



جامعة دمشق

كلية الحقوق

دور لجنة الموازنة والحسابات في إقرار الموازنة العامة

"دراسة مقارنة"

رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق

إعداد الطالب

ايهم بركات سليمان

إشراف الدكتورة

منى محمود ادلي

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ قَالُوا سُبْحَنَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا ^{صل}

إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ ﴾

سورة البقرة الآية (٣٢)

الإهداء

إلى من إذا عشتُ الدَّهرَ كلَّه لن أوفي حقَّهما

إلى سبب نجاحي وسعادتي في الدُّنيا والآخرة

إلى جنَّتي... شكراً

أمي الحنونة أبي الغالي

إلى من كانت الأيام أحلى بوجودهم في حياتي

وكننت ولا أزال احتار فيمن أقربهم إلى قلبي

أخوتي رواد، اوراس، ديما، علي

إلى روح الصديق والأخ...

الشهيد يوسف ديوب

إلى من ساندني في رحلتي، من تحلو الحياة برفقتها

خطيبتي ايثار

إلى الرجل الذي قل نظيره وكان نعم القائد والسند

العميد حمادي غصن

إلى كل الأصدقاء والزملاء ورفاق السلاح في الزمن الصعب، إلى كل اللذين

أغنى وجودهم حياتي... شكراً

الشكر

أتوجه بخالص شكري وعرفاني وإمتناني إلى من تشرفت بأن أكون طالبتها إلى الأستاذة الفاضلة خلقاً وعلماً **الدكتورة منى ادلبي** التي كرمتني بقبول الإشراف على بحثي، وكانت أمامي نبراساً أهتدي بآرائه، تعلمت منها أكثر مما يمكن أن تحيط به الكلمات، فكانت المعلمة والصديقة، لن أنسى فضلها ما حييت، فضل اليد التي كانت تمتد لتأخذ بيدي، إليك يا من بذلتني ولم تنتظري العطاء.. شكراً.

إلى أستاذي الكبير بعلمه وعطائه الدكتور **محمد خير العكام** كل الشكر لما قدمه لي من عون بحصولي على المعلومات من مجلس الشعب ومن لجنة الموازنة والحسابات فكان خير معلم وصديق، جزاه الله عني خير جزاء.

أتوجه بخالص شكري إلى السادة أعضاء لجنة الحكم الذين تحملوا أعباء قراءة الرسالة، والإشتراك في لجنة الحكم عليها، رغم مشاغلهم الكثيرة، الأساتذة الموقرين: **الدكتورة منى ادلبي** الأستاذ المساعد في قسم القانون العام رئيساً، والدكتور **محمد خير العكام** المدرس في قسم القانون العام والدكتور **محمود الصران** المدرس في قسم القانون العام أعضاء، جزاهم الله عني كل خير، وزادهم علماً ورفعةً.

والشكر موصول إلى الأستاذ **حسين حسون** رئيس لجنة الموازنة والسادة أعضاء لجنة الموازنة، وكل الأصدقاء الذين وهبتني الحياة وقوفهم الصادق إلى جانبي وكانوا كثر بعدد السنوات التي مرت قبل تحقيق الحلم، وإلى الموظفين وكل من وقف معي وشاركني الجهد وشد من أزرعي وقدم لي يد العون.

المقدمة:

إن تاريخ العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يكشف عن تطورات كبيرة في توزيع الاختصاصات بينهما، وبخاصة المالية منها والتي تعد الموازنة العامة أساسها، حيث ظهرت فكرة الموازنة التي هي عبارة عن جداول تقديرات سنوية تتضمن تقدير النفقات والإيرادات، وكانت هذه الجداول تسمح للسلطة التشريعية بالقيام بممارسة سلطتها بإجازة هذه النفقات، ومع تطور دور الدولة وتدخلها في الإقتصاد الوطني تطور مفهوم هذه التقديرات، وتزايد دور السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية كما ساهم في ذلك أيضاً تعقيد الطبيعة الفنية للموازنة، لكن إبعاد السلطة التشريعية عن عملية الإعداد لا يعني بالضرورة إقصاؤها بشكل كلي عن تلك العملية، فمن المقبول أن تطلب السلطة التشريعية من السلطة التنفيذية خلال إعدادها للموازنة مراعاة الخطط الاقتصادية المعتمدة والتي تم إقرارها، ولكن يتوقف هذا الدور على الخطوط العريضة ودون الدخول في التفاصيل التي تنفرد بها السلطة التنفيذية لوحدها، من تفاصيل المصروفات المالية الصغيرة وغيرها.

كما أن من مقتضيات الديمقراطية والمصلحة العامة وجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات، خصوصاً بين السلطة التشريعية والتنفيذية، من أجل سير العمل في الدولة ومؤسساتها، إن الركيزة الأساسية في الرقابة المالية للمجالس التشريعية هي عملية إقرار الموازنة العامة، حيث تراقب السلطة التشريعية صرف الأموال العامة من السلطة التنفيذية عن طريق حقها في إقرار الموازنة،

وهذا الحق مقرر للسلطة التشريعية حتى في البلاد التي تأخذ بالنظام الرئاسي، حيث يكون الفصل بين السلطات شديد الوضوح. وتعد الموازنة العامة للدولة اليوم الأداة الرئيسية في تحقيق الغايات العامة والوسيلة التي تستخدمها السلطة لمعرفة كفاءة أجهزتها سواء كانت التشريعية أو التنفيذية أو الرقابية. فالدولة هي صاحبة التأثير الأكبر على الاقتصاد المحلي، وهي الأكثر إنفاقاً وهي أيضاً الأكثر تحقيقاً للإيرادات، وتؤثر نفقات وإيرادات الدولة على إعادة توزيع الدخل والنمو وتخصيص الموارد وكذلك على الاستقرار الإقتصادي، والدولة يجب أن تنظم شؤونها المالية بشكل جيد، أي كل ما يتعلق بعمليات الإنفاق والإيراد، وتعتبر الموازنة العامة للدولة الحجر الأساس في هذا التنظيم. وتطورت الموازنة العامة عن السابق فلم تعد الموازنة ذلك الصك الذي يوازن نفقات الدولة وإيراداتها، بالشكل الذي تغطي فيه نفقات المرافق العامة التقليدية، بل أصبحت تتدخل أكثر في النشاط الاقتصادي فأصبحت الموازنة خطة مالية كاملة تشمل جوانب غير تقليدية وتعبر من خلال توزيع نفقاتها وإيراداتها عن السياسة المالية للدولة.

وتمر الموازنة العامة للدولة بعدة مراحل بدءاً من مرحلة التحضير والإعداد حتى مرحلة الاعتماد والتنفيذ. وتعتبر مرحلة الإعداد عملاً إدارياً بحتاً وتتولاها حالياً السلطة التنفيذية وذلك نتيجة تطور تاريخي، وحصيلة تطورات تشريعية لدول مختلفة في العالم حتى وصل الحال لما هو عليه اليوم، فالمجالس التشريعية غير مؤهلة للحكم، ولذلك فإن وظيفتها الصحيحة لا تكون الحكم وإنما المراقبة والسيطرة على الحكومة وإظهار أعمال الحكومة وإعلانها للملأ

ومناقشتها وسؤالها عنها، فهناك فرق بين الأمور التي يجب على الهيئات الشعبية أن تراقبها والأعمال التي يجب أن تفعلها بنفسها، وهذه الرقابة على الموازنة العامة لا تتوقف عند إعتقاد الموازنة بل تتعدها خلال عملية التنفيذ وبعد التنفيذ أيضاً من خلال قانون قطع الحساب، وقد اختلفت الآراء حول تحديد نشأة فكرة الموازنة العامة في العصر الحديث، فيرى البعض أن فكرة الموازنة العامة في العصر الحديث ظهرت في جمهوريات البندقية وجنوا وفلورنسا في إيطاليا، بينما يرى آخرون أن فكرة الموازنة العامة في العصر الحديث ظهرت عند الجرمانيين، لأنهم منحوا شعوبهم حق إقرار الموازنة إنطلاقاً من مبدأ السيادة الشعبية. لكن أغلب الفقهاء يذهبون إلى أن فكرة الموازنة العامة بمفهومها الحديث يعود تاريخ ميلادها إلى ثورة ١٦٨٨م في إنكلترا، وثورة ١٧٨٩م في فرنسا، فتعد إنكلترا وفرنسا الأصل اللذي انبثقت منهما الموازنة العامة للدولة، وظهرت القواعد الأساسية والمبادئ الأولية التي تقوم عليها الموازنة بمفهومها الحديث، وعن طريق هاتين الدولتين انتقلت فكرة الموازنة الحديثة إلى بقية دول العالم. وسنتطرق في بحثنا هذا إلى مفهوم إقرار الموازنة العامة للدولة متناولين البحث بالتفصيل للدور المحوري الذي تلعبه لجنة الموازنة والحسابات في هذا الإقرار علَّ الله يوفقنا لما فيه تحقيق الخير والتقدم لنا وللإنسانية كلها.

كتب **جيمس ماديسون** في العام ١٧٨٨م وهو الرئيس الرابع للولايات المتحدة الأمريكية ولقب بأب إعلان الحقوق كما لعب دوراً مهماً في وضع دستور الولايات المتحدة ولقب بأب الدستور:

"يمكن أن تعتبر السلطة على المال السلاح الأكثر تكاملاً وفعالية الذي يمكن للدستور أن يسلح به نواب الشعب المباشرين للحصول على الرد التقويمي لكل مظلّم أو شكوى، وكذلك لتنفيذ كل عدالة وإجراء مفيد".

إشكالية الدراسة:

يتضح هدف هذه الدراسة من خلال النتائج المتوقعة التي ستنتهي إليها، بما يتعلق بدور لجنة الموازنة والحسابات التي تعد من أبرز اللجان في مجلس الشعب، و تقييم الدور المهم الذي تقوم به هذه اللجنة، ومدى كفاية هذه اللجنة ونجاحها في أدائها لمهامها، بالمقارنة مع اللجان المقابلة لها في الأنظمة المقارنة، وذلك بما يحقق إعتداد موازنات تعطي النتائج المرجوة من تحسين استخدام المال العام وتحسين الخدمات العامة ومستوى معيشة أفضل، كما يبرز هدف هذا البحث من خلال استعراض الإجراءات المتخذة في سبيل إقرار الموازنة العامة، ومدى امتلاك أعضاء اللجنة المؤهلات التي تساعدهم على فهم المشروع، حيث تلعب لجنة الموازنة والحسابات دوراً مهماً في مناقشة الموازنة، ويمكن القول أن مشروع الموازنة هو المعترك المالي الأساسي لمجلس الشعب بشكل عام وللجنة الموازنة والحسابات بشكل خاص، وبالتالي يتوجب البحث في الوسائل والطرق اللازمة لتطوير عمل هذه اللجنة والرقى به إلى أفضل المستويات.

هدف الدراسة:

ترتكز الدراسة على ضرورة توضيح وبيان مفهوم إقرار الموازنة والدور الذي تلعبه لجنة الموازنة والحسابات في هذا الإقرار، وذلك في إطار القوانين المقارنة، منذ بداية نشأت هذا المفهوم ووصولاً لما وصل إليه من تطور وتنظيم دقيق في عصرنا الحالي، لإرتباطه بالعصب الأساسي للدولة وهو المال العام،

إضافةً لضرورة تنظيمه بدقه لتحقيق التوازن في العلاقة المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث نهدف لتفعيل عمل لجنة الموازنة والحسابات بما يتضمن إيجاد موازنة تترجم الأهداف العامة للدولة، وبما يضمن خدمات أفضل للمواطنين وحماية المال العام وتفعيل لبرامج التنمية.

