



GLOBAL ORGANIZATION OF PARLIAMENTARIANS AGAINST CORRUPTION
ORGANIZATION MONDIALE DES PARLEMENTAIRES CONTRE LA CORRUPTION
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE PARLAMENTARIOS CONTRA LA CORRUPCIÓN

برلمانيون عرب
ضد الفساد
arab parliamentarians
Against Corruption



دليل البرلماني العربي للرقابة المالية



منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

دليل البرلماني العربي
للرقابة المالية

**دليل البرلمان العربي
للرقابة المالية**

دليل البرلمان العربي للرقابة المالية

منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد



آفاق للنشر 2023 م

دليل البرلمان العربي للرقابة المالية

منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

الطبعة الثانية: 1444هـ - 2023م

94 ص، 17 × 24 سم

ردمك: 7 - 546 - 78752 - 1 - 978

جميع الحقوق محفوظة للناشر



Mob.:+965 51000197

info@aafaqpublishing.com

www.aafaqpublishing.com

لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو نقله في أي شكل أو واسطة، سواء أكانت إلكترونية أو ميكانيكية، بما في ذلك التصوير بالنسخ «فوتوكوبي» أو التسجيل، أو التخزين والاسترجاع، دون إذن خطي من الناشر.

إن الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن رأي آفاق للنشر

محتويات الدليل

7	.....مقدمة النسخة الثانية
9	.....مقدمة النسخة الأولى
13	.....تمهيد: الرقابة المالية البرلمانية
21	.....الأركان الأربعة للرقابة المالية البرلمانية
25	.....الركن الأول: الرقابة المالية البرلمانية على عملية الموازنة
25	.....أولاً: التأثير على الموازنة
31	.....ثانياً: فحص الموازنة
50	.....ثالثاً: بحث الموازنة
53	.....الركن الثاني: الإيرادات العامة
55	.....الركن الثالث: مراقبة النفقات العامة
55	.....أولاً: لجان الرقابة المتخصصة
60	.....ثانياً: المساءلة البرلمانية
62	.....ثالثاً: استفسارات اللجان
65	.....رابعاً: المساعدات التنموية
71	.....خامساً: الخطط الاستراتيجية للحد من الفقر

73	.....	الركن الرابع: العلاقات الرقابية
73	.....	أولاً: المراقب العام أو مراجع الحسابات العامة
82	.....	ثانياً: هيئات مكافحة الفساد
87	.....	ثالثاً: الخدمة العامة
88	.....	رابعاً: ديوان المظالم أو وسيط الجمهورية
88	.....	خامساً: الوصول إلى المعلومات
90	.....	سادساً: المجتمع المدني

مقدمة النُّسخة الثانية

يأتي هذا الدليل كنسخة منقحة عن دليل البرلمان العربي للرقابة المالية الصادر عن منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد في العام 2009 وذلك في إطار جهود المنظمة؛ لتحديث مجموعة من الأدلة التي تساعد أعضاء البرلمانات العربية في أداء مهامهم التشريعية والرقابية، وكمساهمة من قِبل المنظمة في دعم دور البرلمانيين في تعزيز قيم النزاهة ومكافحة الفساد. كما يُشكّل هذا الدليل أداة مهمة بيد البرلمانيين؛ لتعزيز دورهم في الرقابة والمساءلة على إدارة الشأن العام والأموال العامة من خلال تزويد أعضاء البرلمان بالأدوات اللازمة؛ لتطوير إمكانياتهم وقدراتهم.

يتناول هذا الدليل أركان الرقابة المالية البرلمانية معززة بالنماذج والتجارب البرلمانية العربية والدولية خاصّة من الأقطار العربية الأعضاء في منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد وهي الأردن وفلسطين ومصر ولبنان والعراق والكويت والبحرين وقطر واليمن وليبيا وتونس والجزائر والمغرب. فهو يتضمن سُبُل وأدوات الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة بكافة مراحلها (الدورة الكاملة للموازنة العامة) سواء في مرحلة الإعداد من قِبل الحكومة أو مرحلة الدراسة والإقرار في البرلمان أو مرحلة تنفيذ بنود الموازنة وانتهاءً بالمراجعة الشاملة للسنة المالية المنقضية عبر الحساب الختامي للموازنة العامة. ويركّز الدليل على الرقابة البرلمانية على الإيرادات والنفقات العامة بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة فيها، والحدّ من هدر الأموال العامة.

ويعرض الدليل في جزء خاص منه العلاقات الرقابية في إطار إدارة المال العام بين البرلمانات ولجانها من جهة وبين أجهزة الرقابة والتدقيق المالي المكلفة بمتابعة التدقيق على الأموال العامة، من قبيل المحاسب العام أو ديوان المحاسبات من جهة أخرى، حيث تكلف هذه الأجهزة غالبًا بتقديم تقاريرها إلى البرلمانات، وكذلك بعض مؤسسات المجتمع المدني المتخصصة في هذا المجال بما يُعزّز من دور البرلمانيين وقدراتهم ويزودهم بالمعلومات الضرورية للقيام بمهامهم.

ولا يفوتنا أن نتوجه بالشكر للدكتور أحمد أبو دية من فلسطين لجهوده في تحديث محتوى الدليل والسيد يوسف شريف لجهوده في التنسيق والمتابعة.

د. ناصر جاسم الصّانع

رئيس منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

مارس 2023

مقدمة النسخة الأولى

يُعَدُّ هذا الدليل النسخة الأولى المؤقلمة للمنطقة العربية لدليل «الرقابة المالية: دليل البرلمانيين» الذي أعده السيد نيل جنسون من قبل «معهد البنك الدولي» بالتعاون مع المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد التي ارتأت ترجمة هذا الدليل وأقلمته بالتعاون والشراكة مع المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد والبنك الدولي ومساهمة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان - فلسطين؛ ليشكّل أداة يستخدمها البرلمانيون؛ لتعزيز قدراتهم الرقابية على الأموال العامة.

ويأتي هذا العمل بعد ثلاثة أعوام على إصدار منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد دليل البرلماني العربي؛ لضبط الفساد، الذي شكّل الأداة الأبرز في تعزيز قدرة النواب الرقابية الهادفة إلى مكافحة الفساد على المستويات كافة.

إن إصدار دليل البرلماني العربي للرقابة المالية يُشكّل أداة رئيسة بيد البرلمانيين من أجل مكافحة الفساد وتعزيز المساءلة والرقابة بما يؤدي إلى تنمية مجتمعنا العربي ودفعه قُدماً باتجاه التطور والتقدم وهو ثمرة الجهود المكثفة من ضمن أعمال منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد فيأتي نشره هادفاً إلى تزويد البرلماني العربي بكل الأدوات اللازمة؛ لتطوير إمكانياته وقدراته لكون ذلك من صُلب أهداف منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد التي يُمكن تلخيصها بالتالي:

- التعاون مع الفروع الإقليمية والوطنية والعمل معها من أجل إنشاء المعايير الخاصة بالسلوك الآيلة إلى تعزيز الشفافية والمحاسبة والحكم الجيد.

- تعزيز حكم القانون. توعية البرلمانيين وصانعي السياسات عن الفساد وطبيعته ووسائل مكافحته.
- تطوير القدرات البرلمانية والبرلمانيين من أجل الإشراف على أنشطة الحكومات والمؤسسات العامة والعمل على محاسبتها بشكل أفضل.
- تقاسم المعلومات حول الدروس والممارسات الفضلي ذات الصلة بتدابير مكافحة الفساد.
- العمل مع جميع الهيئات الوطنية والإقليمية في مجال حشد الموارد اللازمة في برامج مكافحة الفساد.
- الدعوة إلى إدماج تدابير مكافحة الفساد في جميع برامج الحكومات وأعمالها. يهدف الارتقاء بقدرات المؤسسات الوطنية والإقليمية على التعاطي بفعالية مع الفساد.
- تعزيز التدابير الرامية إلى التعاطي مع الفساد وزيادة الوعي العام بمسائل في جميع مستويات المجتمع.
- تشجيع البرلمانات والبرلمانيين على سنّ التشريعات الهادفة إلى تعزيز الحكم الجيد والشفافية والمساءلة.

وبهذه المناسبة أتقدم بالشكر إلى كلّ الذين ساهموا في إخراج هذا الدليل إلى حيّز الوجود؛ ليتناسب وواقع المنطقة العربية: السياسي والاقتصادي، ونذكر منهم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان - فلسطين، ود. خليل جبارة أمين عام منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، وحسنا منصور مسؤولة البرامج لدى منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، وداني حداد الباحث لدى منظمة برلمانيون ضد الفساد.

وشكر خاص لمعهد البنك الدولي وخاصةً للسيد نيل جونستون للجهود التي بذلها في إعداد النسخة الأصلية الإنجليزية من الدليل: الرقابة المالية: الدليل التشريعي.

وأخيراً لا بدّ من لفت النظر إلى أن الآراء الواردة في هذا الدليل لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر وآراء كل منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد ومعهد البنك الدولي والائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان - فلسطين.

د. ناصر جاسم الصّانع

عضو مجلس الأمة الكويتي

رئيس المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد

رئيس منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

تمهيد: الرقابة المالية البرلمانية⁽¹⁾

انطلاقاً من السَّعي لتحسين استغلال الموارد المتاحة؛ لتحقيق التنمية في المجتمعات العربية ومن خلال الأدوار المنوطة بالبرلمانيين العرب الذين يقع على عاتقهم دوراً كبيراً في تحقيق هذا الهدف ومن أجل تفعيل الرقابة والمساءلة على الأداء العام وإدارة المال العام والحد من هدره ومن أجل تعزيز التوجُّهات نحو تبني موازنة البرامج بدلاً من الموازنات الكلاسيكية (موازنة البنود) التي تفتقد لأهداف واضحة وبرامج تنموية محدَّدة ولا تخضع لسلطات رقابية فعَّالة، لكل ذلك تبرز الحاجة للفت انتباه البرلمانين للعمل على الدفع بتلك المسائل نحو:

1. خلق بيئة مواتية تؤدّي إلى تحسين إدارة المال العام وتفعيل عمليات الرقابة المساءلة والمحاسبة بما يؤدي إلى منع هدر المال العام.
2. تحسين الأداء في عملية الرقابة على إعداد الموازنة العامة عندما تسعى البرلمانات، لاستخدام الأدوات التي تمتلكها أو تسعى لتطوير أدوات جديدة تؤدّي إلى تحقيق الهدف.
3. تحسين الأداء في الرقابة على عملية تنفيذ الموازنة عندما تدرك السُّلطة التنفيذية أنها ستكون عرضة للمساءلة والمحاسبة من قِبَل البرلمان مما يؤدي إلى زيادة الإيرادات العامة والإنفاق وفقاً للأولويات المقررة وهو ما من شأنه تعزيز النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية.

(1) هذا الدليل هو تطوير وتحديث لدليل البرلمان العربي للرقابة المالية الصّادر عن منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد. 2009.

تؤدي البرلمانات ثلاث وظائف رئيسة هي: التمثيلية والتشريعية والرقابية، فهي بالوظيفة التمثيلية تمثل إرادة الشعب المصدر الشرعي للسلطات في البلدان الديمقراطية. وتقوم البرلمانات بالوظيفة التشريعية نظراً للصلاحيات التشريعية الممنوحة لها بما في ذلك من سلطة تعديل أو رفض أو قبول مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية، كما تقوم البرلمانات بالوظيفة الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية؛ لضمان قيامها بتنفيذ السياسات والبرامج المطروحة وفقاً للمصلحة العامة، وقد تكون الرقابة البرلمانية سابقة من خلال الإشراف على إعداد وإقرار السياسات العامة، أو رقابة لاحقة من خلال الرقابة على حسن تنفيذ هذه السياسات.

وعلى الرغم من تمتع معظم البرلمانات العربية بسلطة مساءلة الحكومات على أعمالها وسياساتها إلا أنه يوجد تباين فيما بينها في حدود هذه السلطة وفي الأدوات البرلمانية التي يُمكن استخدامها لأداء الوظيفة الرقابية ويعكس ذلك إلى حدٍ كبير الاختلاف في شكل الحكومات وغيرها من الأحكام الدستورية.

ووفقاً للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (غوباك) ومعهد البنك الدولي فإن البرلمانيين يُمكنهم المساهمة بشكلٍ كبيرٍ في الحكم الصّالح من خلال:

- توسيع دورهم الرقابي؛ ليشمل جميع جوانب دورة الموازنة العامة: حيث يقوم البرلمان بإقرار الموازنة السنوية والإشراف على الإنفاق الحكومي ومن خلال المراجعات السابقة واللاحقة للموازنة ومساءلة السُّلطة التنفيذية عن كيفية استخدامها للأموال العامة ويُمكن تحقيق هذا الدور من خلال عمل اللجان البرلمانية أو عن طريق أعضاء البرلمان منفردين، فتوسيع مشاركة البرلمانات في دورة الموازنة يُساعد على خلق إحساس أكبر لدى أعضائها بالملكية العامة والمشاركة في طرح الخطط الاقتصادية والتنموية وإعادة ترتيب الأولويات الحكومية والمساعدة في مكافحة الفساد.

■ ضمان المزيد من الشفافية في عمليات صنع القرار: يمتلك البرلمان القوة والمسؤولية للاستفسار عن كيفية وتوقيت اتخاذ القرارات الحكومية بغض النظر عما إذا تم ذلك عن طريق استجواب اللجان لكبار واضعي السياسات أو قيام البرلمانين بعرض القضايا على الحكومة في فترة الاستجواب، وذلك بضمان فسحة أكبر من المداولة والنقاش، وفي نهاية المطاف إضفاء قدر أكبر من الشفافية في عملية صنع السياسات.

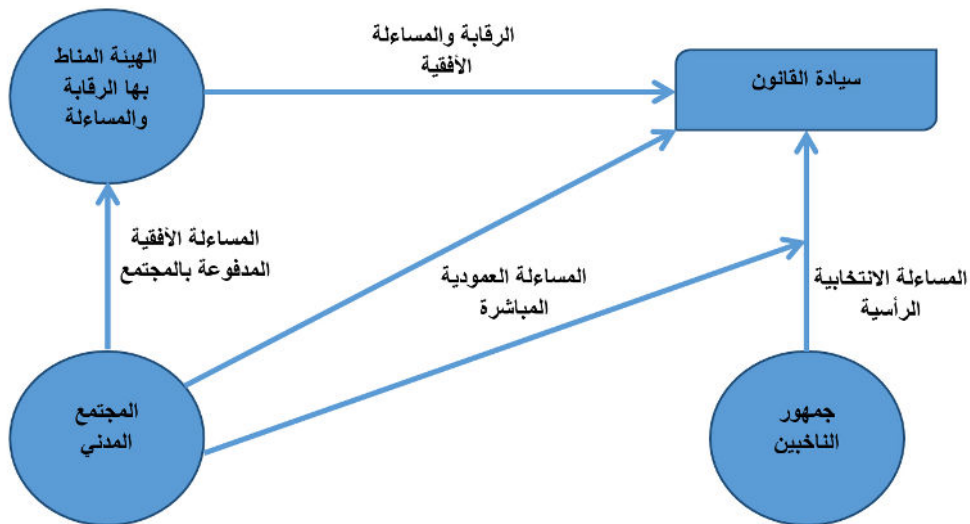
■ مراجعة واقتراح وسن التشريعات الضرورية لدعم الإصلاح والتنمية يضيف كل من التدقيق البرلماني؛ لمشاريع القوانين وتداولات اللجان المختصة بعض التوازن مقابل السلطة التنفيذية - لا سيما عند دخول اللجان في عملية تشاور مع المجتمع. وهذا لا يؤدي إلى تعزيز قدر أكبر من المساءلة والشفافية فحسب، بل يُمكن التشريعات من أن تصبح أكثر تعبيرًا عن مصالح المجتمع ككل بدلًا من مصالح السلطة الحاكمة.

■ زيادة التعاون والتشبيك مع البرلمانات الأخرى من أجل تبادل المعلومات والإفادة من تجارب البرلمانات الأكثر تطورًا. ويُمكن أن تصبح مثل هذه الصلات مفيدة على المستوى الإقليمي بشكل خاص حيث يُساهم التشابه في الظروف الأساسية في تسهيل الإفادة من عملية تبادل المعلومات بشأن المناهج المختلفة من أجل الإفادة المتبادلة. تتطلب جميع الديمقراطيات، باستثناء تلك التي تمرُّ بمرحلة انتقالية، عملية حوكمة تكون فيها الجهات الفاعلة في الدولة ليست خاضعة للمساءلة العمودية أمام المواطنين فقط (من خلال إجراء انتخابات دورية على سبيل المثال)، ولكنها تخضع أيضًا للرقابة والضبط من قبل وكالات أخرى، المنتخب منها وغير المنتخبة. أما أعضاء البرلمان فلديهم إمكانية العمل كوكلاء محتملين للمساءلة الأفقية.⁽¹⁾

(1) The State of Governance in Bangladesh 2006, BRAC University, 2006

الرقابة والمساءلة الأفقية والرقابة والمساءلة العمودية

- الرقابة والمساءلة الأفقية: هي الرقابة السياسية التي تُمارسها السلطة التشريعية والرقابة القانونية التي تمارسها السلطة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية بهدف التأكد من عدم ارتكابها للمخالفات أثناء أدائها لواجباتها وتتجسد الرقابة الأفقية من خلال توجيه الأسئلة الاستفسارية بداية وقد تشمل كافة الأدوات الرقابية التي تملكها البرلمانات وصولاً إلى المحاسبة والعقاب للمخالفين.
- الرقابة والمساءلة العمودية: وهي الأدوات التي يستطيع من خلالها المواطنون ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني الضَّغط على المسؤولين من أجل تطبيق مبادئ الحكم الصَّالح، ويستطيع المواطنون ومؤسسات المجتمع المدني من خلال تقديم العرائض وجلسات الاستماع العامة دفع البرلمانات للتدخُّل في حال مخالفة السلطة التنفيذية للقوانين والأنظمة؛ لدفعها من أجل الالتزام بها، أو محاسبتها.



المصدر:

Social Accountability in a changing Region – Actors and Mechanisms,

https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/Dem_Gov/Social_Accountability_Changing_Region_Governance_Week.html

الرقابة المالية والرقابة المالية البرلمانية

تعرف الرقابة المالية: بأنها مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتبّع؛ لمراجعة التصرفات المالية وتقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مستوى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية، والتأكد من أن الأهداف المتحقّقة هي ما كان يجب أن تكون.

«وهي تلك العملية التي تتمُّ من قِبَل جهة مستقلّة، وتستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية وهي أيضًا مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة، بغية المحافظة على الأموال العامة، وضمان حسن تحصيلها وإنفاقها بدقة وفعالية».

أما الرقابة المالية البرلمانية: فهي الرقابة التي تُمارسها السلطة التشريعية على عمليات تحصيل وإنفاق الأموال العامة، حيث تكفل دساتير مختلف الدول حق السلطة التشريعية في الرقابة على عمليات إعداد وتنفيذ الموازنة قبل وأثناء وبعد انتهاء السنة المالية، وتعمل الرقابة البرلمانية على التأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة تمّ وفقًا لما أقرّه البرلمان من إيرادات عامة ونفقات عامة، والرقابة المالية في الأساس من اختصاص السُّلطة التشريعية كي تضمن التزام السلطة التنفيذية بالتحصيل والإنفاق وفقًا لما قرّره السلطة التشريعية في بنود وأبواب الموازنة. وتحدد دساتير معظم الدول أو قوانينها الوسائل والطرق التي تسلكها السلطة التشريعية عند ممارستها الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

المصدر: سيروان عدنان الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة في القانون العراقي،

مجلس النواب العراقي، بغداد 2008، ص 72، 74، 91.

