



الرقابة البرلمانية على الأموال العامة



الرقابة البرلمانية على الأموال العامة

الشحي، على محمد حسن
سعيد عكش

المقدمة

للموازنة أهمية لما لها من دور في بيان مركز الدولة ، و تقدير حجم إنفاقها و إيراداتها ، و الأسس و القواعد التي تحكم ذلك الصرف و الإيراد ، فالشعوب و الأموال وجهان لعملة واحدة ، فعندما تنظر للشعب لا بد أن تنظر لإيراده و نفقاته عبر موازنته و حجم التقديرات الموضوعه لأجله و الضمانات و المزايا التي كفلتها له ، فمن خلال تلك الموازنة تستطيع الكشف عن ماهية ذلك الشعب و دولته ، و الأهداف التي تنوي تحقيقها ، و البرامج المخطط لها ، لذلك تزخر الدساتير بنصوص حافلة مانعة و جامعة لتنظيم الموازنة العامة ، بحيث تحصن بنص دستوري لا يمسه العبث التشريعي و تطاول السلطة التنفيذية و جور القضائية .

و لا يخفى على أحد لما للموازنة من أدوار مهمة في المساس بالدخل عبر الرسوم و الضرائب و ما في نحوه في باب الإيرادات ، فذلك قد يمس الثروات و الدخل الفردي ، و قد يؤدي لحدوث فارق في الطبقات ، و كذلك في باب النفقات نجد الرواتب ، و الضمان الاجتماعي ، و البنية التحتية ، و الصحة ، و كل ذلك قيمة لا يستهان بها قد تؤدي لنتائج لا تحمد عقبها في حال إهمالها و عدم إيلائها الجدية .

لذلك و نحن في هذا الصدد سنتناول الموازنة العامة و التي ارتبطت تلقائياً بمسمى العامة ، و هو مصطلح مكمل للمال العام فهو للدلالة على المنفعة العامة و ترتبط بالشعب و الدولة و بها و منها تتبع أسس السيادة .

مفهوم الموازنة العامة

الموازنة لغة " الميزانية ، و موازنة سعر الصرف ، و في الاقتصاد عملية تقوم بها البنوك لشراء الأوراق الأجنبية التي هي موضوع الصرف من الجهات التي هبطت فيها أثمانها ، لتبعها في الجهات التي ارتفع فيها السعر " .
و يقصد بالموازنة " عملية توقع و تقدير و بيان تفصيلي لنفقات الدولة و إيراداتها لفترة قادمة من الزمن هي عادة سنة مالية " . و البعض يرى أنها : عمل سياسي يعبر عن اتجاهات الدولة و نشاطها في جميع الحقول " .
و البعض بأنها برامج . و البعض بأنها " حدود المصير الاقتصادي و السياسية للأمم " .
و قد أجمع الفقه على أن الموازنة " وسيلة مالية معقدة ذات جوانب قانونية و اقتصادية و سياسية و اجتماعية " ، أو " خطة عمل الحكومة خلال مدة محددة من الزمن " .
و يرى البعض تعريفها من حيث الموضوع فهي " ضابط الحركة الحكومية " . أو " التنبؤ و الإذن بالنفقات و الإيرادات العامة لسنة مستقبلية " .
مما سبق بالإمكان تعريف الموازنة العامة بأنها برنامج تقديري تفصيلي تعده الحكومة لسنة قادمة موقوف على إقرار و اعتماد السلطة التشريعية عبر مشروع قانون الموازنة و الذي يميز للحكومة السير في أعمالها و جباية ما لها . و فيما يلي نبين خصائصها .

خصائص الموازنة العامة

تطورت فكرة الموازنة فكانت في البداية مطالب البرلمان تتمحور في موافقتهم على إذن جباية الضرائب ، و ما لبث إن امتدت و تطورت تلك الطلبات لتنتقل لمرحلة إعتقاد للإيرادات العامة ، و من ثم بدأت مرحلة ثالثة ، و هي مناقشة البرلمان لكافة النفقات ، و أخيراً استقر البرلمان على منهج أخير و هو سنوية المناقشة للنفقات و الإيرادات العامة ، فالموازنة ترتبط بنشأة الدول الحديثة لما للموازنة من دور في تنظيم شأن الشعب و اعتبارها وثيقة أساسية لسير المال وفق المنهج المرسوم له .

