

**حدود دور البرلمان في مجال عقد القرض
دراسة مقارنة بين (مصر والكويت)**

المبينة

إيمان محمد الشربيني عباس

باحث دكتوراه بكلية الحقوق - جامعة أسيوط

خطة البحث

حدود دور البرلمان في مجال عقد القرض

(دراسة مقارنة)

المطلب الأول : عقد القروض العامة

المطلب الثاني : دور البرلمان في اعتماد الخطة العامة للتنمية

المطلب الثالث : حدود دور البرلمان في الموافقة علي القروض

المطلب الرابع : إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة والموافقة عليها

المقدمة

مع تبني الدساتير لفكرة الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي، تناسقت تلك الفكرة مع اختصاص البرلمان في وضع التشريعات المالية، لأنه بحسب الأصل صاحب الاختصاص التشريعي، فهو وحده المختص بوضع التشريعات وتعديلها أو إلغائها. ونلمح إلى أن البرلمان يمارس بالنسبة للموضوعات المالية كافة صلاحياته المتعلقة بوضع القوانين المنظمة لتلك الموضوعات أي يملك حق اقتراح القوانين، وتعديل اقتراحات الحكومة بشأنها، وكذلك مناقشة تلك القوانين وإقرارها، وكل ما من شأنه تفعيل رقابة^(١) برلمانية على الموضوعات المالية في الدولة.

(١) يقال راقب المال أي تابعه، ولاحظه بدقة وعناية، كما يقال أرتقب الشيء بمعنى رقبه أو أنتظره، كما يقال راقب الله أو راقب ضمير هفي عمله بمعنى: خافه، وفلان لا يراقب الله في أمره، بمعنى لا ينظر إلى عقابه فيركب رأسه في المعصية، وفي اللغة الإنجليزية يأتي مصطلح (CONTROL) بمعنى قوة أو سلطة التوجيه، أو الأمر (Weir of Directing) أو التفتيش (Inspection)، أو السهر، والملاحظة، والحراسة (Surveillance)، والتحقق الثبوت (Verification)، أو الاختبار (Examine)، أو المقارنة مع معيار معين (To Compare With A Standard) أو الضبط (To Regulate) أو التأكد من صحة الشيء (To Check or Verify).

- Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English, 1974, P831.

- Longman dictionary of con Temporary, English, 1995, P, 130.

لقد أصبحت رقابة البرلمان شاملة لكل ما يتعلق بالأموال العامة، وعلى وجه الخصوص إيرادات الدولة ونفقاتها، وموازنة (ميزانية) الدولة السنوية التي يختص البرلمان بمناقشتها مع الحكومة التي أعدتها، ومن ثم لا بد من أن تأخذ الحكومة الإذن البرلماني بتنفيذها.

- Alexander Arguelles. English French Spanish German Dictionary. (Libraire Du Liban) Publishers. 2006. P489.

- مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ١٩٩٠، ص ٢٧٢.

- محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، دار صادر، ١٩٩٠، ص ٤٢٥.

- محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، بيروت، دار القلم، ١٩٩٩، ص ٢٥٢.

حدود دور البرلمان في مجال عقد القرض (دراسة مقارنة)

تمهيد وتقسيم :-

أن الموازنة العامة هي البرنامج المالي للدولة عن سنة مالية مقبلة لتحديد أهداف معينة في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة^(١) ومن هذا التعريف يلاحظ أن هناك علاقة ترابط بين الموازنة العامة للدولة كخطة قصيرة الأجل باعتبارها برنامجاً مالياً يزمع تطبيقه في سنة مالية مقبلة وبين الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية كخطة عامة تضعها الدولة لمدة طويلة الأجل لتحقيق أهداف معينة^(٢) خلال مدة غالباً ما تكون خمس سنوات أي أن الخطة العامة للتنمية أعم وأشمل وأطول مدي من الموازنة باعتبار الأخيرة جزءاً لا يتجزأ من الخطة العامة، بل يمكن القول إن الموازنة هي البرنامج المنفذ لما جاء في الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تتضمن الغايات الاستراتيجية والأهداف والطموحات التي ترمع الدولة تحقيقها خلال مدة معينة، وتتولي السلطة التنفيذية عملية تحضير وإعداد مشروع الخطة العامة للدولة، ولكنها لا تستطيع أن تبدأ في تنفيذ هذه الخطة إلا بعد اعتمادها وإقرارها من السلطة التشريعية، كما تعد عملية الاقتراض في مختلف الدول من اختصاصات السلطة التنفيذية، فهي التي تسعى للحصول على القرض وتعد شروطه إلا إنه بمقتضى التعاون بين السلطتين فقد استوجب الدستور أن يكون للبرلمان دور في إجازة هذا القرض والموافقة عليه.

والذي يعنينا في هذا المقام هو إيضاح دور البرلمان في اعتماد الخطة العامة للتنمية في ضوء نصوص الدستور الحالي لسنة ٢٠١٤م وكذلك دوره في الموافقة على القروض التي تسعى السلطة التنفيذية للحصول عليها.

(١) د. محمد عوض رضوان الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية دار النهضة العربية القاهرة ص ١٠

(٢) د. جيهان حسن سيد دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠١م ص ٢٢٠.

المطلب الأول

عقد القروض العامة

قد يحدث في كثير من الأحيان أن تحتاج الدولة إلى انفاق مبالغ كبيرة في وجه أو أوجه مختلفة من وجوه الإنفاق العام لا تسمح الإيرادات الدورية المنتظمة بتغطيتها ، وتلجأ الدولة في مثل هذه الأحوال إلى اقتراض المبالغ التي تحتاجها ، وبهذا تحصل على الموارد المالية اللازمة المطلوبة ، وفي نفس الوقت لا يستقطع شيئاً من إيرادات العام الذي تقوم فيه بهذه النفقات^١ ، ويعتبر عقد القرض العام من أهم العقود الإدارية التي تدخل فيها الإدارة ، حيث يؤدي إلى مديونيتها ، ويؤثر على مالية الدولة .

ومن ثم سنتناول في دراستنا لعقد القرض العام ، تعريف عقد القرض العام وطبيعة هذا العقد ، وأنواع القروض العامة ، وعدم عقد القرض العام إلا بقانون .

١- تعريف عقد القرض العام

يعرف الفقه القرض العام بأنه : " المبالغ النقدية التي تستدينها الدولة أو إحدى الهيئات العامة الاخرى من الأفراد أو من الهيئات الخاصة أو العامة الوطنية أو الأجنبية أو المؤسسات الدولية ، مع الالتزام برد المبالغ المقترضة ، مضافاً إليها بعض المزايا ، وأهمها : فائدة محددة ، وذلك طبقاً لشروط عقد القرض"^٢ .

^١ - د/ زينب حسين عوض : مبادئ المالية العامة ، الإسكندرية ، الفتح للطباعة والنشر ، ٢٠٠٣ م ، ص ٢١٣ .

^٢ - د/ رفعت المحجوب : المالية العامة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بدون سنة نشر ، ص ٤٨٤ .

كما يعرف البعض الآخر عقد القرض بأنه : " عقد يلزم به المقرض أن ينقل إلى المقرض ملكية مبلغ من النقود على ان يرده إليه المقرض عند نهاية مدة القرض ، وذلك مقابل فائدة " ^١.

وهذا العقد يصدر برضاء الطرفين ، حيث أنه مبنى على أساس تعاقدى بين الشخص المعنوي المقرض من جهة ، وبين المقرضين م جهة أخرى ، وكقاعدة عامة للمقرضين حرية الاكتتاب أو رفضه ^٢.

٢- طبيعة عقد القرض العام

لقد ثار الخلاف حول طبيعة هذه العقد ، والراجح قانوناً اعتباره عقداً العقود الإدارية ، وتسرى عليه كافة القواعد والأحكام التي تسرى على هذه النوعية من العقود ، حيث يلزم الدولة بالتزامات محددة ، ويرتب لها حقوقاً أيضاً في مواجهة الطرف المقرض ، فالتزام الدولة يكون بدفع الفائدة المستحقة على المبلغ المقرض ^٣.

٣- أنواع القروض العامة

تتعدد أنواع القروض التي تجربها الدولة ، والتي تصدر في صورة عقد ، حيث تتمثل فيما يلي :

- ١ - د/ عبيد على أحمد الحجازي : مصادر التمويل مع شرح التمويل مع شرح لمصدر القروض وبيان كيفية معاملته ضريبياً ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠١م ، ص ٧٢.
- ٢ - د/ عبد الكريم صادق بركات : الاقتصاد المالي ، القاهرة ، دار المعارف ، ١٩٨٤م ، ص ١٩٦.
- ٣ - د/ جيهان حسن سيد أحمد : دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢م ، ص ٣١٦.

أ- القروض الداخلية

هي القروض التي تصدرها الدولة في أسواقها الوطنية ، ويكتتب فيها أشخاص ن سواء طبيعيين أو معنويين مقيمون داخل أراضيها ، ولا يؤثر على طبيعة هذه القروض دخول أجانب فيها ، ويحدد التشريع الوطني النظام القانوني لها .

ب- القروض الخارجية

وهي التي تصدرها الدولة في أسواق أجنبية ، ويكتتب فيها المقيمين في الخارج ، ويكون الاكتتاب بالعملات الأجنبية وليست الوطنية^١ .

ج- القروض المؤبدة

القروض المؤبدة هي : قروض تصدرها الدولة دون أن تحدد أجلاً معيناً لسداد أصل القرض ، ويحق لها رد القرض في الوقت الذي يلائمها ، دون أن يكون للمقرض حق المطالبة بسداد قرضه ، ويقتصر حقه على الحصول على فوائد القرض في المواعيد المحددة .

د- القروض المؤقتة

القروض المؤقتة هي : قروض تصدرها الدولة ، وتتعهد فيها برد أصل القرض في تاريخ معين طبقاً للقواعد المتفق عليها في قانون الإصدار^٢ .

وتقسم القروض المؤقتة إلى ثلاثة أنواع على حسب طول مدة القرض ، قروض قصيرة الأجل ، وقروض متوسطة الأجل ، وقروض طويلة الأجل . يمكن توضيح هذه الأنواع الثلاثة

^١ - د/ عاطف صدقي ، محمد الرزاز : المالية العامة ، بدون دار النشر ، ٢٠٠٠م ، ص ٣٢٧ .

