

رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة في لبنان

د. محمد إبراهيم قانصو(*)

المقدمة

يحتل موضوع الموازنة العامة التي تنظمها الحكومات المختلفة حيزاً واسعاً من الاهتمام في دول العالم كافة. ويأخذ اهتمام علم السياسة بالموازنة العامة، مساحة واسعة من ضمن العلوم القانونية، التي ترعى هذا الجانب من الحياة الاجتماعية للمواطن والدولة على حد سواء.

وفي السياق نفسه، يؤدي موضوع الموازنة العامة دوراً أساسياً في تنظيم أمور الدولة، لأن تنظيمها بشكل جيد، يعبر عن قوة الدولة وحسن إدارتها لشؤونها التنظيمية.

كما أن الموازنة هي الأداة التي تستعملها الحكومة لتحقيق السياسة المالية العامة في البلاد، حيث تمثل الإجازة التي تُمنح من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية لتقدير النفقات والإيرادات، وأن البرلمان هو الراعي الرسمي

للأموال العمومية والمسؤول عنها. ولا تمنح هذه الإجازة الحكومة الحرية كاملة لتنفيذها بالشكل الذي تريد، بل جاءت مقيدة برقابة برلمانية يكون لها دور هام في الحفاظ على حُسن سير تنفيذ الموازنة.

تكمن أهمية هذا الموضوع، بسبب ما حصل من تفشٍ للفساد وهدر المال العام في الآونة الأخيرة على الصعيد الوطني. وأيضاً بسبب الصعوبات التي تعرقل تنفيذ الموازنة اللبنانية في السنوات الأخيرة.

وتكمن أيضاً أهميته من أن موضوع الرقابة على تنفيذ الموازنة، هو موضوع يحظى باهتمام على صعيد العالم، وليس على الصعيد الوطني فحسب، لأن الرقابة تعتبر السبيل الأمثل لضبط تنفيذ الموازنة على صعيد النفقات والواردات وأي مشروع لكي يحظى بالنجاح يجب أن يكون مرتبطاً برقابة موضوعية تقيد الطرف الذي يقوم

(*) أستاذ محاضر في الجامعة الإسلامية.

للرقابة البرلمانية. أما الثاني، فيتناول الإطار التطبيقي للرقابة البرلمانية.

الفصل الأول

الإطار النظري للرقابة البرلمانية

تعد عملية إقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية، العمل الذي يضفي الصبغة القانونية على مشروع الموازنة العامة من قبل المجلس النيابي، حيث تتولى السلطة التشريعية في لبنان هيئة واحدة هي مجلس النواب.

انطلاقاً مما ذكر، سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، يتناول الأول ماهية الرقابة البرلمانية، لنلقي نظرة عامة على الرقابة البرلمانية، لأنه لا توجد مشكلة في تنازع الصلاحيات في لبنان، لأن السلطة التشريعية مكونة من مجلس واحد، وعلى عكس حال وجود مجلسين حيث تبرز مسألة التنازع بين الصلاحيات بين المجلسين^(١). أما الثاني، فيتناول أدوات الرقابة البرلمانية وأطرها.

المبحث الأول

ماهية الرقابة البرلمانية

تعتبر الأموال العمومية في المجتمعات الحديثة ولا سيما الديمقراطية على قدر عالٍ من الأهمية، حيث أنشئ لهذا السبب نظام رقابي متكامل، يقوم على توزيع الرقابة على ثلاث جهات مختلفة، حتى يضمن عدم وجود ثغرات يمكن أن تؤدي إلى هدر المال العام، هذه الجهات هي الآتية:

- الرقابة الإدارية التي تقوم بها السلطة التنفيذية.
- الرقابة القضائية التي يقوم بها ديوان المحاسبة.

به، وتوجهه في أثناء تنفيذ مهمته.

بالإضافة إلى ذلك، تشكل الرقابة البرلمانية مدمكاً مهماً في البرلمانات الديمقراطية الحديثة وتعتبر مؤشراً هاماً على أن النظام يقوم بواجباته المنوطة به، وتهدف إلى مساءلة السلطة التنفيذية حول أعمالها بشكل عام، والأمور المالية بالتحديد.

انطلاقاً من هنا تبرز أهمية معالجة هذا الموضوع المنظم من قبل الحكومة وتحت سلطة المجلس النيابي ورقابته، لأن ذلك من شأنه أن يفرض على الحكومة الالتزام بالأنظمة والقوانين في سبيل الوصول إلى الهدف الأسمى المتمثل بالحفاظ على المال العام.

ويهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على واقع الرقابة البرلمانية على سير الموازنة المنفذة من قبل السلطة التنفيذية وتحديد مجالات هذه الرقابة، والإطار الذي تجري في داخله من أجل الانطلاق إلى معالجة الإشكالية المحددة في هذا المجال.

من خلال ما سبق ذكره، تتمحور إشكالية هذا البحث حول قدرة البرلمان اللبناني على تطبيق الرقابة على أعمال الحكومة بشكل فعال، فهل الرقابة البرلمانية تؤدي دورها الفعال في الحفاظ على المال العام؟

وهذه الإشكالية تطرح التساؤلات الآتية:

- هل تعتبر النصوص القانونية الموضوعية كافية لإتمام هذه المهمة؟
- هل لدى البرلمان اللبناني الوسائل والقدرة على إتمام هذه الرقابة والحفاظ على المال العام والحد من الهدر وصرف الأموال العمومية في غير موضعها؟
- وللإجابة على هذه الإشكالية، ارتأينا تقسيم البحث إلى فصلين. يتناول الأول الإطار النظري

(١) مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١١٥.

من جهة عدم جعل جهة واحدة متمثلة بالحكومة بأن تكون بيدها سلطة تقدير النفقات والواردات، وسلطة مراقبة كيفية التنفيذ في الوقت ذاته، وذلك بغية:

أ - وضع السلطة التنفيذية تحت المساءلة القانونية، حيث تجعل الرقابة البرلمانية مجلس النواب قادرًا على التدقيق فيما إذا كانت الحكومة تطبق السياسة الموضوعة أصلاً، وإذا كانت تنفذ الأهداف المرجوة منها.

ب - تأكيد القدرة على المحاسبة المالية، حيث يدقق البرلمان بصفته سلطة تشريعية في الإنفاق الحكومي، ويصادق عليه من خلال الحد من الإسراف في نفقات الخدمات التي تمولها الدولة، والهدف من ذلك تحسين اقتصاد نفقات الحكومات وفعاليتها.

ج - تأمين شفافية عمل الحكومة، والتزامها بتنفيذ القوانين، إذ يراقب المجلس النيابي أعمال الحكومة ويسلط الضوء على سياستها إلى جانب التدقيق بحساباتها.

د - على البرلمان والحكومة مجتمعين إظهار نفسيهما حريصين على تطبيق القانون والالتزام بالأنظمة والقوانين النقدية من جهة، وتقديهما بتطبيق الدستور اللبناني من جهة ثانية، ينصب على هذه الصفة البرلمان في الدرجة الأولى، حيث تولى السلطة التشريعية هذا الموضوع، أي الموازنة العامة اهتمامًا كبيرًا حيث يتبين من خلالها، سياسة الحكومة المالية والاقتصادية والمالية والأهداف التي تتولى تحقيقها وهي بهذه الطريقة تقوم بتوجيه الحكومة إلى المكان الذي يرضي مصالح الشعب وتطلعاته.

وعليه، فإن هذا الحق الذي تمارسه السلطة

- الرقابة البرلمانية التي تتولاها السلطة التشريعية.

ومن هنا، سوف نقسم هذا المبحث إلى فرعين. يتناول الأول تعريف الرقابة البرلمانية. أما الثاني، فيتناول نطاق الرقابة البرلمانية.

الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية

بدأت الرقابة على المال العام بالظهور منذ القرن التاسع عشر، حيث أنشئ لهذه الرقابة نظامًا خاصاً يركز في مضمونه على وجود إدارة شفافة ومستقيمة، تتوافق مع قرارات السلطة صاحبة الصلاحية في التصديق على الموازنة العامة، إذ تقوم عملية نجاح الخطة الإنمائية في الدول على حسن تنفيذ الموازنة وما يرافقه من وعي ونزاهة وإخلاص.

لذلك يقتضي التأكد من تطابق إجراءات التنفيذ مع الأحكام الداعية لها، بحيث يؤدي ذلك إلى درء المخاطر عن هذا التنفيذ، سواء من جهة الإيرادات أم جهة النفقات.

والجدير نذكره أنه يطلق على الرقابة بشكل عام أنها اكتشاف ما إذا كان كل شيء يحصل كما هو مخطط له وفقاً للتعليمات الموضوعة التي تنبثق عن المبادئ السارية، بغية تحديد نقاط الضعف والأخطاء، انطلاقاً إلى العمل على علاجها وحلها بهدف عدم تكرارها^(٢). من هنا، سوف نتناول في هذا الفرع أهداف الرقابة، التي تشمل كل من غاية الرقابة والأسس التي تقوم عليها، والقيمة الحقوقية لها.

