

رقابة السلطة التشريعية

على تنفيذ الموازنة العامة

دراسة مقارنة

اعداد

يجي محمد علي الطياري

□

المقدمة

تعد الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان أثناء تنفيذ الموازنة العامة ضرورة لازمة لأنها تحقق السيادة الشعبية والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وترفع مستوى الحكم وتحافظ على المال العام من الإسراف والتبذير والسرقة، فهي تمارس باسم الشعب مصدر كل السلطات، فالشعب متحمل عبء تمويل الموازنة العامة ومن حقه أن يراقب تنفيذ الموازنة العامة وفقاً لما أقره الدستور والقانون المالي. حيث يتحقق البرلمان من خلالها أن الحكومة تلتزم حدود الإجازة الصادرة منه، وأنها لم تتجاوز الاعتمادات المقررة (٢١٠٤).

تعتبر إجازة البرلمان للموازنة العامة شرطاً أساسياً لا غنى عنه لوضعها موضع التنفيذ (٢١٠٥)، وتسلم معظم الدساتير بهذا الشرط تطبيقاً لقاعدة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ" والتي قننتها الثورة الفرنسية على النحو السالف بيانه، وتعتبر هذه الإجازة أداة للبرلمان للرقابة على أعمال الحكومة.

تتعاون السلطتين التنفيذية والتشريعية في أمر تدبير الدولة لمواردها ونفقاتها. وتعد الموازنة العامة هي خطة الدولة لسنة مقبلة، تعدها السلطة التنفيذية، وتناقشها السلطة التشريعية ومن ثم تقرها وتعتمدها، ثم تعهد إلى الحكومة بتنفيذها، غير أن السلطة التنفيذية (الحكومة) قد تخرج عن الحدود التي وضعتها السلطة التشريعية عند إقرارها لعناصر النفقات، والإيرادات العامة، وهنا تظهر أهمية الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة، بما تشتمل عليه من نفقات وإيرادات، تتعلق بكافة أوجه النشاط المالي في الاقتصاد العام، حتى يتم هذا التنفيذ ضمن الحدود التي أقرها أعضاء المجلس التشريعي، لأن رقابة المجلس التشريعي على الموازنة العامة لا تتوقف عند حد إقرارها، إنما تمتد لعملية تنفيذها.

وتكون الرقابة معاصرة لتنفيذ الموازنة العامة خلال السنة المالية، وتقوم بها عادة لجنة الشؤون المالية بالسلطة التشريعية، التي يكون من حقها أن تطلب البيانات، والوثائق المتعلقة بتنفيذ بنود الموازنة أثناء السنة المالية. ومتى كشفت هذه البيانات عن وجود مخالفات، فإنه يحق لأعضاء المجلس تقديم الأسئلة والاستجابات للوزراء المختصين؛ لاستيضاح موقفهم تجاهها، وتحريك المسؤولية السياسية ضد كل من تثبت مخالفته للقواعد المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة، كما تمارس السلطة التشريعية رقابتها على تنفيذ الموازنة العامة عند مناقشة الاعتمادات من باب إلى آخر في الموازنة.

أهمية الموضوع:

تنبثق أهمية الدراسة العلمية من أهمية موضوع الموازنة العامة للدولة كون الرقابة البرلمانية الحقيقية على تنفيذ الموازنة العامة ضرورة لازمة لأنها تحقق السيادة الشعبية والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وترفع مستوى الحكم وتحافظ على المال العام من الإسراف والتبذير والسرقة، فهي تمارس

(٢١٠٤) د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي - الرقابة على الموازنة العامة للدولة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة طنطا - ٢٠١٠م - ص ١٠٥.

(٢١٠٥) د/ أحمد السيد عطا الله - الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة - دار النهضة العربية - ٢٠١٠م - ص ١٢٢.

باسم الشعب مصدر كل السلطات ، فالشعب متحمل عبء تمويل الموازنة العامة ومن حقه أن يراقب تنفيذ الموازنة العامة وفقاً لما أقره الدستور والقانون المالي .

لا شك أن الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة لها من الأهمية بمكان، حيث أنها تمثل الوسيلة الفعالة للرقابة على المال العام إنفاقاً وتحصيلاً، بحيث يمكن من خلالها التحقق من حسن وجودة وكفاءة وفعالية كافة البرامج والأنشطة والمشروعات التي اشتملت عليها تلك الموازنة خلال السنة المالية المنصرمة، سواءً أكان ذلك فيما يتعلق بالإيرادات أو النفقات العامة^(٢١٠٦).

ويأخذ هذا النوع من الرقابة شكل الأسئلة والاستجابات للوزراء من قبل أعضاء السلطة التشريعية، الذي أعطى الحق لأي من أعضائه بمساءلة الوزارة واستجوابهم عن أي أمر يرغبون بمعرفة حقيقته، أو للتحقق من حصول واقعه علم بها، أو للتعرف على الإجراءات التي اتخذت، أو قد تتخذ في أي أمر سواء كان مالياً أو إدارياً.

منهج البحث:

إن طبيعة موضوع البحث تقتضي استخدام مناهج علمية معينة، سوف يتم إيرادها بالترتيب حسب أهمية الاستخدام، أما المنهج المعتمد في دراسة الموضوع فهو إما المنهج الاستدلالي أو التحليلي القائم على التحليل للنصوص القانونية، والآراء الفقهية، ومناقشتها، واستخراج الأحكام المناسبة، لأن البحث الأكاديمي يتميز بالأسلوب العلمي، والتحليلي، وهذا المفهوم يتلاءم مع طبيعة هذه الدراسة.

وإما المنهج المقارن، والمنهج التاريخي، عند الحديث عن مراحل تطور مفهوم الحماية للمال العام والمفاهيم التي سادت في ظل التشريعات السابقة، وبعض الأفكار التي عرفت رواجاً في بعض الحقب الزمنية.

خطة البحث:-

تنقسم الدراسة إلى مبحثين، الأول حول مفهوم الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة. ويتضمن الإطار المفاهيمي والمعرفي، والثاني يختص بالرقابة البرلمانية المعاصرة على الموازنة العامة للدولة. وتنتهي بخاتمة تتضمن النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

مفهوم الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة

يحظى موضوع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بأهمية كبيرة في الدول الديمقراطية بهدف التحقق من حسن سير العمليات المالية والمحاسبية بما يتفق مع الشرعية والكفاءة والفعالية في إدارة الأموال العامة.

(٢١٠٦) د/ محمد عوض رضوان - الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية- دار النهضة العربية- ٢٠٠٩م - ص ١٣٨.

أختلف فقهاء المالية العامة في تعريفاتهم للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة تبعاً لاختلاف وجهة نظرهم في تحديد دور الرقابة وطبيعتها والأهداف التي يمكن أن تحققها. فيرى البعض " أنها مجموعة من الإجراءات التي وضعت للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعية ودراسة الانحراف في التنفيذ حتى يمكن علاج نواحي الضعف ومنع تكرار الأخطاء"^(٢١٠٧).

بينما البعض يعرف الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة بأنها الوسيلة التي يمكن خلالها تحقيق الرقابة على الأموال العامة إنفاقاً وتحصيلاً. وحينئذ تكون الضمان الحقيقي لتحقيق أهداف المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، من خلال ضمان الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة والتعرف على مواطن الضعف والقصور وتلافيها^(٢١٠٨).

بينما يعرفها البعض الآخر بأنها تتمثل في مجموعة من الإجراءات التي تركز على جمع بيانات تحليلية عن خطة بغرض متابعتها والتحقق من قيام الوحدة بمستوياتها الإدارية المختلفة بتنفيذ أهدافها بأحسن وسائل الأداء التي تكفل كفاية اقتصادية^(٢١٠٩).

ويذهب آخرون إلى أن الرقابة على التنفيذ هي عبارة عن مجموعة الأساليب والإجراءات والنظم التي عن طريقها يمكن ترشيد تنفيذ الأعمال، وللتحقق من أن الأعمال التي أنجزت قد تمت وفقاً للخطط الموضوعية وللقواعد المحددة^(٢١١٠). أو هي تقدير بإنجازات العاملين لبيان مدى تحقيقها لأهدافها وأسباب النجاح أو الفشل المتصلة بها، تمهيداً للتعامل معها بما يصلح من شأنها^(٢١١١).

من التعاريف السابقة يتضح أن مفهوم الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة ينصرف إلى الإشراف والمتابعة لتنفيذها في جميع مراحلها وتقويم نتائجها وذلك بالتنفيذ الفعلي للخطط الموضوعية، كما يشمل تقويم أوجه الانحراف لمنع تكرار الأخطاء. أو هي مجموعة من الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط ودراسة أسباب الانحراف في التنفيذ حتى يمكن علاج نقاط الضعف ومنع تكرار الخطأ.

(٢١٠٧) د/ شوقي عبده الساهي - مراقبة الموازنة العامة في ضوء الإسلام - الطبعة الأولى - ١٩٨٣م - ص ٢٦

(٢١٠٨) د/ محمد عوض رضوان - المرجع السابق - ص ١٣٩ .

(٢١٠٩) د/ إبراهيم محمد قطب - الموازنة العامة للدولة - الجزء الأول - الهيئة المصرية العامة للكتاب - ١٩٩٤م - ص ١٩٩ .

(٢١١٠) د/ محمد حسين إسماعيل ناصف - المحاسبة الحكومية والقومية في النظرية والتطبيق - مكتبة عين شمس - ٢٠٠٢م - ص ٢٤٢ .

(٢١١١) د/ ماجد راغب الحلو - علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية - دار الجامعة الجديدة للنشر - ٢٠٠٤م - ص ٤٣٧ .

فالموازنة العامة ليست مجرد تقديرات فحسب، وإنما هي تقديرات وضعت لتحقيق أهداف وبرامج استثمارية معينة، كتنفيذ المشروعات الاستثمارية أو أهداف وبرامج جارية، كإدارة الجامعات والمعاهد والمستشفيات وتشغيل المدارس وتسيير المرافق العامة وصيانتها.

ولما كانت دورة الموازنة العامة تتضمن ثلاث مراحل متتابعة - الإعداد والاعتماد والتنفيذ - فإن السؤال الذي يطرح نفسه الآن هو هل تعتبر عملية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة مرحلة رابعة في دورة الموازنة العامة؟

يرى بعض الفقهاء^(٢١١٢) أنه قد يعتقد البعض أن مراقبة التنفيذ هي المرحلة الرابعة في دورة الموازنة العامة، والواقع أن هذا الاعتقاد خاطئ تماماً لأن مراقبة تنفيذ الموازنة هي مرحلة متداخلة وليست مرحلة مستقلة تأتي في ختام دورة الموازنة العامة. وبعبارة أخرى فإن مراقبة تنفيذ الموازنة تبدأ مع أول مرحلة في دورة الموازنة العامة، وهي التحضير والإعداد وتستمر خلال عمليتي الاعتماد والتنفيذ، بل وتستمر كذلك بعد الانتهاء من التنفيذ، أي بعد انتهاء السنة المالية.

ففي مرحلة تحضير وإعداد الموازنة العامة، تتولى وزارة المالية دراسة ومناقشة مقترحات مختلف الجهات بهدف ترشيد الإنفاق العام، حيث يتم التأكد من عدم إدراج إتمادات غير ضرورية، ولا شك أن ذلك يعتبر من قبيل الرقابة المالية^(٢١١٣).

وكذلك في مرحلة اعتماد الموازنة فإن مراجعة ومناقشة السلطة التشريعية للبرامج والبنود المختلفة للإيرادات والنفقات العامة، يعتبر أيضاً من قبيل الرقابة المالية، وكذلك في مرحلة تنفيذ الموازنة العامة فهناك عدة صور للرقابة المالية السابقة واللاحقة الداخلية والخارجية.

بالإضافة إلى ذلك فإن مراقبة تنفيذ الموازنة العامة تستمر بعد انتهاء السنة المالية، حيث تقوم السلطة التشريعية ببحث ودراسة الحساب الختامي للدولة ومقارنته بالتقديرات الواردة في الموازنة العامة. وهكذا نرى أن مراقبة تنفيذ الموازنة العامة لا يمكن اعتبارها مرحلة مستقلة بذاتها، وإنما هي مرحلة متداخلة.

(٢١١٢) د/ علي لطفي - اقتصاديات المالية العامة - مكتبة عين شمس - ١٩٨٥م - ص ٢٨٦ - ٢٨٧.

(٢١١٣) د/ محمد عوض رضوان - مرجع سابق - ص ١٣٩.

المبحث الثاني

الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة

للسلطة التشريعية دور آخر في الرقابة على الميزانية عند تنفيذها، بخلاف الدور الخاص باعتمادها، وذلك حتى تتحقق من مطابقة التنفيذ للاعتماد.

وهذه الرقابة إما أن تكون أثناء تنفيذ الميزانية وتقوم بها لجنة الشؤون المالية بالبرلمان، والتي لها أن تطلب بيانات عن سير التنفيذ أثناء السنة المالية، أو أن تقوم بها السلطة التشريعية نفسها لدى تعديل الميزانية بالاعتمادات الإضافية أو نقل الاعتمادات.

والهدف من هذه الرقابة، هو السهر على تطبيق القوانين واللوائح والإدارة الحسنة للاقتصاد القومي ومنع الانحرافات وإساءة التصرف في الأموال العامة والكسب غير المشروع، وذلك من خلال الرقابة المتعددة التي يمارسها المجلس والوسائل التشريعية التي يمنحها له القانون من استجوابات للحكومة وأسئلة مكتوبة.

ويجوز لأعضاء البرلمان طلب تشكيل لجان تحقيق أو رقابة تشمل أي قطاع من قطاعات الدولة والقطاعات المسيرة ذاتياً أو المؤسسات العامة أو المختلطة أو أي مشروع كان تسهم فيه الدولة بقسط من أموالها أو تمنحه إعانة.

وعلى ذلك سنستعرض الرقابة البرلمانية المعاصرة على الموازنة العامة من خلال المطالب الثلاثة التالية:-

المطلب الأول:- الرقابة البرلمانية المعاصرة على الموازنة العامة في فرنسا.

المطلب الثاني:- الرقابة البرلمانية المعاصرة على الموازنة العامة في مصر.

المطلب الثالث:- الرقابة البرلمانية المعاصرة على الموازنة العامة في اليمن.

المطلب الأول

الرقابة البرلمانية المعاصرة على الموازنة العامة في فرنسا

يستطيع البرلمان الفرنسي ممارسة الرقابة المعاصرة على الموازنة العامة عن طريق إحدى الوسائل الثلاث الآتية:-

أولاً:- رقابة اللجان المالية المتفرعة من الجمعية الوطنية.

ثانياً:- مساعدة محكمة المحاسبات.

ثالثاً:- حق أعضاء البرلمان في ممارسة الرقابة.

رابعاً:- حق البرلمان في تكوين لجان تقصي الحقائق.

أولاً:- رقابة اللجان المالية المتفرعة من الجمعية الوطنية.

تشكل اللجان المالية من أعضاء الجمعية الوطنية وتُمارس هذه الرقابة في فرنسا عن طريق نوعين من اللجان:-

النوع الأول:- اللجان المالية الدائمة.

النوع الثاني:- لجنة الرقابة والتحقيق.

أ - اللجان المالية الدائمة:-

وهي تلك اللجان المالية التي تختص بعملية الفحص التفصيلي العملي للمشاريع الخاصة بإصدار القوانين المالية، وتستطيع تلك اللجان الحصول على كافة المعلومات المتعلقة بالميزانية عند تحويل الاستخدامات من باب إلى باب وارتباطات النفقة والإذن بصرفها في كل وزارة، وتستطيع الحصول على مبرر لتخصيص بعض الإيرادات^(٢١٤).

وهذه اللجان لها قيمة وأهمية كبيرة نظراً للمعلومات التي يمكن أن تحصل عليها سواءً عن طريق الرئيس الأول لمحكمة المحاسبات أو عن طريق المراقبين الماليين، وذلك من خلال تقارير الأوضاع المالية للنفقات والإيرادات التي ترسل كل ثلاثة أشهر، والمتعلقة بالقروض

العامّة أو الدين العام وارتباطات النفقة^(٢١١٥). وتمارس اللجان الدائمة عملها الرقابي عن طريق وسيلتين:-

الأولى تقليدية وتتمثل في ممارسة الرقابة على المستندات والمواقع والرقابة المكانية (الموضوعية). والثانية حديثة وتتمثل في ممارسة الرقابة من خلال النصوص القانونية.