^٢ - د/ خالد سعد زغلول : الوسيط في المالية العامة ، بدون دار نشر ، سنة ، ٢٠٠٢م ، ص ٤١١ .

القروض قصيرة الأجل : يطلق عليها القرض العائم أو الطائفي أو السائر ، وهى تلك القروض التي تلجأ إليها الدولة لمواجهة عجز مؤقت في الموازنة العامة خلال السنة المالية ، وتتراوح مدتها بين ثلاثة شهور وستين^١ .

أما القروض المتوسطة الأجل : فهي قروض تتراوح بين سنتين وعشر سنوات .

القروض طويلة الأجل : هي التي تتجاوز مدتها عشر سنوات ، ولا توجد حدود فاصلة بين القروض المتوسطة الأجل والقروض طويلة الأجل ، ونظراً لأن الدولة تلجأ إلى أي منهما لغرض واحد ، ألا وهو مواجهة عجز لا يمكن تقاديه خلال السنة المالية^٢ .

هـ- القروض الاختيارية

القرض الاختياري هو : " القرض الذى تطرحه الدولة مع ترك الحرية للأفراد في تقرير الاكتتاب أو عدم الاكتتاب في القرض العام "

و- القروض الإجبارية :

القرض الإجباري هو : " القرض الذى تطرحه الدولة مع إلزام الأفراد الذين تتوافر فيهم شروط معينة ، أو بعض الهيئات بالاكتتاب في بعض قروضها ، مع تعهد الدولة برد قيمة القرض ودفء فوائد عنه "^٣ .

^١ - د/ رفعت المحجوب : المالية العامة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بدون سنة نشر ، ص ٤١٩ .

^٢ - د/ خالد سعد زغلول ، د/ إبراهيم الحمود : الوسيط في المالية العامة ، بدون دار نشر ، ٢٠٠٢ ، ص ٤١٢ .

^٣ د/ زينب حسين عوض : مبادئ المالية العامة ، الإسكندرية ، الفتح للطباعة والنشر ، ٢٠٠٣ م ، ص ٢٢٠ .

٤- عقد القروض العام لا يعقد إلا بقانون :

ولأهمية عقد القرض فقد استلزم المشرع ، تدخل السلطة التشريعية بصفتها صاحبة الحق في الرقابة على المالية وذلك لعدم إنشاء أي قروض إلا بعد صدور قانون يأذن بإبرامه ، وإن كانت العلاقة بين الدول المقرضة والمقرضين لا تعد علاقة ناشئة عن قانون خاضعه له ، حيث لا يمكن إدخال التعديل على هذه العلاقة من وقت إلى آخر بمقتضى قانون جديد ، فقانون القرض مجرد شرط الالتجاء الحكومة إلى الاقتراض ، أي أنه أمر يخص الحكومة ، أما عن القرض ذاته ، فهو عقد يتم بتقابل الإيجاب الصادر من وزير المالية والقبول من جانب المكتب في القرض العام^١.

هذا ولقد منح الدستور الكويتي ، وكذلك الدستور المصري للسلطة التشريعية حق الموافقة على عقد القرض قبل إبرامه وذلك وفقاً لنص المادة (١٣٦) من الدستور الكويتي والتي تنص على أن : "تعقد القروض العامة بقانون ، ويجوز أن تقرض الدولية أو أن تكفل قرصاً بقانون ، أو حدود الاعتمادات المقررة لهذا ، الغرض بقانون الميزانية".

وأيضاً نص المادة (١٢١) من الدستور المصري والتي تنص على أن :

"لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب".

^١ - د/ محمد حلمي : مالية الدولة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٥م ، ص ٣٧٠.

وبمقتضى النصوص الدستورية المتقدمة ، يتضح أن السلطة التشريعية هي جهة الاختصاص بإصدار القروض العامة ، وأنه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تقوم بعقد القروض العامة إلا استناداً إلى إذن مسبق يصدر من قبل السلطة التشريعية^١.

وذلك لأن القرض ينقل كاهل الخزنة العامة ، وقد تكون له آثاره الخطيرة من الناحيتين المالية والسياسية إذا ما عجزت الدولة عن سداد ديونها^٢.

ولذلك فإنه ليس للسلطة التنفيذية أن ترتبط بالفعل بعقد القروض . ثم تقوم - بعد ذلك - يعرضها على البرلمان ليقر موقفه بشأنها ، ولكن عليها أن تقوم بكل العمليات التمهيدية السابقة على عقد القروض ، واستكمال كافة الإجراءات والدراسات اللازمة ، حيث يتوجب عليها بعد ذلك التوجه البرلمان ليقرر موقفه إزاءه ، فإن وافق على عقد القروض ، فإن السلطة التنفيذية تستطيع عقده استناداً إلى هذه الموافقة^٣.

وتعد الموافقة البرلمانية على القرض شرطاً أساسياً في كل حالات الارتباط بالقروض ، سواء كانت مقرضة أو مقترضة ، حيث تقوم في الحاليتين نفس الاعتبارات التي من أجلها تجب الموافقة المسبقة من البرلمان ، وسواء أكان القرض داخلياً أو خارجياً^٤.

^١ - د/ منصور ميلاد يونس : مبادئ المالية العامة ، القاهرة ، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر ، سنة ٢٠٠٤م ، ص ٨٣.

^٢ - د/ عدل الطبطبائي : النظام الدستوري في الكويت دراسة مقارنة ، مطبوعات جامعة الكويت ، الطبعة الرابعة ٢٠٠١م ، ص ٩٧٨.

^٣ - د/ زين بدر فراج : مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٤م ، ص ٢٢٠.

^٤ - يمكن توضيح أهم أوجه الاختلاف بين القروض الداخلية والقروض الخارجية فيما يلي :

وتعتبر مخالفة الحكومة لهذا الالتزام محلاً للمساءلة البرلمانية بالسؤال أو الاستجواب ، بل ويمكن القول أن المسؤولية الوزارية للوزير أو الوزارة متجمعة يمكن أن تتعقد ، ويقود ذلك إلى الاستقالة الفردية أو الجماعية .

هذا ولقد استوجب الدستور الكويتي أن يكون إقراض الدولة أيضاً بقانون ما لم تكن قيمة القرض مدرجة في الميزانية ، لأنها تصدر أيضاً في شكل قانون . وذلك لأن الدولة عندما تقرض الآخرين ، فأنها إنما تسحب جزءاً من الأموال العامة .

وذلك وفقاً للمادة (١٣٧) من الدستور الكويتي والتي تنص على أن :

"المؤسسات العامة وللأشخاص المعنوية العامة المحلية أن تقرض أو تكفل قرضاً وفقاً للقانون ."

ووفقاً لهذا النص الدستوري يحق للمؤسسات العامة والأشخاص المعنوية الأخرى أن تقرض الآخرين أو أن تكفلهم ، ولا يشترط في ذلك أن يتم القرض أو الكفالة بقانون ، وإنما يكفي أن يكون كل منهما قد تم وفقاً للقانون ، أي ضمن الحدود التي يضعها القانون ، وقد يكون هذا القانون نفس القانون الذي أنشأ المؤسسة العامة ، أو الشخص المعنوي العام المحلى ، وقد يكون قانوناً آخر .

أ - القروض الداخلية لا تؤثر على الثورة الوطنية بالزيادة والنقص ، ولكنها تعمل على إعادة توزيع جزء منها ، أما القروض الخارجية فإنها تعمل عند الاكتتاب فيها إلى انتقال الثورة من الخرج إلى المجتمع الداخلي ، وبالتالي إلى زيادة القوة الشرائية .

ولكنها تؤدي إلى حركة عكسية عند سدادها ، فتنقل الثورة من الداخل إلى الخارج ، مع ما يعنيه ذلك من نقص في القوة الشرائية .

ب- لا تؤثر القروض الداخلية على ميزان المدفوعات أو على سعر صرف العملة الوطنية ، أما القروض الخارجية فإنها تؤدي إلى تحسن سعر الصرف وميزان المدفوعات ، عند إصدارها ، والعكس عند سدادها .

والجدير بالذكر أن حصول السلطة التنفيذية على إن مسبق من قبل السلطة التشريعية يعقد القروض العامة يقتصر في الغالب على وضع المبادئ الأساسية ، كتحديد مبلغ القرض ، ومدته ، ومعدل فائدته ، مع ترك أمر تنظيم القرض فنياً للسلطة التنفيذية^١ .

والحكمة من اشتراط صدور القرض استناداً إلى قانون ترجع للأسباب التالية :

أ- إن القرض العام يلقي عبئاً مالياً على الدولة ، يتمثل في رد مبلغ القرض . بالإضافة إلى الفوائد والمزايا الأخرى ، وغالباً ما يتم ذلك من حصيللة الضرائب . وما دامت الضرائب تفرض بقانون ، فيجب أن تصدر القروض العامة بقانون^٢ .

ب- إن إصدار القرض بقانون يتيح للشعب أو ممثلة مناقشة السياسة المالية للدولة ، وتؤكد مبدأ الرقابة الشعبية على أعمال السلطة التنفيذية ، مما يحد من إسرافها في استعمال القروض العامة في مشاريع غير منتجة ، كالمشاريع المظهيرية .

ج- إن إصدار القرض بقانون يمثل ضماناً ضد الانعكاسات التي قد يحدثها القرض من النواحي الاقتصادية أو الاجتماعية ، وخاصة السياسية ، فكم من دول فقدت سيادتها واستقلالها من جراء تراكم القروض في ذمتها تجاه الدول الأجنبية^٣ .

د- إن إصدار القرض بقانون يزيد من ثقة أصحاب الأموال في الدولة ، ويساعد بالتالي على نجاح القرض^٤ .

^١ - د/ منصور ميلاد يونس : مبادئ المالية العامة ، القاهرة ، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر ، ٢٠٠٤ ، ص ٨٣ .

^٢ - د/ رفعت المحجوب : المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٤٨٤ .

^٣ - Prelot Marcel . Institotions politiques et Droit constitutionnel Paris , Dalloz - 1990.p.56.

