

الرقابة التشريعية على قانون الموازنة العامة في العراق

شامل سامي عواد المحمدي (1)

(1) مدرس المالية العامة والتشريع المالي المساعد، كلية
المعارف الجامعة، العراق.

البريد الإلكتروني: shamelsami69@gmail.com

الملخص:

تعد الرقابة التشريعية من الجانب النظري بأنها الشكل الأساسي لمراقبة تنفيذ الموازنة، وهي النتيجة الحتمية والمنطقية لجميع الرقابات الأخرى التي أوجدتها الدساتير والقوانين الضريبية، وهي تلك الرقابة التي تمارس من قبل السلطة السياسية التي جرى انتخابها في المجلس النيابي من قبل أفراد الشعب، وتمتاز بأنها رقابة مهمة وذات فاعلية يمارسها الشعب عن طريق

ممثليه الذين سبق له انتخابهم في مجلس النواب، ويطلق عليها أحياناً بالرقابة السياسية تبعاً لصفة القائمين عليها أو الرقابة البرلمانية تبعاً للجهة التي تمارسها، وعلى الرغم من صعوبة ممارسة الرقابة البرلمانية من وجهة النظر الفنية، ذلك أنّ الرقابة الأساسية للبرلمان على تنفيذ الموازنة العامة تتحدد في بعض الدول حسب شكل النظام السياسي فيها.

لكن الجهود التي تبذل لإعداد واعتماد الموازنة لا قيمة لها ولا ثمرة ترجى من ورائها، ما لم يتم تنفيذها نصاً وروحاً كما اعتمدتها السلطة التشريعية، ولذا فقد كان على السلطة التنفيذية أن تبذل كل ما في وسعها لتضمن سلامة التنفيذ، وكان على السلطة التشريعية أن تراقب هذا التنفيذ مراقبة مستمرة حتى تتأكد من كفاءة تنفيذ البرامج المعتمدة، وعدم خروج الحكومة عن السياسات المرسومة لها، والتي أقرتها السلطة التشريعية طريقاً لتحقيق أهداف المجتمع.

الكلمات المفتاحية:

الموازنة العامة، الرقابة التشريعية، تنفيذ الموازنة، اعتماد الموازنة.

تاريخ إرسال المقال: 2019/08/20، تاريخ قبول المقال: 2020/03/01، تاريخ نشر المقال: 2020/07/31

لتهميش المقال: شامل سامي عواد المحمدي، " الرقابة التشريعية على قانون الموازنة العامة في العراق"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 01، 2020، ص ص. 393-419.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: شامل سامي عواد المحمدي، shamelsami69@gmail.com

The Legislative Oversight on the General Budget Act in Iraq

Abstract:

According to theoretical aspect, the legislative oversight is considered as the main form of controlling the budget. It considered as an inevitable and logical outcome to all kinds of other controls, which found by constitution and tax laws.

Hence, legislative oversight is executed by political authority which has been elected in the parliament by people, it is an important and active oversight which performed by people via their representatives in parliament who have been elected previously. Sometimes, it is called "political control" according to those who in charge of it or "parliament control" according to those who perform it.

According to technical point of view, there is a difficulty in executing general budget because the major oversight of the parliament on the execution of the general act which can be specified according to the political regime of the state..

Thus, all efforts have been made to prepare and approving general budget are invaluable and unfruitful, if there is not exact performing for the all items and contents of it as legislative authority adopted it. Therefore, the executive authority has to do its best to guarantee the best execution of the budget. While, the legislative authority has to watch this execution continuously so as to ensure the efficiency of performing to the planned programs, and the government has never changed or deviated from planned policy which adopted by legislative authority to achieve the goals of the society.

Keywords:

General Budget, Legislative Oversight, Budget Act. Approving general budget.

Le contrôle législatif de la loi de finances en Iraq

Résumé :

Selon l'aspect théorique, le contrôle législatif est considéré comme la principale forme de contrôle du budget. Il considérerait comme une issue inévitable et logique à toutes sortes d'autres contrôles, que l'on retrouve dans les lois constitutionnelles et fiscales. Par conséquent, le contrôle législatif est exercé par l'autorité politique qui a été élue au Parlement par le peuple, c'est un contrôle important et actif qui est effectué par des personnes via leurs représentants au Parlement qui ont été élus précédemment. Parfois, il est appelé «contrôle politique» selon ceux qui en ont la charge ou «contrôle parlementaire» selon ceux qui l'exécutent.

D'un point de vue technique, il y a une difficulté dans l'exécution du budget général car le contrôle majeur du parlement sur l'exécution de la loi générale qui peut être précisé selon le régime politique de l'Etat. Ainsi, tous les efforts ont été faits pour préparer et approuver le budget général sont inestimables et infructueux, s'il n'y a pas de performance exacte pour tous les postes et contenus de celui-ci tel que l'autorité législative l'a adopté. Par conséquent, le pouvoir exécutif doit faire de son mieux pour garantir la meilleure exécution du budget. Alors que l'autorité législative doit surveiller cette exécution en continu afin d'assurer l'efficacité de l'exécution des programmes prévus, et le gouvernement n'a jamais changé ou dévié de la politique planifiée qui a été adoptée par l'autorité législative pour atteindre les objectifs de la société.

Mots clés :

Budget général, contrôle législatif, loi de finances, approbation du budget.

مقدمة

مما لا شك فيه أنّ للأموال العامة قدسيّتها وحرمتها، فهي من الدولة بمثابة العصب، ومن ثم فقد كان من الطبيعي أن يتجه الفكر منذ عهد بعيد في كثير من الدول نحو العمل على إحاطة تلك الأموال بسيّاج من الرقابة، يكفل لها صونها وحسن التصرف بها ويحول دون العبث بها، وقد اتسع نطاق عمل الدولة ووظيفتها في العصر الحديث وأخذت تتدخل في كافة مجالات الحياة، هادفة من وراء ذلك تحقيق هدف أسمى ألا وهو تأمين الرفاهية والحياة الأفضل للمواطنين، ومما زاد في مهام الدولة قيامها بأعباء التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتنفيذ تلك الخطط، مما ترتب على ذلك مسؤوليات جسام ونفقات باهظة.

وإزاء ذلك كان لابد للدولة أن تتبع الأساليب والمفاهيم العلمية الحديثة في إدارة أعمالها وتنفيذها ومراقبتها، مما يكفل لها حسن سير العمل والوصول به إلى غايته المثلى، ومن هذه الأساليب اعتماد الموازنة العامة باعتبارها (خطة مالية للدولة، تتضمن تقديرات للنفقات والإيرادات العامة لسنة مالية مقبلة، وتجاز بواسطة السلطة التشريعية قبل تنفيذها، وتعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة)¹.

بيد أنّ هذه الجهود التي تبذل لإعداد واعتماد الموازنة لا قيمة لها ولا ثمرة ترجى من ورائها، ما لم يتم تنفيذها نصوصاً وروحاً كما اعتمدتها السلطة التشريعية، ولذا فقد كان على السلطة التنفيذية أن تبذل كل ما في وسعها لتضمن سلامة التنفيذ، وكان على السلطة التشريعية أن تراقب هذا التنفيذ مراقبة مستمرة حتى تتأكد من كفاءة تنفيذ البرامج المعتمدة، وعدم خروج الحكومة عن السياسات المرسومة لها، والتي أقرتها السلطة التشريعية طريقاً لتحقيق أهداف المجتمع.

وبهدف التعرف على رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة، سنقسم بحثنا هذا إلى ثلاثة مباحث نتناول في الأول الرقابة التشريعية على الموازنة في إطارها النظري، وفي الثاني أشكال الرقابة التشريعية، وفي الثالث الرقابة التشريعية على الموازنة في العراق.

المبحث الأول: الرقابة التشريعية على الموازنة في إطارها النظري

مما لا شك فيه أنّ للأموال العامة قدسيّتها وحرمتها، فهي من الدولة بمثابة العصب، ومن ثم فقد كان من الطبيعي أن يتجه الفكر منذ عهد بعيد في كثير من الدول نحو العمل على إحاطة تلك الأموال بسيّاج من الرقابة، يكفل لها صونها وحسن التصرف بها ويحول دون العبث بها. وسنتطرق في هذا المبحث إلى: ماهية الرقابة التشريعية وتطورها ثم أهميتها وأهدافها وعوامل تفعيلها في مطلبين وكما يلي:

¹ شاكر عصفور: أصول الموازنة العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والتوزيع - عمان، 2009، ص 16.

المطلب الأول: ماهية الرقابة التشريعية وتطورها

تعد الرقابة التشريعية على الموازنة ضرورة لازمة لأنها تحقق السيادة الشعبية والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وترفع مستوى الحكم وتحافظ على المال العام من الإسراف والتبذير والسرقة، ويمارس البرلمان هذه الرقابة باسم الشعب كونه هو من يتحمل عبء الموازنة العامة ومن حقه أن يراقبها، وسنتطرق في هذا المطلب إلى: تعريف الرقابة وتطورها في الفرعين الآتيين.

الفرع الأول: تعريف الرقابة التشريعية

سيقت للرقابة عدة تعريفات من قبل الفقهاء² فقد عرفها (فايول) بأنها: (التحقق فيما إذا كان كل شيء يسير وفق الخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، أما موضوعها فهو : تبين نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها)³.

أما الرقابة المالية فنعني بها: الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والكشف عن الانحرافات، ومدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين والقواعد العامة.

أما الرقابة على الموازنة العامة: فيقصد بها: الوسيلة الفعالة لمراقبة الأموال العامة إنفاقاً وتحصيلاً⁴.

أما الرقابة التشريعية فقد عرفت بتعريفات فقهية عديدة انصبت بعضها على تناول الجهة التي تقوم بها الرقابة، وفي ذلك يقول الفقه بأنها الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على تنفيذ الموازنة العامة للدولة وبحدود الإجازة البرلمانية للموازنة⁵، ويعرفها أيضاً أستاذ المالية العامة في جامعة باريس الخامسة (Andre Paysano) بأنها : (تتضمن سلطة القرار في الواردات والنفقات وتتضمن أيضاً التحقيق والمراقبة والتقييم النقدي)⁶.

