رقابة السلطة التشريعية على الحكومة أثناء تنفيذ الموازنة

د. معروف مهدي(*)

لقد أخذ موضوع الموازنة العامة التي تنظمها الحكومات المختلفة على مستوى العالم بشكل سنوي حيزًا واسعًا من الاهتمام على صعيد مختلف الدول، وذلك في ظل اهتمام علم السياسة بهذه العملية الدورية التي شكلت مساحةً واسعةً من ضمن العلوم القانونية التي ترعى هذا الجانب من الحياة الاجتماعية للمواطن والدولة على حد سواء، وتلعب دورًا أساسيًا في تنظيم أمور الدولة، لأن موضوع تنظيم الموازنة بشكل جيد يعبَر عن قوة الدولة وحسن إدارتها لشؤونها التنظيمية، وتعتبر هذه الموازنة الأداة التي تستعملها الحكومة لتحقيق السياسة المالية العامة في البلاد، فتمثل الموازنة العامة الإجازة التي تُمنح من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية لتقدير النفقات والإيرادات، كون البرلمان هو الراعي الرسمي للأموال العمومية والمسؤول عنها، لكن هذه الإجازة لم تمنح معها الحكومة كامل الحرية لتنفيذها بالشكل الذي تريد، بل جاءت مقيدة برقابة برلمانية لعبت دورًا هامًا في الحفاظ على حُسن سير تنفيذ الموازنة.

يبدأ اهتمام الأول التي تقوم على مبدأ تبادل السلطات بموضوع الرقابة على الموازنة نظرًا للأهمية القصوى المتعلقة في هذا الموضوع، حيث لم يشأ المشرع ترك السلطة التنفيذية تقوم بهذه المهمة لوحدها دون حسيب أو رقيب، بل جاءت صفة البرلمان الرقابية كصفة مضافة إلى الأولى المتمثلة بالصفة التشريعية، وخاصة فيما يتعلق بموضوع تنفيذ مشروع الموازنة إذ ترتبط فكرة الموازنة أساساً بالدولة وتقدمها وتطور وظائفها وذلك بعد التطور العلمي والتكنولوجي الحاصل الذي صاحب التطور التشريعي والقانوني في ظل المتغيرات السياسية والإقتصادية الإجتماعية التي حصلت في مختلف الدول في عصرنا الحالي، لأن البرلمانات تقوم بعدد من الوظائف التي

(*) دكتور في الحقوق، قانون عام، الجامعة الإسلامية.

تساعدها على القيام بواجباتها على أكمل وجه، وأهم هذه الواجبات الدستورية منح أو طرح الثقة بالحكومة، مراقبة السياسات الحكومية، إنفاق المال العام، وسنّ التشريعات، وتعتبر الوظيفة الحالية المتمثلة بالرقابة من أهم الصلاحيات البرلمانية حيث يتم التعامل مع قانون الموازنة العامة بواسطتها عبر وضع الحكومة التي تعمل على مشروع الموازنة تحت مجهر السلطة التشريعية أثناء تنفيذ هذه العملية السنوية.

انطلاقا من أهمية الرقابة البرلمانية، خاصة وأنه ازداد في الآونة الأخيرة على الصعيد الوطني اللبناني الحديث عن الفساد وهدر المال العام، والأموال التي تصرف في غير مكانها، ونظرًا للصعوبة في تنفيذ الموازنة اللبنانية في السنوات الأخيرة بالنسبة لموضوع الموازنة تبرز أهمية معالجة ومعرفة موضوع الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة، وذلك من أجل الإلمام القانوني لمن يرغب بدراسة الموازنة والعوامل المختلفة المحيطة بها، لأن موضوع الرقابة على تنفيذ الموازنة قبل أن يكون موضوعاً وطنياً هو موضع اهتمام على صعيد العالم، إذ تعتبر الرقابة السبيل الأمثل لضبط تنفيذ الموازنة على صعيد النفقات والواردات وأي مشروع لكي يحظى بالنجاح يجب أن يكون مرتبطًا برقابة موضوعية تقيد الطرف الذي يقوم به، وتوجهه أثناء تنفيذ مهمته، فالرقابة البرلمانية تشكل مدماكًا مهمًا في البرلمانات الديمقراطية الحديثة وتعتبر مؤشرًا هامًا على أن النظام يقوم بواجباته المنوطة به، وتهدف إلى مساءلة السلطة التنفيذية حول أعمالها بشكل عام، والأمور المالية بالتحديد حيث تشكل إندماج كافة المفاهيم من أجل الخروج بموازنة شرعية تحصل وذلك لحصول الموازنة على موافقة السلطة التشريعية لكي تصبح سارية المفعول، انطلاقًا من هنا تبرز أهمية معالجة هذا الموضوع المنظم من قبل الحكومة وتحت سلطة ورقابة المجلس النيابي، لأن ذلك من شأنه أن يفرض على الحكومة الالتزام بالأنظمة والقوانين الموضوعة والتقيد بها في سبيل الوصول إلى الهدف الأسمى المتمثل بالحفاظ على المال العام.

تجدر الإشارة هنا الى إن عملية إقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية هي العمل الذي يضفي الصبغة القانونية على مشروع الموازنة من قبل المجلس النيابي، حيث تتولى السلطة التشريعية في لبنان هيئة واحدة هي مجلس النواب[١]، وهذا التولي من قبل جهة واحدة من شأنه أن يشكل عاملاً إيجابياً مقارنة مع الدول الأخرى التي تتألف السلطة التشريعية فيها من مجلسين، اي مجلس النواب ومجلس الشيوخ أو الأعيان كما هو الحال في إيطاليا، بلجيكا، الدول الأميركية، إنكلترا، وفرنسا[٢]، إنطلاقًا من هذا الاختلاف نعالج الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في لبنان دون الدخول في تفصيل وجود مجلسين للرقابة على أعمال الحكومة لأنه لا توجد مشكلة في تنازع الصلاحيات، وعلى عكس حالة وجود مجلسين حيث تبرز مسألة التنازع بين الصلاحيات بين المجلسين[٣].

(١) **المادة ١٦** من الدستور اللبناني الصادر بتاريخ ١٩٢٦/٥/٢٣ المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٢٧/١٠/١٧.

(٢) فوزت فرحات، **المالية العامة، الاقتصاد المالي، الطبعة الخامسة، منشورات الحلبي الحقوقية**، ، بيروت، ٢٠١٣، ص ١٤٣.