^٤ - د/منصور ميلاد يونس : مبادئ المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٨٣ .

هـ- إن موافقة السلطة التشريعية على القرض يسمح للحكومة بعد ذلك أن تتقدم للبرلمان لتطالب بفرض ضرائب جديدة ، أو زيادة معدلات الضرائب القائمة حتى يتسنى لها الوفاء بالتزاماتها من حيث سداد أقساط القرض وفوائده^١.

هذا ويهدف القرض العام إلى تحقيق عدة أغراض اقتصادية ومالية منها :

دعم الاقتصاد الوطني ، وتمويل الاستثمار العامة ، وتسهيل حصول الخزنة العامة على الفوائض المالية اللازمة لمواجهة الأزمات الطارئة .

امتصاص القوة الشرائية الزائدة ، وبالتالي خفض الضغوط التضخمية^٢

وأخيراً ينبغي التنويه إلى أن القانون الذي يصدر به القرض لا يتضمن قواعد أمرت توجه إلى السلطة الحاكمة في الدولة ، بل يعد قانوناً شكلياً تماماً مثل قانون ربط الميزانية ، أي لا يتضمن أكثر من موافقة البرلمان على قيام الحكومة بإصدار قرض عام بمبلغ معين طبقاً لشروط ومدد معينة ، ويستثنى من ذلك القوانين الخاصة بالقروض الإجبارية ، حيث أنها تتضمن قواعد أمرت توجه إلى القائمين في الدولة ، وتستخدم فيها الدول سلطة الإلزام والإلزام^٣.

وبالنسبة لإصدار القروض العامة في فرنسا رغم أنه يتعلق باختصاص البرلمان ، إلا إن ذلك غير منصوص عليه في المادة الرابعة والثلاثين من الدستور - وذلك لأنه نابع من الأمر الأساسي رقم ٢ لعام ١٩٥٩ م ، في المادة الخامسة عشرة فقرة ثانية ، حيث تقرر أن :

^١ - د/ مصطفى حسنى مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩م ، ص ٥٥٢.

^٢ - د/ أحمد جمال الدين موسى : دروس في ميزانية الدولة ، الإطار القانوني والمضمون الاقتصادي ، دار الإسلام للطباعة والنشر ، سنة ٢٠٠٤م ، ص ٣٣٢.

^٣ - د/ خالد سعد زغلول ، د/ إبراهيم الحمود / الوسيط في المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٤١٤.

إصدارات القروض تتم طبقاً لترخيصات عامة معطاة كل عام بواسطة قانون الموازنة السنوي ."

والملاحظ على النظام الدستوري الفرنسي أنه لم يتعرض بنصوص دستورية لمسألة القروض العامة ، وإنما جرى احترام القاعدة استناداً إلى العرف وإلى نصوص متناثرة تعاقبت قوانين الموازنة السنوية على تضمينها^١ .

ومن الأمثلة على ذلك قوانين ٢٣ من نوفمبر والأول من ديسمبر عام ١٧٩٠م ، والأول من يونيه عام ١٨٦٤ ، حيث أوجبت إصدار قروض الدولة ، وكذلك عمليات تحويلها أو تبديلها ، بالإضافة إلى عمليات التنازل عن ملكية أراضي الدولة والغابات ، وكذلك أموال الدومين ، كل أولئك بقانون إذا ما تجاوزت القيمة مليون فرنك .

إلا أن قانون الموازنة لعام ١٩٢١م ، قد نظم هذه القاعدة على نحو ثابت وواضح في مادته الواحدة والثمانين ، حين قرر أنه : " لا يجوز عقد قرض عام بأي شكل إلا بقانون خاص ، ويجوز قانون الموازنة السنوي - من خلال تحديد مبلغه وطبيعته وأمهده - إصدار سندات لمصلحة الخزنة العامة يحل استحقاقها في نفس السنة ، ولا يجوز أي إصدار إضافي إلا بقانون ، وتحدد شروط وأساليب الإصدار بمراسيم تنشر بالجريدة الرسمية " .

^١ - د/ أحمد عامر : مالية دولة اتحاد الجمهوريات العربية المتحدة ، القاهرة الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٣م ، ص ٩٥ .

المطلب الثاني

دور البرلمان في اعتماد الخطة العامة للتنمية

أشرنا إلي أن تحضير وإعداد مشروع الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية من المهام المنوطة بالسلطة التنفيذية بحكم مسؤوليتها عن إدارة المرافق العامة والإشراف علي القطاعات المحلية المختلفة ومعرفتها بالاحتياجات والطموحات التي يتطلع إليها المجتمع بالإضافة إلي ما تملكه هذه السلطة من أجهزة فنية متخصصة تتوافر لديها الإمكانيات والخبرات التي تمكنها من وضع الخطط الاقتصادية والاجتماعية طويلة الأمد.^(١)

وبعد انتهاء السلطة التنفيذية من مرحلة إعداد مشروع الخطة العامة للتنمية تأتي مرحلة اعتمادها من قبل البرلمان .

ولا شك أن حق اعتماد الخطة العامة من الحقوق المقررة للبرلمان مجلس النواب وفقاً لأحكام الدستور الذي قرر هذا الحق في نص المادة ١٠١ والتي تنص علي إنه يتولى مجلس النواب إقرار السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ويتضح من النص السابق أن مجلس النواب هو صاحب الاختصاص الأصلي في إقرار خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تعدها الحكومة وتتقدم بها إلي مجلس النواب لإقرارها .

(١) د. حامد الخالدي الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الانجليزي والمصري والكويتي دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٩م ص ٢٥٢ .

- د. موسي عماد الدين الشرييني محجوب الموازنة العامة وعلاقتها بالخطة الاقتصادية رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس سنة ١٩٧١م ص ٧٠

د. مصطفى ابو زيد فهمي النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين ، حقوق النشر للمؤلف، القاهرة، الطبعة السابعة ١٩٩٢م، ص ٦٢٧٢

د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة الغربية ، ٢٠٠٦ م ، ص ٦٣٧.

وغني عن البيان حتي تكتمل الصورة التي نحن بصددھا عن دور البرلمان مجلس النواب في اعتماد الخطة العامة للدولة , فإنه يتعين الرجوع إلي اللائحة الداخلية لمجلس النواب , وذلك من أجل بيان كيفية عرض الخطة وطريقة التصويت عليها وإصدارھا .

ومن خلال ما جاء في نصوص اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦م يمكن بلورة الخطوات المتبعة لاعتماد الخطة العامة علي النحو التالي :

أ- إحالة مشروع الخطة ونظرھا بطريق الاستعجال :

فبعد وصول مشروع الخطة إلي مجلس النواب ينظر المجلس إلي الموضوع بطريق الاستعجال حيث تكون له الأولوية في المناقشة سواء من قبل المجلس أو من قبل اللجنة المحال إليها ^(٢) واللجنة التي يحال إليها مشروع الخطة هي لجنة الخطة والموازنة وهي احدي اللجان النوعية بالمجلس .^(٣)

ب- دراسة مشروع قانون الخطة من قبل لجنة الخطة والموازنة :

بمجرد إحالة الخطة إلي لجنة الخطة والموازنة يعتبر رؤساء اللجان النوعية وممثلو الهيئات البرلمانية أعضاء في لجنة الخطة والموازنة ^(٤) وأثناء نظر اللجنة لمشروع الخطة يجوز لها أن تشكل لجاناً فرعية من بين أعضائها لدراسة بعض الجوانب في الموضوعات المعروضة عليها وإعداد تقرير عنها لتستعين به في تقريرها للمجلس .^(٥)

(٢) المادة ١٤٥ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦

(٣) المادة ١٤٤ من ذات اللائحة

(٤) المادة ١٤٦ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦م

(٥) المادة ١٤٧ من ذات اللائحة السابق الإشارة إليها

وتقديم لجنة الخطة والموازنة تقريراً عاماً عن مشروع الخطة تتناول فيه دراسة بيان الوزير المختص بشئون التخطيط^(٦) عن مشروع الخطة وما استهدفته من حيث الإنتاج القومي والاستهلاك العائلي وحجم الصادرات والواردات والاستثمارات.

حيث تضع اللجنة أمام المجلس تحليلاً شاملاً لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تنتهجها الحكومة خلال الفترة التي وضعت الخطة من أجلها.^(٧)

وتمثل رقابة السلطة التشريعية أو ما تسمى بالرقابة البرلمانية أول وسائل الدولة في الرقابة علي الأموال العامة , وهذه الرقابة تجد أساسها في الدستور ضمن إطار الاختصاصات المعقودة للسلطة التشريعية في رقابة المالية العامة للدولة .

وقد أثارت الرقابة البرلمانية علي المالية العامة , لا سيما فيما يتعلق بإقرار الموازنة , خلافات عدة في ساحة الفقه , فثمة من ينظر إلي هذه الرقابة من الوجهة السياسية وتعلقها بمبادئ الديمقراطية التي تقضي بأن تكون حقوق السلطة التشريعية في هذا الجانب موسعة إلي أبعد الحدود , وهناك من يري موضوع رقابة السلطة التشريعية علي المالية العامة من الوجهة الفنية أو الاقتصادية التي من مقتضاها الحد من صلاحيات السلطة التشريعية في الرقابة علي المالية العامة باعتبار أن هذه المسألة تتصل بالأوضاع الاقتصادية السائدة التي تتطلب فيمن

(٦) وقد عرض الدكتور اشرف العربي وزير التخطيط بيان الحكومة عن مشروع خطة التنمية المستديمة للعام المالي ٢٠١٦ / ٢٠١٧ امام الجلسة العامة لمجلس النواب المنعقدة في ٢٢ مايو سنة ٢٠١٦ واكد الوزير ان الخطة تعول بشكل كبير علي المساهمة الفعالة للقطاع الخاص الوطني في تحقيق التنمية
(٧) د. حامد الخالدي : الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الانجليزي والمصري والكويتي ، مرجع سابق ، ص ١٤٤ .