كما تعرف بأنها : الرقابة التي يجريها البرلمان بوصفه ممثلاً للشعب، والمرجع الذي يجب الرجوع إليه

² الرقابة لغة: تعني : المراقبة والملاحظة والحراسة، يقال : راقب الله في عمله وأمره أي : خافه وخشيه، وهي مشتقة من الفعل (رَقَبَ) ورَقَب الشيء يرقبه وراقبه مراقبة، والرقيب : هو الحارس الحافظ، وفي الحديث : (ارقبوا محمداً في أهل بيته) أي : احفظوه فيهم... ينظر بهذا الخصوص : أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم - ابن منظور الاقريقي المصري - لسان العرب، ط 6، طبعة جديدة ومحققة، مجلد 1، دار صادر، 2008م، ص 424.

³ ينظر في هذا المقام: الدكتور سالم الشوابكة، الرقابة المالية، بحث منشور في مجلة الحقوق- جامعة الكويت، العدد الثالث، أيلول 2005، ص 321.

⁴ ينظر: المحامي الدكتور سالم محمد الشوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، الطبعة الأولى، 2000، دار رند للنشر والتوزيع، الكرك، الأردن، ص 339.

⁵ يراجع: الدكتور عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005م، ص 414.

⁶ الدكتور يوسف شباط، المالية العامة وموازنة الدولة، منشورات جامعة دمشق، 2003-2004، ص 331.

لتحرير الحسابات العمومية وتبرئة ذمة السلطة التنفيذية⁷.

أو هي: الرقابة التي تتولاها السلطة التشريعية بما لها من سلطة مطلقة في الرقابة وتباشر هذه المهمة بطرق مختلفة، فقد تتم الرقابة عن طريق الهيئة التشريعية عند إقرارها لقانون الموازنة أو أثناء السنة المالية أو عند فحصها للحساب الختامي⁸.

وعلى الرغم من اختلاف التعاريف التي سقناها آنفاً إلا أنها تتفق من حيث الجوهر والمضمون وجميعها تنصب في قالب واحد هو: المحافظة على المال العام من الإسراف والتبذير والسرقة أو عدم استخدامه الاستخدام الأمثل.

الفرع الثاني: تطور الرقابة التشريعية

ارتبط تطور الرقابة المالية بمختلف صورها عبر مراحل التاريخ بتطور الأنشطة الاقتصادية التي تتولاها الدولة، ونتيجة لتجاوز الحكام على حقوق الشعب الذي أدى إلى ظهور مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به الفقيه الفرنسي مونتيسكيو، وظهرت معه أنواع الرقابات باعتبارها تربط وتتسق ممارسات تنفيذ هذه السلطات لاختصاصاتها.

وإذا تصفحنا التاريخ الإسلامي لوجدنا أنّ الخليفة العباسي المهدي كان قد أمر بإنشاء ديوان الزمام لأول مرة سنة 162 هجرية، وولى عليه عمر بن بزيع وجعل له فروع على الدواوين كافة، ذلك أنّ ابن بزيع لما جمعت له الدواوين تفكر فإذا هو لا يضبطها إلا بديوان يكون له الزمام على كل ديوان⁹.

وهذا الديوان هو المسؤول عن النواحي المالية المدنية والعسكرية والمشرف على الأجهزة الإدارية في الدولة وفيه تحفظ السجلات والوثائق العامة لهذه الأجهزة¹⁰. وهو في تشكيله وواجباته يشابه إلى درجة كبيرة (ديوان مراقب الحسابات) في كثير من دول العالم في الوقت الحاضر وديوان الرقابة المالية في العراق¹¹.

ولقد مرت الرقابة على الأموال العامة بأطوار شتى ومراحل متعددة، بيد أنها لم تظفر بما لها من الأهمية

⁷ الدكتور سالم الشوابكه، مصدر سابق، ص 330.

⁸ ينظر في تفصيل ذلك: الدكتور عبد الكريم صادق بركات والدكتور يونس أحمد البطريق والدكتور حامد عبد المجيد دراز، المكتبة الاقتصادية، 1986، ص 442 وما بعدها، كذلك، والدكتور مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، بدون سنة طبع، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 89.

⁹ يراجع بهذا المقام: محمد بن جرير الطبري، تاريخ الأمم والرسول والملوك، الطبعة الأولى، 1407 هـ، دار الكتب العلمية، بيروت ج 4، ص 582.

¹⁰ ينظر: الذهبي، سير أعلام النبلاء، ج 20، بلا دار نشر وسنة طبع، ص 295.

¹¹ يراجع في هذا الشأن: الدكتور ماهر موسى العبيدي، مبادئ الرقابة المالية، الطبعة الثانية، بدون سنة طبع، مطبعة بغداد، ص 9.

البالغة، ولم تتل العناية الواجبة إلا بعد أن سادت الأنظمة الدستورية في كثير من الأنظمة الحديثة، حيث قضت هذه الأنظمة بتحويل السلطات التشريعية في تلك الدول حق الرقابة على الأموال العامة، وجعل لهذه السلطات حق مناقشة الميزانية العامة في الدولة وإقرارها، كما خولتها سلطة اعتماد حسابها الختامي.

ففي بريطانيا كان الملك في العصور الوسطى يغطي نفقات المملكة من بما تدره عليه أملاك التاج الخاصة، وكان حراً في الأنفاق كيفما يشاء وكان يحق له عند الضرورة أن يفرض ضرائب استثنائية تزول بزوال الحاجة، إلا أن البرلمان الإنكليزي استطاع عام 1215 م أن يجبر الملك (جون سانتيز) على أن يقر في الميثاق الأعظم (Magna Carta) إلى البورونات بضرورة موافقة البرلمان على الضرائب الاستثنائية وعلى الرغم من استبداد الملك لاحقاً، إلا أن البرلمان الإنكليزي تمكن عام 1628م ومن خلال وثيقة إعلان الحقوق (Petition of right) أن يحصل على الإقرار بضرورة موافقة ممثلي الشعب على كل ضريبة قبل فرضها بعد أن اضطر الملك (شارل الأول) أن يصدر ذلك من خلال وثيقة الحقوق، والتي قرر فيها ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب، وفي سنة (1688-1689) قرر البرلمان عدم قانونية كل جباية تجبى من أجل التاج لمدة من الزمن وبطريقة لم يوافق عليها البرلمان، واضطر الملك وليم الثالث إلى إصدار ما سمي بـ (دستور الحقوق) - Bill of rights - معلناً فيه على عدم مشروعية جباية أي أموال إلى بالقدر الكافي، وفي الموعد المحدد، وبالطريقة التي يأذن بها البرلمان¹².

ثم تبعتها الولايات المتحدة الأمريكية عام 1782م، حيث تم إقرار ضرورة موافقة البرلمان على فرض الضرائب وأوجه إنفاقها¹³.

أما في فرنسا فقد كان لقيام الثورة الفرنسية عام 1789م الدور الأكبر في إقرار موافقة الجمعية التأسيسية على فرض الضرائب، وكان لأفكار فلاسفة الثورة أمثال (مونتيسكيو وروسو) بصماتها الواضحة في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي أقرته الجمعية التأسيسية الفرنسية في 26 آب 1789م، وبعد التأكيد على أن السيادة تكمن في الأمة، أقر المؤسسون بضرورة موافقة الشعب من خلال ممثليهم على فرض الضرائب ومراقبة استخدامها، ووصل الأمر في دستور 1791م أن جعل للسلطة التشريعية حق تحديد المصروفات العامة وتقرير مختلف أنواع الأعباء المالية¹⁴.

ونص دستور سنة (1793م) على ما يأتي :

((لا يمكن فرض لأي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة، ولجميع المواطنين الحق في أن يسهموا

¹² الدكتور حسن عواضة، والدكتور عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، الموازنة - نفقاتها - إيراداتها - ضرائب - رسوم - القروض - الإصدار النقدي - الخزينة - دراسة مقارنة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013م، ص 30، كذلك : الدكتور رائد ناجي الجميلي، محاضرات أقيمت على طلبة الماجستير في كلية القانون جامعة الأنبار، 2009-2010.

¹³ الدكتور يوسف شباط، مصدر سابق، ص 330.

¹⁴ الدكتور رائد ناجي الجميلي، مصدر سابق.

بفرض الضرائب ويراقبوا استعمالها، ويطلبوا بيانات عنها)) ¹⁵

وبعد استقرار هذه المبادئ حذت بقيت الشعوب والحكومات حذوهم، وبهذا ظهرت فكرة الرقابة التشريعية على الإيرادات أولاً ثم النفقات، ومنع الحكام من فرض أي ضريبة وصرف أي نفقة دون موافقة السلطة التشريعية.

المطلب الثاني: أهمية وأهداف الرقابة التشريعية وعوامل تفعيلها

سنتطرق في هذا المطلب إلى أهمية الرقابة التشريعية والأهداف التي ترمي إليها والعوامل الخارجية التي تساعد على تفعيلها في الفروع الثلاثة الآتية:

الفرع الأول: أهمية الرقابة التشريعية

يتعين على السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تتعاونوا في تدبير موارد الدولة ونفقاتها، حيث تعد الموازنة خطة التدبير للسنة القادمة، وتقوم الأولى بمناقشتها وإجازتها ثم تعهد إلى الحكومة بتنفيذها. إلا أن السلطة التنفيذية قد تخرج عن الحدود المرسومة لها في إجازة عناصر النفقات والإيرادات العامة، ومن هنا تبدو أهمية الرقابة على تنفيذ الموازنة بما فيها النفقات والإيرادات والتي تنصب على قنوات النشاط المالي للدولة، بحيث يكون هذا التنفيذ ضمن الحدود التي أقرتها السلطة التشريعية، وذلك للتأكد من حسن إدارة الأموال العامة ومن مدى تقديرات النفقات والإيرادات على ما تحقق منها فعلاً¹⁶. وتعد الصلاحيات المالية من أهم الأمور التي تعالجها السلطة التشريعية، نظراً لما تلعبه القوانين المالية من دور ذي أثر كبير في مختلف مجالات الحياة في المجتمع، حتى أن مجلس الشيوخ المصري في العهد الملكي أقر بأن البرلمان إنما أنشئت أصلاً للبت في الشؤون الضريبية، وأن وظيفتها المالية سبقت وظيفتها السياسية¹⁷. ولعل أهم ما في هذه الوظيفة هو إقرار الموازنة العامة للدولة والرقابة عليها¹⁸.

¹⁵ الدكتور حسن عواضة، والدكتور عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، الموازنة - نفقاتها - إيراداتها - ضرائب - رسوم -

القروض - الإصدار النقدي - الخزينة - دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص 32.

¹⁶ ينظر في هذا المجال: الدكتور محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان، 2003م، ص 293.