الوسيلة الأولى:- الرقابة على المستندات (الموضوعية).

بموجب قانون الأموال الصادر في ٣٠ ديسمبر ١٩٥٨م، يلزم كتابة التقارير التابعين للجان المالية أن يُقدموا تقريراً عن ميزانية إحدى المصالح الوزارية وعليهم مراقبتها ومتابعتها بشكل دائم^(٢١١٦).

كما يتوافر للمسؤولين في البرلمان الاختصاص والصلاحيات الكاملة للحصول على كافة المعلومات والمستندات المتعلقة بتسهيل مهامهم باستثناء الحالات المحاطة بالسرية. وبالرغم من تمتع هؤلاء الكتابة بهذه السلطات الهامة، إلا أن التطبيق والواقع العملي أثبت عكس ذلك، وذلك لامتناع الكثير من المسؤولين والوزراء عن الإدلاء بالمعلومات والبيانات اللازمة لسير العمليات المالية في الوحدات والوزارات المختلفة وعلى رأسهم وزير المالية^(٢١١٧).

فهناك الكثير من الصعوبات التي تعرقلهم عن إنجاز أعمالهم فضلاً عن مهامهم وأنشطتهم الأصلية داخل البرلمان، وخير دليل على ذلك أنه في سنة ١٩٧٣م عندما أراد كتاب التقارير في المعارضة الحصول على مستندات من إحدى الهيئات قوبل طلبهم بالرفض^(٢١١٨).

الوسيلة الثانية:- الرقابة من خلال النصوص القانونية.

لقد تطورت الرقابة التي يمارسها البرلمان على الميزانية أثناء تنفيذها على أثر الأزمة المتعلقة بميزانية سنة ١٩٧٩م، وذلك وفقاً للاتجاهات السياسية المشجعة داخل الأغلبية البرلمانية، ولقد اختيرت ثلاثة نصوص تتعلق بكيفية حصول البرلمان على المعلومات وهي كالتالي:-

البنص الأول:- يتعلق بالمادة (٢٠) من القانون الصادر في ٣ يوليو ١٩٧٨م ويختص بالتنظيم النهائي لميزانية سنة ١٩٧٦م، ويتطلب نشر كل النصوص التنظيمية التي تتدخل بهدف تنفيذ القوانين المالية. وتنص هذه المادة أيضاً على ضرورة إرسال النصوص الصادرة حول

Blgaut Christian , Travaux diriges Finance Pubique , droit budgétaire et eyrolles , (٢١١٥)
١٩٩١ , p ٣٢٢٣.

Jean Claud, Martinez, et Pierre Di Malta, Le droit budgétaire, deuxième (٢١١٦)
edition Litec, ١٩٨١- ١٩٨٨,

p٨٥٠.

(٢١١٧)د/ جيهان الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٠٦.

(٢١١٨). Paysant Andre, OP .cit. , p ٣٢٨.

موضوعات سرية والمتعلقة بالأمن الداخلي والشئون الخارجية أو الدفاع القومي إلى الرئيس الأول وكتاب التقارير العام التابع للجنة الأموال التابعة للمجلسين (الجمعية الوطنية- مجلس الشيوخ) وذلك بصفة سرية^(٢١١٩).

البنص الثاني:- يتعلق بالمادة (٢٠) من القانون الصادر في ١٢ يوليو ١٩٧٩م. والتي تحتوي على تنظيم نهائي لميزانية سنة ١٩٧٧م، والمادة (٣٢) من القانون المالي لسنة ١٩٨٠م، أهتمت بتدعيم وسائل الرقابة البرلمانية في مسائل الإيرادات والنفقات المالية من حيث تزويد الحكومة بالمعلومات والبيانات للمقارنة الفعالة بين التوقعات والتحصيلات، ويجب على الحكومة توضيح أوجه إنفاقها.

البنص الثالث:- يتعلق بالمادتين (٢)، (٩٥) من قانون الأموال الصادر في ١٨ يناير سنة ١٩٨٠م، واتجهت المادتين لتدعيم الرقابة البرلمانية في أمور الدفاع والمجهود الاجتماعي. ويتضح مما سبق أن اللجان الدائمة تقوم بدور كبير، فهي تعمل على نشر التقارير والرقابة على المستندات وممارسة الرقابة المكانية وطلب الوثائق والمستندات المؤيدة لعملية الانفاق وسماع الوزراء والحصول على مبرر للإيرادات المخصصة^(٢١٢٠).

ولكن الواقع العملي أثبت أن الرقابة المعاصرة على الموازنة العامة ليست مهمه البرلمان ولا يمكنه ممارستها وذلك لعدة أسباب أهمها الآتي :-

- ١- امتناع العديد من الوزراء وعلى رأسهم وزير المالية عن الإدلاء بالمعلومات والبيانات الهامه لسير العمليات المالية داخل الوزارات المختلفة، مما يعرقل مهام كتاب التقارير^(٢١٢١).
- ٢- ممارسه حق الرقابة داخل الإدارات والوحدات الخاصة بالدولة ، وممارسه حق الرقابة على المستندات تتطلب ضرورة اكتمال الوقائع والأحداث المتعلقة بتنفيذ الميزانية .
- ٣- أن البرلمان عندما يريد ممارسته لرقابته بدون الإحالة إلى محكمه المحاسبات أو إلى لجانه المالية لا يستطيع ذلك، ودليل ذلك زيارة كتاب التقارير لإحدى الهيئات لممارسة الرقابة والتي تم رفضها، وكان ذلك في اعوام ١٩٧٣م ، ١٩٧٩م^(٢١٢٢).

ب- لجنة الرقابة والتحقيق :-

لجانه الرقابة والتحقيق هي لجنة مؤقته تم انشاؤها على فترات متقطعة في البرلمان الفرنسي. وتعرف هذه اللجنة بأنها اللجنة التي يستطيع البرلمان إنشائها بهدف جمع المعلومات المتعلقة ببعض الوقائع المحددة وتحقيقتها، وفي هذه الحالة يطلق عليها لجان التحقيق أو اللجان

Jean Claud, Martinez, , OP .cit. , p ٨٥١.(٢١١٩)

د/ جيهان عبداللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٠٧ .(٢١٢٠)

Paysant Andre, OP .cit. , p ٣٢٨.(٢١٢١)

Jean Claud, Martinez, , OP .cit. , p ٨٥١.(٢١٢٢)

التي تُشكل بغرض فحص بعض الإدارات المالية أو الإدارية أو الفنية للإدارات العامة أو المشروعات القومية وفي هذه الحالة يطلق عليها لجان الرقابة^(٢١٢٣).

وهذه اللجان يمكن أن تصبح وسيلة هامه ونموذجيه للمعلومات، ولكنها فقدت أهميتها بسبب امتناع الأغلبية البرلمانية داخل الجمعية الوطنية عن إنشاء مثل هذه اللجان فإمكانيات إنشائها ضعيفة، وأيضاً بسبب النظام القانوني الذي يحكم عمل هذه اللجان داخل البرلمان، حيث أنه منذ الفترة من ١٩٥٨م - ١٩٧١م قد مارست لجنة واحدة التحقيق، وتم تشكيل لجنة واحدة للرقابة داخل الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ^(٢١٢٤).

ومنذ عام ١٩٧٣م اتخذ قراراً بضرورة تجديد عمل هذه اللجان وذلك لأهميتها، حيث اثبت القرار تقدير رجال البرلمان لضرورة ألا يؤدي نظام الأغلبية البرلمانية لإعاقة عمل هذه اللجان في الرقابة على أعمال الحكومة وهي إحدى المهام الرئيسية للبرلمان^(٢١٢٥).

ونجد أن القانون الصادر في ١٩ يوليو سنة ١٩٧٧م قد أدخل بعض التعديلات الهامه على هذه اللجان تتمثل في :-

- ١- إمكانية الإتصال بمحكمة المحاسبات فهي تمثل وسيلة إضافية هامة للبرلمان.
- ٢- إعطاء كتاب التقارير حق الرقابة على المستندات، وحق الحصول على كافة المعلومات اللازمة لسير التحقيق والرقابة على الوحدات المحاسبية وحق نشر التقارير إلا ما أسنتني للسرية.
- ٣- إلزام الأشخاص المطلوب مثلهم أمام محكمة المحاسبات للإدلاء بشهادتهم وبدفع غرامة في حالة الامتناع عن الحضور، وتطبيق العقوبة الجنائية المنصوص عليها في قانون العقوبات في حاله الإدلاء بشهادة مزورة^(٢١٢٦).

ثانياً:- مساعدة محكمة المحاسبات :-

محكمة المحاسبات لا يقتصر دورها في مساعدة البرلمان على إعداد وتقديم مشروع قانون التسوية، ولكنها تمد البرلمان بالمعلومات الضرورية التي تطلب منه بواسطة اللجان البرلمانية ، وذلك عند اجراء التحقيقات. فقبل عام ١٩٧٦م لم يكن في استطاعة اللجان البرلمانية ممارسه أية تحقيقات حول المشروعات العامة ولكن منذ صدور قانون ٢٢ يونيو سنة ١٩٧٦م والذي نقل لمحكمة المحاسبات صلاحيات لجنة التحقيق على حسابات المشاريع العامة،

(٢١٢٣)د/ جيهان عبداللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٠٨.

(٢١٢٤) La lumiere Pierre, Les Finances publiques, Librairie Armand colin, ١٩٨٦, ١٤د , p. ٤٨٧.

(٢١٢٥) Paysant Andre, OP .cit. , p ٣٢٨.

(٢١٢٦)د/ جيهان عبداللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٠٩.

أصبحت الزيارات التفتيشية تمارس على الهيئات وإدارات الخدمات والمشاريع العامة الخاضعة لرقابه المحكمة^(٢١٢٧).

ثالثاً: - حق أعضاء البرلمان في ممارسة الرقابة.

يستطيع البرلمانين استخدام هذه الوسيلة عن طريق الأسئلة المكتوبة أو الشفوية، والتي يطلب فيها البرلمانين من وزير المالية معلومات معينة متعلقة بأحد أقسام الميزانية وفي الغالب يقومون باتخاذ قرار بإنشاء لجنة للتحقيق والرقابة تقوم بهذه المهام .

وفي فرنسا يستطيع رجال البرلمان ممارسة دورهم الرقابي على تنفيذ الميزانية عند التصويت على قانون الأموال المعدل أو التصحيحي حيث يتم الأخذ بقانون الأموال المعدل في كل الجلسات العادية في يونيو- نوفمبر^(٢١٢٨).

فوفقاً لنص المادة الثانية من الأمر الأساسي الصادر في ٢ يناير ١٩٥٩م:- قوانين الموازنة والتي يطلق عليها (القوانين التصحيحية) هي التي تستطيع تعديل نصوص قانون الميزانية السنوي، وذلك أثناء السنة المالية. والسبب في إنشاء هذه القوانين يرجع لحالة الضرورة، والمتمثلة في استحالة تخصيص إعتمادات الميزانية بدقة فهي مجرد تقديرات وتوقعات.

فإذا ما كشف الواقع أن حجم الاعتمادات المدرجة لا يغطي المطلوب، فيجب تعديل قانون الموازنة السنوي، وهذا ما يحدث مرتين خلال السنة الواحدة على الأقل في فرنسا^(٢١٢٩).

والهدف من هذه القوانين لا يقتصر على مجرد إدخال عدد من التعديلات على التراخيص الممنوحة عند التصويت على الموازنة الأولية، بل يمتد ليشمل التصديق على تلك التعديلات والتي يستطيع أعضاء البرلمان اثناءها طلب التبريرات والتفسيرات الضرورية المتعلقة بالتعديل في تنفيذ إعتمادات معينة أو بفتح الاعتمادات الإضافية أو إلغاء الإعتمادات من الحكومة.

ومن حيث الواقع العملي فقوانين الأموال المعدلة فيما عدا بعض الاستثناءات لا تلقى اهتماماً كبيراً على الرغم من أن هذه القوانين تعد فرصة كبيرة يستطيع البرلمان من خلالها تقدير سياسة الحكومة المتعلقة بالميزانية والحصول على تفسيرات حول الموقف المالي للحكومة^(٢١٣٠).

(٢١٢٧)د/ جيهان عبداللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٠٩ .

(٢١٢٨)Loic Philip, Finance publiques, Troisieme edition, ١٩٨٩, Cujas, P.٢٩٠.

(٢١٢٩)Plangent Bernard, droit public, droit Financer, droit fiscal, T, ٢eme ed., sirez,, (٢١٢٩) ١٩٩٢, p.٢٣

(٢١٣٠)Loic Philip, OP .cit. , p ٢٩٠.

رابعاً:- حق البرلمان في تكوين لجان تقصي الحقائق.

بالرغم من أن الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٨٧٥م لم ينص على حق تشكيل لجان تقصي الحقائق، إلا أن العمل قد جرى في الجمعية الوطنية الفرنسية على إجراء التحقيقات في جميع الأمور التي تهم البلاد، ومن أهم هذه التحقيقات التي جرت في فرنسا التحقيق الذي أجري سنة ١٨٣٢م حول عجز ظهر في أموال الخزانة العامة، وسمي بعجز " كنسر "، وتحقيق أجري سنة ١٨٣٥م بشأن تنظيم احتكار الدخان، كما أجري تحقيق سنة ١٨٧٠م في شأن الأحوال الاقتصادية والبحرية والتجارية، كما أجريت عدة تحقيقات عامي ١٨٧٤م، ١٨٧٥م حول حركة العصيان التي وقعت حول نظام الحبس، ونظام السجون والتوريدات الحربية^(٢١٣١).

المطلب الثاني**الرقابة البرلمانية المعاصرة على الموازنة العامة في مصر**

يقوم البرلمان بدور هام في الرقابة على الموازنة العامة بكافة صورها، فهو يستطيع عن طريق إجماعه بكامل هيئته، أو عن طريق لجانه المتفرعة عنه أن يراقب ويتابع الحكومة أثناء تنفيذ الموازنة العامة. وذلك بإتباعه أحد الطرق والأساليب الآتية:-

أولاً:- حق المجلس في تكوين لجان تقصي الحقائق.

ثانياً:- حق لجان الشئون المالية والاقتصادية في طلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير تنفيذ الموازنة العامة أثناء السنة المالية.

ثالثاً:- حق أعضاء البرلمان في توجيه وسائل الرقابة البرلمانية المختلفة.

رابعاً:- موافقة البرلمان على الاعتمادات الإضافية.

أولاً:- حق المجلس في تكوين لجان تقصي الحقائق.

التحقيق البرلماني أو لجان تقصي الحقائق، تعد من وسائل الرقابة البرلمانية، حيث يمكن من خلالها الوقوف على حقيقة ما قد يثار من خلال هذه الوسائل من موضوعات أو مشكلات مالية أو إدارية أو اقتصادية، ناتجة عن نشاط إحدى المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشروع من المشروعات العامة.

وتلجأ المجالس النيابية لهذه اللجان حينما تكون البيانات والمعلومات المقدمة من الحكومة غير كافية، أو أن بعض الأعضاء يشكك في صحتها. وفي مثل هذه الحالات تكون مهمة لجان تقصي الحقائق استيفاء المعلومات وكشف الحقيقة بالوسائل المختلفة التي ترى أنها كفيلة بتحقيق

(٢١٣١)د/ جيهان الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٢٠.

أغراضها. كما يحق لها الإطلاع على كافة المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابس والوقائع^(٢١٣٢).

وقد نص الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٢م والمعدل سنة ٢٠١٤م على هذا الحق صراحة، حيث نصت المادة (١٣٥) منه على أن "لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه بتقصي الحقائق في موضوع عام، أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها، ويقرر المجلس ما يراه مناسباً في هذا الشأن. وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله. وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك. وفي جميع الأحوال لكل عضو في مجلس النواب الحق في الحصول على أية بيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله في المجلس".

أعطت اللائحة الداخلية لمجلس النواب الخيار للمجلس بين أن يعهد بالتحقيق إلى لجنة خاصة يكونها أو أن يكلف به إحدى لجانه إذا رأى أن ذاتية تخصصها أو طبيعة الموضوع المراد التحقيق فيه، لا تقتضي تكوين لجنة تحقيق خاصة^(٢١٣٣).