وتشتمل الأدوات الرقابية للبرلمانات على: اللجان البرلمانية الدائمة والمؤقتة ولجان التحقيق وتقصي الحقائق والأسئلة البرلمانية والاستجوابات، وطرح الاستفسارات، والمناقشات العاجلة، ومناقشة التشريعات والطلبات الخاصة بالأعضاء، وطلب تأجيل النقاش والاقتراحات مما يسمح لأعضاء البرلمانات بإثارة المسائل المتعلقة باستخدام المال العام والتي يُمكن أن تدعو فيها أيضًا الحكومة إلى شرح الإجراءات التي اتخذتها أو السياسات والقرارات التي تحتاج إلى الدفاع عنها أو تبريرها.⁽¹⁾

وتتضمن الاتجاهات الرئيسة للرقابة المالية البرلمانية ما يلي:

1. الموازنة: وتتضمن عملية إعداد الموازنة مجموعة واسعة من الإجراءات المختلفة، بما في ذلك:
 - موافقة البرلمان للحكومة على فرض الضرائب والموافقة على ترتيبات جمع الإيرادات.
 - تقديم كشف بالموازنة السنوية الإجمالية للمال الذي تمّ جمعه و المال المتاح للإنفاق، بما في ذلك تحديد المبالغ التي ستنفقها كل وزارة منفردة وأي بنود فرعية أخرى للإنفاق.
 - منح الصّلاحيات للحكومة بإنفاق المال العام.
 - تحديد الإجراءات لوضع و تنفيذ الموازنة.
2. التشريع المالي: يجب أن تكون الموازنة السنوية منصوص عليها في تشريع ويتمّ إقرارها من قِبَل البرلمان كما يُمكن مناقشة تشريعات أُخرى تضمُّ على سبيل المثال أنظمة مالية واقتصادية بشكل عام.

(1) Pelizzo, R & Stapenhurst, F, Tools of Legislative Oversight Policy Research Working Paper 3388, World Bank, 2004

3. التشريع المالي: يجب أن تكون الموازنة السنوية منصوص عليها في التشريع ويتم إقرارها من قبل البرلمان كما يُمكن مناقشة تشريعات أخرى تضمُّ على سبيل المثال أنظمة: مالية واقتصادية بشكل عام.

4. إن تدقيق الإنفاق الحكومي هو أحد أهم الوظائف التي يقوم بها البرلمان، حيثُ يمكن النظر في القضايا التالية:

- بأي درجة من الحكمة والملاءمة تمَّ إنفاق المال العام؟
- ما مدى فعالية نتائج ذلك الإنفاق؟
- هل تمَّ تحقيق القيمة الفعلية مقابل المال؟ إذا لا، لماذا؟ ما الذي يُمكن القيام به؛ لتصحيح الوضع؟
- هل تمَّ إنفاق الأموال للأغراض التي طلبت من أجلها؟
- القيام بدور الحارس لردع، ومنع واكتشاف الفساد وإساءة استخدام المال العام.
- التأكد من فحص حسابات الحكومة من قبل هيئة تدقيق عُليا مستقلة، مع تقديم تقاريرها إلى مجلس البرلمان للمراجعة.

المصدر: دليل البرلمانات 4، ارنى المال: تحسين الرقابة المالية، <https://gpgovernance.net/wp-content/uploads/2021/02/Guide-to-Parliaments.-Paper-4-ARABIC.pdf>

الأركان الأربعة للرقابة المالية

مقدمة:

تتضمن الأركان الأربعة للرقابة المالية مسائل عدة وهي: عملية إعداد الموازنة العامة وتأثير البرلمان على هذه العملية التي تتم من خلال السُّلطة التنفيذية، حيث يُمكن للبرلمان فحص الموازنة ودراستها ونقاشها، ومراقبة الإيرادات والنِّفقات العامة، وطبيعة العلاقات الرقابية القائمة بين البرلمان والمؤسسات الرقابية الأخرى كالمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات وهيئات مكافحة الفساد ومؤسسات المجتمع المدني.

وتُعَدُّ الموازنة العامة للدولة من أهم الوثائق التي تُوضِّح السياسات العامة لأي بلد، فهي تبين ما الذي تنوي الحكومة أن تفعله، وكيف ستقوم بتمويل ذلك من خلال الضرائب، أو الاقتراض، أو المساعدات الأجنبية... إلخ، كما تنعكس أولويات البلاد في تفاصيل موازنتها العامة.

ونظرًا لأهمية الموازنة العامة، فإنه بات من الممكن قياس مدى أهمية البرلمان من خلال الدور الذي يقوم به في عملية إقرار واعتماد الموازنة العامة، ويعتبر مشروع الموازنة العامة أهم مشروع قانون يدرسه وينظر فيه البرلمان ويُقرّه.

ومع ذلك ليست الموازنة السنوية مجرد آلية للحصول على موافقة البرلمان على مقترحات نفقات السُّلطة التنفيذية، ولكنها تُشكِّل أداة حيوية وحاسمة في ضمان الشفافية والمساءلة والحكم الصالح. فالموازنة العامة هي بيان أساسي يشرح الخطوط العريضة لوجهة نظر السلطة التنفيذية بشأن الأوضاع: الاجتماعية والاقتصادية

في الدولة. والموازنة العامة أيضًا هي التعبير السياسي عن سياسات السُّلطة التنفيذية وبيان لما قامت به الحكومة وما تنوي القيام به⁽¹⁾.

فهي الوثيقة المالية التي تشمل جميع الإيرادات والنفقات الحكومية خلال سنة مالية، والتي تعكس التوجهات الرئيسة للسياسة العامة للحكومة، ويتم عرضها على البرلمان قبل وقت كافٍ؛ ليتسنى تقييمها بصورة ملائمة. و للموازنة العامة بعدان هما: الإيرادات والنفقات، وتشمل إجمالي الإيرادات في قطاع الموازنة العامة: المنح، والهبات، والإيرادات الأخرى، أما إجمالي المصروفات فهي: الأجور وتعويضات العاملين وشراء السلع والخدمات، والفوائد، والدعم والمنح والمزايا الاجتماعية، وباقي المصروفات الأخرى، كسواء أصول (غير مالية) استثمارية، وهناك عدّة أشكال للموازنة أبرزها الموازنة التقليدية - موازنة البنود وموازنة الأداء أو البرامج⁽²⁾.

وفي هذا الإطار يمكن التطرُّق إلى موازنة البرامج والأداء التي تطبق في الكثير من الدول والتي تعتمد على عدّة نقاط أهمها:

- تبين الأهداف التي تطلب لها الاعتمادات المالية.
- تطرح تكاليف البرامج المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف.
- تطرح البيانات والمعلومات الكمية الإحصائية التي تقيس كُلاً ما أنجز من الأعمال المدرجة تحت كل برنامج وترسم خطة تتضمن برامج ومشاريع مُعدّة للتنفيذ في المستقبل وتكاليف ومعايير أداء تلك البرامج والمشاريع.
- تركز على الكفاءة أي القدرة على تحقيق الهدف بأقل كلفة ممكنة.

(1) The Parliament of Timor Leste and the Budgetary Process, IPU, 2003

(2) خالد العدوان ومحمد الشرعة، الأبعاد السياسية للموازنة العامة للدولة، دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية المجلد 41، العدد 3، 2014، ص 786.

فموازنة البرامج والأداء تختلف بذلك عن الموازنة التقليدية التي تهتمُّ بالجانب الحسابي وتهمل الجانب الإداري وتطرح خلالها الوزارة النفقات الإجمالية التي تحتاجها خلال السنة القادمة دون أن تطرح البرامج التي على أساسها سيتمُّ الإنفاق. وتطبق العديد من الأقطار العربية في الوقت الحاضر وإن كان بشكلٍ متفاوت موازنة البرامج والأداء كما هو الحال في المغرب ومصر والأردن والعراق وفلسطين وقطر والكويت.

مفهوم موازنة الأداء والبرامج

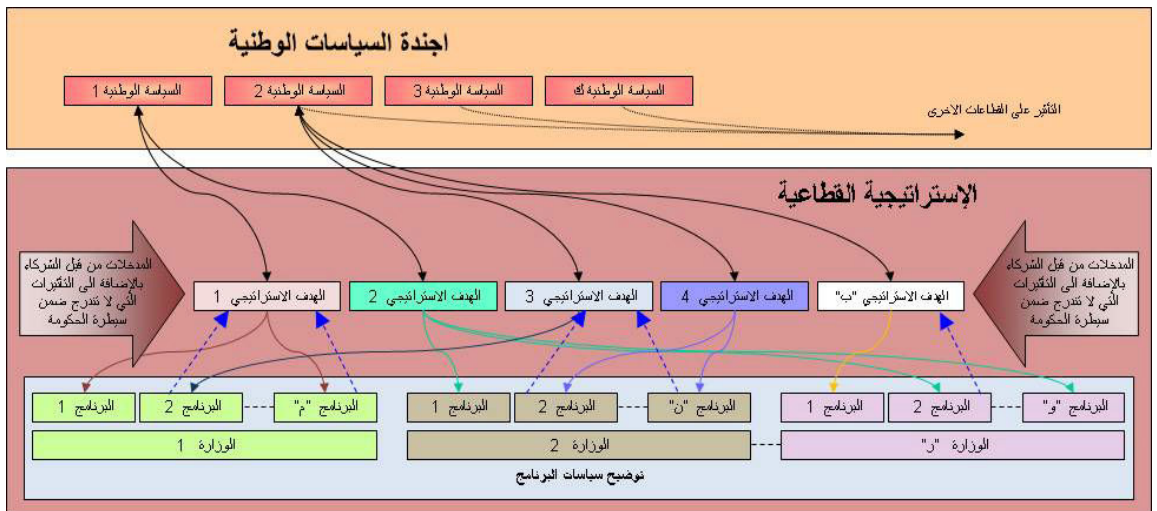
تعتبر موازنة البرامج والأداء خطة توضح الأهداف المحددة للوحدات الحكومية معبراً عنها في شكل برامج ومشروعات محدّدة، إذ يتمُّ بموجب البرامج تبويب الموازنة حسب الوظائف الأساسية للوحدات ويجوز أن تنفذ الإدارة الواحدة أكثر من برنامج. كما يقصد أيضاً بمفهوم نظام موازنة البرامج والأداء أنها تقدير مفصّل للنفقات عن السنة المقبلة مبني على أساس حجم النشاط الذي سوف تنجزه الوحدة الحكومية كجزء من برنامج عمل هذه الوحدة ومجاز من السُّلطة التشريعية.

ويعتمد نظام موازنة البرامج والأداء بالدرجة الأساس على تفصيل النفقات العامة من خلال تبويب هذه النفقات من قِبَل الإدارات الحكومية على ضوء الأنشطة التي تقدمها مما يتطلب تحويل النشاط الحكومي إلى برامج تشمل أوجه النشاط المختلفة التي تؤديها؛ لتحقيق أهدافها التي ترغب في تحقيقها.

وعليه فإن موازنة البرامج والأداء هي أداة مالية ورقابية يُمكن من خلالها متابعة تحقيق الأهداف التي تطمح الإدارات الحكومية في تحقيقها من خلال ما تمّ تنفيذه من البرامج والأنشطة الموضوعة حسب الخطة المسبقة وتقديم تقارير

نهائية للمسؤولين عن مستوى المتحقق وتقييم الأداء الفعلي للوحدات الحكومية.
 المصدر: سعد جايد مشكور وآخرون، استخدام موازنة البرامج والأداء أداة للتخطيط
 والرقابة في الوحدات الحكومية.
<https://www.researchgate.net/profile/Saoud-J-Alamry/publication>

ربط الموازنات بالسياسات في إطار السياسة والتخطيط ونظام الموازنة في فلسطين



المصدر: وزارة المالية الفلسطينية، الإدارة العامة للموازنة، دليل إجراءات إعداد الموازنة

متوسطة المدى، رام الله، 2016.

الرُّكن الأول: الرقابة المالية البرلمانية على عملية الموازنة

أولاً: التأثير على الموازنة

يقعُ على عاتق السُّلطة التنفيذية مسؤولية إعداد الموازنة بينما يقع على عاتق البرلمان مسؤولية تداول الموازنة، وإقرارها ومراقبة تنفيذها. ويختلف الدور الفعلي للبرلمان في عملية الموازنة اختلافاً واسعاً في أنحاء العالم والتي قد تتراوح بين إقرار الموازنة إلى القدرة على إعادة صوغ الموازنة. وقد يكون للبرلمان تأثير على قرارات السُّلطة التنفيذية في إعداد الموازنة قد يصل حتى إلى تعليق الموافقة على الإنفاق المخطط له. ومن الأهمية بمكان التأكيد على اعتبار الموازنة عملية (Process) وليس حدثاً (Event) من حيث الاستراتيجية السياسية، التي تُشكّل عملية مستمرة تمتدُّ من كل دورة انتخابية إلى أخرى.

أما عملية الموازنة فينبغي أن تتبع التسلسل التالي:

- إعداد الموازنة العامة من قِبَل السُّلطة التنفيذية.
- عرض الموازنة العامة على البرلمان.
- إقرار الموازنة العامة من قِبَل البرلمان.
- اعتماد الموازنة وسريانها.

مراحل عملية الموازنة السنوية

1. تحضير الموازنة

- وزارة المالية أو الخزانة العامة تصدر أدلة عمل للدوائر أو الوكالات المسؤولة عن الإنفاق.
- ترفع دوائر الإنفاق مقترح موازنتها.
- التفاوض واتخاذ القرارات من قِبَل السُلطة التنفيذية.

2. مراجعة الموازنة من قِبَل السلطة التشريعية

- إدراج الموازنة على جدول أعمال السلطة التشريعية.
- تداول الموازنة من قِبَل اللجان البرلمانية.
- يقوم البرلمان بقبول أو تعديل أو رفض الموازنة.

3. تطبيق الموازنة

- تخصيص الأموال لدوائر الإنفاق من أجل تنفيذ أنشطتها.
- تقوم وزارة المالية بمراقبة الإنفاق.
- الطلب من السلطة التشريعية إقرار الموازنة المعدلة في حالة الضرورة.

4. مراقبة تنفيذ الموازنة

- تقييم الحسابات والأداء من قِبَل مؤسسات التدقيق العليا.
- نشر تقارير التدقيق ومراجعتها من قِبَل البرلمان.

نماذج من الصّلاحيات البرلمانية المتعلّقة بالموازنة العامة

- إعداد الموازنة: ويتضمن هذا النموذج القدرة على تعديل أو رفض الموازنة المقترحة من السُّلطة التنفيذية وتقديم موازنته الخاصة بدلاً من ذلك والمثال المعروف لهذا النموذج هو الكونغرس الأمريكي.
 - التأثير على الموازنة: يتضمن هذا النموذج القدرة على تعديل أجزاء أو ربما رفض الموازنة المقترحة من السُّلطة التنفيذية، ولكن لا يوجد للبرلمان قدرة واقعية لاستبدالها بموازنة خاصّة به ومثال ذلك بعض المجالس التشريعية الإسكندنافية مثل السويد.
 - الموافقة على الموازنة: في هذا النموذج، تقتصر صلاحيات البرلمان على مجرد الموافقة أو نادرًا جدًا رفض الموازنة المقترحة من السُّلطة التنفيذية، عادةً لا يستطيع البرلمان تعديل مقترحات السلطة التنفيذية، ولا يمكنه إعداد موازنته الخاصة ويكون التركيز الرئيس للعملية البرلمانية على تدقيق ومناقشة أولويات وخطط الحكومة وتشمل الأمثلة على ذلك المجالس التشريعية «نموذج وستمنستر» مثل المملكة المتحدة وكندا.
- المصدر: دليل البرلمانات 4، مصدر سابق.

يُمكن للبرلمان خلال مرحلة صوغ الموازنة الاضطلاع بدور غير مباشر في التأثير على قرارات السُّلطة التنفيذية من خلال النقّاش المسبق للأولويات والسياسة المالية واستجابات وتحقيقات اللجان البرلمانية. فقد ترغب اللجان بصورة خاصّة الحصول على الأدلة من الوزارات الحكومية حول إطار العمل المالي النصف سنوي وحول إطار الإنفاق متوسط الأمد.

وتتفاوت صلاحيات البرلمانات العربية وفقاً للنصوص الدستورية القائمة فيما يتعلق بعملية الموازنة وذلك بين بعض الأقطار التي تمنح للبرلمان سلطة الدراسة والفحص والإقرار أو الرفض لمشروع قانون الموازنة دون أي صلاحية لإجراء تعديلات عليه كما هو الحال في لبنان فوفقاً للمادة 84 من الدستور لا يجوز للمجلس زيادة الاعتمادات المقترحة على الموازنة سواء أكان بصورة تعديل أو بطريقة الاقتراح، فقط يُمكن استحداث نفقات جديدة بقوانين جديدة بعد الانتهاء من نقاش الموازنة وإقرارها. وكذلك الحال في الجزائر وفقاً لنص المادة 121 من الدستور لا يجوز اقتراح قانون؛ لتخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات إلا إذا كان مرفقاً بتدابير تستهدف زيادة إيرادات الدولة. وأتاحت بعض الأقطار العربية للبرلمان سلطة إدخال تعديلات على الموازنة العامة، إمّا بتعديل النفقات أو بالمناقلة بين أبواب الموازنة، ولكن ربطت ذلك بشرط الاتفاق مع الحكومة؛ لتحقيق التوازن في مشروع الموازنة بين الإيرادات والنفقات أو إجراء مناقلة بين أبواب الموازنة كما نصّ على ذلك الدستور المصري مادة 124 والدستور المغربي في المادة 77 والدستور البحريني في المادة 109 والدستور القطري في المادة 107 والقانون الأساسي الفلسطيني في المادة 61.

ويمنح الدستور العراقي لمجلس النواب سلطة إجراء المناقلات بين أبواب وفصول الموازنة وتخفيض مجمل مبالغها وله تقديم اقتراح لمجلس الوزراء؛ لزيادة إجمالي النفقات العامة كما جاء في نص المادة 62 من الدستور.

دورة إعداد الموازنة العامة: في جمهورية مصر العربية

مرحلة الإعداد:

- تلعب السُّلطة التنفيذية الدور الرئيس، إذ إنها من يقوم بالتنفيذ ومن ثمَّ فهي أقدر على تقدير النفقات والإيرادات المستقبلية.
- ترسل وزارة المالية منشورًا يوضح القواعد والإجراءات التي يجب الالتزام بها عند إعداد موازنة الجهة وهو ما يُعرف بمنشور الموازنة.
- تقوم كل جهة بإعداد مشروع موازنتها وتقديمه إلى وزارة المالية.
- يبدأ التفاوض بينها؛ لتحديد اعتمادات كل جهة في ضوء الموارد المالية المتاحة.
- تعرض وزارة المالية مشروع الموازنة العامة على مجلس الوزراء.

مرحلة الاعتماد:

- تحيل وزارة المالية مشروع الموازنة العامة إلى مجلس النواب قبل بدء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل (أي في موعد غايته الأول من إبريل) من أجل الحصول على الموافقة والتصديق على قانون الموازنة.
- يتولَّى البرلمان - ممثلًا في لجنة الخطة والموازنة - مناقشة مشروع الموازنة العامة وعقد جلسات الاستماع والاجتماعات مع الجهات والمسؤولين وإعداد تقرير بشأن الموازنة يعرض على البرلمان للاعتماد أو الرفض أو إدخال تعديلات على الموازنة الجديدة.
- في حالة إدخال تعديلات يشترط دستور 1971 ألاَّ ينتج عنها زيادة في العجز ومن ثمَّ فإنَّ التعديل يجب أن يكون:

- أما بالمناقلة بمعنى أن أي إضافة في بند من بنود الإنفاق يجب أن يستتبعها خفض في بند آخر أو أن الإضافة في بند من بنود الإنفاق يستتبعها إضافة في الإيرادات (بسبب ضريبة أو غيره).
- بمجرد اعتماد الموازنة من مجلس النواب يصدر قانون يربطها ويُسمى بربط الموازنة الأصلي، وهو التقديرات الأولية لكل بنود وأنواع النفقات والإيرادات العامة.
- هناك إمكانية لزيادة ربط بعض بنود الموازنة في ظل ضوابط معينة إذا ما اقتضت الظروف. وفي هذه الحالة يظهر ما يُسمى بالربط المعدل للموازنة وهو يُمثل قيمة التقديرات الأولية مضافاً إليها التعديلات التي تطرأ عليها بالزيادة أو بالنقص خلال السنة. مثال: ارتفاع أسعار البترول بشكل لم يكن متوقعاً مما يستلزم تعديل بند دعم المواد البترولية حتى لا تتجاوز الحكومة الإنفاق المخصَّص له.
- إذا لم يصدر البرلمان قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية، يتمُّ الصرف في حدود اعتمادات موازنة السنة المالية السابقة إلى حين اعتماد الموازنة الجديدة.

