

الرقابة البرلمانية على مالية الدولة

إعداد الباحث

زيد حمود عبيد الهاجري

باحث دكتوراه قسم القانون العام- كلية الحقوق جامعة المنصورة

تحت إشراف

أ.د صلاح الدين فوزي

أستاذ القانون العام

كلية الحقوق جامعة المنصورة

مقدمة

رسخت الدساتير المقارنة للمجالس النيابية المنتخبة حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بوسائل نظمها القوانين واللوائح الداخلية للبرلمانات وفقا للطريق الذي رسمته الدساتير، وبناءً عليه تكون الوزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان عن جميع أعمالها، بحيث يملك أعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة بشأن سياساتها، وتشكيل لجان تحقيق، فضلا عن سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها.

ولما كانت مالية الدولة عنصرا هام في نشاطها الاقتصادي والاجتماعي وكافة مجالات التنمية التي تقوم بها السلطة التنفيذية، فإن على ممثلي الشعب بسط رقابتهم على مالية الدولة وتصرفات الحكومات حيالها بالوسائل الدستورية والقانونية للحفاظ على المال العام.

وعلى اعتبار أن السلطة الشرعية لا يفرضها إلا الناخبون^(١)، يعد النائب في البرلمان ممثل للإرادة الشعبية التي اختارته فلا يقوم بالرقابة البرلمانية على مالية الدولة ممن لا ينطبق عليهم هذا الوصف، سواء ثبتت لهم العضوية في البرلمان بالانتخاب أو بالتعيين^(٢)، فالوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة الكويتي يكتسبون العضوية فيه بحكم وظائفهم، وتنتهي بانتهاء شغلهم للمنصب الوزاري سواء بالاستقالة أم بالإقالة، ولهم أن يمارسوا كافة حقوق الأعضاء المنتخبين ويلتزموا بكافة الواجبات إلا ما استثنى منها بنص الدستور كعدم اشتراكهم في التصويت على

(١) المحكمة الدستورية العليا، قضية رقم ١١ لسنة ١٣ قضائية "دستورية"، بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٨ من يوليو لسنة ٢٠٠٠ .

(٢) المادة ٣٢ من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ عن المجلس العسكري الحكم المؤقت للبلاد عقب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، والمادة ٨٠ من الدستور الكويتي ١٩٦٢ .

الثقة بأحدهم، أو على موضوع عدم التعاون مع رئيس مجلسهم، كما يشمل هذا الحظر الوزراء جميعا ولو كانوا من أعضاء مجلس الأمة المنتخبين (١).

وتراقب البرلمانات مالية الدولة فيخضع لرقابتها أعضاء الحكومة من وزراء، ورؤساء مجالسهم فيما يقومون به من أعمال، إلا أن تعدد تخصصات نواب الشعب، وربما قلة خبرتهم في المسائل المحاسبية والمالية، مما جعل المشرع الدستوري ليكفل رقابة ممثلي الشعب على مالية الدولة أن يوكل للمشرع العادي أمر تنظيم جهاز مستقل للرقابة المالية العليا في الدولة ليعاون البرلمان وهو بصدد بسط رقابته على أعمال السلطة التنفيذية، ويجعل السلطتين التشريعية والتنفيذية على اطلاع دائم بمالية الدولة في الجهات الحكومية عن طريق التقارير الدورية بالملاحظات والمخالفات المالية في تلك الجهات الخاضعة للرقابة.

ويراقب البرلمان أعمال الحكومة ويمارس اختصاصه الرقابي على مالية الدولة فهو الذي يراقب الموازنة العامة بدء من اعتمادها ومرور بتنفيذها وحتى اعتماده للحساب الختامي، كما يختص البرلمان بكل ما يتعلق في الإقرار أو التصريح للسلطة التنفيذية بعقد القروض، والموافقة على المعاهدات التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في الميزانية، فضلا عن بسط رقابته على تعاقدات الحكومة، وعلى التزامات المرافق العامة، وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة... فما هي الرقابة البرلمانية (المبحث الأول)؟ وماهي وسائلها الدستورية (المبحث الثاني) ؟ (وماهي مالية الدولة مناط الرقابة).. هذا ما نجيب عليه على النحو التالي:

(١)المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت في تعليقها على المادة ٨٠.

المبحث الأول

مفهوم الرقابة البرلمانية

تعتبر البرلمانات القطعة الماسية في النظام السياسي والدستوري^(١)، فهي تضطلع باختصاصات تشريعية، ورقابية على أعمال السلطة التنفيذية، ولكن تغلبا لاختصاصها التشريعي توصف بأنها سلطة تشريعية^(٢).

وتقرر القواعد الدستورية عادة في النظم النيابية للبرلمانات حقوقا معينة تمارسها في مواجهة الحكومة، ويحقق استعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها.

وفي مقابلة هذه الحقوق التي تضعها الدساتير تحت تصرف السلطة التشريعية، للسلطة التنفيذية أيضا وسائلها التي تستطيع بواسطتها أن تؤثر في عمل البرلمان وفي وجوده أحيانا وهذا ما يطلق عليه " بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية"^(٣)، لضمان عدم طغيان إحدى السلطتين على الأخرى.

ويقصد "بالرقابة البرلمانية" تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسئول عن ذلك ومسائلته^(٤).

(١) د. صلاح الدين فوزي، البرلمان: دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ١.

2) Elise Carpentier, La Resolution Juridictionnelle Des Conflits Entre Organes Constitutionnels: Thèse en vue de l' obtention du grade de Docteur En Droit, universite Paul-Cezanne, Aix-marseille III, Faculté de droit et science politique d' Marseille, 2004. P53.

(٣) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة ٢٠٠٥، ص ٤٣٣.

(٤) د. إيهاب ذكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧١، ص ١٧

المطلب الأول

الرقابة البرلمانية مقررة بقواعد دستورية في النظم النيابية البرلمانية

استجابة للقواعد الدستورية التي تقرر حق البرلمان في الرقابة، يبسط ممثلو الشعب رقابتهم على كافة أعمال الحكومة المنوط بالوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة أو أحد الأشخاص القانونيين الاعتبارية بنسبة محددة قانوناً، بدء من تقديم الحكومة لبرنامجها فور تشكيلها للوقوف على أوجه الخلل في المبادئ أو الأهداف أو القواعد العامة التي يمكن اعتبارها سياسة عامة للحكومة .

ولنتعرف على مفهوم الرقابة البرلمانية يجب أن نقف على حقيقة هامة تتمثل في ارتباط تلك الرقابة بالنظام السياسي في الدولة، فالدولة الحديثة تقوم على نوع من التوازن بين السلطات المختلفة داخل الدولة، ولعل ما يتطلبه هذا التوازن أن تكون كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، مستقلة عن الأخرى، وهذا ما يعبر عنه بالفصل المرن بين السلطات، كمعيار للتمييز بين صور الأنظمة السياسية الديمقراطية النيابية المعاصرة⁽¹⁾.

ولعل أشهر هذه الأنظمة هي النظام البرلماني، والنظام الرئاسي، ونظام حكومة الجمعية وهي نظم اعتبرت مرجعيات أساسية للدولة الحديثة وهي بصدد بناء أنظمتها⁽²⁾.

وتحدد طبيعة النظام السياسي صورة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالفصل التام بين هاتين السلطتين يعني أن النظام السياسي هو:

-
- 1) LU, CATHERINE, "World Government", The Stanford Encyclopedia of Philosophy), Edward N. Zalta (ed.) (2008), p11,
 - 2) IQBAL, MOHSIN, parliamentary versus presidential government, Journal of democracy, vol. 4, no. 4, October 2008, p9.

- نظاماً رئاسياً يُنتخب فيه الرئيس من قبل الشعب

- أما إذا كان الفصل متوازناً بينهما فيكون النظام السياسي نظاماً برلمانياً تحتاج فيه الحكومة إلى ثقة البرلمان

- هناك نوع ثالث من النظم السياسية وهو نظام حكومة الجمعية بحيث يكون فيه دمج مابين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ولما كان دستور الدولة هو ذلك القانون الأساسي الأعلى الذي يرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة ويحدد السلطات العامة فيها ويرسم لها وظائفها ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها ويقرر الحريات والحقوق العامة ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها"^(١)

وفي تصورنا لا بد من النص على النظام السياسي للدولة في صلب الدساتير حتى لو اتخذ بعضها أسلوباً مختلطاً يجمع بين نظامين كما هو الحال بالنسبة للنظام السياسي شبه البرلماني في الكويت^(٢)، وشبه الرئاسي في مصر وفرنسا.

ويتأسس هذا التصور على أن الدساتير تمثل مجموعة القواعد التي تنظم تأسيس السلطة وانتقالها وممارستها أي تلك المتعلقة بالنظام السياسي في الدولة، فمن البديهي أن يستند أي عمل من أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بمالية الدول إلى الالتزام بتطبيق المبادئ التي تشدد عليها الدساتير

كما نجد مرجعاً لهذا التصور فيما درج عليه فقه القانون الدستوري عند شرحهم

(١) د. محمد صلاح عبد البديع، قضاء الدستورية في مصر في ضوء قانون وأحكام المحكمة الدستورية العليا، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ٢٥.

(٢) وصفت المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت أن النظام الدستوري بأنه "... ينهج منهج وسطا بين النظامين البرلماني والرئاسي مع انعطاف أكبر نحو النظام البرلماني، في حين اعتنق الدستور المصري الصادر في ١١ سبتمبر عام ١٩٧١ دعائم نظام ديمقراطي نيابي، وهو نظام جمهوري يجمع بين بعض مظاهر كلا من النظامين البرلماني والرئاسي مع ميل تجاه الأخير.

لمصطلح (الدستور) في معنيين:

الأول موضوعي، واسع غير محدد، يشمل القواعد القانونية التي تعني بكيفية مباشرة السلطات العامة لوظائفها، وبيان شكل الدولة، كما يتسع ليشمل: وضع الأحزاب السياسية، والقوانين الانتخابية، والقوانين المتعلقة بالحقوق والحريات والمعنى الآخر شكلي يقصد به: مجموعة القواعد القانونية التي تضمنتها الوثيقة الرسمية الصادرة من السلطة التأسيسية الأصلية والمسماة بالدستور^(١).
ولذلك نرى ضرورة وجود دستور^(٢) لبناء النظام السياسي استنادا لوثيقة دستورية تحدد سلطات واختصاصات السلطات العامة تبعا لخصائص وأركان ذلك النظام سواء أكان برلمانيا أم رئاسيا أم مختلطا.
وفي ظل النظام البرلماني وشبه البرلماني تخضع السلطة التنفيذية في أدائها لمهامها للرقابة، سواء كانت هذه الرقابة تجد مصدرها في السلطة التشريعية، أو في ضغط الرأي العام، أو في الرقابة القضائية^(٣).

(١) في خصوص المفهوم الواسع والضيق لمصطلح الدستور:

- د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، ١٩٩٩، ص ١٢ وما بعدها.

- د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستورية، منشورات جامعة حلب، دون تاريخ نشر، ص ١١٠.

- د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري، القاهرة، مكتبة الجلاء، ١٩٧٠، ص ٤١ وما بعدها.

(٢) بقيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ في مصر تولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة، إدارة شؤون البلاد فشكل لجنة للقيام ببعض التعديلات الدستورية، عرضها للاستفتاء على الشعب المصري في ١٩ مارس ٢٠١١، صدر على أثرها الإعلان الدستوري في ١١ فبراير ٢٠١١ تضمن البند الأول منه تعطيل العمل بدستور ١٩٧١، ثم صدر إعلان ٣٠ مارس ٢٠١١ من ٦٣ مادة (دون استفتاء) وأجريت الانتخابات التشريعية، وتم تكوين البرلمان قبل وضع الدستور الجديد - وهو أمر في تصورنا - فلما نجد مثله في النظم المقارنة وكان من الأولى وضع الدستور الجيد ليتحدد من خلال شكل النظام السياسي الذي سيحدد صلاحيات واختصاصات البرلمان ورئيس الدولة.

(٣) د. هشام محمد البديري، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في

مصر والكويت، المنصورة، دار الفكر والقانون، دون سنة نشر، ص ٧.

وتستند تلك الرقابة إلى مبدأ "الفصل بين السلطات" وهذا الفصل نسبياً وليس مطلقاً^(١) بمعنى انه لا يحول دون اشتراك عدة هيئات في ممارسة بعض الوظائف، كما لا يحول دون قيام هذه الهيئات بممارسة نوع من الرقابة تجاه بعضها دون المساس باستقلال كل هيئة عن الأخرى في حدود معينة، فكل هيئة لا تستقل بوظيفتها استقلالاً كاملاً؛ بل تشاركها الهيئة الأخرى في ممارسة جزء منها.

المطلب الثاني

نشأة الرقابة البرلمانية

يعتبر موضوع الرقابة البرلمانية من الموضوعات ذات الأهمية البالغة في مجال القانون الدستوري بصفة عامة^(٢)

وفي مجال العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بصفة خاصة، إذ تترد أصولها إلى النظام البرلماني.

ولايفوتنا أن المجال المالي كان سبباً في بروز الرقابة البرلمانية بل وفي ظهور البرلمان كمؤسسة تضم ممثلي الشعب في مواجهة سطوة الحاكم في فرض الضرائب والفروض المالية التي تعسف في فرضها التاج في إنجلترا منذ تاريخها القديم.

وما كان المجال المالي إلا هدفاً لممثلي الشعب في المحافظة عليها وفصلها عن مالية الحاكم، ووضع قيود على سلطة الملك لربط كل ما يتعلق بمالية الدولة باستشارة البرلمان.

وإذا كانت إنجلترا هي مهد النظام البرلماني والبلد التي نشأ فيها هذا النظام وتطور

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات وراقبتها، دراسة مقارنة، القاهرة، دون دار نشر، سنة ٢٠٠٣م، ص ١٧٠.

(٢) Pactet, Pierre, Institutions Politiques Et Droit Constitutionnel, Paris. Dallo, (1994), p52.