١ - غاية الرقابة البرلمانية

تقوم البرلمانات بوظيفتها الرقابية انطلاقاً من مفهوم الديمقراطية ونظرية فصل السلطات،

(٢) وليد الحياي، التحليل المالي واستخداماته للرقابة على الأداء والكشف على الانحرافات، الطبعة الأولى، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، ٢٠١٥، ص ٣٥.

مدى التقيد بإجازة الإنفاق المعطاة منها إلى الحكومة^(٤).

٣ - القيمة الحقوقية للرقابة البرلمانية

إن فتح اعتماد الموازنة للإنفاق في مجال معين لا يعني مبدئيًا إلزام الحكومة على عقد النفقة، لأن عقد النفقات يتبع أصول وقوانين مستقلة عن الموازنة. فمجرد فتح اعتماد إنفاق لا يؤكد ثبوت حق الغير، أو يعني إلزام الجهة الرسمية بتسديد مستحقات لطرف آخر.

ولكن وجود الاعتماد ضروري لكي تستطيع الحكومة أن تقوم بعقد النفقة ووضعها قيد التنفيذ، كما يجب الإشارة إلى أن قيام السلطة التشريعية بفتح اعتماد لا يعني إجبار الحكومة على استعمال الاعتماد المخصص كله؛ إنما بالإمكان الاستنتاج أن هذا الاعتماد هو الحد الأقصى الذي يمكن للحكومة أن تنفقه.

بمعنى آخر يتراوح المقدار الذي يجب صرفه، بين هامش سقفه الاعتماد المعين، فالموازنة تعني وجود الاعتماد والحكومة تنفقه حسب الحاجة والقوانين، وتكون مقيدة في الصرف بمبلغ معين لا يحق لها تجاوزه. إن أهمية هذه الإجازة تكمن بأنه لا قيمة للموازنة بدونها^(٥).

الفرع الثاني: أدوات الرقابة البرلمانية

تؤدي أدوات الرقابة البرلمانية دوراً أساسياً في تطبيق هذا النظام المتمثل بتبادل السلطات، حيث لا يخلو الدستور من ذكر هذه الأدوات التي تقوم على مبدأ القدرة على تحديد مسؤولية

التشريعية لم يتكرس بها إلا بعد صراع طويل خاضته مع الحكومة على الصلاحيات بصفتها الممثلة لمصالح الشعب ضد الحاكم^(٣).

٢ - أسس الرقابة البرلمانية

لكي تكون الرقابة البرلمانية فعالة، فإنه يفترض كما جاء في تقرير رابطة الكومنولث البرلمانية أن تستند إلى أسس سليمة من أهمها الشروط الأربعة الآتية:

أ - اعتماد منهجية رشيدة في إطلاع البرلمان على الأوضاع المالية، ويعتبر التوقيت المناسب واحداً من ركائز هذه المنهجية إذ أن التأخر فيه يجعل الرقابة غير ذات معنى.

ب - فعالية المؤسسات التي تستهدفها الرقابة، بحيث تتمكن من توفير سائر ضروراتها ومتطلباتها.

ج - العرض الواضح للأوضاع المالية في الجلسات الحكومية.

د - من المفترض في الرقابة الفاعلة أن تشمل سائر مجالات العمل الحكومي، وخاصة مجالات المال، وإعداد الموازنة، حيث يقوم المجلس النيابي بدور الحارس الأمين على مصالح المواطنين، وأن يصون الضرائب التي يدفعونها من أجل قيام الدولة بواجباتها.

إن رقابة تنفيذ الموازنة هي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية بوجه عام، حيث تعتبر الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. والثابت أنه فيما يتعلق بالموازنة يهتم السلطة التشريعية أن تتثبت بنهاية سنة الموازنة من

(٣) مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، مرجع سابق، ص ١١٥.

(٤) خنجر شبلبي، علوم مالية وتشريع مالي، دار المنشورات الحقوقية، الطبعة الخامسة، مطبعة صادر، بيروت، ١٩٩٤، ص ١٧٦.

(٥) حسن عواضة، عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، الموازنة، الضرائب والرسوم، دراسة مقارنة، الطبعة أولى، دار الخلود، بيروت، ١٩٩٥، ص ١٤٣ - ١٤٧.

كافة، بل يبقى محصوراً ضمن دائرة معينة.
٢ - الاستجواب إذا أعلن السائل اكتفاهه
 بالجواب، ختم بحث الموضوع وإلا حق له
 تحويله إلى استجواب تتبع في شأنه الأصول
 المتبعة في الاستجوابات^(٧).

وتكمن أهمية الاستجواب بأنه يساهم في
 تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، فيما
 خص تقديم الخدمة المرفقية ومدى مشروعية
 أعمالها يعتبر الاستجواب أداة رقابية تسمح
 للنائب بالحصول على المعلومات التي يريدها،
 حيث تكون هذه الميزة خاصة به، وذلك من أجل
 مناقشة الحكومة ومساءلتها عن أعمالها.

ويمكن اعتبار الاستجواب هو محاسبة أحد
 الوزراء أو الحكومة مجتمعة على تصرف معين
 في شأن عام، حيث يختلف هذا الاستجواب عن
 السؤال بأنه حق عام وليس حقاً شخصياً، ينتج
 عنه أنه في حال تنازل النائب الذي طرحه عنه،
 فإن ذلك لا يمنع أي من النواب بتبني هذا
 الاستجواب^(٨).

كما أن معظم النواب بإمكانهم المشاركة في
 المناقشة المطروحة، حيث يعتبر هذا الاستجواب
 ذو طبيعة اتهامية، ينتج عنها أثر عقابي شديد
 قد ينتهي كما سبق وذكرنا إلى طرح الثقة
 بالحكومة، الأمر الذي يؤدي إلى إنهاء حياة
 الحكومة.

أما فيما خص آلية الاستجواب فإنه على
 الحكومة أن تجيب عن طلب الاستجواب في
 مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ
 تسلمها إياه، كما هو الأمر بالنسبة إلى السؤال،
 كذلك إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو

الحكومة السياسية في الأنظمة الديمقراطية، لذلك
 نصت العديد من الدساتير على الحد من السلطة
 الرقابية للسلطة التشريعية وذلك من أجل تثبيت
 الاستقرار الحكومي وهذا عبر تكريس قاعدة
 التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٦).

١ - الأسئلة: إن الهدف الرئيسي من
 الأسئلة هو الحصول على الأجوبة بشكل
 مبثي.

أما فيما يخص موضوع الرقابة البرلمانية،
 فتهدف الأسئلة إلى الحصول على المعلومات
 التي يجهلها النائب فيما خص طريقة عمل
 الحكومة، وما لا يعرفه عن أعمال الحكومة
 وأنشطتها، أو أن يتأكد من حالة لم يكن متأكداً
 منها.

وكذلك إبقاء السيطرة على أعمال الحكومة
 والتأثير على القرارات التي تتخذها السلطة
 التنفيذية، وأن تبقى الحكومة على يقين أن هناك
 سلطة فوق سلطتها مهمتها الإشراف على
 عملها، وإيقاؤها تعمل ضمن الخطة الموضوعية،
 من أجل تحقيق مصالح المواطنين.

والجدير بالذكر، أنه يراد بالسؤال الاستفسار
 والاستيضاح عن مسألة معينة، فعضو البرلمان
 حينما يوجه سؤالاً إلى الوزير المحدد، فإنما
 يبغى من وراء ذلك معرفة حقيقة تصرف من
 التصرفات التي قام بها الوزير، ولا تتعدى
 مناقشة موضوع السؤال دائرة العضو والوزير
 المسؤول، فلا يصح لشخص ثالث التدخل في
 الموضوع لأن مثل هذا التدخل يتنافى مع
 طبيعة السؤال والغرض الأساس منه، حيث لا
 ترتب على السؤال مناقشة واسعة للأطراف

(٦) إحسان الحافظي، السياسات الأمنية في المغرب: في السلطة وأدوار النُخب السياسية، الطبعة الأولى، المركز العربي
 للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، ٢٠٢٠، ص 270.

(٧) المادة ١٢٩ من النظام الداخلي للمجلس النيابي الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٩/٣٠.

(٨) فايز محمد أبو شقالة، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني، الطبعة الأولى، دار الخليج، الأردن، ٢٠١٨، ص ١٥٤.

