

أسانيد الرقابة المالية البرلمانية وتعزيزها في مصر والكويت

المبألثة

إيمان محمد الشربيني عباس

باحث دكتوراة

كلية الحقوق – جامعة أسيوط

خطة البحث

أسانيد الرقابة المالية البرلمانية وتعزيزها في مصر والكويت

- المبحث الأول : أسانيد الرقابة المالية البرلمانية في مصر والكويت .
- المطلب الأول : أسانيد الرقابة المالية البرلمانية في الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ .
- المطلب الثاني :أسانيد الرقابة المالية البرلمانية في الدستور الكويتي .

- المبحث الثاني: تعزيز الرقابة البرلمانية اللاحقة علي التنفيذ عبر أجهزة الرقابة المالية .
- المطلب الأول : الرقابة اللاحقة علي الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة في مصر طبقا لدستور سنة ٢٠١٤ م .
- المطلب الثاني : الوضع في دولة الكويت .

المقدمة

مع تبني الدساتير لفكرة الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي، تناسقت تلك الفكرة مع اختصاص البرلمان في وضع التشريعات المالية، لأنه بحسب الأصل صاحب الاختصاص التشريعي، فهو وحده المختص بوضع التشريعات وتعديلها أو إلغائها. ونلمح إلى أن البرلمان يمارس بالنسبة للموضوعات المالية كافة صلاحياته المتعلقة بوضع القوانين المنظمة لتلك الموضوعات أي يملك حق اقتراح القوانين، وتعديل اقتراحات الحكومة بشأنها، وكذلك مناقشة تلك القوانين وإقرارها، وكل ما من شأنه تفعيل رقابة (١) برلمانية على الموضوعات المالية في الدولة.

(١) يقال راقب المال أي تابعه، ولاحظه بدقة وعناية، كما يقال أرتقب الشيء بمعنى رقبه أو أنتظره، كما يقال راقب الله أو راقب ضميرهي عمله بمعنى: خافه، وفلان لا يراقب الله في أمره، بمعنى لا ينظر إلى عقابه فيركب رأسه في المعصية، وفي اللغة الإنجليزية يأتي مصطلح (CONTROL) بمعنى قوة أو سلطة التوجيه، أو الأمر (Weir of Directing) أو التفتيش (Inspection)، أو السهر، والملاحظة، والحراسة (Surveillance)، والتحقق التثبت (Verification)، أو الاختبار (Examine)، أو المقارنة مع معيار معين (To Compare With A Standard) أو الضبط (To Regulate) أو التأكد من صحة الشيء (To Check or Verify).

- Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English, 1974, P831.
- Longman dictionary of con Temporary, English, 1995, P, 130.
- Alexander Arguelles. EnglishFrench Spanish German Dictionary. (Libraire Du Liban) Publishers. 2006. P489.

- مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ١٩٩٠، ص ٢٧٢.

لقد أصبحت رقابة البرلمان شاملة لكل ما يتعلق بالأموال العامة، وعلى وجه الخصوص إيرادات الدولة ونفقاتها، وموازنة (ميزانية) الدولة السنوية التي يختص البرلمان بمناقشتها مع الحكومة التي أعدتها، ومن ثم لا بد من أن تأخذ الحكومة الإذن البرلماني بتنفيذها.

اسانيد الرقابة المالية البرلمانية وتعزيزها في مصر والكويت

تمهيد وتقسيم :

لقد خص دستور الكويت مجلس الأمة الكويتي بالعديد من الاختصاصات سواء على المستوى التشريعي أو على المستوى الرقابي، وكذلك الاختصاص المالي، وتعدد عناصر الاختصاص المالي لمجلس الأمة الكويتي ومن ذلك إنشاء الضرائب العامة والقروض العامة، إلا أن أهم هذه العناصر هو رقابة مجلس الأمة على الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة والمستقلة. وفي ذلك قرر الدستور الكويتي في المادة ١٧ منه على أن للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن، كما جاء في المادة ١٤٠ أن الدولة تعد مشروع الميزانية السنوية

- محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، دار صادر، ١٩٩٠، ص ٤٢٥.

- محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، بيروت، دار القلم، ١٩٩٩، ص ٢٥٢.

الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل لفحصها وإقرارها، هذا يعني اختصاص مجلس الأمة الكويتي بالرقابة المالية على الموازنة العامة للدولة وإقرارها بعد تقديمها من جانب الحكومة.

وبناء عليه تكون دراستنا لهذا الفصل في مبحثين كالتالي:

المبحث الأول : أسانيد الرقابة المالية البرلمانية في مصر والكويت

المبحث الثاني : تعزيز الرقابة البرلمانية اللاحقة على التنفيذ عبر أجهزة الرقابة المالية

المبحث الأول

أسانيد الرقابة المالية البرلمانية في مصر والكويت

نصت المادة ١٤١ من الدستور الكويتي على أن تكون مناقشة الميزانية في مجلس الأمة بابا بابا ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من وجوه الصرف إلا بقانون ١.

وكذلك فقد نص الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على حماية المال العام، وعلى اختصاص السلطة التشريعية بالرقابة المالية على المال العام لحمايته، حيث نصت المادة ١٢٦ على أن ينظم القانون القواعد الأساسية لتحصيل الأموال العامة وإجراءات صرفها، كما نصت المادة ١٢٤ على أن تشمل الموازنة العامة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء ويعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوما على الأقل من بدء السنة المالية ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها ويتم التصويت عليه بابا بابا، كما أجاز الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة عدا التي ترد تنفيذًا للالتزام محدد على الدولة غير أن المشرع الدستوري المصري أشار إلى أنه إذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات حتى يتحقق التوازن بينهما وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلا في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا

دستور الكويت لسنة ١٩٦٢.

التوازن. ونصت كذلك المادة ١٢٥ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على أنه يجب أن يعرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويعرض معه التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على الحساب الختامي، ويتم التصويت على الحساب الختامي أيضا بابا بابا ويصدر بقانون ١.

وعلى ذلك تقرر القواعد الدستورية عادة في النظم الدستورية - كما هو الحال في مصر أو في الكويت - للسلطة التشريعية حقوقا معينة تمارسها في مواجهة الحكومة، وتحقق من خلال استعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة

التنفيذية وتصرفاتها، ومقابل هذه الحقوق التي يضعها المشرع الدستوري تحت تصرف السلطة التشريعية، جعل الدستور للسلطة التنفيذية أيضا وسائلها التي تستطيع بواسطتها أن تؤثر في عمل البرلمان وفي وجوده أحيانا والتي يتحقق بها إيجاد التوازن بين السلطتين ٢.

في هذا المبحث خصصته لبيان أسانيد الرقابة المالية البرلمانية، في مطلبين، المطلب الأول بينت فيه أسانيد الرقابة المالية البرلمانية في الدستور الكويتي، والمطلب الثاني يتضمن الرقابة المالية البرلمانية في الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ م .

ادستور مصر لسنة ٢٠١٤.

د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧م، ص ٥٠٨.