يقدرها تخصصاً وتمرغاً لا يتوفران في السلطة التشريعية , باعتبار أن الموازنة تعد من الأمور الفنية الدقيقة .^(٢)

وتجد الرقابة التشريعية علي الأموال العامة أساس قيامها في فلسفة وجود الأموال العامة وهي تحقيق النفع العام , فهذه الأموال باعتبارها مملوكة للأمة جمعاء , ولما خصصت له من هدف يهم المجموع , فإنها تكون محاطة بعناية ورقابة السلطة التشريعية في الدولة باعتبارها نائباً عن الشعب .^(٣)

رقابة السلطة التشريعية علي الأموال العامة في مصر :

تتم رقابة السلطة التشريعية علي الأموال العامة في مصر بواسطة مجلس الشعب , وتمارس هذه الرقابة من أوجه عدة تضمنها الدستور وناط إعمالها صراحة بالسلطة التشريعية ممثلة في المجلس , وتتباين أوجه الرقابة التشريعية للأموال العامة التي يضطلع بها مجلس الشعب من حيث وقت إجرائها , فمن هذه الأوجه ما يدخل في عداد الرقابة السابقة ومنها ما يتم في مراحل تنفيذ الموازنة المالية للدولة ومنها ما يتم بإصدار قوانين مالية .

اعتماد الموازنة العامة للدولة :

نص دستور ١٩٧١ في المادة ٨٦ منه علي أن يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة , كما يمارس الرقابة علي أعمال السلطة التنفيذية وذلك كله علي الوجه المبين في الدستور .

(٢) د. حسن عوضه ، د. عبدالرؤوف قيش ، المالية العامة الموازنة الضرائب والرسوم ، دار الخلود ببيروت الطبعة الاولى ١٩٩٥ ص ١٣١ .

(٣) د. محمود احمد سليمان الراشدي النظام القانوني لأموال المرفق العام في ظل سياسة الخصخصة دراسة مقارنة رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس ٢٠٠٩ ص ٧٠٠

ويقصد بالموازنة العامة للدولة وثيقة محاسبية وقانونية ومالية وسياسية تعبر عن فكرة التوقع والاعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة ، والتي تعبر في صورة أرقام عن النشاط الإداري والاقتصادي والاجتماعي للدولة .^(٤)

ويقوم مفهوم الموازنة وفقاً لهذا التعريف علي مقومات وعناصر ثلاثة هي : العنصر المالي المتمثل في التنبؤ والتقدير الحسابي للإيرادات والنفقات ، والعنصر القانوني الذي تجسده ضرورة اعتماد تقديرات الموازنة ، والعنصر .

السياسي المتمثل في دورية اعتماد الموازنة من السلطة المختصة^(٥) وتجسد رقابة السلطة التشريعية للموازنة العامة للدولة العنصرية القانوني والسياسي للموازنة .

وللرقابة علي الموازنة العامة أساس من أحكام الشريعة الإسلامية ، فقد عرف النظام المالي الإسلامي شتي صور الرقابة علي الموازنة العامة للدولة ، ومن أهم هذه الصور الرقابة الجماعية التي تعني أحقية المجموع من أفراد المجتمع الإسلامي في رصد ومتابعة ومراقبة سائر الأمور المتصلة بالنفقات العامة .^(١)

ويدل نص المادة ٨٦ سالف الذكر علي أن الدستور كفل للسلطة التشريعية رقابة الأموال العامة تحقيقاً لفاعلية هذه الرقابة لما تتمتع به السلطة التشريعية من مكانة وما تمثله من قوة شعبية تركز علي قاعدة تمثيلها .

(٤) د. السيد عطية عبدالواحد الموازنة العامة للدولة دار النهضة العربية ، ١٩٩٦ م ، ص ٢٨٥

(٥) د. السيد عطية عبدالواحد الموازنة العامة للدولة مرجع سابق ص ٢٨٦

(١) وإضافة الي الرقابة الجماعية للموازنة العامة عرف النظام المالي في الاسلام ما يمكن اعتباره اهم صور الرقابة وهي الرقابة الذاتية التي تعني استشعار المسلم مراقبة الله تعالي فيما هو مؤتمن عليه ن اموال عامة فالله تعالي يقول وكان الله علي كل شيء رقيباً الآية ٥٢ من سورة الاحزاب د. السيد عطية عبدالواحد الموازنة العامة للدولة من منظور اسلامي لم يذكر دار النشر وسنة وسنه الطبع ص ٤٦٣

للجمهور^(٢)، ويمارس مجلس الشعب هذه الرقابة من خلال إقراره للسياسات الاجتماعية والاقتصادية وما يرتبط بها من خطط يتم تنفيذها ضمن الموازنة العامة للدولة، كما أن ثمة بعض المسائل التي يتعين موافقة مجلس الشعب عليها مسبقاً بخلاف إقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية كعقد القروض وإقرار المشروعات المستقبلية التي ترتب إنفاق مبالغ من خزينة الدولة في فترة مقبلة.^(٣)

فبالنسبة لإقرار الموازنة العامة للدولة فإن التقديرات التي تضعها السلطة التنفيذية للنفقات والإيرادات لا تكون نهائية إلا بعد أن تعتمدها السلطة التشريعية ممثلة في مجلس الشعب بحيث تصدر قانوناً بذلك وهو قانون ربط الموازنة، كما يمثل إقرار المجلس للموازنة علي نحو دوري مظهراً سياسياً لتفوق المجلس علي السلطة التنفيذية^(٤)، وقد أكدت علي هذا المبدأ المادة ١١٦ من الدستور التي نصت علي أنه يجب عرض مشروع الموازنة العامة علي مجلس الشعب قبل شهرين علي الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بموافقه عليها ويتم التصويت علي مشروع الموازنة باباً باباً ويتيح هذا الدور الثابت للسلطة التشريعية الوقوف علي مصارف الأموال العامة والتأكد من أنها تتفق والغاية التي رصدت من أجلها هذه الأموال.

وطالما أن السلطة التشريعية هي التي تصدق علي الموازنة العامة فإنها تملك الحق في تعديلها في إطار الحدود التي تحقق المصلحة العامة، كما أن لها رفض اعتماد الموازنة العامة، ذلك أن من يملك حق الإذن يملك حق الرفض، بيد أن السلطة التشريعية بلا ريب

(٢) د. جيهان حسن سيد أحمد: دور السلطة التشريعية في الرقابة علي الاموال العامة، مرجع سابق، ص ٩

(٣) السيد محمد حسن الجوهري: الرقابة علي مشروعات استثمار القطاع العام، كلية الشريعة والقانون بنين (

القاهرة)، طبعة ٢٠٠٦ م، ص ٧٦

(٤) د. السيد عطية عبدالواحد الموازنة العامة للدولة مرجع سابق ص ٢٩٠، ٢٨٩

تكون مدركة للنتائج التي تترتب علي رد الموازنة وما يمكن أن يؤدي إليه هذا الإجراء من آثار.^(٥) الرقابة علي الصرف في مراحل تنفيذ الموازنة :

لا يقتصر دور مجلس الشعب علي إقرار الموازنة العامة للدولة بل يمتد دوره الرقابة إلي مراحل تنفيذها فلا يكون للسلطة التنفيذية نقل أية مبالغ من باب إلي آخر إلا بموافقة المجلس ، فقد نصت المادة ١١٦ من الدستور علي أنه تجب موافقة مجلس الشعب علي نقل أي مبالغ من باب إلي آخر من أبواب الموازنة العامة وذلك بإصدار قانون .

ويمكن هذا النص مجلس الشعب من ضمان متابعة تنفيذ الموازنة العامة وفقاً لما سبق له اعتماده من بنود ، وأن لا يحدث أي تغيير في المجالات التي خصصت لها الأموال العامة المرصودة في الموازنة دون دراية المجلس وإقراره لها .

اعتماد الحساب الختامي :

يتضمن دور مجلس الشعب في الرقابة علي المالية العامة اعتماد الحساب الختامي للموازنة ، وهذا الإجراء ورد صراحة في نص المادة ١١٨ من الدستور التي نصت علي أنه يجب عرض الحساب الختامي لموازنة الدولة علي مجلس الشعب في مدة لا تزيد علي سنة من تاريخ انتهاء السنة المالية ويتم التصويت عليه باباً باباً ويصدر بقانون .^(٦)

(٥) د. حسن عواضه د. عبدالرؤوف قيش : المالية العامة الموازنة الضرائب والرسوم ، مرجع سابق ، ص

١٤٠

(٦) د. صلاح الدين فوزي : القانون الدستوري المصري ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٣ ، ص ٩٥٦

ويقصد بالحساب الختامي للموازنة بيان بالنفقات التي أنفقت فعلاً والإيرادات التي حصلت فعلاً في فترة انقضت من الزمن فهو تسجيل لما تم خلال سنة مالية كاملة ويعتبر مقياساً لمدي صحة تقديرات الموازنة.^(٧)

إصدار القوانين المالية :

تمارس السلطة التشريعية في مصر رقابة علي إصدار القوانين المالية حفاظاً علي المالية العامة للدولة نظراً لما ترتبه هذه القوانين من التزامات تتحمل بها الخزنة العامة للدولة , ويكون تدخل السلطة التشريعية بوضع تشريع مالي محكم مشتمل علي سائر الإجراءات التي يستلزمها تنفيذه.^(٨)

ومن أظهر الأمثلة للمسائل المالية التي تنظمها السلطة التشريعية بموجب قانون فرض الضرائب العامة وتنظيمها , فالمادة ١١٩ من الدستور تنص علي أن إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو إلغائها لا يصدر إلا بقانون ولا يعفي أحد من أدائها إلا في الأحوال المبينة في القانون .

ومؤدي اختصاص السلطة التشريعية بالقوانين المالية فرض رقابة علي تنظيم الشؤون المتصلة بالأموال العامة من حيث موارد هذه الأموال والتعامل فيها وأوجه صرفها , بحيث تبدي السلطة التشريعية ما يعلن لها من ضوابط وأحكام لكفالة صون الأموال العامة .