قبل أن ينتشر منها إلى كثير من دول العالم^(١) ، فإن تطور رقابة البرلمان الانجليزي على المال العام ارتبطت بتطور الصراع المحتدم بين الملك والأشراف وحائزي الأراضي، وكبار رجال الكنيسة تارة، وبين الملك والشعب تارة أخرى، ذلك الصراع الذي غلب عليه رغبات التاج المتكررة في فرض الضرائب.

لقد نشأ النظام البرلماني نتيجة تطور تاريخي وظروف بيئية واجتماعية وسياسية خاصة بإنجلترا، بدأت بسلطة مطلقة للملك فيما يتعلق بمالية الدولة، فلا فرق بين المالية الخاصة بالحاكم وبين مالية الدولة.

و مع تزايد رغبات الملك في جمع المزيد من الضرائب، وهي مرحلة تميزت بالملكية المطلقة في السلطة، أدى ذلك إلى صدور أول وثيقة دستورية عام ١٢١٥ هي: (Magna Charta) التي أسست لمرحلة تالية هي مرحلة الملكية المقيدة لسلطات الحاكم المالية برزت فيها وثيقة " ملتمس الحقوق" Bill of Rights ١٦٨٩.

ونوه إلى أن إنجلترا كانت قديماً تتكون من عدة ممالك صغيرة، اتحدت لتتكون ما يطلق عليه اليوم بالمملكة المتحدة أو:

"United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland"^(٢)

وباستقراء تاريخ إنجلترا في القرن الحادي عشر نجد ظهور فئة أطلق عليهم (Tenets in chief) أي ملاك الأراضي وحائزيها الذين من الضروري لإثبات

(١) د.محمد رفعت عبد الوهاب، د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية ٢٠٠١، ص٣٣٧.

(٢) يُشار إلى إنجلترا كجزء من المملكة المتحدة، وهو إقليم يجمع شعوب، إنجلترا، اسكتلندا، و ويلز، ولانجلترا صفة سياسية منفصلة منذ إنشاء بريطانيا العظمى عام ١٧٠٧، أما بريطانيا العظمى (وعادة ما تختصر إلى بريطانيا) هي جزيرة بالساحل الغربي لأوروبا، وتشكل الجزء الأعظم من مساحة المملكة المتحدة، للتفاصيل راجع:

- Jill Barely, The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, London, Office for National Statistics k 2005, p11-15

حيازتهم أن يقسموا يمين الولاء للملك، وكان الأخير يجتمع بهم لإصدار القوانين باعتبارهم نبلاء من حائزي الأراضي، بالإضافة إلى الإشراف (Barons) التابعين للتاج، ورجال الكنيسة (Prelates)، دون أي ممثلين عن الشعب.

ولقد استبدت السلطة المطلقة للملك في فرض الضرائب على الشعب خلال القرن الثاني عشر خاصة عندما تولى الملك (Jean Sans Terre) الحكم، فبالغ في طلب المال واستعمال العنف، ليس فقط على الشعب بل شمل ذلك النبلاء الحائزين للأراضي والإشراف (Barons) التابعين للتاج، فتذمر هؤلاء وآزرهم رجال الكنيسة لتقل الضرائب على كاهل الشعب، مما حمل الملك "جان" على إصدار أول وثيقة دستورية عام ١٢١٥ هي: (Magna Charta) ذات القيمة الدستورية^(١) تتضمن ثلاثة وستين مادة تحد من صلاحيات الملك وتضمن حقوق أفراد الشعب، فضلاً عن تقييد سلطة الملك في فرض الضرائب بضرورة اخذ موافقة مجلس^(٢) مكون من القساوسة، وملاك الأراضي، الرجال البارزين في المملكة، أطلق عليه المجلس الكبير أو "مجلس الحكماء"^(٣)، والذي يعقد بأمر الملك عدة مرات في السنة.

وفي القرن الثالث عشر، استقرت التقاليد على ضرورة اخذ الملك موافقة (Magnum Concilium) قبل فرض أي أعباء مالية على الشعب، على الرغم من

1) Moss, Vincent. MAGNA CARTA: Through the Ages. English Historical Review; Sep ٢٠٠٤, Vol. ١١٩ Issue ٤٨٣, P.١٠٣٣..

(١) ورد هذا المجلس في MAGNA CARTA — (Commune Concilium Regni) أو " مجلس المملكة الأعلى" ثم تطور اسمه فيما بعد لـ :

(The Common Counsel of the Kingdom).

(٣) راجع في معنى تلك المصطلحات :

- The Law Dictionary Featuring Black's Free Online Law Dictionary
<http://thelawdictionary.org/commune-concilium-regni/>

(٤) د.سامي محمد الغنام، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ٢٠٠٠م، ص ٢٠.

أن اجتماعات الملك مع (Magnum Concilium) أظهرت أن التاج الذي بدا لم يعد معبرا عن إرادة الشعب، فكلما رُفعت إليه شكاوى لا يستجيب لحلها إلا مقابل موافقة المجلس على فرض المزيد من الضرائب والفروض المالية.

ومع ذلك فقد قُيدت سلطات للملك في فرض الضرائب، وأصبح (Magnum Concilium) فيما بعد النواة التي تكون منها مجلس اللوردات (House of Lords)

وفي خطوة لاحقة استجاب الملك لدعوة ممثلين عن المقاطعات والبنادر إلى جانب كبار رجال الدين والأشراف، ومنذ القرن الرابع عشر أصبح هناك مجلس ضم الأشراف والأساقفة (House of Lords)، وأخر ضم نواب المقاطعات والمدن والمراكز (House of Commons)^(١)، وبذلك تكونت نواة البرلمان^(٢).

وفي عهد أسرة "استيورت" صدر " Bill of Rights " ١٦٨٨، الذي قضى على امتيازات الملك التي كان يعرقل بها وظيفة البرلمان ويشل فاعلية سلطته، فقد ألغى هذا القانون حق الملك في إيقاف القوانين والإعفاء من تطبيقها كما حد من سلطته في إصدار اللوائح، فضلا عن اشتماله على ثلاث عشرة مادة تؤيد ما جاء من نصوص سابقة وردت في (Magna Charta)، وبذلك تم التأكيد على تقييد سلطات الملك، لتبدأ مرحلة دعم ممثلين عن الشعب وإقرار حقهم في الرقابة والمناقشات^(٣).

وهكذا حدث تطور كبير في النظام الملكي البريطاني انتهى بتحويل الملكية المطلقة إلى ملكية مقيدة تقوم على فصل السلطات، ثم اكتمل التطور ليوقف بسلطة الملك عند حد

1) CARROLL, ALEX, Constitutional and Administrative Law, London: Longman, second Edition, 2002. ,pp 137-138.

(٢) أنظر في خصوص مجلسي البرلمان من الناحية التاريخية:

-DROS YARDLEY. Introduction to British Constitutional Law. London, Oxford, 2009, P142.

(٣) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٢، هامش ص ١٠٣.

وظيفة التنفيذ وإصدار اللوائح بما لا يخالف القوانين ودون تعديل فيها بالزيادة أو بالحذف^(١)، ومن ثم انتهت الجهود إلى الحد من استقلال السلطة التنفيذية التي يمارسها الملك ونقلها إلى أشخاص مسئولين أمام البرلمان هم الوزراء وأسست السوابق الدستورية التي أنشأت النظام البرلماني الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة وإثارة المسئولية السياسية للوزراء.

وترتيا على ذلك انتقلت الرقابة في النظام البرلماني من إنجلترا إلى اغلب الدساتير التي نهجت ذات النظام ففي فرنسا وفي ظل نظام الجمهورية الثالثة والرابعة- مارس البرلمان رقابة سياسية على أعمال الحكومة، وهذه الرقابة الصارمة لم تطبق في الجمهورية الخامسة إلا منذ ١٩٩٢ حين أصبح للبرلمان مراقبة أعمال الحكومة فيما يتعلق بالقوانين الاقتصادية المتعلقة بالاتحاد الأوروبي^(٢).

وفي اعتقادنا أن الضرائب والفروض المالية التي تعسف في فرضها التاج في إنجلترا منذ تاريخها القديم كانت السبب المباشر في تكوين النظام البرلماني بما تضمنه من أركان أهمها وجود برلمان منتخب يتسنى له بسط الرقابة على كل ما يتعلق بمالية الدول، بل وسببا في تكوين البرلمان في المملكة المتحدة بالصورة التي نجدها عليه اليوم، وما كانت مالية الدولة إلا هدفا لممثلي الشعب في المحافظة عليها وفصلها عن مالية الحاكم، ووضع قيود على سلطة الملك لربط كل ما يتعلق بمالية الدولة باستشارة البرلمان.

وهذه الرقابة في النظام البرلماني انتقلت من إنجلترا إلى اغلب الدساتير التي نهجت ذات النظام ففي فرنسا وفي ظل نظام الجمهورية الثالثة والرابعة- مارس

(١) د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري المرجع السابق، ص ٤٤٨.

(2) Philippe Blacher, Droit constitutionnel: Un cours facilement accessible, de nombreuses références jurisprudentielles, l'essentiel de ce qu'il faut savoir, paris. Hachette Supérieur, 2007 p 223

البرلمان رقابة سياسية على أعمال الحكومة، وهذه الرقابة الصارمة لم تطبق في الجمهورية الخامسة إلا منذ ١٩٩٢ حين أصبح للبرلمان مراقبة أعمال الحكومة فيما يتعلق بالقوانين الاقتصادية المتعلقة بالاتحاد الأوروبي^(١).

وفي مصر، صدر في عام ١٨٦٦م ما يعرف باللائحة الأساسية لمجلس شورى النواب^(٢)، وكان هذا المجلس يختص بالمداولة في المسائل التي ترى الحكومة إحالتها إليه، وتكون آراؤه مجرد آراء استشارية والقرار النهائي فيها للخديوي، وإن لهذا المجلس حق سن القوانين إلا أنها تخضع لشرط الموافقة من الخديوي. فإذا لم يوافق على القانون يسقط كلية ولا يملك المجلس إقراره^(٣)، ومع حدوث المواجهة بين مجلس شورى النواب وبين وزارة "توبار باشا" التي كانت تسمى بالوزارة الأوروبية تغيرت اتجاهات النواب، وتؤكد هذا الاتجاه عندما رفض أعضاؤه قرار وزارة محمد توفيق باشا بفض جلسات المجلس لانتهاؤ مدة نيابته.

وبنجاح المجلس في هذه المواجهة تم تشكيل وزارة جديدة برئاسة محمد شريف باشا، والتي قامت بإعداد مشروعاً للدستور الذي عرف باسم "القانون الأساسي الجديد" عمدت من خلاله إلى توسيع الاختصاصات المخولة لمجلس النواب لتشمل بالإضافة إلى الحق في نظر القوانين والنفقات العامة، الأخذ كذلك بمبدأ المسؤولية الوزارية أمام البرلمان، وذلك وفقاً لأوضاع معينة.

ثم أصدر الملك فؤاد الأمر الملكي بوضع دستور للبلاد يأخذ بالنظام البرلماني فأعطى للبرلمان سلطاته بالنسبة للرقابة على مالية الدولة، ثم صدر الأمر الملكي

1) Philippe Blacher, Droit constitutionnel: Un cours facilement accessible, de nombreuses références jurisprudentielles, l'essentiel de ce qu'il faut savoir, paris. Hachette Supérieur, 2007 p 223

(٢) د. عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٣، ص ٤٦٥.

(٣) د. عبد العزيز رفاعي، الديمقراطية والأحزاب السياسية في مصر الحديثة والمعاصرة، القاهرة، دار الشروق، ١٩٧٧، ص ٢٣ وما بعدها.

بإبطال دستور ١٩٢٣ وحل محله دستور ١٩٣٠ فعزز مركز السلطة التنفيذية إزاء السلطة التشريعية، ثم أعيد العمل بدستور ١٩٢٣ في ١٢ ديسمبر ١٩٣٥، ثم أعلن سقوطه على اثر قيام ثورة يوليو ١٩٥٢، وتوالت بعدها دساتير العهد الجمهوري التي رسخت قواعد رقابة البرلمان على مالية الدولة بوسائل دستورية، وأخرى لائحية .

وفي الكويت لم يكن ثمة فصل بين مالية الحاكم الخصوصية ومالية الدولة، أو أية قيود تحد من سلطاته فليس هناك ما يفرض عليه ضرورة استشارة وجهاء قومه، أو الخضوع للعادات والتقاليد المرعية في البلاد.

وفي عام ١٩٣٨ حين برزت تطالب بالإصلاح في نظام الحكم، نشطت بين التجار لشعورهم بأهميتهم الاقتصادية، دون أن يكون لهم نفوذ سياسي في البلاد، وقد تقدم القائمون على تلك الحركة بمطالبهم مكتوبة الحاكم مطالبين بتشكيل مجلس تشريعي للإشراف على تنظيم أمور البلاد، فكان لها ذلك، وانتخب مجلس تشريعي قام بإعداد وثيقة نصت على أن تكون لأمة مصدر السلطات ممثلة في هيئة نوابها المنتخبين، وأن يشرع المجلس التشريعي القوانين المتعلقة بما تقتضيه مصلحة البلاد ومن بينها ما يتعلق بمالية الدولة.

وفي عام ١٩٦٢ صدر الدستور الكويتي المعاصر منظماً بنصوص صريحة حق البرلمان (مجلس الأمة) في الرقابة على مالية الدولة بوسائل جميعها مقررّة بنصوص دستورية وليست لائحية.

المبحث الثاني

الإطار النظري لوسائل الرقابة البرلمانية

توصلنا فيما تقدم إلى أن الرقابة البرلمانية هي عمل من الأعمال التي تتمتع بحق محاسبة السلطة التنفيذية وفقاً لمبادئ دستورية تخول لها سلطة عامة في الرقابة على النشاط الحكومي بوجه عام وعلى مالية الدولة بشكل خاص.

ولكي تتم هذه الرقابة قررت الدساتير حق البرلمان في استخدام أدوات تعيينه على تفعيل دوره الرقابي، سواء تم النص عليها جميعا في صلب الدستور، أو نظمت بقوانين خاصة بنظام العمل داخل البرلمان.