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

بالعودة الى المنطلق الأساسي للرقابة البرلمانية نجد أن تنفيذ الموازنة يأتي من ضمن الأعمال الأساسية لمجلس الوزراء[٤] حسب الدستور اللبناني، أما من جهة المجلس النيابي فقد أعطيت الصلاحية له بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل اي عمل آخر في العقدين العاديين المحددين[٥] لذلك بعد تسلم رئيس المجلس النيابي لمشروع الموازنة من الحكومة يحيله الى رئيس لجنة المال والموازنة الذي يدعو الوزارات المختصة مع أعضاء اللجان الى إجتماعات متتاليه لدرس هذا المشروع من أجل مناقشة مشروع الموازنة الذي تمت الإشارة اليه والى الرقابة المفروضة على تنفيذه في مناسبات مختلفة محددة، لا سيما وأن مقدمة الدستور [٦] إعتبر إن النظام اللبناني قائم على مبدأ فصل السلطات حيث تلتزم كل سلطة بالقيام بما هو مطلوب منها، كذلك ذكر ذات الإتفاق أن السلطة التشريعية تمارس رقابة شاملة على أعمال الحكومة وسياستها، على هذا الأساس نعالج في الفصل الأول مفهوم الرقابة البرلمانية ضمن فقرتين، في الفقرة الأولى تعريف الرقابة البرلمانية ومفهومها، أما الفقرة الثانية تم النظر في صور ونماذج هذه الرقابة، أما الفصل الثاني عالجنا فيه أهداف هذه الرقابة أيضاً ضمن فقرتين، الفقرة الأولى غاية الرقابة البرلمانية أما الفقرة الثانية أسس الرقابة البرلمانية.

الفصل الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية

قبل الإنطلاق والحديث عن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة يجب الإدراك أن هذه الرقابة لا ينفرد بها المجلس النيابي بالنظر الى أهمية المال العام وحمايته قانونياً فتعتبر الأموال العمومية في المجتمعات الحديثة ولا سيما الديمقراطية على قدرٍ عالٍ من الأهمية، لهذا السبب انشئ نظام رقابي متكامل، يقوم على توزيع الرقابة على ثلاث جهات مختلفة تقوم كل منها برقابة معينة وذلك لضمان عدم وجود ثغرات يمكن أن تؤدي إلى هدر المال العام الأمر الذي يعتبر السبب الأساسي لتكوين الرقابة بإختلاف أنواعها، هذه الجهات هي التالية:

١ – الرقابة الإدارية التي تقوم بها السلطة التنفيذية

٢ – الرقابة القضائية التي يقوم بها ديوان المحاسبة

٣ – الرقابة البرلمانية التي تتولاها السلطة التشريعية

في الموضوع الذي نعالج، نتطرق للبحث في الرقابة البرلمانية التي يقوم بها المجلس النيابي والعوامل المحيطة بهذا الامر وذلك عبر البحث في الفقرة الأولى عن تعريف الرقابة البرلمانية ومفهومها من جهة، وكذلك الأمر البحث في صور ونماذج الرقابة البرلمانية في الفقرة الثانية.

الفقرة الأولى: تعريف الرقابة البرلمانية:

تشكل الرقابة البرلمانية موضوعاً هاماً للبحث لما لها من عامل إيجابي في إرساء فكرة تبادل السلطات من جهة، وحماية المال العام من جهة أخرى منذ بدء تكوين أنظمة الحكم بالطريقة التي نعرفها، على اعتبار أن أهمية الرقابة على المال العام بدأت تظهر منذ القرن

(٤) المادة ٦٥ من الدستور اللبناني الصادر بتاريخ ٢٣ أيار ١٩٢٦ وتعديلاته اللاحقة.
(٥) المادة ٣٢ من الدستور اللبناني المعدلة في ١٧ /١٠ /١٩٢٧
(٦) البند (ه) من مقدمة الدستور.

التاسع عشر إذ أنشئ لهذه الرقابة نظامًا كاملاً يرتكز في مضمونه على وجود إدارة شفافة ومستقيمة، تتوافق مع قرارات السلطة صاحبة الصلاحية في التصديق على الموازنة العامة، فتقوم عملية نجاح الخطة الإنمائية في الدول على حُسن 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، إن من جهة الإيرادات أو جهة النفقات، لذلك يطلق على الرقابة بشكل عام أنها اكتشاف ما إذا كان كل شيء يحصل كما هو مخطط له وفقًا للتعليمات الموضوعة التي تنبثق عن المبادئ السارية، بغية تحديد نقاط الضعف والأخطاء، انطلاقًا إلى العمل على علاجها وحلها بهدف عدم تكرارها[٧].

فالرقابة البرلمانية هي بمثابة تحري الحقائق من قبل سلطة التشريع في البلاد على أعمال السلطة التنفيذية من أجل التفتيش عن عدم تطبيق القواعد العامة في الدولة لكي يصار الى تحديد الطرف المسؤول عن ذلك ومحاسبته، أو هي التصرف الذي يصدر عن السلطة التشريعية بشكل فردي أو جماعي بهدف ضبط التصرف في سلوك الحكومة [٨]، فالرقابة البرلمانية اتجاه الحكومة هي خضوع جميع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لرقابة السلطة التشريعية المنتخبة من قبل الشعب، حيث يقوم البرلمان بمتابعة هذه الأعمال ودراستها وتقييمها، والتأكد من مدى مشروعيتها الدستورية والقانونية، ومدى ملاءمة هذه الأعمال مع قدرة المواطن والظروف الاقتصادية والاجتماعية الخاصة بهذا المواطن[٩]، فيكون التعريف الأبرز في هذا المجال هو قيام المجلس النيابي بصفته التشريعية بتحري الحقائق والوقائع المتعلقة بسير أعمال السلطة التنفيذية وذلك من أجل توجيهها عبر القيام بالمراجعات للأعمال والإجراءات الحكومية للتأكد من مدى تطابق التصرف مع المصلحة العامة.

إن كل هذه التعاريف تتمحور حول التأكد من التصرف الجيد للحكومة عبر تطبيق القانون، كذلك عبر إظهار العيوب و الأخطاء أثناء إدارة وتسيير أجهزة الحكومة من أجل محاسبة المخالفين و المقصرين بهدف تحسين إدارة و إنفاق المال العام[١٠]، كذلك يلعب البرلمان دورًا فاعلًا في الرقابة المالية على الإدارات والمؤسسات العامة من خلال الدور الهام اللجان النيابية المتفرعة لا سيما لجنة المال والموازنة التي تدرس مشروع الموازنة، وكل المشاريع التي يترتب عليها نتائج مالية، وتبرز أهمية لجنة المال والموازنة من خلال أعضائها حيث يوجد فيها عادةً ممثلين عن جميع الكتل النيابية أو معظمها، كما يحق للنواب غير الأعضاء فيها حضور اجتماعاتها والاشتراك في المناقشة في حال أراد اي نائب ذلك، دون أن يكون لهم حق التصويت[١١]، فتعتبر الرقابة البرلمانية حجر

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

(٨) عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٣٠.

(٩) مصطفى السيد دبوس، **تثمين خدمات الدولة في إطار ما يقدمه المرفق العام من خدمات**، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ٤٠٣.

(١٠) سمير داوود سليمان، محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩، ص ١٤٥.

(١١) فوزت فرحات، مروان قطب، **الرقابة المالية على الإدارات والمؤسسات العامة**، المعهد الوطني للإدارة، ٢٠١٥، ص ٢.