منهج البحث:

إن شيوع إقرار الموازنة العامة للدولة ودور لجنة الموازنة في هذا الإقرار في عدد كبير من دساتير الدول وقوانينها، والعدد الكبير لهذه القوانين، واختلاف طرق الإقرار من دولة لأخرى فتح الباب واسعاً لإمكانية إغناء هذه الدراسة من خلال اعتماد التكامل بين عدة مناهج بحث وفقاً للآتي:

كان من الضرورة اعتماد المنهج الإستنباطي (التحليلي) عبر استعراض نصوص الدساتير والقوانين في الدول محل المقارنة وتحليلها بما يوضح طبيعة عمل لجنة الموازنة وصلاحياتها وصولاً لصيغة أفضل للتطبيق في سورية، أما المنهج الإستقرائي (التأصيلي) فله دور مهم في إستقراء جزئيات الإقرار وتطبيقات الدول له والإنطلاق منها وتركيبها لصياغة الحقائق العامة للإقرار ودور لجنة الموازنة فيه. واعتمد أيضاً منهج البحث التاريخي عبر استعراض تطور إقرار الموازنة العامة تاريخياً منذ بدايات النص عليه حتى الآن، واستحضار المتوفر من الأسباب الموجبة للإقرار إضافة لسرد تطوره في الدول التي نشأ فيها مفهوم الإقرار التشريعي ودور لجنة الموازنة فيه ومقارنة هذا التطور عبر الزمن، أما المنهج المقارن الأفقي فلا بد من إعماده من أجل مقارنة النصوص القانونية في كل جزئية من جزئيات الإقرار، والإشارة إلى نقاط الإتفاق والإختلاف بين هذه النصوص والآراء، من أجل الخروج بمفهوم واضح للإقرار التشريعي ودور لجنة الموازنة فيه.

خطة البحث:

إستهدافاً للغاية المنشودة من هذه الدراسة تم تقسيمها إلى فصلين، الفصل الأول ويبحث هذا الفصل في اللجان البرلمانية تشكيلها وانتخاب أعضائها، وتشكيلتها التي تتكون منها من رئيس ومقرر للجنة وغيره، بالإضافة إلى إحالة الموازنة العامة للجنة الموازنة ومهام هذه اللجنة التي تقوم بها. والفصل الثاني يبحث في صلاحيات لجنة الموازنة والحسابات في كل من مرحلتين تصديق الموازنة العامة والحساب الختامي، والمصاعب التي تواجه الرقابة البرلمانية، ومن ثم المقترحات لتطوير عمل هذه اللجنة، وفق التقسيم التالي:

الفصل الأول

ماهية لجنة الموازنة والحسابات

المبحث الأول: اللجان البرلمانية:

المطلب الأول: تشكيل اللجان البرلمانية.

المطلب الثاني: تكوين اللجان البرلمانية.

المبحث الثاني: إحالة الموازنة للجنة ومهامها:

المطلب الأول: دورة حياة الموازنة في البرلمان.

المطلب الثاني: مهام لجنة الموازنة.

الفصل الثاني

صلاحيات لجنة الموازنة والحسابات

المبحث الأول: صلاحيات لجنة الموازنة والحسابات في مرحلة تصديق الموازنة:

المطلب الأول: عمل لجنة الموازنة والحسابات.

المطلب الثاني: مدة عرض مشروع الموازنة العامة على السلطة التشريعية.

المطلب الثالث: حدود الإختصاصات البرلمانية.

المطلب الرابع: تأخر إقرار الموازنة ورفضها.

المبحث الثاني: صلاحيات لجنة الموازنة والحسابات في مرحلة الحساب الختامي:

المطلب الأول: قطع حساب الموازنة في فرنسا.

المطلب الثاني: قطع حساب الموازنة في لبنان.

المطلب الثالث: قطع حساب الموازنة في سورية.

المطلب الرابع: الصعوبات التي تواجه الرقابة البرلمانية.

الفصل الأول

ماهية لجنة الموازنة والحسابات

تطورت فكرة الموازنة عبر التاريخ وتطورت معها أساليب الرقابة على تنفيذها، ففي البداية كانت الحكومات تستقل في كل شيء (الجباية والإنفاق)، ثم أخذت الشعوب تطالب بالمزيد من الحقوق رويداً رويداً فحُتَّت على الحكومات ألا تفرض أي ضريبة إلا برضا ممثلي الأمة، ونتيجة لظهور مفهوم الدولة الحديثة في إطار مبدأ فصل السلطات إلى (سلطة تشريعية وسلطة قضائية وسلطة تنفيذية)، وتوزيع الاختصاصات فيما بينها والذي نادى به مونتسكيو، برز مبدأ التأكيد على حق البرلمان في مناقشة ومراقبة السلطة التنفيذية للتحقق من مدى تنفيذ الحكومة للقانون وقيامها بالأعباء الموكلة إليها على أتم وجه والدقة المبذولة من قبلها في إنفاق الأموال العامة المخصصة تبعاً لما أقره البرلمان عند مصادقته على الموازنة العامة، فنشأ ما يسمى "مفهوم الرقابة التشريعية".

ومع مرور الزمن تطور مفهومها وأهدافها وذلك بتطور النظم السياسية والمالية، وهكذا حصلت البرلمانات على صلاحياتها المالية بعد مرحلة صراع طويل مع الحكومات حتى أصبحت تلك الصلاحيات من أهم مصادر قوة البرلمان في مواجهتها، وتتمثل الصلاحيات المالية للبرلمان في المصادقة على مشروع

الموازنة العامة والرقابة على تنفيذها^(١). ففي عام ١٨١٥م في فرنسا صدر كشف سنوي قبل بداية السنة المالية يتضمن جميع إتمادات السنة وقد كان ذلك الأساس في القواعد المتعارف عليها لقاعدة السنوية وضرورة الإجازة قبل التنفيذ والشمول^(٢). وفي الصين فقد بلغت الموازنة الحكومية قمة التطور حيث عرفت هناك بشكل لامثيل له في العالم القديم وذلك لإهتمام الحكومة بتوجيه الأموال إلى الخدمات العامة وأعدت وسائل وأدوات لتقويم جودة البرامج الحكومية في هذه المجالات وأداء المسؤولية عنها^(٣). وكما أشار Premchand أنه "خلال العقود الخمسة الماضية فإن الموازنة العامة قد تطورت بصورة طبيعية وتلقائية أكثر منها بطريقة مخططة وإلى حد ما فإن تطورها تجريبي أكثر منه نظري وأنها قد تأثرت بصورة شديدة بالأنظمة السياسية والنظريات الاقتصادية والمداخل الإدارية ومبادئ المحاسبة وسلوك الإدارة العامة"^(٤). وتطورت الموازنة حتى أصبحت على ما هي عليه الآن، فما أن يتم إعداد الموازنة حتى يتوجب على البرلمان إقرارها لتدخل حيز التنفيذ. فبينما تختص السلطة التنفيذية بمراحل من الإعداد والتنفيذ، يتم توزيع الرقابة

(١) د شكري فهمي، الرقابة المالية العليا- مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، عمان، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ١٩٨٨م، ص ٤٥.

² Burkhead, Jesse, "Government Budgeting" John Willey and Sons, Inc., New York, 2nd edition, 1959, p 55

³ Chaffield, Michael, "A History of Accounting Thoughts", NewYork, R.K.P. Co. Inc., 1974, p 43

⁴ Premchand, A., "Government Budgeting and Expenditure Controls" The Theory & Practice, International Monetary Fund, Washington, D.C., 3rd . printing 1987, p

بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١). فالمجالس التشريعية غير مؤهلة للحكم ولذلك فإن وظيفتها الصحيحة لا تكون الحكم وإنما المراقبة والسيطرة على الحكومة وإظهار أعمال الحكومة وإعلانها للملأ ومناقشتها وسؤالها عنها، فهناك فرق بين الأمور التي يجب على المجالس التشريعية أن تراقبها والأعمال التي يجب أن تفعلها بنفسها^(٢). ومع تطور المفاهيم والنظريات المالية، تطورت أيضاً أساليب تقييم الدول لنفقاتها وإيراداتها، ففي النظام المجلسي على سبيل المثال (أحد أنواع أنظمة الحكم مثل النظام الرئاسي والنظام البرلماني) وهو نظام إندماج السلطات، حيث يتأسس على تركيز جميع السلطات في الدولة في جهة واحدة تنوب عن الشعب، وذلك إستناداً إلى وحدة السيادة في الدولة وعدم قابليتها للتجزئة ويعتبر نظام الجمعية الوطنية هذا محدود الانتشار، ومثاله الحكومة السويسرية^(٣)، ويعد هذا النظام متطوراً من حيث تقييم نفقاته وإيراداته.

لقد عرّف المشرع السوري الموازنة العامة بأنها: "هي الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطة الإقتصادية وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع

^١ د. السيد، عطا الله احمد السيد، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة كلية الحقوق، ٢٠١٠م، ص ٨٠.

^٢ Mill, John Stuart, *CONSIDERATION ON REPRESENTATIVE GOVERNMENT*, Translated by Emil Elghoury, Dar elyakaza elarabiya, Damascus, p 111.

^٣ اللحيان، عبدالعزيز بن حمود، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة تطبيقية على مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية)، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة الملك عبدالعزيز، المملكة العربية السعودية، سنة ١٤٢٨هـ/٢٠٠٧م، ص ١٦.

بنيانها العام والتفصيلي"^(١). فالموازنة ليست مجموعة أرقام أو جداول للإيرادات والنفقات بل هي خطة سنوية وبرنامج عمل يسجل الطموحات المراد بلوغها بلغة واقعية ملموسة، ولكن إذا كانت الموازنة هي خطة فهل وجود خطة يعني أن الهدف قد تحقق؟ وهل تنفيذ الخطة خلال السنة المالية يعني أن الإنجاز الذي تحقق هو فعلاً الإنجاز المخطط له؟ للإجابة على هذين السؤالين يمكن القول إن هناك عدة احتمالات ممكنة، فقد يتساوى الإنجاز المحقق مع الهدف، وقد يقل الإنجاز المحقق عن الهدف، وقد لا يكون الإنجاز محققاً للهدف، وقد يكون الإنجاز المحقق أكبر من الهدف وبالتالي فإننا نستنتج أن وجود الخطة لا يعني مطلقاً أن الهدف سيتحقق.

وباعتبار لجنة الموازنة هي اللجنة المعنية بدراسة الموازنة في السلطة التشريعية وتلعب دوراً كبيراً في إقرارها، وبالتالي تتطلب دراسة خاصة وتحليل كافٍ لماهيتها وعملها وذلك من عدة نواحي، فمن حيث تأليف لجنة الموازنة على إعتبار أن هذه اللجنة تشرف على سياسة الدولة بكاملها فمن البديهي أن يكون أعضاء هذه لجنة من أغزر النواب علماً وأكثرهم إطلاعاً وأبعدهم نظراً وتجرباً لتكون دراستهم للموازنة دراسة عملية مثمرة بعيدة عن الهوى، لذا يعد أمر انتخاب أعضاء هذه اللجنة مشكلة شائكة اختلفت الدول في حلها.

(١) وفق نص المادة /١/ من القانون المالي الأساسي في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم

وتجدر الإشارة إلى تجربة فريدة في فرنسا وهي المحكمة التأديبية للمخالفات الميزانية وهي جهاز إداري ذو طابع قضائي^(١). وتختص هذه المحكمة بعد تعديل إختصاصها بالقانون/٥٦٤/ تاريخ ١٣/٧/١٩٧١م بمخالفات القواعد المتعلقة بتنفيذ الإيرادات أو النفقات أو إدارة أموال الدولة وكافة الوحدات التي تدخل في إختصاصها^(٢).

وسنتناول فيما يلي من بحثنا أهمية ودور اللجان البرلمانية، حيث سنقوم ببحث ماهية وتكوين وكل ما يتعلق بهذه اللجان في المبحث الأول، ومن ثم إحالة الموازنة للجنة ومهامها في المبحث الثاني وذلك فيما يلي:

^١ صبيح، احمد مصطفى، الرقابة المالية والادارية ودورها في الحد من الفساد الاداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، الحيزة، الطبعة الأولى، ٢٠١٦م، ص ٤٩٠.