مرحلة التنفيذ:

- تبدأ كل جهة من جهات الموازنة مع بداية السنة المالية في أول يولييه من كل عام في تنفيذ برامج الإنفاق المختلفة في ضوء الاعتمادات المخصَّصة لها وفقاً لقانون الموازنة.
- أثناء قيام الجهات التنفيذية بالإنفاق، تقوم وزارة المالية بالمتابعة القبلية للصرف من خلال مندوب وزارة المالية الموجود في كلِّ جهة وتقوم

الجهات الرقابية والجهاز المركزي للمحاسبات والبرلمان بالمتابعة البعدية وتقييم نتائج تنفيذ موازنات الجهات المختلفة.

مرحلة مراجعة نتائج التنفيذ الفعلية وإعداد الحساب الختامي:

- الحساب الختامي هو قيمة التنفيذ الفعلي لبنود الإنفاق والإيرادات العامة في نهاية السنة المالية، والتي قد تختلف عن قيمة الرّبط الأصلي والمعدّل.
- تحيل وزارة المالية مشروعات قوانين الحسابات الختامية ونتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة إلى مجلس الشّعب والجهاز المركزي للمحاسبات خلال ستة أشهر من انتهاء السنة المالية، على أن يعرض الجهاز المركزي للمحاسبات تقريره على البرلمان بعد شهرين من إحالة الحسابات الختامية من وزارة المالية.

إسراء أحمد وآخرون، دليل الموازنة المصرية، بيت الحكمة للدراسات الاستراتيجية.

ثانيًا: فحص الموازنة

يعتبر وضع الموازنة في كثير من البلدان النامية حكرًا على السُّلطة التنفيذية كما لا تتضمن عملية الموازنة مشاركة البرلمان أو التشاور معه، بل يلاحظ تعامل المسؤولين في بعض الأقطار مع وثائق الموازنة وغيرها من المعلومات المالية كوثائق سرية وفي الكثير من الأحيان تتوفّر معلومات ضئيلة جدًا حول الموازنة خلال مرحلة الصُّوغ والإعداد. غير أنه في الكثير من الحالات لا يتمّ حجب هذه المعلومات وإنما ببساطة لا يتمّ التصريح بها إما لعدم قيام أعضاء البرلمان بطلبها، أو لعدم وجود إجراءات واضحة في حالات المساءلة؛ لتوضيح ماهية المعلومات التي ينبغي تقديمها.

حين يقوم البرلمان بالإشراف على الموازنة، عادةً ما يرغب الأعضاء بأكبر قدر ممكن من المعلومات. وبالرغم من ارتفاع عدد المشرّعين الذين يديرون مكاتب موازنة برلمانية خاصّة بهم ما يزال هذا الأمر يُشكّل استثناءً وليس قاعدة. ومع ذلك، يتوجّب إتاحة بعض الوثائق الرئسية التي ينبغي توفرها للمساعدة على ذلك وهي:

- خطاب الموازنة: يُقدّم فيه وزير المالية لمحةً عامة عن النتائج المالية للسنة السابقة إلى جانب العناوين الرئسية المقترحة للنفقات والإيرادات المتوقّعة من الضرائب وغيرها من المصادر.
- مراجعة الموازنة: وتعرض فيها لمحة عامة عن التنمية الاقتصادية على المدى المتوسط وتنبؤات الموازنة.
- تقديرات الإنفاق العام: والتي تضع خططاً للإنفاق لكل وزارة.
- التقديرات المعدلة للإنفاق العام: وتعمل على تحديث كل ما ذكر آنفاً خلال عملية الموازنة.
- تقديرات الإيرادات العامة: وتشمل تقديرات الأموال الواردة من الضرائب والرسوم والإيرادات الأخرى.
- مشروع قانون الاعتمادات العامة: والذي يحدد النفقات المقترحة على شكل تشريع أو قانون.
- الإجراءات الضريبية: والتي تدرج تفاصيل كل من الإيرادات المتأتية من الضرائب خلال العام على شكل تشريع أو قانون.

يُسلطُ التدقيق البرلماني الضَّوء على بعض السمات المشتركة ضمن الموازنة أهمها:

- مبلغ الإيرادات المتوقع جمعه وإذا ما كان واقعياً؟
- ما مصادر دخل الحكومة؟ ما أنواع ومستويات الضرائب والرسوم التي سوف تستخدم؛ لتحصيل هذا الدخل؟
- هل هناك أي فائض أو عجز متوقع؟
- ما أولويات وأهداف الحكومة؟ كيف سيتمُّ تخصيص الأموال للوزارات المختلفة أو بنود الإنفاق المختلفة؟
- ما الفترة الزمنية التي تغطيها الموازنة؟
- ينبغي أن توفر عملية إعداد الموازنة للبرلمان فرصة للاستجواب الكامل للسلطة التنفيذية حول موازنتها ومخصصاتها المقترحة، وطرح مخاوف المواطنين وإدخال تغييرات على كل من ترتيبات الموازنة والمكوّنات المختلفة لها.

المصدر دليل البرلمانات 4، مصدر سابق.

مراحل إعداد مشروع قانون المالية للسنة والمصادقة عليه في المملكة المغربية يتم إعداد قانون المالية للسنة استناداً إلى برمجة ميزانية لثلاث سنوات، ويشمل مسلسل تحضير قانون المالية مراحل التحضير التالية المنصوص عليها في مجموعة من المقتضيات القانونية.

- قبل 15 مارس: إعداد منشور السيد رئيس الحكومة الموجه للأمين بالصرف قصد إعداد مقترحاتهم المتعلقة بالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات مدعومة بأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء.
- قبل 15 ماي: تجميع ودراسة المقترحات السابقة داخل لجان البرمجة ونجاعة الأداء.
- قبل 15 يونيو: يقدم الوزير المكلف بالمالية، في مجلس الحكومة عرضاً حول تقدم تنفيذ قانون المالية الجاري كما يقدم برمجة موارد وتكاليف الدولة لثلاث سنوات بالإضافة إلى الخطوط العريضة لمشروع قانون المالية للسنة الموالية.
- قبل 31 يوليو: مرحلة التشاور مع البرلمان التي تجسّد بقيام الوزير المكلف بالمالية بعرض أمام اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان للإطار العام؛ لإعداد مشروع قانون المالية للسنة الموالية ويتضمن هذا العرض كذلك تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية، وتقدم تنفيذ قانون المالية للسنة الجارية إلى حدود 30 يونيو من نفس السنة والمعطيات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والمالية وكذا البرمجة الميزانية الإجمالية لثلاث سنوات.
- بعد العرض المقدم أمام لحتتي البرلمان: إعداد منشور رئيس الحكومة الذي بموجبه يدعو الأمين بالصرف؛ لإعداد مقترحاتهم المتعلقة بالمداخيل والنفقات بخصوص ميزانية السنة المالية المقبلة.

- خلال شهر سبتمبر وبداية شهر أكتوبر: تجميع ودراسة مقترحات القطاعات الوزارية الخاصة بالمداحيل والنفقات والمرفقة بمشاريع نجاعة الأداء في إطار لجان الميزانية وإعداد مشروع قانون المالية للسنة والتقارير المرافقة له.
 - بداية شهر أكتوبر: تتبع المصادقة على التوجّهات العامة لمشروع قانون المالية للسنة بمجلس الوزراء والتي تتبعها المصادقة على المشروع بمجلس الحكومة.
 - في 20 أكتوبر: إيداع مشروع قانون المالية للسنة بمكتب مجلس النواب.
 - 30 يومًا الموالية لإيداع المشروع: مواكبة الدراسة والتصويت على مشروع قانون المالية من طرف مجلس النواب.
 - 22 يومًا الموالية للتصويت على المشروع من طرف مجلس النواب أو لانصرام الأجل السابق: مواكبة الدراسة والتصويت على مشروع قانون المالية من طرف مجلس المستشارين.
 - 6 أيام الموالية للتصويت على المشروع من طرف مجلس المستشارين أو لانصرام الأجل السابق: البتُّ النهائي في مشروع قانون المالية من طرف مجلس النواب في إطار القراءة الثانية.
 - إذا لم يتم في 31 ديسمبر التصويت على قانون المالية للسنة أو لم يصدر الأمر بتنفيذه بسبب إحالته إلى المحكمة الدستورية: إعداد وتتبع المصادقة على مرسوم فتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية على أساس ما هو مقترح بالميزانية المعروضة على الموافقة والمرسوم الخاص باستخلاص المداحيل باستثناء المداحيل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية.
- المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية، مراحل إعداد مشروع قانون المالية للسنة والمصادقة عليه، <https://www.finances.gov.ma/ar>

ويبرز النموذج التالي أفضل الممارسات لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) في مجال شفافية الموازنة وهي تتضمن نشر عدة تقارير من قِبَل السُّلطة التنفيذية وهي على النحو التالي:

1. تقرير ما قبل إعداد الموازنة:

- يُساهم تقرير ما قبل إعداد الموازنة في تشجيع الحوار حول الأرقام الكلية في الموازنة وكيفية ارتباطها مع الاقتصاد. وهو بذلك يُساهم في خلق توقعات ملائمة للموازنة نفسها. ويجب نشر هذا التقرير قبل شهر على الأقل من تقديم مشروع الموازنة.
- يعرض التقرير بوضوح أهداف السياسات الاقتصادية والضريبية للحكومة على المدى البعيد ويبين مراميها الاقتصادية والضريبية في الموازنة المقبلة وفي السنتين الماليتين التاليتين على الأقل. ويجب أن يلقي التقرير الضوء على المستوى الإجمالي للإيرادات والنفقات، والعجز أو الفائض، والدين العام.

2. التقارير الشهرية:

- تظهر التقارير الشهرية عملية التقدم في تطبيق الموازنة. ويجب أن تصدر في غضون أربعة أسابيع من نهاية الشهر.
- تتضمن التقارير المذكورة مقادير الإيرادات والنفقات في الشهر وفي الفترة التي مرّت من العام حتى تاريخ إعداد التقارير. ويجب مقارنة هذه الأرقام بما هو متوقَّع من إيرادات ونفقات شهرية للفترة نفسها. كما يجب تبيان أي تعديل على الخطة الأصلية بشكلٍ منفصل.

▪ يجب أن تترافق البيانات الرقمية مع شروحات مختصرة. وفي حال حدوث تباين كبير بين المقادير المتوقعة والمقادير الفعلية يجب أن يقدم شرحاً مفصلاً لذلك.

▪ يتمُّ التصنيف حسب الوحدات الإدارية (وزارة أو هيئة مثلاً). كما يجب تقديم معلومات إضافية حول التصنيف الاقتصادي والوظيفي.

▪ يجب أن تتضمن التقارير، أو الوثائق المتعلقة بها، معلومات عن النشاط الاقتراضي للحكومة.

3. تقرير منتصف العام:

▪ يُقدّم تقرير منتصف العام فكرة شاملة حتى تاريخه عن تنفيذ الموازنة، بما فيها تصور محدّث عن أداء الموازنة للسنة الجارية وللسنتين الماليتين التاليتين على الأقل. ويجب أن يصدر التقرير في غضون ستة أسابيع من نهاية النصف الأول من السنة المالية.

▪ يجب مراجعة الفرضيات الاقتصادية التي تستند إليها الموازنة والإعلان عن التأثير الذي يُمكن أن يخلّفه تغيُّر الفرضيات على الموازنة.

▪ يجب أن يتضمن تقرير منتصف العام مناقشة شاملة للموجودات والمطلوبات المالية للحكومة، والموجودات غير المالية ومخصصات رواتب المتقاعدين والطوارئ.

▪ يجب الإفصاح عن تأثير أي قرار حكومي، أو أية ظروف أخرى من شأنها أن تترك أثراً مادياً على الموازنة.

4. تقرير نهاية العام:

- إن تقرير نهاية العام هو وثيقة المساءلة الأساسية للحكومة. ويجب أن يخضع للتدقيق من قبل أعلى مؤسسة في مجال تدقيق الحسابات، بما ينسجم مع الممارسة النموذجية، وأن يصدر في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية.
- يُظهر تقرير نهاية العام مدى الالتزام بمستوى الإيرادات والنفقات التي أقرّها البرلمان في الموازنة. وأي تعديل على الموازنة الأصلية جرى خلال العام يجب إظهاره على نحو منفصل. ويجب أن تكون الصيغة التي يقدم بها التقرير مطابقة تمامًا لصيغة تقديم الموازنة.
- يجب أن يتضمن تقرير نهاية العام، والوثائق المتعلقة به، معلومات عن الأداء غير المالي متضمنًا ما أمكن مقارنة أهداف الأداء مع النتائج الفعلية التي تم إنجازها.
- يجب أيضًا تقديم معلومات مقارنة عن مستوى الإيرادات والنفقات خلال العام المنصرم. ويجب تقديم معلومات مقارنة مشابهة عن الأداء غير المالي.
- يجب عرض بيانات النفقات بصيغ إجمالية، واقتطاع الدخل المخصص وتكاليف المستخدمين بشكل واضح وعلى نحو منفصل.
- يجب عرض بيانات الإنفاق حسب الجهة الإدارية (وزارة أو وكالة مثلاً). ويجب أيضًا تقديم معلومات إضافية؛ لتصنيف النفقات حسب المستويات الاقتصادية والوظيفية.
- يجب أن يتضمن تقرير نهاية العام مناقشة شاملة للموجودات والمطلوبات المالية للحكومة والأصول غير المالية ومخصصات رواتب الموظفين ومخصصات الطوارئ.

صربيا: استعمال أدوات مبتكرة لرصد الموازنة

تعمل الجمعية الوطنية مع المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد في صربيا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على تطوير بوابة للموازنة والنفقات من شأنها تمكين الرقابة على نفقات الموازنة العامة على نحو أفضل. وتعتمد البوابة على الممارسات الجيدة المستوحاة من بوابة نظام معلومات الموازنة الاتحادية للبرلمان البرازيلي، والتي تُعدُّ واحدة من أفضل أنظمة معلومات الموازنة العامة، التي تُتيح الوصول إلى قواعد البيانات الحكومية المتعلقة بوضع الخطط والموازنات العامة بسهولة، وذلك من خلال أداة استعلام واحدة عبر الإنترنت. وقد عملت لجنة المالية وموازنة الدولة والرقابة على الإنفاق العام التابعة للجمعية الوطنية الصربية في تعاون وثيق مع وزارة إدارة الخزينة المالية للوصول إلى مذكرة تفاهم وبروتوكولات حول تبادل البيانات.

إضافة إلى جمع المعلومات الأولية من إدارة الخزينة، تتولَّى البوابة الصربية مقارنة المعلومات التي تقدِّمها إدارة الخزينة مع معلومات جهاز الرقابة المالية والمحاسبة للبلد ومكتب المشتريات العامة وجهاز الدين العام، من خلال استيعاب قواعد البيانات الخاصة بهم. يُعدُّ الجمع بين بيانات نفقات الموازنة العامة ونتائج التدقيق وبيانات المشتريات العامة ابتكارًا عالميًا في مجال رقابة الموازنة. وقبل البدء في استعمال البوابة لم تكن هناك أي آلية ممنهجة تسمَح للجمعية الوطنية الصربية بتفحص النفقات العامة. تسمح هذه البوابة الجديدة بإجراء المراجعة والتحليل التي من شأنها أن توفِّر المدخرات، وتحسن من تقديم الخدمات العامة من خلال تحديد نسبة الهدر وسوء الإدارة. بدأت البوابة بتطبيق نسختها التجريبية في 1 ديسمبر/ كانون الأول من عام 2015، حيثُ تم في المرحلة الأولى اختبار البوابة من قِبَل اللجنة المالية، وأُتيحت في المرحلتين التاليتين لجميع أعضاء البرلمان وللجمهور.

المصدر: الدليل البرلماني: دور البرلمانيين في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، المنظمة

العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (غوباك) 2017، ص 38.

بعد عرض الموازنة ينبغي إعطاء فرصة للفحص والتمحيص والمناقشة المكثفة قبل إقرار مشروع قانون الموازنة، وبعد اعتماد القانون من حق وواجب البرلمان فحص أداء السلطة التنفيذية في تنفيذ البرامج التي اعتمدها الموازنة. ومن المهم للغاية عدم تأجيل هذا التدقيق إلى ما بعد انتهاء السنة المالية وبعد تقديم مدقق الحسابات العام لتقريره. وفي كثير من الحالات يتم تأخير تقارير تدقيق الحسابات لفترات طويلة، الأمر الذي يجعلها قليلة الجدوى، أو قد يوجد القليل إن لم ينعدم فحص وتمحيص للإنفاق العام في الوقت المناسب، وفي بعض الحالات الاستثنائية ولأسباب متعددة لا يتم التصويت على الموازنة من قبل البرلمان.

أوضاع استثنائية تحول دون بحث وإقرار الموازنات العامة من قبل البرلمان في بعض البرلمانات العربية

- الموازنة العامة في لبنان: نتيجة للأوضاع الاستثنائية التي شهدها لبنان منذ عام 2005 لم يتم اقرار الموازنة العامة خلال السنوات الإثنى عشر التالية (2005 - 2017)، حيث صدر في عام 2006 القانون رقم 717 الذي بموجبه تستطيع السلطة التنفيذية الجباية والإنفاق العام خلال الفترات الاستثنائية وفقاً للقاعدة الإثنى عشرية (الإنفاق شهرياً بمعدل 1/12 من موازنة السنة السابقة) وتعتبر الموازنة في هذه السنوات امتداد لآخر موازنة مقرر.
- الموازنة العامة في اليمن: لم تقر الحكومة اليمنية الموازنة العامة منذ عام 2015 وحتى عام 2019 بسبب الحرب القائمة في اليمن، حيث أقرت أول موازنة بعد الأحداث من قبل الحكومة في عام 2019 كما لم تقر الموازنة في السنوات اللاحقة 2020 و2021.

■ الموازنة العامة في فلسطين: تقرُّ الحكومة الفلسطينية الموازنة العامة السنوية منذ عام 2008 وحتى تاريخه من خلال قرار بقانون صادر عن الرئيس استناداً إلى المادة 43 من القانون الأساسي التي تمنح الرئيس حقَّ إصدار قرارات بقوانين تحت بند الضرورة في حال تعطلُّ أعمال المجلس التشريعي، وجاء ذلك بعد حدوث الانقسام الداخلي الفلسطيني بين حركتي: فتح وحماس في منتصف عام 2007 وتعطل أعمال المجلس التشريعي ومن ثمَّ حلَّ المجلس التشريعي في نهاية عام 2018.

تعتبر الموازنات، عندما تكون فعَّالة، الجهاز الذي من خلاله تقوم السلطة التنفيذية بتحديد واختيار ما تنوي تقديمه فعلاً للمواطنين وكيفية تغطية تكاليفها - وذلك استجابة لالتزاماتها التشريعية، وسياساتها، وعودها السياسية، وأوضاعها المالية. ويتوجَّب على البرلمان تخويل السلطة التنفيذية مسؤولية هذه الأموال وتخصيصها/ إنفاقها بحسب الخطط على أساس سنوي في غالب الأحيان. وبناءً على ذلك يُمكن استخدام المشاركة البرلمانية في عملية الموازنة لضمان ما يلي :

- أن يكون البرلمان على علم بجميع مصادر الأموال وحجمها المتوقع، ونتائج وتكلفة كلِّ برنامج أو نشاط.
- أن البرلمان يتلقَّى المعلومات في الوقت المناسب عن الموارد المتحصلة، والنفقات الفعلية، والإنجازات.
- الانضباط عن طريق توفير صلاحيات سنوية فقط لمعظم البرامج من خلال إنشاء وكالات رقابة ذات خبرة - مثل مدققي الحسابات - لمراجعة دقَّة المعلومات المقدمة من السلطة التنفيذية.