وتتمثل أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ابتداءً بالأسئلة البرلمانية، ولجان التحقيق (تقصي الحقائق)، وإبداء الآراء والرغبات، والمناقشات العامة، وطلبات الإحاطة، وانتهاءً بالاستجوابات البرلمانية وما قد يترتب عليها من حجب الثقة عن الوزارة بكاملها أو أحد وزرائها، وهو ما يعرف بالمسئولية الوزارية السياسية.

و في حقيقة الأمر تتعدد وسائل رقابة البرلمان على مالية الدول بحيث تتدرج من حيث خطورتها في العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية من وسائل اقل خطورة تكون سابقة على سحب الثقة من الحكومة، وسائل يستطيع البرلمان من خلالها إسقاط الوزارة تتمثل في إثارة المسئولية الوزارية السياسية سواء كانت فردية أم تضامنية:

المطلب الأول

الوسائل التي تسبق سحب الثقة من الحكومة

أدوات الرقابة البرلمانية السابقة على سحب الثقة هي أدوات تقررها الدساتير المقارنة ليتمكن البرلمان من رقابة أعمال الحكومة استناد لحقوق دستورية واهما لجان التحقيق، والسؤال والاستجواب:

١- لجان التحقيق (تقصي الحقائق)

من خلال استقراء الدساتير المقارنة، لاسيما المادة ٤٣ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ بنصها على أن: " تحال مشروعات واقتراحات القوانين إلى لجان تشكل خاصة لدراستها إذا ما طلبت الحكومة أو المجلس المقدمة له هذه المشروعات ذلك. أما المشروعات والاقتراحات التي لم يقدم في شأنها مثل هذا الطلب فتحال إلى إحدى

اللجان الدائمة التي يحدد عددها بست في كل مجلس.^(١) وكذلك المادة ١١٤ من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، والمادة ١٣١ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ نجد أن التحقيق البرلماني حق دستوري لعضو البرلمان لبسط رقابته على أعمال السلطة التنفيذية.

ولا يعني أن يكون التحقيق البرلماني حق دستوري إغفاله من قبل البرلمان في حال لم ينص على حق البرلمان في تأليف لجان تحقيق في صلب الدساتير، وفي هذا الاتجاه يرى البعض أن اختصاص المجالس النيابية بتكوين لجان التحقيق البرلمانية هو اختصاصا أصيلا لهذه المجالس بحيث تمارسه حتى ولو لم يرد النص عليه في صلب الدستور^(٢)، على أن إغفال النص على لجان التحقيق في الدساتير لا يحجب حق البرلمان في الاستعانة بها، لأنها سلطة يملكها البرلمان ولو لم يكن ثمة نص^(٣).
وننفق مع هذا الرأي ذلك أن حق المجالس التشريعية في تشكيل لجان التحقيق يستمد وجوده من طبيعة الرقابة البرلمانية ذاتها فتتخذ صورة شكل من أشكال الرقابة على الحكومة ومحاسبتها وتكمن للوقوف على عيوب الجهاز الحكومي والإداري في الدولة ومراجعة أعمالها واقتراح أفضل السبل لمعالجتها وتطويرها وإصلاحها، ناهيك عما تهدف إليه من تفعيل دور رقابي على مالية الدولة.

1) Article 43 " Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commission spécialement désignées à cet effet. Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée"

(٢) د. فالح عبدالله علي العزب، الرقابة البرلمانية وحدودها في الدستور الكويتي: دراسة تطبيقية: رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٥٧.

(٣) أنظر حول أهمية استعانة البرلمان بلجان تحقيق من بين أعضائه حتى في حال إغفال النص على ذلك في: - د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠٠٠، ص ٧٥.

- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، طبعة ١٩٦٨، ص ٣٦٩ وما بعدها.

ومما يؤكد ذلك أن مجلس الشعب المصري عقب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ شكل عدة لجان لتقصي الحقائق^(١) على الرغم من أن الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ جاء خالياً من النص على أية وسيلة رقابية وإنما ورد بالمادة ٣٣ منه على حق مجلس الشعب في ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وحددت لائحة مجلس الشعب آليات هذه الرقابة، ومنها لجان تقصي الحقائق، ولم يلغ الإعلان الدستوري هذه اللائحة^(٢).

على أية حال قررت الدساتير المقارنة محل الدراسة حق البرلمان في أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العام، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة، من أجل تقصي الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة^(٣).

ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم^(٤).

فالتحقيق البرلماني إذن هو وسيلة لا يلجأ إليها البرلمان إلا عند وجود خلل في أجهزة الدولة أو حدوث فضيحة سياسية أو مالية أو ما شابه ذلك، فتأليف لجان تحقيق نابع من أن حق البرلمان في التحقيق نتيجة لازمة لحقه في اقتراح القوانين وإقرارها ومن ثم محاسبة الحكومة، وحتى يتمكن البرلمان من إصدار قرار صحيح فيما يتعلق

(١) على سبيل المثال لجنة تقصي الحقائق في أحداث إستاند بور سعيد الرياضي التي أودت بحياة ٧٣ مشجعا، ولجنة تقصي الحقائق في أحداث شغب في محيط وزارة الداخلية، ولجنة تقصي الحقائق في حريق شركة النصر للبتترول...

(٢) تنص المادة ٣٣ من الإعلان على أن: " سلطة التشريع، وإقرار الموازنة العامة والسياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية."

(٣) المادة ١٣١ من الدستور المصري ١٩٧١.

(٤) المادة ١١٤ من الدستور الكويتي ١٩٦٢.

من الأمور الداخلة في اختصاصه^(١).

ويطلق على التحقيق الذي تجريه لجنة برلمانية في مصر (تقصي الحقائق) بينما في الكويت "لجان التحقيق" ، بينما في فرنسا يستخدم مصطلح (D'enquête parlementaire) بمعنى التحقيق البرلماني، ونرى بان التفرقة في المصطلحات لا تعبر عن أية اختلاف في عمل ومضمون تلك اللجان البرلمانية.

وتتشكل لجان التحقيق من عدد معين من أعضاء البرلمان لتقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، أو للكشف عن مخالفة، أو مخالفات سياسية، تنتهي بوضع اقتراحات معينة (كتحريك المسؤولية السياسية، أو إصلاح ضرر معين أو تلافي أخطاء معينة).

وللتحقيق البرلماني ذاتيته التي تميزه عما يختلط به أو يتشابه معه من مصطلحات قانونية، فهو من ناحية يختلف عن أدوات الرقابة البرلمانية الأخرى كالسؤال والاستجواب.

ومن البديهي أن تختلف طبيعة التحقيق البرلماني عن التحقيق الجنائي الذي تجريه الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية مع الموظف الذي يرتكب مخالفة إدارية كانت أم مالية، فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا التحقيق التأديبي بأنه: " الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلاءها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محدودة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة... " (٢).

(١) د.فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني، القاهرة، مجموعة النيل العربية، ١٩٩٩، ص ٥٠.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٢٨٥ لسنة ٣٣ قضائية، جلسة ١٣/٥/١٩٨٩، الموسوعة الشاملة في شرح النظام التأديبي للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والكوادر الخاصة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام ٢٠٠٣، إعداد المستشار خالد عبد الفتاح محمد، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٤، ص ٣٥٤.

كما عرفته محكمة التمييز الكويتية على أنه: "مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسئولية عنها ويجرى التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة وتتبع في شأنه كافة الإجراءات المقررة ويراعى فيه الضمانات اللازمة قانوناً وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة والوصول إلى وجه الحق مع تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للشخص موضوع المساءلة الإدارية حتى يأخذ للأمر عدته ويتأهب للدفاع عن نفسه ويدراً ما هو موجه إليه.."^(١).

كما يختلف التحقيق البرلماني عن التحقيق الجنائي الذي تجريه سلطات التحقيق الابتدائي مع المتهم وينتهي إما بإحالتهم للمحكمة الجنائية أو بحفظ التحقيق أو يجد المحقق بالأوجه لإقامة الدعوى الجنائية، فالنظام التأديبي يختلف عن النظام الجنائي، نظراً لاختلاف المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية، وهذا عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا حين قضت بأن "... الجريمة الإدارية تختلف كلياً في طبيعتها وتكوينها عن الجريمة الجنائية فالفعل الواحد قد يكون الجريمتين معاً لاختلاف الوضع بين المجالين الإداري والجنائي وما يتبعه من استقلال الجريمتين الإدارية عن الجنائية، وأساس ذلك الاختلاف قوام كل من الجريمتين وتغاير الغاية من الجزاء في كل منهما ، فالأول مقرر لحماية الوظيفة والثاني هو قصاص من المجرم لحماية المجتمع"^(٢) .

ومن أمثلة لجان التحقيق كوسيلة للرقابة البرلمانية: لجنة التحقيق التي شكلها مجلس الأمة الكويتي في خصوص الإيداعات المليونية لأشخاص من السلطة التنفيذية لبعض أعضاء البرلمان، واما إذا كان أي من النواب قد حصلوا على منفعة من أي نوع ومن أي جهة أو شخص، وذلك مقابل مواقف سياسية أو قرارات يتخذونها خلال عضويته في مجلس الأمة في التصويت على مشروعات أو اقتراحات بقوانين أو مناقشة الاستجابات أو تأجيلها أو رفعها من جدول أعمال مجلس الأمة أو التصويت مع أو

(١) محكمة التمييز الكويتية، جلسة ١١/٩/١٩٩٨، الحكم رقم ٤٧٧ لسنة ١٩٩٦ تجاري، منشور في مجلة القضاء والقانون، السنة ٢٦: العدد الثاني، ص ١٥٧.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، حكم في ٣١ يناير ١٩٨٧، رقم ٢٢٥٣ لسنة ٢٩ قضائية.

ضد اقتراحات طرح الثقة في وزراء أو اقتراح عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ، أو أي عمل آخر من أعمال مجلس الأمة^(١).

٢-السؤال البرلماني

قد يجد عضو البرلمان نتيجة لمتابعته لأعمال الحكومة أن ثمة مستجدات تطرأ على الساحة السياسية ويرغب في الاستفسار عنها من الوزير المختص، فيلجأ إلى وسيلة هي "الأكثر شيوعاً"^(٢) لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، حيث يقوم بها أي عضو من هؤلاء الأعضاء دون الحاجة إلى تكوين لجنة من بينهم كما هو الحال بالنسبة لتقصي الحقائق.

ويقتصر السؤال على طلب العلم بواقعة معينة وليس الحكم على هذه الواقعة^(٣). وهذه الوسيلة الدستورية تتمثل في توجيه عضو البرلمان سؤال أو أكثر إلى الوزير حول ما يرغب في استيضاحه، " بقصد الحصول على إجابة عن أمر من الأمور، أو نشاط من الأنشطة لم يستطع العضو السائل الوصول إليها"^(٤).

وعلى الوزير الإجابة عليها وفق المدة القانونية، ومن ثم نكون أمام وسيلة دستورية أخرى للرقابة على أعمال الحكومة وضعها المشرع الدستوري في يد عضو البرلمان ليتسنى للأخير بسط رقابته على كافة أعمال ونشاط السلطة التنفيذية.

ويعتبر السؤال حقا دستوريا لعضو المجلس النيابي، ومنظما في اللوائح والنظم الداخلية للبرلمانات في القانون المقارن، وقد يأتي النص عليه منفردا، كما في

-
- 1 (مجلس الأمة الكويتي، مضبطة ١١/١٢ / ٢٠٠٤)
 - (٢) د.رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ٧١.
 - (٣) د. مريد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠٠٦م، ص ٧٣٠.
 - (٤) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية: رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦، ص ١٠٨.

الكويت ومصر كما قد يرد مقترنا بالاستجواب في بعض الدساتير^(١).

وفي فرنسا عرفت البرلمانات الفرنسية حق توجيه الأسئلة الشفوية إلى أي وزير في الحكومة، ثم ظهر السؤال المكتوب في لائحة الجمعية الوطنية سنة ١٩٠٩ م، وظهر في لائحة مجلس الشيوخ سنة ١٩١١^(٢).

كما خصصت المادة ٢٨ من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ جلسة أسبوعياً لأسئلة أعضاء البرلمان ولإجابة الحكومة واهتمت لائحة الجمعية الوطنية بتخصيص يوم للإجابة على الأسئلة الشفوية.

ومن أمثلة الأسئلة البرلمانية كوسيلة للرقابة المالية على أعمال البرلمان فيض الأسئلة التي تقدم بها اغلب أعضاء مجلس الشعب المصري عقب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ إلى الحكومة عن نهب اموال مصر المنهوبة والمهربة الى دول خارجية على يد نظام الحكم السابق عن الثورة .

٣- الاستجواب البرلماني :

يعد الاستجواب أخطر أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، فإذا كانت أدوات الرقابة الأخرى تحمل معنى التعاون أو طلب المعرفة أو تبادل الرأي أو الوصول إلى الحقيقة، فإن الاستجواب يتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها، وتجريح سياستها ومن ثم فإن هذا الحق يعقبه عادة طرح الثقة بالحكومة كلها أو ببعض أعضائها، بعكس استعمال المجلس للحقوق السابقة التي قد تكون مقدمة وتمهيداً لاستعمال سلطة الاستجواب.

(١) تنص المادة ٩٦ من (دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢) على أن: "لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو. ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة".

(٢) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، القاهرة، دار النهضة العربية، دون تاريخ، ص ٦١٨.

ويعني الاستجواب محاسبة الوزير عن خطأ ارتكبه عند تطبيق القانون أو أثناء تأدية عمله فالاستجواب يعنى إذن اتهام يوجهه أحد أعضاء المجلس النيابي لرئيس مجلس الوزراء أو لأحد الوزراء عن مآخذ ومثالب في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصه.^(١)

وإزاء هذه الأهمية والخطورة التي يتميز بها الاستجواب مقارنة بغيره من أدوات الرقابة البرلمانية الأخرى فقد أحاطه المشرع الدستوري وكذلك النظم واللوائح الداخلية للبرلمانات بعدة ضمانات تتمثل في الشروط والقيود التي يجب مراعاتها والإجراءات التي يتعين إتباعها، وإلا كان الاستجواب باطلاً ولا أثر له.