المطلب الأول

أسانيد الرقابة المالية البرلمانية في الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م

أشار دستور ٢٠١٤ إلى الاختصاص الرقابي لمجلس الأمة وذلك في المادة ١٠١ من الفصل الأول الذي تناول السلطة التشريعية واختصاصاتها، إذ جاء فيها "ويمارس الرقابة علي أعمال السلطة التنفيذية" وهذه تعد إشارة واضحة من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ علي الاختصاص الرقابي للسلطة التشريعية علي أعمال السلطة التنفيذية، ومن ضمن هذه الأعمال، الأعمال المالية، إذ يختص البرلمان المصري بالرقابة المالية البرلمانية علي أعمال السلطة التنفيذية ١. وفي نطاق الرقابة المالية البرلمانية نص الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ علي ضرورة عرض مشروع الموازنة العامة علي مجلس النواب قبل تسعين يوما علي الأقل من بدء السنة المالية، ليمارس المجلس رقابته عليها، وهي الرقابة السابقة علي الموازنة العامة، ولا تكون هذه الموازنة نافذة إلا بعد الحصول علي موافقة مجلس النواب عليها، وعلي ذلك تظل السلطة التنفيذية مقيدة من حيث تنفيذ الموازنة المالية الجديدة، فلا تستطيع تنفيذها إلا بعد الحصول علي موافقة مجلس النواب عليها، وللمجلس وفي سياق عمله الرقابي أن يدخل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، غير أن هذا الاختصاص ورد عليه استثناء هو النفقات الواردة التي ترد تنفيذا للالتزام

١الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، المادة ٤٧، ٤٧/١.

محدد علي الدولة، وهناك استثناء ورد علي إقرار الموازنة وهو أنه لا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة. كما أشار الدستور علي ضرورة عرض الحساب الختامي للموازنة العامة علي مجلس النواب، وهذا العرض هو التزام تلتزم به الجهات المختصة ويدخل في نطاق العمل الرقابي لمجلس النواب المصري وذلك وفقا لنص المادة ١٢٥ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م وهذا يدخل في نطاق الرقابة اللاحقة.

ومن أجل تغادي حرمان ممثلي الشعب من حق تعديل الموازنة أعادت المادة (١١٦) من دستور ٢٠١٢ حق مجلس النواب في التعديل مع الحفاظ علي التوازن كما أكدت عليه المادة ١٢٤ من دستور ١٢٠١٤.

ولمجلس النواب المصري حق مراقبة الميزانية العامة للدولة وفي ذلك نصت المادة ١٢٤ علي أن تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويتم التصويت عليها بابا بابا.

ومن خلال ما سبق يمكن القول إن الرقابة المالية البرلمانية تستند إلي العديد من الأسانيد منها أسانيد دستورية حيث نص الدستور علي الرقابة المالية وذلك حماية للمال العام، وهناك أسانيد قانونية من خلال فرض القواعد التشريعية واللائحية والتي تكفل قيام البرلمان

الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، المواد ١٠١، ١١٦، ١٢٤، ١٢٥.

بمهامه الرقابية وعمل لجان برلمانية هدفها التحقق من صحة وقانونية تصرفات السلطة التنفيذية للمال العام، وكذلك وجود ضمانات مجتمعية فالمجتمع بصفة عامة يخشي إهدار ماله العام و يعتقد أن الثورات العربية التي قامت مؤخرا وعلي أثرها جاءت الدساتير الجديدة في الدول التي قامت بها الثورات تنص جميعها علي ضرورة تحقيق العدالة الاجتماعية وحماية المال العام من انحرافات السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني

أسانيد الرقابة المالية البرلمانية في الدستور الكويتي

حظيت الأموال بعناية كبيرة من قبل الدستور الكويتي، حيث أفرد لها العديد من الأحكام والقواعد التي أرست عددا من الأسس والمبادئ الحاكمة للأموال العامة التي تشكل في مجموعة ما يمكن أن يطلق عليه الأسس الدستورية للأموال العامة.

وقد منح الدستور لمجلس الأمة حق الرقابة على الشؤون المالية للدولة، ويمارس المجلس هذه الرقابة من خلال مناقشته لمشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة والتصويت عليها، ورقابته على إيرادات الدولة ونفقاتها العامة.

ويجوز لمجلس الأمة استخدام حقه الدستوري في اقتراح القوانين في المجال المالي وإقرارها، إذ أن الدستور لم يقصر على الحكومة حق المبادرة في اقتراح مشروعات بقوانين في المجال المالي باستثناء مشاريع قوانين الميزانيات، وإنما منح السلطتين التشريعية والتنفيذية حق المبادرة في هذا المجال، ومن تطبيقات ذلك الاقتراحات بقوانين التي يقدمها أعضاء مجلس الأمة بزيادة المرتبات والمعاشات والإعانات والقروض الممنوحة للمواطنين وغيرها من الأمور المالية.

وينص الدستور الكويتي في المادة (١٣٩) منه، على أن السنة المالية تعين بقانون، وتنص المادة (١٤٠) على أن "تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة

ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل لفحصها وإقرارها" وتتص المادة (١٤٤) من الدستور على أن الميزانية تصدر بقانون ١. ولمواجهة حالة رفض مجلس الأمة لاعتماد الميزانية أو التأخير في الاعتماد، لم يسكت المشرع الدستوري الكويتي، فقرر في المادة (١٤٥) من دستور الكويت على أن: "تجبي الإيرادات وتتفق المصروفات وفقا للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المالية، طيلة الفترة التي يعمل فيها بالميزانية القديمة". كما قررت المادة (١٤١) من الدستور الكويتي أن "تكون مناقشة الميزانية في مجلس الأمة بابا بابا، مع عدم جواز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من وجوه الصرف إلا بقانون، فلا تخصص غرامات المرور لرجال الشرطة، أو رسوم التقاضي لرواتب القضاة مثلا، وإلا يعد ذلك مخالفة لأحكام الدستور التي قضت بعدم تخصيص الإيرادات. كما تبنى الدستور الكويتي أن يكون أداء الضرائب والتكاليف العامة واجبا وفقا للقانون، فينظم القانون إعفاء الدخول الصغيرة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة ٢.

-
- ١.د. محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستورية الكويتي ومؤسساته السياسية، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨م، ص٤١٢، ٤١٣.
٢. نايف غازي العودة، النظام الضريبي وآليات إصلاحه في الكويت، مطبوعات مؤسسة دار الكتب، الكويت، ٢٠٠٤، ص١١٦.

ومن ثم أقر البرلمان حق مراقبة الحكومة عند تقديمها مشروع قانون الميزانية بألا يجوز أن يتضمن قانون الميزانية أي نص من شأنه إنشاء ضريبة جديدة، أو زيادة في ضريبة موجودة^١. إذ قرر الدستور الكويتي عددا من المبادئ والضوابط التي يخضع لها فرض الضرائب والتكاليف العامة، ومن أهم هذه الضوابط منح مجلس الأمة سلطة واسعة في هذا المجال وتضييق صلاحيات الحكومة، وأهم هذه النصوص الدستورية في هذا الشأن نص المادة (٢٤) والتي تقضي بأن "العدالة الاجتماعية أساس الضرائب والتكاليف العامة، والمادة (٤٨) التي تنص على أن "أداء الضرائب العامة واجب وفقا للقانون وينظم القانون إعفاء الدخول الصغيرة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة".