■ الموازنة العامة تشمل الإيرادات و النفقات .

كما أسلفنا الموازنة تقديرية و احتمالية لفترة زمنية مقبلة ، و تشمل نوعين من الأعمال و هما الإيرادات و النفقات. و ذلك نتاج تطور تعريف علم المالية نفسه ، فقديمًا كان يتوقع في دراسة وسائل تحصيل المال اللازم لتغطية النفقات ، و تطور لاحقاً ليواكب توجه الدولة في تحقيق أغراضها عبر علم يدرس الإيرادات و النفقات و كلاهما يرتبط بالأموال العامة .

فالإيرادات وسية الدولة في تحصيل المال و تأمينه لتغطية النفقات العامة ، و قد تواجه الإيرادات صعوبة في حصرها على وجه الدقة نظراً لارتباطها بعوامل خارجية و داخلية تؤثر في تحديد مسار الإيرادات ، كما هو الحال في الدولة المعتمدة على السياحة فتؤثر العوامل السياسية و الأمنية على وضعها .

أما النفقات فهي " مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة لسد حاجة عامة " أو "كل نفقة منصوص عليها و مسموح بها في الموازنة العامة للدولة " ، و يتبين من قانون السنة المالية 2014 في دولة الإمارات و ما قبلها ان النفقات تقسم غالباً الى بندين الأول للرواتب و العلاوات و البدلات ، و الثاني للمستلزمات السلعية و الخدمية ، و بذلك هذه النفقات أو غيرها " لا يمكن تعيينها على وجه دقيق باعتبارها عرضه للتغيير و التبديل وفق ما يطرأ من أحداث

■ الموازنة العامة اجتماع تعاون السلطات .

من المعلوم أن هناك ثلاث سلطات كل منها لها نهجها و اختصاصها ، و في الموازنة لا بد من تكاتف و تآزر تلك الجهات ليمر مشروع قانون الموازنة ، فالسلطة التنفيذية منوطة بأعمال عديدة و متنوعة منها الأمن و التعليم و الصحة و التنمية و ما في نحوه ، و تلتزم الحكومة بالاعداد و التنفيذ ، و أيضاً السلطة القضائية و إن كانت تنادي باستقلالها إلا أنها هنا تظل بحاجة الموازنة لتمارس أعمالها ، و تبقى الرسوم المحصلة من قبلها ذات أثر بالغ في رسم ملامح الإيرادات و الموازنة العامة للحكومة .

و تتجلى تلك الأهمية في ترقب السلطات للموازنة ، لمنع أي عرقلة و تأخير يؤدي لعواقب و خيمة على الكافة .

لذلك الموازنة تتطلب إذن من السلطة التي يحددها الدستور و تختلف من دولة لأخرى و غالباً ما يكون ذلك من اختصاص السلطة التشريعية ، و قد يعتدى على ذلك الحق جبراً في بعض الظروف ، أو يناط بجهة أخرى اختياراً .

و تعاون السلطات لا يكون بين السلطات التشريعية و التنفيذية و القضائية فقط ، بل في كل سلطة على حدى فالسلطة التنفيذية تتعاون فيما بينها كالوزارات و الهيئات لوضع الموازنة ، و يكون ذلك بالتنسيق مع وزارة المالية و بإشراف مباشر من مجلس الوزراء الذي يبيت في الخلافات الناجمة عن وضع أرقام الموازنة ، و يرسم السياسة العامة ، و الوضع سيان في البرلمان حيث تتعاون اللجنة المختصة بدراسة مشروع القانون بحيث يكون ذلك التعاون ثمرة استشعار المسؤولية و إتمام الحس الوطنية المتطلب تسيير أعمال الدولة عبر تمرير مشروع القانون بأقل الأضرار و بما يكفل تحقيق الصالح العام .