الأساس في الديمقراطيات الحديثة، وهي إن دلت على شيء في حال نجاحها فهي تدل على أن نظام الحكم في هذه الديمقراطية هو نظام جيد ويلتزم بمعايير الشفافية القانونية الموضوعة والمعتمدة، وهي تضمن تطبيق النظام بطريقة فعالة وناجحة، وأن السياسة الحكومية المتبعة هي سياسة ناجحة، وإن نظام تبادل السلطات يطبق بالطريقة المطلوبة، بشكل لا تتفوق سلطة على أخرى، وهنا يجب ذكر أنه على الرغم من أن الرقابة البرلمانية هي من الوظائف القديمة للسلطة التشريعية إلا أن الفقه الدستوري لم يهتم بوضع تعاريف مفصلة تتعلق بها[١٢]، لذلك يلاحظ قلة التعاريف في هذا المجال.

كما وأن أهمية الرقابة البرلمانية تنطلق من إمكانية السلطة التشريعية المنتخبة بواسطة الشعب من محاسبة السلطة التنفيذية المعينة بواسطة رئيس الحكومة بعد استشارات نيابية، حيث يمتلك البرلمان القدرة على مراقبة مختلف أعمال الحكومة ومناقشتها ووضع هذه السلطة وسياستها وخطتها التي وجدت لإدارة شؤون الوطن والمواطن تحت المجهر للقيام بمحاسبتها في حال أخطأت، وذلك بعد التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي وأداءه والقيام بمراجعته، حيث للسلطة التشريعية القدرة على محاسبة الحكومة في حال أخطأت، والقيام بدفع هذه السلطة إلى العودة عن الخطأ والسير على الخطة والنهج الذي رسمته الحكومة وأخذت الثقة من السلطة التشريعية على أساسه[١٣].

إن رقابة البرلمان على الموازنة العامة هي أداة بوجه السلطة التنفيذية للقيام بواجباتها وتكون من خلال ثلاث مستويات، الأول قبل التنفيذ من خلال الرقابة على مشروع الموازنة، الثاني خلال التنفيذ بواسطة آليات الرقابة البرلمانية، الثالث بعد التنفيذ من خلال ما يسمى قطع الحساب[١٤]، كما تعتبر الرقابة التي تقوم بها السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة أساس الرقابة المالية، وذلك على الرغم من وجود أنواع أخرى من الرقابات، فيكون الهدف من الرقابة الإدارية والرقابة القضائية في هذا المجال هو مساعدة السلطة التشريعية على تنفيذ واجباتها الوظيفية لتطبيق الرقابة المطلوبة منها خاصةً بعد تطور الرقابة البرلمانية التي كانت تقتصر على المصادقة على قانون قطع الحساب أي بعد الانتهاء من تنفيذ الموازنة وكانت تعتبر رقابة مؤخرة شكلية تنتهي بالموافقة على قطع الحساب، إلا أنه فيما بعد تطورت هذه الرقابة لتتخذ شكلين من الرقابة[١٥]:

- الرقابة خلال تنفيذ الموازنة
- الرقابة المؤخرة على قطع الحساب

إن التطور الحاصل في مفهوم الدولة، وانتقالها من الدولة الأمنية أو الحارسة التي يقتصر اهتمامها على الوضع الأمني في البلاد وحماية الحدود، إلى نظام الدولة المتدخلة التي تقوم بالتدخل في توجيه الأنظمة الاقتصادية

(١٢) علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص٢٢٤.

(١٣) سمير داود سلمان، **مرجع سابق** ص ١٤٦، ١٤٧.

(١٤) محمد أنور مجني، **الرقابة البرلمانية ورقابة المحكمة الدستورية**، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، الرياض، ٣ نيسان ٢٠٢٠، ص ٣.

(١٥) علي كنعان، **الإعلام البرلماني والسياسي**، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٢٠، ص ١٨٦.

والاجتماعية والسياسية في المجتمعات وتقديم الخدمات العامة المختلفة[١٦] الأمر الذي زاد من حجم مسؤوليتها، مما أدى بدوره إلى زيادة طردية في حجم الموازنات العامة، وإلى فرض ضرائب أكثر من أجل رفع قيمة الواردات لتغطية حجم النفقات العامة، وهذا ما فرض إهتماماً سياسياً وقانونياً، كذلك الأمر جاء الدستور ليمنع تعديل ضريبة أو إلغاؤها إلا بقانون[١٧]، ونظرًا للأهمية التي تلعبها السلطة التشريعية في إضفاء الصفة القانونية على الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية تخضع كافة أعمال الحكومة لرقابة المجلس النيابي المنتخب الذي له أن يتابع هذه الأعمال بالدراسة والتقييم، وأن يتأكد من مدى مشروعيتها الدستورية والقانونية، والتزام الصيغة القانونية لهذه الأعمال، ومدى ملاءمتها للواقع المعيشي والاجتماعي للمواطن، حيث يعتبر هذا البرلمان الممثل الدستوري للشعب والمعبر الحقيقي عن إرادته وأحلامه، والمقياس الواقعي للمتاعب الملقاة على عاتق المواطن[١٨]، كما تعتبر الرقابة الموضوعة على السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية في مختلف المجالات دافعًا لترتيب مسؤولية قانونية على رئيس الحكومة والوزراء، في حال ارتكابهم أي خطأ أثناء تأديتهم للواجبات المطلوبة منهم[١٩]، فتكون هذه الرقابة بإختصار رقابة الشعب على الحكومة لأن الشعب هو الذي إنتخب البرلمان وإرادة هذا البرلمان تشكل تجسيداً لإرادة المواطن، وبالتالي في ظل الديمقراطية المفترضة يكون النواب الذين ينوبون عنه يقومون بأعمال الشعب[٢٠] وفقاً للوكالة الممنوحة لهم من المواطن.

الفقرة الثانية: صور ونماذج الرقابة البرلمانية

يتحدد الشكل المعتمد في الرقابة البرلمانية عن طريق القوانين و الدساتير، وهذه الأشكال ليست ذاتها في كل الدول فقد تكون الرقابة في نظم برلمانية أقوى من النظم الأخرى، وتكون هذه الرقابة صارمة حينما تتشكل الحكومة من أحزاب تتعارض مع الأحزاب المؤلفة للمجلس النيابي، والعكس صحيح اي قد تخف الرقابة حينما تكون أحزاب ذاتها مؤلفة للمجلسين[٢١] (مجلس النواب ومجلس الوزراء)، و يمكن أن تتخذ مراقبة عملية تنفيذ الموازنة صورًا وأشكالاً مختلفة بالاستناد إلى معايير مختلفة:

١ – قد تستند إلى الوظائف التي تطالها الرقابة، ما يسمح لاحقًا بالتمييز بين الرقابة على الموظفين الإداريين، وبين الرقابة على الموظفين المحتسبين.

٢ – كما يمكن أن تستند إلى زمن الرقابة، فيوجد نوعان من الرقابة، الرقابة المسبقة التي تتخذ طابعًا وقائيًا، والرقابة المؤخرة التي ترمي إلى معاقبة المخالفين.