والمادة (٣٤) التي تقرر أن "إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغائها لا يكون إلا بقانون"، ولا يعفي أحد من أداء الضرائب كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة بالقانون، ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف إلا في حدود القانون".

وينص الدستور في المادة (١٣٦) منه، علي أن الفروض العامة تعقد بقانون، ويجوز للدولة أن تقرض وتكفل قرضا بقانون أو في حدود الاعتمادات المقرر لهذا الغرض في قانون الميزانية، ويؤدي تطبيق هذا النص إلي ضرورة صدور قانون لكي تقرض الدولة أي تكون هي المدينة بالقرض وضرورة صدور قانون كذلك في حالة إقراض الدولة لغيرها.

١. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري، جامعة الكويت، ص ٥٠١.

أما بالنسبة للمؤسسات العامة والأشخاص المعنوية العامة المحلية فيجوز لها، بناء علي ما قرره المادة ١٣٧ من الدستور، أن تقرض غيرها أو أن تكفله في قرض، بدون حاجة لصدور قانون خاص من مجلس الأمة.

وتنص المادة ١٥٢ من الدستور علي أن "كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود، وتكفل الإجراءات التمهيدية أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة" وعلي ذلك فإن مجلس الأمة يمارس اختصاصا واسعا في مجال الرقابة علي الأموال العامة والشئون المالية للدولة ١.

ويري الباحث أن المشرع الكويتي وضع الأسانيد والضمانات القانونية والدستورية التي تكفل حماية المال العام حيث لا يجوز التصرف في المال إلا بنص قانوني فضلا عن رقابة السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية وقيام البرلمان بالتحقيق في حالة وجود ما يدعو إلي ذلك. ومن خلال ما سبق نري ضرورة وأهمية الرقابة المالية البرلمانية، لأن لهذه الرقابة دورا مهما في ضمان تنفيذ السلطة التنفيذية للسياسة المالية العامة للدولة، وكذلك لمنع انحراف السلطة التنفيذية أثناء تنفيذ الموازنة العامة، وقد وضع المشرع في كل من الكويت ومصر العديد من الأسانيد الدستورية والقانونية التي تكفل ضمان حق السلطة التشريعية في الرقابة المالية وضمان وضع الآليات اللازمة لكفالة القيام بهذا الاختصاص.

١/ محمد عبد المحسن المقاطع، المرجع السابق، ص ٤١٩، ٤٢٠.

ونستنتج من خلال ما سبق توافق التشريع الدستوري الكويتي مع الدساتير المقارنة حول وضع الضمانات الدستورية والقانونية التي تكفل قيام السلطة التشريعية بمهامها الرقابية المالية علي أداء السلطة التنفيذية فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة العامة.

وكذلك فإن الدستور المصري الحالي لسنة ٢٠١٤ كان أكثر إيجابية في وضع الضمانات الدستورية حول قيام السلطة التشريعية بمراقبة السلطة التنفيذية في أثناء قيامها بمهامها التنفيذية فيما يتعلق بالموازنة العامة للدولة.

والدستور الكويتي والمصري قيذا قدرة الحكومة علي الاقتراض فلا يتم الاقتراض إلا بقانون وبعد موافقة السلطة التشريعية.١.

ويمكن القول بما يلي:

-
- ١د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، المال العام في القانون المصري والمقارن: رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٧٥، هامش ص٢٦.
 - د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: رسالة لنيل الدكتوراه في الحقوق، ١٩٧١، جامعة القاهرة، ص١٧.
 - د. رمزي طه الشاعر (٢٠٠٥)، النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، ص ٥٠٨.

- ضرورة الرقابة المالية البرلمانية علي أداء السلطة التنفيذية أثناء قيامها بتنفيذ الموازنة العامة لضمان قيام السلطة التنفيذية بمهامها بما هو مرسوم لها ومخطط في الموازنة العامة.
- أهمية وجود فترة كافية لقيام السلطة التشريعية بمناقشة الميزانية، فهي بين ستين يوما وتسعين يوما، ونري بعدم تقليص هذه الفترة لتفعيل دور السلطة التشريعية في الرقابة علي تنفيذ السلطة التنفيذية للموازنة العامة.
- أهمية معالجة المعوقات القانونية التي تحد من قدرة السلطة التشريعية علي أداء مهامها الرقابية المالية بما يضمن تحقيق فعالية في الأداء الرقابي لها.

المبحث الثاني

تعزيز الرقابة البرلمانية اللاحقة على التنفيذ عبر أجهزة الرقابة المالية

تعد مرحلة تنفيذ موازنة الدولة، وإقفال حساباتها، وبدء عملية حصر نتائج هذا التنفيذ، بمثابة المرحلة الختامية لحسابات الدولة.

ويعرف الحساب الختامي بأنه سجل ترصد فيه النفقات التي قامت الدولة بإنفاقها والإيرادات التي قامت بتحصيلها خلال السنة الماضية^١.

كما يعرف بأنه وثيقة محاسبية تصدر بقرار من البرلمان تبين ما أنفقته الدولة من مصروفات بشكل فعلي وحقيقي وكذلك الإيرادات التي حصلت عليها الدولة بالفعل خلال المدة السابقة أي عن السنة المالية المنتهية، ويتم إعداد الحساب الختامي عند الانتهاء من تنفيذ الميزانية العامة، وعلي ذلك تتشابه الميزانية العامة والحساب الختامي، فكليهما يصدر من السنة التشريعية وإذا كانت الميزانية العامة تصدر بقانون فإن الحساب الختامي يصدر به قرار من مجلس الأمة، بينما يختلفان من حيث إن الميزانية العامة تمثل توقعات وتقديرات للنفقات العامة ولإيرادات العامة لسنة مقبلة، في حين الحساب الختامي يسجل ويقيّد حقيقة المصروفات والإيرادات الفعلية^٢.

١. د. محمد إبراهيم الشافعي، أصول المالية العامة والتشريعات المالية، مع التطبيق علي دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٨٨.

٢. إبراهيم محمد الحمود، د. خالد سعد زغلول، الوسيط في المالية العامة، طبعة ١٩٩٨، ص ٥٦٩، ٥٩٧.

يمثل الحساب الختامي للدولة النتيجة النهائية لما تم صرفه من نفقات وما تم تحصيله من إيرادات مقارنة بما تم رسده لتلك النفقات ولهذه الإيرادات، مما يحدد ما تحقق من فائض أو ما نتج عن عجز في نهاية ذلك العام بالضبط كما تعتمد الشركات التجارية سنويا. والحساب الختامي يختلف عن الموازنة العامة كونه يمثل البيان الفعلي لما تم صرفه من نفقات وما تم تحصيله من إيرادات وما تم توفيره من التقديرات وما لم يحصل من الإيرادات، أي الواقع الفعلي والمحصلة النهائية لمصروفات وإيرادات الدولة بينما تمثل الموازنة التقدير التخميني لتلك المصروفات والإيرادات.

ويمثل الحساب الختامي للدولة أهمية خاصة لما يظهره من نتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة والتي تساعد في إعداد الموازنات التقديرية للجهات الداخلية في الموازنة العامة ويتم في العادة تبويب الحساب الختامي للدولة بالشكل الذي يظهر كافة البيانات والمعلومات المراد تحليلها فيما يخص الإنفاق العام والإيرادات العامة وحساب المركز المالي للدولة "الحسابات خارج الموازنة".