■ لجان وممارسات رقابة داخلية تساعد على إدراك وفهم أعضاء البرلمان والجمهور للمعلومات، وقدرتهم على التحقق من حقيقة النتائج الحاصلة وإجراء التحليلات، لمعرفة ما إذا كانت الأموال قد تمَّ إهدارها نتيجة للفساد أو لعدم الكفاءة⁽¹⁾.

أما الفحص الجاري للموازنة فله مستويان. المستوى الشمولي والمستوى الفرعي، وأثناء الفحص على المستوى الشمولي يجب التركيز على:

- مدى التحقق الفعلي لتقديرات وزارة المالية للإيرادات والنفقات.
 - كيفية تأثير الموازنة على الأهداف الموضوعية في مجالات النمو الاقتصادي والتضخم والعمالة.
 - مدى فعالية وزارة المالية أثناء اضطلاعها بمسؤولياتها المالية.
- أما على المستوى الفرعي، فسيكون التركيز على:
- كيفية تعامل الوزارات مع الأموال المخصصة لها في الموازنة.
 - مدى كفاءة كل وزارة في إدارة البرامج.
 - مدى تحقيق تقديم الخدمات للأهداف الموضوعية.

وبمجرد اتخاذ القرار حول مستوى تركيز السلطة في عملية الموازنة سواء في يد اللجنة المالية (Finance Committee) أو لجنة الموازنة، (Budget Committee) يبرز السؤال المتعلق بإضفاء الطابع المؤسسي على مشاركة لجان السياسات (Policy COMMITTEE) التي قد يكون لها معرفة فنية واسعة النطاق حول الوزارات والبرامج الواردة في نطاق صلاحياتها. بيد أن العديد من البرلمانات العربية قد تبنت مناهج متعددة للإجابة عن هذا السؤال.

(1) Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook, GOPAC, 2005

تتألف بعض البرلمانات العربية من نواب منتمين للأحزاب الحاكمة أو تمثل هذه الأحزاب أغلبية مهيمنة في البرلمانات، وتلعب المعارضة دورًا محدودًا في الرقابة على المال العام والأداء السياسي للحكومات. وتجدر الإشارة إلى أن البرلمانيين يستخدمون الرقابة المالية في إطار تسجيل نقاط انتخابية و/ أو «المناكفة» السياسية أكثر منها كأداة رقابة؛ لتصويب إدارة المال العام وتوجيهها للاستخدام الأمثل من قِبَل الحكومة.

وغالبًا ما يفتقر البرلمانيون العرب للقدرات المؤهلة للرقابة على المال العام وذلك لأسباب عديدة منها عزوف عدد كبير من البرلمانيين عن المشاركة في اللجان المالية التي تحتاج بطبيعتها إلى الاختصاص والمعرفة في المجالات الاقتصادية والمالية. كما يفتقر البرلمانيون لوجود مساعدين متخصصين في المجالات الاقتصادية والمالية وذلك لعدم توفير المؤسسات المالية لهذه الخدمة لصالح البرلمانيين، ولتقصير الأحزاب السياسية التي ينتمي لها البرلمانيين في إنشاء وحدات حزبية متخصصة في التحليل المالي والاقتصادي. كما أن الأنظمة الانتخابية المستخدمة في عدد من الدول العربية القائمة على الأغلبية النسبية تنتج نوابًا أفرادًا ليسوا بالضرورة منتمين إلى أحزاب سياسية تلعب العوامل الشخصية دورًا مؤثرًا في عملية انتخابهم. ما يجدون أنفسهم غير قادرين على الدخول في قضايا وموضوعات الرقابة المالية؛ لعدم توفر الإمكانيات المعرفية و/ أو البشرية المساندة لهم فيها.

فمثلًا أنشأ كل من: الأردن واليمن والجزائر والبحرين والكويت لجنة واحدة للموازنة تُنشط بها مسؤولية جميع المسائل المتعلقة بالموازنة ولا تُعطي أي أدوار متعلقة بالموازنة لأي لجان برلمانية أخرى. وعلى النقيض من ذلك اعتمدت بعض الدول مثل: المغرب وتونس أسلوب ينحصر في لجنة الموازنة كامل مهمة تخصيص إجمالي الإنفاق على مختلف القطاعات، لكن بالاعتماد على لجان متخصصة أخرى؛ لتحديد تفاصيل مشمولة بصلاحيات كل لجنة. غير أن بعض الدول الأخرى اتجهت إلى وضع نظم مختلفة من النظم السابقة. فعلى سبيل المثال تتحمل لجنة الموازنة في فلسطين المسؤولية الأولية عن المسائل المتعلقة

بالموازنة، ولكن يمكن لأعضاء اللجان المتخصصة حضور اجتماعات لجنة الموازنة عند نقاش الإنفاق في المجالات الخاضعة لنفوذها.

أما العامل الرئيس المحدد لفعالية اللجنة فهو قدرتها على تعديل الموازنة أو اقتراح تعديلات للنظر فيها من قِبَل البرلمان بكامل أعضائه. فمثلاً في المملكة المتحدة والدول الأخرى المتأثرة بنظام وستمنستر، تعتبر اللجان ضعيفة نسبياً وذات قدرة محدودة على تعديل مشروعات القوانين إن لم تكن معدومة. وفي بعض النظم الأخرى قد تحول اللجان البرلمانية مسؤولية إعداد تقرير بالتعديلات الموصى بإدخالها. أما في الكويت والبحرين، فلا يجوز للجان القطاعية التوصية بأية تعديلات على الإطلاق بينما تقع مسؤولية اقتراح التعديلات على عاتق الأعضاء وعلى لجنة الموازنة والشؤون الاقتصادية أن تنوه بالملاحظات والاقتراحات التي يقدمها أعضاء المجلس في تقريرهم بشأن الموازنة العامة.

قد يُشكّل وجود لجنة مخصصة لتقييم الموازنة أحد المؤشرات على قدرة المشرع على لعب دور مؤثر في عملية الموازنة، إضافة إلى وجود عدد من العوامل الأخرى التي يجب توفرها أيضاً من أجل ديناميكية اللجنة. فعلى سبيل المثال، يتطلّب القانون الفلسطيني من رئيس المجلس تحويل الموازنة إلى لجنة الموازنة مباشرة فور ورودها من الحكومة. وبعد ذلك تعطى اللجنة مهلة 60 يوماً؛ لتقييم الموازنة ورفع تقريرها وتوصياتها إلى البرلمان بكافة أعضائه. ولكن جرت العادة أن يقدم وزير المالية الموازنة قبل 30 يوماً فقط من بداية العام المالي الجديد (في أحيان كثيرة يقدم الموازنة بعد دخول السنة المالية)، وهذا يعني من الناحية العملية عدم وجود وقت لمناقشة الموازنة في الجلسة العامة للبرلمان في حال رغبت لجنة الموازنة باستخدام كل الوقت المخصص لها. ويعني وجود العائق الزمني توفر القليل من الوقت للجنة الموازنة؛ لوضع تحليلات مستقلة ذات مغزى لاستخدامها من قِبَل المجلس.

اللجان المسؤولة عن دراسة الموازنة وصلاحياتها في بعض الأقطار العربية

القطر	جهة الاختصاص الرئيسية	الصلاحيات
الكويت	لجنة الميزانيات والحساب الختامي	ويدخل في اختصاصها الأمور المتعلقة بالميزانيات والحسابات الختامية والاعتمادات الإضافية والنقل بين الأبواب لوزارات الدولة وإداراتها الحكومية والجهات المستقلة والملحقة ومناقشة تقارير ديوان المحاسبة عن الأمور سالفه الذكر.
مصر	لجنة الخطة والموازنة	الدراسة وإبداء الرأي في: 1. الخطة والموازنة العامة للدولة والموازنات الأخرى. 2. موازنات وحدات الإدارة المحلية بالاشتراك مع لجنة الإدارة المحلية. 3. موازنات المجالس والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية. 4. التقارير السنوية والدورية للجهاز المركزي للمحاسبات وتقاريره عن الحسابات الختامية، والتقارير الخاصة التي يعدها عن المركز المالي للمصالح والأجهزة والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية والقطاع العام وقطاع الأعمال العام. 5. التشريعات الخاصة بالضرائب والجمارك والرسوم وغيرها من الفرائض والأنظمة المالية. 6. موازنة مجلس النواب وحساباته الختامية وغير ذلك من المسائل الداخلة في اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بالتخطيط وبالمالية.

<p>تختصُّ بالنظر فيما يلي:</p> <p>مشروع ميزانية المشروعات الرئيسة العامة التي تعرض على مجلس الوزراء ويحيلها إلى المجلس.</p> <p>المسائل المتعلقة بوزارات المالية والبترو والصناعة والزراعة، والاقتصاد والتجارة وذلك من النواحي التي تدخل في اختصاص المجلس.</p> <p>دراسة مشروع الميزانية السنوية للمجلس ومشروع حسابه الختامي.</p>	<p>قطر</p> <p>لجنة الشؤون المالية والاقتصادية</p>
<p>دون الإخلال بالدور الرقابي المكفول لباقي اللجان الأخرى تختصُّ اللجنة في: مراقبة وتتبع الإنفاق العمومي للحكومة، دراسة التقارير الموضوعاتية للمجلس الأعلى للحسابات والتقارير التي يُعدّها وفقاً للفصل 148 من الدستور، النصوص التشريعية المتعلقة بالمالية العمومية</p>	<p>المغرب</p> <p>لجنة المالية العامة</p>
<p>وتختص بدراسة المشروعات الإنشائية للتنمية: الاقتصادية والاجتماعية التي تتضمنها ميزانية الدولة، والخطط الاقتصادية وإبداء ملاحظاتها حولها، كما تختصُّ بدراسة الجوانب المالية والاقتصادية المتعلقة بأعمال الوزارات والمصالح المختلفة، وبصفة خاصة الميزانيات والحسابات الختامية.</p>	<p>البحرين</p> <p>لجنة الشؤون المالية والاقتصادية</p>

دراسة كل ما يتعلق بمشاريع قوانين الضرائب والرسوم والتكاليف العامة. دراسة مشاريع القوانين والاتفاقيات والقروض الخاصة بالمالية العامة للدولة ومؤسساتها المالية والبنوك والمصالح الإيرادية. الاشتراك في دراسة ومراجعة الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة والصناديق الخاصة ومؤسسات القطاعين: العام والمختلط وحساباتها الختامية.

الرقابة على المؤسسات والمصالح الإيرادية ومراقبة مستوى أداء البنوك والمؤسسات المالية لمهامها وفقاً لقوانين إنشائها. دراسة ومراجعة مشروع موازنة المجلس وحسابه الختامي والإشراف على عملية الجرد السنوي لخزينة المجلس وممتلكاته متابعة مستوى تنفيذ موازنات المالية العامة والمؤسسات المالية والمصالح الإيرادية إيراداً ومصرفاً. دراسة ومراجعة ما تتخذه الحكومة من سياسات مالية ونقدية وتقييم أثر هذه السياسات على جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية. النظر فيما يحيله إليها المجلس وهيئة رئاسته من مواضيع.

لجنة الشؤون
المالية

اليمن

دراسة مشروع قانون الموازنة ورفع التوصيات بشأنه للمجلس؛ لإقرارها. دراسة مشروع الموازنة دراسة تفصيلية بما فيها الهيكل الوظيفي وسياسات التوظيف وتقديم التوصيات للمجلس لإقرارها. التحقق من مدى انسجام الموازنة مع السياسة المالية للحكومة وبرنامجهما المعلن أمام المجلس التشريعي - متابعة ومراقبة تطبيق السلطة التنفيذية لبنود الموازنة المقررة من المجلس التشريعي. دراسة الاتفاقيات المالية من معونات وقروض وغيرها التي توقعها السلطة التنفيذية مع الجهات الدولية والمحلية ورفع التوصيات للمجلس بشأنها. دراسة النظام الضريبي المعمول به حالياً والمراسيم الضريبية، ورفع التوصيات للمجلس لإقرارها حسب الأصول. دراسة ومراجعة قانون سلطة النقد الفلسطينية والسياسات الخاصة بالبنوك والمؤسسات المالية ورفع التوصيات للمجلس لإقرارها حسب الأصول. النظر في الشكاوي المالية المحالة إليها ورفع التوصيات اللازمة بشأنها.

لجنة الموازنة
والشؤون المالية

فلسطين

متابعة الموازنة العامة للدولة والمناقلة بين أربابها، اقتراح التشريعات المتعلقة بالجمارك والضرائب والرسوم، متابعة البنوك والائتمان والقروض والتأمين، الإشراف على إعداد ميزانية مجلس النواب، متابعة إعفاء الديون والتعويضات التي فرضت على الشعب العراقي، متابعة السياسة المالية لمختلف وزارات ومؤسسات الدولة.

اللجنة المالية

العراق

<p>يناط باللجنة المالية والاقتصادية المهام التالية: دراسة مشروع قانون الموازنة العامة والاقتراحات التي تتعلق بها. دراسة موازنات الدوائر المستقلة. دراسة القوانين المالية التي لها علاقة بزيادة الواردات أو النفقات أو إنقاصها. دراسة قوانين التمويل والتأمين والشركات والبنوك والتأمين والعملية والصّرافة والاستثمار وما في حكم هذه المواضيع. دراسة الحسابات الختامية للحكومة ودوائرها المستقلة. دراسة تقارير ديوان المحاسبة. دراسة الوضع التمويني.</p>	<p>اللجنة المالية والاقتصادية</p>	<p>الأردن</p>
<p>تختصّ بالمسائل المتعلقة بالميزانية، وبالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وبالنظامين الجبائي والجمركي، وبالعملية، وبالقروض، وبالبنوك، وبالتأمينات، وبالتأمين.</p>	<p>لجنة المالية والميزانية</p>	<p>الجزائر</p>
<p>وتختص بالنظر في المشاريع والمقترحات المتعلقة بـ: العملة - الضرائب والجباية المحلية والوطنية - المبادلات - تنظيم القطاع المالي - الميزانية والمخططات التنموية، - القروض والتعهدات المالية للدولة - نشاط المؤسسات العمومية. ويتولّى رئاستها أحد أعضاء المعارضة.</p>	<p>اللجنة المالية</p>	<p>تونس</p>

ثالثاً: بحث الموازنة

تعاني البرلمانات الراغبة في زيادة فعاليتها في عملية الموازنة من عدم امتلاكها خبرة الموازنة. فالموازنة العامة كبيرة ومعقّدة ويصعب فهمها (أحياناً عن قصد) ويحتاج البرلمانيون إلى تلقي المساعدة من أجل تأويلها. يُمكن للمشرّعين حلُّ هذه المشكلة عن طريق التعاقد قصير الأمد مع الخبراء؛ لمساعدتهم على تحليل الموازنة، أو من خلال الاعتماد على إقامة الشراكات مع المؤسسات الأكاديمية أو مؤسسات المجتمع المدني، لكن يوجد نهج ثالث يتمثل أكثر في بناء خبرات الموازنة لدى البرلمان. فبعض المجالس التشريعية، تقوم ببناء قدرات مساعدة الموازنة ضمن مكاتب الأبحاث المهنية بينما أنشأ البعض الآخر مكاتب موازنة منفردة وغير حزبية؛ لمساعدة المجالس التشريعية فيما يتعلّق بعملية الموازنة.

وتركّز منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد خلال مؤتمراتها على أهمية تأسيس مكاتب لدراسة الموازنات في العالم العربي وذلك لعدم قدرة النواب العرب على مناقشة الموازنات لعدم الاختصاص، إذ إن معظم البرلمانيين خلفياتهم السياسية مختلفة عن بعضهم البعض وليس لديهم خبرات مالية ولذا فمن حق المجالس النيابية امتلاك مكاتب فنية دائمة بموظفين دائمين تهدف إلى مراقبة البرلمانات لإنفاق المال العام وكيفية إدارته.

ومن الأمثلة على مكاتب الموازنة البرلمانية في الدول الأخرى: مكتب الموازنة التابع للكونغرس الأمريكي، والمركز المكسيكي للدراسات المالية العامة، ومكتب الموازنة البرلماني الأوغندي، مكتب موازنة الجمعية الوطنية في كوريا. وتبنت دول أخرى مثل كندا طريقاً مختلفاً قليلاً عندما قامت بإنشاء منصب موظف البرلمان المسؤول عن الموازنة في إطار المكتبة البرلمانية غير الحزبية وذلك من أجل تقديم تحليل موضوعي إلى أعضاء البرلمان واللجان البرلمانية بشأن حالة الدولة المالية، واتجاهات الاقتصاد القومي، والتكلفة المالية للمقترحات قيد النظر من قِبَل أيٍّ من مجلسي البرلمان⁽¹⁾.

(1) Guy A. Beaumier , “The Accountability Act and the Parliamentary Budget Of=

المغرب والأردن: دعم التحليل البرلماني للموازنة

يبرز في المنطقة العربية، مجموعة من الممارسات الجيدة لحصول البرلمانيين على دعم من وحدات الموازنة المتخصصة.

في المغرب، يدعم مكتب تحليل الموازنة كُلاً من مجلسي البرلمان المغربي؛ وقد وسع المكتب من دور السُلطة التشريعية في تقييم الموازنة الوطنية وتنفيذها من خلال إصدار أوراق تحليل للموازنة تُمكن البرلمانيين من فهم الموازنة بشكل أفضل وتقديم تحليلات أكثر فعالية. ويرفع المكتب تقاريره لجهاز صنع القرار في المجلس حيث تكون جميع المجموعات السياسية ممثلة، بما في ذلك لجنة الموازنة. والمكتب مُكلف بتحليل الموازنة الوطنية وتقييم تنفيذها، وتقييم سياسات السلطة التنفيذية في مجال إدارة الدين العام، وتحليل الأثر المالي للتشريعات وإجراء البحوث حول شمول البرلمان في عملية الموازنة؛ وقد تم مؤخراً تمديد فترة شمول البرلمان في دورة الموازنة من 70 يوماً إلى 6 أشهر. يقوم المكتب بالاستجابة لطلبات البرلمانيين ويُعدُّ مرجعاً لأولئك المعنيين بصياغة التشريعات بما في ذلك التعديلات على الموازنة الوطنية. وتستند لجنتا الموازنة في مجلسي البرلمان إلى مخرجات عمل مكتب تحليل الموازنة.

في الأردن، يرفع مكتب الموازنة البرلماني تقاريره أولاً إلى اللجنة المالية والاقتصادية، ويشمل عمله إعداد تقارير تحليل الموازنة وإدراج الأسئلة حول كل جزء من الموازنة (التي تستخدمها اللجنة المالية والاقتصادية) كما يقدم مكتب الموازنة البرلماني أيضاً تقارير تحلل أداء الحكومة بناءً على بيانات الموازنة المستخدمة من جميع البرلمانيين المهتمين. وتتضمن النشاطات اليومية تحليل الأخبار الاقتصادية، ووضع مؤشرات الاقتصاد الكلي، وتدريب الموظفين

البرلمانيين، والإجابة عن استفسارات البرلمانيين، وإعداد التقارير حول الأداء:
المالي والنقدي للحكومة.

المصدر: الدليل البرلماني: دور البرلمانيين في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة،
مصدر سابق، ص 37.