^٢ انشأت المحكمة التأديبية للمخالفات الميزانية في فرنسا بالقانون /٤٨/ تاريخ ٢٥/٩/١٩٤٨م والمعدل بالقانون /١٠٦٩/ عام ١٩٥٥م والقانون /٧٧٨/ عام ١٩٦٣م والقانون /٥٦٤/ تاريخ ١٣/٧/١٩٧١م.

المبحث الأول

اللجان البرلمانية

تعد سلطات البرلمان عنصراً أساسياً في الحياة الدستورية والسياسية في جميع النظم الديمقراطية، وتلعب اللجان البرلمانية الدور الرئيس في إنجاز العديد من الإختصاصات التي تضلع بها برلمانات العالم، فالبرلمان يتكون من عدد كبير من الأعضاء مما يجعل إنجاز المهام فيه والأعمال سواء التشريعية أو الرقابية أو غيرها في الجلسات العامة من الصعوبة بمكان، ويترتب على ذلك ضياع للوقت والجهد، لذلك تلجأ البرلمانات إلى تكوين اللجان لدراسة وتحضير أعمالها من قبل أعضاء معدودين أو متخصصين يكون لديهم إهتمام بأحد فروع نشاط الدولة أو المجتمع. ويرى جانباً من الفقه أن حصر حق النائب بإبداء الرأي في جلسات البرلمان العامة هو سد الباب بوجه النائب الفعال الذي يريد أن يشترك بالدراسة الرصينة التي تقوم بها اللجان أو فتح الباب للإرتجال في جلسات المجلس العلنية^(١)، أي أن تقييد النائب وعدم السماح له بالمشاركة في أعمال اللجان أو عدم وجود هذه اللجان أصلاً، لا يترك المجال أمام النواب للنقاش والتعبير عن آرائهم إلا في جلسات المجلس العامة، وبالتالي تكون النقاشات طويلة وغير معمقة ورصينة لكثرة عدد أعضاء البرلمان وكثرة المداخلات والطروحات.

^١ د. طربوش، قائد محمد، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل قانوني مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ١٩٩٥م، ص ١٥٥.

وتتلخص طبيعة عمل هذه اللجان بتقسيم العمل داخل البرلمان، حيث تُعرض الأعمال التي تدخل في إختصاص البرلمان على لجان متخصصة لكي تدرس هذه الموضوعات، وتعرض نتائج عملها على البرلمان ككل. وتتكون هذه اللجان من عدد محدود من الأعضاء يسمح بإجراء العمل بشكل أسرع وأكثر تنظيماً. وتعتبر اللجان البرلمانية من أهم الأجهزة داخل البرلمان التي تعمل وتساعد على تسيير أعماله وحسن أدائه لوظائفه، فهي الأكثر حركةً ونشاطاً وإنتاجاً، وهي الهيكل الأساسي لعمل البرلمان^(١). وسنستعرض فيما يلي هذه اللجان من خلال مطلبين الأول يتضمن تشكيل اللجان البرلمانية متناولين أنواع هذه اللجان وإنتخاب أعضائها والجهات والمكاتب المساعدة لها، والثاني يتضمن تكوين هذه اللجان وذلك فيما يلي:

^١ سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، المجلد الأول، الهيئة المصرية العامة للكتاب،

القاهرة ١٩٨٢م، ص ١٠٩.

المطلب الأول: تشكيل اللجان البرلمانية:

عرف بعض الفقهاء اللجان البرلمانية بأنها: "هيئات صغيرة ينتخبها المجلس النيابي من بين أعضائه، ويوكل إليها مهمة البحث والدراسة لكل ما يعرض عليه من المشروعات والإقتراحات"^(١).

ونصت دساتير بعض الدول على قيام اللجان البرلمانية الدائمة والمؤقتة ونظمت عملها، في حين نصت دساتير بعض الدول على قيام هذه اللجان وتركزت تنظيمها للوائح الداخلية للسلطة التشريعية^(٢). تنص أغلب اللوائح الداخلية للمجالس النيابية العربية إن لم يكن جميعها على تشكيل لجان ذات إختصاصات مختلفة ومنحت هذه اللجان صلاحيات واسعة في مواجهة الحكومة كل ضمن إختصاصها^(٣). وتسهيلاً للعمل جرت التقاليد في بعض المجالس النيابية على أن يرسل الأعضاء الذين يرشحون أنفسهم للعضوية في أي لجنة ترشيحهم إلى رئاسة المجلس، ليتولى جمع الترشيحات وتحضيرها ثم يعرضها على المجلس في الجلسة التالية لكي يفصل فيها، غير أنه قد يحدث أن يزيد أو ينقص عدد المتقدمين تطوعاً عن العدد المحدد لتشكيل اللجنة، لذلك يصار إلى حذف الزيادة أو إكمال النقص بواسطة الإختيار ويحصل هذا الإختيار بالقائمة لكل لجنة، والعضو الذي لا يريد أن ينتخب في لجنة ما أن يعلن ذلك قبل عملية الإختيار أو بعدها إذا كان قد تم إنتخابه ويكون ذلك عن

^١ هاني خير، دراسات تشريعية لمجلس الأمة، ج١، عمان ١٩٨٧م، ص ٩٧.

^٢ د. طربوش، قائد محمد، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل قانوني مقارن)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ١٩٩٥م، ص ١٢٦.

^٣ د. الهيتي، نعمان عطا الله، الرقابة على الحكومة، دار رسلان، دمشق، ٢٠٠٧م، ص ٤٣.

طريق رئاسة المجلس^(١). وسنتناول آلية تشكيل هذه اللجان في كل من سورية ولبنان وفرنسا وذلك فيما يلي:

الفرع الأول: تشكيل اللجان البرلمانية:

سنبحث بالتفصيل آلية تشكيل اللجان البرلمانية والتي نص عليها في الأنظمة الداخلية لبرلمانات كل من سورية ولبنان وفرنسا وذلك فيما يلي:

أولاً: تشكيل اللجان في سورية: نص النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م حيث تضمنت المادة ٣٨/ منه أن رئيس المجلس يتلقى ترشيحات الأعضاء ويقوم بتوزيعهم على مختلف اللجان الدائمة مع مراعاة إختصاص العضو ورغبته، مع إمكانية إنتخاب اللجنة من قبل المجلس في حال عدم الموافقة على مقترح مكتب المجلس فيما يتعلق بتشكيل اللجان^(٢).

أي أن مجلس الشعب السوري بالنظام الداخلي الجديد لعام ٢٠١٧م أخذ بالتقليد البرلماني المتعلق بإمكانية إنتخاب أعضاء اللجان من قبل المجلس، في حالة زيادة أو نقص عدد أعضاء اللجنة عن عدد الأعضاء الراغبين بعضويتها وعدم موافقة المجلس على مقترح مكتب المجلس، وهو إستمرار لما عمل به النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب لعام ١٩٧٤م في المادة رقم ٧٢/ الفقرة أ التي

^١ هاني خير، دراسات تشريعية، المرجع السابق، ص ٩٩.

^٢ المادة ٣٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م: "١- يتلقى رئيس المجلس في بداية الدور التشريعي وفي موعد إعادة تشكيل اللجان الدائمة ترشيحات الأعضاء لعضويتها. ٢- يوزع مكتب المجلس الأعضاء بين مختلف اللجان الدائمة على أن يراعى قدر الامكان اختصاص العضو ورغبته وحاجة اللجان ثم يعرض الامر على المجلس للموافقة عليه، وفي حال عدم موافقة المجلس على لجنة ما يصار إلى إنتخابها."

تضمنت ذات مضمون المادة /٣٨/ من النظام الداخلي الجديد المذكورة سابقاً^(١).

وتجدر هنا الإشارة للمادة /٣٩/ من النظام الداخلي الجديد عام ٢٠١٧م التي قيدت إشتراك العضو في اللجان الدائمة ببعض القيود كعدم جواز أن يكون عضواً في أكثر من لجنتين دائمتين، كما لا يجوز لعضو المجلس الإشتراك بأي من لجان المجلس إذا كان عضواً في مكتب المجلس نفسه أي مكتب مجلس الشعب أو الوزارة بمعنى عضوية السلطة التنفيذية^(٢). وهذه القيود التي وردت على عضوية اللجان الدائمة هي إستمرار لما عمل به مجلس الشعب السوري في نظامه الداخلي القديم لعام ١٩٧٤م في مواد /٧٢-٧٣/ التي تضمنت أنه لا يجوز للعضو أن يكون عضواً في أكثر من لجنتين دائمتين،

^١ نصت المادة رقم /٧٢/ الفقرة أ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م: "أ- يوزع مكتب المجلس الأعضاء بين مختلف اللجان على أن يراعى قدر الإمكان اختصاص العضو ورغبته وحاجة اللجان ثم يعرض الأمر على المجلس للموافقة عليه. وفي حال عدم موافقة المجلس على لجنة ما يصار إلى إنتخابها ولرئيس المجلس أن يكلف عضواً أو أكثر العمل في لجنة دائمة أو مؤقتة وفي هذه الحال يسري على العضو المكلف ما يسري على أعضاء اللجان وفقاً لأحكام هذا النظام."

^٢ المادة /٣٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م: "١. يجب أن يشترك العضو في إحدى لجان المجلس الدائمة على الأقل، ولا يجوز له أن يكون عضواً في أكثر من لجنتين دائمتين. ٢. استثناءً من حكم الفقرة السابقة لا يجوز لعضو المجلس الإشتراك بأي من لجان المجلس إذا كان عضواً في مكتب المجلس أو الوزارة."

كما يجب أن يشترك العضو في إحدى اللجان وعدم جواز الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية وعضوية اللجان الدائمة^(١).

وبالتالي أكد كل من النظامين الداخليين لمجلس الشعب السوري القديم لعام ١٩٧٤م والجديد لعام ٢٠١٧م على أن كل عضو من أعضاء المجلس يجب أن يكون عضواً في إحدى اللجان الدائمة على الأقل دون أن يكون عضواً في أكثر من لجتين دائمتين مع عدم جواز الجمع بين عضوية الوزارة واللجان الدائمة، في حين تميز النظام الداخلي الجديد عن القديم بقيد إضافي ورد في المادة /٣٩/ من النظام الداخلي الجديد لعام ٢٠١٧م تضمن عدم جواز الجمع بين عضوية مكتب المجلس واللجان الدائمة وهو ما لم يكن موجوداً في النظام الداخلي القديم لعام ١٩٧٤م، وهو ما يرى الباحث أن واضعي النظام الجديد وفقوا به.

ثانياً: تشكيل اللجان في لبنان: وقد تضمن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م في مادته /١٩/ على أنه بعد إنتخاب هيئة مكتب المجلس يعمد المجلس إلى إنتخاب اللجان الدائمة بالإقتراع السري بغالبية أصوات المقترعين^(٢). ونلاحظ في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني عدم

^١ نصت المادة رقم ٧٢/ الفقرة ب من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م: "ب - لا يجوز للعضو أن يكون عضواً في أكثر من لجتين دائمتين، كما يجب أن يشترك العضو في إحدى اللجان". كما نصت المادة /٧٣/ من ذات النظام الداخلي لعام ١٩٧٤م على ما يلي: "لا يجوز الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية وعضوية اللجان الدائمة."

^٢ المادة /١٩/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م: "في الجلسة التي تلي انتخاب هيئة مكتب المجلس بعد الإنتخابات العامة وفي بدء دورة تشريع الأول من كل سنة يعمد

الإشارة إلى أهمية إختصاص العضو المنتخب في اللجان الدائمة للبرلمان بالرغم من الأهمية الكبيرة لموضوع الإختصاص وتأثيره في العمل الفعال للجان الدائمة، والسبب أن آلية إختيار أعضاء هذه اللجنة هي الانتخاب بالإضافة لنظام المحاصصة الطائفية التي يقوم عليها النظام السياسي اللبناني، وليس كما هو الحال في سورية حيث يعد مقترح باللجان من مكتب المجلس ويصوت عليه من المجلس ككل ولا يتم إنتخاب اللجنة إلا في حال عدم موافقة المجلس على المقترح.

كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م في المادة ٢١/ المعدلة في جلسة الهيئة العامة للمجلس النيابي المنعقدة بتاريخ ٣١/١٠/٢٠٠٠م و ٢١/١٠/٢٠٠٣م على بعض القيود على عضوية النائب في اللجان وتتشابه إلى حد كبير مع المادة ٣٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م من حيث عدم جواز عضوية النائب في أكثر من لجنتين من اللجان الدائمة مع إمكانية أن تكون الثالثة في لبنان لجنة حقوق الإنسان أو لجنة المرأة والطفل أو لجنة تكنولوجيا المعلومات^(١). وتضمنت المادة ٢٢/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م أنه على النائب إذا انتخب في أكثر من لجنتين دائمتين أن يختار بكتاب خطي يقدمه

المجلس إلى انتخاب لجانه الدائمة. يجري الانتخاب بالاقتراع السري وفقاً للمادتين ١١ و ١٢ من هذا النظام وبالعالية من أصوات المقترعين. وإذا تساوت الأصوات عدّ الأكبر سناً منتخباً."

^١ المادة ٢١/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م: " لا يجوز للنائب أن يكون عضواً في أكثر من لجنتين من لجان المجلس الدائمة إلا إذا كانت الثالثة لجنة حقوق الإنسان أو لجنة المرأة والطفل أو لجنة تكنولوجيا المعلومات."

لرئيس المجلس، اللجنتين اللتين يود الإحتفاظ بعضويتهم تحت طائلة إعتباره عضواً في اللجنتين اللتين انتخب فيهما أولاً^(١).

ونلاحظ هنا أن النظام الداخلي للبرلمان اللبناني تضمن قيوداً على عضوية اللجان الدائمة وعدم جواز العضوية في أكثر من لجنيتين دائمتين، مع النص على أنه في حال إنتخاب العضو في أكثر من لجنيتين دائمتين يكون له حق الخيار والإحتفاظ بعضوية اللجنتين التي يختارهما هو، وذلك بكتاب خطي يرفعه لرئيس المجلس تحت طائلة إعتباره عضواً في اللجنتين اللتين تم إنتخابه فيهما أولاً، مع وجود بعض الإستثناءات على جواز العضوية في أكثر من لجنيتين كأن تكون اللجنة الثالثة إحدى اللجان التي عدت على سبيل الحصر، ومثالها لجنة حقوق الإنسان.

كما تضمنت المادة /٢٥/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م قيداً آخر على عضوية النائب في اللجان وهي تشابه ما تضمنه النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري حول عدم جواز الجمع بين عضوية الوزارة واللجان الدائمة أو مكتب المجلس واللجان الدائمة^(٢).

^١ المادة /٢٢/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م: "على النائب إذا انتخب في أكثر من لجنيتين دائمتين أن يختار بكتاب خطي يقدمه لرئيس المجلس، اللجنتين اللتين يود الإحتفاظ بعضويتهم وذلك قبل موعد الجلسة التي تلي جلسة انتخاب اللجان، وإلا اعتبر حكماً عضواً فقط في اللجنتين اللتين انتخب فيهما أولاً حسب ترتيب الأنتخاب الزمني."

^٢ المادة /٢٥/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م: "لا يجوز الجمع بين عضوية اللجان وبين كل من رئاسة المجلس أو نيابة الرئاسة والوزارة."

وكان من الأفضل برأي الباحث مراعاة مبدأ التخصص في تشكيل اللجان في البرلمان اللبناني مما يزيد فاعليتها وتأثيرها في مجال العمل النيابي لأن التوصيات والقرارات التي سوف تتخذها هذه اللجان ستكون مؤثرة ومقتنعة عند عرضها لأنها ستصدر من أعضاء متخصصين في الموضوعات التي تعرض عليهم، والحقيقة أن كثير من المجالس لا تنص في لوائحها أو نظامها الداخلي على مبدأ التخصص وتترك هذا الأمر للأعضاء والقرارات التي يتخذها المجلس بهذا الشأن. إلا أن بعض اللوائح نصت على المبدأ صراحة ومثالها اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني المادة /٢٦/ التي نصت: " ترشح هيئة الرئاسة أعضاء اللجان الدائمة بناء على رغبة الأعضاء مع مراعاة التخصص والخبرة والكفاءة...". وكذلك الأمر في الفقرة الثانية من المادة /٣٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م المذكورة سابقاً، وهو ما لم يتضمنه النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

ثالثاً: تشكيل اللجان في فرنسا: ينظم العمل داخل مجلس الشيوخ بالإضافة للمواد الدستورية، نظام داخلي يندرج تحت مسمى الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ، الذي يوضح تكوين المكاتب داخل المجلس (المكتب المؤقت - المكتب الدائم) وتنظيم المجموعات (الكتل البرلمانية) وتنظيم عمل اللجان الدائمة والخاصة والمشاركة ولجان التحقيق، وما يتعلق بالإجراءات التشريعية من حيث إدراج مشاريع وإقتراحات القوانين ومناقشة المواد ضمن الأصول العادية أو ما يعرف بالمناقشة الفورية أو بإتباع إجراءات قصيرة، وفي علاقة مجلس الشيوخ

بالحكومة وبالجمعية الوطنية. كما ينظم النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية آلية عمل اللجان أيضاً وتنظيمها وكل مايتعلق بها.

الفرع الثاني: أنواع اللجان البرلمانية:

تقسم اللجان البرلمانية بشكل عام إلى نوعين فهي دائمة ومؤقتة وسنتناول كل من هذين النوعين فيما يلي:

البند الأول: اللجان الدائمة: وتدعى باللجان المتخصصة إذ تختص بدراسة ما يعرض على المجلس من الموضوعات التي تتعلق بشؤون قطاع معين أو بشؤون وزارة من الوزارات، والمقصود من كون هذه اللجان دائمة هو مهمتها أو إختصاصها لا كيفية تشكيلها، فهذه اللجان يعاد تشكيلها بصفة دورية كل سنة أو سنتين أو لكامل مدة ولاية المجلس بحسب النظام الداخلي للمجلس النيابي، وكذلك هذه اللجان لا تستمد وجودها من قرار مؤقت يصدر من المجلس بل من النظام الداخلي الذي يسمي هذه اللجان ويحدد إختصاصاتها.

أولاً: اللجان الدائمة في سورية: يتضمن النظام الداخلي لمجلس الشعب لعام ٢٠١٧م اللجان الدائمة ويحدد إختصاصاتها ومهامها بدقة، كما أنه نص على إعادة تشكيل اللجان الدائمة كل سنة ميلادية حيث تضمنت المادة /٣٥/ منه على أنها تشكل بقرار من المجلس بناء على إقتراح مكتبه لمدة سنة ميلادية، وتستمر بممارسة مهامها إلى أن يصدر المجلس قرار إعادة تشكيلها^(١)، وهو

^١ المادة /٣٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م: "١. تشكل اللجان الدائمة بقرار من المجلس بناء على إقتراح مكتبه في بداية الدور التشريعي، ويعاد تشكيلها بعد إنقضاء سنة

مايرى الباحث أنه كان من الأفضل لو تمديد لسنتين على الأقل. ويتضح من المادة السابقة أن تشكيل اللجان الدائمة يكون في شهر تشرين الأول أي في الدورة العادية الأولى للمجلس ويعاد تشكيلها في الدورة الأولى من كل سنة، وتستمر هذه اللجان بأداء مهامها حتى لو انتهت مدتها وذلك حتى يصدر قرار من المجلس بإعادة تشكيلها.

كما عدت المادة /٣٦/ من النظام الداخلي لعام ٢٠١٧م في سورية اللجان الدائمة وهي /١٧/ لجنة وردت كما يلي:

١. لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية.
٢. لجنة الموازنة والحسابات.
٣. لجنة القوانين المالية.
٤. لجنة الشؤون العربية والخارجية والمغتربين.
٥. لجنة التربية والتعليم والبحث العلمي.
٦. لجنة الشؤون الاقتصادية والطاقة.
٧. لجنة الادارة المحلية والتنمية العمرانية.
٨. لجنة الخدمات.
٩. لجنة الأمن الوطني.
١٠. لجنة الشكاوى والرقابة.

ميلادية. ٢. تستمر اللجان الدائمة المشكّلة بممارسة مهامها بعد انتهاء مدتها إلى أن يصدر المجلس قرار إعادة تشكيلها."

١١. لجنة الزراعة والموارد المائية.
١٢. لجنة الحريات العامة وحقوق الانسان.
١٣. لجنة الشؤون الإجتماعية.
١٤. لجنة الشباب والرياضة.
١٥. لجنة الإعلام والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.
١٦. لجنة المصالحة الوطنية.
١٧. لجنة شؤون الشهداء وضحايا الحرب.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن عدد اللجان الدائمة في النظام الداخلي القديم للمجلس لعام ١٩٧٤م كان ١٢/ لجنة فقط في حين أن عددها في النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م أصبح ١٧/ لجنة بالإضافة لتغيير أسماء بعض اللجان وتعديل مهامها مثل (لجنة الأمن القومي) التي كان إختصاصها في النظام الداخلي لعام ١٩٧٤م "النظر في شؤون وزارة الدفاع وجميع الدوائر المرتبطة به"، في حين أصبح اسمها في النظام الداخلي الجديد لعام ٢٠١٧م (لجنة الأمن الوطني) ووسع إختصاصها ليشمل وزارة الداخلية بالإضافة لوزارة الدفاع وذلك بالمادة ٤٩/ من النظام الداخلي التي تنص: "تختص لجنة الأمن الوطني بالنظر في المواضيع المتعلقة بشؤون وزارتي الدفاع والداخلية وما يتبع لهما". كما أن كلا النظامين الداخليين المذكورين القديم والجديد قد منحا المجلس صلاحية تأليف لجان دائمة جديدة أو أن يلغي أيّاً من اللجان القائمة، وكذلك الأمر بالنسبة لمهام هذه اللجان فللمجلس أن يضيف أو يلغي أيّاً من مهام هذه اللجان، وهو مايرى الباحث

أن واضعي النظام الداخلي الجديد قد وفقوا في المحافظة عليه وعدم تعديله. وهو ما نصت عليه المادة /٣٧/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م^(١).

إن أحد القرارات المهمة التي تتخذها البرلمانات بشأن هيكل وبنية اللجنة التي تتعامل مع قضايا الموازنة هي إما إحداث لجنة موازنة منفصلة ومستقلة مثل ألمانيا واليونان وإسبانيا واليابان وسورية أو تحميل مسؤولية الموازنة على عاتق اللجنة المالية القائمة مثل لجنة المالية والإقتصاد العام ومراقبة الميزانية في الجمعية الوطنية الفرنسية، حيث تكون لجنة الموازنة المستقلة منفصلة وليس لها إختصاص آخر سوى الموازنة ومن غير الوارد أن ينشئت تركيزها بسبب أمور أخرى تبعتها عن عملها بالموازنة، في حين أن اللجنة المالية تكون غالباً مسؤولة عن التشريعات الخاصة بالضرائب والأمور المالية الأخرى، وتختلف الدول والتشريعات في الأخذ بين الخيارين السابقين. وقد تضمنت المادة /٤٢/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م إختصاص لجنة الموازنة والحسابات بالنظر بمشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون قطع حساب الموازنة الختامي، وهنا في معرض الحديث عن إختصاصات لجنة الموازنة والحسابات لا بد أن نذكر أن المادة /٤٣/ تضمنت إختصاصات لجنة القوانين المالية بالنظر في المواضيع المتعلقة بشؤون وزارة

^١ المادة /٣٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م: "١- يجوز للمجلس أن يقرر تأليف لجان دائمة أخرى أو أن يلغي أيّاً من اللجان القائمة. ٢- يجوز للمجلس أن يضيف مهام جديدة إلى أي لجنة أو أن يلغي أيّاً من مهامها...".

