطياً في مهلة خمسة عشر يوماً.
- ج - إذا أجابت الحكومة أم لم تجب يتوجب على الرئيس بعد انتهاء المدة ان يضع الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة تعقد للأسئلة والاستجواب.
- د - يطبع الاستجواب ويوزع على الأعضاء قبل عقد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل.

وفي رأينا ان النص على حق الأولوية بالكلام للحكومة لا حاجة له، لأن حقها مستمد من الدستور وهو يوليها حق التكلم عندما تطلب ذلك.

هـ - بعد ان يستنفذ المستجوب حقه بالكلام يمكن ان يعلن اقتناعه بجواب الحكومة فيسحب استجوابه.

ولكن يحق لكل نائب في هذه الحالة ان يتبنى الاستجواب، وإذا ذلك يتابع المجلس المناقشة (المادة 135 من النظام الداخلي)⁽¹⁾.

أما إذا سحب المستجوب استجوابه ولم يتبنّه أحد النواب، فإن الرئيس يعلن انتهاء القضية والانتقال إلى موضوع آخر.

(1) المادة 135 من النظام الداخلي اللبناني.

- التصويت على الاستجواب

1 - ان المناقشة بالاستجواب بمقتضى النظام الفرنسي تنتهي بقرار بسيط أو معطل . فإذا لم يقدم أي قرار يعلن الرئيس انتهاء المسألة:

Les interpellations se terminent par l'ordre du jour pur et simple ou par un ordre du jour motivé. Lorsqu'il n'a été déposé aucun ordre du jour motivé et lorsque l'ordre du jour pur et simple n'est pas réclamé, le Président se borne à déclarer que l'incident est clos.⁽²⁾

وقد نقلت هذه المادة حرفياً إلى نظامنا القديم، وقبل تعديله، فبموجب المادة 184 من النظام «تنتهي المناقشة بالاستجواب أما بقرار عادي بسيط يتخذه المجلس أو بقرار معطل مبني على سبب. وإذا لم يقدم طلب بأحد هذين القرارين يعلن الرئيس ان جلسة الاستجواب قد انتهت».

وعند مناقشة هذه الفقرة أوضح الرئيس معنى القرار المعطل فقال: معطل، يعني مبينة فيه أسباب عدم القبول.

فاستوضح النائب الخازن قائلاً: في الأصل كل قرار هو معطل، القرار العادي البسيط كيف يكون؟.

فأجابه الرئيس: "يكون مثلاً بأن يقول المجلس: انني لم اقبل بجواب الحكومة دون أن يبين سبب ذلك، أما القرار المعطل فيكون على هذا الشكل: لماذا كانت الحكومة في قولها كذا قد أخطأت فإنني لا أمنحها الثقة".

يحق لكل نائب استجواب الحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء في موضوع معين. يُقدم الاستجواب خطياً إلى رئيس المجلس الذي يحيله إلى الحكومة. وتحدد المواد (131 . 138) من النظام الداخلي آلية تقديم الاستجوابات ومتابعتها. وتؤكد هذه المواد على ما يلي:

(2) أوجين بيار رقم 666.

* على الحكومة ان تجيب عن طلب الاستجواب في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً، غير ان لها الحق في طلب تمديد هذه المهلة بموجب كتاب يرفع إلى هيئة مكتب المجلس.

* بعد انقضاء المهلة أو فور ورود الجواب على الاستجواب، يدرج موضوع الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة مخصصة للأسئلة والاستجابات.

* تُحصر المناقشة في موضوع الاستجواب ولا يجوز تحويل الجلسة إلى جلسة لمناقشة سياسة الحكومة بوجه عام إلا بموافقة المجلس بناء على طلب من الحكومة أو من عشرة نواب على الأقل.

* بعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه يعطى الكلام لصاحب الاستجواب ثم للحكومة.

* لكل من النائب المستجوب والحكومة حق الرد مرة واحدة. وبعد طرح جميع الاستجابات والجواب عنها، يعطى الكلام لمن يشاء من النواب، ويمكن بعد ذلك طرح الثقة.

* إذا أعلن المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة، يعلن الرئيس انتهاء البحث إلا اذا تبنى أحد النواب موضوع الاستجواب.

* يحق للنائب وللحكومة طلب طرح الثقة بعد انتهاء المناقشة في الاستجابات أو في المناقشة العامة.