¹⁷ كان ذلك في معرض رفضه لطلب تقدمت به الحكومة عام 1938 لتقويضها إصدار مراسيم بقوانين لفرض عدد من أنواع الضرائب، وقد وافق مجلس النواب على تفويض اختصاصه في هذا المجال إلى الحكومة استناداً إلى ما جرى عليه العمل في فرنسا، لكن مجلس الشيوخ رفض ذلك مستنداً على جملة من الأسباب كان أحدها ما ذكرناه آنفاً.

¹⁸ الدكتور رائد ناجي الجميلي، مصدر سابق.

ويمكن إيجاز أهمية الرقابة التي تجريها السلطة التشريعية على النحو الآتي¹⁹:

- 1- من الناحية السياسية: كونها تمثل ضماناً لاحترام إرادة الشعب في تسيير أمواله وتوجيهها الوجهة الصحيحة، والتي عبر عنها البرلمان من خلال القوانين المالية التي يصدرها.
- 2- من الناحية المالية: تتضح أهمية الرقابة من خلال منع الإسراف والتبذير وسوء استخدام الأموال العامة، وذلك بالالتزام بالاعتمادات عن طريق مراقبة المختصين بتنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات للحيلولة دون حدوث أي تهاون في تحصيل الإيرادات أو زيادة في المصروفات عن المبالغ المحددة، بواسطة آليات محددة للمراقبة والتدقيق.
- 3- من الناحية الاقتصادية: تتجلى أهمية الرقابة في كونها متابعة لنشاط الهيئات القائمة على تنفيذ الموازنة العامة للإلزام بتكاليف التنفيذ ومدى إنتاجية الإنفاق العام، فضلاً عن التأكد من كفاية وحسن أداء الهيئات المنفذة ومدى إنجاز العمليات المالية في المواعيد المقررة.
- 4- من الناحية القانونية: كونها وسيلة لكشف الأخطاء والانحرافات في مسار تنفيذ الموازنة العامة، وإيقاع العقاب على مرتكبي تلك الأخطاء إصلاحاً لها وردعاً لغيرهم.
- 5- أما من الناحية الاجتماعية فللرقابة أهمية بالغة في كونها تحدّ من أمراض المجتمع الخطيرة كانتشار ثقافة الفساد واستباحة المال العام، وذلك من خلال نشر ثقافة الحفاظ على المال العام باعتباره يمثل مجموع أموال الأفراد، وحسن التصرف بهذه الأموال من قبل المنفذين لإقناع المواطنين بأنّ هذه الأموال تصرف لمصلحة المجتمع.

وتعد الموازنة العامة وسيلة مالية معقدة ذات جوانب سياسية واجتماعية وقانونية بارزة، ومن هنا كانت مهمة رقابة السلطة التشريعية قبلها مهمة صعبة ومعقدة، لاسيما أنّ الموازنة العامة تطرق باب المجلس التشريعي في مرحلتين من المراحل التي تمر بها وهما : إقرار الموازنة والرقابة على تنفيذها. ومن المعلوم أنّ إقرار الموازنة العامة للدولة لا يسفر عن فائدة تذكر، ما لم يقترن برقابة فعالة تضمن بشكل دائم بقاء الإجازة التي منحتها السلطة التشريعية للحكومة عن طريق إقرار الموازنة في إطارها السليم، ومن هنا كانت أهمية أحكام السلطة التشريعية لرقابتها على الموازنة، وذلك بهدف حفظ الأموال العامة من الضياع والتبديد وتوجيه دفة الموازنة نحو أهدافها المنشودة²⁰.

وهكذا نجد أنّ الرقابة التشريعية تتمتع بأهمية كبيرة في جميع مراحل الموازنة، فتبدو أهميتها في مرحلة الاعتماد كونها تمثل إجازة للسلطة التنفيذية بالنفقات والإيرادات للسنة القادمة، أما في مرحلة التنفيذ فإنّها تواكب عملية تنفيذ الموازنة في خط متواز، وبالتالي فإنّ ذلك يسهل على البرلمان مهمته في تنبيه الإدارة إلى كل

¹⁹ ينظر في هذا الشأن: الدكتور يوسف شباط، مصدر سابق، ص 236 و 333. و سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير كلية القانون - جامعة صلاح الدين، 2008، ص 60.

²⁰ الدكتور يوسف شباط، مصدر سابق، ص 333.

اعوجاج تراه ليصار إلى تقويمه مباشرة، أما في المرحلة اللاحقة فأهميتها تبدو من كونها تظهر التجاوزات والمخالفات العرضية في الاعتمادات، وتظهر السمة المقبولة أو غير المقبولة للخسارات وتسمح بتقييم أهمية التعديلات في مبلغ الاعتمادات. وقد يترتب على مناقشة الحساب الختامي والكشف عن مخالفة أحكام قانون الموازنة العامة تحريك المسؤولية السياسية، أي إمكانية سحب الثقة من الوزير المخالف أو من الوزارة بأكملها²¹.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة التشريعية

يعدّ مشروع الميزانية العامة خلاصة المفاضلات بين البرامج البديلة لتحقيق أهداف المجتمع وإشباع حاجاته، واعتماد الميزانية هو إقرار من السلطة التشريعية على أفضلية هذه البرامج وصلاحياتها لتحقيق تلك الأهداف، فالبرلمان هو الذي يعطي المشروعية لما ورد في قانون الميزانية من إيرادات أو نفقات.

ومع ذلك فإنّ كل هذه الجهود التي تبذل في سبيل إعداد واعتماد الموازنة العامة لا قيمة لها ولا ثمرة ترجى من ورائها، ما لم يتم تنفيذها كما اعتمدتها السلطة التشريعية، لذا كان على السلطة التنفيذية أن تبذل كل ما في وسعها لتضمن سلامة التنفيذ، وكان على السلطة التشريعية أن تراقب هذا التنفيذ مراقبة مستمرة، لتتأكد من أنّ هذه البرامج قد تم تنفيذها وأنّ الحكومة لم تخرج عن السياسات المرسومة والتي ارتضتها السلطة التشريعية طريقاً لتحقيق أهداف المجتمع²².

ويمكن القول بأنّ الهدف الأساسي للرقابة التشريعية هو الحفاظ على المال العام من التبذير والإسراف، وأنّه يستخدم وفقاً لما أذن به البرلمان من خلال قانون الموازنة، ولعل من أبرز أهداف الرقابة التي تجريها السلطة التشريعية في مختلف مراحل الموازنة ما يلي²³:

- 1- تحقيق المشروعية في عملية تنفيذ الموازنة والتوافق مع نصوص الدستور والقانون المالي واللوائح والتعليمات المالية.
- 2- التحقق من أنّ النفقات العامة قدمت وفقاً لما هو مقرر لها ومن حسن استخدام الأموال العامة حسب الأغراض المخصصة لها.
- 3- التأكد من أنّ جميع الإيرادات العامة في الدولة قد حُصّلت وأدخلت في ذمة الحكومة وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها.
- 4- دراسة مدى قيام الحكومة بتنفيذ الأنظمة والبرامج التي أعطيت صلاحية القيام بها من السلطة التشريعية حسب الطريقة التي يمكن بواسطتها التوصل إلى الأهداف المرجوة.
- 5- الكشف عن أية أخطاء أو انحرافات أو مخالفات تحصل من الأجهزة الإدارية، وتحليلها ودراسة أسبابها،

²¹ المحامي الدكتور سالم محمد الشوابكة، مصدر سابق، ص 341.

²² الدكتور مصطفى الفار، مصدر سابق، ص 88.

²³ المحامي الدكتور سالم محمد الشوابكة، مصدر سابق، ص 341. و سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مصدر سابق، ص 61.

- وتوجيه تلك الأجهزة إلى الحلول المناسبة لعلاجها وتصحيحها وتجنب تكرارها.
- 6- التأكد من أن الموارد المتاحة لكل وحدة حكومية تراقب بشكل مناسب وتستغل حسب الأهداف الموضوعة لها.
- 7- التحقق من أن جميع الإيرادات والنفقات للوحدة الحكومية قد احتسبت بشكل جيد، وأن الأموال حُصّلت حسب القوانين والأنظمة المعمول بها.
- 8- التحقق من أن النظام المحاسبي المطبق بالوحدة الحكومية يتماشى مع المبادئ والمعايير والمتطلبات الخاصة بالنظام الحكومي للمحاسبة²⁴.

الفرع الثالث: عوامل تفعيل الرقابة التشريعية

- توجد عدة عوامل خارجية تزيد من فاعلية الرقابة التشريعية على الموازنة العامة، وبما يحقق نتيجة أفضل في كشف الحقائق والمعلومات لأعضاء البرلمان عن كيفية تنفيذ الموازنة من قبل السلطة التنفيذية، وهل تجري حسب ما أقره البرلمان ؟ ولعل من أبرز هذه العوامل رقابة الرأي العامة التي يمكن تلمسها من خلال ما يلي²⁵:
- 1- **رقابة الأحزاب والنقابات والاتحادات:** إذ تمثل هذه التشكيلات جماهير واسعة ومنظمة، فالأحزاب ومن خلال الأعضاء المنتمين إليها وكذلك النقابات والاتحادات من خلال أعضائها، تستطيع أن تشخص سلبيات العمل الإداري وتسليط الضوء عليها، والمطالبة بحقوق المنتمين إليها الذين قد يلحقهم ضرر جراء نشاط الإدارة، وتختلف أهمية هذه الرقابة بحسب طبيعة النظام السياسي في الدولة. لذا فقد كان الأمل معقوداً على الأحزاب السياسية في العراق أن تكون من عوامل نهوض واستقرار البلد وتقدمه في هذه المرحلة الحرجة، من خلال ممارسة دورها الفاعل في الرقابة على السلطة التنفيذية، سواء من خلال وجودها تحت قبة البرلمان أو خارجه، بيد أن خيبة الأمل بها كبيرة، إذ كانت من عوامل الفرقة والتشرذم وتأجيج الصراعات الطائفية التي فتكت بالشعب العراقي.
- 2- **رقابة وسائل الإعلام:** تمثل وسائل الإعلام دوراً بارزاً في تفعيل رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية، وخاصة في مجال تنفيذ الموازنة من خلال ما تقدمه من معلومات عن السلبيات والمخالفات التي ترتكبها أجهزة الدولة الإدارية، وذلك عبر وسائلها المرئية والمسموعة والمقروءة. وتكون هذه الرقابة فاعلة كلما اتسمت وسائل الإعلام بالحياد وعدم الانحياز لجهة معينة على حساب الأخرى.