المالية، وذلك لما قد يحدث من لبس حول إختلاف إختصاص كل من اللجنتين^(١).

ويتضح من المادتين المذكورتين الفرق الكبير بين كل من لجنة الموازنة والحسابات ولجنة القوانين المالية حيث تختص الأولى بالموازنة العامة للدولة وما يتعلق بها من إتمادات إضافية وقوانين قطع حساب في حين أن لجنة القوانين المالية تختص بالشؤون المتعلقة بوزارة المالية أي أن المشرع السوري فصل بين إختصاصات اللجنتين ولم يدمجهما في لجنة واحدة. وهو ما يؤيده الباحث حيث أنه من الأفضل الفصل بين لجنة الموازنة واللجنة المالية والحفاظ على استقلالية اللجنة الخاصة بدراسة الموازنة العامة للدولة وتفرغها الكامل للموازنة العامة.

ثانياً: اللجان الدائمة في لبنان: بالنظر للنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م نجد انه قد خلا من تحديد للمدة فيما يخص إعادة تشكيل اللجان الدائمة على عكس نظيره السوري، كما عدت المادة ٢٠/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني والمعدلة في جلسة الهيئة العامة للمجلس النيابي

^١ المادة ٤٢/ من النظام الداخلي للبرلمان السوري لعام ٢٠١٧م: "تختص لجنة الموازنة والحسابات بالنظر في: ١- مشروع قانون الموازنة العامة للدولة والإتمادات الإضافية. ٢- مشروع قانون قطع حساب الموازنة الختامي".

المادة ٤٣/ من النظام الداخلي للبرلمان السوري لعام ٢٠١٧م: " تختص لجنة القوانين المالية بالنظر في المواضيع المتعلقة بشؤون وزارة المالية وما يتبع لها."

المنعقدة بتاريخ ١٤/١٠/١٩٩٩م و ٣١/١٠/٢٠٠٠م لجان المجلس الدائمة

وهي الآتية:

١. لجنة المال والموازنة وعدد أعضائها ١٧ عضواً.
٢. لجنة الإدارة والعدل وعدد أعضائها ١٧ عضواً.
٣. لجنة الشؤون الخارجية والمغربيين وعدد أعضائها ١٧ عضواً.
٤. لجنة الأشغال العامة والنقل والطاقة والمياه وعدد أعضائها ١٧ عضواً.
٥. لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
٦. لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الإجتماعية وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
٧. لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات وعدد أعضائها ١٧ عضواً.
٨. لجنة شؤون المهجرين وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
٩. لجنة الزراعة والسياحة وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
١٠. لجنة البيئة وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
١١. لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
١٢. لجنة الإعلام والاتصالات وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
١٣. لجنة الشباب والرياضة وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
١٤. لجنة حقوق الإنسان وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
١٥. لجنة المرأة والطفل وعدد أعضائها ١٢ عضواً.

١٦. لجنة تكنولوجيا المعلومات وعدد أعضائها ٩ أعضاء.

(مستحدثة بتاريخ ٢١/١٠/٢٠٠٣).

ونجد هنا أن عدد اللجان الدائمة في مجلس النواب اللبناني /١٦/ لجنة في حين بلغ عدد اللجان الدائمة في مجلس الشعب السوري /١٧/ لجنة، كما أن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م لا يحتوي على نص حول إعادة تشكيل اللجان الدائمة بشكل سنوي مثلما ذكر في النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري، أي أنها تستمر بعملها طيلة مدة ولاية المجلس. وهو ما يرى الباحث أن النظام الداخلي للبرلمان اللبناني قد أصاب به أكثر من نظيره السوري، حيث أنه لاجابة لإعادة انتخاب اللجان البرلمانية بشكل سنوي، مع إمكانية إضافة بند لإمكانية تعديل هذه اللجان وإعادة انتخابها كاملةً أو جزئياً في حال الحاجة لهذا التعديل، دون فرض التعديل وإعادة الانتخاب سنوياً.

ثالثاً: اللجان الدائمة في فرنسا: حدد الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م في المادة /٤٣/ منه عدد اللجان الدائمة في كل من مجلسي البرلمان حيث نصت: "تحال مشاريع وإقتراحات القوانين على إحدى اللجان الدائمة التي يُحدد عددها بثمانين لجان في كل مجلس. وبناء على طلب من الحكومة أو من المجلس المختص تحال مشاريع أو إقتراحات القوانين إلى لجنة يتم تعيينها خصيصاً بغرض دراستها"^(١)، وبالتالي فإن عدد اللجان في كل من مجلس الشيوخ

¹ Article 43 of Constitution française

والجمعية الوطنية ثمانية (ثمانية لجان في كل مجلس)، وذلك بموجب التعديل الدستوري في ٢٣/٧/٢٠٠٨م والنافذ في ١/٣/٢٠٠٩م بعد أن كان ستة لجان دائمة قبل التعديل. وحددت المادة ٣٦/ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية هذه اللجان كما يلي^(١):

Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet.

¹ **Article 36/1-2-3-5-7-9-11-13-15-17** of Règlement de l'Assemblée nationale de France

1 L'Assemblée nomme en séance publique huit commissions permanentes.

2 Leur dénomination et leur compétence sont fixées comme suit :

3 1° Commission des affaires culturelles et de l'éducation :

5 2° Commission des affaires économiques :

7 3° Commission des affaires étrangères :

9 4° Commission des affaires sociales :

11 5° Commission de la défense nationale et des forces armées :

13 6° Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire :

15 7° Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire :

١- لجنة الشؤون الثقافية والتعليم.

٢- لجنة الشؤون الاقتصادية.

٣- لجنة الشؤون الخارجية.

٤- لجنة الشؤون الاجتماعية.

٥- لجنة الدفاع الوطني والقوات المسلحة.

٦- لجنة التنمية المستدامة والتخطيط الإقليمي.

٧- لجنة المالية، والإقتصاد العام، ومراقبة الميزانية.

٨- لجنة القوانين الدستورية والتشريع والإدارة العامة للجمهورية.

وتضمنت المادة ٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي اللجان

الدائمة السبعة فيه وهي^(١):

17 8° Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République :

¹ **Article 3/1 OF RÈGLEMENT DU SENAT DE FRANCE**

1. – Après chaque renouvellement partiel, le Sénat nomme, en séance publique, les sept commissions permanentes suivantes :

1° La commission des affaires économiques, qui comprend 51 membres ;

2° La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qui comprend 49 membres ;

3° La commission des affaires sociales, qui comprend 51 membres ;

4° La commission de la culture, de l'éducation et de la communication, qui comprend 49 membres ;

- ١- لجنة الشؤون الاقتصادية، التي تضم ٥١ عضواً.
- ٢- لجنة الشؤون الخارجية والدفاع والقوات المسلحة، التي تضم ٤٩ عضواً.
- ٣- لجنة الشؤون الاجتماعية، التي تضم ٥١ عضواً.
- ٤- لجنة الثقافة والتعليم والاتصال، التي تضم ٤٩ عضواً.
- ٥- لجنة التخطيط والتنمية المستدامة، التي تضم ٤٩ عضواً.
- ٦- لجنة المالية، التي تضم ٤٩ عضواً.
- ٧- لجنة القوانين الدستورية والتشريع والاقتراع العام والقواعد الإجرائية والإدارة العامة، التي تضم ٤٩ عضواً.

ونلاحظ أن الدستور الفرنسي نص على أن عدد اللجان الدائمة في كل من مجلسيه ثمانية في حين أن النظام الداخلي لمجلس الشيوخ تضمن النص على سبع لجان فقط. فاللجنة غير المذكورة في النظام الداخلي لمجلس الشيوخ هي لجنة الدفاع الوطني والقوات المسلحة وهي موجودة فقط في النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

5° La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui comprend 49 membres ;

6° La commission des finances, qui comprend 49 membres ;

7° La commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, qui comprend 49 membres.

كما أن هناك دول قليلة تسلك طريقاً جانبياً وتتجنب نظام اللجان تماماً بالنسبة للنظر في الموازنة ودراستها، **فهولندا** على سبيل المثال تناقش الموازنة في جلسة عامة للسلطة التشريعية كما أن اللجان تقوم بدور ثانوي للغاية في العملية، وفي **استراليا** ينظر مجلس الشيوخ في الموازنة على مستوى اللجان ويقدم التوصيات للبرلمان. وبعد ذلك يواصل البرلمان مباشرة النظر في الموازنة متجنباً اللجان، ولكن معظم الهيئات التشريعية تفضل نهج اللجان في تحليل الموازنة، ومهما كانت البنية تفويض بعض أو كامل المسؤوليات المتعلقة بوضع الموازنة إلى اللجان يعزز من دور البرلمان^(١).

البند الثاني: اللجان المؤقتة: وهي التي يشكلها البرلمان لأغراض معينة أو لبحث أمر معين، وتنتهي هذه اللجان بإنهاء الغرض منها أو بصدور قرار من البرلمان بإلغائها أو بالإكتفاء بما قامت به من أعمال^(٢).

أولاً: اللجان المؤقتة في سورية: وهو ما تضمنه النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م في مادته ٨٢/ حيث تضمنت إمكانية تشكيل لجان خاصة^(٣). كما نص عليه أيضاً النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب

¹LEGISLATURES AND THE BUDGET PROCESS An International Survey, Legislative Research Series, Prepared by the National Democratic Institute (NDI) for International Affairs with funding from the National Endowment for Democracy, Washington, 2003, p 21

^٢ عمرو أحمد حسبو، اللجان البرلمانية- دراسة مقارنة، مجلة العلوم الادارية، دار الفيومي، العدد ١٢، جامعة القاهرة، ١٩٩٩م، ص ٨٠.

^٣ المادة ٨٢/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م: " للمجلس أن يشكل لجنة خاصة مؤقتة أو يكلف لجنة من لجانته الدائمة للتحقيق وجمع المعلومات ونقصي الحقائق عن أمر

السوري لعام ١٩٧٤م في المادة /٧٤/ على إمكانية تأليف لجان للتحقيق في أمر معين ولجمع المعلومات اللازمة لممارسة إختصاصاته^(١).

يتبين لنا من المادتين السابقتين الفرق بين النظام الداخلي القديم ١٩٧٤م والجديد لعام ٢٠١٧م لمجلس الشعب السوري أن النظام الداخلي الجديد حصر صلاحية تشكيل هذه اللجان بالمجلس في حين أن النظام الداخلي القديم كان قد ترك صلاحية تشكيلها لكل من المجلس ومكتبه في حال غياب المجلس ويتشابه كلا النظامين الداخليين بضرورة إعلام السلطة التنفيذية بتشكيل اللجنة المذكورة. ويرى الباحث أن التعديل الذي أدخل بالنظام الداخلي الجديد أكثر صوابية فلا داعي للتخلي عن صلاحية تشكيل اللجان المؤقتة لمكتب المجلس في حال غياب المجلس طالما أنه هناك إمكانية لعقد دروات إستثنائية للمجلس ككل عند الحاجة لذلك.

ثانياً: اللجان المؤقتة في لبنان: وورد ذكر لجان التحقيق البرلمانية في المادة /١٤٢/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني التي تضمنت إمكانية تشكيل لجنة تحقيق برلمانية من الهيئة العامة للمجلس وذلك في حال إمتناع

عام له أهمية خاصة، أو موضوع معين يتعلق بأي جهة عامة، ويعلم رئيس مجلس الوزراء بذلك من قبل رئيس المجلس.

^١ المادة /٧٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م: " للمجلس أو لمكتبه في حال غيابه أن يؤلف لجاناً أو ينتدب بعض أعضاء المجلس للتحقيق في أمر معين ولجمع المعلومات اللازمة لممارسة إختصاصاته ويعلم الرئيس السلطة التنفيذية بذلك."

الإدارة المختصة عن توفير المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية التي عينتها
أحدى لجان المجلس^(١).