ووفقاً للنظام المصري^(٢١٣٤)، يتم تكوين لجنة التحقيق أو لجنة تقصي الحقائق من أعضاء المجلس بقرار من المجلس يصدر بناء على ترشيح رئيسه، على أن يلتزم الرئيس في الترشيح بأمرين:

أولهما: الخبرة والتخصص فيمن يقع عليهم الاختيار بالموضوعات التي يجري التحقيق بشأنها.

والآخر: أن يعكس الاختيار مختلف الاتجاهات السياسية داخل المجلس، بمعنى أن يراعى تمثيل الهيئات البرلمانية لأحزاب المعارضة والمستقلين، إذا كان عددهم لا يقل عن عشرة أعضاء. وفي جميع الأحوال يجب ألا يقل عدد أعضاء اللجنة عن سبعة أعضاء، ولا يزيد على خمسة وعشرين عضواً. ويخضع تحديد هذا العدد، طبقاً لأهمية موضوع التحقيق.

وللجنة تقصي الحقائق أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات، ولها حق الإطلاع على وثائق الإدارة، والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها، والكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها، وللجان تقصي الحقائق سلطة استدعاء كل شخص ترى ضرورة الاستماع إلى أقواله أو شهادته، وللجنة الحق في الانتقال إلى أي من الوحدات الإدارية أو الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق، وإجراء المعاينات اللازمة، والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق. وفي

(٢١٣٢)د/ عوف محمود الكفراوي - الرقابة المالية، النظرية والتطبيق - مطابقة الانتصار - ط٢ - ٢٠٠٤م - ص ١١٥.

(٢١٣٣)المادة (٢١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري. تقرر اللوائح تنظيم للجان بشكل عام، وهو ما يسري على لجان التحقيق، وعلى ذلك أنظر: المواد (٦٦، ٦٧، ٦٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

(٢١٣٤)المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

جميع الأحوال، تكون نفقات الانتقال والزيارات الميدانية على المجلس النيابي التابعة له لجنة التحقيق حسب الأحوال^(٢١٣٥).

يعد إجراء التحقيق البرلماني من الحقوق الجماعية التي لا تمارس بناءً على طلب عضو واحد، وإنما لا بد أن يشاركه في التقدم بالطلب مجموعة من الأعضاء لا يقل عددهم عن عشرين عضواً على الأقل^(٢١٣٦).

وتجدر الإشارة إلى أن طلب التحقيق وفقاً لللائحة مجلس النواب المصري لا يقتصر على أعضاء المجلس وفقاً للتحديد السابق فحسب، وإنما يجوز أيضاً أن يقدم من اللجنة العامة للمجلس أو إحدى لجانها الأخرى، بل أنه يجوز لرئيس الدولة أو للحكومة طلب إجراء التحقيق أيضاً^(٢١٣٧).

يجب على اللجنة أن تضمن تقريرها بياناً وافياً عن الموضوع المحال إليها، وما اتخذته من إجراءات لتقصي جميع الحقائق، والخطوات التي سلكتها في سبيل جمع المعلومات والبيانات، وما تكشف لها عن حقيقة الأوضاع الاقتصادية والمالية والإدارية المتعلقة بالجهة التي كلفت اللجنة بفحص أحوالها ومدى التزامها بمبدأ سيادة القانون وبالخطة العامة والموازنة العامة للدولة وكذا النتائج التي توصلت إليها عبر أدائها لمهمتها، وما تراه من توصيات بناء على ذلك، لأن المجلس سيتخذ قراره أخيراً بناء على هذا الأساس^(٢١٣٨).

تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة معينة على الأكثر من تاريخ إحالة الموضوع إليها ما لم يحدد المجلس ميعاداً آخر، فإذا انقضى الميعاد ولم يقدم التقرير، فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير، وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها، وللرئيس أن يعرض الأمر على المجلس ليقرر ما يراه^(٢١٣٩).

ويناقش المجلس تقارير لجان تقصي الحقائق في أول جلسة تالية لتقديمها. وتكون أولوية الكلام في مناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق لمن يقدم طلباً كتابياً بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد للمناقشة^(٢١٤٠).

ومن أهم وأخطر التقارير التي ناقشها البرلمان المصري على مراحل تطوره المختلفة تقرير لجنة تقصي الحقائق بشأن غرق العبارة "السلام ٩٨" في مياه البحر الأحمر والذي راح ضحيته أكثر من ألف شخص. حيث أفلعت "العبارة السلام ٩٨" من ميناء "ضبا" السعودي في

(٢١٣٥) المادة (٢٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

(٢١٣٦) المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

(٢١٣٧) د/ محمد باهي أبو يونس- الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - ٢٠٠٢م - ص ١٢١.

(٢١٣٨) المادة (٢٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

(٢١٣٩) المادة (٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، وهي القواعد التي تنطبق أيضاً على لجان التحقيق، حيث أحالها إليها المادة (١٢٢).

(٢١٤٠) المادة (٢٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

رحله عودتها إلى ميناء "سفاجا" وعلى متنها أكثر من ٤٠٠ راكب وذلك في ٢٠٠٦/٢/٢م منهم ١٢٩٨ مصري ، وبعد ساعتين من إقلاعها شب حريق وحاول أفراد الطاقم التعامل معه بدون جدوى إلى ان غرقت العبارة بالكامل على مسافه ٤٣ ميلا من الشاطئ السعودي ، وعلى أثر ذلك الحادث قرر مجلس الشعب تشكيل لجنة لتقصي الحقائق وذلك إعمالا لنص المادة (٣١٨) من اللائحة الداخلية للمجلس، وقامت اللجنة بعملها وبذلت كل جهد ممكن في أداء مهمتها وقد تكشف للجنة التي كلفها المجلس باستظهار حقيقة هذا الحادث المفجع مدى التهاون والإهمال الذي يقترب حد العمد خاصة إهمال هيئة السلامة البحرية في تطبيق القواعد المنصوص عليها في القوانين والمعاهدات والأعراف الدولية لضمان سلامة الركاب^(٢١٤١).

فضلاً عن ما جاء بالتقرير "القبيلة" الذي أعدته "لجنة الصناعة والطاقة" بمجلس الشورى حول "العبارة السلام ٩٨" ليكشف أبعاد أزمة الامن والسلامة في وسائل النقل البحري في مصر. وقد رصد التقرير أوجه القصور التي تمثلت في وجود نقص كبير في إمكانيات الإنقاذ، وإجراءات الأمن والسلامة المفقودة، ونقص في إمكانيات استقبال الأحياء الناجين وفشل النظام الخاص بالتعرف على جثث الضحايا^(٢١٤٢).

وقدمت اللجنة تقريرها الذي يعد من أهم وأخطر التقارير في السوابق البرلمانية إلا أن الأثر القانوني لهذا التقرير لم يتعد حدود قاعة اجتماعات مجلس الشعب ، على الرغم من احتواء التقرير على حقائق مدعمة ومستندات ووثائق دامغة والتي لم تستطع الحكومة التشكيك فيها إلا أن المناقشة قد انتهت في مجلس الشعب في جلسته المعقودة يوم ٢١ مايو سنة ٢٠٠٧م إلى الموافقة على الاقتراح الذي تقدم به أكثر من ٢٠ نائباً بالانتقال إلى جدول الاعمال.

بالرغم من أن تشكيل لجان تقصي الحقائق يعد وسيلة رقابية فعالة ولها أهمية كبيرة إلا أن امتناع الأغلبية البرلمانية عن إنشائها، والنظام القانوني الذي يحكم عمل هذه اللجان قد يُفقد هذه الوسيلة أهميتها، ويتضح ذلك من رفض مجلس الشعب تشكيل لجنة لتقصي الحقائق حول موضوع تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات عن حقيقته الخسائر المالية والمخالفات التي حققتها شركات قطاع الأعمال العام وسياسة الحكومة لإصلاحها وذلك من خلال الطلب المقدم والموقع عليه من ٢٤ عضواً من أعضاء مجلس الشعب^(٢١٤٣).

وقد تسأل رئيس مجلس الشعب آنذاك عن رأي الأغلبية ومدى موافقتها أو رفضها لتشكيل هذه اللجنة وكان الرد برفض أغلبية أعضاء المجلس بتشكيل لجنة تقصي حقائق وتأييد سياسة الحكومة للإصلاح الاقتصادي والإداري^(٢١٤٤).

(٢١٤١) د/ جلال البنداري - التحقيق البرلماني لجان تقصي الحقائق - بدون ناشر - ٢٠٠٧م، ٢٠٠٨م - ص ٤.

(٢١٤٢) الجرائم المالية للحكومة - مجلة الأهرام الاقتصادي - العدد ١٩٤٦ - ٢٤ ابريل ٢٠٠٦م - ٢٦ ربيع أول ١٤٣٧هـ - ص ٢٨، ٢٩. نقلاً عن د/ جيهان الرفاعي - مرجع سابق ص ١١٩.

(٢١٤٣) د/ جيهان الرفاعي - مرجع سابق ص ١١٩.

(٢١٤٤) مضبطة مجلس الشعب - الجلسة الحادية والستين - الفصل التشريعي السابع - دور الانعقاد العادي الأول - ١٠ يونيو ١٩٩٦م - ص ٢٥٢.

ثانياً:- حق لجان الشئون المالية والاقتصادية في طلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير تنفيذ الموازنة العامة أثناء السنة المالية.

يقوم مجلس النواب بمتابعة تنفيذ الموازنة العامة للدولة، وذلك عن طريق اللجان المالية المتفرعة عنه، وهذه اللجان على رأسها لجنة الخطة والموازنة والتي تقوم بالدور الرئيسي في اضطلاع مجلس النواب بدوره في الرقابة على الموازنة العامة. كما أن من حق هذه اللجان استدعاء كبار الموظفين المختصين بالشئون المالية في جميع المصالح والمؤسسات الحكومية والعامة، ومساءلتهم والاستماع اليهم فيما يخص مالية الدولة العامة أو ماليتهم الخاصة. ولهذه اللجان أيضاً حق طلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير تنفيذ الموازنة العامة^(٢١٤٥).

كما تختص لجنة الخطة والموازنة وفقاً لما تضمنته اللائحة الداخلية للمجلس بالآتي^(٢١٤٦):-

- ١- الخطة والموازنة العامة للدولة والموازنات الأخرى.
- ٢- موازنات وحدات الإدارة المحلية بالاشتراك مع لجنة الإدارة المحلية.
- ٣- موازنة الجهاز المركزي للمحاسبات.
- ٤- التقارير السنوية والدورية للجهاز المركزي للمحاسبات وتقاريره عن الحسابات الختامية، والتقارير الخاصة التي يعدها عن المركز المالي للمصالح والأجهزة والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية والقطاع العام.
- ٥- التشريعات المتعلقة بالجمارك والضرائب والرسوم والأنظمة المالية.
- ٦- موازنة مجلس النواب وحساباته الختامية.

وغير ذلك من المسائل الداخلة في اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بالتخطيط وبالمالية. وحيث أن لجنة الخطة والموازنة تقوم بدور رئيسي في قيام مجلس النواب بالرقابة على الموازنة العامة، فقد أجازت اللائحة الداخلية أن تشكل أثناء نظرها المشروعات المنصوص عليها في المادة (١٢٨) ومنها مشروع الموازنة - وبموافقة رئيس المجلس - لجاناً فرعية من بين أعضائها لدراسة بعض الجوانب في الموضوعات المطروحة عليها، وإعداد تقارير عنها للاستعانة بها في تقديم تقريرها للمجلس وفقاً للمادة (١٢٨، ١٢٩) من اللائحة^(٢١٤٧).

(٢١٤٥)د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٢٣ .

(٢١٤٦)المادة (٤٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

(٢١٤٧)تنص المادة (١٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن ((يعتبر رؤساء اللجان النوعية وممثلو الهيئات البرلمانية للأحزاب أعضاء في لجنة الخطة والموازنة فور إحالة مشروعات القوانين المبينة في البنود (أولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً) من المادة (١٢٦) من هذه اللائحة، وذلك حتى ينتهي المجلس من نظرها)) كما نصت المادة (١٢٩) على أن ((يجوز للجنة الخطة والموازنة أن تشكل- أثناء نظرها المشروعات المنصوص عليها في المادة السابقة بموافقة رئيس المجلس- لجاناً فرعية من بين أعضائها لدراسة بعض الجوانب في الموضوعات المعروضة عليها وإعداد تقرير عنها لتستعين به في تقريرها للمجلس. ومع مراعاة أحكام الفقرة السابقة تسرى بالنسبة لهذه اللجان الفرعية قواعد وإجراءات عمل اللجان النوعية المنصوص عليها في هذه اللائحة)).

وبالرغم من أن لجنة الخطة والموازنة تقوم بدور فعال في قيام مجلس النواب بدوره في الرقابة على الموازنة العامة، إلا أنه يوجد ما يقيد فاعليه دور هذه اللجنة، وهو ما ورد في المادة (١٣٠) من اللائحة الداخلية للمجلس والتي تنص على وجوب أن تأخذ رأي الحكومة في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة العامة، ويجب أن يتضمن تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته^(٢١٤٨).

وبالرغم أن ميزه هذه المادة تتضح في اختصار الوقت من خلال التشاور بين اللجنة والحكومة قبل عرض التقرير على المجلس في جلسة عامة، إلا أن العيب يكمن في اضطرار لجنة الخطة والموازنة إلى الموافقة على رأي الحكومة في الغالب حيث تكون الأغلبية الحاكمة قادرة على أن يخرج تقرير اللجنة متمشياً مع رؤية الحكومة.

وتسري أحكام الفقرة السابقة على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أية لجنة من لجان المجلس أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية^(٢١٤٩).

ويبدو أنه قد شهدت الأونة الأخيرة تطوراً هاماً في دور لجنة الخطة والموازنة وفي قدرتها على استخدام سلطتها الرسمية بشكل فعال، وقد انعكست مظاهر هذا التطور في أمرين:-

الأمر الأول:- تطور التقارير المقدمة من لجنة الخطة والموازنة تجاه مالية الدولة والموازنة العامة بما أسهم في زيادة وضوح وشفافية تلك التقارير وما تعرضه من حقائق ومعلومات مالية واقتصادية.

الأمر الثاني:- زيادة فاعلية دور اللجنة ومبادرتها بعرض العديد من الإصلاحات المالية التي تبنتها الحكومة.

ولقد كان للتطور الواضح الذي حدث في دور لجنة الخطة والموازنة في السنوات الأخيرة، أثره في تعميق عملية فحص الموازنة العامة والرقابة على تنفيذها، بالإضافة إلى مبادرة اللجنة بعرض التشريعات الخاصة بالموازنة العامة ومالية الدولة، والتي تتماشى مع أفضل الممارسات الدولية في هذا الشأن^(٢١٥٠).

والجدير بالذكر أن لجنة الخطة والموازنة العامة قامت بإرساء دور مجلس الشعب - مجلس النواب حالياً - في تعديل الموازنة العامة بشكل غير رسمي قبل التعديلات الدستورية الأخيرة وذلك بحوالي سنتين من خلال التعديلات التي أدخلتها اللجنة بالاتفاق مع وزارة المالية على مشروع الموازنة العامة للعامين الماليين ٢٠٠٥/٢٠٠٦، ٢٠٠٦/٢٠٠٧م.

(٢١٤٨)د/ جيهان الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٢٣.

(٢١٤٩)د/ محمد صفي الدين خربوش - دور مجلس الشعب في الرقابة على الموازنة العامة للدولة - ورقة عمل مقدمة لمؤتمر إدارة الموازنة العامة اتجاهات ورؤي جديدة - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - سنة ٢٠٠٤م - ص ٣٢٧.

(٢١٥٠)د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٢٤.

وقد أدى تطور لجنة الخطة والموازنة على النحو المتقدم إلى أن أصبح مجلس الشعب - مجلس النواب حالياً - شريكاً فاعلاً وأساسياً للحكومة في صياغة وتنفيذ خطة اصلاحية واسعة تتفق مع التوجه العالمي في هذا الشأن^(٢١٥١).

ثالثاً:- حق أعضاء البرلمان في استخدام وسائل الرقابة البرلمانية المختلفة.