²⁴ المحامي الدكتور سالم محمد الشوابكه، مصدر سابق، ص 341.

²⁵ راجع في تفصيل ذلك : قيصر يحيى جعفر الربيعي، السلطة التقديرية للإدارة في فرض ضريبة الدخل في القانون العراقي، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2004، ص 194.

المبحث الثاني: أشكال الرقابة التشريعية

تأخذ رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة أشكالاً متعددة تختلف باختلاف التوقيت الذي تختاره لها، فيمكن لهذه الرقابة أن تكون سابقة على تنفيذ الموازنة أو معاصرة له أو لاحقة أي بعد انتهاء السنة المالية ، وسنتناول في هذا المبحث أشكال الرقابة التشريعية من خلال المطالب الثلاثة الآتية :

المطلب الأول: الرقابة التشريعية السابقة

تتحرك رقابة السلطة التشريعية السابقة على الموازنة العامة عندما تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الموازنة وإيداعه إلى البرلمان باعتباره ممثلاً عن الشعب لدراسته ومناقشته والتصديق عليه، فلا يمكن إنفاق أي مبلغ أو جبايته إلا بإجازة السلطة التشريعية المسبقة التي تمنحها للسلطة التنفيذية بإقرارها الموازنة²⁶، لذا فإن هذه الرقابة يطلق عليها أحياناً الرقابة الوقائية، إذ لا يحق للسلطة التنفيذية الارتباط بأي التزام بدفع أي مبلغ أو تحصيله إلا بعد الحصول على إذن من البرلمان بذلك.

وتعد الرقابة التشريعية في هذه الحالة رقابة سابقة، من حيث أن لها سلطة الإقرار النهائي للموازنة العامة، ويصبح على السلطة التنفيذية إلزاماً قانونياً بضرورة التقيد التام بقانون الموازنة العامة، وبخلافه تعرض نفسها لإجراءات دستورية أو قضائية²⁷.

وفي ظل الأنظمة الديمقراطية، يحق للسلطة التشريعية أن تطلب من الحكومة الإيضاحات والبيانات والمعلومات التي ترغب بمعرفتها عن سير العمليات الخاصة بالنفقات العامة أو الإيرادات، سواء كان ذلك بأسئلة شفوية أو خطية أو عن طريق الاستجواب.

وعادة ما يقوم البرلمان وبعد قراءة مشروع الموازنة العامة قراءة أولية بإحالته إلى لجنة الشؤون المالية، وهي لجنة متخصصة يتم اختيارها من بين أعضاء البرلمان خاصة من أولئك الذين قد تتوافر فيهم المعرفة والخبرة بشؤون المالية العامة. ومثال ذلك اللجنة المالية في فرنسا ولجنة الخطة والميزانية في مصر²⁸ لدراسته ومناقشته، ولها أن تستدعي وزير المالية أو أي من ممثلي الحكومة للاستماع إليهم فيما يخص مشروع الموازنة، كما لها أن تطلب تزويدها بما تراه ضرورياً من معلومات وإحصاءات وبيانات تتعلق بالموازنة للاستعانة بها، ومن الجدير بالذكر أن البرلمان البريطاني لا يوجد فيه لجنة لدراسة الموازنة، وإنما يتحول المجلس برمته إلى

²⁶ الدكتور يوسف شباط، مصدر سابق، ص333، كذلك، الدكتور، طاهر الجناحي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مكتبة السنهوري، بيروت، 2015 م، ص 128 إلى 129.

²⁷ المحامي الدكتور سالم محمد الشوابكة، مصدر سابق، ص340.

²⁸ ينظر: الدكتور عبد الكريم صادق بركات والدكتور يونس أحمد البطريق والدكتور حامد عبد المجيد دراز، مصدر سابق، ص443.

لجنة مالية عند دراسة الموازنة ومناقشتها²⁹.

ويحق للجنة الشؤون المالية الاستعانة بخبير أو لجنة من الخبراء في الشؤون المالية والمحاسبة لدراسة مشروع الموازنة وتقويمه وإبراز مظاهر الخلل فيه³⁰، فإذا ما أتمت لجنة الشؤون المالية دراسة مشروع الموازنة، تعيده إلى البرلمان لعرضه مرة ثانية ويكون ذلك في الغالب بحضور وزير المالية. وغالباً ما يكون للسلطة التشريعية الحق بإعادة تخصيص النفقات المقترحة ونقل الإعتمادات المقررة في الموازنة من باب إلى باب، وطلب فتح اعتمادات إضافية أو تقليل المبلغ الإجمالي أو اقتراح زيادة مبلغ النفقات بشكل عام إذا اقتضت الحاجة³¹. وهذا ما يعمل به في بعض البلدان الأوروبية (مثل الدنمارك، النرويج، بلجيكا، هولندا) إذ لا تتضمن دساتير هذه الدول أية قيود على حق التعديل المعترف به للنواب، أما في بريطانيا فإن النظام الداخلي لمجلس العموم يمنع على الأعضاء زيادة النفقات أو تخفيض الإيرادات³². وبعد ذلك يصار إلى التصويت النهائي على مشروع الموازنة، فإذا حظي بموافقة المجلس يصار إلى إصدار قانون الموازنة، والذي يعدّ بمثابة الإذن للحكومة بتنفيذ برنامجها المالي للسنة المقبلة. ومن خلال ما تقدم، تبدو الرقابة السابقة للبرلمان من خلال دراسة مشروع الموازنة وإجراء التعديلات التي تراها عليه، ومن ثم إقراره ليكون إجازة تمنحها للسلطة التنفيذية لتنفيذ ما ورد فيه من إيرادات ونفقات، وهذا ما يعرف بقاعدة الإذن المسبق.

المطلب الثاني: الرقابة التشريعية المعاصرة

ويقصد بها : الرقابة التي يقوم بها المجلس التشريعي خلال السنة التي يتم فيها تنفيذ الموازنة³³، وتجرى بواسطة الأجهزة التابعة للمجلس.

ويمكن للسلطة التشريعية أن تمارس الرقابة المعاصرة بأكثر من أسلوب، فلها أن تطالب الحكومة بتقديم معلومات عن سير العمليات المالية، من خلال توجيه الأسئلة والاستجابات التي يحق لأعضاء البرلمان توجيهها إلى الوزراء المختصين عن سير تنفيذ الموازنة، أو من خلال اللجان المالية المتخصصة المنبثقة عن البرلمان أو التي ترتبط به، وكذلك يستمد البرلمان هذه الرقابة من خلال رجوع الإدارة إليه عند طلبها الحصول

²⁹ الدكتور يوسف شباط، مصدر سابق، ص335.

³⁰ في بعض الدول توجد لجنة خاصة تسمى لجنة أو مكتب الموازنة العامة، تضم عددا من الموظفين والخبراء في الشؤون المالية والقانونية والاقتصادية وتكون تابعة للسلطة التشريعية، وتقوم هذه اللجنة بدراسة مشروع الموازنة وتقويمه وتقديم آرائهم للنواب لتتوهمهم عند تشريع قانون الموازنة العامة، كما هو عليه الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا.

³¹ ينظر: المحامي الدكتور سالم محمد الشوابكه، مصدر سابق، ص340.

³² ينظر: : الدكتور يوسف شباط، مصدر سابق، ص348.

³³ الدكتور يوسف شباط، مصدر سابق، ص352.

على اعتمادات إضافية³⁴.

وتعد الرقابة التشريعية أثناء التنفيذ من أدق أشكال الرقابة كونها مستمرة وأنية في مختلف مراحل الأداء، وتكتسب أهميتها من كونها تكشف الأخطاء والمخالفات المقصودة وغير المقصودة وقت حدوثها، مما يسهل معها اتخاذ الإجراءات لمعالجتها وتجنب استفحالها. وهي تؤدي غالباً إلى مسؤولية الوزراء في حال عدم اقتناع أعضاء البرلمان بإجاباتهم على الأسئلة والاستجابات، أو إلى حجب الثقة عن الحكومة واستقالتها كما حدث في العديد من الدول، مثل (فرنسا عام 1877، وتركيا عام 1970، وكندا عام 1974)³⁵.

وتمارس السلطة التشريعية الرقابة المعاصرة إما عن طريق أعضاء البرلمان باستخدام وسائل الرقابة التالية:

1- توجيه الأسئلة: والسؤال هو مجرد استيضاح أو استفهام العضو عن أمر يجله، أو رغبة في التأكد من حصول واقعة معينة أو استعلامه عن نية السلطة التنفيذية في أمر من الأمور³⁶.

ويوجه السؤال من قبل عضو أو أكثر من أعضاء البرلمان إلى رئيس الوزراء أو أحد أعضاء الحكومة، فيما يخص الأعمال الداخلة في اختصاص الحكومة أو إحدى الوزارات.

وقد يكون السؤال خطياً أو شفوياً ويوجه من خلال رئاسة المجلس، وقد تؤدي هذه الأسئلة إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة إضافة إلى كونها أداة رقابية ووسيلة للتعاون وتبادل وجهات النظر، وفي بعض البلدان كإنكلترا تعتبر الأسئلة من أسباب نجاح الحكم وصلاحه³⁷.

2- طلب إجراء المناقشات: يجوز لعدد من أعضاء المجلس التشريعي طلب عرض موضوع للمناقشة في البرلمان، ويحق للمجلس طلب مناقشة جميع الأمور المالية وغيرها الداخلة في اختصاصات السلطة التنفيذية، وذلك بهدف التعرف على السياسة التي تنتهجها الإدارة في أي من تلك الأمور، وبالتالي فهو وسيلة للحوار بين البرلمان والحكومة من أجل تبادل الرأي والمعلومات³⁸.

3- الاستجواب: ويقصد به : محاسبة الحكومة وتوجيه اللوم لها عن طريق مناقشة تصرفاتها في الشؤون العامة والخاصة، والاستجواب يتضمن مجموعة من الأسئلة توجه إلى الحكومة، والتي تنطوي على مضمون المحاسبة والالتهام الصريح وليس على سبيل الاستفهام فقط³⁹.

³⁴ الدكتور ماهر موسى العبيدي، مصدر سابق، ص158، كذلك: والدكتور محمد جمال ذنبيات، مصدر سابق، ص297.

³⁵ الدكتور يوسف شباط، مصدر سابق، ص368.

³⁶ قيصر يحيى جعفر الربيعي، مصدر سابق، ص189.