وفي الكويت تنص المادة ١٧١ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي علي أن :

(٧) انظر د. جيهان حسن سيد أحمد خليل دور السلطة التشريعية في الرقابة علي الاموال العامة مرجع سابق ص ٧٦

(٨) د. جيهان حسن سيد أحمد خليل دور السلطة التشريعية في الرقابة علي الاموال العامة مرجع سابق ص ٩٢ , ٩١

يلحق بمجلس الأمة ديوان المراقبة المالية المنصوص عليه في المادة ١٥١ من الدستور^(٢) ، ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وانفاق مصروفاتها في حدود الميزانية ، ويقدم الديوان لكل من الحكومة والمجلس تقريرا سنويا عن أعماله وملاحظاته^(٣).

وتطبيقا للنص المتقدم فقد نصت المادة ٢١ من قانون ديوان المحاسبة الكويتي علي أنه :

يختص الديوان بفحص ومراجعة الحساب الختامي عن السنة المالية المنقضية ، لكل من الدولة والهيئات والمؤسسات العامة التي تربط ميزانياتها بقوانين .

كما نصت المادة ٢٢ من القانون ذاته علي أنه :

يضع رئيس الديوان تقريرا سنويا عن كل الحسابات الختامية المشار اليها في المادة السابقة يبسط فيه الملاحظات وأوجه الخلاف التي تقع بين الديوان وبين الجهات التي تشملها رقابته المالية ، ويقدم التقرير إلي رئيس الدولة ومجلس الأمة ومجلس الوزراء ووزير المالية في موعد أقصاه نهاية أكتوبر من كل عام .

ويجوز لرئيس الديوان تقديم تقارير أخرى علي مدار السنة في المسائل التي يري أنها بدرجة من الأهمية والخطورة تستدعي سرعة نظرها .

(٢) عالج قانون الجهاز رقم ١٤٤ / ١٩٨٨ اختصاصات الجهاز في الرقابة علي الخطة بشكل تفصيلي حيث تنص المادة ١٨ منه علي أن :

يقدم الجهاز التقارير الآتية عن : ١- ٢- ٣- ٤-

(٣) د. متعب فهد المطيري ديوان الحاسبة الكويتي فاعليه الدور وافات المستقبل دراسة مقارنة رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة المنوفية ٢٠١٦ ص ٣٣٣

كما نصت المادة ٢٥ من قانون ديوان المحاسبة الكويتي علي أنه :

يقوم الديوان بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يعهد إليه بفحصه ومراجعته مجلس الأمة أو مجلس الوزراء .

ويبلغ رئيس الديوان ملاحظاته في هذه الحالة إلي الجهة طالبة الفحص أو المراجعة ويجوز له أن يضمن تقريره السنوي كل ما يبدو له من الملاحظات بشأن الحساب أو العمل السالف الإشارة إليه .

وأخيرا فقد نصت المادة ٣٣ من القانون سالف البيان علي أنه :

إذا وقع خلاف بين الديوان واحدي الوزارات أو المصالح أو الإدارات أو المؤسسات أو الهيئات العامة بشأن الرقابة التي يمارسها الديوان , يعرض الأمر علي مجلس الوزراء للبت فيه , ويعمل بالقرار الذي يصدره هذا المجلس .

تعقيب الباحث :

من الملاحظ أن نص المادة ٣٣ سالف الذكر يفرغ رقابة ديوان المحاسبة من مضمونها وينتقص من دوره الرقابي المنوط به لا سيما وأن كافة تقارير الديوان تتم وفقا للمعايير والأسس .

القانونية المتعارف عليه , وبالتالي يتعين تعديل الفقرة من المادة ٣٣ ليجري نصها علي النحو التالي :

يعرض الأمر علي لجنة بالديوان يصدر بتشكيلها رئيس الديوان مع مراعاة أن تضم اللجنة في عضويتها الأعضاء الفنيين من ذوي الخبرة العالية في مجال التدقيق ويكون قرار اللجنة نهائيا أي خلاف .

الرقابة البرلمانية علي تنفيذ الحكومة للموازنة العامة :

خلت الدساتير المعاصرة من إيراد تعريف للرقابة البرلمانية الامر الذي أدي إلي تعدد التعريفات الفقهية في هذا الصدد فقد ذهب رأي أن الرقابة البرلمانية هي قيام البرلمان بمراقبة الحكومة بتنفيذ الموازنة العامة التي أقرها سابقا وعلي النحو الذي تمت المصادقة عليه^(١) , بينما ذهب رأي آخر إلي القول بأنها دراسة أعمال الحكومة مع حق البرلمان في أن يصدر أحكاما قيمة عن هذه الأعمال قد تقود إلي استقالة الحكومة إذا سحبت الثقة أو هي تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته .^(٢)

مما سبق يتضح أن الرقابة البرلمانية هي دراسة لأعمال الحكومة للتأكد من مدي اتفاق أعمالها مع الدستور والقانون^(٣) ولما كان من الصعب علي السلطة التشريعية ممثلة في الأمة أن تحيط إحاطة كاملة بجميع القوانين من خلال دورات انعقادها واجتماعاتها فقد عمد المجلس إلي تقسيم العمل بداخلة علي لجان مختلفة كما هو الحال في مصر حيث حددت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة نوعين من اللجان الدائمة , واللجان المؤقتة , كما أن للمجلس أن يؤلف لجانا أخرى مؤقتة إلي جانب اللجان الدائمة حسب حاجة العمل , وللجنة المؤقتة أن تشكل كذلك من بين أعضائها لجنة فرعية أو أكثر ويتجلى الدور الرقابي للجان مجلس الامة في المجال المالي من خلال لجنة الشؤون المالية والاقتصادية فضلا عن لجنة.

(١) د. السيد عبد المولي المالية العامة دراسة للاقتصاد العام دار النهضة العربية ١٩٨٩ ص ٦٧٤

(٢) د. عادل الطبطبائي : النظام الدستوري في الكويت دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص ٢٩٧

(٣) ذو الفقار علي رسن ، ثامر مهدي محمد الساعدي الرقابة البرلمانية علي تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية

بموجب دستور ٢٠٠٥ مجلة جامعة بابل العلوم الانسانية المجلد ٢٠ العدد ١ , ٢٠١٢ ص ٤٠

الميزانية والحساب الختامي^(٤) وتتمتع تلك اللجنة بصلاحيات لممارسة رقابة لاحقة حيث تجتمع اللجنة مع الوزراء^(٥) ومع رئيس ديوان المحاسبة عند مناقشة الحسابات الختامية ولها أن تطلعهم علي مقارنة بين الحسابات الختامية لسنوات ماضية^(٦) وتقدير الميزانية للسنة الحالية من خلال أبواب الميزانية ومقدار الزيادة والنقص في تقديراتها والاستماع لوجهة نظر الوزير المعني^(٧).

(٤) انظر بالتفصيل د. عادل الطبطبائي النظام الدستوري في الكويت دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص ٧٩٣ وما بعدها د. حامد حمود الخالدي الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي النظام الدستوري الانجليزي والمصري والكويتي دار النهضة العربية ٢٠٠٩ ص ٢٨٧

د. حسني درويش عبدالحميد وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين دراسة مقارنة نون للنشر والتوزيع الطبعة الاولى ٢٠٠٥ ص ٥٣ وما بعدها

د. خالد عبدالله عبدالرازق النقبى الرقابة البرلمانية علي اعمال السلطة التنفيذية دار النهضة العربية ٢٠١٢ ص ٢٠٩ وما بعدها.

(٥) وفقا لنص المادة ١٢١ من اللائحة الداخلية لمجلس الامة لكل عضو ان يوجه الي رئيس مجلس الوزراء والي الوزراء اسئلة لاستيضاح الامور الداخلة في اختصاصهم بما في ذلك الاستفهام عن امر يجهله العضو والتحقق من حصول واقعة وصل علمها اليه .

ولا يجوز ان يوجه السؤال الا من عضو واحد ويكون توجيهه الي رئيس مجلس الوزراء او الي وزير واحد .

(٦) وفقا لنص المادة ١٣٣ من ذات اللائحة لكل عضو ان يوجه الي رئيس مجلس الوزراء والي الوزراء

استجوابات في امر من الامور الداخلة في اختصاصاتهم

(٧) حيث تنص المادة ١٤٧ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شان اللائحة الداخلية لمجلس الامة علي ان يحق لمجلس الامة في كل وقت ان يؤلف لجان تحقيق او يندب عضوا او اكثر من اعضائه للتحقيق في اي امر من الامور الداخلة في اختصاص المجلس ويجب علي الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم .

ويشترط ان يكون طلب التحقيق موقعا من خمسة اعضاء علي الاقل وتكون للجان التي يشكلها مجلس الامة للتحقيق في امر معين من الامور الداخلة في اختصاصه وفقا للمادة ١١٤ من الدستور الصلاحيات المقررة في المادتين ٨ و ٩ من اللائحة الداخلية في شان لجنة الفصل في صحة العضوية .

المطلب الثالث

حدود دور البرلمان في الموافقة علي القروض

القرض هو المبلغ النقدي الذي تستدينه الدولة من الأفراد والبنوك أو غيرها من المؤسسات والهيئات الخاصة^(١) أو العامة أو الدولية أو من الدول الأخرى نظير تعهد الدولة برد مبلغ القرض ودفع فوائده طبقاً لشروط عقد القرض.^(٢)

وتعد عملية الاقتراض أحد مصادر الإيرادات وخاصة في الدول النامية من أجل تمويل مشاريع التنمية فقد يحدث عند التطبيق العملي بالنسبة للتقديرات المتوقعة للموازنة العامة أن تحتاج الدولة إلي المزيد من الأموال تستخدمها في تمويل النفقات العامة^(٣) لذلك تلجأ الدولة إلي الاستعانة بالقرض لمواجهة العجز في الموازنة العامة أو تمويل مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية.^(٤)

وقلنا إن عملية الاقتراض من الأعمال التي تستوجب التعاون بين السلطتين التشريعية ممثلة في مجلس النواب والتنفيذية والاخيرة هي التي تتولي مهمة البحث والسعي للحصول علي القرض وإعداد شروطه ، أما البرلمان فهو صاحب الاختصاص في إقرار القرض والموافقة عليه

(١) المادة ١٥١ ، ١٥٢ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦م.