إزاء تطور نظم الموازنة العامة للدولة، ولأهمية الرقابة عليها من قبل أعضاء البرلمان، رأى البعض أنه لا بد من إعداد أعضاء البرلمان إعداداً تاماً لفحص وتحليل ومناقشة المقترحات الخاصة بالنفقات^(٢١٥٢).

وقد أجاز الدستور المصري بالمواد (١٢٩-١٣٥) منه لأعضاء المجلس ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة سواء مجتمعين أو منفردين، وهذه الرقابة يمارسها الأعضاء من خلال توجيه الأسئلة أو تقديم طلبات الإحاطة وتقديم طلبات المناقشة، وتقديم الاستجابات أو تقرير المسؤولية السياسية، والمجلس يمارس الرقابة على كل أعمال الحكومة بما فيها تنفيذ الموازنة العامة للدولة وكافة أعمالها المالية، وقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب استخدام هذه السلطات بالمواد (١٨٠-٢١٧).

وعلى ذلك فقد مارس أعضاء البرلمان دورهم الرقابي بأرقام غير مسبوقة في دور الانعقاد الخامس من الفصل التشريعي السابع سنة ٢٠٠٠م، فقد بلغ عدد توجيه الأسئلة التي أجيب عنها ١٧٠ سؤالاً منها ٥ أسئلة تعلقت بإهدار المال العام عند طرح وحدات قطاع الأعمال للبيع والمخالفات المالية ببعض شركات هذا القطاع. وناقش المجلس ١٧ استجابة منهم ١٣ استجابة قدمت بشأن قضايا المال العام وقد شارك في مناقشتها ٣٣ عضواً^(٢١٥٣).

وأهم هذه الاستجابات كما هو مثبت بمضابط المجلس جاءت على النحو التالي:-

- ١- استجابة موجة إلى وزير قطاع الأعمال العام - وزارة الاستثمار حالياً - من أحد الأعضاء عن إهدار المال العام بإقامة مشروعات صناعية كبرى، ثم تصفية هذه المشروعات وبيعها وتشريد العمال^(٢١٥٤).
- ٢- استجابة موجة إلى وزير النقل من أحد الأعضاء عن التجاوزات المالية والإدارية والخلل القائم بشركة مصر للطيران، وما ترتب على هذا الخلل وسوء الإدارة من إهدار المال العام^(٢١٥٥).

(٢١٥١)د/ محمد زكي علي - الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري - رسالة دكتوراه - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٨م - ص ١٦٠.

(٢١٥٢)د/ عبد العزيز سيد محمد - ميزانية البرامج والأداء - مكتبة الأنجلو المصرية - ١٩٩٦م - ص ٢٧٢.

(٢١٥٣)د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٢٨.

(٢١٥٤)مضبطة مجلس الشعب - الجلسة الرابعة والخمسين - الفصل التشريعي السابع - دور الانعقاد الخامس - في ٢٨ مارس ٢٠٠٠م.

وقدم حوالي ٣١٥ طلب إحاطة منها ١٣ طلب إحاطة متعلق بقضايا إهدار المال العام، وقد ناقش المجلس أيضاً ٦٣٣ مشروع قانون منها ١٣٩ مشروع قانون مالي وحسابات ختامية للموازنة العامة للدولة^(٢١٥٦).

رابعاً :- موافقة مجلس النواب على الإعتمادات الإضافية .

سبق البيان أن الموازنة العامة لا تنفذ إلا باعتماد مجلس النواب لها، وقد يحدث أثناء تنفيذ الموازنة ألا تقي الإعتمادات المخصصة بالموازنة لمواجهة ظروف طارئة حدثت ولم تكن بالحسبان عند إعداد مشروع الميزانية وهو ما يتطلب تدبير إعتمادات إضافية أو اعتمادات تكميلية^(٢١٥٧).

ويمكن التمييز بين نوعين من الإعتمادات الإضافية:-

الإعتمادات التكميلية:- وهي التي تهدف الحكومة من طلبها مواجهة عدم كفاية اعتماد مخصص لخدمة عامة مقررة أصلاً في الميزانية.

الإعتمادات غير العادية:- وهي التي تهدف الحكومة من طلبها إنشاء خدمة عامة جديدة لم تكن أصلاً مقررة في الميزانية، أو التوسع في خدمة عامة كانت مقررة في الميزانية ونتيجة ظروف استثنائية لم تكن موضوعة في الحسبان عند إعداد الميزانية واعتمادها من البرلمان.

وفي جميع الأحوال فإن الإعتمادات الإضافية لا تسري إلا بعد موافقة البرلمان عليها. فالحكومة يجب ألا تتجاوز إعتمادات النفقة الواردة في الميزانية، أو تقوم بإنفاقها في غير ما خصصت له، إلا بعد استئذان السلطة التشريعية.

وقد نظم الدستور المصري لسنة ٢٠١٢م والمعدل سنة ٢٠١٤م هذا المظهر من مظاهر الرقابة البرلمانية. فالمادة (١٢٤) من الدستور تنص على أنه ((... وتجب موافقة المجلس على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها وتصدر الموافقة بقانون)). كما تنص المادة (١٢٧) من الدستور على أنه " لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزنة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب".

كما أن قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣م والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥م قرر في مادته رقم (٢٤) بأنه ((لا يجوز تجاوز إعتمادات أي باب من أبواب

(٢١٥٥) مضبطة مجلس الشعب - الجلسة الثالثة عشر - الفصل التشريعي السابع - دور الانعقاد الخامس - في ١٩ سبتمبر ١٩٩٩م .

(٢١٥٦) تقرير تحليلي عن نشاط إنجازات مجلس الشعب في دور الانعقاد الخامس من الفصل التشريعي السابع - صادر من الأمانة العامة لمجلس الشعب - يوليو ٢٠٠٠م.

(٢١٥٧) د/ أحمد السيد عطا الله - المرجع السابق - ص ٢٧٥.

الاستخدامات المختلفة أو استحداث نفقات غير واردة بالموازنة إلا بعد الرجوع إلى وزارة المالية، وموافقة مجلس النواب وصدور القانون الخاص بذلك)).

وتتجسد رقابة البرلمان هنا في تقييم مبررات الحكومة بفتح الاعتمادات الإضافية، وهو ما يفسح المجال للمجلس للاطلاع على أعمال السلطة التنفيذية، هذا من جانب ومن جانب آخر فهو صاحب الأختصاص بإصدار قانون ربط الموازنة، ومن ثم فهو الذي يملك وحده حق التعديل عليه^(٢١٥٨).

المطلب الثالث

الرقابة البرلمانية المعاصرة على الموازنة العامة في اليمن

يمارس مجلس النواب اليمني الرقابة البرلمانية المعاصرة على تنفيذ الموازنة العامة باعتباره ممثلاً للشعب، ولمجلس النواب سلطة الموافقة على تعديل الموازنة العامة أثناء تنفيذها والموافقة على عقد القروض الخارجية وذلك نتيجة لظروف طارئة.

كما أن له ممارسة هذه الرقابة عن طريق اللجان المتفرعة منه مثل لجنة الشؤون المالية والتي تتولى متابعة تنفيذ الموازنة العامة للدولة، كما أن للمجلس الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة عن طريق تشكيل لجان تقصي الحقائق، فالمجلس يستطيع عن طريق إجماعه بكامل هيئته أو عن طريق لجانه المتفرعة عنه أن يتابع ويراقب الحكومة أثناء تنفيذ الموازنة العامة^(٢١٥٩). وذلك باتباعه احد الطرق والأساليب التالية:-

- حق لجنة الشؤون المالية في تنفيذ الموازنة العامة.
- حق المجلس في تكوين لجان تقصي الحقائق.
- الرقابة على التنفيذ بإستخدام وسائل الرقابة البرلمانية من قبل أعضاء المجلس.
- موافقة البرلمان على الاعتمادات الإضافية.

الفرع الأول

الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة عن طريق لجنة الشؤون المالية

يقوم مجلس النواب بمتابعة تنفيذ الموازنة العامة للدولة وذلك عن طريق لجنة الشؤون المالية المتفرعة عنه، وهذه اللجنة هي التي تقوم بالدور الرئيسي في اضطلاع مجلس النواب بدوره في الرقابة على الموازنة العامة.

وتتكون لجنة الشؤون المالية من عدد لا يقل عن تسعة أعضاء ولا يزيد عن ثمانية عشر عضواً^(٢١٦٠)، وتختص هذه اللجنة وفقاً لما تضمنته اللائحة الداخلية لمجلس النواب بالآتي^(٢١٦١):-

- أ- دراسة كل ما يتعلق بمشاريع قوانين الضرائب والرسوم والتكاليف العامة.
- ب- دراسة مشاريع القوانين والاتفاقيات والقروض الخاصة بالمالية العامة للدولة ومؤسساتها المالية والبنوك والمصالح الإيرادية.
- ج- دراسة الموازنات الخاصة بالمالية العامة للدولة ومؤسساتها المالية والبنوك والمصالح الإيرادية وحساباتها الختامية.
- د- الاشتراك بدراسة ومراجعة الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة والصناديق الخاصة ومؤسسات القطاعين العام والمختلط وحساباتها الختامية.
- هـ- الرقابة على المؤسسات والمصالح الإيرادية ومراقبة مستوى أداء البنوك والمؤسسات المالية لمهامها وفقاً لقوانين إنشائها.
- و- دراسة ومراجعة مشروع موازنة المجلس وحسابه الختامي والإشراف على عملية الجرد السنوي لخزينة المجلس وممتلكاته.
- ز- متابعة مستوى تنفيذ موازنات المالية العامة والمؤسسات المالية والمصالح الإيرادية إيراداً ومصرفاً.
- ح- دراسة ومراجعة ما تتخذه الحكومة من سياسات مالية ونقدية وتقييم أثر هذه السياسات على جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية.
- ط- النظر فيما يحيله إليها المجلس وهيئة رئاسته من مواضيع.

كما أن من حق لجنة الشؤون المالية التأكد من تنفيذ الموازنة العامة للدولة وموازنة الوحدات الاقتصادية والموازنات المستقلة والملحقة، وموازنات الصناديق الخاصة وبيانها المالي والبرنامج الاستثماري لكل سنة مالية^(٢١٦٢). ولها أن تطلب مباشرة حضور الوزير المختص بالموضوع المعروف أمامها أو من يمثله، أو رؤساء الأجهزة المركزية والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، وغيرهم من القائمين على إدارة قطاعات

(٢١٦٠) المادة (٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

(٢١٦١) المادة (٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

(٢١٦٢) المادة (٥٢) الفقرة (ج) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

عامة أو مختلطة من نشاط المجتمع، وعلى المطلوبين أن يزودوا اللجنة بالإيضاحات والبيانات التي تساعدها على أداء مهامها وممارسة اختصاصها^(٢١٦٣).

وحيث أن لجنة الشئون المالية تقوم بدور رئيسي في قيام مجلس النواب بالرقابة على الموازنة العامة، فقد أجازت اللائحة الداخلية للمجلس للجنة أن تشكل من بين أعضائها لجاناً فرعية تشرف على القطاعات والأنشطة الداخلية في إطار اختصاصات اللجنة^(٢١٦٤). كما يجوز للجنة أن تستعين في أعمالها بعضو أو أكثر من أعضاء المجلس أو من موظفيه بالدوائر القانونية والفنية المختصة بالمجلس في تقديم الدراسات والأبحاث والبيانات والمعلومات والمقارنات والتحليلات المتصلة بمهامها، كما يجوز لها الاستعانة بواحد أو أكثر من الخبراء أو الأكاديميين من أساتذة الجامعة أو موظفي الحكومة وغيرهم من ذوي الخبرة والتخصص^(٢١٦٥).

للجنة أن تطلب عند نظر أي مشروع قانون معروض عليها جميع الدراسات والإحصاءات والوثائق والشروح والبيانات التي اعتمدت عليها الحكومة في إعداد مشروع القانون، كما لها أن تطلب حضور المختصين الذين ساهموا في إعداد المشروع المعروض عليها لتزويد أعضاء اللجنة بالتفصيلات الضرورية التي تتعلق بالأوجه الفنية والأغراض المستهدفة منه^(٢١٦٦).

وبالرغم من أن اللجنة الخاصة بالموازنة العامة للدولة تقوم بدور فعال في قيام مجلس النواب بدورة في الرقابة على الموازنة العامة، إلا أنه يوجد ما يقيد فعالية دور هذه اللجنة. وهو ما ورد في المادة (١٦٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي تنص على وجوب أخذ رأي الحكومة في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة العامة، ويجب أن يتضمن تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته.

(٢١٦٣) المادة (٥٤) الفقرة (ب) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

(٢١٦٤) الفقرة (ج) من المادة (٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

(٢١٦٥) الفقرة (ب) من المادة (٥٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

(٢١٦٦) المادة (٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

الفرع الثاني

الرقابة عن طريق تشكيل لجان تقصي الحقائق

وهي لجان مصغرة يتم تشكيلها من البرلمان، وفي حالات معينة تتكون هذه اللجان من أكثر من لجنة، وتتيح لوائح المجالس التشريعية تشكيل لجنة خاصة لتقصي الحقائق في أي موضوع، وحول قضايا تهم الرأي العام تتعلق بالعبث بالمال العام أو انتهاك الحريات والحقوق أو الاتهام بالخروج عن الدستور والقانون وغيرها من المسائل الهامة التي تستدعي تشكيل هذه اللجان.

لجان التحقيق أو لجان تقصي الحقائق تعد من أهم ما يملكه البرلمان من وسائل لمباشرة مهمته الرقابية في الرقابة على السلطة التنفيذية، لذا يؤكد الإتجاه الحديث في الدساتير على أهمية هذه اللجان ومنحها أوسع السلطات^(٢١٦٧).

حيث يمكن الوقوف من خلال هذه اللجان على حقيقة ما قد يثار خلال هذه الوسائل من موضوعات أو مشكلات مالية أو إدارية أو اقتصادية، ناتجة عن نشاط إحدى المصالح الحكومية أو الهيئات أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشروع من المشروعات العامة^(٢١٦٨).

والتحقيق البرلماني وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وهي وسيلة عملية للغاية، إذ لا يمكن للبرلمان غيرها أن يكشف عيوب الجهاز الحكومي، سواءً من الناحية الإدارية أو المالية أو السياسية، فبواسطة التحقيق الذي يجريه البرلمان يمكن التعرف على المساوئ والانحرافات التي تنطوي عليها الإدارة الحكومية.

وعلى ذلك، يقصد بالتحقيق البرلماني، رغبة البرلمان في الاطلاع على معلومات عن الحكومة تتيح له ممارسة صلاحياته كتكليف لجنة من أعضائه لجمع المعلومات، وتقديم تقرير يتخذ على ضوءه القرار المناسب^(٢١٦٩).

كما قصد بهذا الحق أن يتوصل البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق. فإذا أثير موضوع - مما يدخل في اختصاص المجلس - وأراد أن يصدر فيه قراراً فأمامه أحد طريقتين:

إما أن يقتنع بالبيانات التي تقدمها له الحكومة عن أجهزتها المختصة، أو أن يحاول الوقوف على الحقيقة بنفسه، إذا ما داخله شك لسبب أو لآخر^(٢١٧٠).

(٢١٦٧) د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١١٥.

(٢١٦٨) P. ١٩٩٠. PRELOT (m), et outré institution politiques et constitionnel Paris. Dalloz. , ٧٤٦.

(٢١٦٩) د/ قائد محمد طربوش- السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري- بيروت- المؤسسة الجامعية للدراسات- ط١- ١٩٩٥م - ص ٣٧٧.

(٢١٧٠) د/ سليمان محمد الطماوي- السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة- ط٦- دار الفكر العربي- القاهرة - ١٩٩٦م - ص ٤٧٩.

وقد ذكر البعض^(٢١٧١) بأن الغاية من تمتع البرلمان بهذا الحق هي معرفة حقيقة الأوضاع في أجهزة الحكومة؛ لكي يتمكن المجلس من أعمال رقابته عليها وهو على بينة من الأمر؛ وحتى يتحقق من صدق وكمال الإجابات التي يتقدم بها الوزراء أمامه.

ويعد حق إجراء التحقيق من الحقوق المقررة للبرلمان ولو لم ينص عليه في الدستور^(٢١٧٢)، فهو إذن وسيلة من الوسائل الضرورية التي تمكن البرلمان من ممارسة صلاحياته الدستورية.