³⁷ ينظر في هذا المقام: الدكتور نزيه رعد، القانون الدستوري العام المبادئ العامة والنظم السياسية، الطبعة الثانية، 2008، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس - لبنان، ص139.

³⁸ ينظر: الدكتور يوسف شباط، مصدر سابق، ص354، كذلك قيصر يحيى جعفر الربيعي، مصدر سابق، ص190.

³⁹ ينظر: الدكتور نزيه رعد، مصدر سابق، ص140.

وحق الاستجواب مقرر لكل عضو من أعضاء السلطة التشريعية، وعادة ما يقدم العضو أو عدد من الأعضاء طلب الاستجواب بصورة خطية إلى رئيس المجلس الذي يقوم بدوره بتبليغه إلى السلطة التنفيذية⁴⁰.

4- التحقيق: ويراد به : فحص عمل من أعمال الحكومة أو سياسة معينة في هيئة من هيئات الدولة عن طريق السلطة التشريعية، وهو طريقة يتوصل بها البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من المعلومات والحقائق⁴¹.

ويحق للبرلمان التحقيق حول شكوى قدمت إليه أو بمناسبة طرح موضوع للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب، ويقوم بمهمة التحقيق هذه لجنة ينتخبها المجلس لهذا الغرض من بين أعضائه، ويكون لهذه اللجنة صلاحيات واسعة في جمع الأدلة والتقصي عن الحقائق، ولها الاطلاع على الوثائق والمستندات واستدعاء من ترغب لسماع أقواله⁴².

وقد تمارس السلطة التشريعية الرقابة المعاصرة عن طريق أجهزة رقابية ترتبط بها - كديوان الرقابة المالية في العراق -، ومن خلال التقارير الدورية التي ترفعها تلك الأجهزة إلى المجلس.

ومن أمثلة أجهزة الرقابة المعاصرة (المراقب المحاسب العام) في بريطانيا فهو بمرتبة وزير ومستقل عن الحكومة تمام الاستقلال، ويتولى فحص أوامر الصرف المرفوعة إليه من وزارة المالية عن المبالغ اللازمة لكل وزارة، ليتحقق من مطابقتها للقوانين الخاصة بها، ويتبع المراقب المحاسب العام موظفين في مختلف الإدارات الحكومية يراجعون تفاصيل النفقات وعناصرها، وعلى أساس هذه المراجعة يقدم المراقب تقريره إلى البرلمان⁴³.

وبعد ذلك يحال تقرير المراقب العام إلى لجنة خاصة بمجلس العموم هي (لجنة الحسابات العامة) وهي: لجنة مؤلفة من 15 عضواً ينتخبهم المجلس من بين أعضائه ويمثلون جميع الأحزاب ويرأسها عضو من المعارضة، وتضع اللجنة تقريرها بخصوص تقرير المراقب المحاسب العام بعد أن تكون قد استدعت من رأت الحاجة لاستدعائه من موظفي وزارة المالية، ويحدد مجلس العموم موقفه بناء على ما جاء في التقرير الذي تقدمه لجنة الحسابات العامة⁴⁴.

⁴⁰ الدكتور يوسف شباط، مصدر سابق، ص354. وقصر يحيى جعفر الربيعي، مصدر سابق، ص190.

⁴¹ الدكتور سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، 1974، دار الفكر العربي، القاهرة، ص477. نقلاً عن قيصر يحيى جعفر الربيعي، مصدر سابق، ص191.

⁴² الدكتور يوسف شباط، مصدر سابق، ص355.

⁴³ المحامي الدكتور سالم محمد الشوابكة، مصدر سابق، ص342.

⁴⁴ ينظر في هذا المقام: الدكتور عبد العال الصكبان، الميزانية والضرائب المباشرة في العراق دراسة في التشريع المالي العراقي، الطبعة الأولى، 1967، مطبعة العاني، بغداد، ص144.

المطلب الثالث: الرقابة التشريعية اللاحقة

تمارس السلطة التشريعية الرقابة اللاحقة إعمالاً للحق الذي منحه لها الدستور، من خلال مناقشة الحساب الختامي - عقب انتهاء السنة المالية - الذي يتضمن النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة. فمن خلال إطلاع السلطة التشريعية على الحساب الختامي وتدقيقه ومقارنته مع تقديرات النفقات والإيرادات كما تضمنتها الموازنة التي أقرتها، تستطيع أن تتحقق من مدى تقييد السلطة التنفيذية بالإذن الممنوح لها في الجباية والإنفاق⁴⁵. فإذا ما اكتشف أعضاء البرلمان مخالفات مالية يحق لهم تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الوزارة أو الوزير المختص، وقد تتجاوز ذلك لتشمل في بعض الدول كفرنسا مسؤولية الوزراء المدنية والجنائية⁴⁶.

والياً تتم الرقابة التشريعية في كثير من الدول عن طريق قانون قطع الحساب، بعد أن تهيأت الظروف المواتية لتطبيقه بالأخذ بقاعدة حساب القطع أو الإدارة بدلاً من قاعدة حساب الدورة المالية⁴⁷. ففي الإمارات العربية المتحدة تقضي المادة 135 من الدستور النافذ، بوجوب تقديم الحساب الختامي للإدارة المالية للاتحاد عن السنة المالية المنقضية إلى المجلس الوطني الاتحادي خلال الأربعة أشهر التالية لانتهاء السنة المذكورة، أما في مصر فتتص المادة 118 من الدستور النافذ لسنة 1971 على وجوب عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على مجلس الشعب في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية. ويتم التصويت عليه باباً باباً، ويصدر بقانون.

وبسبب الطبيعة الفنية والتفاصيل المعقدة التي تتصف بها الموازنة وعمليات تنفيذها، فإن السلطة التشريعية تمارس رقابتها في هذا المجال بمساعدة هيئة عليا تتمتع عادة بالاستقلال والتجرد، وتملك الاختصاص الذي يتناسب مع هذه المهمة. وترفع هذه الهيئة تقريراً عن نتائج تدقيقها وعن رأيها بالحساب الختامي ليكون أساساً لممارسة الرقابة العليا، وتتخذ الهيئة المذكورة أشكالاً مختلفة باختلاف الدول.

فهي قد تنشأ على غرار المحاكم القضائية كما هو الحال في فرنسا وإيطاليا وبلجيكا (ديوان المحاسبة). أو على شكل هيئة عليا مستقلة ترتبط برئيس الدولة كما هو في مصر (ديوان المحاسبات)، إذ ينص الدستور على وجوب عرض التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على مجلس الشعب، وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات أية بيانات أو تقارير أخرى⁴⁸، أو أنها تتمثل في أحد كبار الموظفين يتمتع في عمله باستقلال كامل ويكون مسؤولاً أمام مجلس العموم، كما هو الحال في بريطانيا (المراقب

⁴⁵ الدكتور يوسف شباط، مصدر سابق، ص 357.

⁴⁶ الدكتور عبد الكريم صادق بركات والدكتور يونس أحمد البطريق والدكتور حامد عبد المجيد دراز، مصدر سابق، ص 443.

⁴⁷ الدكتور محمد جمال ذنبيات، مصدر سابق، ص 297.

⁴⁸ الشطر الثاني من المادة 118 من الدستور المصري النافذ لعام 1971.

المحاسب العام) الذي سبق الإشارة إليه⁴⁹.

ومن أمثلة هذه الهيئات التي تمارس الرقابة اللاحقة (محكمة المحاسبة) في فرنسا، وهي محكمة إدارية منظمة تنظيمًا قضائيًا لها رئيس أول وأربعة رؤساء دوائر ومستشارون مساعدون ومحاسبون يعهد إليهم تحصيل التقرير السنوي الذي يقدم إلى البرلمان، ويمثل الحكومة في هذه المحكمة نائب عام ومدعي عام، وجميع هؤلاء الموظفون غير قابلين للعزل فيما عدا المحاسبين الذين ليست لهم صفة قضائية والنائب العام والمدعي العام الذين يمثلون الحكومة.

وتقوم هذه المحكمة إضافة إلى أعمال أخرى، بتحضير التقرير السنوي للبرلمان، فهي تضع تقريراً سنوياً تضمنه ما كشفت عنه من مخالفات وما تقدمه من ضروب الإصلاح وتقدمه إلى رئيس الجمهورية، الذي يأمر بتوزيعه على أعضاء البرلمان، ويستفيد البرلمان من هذا التقرير عند مناقشته الحساب الختامي للدولة⁵⁰. ولقد عاب البعض على الرقابة اللاحقة أنها لا تمكن من اكتشاف المخالفات المالية أو الغش والاختلاس إلا بعد أن تكون الأموال العامة قد أنفقت فعلاً، فهي وإن كانت تقلل من المخالفات المالية لا تمنع من ارتكابها وإنما تقتصر على التنبيه إليها بعد وقوعها، بالإضافة إلى أن اكتشاف هذه المخالفات المالية قد يأتي بعد وقت طويل من ارتكابها، يكون فيه المسؤول قد تغير مما يقلل من أهميتها⁵¹.

ومن الناحية العملية نجد أن كثيراً من الدول قد جمعت بين أشكال الرقابة التشريعية الثلاثة - السابقة والمعاصرة واللاحقة -، حيث تتولى هيئة فنية متخصصة مراقبة تنفيذ الميزانية وفحص كل ما يتعلق بالعمليات المالية، والوقوف على المخالفات المرتكبة ورفع التقارير السنوية وغير السنوية إلى السلطة التشريعية، فتقوم اللجنة المالية المنبثقة من السلطة التشريعية بدراسة هذه التقارير دراسة تفصيلية، ثم تحليلها مرفقاً بها ملاحظاتها واقتراحاتها إلى المجلس التشريعي بهيئته الكاملة، ليتولى محاسبة السلطة التنفيذية واتخاذ ما يلزم من إجراءات.

المبحث الثالث: الرقابة التشريعية على الموازنة العامة في العراق

يعود تاريخ الرقابة التشريعية على الموازنة في العراق إلى بداية تأسيس الدولة العراقية حديثاً في عام 1921 م، فقد نص القانون الأساسي⁵² لعام 1925 م على وجوب أن يصدق مجلس الأمة على الميزانية ومراقبة تنفيذها.

إلا أن هذه الرقابة انحصرت أو تلاشت في العهد الجمهوري، على الرغم من أن بعضاً من دساتير هذا

⁴⁹ محمد عبدالعزيز المكارم و الدكتور علي شفيق، أصول وقواعد الموازنة العامة، مطابع جامعة الملك سعود بالرياض 1424هـ 2003 م، ص 205 وما بعدها.