وهو: هل ما قام به على جانب من الصواب؟ من هنا فالرقابة في هذا المنطلق إحدى السلطات التي تستعملها الدولة لضمان احترام القانون بقصد حماية الصالح العام^(١٠). حيث تعتبر الرقابة الحجر الأساس في البرلمانات الديمقراطية، وهي مؤشر أساسي في مجال اعتبار أن الحكم في هذا البلد يسير على الخطى الصحيحة، ويسعى البرلمان من خلالها إلى تحقيق التوازن في سياسة الدولة العامة ولا سيما في مجال إشرافه على الموازنة. وفي هذا الإطار، سوف نقسم هذا المبحث إلى فرعين. يتناول الأول نطاق الرقابة البرلمانية. أما الثاني، فيتناول أطر الرقابة المذكورة.

الفرع الأول: نطاق الرقابة البرلمانية

إن دراسة نطاق الرقابة البرلمانية يتمحور حول أهمية أدوات الرقابة المذكورة وأهدافها، والتي بدورها تضمن كل: الأسئلة، الاستجابات والتحقيق البرلماني التي سبق وأن تناولنا تعريفها في المبحث الأول.

١ - أهمية أدوات الرقابة البرلمانية:

تؤدي أدوات الرقابة البرلمانية دوراً أساسياً في تطبيق هذا النظام المتمثل بتبادل السلطات، حيث لا يخلو الدستور من ذكر هذه الأدوات التي تقوم على مبدأ القدرة على تحديد مسؤولية الحكومة السياسية في الأنظمة الديمقراطية، لذلك نصت دساتير عديدة على الحد من السلطة الرقابية للسلطة التشريعية وذلك من أجل تثبيت الاستقرار الحكومي وهذا عبر تكريس قاعدة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

جمع معلومات يتعذر معها تقديم الجواب في المهلة المذكورة، تطلب الحكومة من هيئة مكتب المجلس تمديد المهلة، حيث تمدد المهلة بالقدر الذي تراه الهيئة مناسباً^(٩).

وبعد أن تنتهي الحكومة من إجراءاتها أو بعد انقضاء المهلة، يدرج موضوع الاستجواب على أول جلسة من الجلسات المخصصة للاستجابات حيث يحصر موضوع المناقشة بالاستجواب المحدد، ولا يجوز تحويل الجلسة إلى جلسة لمناقشة سياسة الحكومة إلا بموافقة المجلس على طلب الحكومة أو طلب عشرة نواب على الأقل.

٣ - التحقيق البرلماني: للمجلس النيابي

اللبناني في هيئته العامة أن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين، وذلك بناء على اقتراح مقدم إليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين وبذلك يكون التحقيق البرلماني ينجم إما بناء على اقتراح مقدم للبرلمان أو بناء على وسيلتي الرقابة المحددة سابقاً أي السؤال والاستجواب، حيث تجري اللجنة تحقيقها وترفع التقرير الناجم عن هذا التحقيق بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس الذي يطرحه على المجلس للبت بالموضوع.

المبحث الثاني:

نطاق الرقابة البرلمانية وأطرها

لقد ولدت الرقابة مع وجود الإنسان، الذي يسعى إلى إضفاء الرقابة على كامل أعماله المختلفة، من أجل الوصول إلى المكان الذي يبتغيه، وتحقيق الهدف الذي يرتضيه، حيث تساعده الرقابة على أن يطرح سؤالاً محدداً

(٩) المادة ١٣٢: النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٩/٣٠.

(١٠) عدنان محسن ضاهر، دور البرلمان في مراقبة الموازنة، دراسة مقارنة للدول العربية، مؤسسة وستمنستر الديمقراطية (أوتيل هيلتون) القاهرة ٢٦/١١/٢٠٠٧، ص ٢٥.

أداء الحكومة بشكل عام، وبدل أن تطالب بتعديلات في الموازنة يصبح الحديث عن أداء الحكومة السياسي، ويؤدي إلى ابتعاد الآمال غير الواقعية والتوقعات المبالغ فيها لدى المواطن^(١١).

٢ - اللجان النيابية: تؤدي اللجان النيابية دوراً هاماً ضمن أطر الرقابة البرلمانية، حيث بإمكاننا أن نشبهها بالمحرك الذي يشغل البرلمان، حيث تحدد الدور الذي يؤديه البرلمان ومدى فعاليته، وقدرته على إثبات الاستقلالية وعدم التأثر بالعوامل الخارجية، حيث تمثل هذه اللجان الجهة الأكثر إمكانية والأعلى قدرة على مراقبة مشروع الموازنة بدءاً من إعداده إلى تنفيذه مروراً بالرقابة، حيث وصفت هذه اللجان في أكثر من مناسبة مختلفة بأنها تعتبر البرلمان نفسه.

وتجدر الإشارة إلى أن أهمية هذه اللجان تظهر من خلال قدرتها على تعيين لجان فرعية من أعضائها لاستقصاء الحقائق في قضية معينة، وفي حال امتناع الإدارة عن توفير المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية، ترفع هذه الأخيرة تقريراً بالأمر إلى اللجنة التي انتدبتها، التي تقوم بدورها بطلب تعيين لجنة تحقيق برلمانية من الهيئة العامة ويمكن للمجلس أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة.

وفي لبنان يبلغ عدد اللجان النيابية ١٦ لجنة، تأتي على رأس هذه اللجان لجنة المال والموازنة وعدد أعضائها ١٧ عضواً حيث تنتخب هذه اللجنة انتخاباً كسائر اللجان البرلمانية، في الجلسة التي تلي انتخاب هيئة المجلس بعد الانتخابات العامة، وتملك هذه

٢ - أهداف أدوات الرقابة البرلمانية: تهدف هذه الأدوات إلى التدقيق والإشراف على أعمال السلطة التنفيذية، فيما يتعلق بأسلوب عمل هذه السلطة ولا سيما فيما يتعلق بموضوع الموازنة، والأرقام التي تقدمها الحكومة إلى المجلس النيابي بقصد نيل الثقة المطلوبة من أجل القيام بموضوع الموازنة، وتحديد خطتها السياسية والإنمائية التي اعتمدها من أجل تحقيق سياستها.

الفرع الثاني: أطر الرقابة البرلمانية

يتمتع البرلمان بالسلطة التي تسمح له بالإشراف على الحكومة من خلال عدد من الآليات والأدوات، ويرتكز موضوع أطر المراقبة البرلمانية على الجهات الفاعلة التي تشرف على هذه الرقابة، والتي يكون لتدخلها الأثر الأهم من أجل إتمام المهمة المطلوبة، حيث تعتبر هذه الأقسام بمثابة المؤسسة التي تشرف على الرقابة البرلمانية، وكلما زادت فعالية الأجهزة المختصة بالرقابة كلما أمكن ذلك في ضبط المخالفات والحد من الفساد.

وتقسم في لبنان إلى ثلاثة أقسام مختلفة، نعالج كل قسم منها في مطلب على حدة:

- الهيئة العامة للمجلس النيابي.
- اللجان النيابية.
- ديوان المحاسبة.

١ - الهيئة العامة للمجلس النيابي: إن مناقشات الموازنة في البرلمان، وخاصة في الهيئة العامة، في غياب العوامل المساعدة للعمل الرقابي وتحت تأثير أمور عدة تصبح من السهل أن تنزلق وتخرج عن الإطار المرسوم لها، حيث تتحول هذه الجلسات المقدمة من الحكومة إلى مناقشة سياسية، تلقي الضوء على

(١١) عدنان محسن ضاهر، دور البرلمان في مراقبة الموازنة، دراسة مقارنة للدول العربية، مرجع سابق، ص ٣.

وبتزويده بصورة مستمرة بالتقارير التي يصدرها وبذاته، أو التي تطلبها السلطة التشريعية منه.

هنا، لا بد من الإشارة إلى أن ديوان المحاسبة في لبنان يعاني من مشكلة فيما خص الموازنة، حيث أن تراكم الموازنات وضعنا في فوضى مطلقة، كذلك ضعف الجباية يؤثر على طريقة عمله وعلى حساباته، كما أن الديوان يعمل بنصف كادر من قضاة ومراقبين ومدققين، مطلوب منهم مراجعة الموازنات العامة المتركمة والغوص في أرقامها بالتفصيل لجهة النفقات والإيرادات^(١٢).

الفصل الثاني

الإطار التطبيقي للرقابة البرلمانية

من المعلوم أن عدة مجالات للرقابة البرلمانية على الحكومة، ولا تتعلق بموضوع الموازنة فقط، بل تشمل أعمال الحكومة والنشاطات التي تقوم بها الوزارات والإدارات الرسمية كافة، حيث تبين أن رقابة تنفيذ الموازنة هي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية التي تمثل بوجه عام السلطة الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية^(١٣).