٣ – يوجد نوع ثالث من الرقابة التي

(١٦) www.lebarmy.gov.lb، محمد مراد، **الرأسمالية من التطور إلى الأزمة قراءة في خلفيات الأزمة المالية الراهنة**، العدد ٦٧ – كانون الثاني ٢٠٠٩، تاريخ زيارة الموقع ٢٠٢٠/٧/٢٥.

(١٧) **المادة ٨١** من الدستور اللبناني الصادر بتاريخ ١٩٢٦/٥/٢٣ المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٢٧/١٠/١٧.

(١٨) مصطفى السيد دبوس، مرجع سابق، ص ٤٠٥.

(١٩) Pierre Avril, Droit parlementaire, Montechrestien, Paris, 3éme édition, 2004, p 253.

(٢٠) إبتسام سامي حميد، الدور البرلماني للمرأة، الطبعة الأولى، العربي للنشر و التوزيع، القاهرة، ٢٠١٥، ص٥٢.

(٢١) سيد الشيخ زرار، الرقابة على المال العام و نظم حمايته (في النظام الإسلامي والقانون الوضعي) دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٦، ص٩٩.

تستند إلى النوعية، فنفرق بين الرقابة الموضعية التي تتمثل بإنتقال الموظف الرئيس إلى جانب الموظف المرؤوس للتدقيق بالمعاملات، وبين الرقابة على أساس المستندات حيث تتلخص باطلاع الموظف الرئيس على أعمال الموظف المرؤوس، من خلال المعاملات والتقارير والوثائق التي يرسلها له هذا الأخير.

إن البرلمان بصفته الهيئة التي تمثل الشعب يعتبر مدعوًا للقيام بواجباته التشريعية التي حصل عليها بصفته هذه، للتأكد مما إذا كانت الإرادة السياسية العامة تعكس احتياجات هذا المواطن وتلبيها، كما هو مدعو أيضًا لضمان تنفيذ المتفق عليه مع السلطة التنفيذية بشكل صحيح(٢٢).

ومن أجل تحديد مفهوم الرقابة على الأموال العمومية جرى التمييز بين ثلاثة نماذج من الرقابة:

١ – النموذج الأول يتمثل في التأكد من مطابقة عمل معين مع قواعد القانون المطبق على هذا العمل مثل: عقد نفقة أو صرفها إذا كان متوافقًا مع أحكام قانون الموازنة وقانون المحاسبة العمومية.

٢ – النموذج الثاني يتمثل بأن الرقابة على الأموال قد لا تكتفي بالرجوع إلى أحكام القانون، بل أيضًا بالرجوع إلى المبادئ العامة للإدارة السليمة و إجراء الرقابة حسب رغبة الجهة المكلفة.

٣ – النموذج الثالث، حيث أن الرقابة قد تتخطى الأطر السابقة لتركز على القواعد الاقتصادية، والمهم في هذا المجال تنفيذ الرقابة وحماية المال العام.

إن الرقابة الأساسية في عملية تنفيذ الموازنة هي من صلاحية السلطة التشريعية، لكن يجب الإشارة في هذا المجال خاصةً وأننا ذكرنا بالإضافة إلى هذه الرقابة الإدارية والرقابة القضائية، إلى أن هاتين الرقابتين يتم اعتمادهما بسبب عجز مجلس النواب عن امتلاك وسائل التدقيق التي تخوله الحصول على المعلومة الكافية لكي يقوم بالوقوف على مدى تقيد السلطة التنفيذية بإجازة الجباية والإنفاق، انطلاقًا من هنا لا بد وأن تستكمل الرقابة البرلمانية بالرقابتين المذكورتين وذلك من أجل الحصول على الصورة الكاملة المتعلقة بمشروع الموازنة، من أجل تطبيق الرقابة المطلوبة بشكل فعال(٢٣)، هذا مع العلم أنه في فرنسا تتولى الرقابة على تنفيذ الموازنة هيئة قضائية مستقلة تسمى محكمة الحسابات، وهي محكمة إدارية منظمة تنظيمًا قضائيًا، وتهدف بواسطة خبرتها إلى الحكم على كافة الحسابات العامة ما عدا تلك التي يعطى اختصاص النظر فيها إلى جهة أخرى(٢٤).

وتعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة استقلالية من أجل تنفيذ الموازنة العامة للدولة، حيث تنحصر مهمتها في تنفيذ الموازنة والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات قد تمت بشكل قانوني وفقًا للإجازة الممنوحة من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية وطبقًا للقواعد المالية المقررة في الدولة، إذ تشكل هيئة فنية خاصة تقوم بدراسة ومراجعة الميزانية وحسابات الحكومة، ومستندات

(٢٢) Hironori yamamoto, Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments, Inter-Parliamentary Union, 2007, P 7.

(٢٣) فوزت فرحات، **المالية العامة، الاقتصاد المالي،** الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١، ص ٢١١.

(٢٤) سوزي عدلي ناشد، **المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، ص ٣٤٧.

التحصيل والصرف ومحاولة كشف ما تتضمنه من مخالفات ووضع تقرير شامل عن ذلك.

تشكل الرقابة على إدارة أموال المؤسسات العامة، وتنفيذ إيراداتها ونفقاتها إحدى الضوابط الأساسية التي تضمن حسن إدارة المرفق العام، وتقيد هذا المرفق باختصاصه وتحقيق الهدف من إنشائه هذا المرفق، فنجاح الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وظهور هذه الرقابة بشكل فعال يؤدي إلى إعطاء صورة واضحة وصريحة تعبر عن مدى نجاح العملية الديمقراطية المتمثلة بقيام مجلس نيابي حر وفعال، وبطبيعة علاقة هذا المجلس بالسلطة التنفيذية لجهة سن وتطبيق القوانين المختلفة وبالتحديد القوانين الرقابية، ويوفر الإطار النظري الذي رسمه مونتسيكيو[٢٥] لهذه العلاقة أساسًا، التي تضم هاتين السلطتين، حيث اعتبر مونتسيكيو "أنه لا بد من توازن هذه السلطات، ومراقبة بعضها البعض ضمانًا للحد من انزلاق الدول نحو طريق الاستبداد في إطار نظرية توازن السلطات"، إذ يظهر هذا التعاون من خلال التناغم والتنسيق فيما بينها مع احتفاظ كل من السلطتين بما لها وما عليها حسب ما أسنده الدستور مع وضع الحدود القانونية، لمنع أي من هذه السلطات من تجاوز الصلاحية الممنوحة لها[٢٦]، وهذه الرقابة لها أهمية في ظل وجود إطار قوي للمحاسبة على الحكومة واعمالها، حتى لا تنفرد هذه الأخيرة بالحكم، وتعتبر البرلمانات التي تمارس صلاحية التشريع دون ممارسة صلاحية الرقابة لا تمتلك مقومات القوة[٢٧].