⁵⁰ المحامي الدكتور سالم محمد الشوابكة، مصدر سابق، ص 344.

⁵¹ ينظر الدكتور مصطفى الفار، مصدر سابق، ص 93.

⁵² سنشير إلى القانون الأساسي لعام 1925 باسم دستور عام 1295 الملغى فيما يلي.

العهد قد أقرت رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، والتي من ضمنها الرقابة على الموازنة العامة، إلا أن هذه الرقابة لم تطبق وقد يكون للظروف التي مرّ بها البلد من حروب وحصار سبباً في ذلك. وعليه سننتطرق في هذا المبحث وجرياً على عادتنا في المبحث السابق، إلى تقسيم هذه الرقابة حسب الفترة الزمنية التي تجري خلالها إلى رقابة سابقة ومعاصرة ولاحقة ووفقاً لدستور 1925 الملغى والدستور النافذ لسنة 2005 في المطالب الثلاث التالية.

المطلب الأول: الرقابة التشريعية السابقة على الموازنة العامة في العراق

سنتناول في هذا المطلب رقابة مجلس الأمة على الميزانية وفقاً لدستور 1925 الملغى، ورقابة مجلس النواب وفقاً لدستور 2005 النافذ في الفرعين التاليين :

الفرع الأول: الرقابة السابقة لمجلس الأمة على الموازنة العامة وفقاً لدستور 1925 الملغى

أعطى دستور 1925 الملغى لمجلس الأمة حق الرقابة السابقة على الميزانية من خلال إلزامه بوجود التصديق على الميزانية بقانون يعرف بقانون الميزانية، والذي يحتوي على تخمينات للإيرادات والنفقات⁵³. كما أوجب أن يكون هذا التصديق في اجتماع المجلس السابق لبداية السنة المالية التي يرجع إليها قانون الميزانية. ويقوم مجلس الأمة بمناقشة قانون الميزانية مادة بعد أخرى ثم يصوت عليه ثانية بصورة إجمالية، أما الميزانية ذاتها فيصوت عليها فصلاً فصلاً⁵⁴.

ونرى من خلال ما تقدم، أنه يحق لمجلس الأمة إجراء التعديلات على الميزانية والمناقلة بين أبوابها، ومما يؤيد رأينا هذا أن المجلس يناقش فصول الميزانية فصلاً فصلاً، وأيضاً ما جاء بالمادة 103 من دستور 1925 الملغى، والذي أجاز لمجلس الأمة أن يقتطع من الميزانية مبالغ معينة لتصرف في سنين عديدة.

كما أن مجلس الأمة يباشر الرقابة السابقة على الميزانية، من خلال دائرة تدقيق الحسابات العامة التي استحدثت تطبيقاً لنص المادة 104 من دستور 1925 الملغى بموجب القانون رقم 17 لسنة 1927م، والذي نص على : أن تباشر هذه الدائرة التدقيق على الميزانية بالنيابة عن مجلس الأمة⁵⁵.

ووفقاً للمادة (5) من قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة المشار إليه آنفاً، يحق لمراقب الحسابات العام الذي يرأس هذه الدائرة طلب التأشير السابق على جميع أو بعض أوراق الصرف، الذي تقوم به مختلف الوزارات والدوائر الحكومية إذا رأى ذلك مناسباً⁵⁶.

⁵³ المادة 98 من القانون الأساسي لسنة 1925م الملغى.

⁵⁴ المادة 101 من القانون الأساسي لسنة 1925 م الملغى.

⁵⁵ المادة 3 من قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم 17 لسنة 1927 م.

⁵⁶ ينظر : الدكتور عبد العال الصكبان، مصدر سابق، ص153.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة عدم تمكن مجلس الأمة من إقرار قانون الميزانية قبل دخول السنة المالية الجديدة فإنه لا يجوز تحصيل أو إنفاق أي مبلغ إلا بعد موافقة المجلس السابقة فإذا كان مجتمعاً تقرر الميزانية لمدة شهرين يجوز تكرارها، أما إذا لم يكن المجلس مجتمعاً فيعمل وفقاً لميزانية السنة الماضية⁵⁷.

الفرع الثاني: الرقابة السابقة لمجلس النواب على الموازنة العامة وفقاً لدستور 2005 النافذ

وفقاً للدستور العراقي النافذ لسنة 2005 فإن مجلس الوزراء يقدم مشروع الموازنة العامة يوم (10 تشرين الثاني) إلى مجلس النواب لإقراره⁵⁸، ويقوم مجلس النواب بقراءة أولية للمشروع ثم يحيله إلى اللجنة المالية التي تطلب بدورها من اللجان الدائمة في المجلس⁵⁹، تقديم آرائها ومقترحاتها ذات العلاقة باختصاصات الوزارات المناظرة لاختصاصاتها، وبعد ذلك تقوم اللجنة المالية وبالتعاون مع اللجنة القانونية بصياغة قانون الموازنة العامة وإعادته إلى المجلس لإقراره .

ويحق لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، وله أيضاً أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي النفقات إن رأى ضرورة لذلك⁶⁰.

كما يمارس مجلس النواب الرقابة السابقة على الميزانية من خلال ديوان الرقابة المالية الذي يرتبط به، حيث يحق لهذا الديوان إجراء الرقابة السابقة على العقود قبل إتمامها وعلى بعض معاملات الصرف ذات المبالغ الكبيرة قبل صرفها⁶¹.

وهكذا تبدو الرقابة السابقة التي تمارسها السلطة التشريعية على الميزانية، من خلال مناقشة مشروع الموازنة العامة وإجراء التدقيق والتمحيص على كافة بنودها والعمل على سد الثغرات والمنافذ التي يمكن أن تكون باباً للفساد المالي. وبعد ذلك يتم إقرار الموازنة العامة لتكون قيداً على السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالإيرادات والنفقات الواردة فيها.

⁵⁷ المادة 107 من القانون الأساسي لسنة 1925 م الملغى.

⁵⁸ المادة 62 فقرة أولاً من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005. والقسم 4 الفقرة 2 من قانون الإدارة المالية رقم 94 لسنة 2004 النافذ والصادر عن سلطة الاحتلال.

⁵⁹ يوجد في مجلس النواب العراقي الحالي (24) لجنة دائمة وفي الغالب يقابل اختصاص كل لجنة عمل وزارة من وزارات الحكومة العراقية.

⁶⁰ المادة 62 فقرة ثانياً من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

⁶¹ المادة 9 فقرة أولاً من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 6 لسنة 1990 المعدل النافذ.

المطلب الثاني: الرقابة التشريعية المعاصرة على الموازنة العامة في العراق

سبق لنا الإشارة إلى أهمية الرقابة المعاصرة كونها مستمرة وأنية وتعمل على كشف المخالفات ومعالجتها في حينها، إضافة إلى أنها قد تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة. وسنبين رقابة السلطة التشريعية في العراق على الميزانية وفقاً لدستور 1925 الملغى والدستور النافذ لسنة 2005 في الفرعين الآتين:

الفرع الأول: الرقابة التشريعية المعاصرة على الموازنة العامة وفقاً لدستور 1925 الملغى

مارس مجلس الأمة رقابته على تنفيذ الميزانية العامة، من خلال دائرة تدقيق الحسابات العامة التي أنشئت تطبيقاً لنص المادة 104 من دستور 1925 الملغى، وذلك بموجب القانون رقم 17 لسنة 1927 ويرأس هذه الدائرة موظف يدعى مراقب الحسابات العام الذي يتولى التدقيق سنوياً بالنيابة عن مجلس الأمة⁶². وتقوم هذه الدائرة بالتدقيق على جميع المصروفات وفقاً للاعتمادات التي أقرها مجلس الأمة في قانون الميزانية، وترفع بياناً إلى المجلس فيما إذا كانت المصروفات طبقاً للتخصيصات التي أقرها المجلس وأنفقت بحسب ما هو مقرر لها⁶³. وفي سبيل ذلك يحق لمراقب الحسابات العام أن يطلع على جميع الحسابات العامة والأوراق التي لها علاقة بالحسابات، وله أن يطلب من دائرة الحسابات العمومية ومن الدوائر ذات الشأن أن تزوده بحسابات المعاملات المالية العائدة لها، وأن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين الماليين⁶⁴. وعلى مراقب الحسابات العام أن يرفع بياناً إلى مجلس الأمة مرة على الأقل في السنة يضمنه نتائج التدقيقات التي أجراها على الحسابات العامة، ويلفت النظر إلى كل مسألة ظهر له فيها حصول تجاوز على اعتمادات الفصول بصورة مخالفة لما قصده المجلس عند إقراره للميزانية⁶⁵. وعلى ضوء بيان مراقب الحسابات العام يتولى مجلس الأمة مساءلة الحكومة أو أحد الوزراء عن المخالفات التي ارتكبت من قبلهم، إلى الحد الذي قد يتم فيه سحب الثقة من الحكومة بأكملها أو من الوزير الذي ارتكبت هذه المخالفات.

⁶² المادة 3 من قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم 17 لسنة 1927.

⁶³ المادة 104 من دستور 1925 الملغى، والمادة 2 من قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم 17 لسنة 1927.

⁶⁴ المادة 6 من قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم 17 لسنة 1927.

⁶⁵ المادة 10 من قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم 17 لسنة 1927.

الفرع الثاني: الرقابة التشريعية المعاصرة على الموازنة العامة وفقاً للدستور النافذ لسنة 2005

لا تتوقف رقابة مجلس النواب العراقي على الموازنة العامة بإقرارها، وإنما تستمر حتى عند دخول قانون الموازنة حيز التنفيذ، حيث يمارس المجلس الرقابة على أداء السلطة التنفيذية ونزاهتها في تنفيذ الموازنة. وقد أوجب قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 94 لسنة 2004 الصادر عن سلطة الاحتلال على وزير المالية، أن يقدم تقارير فصلية إلى السلطة التشريعية بشأن تنفيذ إيرادات ومصروفات الميزانية، كما له أن يقدم تقريراً نصف سنوي بشأن تنفيذ إيرادات ومصروفات وتمويل الميزانية لنصف السنة المالية المنتهي⁶⁶. وفي سبيل إتمام هذه الرقابة، فإنه يحق لمجلس النواب أن يطالب الحكومة بتقديم المعلومات عن سير العمليات المالية باستخدام وسائل الرقابة التي أقرها الدستور النافذ لسنة 2005، أو النظام الداخلي لمجلس النواب وهي :

1- توجيه الأسئلة: يمارس أعضاء السلطة التشريعية حق توجيه الأسئلة لرئيس الوزراء أو أحد أعضاء حكومته، فقد أقر الدستور النافذ أن لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم⁶⁷. وذلك يشمل أيضاً رؤساء الهيئات المستقلة وأي مسؤول حكومي. ويتم ذلك من خلال أسئلة خطية توجه عن طريق رئاسة مجلس النواب التي تقوم بإبلاغ المسؤول المعني وتتم استضافته في المجلس للإجابة عن تلك الأسئلة شفهيّاً، ويحق لعضو المجلس الذي وجه السؤال أن يستوضح أو يعقب على إجابة المسؤول، كما يحق لرئيس المجلس أن يسمح لعضو آخر إبداء تعليق موجز أو ملاحظات معينة على إجابة المسؤول⁶⁸.