وقد تطورت نشاطات الحكومة بشكل سريع في الآونة الأخيرة، ونمت نموًا كبيرًا مع دخول عالم التكنولوجيا في تفاصيل حياتنا اليومية المختلفة إلى جانب التقنيات، حيث حاولت الدولة الإبقاء على موضوع الرقابة بشكل فعال، ورفضت أن تتنازل عن دورها الإشرافي، بل حاولت الرفع من سلطة البرلمان على المواضيع جميعها، من أجل الحفاظ على سلامة وحقوق

اللجنة حق تعديل مشروع قانون الموازنة كما تشاء، ما خلا زيادة النفقات، ولها أن تطلب من الوزراء ومعاونيهم كل ما تحتاج إليه من إيضاحات ومعلومات، والاطلاع على ما تشاء من جداول وبيانات، وحق استدعاء وزير المالية والوزراء الآخرين، وأي موظف آخر.

لذلك يمكن القول إن درس الموازنة الحقيقي يجري في اللجنة وليس في الهيئة العامة.

٣ - ديوان المحاسبة

يعتبر ديوان المحاسبة هيئة قضائية، إدارية مهمتها حماية الأموال العمومية، وذلك عبر مراقبة استعمالها بالفصل في صحة حساباتها وقانونية معاملاتها، يرتبط هذا الديوان إدارياً برئيس مجلس الوزراء.

يضطلع هذا الديوان الذي يتغير اسمه بين بلد وآخر بدور رئيسي في مراقبة عمل الحكومة لجهة الإنفاق وفي تزويد السلطات والإدارات المعنية بالمعلومات عن هذا العمل، ويعتبر المجلس النيابي من ضمن هذه الإدارات، على الرغم من تبعية هذا الديوان لرئيس مجلس الوزراء وارتباطه به من حيث المبدأ، إلا أنه يتمتع بقدر لا بأس به من الاستقلالية، ويصدر التقارير التي تنبثق عن عمله هذا، حيث تحتوي هذه التقارير على نقد السياسات المتبعة وعلى بعض المقترحات التي تسمح إلى حد ما بالحفاظ على المال العام والارتقاء بأداء السلطة التنفيذية.

لقد أبقى ديوان المحاسبة مستقلاً عن أي من السلطات الثلاث في العديد من الدول، إلا أن القانون ألزمه بالتعاون مع المجلس النيابي،

(١٢) www.general-security.gov.lb/ar/magazine/details/149، أحمد حمدان، مجلة الأمن العام، عدد ٧١ تاريخ ٦/٨/٢٠١٩.

تاريخ الدخول ١٨/٧/٢٠٢٠.

(١٣) خاطر شبلي، علوم مالية وتشريع مالي، مرجع سابق، ص ١٧٦.

المجال أصل الحكاية التنظيمية للدولة، ولأن السياسة تؤدي دوراً هاماً وكبيراً في الحياة العامة والرسمية اللبنانية، هذا لبنان حذو الدول الديمقراطية، والمتقدمة ووضع قوانين وتشريعات متطورة تواكب الحياة السياسية بشكل عام.

إن تنفيذ الموازنة في الأساس من اختصاص السلطة التنفيذية، ما دفع بالسلطة التي تسن القوانين أي البرلمان إلى تكريس مبدأ الرقابة السياسية على أعمال الحكومة أثناء تنفيذ الموازنة التي تعتبر أكثر شمولية من الرقابة الإدارية والقضائية لما تتمتع به من رقابة مطلقة.

من هنا، فالبعد السياسي للرقابة البرلمانية يقسم إلى قسمين:

١ - القسم الأول، فهو تكريس الرقابة السياسية للبرلمان على أعمال الحكومة في أثناء تنفيذ الموازنة ووضعها تحت سيطرته إلى حد كبير.

٢ - أما القسم الثاني هو تحقيق هدف سياسي للنواب، وذلك من أجل تحقيق طموحاتهم السياسية الشخصية فيما يتعلق بعلاقتهم مع ناخبهم وأحزابهم أو مجموعاتهم السياسية، إذ إن هذه الرقابة التي يطلق عليها الرقابة السياسية هي تتمثل بمطالبة المجالس النيابية للحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات^(١٤).

الفرع الثاني: تأثير الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة

يعالج هذا الفرع مدى إلزامية الرقابة البرلمانية وفعالية تأثيرها على الموازنة وهو موضوع على قدر من الأهمية في بحثنا هذا

المواطنين وحياتهم العامة.

وفي السياق نفسه، فقد فرض هذا التطور ذاته على السلطات المختلفة من تشريعية وتنفيذية وقضائية وأمنية، وخاصة التشريعية التي يجب عليها أن تكون قادرة على أن تمارس دورها الرقابي، في أي مجال من المجالات المطروحة القديمة والحديثة وتطورت الرقابة لتشمل المواضيع جميعها، وارتكزت بين نوعين هامين، النوع الأول الرقابة السياسية والنوع الثاني الرقابة الاقتصادية والمالية.

وفي هذا الإطار، سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين. يتناول الأول أبعاد الرقابة البرلمانية. أما الثاني، فيتناول إجراءات الرقابة البرلمانية ومعوقاتها.

المبحث الأول: أبعاد الرقابة البرلمانية

تهدف الرقابة على الموازنة من حيث المبدأ، إلى تكريس مبدأ المحافظة على المال العام، الذي يشكل عماد الدولة وركيزتها، حيث لا يمكن للدولة أن تستمر وتستقر بدون هذا المكون الرئيسي لضمان وجود الدولة، من هنا يتداخل مفهوم الرقابة السياسية مع مفهوم المال العام نظراً إلى أهمية السياسة في تكوين الأسس الرئيسية للدولة.

وبناءً على ذلك، سوف نقسم هذا المبحث إلى فرعين. يتناول الأول البعد السياسي للرقابة البرلمانية. أما الثاني فيتناول تأثير الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة.

الفرع الأول: البعد السياسي للرقابة البرلمانية

تتمتع الرقابة السياسية على قدر كبير من الأهمية، إذ تؤثر على قسم مهم من الدور الرقابي للبرلمان، لأن السياسة تشكل في هذا

(١٤) سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، النفقات العامة، الميزانية العامة، مرجع سابق، ص ٣٤٤.

السلطات، وخضوع جميع السلطات في هذا الكيان للقانون، حيث يظهر مبدأ سمو الدستور، انطلاقاً من هنا تعتبر رقابة المجلس النيابي على الحكومة في أثناء تحقيق الموازنة تكريساً لهذا المبدأ^(١٦).

نبحث في هذا المطلب مدى إلزامية الرقابة البرلمانية، والتزام السلطتين التشريعية والتنفيذية بهذه الإجراءات التي ينجم عنها إنتاج قانون الموازنة، وأن قانونية الموازنة تحتم عدم نشرها وإقرارها إلا بقانون يقر في مجلس النواب^(١٧)، حيث أفرد الدستور اللبناني العديد من المواد التي تتحدث عن موضوع الموازنة ووجوب وجود هذه الرقابة من أجل إقرارها^(١٨).

٣ - إلزامية الرقابة البرلمانية في

الدستور

بالعودة إلى الدستور اللبناني نجد أن أنه ألزم الحكومة إحالة مشروع قانون الموازنة إلى المجلس النيابي، حيث يتعين على المجلس القيام بإجراء هذه المناقشة، وهذا موضوع غير قابل للرفض، أو للجدل.

ووفقاً للقانون، يتوجب على النواب أن يتطرقوا إلى مختلف المحاور والبنود من أجل مناقشة الموازنة بنداً بنداً، ومختلف المواضيع المتعلقة بهذه الموازنة حتى يتمكن النواب من أخذ القرار وإعطاء الرأي وإظهار التحفظات إن وجدت ويجب على الحكومة أن تأخذ هذه النقاط بعين الاعتبار، تحت طائلة المحاسبة التي قد تصل إلى سحب الثقة من هذه الحكومة.

نظراً إلى أن البحث بمجمله يستمد أهميته في فعالية تأثير الرقابة على الموازنة التي تقوم بها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

كما تعتبر الموازنة عملاً أساسياً، يقتضي أن يكون له أولوية في عمل الحكومة والمجلس النيابي، وإقرارها أمر ضروري جداً، ولكل تأخير في هذا المجال يحمل مخاطر على الإدارة المالية للدولة^(١٩).

١ - مدى إلزامية الرقابة البرلمانية: إن

الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، يشمل العمل السياسي والإداري للسلطة التنفيذية، وهذا الأمر قبل أن يكون واجباً على البرلمان هو حق من حقوقه المصانة في الدستور وفي النظام الداخلي، فيعتبر البرلمان الرقيب الأول على المال العام، وأيضاً على حقوق المواطن.

وقد تم تكريس هذا الحق بواسطة الرخصة الممنوحة له من قبل الشعب لكي يمثل، انطلاقاً من هذا المبدأ تشكل الرقابة التي تطلع بها اللجان، والهيئات البرلمانية المختصة دستورياً إلزامياً من أجل اكتمال الحلقة التشريعية والتنفيذية.