نتائج بعض الأقطار العربية في مقياس مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019.⁽¹⁾

القطر	شفافية الموازنة المفتوحة %	مشاركة الجمهور %	رقابة الهيئة التشريعية %	رقابة المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات %
الجزائر	2	0	39	28
مصر	43	15	53	44
العراق	9	0	58	72
الأردن	61	7	50	28
المغرب	43	6	44	44
قطر	1	0	6	6
تونس	35	17	53	28
اليمن	0	0	6	11

المصدر: مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019، شراكة الموازنة الدولية (IBP)
ve <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>

(1) يقيم مسح الموازنة المفتوحة العناصر الثلاثة لنظام المساءلة في الميزانية: إتاحة معلومات الميزانية للجمهور؛ وإتاحة الفرص للجمهور للمشاركة في عملية الميزانية؛ ودور مؤسسات الرقابة الرسمية، بما في ذلك الهيئة التشريعية ومكتب مراجعة الحسابات الوطني المشار إليها باسم «المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات» وتقييم أغلبية أسئلة المسح بما يحدث في الواقع العملي، وليس ما هو مطلوب بموجب القانون، وشمل المسح 117 دولة، وبلغ متوسط مؤشر الشفافية العالمي في مسح الموازنة 45 من أصل 100 درجة.

الرُّكن الثَّانِي: الإيرادات العامة

الأموال العامة هي الأموال المملوكة للدولة سواء كانت على هيئة موجودات كالشركات والأراضي والمباني أو نقدية. وهي تشمل كافة الإيرادات التي تجبها الدولة من الشركات أو المؤسسات المملوكة للدولة ومن الإيرادات الضريبية والرسوم، وكذلك الأموال المخصَّصة للإنفاق على قطاعات الدولة المختلفة.

أي بمعنى آخر الوسائل المالية، من نفقات؛ أي مبلغ من المال: (اقتصادي أو نقدي) يُصدر عن الدولة أو عن أي شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة، ومن إيرادات؛ رسوم وضرائب وعائدات مالية لاستثمارات الدولة وقروض ووسائل مالية نقدية، التي تستخدمها الدولة؛ لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها.

الأسئلة التي يُمكن للبرلمانيين طرحها حول الإيرادات العامة:

لكي يتمكّن البرلمان من ممارسة مهامه: التمثيلية والتشريعية والرقابية بشكل فعّال، يجب أن ينطلق من تحليل عميق للوسائل والأدوات التي يخوّلها له الدستور والقوانين، والنظر فيما إذا كانت تمكّنه من ممارسة رقابة شاملة وفعّالة لكل أوجه النشاط الحكومي في جميع مجالات إدارة الإيرادات العامة. ويساعد طرح الأسئلة التالية على تحديد أوجه القصور، إن وجدت، في الأدوات الرقابية المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية والنظام الداخلي للبرلمان:

- هل نظام عمل اللجان البرلمانية يمكنها من استدعاء ومساءلة كل المسؤولين الذين لهم علاقة بموضوع الإيرادات العامة؟ ويُلزِم هؤلاء المسؤولين بالحضور أمام اللجان؟
- هل يمنح النظام اللجان البرلمانية ومقرريها حقّ القيام بزيارات ميدانية لكل المؤسسات والهيئات والشركات المرتبطة بموضوع الإيرادات العامة، ويلزم هذه الجهات بتقديم كل التوضيحات والبيانات المطلوبة؟
- هل الوسائل القانونية المتاحة تُمكن البرلمانيين من طرح الأسئلة الشفهية والكتابية بشكل حر؟ وتلزم الحكومة وإدارتها بالإجابة ضمن أجل معقول عن تلك الأسئلة؟
- هل يحقُّ للبرلمانيين استجواب أعضاء الحكومة؟ وهل يترتب عن هذا الاستجواب النتائج السياسية اللازمة؟
- هل يحق للبرلمانيين تشكيل لجان التحقيق والبحث؟

المصدر: دليل البرلماني العربي من الرقابة على الإيرادات العامة.

<http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/209.pdf>

الركن الثالث: مراقبة النفقات العامة

يتطلب قيام الدولة بنشاطها المالي، الذي يستهدف إشباع الحاجات العامة، والتي يُحدِّدها كل من طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وخصائص مرحلة التطور التي يُمرُّ بها المجتمع، أن تتوفَّر بعض الأموال وتخصيصها لهذا الغرض. كما أن النفقات العامة تعكس سياسات الحكومة وأولوياتها في قضايا التنمية: الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

أولاً: لجان الرقابة المتخصصة

تعتبر لجنة الحسابات العامة، سواء دُعيت بهذا الاسم أو غيره، أقدم لجنة قائمة في النظام البرلماني في ويستمنستر وبشكل عام تقوم اللجنة بوظيفة مساعدة السُّلطة التشريعية في مساءلة السُّلطة التنفيذية عن طريق التدقيق في استخدام الأموال والموارد العامة من خلال دراسة الحسابات العامة. ولذلك تلعب اللجنة دوراً حاسماً في ضمان مساءلة القطاع العام والحكم الفعَّال. وتوجد أوجه شبه متعددة بين لجنة الحسابات العامة وبين لجان التدقيق ومراجعة الحسابات لدى شركات القطاع الخاص أو مؤسسات القطاع العام.⁽¹⁾ وعلى الرغم من غياب لجان الحسابات العامة في البرلمانات العربية إلا أنه من المفيد التطرُّق إلى أهداف لجان الرقابة المتخصصة وصلاحتها وإبراز بعض التجارب بهدف الاستفادة منها والعمل على تطبيقها في المنطقة العربية.

(1) The Parliamentary Public Accounts Committee: an Australian and New Zealand Perspective, KPMG, 2006

لجان الحسابات العامة في نيجيريا⁽¹⁾

لوحظ وجود تحسُّن واسع في ردود الوزراء والمسؤولين شبه الحكوميين في نيجيريا على الاستفسارات الواردة من لجان الحسابات العامة لدى مجلسي النواب والشيوخ منذ أن جعل الرئيس المساءلة والاستقامة بنداً رئيساً في منهاج حكومته. وتعرض مراجع الحسابات العام والمحاسب العام على حدٍّ سواء للانتقاد بسبب التقارير غير الملائمة كما تمَّ تهديدهما بالاعتقال في حالة لم يتمَّ إجراء تحسين على تقاريرهما.

وكان مجلس الشيوخ قد انتهى من معالجة التأخير الحاصل؛ لتقارير مراجع الحسابات وبدأ التعامل مع هذه التقارير. ويجري مجلس الشيوخ واللجنة البرلمانية لمراجعة الموازنة تحقيقات منفصلة، على النحو المطلوب بموجب الدستور النيجيري؛ وتجتمع معاً؛ لتنسيق التقارير والتقارير الواردة من كلِّ لجنة برلمانية؛ لمراجعة الموازنة والتي يتمُّ رفعها إلى كلا المجلسين. وصدر قانون جديد لمراجعة الحسابات عن مجلس النواب، والذي ينصُّ على عقوبات جزائية شديدة في حالة عدم الامتثال.

لا يقتصر عمل لجان مراجعة الحسابات البرلمانية على التعامل مع المسائل المتعلقة بمراجعة الحسابات، بل إن بعضها يتولَّى مسؤولية فحص تقديرات الموازنة. وتقوم هذه اللجان بالجمع بين مهام لجنة مراجعي الحسابات البرلمانية ودور اللجنة المالية، وقد ذهب بعضها إلى أبعد من ذلك؛ ليتضمن العائدات المالية للجان أخرى. لكن هناك

(1) http://www.cpahq.org/uploadedFiles/Programmes_and_Activities/Professional_Development/Tighter20%financial20%scrutiny20%in20%Nigeria.pdf

قيداً كبيراً على لجان مراجعة الحسابات البرلمانية العاملة ضمن إطار اتفاقية وستمنستر من حيث كونها لا تتعامل مع مسائل السياسة العامة، بل على أساس الكفاءة والفعالية للطرائق التي يتمُّ من خلالها تنفيذ السياسة العامة.

دور مراقبي المكتب القومي للتدقيق في مساعدة لجان الحسابات العامة المشتركة في أستراليا

يعمل المراقبون من المكتب القومي الأسترالي لمراجعة الحسابات ودائرة المالية على تقديم المساعدة للجنة المشتركة للحسابات العامة في البرلمان على أداء أعمالها المالية. ويقوم المراقبون بأداء دور مهمٍّ في عمل اللجنة وهو: المساعدة على ضمان حصول اللجنة على كل ما يلزمها من المعلومات والآراء بشأن المسائل قيد المراجعة.

في بداية التحقيق، يتمُّ ترشيح المراقبين لمدة عمل اللجنة وغالباً ما يتمُّ اختيار المرشحين من بين كبار المسؤولين ذوي الخبرة المناسبة للقضايا التي يجري النظر فيها. ويقوم المراقبون بحضور جميع جلسات الاستماع العامة وقد يكون لزاماً عليهم حضور الاجتماعات والجلسات الخاصة.

يعمل المراقب على مساعدة اللجنة في عملها عن طريق توفير المعلومات الأساسية والملاحظات عن الموضوع قيد البحث. وأثناء جلسات الاستماع العلنية يتوقَّع من المراقبين تقديم المعلومات والملاحظات لأمين اللجنة وكذلك توفير المعلومات والملاحظات رداً على أسئلة أعضاء اللجنة. كما يُمكن للمراقب مثلاً اقتراح توجه معين للأسئلة حول استفسارات أو معلومات أساسية بشأن أيٍّ من القضايا التي يجري نقاشها.

يعتبر حجم وتشكيل لجنة مراجعة الحسابات أمرين أساسيين؛ لتفعيل عملياتها واستقلاليتها. وتحتاج اللجنة إلى عددٍ من الخبراء بحيث لا يقلُّ عن الحجم الكافي؛ لضمان قيامها بعملها حتى في حالة وجود شواغر أو حالات الغياب المؤقت، في حين أنه لا ينبغي أن تكون كبيرة الحجم بحيث تصبح اللجنة غير فعّالة وغير منتجة. وقد كان من الأمور التقليدية إيلاء الاهتمام؛ لأنَّ التشكيل يعبر عن توازن الأحزاب في السلطة التشريعية وأن ينعكس ذلك أيضًا في حجم لجنة مراجعة الحسابات البرلمانية. وينبغي أن يكون حجم اللجنة كافيًا؛ لاستيعاب حجم التمثيل الصحيح من كلا الجنسين، وتمثيل جميع الأقليات العرقية والأقليات الأخرى الممثلة في البرلمان.⁽¹⁾

يعد منصب رئيس لجنة مراجعة الحسابات البرلمانية منصبًا حساسًا للغاية وهناك طرق متعددة تستعملها البرلمانات في تحديده. ومن المتبع أن يشغل المنصب أحد أعضاء أحزاب المعارضة وفقًا لتقليد وستمنستر على الأغلب (وإن لم يكن بشكل شمولي). وفي بعض البلدان يشغل منصب رئيس اللجنة أقدم أعضاء اللجان والذي قضى العدد الأكبر من السنوات في عضويتها مقابلة بالأعضاء الآخرين. أما الاختبار الحقيقي لمدى تأثير وجود لجان مراجعة الحسابات البرلمانية فلا ينحصر في قبول التوصيات من جانب السلطة التنفيذية، ولكن يتعداه إلى تنفيذ التوصيات بالكامل وبفعالية، والأهم من ذلك، القدرة على إحداث فرق إيجابي في كفاءة الأداء المالي ونوعية الخدمات المقدّمة⁽²⁾. وغالبًا ما يتطلب ذلك من مراجع الحسابات العام رفع تقرير إلى لجنة مراجعة الحسابات البرلمانية حول عملية التنفيذ. وفي بعض الولايات القضائية، يقوم مراجع الحسابات العام بنشر ملحق للتقرير السنوي يعرض فيه تفاصيل عن مدى التقدّم الحاصل أو عدمه في مجال تنفيذ توصيات لجنة مراجعة الحسابات البرلمانية.

(1) The Constitution Unit, Parliamentary Audit Scrutiny, University College London, 2003

(2) The Fiscal Maze, Hansard Society, 2006

حدد معهد البنك الدولي بعض سمات اللجنة «المثالية» للحسابات العامة وأقترح المعهد طرقاً؛ لتحسين الفعالية كالتالي:

- ينبغي أن تكون اللجنة صغيرة نسبياً، ما بين 5 - 11 عضواً، ويجب ألا يكون أيٌّ منهم وزيراً في الحكومة.
 - يجب أن تتأسس اللجنة شخصية معارضة رفيعة المستوى.
 - يجب أن يكون رئيس اللجنة أقدم برلماني، وعادل ويحظى باحترام مجلس البرلمان.
 - ينبغي أن يتمَّ تعيين اللجنة طوال فترة البرلمان، وأن يتمَّ تزويدها بالموارد الكافية، وبمسؤولين من ذوي الخبرة وبدعم من الخبراء.
 - ينبغي أن تجتمع اللجنة مراراً وبانتظام؛ وأن تعقد جلسات استماع مفتوحة للجمهور؛ ويجب أن يكون هناك نسخاً حرفية كاملة متاحة للتوزيع على الجمهور.
 - الشهود الذين يتمَّ استجوابهم من قِبَل اللجنة ينبغي أن يضموا كبار المسؤولين الحكوميين المسؤولين عن القضايا قيد الدراسة.
 - ينبغي أن تسعى اللجنة جاهدة للوصول إلى إجماع حول تقاريرها.
 - ينبغي أن تكون اللجنة قد وضعت إجراءات مع الحكومة؛ لمتابعة توصياتها وإعلامها بأية إجراءات تمَّ اتخاذها، إن وجدت.
 - ينبغي أن يعقد البرلمان مناقشة سنوية حول عمل اللجنة
- المصدر: دليل البرلمانات: ورقة 4، مصدر سابق.

تجربة كولومبيا البريطانية⁽¹⁾

عند مثول أية مؤسسة قيد التدقيق أمام مكتب مراجع الحسابات العام لجنة الحسابات، يقوم ممثلو المكتب بالطلب من ممثلي المؤسسة تقديم تقارير عن التقدم الحاصل إلى المكتب في غضون فترة زمنية (لا تتعدى الشهر في العادة). ويجب على المؤسسات إصدار الرد كتابياً وتوجيهه إلى مكتب المراجع العام للحسابات. يتم مراجعة جميع الردود الخطية المقدمة من المؤسسات من قبل مكتب المراجع العام للحسابات للتأكد من نزاهة المعلومات المقدمة عن التقدم المحرز في تنفيذ التوصيات الواردة في تقرير المراجع العام للحسابات. وبعد الانتهاء من المراجعة، يرفع مراجع الحسابات العام تقريراً إلى البرلمان يحتوي على رأي المراجع العام عن الحالة التي عرضتها المؤسسة ومن ثم تتم إحالة التقرير إلى اللجنة البرلمانية الدائمة للحسابات العامة. وبعد مراجعة تقرير مراجع الحسابات العام، يجوز للجنة الطلب من ممثلي المؤسسة المثول أمام اللجنة؛ لتقديم المزيد من المعلومات، أو تقديم مثل هذه المعلومات كتابياً إلى اللجنة.

ثانياً: المساءلة البرلمانية

تركز الأسئلة الموجهة إلى السلطة التنفيذية في العادة على قضايا محددة وتُشكّل على الأرجح أحد أكثر عناصر الرقابة التي يعيها الجمهور. ويمكن توجيه الأسئلة شفهيّاً أو كتابياً، وكذلك يُمكن للردود أن تكون شفوية أو كتابية.

ويُمكن، بالاعتماد على النظام المعتمد في الهيئات التشريعية والتنفيذية، معرفة أو عدم معرفة مضمون الأسئلة الشفوية مسبقاً قبل توجيهها. وقد تكون الأسئلة موجهة إلى

(1) http://www.leg.bc.ca/cmt/38thparl/session3-/pac/PAC_FollowUpProcess.pdf

وزير معين في وقت محدد، أو موجهة إلى أي وزير، خلال الجلسات العامة أو بحضور جلسات اللجان. كما قد يكون من الممكن الإجابة عن الأسئلة الشفوية كتابياً، إذا تمّ تقديم الأسئلة مسبقاً، في حال كان الوقت لا يسمح بالإجابة شفويّاً في يوم محدّد.

في حالة الأسئلة الكتابية، يُمكن للسلطة التنفيذية أن تكون قادرة على اختيار الأسئلة التي ترغب في الإجابة عنها. وفي حالة كانت الأسئلة محدودة، أو تطلبت ردّاً فنياً مفصّلاً، يُمكن توجيه السُّؤال وطلب الرّد كتابياً. وتمييز الردود المكتوبة بتوفير المواد التفصيلية التي يُمكن تجميعها وتحليلها وتدقيقها بفعالية أكبر.

تعتبر الموازنات معقّدة جدّاً وحتى في الحالات التي تركز فيها لجان مختلفة في البرلمان على أقسام مختلفة من الموازنة، تملك السلطة التنفيذية - إذا اختارت ذلك - القدرة على إخفاء المعلومات واستخدام سلطاتها بطرائق لا يدركها أعضاء البرلمان. ولذلك يُمكن تأويل الهدف من الرقابة البرلمانية على أنها تعمل على تقليص احتمال حدوث مثل هذا السلوك.

أما الاستجواب الذي يُساعد على القيام بذلك فيشمل⁽¹⁾:

- متابعة مسائل محددة بعمق أكبر بدلاً من الفهم المتوازن لجميع المسائل.
- رصد أنماط النفقات والنتائج على مر الزمن من أجل فهم أفضل للتغيرات.
- وضع معايير لقياس برامج مماثلة في البلدان الأخرى التي قد تبدو مماثلة، وطرح الأسئلة، وتشجيع استخدام المعايير الدولية أو الإقليمية للتقارير للمساعدة في إجراء المقارنات.
- توضيح النتائج والنفقات بحسب الإقليم أو المحافظة بحيث يُمكن مساعدة المواطنين المعنيين بالرقابة.

(1) Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook, GOPAC, 2005

■ استخدام جلسات الاستماع العامة؛ لتشجيع المواطنين على دراسة المعلومات المتعلقة بالموازنة وإبداء أكبر قدر من «الملكية» بالنسبة لـ «التزامات السلطة التنفيذية».

يشكو بعض البرلمانيين من عدم قدرة البرلمان على معاقبة الوزراء الذين لا يستجيبون للمساءلة مما يؤدي إلى إضعاف فعالية الأسئلة. ولذلك تعمل بعض البرلمانات على إصلاح نظامها الداخلي بحيث تكتسب سلطة معاقبة هؤلاء الوزراء أهمية كبرى. ويُمكن أن يتم ذلك، كما في أوغندا، عن طريق الحفاظ على سجل دقيق للعود التي يقطعها كل وزير. وفي حالة فشل الوزراء في متابعة الالتزام بوعودهم يقوم المشرّعون بالإعراب عن استيائهم من خلال قرار برلماني..⁽¹⁾

ثالثاً: استفسارات اللجان

يعود السبب وراء تزايد انتشار اللجان البرلمانية في العالم إلى مسألة ضعف التشريعات وهيمنة السلطة التنفيذية وأصبحت اللجان البرلمانية تُشكّل جزءاً لا يتجزأ من النظام الديمقراطي؛ لأنها من الأدوات الرئيسة المستخدمة في الرقابة على السلطة التنفيذية فضلاً عن المشاركة في صنع القرار. وتقوم اللجان في العادة أكثر من البرلمان بأكمله بتقديم أفضل وسائل للرقابة والتدقيق على مشاريع القوانين من التحيز وعدم الاتساق، ويُمكن لأنشطتها تجاوز الولاءات الشخصية أو الحزبية.⁽²⁾ والواقع أنه يفترض على لجان الرقابة البرلمانية أن تكون منصّة جماعية ومقياساً لضمان مساءلة السلطة التنفيذية.

(1) Johnson J J & Nakamura R T, Orientation Handbook for Members of Parliament, World Bank, 2006

(2) The State of Governance in Bangladesh 2006, BRAC University, 2006

من أفضل الوسائل التي تُساعد على معرفة قوة الهيكل الديمقراطي وقدرته على الاستمرار من خلال وجود الهياكل الفعّالة في نظام اللجان الحيوي. كما ينبغي على البرلمانين العمل من أجل تطوير الأنظمة التي تصرح عن أهداف ونتائج البرامج وتضمن الموازنة والإدارة الملائمة والمساءلة في النظام المالي. ويتضمن هذا اللجان القوية والنشطة، بما في ذلك الشؤون المالية وما شابهها من لجان الرقابة، القادرة على التدقيق في الاتفاقيات مع المؤسسات المالية الدولية، ومتابعة تنفيذ تشريعات مكافحة الفساد من جانب السلطة التنفيذية، وكذلك ضمان تنفيذ السياسات، مثل الخصخصة، بطريقة فعّالة وشفافة وفي الوقت المناسب.