(٢) د. عبدالله حسين بركات ، الوجيز في المالية العامة بين النظرية والتطبيق في الجمهورية اليمنية ، مركز الصادق ، صنعاء ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤م ص١٥٨ مشار اليه لدي د. يحي محسن ناصر المسوري مدي التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري دراسة مقارنة ، دار الكتب والدراسات العربية ، الطبعة الأولى ٢٠١٨م ، ص ١٦٥.

(٣) د. حامد الخالدي الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الانجليزي والمصري والكويتي، مرجع سابق ص ١٩٢.

(٤) د. يحيي محسن ناصر المسوري مدي التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري دراسة مقارنة ، مرجع سابق ص ١٦٥.

وهو ما أكدته الدستور الحالي لسنة ٢٠١٤م حيث أناط بالسلطة التنفيذية مهمة مباشرة الإجراءات التمهيدية السابقة علي عقد القرض بمقتضي نص المادة ١٦٧ من الدستور والمحددة لاختصاصات الحكومة , ومنها البند ٨ وينص علي عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور وإذا كان هذا الاختصاص وفقاً لهذا النص معقوداً للسلطة التنفيذية فإنه لا يمكنها المضي في عقد القروض إلا بموافقة مسبقة من قبل البرلمان مجلس النواب وذلك بمقتضي نص المادة ١٢٧ من الدستور التي جاء فيها أن لا يجوز للسلطة الاقتراض أو الحصول علي تمويل أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ مع الخزنة العامة للدولة لمدة مقبلة إلا بعد موافقة مجلس النواب .

ومن خلال هذا النص نلاحظ أن الدستور قد اشترط ضرورة موافقة مجلس النواب مسبقاً علي كل قرض تعقده السلطة التنفيذية وعلي أي ارتباط بمشروع يتطلب إنفاق من خزنة الدولة في سنة أو سنوات مقبلة , بل إن هذا الشرط يجعل الاختصاص الحقيقي في عقد القروض بيد مجلس النواب لا بيد الحكومة فإذا وافق مجلس النواب علي القرض فإن الحكومة تستطيع المضي في استكمال بقية الإجراءات لعقد القرض استناداً إلي هذه الموافقة , أما إذا لم يوافق المجلس علي ذلك فلا تستطيع الحكومة إتمام الإجراءات الخاصة بعقد القرض^(٥) وترجع أهمية موافقة البرلمان علي القروض لعدة أسباب منها :^(٦)

١- أن القروض تؤدي إلي تحميل الدولة بالتزامات مالية لأجل طويلة وبشروط قد تكون مجحفة ومرهقة وفي غير صالح الدولة , لذلك يلزم موافقة البرلمان مسبقاً علي كل قرض تعقده السلطة التنفيذية .

(٥) د. يحيي محسن ناصر المسوري مدي التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري دراسة مقارنة مرجع سابق ص ١٦٦

(٦) د. صبري محمد السنوسي الدور السياسي للبرلمان في مصر دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٦م ص ١٣٩
د. جيهان حسن سيد أحمد خليل دور السلطة التشريعية في الرقابة علي الاموال العامة مرجع سابق ص ٣٢٩

٢- أن موافقة البرلمان ضرورية لمراقبة الإيرادات التي تحصل عليها الدولة وكيفية إنفاقها ومدى التزام الحكومة بالضوابط التي علي أساسها تم منح الموافقة .

٣- إن تدخل البرلمان يؤدي إلي ثقة أصحاب الاموال والمقترضين عند الاقتراض مما يؤدي إلي نجاح القرض والجدير بالذكر إنه لا بد أن تصدر موافقة مجلس النواب في كل مرة تقوم فيها الحكومة بالاقتراض كما يجب أن تصدر هذه الموافقة في شكل قانون يتضمن الجهة المانحة للقرض المقرضة ومبلغ بالإضافة إلي تحديد القرض الذي تم من أجله إبرام القرض .^(٧)

وقضيت المادة ١٢١ من دستور ١٩٧١ بأنه لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب .

وتتجلي أهمية الحصول علي موافقة سابقة من مجلس الشعب علي القروض فيما قد تلقية هذه القروض من أعباء علي الأجيال القادمة أو السنوات القادمة .^(١)

وفي حقيقة الأمر كان من الأجدى أن ينص الدستور علي ضرورة إن يكون القرض بقانون حتي يستطيع المجلس إن يراقب مشكلة الاقتراض .^(٢)

(٧) د. يحيي محسن ناصر المسوري مدي التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري دراسة مقارنة مرجع سابق ص ١٩٧

(١) الدكتور / يحيي الجمل القانون الدستوري مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،

طبعة ١٩٨٥ م.ص ٢٥٠

(٢) الدكتور / جابر جاد نصار الاداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة علي دستورية القوانين في مصر دار النهضة العربية القاهرة طبعة ١٩٩٩ م ص ٤٦٩ .

وفي الكويت ينص دستور ١٩٦٢ في المادة ١٣٦ منه علي أن تعقد القروض العامة بقانون , ويجوز أن تقرض الدولة أو أن تكفل قرضا بقانون أو في حدود الاعتمادات المقررة لهذا القرض بقانون الميزانية .

كما تنص المادة ١٣٧ علي انه يجوز للمؤسسات العامة والأشخاص المعنوية العامة المحلية إن تقرض أو تكفل قرضا وفقا للقانون .

فالدولة إذن لا تستطيع إن تقترض إلا بقانون ذلك أن القرض يتقل كاهل الخزنة العامة وقد يتسبب بأثار خطيرة إذا ما عجزت الدولة عن سداد ديونها , لهذا استلزم الدستور إن يكون عقد القروض العامة بقانون .

المطلب الرابع

إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة والموافقة عليها

تمثل الموازنة العمدة لدولة خطتها وبرنامجهما السنوي ووسيلتها الرئيسية وأهم أدواتها لتحقيق أهداف وسياسات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي توضع لتلبية طموحات وتطلعات المجتمع ، بل إن الموازنة بما تحتويه من موارد ونفقات تعبر عن سياسات الحكومة وتوجهاتها العامة لإحداث التغييرات الاقتصادية والاجتماعية المنشودة خلال السنة المالية (١).

وتشكل الموازنة العامة حلقة أساسية من حلقات الوصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أي أن الموازنة العامة للدولة هي التي تبين إيراداتها ومصروفاتها المتوقعة خلال عام ، وهي في الواقع عمل مختلط يعد إنجازه ثمرة تعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية (٢) معا ؛ فالأولي تقوم بإعداد وتحضير مشروع الموازنة ، والثانية تتولي دراسته ومناقشته ثم اعتماده وإقراره بقانون حتي يكون نافذاً وملزماً (٣).

وسنكتفي في هذا المطلب ببيان دور السلطة التشريعية البرلمان في اعتماد الموازنة العامة للدولة .

حيث حرص الدستور الحالي لسنة ٢٠١٤م كغيره من الدساتير الديمقراطية علي إعطاء مجلس النواب سلطة مناقشة ودراسة واعتماد مشروع الموازنة العامة للدولة وفقاً لنص المادة ١٠١ من

(١) د. يحيى محسن ناصر المسوري مدي التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري دراسة مقارنة مرجع سابق ص ١٤٢

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب :- القانون الدستوري : المبادئ الدستورية العامة – دراسة النظام الدستوري

المصري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، طبعة ١٩٩٠ م ص ٣٠٢

(٣) د. محمد عوض رضوان الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية شرح القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣م وتعديلاته بشأن الموازنة العامة للدولة دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٩م ص ١١٥

الدستور التي جاء فيها أن يتولى مجلس النواب إقرار السياسة العامة للدولة ، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة .

أيضاً ما جاء في نص المادة ١٢٤ من الدستور والتي تنص علي إنه تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء ويعرض مشروعها علي مجلس النواب قبل تسعين يوماً علي الأقل من بدء السنة المالية ، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها ، ويتم التصويت عليها باباً باباً .

وتطبيقاً للنصين السابقين بالإضافة إلي ما قرره اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦م فإن مراحل اعتماد الموازنة العامة تمر بالخطوات الآتية :

أولاً : عرض مشروع الموازنة علي مجلس النواب :

حيث تنص المادة ١٢٤ من الدستور علي إنه يعرض مشروعها علي مجلس النواب قبل تسعين يوماً علي الأقل من بدء السنة المالية .

وبمقتضي هذا النص يجب أن تقوم السلطة التنفيذية بعرض مشروع الموازنة العامة علي مجلس النواب قبل بداية السنة بوقت كاف وحكمة ذلك واضحة إذ يجب إعطاء البرلمان مهلة كافية لفحص الموازنة وتقريرها .^(٤)

ولما كانت السنة المالية في مصر تبدأ في أول يوليو فيجب أن تقدم الموازنة إلي مجلس النواب قبل بداية شهر أبريل.^(٥)

(٤) د. السيد صبري :- مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله واهبة - مصر ، الطبعة الرابعة . ص ٤٢٧
د. سعد عصفور :- النظام الدستوري المصري دستور سنة ١٩٧١ ، منشأة المعارف ، طبعة ٢٠٠٠ م ص

وحسناً فعل المشرع الدستوري بأن منح مجلس النواب المدة الكافية حتي يستطيع خلالها دراسة وفحص ومناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة بصورة وافية^(١) حيث إن التجربة أثبتت عدم كفاية المدة الزمنية التي كانت مقررة في المادة ١١٥ من دستور ١٩٧١م قبل تعديلها عام ٢٠٠٧م حيث كانت تنص علي إنه يجب عرض مشروع الموازنة العامة علي مجلس الشعب قبل شهرين علي الأقل من بدء السنة المالية وقد تبين للمشرع الدستوري أن هذه المدة غير كافية لتمكين المجلس من دراسة ومناقشة وتحليل مشروع الموازنة العامة بالشكل المطلوبة , لذلك حرص المشرع الدستوري من خلال التعديل الذي اجري عام ٢٠٠٧م علي إطالة فترة عرض مشروع الموازنة العامة علي مجلس الشعب , بحيث تكون ثلاثة أشهر بدلاً من شهرين .