رغم القواسم المشتركة التي تتسم بها الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في الدول الديمقراطية، إلا أن هذا الدور يختلف باختلاف نمط العلاقة بين السلطتين، إذ في الأنظمة البرلمانية يبقى مصير الحكومة مرهونًا بثقة المجلس النيابي وتقييم أدائها، حيث يجد الوزراء أنفسهم ملزمين الإبقاء على علاقات جيدة مع النواب وعلى إعطائهم ما يريدون وتسهيل أمورهم داخل وزاراتهم، من أجل إقناعهم بأنهم يقومون بعملهم بصورة حسنة وفعالة تخدم مصلحة المواطن، كما يمارس مجلس النواب فيما خص موضوع الرقابة على الحكومة أثناء تنفيذ الموازنة الوظيفتين الأساسيتين اللتين يقوم بهما في نفس الوقت، وهما الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية، أي إقرار القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

من هنا يمكن تجزئة الرقابة البرلمانية على الشؤون المالية وتقسيمها إلى مرحلتين، المرحلة الأولى تتمثل بالنظر والموافقة على خطط الحكومة لزيادة وإنفاق الإيرادات من خلال النظر في ميزانيتها المقترحة، والمرحلة الثانية تتمثل بمراقبة الإنفاق لاحقًا من أجل التأكد من مطابقة الأعمال الحكومية للشروط التي أقرها البرلمان[٢٨].

وكما ذكرنا، لا تنحصر وظيفة البرلمان أثناء مرحلة الموازنة بإقرارها فحسب، والنظر في

(٢٥) شارل مونتسيكيو: كاتب وفيلسوف فرنسي، (١٦٨٩ – ١٧٥٥م)

(٢٦) هادي محمد عبدالله الشدوفي، **التوازن بين السلطات، والحدود الدستورية بينهما**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٥.

(٢٧) يزن خلوق محمد ساجد، السلطة التشريعية وصنع السياسة العامة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، شركة أكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٢١، ص٢٣.

(٢٨) David Beetham, Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice, Inter-Parliamentary Union, 2006, Page 140.

خلاصات التدقيق، إنما يعتبر إعداد الموازنة عملية ليست استثنائية إنما حدثًا دائمًا أو حالة مستمرة سنة بعد سنة، حيث أن دورات الموازنة مستمرة ومترابطة، وللإطلاع الدائم على مختلف الشؤون الفنية، يفترض بالبرلمانات ملاحقة العملية بأسرها تباعًا، وتكتسب الخبرة والدراسة عندما يتعمق المشرعون في شؤون الموازنة، وتضفي الرقابة المستمرة فعالية على مراقبة البرلمان للموازنة، حيث تعتبر وظيفة مراقبة أعمال الموازنة ومناقشتها من أهم الوظائف التي يقوم بها البرلمان، في سبيل الوصول إلى الغاية المرجوة والتي تعتبر الوظيفة الأساس المتمثلة بالحفاظ على المال العام.

الفصل الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية

في هذا الفصل وبعد تكوين المعرفة التامة بالرقابة البرلمانية والعوامل المحيطة بها من تعريف ومفهوم لهذة الرقابة وبعد دراسة صور ونماذج الرقابة البرلمانية، نأتي الى تحديد أهداف الرقابة البرلمانية ومعرفتها لما لهذا الأمر من أهمية في الدراسة المعالجة أمامنا، وهنا لا بد من الذكر أنه مع العلم أن الرقابة البرلمانية تعتبر نوع من أنواع الرقابة السياسية في جزء منها إلا انه لا يمكن إطلاق تعبير رقابة سياسية عليها بشكل كامل بالنظر الى أن هذا الأمر يحصل في نطاق ضيق [٢٩] وأمور محددة لا يمكن توسعتها لكي تكون رقابة سياسية بالكامل، وكون هذه الرقابة لا تدخل في كامل تفاصيل أعمال الحكومة وذلك من أجل عدم تقييد أعمال الحكومة الى أوسع حدود، فالعنوان العريض لأهداف الرقابة البرلمانية يتركز حول الحد من الجبايات غير المشروعة، والوقوف على أوجه الضعف والقصور في الموازنة المنفذة من قبل الحكومة بالإضافة الى تقديم المساعدة للدولة من أجل تطوير المنظومة التي تدير عملية الموازنة في كامل مراحلها الموازنة، من هنا يجب التعرف على غاية الرقابة البرلمانية وعلى الأسس التي تقوم عليها هذه الرقابة.

الفقرة الأولى: غاية الرقابة البرلمانية

لقد وضع الدستور في معظم الدول قواعد من أجل ممارسة الرقابة البرلمانية بشكل تضمن هذه القواعد تنفيذ الغاية التي وضعت من أجلها هذه الرقابة، وعليه يجب أن تكون الغاية الأساسية منها هو تحقيق وتطبيق الأهداف التي إستهدفها المشرع حين سن القوانين، وعلى هذا الأساس تقوم البرلمانات الحديثة بوظيفتها الرقابية انطلاقًا من مفهوم الديمقراطية ونظرية فصل السلطات، من جهة عدم السماح لجهة واحدة متمثلة بالحكومة بأن تكون بيدها سلطة تقدير النفقات والواردات، وسلطة مراقبة كيفية التنفيذ في ذات الوقت على قاعدة أن لا تتوفر في الحكومة صفة الخصم و الحكم في ذات الوقت، وذلك بغية:

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

٢ – التأكد من 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

(٢٩) سلامة بن سليم الرفاعي، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ودورها في محاربة الفساد المالي (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة القانون و الإقتصاد، الرياض، ٢٠١٥، ص ٢٤٧.

الإقتصاد و رفع فعالية نفقات الحكومات.

٣ – تأمين شفافية عمل الحكومة والتزامها تنفيذ القوانين، إذ يراقب المجلس النيابي أعمال الحكومة ويسلط الضوء على سياستها التي أخذت الثقة إستناداً لها وما إذا كانت تطبقها، إلى جانب التدقيق بحساباتها.

٤ – عرض سياسة الحكومة المالية على الرأي العام بهدف إظهار البرلمان كحريص على السياسة النقدية المتبعة في محاولة حماية الأموال العامة، لأن الهدف الأسمى هو حماية الشعب وأمواله بواسطة ممثلي الشعب.

٥ – حماية حقوق المواطنين من خلال مراقبة السياسة الحكومية، ودراسة أي إساءة إلى مفهوم السلطة، أو أي تعسف باستعمال السلطة أو أي عمل غير قانوني، أو غير دستوري تقوم به السلطة الحكومية متمثلة في هذه المرحلة بوزارة المالية.

٦ – تعزيز حكم القانون، وإظهار البرلمان كحامٍ للمال العام من الضياع والسرقة، بشكل يضمن وقف أي عملية هدر أو فساد أو خطأ ممكن أن يؤثر ويؤدي إلى نقص في المالية العامة بأي طريقة غير شرعية.