أما اللجان فيمكن تشكيلها على أساس دائم لدورة حياة البرلمان أو على أساس محدد المدة أو/ و من أجل غرض محدد. ويجوز السّماح للجان الدائمة بممارسة الرقابة على وزارات منفردة، أو على مواضيع محددة مرتبطة بالموازنة، والإنفاق العام بصفة عامة، والحدّ من الفقر، أو جهود مكافحة الفساد. ويُمكن تناول التشريعات من قبل لجان خاصّة تمّ إنشاؤها لهذا الغرض أو يُمكن إحالة مشروع قانون إلى لجنة فحص ذات علاقة بالتعامل مع تلك الوزارة.

يوجد في عدد من البرلمانات الإفريقية «لجان ذات ضمانات» من أجل محاسبة الوزراء عن التصريحات والوعود التي يقدمونها للبرلمان. ويُمكن أن تكون مثل هذه اللجان مفيدة في الكشف عن حالات الفساد. كما يتوجّب على اللجان البرلمانية العاملة على مراجعة ومتابعة التقارير تقديم الدعم للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. فمثلا ينبغي على اللجان المالية ضمان تقديم الحكومات للموازنات الشاملة وفي الوقت المناسب ويشمل ذلك الإفصاح عن قيمة الإنفاق على كل إدارة وبرنامج، بالإضافة إلى رفع التقارير عن الأموال التي تمّ جمعها وإنفاقها. ولذلك تعتبر اللجان الدائمة في موقع مثالي لرصد التقدّم الحاصل في توصيات لجان الموازنة البرلمانية، كُُلّ في نطاق عملها.

ينبغي أن يسمح للجان بصلاحيات تحقيق تسمح لها بالوصول إلى حسابات الحكومة، والسجلات والوثائق الأخرى لضمان المساءلة في النفقات الحكومية وإدارة البرامج والخدمات. وينبغي للبرلمان العمل على ضمان استجابة الحكومات للقانون والعمل بناءً على توصيات اللجان. وبالتالي يرتبط نجاح أو فشل اللجان بالصلاحيات المناطة بها ومدى سيطرة مصالح الأحزاب السياسية على نظام عمل اللجان. لكن لن يكون لنظام اللجان أية فعالية في حالة عدم تمكن اللجان من استدعاء الشهود الرئيسيين (بما فيهم موظفي الدولة) للإجابة عن الأسئلة أو طلب وثائق من السلطة التنفيذية، أو في حالة سيطرة حزب الأغلبية على جميع القرارات.

تسمح جميع الديمقراطيات المتقدمة تقريباً، بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة المتحدة، وأستراليا، بعقد جلسات استماع عامة وبت اجتماعات اللجنة على التلفاز. بيد أن قرار البث المتلفز لهذه الاجتماعات يعود في الغالب إلى تقديرات وسائل الإعلام التي تقرر في أمر البث على أساس الأهمية الإخبارية للمسائل قيد البحث، غير أن معظم اللجان تقوم بعقد جلسات استماع عامة يتم الإعلان عنها مسبقاً في المواقع الإلكترونية للبرلمان، وبالتالي تسهيل الوصول إلى عامة الجمهور. وكقاعدة عامة، ينبغي فتح اجتماعات اللجنة أمام الجمهور ووسائل الإعلام وذلك؛ لتحقيق أكبر قدر ممكن من الشفافية، لكن يتوجب على اللجان أخذ القرار بعقد جلساتها أمام الكاميرا فقط عند نقاش مسائل حساسة بوجه خاص⁽¹⁾.

تتضمن الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية أبواباً خاصة بأدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ويشمل ذلك توجيه الأسئلة وطلبات الاستجواب، والتحقيق البرلماني، والمناقشة العامة،... إلخ وتتضمن هذه الأنظمة الإجراءات والشروط التفصيلية المتعلقة باستخدام هذه الأدوات وواجبات الحكومة في التجاوب مع هذه

(1) The Parliamentary Committee System in Pakistan, PILDAT, 2004

الأدوات والحضور أمام المجلس للإجابة عن الاستفسارات أو مناقشة الاستجابات وتقديم البيانات المطلوبة حول الموضوعات المثارة، ومن الواضح أن توجيه الأسئلة للوزراء لا يتبع في الغالب بإجراءات أخرى، في حين يوجد تفاوت بين الأقطار العربية بشأن النتائج المترتبة على الاستجابات فوفقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني والنظام الداخلي لمجلس النواب المصري يمكن أن يتحوّل الاستجواب إلى طلب لطح الثقة بالوزير المعني بينما لا يوجد تطرّق للاستجابات في أنظمة بعض البرلمانات ولا يتضمن البعض الآخر على إجراءات إضافية كطلب حجب الثقة.

رابعاً: المساعدات التنموية

يقع البرلمان في مركز دائرة المساءلة المحلية، لكن حينما توفر المساعدات الدّعم المالي بالاستناد إلى أطر السياسة المحلية يصبح للجهات المانحة تأثيرٌ على عملية وضع وتنفيذ السياسات. وينطبق هذا بصفة خاصة على «سياسة الإقراض التنموية»، وطرق عمل برامج المعونات، وجميع المساعدات ذات الأهداف الواضحة من حيث نتائجها على «الحوكمة». وبدون رقابة البرلمان والهيئات المنتخبة على طبيعة الانخراط في السياسات على المستوى المحلي، فالخطر وارد من أن تؤدي المساعدات إلى تقويض المساءلة المحلية. وبالفعل أدّى الافتقار إلى الشفافية فيما يتعلق بالعمليات التي تمولها المؤسسات الثنائية أو المتعددة الأطراف، فضلاً عن الافتقار إلى الشفافية في عملية الموازنة المحلية إلى تقويض دور السُّلطة التشريعية التي يتوجب عليها الاضطلاع به في المساءلة وجهود مكافحة الفساد. ولهذا تعتبر المبادرات الحالية؛ لضمان الشفافية وبمشاركه فعّالة من أعضاء البرلمان في وضع استراتيجيات المساعدة للدولة، ودعم برامج الحد من الفقر من الأمور الأساسية في إضفاء الشّفافية على السياسة العامة، وتخصيص الموازنات، وقرارات التنفيذ. وتقتح منظمة الشّفافية الدولية بأن يُصرَّ أعضاء البرلمان في الدولة

المانحة والدولة المتلقية للمساعدة على إعطائهم تفاصيل حول تدفقات المعونة وإمكانية الوصول إلى المعلومات التي تفي بالمتطلبات الداخلية والائتمانية.⁽¹⁾

كان مستوى المساءلة في المساعدات التنموية وما يزال منخفضاً تجاه دافعي الضرائب في البلدان المانحة، ويرجع ذلك إلى الطبيعة الخارجية للمساعدات. كذلك لا يجري تقديم المعونات عن طريق الوكالات الثنائية ومنظمات التنمية غير الحكومية فحسب، بل يتم أيضاً من خلال مصارف التنمية متعددة الأطراف، بما فيها البنك الدولي ووكالات الأمم المتحدة المتعددة الأطراف - حيث تكون الأخيرة الوحيدة بين هذه الوكالات التي تعتبر خاضعة للمساءلة بصورة غير مباشرة لدافعي الضرائب.

وفي الوقت نفسه، يكاد المستفيدين من المساعدات في البلدان المتلقية للمعونة - وبخاصة الفئات الفقيرة والمهمشة من السكان - بطبيعتهم في موقع عدم القدرة على محاسبة حكوماتهم أو الحكومات المانحة. وحتى في الوقت الحاضر، تواجه الدول المعتمدة للغاية على المساعدات وضعاً من «المساءلة المختلطة». وليس من غير المعتاد قيام بعض الحكومات برفع التقارير إلى الجهات المانحة الأجنبية في المنتديات مثل: مجموعة البنك الدولي الاستشارية أو اجتماعات نادي باريس (حول الديون) بصورة أكثر تفصيلاً مما تقدمه لمواطنيها عن طريق الحسابات العامة. وذلك وفقاً لشروط الدعم، ولا سيما الشروط الاقتصادية، حيث تسعى الجهات المانحة إلى مساءلة ومحاسبة المستفيدين. فالشروط الاقتصادية، وبخاصة الشروط التي كانت سائدة في الثمانينات وحتى منتصف التسعينات من القرن الماضي، والتي تشمل جانباً واحداً من المساءلة، باتت الآن غير فعّالة وغير مرغوب فيها.

(1) Discussion Paper: Poverty, Aid and Corruption, Transparency International,

يعتبر إعلان باريس بشأن فاعلية المعونات (من حيث الملكية، والمواءمة، والتوافق، والنتائج، والمساءلة المتبادلة⁽¹⁾) علامة بارزة في ترسيخ تعهدات والتزامات الشراكة في إطار من المساءلة المتبادلة المدركة لوجوب عمل المعونات الخارجية وفقاً لاستراتيجيات التنمية المحلية من أجل إحراز الفعالية المنشودة. وتهدف المساءلة المتبادلة إلى وضع علاقات المعونة على أساس تعاقدية ذي اتجاهين، حيث تلتزم الجهات المانحة بتقديم مساعدات فعّالة وتلتزم الدولة المتلقية باستخدام المعونة بشكل جيد. ولا يُمكن تحقيق النتيجة إلا من خلال آليات متأصلة في المساءلة العامة يتمّ خلالها توجيه المساءلة إلى مسؤولي الحكومة والبرلمان والمجتمع المدني والمستفيدين في الدول المتلقية للمساعدات من جهة وإلى المؤسسات المالية الدولية والوكالات المانحة والبرلمانات والمجتمع المدني ولدافعي الضرائب في الدول المانحة من جهة أخرى.

المبادئ التوجيهية لتعزيز الرقابة على المساعدات التنموية من خلال منظومة تعاون البرلمانيين والمانحين.

وضعت منظمة غوباك في المؤتمر السنوي لشبكة العمل البرلماني لعام 2013 بالتعاون مع شبكة العمل البرلماني المعنية بالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي «المبادئ التوجيهية» التي تُعزّز الرقابة من خلال «منظومة تعاون البرلمانيين والمانحين».

وتشجع هذه المبادئ البرلمانيين والحكومات والمؤسسات المالية الدولية على اتخاذ إجراءات وتأسيس أطر عمل تعاون متتظم؛ لضمان تطبيق قواعد حكم أفضل في استخدام الأموال المخصصة للتنمية وهي:

(1) http://www.oecd.org/document/0,3343/18,en_1_35401554_3236398_2649_1,00_1_1_.html

إطار العمل التنظيمي:

1. في إطار ترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة، فإننا نشجع البرلمانيين على الإلمام إلمامًا جيدًا بإطار عملهم القانوني المحلي، وإقرار - إن أمكن - تشريعًا يكفل لهم الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالعمل الذي يزاوله ممثليهم المعينين في مجالس إدارات المؤسسات المالية الدولية والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف.
2. يجب إدراج المنح والاعتمادات والقروض في ميزانية الحكومة - إن لم يكن هذا مطبقًا من قبل - أو إيجاد وسائل ملائمة؛ لتحقيق الشفافية، لكي يتمكن المشرعون من فحص الإنفاق المالي بشكل مناسب.
3. ينبغي على الدول المتلقية للمساعدات أن تدرج ما تتلقاه من تمويل في ميزانياتها التي تُعرض على البرلمان.
4. على البرلمانات طلب تقارير سنوية عن المشروعات المتعلقة ببرامج وأنشطة المانحين الدوليين، وهذا من خلال أفرعهم التنفيذية.
5. يجب على مسؤولي المؤسسات المالية الدولية والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف أن تشجع على الامتثال لهذه المبادئ التوجيهية في جميع أنحاء منظماتها.

القدرات:

1. يجب على المشرعين أن يسعوا للحصول على دعم خبراتي؛ لتعزيز قدراتهم على فهم وتحسين الدور الرقابي للبرلمان، بما في ذلك الرقابة على الميزانية.
2. ينبغي على المشرعين تطبيق نظام المراجعة ورصد الحسابات للتيقن من الحصول على موافقة البرلمان على المنح والاعتمادات والقروض الخارجية.
3. الاتفاقيات الأخرى التي تبرمها الحكومة مع المؤسسات المالية الدولية.

4. يجب على البرلمانين في الدول التي تقيّد بتطبيق الشّفاية والاطلاع على المعلومات أن يسعوا للحصول على دعم من منظمات دولية كمنظمة «غوباك» وشبكة العمل البرلمانية، والمؤسسات المانحة مثل: مجموعة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمصارف الإقليمية، حتى يتسنى لهم تطوير وتحسين مؤسساتهم وتعزيز القدرات ككُلّ، كما يجب حثّ المشترعين على تشكيل مجموعات عمل؛ لتعميق فهمهم بعملية المشاركة مع هذه المنظمات و/ أو حضور اجتماعات إقليمية.

المشاركة:

1. يتمّ تشجيع المشترعين ومسؤولي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على الالتقاء معاً وتبادل الرأي بشأن المشروعات / البرامج والقروض التي يتمّ النظر فيها، ويجب على البنك الدولي وصندوق النقد الدولي أن يتجاوزا حدود التوعية البرلمانية، ويجرياً حسب الإمكان مشاورات برلمانية مخصّصة لهذا الغرض، ولضمان حدوث تأثير قوي، يتمّ تشجيع جميع الأطراف على تأسيس علاقة عمل مبكّرة في عملية التخطيط على نحو مسبق. تتضمن الآليات القائمة التي يمكن تنفيذها أو تحسينها عبر مجموعات العمل، والتواصل الاعتيادي و/ أو المشاورات الروتينية.

2. يجب على المنظمات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي أن يوصيا مكاتبهم القطرية وبعثاتهم الزائرة بالاجتماع - على نحو منتظم - مع ممثلين من مختلف الأحزاب السياسية للتيقن من أخذ العوامل السياسية لمشروعاتهم في الاعتبار. وعلى المشترعين محاولة الوصول إلى الموظفين للتواصل معهم.

3. تشجيع ممثلي المؤسسات المالية الدولية والمصارف الإنمائية المتعدّدة الأطراف على اعتماد مبدأ التشاور مع البرلمانين واعتباره جزءاً من المراحل الأولى لعملية

اتخاذ القرار في إدارة المشروع والقرض، في ظل التأكد من إمام البرلمانين إمامًا ملائمًا بإجراءات التشاور.

4. إقرارًا بالبند الأول من المادة الخامسة للنظام الأساسي لصندوق النقد الدولي، يجب على المشترعين أن يستعملوا كافة السبل الحكيمه في عملهم مع الهيئة المالية التي تم تعيينها كجهة رئيسة مسؤولة عن التواصل مع صندوق النقد الدولي مثل: وزارة المالية أو البنك المركزي أو صندوق تحقيق الاستقرار المتوازن أو أية وكالات مالية أخرى ملائمة وبالتوازي، يجب أن يشجع صندوق النقد الدولي نظيره الوطني على التشاور مع البرلمانين قبل وضع الصيغة النهائية لاتفاقيات القروض.

5. على البرلمانين أن يضغطوا على حكوماتهم؛ لضمان المشاركة في العملية والدعوة لإجراء تغييرات قانونية أو تنظيمية حسبما تقتضي الحاجة. ومن أمثلة ذلك: القوانين الخاصة بالوصول إلى المعلومات، وإنشاء بنية تحتية لحكومة إلكترونية - كلما أمكن ذلك -؛ لتخفيض الحد ما بين العرض والطلب في الجوانب المتعلقة بالفساد.

6. يجب على البرلمانين أن يطالبوا بالانفتاح والشفافية في المشروعات والبرامج الحكومية كافة التي تمولها مؤسسات مالية دولية، وكذلك الاتفاقيات التي تُوقع بموجب هذه المشروعات. ويتعين على البرلمانين أيضًا أن يبذلوا ما يستطيعوا من جهود لاستثمار المعلومات المتاحة علنًا من قبل.

المصدر: المنظمة العالمية للبرلمانين ضد الفساد.

http://gopacnetwork.org/Docs/GOPAC_PN%20Guidelines_FINAL_AR.pdf

خامساً: الخطط الاستراتيجية للحد من الفقر

إن الأوراق الاستراتيجية للحد من الفقر هي خطط أعدت في البلدان ذات الدخل المنخفض والتي تصف الاقتصاد الكلي والسياسات الهيكلية والاجتماعية، والبرامج التي ستتبعها الدول؛ لتعزيز النمو والحد من الفقر. والغرض هو تطوير هذه الأوراق من خلال عملية تشاركية شاملة للأطراف ذات العلاقة على الصعيدين: المحلي وشركاء التنمية الخارجيين الذين يعملون على المساعدة في توفير التمويل للخطة.

وخلافاً للخطط التي تركز فقط على سياسة الاقتصاد الكلي، تركز أوراق استراتيجية الحد من الفقر على أن تصبح:

- موجهة من قبل الدولة المضيفة ويتم وضعها بمساعدة المجتمع المدني.
 - موجهة نحو تحقيق النتائج التي من شأنها مساعدة الفقراء.
 - شاملة في الهجوم على الفقر من أبعاد متعددة.
 - موجهة نحو الشراكة، وبمشاركة من الحكومة والأطراف الداخلية ذات العلاقة والمحليين، والجهات المانحة.
 - مرتكزة إلى رؤية طويلة الأجل للحد من الفقر.
- يُمكن للمجالس التشريعية والمشرّعين الإسهام بشكل كبير في عملية وضع أوراق استراتيجية الحد من الفقر وذلك لثلاثة أسباب هي:

1. نظراً لمحافظة المشرّعين في كثير من الأنظمة على علاقات وثيقة مع المواطنين والمجموعات والزعماء في دوائهم، وغالباً ما يكون المشرعون أنفسهم من القادة، يُمكنهم المساعدة في ضمان المشاركة المحلية في التنمية الوطنية والاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر. ويُمكن للمشرّعين الاشتراك أو حتى

- إستضافة جلسات الاستماع العامة التي يتمّ من خلالها الحصول على مساهمة المواطن والجماعة في وضع استراتيجيات الحدّ من الفقر.
2. يجبُ على المشرّعين البقاء على اطلاع باستراتيجيات الحدّ من الفقر، بوصفها إحدى وظائفهم الرقابية؛ والتأكد من تطبيقها بأمانة في أوطانهم.
3. يُمكن للمشرعين عقد جلسات استماع بعد أن يتمّ وضع استراتيجيات الحدّ من الفقر لبعض الوقت، من أجل تحديد مدى نجاح خطة العمل واقتراح إجراء تعديلات على الخطة إذا اقتضى الأمر.⁽¹⁾

(1) Johnson J J & Nakamura R T, Orientation Handbook for Members of Parliament, World Bank, 2006

الرُّكن الرَّابِع: العَلاقات الرِّقابِيَّة

يتمُّ استكمال وتعزيز عمل لجان الرقابة البرلمانية من خلال الرقابة التي تمارسها المؤسسات المستقلة، مثل: المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات وهيئات مكافحة الفساد، وديوان المظالم التي ترفع تقاريرها إلى البرلمان. وينبغي للبرلمانات تطوير علاقات التعاون مع هذه المؤسسات. وبدون مراجعة مستقلة للحسابات أو هيئة لمكافحة الفساد، قد لا يتمكن المشرعون من التحقيق في مالية الحكومة على نحوٍ فعّال. وعلى العكس من ذلك، يُمكن للنتائج التي توصلت إليها سلطات مكافحة الفساد ان تكون أقل إثارة؛ لاستجابة الحكومة بدون تمحيص من البرلمان أو تغطية من وسائل الإعلام. ولضمان فعالية مؤسسات مراجعة الحسابات، يتوجّب على أعضاء البرلمان القيام بالمتابعة الفعّالة من خلال فحص ومراجعة تقارير البرامج والنفقات الحكومية، وكذلك ينبغي عليهم الطلب من المؤسسات المعنية بالرقابة القيام بالتحقيق في الحالات المشتبه فيها بالفساد أو سوء الإدارة.⁽¹⁾

أولاً: المراقب العام أو مراجع الحسابات العامة

كثيراً ما ينظر إلى المراقب العام كخصم لأعضاء البرلمان، لكن في الواقع يجب أن ينظر إليه باعتباره شخصاً قادراً على دعم الرقابة البرلمانية ودعم رقابة لجنة الموازنة العامة البرلمانية من خلال تزويدها بالمعلومات التي تتطلبها. ويتوقف دور المراقب العام على درجة استقلاله عن الحكومة بوصفه أحد أكبر مكاتب الدولة. إذ يكاد يكون من المقبول

(1) Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook, GOPAC, 2005

عالمياً إسناد مرجعية المراقب العام إلى السلطة التشريعية وبالتالي تجري محاسبته ومساءلته أمام البرلمان. كما تتراوح العلاقة بين المراقب العام وبين لجنة الموازنة و/ أو المالية من بلد إلى آخر وتتطور بصورة مختلفة في السياقات والاختصاصات المختلفة. ويتم التعبير عن هذا الاستقلال بالعديد من الطرق - كالتعيين، ومدة الحياة أو الخدمة في المنصب، وأساليب الرقابة وإزالتها، والتمويل، والحصانات.