ثالثاً: اللجان المؤقتة في فرنسا: حدد النظام الداخلي للجمعية الوطنية في
فرنسا كيفية تشكيل لجان التحقيق وتحديد مهمة هذا النوع من اللجان بدقة حيث
نصت المادة /١٣٧/ من النظام الداخلي للجمعية: "تقدم إقتراحات بشأن إنشاء
لجنة تحقيق في مكتب الجمعية. يجب أن يحدد الإقتراح بدقة الحقائق التي
يجب تحقيق بها أو الخدمات أو المؤسسات العامة التي يجب على اللجنة
فحصها. ويتم فحصها ومناقشتها تحت الشروط المنصوص عليها في هذا
النظام"^(٢). ونصت الفقرة الأولى من المادة /١٤١/ من ذات النظام الداخلي: "
تتشأ لجنة التحقيق بناءً على تصويت الجمعية على إقتراح تشكيل اللجنة"^(٣).

^١ المادة /١٤٢/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م: "يحق للجان أن تعين لجنة
فرعية من أعضائها لإستقصاء الحقائق في قضية معينة. وفي حال امتناع الإدارة المختصة عن
توفير المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية ترفع هذه الأخيرة تقريراً بالأمر إلى اللجنة التي انتدبتها،
التي تقوم بدورها بطلب تعيين لجنة تحقيق برلمانية من الهيئة العامة."

² **Article 137** of Règlement de l'Assemblée nationale de France

Les propositions de résolution tendant à la création d'une commission
d'enquête sont déposées sur le bureau de l'Assemblée. Elles doivent
déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les
services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la
gestion. Elles sont examinées et discutées dans les conditions fixées par le
présent Règlement.

³ **Article 141/1** of Règlement de l'Assemblée nationale de France

ونصت الفقرة الأولى من المادة /١٤٠/ من ذات النظام الداخلي أيضاً: "تحال الإقتراحات المتعلقة بإنشاء لجنة تحقيق إلى اللجنة الدائمة المختصة. التي تتحقق ما إذا كانت الشروط المطلوبة لإنشاء لجنة التحقيق مستوفاة وتقرر مدى صوابها"^(١). أي أن تشكيل لجان التحقيق يخضع لتصويت الجمعية بعد تدقيق اللجنة الدائمة المختصة لإستيفاء إقتراح تشكيل لجنة التحقيق كافة الشروط ومدى صوابية تشكيلها.

إن القاعدة المستقرة في العمل البرلماني أن الأصل يحتوي الفروع، وبالتالي فاللجان الدائمة تستطيع ممارسة مهام اللجان المؤقتة والقيام بوظائفها. في حين أن العكس لا يجوز^(٢).

يتضح لدينا الفرق الكبير حول آلية تشكيل اللجان البرلمانية المؤقتة في كل من سورية ولبنان وفرنسا، ففي حين أن صلاحية تشكيل هذه اللجان في سورية تكون لمجلس الشعب لمجرد تقصي الحقائق عن أمر عام له أهمية خاصة، أو موضوع معين يتعلق بأي جهة عامة، نجد أن صلاحية

1 . La création d'une commission d'enquête résulte du vote par l'Assemblée de la proposition de résolution déposée dans ce sens.

¹ **Article 140/1** of Règlement de l'Assemblée nationale de France

1 – Les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont renvoyées à la commission permanente compétente. Celle-ci vérifie si les conditions requises pour la création de la commission d'enquête sont réunies et se prononce sur son opportunité.

^٢ د. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، ط ١، مطبعة اتحاد الجامعات، الإسكندرية ١٩٥٦، ص ٥٤٧.

تشكيل هذه اللجان في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني تكون للهيئة العامة وذلك بناءً على طلب إحدى اللجان الدائمة للمجلس، ولكن بعد أن تكون هذه اللجنة الدائمة قد عينت لجنة فرعية من أعضائها لإستقصاء الحقائق في قضية معينة ومن ثم امتنعت الإدارة المختصة عن توفير المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية ترفع هذه الأخيرة تقريراً بالأمر إلى اللجنة الدائمة التي انتدبتها، التي تقوم بدورها بطلب تعيين لجنة تحقيق برلمانية من الهيئة العامة. أما في فرنسا فتنشأ لجنة التحقيق بناءً على تصويت الجمعية على الإقتراح المقدم لتشكيل لجنة التحقيق وبعد تدقيقه لناحية إستيفاء الشروط من اللجنة الدائمة المختصة. وبالتالي فإنه في كل من سورية ولبنان وفرنسا يمكن أن تنشأ لجنة مؤقتة يرتبط عملها بعمل لجنة الموازنة والحسابات على الرغم من اختلافها في إجراءات التشكيل.

وبالرغم من أن التقسيم السابق للجان البرلمانية إلى دائمة ومؤقتة سائد في مختلف دول العالم، إلا أن بعض برلمانات الدول العريقة تأخذ بنهج مختلف فيما يتعلق بعمل اللجان وتقسيمها، فاللجان البرلمانية في بريطانيا ذات إختصاص غير محدد فيما يتعلق بممارسة عملها، أما أشكال هذه اللجان في مجلس العموم البريطاني هي على الشكل التالي^(١):

أ) **لجنة المجلس بأكمله:** وتتألف هذه اللجنة كما يدل عليها اسمها من كل أعضاء مجلس العموم التي تهمها قضية موضوع المناقشة، ولا يترأس رئيس مجلس العموم هذه اللجنة بل أحد الأعضاء العشرة الموجودين على لائحة

^١ عمرو أحمد حسبو، اللجان البرلمانية - دراسة مقارنة، مجلة العلوم الادارية، دار الفيومي، العدد ١٢، جامعة القاهرة ١٩٩٩، ص ٨٠.

الرؤساء أو رئيس لجنة الطرق والوسائل، ولم تعد تملك هذه اللجنة حالياً إلا صلاحية التحويل، حيث أن الصلاحية العامة انتقلت إلى اللجان الدائمة.

ب) اللجان الدائمة: يعود تاريخ إنشاء هذه اللجان بشكلها الحالي إلى عام ١٨٨٢م، وهو التاريخ الذي تقرر فيه أن تكون لجنة المجلس بكامله غير صالحة لدراسة كل مشاريع القوانين، وتتألف كل لجنة من ٥٠ عضواً ٢٠ منهم دائمون و ٣٠ عضواً يصبحون أعضاء فيها عند الاقتضاء والحاجة، وتتمتع هذه اللجان بصلاحيات دائمة وشاملة.

ج) اللجان الأخرى: وهي ذات أهمية أقل من اللجان السابقة وتضم عدداً قليلاً من الأعضاء ومن هذه اللجان: اللجان المشتركة أو المختلطة وتتألف من أعضاء مجلسي العموم واللوردات تكون مهمتها دراسة المشاريع التي تهم كلا المجلسين ولها صفة سياسية معينة.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية فإن الكونغرس هناك يتبنى نظام اللجان الكبرى الدائمة الشبيهة بتلك التي كانت موجودة في فرنسا في ظل دستوري ١٨٧٥م- ١٩٤٦م، وتستطيع هذه اللجان بخلاف اللجان الفرنسية الإستماع في كل حين إلى من تشاء أو تعيين لجان تحقيق ذات صلاحية بإستدعاء أي شخص ترى من الإستماع إليه ضرورة في تنوير الكونجرس ووضعه في صورة ما يجري في موضوع معين أو نشاط معين لإحدى المؤسسات الرسمية^(١).

^١ أندريه هوريو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤٠٨.

ونرى بذلك إختلاف أنواع اللجان ودورها من دولة لأخرى تبعاً للتاريخ الدستوري والتقاليد البرلمانية لكل دولة، ولكن الشيء الثابت والمؤكد هو وجود اللجان البرلمانية كحقيقة وكنشاط في كل برلمانات العالم، والإختلاف فقط يكون في تكوين هذه اللجان والدور الذي يمكن أن تؤديه في عمل المجالس النيابية.

الفرع الثالث: جهاز اللجنة لتنفيذ مهامها:

تستعين اللجان البرلمانية عموماً ولجنة الموازنة بشكل خاص في العديد من الدول بمجموعة من الموظفين والهيئات المساعدة والخبراء والمكاتب المتخصصة في أدائها لعملها وذلك بسبب صعوبة وتعقيد المهام الملقاة على عاتقها، فهي تحتاج للقيام بهذا العمل إلى عدد من الموظفين الذين يساعدون النواب في عملهم ويقدمون لهم العون والمشورة، ويختلف هؤلاء الموظفين من حيث العدد والتأهيل و... الخ من سلطة تشريعية لأخرى، ويتأثر بعدة عوامل منها مدى نفوذ السلطة التشريعية وصعوبة وتعقيد الموازنة... الخ، ونذكر كمثال الجمهورية التشيكية التي لم يكن لدى برلمانها أي موظفين مؤهلين للقيام بتحليل الموازنة قبل عام ١٩٩٨م، حيث تم الإعتماد على خبراء من الوزارات الحكومية ومن وزارة المالية بشكل خاص^(١). وعززت برلمانات مثل إيطاليا والنرويج والمجر قدرتها على تحليل موازنة الحكومة من خلال إستخدام موظفين غير سياسيين ومستقلين لكل من اللجان والأعضاء وفي عام ١٩٩٧م وضع البرلمان النرويجي سكرتارية أو أمانة سر خاصة بالموازنة تكون وظيفتها

¹OECD Document prepared for the 19th annual meeting of Senior Budget Officials, May 25-26, 1998, p. 30.

الرئيسية خدمة أعضاء اللجنة المالية، وتم تزويدها بخبراء في الإقتصاد والتكنولوجيا^(١). وهناك نهج اتبعته بعض البلدان مثل السويد حيث تقوم بتوفير التمويل لمجموعات تنتمي للأحزاب السياسية ضمن البرلمان، حيث يكون هناك تمويل عام لكل من الأحزاب الممثلة في البرلمان لاستخدام ما بين خمسة إلى عشرة من الموظفين للمساعدة في أمور الموازنة، بالإضافة لما يتلقاه الأعضاء من دعم عبر مكتب موازنة تشريعي يضم ثلاث خبراء^(٢)، ونورد فيما يلي يبين حجم موظفي لجنة الموازنة في كل من البلدان التالية^(٣):

عدد الموظفين	الدولة
أقل من خمسة	كندا، اسبانيا، الجمهورية التشيكية، نيوزيلندا.
من ٥ إلى ١٠	المملكة المتحدة، المانيا، اليونان، المكسيك، المجر.
أكثر من ١٠	فرنسا، الولايات المتحدة، اليابان، ايرلندا.

وتجدر الإشارة إلى أن حجم موظفي الموازنة لدى السلطة التشريعية ليس المقياس الوحيد لفعاليتها، لكنه مؤشر مهم ولا تخفى دلالاته الكبيرة على الفعالية.

¹ Ibid, p. 64.

² Ibid., p. 64.

³ OECD Survey of Budgeting Developments, 21 annual meeting of Senior Budget officials, May 29–30, 2000, p.19.