المطلب الأول

الرقابة اللاحقة علي الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة في مصر

طبقا لدستور سنة ٢٠١٤م

لقد أوجبت الفقرة الأولى من المادة ١٢٥ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر في يناير ٢٠١٤ عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة علي مجلس النواب، خلال مدة لا تزيد علي ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، كما قضت المادة ٣١ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة المعدلة بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ٢٠٠٨ بأنه "علي وزارة المالية أن تحيل مشروعات قوانين الربط الخاصة بالحساب الختامي للموازنات العامة وبياناته التفصيلية إلي مجلس النواب وإلي الجهاز المركزي للمحاسبات في مدي أربعة أشهر من انتهاء السنة المالية ١.

وحرصا علي تنفيذ القانون والالتزام بتقديم الحسابات الختامية عن السنة المالية إلي مجلس النواب والجهاز المركزي للمحاسبات في الموعد المحدد، فإن وزارة المالية تطلب من كافة جهات التنفيذ الداخلة ضمن الموازنة العامة للدولة "جهاز إداري، إدارة محلية، هيئات خدمية" والمنوط بها تنفيذ القانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٦ بربط الموازنة العامة للدولة لهذه السنة المالية

١د. خالد أعجمي عبيد المطيري، الرقابة البرلمانية علي الأموال العامة ، دراسة مقارنة ، رسالة مقدمة للحصول علي درجة الدكتوراه ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٦ ، ص ١٤٣ .

وكذلك الهيئات العامة الاقتصادية والهيئة القومية للإنتاج الحربي والمنوط بها تنفيذ قوانين ربط موازنتها للسنة المالية ضرورة الالتزام بإعداد وتقديم الحسابات الختامية وفقا للقواعد والمواعيد المحددة تنفيذا لنص المادة ٢٩ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣م وكذا تعليمات إعداد الحسابات الختامية المرفقة بالمشور والتي تصدره وزارة المالية ١.

وتؤكد وزارة المالية أن تأخير جهات التنفيذ في تقديم الحسابات الختامية ومرافقتها عن المواعيد المحددة أو تقديمها غير مستوفاة، يعتبر مخالفة مالية تستوجب مساءلة المتسبب عنها طبقا لنص المادة ٣٤ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ سالف الذكر والمادة ١٠٢ من لائحته التنفيذية مع الأخذ في الاعتبار بما يلي:

أولاً: مواعيد إقفال وتقديم الحسابات الختامية :

١- علي جميع جهات التنفيذ اتخاذ الإجراءات اللازمة لإقفال الدفاتر والحسابات في مواعيدها المحددة.

٢- تقوم الجهات الداخلة ضمن الموازنة العامة للدولة "جهاز إداري، إدارة محلية، هيئات خدمية" بتقديم الحسابات الختامية المبدئية ومرافقتها إلي كل من وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات علي أن يتم تنفيذ ملاحظات الجهاز المركزي للمحاسبات

١د. عمرو الجارحي، مقال منشور عام رقم ٢ لسنة ٢٠١٧ بشأن إعداد الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة والحسابات الختامية لموازنات الهيئات العامة الاقتصادية والهيئة القومية للإنتاج الحربي وشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العام والشركات المساهمة المملوكة للدولة للسنة المالية ٢٠١٦/٢٠١٧، ص ١-٦.

التي تتضمنها تقاريره عن نتائج فحص الحسابات الختامية المبدئية وتقديم الحسابات الختامية المعدلة إلى وزارة المالية.

٣- تقوم الهيئات العامة الاقتصادية والهيئة القومية للإنتاج الحربي بإعداد الحسابات الختامية ومراكزها المالية وتقديمها إلى كل من وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات لتمكينها من المراجعة خلال الأجل المحدد لها قانونا وعرض حساباتها الختامية في صورتها المعدلة لاعتمادها من مجالس الغدارات وبحضور ممثلي الجهاز المركزي للمحاسبات ويراعي أن يتم موافاة وزارة المالية بها ١.

٤- تقوم شركات وبنوك القطاع العام وشركات قطاع العمال العام "الشركات القابضة والشركات التابعة لها" وكذلك الشركة المصرية

للاتصالات والشركة القابضة لكهرباء مصر بإعداد قوائمها المالية وحساباتها الختامية وتقديمها لوزارة المالية "قطاع الحسابات الختامية" وكذلك الجهاز المركزي للمحاسبات "المراقبة المختصة" لتحديد حصة الدولة في أرباح هذه الشركات والبنوك، وعلي هذه الشركات والبنوك

العمل علي سرعة سداد هذه الحصة للخزانة العامة لتضمينها الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، كما ينبغي مراعاة إبلاغ شركات القطاع العام والشركات

١.د. عمرو الجارحي، المرجع السابق، ص ١ - ٦.

القابضة للبتروول والهيئات التابعة لها تلك الشركات بالقوائم المالية والحسابات الختامية بعد اعتمادها من الجمعيات العامة حتى يتسني لتلك الهيئات إجراء القيود المحاسبية المتعلقة بمستحقاتها طرف هذه الشركات في المواعيد المقررة.

٥- وفي ضوء ما تقضي به أحكام المواد أرقام ١٨، ١٩، ٢١، ٢٣ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر في يناير ٢٠١٤ بشأن تخصيص نسبة الإنفاق الحكومي للصحة لا تقل عن ٣% وللتعليم لا تقل عن ٤% وللتعليم الجامعي لا تقل عن ٢% وللبحث العلمي لا تقل عن ١% من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجيا حتى تتفق مع المعدلات العالمية، فعلي جميع جهات الموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية وشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العام والشركات المساهمة والبنوك والصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص بالجهات إرفاق بيان بحساباتها الختامية يتضمن ما تم إنفاقه علي كل من الصحة والتعليم والبحث العلمي، وعلي تلك الجهات إبلاغ وزارة المالية بالقوائم المالية والحسابات الختامية فور انعقاد جمعياتها العامة والعمل علي سرعة انعقاد هذه الجمعيات .

٦- حتى يتسنى لوزارة المالية التحقق من تنفيذ أحكام مواد الدستور المشار إليها

سابقاً ١.

ثانياً: الأسس والمبادئ الواجب الالتزام بها:

١- استيفاء الحسابات الختامية ومرفقاتها طبقاً لأحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن

الموازنة العامة للدولة والقوانين المعدلة به ولائحته التنفيذية، والقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١

بشأن المحاسبة الحكومية والقوانين المعدلة

له والقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٦ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية والتأثيرات العامة

المرفقة به، وقوانين ربط موازنات الهيئات العامة الاقتصادية والهيئة القومية للإنتاج الحربي

والتأثيرات العامة الملحقة بها، واللائحة المالية للموازنة والحسابات والمنشورات العامة والكتب

الدورية الصادرة في هذا الشأن من وزارة المالية.

٢- حفاظاً على عدم زيادة العجز المقدر بالموازنة فإنه يتعين على الجهات الالتزام بأحكام

المادة رقم ٢٤ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمواد أرقام ١٠٢، ١٠٣ من لائحته التنفيذية،

والمادة رقم ١٠ من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ والمادة رقم ٦ من لائحته التنفيذية بعدم

تجاوز اعتماد أي باب من أبواب الاستخدامات إلا بعد الرجوع إلى وزارة المالية والحصول على

موافقة مسبقة من مجلس النواب وكذلك لا يجوز الأمر بالارتباط أو التعاقد إلا في حدود

١. عمرو الجارحي، المرجع السابق، ص ١ - ٦.