يصدر قرار تعيين رئيس ديوان المحاسبة الأردني الملك وفقاً لأحكام المادة 5 من قانون ديوان المحاسبة لعام 1952 وذلك بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، وفي الوقت نفسه لا يجري عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب باستثناء حالة واحدة وهي غياب المجلس حينها يستطيع الملك بناءً على تنسيب مجلس الوزراء عزله أو إقالته، أما في فلسطين، يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء وبعد المصادقة على تعيينه بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي، وحددت مدة رئاسة الديوان بسبع سنوات لفترة واحدة غير قابلة للتجديد. كما لا يجوز عزل رئيس الديوان لأي سبب من الأسباب إلا بالأغلبية المطلقة للمجلس، ويحدد الراتب والحقوق المالية الأخرى لرئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية ومصادقة المجلس التشريعي وينشر القرار في الوقائع الفلسطينية/ الجريدة الرسمية.

ويمكن للجان الأخرى عدا اللجنة المالية/ الموازنة، الاستفادة من خبرات وموارد مراقب الدولة. كما أن الملخصات الإعلامية حول القضايا المالية الرئيسية الخاصة بكل وزارة ذات قيمة بالنسبة إلى لجان الفحص التي تنص على ضرورة عدم تقويض العلاقة الأساسية بين البرلمان والمراقب العام.⁽¹⁾

(1) The Constitution Unit, Parliamentary Audit Scrutiny, University College London, 2003

دور المراقب العام أو ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالإيرادات والنفقات

يكون ديوان المحاسبة فيما يتعلّق بالإيرادات مسؤولاً عن:

- التّدقيق في تحقّقات الضّرائب والرّسوم والعوائد المختلفة للتّأكد من أن تقديرها وتحقيقها قد تمتا وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
- التّدقيق في معاملات بيع الأراضى والعقارات الأميرية وتفويضها وتأجيرها.
- التّدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها للتّأكد من أن التحصيل يجري في أوقاته المعينة وفقاً للقوانين والأنظمة المتعلّقة بها ومن أن قانون جباية الأموال الأميرية قد جرى تطبيقه على المكلّفين الذين تخلّفوا عن الدّفْع ومن أن التحصيلات قد دفعت لصندوق الخزينة وقيدت في الفصول والمواد المخصّصة لها في الموازنة العامة.
- التّدقيق في معاملات شطب الإيرادات والإعفاء منها للتّأكد من عدم إجراء شطب وإعفاء في غير الحالات والأصول المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها.

يكون ديوان المحاسبة أو المراقب العام فيما يتعلّق بالنفقات مسؤولاً عن:

- التّدقيق في النفقات للتّأكد من صرفها للأغراض التي خصّصت لها ومن أن الصرف قد تمّ وفقاً للقوانين والأنظمة.
- التّدقيق في المستندات والوثائق المقدّمة تأييداً للصرف للتّأكد من صحتها ومن مطابقتها قيمها لما هو مثبت في القيود.
- التّأكد من أن إصدار أوامر الصرف تم حسب الأصول الصحيحة ومن قبّل الجهات المختصّة.

- التأكد من أن النفقات قيّدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة.
- التأكد من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الموازنة إلا بعد الترخيص بذلك من الجهات المختصة.
- التأكد من أسباب عدم الصّرف لكل أو بعض المخصصات التي رصدت للأعمال الجديدة.
- التأكد من تنفيذ أحكام قانون الموازنة العامة ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه.

المصدر: دليل دورة الموازنة، <https://www.gbd.gov.jo/Uploads/Files/manuals/budget-cycle-guide.pdf>

أجهزة الرقابة العامة في الأقطار العربية وعلاقتها بالبرلمان

تمثّل أجهزة الرقابة العامة ومكافحة الفساد أدوات مهمة للرقابة على إدارة المال العام وحسن سير العمل في الإدارات العامة وجودة الخدمات العامة المقدّمة للجمهور، كما تعتبر أجهزة الرقابة العامة ودواوين المحاسبة أجهزة مساعدة للبرلمانات في تحديد مواقع الخلل في إدارة الشّأن العام وتعتمد البرلمانات تقاريرها الدورية والخاصة التي تقدم لها كأساس لمسألة المسؤولين عن التجاوزات، وكذلك توفر هذه الأجهزة للجمهور آليات؛ لتقديم الشكاوى والبلاغات عن التجاوزات في الإدارات العامة وشبهات الفساد، وتُشكّل تقاريرها المنشورة أو التي يجري نقاشها في البرلمانات في جلسات علنية مفتوحة مصدرًا مهمًا للاطلاع على المعلومات المتعلقة بأداء الإدارة العامة والمالية العامة.

وتتضمن التشريعات الناظمة لعمل أجهزة الرقابة العامة في معظم الأقطار العربية العديد من النصوص حول مهامها وصلاحياتها الرقابية وحدود هذه الصلاحيات سواء من حيث الموضوع: (المال العام والإدارة العامة) أو من حيث الجهات الخاضعة لرقابتها، واختصاصاتها بمتابعة شكاوى وبلاغات الجمهور وعلاقتها بالبرلمانات، كما يُشير إلى ذلك قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004 والقانون رقم 18 لسنة 2017 المعدّل له في فلسطين، وقانون رقم 39 لسنة 1992 بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في اليمن، وقانون تنظيم المحاسبة والمرسوم الاشتراعي رقم 118 لسنة 1959 المعدل بقانون رقم 222 لسنة 2012 في لبنان، والقانون الأساسي رقم 41 لسنة 2019 المعدّل لمحكمة المحاسبات في تونس، وقانون رقم 54 لسنة 1964 المعدل بقانون رقم 207 لسنة 2017 بشأن الرقابة الإدارية في مصر، وقانون المجلس الأعلى للمحاسبات الذي تعزّزت أهميته بموجب دستور 2011 في المغرب وقانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 وتعديلاته في الأردن.

المصدر: أحمد مصلح وآخرون، دراسة الواقع القانوني والإجرائي للمساءلة الاجتماعية في العالم العربي، الشبكة العربية للمساءلة الاجتماعية - أنسا، 2020.

العلاقة بين مجلس النواب وديوان المحاسبة في الأردن

تعتبر العلاقة بين مجلس النواب وديوان المحاسبة علاقة تكاملية ومحورية، تتمثل في الدور الذي يطلع به ديوان المحاسبة في ممارسة سلطاته الدستورية والقانونية على الجهات الخاضعة له، وهو الجهاز الرقابي المالي الأعلى بالمملكة الأردنية الهاشمية، والذي ينوب عن البرلمان في الرقابة على أعمال السُّلطة

التنفيذية والمؤسسات التابعة لها، لاسيما أنه يقوم بحماية المال الحكومي العام من خلال دوره في الرقابة، والتي حددها قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952م وتعديلاته. وتتمثل رسالة ديوان المحاسبة في ممارسة جميع مهامه المتعلقة بالرقابة المالية، وتنفيذ الخطط الحكومية، وتحسين الأداء الحكومي، ومتابعة الرقابة القانونية على القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية وغيرها، على أن يقوم بعرض نشاطه الرقابي على مجلس النواب، وذلك باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، ومساءلتها عن نتائج أعمالها، وسياسات تنفيذ قراراتها.

يسعى الديوان إلى تحقيق العديد من الأهداف منها، المحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه بصورة قانونية وفعّالة، والعمل على تطوير إدارة المال العام والتحقق من صحة الصرف طبقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات السارية المفعول، والتنبيه إلى أوجه النقص في التشريعات: المالية والإدارية المعمول بها، واقتراح وسائل معالجتها، والتعاون مع المؤسسات المحلية والإقليمية والعالمية للارتقاء بالعمل الرقابي، والتأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها، والتثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية تتم وفقاً للتشريعات النافذة.

وتأسيساً على ما سبق فإن لديوان المحاسبة دوراً أصيلاً ومركزي في اضطلاع مجلس النواب بممارسة أدواره التشريعية والرقابية على حدّ سواء، حيث يتم التنسيق بين ديوان المحاسبة ومجلس النواب من أجل مناقشة التقارير الشهرية والسنوية التي يُعدّها الديوان والتي تشتمل على أهم الإنجازات المتعلقة بقيمة الوفر المالي الحكومي الناجم عن مساهمة الديوان في تخفيضه لنفقات المالية العامة،

/ أو الزيادة في تحصيل الإيرادات الحكومية العامة، ومناقشة التجاوزات التي يتمُّ رصدها من قِبَل الديوان.

ويتمُّ ذلك وفقاً للأطر المؤسسية في مجلس النواب ولاسيما الأمانة العامة للمجلس في تنسيق آلية مناقشة تلك التقارير واعداد الملخصات بأهم المخرجات الرقابية القائمة، ومتابعة التوصيات الصَّادرة عن مجلس النواب وتنفيذها من قِبَل السُّلطة التنفيذية، وبالتنسيق مع مختلف المديرات الرقابية في الديوان، وصولاً إلى تنفيذ تلك التوصيات.

وبالاطلاع على الأدوار التي يقوم بها الديوان بموجب قانون ديوان المحاسبة نجد بأن تلك الأدوار تُشكّل القاعدة والأساس العملي والمؤسسي لممارسة أعضاء مجلس النواب لأدوارهم الرقابية من خلال توجيه الأسئلة والاستجابات وغيرها، والتي تنطلق تلك المهام من مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الأمانات والسُّلف والقروض والتسويات والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون، وتقديم المشورة في المجالات المحاسبية للأجهزة الرسمية الخاضعة لرقابة الديوان، حيث يقدم ديوان المحاسبة تقريراً سنوياً لكل سنة مالية إلى مجلس النواب ويتضمن هذا التقرير خلاصة أعمال ديوان المحاسبة الرقابية في مجال التدقيق، ومراقبة واردات الدولة ونفقاتها، وبيان المخالفات القانونية والمالية المرتكبة من قِبَل الدوائر والمؤسسات الحكومية التي كلف الديوان بالتدقيق عليها، والمسؤولية المترتبة عليها وملاحظاتها على تلك المخالفات، وذلك في بدء كل دورة عادية، أو كلما طلب مجلس النواب ذلك، كما أن القانون أعطى صلاحيات لرئيس ديوان المحاسبة في أي وقت أن يقدم لمجلس النواب تقارير خاصة، يلفت فيها نظره إلى أمور يرى أن من الخطر أو الأهمية بحيث يستلزم تعجيل النظر فيها ومناقشتها.

ويحظى ديوان المحاسبة بموجب القانون المنشئ له بطابع من الاستقرار المؤسسي والوظيفي؛ لتمكينه من ممارسة مهامه حيث لا يجوز عزل أو نقل أو إحالة رئيس الديوان إلى التقاعد، أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب إذا كان مجتمعاً، أو بموافقة الملك بناءً على تنسيب رئيس الوزراء إذا كان المجلس غير مجتمع، على أن يتمّ تبليغ المجلس عند اجتماعه ما اتخذ بحقه من إجراءات مشفوعة بالإيضاح اللازم.

وترتيباً على ما سبق، يُمكن القول: إنّ ديوان المحاسبة يدعم عمل مجلس النواب عندما ينوب عنه في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، بينما يدعم مجلس النواب ديوان المحاسبة من خلال إصدار النصوص التشريعية التي تدعم استقلالية الديوان قانونياً ومالياً ووظيفياً، لتمكينه من أداء دوره بالشكل المطلوب، وتبصير الشعب بحقيقة الأوضاع المالية والاقتصادية بالمملكة.

كما أن مجلس النواب دأب على مناقشة تقارير ديوان المحاسبة خلال الفترات الزمنية الماضية، وممارسة أدواره الرقابية بموجب النظام الداخلي لمجلس النواب بالاستناد إلى مخرجات تلك التقارير، ومجلس النواب وديوان المحاسبة في تنسيق دائم في ما يتعلق بتزويد المجلس بالاستشارات اللازمة لأعضائه والمتعلقة بعمل أجهزة الدولة المختلفة انطلاقاً من دور المجلس الرقابي ومتابعة أعمال السلطة التنفيذية.

المصدر: مقتبس عن مجلس النواب الأردني.

<https://representatives.jo/Ar/Pages>

حدد الباب الثالث من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي علاقة مجلس النواب بالمجلس الأعلى للحسابات على النحو التالي:

المادة 328 تطبيقاً لأحكام الفصل 148 من الدستور، والمادة 66 من القانون التنظيمي لقانون المالية، يقدم المجلس الأعلى للحسابات مساعدته إلى مجلس النواب بمناسبة إحالته للتقرير الذي أنجزه حول تنفيذ قانون المالية من خلال الإجابة عن طلبات التوضيح والاستفسارات الموجهة إليه أو المعروضة عليه من قِبَل رئيس مجلس النواب، بمناسبة دراسته التقرير المذكور والتصريح العام للمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين والحساب العام للمملكة المرفق بهذا التقرير.

المادة 329 علاوة على الأجوبة التي يُقدّمها المجلس الأعلى للحسابات لمجلس النواب على طلب التوضيحات المقدمة إليه، بمناسبة دراسة ومناقشة مشروع قانون التصفية، يُمكن لمجلس النواب طلب المساعدة في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، وتوجيه أسئلة واستشارات إلى المجلس الأعلى للحسابات تخصُّ مجالات التشريع والرقابة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة، المدرجة ضمن وظائف مجلس النواب ومهامه، وذلك من خلال:

- طلب إبداء الرأي بشأن كل مقتضٍ تشريعي ذي طابع مالي أو له انعكاس مالي، واردة في مشروع أو مقترح قانون معروض على المجلس من أجل الدراسة والمناقشة والتصويت في الجلسة العامة، أو على اللجان الدائمة المختصة لنفس الغرض.

- توجيه أسئلة من أجل طلب توضيح أو طلب تقديم بيانات أو معلومات حول منظومة الرقابة على المالية العامة، وتقييمها، وكيفية ممارستها.

- إعداد كل دراسة لحساب المجلس، أو مساعدته على إعدادها، حول واقع تدبير المالية العامة من قِبَل المصالح العمومية، وتقييم حصيلته تنفيذ قوانين المالية.

المادة 330 توجّه طلبات المجلس ولجانه الدائمة من أجل الحصول على مساعدة المجلس الأعلى للحسابات، وأجوبته عن الأسئلة والاستشارات المطلوبة بواسطة رئيس المجلس.

المادة 331 يقدم الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات عرضاً عن أعمال هذا الأخير أمام البرلمان، ويكون متبوعاً بمناقشة داخل كل مجلس على حدة بين أعضائه وبين الحكومة. يحدد تاريخ انعقاد هذه الجلسة المشتركة باتفاق مع الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات.

ثانياً: هيئات مكافحة الفساد

تعتبر الهيئات التي أنشئت خصيصاً؛ لمنع الفساد مصدراً مهماً للبرلمان في مراقبة الإنفاق العام في العديد من البلدان. وتعمل هيئات مكافحة الفساد المستقلة، والتي تناط بها صلاحية إجراء التحقيقات وإنفاذ القانون، على رفع تقاريرها إلى البرلمان وتعزيز عمل مراجع الحسابات العامة وعمل شبكة البرلمانين ضد الفساد.

تختلف هيئات مكافحة الفساد في بنيتها ووظائفها وسلطاتها. وفي حين تنشئ معظم الدول هيئات مستقلة بذاتها (حيثما يتبع نموذج مفوضية مكافحة الفساد) تختار دول أخرى، مثل: مصر والبحرين، الجمع بين هيئات مكافحة الفساد وهيئات الرقابة الأخرى - مع الجهاز المركزي للمحاسبات/ ديوان الرقابة المالية على الأغلب. وبالرغم من وجود عدد من النماذج المختلفة لهيئات مكافحة الفساد، يستند النموذج العربي إلى الهيئات التي ترفع تقاريرها إلى السلطة التشريعية ورئيس السلطة التنفيذية (رئيس

الدولة). والتي تتمتع باستقلالية عن السلطتين: التنفيذية والقضائية للدولة. ويتجسد النموذج البرلماني في الهيئة اليمنية الوطنية العليا لمكافحة الفساد والتي تبني نهجاً وقائياً لمكافحة الفساد.

وتنصُّ التشريعات النازمة لعمل هيئات مكافحة الفساد في بعض الأقطار على مهام وصلاحيات هذه الهيئات في مكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة ورفع وعي المواطنين بمخاطر الفساد وأهمية مكافحته، ويتضمن العديد منها النص على علاقة هذه الهيئات بالبرلمانات ورفع تقاريرها لها، وعلى تعزيز إسهام ومشاركة مؤسسات المجتمع المدني في الأنشطة المناهضة للفساد وعلى أهمية قيام المواطنين بتقديم البلاغات عن شبهات الفساد وتوفير الحماية للمبلغين والخبراء والشهود في قضايا الفساد وهي نصوص تعزز من دور المساءلة الاجتماعية في قضايا الفساد. ويبرز في هذا المجال قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته في فلسطين، وقانون رقم 39 لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد في اليمن، وقانون مكافحة الفساد في القطاع العام رقم 175 لسنة 2020 وقانون حماية كاشفي الفساد رقم 83 لسنة 2018 في لبنان، والقانون الأساسي رقم 59 لسنة 2017 بشأن هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد والقانون الأساسي رقم 10 لسنة 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين في تونس، وقانون تشكيل الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها وقانون حماية الشهود والمبلغين والخبراء في قضايا الفساد في المغرب، وقانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لعام 2006 وتعديلاته في الأردن.⁽¹⁾

(1) أحمد مصلح مصلح وآخرون، مصدر سابق.

اختصاصات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في تونس

- اقتراح سياسات مكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها بالاتصال مع الجهات المعنية.
- إصدار المبادئ التوجيهية العامة بالاتصال مع الجهات المعنية؛ لمنع الفساد وتوفير نظم ملائمة لكشفه.
- الكشف عن مواطن الفساد في القطاعين: العام والخاص.
- تلقي الشكاوى والإشعارات حول حالات الفساد والتحقيق فيها وإحالتها على الجهات المعنية بما في ذلك القضاء.
- إبداء الرأي في مشاريع النصوص القانونية والترتيبية ذات العلاقة بمكافحة الفساد.
- تيسير الاتصال بين مختلف المصالح والجهات المعنية لمكافحة الفساد وتدعيم التفاعل فيما بينها.
- جمع المعطيات والبيانات والإحصائيات المتعلقة بالفساد؛ لإحداث قاعدة بيانات بهدف استغلالها في إنجاز المهام الموكولة لها.
- نشر الوعي الاجتماعي بمخاطر الفساد عن طريق الحملات التوعوية وإقامة الندوات واللقاءات وإصدار النشرات والأدلة وتنظيم الدورات التدريبية والإشراف على برامج التكوين.
- إنجاز البحوث والدراسات ذات العلاقة بمكافحة الفساد أو المساعدة على إنجازها.