على البرلمان والحكومة مجتمعين إظهار نفسيهما حريصين على تطبيق القانون والالتزام بالأنظمة والقوانين من جهة، وتقيدهما بتطبيق الدستور اللبناني من جهة ثانية، وتنطبق هذه الصفة على البرلمان في الدرجة الأولى، حيث تولي السلطة التشريعية موضوع الموازنة العامة اهتمامًا يظهر من خلال مراقبة سياسة الحكومة المالية والاقتصادية والأهداف التي تتولى تحقيقها، خاصةً عند إعداد الموازنة وتنفيذها وقطع حسابها المحددة في قانون المحاسبة العمومية[٣٠]، وهي بهذه الطريقة تقوم بتوجيه الحكومة إلى المكان الذي يرضي مصالح الشعب وتطلعاته، إن هذا الحق الذي تمارسه السلطة التشريعية لم يتكرس لها إلا بعد صراع طويل خاضته مع الحكومة على الصلاحيات بصفتها الممثله لمصالح الشعب ضد الحاكم[٣١] وعملية أخذ و رد أخذت مدة من الزمن، وتظهر الغاية الأساسية من الرقابة البرلمانية من خلال جعل الحكومة تقوم بواجباتها بالحفاظ على المال العام وحسن إدارته، ووضع الحكومة تحت سلطة القانون في سبيل مكافحة أي هدر ممكن أن يحصل أثناء تأدية السلطة التنفيذية لواجباتها الوظيفية في إدارة شؤون البلاد.

لقد ذكرنا في أكثر من مناسبة موضوع تحديد المسؤولية وكيفية تصحيح الخطأ، حيث أن الحكومة مضطرة في كل مرة إلى الالتزام بالقانون وإلا سوف يتم العقاب بواسطة السلطة التشريعية وفقاً للوسائل والأساليب المحددة مسبقاً إذ على السلطة التنفيذية بعد اكتشاف هذا الخطأ العمل على علاجه معالجة جذرية[٣٢]، ولا يكون هذا العقاب جزائيًا فحسب بل يتمثل في سحب الثقة أو عدم إعطاء الثقة للحكومة من قبل البرلمان، وهذا بدوره يكون العقاب غير المرجو نظرًا لأنه يعني فشل الحكومة وعدم قدرتها على الاستمرار مع ما يولد ذلك من مسؤولية معنوية اتجاه البرلمان والشعب في ذات الوقت، فالهدف الرئيسي للرقابة في الجهة العملية هو تحقيق قيام

(٣٠) قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ في تاريخ ٣٠ / ١٢ /١٩٦٣.

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

(٣٢) محمود الخصاونة، **المالية العامة، النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى**، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ١٧٦، ١٧٧.

التعاون بين الوحدات المشاركة في تنفيذ الموازنة، وفي هذه الحالة يكون البرلمان أحد هذه الأقسام، نظرًا للدور الرئيسي الذي يلعبه، فأهداف الرقابة البرلمانية لا تتعلق فقط بالتعرف إلى الانحرافات والأخطاء، بل تتعلق بجوانب أكثر إيجابية تساعد على تحقيق الأداء الفعال للخطط الموضوعة وتقويم الإعوجاج الحاصل في طريقة العمل، وإنجاز الأهداف المطلوبة بمستوى عالٍ وكفاءة وفعالية متقدمة، لأن تحقيق هذه الأهداف يتطلب التدقيق بالمعلومات و المستندات وتفعيل الأنظمة الرقابية في الوقت المناسب، كما يؤدي الى اكتشاف الأخطاء قبل تراكمها أو مرور وقت طويل على حدوثها، حتى يتمكن من تصحيح المسارات التي تتبعها الموازنة، سواء التخطيطية أو التنفيذية في الوقت المناسب.

في هذا المجال يبرز الدور الكبير للمجلس النيابي من أجل تحقيق أهداف الرقابة البرلمانية من خلال صلاحياته الواسعة التي تسمح له بأن يدخل التعديلات التي يرتأيها على مشروع الموازنة، ما عدا الحق في زيادة القيمة الإجمالية للنفقات العامة المقترحة من قبل الحكومة، عن طريق زيادة قيمة الاعتمادات الإجمالية للموازنة(٣٣).

في الدولة الحديثة التي اتسعت أعمالها وتشعبت نشاطاتها، وربطت إمكاناتها بتأثير التطورات الكبرى، زادت الحاجة إلى إطلاع المجلس النيابي على أعمال الحكومة والقيام بدور الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بغرض الوصول إلى الأهداف الرئيسية كما يحددها مكتب الخدمات الرقابية التابع للأمم المتحدة وهي التالية:

١ – الاستخدام الراشد والمسؤول للإمكانات والموارد التي تتوفر للسلطة التنفيذية.

٢ – التصنيف الدوري لقواعد المحاسبة والشفافية في أعمال السلطة التنفيذية.

٣ – التطوير المستمر للأداء الحكومي.

يبدو من خلال القواعد الموضوعة أهمية الرقابة البرلمانية على مختلف الأصعدة والمستويات الدولية، وذلك بسبب الإهتمام الواضح بهذا الفعل، والعمل على تطويره و تحسينه من قبل مختلف الدول والعاملين في حقل الموازنة العامة والرقابة عليها.

الفقرة الثانية: أسس الرقابة البرلمانية

إن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة أثناء تنفيذ الموازنة العامة هي في المبدأ من أعمال البرلمان الأساسية الذي يتمثل دوره بالتشريع والرقابة، ويلتزم البرلمان وفقاً لوظيفة الرقابة بالحرص على أن تكون الأعمال التي تقوم بها الحكومة أثناء الموازنة متوافقة مع الغاية الأسمى المتمثلة بتحقيق مصلحة المجتمع والتأكد من أن عملية تحقيق الموازنة قد تمت وفقاً للشكل الذي أخذت الحكومة الإجازة بتنفيذ الموازنة على أساسه، فإخضاع الموازنة لرقابة مجلس النواب يدفع الحكومة لكي تكون حريصه على الإلتزام بقانون الموازنة، وذلك من أجل تحقيق المحاسبة الناجمة عن الأخطاء التي من الممكن حصولها في وقت لاحق (٣٤)، فالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وبالتحديد تلك التي تحدث أثناء تشريع الموازنة تبنى من حيث المبدأ على ثلاث قواعد:

– حق ممنوح في الدستور للبرلمان من أجل تطبيق السلطة الرقابية.

(٣٣) مهدي محفوظ، **علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي**، مرجع سابق، ص ١١٩.

(٣٤) محمد ساحل، أسس الموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى، ملركز الكتاب الأكاديمي، الجزائر، ٢٠٢٠، ص٩٤.