و ننوه إلى أنه من المفارقات أن المملكة المتحدة التي انبثق من مقاطعاتها النظام البرلماني - على نحو ما تقدم بيانه - لا تعرف استجواب الوزراء، ولذلك لا نجد بين نصوص اللائحة الداخلية لكل من مجلسي اللوردات والعموم تنظيماً لهذه الوسيلة الرقابية، وإنما يعرفون أسلوباً آخر هو (Adjournment debates) أو المناقشات المحددة لأمر عاجل أو طارئ بديلاً عن الاستجواب، وهذا ما يتبين من فحص اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني نجد أن البرلمان يستخدم وسيلة بديلة للاستجواب، تتمثل في حق عضو البرلمان في تقديم اقتراح بالتأجيل بهدف مناقشة أمر محدد ذي أهمية عامة وعاجلة ويطلق عليه (Adjournment debates) فصلته المادة ٢٤ من لائحة مجلس العموم تحت عنوان^(٢): General debates: Emergency debates.

ومن المفارقات الأخرى انه في ضوء عدم النص الدستوري على وسيلة الاستجواب و الآثار المترتبة عليه في الإعلان الدستوري في مصر الصادر في ٣٠ مارس

(١) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان

الرقابية، مرجع سابق، ص ١٣٢

(٢) اللائحة الداخلية لمجلس العموم:

House Of Commons, -Standing Orders of the House of Commons public business, London - the stationery office, Ordered by The House of Commons to be printed 8 April 2010 2010.P 33.

٢٠١١، لم يتم مناقشة أي من الاستجابات المدرجة على جدول أعمال مجلس الشعب فتم سحبها وتحويلها لوسائل رقابية أخرى لا ترتب سحب الثقة^(١).

ومن أمثلة الاستجابات كوسيلة للرقابة المالية ذلك الاستجواب الذي قدمه بعض اعضاء مجلس الامة الكويتي في مواجهة رئيس الحكومة تعلق بمصروفات ديوان رئيس مجلس الوزراء، و تعتمد تضليل الرأي العام ونواب الامة حول ما عرف بقضية (شيكات الرئيس للنواب).^(٢)

المطلب الثاني

المسئولية الوزارية وسحب الثقة من الحكومة

من أهم مظاهر النظام البرلماني في الدساتير المقارنة محل الدراسة أنه يحق للبرلمان سحب الثقة من احد الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء.

وتعطي الدساتير للبرلمان في سبيل تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل النظام البرلماني، حق طرح الثقة في الحكومة في مقابل قيام هذه الأخيرة باستخدام حقها الدستوري في حل البرلمان وفقا لقيود يضعها المشرع خشية إساءة الحكومة في استعمال هذا الحق.

ومن صور رقابة السلطة التشريعية على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية

(١) فضل المستجوبون طلب تحويل الاستجابات الى طلبات للمناقشة، وطلبات إحاطة... على سبيل المثال ثلاثة استجواب في مواجهة رئيس الحكومة، ووزير الزراعة، ووزير العدل، مجلس الشعب، جلسة ١٤ مايو ٢٠١٢.

(٢) الاستجواب السابع والأربعون في الفصل التشريعي الثالث عشر طلبت الحكومة تحويل الجلسة سرية فوافق المجلس لأول مرة في تاريخ الحياة السياسية سمو رئيس مجلس الوزراء يصعد المنصة للرد على محاور الاستجواب يعد انتهاء المناقشة قدم ١٠ نواب طلب عدم إيمان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء رئيس المجلس يحدد جلسة ٢٠٠٩/١٢/١٦ طلبت الحكومة تحويل الجلسة السرية فوافق المجلس بعد انتهاء المناقشة تم التصويت على طلب عدم إيمان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء فكانت النتيجة: (١٣) موافقة على الطلب (٣٥) عدم موافقة الطلب (١)ممتنع وبذلك يكون المجلس قد أكد ثقته وتعاونه .

المسئولية الوزارية وسحب الثقة، إذ تقوم المسؤولية السياسية للوزير في حالة وقوع خطأ في وزارته يستوجب إثارة مسئوليته السياسية.

ولا يعني ذلك أن يقترف الوزير بشخصه هذا الخطأ بصورة مباشرة، وإنما يكفي أن تثار هذه المسؤولية على أساس الخطأ المفترض، فالبرلمان وهو بصدد بسط رقابته على أعمال الوزير عليه أن يثبت أن الوزير قد قصر بأدائه عن تفادي هذا الخطأ .

وتعد المسؤولية الوزارية حجر الزاوية في النظام البرلماني، ويقصد بها الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو من هيئة الوزارة، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجبا للمساءلة.

وقد تكون هذه المسؤولية تضامنية، وذلك في حالة ما إذا كان التصرف الموجب للمسؤولية خاصاً بالسياسة العامة للوزارة، كما قد تكون مسؤولية فردية لا تمس إلا وزيراً معيناً، وذلك في حالة ما يكون التصرف الموجب للمسؤولية خاصاً بأمر يتعلق بوزارة معينة أو بمصلحة من مصالحها.

وتعتبر المسؤولية الوزارية من دعائم النظام البرلماني، وهذه المسؤولية إما أن تكون مسؤولية مدنية فالوزراء يسالون مدنيا بدفع التعويض عن الأضرار التي تنجم عن ممارساتهم لوظائفهم ودراسة هذه المسؤولية تدخل في نطاق قضاء التعويض.

وإما أن تكون مسؤولية جنائية فالوزراء يسالون جنائياً عن الجرائم التي يرتكبونها بمناسبة أو أثناء تأدية وظائفهم ودراسة هذه النظرية تدخل في نطاق القانون الجنائي.

وإما أن تكون مسؤولية سياسية فالوزراء في النظام البرلماني يسالون سياسياً أمام البرلمان عن أعمال السلطة التنفيذية.⁽¹⁾

ويتبين لنا مدى خطورة إثارة المسؤولية السياسية وسحب الثقة لاسيما فيما إذا ثبت لأعضاء البرلمانات تقصير الجهاز الحكومي فيما يتعلق بمالية الدولة وعدم المحافظة على أموال الشعب عند اثاره مسالة الثقة.

(1) د.حمدي علي عمر، ود.عيد أحمد الغفلول، محاضرات في النظم السياسية، طبعة ٢٠٠٤، ص ٣٩٩

وقبل أن نغادر هذه المسألة ثمة أمر يتعلق بسحب الثقة جرى عليه العرف في
النظم البرلمانية وهو سحب الثقة من الحكومة عند عدم رضا نواب الشعب على
برنامج عملها (البرنامج الحكومي) .

وتستوقفنا عند مسألة سحب الثقة من الحكومة لعدم موافقة البرلمان على برنامجها
حادثتين، نسلط عليهما الضوء مع تعليقنا على ذلك:

الفرع الأول

سحب الثقة من الحكومة الكويتية عند تقديم برنامج عملها

حدث في عام ١٩٦٤ حين صدر أمر أميرى بتعيين صباح السالم رئيساً لمجلس
الوزراء وكلف بتشكيل الوزارة، وفي ديسمبر من نفس العام صدر المرسوم
الأميرى بتشكيل وزارة تضم عدد من كبار التجار إلى جانب بعض أفراد العائلة
الحاكمة، ولم يرضى تشكيل هذه الوزارة بعض أعضاء مجلس الأمة الذين رأوا أن
تشكيلها مخالف لنص المادة ١٣١ من الدستور^(١)، فانتظروا إلى أن توجهت الوزارة إلى
مجلس الأمة لتؤدي اليمين المنصوص عليها في المادة ٩١ من الدستور، ولتدلي ببيانها
الوزاري المنصوص عليه في المادة ٩٨ منه، ولكنها لم تتمكن من ذلك لتعمد ٣١ نائباً
التخلف على الحضور احتجاجاً على دخول بعض الشخصيات في الوزارة، وعلى عدم
استنابة البرلمان إسقاطهم بإتباع الإجراءات التي رسمها الدستور، وبعد أيام قليلة
أعدت الوزارة الكرة وذلك بتاريخ ١٥ ديسمبر ١٩٦٤، لتؤدي اليمين أمام المجلس

(١) تنص المادة ١٣١ من الدستور الكويتي على ان: " لا يجوز للوزير أثناء توليه الوزارة أن يلي أي
وظيفة عامة أخرى أو أن يزاول، ولو بطريق غير مباشر، مهنة حرة أو عملاً صناعياً أو تجارياً
أو مالياً. كما لا يجوز له أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة، أو أن
يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أي شركة. ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك أن
يشترى أو يستأجر مالا من أموال الدولة ولو بطريق المزاد العلني، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً
من أمواله أو يقايضها عليه."

ولتقي بيانها، وفي اللحظة التي أُعطي فيها رئيس المجلس الكلام لرئيس مجلس الوزراء لتقديم برنامج الحكومة انسحب ٢٨ عضوا من الجلسة اعتراضا على عدم شرعية تعيين بعض الوزراء، ولعدم توافر نصاب انعقاد الجلسة لم تستطع الحكومة أن تؤدي اليمين الدستورية ولا أن تلق البيان الوزاري، مما ترتب عليه أزمة وزارية، ووجدت الوزارة أنها أمام هذا الطريق المسدود فاضطرت إلى الاستقالة^(١)

الفرع الثاني

سحب الثقة من الحكومة المصرية عند تقديم برنامج عملها

في مصر عقب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ تقدمت الحكومة المعينة من قبل المجلس العسكري الحاكم المؤقت للبلاد ببرنامج عملها الذي لم يرضي طموحات نواب مجلس الشعب، فبعد تداول البرنامج في لجان المجلس، وفي جلساته بكامل هيئاته البرلمانية، رفض مجلس الشعب بيان الحكومة^(٢).

إلا أن الحكومة لم تتقدم باستقالتها استنادا إلى أن الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ لم يقرر حق مجلس الشعب في سحب الثقة، وأنها "حكومة إنقاذ وطني" عينت لفترة محدودة تنتهي بانتهاء الفترة الانتقالية وانتخاب رئيس للدولة، ومن ثم لم تطبق الحكومة ما استقر عليه العرف في النظام البرلماني، مما اضطر نواب الشعب إلى تعليق جلساته لمدة أسبوع.

وفي حقيقة الأمر تعد هذه الواقعة - في نظرنا - سابقة برلمانية في تاريخ مصر السياسي الحديث، فالحكومة ترى أن البرلمان لا يملك سحب الثقة منها، مستندة في

(١) د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مجلة الحقوق والشريعة (تصدر عن جامعة الكويت) السنة الخامسة: العدد الرابع، (١٩٨١) ص ٢.

(٢) ناقش المجلس بكامل هيئته في عشر جلسات برنامج الحكومة تحدث خلالها ٢٢٠ نائبا لم يوافق أغلبهم على البرنامج، إذ رفض ٣٤٧ نائبا برنامج الحكومة من أصل ٥٠٨ هم عدد أعضاء مجلس الشعب، وشارك في التصويت ٣٦٥ نائبا.

ذلك على حق المجلس الأعلى للقوات المسلحة الحاكم المؤقت للبلاد في تعيين الوزراء وإقالتهم، ولم ينظم الإعلان الدستوري استجواب الوزراء أو كيفية سحب البرلمان الثقة من الحكومة.

وفي اعتقادنا أن مرد تلك الإشكالية كون البرلمان قد جاء دون دستور يكفل حقوقه ويضمن سير أعماله في توازن مرسوم بينه والسلطة التنفيذية، ذلك أن تقييد عمل البرلمان ورقابته على أعمال السلطة التنفيذية لتصبح في مصاف الاعتراضات على أداء وتصرفات الحكومة دون محاسبتها أمر يحد من قدرة البرلمان على الرقابة بوجه عام وعلى مالية الدولة على وجه الخصوص.

المبحث الثاني

النشاط المالي للدولة مناط رقابة البرلمان

نشأ صراع ممثلي الشعب مع الحاكم -كما رأينا- لعدم الفصل بين مالية الأخير الخصوصية ومالية الدولة، وللحد من سلطاته المالية المطلقة.

ولقد أدى إلى اتساع نطاق نشاط السلطة التنفيذية في البلدان المختلفة، وتدخلها مستخدمة الوسائل القانونية والمادية لإشباع الحاجات العامة وفرض احترام القانون والنظام وفق ثوابت المجتمع الذي تعمل فيه، إلى التغيير في دور الدولة من حراسة على ماليتها إلى متدخلة لإشباع تلك الحاجات عن طريق النفقات العامة وتوازنها مع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وعلى الرغم من أن مبدأ تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية شكل محوراً في الفكر المالي التقليدي إلا أنه شهد تطوراً هاماً في الفكر المالي نتيجة للتطور في طبيعة الدولة وانتقالها ليس فقط من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة بل أصبحت الدولة المنتجة⁽¹⁾.

(1) د. أحمد جامع، فن المالية العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، دون تاريخ، ص ٣٥٣ .

وبمعنى آخر تغيرت النظرة بالنسبة لمالية الدول، فلم يعد الهدف حياد المالية العامة أي حصول الدولة على الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها على المرافق التقليدية، دون أن تتضح ملامح الإنفاق لأغراض اقتصادية أو سياسة أو اجتماعية، وإنما أصبحت مالية الدول يتم تطويعها لتنفيذ البرامج التي تقوم بها الدولة^(١). من أجل ذلك زادت أهمية الرقابة البرلمانية على النشاط المالي للدول، فالبرلمانات لا تراقب جباية الإيرادات وصرف النفقات فحسب، بل تسيطر رقابتها على كافة أوجه النشاط المالي في الدولة.

ولما كانت الدولة وأشخاصها المعنوية المتفرعة عنها إقليمية كانت أم مرفقيه تملك مجموعة من الأموال المادية العقارية والمنقولة تمثل الأداة والوسيلة الممكنة لها من أداء مهامها النفعية العامة^(٢)، فإن هذه الأموال مما يندرج تحت مالية الدولة مناط الرقابة.