في ألمانيا تعتمد لجنة الموازنة التابعة للبوندستاج الألماني على مكتب برلماني مركزي وكذلك على منظمات برلمانية مستقلة ومحيدة سياسياً تقوم بتوفير معلومات للبرلمانيين الألمان، فقسم الموازنة والمالية وهو جزء من مكتب الخدمات العلمية التابع للبرلمان لديه موظفين خبراء وهو يعزز خدماته من خلال الإبقاء على اتصالات مهنية مكثفة مع الجامعات الألمانية و فرق منظمة تقوم بالبحث الإقتصادي، ويقوم قسم الموازنة والمالية هذا بالرد على طلبات لجنة الموازنة وكذلك الأعضاء المستقلين^(١). في الولايات المتحدة تلعب اللجان البرلمانية دوراً رئيساً في عملية الموازنة كما يقوم الكونغرس بدور مهم في تحديد مستويات الإنفاق، حيث اتفقت لجان البرلمان والكونغرس على حد أعلى ملزم بالنسبة للإنفاق تمت الموافقة عليه من قبل المجلسين، ويحال هذا الحد الأعلى إلى لجان التخصيص أو التوزيع التي تقوم بتقسيمه على اللجان الفرعية، ويتمتع رؤساء هذه اللجان الفرعية بنفوذ كبير في عملية إقرار الموازنة، كما تقوم لجان التوزيع أو التخصيص بجولة سنوية فعالة في الإشراف والمراقبة لضمان قيام السلطة التنفيذية بتنفيذ البرامج الموجودة في الوثيقة التي تشكل الصفحة النهائية للتعديلات، ويجري تسهيل عمل الكونغرس من خلال موظفين بمن فيهم الموظفين الشخصيين للأعضاء (الحد الأدنى ١٨ لكل عضو) وموظفين تقنيين من مكتبة الكونغرس ومكتب الموازنة التابع للكونغرس ومكتب

¹ Venturini, K. and B. Krawietz, in The Parliamentary Budget Process and Parliamentary Research Capacity, A Summary of Seven Countries ed. Joachim Wehner, Idasa, Germany, 1999.

المحاسبة، بالإضافة للمجموعات المهمة، ومعهد أو مؤسسة تقوم بالأبحاث والدراسة، والمواطنين الافراد، والفرع التنفيذي^(١).

بالإضافة لأعضاء لجنة الموازنة والموظفين الذين يقومون بمساعدتهم أحدثت بعض الهيئات التشريعية مكاتب خاصة بالمساعدة التقنية فيما يتعلق بالموازنة العامة، مثل مكتب الموازنة التابع للكونغرس في الولايات المتحدة (CBO)^(٢)، فهذا المكتب يعد مثلاً ونموذجاً للمعلومات الفعالة والجاهزة والتحليل غير الموالية لحزب من الأحزاب السياسية، ومازال هذا المكتب يلعب دوراً مميزاً ومهماً في عملية إقرار الموازنة بالرغم من أن لجان الموازنة التابعة للبرلمان ومجلس الشيوخ تستخدم حوالي ٢٥٠ موظفاً بالإضافة إلى لجان التخصيص أو التوزيع التي لديها أيضاً مئات من الموظفين، وقد أحدث هذا المكتب في عام ١٩٧٤م ويعمل فيه ٢٥٠/ موظفاً أكثر من ٧٠% منهم مختصين يحملون شهادات علمية عالية، إما في الاقتصاد أو السياسة العامة، ويتخصص موظفو مكتب الموازنة إما في الموازنة أو تحليل السياسة مما يمكن مكتب الموازنة التابع للكونغرس من تقديم تحليل للموازنة ومراجعة عميقة للقضايا أو الأمور السياسية، كما يقوم هذا المكتب بعدد من المهام الأخرى منها إعداد تقديرات لسنوات متعددة للموازنة الفيدرالية الشاملة، وكذلك تحليلات لموازنة الرئيس المقترحة. ويتم إختيار مدير مكتب الموازنة لفترة أربع سنوات

¹ LEGISLATURES AND THE BUDGET PROCESS An International Survey, Legislative Research Series, Prepared by the National Democratic Institute (NDI) for International Affairs with funding from the National Endowment for Democracy, Washington, 2003, p 34

² Congressional Budget Office.

يمكن تجديدها من قبل المتحدث باسم البرلمان ورئيس مجلس الشيوخ مؤقتاً. ويقدم هذا المكتب خدماته لكافة أعضاء السلطة التشريعية على أساس عدم الموالاة لأي من الأحزاب السياسية إلا أن الأولوية تعطى لطلبات لجان الموازنة واللجان الأخرى، كما يقدم تقارير متنوعة وأبحاث وتقديرات للشعب^(١).

وهنا يتضح لدينا قصور النظام الداخلي للبرلمان السوري حيث لم ينص على وجود أي هيئة أو مكتب يتضمن خبراء ماليين أو إقتصاديين أو قانونيين يساعد لجنة الموازنة في مهامها، وفي تحليلها ودراستها للموازنة العامة المحالة إليها، وهو قصور من الأفضل تلافيه وإيجاد مكاتب وهيئات مماثلة لتقديم العون والمشورة.

¹ LEGISLATURES AND THE BUDGET PROCESS An International Survey, Legislative Research Series, Prepared by the National Democratic Institute (NDI) for International Affairs with funding from the National Endowment for Democracy, Washington, 2003, p 35

المطلب الثاني: تكوين اللجان البرلمانية:

بعد أن تشكل اللجان البرلمانية، يجب الشروع في إنتخاب رؤسائها ومقرريها، وكل ما يتعلق باستكمال تنظيم جهازها الذي يتولى قيادتها وتنظيم عملها، ويتم تنظيم هذه العملية عن طريق النظام الداخلي للمجالس النيابية، فضلاً عن التقاليد البرلمانية السائدة في كل دول العالم^(١). وسنبحث فيما يلي في آلية عمل وإجتماع وإختصاص اللجان البرلمانية وفق الفروع الستة التالية حيث سنتناول في الفرع الأول إنتخاب رئيس اللجنة وفي الفرع الثاني تعيين الخبراء والعاملين في اللجان والفرع الثالث عدد أعضاء اللجان والفرع الرابع إجتماعات اللجان والخامس سرية جلسات اللجان والسادس اللجان الفرعية وإختصاصها وذلك وفق ما يلي:

الفرع الأول: إنتخاب رئيس اللجنة:

بعد أن يتم تشكيل اللجان البرلمانية ويتضح من هم أعضاء كل لجنة، تجتمع هذه اللجان لإنتخاب رئيساً ونائباً للرئيس ومقرراً كي يمثلوا اللجنة وتختلف آلية إنتخاب أو تعيين هؤلاء من برلمان لآخر.

^١ مثال البرلمانات التي نظمت جهاز اللجان فيها، مجلس النواب الأردني، حيث نصت المواد (٥٤) وما بعدها من النظام الداخلي للمجلس لسنة ١٩٩٦م، على هذا الموضوع، فقد نصت المادة (٥٤) على أن يدعو رئيس المجلس كل لجنة في أول كل دورة عادية إلى الإجتماع لتنتخب من بين أعضائها رئيساً ومقرراً، ويقوم رئيس اللجنة بتنظيم أعمالها وتحديد أبحاثها والدفاع عن قراراتها في المجلس. ويضع المقرر تقارير اللجنة عن القضايا المودعة لديها ويتولى شرح تلك التقارير والدفاع عنها عند مناقشتها في المجلس كما يرأس المقرر اللجنة عند غياب الرئيس، ويرأس رئيس المجلس إجتماع أية لجنة يحضره، ويكلف رئيس المجلس أحد موظفي المجلس (على الأقل) للقيام بمهام أمين سر اللجنة يتولى ضبط وقائع جلساتها ومتابعة اجراءاتها الادارية.

أولاً: إنتخاب رئيس اللجنة في سورية: تضمنت المادة /٤٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م بكل وضوح آلية إنتخاب رئيس ونائب للرئيس ومقرر لكل من اللجان الدائمة حيث تجتمع كل لجنة خلال عشرة أيام تلي إقرار تشكيلها من قبل المجلس، برئاسة أكبر أعضائها سناً وتنتخب من بين أعضائها رئيساً ونائباً للرئيس ومقرراً، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها ويمثل كل لجنة رئيسها^(١).

وكذلك تضمنت المادة /٧٩/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م على آلية إنتخاب جهاز اللجان حيث تجتمع كل لجنة برئاسة أكبر أعضائها سناً وتنتخب من بين أعضائها رئيساً ونائباً للرئيس ومقرراً ويمثل اللجنة الرئيس والمقرر^(٢).

يتبين لنا الشبه بين كل من النظامين الداخليين القديم لعام ١٩٧٤م والجديد لعام ٢٠١٧م لمجلس الشعب السوري فيما يتعلق بآلية إنتخاب

^١ المادة /٤٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م: "١. تجتمع كل لجنة خلال عشرة أيام تلي إقرار تشكيلها من قبل المجلس، برئاسة أكبر أعضائها سناً وتنتخب من بين أعضائها رئيساً ونائباً للرئيس ومقرراً، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها. ٢. إذا لم يتقدم للترشح أحد غير العدد المطلوب عُد المرشح فائزاً بالتركية. ٣. يمثل اللجنة رئيسها. ٤. يُعلن رئيس المجلس نتائج إنتخابات اللجان، ويبلغها إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء الذين تدخل أعمال وزاراتهم في اختصاصات اللجنة".

^٢ المادة /٧٩/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م: " تجتمع كل لجنة برئاسة أكبر أعضائها سناً وتنتخب من بين أعضائها رئيساً ونائباً للرئيس ومقرراً وفقاً لأحكام انتخاب مكتب المجلس ويقوم الرئيس والمقرر بتمثيل اللجنة".

رئيس اللجنة والنائب والمقرر، مع الإختلاف فيما يتعلق بالأغلبية المطلوبة للانتخاب لكل منهم ففي حين أن النظام الداخلي الجديد اكتفى باشتراط الأغلبية المطلقة، نجد أن النظام الداخلي القديم لعام ١٩٧٤م اكتفى بالإشارة إلى أن الإنتخاب يتم وفقاً لأحكام إنتخاب مكتب المجلس أي أن الأغلبية المطلوبة هي الأغلبية المطلقة وفي حال عدم توافرها يعاد الإنتخاب ويكتفى بالأغلبية النسبية حينها، وهو ما تضمنته الفقرة ب من المادة ٧/ المتعلقة بانتخاب مكتب المجلس^(١). كما أن النظام الداخلي القديم اعتبر أن كل من رئيس اللجنة ومقررها يمثلان اللجنة في حين أن النظام الداخلي الجديد لعام ٢٠١٧م اعتبر أن رئيس اللجنة فقط هو من يمثلها. ويرى الباحث أن التعديل في النظام الداخلي الذي جعل إنتخاب رئيس اللجنة بالأغلبية المطلقة فقط هو تعديل موفق كون هذا الإنتخاب لا يتم إلا مرة واحدة عند تشكيل اللجنة فلا يجب الإكتفاء فيه بالأغلبية النسبية عند التصويت. أما التعديل الذي اعتبر أن رئيس اللجنة فقط هو من يمثلها فهو تعديل شكلي ليس له تأثير جوهري على عمل اللجنة ودراساتها للموازنة العامة.

ثانياً: إنتخاب رئيس اللجنة في لبنان: ونظّم النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني أيضاً عملية انتخاب رئيس ومقرر للجان بالمادة ٢٣/ منه التي

^١ المادة ٧/ الفقرة ب من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م: " يكون انتخاب الرئيس ونائيه بأكثرية مجموع أعضاء المجلس المطلقة فإن لم تحصل يعاد الانتخاب فوراً ويكتفى عندئذ بالأكثرية النسبية"

تضمنت أن الانتخاب يتم بالإقتراع السري ويشترط لصحة إجتماع اللجنة لإنتخاب الرئيس والمقرر أن تحضره الأغلبية المطلقة من أعضائها^(١).

ثالثاً: إنتخاب رئيس اللجنة في فرنسا: وتجتمع اللجان الدائمة لمجلس الشيوخ الفرنسي بعد كل تجديد جزئي لانتخاب مكاتبها التي تتكون من رئيس وست نواب، ويتعين أن تعكس تمثيل المجموعات السياسية فيها، والأهم على الصعيد العملي هو ضرورة تعيين سكرتير لكل عشرة أعضاء بغية تمكين الأعضاء من زيادة فاعلية عملهم في اللجان دراسةً وتعديلاً، حيث أن اللجان في البرلمان الفرنسي تعتبر من اللجان كبيرة العدد لأن عدد الأعضاء في كل منها لا يقل عن أربعين عضواً، والحضور فيها إلزامي وله مؤيدات مالية وبرلمانية تترتب في حال غياب العضو لأكثر من ثلاث مرات متتالية بدون تبرير^(٢).