٢ - قانونية الرقابة البرلمانية

إن دولة الحق هي الدولة التي تطبق مبدأ القانون، حيث تخضع جميع السلطات فيها للقانون بمفهومه العام، وتلتزم الحدود التي يقرها القانون ضمن أعمالها وتصرفاتها جميعها.

ومن هنا يجب ضرورة الأخذ بمبدأ فصل

(١٥) كوزت إلياس المر، تحديات الإدارة المالية العامة على لبنان، رسالة ماجستير، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جل الديب، ٢٠١٨، ص ٣.

(١٦) نسرين طلبة، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٧، العدد ٦١، ٢٠١١، ص ٤٩٣.

(١٧) المادة ١٨ من الدستور اللبناني الصادر بتاريخ ١٩٢٦/٥/٢٣.

(١٨) المواد ٢٢، ٨٢، ٨٣، ٨٤، ٨٥، ٨٦، ٨٧ من الدستور اللبناني الصادر بتاريخ ١٩٢٦/٥/٢٣ والمعدلة في التعديلات اللاحقة.

الهدف الأساسي من هذه المهمة الرقابية؟
ومن هنا سوف نقسم هذا المبحث إلى
فريعين. يتناول الأول مراحل الرقابة وواقع
الأجهزة المساعدة لها. أما الثاني، فيتناول
الرقابة الإدارية المؤخرة ومعوقاتها.

الفرع الأول: مراحل الرقابة على تنفيذ الموازنة والنتائج المترتبة على ذلك

إن البحث في فعالية تأثير الرقابة على
الموازنة وتحديد نجاح الرقابة أو فشلها يقتضي
تحديد فيما إذا كانت هذه الموازنة قد وصلت
إلى الهدف المنشود منها.

انطلاقاً من هنا يجب الإشارة إلى أن أصول
إقرار الموازنة في لبنان لم تختلف عن الأصول
المتبعة في غالبية الدول لا سيما لجهة
تخصيص مهلة محددة لإقرار هذه الموازنة في
السلطة التشريعية^(٢١)، حيث تم تخصيص مهلة
لمناقشة الموازنة وإقرارها من قبل البرلمان لا
تتعدى شهرين ونصف الشهر بينما منحت
السلطة التنفيذية مهلة تتراوح بين سبعة أشهر
وثمانية لإعدادها.

كما فرض الدستور على السلطة التشريعية
إقرار هذه الموازنة ضمن هذه المهلة وإلا أصبح
من حق الحكومة وبالتوافق مع رئيس الجمهورية
وضع مشروع الموازنة موضع التنفيذ بمرسوم
يصدر عن مجلس الوزراء^(٢٢) من حيث المبدأ
بالإمكان الاستنتاج أن المشرع قد سعى إلى
تضييق الخناق على البرلمان لجهة المدة، وذلك
من أجل الضغط عليه لدرس هذا المشروع
وإقراره.

إن رقابة السلطة التشريعية على أعمال
الحكومة في أثناء وضع قانون الموازنة، ومهما
كانت طبيعتها يجب أن يكون إطارها محدداً في
القانون، ويجب أن يتوافق هذا القانون مع
الدستور اللبناني، وإذا حصل تجاوز في هذا
المجال، وجب عندها عدم السير بهذا
القانون^(١٩).

٤ - فعالية تأثير الرقابة على الموازنة

تعتبر الموازنة أهم وثيقة تتقدم بها الحكومة
إلى المجلس النيابي، يفترض أن تترجم عملياً
البيان الوزاري الذي نالت الحكومة الثقة على
أساسه، ويعتبر عمل تحضير الموازنة لما
تتضمنه من توقعات لكل من النفقات والإيرادات
بمثابة ركيزة أساسية تعكس مدى فعالية إدارة
المالية العامة^(٢٠).

المبحث الثاني

إجراءات الرقابة البرلمانية ومعوقاتها

إن الهدف من رقابة السلطة التشريعية على
تنفيذ الموازنة في لبنان، حسب النصوص
القانونية والدستورية هو فرض الفعالية والتأثير
المطلوب من أجل الوصول إلى الهدف الأسمى،
الذي هو الحفاظ على المال العام من الهدر،
والصرف في غير موضعه، والحد من الفساد
الممكن تواجده داخل الإدارات التي تقوم بإدارة
مالية الدولة، ويبرز في هذا المجال السؤال
الأهم في هذا البحث المتمثل بالإشكالية
المحددة بقدرة البرلمان على القيام بالمهمة
المطلوبة منه، وهل حققت السلطة التشريعية

(١٩) رشيدة العام، الرقابة السياسية على دستورية القوانين، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد ٣، العدد ٤، الجزائر، ٢٠٠٨، ص ١١٧.

(٢٠) كوزت إلياس المر، تحديات الإدارة المالية العامة في لبنان، مرجع سابق، ص ١٧.

(٢١) مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، مرجع سابق، ص ١٢١.

(٢٢) المادة ٨٦ من الدستور اللبناني الصادر بتاريخ ٢٣/٥/١٩٢٦.

الحكومة، لإن عملية التصويت على الموازنة تتم على ثلاث مراحل:

– مرحلة المناقشة العامة، والتي تعتبر المرحلة السياسية التي يعرض فيها وزير المالية خطته عبر ما يسمى بالفلذكة، وبعدها تعمد الكتل إلى تكليف أحد أعضائها للكلام باسمها.

– مرحلة المناقشة التفصيلية، حيث تناقش في البدء النفقات بطريقة تفصيلية، ثم تناقش بعدها الواردات بالطريقة نفسها ويتم بعدها التصويت على قانون قطع الحساب ثم موازنة النفقات ثم قانون الموازنة، وفي النهاية موازنة الواردات وكل ذلك يتم التصويت عليه بنداً بنداً.

– مرحلة الاقتراح على الموازنة بشكل كامل، حيث يحري التصويت على مشروع الموازنة بشكل كامل، وإعطاء إذن الجبائية والإنفاق.

ج – نتائج الرقابة: لقد استطاعت القوانين الوضعية اللبنانية المتعلقة بموضوع الرقابة على الموازنة القيام بما هو مطلوب منها منذ وضع الدستور اللبناني في ٢٣ أيار ١٩٢٦، مروراً بالتعديلات المختلفة، وصولاً إلى التعديل الأخير المتعلق بالموازنة في ٢١/٩/١٩٩٠ (المادة ٨٥ والمادة ٨٦ في الدستور اللبناني)، وكذلك الاستعانة بقانون المحاسبة العمومية ١٤٩٦١/١٩٦٣، والمرسوم الاشتراعي المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة ٨٢/١٩٨٣، والنظام الداخلي لمجلس النواب الصادر بتاريخ ٢١/١٠/٢٠٠٣.

وكذلك قوانين الموازنة السنوية المختلفة، حيث أضفت هذه القوانين قيمة مضافة على الرقابة التشريعية على الحكومة في أثناء الموازنة، ونجحت في تحقيق ما هو مطلوب منها في مختلف المناسبات المتعلقة بالموازنات السنوية، لكن الحالة اللبنانية المأزومة داخلياً والمتأثرة بالأوضاع الإقليمية السياسية والأمنية والاقتصادية، رسمت واقعاً جديداً مغايراً لما هو

وأيضاً إن تناول موضوع الرقابة، يتطلب التطرق إلى دور الأجهزة المساعدة للبرلمان مثل ديوان المحاسبة، باعتباره من أهم الهيئات الرقابية في لبنان لجهة الرقابة المالية.

من هنا، سوف نقسم هذا الفرع إلى بندين، يتناول الأول مراحل الرقابة، أما الثاني، فيتناول واقع الرقابة البرلمانية والأجهزة المساعدة لها.

١ – تقسم مراحل الرقابة إلى مرحلتين أساسيتين، الأولى وتعني مرحلة الرقابة على التنفيذ. أما الثانية، فهي مرحلة التصويت:

أ – مراحل الرقابة على تنفيذ الموازنة:

إن هذه الرقابة تنفذ على ثلاث مراحل:

– المرحلة الأولى: مرحلة المناقشة والإقرار في المجلس النيابي وذلك عبر دراسة الموازنة بنداً بنداً.

– المرحلة الثانية: وهي المرحلة المعاصرة لتنفيذ الموازنة وذلك عبر اللجان النيابية التي تعنى بمشروع الموازنة، حيث لهذه اللجنة أن تطلب البيانات والمستندات والوثائق اللازمة عن تنفيذ الموازنة العامة في أثناء السنة المالية.

– المرحلة اللاحقة على تنفيذ الموازنة: إن الرقابة في هذه المرحلة تتعلق بتفقد الحساب الختامي عن السنة المالية، حيث تتأكد أجهزة الرقابة من أن الموازنة قد نفذت وفقاً للخطة الموضوعية، حيث يسمى هذا العمل بقانون قطع الحساب وتعتبر وثيقة الحساب الختامي مثل الوثيقة التي تبين مبالغ النفقات ومبالغ الإيرادات التي أنفقت فعلاً بعد انتهاء السنة المالية.