■ الموازنة العامة عنوان يعبر عن الدولة و أهدافها .

تساهم الموازنة العامة في كشف توجه الدولة و ما هية أهدافها خلال السنة المالية القادمة ، و لا شك أن نفوذ البرلمان يقوى أمام الحكومة ، فمناقشة الموازنة يتطلب التطرق لسياسة الحكومة في النواحي السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الإدارية .

فالموازنة أصبحت مسألة مهمة جداً تنال من اهتمام الشعوب بقدر كبير . فهي وسيلة الدولة في إدارة اقتصادها و من خلال الموازنة توجه الدولة الاقتصاد الى الاتجاه المطلوب في حقوق الأفراد ، فمن خلال الموازنة يتبين للفرد :

- مقدار ما سيؤدية من رسوم و ضرائب و نفقات .
- طرق جباية الأموال العامة .
- وسائل إنفاق المال العام .

و من خلال الموازنة تتجلى الوجهة التي تنوي الدولة السير عليها فمثلا زيادة النفقات العسكرية و التسليح يدل على التوجه العسكري ، و زيادة نفقات التعليم و مشاريعه تدل على التوجه الإصلاحية و التنموي و الاستثمار في الموارد البشرية المواطنة .

لذلك بالإمكان التعرف على توجه الدولة بالنظر إلى الموازنة و الاهتمامات التي توليها ، و فهم ذلك الدور ، فعلى سبيل المثال للتعرف على توجه دولة أخرى يتم النظر إلى الموازنة و رصد النفقات المقررة للتوجه المطلوب ، مع استيعاب آلية التعديل في تلك النفقات و محدداتها ، و بذلك تتجلى أهمية الموازنة كههدف يعبر عن الدولة .

□ الموازنة العامة نتاج عدة أعمال .

لم تعد الموازنة العامة نتاج عمل ذو أبعاد مالية فحسب ، بل هو أداة للدولة تستخدمها لتحقيق غايات و أهداف أمنية و سياسية و اجتماعية و اقتصادية و تنموية ، و جميعها يخرج من مصب واحد و هو الموازنة ، و تتشابك كل تلك المشارب مع بعضها البعض ، فأى تطور اقتصادي

يستتبعه رضا و خنوع اجتماعي للدولة لحين انتهاء المدة المقررة و هي السنة غالباً ، و يتبع ذلك وضع سياسي متزن سواء للدولة أو الشعب فتوفير و استحداث بنود مالية للتعيين و فتح شواغر و تخصصات جديدة كفيل بتحقيق رغبات العاطلين عن العمل .

و كذلك دعم بعض المهن و الحرف كالزراعة ، و في دولة الإمارات تتضافر الجهود الاتحادية و المحلية فوزارة الاشغال العامة لا بد لها من التنسيق مع الجهات المحلية لوضع خطط العمل و كذلك قطاع الرياضة و الامن و الاقتصاد و التجارة و السياحة .

أهداف الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة

فالأهداف ترتبط وجوداً و عدماً بدور الدولة تجاه المجتمع الدولي و الداخلي و المسؤوليات الواجب القيام بها ، و تلك الأهداف متغيرة بحيث تواكب مستجدات العصر فعندما نقف الموازنة عند نشأة الدولة ، نجدتها تعالج خطط تختلف عن السنوات اللاحقة .

و على ذلك فإن الموازنة تهدف إلى تحقيق ما يلي :

1. الأهداف الاقتصادية .

توضع الموازنة لتحقيق التوازن بين حاجات الدولة و متطلباتها مع تكييفها على حاجات و متطلبات الشعب و مواكبة الظروف الاقتصادي لتجنب الآثار السلبية ، و تجد الدولة صعوبات جمة عند رسم برنامج الموازنة و خططها فلا بد أن ترتبط بنفقات تحقق التنمية ، فمجرد التفكير برفع دعم عن سلعة ضرورية يجلب الويلات لارتباط الاقتصاد ببعضه .