ويتميز الاستجواب عن السؤال بعنصرين رئيسيين، الأول انه قد يفضي إلى مناقشة عامة في المجلس والثاني انه يحمل عقوبة سياسية لأنه قد ينتهي بطرح الثقة بالحكومة. وتأكيداً لأهمية الأسئلة والاستجابات، تخصص جلسة للأسئلة والاستجابات بعد كل أربع جلسات عمل عادية، في العقود العادية والاستثنائية على السواء. النواب 43 نائباً تقدموا بـ 62% منها، مقابل ثلاثة نواب تقدموا بـ 25% منها. ويبين الجدول التالي توزع عدد النواب بحسب عدد الأسئلة والاستجابات المقدمة.

د- طلب المناقشة العامة

يجوز لعدد معين من أعضاء المجلس التشريعي أن يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة، وتهدف المناقشة العامة إلى تبادل الرأي والمشورة بين المجلس التشريعي والحكومة، وقد تنتهي المناقشة العامة إلى طرح الثقة بالحكومة أيضاً.

هـ- طرح الثقة بالحكومة أو سحبها

تملك المجالس التشريعية في الدول التي تتبنى ديمقراطية حقيقية حق طرح الثقة بالوزارة أو أحد أعضائها فإذا قرر المجلس عدم إعطاء الثقة بالوزارة بنصاب محدد من مجموع أعضائه فإنه يتوجب عليها أن تستقيل. وإذا قرر المجلس حجب الثقة عن أحد الوزراء فإنه ينبغي عليه اعتزال منصبه، وقد يكون هذا الأسلوب الرقابي آخر الحلول لوضع حد لوجود الحكومة إذا لم تستجب للوسائل الرقابية الأخرى.

و- لجنة تحقيق برلمانية

كما أن لمجلس النواب في هيئته العامة أن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناء على اقتراح مقدم إليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو إستجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه (المادة 139).

للجنة التحقيق أن تطلع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة وأن تطلب تبليغها نسخاً عنها وأن تستمع إلى الإفادات وتطلب جميع الإيضاحات التي ترى انها تفيد التحقيق. يحق للجان أن تعين لجنة فرعية من أعضائها لاستقصاء الحقائق في قضية معينة، وفي حال امتناع الإدارة المختصة عن توفير المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية ترفع هذه الأخيرة تقريراً بالأمر إلى اللجنة التي انتدبتها التي تقوم بدورها بطلب تعيين لجنة تحقيق برلمانية من الهيئة العامة.

يمكن للمجلس أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة. يتم التحقيق وتمارس اللجنة صلاحياتها وفقاً لأحكام القانون رقم 72/11 تاريخ 25 أيلول 1972.

ز- دور ديوان المحاسبة

يضطلع ديوان المحاسبة الذي يتغير اسمه من بلد إلى آخر بدور رئيسي في مراقبة الانفاق الحكومي وفي تزويد السلطات والادارات المعنية بالمعلومات عن هذه المسألة، ولكي يقوم ديوان المحاسبة بهذا الدور فإنه من المفروض أن يتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية، وإذ يسعى المشرعون إلى توكيد هذه الصفة، فانهم يتوخونها أحياناً عبر تحديد علاقاته بالسلطات الرئيسية في بلدانهم، ففي بعض الدول اتبع الديوان بالسلطة التنفيذية، وفي بعضها الآخر أبقى الديوان مستقلاً عن أي من هذه السلطات كما فعل الأميركيون ابتداء من عام 1921 عندما فصل مكتب مراقب الانفاق العام عن السلطة التنفيذية. ورغم ان الرئيس الأميركي هو الذي يعين رئيس المكتب، إلا ان القانون الذي يحدد عمل المكتب وطريقة تعيينه يكفل للمكتب درجة عالية من الاستقلالية، فقد تقرر ان يعين المراقب العام لمدة 15 سنة غير قابلة للتجديد، ولا يمكن إخراجهم من وظيفته إلا بقرار مشترك من مجلسي النواب والشيوخ الأميركيين والمراقب العام هو الذي يعين موظفي المكتب الذين بلغ عددهم خلال السبعينات ما يفوق الأربعة آلاف.