ثانياً : دراسة مشروع الموازنة في لجنة الخطة والموازنة :

بعد تقديم مشروع الموازنة إلي مجلس النواب يحال المشروع إلي لجنة الخطة والموازنة^(١) وفور إحالة مشروع الموازنة إلي هذه اللجنة يعتبر رؤساء اللجان النوعية وممثلو الهيئات البرلمانية أعضاء فيها .^(٢)

^(٥) وذلك طبقاً لنص المادة ٢ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٩م بشأن الموازنة العامة للدولة وتعديلاته .

^(٦) القي السيد عمرو الجارحي وزير المالية البيان المالي عن مشروع قانون الموازنة العامة للدولة عن العام المالي ٢٠١٦ / ٢٠١٧ وبناء علي هذا البيا احال مجلس النواب في جلسته الصباحية المنعقدة يوم الاحد ٢٢ مايو ٢٠١٦م مشروع قانون الموازنة العامة للدولة والتنمية المستديمة الي لجنة الخطة والموازنة بالمجلس وذلك وفقا للائحة علي ان تدعو اللجنة رؤساء اللجان النوعية والهيئات البرلمانية لدراستها واعداد تقرير عنها يعرض علي المجلس انظر الرابط الاتي : <http://www.ahram.org.eg/NewsQ/516194.aspx>

^(١) وذلك طبقاً لنص المادة ١٤٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦م ولجنة الخطة والموازنة هي احدي لجان المجلس النوعية ٢٦ لجنة.

^(٢) نص المادة ١٤٦ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦م

وتقوم هذه اللجنة بتشكيل لجان فرعية من بين أعضائها تتولي كل لجنة دراسة جانب من جوانب الموازنة وإعداد تقرير عما توصلت إليه كل لجنة ورفعها للجنة والموازنة وعند دراسة ومناقشة المشروع يحق للجان الاستعانة بأصحاب الاختصاص والخبرة كما يحق لها أن تطلب حضور المختصين في إعداد مشروعات الموازنات في وزارة المالية والوزارات الأخرى مع طلب المستندات والإيضاحات والبيانات التي تراها ضرورية من أجل أداء مهامها. (٣)

كما يجوز لكل لجنة من لجان المجلس تقديم اقتراحات بتعديل النفقات الواردة في مشروع الموازنة عدا تلك التي ترد تنفيذاً للالتزام محدد علي الدولة. (٤)

وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة .

وتقدم لجنة الخطة والموازنة تقريراً عاماً عن مشروع الخطة ومشروع الخطة ومشروع الموازنة العامة للدولة وذلك في الميعاد الذي يحدده المجلس. (٥)

ويجب أن تتناول اللجنة في تقريرها عن مشروع قانون الخطة العامة للدولة دراسة الوزير المختص بشئون التخطيط عن مشروع الخطة وما استهدفته من حيث الإنتاج القومي والاستهلاك العائلي وحجم الاستثمارات والصادرات والواردات والمدخرات المتاحة للاستثمار. (٦)

(٣) نص المادة ٧٣، ٧٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦م

(٤) نص المادة ١٤٨ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦م

(٥) نص المادة ١٤٩ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦م

(٦) نص المادة ١٥٠ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦م

ثالثاً : إعداد لجنة الخطة والموازنة تقرير نهائي حولي المشروع :

تقوم لجنة الخطة والموازنة بعد دراسة ومراجعة مشروع الموازنة بإعداد تقريرها النهائي حول المشروع وتقديمه إلي مجلس النواب لمناقشته واتخاذ قرار بشأنه , وبمقتضى نص المادة ١٢٤ من الدستور والتي تنص علي إنه يجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة عدا التي ترد تنفيذاً لالتزام محدد علي الدولة وإذا ترتب علي التعديل زيادة في إجمالي النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة علي تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في قانون قام بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن , وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة .

ومن هذا النص يتضح أن المشرع الدستوري قد أجاز لمجلس النواب حق تعديل النفقات الواردة في مشروع الموازنة العامة دون موافقة الحكومة , إلا أن المشرع الدستوري قد قيد هنا الحق بثلاثة شروط , هي :

الأول : إنه لا يجوز لمجلس النواب تعديل النفقات التي ترد تنفيذاً لالتزام محدد علي الدولة .

الثاني : إذا ترتب علي التعديل زيادة في النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة علي تدبير مصادر لهذه الزيادة في النفقات .

الثالث : وهو الشرط الأهم والذي ورد لأول مرة في نصوص الدساتير المصرية , وهو إلا يترتب علي قانون الموازنة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة .

وهنا يحسب للمشرع الدستور توجهه نحو تعزيز دور مجلس النواب وتوسيع صلاحيته بمنحه حق تعديل بنود الموازنة العامة دون موافقة الحكومة , باعتبار ذلك مسلك كثير من الدساتير في الدول الديمقراطية الحديثة التي تحرم البرلمان في بلادها من حق إجراء بعض التعديلات

علي بنود الموازنة العامة للدولة وهو ما لم يكن مألوفاً في ظل نص المادة ١١٥ من دستور ١٩٧١م قبل تعديلها عام ٢٠٠٧م , ولا شك أن هذا الحق المقرر للسلطة التشريعية يعتبر أمراً طبيعياً وإلا كان اعتمادها لمشروع الموازنة غير ذي معنى .

رابعاً : إصدار قانون ربط الموازنة :

بعد أن ينتهي مجلس النواب من مناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة يجري التصويت عليه باباً باباً ويصدر بقانون يسمى قانون ربط الموازنة العامة .

التوصية

- منع كل من تسول له نفسه من المساس بالأموال العامة للدولة من جانب القائمين بمهام السلطة التنفيذية, وذلك من خلال الآتي
- ١- التحقق من تطبيق ما وافقت عليه السلطة التشريعية فيما يتعلق بالموازنة وهو ما يعني استخدام الاعتمادات في الأوجه التي خصصت لها, أو جباية الإيرادات حسب القوانين والأنظمة واللوائح.
 - ٢- التحقق من صحة الحسابات وسلامة التصرفات والإجراءات المالية وكشف الانحرافات والأخطاء المالية والاختلاسات.
- وذلك عن طريق مراقبة الأداء , وبالتالي مراقبة الترشيد في الإنفاق .
- ٣- التأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلى أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة وتصحيح القرارات الإدارية مما يؤدي إلى حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط أو التنفيذ أو المتابعة
 - ٤- حماية الأموال العامة, والتثبت من ملائمة أنظمة الرقابة الداخلية وسلامة التصرفات المالية وإتباع القوانين واللوائح والأنظمة.
 - ٥- ضمان حسن استخدام الأموال والاقتصاد في الإنفاق.
- وكذلك ضمان عدم خروج مسار الصلاحيات الحكومية عن الحدود التي رسمتها وفقا لبنود الميزانية.
- ٦- العمل على توجيه الأجهزة الحكومية إلى الأداء الأفضل وتحسين تطوير إجراءات الأعمال المالية.
- وأیضا رقابة وتدقيق حسابات الجهاز الحكومي الخاضع والتحقق من سلامة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية بخصوص الإنفاق العام وجباية الإيرادات.

٧- إبداء الرأي في القوائم والبيانات والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما إذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والقواعد والأصول المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي وعوائد الاستثمار المقررة ونتيجة النشاط.

٨- رقابة وتقويم الأداء وفقا لأحكام القوانين النافذة.

وأیضا تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية وما يتعلق بها من أمور إدارية وتنظيمية.

٩- المساهمة في وضع وتطوير القواعد والأصول والمعايير المحاسبية والرقابية.

والكشف عن أي أخطاء أو انحرافات تحدث من الأجهزة الحكومية وتحليلها ودراستها وتحديد أسبابها ومعالجتها

وقد تطورت الرقابة المالية البرلمانية تبعا لتطور الدولة ومفهومها، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يمارس بأفضل طريقة وأقل تكلفة ممكنة، **ويمكن إضافة بعض التوصيات للرقابة المالية البرلمانية كما يلي:**

١- التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين واللوائح والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها وهذا يعرف بمبدأ الشرعية، فعلى الإدارة العامة واجب العمل في دائرة القانون والالتزام به فإذا خالفت القانون اعتبر تصرفها غير مشروع ويحقيق به جزاء عدم المشروعية.

٢- ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم لأن الإدارة تمنح حقوقا وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات، مما يهدر مصالح وحقوق المجتمع بصفة عامة.

٣- كشف الأخطاء وأسبابها ومسبباتها والعمل على تصحيحها، وهذا في حد ذاته الدور التقليدي للأجهزة الرقابية، فالإدارة في أثناء ممارستها لأعمالها لا بد وأن تقع في الخطأ فكل من يعمل يخطئ، وهذا يؤكد أهمية دور الأجهزة الرقابية والرقابة في حد ذاتها في كشف الأخطاء أو الانحرافات أو التجاوزات أو الافتتات على القوانين واللوائح أو إيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها والعمل على منع تكرارها أو حدوثها.

- ٤- كشف الانحراف الإداري, ويعني استغلال السلطة أو الوظيفة العامة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة رغم انسجام أعمال الإدارة مع القوانين واللوائح والتعليمات.
- ٥- تحفيز الموظفين العموميين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين واللوائح والتعليمات, فلقد أصبح للأجهزة الرقابية في الدولة دورا فعالا ومؤثرا في تحفيز العاملين وشحنهم وطاقاتهم من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط.
- ٦- الوقوف على المشاكل والعقبات والمعوقات التي تعترض الأجهزة الإدارية في عملها, والعمل على معالجة هذه المشاكل وإزالة تلك المعوقات.
- ٧- تطوير الإجراءات والأعمال الإدارية في الدوائر الحكومية وتحسين الأداء فيها مما يضمن تلبية وإشباع حاجات أفراد الشعب وبأقل التكاليف وبأقصر السبل.
- ٨- التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات والأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية والحد من الإسراف في إنفاق المال العام.
- ٩- التنبيه إلى أوجه القصور والنقص والخلل في التشريعات النافذة في الدولة واقتراح وسائل معالجتها.
- ١٠- التأكد من أن الخدمات الحكومية تقدم للجميع دون تفرقة وبأقل قدر ممكن من الإجراءات المكتنية.
- وتتمثل أهم المسائل المالية التي يترتب عليها التزامات مالية على الدولة في المستقبل في عهد القروض العامة ومنح امتياز المرافق العامة, واستغلال موارد الثروة الطبيعية, والتصرف في أملاك الدولة, وجباية الأموال العامة, وإجراءات صرفها, واعتماد الموازنة العامة للدولة, والاعتمادات الإضافية, وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها, والمرتببات والمعاشات والتعويضات والمكافآت, وإقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والمعااهدات الدولية ذات الطابع المالي.
- وبجانب هذه المسائل توجد هناك بعض المسائل المالية الأخرى التي يقرها البرلمان على جانب كبير من الأهمية تتعلق بمراد البلاد وأعبائها تحصل عليها الدولة بما لها من سلطة أمره وقدرة على إكراه الأفراد على دفع أموالهم جبرا دون الحاجة إلى موافقتهم.