إن مصطلح الأموال العامة يعتبر من المصطلحات القانونية الهامة في إطار القانون العام، وهو مصطلح يحمل في ثناياه تحديداً للمقصود منه^(٣)، فتعتبر الأموال العامة جزءاً من الأموال المملوكة للدولة وليست كل الأموال، وذلك أنه إلى جانب تلك الأموال فإن هناك أموالاً خاصة أيضاً تملكها الدولة، وإن كانت التفرقة بين هذين النوعين من

(١) المالية المحايدة مصطلح يرجع الى مذهب الاقتصاديين التقليديين الذين نادوا بفلسفة الحرية الاقتصادية التي تحد من الدور الاقتصادي والاجتماعي الذي تمارسه الدولة في حياة الفرد، من أمثال "آدم سميث" الذي قصر نشاط الدولة على القيام بوظائف ثلاث هي: الدفاع، وإقامة العدالة عن طريق القضاء، و- القيام بالأعمال اللازمة للجماعة والتي يعزف عنها الأفراد.. راجع:

- Adam smith , The Wealth of Nations, Book v, London: Methuen & Co., Ltd., , 1988, p22Preface, by Edwin Cannon5th edition,

(٢) د. مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، (الكتاب الثاني)، ٢٠٠٧، ص ٥٩٥.

(٣) د. محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني للأموال العامة في الكويت - بحث منشور في مجلة الحقوق السنة الثامنة عشرة - العدد الثالث - سبتمبر ١٩٩٤م ص ٢٢٣.

الأموال ليست دقيقة دائماً وتواجهها بعض الصعوبات. إلا أن العديد من المعايير قد وضعت في محاولة للتمييز بين هذين النوعين من الأموال العامة والخاصة^(١).

كما يندرج تحت مالية الدولة كافة الأموال التي تدخل في ملكية الدولة وتتولى إدارتها وتصريف شؤونها الأجهزة الإدارية التابعة لها، سواء كانت عبارة عن سلطة إدارية مركزية ضمن الجهاز الرئيسي للدولة، أو كانت عبارة عن سلطة إدارية مركزية. وعليه فإن الدولة وإن كانت هي المالك لتلك الأموال إلا أنها لا تتولى بنفسها إدارة تلك الأموال والتصرف فيها، وإنما السلطة الإدارية التابعة لها مركزية كانت أو لامركزية هي التي تقوم بذلك.

وهكذا اتسع النشاط المالي للدولة بحيث شملت مالياتها كل ما يتعلق بالأموال العامة، وعلى وجه الخصوص إيرادات الدولة ونفقاتها، وموازنة الدولة السنوية، وثروات الدولة ومواردها الطبيعية، وكافة تصرفات الدولة المالية.

ومن ثم ازدادت أهمية رقابة البرلمانات على مالية الدول ونشاطها المالي، بحيث يقع على ممثلي الشعب التأكد من حسن إدارة المال العام، والسماح من الوجهة السياسية للسلطة التشريعية بإجازة الإنفاق والجباية بموجب قوانين الموازنات، سواء تمثلت في: قانون الميزانية السنوي، أو قانون الميزانية التكميلي، أو قانون الحساب الختامي.

(١) يجب التفرقة بين الأموال المملوكة للدولة ملكية عامة، والمملوكة لها ملكية خاصة، وهذه الأخيرة هي الأموال التي توجد في حوزة الدولة وتخضع لأحكام القانون الخاص مثلها في ذلك مثل الأفراد. ومن ثم فهذه الأموال تملكها الدولة ملكية خاصة. ولذلك يجوز بيعها والحجز عليها وتملكها بالتقادم. أما الأموال العامة للدولة: فهي الأموال التي توجد في حوزة الدولة وتخضع لأحكام القانون العام، أي لا تخضع لأحكام القانون الخاص. ومن ثم فإن أموال الدولة العامة لا يجوز التصرف فيها ولا حجزها ولا اكتسابها بالتقادم، كما أن استقلالها يخضع لقواعد خاصة. أما من حيث ملكية الدولة لها فهي محل خلاف شديد. وهذه التفرقة بين أموال الدولة الخاصة وأموال الدولة العامة حديثة نسبياً فهي وليدة التطور البطيء الذي أصاب الفقه الإداري الفرنسي ومنه انتقلت إلى التشريعات الأخرى... للمزيد راجع: د/ سليمان محمد الطماوي "الوجيز في القانون الإداري" دار الفكر العربي، ص ٥٦١.

وفضلا عن ذلك رقابة النشاط الإداري^(١) من إشراف وتفتيش وتحقيق ومتابعة لكشف الأخطاء والانحرافات وتصحيحها^(٢)، إلى جانب الحرص على المال العام، ومنع الإهمال والتقصير في المحافظة عليه^(٣).

ويثار التساؤل عن مدى استعانة البرلمانات بالأجهزة المتخصصة في الرقابة المالية لإمداده بتقارير دورية عن الجهات الحكومية؟..

المبحث الثالث

الجهاز المركز للمحاسبات في مصر كنموذج لأجهزة الرقابة المالية المستقلة

كرس الدستور المصري ١٩٧١ وتعديلاته الاختصاصات المالية لمجلس الشعب في إقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة وعلى ضرورة عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر نافذة إلا بموافقة عليها .ويتم التصويت على مشروع الموازنة بابا بابا وتصدر بقانون كما أوجب الدستور ضرورة موافقة مجلس الشعب على النقل من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة وكذلك كل مصروف غير وارد بها أو زائد في تقديراته وتصدر بقانون ، كما نص الدستور على أن إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو إلغائها لا يكون إلا بقانون ، ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم إلا في حدود القانون ، كذلك أوجب الدستور عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على مجلس الشعب في مدة لا تزيد

(١) د.رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ١٤٢.

(٢) د. بكر القباني، شرح القانون الإداري، القاهرة ، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ١٦٣.

(٣) د.عزيزة الشريف، مسائلة الموظف العام في الكويت، مطبوعات مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، ١٩٩٧، ص ٢٥٤.

على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية ويتم التصويت عليه بابا بابا ، ويصدر بقانون^(١).

وفي عام ٢٠١١ أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة إعلانا دستوريا لإدارة شؤون البلاد خلال المرحلة الانتقالية تضمن الإعلان الدستوري ٦٣ مادة من بينها المادة ٢/٥٦ التي جاء فيها (يتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شؤون البلاد، وله في سبيل ذلك مباشرة إقرار السياسة العامة للدولة والموازنة العامة ومراقبة تنفيذها).

وكان دستور ١٩٧١ قد فرض عرض التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على مجلس الشعب^(٢).

ويعتبر الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية، تتبع رئيس الجمهورية وتهدف أساسا إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في قانون إنشاء الجهاز^(٣).

وكان الجهاز قد نشئ في مصر بموجب القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ الصادر في ١٧ من أغسطس ١٩٤٢، وفي سنة ١٩٨٨ صدر قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ ، وقد نصت المادة الأولى من هذا القانون : أن "الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية

(١) المواد ١١٤-١٢٣ من الدستور المصري ١٩٧١ والملغي بموجب الإعلان الدستوري الصادر في

١٣ من فبراير، وعلى نتائج الاستفتاء على تعديل دستور جمهورية مصر العربية الذي جرى يوم

١٩ من مارس سنة ٢٠١١ وأعلنت نتيجة الموافقة عليه في ٢٠ من مارس سنة ٢٠١١

(٢) المادة ١١٨ / ٢ الدستور المصري.

(٣) قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨.

اعتبارية عامة، تتبع رئيس الجمهورية وتهدف أساسا إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون كما تعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة"... وتتطلب دراسة علاقة الجهاز المركزي للمحاسبات بمعاونة مجلس الشعب ببسط رقابته على المال العام أن نعرض لتبعية الجهاز، واختصاصاته، في مطلبين:

المطلب الأول

الجهاز المركزي للمحاسبات كهيئة مستقلة والجهات الخاضعة لرقابته

الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، وتهدف إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في قانون إنشاء الجهاز. ويعاون الجهاز المركزي للمحاسبات مجلس الشعب في القيام باختصاصه الرقابي في المجال المالي، وله في سبيل ذلك يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بفحص المستندات والدفاتر والسجلات المتعلقة بالإيرادات والمصروفات للتحقق من تمشي المعاملات المالية والحسابات مع اللوائح المالية ومبادئ المحاسبة العامة المتعارف عليها^(١).

ولكي يتسنى للجهاز الاضطلاع بالمهام الملقاة على عاتقه، يضم الجهاز المركزي للمحاسبات عدد من الأعضاء الفنيين من ذوي التخصصات المختلفة كالمحاسبة والاقتصاد والإدارة العامة وإدارة الأعمال والقانون والاجتماع والهندسة والطب والزراعة.

ويتشكل الجهاز من رئيس الجهاز ونائب الرئيس ووكلاء ومديري إدارات مراقبة

1 (د. د. زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، القاهرة، دار النهضة العربية ١٩٩٧، ص ٩٢.

الحسابات وأعضاء فنيين رقابيين، وغيرهم ممن يشغلون وظائف تنظيمية وإدارية ووظائف كتابية.. الخ.

بالإضافة إلى الإدارات المركزية التي تتعلق بأعمال الرقابة بأنواعها يتضمن الجهاز المركزي للمحاسبات إدارات أخرى، الأولى خاصة بالبحوث والتدريب والثانية تختص بالشؤون القانونية والثالثة بالتفتيش الفني على أداء العاملين بالجهاز، والرابعة هي الأمانة العامة للجهاز والخامسة الإدارة المركزية للتقارير وشؤون مجلس الشعب وتعمل كحلقة اتصال بين الجهاز المركزي للمحاسبات ومجلس الشعب والأخيرة للعلاقات الدولية والمؤتمرات.

أولاً: تبعية الجهاز:

الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، كان الجهاز المركزي للمحاسبات يتبع مجلس الشعب باعتباره أكبر جهاز رقابي في الدولة، لكن تبعيته انتقلت إلى رئيس الجمهورية الذي يعين رئيس الجهاز، ولا يمكن إغفاؤه من مهامه إلا بقرار جمهوري^(١).

وقد فضل البعض^(٢) بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ نقل تبعية الجهاز المركزي للمحاسبات من رئاسة الجمهورية إلى مجلس الشعب وأن يعين رئيس الجهاز من قبل مكتب مجلس الشعب بناء على ترشيح من لجنة الخطة والموازنة، لمدة ٤

1) علق رئيس الجهاز المركزي للجهاز أثناء مناقشة الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة لعامي ٢٠٠٦/٢٠٠٥ و ٢٠٠٦/٢٠٠٧ في مجلس الشعب على تبعية الديوان لرئيس الجمهورية بأن رئيس الدولة لم يتصل به ليلومه على شيء مما يؤكد بوضوح استقلالية الجهاز موضحاً أن تبعية الجهاز لرئيس الجمهورية زادت قوة، وقد عقب عليه رئيس مجلس الشعب بأن تبعية الجهاز لمجلس الشعب في السابق لم تكن تضعفه... راجع مضبطة ١٦ يناير ٢٠٠٨.

٢) اقتراح بقانون تقدم به بعض أعضاء مجلس الشعب إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى في ٢٠١٢/٣/١٨.

سنوات غير قابلة للتجديد سوي مرة واحدة فقط.

وفي تصورنا أن تبعية الجهاز يجب أن تكون رمزية حتى يتحقق المقصود من استقلاليته، وهذا ما يجري عليه العمل في ديوان المحاسبة الكويتي ومحكمة المحاسبات الفرنسية، فالأصل استقلالية أجهزة الرقابة المالية عن السلطات العامة في الدولة حتى تحقق الهدف المنشود من إنشائها، وهذا ما اعترف به المجلس الاقتصادي للأمم المتحدة عام ٢٠١١^(١).

ثانيا أهداف الجهاز:

يهدف الجهاز المركزي للمحاسبات إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في قانون إنشاء الجهاز.^(٢)

ولما كانت الجانب الوظيفي للرقابة، يهتم بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، فهو يهتم بوجود عمليات معينة يلزم توافرها لإمكان تحقيق الرقابة،^(٣) فإن هذه العمليات يضطلع بها الجهاز لمعاونة مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة على أموال الدولة.

ثالثا: الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز

وسع القانون ١٤٤ لسنة ١٩٩٨ من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز لتشمل:

(١) راجع تقرير الأمم المتحدة- الجمعية العامة-المجلس الاقتصادي والاجتماعي - ، استقلالية الأجهزة الرقابية، منشور في المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، تصدر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، عدد ٢٢ ديسمبر ٢٠١١، ص ١١.

(٢) المادة الأولى من قانون رقم قانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن إصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات.

3) Henri fayol , general and industrial management, New York publishing, 2007 , p10.

- الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة و وحدات الإدارة المحلية.
 - الهيئات العامة والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأي منها.
 - الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥% من رأسمالها.
 - النقابات والاتحادات المهنية والعالمية.
 - الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية.
 - الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز.
 - أي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة^(١).
- كما أخضع المشرع الشركات التي لاتعتبر من شركات القطاع العام و التي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما يقل عن ٢٥ % من رأسمالها لنظام رقابة خاص، إذ يتعين على الشخص العام أن يقدم إلى الجهاز التقرير السنوي لمراقبي الحسابات خلال أسبوعين من تاريخ وروده له، وكذلك أية بيانات أو قوائم أو مستندات تتعلق بالشركة المساهم فيها يطلبها الجهاز خلال شهرين من تاريخ طلبها و ذلك لمراجعتها وإيداء الرأي فيها.^(٢)

ونرى بأن إخضاع قانون الجهاز بعض الجهات الحكومية لرقابته دون غيرها أمر لا مبرر له وينتقص من فاعلية الرقابة المنشودة، فلم يتضمن القانون الرقابة على

(١) المادة ٣ من القانون ١٩٨٨/١٤٤ المعدل بالقانون ١٩٩٨/١٥٧.

(٢) المادة ٥ من القانون ١٩٨٨/١٤٤ المعدل بالقانون ١٩٩٨/١٥٧.