ومع ذلك فإن بعض الدساتير ومنها الدستور اليمني تنص على هذا الحق صراحة، حيث نصت المادة (٩٥) منه على أن "لمجلس النواب بناءً على طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يُكوّن لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانته لتقصي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة، أو فحص نشاط إحدى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام أو المختلط أو المجالس المحلية ولجنة في سبيل القيام بمهامها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى ضرورة سماع أقواله وعلى جميع الجهات التنفيذية والخاصة أن تستجيب لطلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تملكه من مستندات أو بيانات".

يعد إجراء التحقيق البرلماني من الحقوق الجماعية التي لا تمارس بناءً على طلب عضو واحد، وإنما لا بد أن يشاركه في التقدم بالطلب مجموعة من الأعضاء^(٢١٧٣).

ومن خلال مطالعته النص الدستوري فقد أعطى المشرع الدستوري للمجلس الخيار بين أن يعهد بالتحقيق إلى لجنة خاصة يكونها أو أن يكلف به إحدى لجانته إذا رأى أن ذاتية تخصصها أو طبيعة الموضوع المراد التحقيق فيه، لا تقتضي تكوين لجنة تحقيق خاصة. وسنوضح تشكيل هذه اللجان وطبيعة عملها من خلال الآتي:-

أولاً: - تشكيل لجان تقصي الحقائق:

وفقاً للنظام اليمني^(٢١٧٤)، فلمجلس النواب بناءً على طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانته لتقصي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة أو فحص نشاط أي من الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام أو المختلط أو المجالس المحلية، إلا أن اللائحة الداخلية للمجلس لم تضع الأسس اللازمة لتشكيل اللجنة الخاصة بتقصي الحقائق، وذلك على غرار ما سارت عليه

(٢١٧١) د/ ماجد راغب الحلو. القانون الدستوري - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية - ١٩٩٧م - ص ٣٤٩.

(٢١٧٢) أنظر في ذلك: د/ عادل الطبطبائي- السلطة التشريعية في دول الخليج العربي- الكويت- منشورات مجلة دراسات الخليج- ١٩٨٥م- ص ٢٧٨، د/ عثمان عبدالمك الصالح- الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت (دراسة نظرية تطبيقية) - مجله الحقوق - السنة الخامسة - العدد الرابع - ديسمبر ١٩٨١م - ص ٢١، د/ قائد محمد طربوش- مرجع سابق- ص ٣٧٨.

(٢١٧٣) المادة (٩٥) من الدستور اليمني، والمادة (٧٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني.

(٢١٧٤) المادة (٧٤) الفقرة (أ) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني.

اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري^(٢١٧٥)، والتي أوجبت على رئيس المجلس أن يلتزم في الترشيح بمراعاة أمرين:

أولهما: الخبرة والتخصص فيمن يقع عليهم الاختيار بالموضوعات التي يجري التحقيق بشأنها، **والآخر:** أن يعكس الاختيار مختلف الاتجاهات السياسية داخل المجلس، بمعنى أن يراعى تمثيل الهيئات البرلمانية لأحزاب المعارضة والمستقلين.

كما لم تحدد اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني العدد الذي تتكون منه لجنة تقصي الحقائق، وإنما يخضع تحديد عدد أعضاء اللجنة طبقاً لأهمية موضوع التحقيق. وتنتهي مدة اللجنة بانتهاء المهمة الموكلة إليها^(٢١٧٦).

يُحدد موضوع التحقيق البرلماني الذي تقوم به لجنة تقصي الحقائق وفقاً للرقابة البرلمانية ذاتها، ففي ضوء ذلك يجب أن تتوافر فيه الشروط الآتية^(٢١٧٧):

أولاً: أن يرد على الأجهزة الإدارية، والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة، أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة شريطة أن تكون قائمة على إدارة مرفق عام. كما يمكن أن يكون محلاً للتحقيق ما يدخل من أعمال تلك الجهات في نطاق الوظيفة الرقابية للبرلمان، حتى ولو كانت مما قامت به وزارة أو جهة إدارية سابقة، أو كانت مما وقع في عهد مجلس نيابي سابق.

ثانياً: ألا يجري التحقيق البرلماني في موضوع يكون محلاً لتحقيق قضائي. وهذا ما يفرضه استقلال السلطات، وما يرتبه من نتائج تحدد معالم العلاقة بين التحقيق القضائي والبرلماني، حيث يحظر تدخل أي سلطة بشأن من شؤون القضاء؛ وهذا ما هو مستقر عليه في التقاليد البرلمانية المتواترة التي تمنع المجلس النيابي من أن يجري تحقيقاً في ذات المسائل التي تتناولها سلطات التحقيق، أو تكون محلاً لنزاع معروض على المحاكم أو هيئات التحكيم، باعتبار هذه الأخيرة هيئة قضائية.

ثالثاً: ألا يكون الموضوع قد سبق التحقيق فيه. فلا يجوز أن تكون لجنة للتحقيق في وقائع سبق تحقيقها، فذلك فيه إهدار لوقت المجلس، وإشغاله بما لا يفيد، إلا إذا كان لذلك ما يبرره، مثل أن تكون هناك وقائع أو أدلة جديدة لم تبصرها اللجنة السابقة، تستوجب إجراء تحقيق جديد بشأنها.

وفيما يختص بضرورة موافقة السلطة التنفيذية على طلب تكوين لجنة للتحقيق البرلماني، يذكر البعض^(٢١٧٨) بأنه في النظام الفرنسي يحق للحكومة أن تعترض على طلب تكوين هذه

(٢١٧٥) المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري وفقاً لتعديلها سنة ٢٠١٠م.

(٢١٧٦) د/ خالد سمارة الزغيبي- وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- مجلة العلوم الإدارية - السنة التاسعة والعشرون - العدد الثاني - ديسمبر سنة ١٩٨٧م - ص ١١٧.

(٢١٧٧) د/ محمد باهي أبو يونس- المرجع السابق- ص ١١٢ وما بعدها، د/ زهير المظفر- مجلس النواب بتونس (التجربة البرلمانية)- المنشورات العلمية لمركز البحوث والدراسات- تونس ١٩٨٩م - ص ٢١٣، عبد العزيز بن حمود الليحيان - وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية - رسالة ماجستير - كلية الاقتصاد والإدارة - جامعة الملك عبد العزيز - ١٤٢٨هـ - ٢٠٠٨م - ص ٩٦.

(٢١٧٨) د/ هشام محمد البديري- لجان التحقيق البرلمانية- المنصورة- دار الفكر والقانون- ط ١- ٢٠٠٣م - ص ٨٦.

اللجنة، إذا كان هذا التحقيق قد يعرض المصالح العليا للبلاد للخطر، أو أن أسرار الدفاع لا تسمح بتكوين لجنة تحقيق.

لكن في النظام اليمني، لا يوجد ما يدل على ذلك، وبالتالي ليس من حق الحكومة ولا يمكن لها أن توقف إجراء تحقيق برلماني حول بعض أنشطتها.

ثانياً: -صلاحيات لجان تقصي الحقائق-

بالرغم من أن الدستور قد نص على بعض صلاحيات لجان تقصي الحقائق كما ذكرنا سابقاً، إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب هي كذلك أسهبت في توضيح صلاحيات لجان التحقيق في سبيل أداء مهامها، وهي تلك المتعلقة بالوثائق والمستندات والأماكن والأشخاص.

أ- صلاحيات لجان تقصي الحقائق بشأن الوثائق والمستندات:

تباشر هذه اللجان عملها بالنزول الميداني أو باستدعاء من تشاء من مسؤولي السلطة التنفيذية وتحقق في القضية محل البحث، وتتقصى الحقائق وتجمع الأدلة. وللجنة حق الاطلاع على وثائق الإدارة، والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها، والكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها، ولأهمية هذه فقد نص عليها المشرع في الدستور، فنص على أن للجنة - في سبيل القيام بمهمتها - أن تجمع ما تراه من الأدلة.

وعلى جميع الجهات التنفيذية والخاصة أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تملكه من وثائق ومستندات أو غير ذلك، وهو ما سبق أن بيناه بنص المادة (٩٥) من الدستور، وهو ذاته ما حرصت على النص عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب^(٢١٧٩).

ب- سلطات لجان تقصي الحقائق بشأن الأشخاص:

للجان تقصي الحقائق سلطة استدعاء كل شخص ترى ضرورة الاستماع إلى أقواله أو شهادته، وإذا تخلف الشهود عن الحضور أمام لجنة تقصي الحقائق - بعد إعلانهم بالطرق المقررة قانوناً - أو حضروا وامتنعوا عن الإجابة، أو شهدوا بغير الحق، فليس للجنة تقصي الحقائق في النظام اليمني استدعاء الشهود جبراً، حيث لم تعترف لائحة مجلس النواب اليمني للجنة تقصي الحقائق بأي سلطات من هذا القبيل، كما أنها لم تحدد جزاء يوقع حال امتناع رئيس الجهة محل التحقيق عن تقديم الوثائق التي تطلبها اللجنة، أو تخلف الشهود عن الحضور، أو الإدلاء بشهادة كاذبة، أو رفض حلف اليمين^(٢١٨٠).

(٢١٧٩) نصت الفقرة (أ) من المادة (٧٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه "..... وللجنة في سبيل القيام بمهامها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى ضرورة سماع أقواله وعلى جميع الجهات التنفيذية والخاصة أن تستجيب لطلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تملكه من مستندات أو بيانات...."

(٢١٨٠) د/ عبدالله إبراهيم ناصف - مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة - دار النهضة العربية - القاهرة-١٩٨١م - ص ٣٦٠، د/ محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق، ص ١١٧، د/ محمد كامل ليلة - النظم السياسية الدولية والحكومة - دار الفكر العربي - بدون تاريخ نشر - ص ٦٢٣.

ولكنها نصت على أنه في حالة عدم الاستجابة لطلبات اللجنة الخاصة فعلى اللجنة أن تقدم تقريراً إلى المجلس بذلك ليتم طلب الوزير المختص لسؤاله عن أسباب عدم الاستجابة^(٢١٨١).

وبما أن لجان تقصي الحقائق ليست هيئة قضائية، فهذا يعني أنه ليس من اختصاصاتها كذلك الأمر بتفتيش البيوت أو أن تقرر المصادرة، أو إصدار مذكرات التوقيف. إذ تقتصر صلاحياتها على سماع شهادة الشهود فقط^(٢١٨٢).

ج- سلطات لجان تقصي الحقائق بشأن المكان:

يتمثل ذلك في حق لجنة تقصي الحقائق في الانتقال إلى أي من الوحدات الإدارية أو الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق، وإجراء المعاينات اللازمة، والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق^(٢١٨٣).

ولم يشر النظام اليمني في أي من نصوصه سواء الدستور أو اللائحة، إلى حق اللجان في إجراء زيارات ميدانية. فقد أوجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات المطلوبة، إلا أنه وقف عند ذلك ولم يتعد إلى التقرير بالحق في إجراء زيارات ميدانية. بل نجد أن هيئة رئاسة مجلس النواب أصدرت في عام ١٩٩٩م قراراً يمنع أي لجنة من لجان المجلس من النزول الميداني إلا وفقاً لشروط محددة^(٢١٨٤).

وكان الأحرى بالمشروع اليمني النص على حق اللجان البرلمانية - الدائمة أو الخاصة - في الانتقال إلى أي من الوحدات الإدارية أو الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق، لأن طبيعة العمل الذي أوكل إلى لجان تقصي الحقائق التي يشكلها المجلس تتطلب أحياناً ضرورة الانتقال إلى الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق، وإجراء المعاينات اللازمة، والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق.

(٢١٨١) المادة (٧٤) فقرة (ب) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني.

(٢١٨٢) د/ قائد محمد طربوش- مرجع سابق- ص ٣٧٩.

(٢١٨٣) عبد العزيز بن حمود اللحيديان - المرجع السابق - ص ١٠١.

(٢١٨٤) نص قرار هيئة رئاسة مجلس النواب رقم (١) لسنة ١٩٩٩م بشأن النزول الميداني على ما يلي " لا يجوز نزول أي لجنة من لجان المجلس لبحث أي قضية في أي من محافظات الجمهورية إلا طبقاً للشروط التالية:-

- أ- أن تقرر هيئة رئاسة المجلس نزول اللجان المعنية.
- ب- أن يصدر رئيس المجلس توجيهات خطية بتكليف لجنة ما للنزول من أجل قضية عاجلة.
- ج- وجود قضية واضحة ومحددة تستدعي النزول الميداني.
- د- أن لا تكون القضية المراد استقصاء الحقائق بشأنها معروضة على القضاء.
- هـ- أن لا يتكرر النزول الميداني لأكثر من مرة واحدة من أجل قضية يعينها مالم تقرر الهيئة أو الرئيس خلاف ذلك.
- و- أن تحدد اللجنة المعنية بالنزول الميداني الأهداف الدقيقة المطلوب تحقيقها من خلال مهمتها التي ستقوم بها.
- ز- أن تحدد فترة زمنية للنزول الميداني.
- ح- أن تقدم أي لجنة قامت بتقصي الحقائق حول موضوع يعينه تقريراً مطبوعاً عن مهمتها.

ثالثاً: - نتائج عمل لجنة تقصي الحقائق البرلمانية.**أ- فيما يختص بمضمون تقرير اللجنة.**

يجب على لجنة تقصي الحقائق أن تضمن تقريرها بياناً وافياً عن الموضوع، والخطوات التي سلكتها في سبيل جمع المعلومات والبيانات، وما اتخذته اللجنة من إجراءات لتقصي جميع الحقائق عن الموضوع المحال إليها، وما تكشف لها عن حقيقة الأوضاع الاقتصادية والمالية والإدارية المتعلقة بالجهة التي كلفت اللجنة بفحص أحوالها ومدى التزامها بمبدأ سيادة القانون وبالخطة العامة والموازنة العامة للدولة، وأن تضمن تقريرها بالمقترحات اللازمة بشأن علاج السلبات التي كشفت لها وكذا النتائج التي توصلت إليها عبر أدائها لمهمتها، وما تراه من توصيات بناء على ذلك، لأن المجلس سيتخذ قراره أخيراً بناء على هذا الأساس^(٢١٨٥).

ويجب مراعاة أن ما ورد بتقرير اللجنة يمكن أن يكون مثاراً لسؤال أو تقديم استجواب إلى رئيس الوزراء أو الوزير المختص، بشكل قد يترتب عليه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد أعضائها^(٢١٨٦).

ب- فيما يختص بالمدة المتعين تقديم التقرير خلالها.

يغلب على هذه اللجان طابع الاستعجال، إذ عليها أن تُقدم تقريراً مفصلاً إلى البرلمان في أقرب وقت، لأن التأخير يفقد القضية محل التحقيق أهميتها.

إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب قد أغفلت تحديد المدة التي يجب على اللجنة تقديم تقريرها فيها، حيث يكتفي المجلس بالطلب من اللجنة تقديم تقريرها في جلسة قادمة، دون تحديد مدة محددة لتقديم هذا التقرير، وهذا الوضع يشجع على التساهل في إنجاز المهمة المطلوبة منها في الوقت المناسب، فالتأخير لفترة كبيرة قد يفقد موضوع التحقيق أهميته^(٢١٨٧).

ومن الضروري أن يسعى من تبنى تشكيل لجنة تقصي الحقائق لممارسة الضغط حتى يتم توزيع التقرير وقراءته ومناقشته، ومن ثم الخروج بتوصيات فاعلة بشأن الموضوع الذي شكلت من أجله اللجنة.

وعلى ذلك فقد قام مجلس النواب اليمني باستخدام هذه الوسيلة الرقابية (٣٤) مرة خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٩م، وقد شملت الكثير من القضايا العامة والأحداث المختلفة على مستوى الجمهورية أو على مستوى محافظة أو مديرية معينة، أو فيما يتعلق بشخص معين، وربما كان هذا الشخص أحد أعضاء مجلس النواب، وكان يتم تقديم الطلب من قبل عدد من الأعضاء أو من قبل لجنة خاصة أو من قبل أحد أعضاء المجلس، وينتهي الأمر إلى تشكيل لجنة خاصة أو إحالة الموضوع إلى إحدى اللجان الدائمة ذات الصلة، وفي حالات قليلة كانت هناك نتيجة واضحة للجنة تقصي الحقائق بشأن معين، وتتمثل هذه النتيجة بإلزام الجهات الحكومية

(٢١٨٥) عبدالعزيز بن حمود اللحيدان - مرجع سابق - ص ١٠٣.