وفي بعض الدول أبقى ديوان المحاسبة مستقلاً عن أي من السلطات الثلاث، إلا ان القانون ألزمه بالتعاون الحثيث مع السلطة التشريعية وبتزويدها بصورة مستمرة بكافة التقارير التي يصدرها وبعدها حتى ولو لم تكن معدة للنشر او للتداول علناً، وتنفيذاً لقرار من هذا النوع فإن مكتب المحاسبة الحكومي في استونيا يزود لجنة مراقبة الموازنة الحكومية بالتقارير التي تمكنها من مراقبة الموازنة في كافة مراحلها.

وأُلقِ الديوان في بعض البلدان بالسلطة القضائية وفي دول أخرى مثل بلجيكا الحق ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية، وفي بلجيكا لا يكتفي المجلس النيابي بالتقارير التي يزوده بها الديوان وإنما...؟

يجب ألا يكون ديوان المحاسبة مرتبطاً بالسلطة التنفيذية بل يرتبط بالسلطة التشريعية، لأن السلطة التشريعية هي التي تستطيع ان تمارس رقابة مالية فعلية على أداء الحكومة خلال العام، وبالطبع فإن الديوان لدينا يرفع تقريره لمجلس النواب الذي يقوم بدوره بدراسته من خلال اللجنة المالية ويرفع تقارير حول الانحرافات أو الأخطاء المالية أو التجاوزات التي تحدث، ولكن أيضاً مرة أخرى يكتب المجلس أو يوصي المجلس الحكومة ان تتبنى معالجة مثل هذه المظاهر للخلل في الأداء المالي للسلطة التنفيذية.

ح- خلاصة

تحتاج الرقابة البرلمانية الناجحة على أعمال السلطة التنفيذية إلى أدوات قانونية تحدد الأهداف المتوخاة منها وعلاقتها بأعمال ومهام أخرى يضطلع بها البرلمان وتضع حدوداً للنشاطات التي تنفذ في إطار هذه الرقابة وسعيها لاتمامها، كذلك تحتاج الرقابة الناجحة إلى أطر وفاعلين يستخدمون هذه الأدوات استخداماً مناسباً وكفوياً من أجل تحقيق أهداف الرقابة البرلمانية، وتوفر التجارب البرلمانية في الديمقراطيات المتقدمة وفي الديمقراطيات التي تمر في مرحلة انتقالية مثل لبنان خبرات وبدائل كثيرة في هذا المجال لمن يأمل في تطوير الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية عموماً وفي مجال الرقابة على الموازنة وموازنة القطاع الأمني على وجه التحديد.

يتوخى المشرع عادة من اللجوء إلى أداة الرقابة هذه تحقيق عدد من الأهداف دفعة واحدة من هذه الأهداف الوصول إلى معلومات لم يتمكن من الحصول عليها عبر الوسائل الاستقصائية الأخرى وهو يحتاج هذه المعلومات من أجل المساهمة في عملية التشريع والقوننة، ومن هذه الأهداف أيضاً المراقبة على أعمال الإدارة وأدائها

في تنفيذ المشاريع والبرامج التي سبق للمجلس أن أقرها مثل مشروع قانون الموازنة. كما يلجأ المشرع أحياناً إلى التحقيق البرلماني بقصد الترويج لموقف أو لسياسة على صعيد الرأي العام، أخيراً لا آخراً، قد يلجأ البعض في البرلمانات إلى استخدام التحقيقات البرلمانية كأداة سياسية بغرض معاقبة جهة معينة يعتبرها مضرّة بالمصلحة العامة أو بمصالح مجموعة معينة ينتمي إليها كما فعل السناتور الأميركي الشهير جوزف مكارثي عندما قاد في منتصف الخمسينات حملة تحقيقات برلمانية ضد أميركيين ليبراليين ويساريين اعتبرهم يقومون بنشاطات "غير أميركية".

من الفوارق الرئيسية بين الأسئلة والاستجابات من جهة، والتحقيق البرلماني، من جهة أخرى ان البرلمان يستطيع تفويض اللجنة البرلمانية التي تجري التحقيق بالصلاحيات القضائية، وبموجب هذه الصلاحيات فانه من حق هذه الجهة ان تستجوب الشهود بعد أن يقسموا اليمين بقول الحقيقة، وبموجب هذه الصلاحيات أيضاً فإنه من واجب الإدارات المختصة مثل وزارة المالية ووزارة الدفاع وضع كافة الأوراق والوثائق المطلوبة تحت تصرف المحققين البرلمانيين، كذلك فإنه من حق الأخيرين ان ينتقلوا بحثاً عن الحقائق واستكمالاً للتحقيق من مكان إلى آخر.