– هي رقابة دائمة وليست موسمية أو مؤقته تحدث بمناسبة معينه (مثلاً عدم إجراءها فقط في زمن الإنتخابات)

– الرقابة ثابتة و تتعلق بأمور فاعلة و مؤثرة (السؤال والجواب، التحقيق البرلماني، الإستجواب)

إن الرقابة البرلمانية ترتكز على أسس محددة تعتبر بمثابة القاعدة التي يقوم عليها هذا العمل الذي يحمل الصفة القانونية، وتنضوي تحت هذه الأسس عدة نقاط أهمها الفعالية إذ لا يمكن تصور رقابة دون فعالية ولا يعود لهذه العملية آي دافع من أجل القيام بها، وأيضاً للرقابة منهجية يجب الإلتزام بها من أجل الوصول للهدف الاسمى المذكور سابقاً و المتمثل بإخراج موازنة قانونية تلتزم بالمعايير التشريعية و الدستورية، ولكي تكون الرقابة البرلمانية فعالة، فإنه يفترض كما جاء في تقرير رابطة الكومنولت البرلمانية أن تستند إلى أسس سليمة من أهمها الشروط الأربعة التالية:

١ – اعتماد منهجية راشدة في إطلاع البرلمان على الأوضاع المالية، ويعتبر التوقيت المناسب واحدًا من ركائز هذه المنهجية إذ أن التأخر فيه يجعل الرقابة غير ذي معنى.

٢ – فعالية المؤسسات التي تستهدفها الرقابة، بحيث تتمكن من توفير سائر ضروراتها ومتطلباتها.

٣ – العرض الواضح للأوضاع المالية في الجلسات الحكومية.

٤ – برلمان يستوحي في مواقفه وأعماله القيم الأخلاقية والمعنوية الراجحة، كذلك التزامه بمبادئ المحاسبة.

من المفترض في الرقابة الفاعلة أن تشتمل سائر مجالات العمل الحكومي، وخاصة مجالات المال وإعداد الموازنة، حيث يقوم المجلس النيابي بدور الحارس الأمين على مصالح المواطنين، كما يصون هذا المجلس الضرائب التي يدفعها المواطن من أجل قيام الدولة بواجباتها، فرقابة تنفيذ الموازنة هي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية بوجه عام، وهي تعتبر الرقيبة على أعمال السلطة التنفيذية، والثابت أنه فيما يتعلق بالموازنة يهم السلطة التشريعية أن تتثبت بنهاية سنة الموازنة من مدى التقيد بإجازة الإنفاق المعطاة منها إلى الحكومة[٣٥].

إن المهام المنوطة بالسلطة التشريعية هي إقرار القوانين والتشريع كذلك الأمر لديها دورًا آخرًا متمثل بمراقبة أعمال الحكومة بواسطة الوسائل المتاحة والمعطاة له بواسطة القانون[٣٦]، وهذه الرقابة لم تكن بالشكل الموجودة عليه الأن إنما ازدادت قيمة مع الزمن، خاصةً بعد تراجع دور التشريع وبعد أن منحت الرخصة للحكومة بالتشريع، استنادًا إلى القدرة على سن المراسيم الاشتراعية، بواسطة الرخصة التي أخذتها السلطة التنفيذية من السلطة التشريعية إذ تطور نشاط السلطة التنفيذية من أجل تحقيق حاجات الأفراد وذلك بعد تطور دور الدولة مع الوقت في مختلف المجالات لا سيما المالية والإقتصادية والقانونية، الأمر الذي إنعكس طرداً على تطور الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية [٣٧]لا

(٣٥) خطار شبلي، **علوم مالية وتشريع مالي**، الطبعة الخامسة، دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر، بيروت، ١٩٩٤، ص ١٧٦.

(٣٦) CHRISTEL Morel-journal, Droit génerale, Gualino éditeur, Paris, 5éme édition, 2012, p.30.

(٣٧) مصطفى السيد دبوس، مرجع سابق، ص ٤١٥.

سيما أثناء تحقيق الموازنة.

يضاف إلى ذلك أن الأنظمة البرلمانية الحديثة والتي يعتبر النظام اللبناني منها، تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، وهو المبدأ الذي يلقى إعجابًا من كبار رجال القانون في العالم، ويقضي هذا النظام بتمكين السلطة التشريعية من القيام بالرقابة المستمرة على الحكومة، ووصول الأمر إلى حدود سحب الثقة من السلطة التنفيذية، ومن جهة أخرى القدرة لدى الحكومة على حل المجلس النيابي، هذا مع العلم أن القوانين الحديثة حدت من قدرة الحكومة على حل السلطة التشريعية وذلك على اعتبار أن هذه السلطة هي سلطة منتخبة من الشعب، لا يمكن لأحد سحب ثقة الشعب اتجاه البرلمان، حتى لو أدى ذلك إلى اختلال هذا التوازن لصالح السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية، وأصبحت هذه الصلاحية أي صلاحية حل المجلس النيابي حكرًا على رئيس الجمهورية الذي يطلب من الحكومة حل البرلمان، وشرط الطلب العائد لرئيس الجمهورية من السلطة التنفيذية هو شرط جوهري لتطبيق هذه العملية، حيث يلعب فخامة الرئيس في هذا المجال موقع الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك وفقًا لأحكام الدستور(٣٨).

إن حدود هذه الرقابة تعتبر متشعبة و واسعة وتشمل معظم النشاطات الحكومية والأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية وليست فقط تلك التي تحدث أثناء تنفيذ الموازنة، وهي تهدف الى مراقبة جميع تصرفات السلطة التنفيذية والتأكد من مطابقة هذه التصرفات لأحكام الدستور، إلا أن هذه الرقابة ليست شاملة بالمعنى الدقيق الى أقصى حدود، بل هي تنصب على مسائل جوهرية و أمور عامة وتبتعد عن التفاصيل وذلك بسبب ضخامة وكثرة الأعمال الإدارية التي تقوم بها الحكومة المطلوب إجراء الرقابة عليها (٣٩)، بإمكاننا أن نشير في هذا المجال كما ذكرنا سابقاً إلى أن الرقابة تهدف بشكل عام إلى التأكد من أن أداء الحكومة الفعلي يتوافق مع الخطط المحددة والموضوعة المتمثلة بالقوانين من حيث التحقق من توجيه كافة الجهود لتحقيق أهداف البرلمان، بالإضافة إلى التأكد من أن نظم وأساليب العمل والإجراءات المختلفة من قبل الحكومة تساعد على تحقيق الأهداف العامة بأكبر كفاءة ممكنة وذلك عبر الدمج بين الموارد البشرية مع القوانين المرعية الإجراء، ومن ثم التأكد من منع حدوث الأخطاء وذلك عبر اكتشاف الأخطاء في حال وقوعها واتخاذ الإجراءات الكفيلة بإعادة التوفيق بين الأداء الفعلي والأداء المعياري انطلاقًا من تحديد مكان وقوع الخطأ وتحديد المسؤولية وكيفية تصحيح هذا الخطأ، وذلك عبر الحد من الجبايات غير المشروعة ومنع تفاقم المقابل المالي المدفوع نظير خدمات الدولة دون ملائمة ذلك للخدمة، والوقوف على أوجه الضعف والقصور في الموازنة العامة للدولة ووضع سبل مشروعة لتقديم هذا القصور دون المساس بالمال المملوك للأفراد، ومساعدة الدولة في تطوير المنظومة الخدمية(٤٠).