ب – مراحل التصويت على الموازنة

بعد دراسة اللجنة لمشروع الموازنة ننتقل إلى المرحلة الثانية وهي الموازنة أمام المجلس النيابي حيث تتجه معظم الدول إلى الحد من صلاحية السلطة التشريعية في حقل التصديق على الموازنة، وذلك عبر عدد من الإجراءات مثل حصر حق المجلس النيابي بتعديل أرقام الموازنة في حدود المبالغ الواردة في مشروع

والهيئات المختصة عند درس التقرير لإبداء الإيضاحات اللازمة.

يعتبر ديوان المحاسبة من أهم الهيئات الرقابية في لبنان لجهة الرقابة المالية، خاصةً بعد تعذر قيام السلطة التشريعية بالتدقيق بالحسابات المالية المعقدة، هذا ما جعل البرلمان يستعين بهيئة مستقلة عن تأثير السلطتين التشريعية والتنفيذية للقيام بالرقابة القضائية^(٢٤).

من حيث المبدأ يختص ديوان المحاسبة عموماً بوظيفتين، الأولى إدارية والثانية قضائية ويمارس وظيفته الإدارية من خلال رقابته على تنفيذ الموازنة ومن خلال التقارير التي ينظمها عن نتائج رقابته المسبقة والمؤخرة وبإبداء الرأي في القضايا المالية.

أما وظيفته القضائية فيمارسها من خلال رقابته على الحسابات وعلى الأشخاص الذين يتولون استعمال أو إدارة الأموال العمومية والأموال المودعة لدى الخزينة^(٢٥)، وذلك على الرغم من قدم هذا القانون الذي يعود إلى حقبة الستينيات من القرن الماضي^(٢٦).

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية المؤخرة والمعوقات

لقد عمد المشرع إلى إبقاء الموازنة تحت

مرسوم له، وجعلتنا نتأثر بالأحداث سلبياً في أكثر من مناسبة وجعلت القوانين الموضوعية لا تطبق وفقاً لما هو مطلوب منها.

٢ - واقع الرقابة البرلمانية والأجهزة المساعدة لها

وفقاً للمادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٢، يُعتبر ديوان المحاسبة بمثابة محكمة إدارية تتولى القضاء المالي ومهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة، حقيقة لم ينص هذا المرسوم بشكل واضح على صلاحية هذا الديوان في القيام بالرقابة على عمل المؤسسات العامة، أو في موضوع الرقابة على تنفيذ الموازنة.

وإنما هناك بعض النصوص التي يمكن أن يستشف منها بصورة غير مباشرة، نوعاً من الرقابة التي تخول الديوان بعض الصلاحيات المتعلقة بهذا المجال^(٢٣) وذلك حسب المواد ٤٥، ٤٦، ٤٧، ٥٢، ٨٥ من المرسوم رقم ٨٢/٨٢، ولكن يبدو من خلال نص المادة ٥١ من هذا المرسوم الوضوح في العلاقة التي تجمع بين ديوان المحاسبة والموازنة البرلمانية حين تستمع لجنة المال والموازنة البرلمانية وسائر اللجان المختصة إلى رئيس الديوان أو من ينتدبه وعند الاقتضاء إلى ممثلي الإدارات العامة

(٢٣) عبد الرحمن ناصر، الرقابة على الأداء، مجلة القضائية، ١٦/٧/٢٠١٨، ص ١٩.

المادة ٤٥: الغاية من الرقابة الإدارية المؤخرة تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات.

– المادة ٤٦: كيفية ممارسة هذا التقدير عن طريق التقارير الخاصة والتقارير السنوية وبيانات المطابقة

– المادة ٤٧: تنظيم الديوان في نهاية كل سنة تقديراً عن نتائج وقائية مع الاقتراحات إلى يقترح إدخالها.

– المادة ٨٥: يعطي الديوان صلاحية التدقيق محلياً في المستندات الموجودة لدى الإدارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة وسائر الهيئات الخاضعة لرقابته

(٢٤) عباس نصر الله، المالية العامة والموازنة العامة، مرجع سابق، ص ١٧٤.

(٢٥) المادة ٣٠ من المرسوم الاشتراعي ١٩٨٢/٨٢ المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة العمومية.

(٢٦) حنان حمدان، ديوان المحاسبة، المشكلة أعمق من الشغور في ملاكه، مجلة المدن ٢٣/٦/٢٠١٥

www.almodon.com، تاريخ الدخول ٥/٢/٢٠٢١.

- بيانات المطابقة

حيث يقوم ديوان المحاسبة في نهاية كل سنة بتنظيم تقرير عن نتائج رقابته السنوية، والإصلاحات التي يقترح إدخالها على مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدي تطبيقها إلى نتائج مالية حيث يقر هذا التقرير في الهيئة العامة لديوان المحاسبة، بأكثرية الأصوات وذلك بعد الاستماع إلى المدعي العام، على أن يبلغ هذا التقرير إلى مختلف الإدارات والهيئات المعنية بالأمر المالية، ويجب على هذه الإدارات، تقديم أجوبتها في مهلة شهر واحد بعد استلامها هذا التقرير، وللديوان حق التعليق على هذه الأجوبة.

أ - التقارير الخاصة

يقوم ديوان المحاسبة عند الاقتضاء بإصدار تقارير تتعلق بموضوعات معينة، مع اقتراحات وحلول لها على أن ترفع هذه التقارير إلى رئيس الجمهورية، وإلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الإدارات العامة والهيئات المعنية حيث تتعلق هذه التقارير بمواضيع معينة واقتراحات ملائمة لها^(٢٩)، وقد قدم ديوان المحاسبة عدة اقتراحات خاصة في السنوات الأخيرة^(٣٠).

ومن الجدير ذكره أن رئيس ديوان المحاسبة يستطيع تقديم تقارير خاصة يلفت فيها نظر مجلس النواب إلى أمور يرى أنها من الخطر والأهمية، بحيث يستلزم تعجيل النظر فيها^(٣١)، لا سيما فيما يتعلق بموضوع تجاوزات حصلت فيما خص موضوع الموازنة.

ويجب أن تكون التقارير الخاصة في

رقابته في مراحلها كلها، انطلاقاً من التحضير إلى الإعداد إلى الإقرار في البرلمان ومن ثم التنفيذ، كذلك في مرحلة بعد الموازنة للتأكد من أن كل شيء قد تم بحسب الطريقة القانونية المحددة، فجاه في هذا المجال ما يعرف بالرقابة الإدارية المؤخرة، التي تهدف إلى تقييم الأداء والنشاط الحالي للدولة وسائر الأشخاص المعنويين الذين لهم علاقة بالمال العام ويخضعون لرقابة ديوان المحاسبة.

وعليه، فإن دراسة موضوع الرقابة تستتبع دراسة المعوقات التي تعيق الدور الرقابي للبرلمان. ومن هنا سوف نقسم هذا الفرع إلى بندين. يتناول الأول الرقابة الإدارية المؤخرة. أما الثاني، فيتناول معوقات الرقابة البرلمانية.

١ - الرقابة الإدارية المؤخرة: تأتي هذه

الرقابة بعد تنفيذ النفقات والإيرادات العامة وتستهدف الوقوف على محصلة الكلفة الإجمالية وتقييم النتائج الاقتصادية ومدى توافقها مع القوانين والأنظمة^(٢٧).

وتأتي هذه الرقابة بعد انتهاء مراحل عمليات الإنفاق أو الجباية جميعها التي تتعلق بالأموال العامة، وذلك من خلال التأكد أن هذه العملية المالية قد حققت الهدف الذي وضعت من أجله وفقاً للقوانين السارية المفعول^(٢٨)، فيقوم الديوان بوضع التقارير المتعارف عليها في هذا المجال:

- التقرير السنوي

- التقارير الخاصة

(٢٧) بسام وهبة، دور ديوان المحاسبة في حماية المال العام، مجلة القضائية، ص ٢٨، ١٨/٧/٢٠١٨.

(٢٨) فيصل شنتاوي، سليم حاملة، العلاقة بين مجلس النواب وديوان المحاسبة، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٢، العدد ١، ٢٠١٥، ص ٦٦.

(٢٩) المادة ٥٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٨٢/٨٢ المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة.

(٣٠) فوزت فرحات، المالية العامة والاقتصاد المالي، مرجع سابق، ص ٢١٩.

(٣١) التقارير الرقابية، ديوان المحاسبة، www.Audit-Bureau.gov.jo عام ٢٠١٥، تاريخ الدخول ٢٠٢١/٢/٩.

دون أن تكون له صفة قانونية^(٣٣).