وفي لبنان ينص النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على حق المجلس في إجراء تحقيق برلماني (الفصل الثالث - المواد 139 - 143) ووفقاً لذلك، يطلب إلى السلطات التنفيذية وضع جميع الأوراق ومن مختلف دوائر الدولة تحت تصرف المحققين البرلمانيين، كما أنه من حقهم الاستماع إلى الإفادات واستنصاء الحقائق، فإذا امتنعت إدارة من الإدارات عن الاستجابة إلى طلب المحققين، توجب عليهم أن يرفعوا تقريراً بذلك إلى الجهة النيابية المختصة.

ويجدر بالذكر ان المجلس النيابي اللبناني أمر بإجراء تحقيق في قضايا شراء صواريخ الكروتال ومروحيات البوما والرواسب النفطية، إلا ان التحقيقات في هذه القضايا لم تصل الى نتائج حاسمة رغم الضجة الإعلامية الواسعة التي أثارها، ثم

ان الملابسات السياسية التي رافقت هذه القضايا أضعفت من أثرها، فالتحقيق تم ضد قادة سياسيين وعسكريين بعد ان فقدوا السلطة الحقيقية، وفقد التحقيق بهذا المعنى ميزة رئيسية من ميزاته، فالتحقيق في السياسة المالية للحكومة لا يهدف إلى الاقتصاص من المخطئين فحسب بعد أن يغادروا مقاعد الحكم والوظائف الإدارية، وإنما يرمي أيضاً إلى الحد من الأخطاء قبل تفاقمها وذلك عن طريق محاسبة من يملك سلطة القرار أي محاسبة القيمين على السلطة التنفيذية لحظة تنفي الرقابة.

11- الواقع العملي كوسيلة رقابية في المجالس التمثيلية في الوطن العربي

كانت هناك عدة عوامل دفعت في تعزيز دور البرلمانات في الرقابة على أعمال الحكومات. أول هذه العوامل: أن البرلمان هو الجهة المستقلة والوحيدة والقادر

على ممارسة هذا الدور فإذا لم تجد وسائل الرقابة في توجيه عمل الحكومة فإن البرلمان يملك دون غيره من الجهات الرقابية حق سحب الثقة من الحكومة، فالإعلام بجميع أشكاله ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى وان كانت صاحبة صلاحية في الرقابة على أعمال الحكومة إلا إنها لا تملك الوسائل المؤثرة الأخرى لإسقاطها، ومن جهة أخرى أصبحت البرلمانات منذ عقدين تمثل الشرعية الحقيقية للديمقراطية مما عزز دورها وألقى على كاهلها مسؤولية ممارسة دور فاعل في الرقابة على أعمال الحكومة. ثاني هذه العوامل : التطورات العلمية والتكنولوجية المذهلة في عالمنا المعاصر وخاصة في مجال انسياب المعلومات والصحافة والتلفزيون، حيث أتاحت هذه الوسائل الفرصة أمام البرلمانين والمواطنين للإطلاع على التجارب الديمقراطية في الدول الأخرى.

ويعد استخدام أسلوب السؤال من أكثر الوسائل الرقابية انتشاراً في البرلمانات العربية ويرجع ذلك إلى وجود عقبات تحول دون استخدام الوسائل الأخرى أولهما دستوري يكمن في وجود عقبات دستورية أمام استخدام وسائل مثل الاستجواب والتحقيق وسحب الثقة من الحكومة، والثاني يتمثل في ضعف المعارضة السياسية في البرلمانات العربية، أو بمعنى آخر عدم وجود أحزاب معارضة، لأن الأسئلة غالباً ما توجه من المعارضة وهذا يجعلنا نؤكد على أن البرلمانات العربية ما زالت مسيطراً عليها من قبل الحكومات.

ويطغى أسلوب الأسئلة الشفوية على الخطية في البرلمانات العربية، لأن الأسئلة الشفوية تعطى الأولوية في المناقشات ولأنها تنقل عبر وسائل الإعلام مباشرة ولأن الإجابة عليها أسرع من الأسئلة الخطية، وتركز معظم الأسئلة في البرلمانات العربية على القضايا المحلية وقليل منها ما يتعلق بتوجهات الحكومة في مجال السياسة الخارجية، أما فيما يتعلق بإجابات الحكومات على أسئلة النواب فهي متدنية ولا تتجاوز 40% وحتى في الأسئلة المجاب عليها فهي تتسم بالعمومية وعدم إعطاء معلومات جديدة تزيد على ما يعرفه عامة الناس أو ما ينشر في الصحف.