الاعتمادات المخصصة للجهة وفي حالة المخالفة يحال المسئول عن الصرف بالتجاوز للمساءلة القانونية ١.

٣-الالتزام بكل دقة بما تقضي به أحكام المادة الرابعة والثلاثين من التأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة بشأن توزيع الاعتمادات المدرجة ببند نفقات إيرادية مؤجلة "تشغيل" الأبحاث والدراسات بمصروفات الباب السادس "شراء الأصول غير المالية، الاستثمارات" والخاصة بالمشروعات التي يتعين إجراء دورة التشغيل الأولى لها، والمشروعات المتعلقة بالعملية الاستثمارية ذاتها وليست المتعلقة بطبيعة عمل الجهة على نوع الأجور للمشروعات الاستثمارية، المستحدث بالباب السادس بالموازنة العامة للدولة، للصرف منها على الأجور والمكافآت والمزايا التأمينية المترتبة عليها وذلك للعمالة المؤقتة المتعاقد على المشروعات الاستثمارية المستوفاة للشروط المقررة بأحكام التأشيرات الصادرة عند إبرام التعاقد، وللمعاملة الدائمة المشرفة وكذلك العمالة المستعان بها من خارج تلك الجهات والصادر بشأنها قرار تكليف من السلطة المختصة بتنفيذ هذه المشروعات الاستثمارية بعد استطلاع رأي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وموافقة وزير المالية، وبعد موافق وزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري أو من يفوضه ولا يتم الصرف من هذه الاعتمادات على غير الأغراض المخصصة لها وفي جميع الأحوال يتم مراعاة قانونية الاستحقاق وصحة وسلامة إجراءات الصرف وعدم

١١. عمرو الجارحي، المرجع السابق، ص ١-٦.

حصول هذه العمالة على ذات المزايا المالية أو العينية عن ذات العمل في الباب الأول حتى لا يكون الباب السادس باباً خلفياً لإثابة بعض العاملين ١.

٤- وجوب الالتزام بالدراسة الجادة لتوصيات وملاحظات الجهاز المركزي للمحاسبات ووزارة المالية فور تسلمها والرد عليها وحسم أي خلافات في وجهات النظر من خلال الاجتماعات المشتركة فيما بين ممثلي الجهاز المركزي للمحاسبات والمديرين والمراقبين الماليين مع موافاة وزارة المالية بالتسويات التعديلية التي تسفر عنها تلك الدراسة، وكذلك محاضر الاجتماعات المشار إليها ويراعى الانتهاء من تنفيذ كافة التعديلات التي يتفق عليها مع الجهاز المركزي للمحاسبات بما لا يجاوز المواعيد المحددة بالتعليمات المرفقة.

ثالثاً: ينبغي مراعاة إبلاغ وزارة المالية، قطاع الحسابات الختامية "الإدارة المركزية لختامي الوحدات الاقتصادية" بتقرير مجلس الإدارة عن نشاط الشركة خلال العام المالي مرفقاً به القوائم المالية والحسابات الختامية والإيضاحات المتممة لها للشركات القابضة والشركات التابعة لها والقوائم المالية المجمعة، وكذلك شركات وبنوك القطاع العام والشركات المساهمة المملوكة للدولة بعد اعتمادها من الجمعيات العامة حتى يتسنى لوزارة المالية إجراء القيود المحاسبية المتعلقة بملكية الدولة في هذه الشركات وتحديد مستحقاتها طرفها وتؤكد على وجود سرعة سداد

١١. عمرو الجارحي، المرجع السابق، ص ١-٦.

حصة الدولة في الأرباح حتى يتسنى تضمينها الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة ذات السنة المالية ١.

ويخضع الحساب الختامي للدولة للمراقبة التفصيلية من قبل الجهاز الأعلى للرقابة وذلك من خلال ما يلي:

أولاً: التحقق من مدى مطابقة أرقام الحساب الختامي للدولة مع الحسابات الختامية الفرعية وحصص النتائج ومتابعة الاختلاف في الأرقام والمخالفات, إذ يجب على المراقب التحقق من مطابقة أرقام الحساب الختامي للدولة مع حسابات المحاسبين العموميين للوحدات الداخلة في الموازنة العامة للدولة, وعليه فحص النتائج ومتابعة الاختلافات في الأرقام, في ضوء قواعد إعداد الحسابات الختامية والقوانين والقرارات الصادرة بكل دولة ويتم ذلك في بعض الدول.

ثانياً: تحليل الأرقام وحصص النتائج, إذ يتعين على المراقب القيام بما يلي:

١- الوقوف على نتائج تنفيذ الموازنة العامة بهدف الوصول إلى النتائج النهائية لها, حيث يجب مقارنة نتائج تنفيذ الموازنة الجارية بالموازنة العامة للدولة وما أسفر عنه من فائض أو عجز.

٢- الوقوف على نتائج تنفيذ الموازنة الاستثمارية للدولة وما أسفرت عنه.

١١. عمرو الجارحي, المرجع السابق, ص ١-٦.

٣- الوقوف على نتائج تنفيذ موازنة التحويلات الرأسمالية للدولة وما أسفرت عنه.

٤- تحليل نتائج تنفيذ الموازنات الثلاث مجتمعة للوصول إلى العجز الكلي العام والعجز

الصافي، وذلك من خلال مقارنة الاعتمادات المقدرة للموازنة العامة للدولة بالأرقام الفعلية

لها وبيان أسباب الزيادة والنقص في هذه الاعتمادات.

٥- دراسة الاعتمادات المقدرة للإيرادات العامة بالأرقام المحصلة فعلا وبيان صافي النقص

أو الزيادة وأثر ذلك العجز العام والصافي ١.

٦- تحليل كافة البيانات في ضوء المتغيرات الاقتصادية والمالية لاستخلاص المؤشرات.

ثالثا: دراسة مشروع قانون اعتماد الحساب الختامي والوثائق المرافقة له والتحقق من مدى صحة

الأرقام الواردة فيه ولاسيما الفائض والعجز، إذ تقوم كل من وزارة المالية والجهاز الأعلى للرقابة

والسلطة التشريعية بالدولة بدراسة مشروع قانون اعتماد الحساب الختامي للدولة، حيث تقوم

وزارة المالية بإعداد الحساب الختامي للدولة، ويتم إرساله إلى الجهاز الأعلى للرقابة ليقوم بإبداء

رأيه حول نتائج تنفيذ الموازنة.

وبعد إجراء التسويات التعديلية القانونية المطلوبة من قبل الجهاز الأعلى للرقابة وخاصة فيما

يتعلق بصافي الفائض أو العجز، تقوم وزارة المالية بإعداد الحساب الختامي النهائي "حسب

التشريعات الخاصة بكل دولة" ويتم عرضه بعد ذلك على السلطة التشريعية لدراسته واعتماده

١ المجلس الأعلى للمحاسبات، دليل الرقابة على الحسابات والحسابات الختامية، الجزء العاشر، الرقابة على

الحسابات والحسابات الختامية، ٢٠١٧، ص ٢٤٤، ٢٤٥.