2- الاستجواب: وهو اتهام أو لوم يوجهه أعضاء البرلمان لرئيس الوزراء أو أحد وزرائه عن مآخذ أو مثالب في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصه. إذ يحق لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم، في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم ولا تجرى المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه⁶⁹.

ويجب أن يتضمن الطلب الأمور المستجوب عنها والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه الاستجواب والأسانيد التي تؤيد ذلك⁷⁰.

فإذا ما تم الاستجواب وانتهى بقناعة مجلس النواب بإجابة المسؤول الذي تم استجوابه، تعدّ المسألة

⁶⁶ المادة 5 من القسم 11 من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 94 لسنة 2004 النافذ.

⁶⁷ المادة 61 الفقرة سابعاً البند أ من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

⁶⁸ المواد 51 و53 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المنشور في جريدة الوقائع العراقية عدد 4032 في 2007/2/5.

⁶⁹ المادة 61 الفقرة سابعاً البند ج من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

⁷⁰ المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المنشور في جريدة الوقائع العراقية عدد 4032 في 2007/2/5.

منتهية، وبخلافه يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى سحب الثقة بالمستجوب⁷¹. إثر قرار يصدره المجلس بأغلبية المطلقة على أن يقدم طلب سحب الثقة من قبل خمسين عضواً على الأقل إذا كان وزيراً أو رئيساً لهيئة مستقلة⁷². كما يمكن سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب من خمس أعضاء مجلس النواب وبالأغلبية المطلقة إثر استجواب موجه إليه⁷³. ويجوز سحب الثقة من مجلس الوزراء وحينئذ تسمى الحكومة (حكومة تصريف أعمال) لحين تشكيل حكومة جديدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ سحب الثقة⁷⁴.

3- التحقيق : سبق لنا الإشارة إلى أنّ التحقيق وسيلة يتوصل من خلالها البرلمان إلى ما يريد معرفته من معلومات وحقائق عن شأن يدخل في نطاق اختصاص الحكومة.

لا يوجد نص في الدستور العراقي النافذ يعطي لمجلس النواب حق إجراء التحقيق في شأن من شؤون الحكومة، إلا أننا يمكن أن نستدل على حق المجلس في إجراء التحقيق من نص المادة 61 فقرة ثانياً من الدستور، والتي أقرت حق مجلس النواب بالرقابة على عمل السلطة التنفيذية وهذا النص جاء مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه، بالإضافة إلى أنّ النظام الداخلي لمجلس النواب أقر على حق المجلس بتشكيل لجان تحقيقه بناء على اقتراح هيئة رئاسة المجلس أو خمسين نائباً⁷⁵، وبموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين في المجلس⁷⁶.

وتتمتع اللجنة التحقيقية بصلاحيات تقصي الحقائق ودعوة أي شخص لسماع أقواله والاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها⁷⁷. ويكون للمجلس القول الفصل بالبت في نتائج تقرير اللجنة التحقيقية⁷⁸.

4- طرح موضوع للمناقشة: يجوز لخمس وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب ويحدد لرئيس مجلس الوزراء أو أحد وزرائه موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته⁷⁹.

5- اللجان البرلمانية : يمارس مجلس النواب العراقي الرقابة المعاصرة على تنفيذ الموازنة من خلال اللجان الدائمة التي يشكلها والبالغ عددها (24) لجنة، فكل من هذه اللجان وبموافقة أغلبية أعضائها دعوة أي وزير أو من هو بدرجة وزير لاستيضاح على أن تعلم رئيس مجلس النواب ورئيس الوزراء، وعلى المسؤول المدعو

⁷¹ المادة 61 من النظام نفسه.

⁷² المادة 63 من النظام نفسه.

⁷³ المادة 64 من النظام نفسه.

⁷⁴ المادة 61 الفقرة ثانياً البند د من الدستور النافذ لسنة 2005 والمادة 66 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

⁷⁵ المادة 82 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المشار إليه.

⁷⁶ المادة 83 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المشار إليه.

⁷⁷ المادة 84 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المشار إليه.

⁷⁸ المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المشار إليه.

⁷⁹ المادة 61 فقرة سابعاً البند ب من الدستور العراقي النافذ لسنة 2006.

الحضور في اجتماع اللجنة خلال سبعة أيام من تاريخ تسلمه الدعوة⁸⁰، كما يحق لها دعوة وكلاء الوزراء وأصحاب الدرجات الخاصة وغيرهم من موظفي الحكومة مباشرة لاستيضاح وطلب المعلومات⁸¹. ولها أن تطلب من دوائر الدولة تزويدها بالوثائق والمعلومات التي تحتاج إليها⁸².

ولعل من أهم لجان مجلس النواب الدائمة التي لها علاقة مباشرة بالرقابة على تنفيذ الموازنة لجنتي المالية والنزاهة، إذ أنّ من اختصاصات الأولى متابعة تنفيذ الموازنة العامة والمناقلة بين أبوابها ومتابعة السياسة المالية لأجهزة الدولة⁸³. أما لجنة النزاهة فإنّ من اختصاصاتها متابعة قضايا الفساد الإداري والمالي لمختلف أجهزة الدولة⁸⁴.

6- الهيئات المستقلة: لا يكفي في غالبية الدول بالرقابة الادارية والرقابة التشريعية بل تعتمد إلى خلق نظم للرقابة على تنفيذ الموازنة يتولى تطبيقها أجهزة لها أوضاعها الدستورية الخاصة⁸⁵، تمارس الهيئات المستقلة المرتبطة بمجلس النواب دوراً بالغ الأهمية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، وهما ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة.

أ- ديوان الرقابة المالية: يعدّ هيئة مستقلة ويرتبط بمجلس النواب حسب نص المادة 102 من الدستور النافذ لسنة 2005، ويمارس الرقابة المالية بموجب القانون رقم 6 لسنة 1990 والمعدل بأمر سلطة الاحتلال رقم 77 لسنة 2004، بهدف الحفاظ على المال العام وفق خطة سنوية تعد مسبقاً لتقويم أداء الجهات الخاضعة لرقابته، ومدى تنفيذ الخطط المالية والتي من ضمنها الميزانية العامة، وتدرج نتائج التقويم في تقرير يتضمن بياناً مفصلاً بالوقائع والأدلة والأرقام مشفوعة بتوصيات الديوان لتحسين فاعلية الأداء في تحقيق الأهداف والغايات المقررة، ويقدم تقريره هذا إلى مجلس النواب⁸⁶. كما يقوم الديوان برقابة وتدقيق حسابات أجهزة الدولة والتحقق من سلامة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية والكشف عن أدلة الفساد والاحتيال والتبديد والإساءة وعدم الكفاءة في الأمور المتعلقة بكفاءة الإنفاق، واستعمال الأموال العامة كما هو مطلوب من قبل مجلس النواب وله أن يحيل ذلك إلى هيئة النزاهة العامة⁸⁷.

⁸⁰ المادة 77 فقرة أولاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المشار إليه.

⁸¹ المادة 77 فقرة ثانياً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المشار إليه.

⁸² المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المشار إليه.

⁸³ المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المشار إليه.

⁸⁴ المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المشار إليه.

⁸⁵ الدكتور، عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، ط 1، دار الحامد، عمان، ص 570 وما بعدها، 2007.

م.

⁸⁶ المادة 3 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 6 لسنة 1990 المعدل.

⁸⁷ المادة 2 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 6 لسنة 1990 والمعدلة بالمادة 4 من أمر سلطة الاحتلال رقم 77 لسنة 2004.

ب- **هيئة النزاهة العامة:** أقرت المادة 102 من الدستور النافذ لسنة 2005 على أن هيئة النزاهة هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتتولى مهامها للحد من الفساد المالي والإداري في العراق، ولها في سبيل ذلك أن تقوم بالتحقيق في قضايا الفساد المالي والإداري وإحالتها إلى محكمة الجنايات أو الجرح المختصة أو إلى محكمة التحقيق، بحسب مقتضى الحال ومتابعتها باعتبارها طرفاً في الدعوى وبمباشرة طرق الطعن كافة⁸⁸. كما تتولى الهيئة اقتراح قوانين خاصة بمكافحة الفساد الإداري والمالي على مجلس النواب، أو تقديم مقترحات تعديل القوانين السارية الخاصة بالرقابة المالية والإدارية ومكافحة الفساد.

وتجدر الإشارة إلى أن هيئة النزاهة مارست دوراً ضئيلاً في مكافحة الفساد المالي وذلك راجع إلى أسباب عدة منها : أسباب قانونية مثلاً لا تتمكن من إحالة الموظف المتهم بالفساد للمحاكمة إلا بموافقة المدير المعني، وأسباب أخرى سياسية كون الكيانات السياسية تدافع عن أنصارها المسؤولين في الدولة على الرغم من تورطهم في قضايا الفساد⁸⁹.

المطلب الثالث: الرقابة التشريعية اللاحقة على الموازنة العامة في العراق

تبدو الرقابة التشريعية اللاحقة على الميزانية العامة من خلال مناقشة الحساب الختامي عقب انتهاء السنة المالية. وسنتناول في هذا المطلب الرقابة اللاحقة التي كان يجريها مجلس الأمة وفقاً لدستور 1925 والرقابة التي يجريها مجلس النواب الحالي وفقاً لدستور 2005 النافذ في فرعين :

الفرع الأول: الرقابة اللاحقة لمجلس الأمة على الموازنة العامة وفقاً لدستور 1925

مارس مجلس الأمة الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة من خلال الحساب الختامي الذي تقدمه إليه دائرة تدقيق الحسابات العامة، حيث تقدم وزارة المالية حسابات الدولة إلى مراقب الحسابات العام في موعد لا يتجاوز عن 30 تشرين الثاني من السنة التي تعقب السنة المالية التي انتهت حساباتها، ويقوم بفحصها وكتابة تقرير عنها يرفعه إلى مجلس الأمة ويرسل نسخة منه إلى وزارة المالية وذلك قبل 15 كانون الثاني⁹⁰. وعلى مراقب الحسابات العام حين فحص حسابات الحكومة، أن يتحقق إن كانت النفقات التي أجرتها من الاعتماد مشفوعة بوصولات تؤيد دفعها وأنها صرفت على الأغراض المخصصة لها، كما عليه عند فحص حسابات الإيرادات، أن يدقق فيما إذا وضعت أنظمة تضمن حسن سير التقديرات وجباية الأموال ومسك حساباتها⁹¹.