و من المعلوم أن الاقتصاد متقلب حيث يمر بفترة كساد و نشاط اقتصادي ، يصاحب الأولى إيرادات تشكل عبء على النشاط الاقتصادي ، و الثانية تضخم الأسعار ، و هنا تتأثر الإيرادات و الوضع الاقتصادي برمته .

فالموازنة الحديثة ليست كالسائدة في الماضي بمجرد إيرادات و نفقات بل هي سياسة مالية لتنفيذ خطة اقتصادية ذات أبعاد و ملامح تجذب رؤوس الأموال للدولة ، فعندما تزخر الموازنة بالمشاريع الإنمائية و الاقتصادية و دعم مشاريع البنية التحتية كالكهرباء ، و المياه و الطرق ، و تقليلا لرسوم تكون أحد عوامل جذب رأس المال الأجنبي و استقرارها في البلد ، و سبب رئيسي لرفعة الاقتصاد ، و العكس صحيح فعندما تحمل الموازنة الابعاد الاقتصادية يكون ذلك وبالأعلى على اقتصاد الدولة و سبب رئيسي لتدهور الأوضاع .

و كذلك للموازنة هدف اقتصادي عبر بيان المركز الاقتصادي للفرد و الأعباء المثقلة على كاهله و توزيع دخله ، و معرفة طبقات المجتمع مما يساهم في بيان المزايا و الأبعاد المبتغاة و المرجوة من الاستثمار في الاقتصاد . و يرتبط الاقتصاد الفعال و النشط بالموازنة وجوداً و عدماً ، فكلما تيسر جمع النفقات و سداها تمكنت الدولة من استيفاء متطلبات استمرار كيان الدولة .

فالأرقام الواردة في الموازنة بلا شك تؤثر في الاقتصاد حيث يبنى عليها قرارات المعينين و القائمين على العملية الاقتصادية سواء كان بائع أو مشتري أو مستثمر ، و ايضاً تؤثر في المؤشرات الاقتصادية كالادخار و التضخم و الاستثمار و البطالة .

2. الأهداف السياسية للموازنة .

منذ الوهلة الأولى في مرحلة إعداد الموازنة و رسم عنوانها العريض تراعى الاعتبارات السياسية ، بحيث تضمن تلك القيم السياسية لتجنب عواقب عديدة ، و لا تقف الموازنة عند ذلك الحد بل تتجاوز ذلك فقد تتأثر هي الأخرى بالسياسة فعندما تنشأ نزاعات داخلية أو نزاعات في دول الجوار يصاب البلد في مقتل ، فتقل الإيرادات و تضع الأرقام المرصودة للنفقات و لا تجد الدولة سبيل سوى شد حزام التقشف و تقليل النفقات ، و الأمر كذلك في سعر العملة و النفط و ما في نحوه .

فالبرلمان و الموازنة يرتبطان سياسياً ارتباطاً وثيقاً فقد يجد البرلمان الدعم و التأييد عبر الموازنة و قد تكون وبالاً عليه و سبباً لاندثاره و حله .

فالموازنة ليست مجرد أرقام بل تبين العلاقة بين فئات المجتمع و طبقاته و تحديد رفايتهم بتعمق و دقة ، فالموازنة مسألة سياسية لحد كبير .

3. الأهداف الادارية .

الموازنة عبارة عن نفقات و إيرادات بيد الإدارة و هنا لابد من التزامها بالصرف وفق الأصول و بما لا يخالف النظام ، و إلا عد ذلك انتهاك للمال العام يستوجب قيام المسؤولية التأديبية و الجنائية و المدنية ، و الامر سيان في الإيرادات فالمسؤولية قائمة ، و يضاف أيضاً لابد للإيرادات أن تكون متوافقة مع الواقع العملي .

فالموازنة و المرفق العام و ديمومة اعماله و حسن سيره لا يفترقان ، فلا إدارة دون موازنة ، فجميع أعمال الإدارة تقوم على الموازنة بدءاً من التعيين و التدريب و الخطط و البرامج و التنفيذ و الرواتب و التحفيز و كفاءة أنشطة و أعمال الإدارة . و يرى الفقه أن الموازنة عمل إداري ، و نظراً لأهميتها تعرض على البرلمان لإقرارها ، و من أمثلة ذلك العمل الإداري موازنة النفقات و قيمة تحصيل بيع الممتلكات .