(٣٨) **المادة ٥٥** من الدستور اللبناني الصادر بتاريخ ١٩٢٦/٥/٢٣ المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٢٧/١٠/١٧، والقانون الصادر في ١٩٢٩/٥/٨، والقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١.

(٣٩) علي محمد العكيلي، مرجع سابق، ص٢٢٩.

(٤٠) مصطفى السيد دبوس، مرجع سابق، ص ٤٠٩.

الخاتمة

إن هذا البحث سلّط الضوء على السلطة الرقابية في لبنان 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 التطاول على تلك الحقوق.

لقد جرى إستخلاص العديد من الاستنتاجات، إذ تلعب لجنة المال والموازنة دورًا هامًا في مجال هذه الرقابة، بالإضافة إلى الأجهزة الرقابية الأخرى التي تساهم في تنفيذ هذه الرقابة، ثم يأتي بعد ذلك دور الهيئة العامة للمجلس النيابي التي تلعب دور المجلس القضائي الذي يصدر حكمه في هذا المجال سواء بقبول الموازنة أو رفضها، وتبرز هذه الوظيفة من أجل مكافحة الهدر والفساد الذي ممكن أن يتواجد في أجهزة الدولة التي تعنى بالواقع المالي، وأبرز هذه الاستنتاجات:

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، لأن وضع نظام رقابي على الحكومة هدفه مراقبة تنفيذها لأعمال الموازنة من شأنه أن يشكل حافزًا أمام وزير المالية ورئيس الحكومة من أجل العمل على إيجاد موازنة تنطبق على المعايير القانونية، حتى الوصول إلى هدف يكون قريبًا من المثالية في هذا المجال، فالرقابة المالية على المال العام تعتبر من الصفات الهامة التي تتميز بها الدول الديمقراطية والمتقدمة نظرًا للطابع الإيجابي الذي ينجم عن هذا العمل.

هناك صراع حصل في مجال الموازنة وتحقيقها بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية انتهى بفوز السلطة التنفيذية بتنفيذ هذه الموازنة، مع إعطاء الحق بالرقابة على تنفيذها لصالح السلطة التشريعية، وتعتبر الموازنة في أي بلد من البلدان الوسيلة التي تسعى فيها الحكومة إلى تظهير سياستها المالية من جهة وطريقة حكمها من جهة أخرى حيث حرص المشرع اللبناني منذ إقرار الدستور اللبناني على توفير الاستقلال التام للمجلس النيابي ومنحه الضمانات للمحافظة على الاستقلال من النواحي الوظيفية خاصةً في مجال الرقابة على الموازنة، من أجل إبقاء قراراته في هذا المجال بعيدة عن الضغوطات السياسية.

إن نظرية الرقابة على الأموال العمومية في لبنان تتمحور كلها حول هدف واحد هو حماية المال العام من السرقة والفساد، فالرقابة البرلمانية في هذا المجال ليست منفردة، باعتبار وجود أنواع أخرى من الرقابات تعالج موضوع الموازنة، مثل الرقابة الإدارية والرقابة القضائية، كما يتم اعتماد هاتين الرقابتين بسبب عجز البرلمان عن الوصول إلى الغاية المطلوبة منفردًا، وذلك بسبب إمكاناته المتواضعة لذلك تعتبر هاتين الرقابيتين مكملتين لرقابة البرلمان، ويجب التأكيد على أن الرقابة البرلمانية تعتبر الأهم في هذا المجال، والرقابات الأخرى كرقابة ديوان المحاسبة والتفتيش المالي تعتبران مكملتان للرقابة المحددة.

إن تطبيق الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية أثناء تنفيذ الموازنة، يعتبر دليلًا واقعيًا على تطبيق مبدأ توازن السلطات الشهير، ومراقبة بعضها البعض وذلك في سبيل كبح انزلاق الحكومة نحو الاستبداد، والتعاون الوثيق

بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، هو أكثر من مطلوب في هذا المجال حيث لا يعتبر البرلمان كشرطي لمراقبة الحكومة وتصويب عملها فقط، بل إن العلاقة المشتركة تهدف إلى الحفاظ على المال العام، وإن كانت صلاحيات البرلمان في هذا المجال تتفوق على صلاحيات الحكومة كما سبق وذكرنا إذ يظهر البرلمان في مظهر الأعلى رتبة في هذه العلاقة من حيث التراتبية الإدارية.

أما فيما يتعلق بالاقتراحات التي نراها هامة من أجل تطوير عمل أجهزة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ولأن موضوع رقابة المجلس النيابي على أعمال السلطة التنفيذية أثناء الموازنة هو عمل ثنائي الأبعاد، نظرًا لأنه يتطلب تعاون وثيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يجب في هذا المجال أن تقسم الاقتراحات إلى نوعين، النوع الأول يتعلق بالاقتراحات الخاصة بالسلطة التشريعية، أما النوع الثاني يتعلق بالاقتراحات الخاصة بالسلطة التنفيذية، وسوف نسلط الضوء هنا على النوع تلك التي تتعلق بالسلطة التشريعية.

فيما خص الاقتراحات المتعلقة بالمجلس النيابي، يعتبر التدريب من الوسائل التي ممكن 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 من مستواهم القانوني والعلمي، كذلك الأمر 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، فوضع خطة نيابية تمتد على سنوات من خلال أخذ الإجراءات التي تعمل على رفع قدرة أعمال اللجنة النيابية من خلال الإبقاء على هذه اللجان ولا سيما لجنة المال والموازنة بسبب الخبرة التي يراكمها أعضاء هذه اللجان والتي من الممكن أن تعود بالفائدة على الموازنة والرقابة عليها بشكل عام، حيث يعتبر موضوع مراكمة الخبرات على درجة من الأهمية ويقدم نتيجة أفضل للصالح العام.

في الختام يحتاج موضوع الرقابة البرلمانية على الموازنة إلى تطوير قانوني وتشريعي على مستوى الدولة من أجل الوصول إلى المكان الذي يبتغيه والهدف الذي تسعى إليه والمتمثل كما سبق وذكرنا في أكثر من مكان بالحفاظ على المال العام، فالخلل الذي نعاني منه في مجال الرقابة على تنفيذ الموازنة من قبل السلطة التشريعية ناجم عن سوء تطبيق القانون وتنفيذ التشريعات، بالإضافة إلى التوافق السياسي بين مكونات البرلمان من جهة ومكونات الحكومة الذي يجعل النتيجة التي تنبثق عن الرقابة نتيجة توافقية.

المطلوب في هذا المجال فك الارتباط بطريقة أو بأخرى الذي يحكم العلاقة في موضوع الموازنة بين المجلس النيابي والحكومة، وجعل العلاقة علمية قانونية وعمليه تحكمها التشريعات والقوانين من أجل الوصول الى الهدف الأسمى المتمثل بالمحافظة على المال العام.