المطلب الثاني

الوضع في دولة الكويت

بالنسبة للوضع في الكويت فإن الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم إلي مجلس الأمة خلال أربعة الأشهر التالية لانتهاء السنة المالية للنظر فيه وإقراره، كما تقدم الحكومة إلي مجلس الأمة بياناً عن الحالة المالية للدولة مرة علي الأقل من خلال كل دور من أدوار انعقاده العادية.

وتختص الهيئة التشريعية في الكويت باعتماد الحساب الختامي للدولة وهو عبارة عن بيان للنفقات التي أنفقت فعلاً، والإيرادات التي حصلت فعلاً في فترة انقضت من الزمن فهو تسجيل لما كان ويعتبر مقياساً لمدي صحة تقديرات الموازنة.

ويجب عرض الحساب الختامي لموازنة الدولة علي الهيئة التشريعية في مدة لا تزيد علي سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه بابا بابا، ويصدر بقانون. هذا الاختصاص يمكن الهيئة التشريعية من مراقبة الإدارة "الحكومة" فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة العامة التي سبق أن أقرتها، وقدي ترتب علي مناقشة الحساب الختامي، والكشف عن مخالفة أحكام قانون الموازنة العامة تحريك المسؤولية السياسية للوزير أو الوزارة بأكملها.

وتعتبر رقابة ديوان المحاسبة علي الحساب الختامي الصورة الثانية من صور الرقابة الفنية المتخصصة، والتي تباشر من قبل أجهزة مستقلة تركز خبراتها ووقتها للرقابة المالية علي

السلطة التنفيذية، وعادة ما تضيف الدول هذا النوع من الرقابة إلي كل من الرقابة المالية الإدارية والرقابة المالية البرلمانية.

إن رقابة ديوان المحاسبة علي الحساب الختامي تكتسب أهمية خاصة بسبب الطبيعة القانونية الخاصة للحساب الختامي، واعتباره الأداة الفعالة للرقابة المالية لمجلس الأمة علي أداء الحكومة وتنفيذها لبرامجها خلال السنة المالية.

ولا شك في أن الحكومة مهما كانت طموحاتها وتطلعاتها وبرامجها التي تعرضها من خلال الميزانية، فإن الحساب الختامي يعكس حقيقة تنفيذها لها، ولا يمكن الوقوف علي ذلك التنفيذ إلا من خلال جهاز فني متخصص، يستطيع أن يبين لأعضاء البرلمان مدي التقيد بالنصوص الحاكمة في الموضوع من الناحيتين الفنية والقانونية.

كما أن ديوان المحاسبة وإن كان يعتبر هيئة مستقلة للمراقبة المالية ملحقه بمجلس الأمة، إلا أنه لا يعد جزءا من الهيكل التنظيمي لهذا المجلس، فالتبعية هنا تقف عند حدود الإشراف والمعاونة في مجال الرقابة علي المال العام، وفي حال تعطيل الحياة النيابية كما حدث في عام ١٩٦٨، وعام ١٩٨٦، وفي ٢١ مايو ٢٠٠٦ و ١٩ مارس ٢٠٠٨ و ١٨ مارس ٢٠٠٩ و ٦ ديسمبر ٢٠١١، و ٧ أكتوبر ٢٠١٢، وأخيرا ١٦ أكتوبر ٢٠١٦م فإن الديوان يلحق مؤقتا

برئاسة مجلس الوزراء إلي حين عودة الحياة النيابية، وذلك لإزالة ما قد يجول بذهن البعض من

أن وظيفة الديوان تعتبر معطلة في حالة غياب الحياة النيابية ١.

وللحساب الختامي أهمية كبيرة عند إعداد الميزانية العامة الجديدة، حيث يعتبر مرشدا للسلطة

التنفيذية عند إجراء تطويرات جديدة للنفقات والإيرادات العامة في ضوء ما تم إنفاقه وتحصيله

بالفعل خلال الفترات السابقة.

فغالبا ما يتم الاسترشاد بالحساب الختامي عن الأعوام الماضية في إعداد الموازنة العامة للسنة

المقبلة، لذلك يعد الحساب الختامي اختبارا حقيقيا لحسن تقدير وتوقع الحكومة لبنود الموازنة

العامة بالنسبة للسنة الماضية ٢.

وتتمثل أهمية الحساب الختامي في إظهار المركز المالي للدولة والعجز والفائض في الميزانية

ويساعد الحساب الختامي السلطة التشريعية والتنفيذية علي إحكام الرقابة علي أداء الجهات

الحكومية وتقسيم أداء الوحدات الإدارية ومقدرتها علي تنفيذ البرنامج المدرجة بالميزانية وضبط

تقديرات المصروفات والإيرادات للسنة المالية القادمة.

ويشتمل الحساب الختامي علي جانبين، الحساب الختامي للمصروفات ويبين اعتماد كل بند من

بنود الميزانية أو ما أدخل عليه من تعديلات خلال السنة المالية، والمصروفات الفعلية لكل بند

والأسباب التي أدت إلي الفروق بين الاعتمادات التقديرية في الميزانية المنتهية والمصروفات

١١. إبراهيم محمد الحمود، المرجع السابق، ص ٥١٣، ٥١٤.

١٢. محمد إبراهيم الشافعي، المرجع السابق، ص ١٨٨.

الفعلية والحساب الختامي للإيرادات يبين مجموع ما تم تحصيله في كل قسم من أقسام الإيرادات وأسباب الزيادة أو النقص في التحصيل عما قدر في الميزانية وكذلك ما لم يتم تحصيله من الإيرادات والأسباب التي دعت إلي ذلك.

ويعد الحساب الختامي تقريراً سنوياً يعكس عمليات تنفيذ الموازنة العامة، وفقاً لما تقضي به اللوائح والأنظمة والتعليمات المالية، ليظهر ما للدولة من حقوق وما عليها من التزامات، فإذا كان الفرق بين إيرادات الدولة ومصروفاتها موجباً، تكون الدولة قد حققت وفراً "زيادة في الأصول" ويكون عند ذلك رصيد الحساب الختامي دائماً، وإن حققت الدولة عجزاً "نقصاً في الأصول" وكان الفرق بين الإيرادات والمصروفات سالباً، بأن يكون رصيد الحساب الختامي مديناً ١.

ولقد اشتمل القانون علي بيان طريقة تنظيم الحسابات العامة واستخدامها كأداة للرقابة التي تباشرها وزارة المالية باعتبار أن مسؤولياتها لا تقتصر فقط علي إعداد الموازنة بل تمتد أيضاً إلي متابعة تنفيذها والرقابة عليها وعمد القانون إلي عدم إهدار استقلال الوزارات والإدارات والجهات الأخرى في إنفاق الاعتمادات المقررة لها في الميزانية بل جعل إمساك الحسابات الخاصة في يدها كما جعل حق الإذن بالصرف في يدها.

١. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص ١٩٤.

ولإحكام رقابة البرلمان علي الأموال العامة كرقابة لاحقة علي تنفيذ الموازنة، تعرض الحسابات الختامية للدولة وكافة الجهات الحكومية علي اللجان البرلمانية المالية لمناقشتها في ضوء الملاحظات والمتابعات الواردة علي الحساب الختامي من واقع تقارير أجهزة الرقابة المالية المستقلة.