و الموازنة العامة قد تكون أساساً لبيان المركز المالي و الإداري للدولة عبر بيان إيراداتها و التزاماتها و الأصول ، و لكن كل ذلك لن يكون على وجه الدقة ، نظراً لكون تلك الالتزامات متفاوتة من عام لآخر .

و من طبعي أن أي جهاز إداري مهما بلغ من الخبرة و الدراية و العلم لن يتمكن من تحديد النفقات و الإيرادات أو يتنبأ بها ، و لكن الدولة ممثلة بجهات الإدارة تحاول قدر الإمكان رصد الأرقام وفق التوجهات السائدة طبقاً للأوضاع العملية .

4. الأهداف الاجتماعية .

الموازنة تراعي اعتبارات العدالة و التوازن الاجتماعي عبر استخدام الموازنة كأداة لإعادة توزيع الدخل القومي . فالموازنة بيان لتوزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع ، و بيان العدالة الاجتماعية عبر توزيع الدخل بين طبقات المجتمع . و تتجلى أهم أهداف الموازنة الاجتماعية في أحداث نقله ، حيث تركز الموازنة على جانب إعانة بعض الفئات المحرومة كالأسر الفقيرة و المحتاجة و ذوي الاحتياجات الخاصة و الأرامل و المطلقات و الأطفال ، أما في الوقت الراهن فهي تدور في فلك تعزيز المشاركة و تكافؤ الفرص و المساواة عبر إنشاء بيئة اجتماعية و اقتصادية و ثقافية تمكن الشعب من تحقيق التنمية الاجتماعية و استئصال الفقر ، و المساواة بين الجنسين للذكور و الإناث و الحق في التعليم و الرعاية الطبية و الاجتماعية ، و دعم بعض الفئات و تفعيل أدوارها في المجتمع ، و تعزيز المشاركة الشعبية في التنمية . كما أن الموازنة وسيلة للتوجيه الاجتماعي كمنح بعض الحوافز لتشجيع النسل ، و منح علاوة دورية أو علاوة تصاعديّة أو بعض المزايا و الإعفاءات .

الخلاصة

الاهتمام بالأموال العامة بات غايةً لكافة الدول ، تسعى لتحقيقها عبر عدة وسائل ، و من أهم تلك الطرق الرقابة البرلمانية على الأموال العامة ، و هي أحد وسائل القوة التي يعتمد عليها البرلمان لتفعيل أدواره ، و المشاركة في نهضة و تطوير البلد ، و التعاون مع الحكومة ، و لفت نظرها إلى الخلل و الضعف ، و الحث على تداركه ، و بمثابة التكامل ، و التوجيه الحكيم للتصرف بمقدرات الشعب ، بما يتوافق مع تطلعات الرأي العام و الأجيال و الناخبين المستمد البرلمان وجوده منهم ، و تسخير هذه الأموال مع تطلعات الرأي العام و الأجيال و الناخبين المستمد البرلمان وجوده منهم ، و تسخير هذه الأموال في مجالها الصحيح ، و استخدامها على خير وجه ، و في حال انتهاك ذلك تبادر لعلاج الخلل و الضعف ، و لفت نظره ، و محاسبة المخالف ، و المقصر ، و المتسبب .

و لما إن النشأة التاريخية للبرلمان ارتبطت بالمال فحينما وجد المال تواجدت الرقابة ، للحد من الفساد و العبث و الهدر ، و مهما بلغت الرقابة من وعي و تطور لن تحقق الغاية المنشودة بالنصوص الموجودة بيد دفتي التشريعات بل لابد إدراك ووعي و تحمل كل فرد لمسؤوليته تجاه الوطن و أمواله العامة .

المراجع :

- <https://search-mandumah-com.ezproxy.shjlib.gov.ae/Record/1133563> □
دار المنظومة (shjlib.gov.ae) | SPL □