وتعتبر الرسوم والضرائب من أهم صور الاستقطاعات المالية الجبرية، إذ بمناسبة تلجأ الدولة إلى ما تملكه من سيادة وسلطة في تقريرهما كفريضة مالية، وفي تحصيلهما كمورد للخزانة العامة، أو كوسيلة لتحقيق برنامج من البرامج الاقتصادية أو الاجتماعية التي تسعى إلى تحقيقها، وهذه المسائل لا بد أن يشرف البرلمان على مسلك السلطة التنفيذية بصددتها. ومن خلال ذلك يرى الباحث أهمية أن تقوم السلطة التشريعية بتفعيل دور الرقابة المالية على المال العام بهدف تفعيل أوجه الحماية له من خلال الاستفادة من القواعد الدستورية والقانونية التي تمكنها من الرقابة المالية الدورية على المال العام سواء الرقابة على الواردات أو الرقابة على النفقات العامة للدولة. والدستور الكويتي والمصري قيذا قدرة الحكومة علي الاقتراض فلا يتم الاقتراض إلا بقانون وبعد موافقة السلطة التشريعية.

الخاتمة

الرقابة المالية لها أهمية بالنسبة للفرد الذي يتولى مهمة الرقابة ولمن يطمح بتقليد وظيفة رقابية، فبالنسبة للأول يفترض أن يحرص على أمانته ونزاهته وأخلاقه الوظيفية ليكون أهلاً لوظيفة الرقابة على صرف النفقات وجمع الإيرادات وبالنسبة للثاني فيحاول دائماً أن يكون نزيهاً مخلصاً وكفئاً لحصوله على الوظيفة الرقابية، لأن هذه تعتبر شروطاً لاستلام وظيفة الرقابة، إضافة إلى ذلك أن نظرة المجتمع إلى القائم بالرقابة المالية نظرة إيجابية جداً إذا أحسن هذا الأخير عمله لأنه يحافظ على المال الذي هو مال الناس وبالتالي يزيد مكانته عند المجتمع.

ومن خلال ما سبق يمكن القول: أنه ومهما رصدنا من مميزات للرقابة المالية البرلمانية على المال العام من حيث إنفاقه وإيراده، فإنه من الصعب حصر هذه المميزات وذلك لتعدد هذه المزايا على المستويات كافة السياسية والاجتماعية والاقتصادية. فكلما كانت الرقابة المالية البرلمانية فعالة وقادرة على تحقيق أهدافها كلما نجحت الدولة في تحقيق التنمية المنشودة دون انحراف مصاحب لعمليات التنمية أو فساد صادر من الجهة المنفذة أو غير ذلك.

المراجع

أولا الكتب:-

- ١- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، طبعه ٢٠٠٦م.
- ٢- د. أحمد جمال الدين موسى :- دروس في ميزانية الدولة ، الإطار القانوني والمضمون الاقتصادي ، دار الإسلام للطباعة والنشر ، سنة ٢٠٠٤ م .
- ٣- د. أحمد عامر : مالية دولة اتحاد الجمهوريات العربية المتحدة ، القاهرة الهيئة المصرية العامة للكتاب ، طبعة ١٩٧٣ م .
- ٤- د. السيد صبري :- مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله واهبة - مصر ، الطبعة الرابعة .
- ٥- د. السيد عبد المولي :- المالية العامة دراسة للاقتصاد العام دار النهضة العربية طبعة ١٩٨٩ م.
- ٦- د. السيد عطية عبد الواحد :- الموازنة العامة للدولة دار النهضة العربية ، طبعة ١٩٩٦م.
- ٧- د. السيد محمد حسن الجوهري :- الرقابة علي مشروعات استثمار القطاع العام ، كلية الشريعة والقانون بنين (القاهرة) ، طبعة ٢٠٠٦ م.
- ٨- د. جابر جاد نصار :- الاداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة علي دستورية القوانين في مصر دار النهضة العربية القاهرة طبعة ١٩٩٩ م .
- ٩- د. جيهان حسن سيد أحمد خليل:- دور السلطة التشريعية في الرقابة علي الأموال العامة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، طبعة ٢٠٠٢ م .
- ١٠- د. حامد الخالدي :- الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الانجليزي والمصري والكويتي ، دار النهضة العربية القاهرة ، طبعه ٢٠٠٩ م .

- ١١- د. حسن عواضه ، د . عبد الرؤوف قيش :- المالية العامة الموازنة الضرائب والرسوم ، دار الخلود بيروت الطبعة الاولى . ١٩٩٥
- ١٢- د. حسني درويش عبد الحميد :- وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين دراسة مقارنة ، نون للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ٢٠٠٥.
- ١٣- د. خالد سعد زغلول ، د/ إبراهيم محمد الحمود :- الوسيط في المالية العامة ، بدون دار للنشر، سنة ، ٢٠٠٢ .
- ١٤ - د. خالد عبد الله عبد الرزاق :- الرقابة البرلمانية علي اعمال السلطة التنفيذية دار النهضة العربية طبعة ٢٠١٢ م .
- ١٥- د. رفعت المحجوب :- المالية العامة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بدون سنة نشر.
- ١٦- د. زينب حسين عوض :- مبادئ المالية العامة ، الإسكندرية ، الفتح للطباعة والنشر ، طبعة ٢٠٠٣ م .
- ١٧- د. زين بدر فراج :- مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، طبعة ١٩٩٤ م .
- ١٨- د. سعد عصفور :- النظام الدستوري المصري دستور سنة ١٩٧١ ، منشأة المعارف ، طبعة ٢٠٠٠ م .
- ١٩- د. صبري محمد السنوسي :- الدور السياسي للبرلمان في مصر دار النهضة العربية القاهرة ، طبعة ٢٠٠٦ م.
- ٢٠- د. صلاح الدين فوزي :- القانون الدستوري المصري ، دار النهضة العربية ، طبعة ٢٠١٣ م.
- ٢١- د. عادل الطبطبائي :النظام الدستوري في الكويت دراسة مقارنة ، مطبوعات جامعة الكويت ، الطبعة الرابعة سنة النشر ٢٠٠١ م .

- ٢٢- د. عاطف صدقي ، محمد أحمد الرزاز:- المالية العامة ، دار النهضة العربية ، طبعة ٢٠٠٠ م .
- ٢٣- د. عبد الكريم صادق بركات :- الاقتصاد المالي ، القاهرة ، دار المعارف ، طبعة ١٩٨٤ م .
- ٢٤- د. عبد الله حسين بركات :- الوجيز في المالية العامة بين النظرية والتطبيق في الجمهورية اليمنية ، مركز الصادق ، صنعاء ٢٠٠٣/٢٠٠٤
- ٢٥- د. عبيد علي أحمد الحجازي :- مصادر التمويل مع شرح التمويل مع شرح لمصدر القروض وبيان كيفية معاملته ضريبيا ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، طبعة ٢٠٠١ م .
- ٢٦ - مجمع اللغة العربية ، المعجم الوجيز ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، طبعة ١٩٩٠ م .
- ٢٧ - محمد بن أبي بكر الرازي ، مختار الصحاح ، بيروت ، دار القلم ، طبعة ١٩٩٩ م .
- ٢٨ - محمد بن مكرم بن منظور ، لسان العرب ، دار صادر ، طبعة ١٩٩٠ م .
- ٢٩- د. محمد حلمي :- مالية الدولة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، طبعة ١٩٧٥ م .
- ٣٠- د. محمد رفعت عبد الوهاب :- القانون الدستوري : المبادئ الدستورية العامة - دراسة النظام الدستوري المصري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، طبعة ١٩٩٠ م .
- ٣١- د. محمد عوض رضوان :- الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية شرح القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ م وتعديلاته بشأن الموازنة العامة للدولة دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٩ م
- ٣٢- د. مصطفى أبو زيد فهمي :-النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين ، حقوق النشر للمؤلف ، القاهرة ، الطبعة السابعة ، ١٩٩٢ م .
- ٣٣- د. مصطفى حسني مصطفى :- مبادئ علم المالية العامة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، طبعة ١٩٩٩ م .
- ٣٤- د. منصور ميلاد يونس :- مبادئ المالية العامة، القاهرة ، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، طبعة ٢٠٠٤ م .

٣٥- د. يحيى الجمل :- القانون الدستوري مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، طبعة ١٩٨٥ م .

٣٦- د. يحيى محسن ناصر المسوري :- مدي التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري دراسة مقارنة ، دار الكتب والدراسات العربية ، الطبعة الأولى سنة النشر ٢٠١٨ م .

ثانيا الرسائل :-

- ١- متعب فهد المطيري :- ديوان الحاسبة الكويتي فاعلية الدور وافات المستقبل دراسة مقارنة رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة المنوفية ٢٠١٦ م .
- ٢- محمود أحمد سليمان الراشدي :- النظام القانوني لأموال المرفق العام في ظل سياسة الخصخصة دراسة مقارنة رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس ٢٠٠٩ م .
- ٣- موسى عماد الدين الشربيني محجوب :- الموازنة العامة وعلاقتها بالخطة الاقتصادية رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس ١٩٧١ م .

ثالثا المقالات :-

- د. ذو الفقار علي رسن ، د. ثامر مهدي محمد الساعدي :- الرقابة البرلمانية علي تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية بموجب دستور ٢٠٠٥ مجلة جامعة بابل العلوم الانسانية المجلد ٢٠ العدد ١ ، طبعة ٢٠١٢ م