(٢١٨٦) د/ محسن خليل- القانون الدستوري والدساتير المصرية- الإسكندرية- دار الجامعة الجديدة- ١٩٩٦م - ص ٤٤٠.

(٢١٨٧) د/ فتحي فكري - وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة نقدية تحليلية) - دار النهضة العربية - القاهرة - يونيو ٢٠٠٦م - ص ٤٧٥.

بالتوصيات الواردة في تقرير اللجنة، وفي حالات كثيرة فإن اللجنة المكلفة بتقصي الحقائق غالباً ما تقوم بعمل تقرير إلى المجلس بنتائج عملها ويتوقف الأمر عند هذه المرحلة^(٢١٨٨).

وخلاصة القول أن تقصي الحقائق كان من حيث الكم محدوداً والنتائج كانت أكثر محدودية، وما أكثر ما وجدت من أحداث وقضايا هي بحاجة لتقصي الحقائق من قبل مجلس النواب خلال الفترة ٢٠٠٣ م - ٢٠٠٩ م واتخاذ المجلس للقرار المناسب بشأنها، والعمل على إلزام الحكومة بما يراه، والقيام بمتابعة التنفيذ، ولكن نجد أن فاعلية هذه الأداة الرقابية لا تكاد تذكر.

ونرى أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني والتي يفترض فيها تفصيل ما أجمله الدستور، وبيان الأحكام المنظمة لممارسة هذه الوسيلة الرقابية المهمة، نجد أنه قد شابها قصور كبير، ويتضح ذلك فيما يلي:-

- أن اللائحة الداخلية للمجلس لم تضع الأسس اللازمة لتشكيل اللجنة الخاصة لتقصي الحقائق، وذلك على غرار ما سارت عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، والتي اشترطت الخبرة والتخصص في الأعضاء المشاركين في لجنة تقصي الحقائق، لا سيما وأن تشكيل هذه اللجنة قد استدعته وجود اختلالات - أو على الأقل الشك بوجودها - لدى الجهات التنفيذية، ولكي يكون لهذه اللجنة المصادقية الكافية فإن من الواجب النص على ضرورة تمثيل ممثلي أحزاب المعارضة فيها، وقد أثبتت الممارسة البرلمانية الحاجة لوجود هذا القيد، فعلى سبيل المثال شكلت لجنة لتقصي الحقائق حول تخلف عدد من الوحدات الاقتصادية عن تقديم حساباتها الختامية، ولكن اللجنة شكلت من أعضاء ينتمون جميعاً للحزب الحاكم، وهذا ما أثار حفيظة نواب المعارضة ودعاهم للمطالبة بإعادة تشكيل اللجنة مع مراعاة تمثيل المعارضة في تشكيلها، ولا شك أن هذا الوضع قد جاء نتيجة لقصور اللائحة الداخلية للمجلس وعدم نصها صراحة على هذا القيد المهم.

- لم يشر المشرع اليمني في أي من الدستور أو اللائحة الداخلية إلى حق اللجان في إجراء زيارات ميدانية. على الرغم من أن طبيعة العمل الذي أوكل إلى لجان تقصي الحقائق التي يشكلها المجلس تتطلب أحياناً ضرورة الانتقال إلى الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق، وإجراء المعاينات اللازمة، والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق.

- إغفال تحديد المدة التي يجب على اللجنة تقديم تقريرها فيها، حيث يكتفي المجلس بالطلب من اللجنة تقديم تقريرها في جلسة قادمة، دون تحديد مدة محددة لتقديم هذا التقرير، وهذا الوضع يشجع على التساهل في إنجاز المهمة المطلوبة منها في الوقت المناسب.

- عدم مناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق فور انتهاء اللجان من إعدادها، وبذلك يكون تشكيل اللجان مجرد مسكنات لبعض القضايا المهمة التي تشغل الرأي العام، فعلى سبيل المثال خلال الفترة (مايو- أغسطس ٢٠١٠م) كان يتعين على مجلس النواب مناقشة (٢٦) تقريراً قدمتها اللجان حول موضوعات رقابية مختلفة كانت قد أحيلت إلى لجان خاصة وبعض اللجان الدائمة، ولكن المجلس لم يناقش إلا (٦) تقارير

(٢١٨٨) دليل استخدام البرلمانيين لأدوات الرقابة البرلمانية- منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد - ديسمبر ٢٠١١ م - ص ٤٨.

فقط، وهذا يشير لتدني المستوى الرقابي للمجلس وعدم سيره في معالجة القضايا إلى نهاية الطريق^(٢١٨٩).

الفرع الثالث

سلطة أعضاء البرلمان في إسئداج وسائل الرقابة البرلمانية المختلفة

من حق أعضاء البرلمان ممارسة وسائل الرقابة البرلمانية المختلفة من توجيه الأسئلة، وطلبات الإحاطة والاستجواب وتقرير المسؤولية الوزارية. وممارسة أعضاء البرلمان لهذه الحقوق تجاه الحكومة لا يقتصر على الرقابة على الموازنة العامة للدولة فقط بل يشمل تصرفات الحكومة المتعلقة بتنفيذ الموازنة^(٢١٩٠).

وقد نظم الدستور اليمني بالمواد (٩٣-٩٧) منه حق أعضاء المجلس في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة سواءً منفردين أم مجتمعين، وهذه الرقابة يمارسها أعضاء المجلس من خلال توجيه الأسئلة أو تقديم طلبات إحاطة وطرح موضوع عام للمناقشة، وتقديم الاستجابات وتشكيل لجان تقصي الحقائق أو تقرير المسؤولية السياسية. والمجلس من خلال هذه الوسائل وغيرها يمارس الرقابة على أعمال الحكومة كلها بما فيها تنفيذ الموازنة العامة للدولة وكافة أعمالها المالية، وقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب استخدام هذه السلطات والوسائل بالمواد (١٣٤-١٦٤).

ومن خلال الوقوف على وضع مجلس النواب اليمني خلال الفترة (٢٠٠٣-٢٠٠٩م) كدراسة حالة في جانب استخدام الأدوات الرقابية، نجد أن مما يحسب للعمل النيابي خلال هذه الفترة هو القدر الكبير من الأسئلة الموجهة للجانب الحكومي من قبل أعضاء مجلس النواب مقارنة بالمجالس السابقة، فاستخدام المجلس لهذه الأداة الرقابية المتمثلة بتوجيه الأسئلة لرئيس الحكومة أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم أدى إلى حدوث حراك رقابي داخل المجلس، وإن كان أثره محدوداً في تحسين الأداء لكنه يمثل محاولة جادة لتفصيل الدور الرقابي لمجلس النواب.

وعلى ذلك فقد مارس أعضاء مجلس النواب دورهم الرقابي بأرقام غير مسبقة خلال الفترة (٢٠٠٣-٢٠٠٩م) فقد بلغ عدد توجيه الأسئلة ٥٠٩ سؤالاً، كان النصيب الأكبر من هذه الأسئلة موجهاً لوزير الداخلية (٥٦ سؤالاً) وهو ما يعكس الوضع الأمني المتدهور والقلق القائم بشأن الأوضاع الأمنية عموماً، ونالت وزارة الأشغال والصحة والكهرباء والتربية والتعليم عدداً كبيراً من الأسئلة (٤٧، ٣٤، ٣٤، ٢٠) مما يعكس أن الهم التالي بعد الوضع الأمني هو تردي الخدمات العامة والأساسية في تلك القطاعات الأساسية في حياة المواطن.

ويلاحظ غياب التركيز على الموازنة العامة إيراداً واستخداماً، وعدم تطرق الأسئلة بشكل مباشر لذلك، وهو ما كان ينبغي أن تركز عليه الرقابة البرلمانية.

(٢١٨٩) تقرير أداء مجلس النواب اليمني - مايو ٢٠١٠م - أغسطس ٢٠١٠م - مرصد البرلمان اليمني - ص ١٢.

(٢١٩٠) د/ إبراهيم محمد قطب - المرجع السابق - ص ١٣٣، د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٢٨.

وناقش المجلس خلال نفس الفترة عدد ٤ استجوابات، وكانت هذه الاستجوابات بخصوص مخالفة لنصوص بعض القوانين، ولم يكن هناك قرارات متخذة من قبل مجلس النواب بشأن هذه الاستجوابات، ولم تكن هناك نتيجة لهذه الاستجوابات^(٢١٩١).

ورغم أهمية الاستجواب كأحد أهم وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في تحريك المسؤولية الوزارية سواءً أكانت الفردية أم التضامنية فإنه يترتب عليه آثاراً سياسية في غاية الخطورة تتعلق بتأثيره الواسع في الرأي العام الذي يتابع مناقشة الاستجوابات في البرلمان، ومن خلالها يستطيع تقييم أداء النواب والحكومة في ذات الوقت^(٢١٩٢).

وإذا كانت الحكومات في دول العالم الثالث قد نجحت في أن تضمن خضوع أغلبية أعضاء البرلمان لسيطرتها باعتبارهم في حزبها، ومن ثم فإنها تتحاشى مسألة التصويت على الثقة فيها، فإنها لا تستطيع أن تمنع تأثير الرأي العام بذلك، وهو الأمر الذي يفسر تحايل الحكومات في هذه الدول النامية للحد من مناقشة الاستجوابات في البرلمان بأساليب مختلفة^(٢١٩٣).

كما قدم أعضاء المجلس حوالي ١٢٥ طلب مناقشة و٩٧ توصية خلال نفس الفترة وسنوضح من خلال الجدول التالي الذي يبين الأدوات الرقابية المستخدمة خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٩ م^(٢١٩٤):-

جدول يبين الأدوات الرقابية المستخدمة خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٩ م

السنة	الأسئلة	طلب تأجيل	استجواب	مقترح	توصيات	تقصي الحقائق	طلب مناقشة	الإجمالي
٢٠٠٣	١٧	-	-	-	١	٣	١٠	٣١
٢٠٠٤	٣١	١	١	١	٩	٣	٣٥	٨١
٢٠٠٥	٤٣	-	-	٢	١٥	١٢	٢٤	٩٦
٢٠٠٦	٤١	-	-	٢	٤	-	١٢	٥٩
٢٠٠٧	١٤٩	-	١	٦	٢٢	٩	٣٠	٢١٧
٢٠٠٨	١٤٩	-	-	٥	٢٨	٢	٢٩	٢١٣
٢٠٠٩	٧٩	-	٢	١	١٨	٥	١٢	١١٧
الإجمالي	٥٠٩	١	٤	١٧	٩٧	٣٤	١٥٢	٨١٤

(٢١٩١) دليل استخدام البرلمانين لأدوات الرقابة البرلمانية - المرجع السابق - ص ٤٤ وما بعدها.

(٢١٩٢) د/ جيهان الرفاعي - مرجع سابق - ص ١٣١.

(٢١٩٣) د/ جابر جاد نصار - الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت - مجلة القانون الاقتصادي - جامعة القاهرة - عدد ٦٨ لسنة ١٩٩٨ م - ص ٣٢٨.

(٢١٩٤) دليل استخدام البرلمانين لأدوات الرقابة البرلمانية - مرجع سابق - ص ٣٨.

الفرع الرابع

سلطة مجلس النواب في الرقابة على فتح الإعتمادات الإضافية

إذا طرأت ظروف غير متوقعة عند إعداد الموازنة العامة أو تبين أثناء تنفيذ الموازنة عدم كفاية الاعتمادات المقررة لبعض المرافق أو الخدمات، فيجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان الموافقة على فتح الاعتمادات الإضافية. أي أن الحالات التي تلجأ فيها الحكومة لطلب اعتمادات جديدة أثناء السنة المالية تسمى ((الاعتمادات الإضافية))^(٢١٩٥).

وعلى ذلك يقصد بالاعتماد الإضافي:- الزيادة المعتمدة من السلطة التشريعية عن الاعتمادات الواردة في الموازنة العامة، وهذه الزيادة إذا لم تعتمد من السلطة التشريعية فتعتبر مشروع اعتماد إضافي، فالاعتماد الإضافي يجب موافقة مجلس النواب عليه، وفقاً لقاعدة أسبقية الاعتماد التشريعي على كل مصروف تجرية السلطة التنفيذية^(٢١٩٦).

وقد نظم هذا المظهر من مظاهر السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة الدستور اليمني لسنة ١٩٩١م والمعدل سنة ٢٠٠١م، فالمادة (٨٩) من الدستور تنص على أنه ((يجب موافقة مجلس النواب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة وكل مصروف غير وارد بها أو زائد في إيراداتها يتعين أن يحدد بقانون)).

أما القانون المالي اليمني رقم (٨) لسنة ١٩٩٠م والمعدل بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٩٩م فقد نص في المادة (٣١) منه على أنه ((يجب موافقة مجلس النواب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة وكل انفاق غير وارد بها أو زائد في تقديراتها يتعين أن يحدد بقانون فاذا طلبت الجهة اعتماداً إضافياً يجب أن تتقدم بالطلب إلى وزارة المالية لدراسته تمهيداً لعرض مشروع القانون الخاص بفتح الاعتماد على مجلس الوزراء فإذا وافق مجلس الوزراء عليه يحال مشروع القانون إلى مجلس النواب لاستكمال الاجراءات الدستورية بشأنه ويجب أن تكون طلبات الإعتمادات الإضافية في أضيق الحدود وأن تقتصر على حالات الضرورة القصوى لمواجهة تجاوزات لا سبيل لتجنبها)).

فيما نصت المادة (٣٢) على أنه ((لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو كفالتها أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق من خزانة الدولة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلس النواب)).

أما المادة (٣٣) من القانون المالي فقد نصت على أنه ((لا يجوز للسلطة التنفيذية أو الهيئات أو المؤسسات العامة عقد قروض أو تسهيلات خارجية تجارية سلعية أو نقدية استهلاكية أبداً كانت إلا بموافقة مجلس النواب)).

(٢١٩٥)د/ أحمد جمال الدين موسى - المضمون الاقتصادي لميزانية الدولة - دار الوفاء للطباعة والنشر والتوزيع- المنصورة- ١٩٨٧م- ص٨٨.

(٢١٩٦)د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي - مرجع سابق - ص١٣٢.

ويجوز للضرورة إجراء المناقشات في إطار الباب الواحد وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية للقانون المالي^(٢١٩٧)، والتأثيرات الملحقه بالموازنة العامة للدولة.

ويمكن التمييز بين نوعين من الاعتمادات الإضافية:-

- ١- الاعتمادات التكميلية:- وهي التي تكمل الاعتمادات الواردة في الموازنة وتبين عدم كفايتها عند التنفيذ .
- ٢- الاعتمادات غير العادية:- وهي التي تتقرر لمواجهة أعباء جديدة أو خدمات لم تكن متوقعة عند إعداد الموازنة كالكوارث الطبيعية التي تحل بالبلاد^(٢١٩٨).

والاعتماد الإضافي يعد خروجاً على مبدأ وحدة الموازنة كما يخل بالتنسيق بين الإيرادات والاستخدامات. فالاعتمادات الإضافية تعتبر معيية من ناحية الانضباط المالي، حيث تقاس دقة الموازنة وسلامتها بنتائج تنفيذها، إذ يعد الأفرط في فتح الاعتمادات الإضافية دليلاً على عدم سلامة تقديرات الموازنة العامة^(٢١٩٩).

ومن هنا بدأت الحاجة الملحة للرقابة البرلمانية على طلب الاعتماد الإضافي المقدم من الحكومة، وذلك من خلال إلزام الحكومة بتقديم المبررات اللازمة لتلك الاعتمادات وهو ما يعطي لمجلس النواب فرصة للاطلاع على سير التنفيذ، ومناقشة الحكومة في سياستها المالية ومنعها من العبث بأحكام الموازنة^(٢٢٠٠).

والاعتمادات الإضافية تختلف عن النقل بين الاعتمادات المصرح باستخدام وفورها لتغطية نقص في اعتمادات أخرى دون عرض على السلطة التشريعية، كجواز النقل من باب إلى ذات الباب في الموازنة، ومن بند إلى بند داخل الباب الواحد، ومن نوع إلى نوع داخل البند الواحد. ولكن النقل بين الاعتمادات مقيد، فقد يحظر النقل لأهداف معينة منها ضغط الإنفاق العام. وبما أن النقل بين الاعتمادات يتم خلال السنة فلا بد أن يكون تجاوزاً بالزيادة عن الاعتمادات المقررة^(٢٢٠١).