إن اشتراط التوجه بالسؤال إلى الحكومة مروراً برئيس مجلس النواب يهدف إلى تجنب الأسئلة الفجائية أو الاستجواب Interpellation الذي كان معمولاً به خلال الجمهورية الرابعة في فرنسا والذي أدى إستعماله أحياناً إلى عدم الإستقرار.

12- أطر المراقبة

أ- الهيئة العامة للمجلس النيابي

بالمقارنة مع المؤسسات الأخرى التي تمارس الرقابة على السلطة التنفيذية وعلى الموازنة بصورة خاصة، تبدو الهيئة العامة وكأنها خسرت قسطاً واسعاً من

دورها وصلاحياتها، فالسلطة التنفيذية هي التي تضطلع في الديمقراطيات المتقدمة، كما جاء أعلاه، بالدور الرئيسي في إعداد الموازنة، أما المراقبة اللاحقة على الموازنة فإن جانباً مهماً منها يقع على عاتق اللجان كما سنبين لاحقاً، إلا ان هذا لا يقلل من أهمية الدور الرقابي الذي تقوم به الهيئة العامة للمجلس وتتفاوت أهمية هذا الدور بحسب نمط الهيئة العامة وموقعها العام في النظام السياسي.

يقسم دارسو الأنظمة الديمقراطية البرلمانية الهيئات العامة إلى نمطين:

الأول الجمعيات العامة الفاعلة، وهي الصفة التي تعطى إلى الهيئة العامة في بعض البرلمانات مثل الكونغرس الأميركي وتركز الهيئة العامة في هذه البرلمانات عادة على مراقبة أداء السلطة التنفيذية والمساهمة في إعداد الموازنة والسماح للسلطة التنفيذية بإنفاق المال وفي هذا النوع من البرلمانات تضطلع اللجان بدور رئيسي في التشريع والمراقبة بالمقارنة مع الهيئة العامة، الثاني الجمعيات العامة الكلامية ، كما هو الأمر في المجالس النيابية في بريطانيا وفرنسا، وتغلب على هذه المجالس النيابية الصفة التمثيلية بحيث يجتهد أعضاؤها في التعبير عن مشاعر المواطنين وفي بلورة حاجاتهم المشروعة والتأكيد على الملح والمستعجل منها ومطالبة السلطة التنفيذية بالاستجابة إلى هذه الحاجات، وللدور الرقابي والمناقشات في الهيئات العامة أهمية تفوق ما يجري من المناقشات والمداولات في اللجان.

في كلا النوعين من الهيئات العامة يتم استخدام الأدوات الرقابية على نحو لا يتوفر دوماً في غيرها من الأطر والفاعلين الرقابيين، ففضلاً عن اللجان الدائمة التابعة للهيئة العامة والتي تعمل تحت إشرافها، فإن الهيئة العامة تستطيع تشكيل اللجان الاستثنائية لمتابعة الرقابة إذا تطلب الأمر المزيد من الجهود الاستقصائية صحيح ان اللجان الدائمة تستطيع أيضاً تشكيل اللجان الاستثنائية، إلا ان الهيئة

العامة تستطيع تزويد اللجان التي تشكلها بالصلاحيات القضائية ومن ثم تعزيز قدراتها ونطاق عملها وفعاليتها على نحو لا تملكه اللجان الدائمة.

ب- اللجان النيابية

اللجان الى البرلمان هي كالقلب إلى الجسم، وهي التي تحدد دور البرلمان الحقيقي ومدى فعاليته وقدرته على تأكيد استقلالته ودوره الرقابي وهي الأكثر قدرة على مراقبة مشروع الموازنة في جميع مراحل إعدادها وتنفيذاً وكثيراً ما وصفت اللجان وهي منغمسة في مناقشاتها وأعمالها، بأنها هي البرلمان نفسه في حالة العمل والانشغال.