ميزانية مجلس الشعب، ولا على ميزانية الجهاز المركزي للمحاسبات ذاته^(١)، كما أن رئاسة الجمهورية^(٢)، ورئاسة مجلس الوزراء من الجهات ذات الأهمية بمكان وكان الأجدر النص على خضوعها لرقابة الجهاز، فلا يحصنها من الرقابة ما نصت عليه المادة العاشرة من قانون الموازنة العامة في مصر رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ على وجود عدد من الجهات ذات الموازنات ذات البند الواحد أي تعطى لها اعتمادات إجمالية يتم التصرف فيها دون التقيد بتقسيمات الأبواب المنصوص عليها في الموازنة، وتضم هذه الجهات كل من: مجلسي الشعب والشورى، والقوات المسلحة، ورئاسة الجمهورية، والجهاز المركزي للمحاسبات، والجهات القضائية.

و لا يفوتنا أن نسبة ٢٥ % المقررة لخضوع شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام لرقابة الجهاز أمر يثير الغرابة إذ تكفي المساهمة بنسبة اقل قليلا من ٢٥ % لضمان هروبها من الرقابة.

1) عرض احد أعضاء مجلس الشعب مستندات تكشف عن وقائع إهدار للمال العام فى صندوق الخدمات الطبية والرعاية الاجتماعية للعاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات، مؤكدا على قيام المسئولون عن الصندوق بإهدار ٤٧ مليون جنيه، وان موازنة الجهاز لم تكن تخضع للرقابة على الرغم من ان الصندوق المذكور تأسس بموجب قرار رئيس الجهاز رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٦، وهو صندوق تأمينى تعاوني، تنظم أحكامه بلائحة خاصة صدرت بقرار رئيس الجهاز رقم ١٩٨٩ لسنة ١٩٩٧، ومركز الصندوق وموطنه القانوني مقر الجهاز المركزي للمحاسبات بالقاهرة... مجلس الشعب، جلسة ١١ مارس ٢٠١٢.

٢) يحدد راتب ومخصصات رئيس الجمهورية في مصر القانون رقم ٩٩ لعام ١٩٨٧، ويظهر في موازنة الدولة بالنسبة لرئاسة الجمهورية موازنة الديوان العام فقط، وتشمل بنود هذه الموازنة أجور الموظفين، والمصروفات الجارية علي المطبوعات والأدوات المكتبية.

المطلب الثاني

اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات

تتعدد اختصاصات رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على الجهات الخاضعة لرقابته ما بين رقابة قانونية وإدارية وأخرى مالية ومحاسبية على الأوجه التالية:

أولاً: أوجه الاختصاصات الرقابية القانونية والإدارية:

يباشر الجهاز المركزي للمحاسبات اختصاصاته وفقاً لقانون إنشائه على الأوجه التالية:

١- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية:

يتعين على الجهاز وهو يقوم بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته أن يكشف عن المخالفات المالية التي تقع في الجهات الخاضعة لرقابته، وله أن يطلب تقديم المخالف إلى المحاكمة التأديبية.

ووفقاً مع دور الجهاز المركزي للمحاسبات، رأى المشرع المصري تنبيه العاملين المدنيين في الدولة من مغبة المخالفات المالية لا سيما التي تقع من أصحاب الوظائف العليا، فحظر على العامل مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، كما يحظر عليهم الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة.

(أ) التفرقة بين المخالفة المالية والإدارية

درج فقه القانون العام على التعبير عن فعل خروج الموظف على مقتضيات الوظيفة أو ما تفرضه على شاغلها من واجبات بمصطلحات شتى: كاصطلاح

الجريمة، أو الخطأ، أو المخالفة، أو الذنب، سواء اقترنت تلك المصطلحات بوصف التأديبية، أو الإدارية، للتمييز بينه وبين الجريمة أو المخالفة الجنائية.⁽¹⁾

ومن خلال استقراء نصوص تشريعات الوظيفة العامة نجد أنه قد ورد تعبير المخالفة التأديبية في المادة ٧٨ من قانون العاملين المدنيين في الدولة بنصها على أن " كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً"، ويتفق هذا الاتجاه مع مسلك المشرع الكويتي إذ نصت المادة ٢٨ من نظام الخدمة المدنية على أن " كل موظف يخل بالواجبات أو يخالف المحظورات المنصوص عليها في القوانين واللوائح يعاقب تأديبياً".

أما المخالفة المالية فيمكن تعريفها بأنها المخالفة التي تنشأ عن الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الذي يمس مصلحة من مصالحها المالية ، والإهمال أو التقصير الذي يؤدي إلى ضياع حق مالي للدولة يتوافر طالما يكون هناك حق مالي قد نشأ بالفعل للدولة أو لأحد الأشخاص العامة ثم يؤدي الإهمال والتقصير من الموظف المختص

1) صنف المشرع الجزائي الكويتي الجرائم على أنها : جنایات، وجنح على عكس اغلب التشريعات العربية ، إذ أضاف لهما المشرع الجنائي المصري "المخالفات، ويمكننا تقسيم الجرائم إلى جنایات وجنح ومخالفات بالاستناد إلى ركنها القانوني(وهذا التصنيف مستوحى من درجة خطورة الجريمة)، وإلى جرائم سياسية وجرائم عادية، وجرائم عسكرية(وهذا التصنيف مستوحى من طبيعة العقوبة)، كما يمكن الاستناد إلى ركنها المعنوي إلى جرائم عمدية وجرائم غير عمدية، وتصنيفها بالاستناد إلى ركنها المادي إلى جرائم ارتكاب وجرائم امتناع، وإلى جرائم وقتية وجرائم مستمرة وإلى جرائم بسيطة وجرائم شكلية، وما يهمنا أن المشرع الكويتي قسم الجريمة بالاستناد إلى ركنها القانوني إلى جنایات وجنح ولم يأخذ بمسلك القانون المصري الذي أضاف إلى هذا التقسيم المخالفات للتوسع في تقسيم الجرائم والتصنيف الذي اتبعه المشرع الكويتي راجع: د. عبد الوهاب حومد، شرح قانون الجزاء الكويتي، القسم العام، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٢، ص ١١٩ وما بعدها.

إلى ضياعه^(١).

والمخالفة المالية والتي أكدت عليها المادة ٤/٧٧ من قانون العاملين المدنيين في الدولة تقع إذا ما ترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو لإحدى الهيئات الخاضعة لرقابة الجاز المركزي للمحاسبات.

وتجنباً للخلط بين المخالفة الإدارية، والمخالفة المالية التي تستوجب مساءلة الموظف العام أشارت المحكمة الإدارية العليا بأن كون المخالفة مالية أو إدارية هو تكييف يقوم على أساس طبيعة الذنب الذي يقترفه الموظف طبقاً للتحديد الوارد في نص المادة ٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم)، وجاء في حكمها "...وليس من خلاف في لجنة لكن المخالفة المنسوبة للمدعى من أنها من المخالفات المالية كما بيّنتها المادة ٤ من المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ والمادة ١٨٢ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ إذ منها كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو أحد الأشخاص العامة الأخرى، أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك"^(٢).

ب) موقف الجهاز حيال المخالفة المالية وتأديب مرتكبيها:

لا تكون رقابة الجهاز ذات جدوى أو اثر فعال إذا توقفت عند حد اكتشاف الأخطاء الفنية والمالية وإبلاغ الجهات الخاضعة لرقابته ، دون أن يتخذ موقف حيال المخالفة المالية وتأديب مرتكبيها ، بل والرقابة على القرارات التي تصدرها تلك الجهات بعد التحقيق مع الموظف المحال بشأن التصرف في المخالفات المالية.

1) عبد الكريم الزيات، التأديب في قوانين التوظيف بدولة الكويت ورقابة ديوان المحاسبة القرارات الصادرة في المخالفات المالية، الكويت: ديوان المحاسبة، ٢٠٠٧، ص ١٥٥.
2) المحكمة الإدارية العليا. مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة، القضية رقم ٥٩٧ لعام ١٠ قضائية، جلسة ١٩٦٠/١/٢.

فإذا ما حدث تقصير أو إهمال من الموظفين المكلفين بذلك، توجب كل جهة حكومية من خلال تعليمات على رؤساء الحسابات، و جميع المسؤولين عن الشؤون المالية في الدوائر الحكومية الكشف عن ذلك، ومن ثم يأتي دور المفتشين التابعين لوزارة المالية، في الإطلاع على جميع السجلات والأوراق و المستندات التي يرون الإطلاع عليها في سبيل القيام بواجباتهم من المراجعة للكشف عن أوجه الإهمال أو التقصير في ضبط الموازنة.

- صور المخالفات المالية والتعدي على المال العام

تتمثل أهم صور التعدي على الأموال العامة مما يؤدي لضياع الحقوق المالية للدولة في الإهمال المؤدي إلى حيازة الأشخاص القانونية الخاصة لتلك الأموال دون ترخيص، أو بناء على ترخيص صادر من الموظف العام بالمخالفة للقانون^(١). كما تتمثل أيضاً في السرقات التي تقع على هذه الأموال، والأعمال التي يترتب عليها تعطيل المرافق العامة عن أداء أهداف النفع العام المخصصة لها أو تعرض للخطر جماهير المنتفعين بها.

ولقد أعطى المشرع الجهات الإدارية التي تملك المال العام سواء كانت الدولة أو أحد أشخاص القانون العام المرفقية (المصلحية) أو (الإقليمية) بعض الامتيازات والصلاحيات لإسباغ مزيد من الحماية للأموال العامة، والتي لا يوجد شبيه لها بالنسبة للأموال الخاصة المملوكة للأفراد، كحق الجهات الإدارية في إصدار قرارات إدارية لإزالة التعدي الواقع على أملاكها بالطريق الإداري دون اللجوء إلى

(١) نصت المادة (٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الصادرة بقرار السيد رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ على أنه " وتباشر الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها الأمور الآتية: "٠٠٠٠ المحافظة وفقاً لأحكام القانون على أملاك الدولة العامة والخاصة وإدارتها وتنظيم استغلالها والتصرف فيها ومنع التعديات عليها راجع اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩.

القضاء المختص طبقاً للقواعد العامة في هذا الشأن وكذا حق تلك الجهات في تحديد المال العام من خلال قرارات التحديد العامة والفردية والتي تمثل مظهراً هاماً من مظاهر حماية المال العام إدارياً^(١). كما يعد القرار الإداري الصادر من جهة الإدارة بتعيين حدود الأموال العامة ذو أثر منشئ لا تنقيد فيه سلطة الإدارة إلا بمقتضيات الصالح العام وسلبيات الانحراف بالسلطة، فتستطيع بمقتضى ذلك رسم حدود أموالها العامة الحكومية عند النقاط التي ترى أن مقتضيات تحقيق النفع العام تستلزم مد الملكية العامة إليها^(٢).

ولما كانت المخالفة المالية قد تقع على الإيرادات العامة للدولة فتتمثل في كل مخالفة للقواعد المنظمة للإيرادات بكافة أنواعها سواء كان الأمر متعلقاً بتقدير أو ربط أو تحصيل تلك الإيرادات وسواء كانت القواعد المنظمة عامة أو خاصة، فإنها وبطبيعة الحال قد تقع على المصروفات فتشمل كل مخالفة للقواعد المنظمة لصرف المال العام، من حيث تقرير المصروف وفقاً لأحكام تنفيذ الميزانية واللائحة المالية لها والحسابات أو اللوائح المالية الخاصة بالجهات الخاضعة لرقابة هيئات الرقابة المستقلة.

و تتم الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية من خلال ثلاث إدارات مركزية تقوم كل منها بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسؤولية عنها قد حددت وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها

(١) "ويعتبر المحافظ هو المسؤول عن إزالة التعدي الذي يقع على المال العام بإصداره القرارات اللازمة لإزالة ذلك التعدي وفي حدود ما صرح له المشرع"... حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢١١ في جلسة ١٦ يناير ١٩٩٨ .

(٢) د/محمد فاروق عبد الحميد-المركز القانوني للمال العام-دراسة مقارنة-القاهرة، دون تاريخ نشر، ص ٥٣٣.

خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع ولرئيس الجهاز ما يأتي:

- أ- أن يطلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية.
- ب- أن يطلب إلى الجهة الإدارية مصدر القرار في شأن المخالفة المالية إعادة النظر في قرارها.
- ج- أن يطعن في القرارات أو الأحكام الصادرة من جهات التأديب في شأن المخالفة المالية.

وبمقتضى نص المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات ألزم المشرع الجهة الإدارية بإخطار الجهاز بالقرارات التأديبية الصادرة منها بشأن المخالفات المالية خلال ثلاثين يوماً من صدورها ولرئيس الجهاز الحق في الاعتراض على تلك القرارات وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز وعلى الجهة الإدارية إخطار الجهاز خلال الثلاثين يوماً التالية بما اتخذته فإذا لم تستجب لطلب الجهاز كان لرئيسه خلال الثلاثين يوماً التالية طلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية وبديهي أن هذا الميعاد الأخير لا يسرى إلا اعتباراً من تاريخ علم الجهاز بعدم استجابة الجهة الإدارية لطلبه بالاعتراض على القرار التأديبي الذي أصدرته^(١).

والميعاد المخول لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات أن يعترض خلاله على قرارات الجزاء الصادرة من الجهة الإدارية في شأن المخالفات المالية من مواعيد السقوط و الأمر يختلف بالنسبة للميعاد المحدد للنيابة الإدارية لتقييم خلاله الدعوى التأديبية، بعد هذا الاعتراض، إذ يظل هذا الميعاد ميعاداً تنظيمياً - العلة في جعل الميعاد الأول من مواعيد السقوط ، بحيث يسقط حق الجهاز المركزي للمحاسبات

في الاعتراض على قرارات الجزاء بفواته ترجع إلى أنه مقرر لمصلحة الموظف ، فالجهاز إما أن يعلن موافقته على قرار الجزاء، أو يعترض عليه صراحة، أو يقعد عن الإفصاح عن موقفه منه و إذا ترك كذلك دون وضع حد أقصى للميعاد ظل موقف الموظف معلقاً تحت سطوة الاعتراض إلى أجل غير مسمى و الأمر يختلف فيما يتعلق بإقامة الدعوى التأديبية بمعرفة النيابة الإدارية بعد اعتراض الجهاز المركزي للمحاسبات، إذ أن قرار الجزاء بمجرد صدور هذا الاعتراض في مياعده القانوني بات ملغياً، و زالت كل آثاره، و استقر وضع الموظف، و أصبح غير معاقب على المخالفة المنسوب إليه اقترافها، و تبدأ إجراءات إحالته إلي المحكمة التأديبية ، من باب استنهاض النيابة الإدارية في اتخاذ هذه الإجراءات فقد أشار لها المشرع أن تباشرها خلال ثلاثين يوماً دون أن يرتب على مخالفة هذا الميعاد سقوط الدعوى (٢).

