

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، لان 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.

البرلمان والرقابة على الموازنة في الدول الديمقراطية

إن إعداد الموازنة في الدول الحديثة، على اختلال 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 أعطاها 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 - خاصة 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 تشريعين 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.

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 المتخصصة 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 ان لم تكن مالية بطبيعتها فإنها ترتبط بالأمور المالية من حيث احتساب تكلفة تطبيق القانون المطروح أو مدى تأثير الميزانية بهذا القانون بزيادة الاعتمادات أو عمل اعتماد ضافي 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.

وبذا 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 منح 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 ويحافظ على حرية التنافس في مزاولة 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 لتحدد 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 الخزانة إلا بموجب قانون.

إن اشتراط موافقة المجلس النيابي على إصدار القروض وإقرارها يحد من إشراف السلطة التنفيذية في الالتجاء 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 لفرض 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 إعتمادات مقررة للوفاء بأعباء هذه القروض.

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.

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 خصص 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.

الاعتمادات الإضافية

عندما يكون تقدير الاعتمادات المقدر 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 يرتكز على أساس سليم.

ولا شك ان مناقشة البيان المالي الذي تنص الدساتير عادة 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.

عدم تخصيص الإيرادات يقصد بقاعدة عدم تخصيص الإيراد

انه لا يخصص إيراد معين لتغطية نفقات معينة، وبمعنى آخر أن جميع الإيرادات على اختلاف بنودها وأنواعها تحصل وترسل 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.

ولكن هناك بعض الاستثناءات لمبدأ شيوع الموازنة كالاتي:

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.

أما دستور الجمهورية اللبنانية

فقد أورد إمكانية النقل بين اعتمادات الموازنة ولكن في حدود مالية محددة ويجب ان تعرض تدابير هذا النقل على المجلس النيابي في أو عقد يلتزم فيه بعد ذلك طبقاً لنص المادة (85) من الدستور.

النقل بين الاعتمادات

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 اغلب 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.

وقد جاء في دستور الجمهورية اللبنانية:

بنص 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 فإنه 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 يبت نهائياً في مشروع الموازنة فللمجلس الوزراء ان يتخذ قراراً يصدر بناء علي 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.