اللجان هي على نوعين لجان دائمة ولجان مؤقتة مستحدثة ومن الشائع أن تستحدث اللجان الدائمة والرئيسية لجاناً فرعية لمساعدتها على القيام بأعباء الرقابة. واللجان قد تعمل بصورة منفردة أو مشتركة، وذلك وفقاً لمتطلبات العمل الرقابي، ويتفاوت عدد اللجان الفرعية بحسب الحاجات التي تقتضي تكوينها، ولكن ليس هناك من سقف محدد لهذه اللجان ففي الكونغرس شكلت إحدى اللجان الرئيسية المختصة بالمال والموازنة ثلاث عشرة لجنة فرعية متخصصة، ووصل عدد اللجان الفرعية خلال التسعينات إلى أربع أضعاف عدد اللجان الرئيسية. وفي مجلس العموم البريطاني شكلت إحدى اللجان الرئيسية لجاناً فرعية لمراقبة ومتابعة الانفاق الحكومي في كافة الإدارات الرئيسية، وفي الحقيقة فإن هذه اللجان تحولت الى ما هو أشبه بـ "إدارات الظل" التي تمد البرلمان والمعارضة خصوصاً بالمعلومات التي تمكنها من ممارسة رقابة على تطبيق الموازنة وعلى الانفاق الحكومي، أما اللجان الأنجح في هذا المضمار فإنها اللجان الصغيرة التي لا يزيد عدد أعضائها عادة على العشرة والتي يحتشد فيها أصحاب الخبرة والاختصاص.

الخبرة والاختصاص اللذان يتمتع بهما أعضاء /عضوات اللجان هما من الشروط الضرورية لنجاح عملها. ولكنهما لا يكفيان فأعضاء اللجان يحتاجون في

الديمقراطيات المتقدمة إلى شروط أخرى مؤاتية منها التمتع بمقدار معقول من الاستقلالية تجاه الأحزاب، وبصورة خاصة تجاه حزب الأكثرية الحاكم. هذا ما تظهره تجربة البرلمان الأسترالي حيث يطبق نظام الانتخاب المشابه للنظام البريطاني مما يعزز قبضة الأحزاب على المجلس، وحيث تتعزز سلطة الأحزاب على المجلس والنواب وتتقلص استقلالية اللجان ودورها. أما في مجلس الشيوخ الذي ينتخب على أساس التمثيل النسبي، فإن النائب واللجان يتمتعون بمقدار أكبر من حرية الحركة ومن القدرة على مراقبة الأداء الحكومة خاصة في مجال المال والموازنة.

ومن الشروط المساعدة لنجاح اللجان أيضاً توفر فرق الباحثين والاختصاصيين الذي يبلغ عددهم في الكونغرس الأميركي حوالي 3500. البرلمانات الأخرى في الديمقراطيات المتقدمة لا توفر مثل هذا العدد ولكنها تسير على هذا الطريق، أي طريق انشاء وتطوير مجموعات الباحثين والاختصاصيين التابعين للمجالس النيابية. وبفضل هذه الميزة وغيرها من الميزات المشابهة تتمكن من الاضطلاع بدور الرقابة النشيطة على مشاريع وأعمال الحكومة، ففي الدول الاسكندنافية الثلاث فنلندا السويد والنرويج تدخل البرلمانات تعديلات على ما يقارب الثلثين من المشاريع التي تتقدم بها الحكومة الى البرلمانات.

ان توافر الخبرات والاختصاص لا يكفي، فمن الضروري أن يتسم النائب من أعضاء اللجان بالقدرة على توجيه عملية الاستقصاء والرقابة بشكل سليم حتى يتمكن من تجاوز سواتر السرية والتعتيم التي تقيمها الادارات المعنية أحياناً ضد عملية الرقابة.

وكما في المجالس النيابية المتقدمة فان اللجان تضطلع بدور بالغ الأهمية في أعمال المجلس النيابي اللبناني وخاصة في أعمال الرقابة على الموازنة بجميع الوزارات والإدارات العامة، فالرقابة تحتاج كما قلنا إلى الاختصاص، أي المعرفة بشؤون المال والاقتصاد وهو ليس متوفراً إلا لدى القلة من أعضاء المجالس، واللجان المعنية بمناقشة مشروع قانون الموازنة وفي مقدمتها لجنة المال والموازنة التي توفر لهؤلاء مجالاً واسعاً للمناقشة المركزة. وهذا ينسحب أيضاً على مناقشة قضايا موازنة الدفاع والقطاع الأمني، والى جانب اللجان الرئيسية، فقد شكل المجلس كما حدث في

قضايا الكروتال والبوما والتتصت على الهاتف لجاناً نيابية فرعية للتحقيق في هذه القضايا (الصلح 2000، ص 233).