ومع تقديرنا لدور الجهاز المركزي للمحاسبات إلا أننا لا نؤيد تكييف المخالفات المالية على أنها إدارية من قبل الجهاز فالمادة ١٢ من قانون ١٤٤ لسنة ١٨٨ والمعدل بالقانون ١٥٧ لسنة ١٩٩٨، اعتبرت عدم إخطار الجهاز بالأحكام والقرارات الإدارية الصادرة بشأن المخالفات المالية المحددة في هذا القانون، والتأخير دون مبرر في إبلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد في هذا القانون بما تتخذه الجهة المختصة في شأن المخالفة المالية التي تبلغ إليها بمعرفة الجهاز، من المخالفات الإدارية، ومن ثم فتحت طريقاً خلفياً للهروب من الرقابة المالية ذلك أن التأخر في الرد من قبل الجهة الخاضعة لرقابة الجهاز على ملاحظاته في المواعيد المقررة قانوناً بغير عذر مقبول، فضلاً عن المماطلة أو التسويف تجعل رقابة الجهاز

1 (المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2031 لسنة 44 ق جلسة 24 فبراير 2001

٢ (المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 5060 لسنة 41 ق. جلسة 2 يونيو 2001 .

منقوصة، وإذا ما نظرنا لهذه المسألة في التشريعات المقارنة لوجدنا عكس ذلك في قانون إنشاء ديوان المحاسبة الكويتي رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ الذي حدد في مادته ٥٢ ما يعد مخالفة مالية ومنها عدم الرد على ملاحظات الديوان أو مكاتباته بصفة عامة، أو التأخير في الرد عليها دون مبرر، ويعتبر في حكم عدم الرد أن يجيب الموظف إجابة الغرض منها المماثلة والتسوية.

٢ - مراجعة قرارات شؤون العاملين

أضفى المشرع المصري على أعضاء الجهاز المركزي للمحاسبات من وظيفة مراقب عام فما فوقها حصانة تعصمهم من العزل ولكنه أجاز مع ذلك إذا أتضح أن أحدهم فقد الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهما الوظيفة أو فقد أسباب الصلاحية لأدائها لغير الأسباب الصحية - أجاز أحالته إلى المعاش أو نقله إلى وظيفة معادلة بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ما يعرضه رئيس الجهاز وبعد موافقة مجلس التأديب، ويتأسس ذلك على حكم المادة ٧١ والفقرة الأولى من المادة ٧٢ من لائحة العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات الصادرة من مجلس الشعب بجلسته المنعقدة في ٦ من يوليو سنة ١٩٧٥، ولذلك قضي بأن "النقل الذي يترتب عليه انقضاء الدعوى التأديبية طبقاً للمادة ٧١ من لائحة العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات هو النقل إلى وظيفة أخرى خارج الجهاز لفقد الثقة والاعتبار أو لفقد أسباب الصلاحية لأداء الوظيفة لغير الأسباب الصحية طبقاً لأحكام المادة ٩٠ من هذه اللائحة دون ما عداه من قرارات النقل الأخرى ولو كان التحقيق قد بدأ مع العامل المنقول قبل انتهاء خدمته"^(١).

(١) قضية رقم 3 لسنة 7 قضائية المحكمة العليا" تفسير . بالجلسة العلنية المنعقدة ٥ فبراير سنة ١٩٧٧م (وكان وزير العدل قد طلب في هذه القضية - بناء على طلب الجهاز المركزي للمحاسبات - تفسير نص المادتين ٧١ ، ٧٢ من لائحة العاملين بالجهاز المذكور الصادرة من=

واستنادا لأحكام قانون إنشاء الجهاز تتم مراجعة قرارات شؤون العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، من خلال إدارتين مركزيتين للرقابة على شؤون العاملين في كل من الإدارات الحكومية و وحدات الإدارة المحلية والقطاع العام وغيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات فيما يتعلق بصحة التعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال والمرتبات الإضافية والحوافز والبدلات والمزايا العينية والنقدية وما في حكمها للثبوت من مطابقتها للموازنة والقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها.

ثانياً:- أوجه الرقابة المالية والمحاسبية :

يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بالرقابة المالية والمحاسبية، من خلال فحص المستندات والدفاتر والسجلات المتعلقة بالإيرادات والمصروفات للثبوت من تمشي المعاملات المالية والحسابات مع اللوائح المالية ومبادئ المحاسبة العامة المتعارف عليها^(١).

وتتصدى تقارير الجهاز الكشف عن المخالفات التي تشوب أعمال الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز لاسيما ما يتعلق بالتزام تلك الجهات بالتأشيرات العامة

=مجلس الشعب بجلسته المنعقدة في ٦ يوليو ١٩٧٥ وذلك لبيان ما إذا كان النقل من وظيفة أخرى لا يمنع من الاستمرار في الإجراءات التأديبية ضد العامل المنقول إذا بدأ التحقيق ضده قبل انتهاء مدة خدمته أم أن هذا النقل تنقضي به الدعوى التأديبية وقد أرفق الجهاز المركزي للمحاسبات بطلبه مذكرة شارحة.. فقضت المحكمة بأن ... أن النقل الذي يترتب عليه انقضاء الدعوى التأديبية طبقاً للمادة ٧١ من لائحة العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات هو النقل إلى وظيفة أخرى خارج الجهاز لفقد الثقة والاعتبار أو لفقد أسباب الصلاحية لأداء الوظيفة لغير الأسباب الصحية طبقاً لأحكام المادة ٩٠ من هذه اللائحة دون ما عداه من قرارات النقل الأخرى ولو كان التحقيق قد بدأ مع العامل المنقول قبل انتهاء خدمته..)

للموازنة العامة للدولة، فعلى سبيل المثال نصت المادة ٣٨ من التأشير العامة للموازنة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٨-٢٠٠٩ على أنه "يحظر علي كافة الجهات إدراج سيارات الركوب ضمن عقود التوريدات للمشروعات التي تقوم بها." ومن ثم فإن مخالفة هذا الحظر يعد من قبيل المخالفات المالية التي تقع تحت بصر الجهاز^(١). وللجهاز وهو بصدد تفعيل رقابته المالية والمحاسبية ليس فقط الكشف عن المخالفات المالية، بل له أن يوصي باليات إصلاح مالي ومحاسبي في الجهة الخاضعة لرقابته، كما أن له إبداء ملاحظاته على مدى نجاح أو فشل مشروعات البنية الأساسية التي تقع ضمن خطة الحكومة الاقتصادية والاجتماعية^(٢) وتقوم خمسة عشر إدارة مركزية بتنفيذ تلك المهمة من المراجعة المالية لإيرادات ونفقات وحدات الإدارة المحلية والرقابة على وحدات القطاع العام وقطاع الأعمال العام والمؤسسات الصحفية والأحزاب السياسية والنقابات والبنوك وغيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، وتتولى إدارات مراقبة الحسابات مهمة المراجعة الفعلية لوحدات القطاع العام وقطاع الأعمال العام.

(١) د. زكريا محمد بيومي، المرجع السابق ص، ٩٢.

(٢) راجع: تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات على بملاحظات عن المخالفات المالية للهيئة القومية للأنفاق احدي هيئات وزارة النقل التي أنشئت بقرار رئيس الجمهورية رقم ١١٣ في أغسطس ١٩٨٣، أكتوبر ٢٠٠٩، ص ١٢ (وقد كشف التقرير عن استمرار تحميل معظم العقود التي تبرمها الهيئة مع الموردين (محليين - أجانب) لتنفيذ مشروعاتها لاسيما مشروع إنشاء الخط الثالث لمترو الأنفاق بتوريد سيارات ركوب حديثة للاستخدام المنفرد من قبل طاقم الهيئة المسئول ملكيتها للهيئة بعد تجديدها في نهاية التعاقد فضلا عن انعدام الرقابة الداخلية علي توريد وتشغيل هذه السيارات).

(٣) تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات بشأن ملاحظاته على مشروع فوسفات ابوظرطور وعدم توفر دراسات جدوى للمشروع بعد أن أنفقت الحكومة علي المشروع ١٢ مليار جنيه دون إجراء تلك الدراسات:مناقشة تقرير الجهاز أمام مجلس الشعب، مضبطة ١٢ مارس ٢٠٠٩.

ثالثاً: متابعة تنفيذ خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية

١- ماهية خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية

يمكن تعريف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بأنها "مجموعة من القرارات التي تتخذ بغرض تحقيق أهداف معينة خلال فترة زمنية لإيجاد تحولات هيكلية تؤدي إلى تزايداً منتظماً ومستمراً في متوسط دخل الفرد وقدرات المجتمع، ضمن إطار من العلاقات الاجتماعية والاقتصادية بهدف توفير الاحتياجات الأساسية للمجتمع"^(١).

ولعل إمعان النظر في ملامح خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعناصرها يبيّن تزايد الأهمية التي تكتسبها الخطة لأنها لا تعكس توافق المجتمع على رؤية شاملة لنهضة الدولة فحسب، وإنما تعبر عن أهداف عريضة للانطلاق الاقتصادي والتوازن الاجتماعي^(٢).

وفقاً للمادة الرابعة من قانون إنشاء الجهاز المركزي للمحاسبات، يجوز لمجلس الشعب أن يكلفه بإعداد تقارير عن نتائج متابعته لتنفيذ الخطة وما تم تحقيقه من أهداف.

ونعتقد أن مهمة الجهاز في هذا الصدد الاستيثاق من درجة التوافق والاتساق بين برنامج كل وزارة وبين الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار ما أجازته مجلس الشعب من أرقام لأبواب الإيرادات والنفقات الواردة في الموازنة العامة للدولة .

(١) راجع د. السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٧١، ص ١٦١، د. عطا الله سالم جويعد الصرايرة، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الأردني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٠، ص ١٤٢.

(٢) د. عثمان محمد عثمان، تقرير خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة: الخطة الخمسية السادسة (١١/٢٠١٢ - ٠٧/٢٠٠٨)، ص ٢.

خاتمة

أن النظم المقارنة انتهت إلى ترسيخ مفهوم الرقابة المالية للبرلمانات على مالية الدول على اعتبار أن الرقابة البرلمانية بشكل عام هي نتاج لأركان وخصائص النظام البرلماني مفادها أن يمارس ممثلو الشعب رقابتهم على كافة النشاط الحكومي فيما يتعلق بمالية الدولة

ولقد اتفقت الدساتير المقارنة سواء أكانت دساتير مكتوبة أم عرفية على أهمية تحديد أدوات لتلك الرقابة لتحقيق وظيفة البرلمان في الرقابة على مالية الدولة.

ولما كانت مالية الدولة هي نتاج عمل مشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما هو الحال بالنسبة لميزانية الدولة حيث تقوم السلطة التنفيذية بإعداد وتحضير الميزانية، إلا أن تنفيذها لا بد أن يسبقه الترخيص أو الإذن البرلماني من السلطة التشريعية أي موافقة البرلمان بجابية الإيرادات وصرف النفقات بعد التصويت على قانون الميزانية واعتماده، ولذلك تراعي الدساتير الحديثة، تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بالرقابة على مالية الدول وذلك بالنص على إنشاء جهاز رقابي ينظم القانون استقلاله ليمد السلطتين بملاحظات الرقابة المالية.

ولا تستطيع البرلمانات القيام بذلك الدور دون مساعدة من أجهزة الرقابة المالية المستقلة التي تعمل على تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة لصونها ومنع العبث بها و التأكد من استخدامها الاستخدام الأمثل في الأغراض التي خصصت لها .

وتمارس أجهزة الرقابة المالية المستقلة دورا رقابيا غير مباشر على مالية الدولة، وتمهد الطريق أمام البرلمان ليمارس رقابته المباشرة على كافة النشاط المالي والاقتصادي فيها حماية للمال العام.