فإذا ما فرغت اللجان البرلمانية المالية من ذلك أعدت تقريرها، لعرضه علي البرلمان في الجلسة المحددة لمناقشة مشروع قانون الحساب الختامي، فيستطيع أعضاء البرلمان الوقوف علي أوجه الاتفاق وأوجه الاختلاف بين ما سبق فإن أجازوه، وتابعوا تنفيذه خلال السنة المالية، وما أسفرت عنه الحسابات الختامية.

وتعد جلسة مناقشة الحسابات الختامية مناسبة لأعضاء البرلمان، للتعرف علي مدي الفائض أو العجز في الموازنة، ومناقشة الوزراء والمسؤولين في الجهات الحكومية في المسائل المالية، وبالرغم من فعالية الرقابة البرلمانية اللاحقة يعاب عليها أن نواب البرلمان لا يكون لديهم الوقت الكافي والخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلي آلاف الصفحات والأرقام مناقشة تفصيلية ١.

وطبقا لنص المادة (١٤٩) من الدستور الكويتي "الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم إلي مجلس الأمة خلال أربعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية للنظر

١. خالد أعجمي عيد المطيري، المرجع السابق، ص ١٤٤.

فيه وإقراره، والسنة المالية في دولة الكويت تبدأ من أول أبريل من كل عام وتنتهي في آخر مارس من العام التالي، وذلك مع عدم الإخلال بما ينص عليها القانون المنشئ للإدارة العامة أو الهيئة أو المؤسسة من تحديد تاريخ لبداية السنة المالية لها ونهايتها، فتبدأ السنة المالية في دولة الكويت بتاريخ ٤/١ وتنتهي بتاريخ ٣/٣١، ويضع وزير المالية

القواعد التفصيلية التي تتبع في إعداد الحسابات الختامية كما يحدد المواعيد الخاصة بذلك. ١. كما تنص المادة (٢٨) علي أن "لا يعتبر ضمن إيرادات السنة المالية أو مصروفاتها إلا المبالغ التي تم تحصيلها أو صرفها فعلا خلال السنة المالية، ويعتبر ف يحكم المصروف ما يستحق من عمل أدي فعلا، أو عن المهمات التي سلمت خلال السنة المالية، ولم تستكمل إجراءات صرف هذه الاستحقاقات قبل نهاية السنة المالية ويتم تسوية هذه المبالغ وفقا للشروط والأوضاع التي يحددها وزير المالية.

ويأخذ الحساب الختامي نفس دورة الميزانية، حيث تقوم كل جهة حكومية وفقا للقواعد المشار إليها والجداول والنماذج والتعليمات الأخرى الواردة بتعميم وزارة المالية بشأن إقفال الحساب الختامي وإرساله إلي وزارة المالية شئون المحاسبة العامة في موعد أقصاه ٤٠ يوما من السنة المالية، أي في ١٠ مايو من كل عام.

ويمكن لأعضاء مجلس الأمة عند نظرهم في الحساب الختامي أن يتأكدوا من مدي مطابقة الأرقام الواردة فيه بتلك التي سبق لهم وأن اعتمدها في الموازنة العامة للوصول إلي مدي

١. د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ١٩٤.

احترام السلطة التنفيذية للقواعد المالية المختلفة المتعلقة بتنفيذ الموازنة، فإذا تبين لهم سلامة الموقف المالي للحكومة قاموا باعتماد هذا الحساب، فإذا اكتشفوا مخالفات مالية جسيمة سواء تعلقت بتجاوز الاعتمادات أو عدم تنفيذ المشاريع المعتمدة في الموازنة والتي تتضمن سياسات مقرة سابقا جاز لهم تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين وربما ضد الحكومة بأكملها.

التوصية

منع كل من تسول له نفسه من المساس بالأموال العامة للدولة من جانب القائمين بمهام السلطة التنفيذية, وذلك من خلال الآتي

١- التحقق من تطبيق ما وافقت عليه السلطة التشريعية فيما يتعلق بالموازنة وهو ما يعني استخدام الاعتمادات في الأوجه التي خصصت لها, أو جباية الإيرادات حسب القوانين والأنظمة واللوائح.

٢-التحقق من صحة الحسابات وسلامة التصرفات والإجراءات المالية وكشف الانحرافات والأخطاء المالية والاختلاسات.

وذلك عن طريق مراقبة الأداء , وبالتالي مراقبة الترشيح في الإنفاق.

٣-التأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلى أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة وتصحيح القرارات الإدارية مما يؤدي إلى حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط أو التنفيذ أو المتابعة

٤-حماية الأموال العامة, والتثبت من ملائمة أنظمة الرقابة الداخلية وسلامة التصرفات المالية وإتباع القوانين واللوائح والأنظمة.

٥-ضمان حسن استخدام الأموال والاقتصاد في الإنفاق.

وكذلك ضمان عدم خروج مسار الصلاحيات الحكومية عن الحدود التي رسمتها وفقا لبنود الميزانية.

٦- العمل على توجيه الأجهزة الحكومية إلى الأداء الأفضل وتحسين تطوير إجراءات الأعمال المالية.

وأيضاً رقابة وتدقيق حسابات الجهاز الحكومي الخاضع والتحقق من سلامة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية بخصوص الإنفاق العام وجباية الإيرادات.

٧- إبداء الرأي في القوائم والبيانات والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما إذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والقواعد والأصول المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي وعوائد الاستثمار المقررة ونتيجة النشاط.

٨- رقابة وتقويم الأداء وفقاً لأحكام القوانين النافذة.

وأيضاً تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية وما يتعلق بها من أمور إدارية وتنظيمية.

٩- المساهمة في وضع وتطوير القواعد والأصول والمعايير المحاسبية والرقابية.

والكشف عن أي أخطاء أو انحرافات تحدث من الأجهزة الحكومية وتحليلها ودراستها وتحديد أسبابها ومعالجتها وقد تطورت الرقابة المالية البرلمانية تبعاً لتطور الدولة ومفهومها، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يمارس بأفضل طريقة وأقل تكلفة ممكنة، ويمكن إضافة بعض التوصيات للرقابة المالية البرلمانية كما يلي:

١- التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين واللوائح والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها وهذا يعرف بمبدأ الشرعية، فعلى الإدارة العامة واجب العمل في دائرة القانون والالتزام به فإذا خالفت القانون اعتبر تصرفها غير مشروع ويحقيق به جزاء عدم المشروعية.

٢- ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم لأن الإدارة تمنح حقوقا وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات، مما يهدر مصالح وحقوق المجتمع بصفة عامة.

٣- كشف الأخطاء وأسبابها ومسبباتها والعمل على تصحيحها، وهذا في حد ذاته الدور التقليدي للأجهزة الرقابية، فالإدارة في أثناء ممارستها لأعمالها لا بد وأن تقع في الخطأ فكل من يعمل يخطئ، وهذا يؤكد أهمية دور الأجهزة الرقابية والرقابة في حد ذاتها في كشف الأخطاء أو الانحرافات أو التجاوزات أو الاقتتات على القوانين واللوائح أو إيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها والعمل على منع تكرارها أو حدوثها.