كما يتوجب على الديوان أن يثبت أن حسابات الاعتمادات المعقودة والمصفاة والمصرفية الواردة من الوزارات المختلفة مطابقة للبيان الإجمالي الوارد من وزارة المالية، وأن البيان الإجمالي الوارد من وزارة المالية مطابق للبيانات الإفرادية ولحسابات التحصيل والدفع المقدمة من المحتسبين، وتعتبر هذه البيانات بمثابة خلاصة تنفيذ الموازنة في حقلي الواردات والنفقات وتسهل إجراء الرقابة التشريعية، وهي ضرورية لتصديق قانون قطع الحساب.

ج - الرقابة على الحسابات

تعتبر الرقابة على الحسابات التي يقوم بها ديوان المحاسبة جزءاً من الرقابة القضائية التي تقع على عاتق الديوان، وتعتبر المرحلة النهائية من مراحل المراقبة لأنها تأتي بعد تنفيذ الموازنة بشكل تام، وبالتحديد النفقات في جميع مراحلها، وعلى هذه الرقابة يتوقف إبراء ذمة المحتسبين أو إدانتهم، حيث تتناول هذه الرقابة الأموال العمومية أينما وجدت وكيفما تم التداول بها أو استعمالها، أو الاحتفاظ بها وهي تهدف إلى التأكد من صحة الحسابات التي يقوم بها أي شخص وتخضع لعلاقة مع المال العام^(٣٤).

وفي السياق نفسه، إن مهمة ديوان المحاسبة الرئيسية هي الرقابة على الحسابات وذلك من أجل التدقيق في حسابات المحتسبين القانونيين، وحسابات كل من له علاقة من قريب أو من بعيد بالأموال العمومية، حيث يشكل تدقيق ديوان المحاسبة لحسابات الإدارة العامة

موضوع الموازنة بشكل دوري، بحيث تتضمن وضع الموازنة تحت الرقابة الدائمة لسلطة القضاء المالي الذي يسهر على تطبيق الموازنة، بشكل احترافي، فربما تكون شهرية أو أسبوعية أو حتى يومية إذا اضطر الأمر، وذلك حتى تقوم بالوظيفة المطلوبة منها من أجل وقف الانحرافات التي تسبب أضراراً جسيمة على الواقع المالي العام في البلاد.

ويعتبر هذا التقرير من النوع الذي يقيس أداء السلطة التنفيذية فيما خص موضوع الموازنة، وذلك من أجل اكتشاف العيوب ومواطن الضعف والعمل على تصحيحها في أسرع وقت ممكن، كما قد تتعلق هذه التقارير بمواضيع خاصة ومحددة ترسل إلى المراجع المعنية من أجل القيام بالأمر اللازم وتصحيح الخطأ في حال وجوده^(٣٢).

ب - بيانات المطابقة

هنالك نوع ثالث من التقارير التي ينظمها ديوان المحاسبة وهي بيانات مطابقة الحسابات التي تقدم آلية مدعومة بالأوراق المثبتة المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية، حيث تبلغ هذه البيانات إلى وزير المالية ورئيس المجلس النيابي من أجل أن توزع على الأعضاء النواب، وذلك من أجل التأكد من تطابق الحسابات، ومن أن السلطة التنفيذية تلتزم بالمعايير القانونية والمالية التي وضعت في أثناء إقرار موضوع قانون الموازنة.

فالغاية من الرقابة على الحسابات هي البت في صحة حسابات المحتسبين وأي شخص يتدخل في قبض الأموال العمومية أو دفعها،

(٣٢) وفيق ربحان، الرقابة على إدارة الأموال العمومية في لبنان، دراسة، ٢٠١٦، ص ٥٦.

(٣٣) المادة ٥٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٨٢/١٢ المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة.

(٣٤) بسام وهبة، دور ديوان المحاسبة في حماية المال العام، مرجع سابق، ص ٣٠.

- التأكيد من صحة المستندات التي تم التحصيل بموجبها مثل (جداول التكاليف الأساسية أو الإضافية أو التكميلية) التي تصدر عن وزارة المالية، أو عن السلطات التي تملك حق إصدار مثل هذه الجداول لصالح وزارة الحكومة، وذلك من أجل إدخالها في الخزينة العامة، وأمر القبض، ايصالات وأمر التحصيل.

- التأكيد من صحة التحصيلات ومدى انطباقها على قوانين الجباية للضرائب، الصادرة عن السلطة التنفيذية بموجب الرخصة الممنوحة من السلطة التشريعية لإقرار هذه الضرائب، أو من انطباقها على قوانين الرسوم، وقانون رسم الطابع، قانون تحصيل الضرائب والرسوم.

- التأكيد من صحة توريد المبالغ المحصلة إلى الصناديق العامة، وذلك وفقاً للآلية المعتمدة قانوناً، لجهة المهل القانونية والإجراءات التي يتم توريد هذه المبالغ بواسطتها ومدى انطباقها على الإجراءات القانونية.

(٢) - فيما خص النفقات

تشكل مجموع الأموال التي تصرف من الخزينة العامة والتي تشكل جزءاً من المجال العام، لأجل تسديد الدفعات التي تتوجب على الحكومة نتيجة لتنفيذ مشروع الموازنة لذلك يتوجب:

- التأكيد من صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها، وانطباق هذه المعاملات على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، وعلى الموازنة والاعتمادات المفتوحة بموجبها (أوامر دفع-فواتير صحة التسبيب)

بشكل أساسي تأثير هام على العلاقة بين المحاسبة الإدارية والمحاسبة المالية، كما يشكل عدم إعداد حسابات المهمة عائقاً أمام البت بصحة قطع الحسابات.

مع العلم أن ديوان المحاسبة قد أكد بشكل متكرر في تقاريره السنوية، أن ملاحظاته حول نتائج تنفيذ الموازنة العامة، تستند إلى بيانات صادرة عن وزارة المالية قبل تدقيقها من قبله وفقاً للأصول المحددة في المادة ٥٧ وذلك بسبب عدم قدرته على الرقابة على الحسابات، وتعذر البت في صحة قطوعات الحسابات وكذلك في النتائج المالية النهائية بسبب عدم إنجاز الحسابات المهمة، وبسبب انقطاع دام أحد عشر عاماً عن تحقيق قانون الموازنة، إلى تاريخ ٣ تشرين الثاني من عام ٢٠١٧^(٣٥).

ويقوم ديوان المحاسبة في هذا المجال بإصدار آراء وقرارات يحدد فيها الطرق والأساليب القانونية الواجب اعتمادها من أجل تحديد سياسته. خاصة وإن ديوان المحاسبة يلعب دوراً هاماً بتحديد الموازنة التي يتوجب اعتمادها، من أجل تحديد الإشراف والرقابة على الحسابات، وهو يعد إلى تحديد قواعد استثنائية في حال عدم توفر موازنة منفذة وفقاً للقانون، مع التشديد على اعتماد مبدأ الشفافية في الحفاظ على المال العام^(٣٦).

(١) - فيما خص الواردات

وهو مجموع الأموال العمومية التي تدخل في الخزينة العامة للدولة، ويشكل قسماً هاماً في عملية تنفيذ الموازنة، لذلك يتوجب:

(٣٥) ريماء بزي، تعثر إجراء الرقابة على الحسابات المالية للدولة، المجلة القضائية، ص ٦٠، ١٦/٧/٢٠١٨.
(٣٦) رقم الرأي ٢٠١١/٥٢، تاريخ ٢٠١١/٥/٤، رقم الأساس ٢٠١١/٢١ استشاري الموضوع الإفادة عن الموازنة الواجب اعتمادها في العام ٢٠١١.

رئيس الغرفة عبد الرحمن ناصر، المستشار المقرر جوزيف كسرواني، المستشار روزي أبو هدير

بحثي يتطلب دفع مبالغ مادية، لذلك يصادف هذا الأمر العديد من المعوقات، نظرًا إلى أن الرقابة في الأصل تهدف إلى حماية أصول الدولة من أموال عامة تعود للشعب وتهدف إلى تحقيق العديد من المشاريع العامة التي تتعلق بمصلحة المواطن.

من هنا كان يجب التأكد من صحة ودقة وسلامة البيانات والتقارير المالية وسلامتها التي يجب الاعتماد عليها لاتخاذ القرارات المناسبة، وعلى الرغم من فعالية الرقابة التشريعية، يعاب عليها في هذا المجال أن أعضاءها لا وقت كافٍ لهم ولا خبرة فنية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات، والأرقام للمناقشة التفصيلية^(٣٨)، إذ يبرز بشكل واضح وجود معوقات مالية في هذا المجال، أهمها:

(١) - غياب المعلومات وبخاصة المالية عن أعضاء البرلمان التي تتعلق بالموازنة العامة والحاجة إلى هذه المعلومات لتكوين صورة واضحة، من أجل تحقيق الهدف المطلوب.