المراجع

أولاً: المراجع العربية

١- الكتب القانونية العامة والمتخصصة

١. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري ، نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والمقارن، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٨
٢. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ١٩٩٩،
٣. أحمد السيد النجار، عدالة الموازنة العامة للدولة، موازنة ٢٠١٠-٢٠١١ نموذج للانحياز للرأسمالية الكبيرة ضد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفقراء والطبقة الوسطى، القاهرة، منشورات المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، سلسلة (العدالة الاجتماعية) الإصدار الثاني، ٢٠١٠
٤. أحمد جامع، فن المالية العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، دون تاريخ نشر،
٥. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٥
٦. بكر القباني، شرح القانون الإداري، القاهرة ، دار النهضة العربية، ١٩٩٩،
٧. حامد دراز. مبادئ الاقتصاد العام. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٩
٨. حسن عواضة، وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، بيروت، دار الخلود، ٢٠٠٨،
٩. حمدي علي عمر، ود. عيد أحمد الغفلول، محاضرات في النظم السياسية، طبعة ٢٠٠٤
١٠. خالد سعد زغلول، ود. إبراهيم الحمود، الوسيط في الميزانية العامة، ١٩٩٨
١١. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة ، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة ٢٠٠٥.
١٢. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢
١٣. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦
١٤. زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة ، القاهرة، دار النهضة العربية ١٩٩٧

١٥. زين العابدين ناصر. محاضرات في علم المالية العامة والتشريع المالي. الإسكندرية: دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٥.
١٦. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب: دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٩٥
١٧. سليمان محمد الطماوي "الوجيز في القانون الإداري" دار الفكر العربي
١٨. سوزى عدلى ناشد. الوجيز في المالية العامة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة. ٢٠١٠.
١٩. السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٧١،
٢٠. السيد عبد المولى، المالية العامة المصرية، دراسة للاقتصاد العام المصري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤
٢١. السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، القاهرة: دار النهضة ١٩٩٦. ص ٢٩.
٢٢. شريف رمسيس تكلا، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩
٢٣. شفيق إمام، الدستور الكويتي، مطبوعات مكتب المستشار الدولي، ٢٠٠٠
٢٤. صلاح الدين فوزي، البرلمان: دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤
٢٥. طعيمة الجرف، القانون الدستوري، القاهرة، مكتبة الجلاء، ١٩٧٠
٢٦. عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي في الاقتصاد العام، دراسة تحليلية للقواعد العملية الحاكمة للجانب الفني لعناصر مالية الدولة وفقا للأصول المتعارف عليها في علم المالية العامة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، دون تاريخ نشر
٢٧. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠٠٠
٢٨. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، ١٩٩٩،
٢٩. عادل حشيش. أصول المالية العامة. بيروت: مؤسسة الثقافة الجامعية، ١٩٨٣
٣٠. عبد العزيز رفاعي، الديمقراطية والأحزاب السياسية في مصر الحديثة والمعاصرة، القاهرة، دار الشروق، ١٩٧٧

٣١. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٤م، ص ٤١
٣٢. عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، التطور الدستوري في مصر، الجزء الثاني، التطور الدستوري في ظل دستور عام ١٩٧١م المصري الحالي والتعديلات التي دخلت عليه عام ١٩٨٠م وعام ٢٠٠٠م، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٦م، ص ٢٣٤.
٣٣. عبد الغنى بسيوني، سلطة ومسئولية رئيس النظام البرلماني، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩١،
٣٤. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٦٩
٣٥. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري الكويتي، بيروت، دار النهضة، ١٩٦٩،
٣٦. عبد الكريم الزيات، التأديب في قوانين التوظيف بدولة الكويت ورقابة ديوان المحاسبة القرارات الصادرة في المخالفات المالية، الكويت: ديوان المحاسبة، ٢٠٠٧
٣٧. عبد الله شحاته خطاب، د. صالح عبد الرحمن أحمد، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية منشورات بالجمعية الوطنية للسياسات الاقتصادية. ٢٠٠٨،
٣٨. عبد المهيم بكر سالم، الوسيط في شرح قانون الجزاء الكويتي، القسم الخاص، جامعة الكويت، الطبعة الثانية ١٩٨٢ إعادة طبع ١٩٨٧
٣٩. عبد الوهاب حومد، شرح قانون الجزاء الكويتي، القسم العام، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٢،
٤٠. عثمان محمد عثمان، تقرير خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة: الخطة الخمسية السادسة (١١/٢٠١٢ - ٠٧/٢٠٠٨)، ص ٢.
٤١. عزيزة الشريف، الاختصاص السياسي للبرلمان، مطبوعات مجلس الأمة الكويتي، ٢٠٠٧،
٤٢. عزيزة الشريف، القانون الإداري: الجزء الثاني (أساليب الإدارة العامة - خضوعها لمبدأ سيادة القانون) الكويت: مؤسسة دار الكتب، ٢٠٠٠
٤٣. عزيزة الشريف، دراسة في الرقابة على دستورية التشريع - الكويت - مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٥

٤٤. **عزيزة الشريف**، مسائلة الموظف العام في الكويت، مطبوعات مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، ١٩٩٧
٤٥. **عصام بشور**. الأصول العلمية لتنظيم الموازنة. دمشق: مديرية الكتب الجامعية ٢٠٠٠.
٤٦. **عفيفي كامل عفيفي**، الأنظمة النيابية الرئيسية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٣،
٤٧. **عمرو احمد حسبو**، القانون الدستوري: النظرية العامة للقانون الدستوري- الحقوق والحريات العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤
٤٨. **غازي عناية**، التضخم المالي، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٠،
٤٩. **غنام محمد غنام**، ود **فيصل الكندري**، قانون الجزاء الكويتي: القسم الخاص، ١٩٩٨،
٥٠. **فارس محمد عبد الباقي عمران**، التحقيق البرلماني، القاهرة، مجموعة النيل العربية، ١٩٩٩،
٥١. **فتحي فكري**، وجيز القانون البرلماني في مصر: دراسة نقدية تحليلية، القاهرة، ٢٠٠٦
٥٢. **فهيم محمود شكري**. الموازنة العامة: ماضيها وحاضرها ومستقبلها. بيروت: المؤسسة الجامعية، ١٩٩٠
٥٣. **كمال الغالي**، مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستورية، منشورات جامعة حلب، دون تاريخ نشر،
٥٤. الكويت: وزارة المالية، الدليل الإرشادي للميزانية العامة والحساب الختامي، مطبوعات وزارة المالية، ٢٠٠٢
٥٥. مجلس الشعب المصري، تقرير لجنة الخطة والموازنة وتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات عن الحساب الختامي للدولة للعام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩
٥٦. **محمد حلمي مراد**، مالية الدولة، القاهرة، مطبعة نهضة مصر، طبعة ١٩٧٠،
٥٧. **محمد رفعت عبد الوهاب**، د. **حسين عثمان محمد عثمان**، النظم السياسية، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية ٢٠٠١
٥٨. **محمد سعيد فرهود**، مبادئ المالية العامة الرياض، معهد الإدارة العامة، ١٩٩١
٥٩. **محمد صلاح عبد البديع**، قضاء الدستورية في مصر في ضوء قانون وأحكام

٦٠. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابته، دراسة مقارنة، القاهرة، دون دار نشر، سنة ٢٠٠٣م
٦١. محمد على قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، القاهرة، دار تبارك للطباعة والنشر ٢٠٠٦،
٦٢. محمد عوض رضوان، الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية: شرح القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته بشأن الموازنة العامة للدولة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩،
٦٣. محمد فاروق عبد الحميد - المركز القانوني للمال العام - دراسة مقارنة - القاهرة، دون تاريخ نشر
٦٤. محمد فهيم درويش، أصول العمل البرلماني: النظرية والتطبيق في ضوء الدستور والنظام النيابي المصري، الكويت، مؤسسة دار الكتب، ١٩٩٦ .
٦٥. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، القاهرة، دار النهضة العربية، دون تاريخ
٦٦. محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠٠٧.
٦٧. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، عام ٢٠٠٤
٦٨. مصطفى حسني مصطفى، مبادئ المالية العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩،
٦٩. مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، (الكتاب الثاني)، ٢٠٠٧،
٧٠. مصطفى محمود عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها: دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، القاهرة، المؤلف، دون تاريخ نشر
٧١. هشام الصالح، لجنة التحقيق بالإيداعات مخالفة للدستور والقانون واللائحة: دراسة قانونية، جريدة الخط الأحمر الإلكتروني، عدد ٤ مايو ٢٠١٠

٧٢. هشام محمد البديري، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت، المنصورة، دار الفكر والقانون، دون سنة نشر
٧٣. يسرى محمد العصار، النظام القانوني لمرفق النقل الجوي، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤،
٧٤. يوسف شباط. المالية العامة: الكتاب الثاني. منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٢.

٢- رسائل الدكتوراه والماجستير

١. أحمد السيد عطالله، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٩
٢. إيهاب نكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧١
٣. جيهان حسن خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢.
٤. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية: رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦
٥. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ١٩٩٧
٦. سامي محمد محمد الغنام، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ٢٠٠٠م
٧. صلاح العطيبي، المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، دراسة مقارنة رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٨
٨. طارق الساطي، رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٨،
٩. فالح عبدالله علي العزب، الرقابة البرلمانية وحدودها في الدستور الكويتي: دراسة تطبيقية: رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٩
١٠. عطا الله سالم جويعد ، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الأردني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ٢٠٠٠.

١١. **العوضي العوضي عثمان**، الرقابة القانونية على مالية الدولة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٢
١٢. **محمد حاتم** ، التضخم المالي والسياسات الضريبية في مواجهة التضخم الاقتصادي: رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٠
١٣. **مريد أحمد عبد الرحمن حسن**، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠٠٦ م .

٣- البحوث والمقالات القانونية

١. **إبراهيم الحمود**. رقابة مجلس الأمة على مشروع الميزانية العامة. مجلة الحقوق. لسنة ١٧: العدد: الثالث، ١٩٩٢
٢. **أسامة العبد الجليل**، لجان التحقيق البرلمانية متهمة بالتعدي على اختصاصات القضاء والحكومة، استطلاع رأي أجرته صحيفة "الجريدة الكويتية"، عدد ١٥ مايو ٢٠١١
٣. **عثمان عبد الملك الصالح**، " تعليق على الاستجابات الموجه إلى وزير الصحة العامة وما آثاره من مشكلات" مجلة الحقوق السنة ٦ : العدد ١. مارس ١٩٨٢
٤. **عثمان عبد الملك الصالح**، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مجلة الحقوق والشريعة(تصدر عن جامعة الكويت)السنة الخامسة:العدد الرابع،(١٩٨١)
٥. **ماجد راغب الحلو**، المركز القانوني للبنك المركزي، دراسة مقارنة في البلاد العربية، مجلة الحقوق والشريعة [تصدر عن جامعة الكويت] السنة ٣، العدد ١، مارس ١٩٧٩
٦. **محمد عبد المحسن المقاطع**، النظام القانوني للأموال العامة في الكويت - بحث منشور في مجلة الحقوق السنة الثامنة عشرة - العدد الثالث - سبتمبر ١٩٩٤م
٧. **محمد عبد المحسن المقاطع**، دراسة في اتجاهات القضاء الدستوري الكويتي: دراسة تحليلية مقارنة، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٩..

ثانيا : المراجع الاجنبية

- **Adam smith** , The Wealth of Nations, Book v, London: Methuen & Co., Ltd., 5th edition, Preface, by Edwin Cannon,, 1988
- **CARROLL, ALEX**, Constitutional and Administrative Law, London: Longman, second Edition, 2002.
- **Christian Descheemaeker**, Les Cour Des Comptes - 2ème Édition Études De La Documentation Française, 2002.

- **DROS YARDLEY**. Introduction to British Constitutional Law. London, Oxford, 2009
- **Elise Carpentier**, La Resolution Juridictionnelle Des Conflits Entre Organes Constitutionnels: Thèse en vue de l' obtention du grade de Docteur En Droit, universite Paul-Cezanne, Aix-marseille III, Faculté de droit et science politique d'Marseille, 2004.
- **Frédéric Laurie**, La Faute Disciplinaire dans la fonction publique, 2002,
- **Guy Durand**, , « La responsabilité financière des élus locaux, administrateurs de sociétés d'économie mixte locales » , Revue de droit . 1996
- **Henri Fayol** , general and industrial management, New York publishing, 2007
- **House Of Commons**, -Standing Orders of the House of Commons's public business , London – the stationery office , Ordered by The House of Commons to be printed 8 April 2010
- **IQBAL, MOHSIN**, parliamentary versus presidential government, Journal of democracy, vol. 4, no. 4, October 2008
- **James Charrier**, Encyclopédie juridique, Dalloz, Répertoire de contentieux administratif , septembre 2005
- **Jill Barely**, The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, London, Office for National Statistics , 2005.
- **KOTT, S.** Histoire économique et financière de la France : Le contrôle des dépenses engagées. E1evolution, 1998.
- **LU, CATHERINE**, "World Government", The Stanford Encyclopedia of Philosophy), Edward N. Zalta (ed.) ,2008
- **Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche**, Code administratif, Dalloz, édition 2006.
- **Moss, Vincent.** MAGNA CARTA: Through the Ages. English Historical Review; Sep 2004..
- Organisation européenne des institutions régionales, de contrôle externe des finances publiques, La Gazette des communes des départements et des régions – 2005
- **Pactet, Pierre**, Institutions Politiques Et Droit Constitutionnel, Paris. Dalloz ,1994.

- **Philippe Blacher**, Droit constitutionnel: Un cours facilement accessible, de nombreuses références jurisprudentielles, l'essentiel de ce qu'il faut savoir, paris. Hachette Supérieur, 2007 .
- **PIERRE BANDET**,le droit disciplinaire dans la fonction publique territoriale,notion de faute, catégories de sanctions, déroulement de la praticienne, exercice des recours, édition du moniteurs. 1990

ثالثا: مواقع الانترنت

[.http://www.alommah.gov.kw/search](http://www.alommah.gov.kw/search) .

<http://thelawdictionary.org/commune-concilium-regni/>

<http://www.cbe.org.eg/>

<http://www.ccomptes.fr/fr/CC/Accueil.html>

<http://www.ccomptes.fr/fr/CC/Accueil.html>.

<http://www.majlesalommah.net/>

<http://www.mof.gov.kw/>

<http://www.parliament.gov.eg->

<http://www.redlinekw.com>

<http://www.un.org/arabic/publications.htm>

الفهرس

١	.....مقدمة
٣	.....المبحث الأول مفهوم الرقابة البرلمانية
٤	المطلب الأول : الرقابة البرلمانية مقرررة بقواعد دستورية في النظم النيابية البرلمانية
٨	المطلب الثاني : الرقابة البرلمانية مقرررة بقواعد دستورية في النظم النيابية البرلمانية
١٣	.....المبحث الثاني: الإطار النظري لوسائل الرقابة البرلمانية
١٥	.....المطلب الأول : الوسائل التي تسبق سحب الثقة من الحكومة
٢٣	.....المطلب الثاني : الرقابة البرلمانية مقرررة بقواعد دستورية في النظم النيابية البرلمانية
٢٧	.....المبحث الثاني : النشاط المالي للدولة مناط رقابة البرلمان
	.....المبحث الثالث:الجهاز المركز للمحاسبات في مصر كنموذج لأجهزة الرقابة المالية
٢٢	.....المستقلة
٣٠	.....المطلب الأول :الجهاز المركزي للمحاسبات كهيئة مستقلة والجهات الخاضعة لرقابته
٣١	.....المطلب الثاني :اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات
٤٨	.....الخاتمة
٤٩	.....قائمة المراجع