⁸⁸ القسم 4 من أمر سلطة الاحتلال رقم 55 لسنة 2004 الخاص بإنشاء مفوضية النزاهة.

⁸⁹ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مصدر سابق، ص 120-121.

⁹⁰ المادة 11 من قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم 17 لسنة 1927.

⁹¹ المادة 7 من قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم 17 لسنة 1927.

إن اشترط قانون دائرة التدقيق العامة تقديم التقرير الذي تعده إلى مجلس الأمة فيه حكمة، إذ يستطيع المجلس به مراقبة السلطة التنفيذية بصورة دقيقة، وإن استعجال هذا التقديم يقصد به تمكين مجلس الأمة من مناقشة الوزارة نفسها التي قامت بتنفيذ الميزانية وتحديد مسؤوليتها بهذا الخصوص، ذلك أن تقديم التقرير إلى السلطة التشريعية بعد مرور مدة طويلة على انتهاء السنة المالية التي يتعلق التقرير بحساباتها، يجعل مناقشته عديمة الجدوى⁹².

ويشير عبد العال الصكبان أن الوسائل التي تتبعها دائرة تدقيق الحسابات العامة ليست كافية لتحقيق رقابة حازمة على أعمال السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى أن التقرير السنوي الذي يفترض تقديمه من قبل مراقب الحسابات العام يتأخر إلى سنوات بعد السنة التي يخصها، وهذا يبين مدى ضعف هذه الرقابة⁹³.

الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة لمجلس النواب على الموازنة العامة وفقاً لدستور 2005

يمارس مجلس النواب الحالي رقابته اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة من خلال مناقشته للحساب الختامي، فقد أوجب قانون الإدارة المالية والدين العام النافذ على وزير المالية أن يقدم الحسابات الختامية إلى ديوان الرقابة المالية قبل يوم 15 نيسان من السنة التالية للسنة المالية المنتهية، ويقوم الديوان بدوره بإعداد تقرير رقابي بشأن الحسابات الختامية ويقدمه يوم 15 حزيران إلى السلطة التشريعية⁹⁴.

ويشمل التقرير الذي يقدمه الديوان إلى مجلس النواب كشفاً حسابياً عن النشاطات المالية والاقتصادية للمؤسسات الخاضعة لرقابته وتقييماً لأداء هذه النشاطات خلال السنة المالية المنتهية، كما يتضمن الحساب الختامي بيان مدى التزام الحكومة بتحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات التي أقرها مجلس النواب في قانون الموازنة العامة، بالإضافة إلى كشف بالمخالفات التي ارتكبت سواء في تحصيل الإيرادات أو صرف النفقات، أي أن الحساب الختامي يظهر الأرقام الفعلية للنفقات العامة والإيرادات العامة، ويستفيد منها من سيضع الخطط والسياسات المالية لفترات الزمنية اللاحقة، كما يمثل الحساب الختامي عملية الكشف عن مواطن الخلل والمثالب في تنفيذ الموازنة العامة سواء في النفقات التي جرى تقديرها والتي تم تنفيذها فعلاً وكذلك الحال بالنسبة للإيرادات العامة، كما ويظهر الحساب الختامي المركز المالي الحقيقي للدولة من خلال حجم الإيرادات العامة الفعلية التي دخلت الخزينة العامة سواء الإيرادات النفطية أم الإيرادات الضريبية، وتحديد الحجم الحقيقي الذي تساهم فيه الإيرادات العامة في تمويل الموازنة العامة⁹⁵، وبعد أن تقوم اللجنة المالية في مجلس النواب بدراسة الحساب

⁹² الدكتور عبد العال الصكبان، مصدر سابق، ص 154-155.

⁹³ الدكتور عبد العال الصكبان، المصدر نفسه، ص 157.

⁹⁴ المادة 6 من القسم 11 من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 94 لسنة 2004 الصادر عن سلطة الاحتلال.

⁹⁵ يراجع بهذا الخصوص : الدكتور قيس حسن عواد البدراني، الوجيز في قانون المالية العامة، ط 1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2018م، ص 134.

الختامي، تقدم تقريرها بذلك إلى المجلس للتصويت عليه وإقراره وإصدار قانون الحساب الختامي. ويشار هنا إلى أن المجلس يمكن أن يحرك المسؤولية السياسية للحكومة في حالة تضمن الحساب الختامي مخالفات مالية، كما يمكن أن يحرك المسؤولية الإدارية والجنائية على من ارتكب تلك المخالفات. ونرى أن هذه الرقابة قد توقفت عن العمل وجرى تعطيلها بقصد أم بغير قصد، حيث لم يقدم إلى مجلس النواب العراقي خلال دورته المنتهية للفترة من 2006-2010 أي حساب ختامي عن السنوات الماضية، إذ عجزت الحكومة عن إكمال هذا الحساب لأي من السنين المالية المنتهية.

خاتمة

تعد الرقابة البرلمانية الحقيقية على تنفيذ الموازنة العامة ضرورة لازمة لأنها تحقق السيادة الشعبية التوازن 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 النافذ والقانون المالي. وقد انبجست من خلال ختام البحث جملة من الاستنتاجات ومجموعة من المقترحات ونبينها على النحو الآتي :

أولاً: الاستنتاجات

- 1- 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.
- 2- هناك عوائق أمام توجيه الأسئلة منها امتناع بعض الوزراء عن حضور إلى المجلس للإجابة على الأسئلة الموجهة إليهم من قبل النواب، حيث تمر أشهر عديدة على بعض الأسئلة المدرجة على جدول أعمال المجلس دون أن يحضر المعنيون للإجابة عليها.
- 3- 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، إضافة إلى تدني كفاءة بعض النواب وضعف إمكانياتهم وتدني مستوى تعليم الغالبية منهم.
- 4- 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 الإتياع، 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 سبل لاستقاء

المعلومات الحكومية وآليات لتمحيص الأعمال الوزارية، أما الأخيرة فهي أثر أفرزته تلك السبل فصارت بمثابة جزء أفضت إليه.

5- تستخدم الرقابة البرلمانية في معظم الأحيان كوسيلة لتصفية حسابات المعارضة البرلمانية مع الحكومة، ويسخرها النواب لكسب تأييد ناخبهم 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 دورهم النيابي ورعاية مصالح الشعب، وفي العراق تلعب الاختلافات بين الكتل السياسية الممثلة في البرلمان دوراً كبيراً ومتناقضاً، فمن جانب تشدد المحاسبة للمسؤول من الكتل السياسية الأخرى، في حين نرى أعضاء آخرين يدارون على المسؤولين لكونهم ينتمون إلى حزبهم على الرغم من بلوغهم قمة الفساد المالي.

6- تعد الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة مهمة كونها تشكل الرقابة السياسية لهذه السلطة. إلا أنّ تأخر تقديم مشروع الحساب الختامي للبرلمان في الأعوام التي سبقت عام 2012م يقلل من فاعليتها ونجاحها، وبخاصة إذا ما تغير الوزراء الذين 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.

7- إنّ 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 إفساد الرقابة البرلمانية بسبب مداراة حزب الأغلبية للحكومة وتغطيته على أخطائها.

ثانياً: المقترحات

1- تأمين كوادرات فنية ذات كفاءة عالية من المختصين بالعلوم المالية والمحاسبية والقانونية وتزويدها للجان مجلس النواب وخاصة لجنة الشؤون المالية، واستحداث هيئة خاصة بالموازنة ترتبط بمجلس النواب تضم عدد من الخبراء والمختصين في الشؤون المالية والقانونية والاقتصادية، تتولى تقييم مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وتقديم توصياتها إلى النواب، لتعينهم على تكوين آرائهم عند مناقشة الموازنة والحساب الختامي.

2- تفعيل الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية من خلال إعطائه صلاحيات وسلطات أكبر وتزويده بالحصانة والمميزات التي منحها الدستور للسلطة القضائية، من أجل الوصول إلى أعلى درجات الاستقلالية، والحصول على نتائج دقيقة وسليمة، ولا بد أن يتسم العمل الرقابي بالموضوعية والحيادية.

3- ضرورة إنشاء مجلس أو محكمة تأديبية للمخالفات المالية تتبع لهيئة النزاهة، وتحديد أنواع المخالفات المالية البارزة ووضع عقوبات صارمة وردعة مما يضع حداً للانحرافات والأخطاء، التي تحدث عند تنفيذ الموازنة أو التلاعب بالأموال العامة، ومنح ديوان الرقابة المالية حق إحالة المخالفات والجرائم المالية إلى القضاء المختص، ووضع عقوبة رادعة بحق القائمين بالرقابة على تنفيذ الموازنة، إذا تبين فيما بعد أنّ هناك أخطاء أو انحرافات قد وقعت منهم نتيجة عدم بذلهم العناية الكافية واللازمة.

4- ضرورة تطوير العمل الرقابي لمجلس النواب، وذلك يستوجب إنشاء مركز معلومات مزود بالأجهزة العلمية الحديثة، على أن يكون له علاقة بمختلف شبكات المعلومات الداخلية والخارجية في مختلف دول العالم، إذ الملاحظ أنّ عدد كبيراً من أعضاء البرلمان لا يملكون الكفاءة والخبرة الكافية لممارسة الرقابة البرلمانية، وعدم قدرتهم على المتابعة المستمرة لأعمال الحكومة، أو عدم إدراكهم لشؤون الموازنة العامة ولكي يكون لهم الدور الرقابي الفاعل في إثراء العمل البرلماني.

5- ضرورة وجود نصوص دستورية وقانونية تنص على عقوبات رادعة للوزراء الذين يرفضون الحضور إلى البرلمان للرد على الأسئلة والاستجابات الموجهة إليهم من أعضاء البرلمان.