والاعتماد الإضافي يأخذ نفس خطوات الموازنة العامة من إعداد وعرض على السلطة التشريعية ومناقشته واعتماده، وصدوره بقانون كالموازنة العامة.

(٢١٩٧) المادة (٣٠) من القانون المالي رقم (٨) لسنة ١٩٩٠م والمعدل بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٩٩م .

(٢١٩٨) د/ أشرف السيد حامد - دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة المنوفية - ٢٠٠٠م - ص ٧٣٤ .

(٢١٩٩) د/ أحمد جامع - علم المالية العامة للدولة - الجزء الأول - المصرية العامة للكتاب - ١٩٩٤م - ص ٣٦٣، ٣٦٤ .

(٢٢٠٠) د/ عادل حشيش - أساسيات المالية العامة - دار النهضة العربية - بيروت - ١٩٩٢م - ص ٣٥٧ .

(٢٢٠١) د/ إبراهيم محمد قطب - مرجع سابق - ص ١٣٤ .

بالرجوع إلى الممارسات العملية لمجلس النواب اليمني بالنسبة للاعتمادات الإضافية، نجد أن هناك تقصير في ممارسة المجلس لحقه الرقابي تجاه الحكومة، سواءً فيما يتعلق بإفراط الحكومة عند التقدير أو فيما يتعلق بتجاوزاتها للصلاحيات الدستورية والقانونية بشأن الاعتمادات الإضافية، كون الاعتمادات الإضافية من شأنها أن تقلل من سلطة البرلمان في الرقابة على الميزانية، إذ من الصعب أن يرفض البرلمان اعتماداً إضافياً، ولكنها ضرورة لا بد منها ما دامت الميزانية قائمة على التقدير، غير أن الإفراط فيها يدل على أن تقديرات الميزانية لا تستند إلى أسس سليمة^(٢٢٠٢).

وفي ذات الاتجاه نجد أن الحكومة قد اعتادت خلال السنوات الماضية على طلب اعتمادات إضافية بمبالغ كبيرة، ففي سنة ٢٠٠٤م طلبت الحكومة اعتماد إضافي يصل إلى ٢٥% من إجمالي نفقات الموازنة العامة لسنة ٢٠٠٤م، ونلاحظ من خلال تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب^(٢٢٠٣) حول مشروع الاعتماد الإضافي للعام المالي ٢٠٠٤م، وجود بعض التجاوزات الدستورية والقانونية والمالية، حيث قامت الحكومة بالصرف لما خُصص للاعتماد الإضافي قبل إقراره من مجلس النواب، حيث لم يقر هذا القانون من قبل مجلس الوزراء إلا في جلسته رقم (٢٦) المنعقدة في ٢٠٠٤/٩/٧م ولم يعرض مشروع القانون على مجلس النواب إلا في جلسته المنعقدة ٢٠٠٤/١١/٢٩م، ويعد هذا التصرف تجاوزاً من قبل الحكومة لصلاحيتها الدستورية ومخالفة لنص المادة (٨٩) من الدستور والتي قضت بعدم جواز صرف مبالغ مالية لم تكن مرصودة في الموازنة العامة^(٢٢٠٤).

ومن الناحية القانونية نجد أن الحكومة تجاوزت عند الصرف أن يكون الاعتماد الإضافي في أضيق الحدود وأن يقتصر على حالات الضرورة القصوى والتي نص عليها القانون المالي^(٢٢٠٥). حيث بلغت نسبة الاعتماد الإضافي ٢٥% من إجمالي نفقات الموازنة العامة للدولة للعام المالي ٢٠٠٤م وهذه النسبة لم تكن في أضيق الحدود، كما لم يقتصر على حالات الضرورة القصوى التي لا سبيل إلى تجنبها وفقاً لما نص عليه القانون. وينسحب الأمر نفسه على الاعتمادات الإضافية للأربع السنوات التالية حيث كانت نسب الاعتماد الإضافي إلى الموازنة ٥٤% سنة ٢٠٠٥م، ٣٦% سنة ٢٠٠٦م، ١٧% سنة ٢٠٠٧م، ٣٠% سنة ٢٠٠٨م^(٢٢٠٦).

(٢٢٠٢) د/ محمد حمود رياض عطية - موجز في المالية العامة - دار المعارف - الإسكندرية - ١٩٦٩م - ص ٤٩٧.

(٢٢٠٣) تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب حول مشروع الاعتماد الإضافي للعام المالي ٢٠٠٤م.

(٢٢٠٤) نصت المادة (٨٩) من الدستور اليمني على أنه " يجب موافقة مجلس النواب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة وكل مصروف غير وارد بها أو زائد في إيراداتها يتعين أن يحدد بقانون ".

(٢٢٠٥) تنص المادة (٣١) من القانون المالي رقم (٨) لسنة ١٩٩٠م وتعديلاته على أنه " ويجب أن تكون طلبات الاعتمادات الإضافية في أضيق الحدود وأن تقتصر على حالات الضرورة القصوى لمواجهة تجاوزات لا سبيل لتجنبها ".

(٢٢٠٦) للمزيد من التفصيل أنظر تقارير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب حول الاعتماد الإضافي للأعوام ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨م.

وهنا يُلاحظ أن مجلس النواب قد تغاضى عن النظر في المخالفات السالفة الذكر، مع أنها تشكل مخالفة واضحة للنصوص الدستورية والقانونية، وكان الأولى للمجلس أن يجعل من هذه المخالفات محل مساءلة من خلال استخدام الأدوات الدستورية وبالذات أداتي الاستجواب والتحقيق البرلماني، ومرد ذلك التغاضي يعود إلى تعاطف المجلس مع الحكومة كون الأغلبية البرلمانية تنتمي إلى الحزب الحاكم الذي يشكل الحكومة^(٢٢٠٧).

ونرى أنه يجب إحكام الرقابة على تجاوزات الإعتمادات المقررة بالموازنة العامة للدولة وذلك من خلال الآتي:-

- ١- مراعاة الدقة لدى تقدير إعتمادات الموازنة العامة للدولة بحيث أن تأتي مطابقة للواقع، وأن هذا التقدير ينبغي أن يقوم على أسس موضوعية ودراسات مستفيضة من قبل القائمين بتحضير وإعداد تلك الموازنة.
- ٢- يجب دراسة أسباب طلبات الإعتمادات الإضافية المقدمة لمجلس النواب لإقرارها وأسباب اللجوء إليها وأسباب عدم إدراجها عند وضع تقديرات الموازنة العامة للدولة.
- ٣- ضرورة الاهتمام بوضع آلية حديثة ومتطورة للتنبؤ بالنفقات المحتملة التي قد تتعرض لها موازنة الدولة بسبب أحداث غير متوقعة أو لم تؤخذ في الحسبان، والعمل على تخصيص بنود في الموازنة العامة للدولة لمواجهة الظروف الطارئة، وطلبات الإعتمادات الإضافية التي قد تزيد من عجز الموازنة العامة سنوياً.
- ٤- إحكام الرقابة على الارتباط بالنفقة وذلك بالانتظام في إمساك سجلات الارتباط بالنفقة والقيود بها وعدم إتمام أي تصرف قبل الرجوع إليها للوقوف على ما تم إنفاقه بدون استخدام من الإعتمادات الإضافية التي قد تزيد من عجز الموازنة العامة سنوياً.
- ٥- يجب الالتزام بنص المادة (٣٠) من القانون المالي رقم (٨) لسنة ١٩٩٠م والمعدل بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٩٩م بحضر تجاوز الحد الأقصى لاعتمادات النفقات الواردة في قوانين الموازنة العامة والقوانين الصادرة المعدلة لها، ويجوز للضرورة إجراء المناقلات في إطار الباب الواحد وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية للقانون المالي^(٢٢٠٨).

(٢٢٠٧) علي حمود البروي - مظاهر الأداء الرقابي لمجلس النواب - دراسة تحليلية للأدوات الرقابية وتأثيرها على المجلس (١٩٩٠م - ٢٠٠٥م) - دار الكتب اليمنية ومكتبة خالد بن الوليد - صنعاء - ٢٠٠٩م - ص ٢٥٨.

(٢٢٠٨) تنص المادة (٣٤) من اللائحة التنفيذية للقانون المالي على أنه ((على جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة تخطيط الإنفاق على مدار السنة ولا يجوز تجاوز النفقات المعتمدة في قانون الموازنة ويجوز إجراء المناقلات في إطار الباب الواحد للموازنة العامة للدولة بقرار من وزير المالية)).

كما نصت المادة (٣٥) من نفس اللائحة على أنه ((لا يجوز إجراء المناقلات بين جميع بنود وأنواع كل من الباب الأول المرتبات والاجور وما في حكمها (الباب الرابع) النفقات الرأسمالية التحويلية والباب الخامس (النفقات

٦- يجب الالتزام بنص المادة (٣١) من القانون المالي بحضر تجاوز أي باب من أبواب الاستخدامات المختلفة أو استحداث نفقات غير وارد بها أو زائد في تقديراتها إلا بعد الرجوع لوزارة المالية والحصول المسبق على موافقة مجلس النواب وصدور القانون الخاص بذلك، ويجب أن تكون طلبات الاعتمادات الإضافية في أضيق الحدود، وأن تقتصر على حالات الضرورة القصوى لمواجهة تجاوزات لا سبيل لتجنبها.

٧- الاهتمام برفع مستوى كفاءة القائمين على الإدارات المالية كالجهاز الحكومية، وذلك بإلحاقهم بالدورات التدريبية لاكتساب الخبرات والمهارات الفنية اللازمة لإداء مهامهم على أكمل وجه.

وإن كان يجب على المشرع وضع جزاءات حاسمة لمن يخالف هذه الأحكام لردع وزجر أي مخالف في تطبيقها، لاسيما أن هذا القانون قد أعطى صلاحية لرئيس الجهة بالاتفاق مع وزير المالية أو من يفوضه ووزير الخدمة المدنية أو وزير التخطيط أو من يفوضه في الحالات التي تحددها اللائحة التنفيذية للقانون المالي بالنقل بين جميع بنود وأنواع كل من الباب الأول والباب الرابع، كما أعطى القانون صلاحية لرئيس الجهة عند الضرورة إجراء المناقلات بين بنود وأنواع الباب الثاني، فيما عدا البنود والأنواع المحظور النقل منها والأنواع والبنود المحظور النقل إليها والموضحة في قانون الربط أو في القرارات التي تصدر بهذا الشأن من مجلس الوزراء أو وزير المالية حسب الأحوال.

خلاصة القول :- إن الرقابة المعاصرة التي يمارسها البرلمان على تنفيذ الموازنة العامة للدولة عديمة الفائدة وذلك لوجود العديد من القيود الدستورية والقانونية على العمل الرقابي الذي يقوم به الأعضاء، من خلال موافقة عدد معين من الأعضاء لتشكيل لجنة تقصي الحقائق حول معرفة حقيقة موضوع معين، وبسبب إجماع العديد من أعضاء البرلمان عن إنشاء هذه اللجان لضرورة توافر نظام الأغلبية البرلمانية المعمول به داخل المجالس النيابية .

الاستثمارية) إلا بالاتفاق مع وزير المالية أو من يفوضه ووزير الخدمة المدنية والاصلاح الإداري أو وزير التخطيط والتنمية أو من يفوضه حسب الاحوال)).

الخاتمة

سعت الدراسة إلى محاولة تعميق فهم الأبعاد السياسية للرقابة البرلمانية للموازنة العامة للدولة بالتوازي مع التسليم بالأهمية الفنية والمالية لها. وقد توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج والتوصيات وهي على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

- ١- من خلال دراسة المقارنة التي شملت كلاً من اليمن ومصر وفرنسا، يمكن التوصل إلى وجود تشابه كبير بين مصر واليمن إلى حد بعيد في الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة الذي يمكن أن يرجع إلى كون القانون اليمني اشتق معظمه من القانون المصري، والاختلاف نلمسه بشكل كبير بين كل من اليمن وفرنسا، حيث أن هذه الأخيرة تطبق الرقابة بشكل جدي ومرن إلى حد يضمن مصداقيتها وفعاليتها على عكس التعقيدات والصعوبات الموجودة في الدستور اليمني (مثلاً في فرنسا يطلب الدستور عشرة أعضاء لطلب اللوم الموجه للحكومة على عكس الدستور اليمني الذي يطلب ثلث أعضاء البرلمان وهذا ما يمنع رقابة فاعلة على الموازنة).
- ٢- إن المتأمل في الدستور اليمني يلاحظ أنه زود السلطة التنفيذية بكل إمكانيات الهيمنة وحضنها بكثير من الضمانات التي تصل إلى حد المبالغة، وذلك بإيراد قيود شديدة على حق السلطة التشريعية في ممارسة وسائله الرقابية (السؤال، والاستجواب، والتحقق النيابي،... الخ) في مواجهة تلك السلطة وهذه الضمانات والقيود تعيق الرقابة البرلمانية، وتؤدي من الناحية العملية إلى ندرة استخدام مجلس النواب لوسائل الرقابة المقررة له في الدستور، وهذا التقييد البرلماني أدى إلى ضعف رقابة المجلس.
- ٣- قد يضطر مجلس النواب وفقاً لحقوقه الدستورية والقانونية إلى الموافقة على الموازنة العامة كما هي، فهو قد يعترض عليها أو يطلب تعديلها ولا تستجيب الحكومة لمطالبه في تعديل الموازنة، فيتأخر العمل بالموازنة الجديدة، ويستمر العمل بالموازنة القديمة خلال السنة الجديدة، وهو أمر لا يمكن أن يطول، فسيجد البرلمان نفسه مضطراً إلى الموافقة على الموازنة العامة الجديدة.
- ٤- أغفل نص دستور الجمهورية اليمنية صراحة وجوب إنشاء هيئة أو محكمة رقابية عليا مستقلة، تحدد أهدافها واختصاصاتها، صلاحياتها والضمانات الكافية التي من شأنها دعم استقلاليتها وحياديتها. واكتفى بالإشارة بصورة ضمنية على وجود مثل هذه الهيئة الرقابية بالتأكد، وعلى وجوب عرض التقارير من الجهاز بملاحظاته وتوصياته على مجلس النواب.
- ٥- هناك عوائق أمام توجيه الأسئلة منها امتناع بعض الوزراء حضور المجلس للإجابة على الأسئلة الموجهة إليهم من قبل النواب في المجلس؛ حيث تمر أشهر عديدة على بعض الأسئلة المدرجة على جدول أعمال المجلس دون أن يحضر المعنيون للإجابة عليها.
- ٦- إن أغلبية وسائل الرقابة قد أضعفها النواب بسبب يعزى إليهم؛ إذ كثيراً ما توجه أسئلة أو استجابات إلى الحكومة ذات طابع شخصي لا علاقة لها بطبيعة عمل المجلس وإنما تستهدف الابتزاز السياسي أو المصلحة الانتخابية المحضة.
- ٧- يرجع سبب ضعف رقابة البرلمان على الموازنة والحساب الختامي إلى المسائل الفنية والحسابية التي تتضمنها الموازنة ونقص المعلومات والبيانات التي تقدمها الحكومة وكذلك قصر الفترة الزمنية المحددة لمناقشة القوانين المالية بصفة خاصة، ويؤكد ذلك أن الحسابات الختامية للدولة لا تقدم إلا بعد سنوات مما يضعف من رقابة المجالس النيابية.