المصدر: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، [/https://inlucc.tn](https://inlucc.tn)

يفترض النموذج البرلماني وجود عمل برلماني فعال مع قدرة الموازنة على تمويل الهيئات التي تقوم بمساءلة ومحاسبة السلطة التنفيذية. وفي البلدان التي تتبع النموذج البرلماني لهيئات مكافحة الفساد تعتبر المساءلة من مسؤوليات السلطة التشريعية التي

تتلقى التقارير وتقوم بالرقابة. إلا أنه في غياب الاستقلال، تواجه الهيئات مصاعب خطيرة. فمن الضروري منح الهيئة والعاملين فيها حق التحقيق والتقصي عن الإثراء غير المشروع لكبار المسؤولين، بمن فيهم المحيطون برأس السلطة التنفيذية ومسؤولو الأمن، وذلك من خلال حقها في الاطلاع على الذمم المالية لهؤلاء الأشخاص، والتأكد من مصادر الأموال التي جمعوها، ومعرفة إن كان لها علاقة بسوء استخدام الموقع العام. كما أن من الضروري أيضاً لزيادة فعالية الهيئة إعطاؤها حق التحفظ على الأموال والأوراق ذات العلاقة بوجود شبهة فساد، واستدعاء الشهود وإحالة المتهمين إلى النيابة العامة. أما فيما يتعلق بصلاحيه هذا الترتيب؛ ليكون نموذجاً يُحتذى به في جميع الأقطار العربية؛ فهذا يعتمد إلى حد كبير على مدى سماح البنية السياسية لهذا البلد أو ذلك في هذا الأمر، إذ ما يزال بعض هذه الأقطار لا يتمتع بمجالس تشريعية منتخبة أو بقضاء مستقل أو بسيادة القانون.

تتطلب هيئات مكافحة الفساد الأمور التالية:

- أن يتوفر قانون ناظم لعملها.
- أن تكون مطابقة للمعايير الأساسية من استقلالية ومهنية وفعالية وخضوع الجميع لسلطتها.
- أن تحترم المعايير العالمية لحقوق الإنسان وتحافظ عليها.
- أن تكون قراراتها خاضعة للاستئناف القضائي.
- أن تكون قادرة على الصمود أمام تغيرات نظام الحكم.

ومن أحد أشكال عمل هيئات مكافحة الفساد ذلك الذي يركز إلى نشر تقارير الارشءاء كاستراتيجية؛ لتعزيز الوقاية والتعليم. وأحد الأمثلة على الكشف العلني عن الارشءاء يكمن في تقرير لجنة أريوبا في تنزانيا حين انفجرت فضيحة الفساد في الشرطة أوائل التسعينات. فحتى الباعة المتجولون أجبروا على دفع الرشاوى للميليشيا في دار

السلام، وهو الفعل الذي انتهك «المعايير الاجتماعية للعدالة الاقتصادية حيث يدفع الفقراء أقل الأسعار مقابل الحصول على الخدمات».

لكن في عام 1995 تمّ تشكيل هيئة تحقيق رئاسية أعضاؤها من لجنة القانون حول الأخلاق للقادة المحليين، والمعروفة أيضًا باسم لجنة اريوبا. وبتمويل ودعم من البنك الدولي، قامت الحكومة التنزانية بنشر تقرير هيئة اريوبا، والذي مسّ العديد من المسؤولين بينهم الرئيس السابق علي حسن مويني، وبعض الوزراء والمسؤولين على مستوى رفيع في الخدمة المدنية.⁽¹⁾

هيئات مكافحة الفساد في العالم العربي

منذ أن اعتمدت الجمعية العمومية الأمم المتحدة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في شهر تشرين الأول/أكتوبر 2003 وفتح باب المصادقة عليها، قامت معظم الدول العربية باتخاذ العديد من التدابير والإجراءات التي تضمنتها الاتفاقية. وصادقت معظم الدول العربية على الاتفاقية، كما أنشأت 11 دولة هيئات لمكافحة الفساد ووضعت القوانين اللازمة لعملها وهذه الدول هي: الأردن، والجزائر، وتونس، والمغرب، وفلسطين، وليبيا، والعراق، واليمن، والسعودية، والكويت وجزر القمر. كما قام العديد من هذه الدول بإجراء تعديلات تشريعية لمواءمة قوانينها الوطنية مع مقتضيات استراتيجية الاتفاقية ووضعت بعضها خططاً لمكافحة الفساد.

المصدر: هيئات مكافحة الفساد العربية نظرة نحو المستقبل، https://www.63521002-slideshare.net/jamaity_tn/ss

63521002-slideshare.net/jamaity_tn/ss

(1) Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?, World Bank, 2004

حدد الباب الحادي عشر من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب في تونس العلاقة مع الهيئات العامة الرقابية (الحوار مع الهيئات) كما يلي:

الفصل 159: يضبط مكتب المجلس جلسات عامة سنوية للحوار خاصة مع الهيئات التالية: - هيئة الانتخابات - هيئة الاتصال السمعي البصري - هيئة حقوق الإنسان - هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة - هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد - هيئة الحقيقة والكرامة - الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب - المجلس الأعلى للقضاء، ويحدد مكتب المجلس مواعيد تلك الجلسات العامة.

الفصل 160: يحيل مكتب المجلس تقرير كل من الهيئات المعنية حال وروده إلى اللجنة المختصة للاطلاع وإبداء الرأي وإعداد ملاحظات تضمن صلب التقرير في أجل أسبوع من تاريخ إحالة التقرير إليها.

ثالثاً: الخدمة العامة

من المهم في ممارسة عملية الحكم وجود كوادر غير حزبية بين موظفي قطاع الخدمة العامة وينطبق هذا أيضاً على البرلمان والسلطة التنفيذية. وعالمياً، يختلف مركز موظفي الخدمة العامة في بعض البلدان، عندما يتم تعيين الموظفين أو جزءاً منهم بدون مشاركة السلطة التنفيذية باستثناء تعيين كبار الموظفين التي جرى إقرارها من قبل وزراء أو مجلس النواب.

توصي أفضل الممارسات بضرورة وجود موظفين مستقلين في البرلمان يجري تعيينهم على أساس الجدارة.⁽¹⁾ بهدف إيجاد كادر مؤهل تأهيلاً جيداً من ذوي الاختصاص والولاء والخبرة في الإجراءات الحكومية.

ونظراً للفرص المحدودة لموظفي الخدمة العامة أحياناً، وازدياد المنافسة في سوق العمل يُمثل الاحتفاظ بالموظفين تحدياً دائماً ومثلما يجب أن يعتمد تعيين موظفي الخدمة العامة على مبدأ الجدارة، ولكن توجد أيضاً حاجة إلى وجود تكافؤ الفرص واستراتيجيات وترتيبات متبعة مفصلة؛ لضمان تمثيل الخدمة العامة للتنوع الموجود في المجتمع بأكمله.

رابعاً: ديوان المظالم أو وسيط الجمهورية

يعتبر وسيط الجمهورية صلة الوصل بين المواطن والإدارة العامة إذ تقع على عاتقه مسؤولية تلقي شكاوى المواطنين والسعي لمعالجتها بالوسائل الممكنة ومراقبة أعمال الإدارة.

خامساً: الوصول إلى المعلومات

تعتبر شفافية الحكم حجر الزاوية في الديمقراطية والتزاماً أساسياً للبرلمان والسلطة التنفيذية والهيئات العامة التي تضطلع بوظائف وأدوار رسمية. أما في ظل غياب الشفافية تصبح المشاركة ضعيفة ويتم عرقلة الحكم الصالح والمساءلة في حين يزدهر الفساد وعدم الفعالية. ولكن الوصول إلى المعلومات يُعدُّ مهمّاً للبرلمانيين وللمعارضة البرلمانية خصوصاً. ونظراً إلى تغير دور البرلمان في كثير من البلدان يظهر الاتجاه السائد

(1) http://www.cpahq.org/uploadedFiles/Information_Services/Publications/CPA_Electronic_Publications/AdministrationandFinancingofParliamentStudyGroupReport.pdf

حول مركز القوة باتجاه السُّلطة التنفيذية وازدياد أهمية الحصول على المعلومات بالنسبة لأعضاء البرلمان والأحزاب الحاكمة أيضًا. ومن المتوقع أن يصبح البرلمانين من أهم المستخدمين لقانون الوصول إلى المعلومات، الأمر الذي قد يدفع باتجاه دعم المطالبة بإقرار القانون. ففي كولومبيا البريطانية (أحد الولايات الكندية) على سبيل المثال، يعتبر حزب المعارضة المجموعة الرئيسة من مستخدمي القانون، بالتوازي مع اتجاهات مماثلة في ولايات قضائية أخرى. ولكن أصبح أعضاء البرلمان من حزب الأغلبية أيضًا من أكبر المجموعات المستخدمة أيضا. وكما ذكر آنفًا، يحتمل أن يزداد هذا التوجه نظرًا للتغيرات في توازن القوى في السنوات الأخيرة، وبالذات تراجع أهمية البرلمان.⁽¹⁾

قانون حق الحصول على المعلومات في بعض الأقطار العربية

القطر	وجود نص دستوري	وجود قانون صادر	سنة الإصدار
الأردن	نعم	نعم	2007
تونس	نعم	نعم	2011
اليمن	لا	نعم	2012
لبنان	لا	نعم	2017
المغرب	نعم	نعم	2018
مصر	نعم	لا	-
الجزائر	نعم	لا	

المصدر: إعداد الباحث، انظر أيضًا، الجوانب القانونية للحكومة المفتوحة والبيانات المفتوحة، الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الأسكوا) بيروت، 2020، ص 15

(1) Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance, World Bank, 2005

شفافية المعلومات: تونس

انضمت تونس إلى مبادرة شراكة الحكومة المفتوحة في 14 يونيو 2014. وتولت إعداد وتنفيذ خطتي عمل على مدار الأربع سنوات المنقضية، وقد كانت كُلاً خطة إطاراً مكرساً؛ لعمل الحكومة جنباً إلى جنب مع المجتمع المدني في جميع المراحل سواء تعلقت بالإعداد، بالتنفيذ أو بالمتابعة والتقييم. ويمكن أن نلمس في هذه المرحلة الآثار الإيجابية لهذا المنهج التشاركي للإصلاح والذي أسهم في بلوغ البرنامج مرحلة متقدمة من النضج انعكست على مستوى عدد من المؤشرات، لعل أولها هو ارتفاع اهتمام العموم به واتساع دائرة المشاركين والمتابعين للإنجازات التي تم تحقيقها وهو ما جاء في نتائج الاستبيان الذي قامت به وحدة الإدارة الإلكترونية برئاسة الحكومة. مع الإشارة كذلك إلى أهمية دور وسائل التواصل الاجتماعي التي شكّلت مصدراً مهماً للمواطنين والصحفيين ومختلف المتدخلين؛ لمتابعة مختلف تطورات ومستجدات برنامج شراكة الحكومة المفتوحة في تونس.

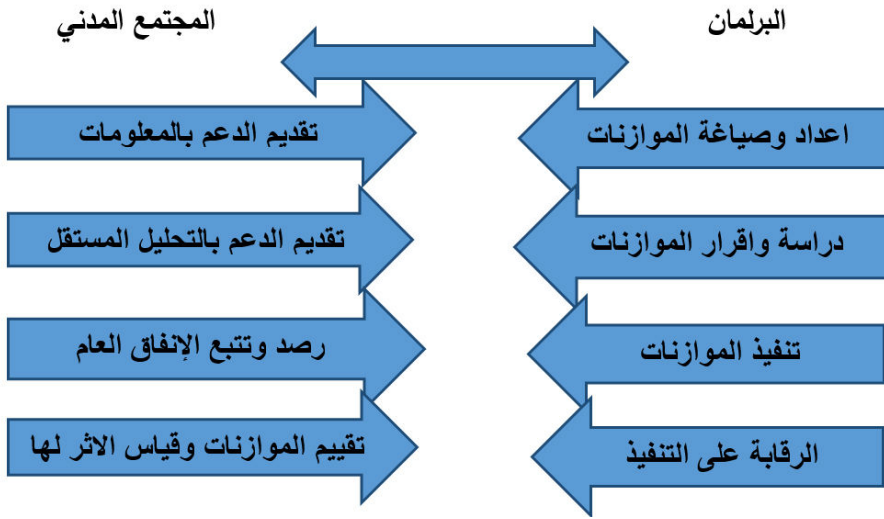
أحمد قيدارة، الواقع القانوني والإجرائي للمساءلة الاجتماعية في العالم العربي:
حالة تونس. شبكة المساءلة الاجتماعية في العالم العربي، بيروت، 2021.

سادساً: المجتمع المدني

يواجه العديد من البلدان أحد أهم التحديات السياسية وهي الطبيعة غير المنتجة للتفاعل بين البرلمان والمجتمع المدني، والتي تتصف بالخلافات المميزة بين أعضاء البرلمان وممثلي مؤسسات المجتمع المدني. وهذه العلاقة تخلق فرضية خاطئة تتوقع من البرلمان والمجتمع المدني الاتفاق على جميع القضايا، ولكن يجب بذل المزيد من

الجهود للاستفادة من خبرات الجهات الفاعلة المحلية والاعتماد في ذلك على دورها في الإشراف على السلطة التنفيذية. ولكونهم من صناع القرار ذوي الامتيازات، يحتاج أعضاء البرلمان إلى التمكّن من وإتقان الخيارات المتاحة للحدّ من الفقر وتحسين الحوكمة السياسية. ونظراً لارتباط غالبية مؤسسات المجتمع المدني بشبكات مناصرة ودعم دولية يُمكن للمجتمع المدني توفير معلومات مفيدة للشبكات البرلمانية، وإبقائها على معرفة بالتطورات الدولية، وتزويدها بالمعلومات القومية المقارنة، والخبرات الإقليمية والمحلية في تقديم الخدمات.⁽¹⁾

ويُمكن أن تقدم مؤسسات المجتمع المدني الدعم والمساعدة للبرلمان في عملية الموازنة في كافة مراحلها على النحو التالي:



(1) UNDP, Building Political Governance Frameworks, 2005

وفيما يتعلق بالتشاركية في إعداد الموازنات العامة وتنفيذها والرقابة عليها في الأقطار العربية، فمعظم السياسات والإجراءات في هذه الأقطار لا تتيح للمواطنين أو مؤسسات المجتمع المدني دورًا في أيٍّ من مراحل دورة الموازنات، وغالبًا ما تأتي المبادرات من طرف مؤسسات المجتمع المدني في هذا المجال، كما قد يتاح لمؤسسات المجتمع المدني الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالموازنات وتقديم الخبرات والمقترحات بشأنها أثناء نقاشها في البرلمانات، أو استخدام وسائل الإعلام للضغط على الجهات المعنية للكشف عن المعلومات والبيانات المالية، وغالبًا ما يتم نشر الموازنات بعد إقرارها على المواقع الإلكترونية للوزارة المختصة أو في الجريدة الرسمية، ومع ذلك تقوم الجهة المختصة بنشر موازنة المواطن في العديد من الأقطار، ولكن بعد إقرارها، كما هو الحال في: الأردن ولبنان ومصر وتونس والمغرب واليمن وفلسطين.⁽¹⁾

تجربة الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة في فلسطين

تمَّ إنشاء الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة بمبادرة من الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان ويُمثِّل الفريق عددًا من المنظَّمات الأهلية القطاعية الفلسطينية وهي: مؤسسة أمان، مؤسسة مفتاح، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، جمعية الهيدرولوجين، مركز إبداع المعلم مركز العمل التنموي - معًا، اتحاد لجان العمل الزراعي، اتحاد الصناعات الغذائية، اتحاد الصناعات الدوائية، اتحاد الغرف التجارية والزراعية والصناعية، الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، شبكة المنظمات الأهلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، مركز الحياة؛ لتنمية المجتمع المدني، جمعية منتدى المثقفين الخيرية، مؤسسة الضمير، مؤسسة الحق، معهد دراسات التنمية (جامعة بيرزيت)، مركز القدس للمساعدة القانونية

(1) أحمد مصلح مصلح وآخرون، مصدر سابق، ص 45-46.

ومركز القدس للحقوق الاجتماعية والاقتصادية والهيئة الوطنية للمنظمات الأهلية الفلسطينية، بالإضافة إلى بعض الخبراء الاقتصاديين.

يقوم ائتلاف أمان بأعمال السكرتارية لهذا الفريق ويقدم الدعم اللوجستي والفني له في ظل إمكانيات مالية ضئيلة وغير مستقرة، حيث يقوم بالدعوة للاجتماعات وتحضير أجندة الاجتماعات والمحاضر وأية أوراق ووثائق خاصة تلك المتعلقة بالموازنة العامة، كما يقوم بتشكيل حلقة وصل بين الفريق والجهات الرسمية وعلى رأسها وزارة المالية. وقد شارك الفريق بدعم من أمان في عدد من الورشات التدريبية؛ لتأهيله في مجال قراءة الموازنة العامة.

يؤمن الفريق الأهلي بضرورة اطلاع المواطن على الموازنة العامة والمشاركة في إعدادها؛ ليتمكن من المساءلة حولها ومتابعة إدارة الإنفاق الحكومي والمال العام. ولتحقيق هذا الهدف تقدم الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة قبيل إقرار موازنة 2011 بمقترح لوزير المالية بتبني وإصدار ما يعرف بموازنة المواطن والتي تعتبر من أحد العناصر الأساسية التي تضمن شفافية الموازنة العامة. وبالفعل فقد وافق الوزير وأصدر تعليماته لإدارة الموازنة العامة بالتعاون مع الفريق الأهلي في هذا المجال وتم إصدار موازنة المواطن ولأول مرة في فلسطين خلال العام 2011، وتم تطويرها؛ لتصبح دليل المواطن خلال العام 2013 ويعمل الفريق الأهلي على رفع وعي المواطنين بها. كما نجحت أمان مؤخراً بإقناع مجلس الوزراء بضرورة إشراك منظمات المجتمع الأهلي للتعاون مع الوزارات في مناقشة الموازنات السنوية قبل رفعها لمجلس الوزراء للإقرار.

المصدر: <https://www.aman-palestine.org/networks/9030.html>

هذا الدليل

يشكّل هذا الدليل الصادر عن منظمة برلمانيون عرب ضدّ الفساد (ARPAC) وهي الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضدّ الفساد (GOPAC)، أداة مهمة بيد البرلمانيين؛ لتعزيز دورهم في الرقابة والمساءلة على إدارة الأموال العامة من خلال ما يتضمنه من سبل وأدوات الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة بكافة مراحلها سواء في مرحلة الإعداد من قبل الحكومة أو مرحلة الدراسة والإقرار في البرلمان أو مرحلة تنفيذ بنود الموازنة وانتهاءً بالمراجعة الشاملة للسنة المالية المنقضية عبر الحساب الختامي للموازنة العامة. ويركّز الدليل على الرقابة البرلمانية على الإيرادات والنفقات العامة بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة فيها، والحدّ من هدر الأموال العامة.

“

مَنْ نَحْنُ:

منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد (ARPAC) هي الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (GOPAC) وهي منظمة غير حكومية، لا تبغي الربح تهدف بشكل أساسي إلى جمع البرلمانيين والناشطين بالشأن العام، وتقوية قدراتهم في مكافحة الفساد وتعزيز المساءلة والشفافية وحكم القانون. تأسست المنظمة في مؤتمر برلماني إقليمي عُقد في بيروت في تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٤ بدعم من برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP-POGAR). ويرأس منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد العضو السابق في مجلس الأمة الكويتي، وعضو اللجنة التنفيذية للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد الدكتور ناصر جاسم الصانع، وتتخذ المنظمة من بيروت مقراً لها، وقد تمّ حتى هذا التاريخ إنشاء ثمانية فروع وطنية للمنظمة.

ISBN: 978-1-78752-546-7



9 781787 525467

Mob: +965-51000197
info@aafaqpublishing.com
www.aafaqpublishing.com



للنشر