المجلس الاستشاري لإمارة الشارقة
CONSULTATIVE COUNCIL OF SHARJAH

الرقابة البرلمانية على الأموال العامة

إدارة المعرفة

الرقابة البرلمانية على الأموال العامة

الشحي، على محمد حسن

سعيد عكش

المقدمة

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

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

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

مفهوم الموازنة العامة

الموازنة لغة " الميزانية ، و موازنة سعر الصرف ، و في الاقتصاد عملية تقوم بها البنوك لشراء الأوراق الأجنبية التي هي موضوع الصرف من الجهات التي هبطت فيها أثمانها ، لتبعها في الجهات التي ارتفع فيها السعر ".

و يقصد بالموازنة " عملية توقع و تقدير و بيان تفصيلي لنفقات الدولة و إيراداتها لفترة قادمة من الزمن هي عادة سنة مالية " . و البعض يرى أنها : عمل سياسي يعبر عن اتجاهات الدولة و نشاطها في جميع الحقول " .

و البعض بأنها برامج .و البعض بأنها " حدود المصير الاقتصادي و السياسية للأمة " .

و قد أجمع الفقه على أن الموازنة " وسيلة مالية معقدة ذات جوانب قانونية و اقتصادية و سياسية و اجتماعية " ، أو " خطة عمل الحكومة خلال مدة محددة من الزمن ".

و يرى البعض تعريفها من حيث الموضوع فهي "ضابط الحركة الحكومية " . أو "التنبؤ و الإذن بالنفقات و الإيرادات العامة لسنة مستقبلية ".

مما سبق بالإمكان تعريف الموازنة العامة بأنها برنامج تقديري تفصيلي تعده الحكومة لسنة قادمة موقوف على إقرار و إعتماد السلطة التشريعية عبر مشروع قانون الموازنة و الذي يجيز للحكومة السير في أعمالها و جباية ما لها . و فيما يلي نبين خصائصها .

خصائص الموازنة العامة

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

- **الموازنة العامة تشمل الإيرادات و النفقات .**

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

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

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

- **الموازنة العامة اجتماع تعاون السلطات .**

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

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

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

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

- **الموازنة العامة عنوان يعبر عن الدولة و أهدافها .**

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

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

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

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

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

- **الموازنة العامة نتاج عدة أعمال .**

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

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

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

أهداف الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة

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

و على ذلك فإن الموازنة تهدف إلى تحقيق ما يلي :

1. الأهداف الاقتصادية .

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

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

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

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

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

2. الأهداف السياسية للموازنة .

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

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

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

3.الأهداف الادارية .

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

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

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

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

4. الأهداف الاجتماعية .

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

الخاتمة

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

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

المرجع :

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