- ٨- يقوم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ببعض الإجراءات والتوصيات إلا أن معظم الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز لا تستجيب لتلك التوصيات وتظل المخالفات المالية قائمة، وهذا ما تؤكد تقارير الجهاز نفسها التي تبدأ ملاحظاتها بالتأكيد على تنفيذ توصياته السابقة.
- ٩- هناك خلط لدى النواب بين وسائل الرقابة وآثارها بالرغم من التباين الظاهر بينهما؛ فالوسيلة طريق إجرائي يستهدف إتباعه تحقيق أمر معين، أما الأثر فهو ما تمخض عنه هذا الإتباع، ومن هنا إذا كانت وسائل الرقابة مسالك أعضاء البرلمان للتحقق من سلامة تنفيذ الموازنة العامة بشكل خاص والأداء الحكومي بصفه عامة فإن أثرها ما أفضت إليه، إذا يفترق السؤال عن الاستجواب والتحقيق عن المسؤولية الوزارية فالأول سبيل لاستقاء المعلومات الحكومية وآليات لتمحيص الأعمال الوزارية أما الأخيرة فهي أثر أفرزته تلك السبل فصارت بمثابة جزاء أفضت إليه.
- ١٠- تستخدم الرقابة البرلمانية في معظم الأحيان كوسيلة لتصفية حسابات المعارضات البرلمانية مع الحكومة ويسخرها النواب لكسب تأييد ناخبيهم وإرضاء لحزبهم أو إظهار براعتهم أمام الرأي العام ووسائل الإعلام في مطاردة وزير أو ملاحقة آخر، وأحياناً تصل إلى تحقيق مصالح شخصية على الرغم من أنها وسيلة لتحسن أداء دوره النيابي ورعاية مصالح الشعب.
- ١١- تعد الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة مهمة كونها تشكل الرقابة السياسية لهذه السلطة. إلا أن تأخر تقديم مشروع الحساب الختامي للبرلمان يقلل من فاعليتها ونجاحها وبخاصة إذا ما تغير الوزراء اللذين نفذوها ، حيث أصبح اعتماد الحساب الختامي إجراء شكلياً بحث في معظم برلمانات العالم ولتلافي ذلك لابد من صدور قرارات تشريعية مالية بضرورة عرض المشروع خلال مدة قصيرة من تاريخ انتهاء السنة المالية ووضع عقوبة إذا تأخرت عن المدة المحددة.
- ١٢- إن الرقابة البرلمانية خالية من الجدية والفاعلية والواقعية لأنها تقف عند الحكم على النتائج وتناقش الإجماليات دون أن تقترب من الرقابة الفنية، ونظراً لاصطباغها بالصبغة السياسية وتأثيرها إلى حد كبير بالاعتبارات الحزبية التي كثيراً ما تؤدي إلى أفساد الرقابة البرلمانية بسبب مداراة حزب الأغلبية للحكومة وتغطيته على أخطائها.
- ١٣- قد يحدث أن النائب في المجلس التشريعي يتلقى هموم ومشاكل الناخبين في دائرته الانتخابية بسبب ضعف الحالة الاقتصادية ، فيضطر النائب للانتقال من وزارة إلى وزارة أخرى، لإيجاد حلول مع الوزير المختص لهذه المشاكل وخاصة في المسائل المالية، وهذا يؤدي إلى ضعف هيبة النائب البرلماني وبالتالي إلى ضعف الرقابة البرلمانية.
- ثانياً: التوصيات:**

١. ضرورة زيادة منسوب معارف أعضاء المؤسسات التشريعية حول الموازنة العامة على المستويين الفني والسياسي بالتوازي مع أهمية التفريق بين الموازنة العامة للدولة من الناحية الفنية والتشريعية والسياسية، بالإضافة إلى العمل على تزويدها بالدعم الفني المناسب لخدمة العاملين والأعضاء. على مستوى المؤسسة الحكومية: التعاون التام مع أعضاء المؤسسة التشريعية في خضم إجراءات إعداد الموازنة، بتقديم معلومات كاملة ودقيقة وتوفيرها بالوقت المناسب، مع تقديم توضيحات غير رقمية تُرفق جنباً إلى جنب مع البيانات الكمية وآليات حسابها، إذ ترتدي الوثائق والمعلومات الكيفية التي ترافق أرقام الموازنة أهمية قصوى في تنوير أعضاء المؤسسة التشريعية لواقع الحال، وصولاً لإخراج موازنة عامة تنسجم تماماً مع إمكانيات الدولة وتحدياتها، وتتماشى مع طلبات الشعب قدر الإمكان.
٢. تأمين كوادر فنية ذات كفاءة عالية من المختصين بالعلوم المحاسبية والقانونية وتزويدها للجان البرلمانية، وخاصة لجنة الشؤون المالية في مجلس النواب.

٣. تفعيل الدور الرقابي للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة من خلال إعطاء صلاحيات وسلطات أكبر.
٤. ضرورة وجود نصوص دستورية وقانونية من أجل إنشاء هيئة رقابية عليا مستقلة عن السلطتين (التنفيذية والتشريعية) تتمتع بالحصانة والمميزات التي منحها الدستور للسلطة القضائية من أجل الوصول إلى أعلى درجات الاستقلالية، والحصول على نتائج دقيقة وكاملة وسليمة ولا بد أن يتسم العمل الرقابي بالموضوعية والحيادية، وهما سمتان مرهونتان بتوافر هذا العنصر الهام والجوهري، وإن كان هناك صعوبة في الوقت الحاضر بسبب أن اليمن من الدول النامية والتي لا تستطيع إنشاء مثل هذه الهيئات فالأقرب إلحاق الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بمجلس النواب بدلاً من رئاسة الجمهورية حتى يؤدي هذا الجهاز دوره الرقابي بحرية تامة، ولكي ينضبط في موافاة المجلس بالتقارير الدورية في مواعيدها المحددة دستورياً وقانونياً .
٥. ضرورة إنشاء مجلس أو محكمة تأديبية للمخالفات المالية يتبع اللجنة العليا لمكافحة الفساد، وتحديد أنواع المخالفات المالية البارزة ووضع عقوبات صارمة ورادعة مما يضع حداً للانحرافات والأخطاء التي تحدث عند تنفيذ الموازنة، ومنح جهاز الرقابة المستقلة حق إحالة المخالفات والجرائم المالية إلى القضاء المختص ووضع عقوبة رادعة بحق القائمين بالرقابة على تنفيذ الموازنة إذا تبين فيما بعد أن هناك خطأ أو انحرافات قد وقع منهم نتيجة عدم بذلهم العناية الكافية واللازمة.
٦. إزالة القيود والعوائق العديدة الموجودة في الدستور واللائحة لكي يمارس عضو البرلمان دوره الرقابي بفاعلية عن طريق استخدام وسائل الرقابة البرلمانية (السؤال، والاستجواب، والتحقيق النيابي،... الخ) ، فقد أفاد الدستور ولائحة مجلس النواب بتلك القيود فطلب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أي من أعضاء الحكومة لا بد أن يقدم من ربع أعضاء المجلس، وطلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء لا بد أن يكون موقفاً من ثلث أعضاء المجلس .
٧. ضرورة تطوير العمل الرقابي لمجلس النواب يستوجب إنشاء مركز معلومات مزود بالأجهزة العلمية الحديثة على أن يكون لها علاقة بمختلف شبكات المعلومات الداخلية والخارجية في مختلف دول العالم لأن الملاحظ أن بعض أعضاء البرلمان لا يملكون الكفاءة والخبرة الكافية لممارسة الرقابة البرلمانية، وعدم قدرتهم على المتابعة المستمرة لأعمال الحكومة، أو عدم إدراكهم لشؤون الموازنة العامة والضرائب ولكي يكون لهم الدور الرقابي الفاعل في إثراء العمل البرلماني.
٨. لا يمكن لعضو البرلمان الإلمام بكافة نواحي الوظيفة البرلمانية (التشريعية والرقابية) ويحتاج من يمارسها إلى نشاط زائد وخبرة ودراية كافية، فهو عبء ضخم ينوء به عضو البرلمان، وإن كان الأصل هو تفرغ عضو البرلمان أثناء ممارسته لعمله النيابي. ولذلك نرى من الأفضل عدم الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية مجلس الوزراء، حيث يكون من الصعب على النائب تقديم سؤال أو استجواب لوزير وهو يعمل في مصلحة حكومية تخضع للإشراف وتبعية الوزير المطلوب استجوابه ، وحتى إذا قدم استجواب فسوف ينتهي بالشكر والتقدير الأمر الذي يهدم الدور الرقابي للسلطة التشريعية، وإن كان هذا الاقتراح يتطلب تعديلاً دستورياً، وتعديل اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني .
٩. إعطاء السلطة التشريعية صلاحيات أكبر تتجاوز صلاحيات السلطة التنفيذية التي من المفترض إن تخضع لها.
١٠. لا بد أن يتم اختيار أعضاء البرلمان عن طريق انتخابات حرة ونزيهة دون أي ضغوط على الناخبين، ويشترط في عضو البرلمان أن يكون من حملة الشهادات الجامعية وأن يكون

متفقاً ومؤهلاً تربوياً وبعيداً عن الشبهات، ولذلك نرى ضرورة إعادة النظر في المادة (٦٤) الفقرة (٢) (ج- أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة) من الدستور اليمني الحالي.

١١. ضرورة وجود نصوص دستورية وقانونية تنص على عقوبة رادعة للوزراء اللذين يرفضون الحضور إلى قاعة البرلمان للرد على الأسئلة والاستجابات الموجهة إليهم من أعضاء البرلمان.

وأخيراً أن الحمد لله رب العالمين الذي بنعمته تتم الصالحات والصلاة والسلام على من بعثه الله رحمة للعالمين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم أجمعين.

قائمة المراجع:**المؤلفات العامة:**

- د/ أحمد السيد عطا الله - الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة- دار النهضة العربية- ٢٠١٠م ص ١٢٢.
- د/ أحمد جامع - علم المالية العامة للدولة - الجزء الأول - المصرية العامة للكتاب - ١٩٩٤م
- د/ أحمد جمال الدين موسى - المضمون الاقتصادي لميزانية الدولة - دار الوفاء للطباعة والنشر والتوزيع- المنصورة- ١٩٨٧م.
- د/ جابر جاد نصار - الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت - مجلة القانون الاقتصادي - جامعة القاهرة - عدد ٦٨ لسنة ١٩٩٨م -
- د/ جلال البنداري - التحقيق البرلماني لجان تقصي الحقائق - بدون ناشر - ٢٠٠٧م، ٢٠٠٨م -
- د/ زهير المظفر- مجلس النواب بتونس (التجربة البرلمانية)-المنشورات العلمية لمركز البحوث والدراسات- تونس ١٩٨٩م -
- د/ سليمان محمد الطماوي- السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة- ط٦- دار الفكر العربي- القاهرة - ١٩٩٦م
- د/ عادل حشيش - أساسيات المالية العامة- دار النهضة العربية- بيروت- ١٩٩٢م
- د/ عبد العزيز سيد محمد - ميزانية البرامج والأداء - مكتبة الأنجلو المصرية - ١٩٩٦م
- د/ عبدالله إبراهيم ناصف - مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة - دار النهضة العربية القاهرة- ١٩٨١م
- د/ علي حمود البروي - مظاهر الأداء الرقابي لمجلس النواب - دراسة تحليلية للأدوات الرقابية وتأثيرها على المجلس (١٩٩٠م - ٢٠٠٥م) - دار الكتب اليمنية ومكتبة خالد بن الوليد - صنعاء - ٢٠٠٩م
- د/ علي لطفي - اقتصاديات المالية العامة - مكتبة عين شمس - ١٩٨٥م
- د/ عوف محمود الكفراوي - الرقابة المالية، النظرية والتطبيق - مطابقة الانتصار - ط٢ - ٢٠٠٤م
- د/ فتحي فكري - وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة نقدية تحليلية)- دار النهضة العربية - القاهرة - يونيو ٢٠٠٦م -
- د/ قائد محمد طربوش- السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري- بيروت- المؤسسة الجامعية للدراسات- ط١- ١٩٩٥م - ص ٣٧٧.
- د/ ماجد راغب الحلو. القانون الدستوري - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية - ١٩٩٧م-
- د/ محسن خليل- القانون الدستوري والدساتير المصرية- الإسكندرية- دار الجامعة الجديدة- ١٩٩٦م

- د/ محمد باهي أبو يونس- الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - ٢٠٠٢م
- د/ محمد حمود رياض عطية - موجز في المالية العامة - دار المعارف - الإسكندرية - ١٩٦٩م
- د/ محمد عوض رضوان - الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية- دار النهضة العربية- ٢٠٠٩م - ص ١٣٨.
- د/ محمد كامل ليلة - النظم السياسية الدولة والحكومة - دار الفكر العربي - بدون تاريخ نشر
- د/ هشام محمد البديري- لجان التحقيق البرلمانية- المنصورة- دار الفكر والقانون- ط ١- ٢٠٠٣م

الدوريات:

- الجرائم المالية للحكومة - مجلة الأهرام الاقتصادي - العدد ١٩٤٦ - ٢٤ ابريل ٢٠٠٦م - ٢٦ ربيع أول ١٤٣٧هـ
- د/ خالد سمارة الزغبى- وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- مجلة العلوم الإدارية - السنة التاسعة والعشرون - العدد الثاني - ديسمبر سنة ١٩٨٧م
- د/ عادل الطبطبائي- السلطة التشريعية في دول الخليج العربي- الكويت- منشورات مجلة دراسات الخليج- ١٩٨٥م.
- د/ عثمان عبدالمك الصالح- الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت (دراسة نظرية تطبيقية) - مجله الحقوق - السنة الخامسة - العدد الرابع - ديسمبر ١٩٨١م
- د/ محمد صفى الدين خربوش - دور مجلس الشعب في الرقابة على الموازنة العامة للدولة - ورقة عمل مقدمة لمؤتمر إدارة الموازنة العامة اتجاهات ورؤى جديدة - مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - سنة ٢٠٠٤م

دليل استخدام البرلمانيين لأدوات الرقابة البرلمانية- منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد - ديسمبر ٢٠١١ م

الرسائل العلمية:

- د/ أشرف السيد حامد - دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة المنوفية - ٢٠٠٠م
- د/ جيهان عبد اللطيف الرفاعي - الرقابة على الموازنة العامة للدولة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة طنطا - ٢٠١٠م - ص ١٠٥.
- د/ محمد زكي علي - الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري - رسالة دكتوراه - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ٢٠٠٨م
- عبد العزيز بن حمود الليحيان - وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية - رسالة ماجستير - كلية الاقتصاد والإدارة - جامعة الملك عبد العزيز - ١٤٢٨هـ - ٢٠٠٨م

المراجع الأجنبية:

- **Paysant Andre** – Finances publiques, 2ed Massom Paris , Milan , Barcelone , Mexico , ١٩٨٨ , p٣٢٧.
- **Blgaut Christian** , Travaux diriges Finance Pubique , droit budgétaire et eyrolles , ١٩٩١ , p ٣٢٣.
- **Jean Claud, Martinez, et Pierre Di Malta**, Le droit budgétaire, deuxieme edition Litec, ١٩٨١- ١٩٨٨,
- **La lumiere Pierre**, Les Finances publiques, Librairie Armand colin, ١ed , ١٩٨٦,
- **Loic Philip**, Finance pupliques, Troisieme edition, ١٩٨٩, Cujas, P.٢٩٠.
- **Plangent Bernard**, droit public, droit Financer, droit fiscal, T, 2eme ed., sirez,, ١٩٩٢ ١
- **PRELOT (m)**, et outré institution politiques et constitionnel Paris. Dalloz. , ١٩٩٠

الدراسات والقوانين:

- دستور الجمهورية اليمنية لعام ١٩٩١م وتعديلاته.
- اللائحة التنفيذية للقانون المالي اليمني رقم (٨) لسنة ١٩٩٠م.
- اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري
- اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني.
- مضبطة مجلس الشعب – الجلسة الثالثة عشر – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الخامس – في ١٩ سبتمبر ١٩٩٩م .
- مضبطة مجلس الشعب – الجلسة الحادية والستين - الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد العادي الأول – ١٠ يونيو ١٩٩٦م - ص ٢٥٢.
- مضبطة مجلس الشعب – الجلسة الرابعة والخمسين – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الخامس – في ٢٨ مارس ٢٠٠٠م.
- تقارير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب حول الاعتماد الإضافي للأعوام ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨م.
- تقرير أداء مجلس النواب اليمني - مايو ٢٠١٠م - أغسطس ٢٠١٠م – مرصد البرلمان اليمني
- تقرير تحليلي عن نشاط إنجازات مجلس الشعب في دور الأنعقاد الخامس من الفصل التشريعي السابع – صادر من الأمانة العامة لمجلس الشعب – يوليو ٢٠٠٠م.
- تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب حول مشروع الاعتماد الإضافي للعام المالي ٢٠٠٤م.