(٢) - قلة الإمكانيات المادية والمخصصات المالية لأجل القيام بالدراسات والأبحاث بواسطة مؤسسات خاصة.

(٣) - خفض الموارد والأدوات اللازمة للعمل ضمن المجلس النيابي، وذلك يتطلب الاستعانة بجهود المؤسسات الخاصة المكلفة.

(٤) - عدم تقديم حوافز ومكافآت مالية كنظام عام لصالح النواب الذين يقومون بوظيفة أعضاء في لجنة المال والموازنة، وبالتالي يعامل جميع النواب على الدرجة نفسها من الأهمية، بغض النظر عن الجهود التي يقوم بها أعضاء اللجان التي تتعلق وظيفتها بالموازنة.

(٥) - خفض إمكانيات التأكد من حُسن

- التدقيق في صحة وواقعية الأوراق والمستندات المثبتة للنفقة ووفقًا للقوانين أو النظام (رسم الطابع، توقيع عاقد النفقة، ومراقب عقد النفقات)

- أما بالنسبة إلى مقبوضات الخزينة ومدفوعاتها فيتم التأكد من صحة المعاملات التي تم القبض بواسطتها والدفع أيضًا (أمر قبض-أمر دفع)، وانطباقها على الأوامر الصادرة عن الجهة المختصة والتأكد من صحة استلام المواد وكيفية حفظها وتسليمها وصحة تنظيم بيانات الجردة المتعلقة بها بواسطة لجان الاستلام وأمناء المستودع^(٣٧).

من خلال ما تقدم يمكن القول إن الرقابة البرلمانية تعتبر واقعًا وضرورة مهمة في النظام الديمقراطي، لأنها تحقق نوعًا من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وترفع مستوى العمل الحكومي لإنجاز مختلف الأعمال ولا سيما الموازنة وتحقيقها، فهي تجعل النظام الحكومي يدرك في أثناء تنفيذ مهمته ووظيفته أن هناك جهة رقابية تقوم بتسليط الضوء على أعماله ووظائفه وفي حال أخطأ سوف يكون عرضة للمحاسبة، انطلاقًا من هنا لا بد من الإدراك أن موضوع الرقابة هو موضوع يخضع لمعوقات متعددة تجعل تطبيقه ليس بالسهل.

٢ - **معوقات الرقابة:** هناك نوعان من المعوقات تعيق الدور الرقابي للبرلمان، المعوقات المالية، والمعوقات الإدارية.

أ - المعوقات المالية

إن دراسة الموازنة بشكل عام تحتاج إلى جهد فني وإداري من قبل النواب ومجلس النواب، حيث تأخذ في بعض الأحيان منحى

(٣٧) وفيق ربحان، الرقابة على إدارة الأموال العمومية في لبنان، مرجع سابق، ص ٥٦.

(٣٨) سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، النفقات والإيرادات، مرجع سابق، ص ٣٤٦.

تسيء تنظيم الأمور المادية والمالية وهذا يعطيه الحق للقيام بذلك، حيث تتمثل ردة فعل المكلف على الوسائل التي تستعملها الإدارة الضريبية لتحصل الواردات بمعادلات كثيرة لتفادي عملية اقتطاع وارداته أو الإنقاص من حجمها^(٤٠).

الخاتمة

يبدو في بادئ الأمر أنه من السهل الحصول على المعلومات المتعلقة بهذا الموضوع، ويمكن الحصول عليها بسرعة وسهولة إلا أنه كل ما تعمقت في الدراسة، ازداد الموضوع تعقيداً وظهر الشح في المعلومات، واحتجت إلى جهد متواصل ووقت كثير من أجل الوصول إلى الدقة في المعلومات والمرونة في الأفكار والمواضيع المطروحة. لقد واجهتني العديد من الصعوبات خلال التحضير، وذلك من أجل إظهار دراسة واضحة مترابطة الأفكار ومتناسقة الشكل، وهذا من خلال التطرق إلى بعض المواضيع الهامة التي تتعلق بهذا البحث. إن هذا البحث يسلط الضوء على السلطة الرقابية في لبنان في أثناء تنفيذ الموازنة، عبر الاستعانة بالدستور اللبناني والنظام الداخلي للمجلس النيابي والعديد من الكتب والدراسات بالإضافة إلى القوانين المتعلقة بالرقابة، حيث تعتبر فكرة البحث من أهم الأفكار التي يمكن طرحها، لما للرقابة التي تقوم بها السلطة التشريعية على الحكومة من أهمية في فرض سلطتها وبقائها العين الساهرة للحفاظ على حقوق المواطنين والمال العام، إضافة إلى منح الثقة للحكومة أو سحبها في حال المساس أو التناول على تلك الحقوق.

استخدام الموارد المادية والمالية من قبل الحكومة، بعد إقرار الموازنة، وهو أمر غير متاح نسبياً نظراً إلى قدرة الحكومة على التخلص من الرقابة الموضوعية بواسطة الديناميكية الممنوحة لوزاراتها في كثير من الأوقات.

ب - المعوقات الإدارية

يعرّف العمل الإداري بأنه مجموعة من الوظائف الإدارية التي يتم القيام بها من قبل القائمين على الأعمال الرقابية لصالح البرلمان اتجاه الحكومة في أثناء تنفيذ الموازنة، حيث يقوم هؤلاء الأشخاص بالمهمة الرئيسية في حقل الإدارة من تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة وكتابة التقارير.

ومن الواضح أن الرقابة البرلمانية تعيقها العديد من المؤثرات الإدارية الداخلية والخارجية، التي تحول دون تحقيق الأهداف الأساسية بشكل كامل، التي يقوم بوضعها من يسن القوانين، والمسؤول عن هذه الرقابة مما يؤثر بشكل سلبي على الرقابة بشكل عام ويؤدي إلى عدم القيام بالمهمة المطلوب القيام بها.

ونظراً لعدم وجود هيكل تنظيمي سليم لأجل الرقابة من المجلس النيابي على الحكومة قد يشكل ذلك أحد أبرز المعوقات الإدارية.

وقد ويؤدي ذلك أيضاً إلى الكثير من الصعوبات في التقدير بالإضافة إلى تعذر المحاسبة عن الأخطاء التي يمكن أن تحصل^(٣٩)، حتى لو أدى ذلك إلى ضرر فادح في هذا المجال الذي يكون ناجماً عن خطأ النواب والوزراء مجتمعين حيث يؤدي إلى هدر المال العام، وذلك ما قد يدفع المواطن إلى التهرب من الضرائب على قاعدة أن الدولة

(٣٩) محمد سلمان سلامة، الإدارة المالية العامة، مرجع سابق، ص ١٧١.

(٤٠) فوزت فرحات، التشريع الضريبي العام، دراسة مقارنة، دار بحسون للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، ٢٠١٣، ص ٦٧.

الاستنتاجات:

١ - على الرغم من تعدد المواضيع الدراسية والبحثية التي تناولت موضوع الرقابة على تنفيذ الموازنة، إلا أن هناك ندرة واضحة في الأبحاث التي تعالج رقابة المجلس النيابي على الموازنة.

٢ - إن وجود لجان في المجلس النيابي ذات اختصاص وكفاءة عالية، من أجل مراقبة أعمال السلطة التنفيذية يعتبر من الأمور الهامة التي تؤدي إلى نجاح تطبيق الموازنة في الوصول إلى الهدف المرجو منه.

٣ - إن وضع نظام رقابي على الحكومة، هدفه مراقبة تنفيذها أعمال الموازنة، من شأنه أن يشكل حافزاً أمام وزير المالية ورئيس الحكومة من أجل العمل على إيجاد موازنة تنطبق على المعايير القانونية، حتى الوصول إلى هدف يكون قريباً من المثالية في هذا المجال.

فيما خص الاقتراحات المتعلقة بالمجلس النيابي

١ - يعتبر التدريب من الوسائل التي يمكن أن يلجأ إليها البرلمان بهدف تعزيز قدرات النواب على إجراء رقابة موضوعية على أعمال الحكومة، ويتم ذلك من خلال تنظيم ندوات ومحاضرات تدريبية للنواب وورش عمل ترفع مستواهم القانوني والعلمي، وذلك من أجل تعزيز قدرتهم التدقيقية في أرقام الموازنة والأمور المتعلقة فيها من تقدير النفقات والواردات.

٢ - إنشاء لجان فرعية ضمن لجنة المال والموازنة تكون متعددة ومتخصصة بالتفصيل في شؤون الموازنة، حيث يصبح بإمكانها دراسة البنود بالتفصيل، وإنشاء مؤسسات متخصصة تكون على صلة خاصة بالمجلس النيابي، يكون هدف هذه المؤسسات تنمية البرلمان بشكل بحثي، وذلك من خلال مجموعات دراسية وإحصائية هدفها تقديم المعرفة للنواب، حتى لا يستعينوا بجهات خارجية ومؤسسات من خارج المجلس.