ورغم ان اللجان تقوم بالعبء الأكبر في مراجعة ودراسة مشاريع الموازنات التي تحيلها السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية ورغم ان السلطات التشريعية تأخذ في أكثر البلدان وفي اغلب الحالات بالتوصيات التي ترفع إليها من قبل هذه اللجان إلا ان الهيئة العامة هي التي تضطلع في نهاية المطاف بالتصويت على مشاريع القوانين.

وبين النوعين من الهيئات العامة، تبدو الهيئة العامة في المجلس النيابي اللبناني اقرب الى النوع الثاني فالعبء الرئيسي في مجال الرقابة على السلطة التنفيذية وبخاصة على الموازنة يقع على اللجان أما المناقشات التي تشهدها الهيئة العامة للموازنة العامة فإنها تفتقر في كثير من الأحيان إلى التركيز، وتتجه إلى شرح هموم المواطنين والتأكيد على تطلعاتهم وحاجاتهم بما يخرج أحياناً عن المواضيع التي تثيرها مشاريع الموازنة المقدمة إلى المجلس النيابي، ويسعى برلمانيون معنيون بتطوير الحياة البرلمانية اللبنانية إلى تعزيز دور الهيئة العامة في بلورة الموازنة عن طريق تنفيذ خطوات تجعلها "شريكة فعلية في صنع السياسة المالية ومراقبة تنفيذها" وتسمح لها بإعداد موازنة بديلة عن تلك التي تعدها السلطة التنفيذية، إذا رغبت في ذلك، إلا ان هذا التوجه لا يزال في بداياته (ضاهر، عدنان 2003).

13- دور لجنة المال والموازنة

في سبيل تحقيق اللجنة لدورها الرقابي إلى الموازنة فإن لها أن تستوضح الأمر من الجهات المختصة وعلى كافة الجهات ان تستجيب لطلباتها.

وللجنة المال والموازنة حق اقتراح إجراء التعديلات على الاعتمادات المدرجة والواردة بمشروع الموازنة بعد أخذ رأي الحكومة عليها وان ينوه عنه في التقرير الذي تعده اللجنة لعرضه على المجلس أثناء مناقشة المشروع وان يحتوى التنويه على أسباب الاقتراح بالتعديل وبمبرراته.

يجب تزويد اللجان المختصة بتقنيات فنية حديثة تفعل من دور البرلمانات العربية في الرقابة على موازنة وخطط الدول العربية، وتغذية الهيئات البرلمانية والأعضاء بمكاتب فنية متخصصة بما يتيح توفير المعلومات الفنية الدقيقة لأعضاء البرلمانات العربية، وكذلك استعانة البرلمانات العربية بالمستشارين والمتخصصين والأكاديميين الماليين والاقتصاديين والقانونيين لتوفير المعاونة الفنية لأعضاء البرلمانات العربية.

يقوم رئيس لجنة المال والموازنة بدوره في دعوة أعضاء اللجنة وعقد سلسلة من الاجتماعات المتتالية لتدارس اقتراح القانون أو مشروع القانون المحال إلى اللجنة والاستئناس بأراء التنفيذيين والخبراء المعنيين من وراء استصداره، ومن ثم اتخاذ التوصيات الملائمة في ضوءه وعرضه مجدداً على مجلس النواب والذي يحدد بدوره جلسة معينة لمناقشة قرار وتوصيات اللجنة المختصة وتعرض كل مادة من مواده على حدة ليتسنى مناقشتها والتصويت عليها من قبل أعضاء المجلس ومن ثم يتم عرضها ككل قانون كامل ليتم اتخاذ القرار التشريعي الملائم في ضوءها.

وفيما يلي أهم العوامل التي تأخذها اللجنة بالاعتبار في المجالات المالية والاقتصادية:

أولاً - ترشيد الإنفاق وضبطه:

تركز اللجنة المالية في أداء دورها الرقابي على التأكد من أن الاعتمادات المالية المدرجة في مشروع الموازنة قد جاءت مرشدة ومنضبطة ومتفقة مع أهداف خطة التنمية لتنفيذ السياسات والمبادئ المالية التي تتبعها الحكومة وتوجهاتها.

ثانياً - خلق فرص عمل جديدة للعمالة الوطنية:

تراعي اللجنة عند دراستها للاعتمادات المدرجة بالميزانية أن تكون هناك اعتمادات كافية لخلق وتوفير فرص عمل للعمالة الوطنية.