٤- كشف الانحراف الإداري، ويعني استغلال السلطة أو الوظيفة العامة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة رغم انسجام أعمال الإدارة مع القوانين واللوائح والتعليمات.

٥- تحفيز الموظفين العموميين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين واللوائح والتعليمات، فلقد أصبح للأجهزة الرقابية في الدولة دورا فعالا ومؤثرا في تحفيز العاملين وشحذ همهم وطاقتهم من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط.

٦- الوقوف على المشاكل والعقبات والمعوقات التي تعترض الأجهزة الإدارية في عملها، والعمل على معالجة هذه المشاكل وإزالة تلك المعوقات.

٧- تطوير الإجراءات والأعمال الإدارية في الدوائر الحكومية وتحسين الأداء فيها مما يضمن تلبية وإشباع حاجات أفراد الشعب وبأقل التكاليف وبأقصر السبل.

٨- التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات والأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية والحد من الإسراف في إنفاق المال العام.

٩- التنبيه إلى أوجه القصور والنقص والخلل في التشريعات النافذة في الدولة واقتراح وسائل معالجتها.

١٠- التأكد من أن الخدمات الحكومية تقدم للجميع دون تفرقة وبأقل قدر ممكن من الإجراءات المكتبية.

وتتمثل أهم المسائل المالية التي يترتب عليها التزامات مالية على الدولة في المستقبل في عهد القروض العامة ومنح امتياز المرافق العامة، واستغلال موارد الثروة الطبيعية، والتصرف في أملاك الدولة، وجباية الأموال العامة، وإجراءات صرفها، واعتماد الموازنة العامة

للدولة، والاعتمادات الإضافية، وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها، والمرتبات والمعاشات والتعويضات والمكافآت، وإقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والمعاهدات الدولية ذات الطابع المالي.

وبجانب هذه المسائل توجد هناك بعض المسائل المالية الأخرى التي يقرها البرلمان على جانب كبير من الأهمية تتعلق بموارد البلاد وأعبائها تحصل عليها الدولة بما لها من سلطة أمره وقدرة على إكراه الأفراد على دفع أموالهم جبرا دون الحاجة إلى موافقتهم.

وتعتبر الرسوم والضرائب من أهم صور الاستقطاعات المالية الجبرية، إذ بمناسبتها تلجأ الدولة إلى ما تملكه من سيادة وسلطة في تقريرهما كفريضة مالية، وفي تحصيلهما كمورد للخرزنة العامة، أو كوسيلة لتحقيق برنامج من البرامج الاقتصادية أو الاجتماعية التي تسعى إلى تحقيقها، وهذه المسائل لا بد أن يشرف البرلمان على مسلك السلطة التنفيذية بصدها.

ومن خلال ذلك يرى الباحث أهمية أن تقوم السلطة التشريعية بتفعيل دور الرقابة المالية على المال العام بهدف تفعيل أوجه الحماية له من خلال الاستفاداة من القواعد الدستورية والقانونية التي تمكنها من الرقابة المالية الدورية على المال العام سواء الرقابة على الواردات أو الرقابة على النفقات العامة للدولة.

والدستور الكويتي والمصري قيذا قدرة الحكومة علي الاقتراض فلا يتم الاقتراض إلا بقانون وبعد موافقة السلطة التشريعية.

الخاتمة

الرقابة المالية لها أهمية بالنسبة للفرد الذي يتولى مهمة الرقابة ولمن يطمح بتقليد وظيفة رقابية، فبالنسبة للأول يفترض أن يحرص على أمانته ونزاهته وأخلاقه الوظيفية ليكون أهلاً لوظيفة الرقابة على صرف النفقات وجمع الإيرادات وبالنسبة للثاني فيحاول دائماً أن يكون نزيهاً مخلصاً وكفئاً لحصوله على الوظيفة الرقابية، لأن هذه تعتبر شروطاً لاستلام وظيفة الرقابة، إضافة إلى ذلك أن نظرة المجتمع إلى القائم بالرقابة المالية نظرة إيجابية جداً إذا أحسن هذا الأخير عمله لأنه يحافظ على المال الذي هو مال الناس وبالتالي يزيد مكانته عند المجتمع.

ومن خلال ما سبق يمكن القول: أنه ومهما رصدنا من مميزات للرقابة المالية البرلمانية على المال العام من حيث إنفاقه وإيراده، فإنه من الصعب حصر هذه المميزات وذلك لتعدد هذه المزايا على المستويات كافة السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

فكلما كانت الرقابة المالية البرلمانية فعالة وقادرة على تحقيق أهدافها كلما نجحت الدولة في تحقيق التنمية المنشودة دون انحراف مصاحب لعمليات التنمية أو فساد صادر من الجهة المنفذة أو غير ذلك.

المراجع

أولا الكتب:-

- د ابراهيم محمد الحمود: الوسيط في المالىه العامه طبعة ١٩٩٨
- درمزي طه الشاعر : النظرية العامه للقانون الدستوري ، القايره ، دار النهضه العربيه ، طبعة ٢٠٠٧
- د عبدالفتاح حسن: مبادئ القانون الدستوري، دارالنهضة العربيه، طبعة ١٩٦٩
- دعثمان عبدالملك الصالح: النظام الدستوري، جامعة الكويت .
- مجمع اللغة العربية ، المعجم الوجيز ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، طبعة ١٩٩٠
- د محمد ابراهيم الشافعي :أصول المالية العامة والتشريعات المالية ، مع التطبيق علي دولة الإماراتالعربيةالمتحدة ، دار النهضة العربية ، القايره، طبعة ٢٠١١
- د محمد بن أبي بكر الرازي: مختار الصحاح، بيروت ، دار القلم ، طبعة ١٩٩٩
- د محمد بن مكرم بن منظور: لسان العرب ، دار صادر ، طبعة ١٩٩٠

د- محمد عبدالمحسن المقاطع :الوسيط في النظام الدستورية الكويتي ومؤسساته السياسية ، مطبوعات جامعة الكويت ، الطبعة الثانية ٢٠٠٨

-نايف غازي العودة : النظام الضريبي واليات إصلاحه في الكويت، مطبوعات مؤسسة دار الكتب،الكويت،طبعة ٢٠٠٤

ثانياً الرسائل:-

- د ابراهيم عبدالعزيز شيحا : المال العام في القانون المصري والمقارن ، رسالة مقدمة للحصول علي درجة الدكتوراه في الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٧٥

-د إيهاب زكي سلام : الرقابة السياسية علي أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ،رساله لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة ، ١٩٧١

-د خالدأعجمي عبيد المطيري: الرقابة البرلمانية علي الأموال العامة، دراسة مقارنة ، رسالة مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة ، للحصول علي درجة الدكتوراه في القانون، ٢٠١٦

ثالثاً المقالات:-

د عمرو الجارحي :مقال منشور عام رقم ٢ لسنة ٢٠١٧ بشأن إعداد الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة والحسابات الختامية لموازنات

الهيئات العامة الاقتصادية والهيئة القومية للإنتاج الحربي وشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العام والشركات المساهمة المملوكة للدولة للسنة المالية ٢٠١٦/٢٠١٧ .
رابعاً الدساتير:-

١-الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨م

٢-الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢م

٣-الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م