أما الجمعية الوطنية الفرنسية فقد نص نظامها الداخلي في المادة /٣٩/ على ما يلي: "١- بمجرد تعيينهم، يقوم رئيس الجمعية بعقد اللجان الدائمة بهدف تعيين موظفيها. ٢- بالإضافة إلى الرئيس، تضم مكاتب اللجنة أربعة نواب للرئيس وأربعة أمناء. وتقوم لجنة المالية والإقتصاد العام ومراقبة الميزانية بتعيين مقرر عام. ويسعى تكوين مكتب كل لجنة إلى إعادة تشكيل التشكيلة

^١ المادة /٢٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م: " تجتمع اللجان بعد إنتخابها بثلاثة أيام على الأكثر بدعوة من رئيس المجلس وبرئاسته فتتخب كل منها رئيساً ومقرراً بالاقتراع السري ويكلف رئيس المجلس أمين سر لها من موظفي المجلس لضبط وقائع الجلسات. لا يعتبر إجتماع اللجنة لانتخاب الرئيس والمقرر قانونياً إلا إذا حضرته الأغلبية المطلقة من أعضائها."

^٢ عمرو، حنان محمد، تعزيز الاداء التشريعي لمجلس الشعب السوري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠١٤م، ص ١٠٤.

السياسية للجمعية وضمان تمثيل جميع مكوناتها. ٥- إذا لم يتم الفوز بأغلبية مطلقة في أول إقتراعين، فإن الأغلبية النسبية تكون كافية في الإقتراع الثالث، وفي حالة التعادل، يتم تعيين أقدمها^(١). ونصت المادة /٣٧/ في الفقرة الأولى على أن تعيين أعضاء اللجان الدائمة يكون في بداية كل هيئة تشريعية ويجدد يشكل سنوي: "يتم تعيين أعضاء اللجان الدائمة في بداية الهيئة التشريعية وكل سنة لاحقة..."^(٢).

¹ **Article 39/1-2-5** of Règlement de l'Assemblée nationale de France

1 . Dès leur nomination, les commissions permanentes sont convoquées par le Président de l'Assemblée en vue de procéder à la nomination de leur bureau.

2 . Les bureaux des commissions comprennent, outre le président, quatre vice-présidents et quatre secrétaires. La Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire nomme un rapporteur général. La composition du bureau de chaque commission s'efforce de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes.

5 . Si la majorité absolue n'a pas été acquise aux deux premiers tours de scrutin, la majorité relative suffit au troisième tour et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est nommé.

² **Article 37/1** of Règlement de l'Assemblée nationale de France

1 . Les membres des commissions permanentes sont nommés au début de la législature et chaque année suivante...

نلاحظ هنا الفرق بين كل من الأنظمة الداخلية للبرلمانات السوري واللبناني والفرنسي، ففي حين أن النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري أعطى مهلة عشرة أيام للجان بعد إقرار تشكيلها من المجلس كي تجتمع وتنتخب رئيساً ومقرراً لها، نجد أن النظام الداخلي للبرلمان اللبناني قد خفض هذه المدة إلى ثلاثة أيام تلي تاريخ إنتخابها، بينما الجمعية الوطنية الفرنسية لم تحدد مدة بل اكتفى نص النظام الداخلي على أنه بمجرد تعيينهم تنعقد اللجنة بهدف تعيين موظفيها. كما أن النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري نص على إنتخاب رئيس للجنة ونائباً للرئيس ومقرر، في حين أن النظام الداخلي للبرلمان اللبناني نص على إنتخاب رئيساً ومقرراً فقط. وفي حين اشترط النظام الداخلي للبرلمان اللبناني لإعتبار إجتماع اللجنة لإنتخاب الرئيس والمقرر قانونياً حضور الأغلبية المطلقة من أعضائها لم نجد في النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري نصاً مماثلاً حول حضور أغلبية معينة لإجتماع اللجنة لإنتخاب رئيسها سوى ما تضمنته الفقرة الثانية من المادة /٦٧/ التي نصت على اعتبار أي إجتماع للجنة صحيحاً بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائها^(١)، واعتبرت المادة /٤٠/ الفقرة الثانية أنه إذا لم يتقدم للترشح أحد غير العدد المطلوب عُد المرشح فائزاً بالتزكية، وتضمن أيضاً النظام الداخلي للبرلمان اللبناني نصاً إضافياً غير موجود لدى

^١ المادة /٦٧/ الفقرة الثانية من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م: "يعد اجتماع اللجنة صحيحاً بحضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضائها، وتتخذ قراراتها بأغلبية اصوات الحاضرين، وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس اللجنة، وللمخالف أن يدون مخالفته في محضر الإجتماع".

نظيره السوري حول سرية الإقتراع عند إنتخاب رئيس اللجنة وذلك في المادة ٢٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني. بينما النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية نص على إنتخاب رئيس اللجنة وأربعة نواب وأربعة امناء وتقوم لجنة الموازنة بالإضافة إلى ذلك بتعيين مقرر عام للجنة، واشترطت المادة ٣٩/ من نظام الجمعية الوطنية الأغلبية المطلقة في أول إقتراعين ويكتفى بالأغلبية النسبية في الإقتراع الثالث وفي حال التعادل يعين الأقدم من المرشحين. ويرى الباحث أن النظام الداخلي للبرلمان السوري قد وفق في مدة العشرة أيام التي منحها للجنة بعد إقرار تشكيلها من المجلس لإنتخاب رئيساً لها، فمدة الثلاثة أيام في لبنان مدة قليلة قد لا تكون كافية لإختيار الشخص المناسب رئيساً للجنة، وكذلك فإن ترك موضوع إنتخاب رئيس اللجنة دون تحديد مدة وسقف زمني كما هو عليه الأمر في فرنسا غير جيد وقد يؤدي إلى المماطلة والتأخير. وتتشابه الأنظمة الداخلية المذكورة في اشتراط حضور الأغلبية المطلقة لإجتماع إنتخاب رئيس اللجنة. وفي حين أن النظام الداخلي للبرلمان السوري اشترط الأغلبية المطلقة لإنتخاب رئيس اللجنة لم يتضمن نظيره اللبناني أغلبية محددة في حين أن الفرنسي اكتفى بالأغلبية النسبية عند الإقتراع للمرة الثالثة، وهنا يؤيد الباحث الأغلبية المطلقة فقط لإنتخاب رئيس اللجنة كون هذا الإنتخاب لا يتم إلا مرة واحدة عند تشكيل اللجنة فلا يجب الإكتفاء فيه بالأغلبية النسبية للأصوات.

الفرع الثاني: تعيين الخبراء والعاملين:

تتباين إجراءات تعيين العاملين في اللجان من برلمان لآخر، ففي بعض المجالس يعمل في لجانها عدد كبير من المحترفين وذوي الخبرة بينما تفتقد مجالس أخرى لمثل هؤلاء في لجانها، ويعكس ذلك أهمية هذه اللجان، فعندما تحتل اللجان أهمية محورية في العمل البرلماني (كما هو الحال في الكونغرس الأمريكي) فإن الحاجة تتزايد إلى وجود محترفين مزودين بخبرات متميزة وصلاحيات أكبر لهم. وعلى العكس من ذلك فإذا كانت اللجان غير حيوية أو أقل أهمية فإن الأمر لا يحتاج لأكثر من مجموعة قليلة من الموظفين المشمولين بصلاحيات إدارية وفنية فقط^(١). أشارت إحدى الدراسات التي تمت عام ١٩٩٣م على المجالس التشريعية في: **الارجنتين، بوليفيا، البرازيل، شيلي، هندوراس** إلى انها تفتقد إلى وجود عناصر مدربة في لجانها، ففي أغلب اللجان لا يوجد سوى فرد واحد فقط يمتلك الخبرة تعينه الأمانة العامة أو السكرتير العام. ونتيجة لذلك النقص في العناصر من ذوي الخبرة يتم عادة الإستعانة بعناصر من الأجهزة التنفيذية لأداء أعمال معينة في لجان المجلس مما يؤثر في موضوعية وحيادية أداء ما يقومون به من أعمال وأحياناً تسمح

^١ د. هاني الحوراني، ود. نظام بركات ود. سلوى جمعة وآخرون، مجموعة الأوراق المقدمة إلى ورشة عمل الدراسات البرلمانية في العالم العربي، التي تنظمها المؤسسة العربية للدراسات والاتصال بالتعاون مع كلية الإدارة والإقتصاد والعلوم السياسية، والمنشورة في كراس مستقبل العمل البرلماني، دار الجامعة، القاهرة، تشرين الأول ١٩٩٩، ص ٢٢.

بعض المجالس النيابية للجائها بالإستعانة بعدد من الخبراء والمتخصصين لبحث موضوع أو قضية معينة^(١).

في سورية نص النظام الداخلي لمجلس الشعب لعام ٢٠١٧م في مادته رقم ٣٨/ المذكورة سابقاً على ضرورة أن يراعى إختصاص العضو ورغبته عند تشكيل اللجان، كما أتاحت المادة ٦٤/ منه إمكانية الإستعانة بالخبراء والمستشارين بعد موافقة رئيس المجلس^(٢). وهو أيضاً ما تضمنه النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م في المادة ٨٩/ منه^(٣).

يتضح من ذلك أن كل من النظامين الداخليين لمجلس الشعب السوري القديم لعام ١٩٧٤م والجديد لعام ٢٠١٧م سمحا لكل لجنة من لجان المجلس بالإستعانة بالخبراء أو المستشارين للاستئناس برأيهم في الموضوع الذي تبحث فيه اللجنة.

وقد خلا النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني من أي إشارة لمراعاة إختصاصات النواب في عضوية لجان المجلس، كما لم يتضمن أيضاً نص يتعلق بالإستعانة بالخبراء والمستشارين، وهو ما تضمنه بوضوح النظام الداخلي

^١ Lawrence D. Longley and Roger H. Darodson (eds): The new Roles of Parliamentary Committees, London: Farms cass, 1998. P84.

^٢ المادة ٦٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م: " لكل لجنة الاستعانة بأحد الخبراء أو المستشارين للاستئناس برأيه في موضوع معروض عليها للبحث بعد اخذ موافقة رئيس المجلس".

^٣ المادة ٨٩/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م: " للجان الاستعانة بمن ترى ضرورة الاستئناس برأيه في موضوع معروض عليها للبحث"

لمجلس الشعب السوري حيث أشار إلى أهمية مراعاة إختصاص العضو ورغبته عند تعيينه في اللجان كما سمح للجانب بالاستعانة بالخبراء والمستشارين عند بحثها بالمواضيع التي تقع في إختصاصها.

ونص نظام الجمعية الوطنية الفرنسية في الفقرة ٤ من المادة ١٤٦/ على إمكانية إستعانة المقررين بالخبراء من خارج الجمعية لمساعدتهم في إجراء التقييمات: "٤. لإجراء التقييمات، قد يستفيد المقررون أيضاً من مساعدة خبراء خارج الجمعية"^(١)، ولم ينص نظام الجمعية الوطنية على ضرورة مراعاة إختصاص العضو في اللجان الدائمة.

ويجب تفعيل عمل اللجان البرلمانية نظراً لأهمية دورها الرقابي وذلك عن طريق استمرارية عضوية النواب فيها حتى تتراكم لديهم الخبرات المطلوبة^(٢). إن موضوع الإستعانة بالمستشارين والخبرات من خارج البرلمان أصبح من ضرورات العمل البرلماني فقد أخذت به أغلب البرلمانات في العالم وذلك لتشعب المجالات التي تختص بها اللجان البرلمانية وصعوبة الإحاطة والدراية بها كلها، كما أن إستمرار أعضاء البرلمان بعملهم لمدة طويلة يتيح لهم مراكمة الخبرات والمعارف والإستفادة منها في عملهم كنواب، وهنا يرى الباحث قصور نص النظام الداخلي للبرلمان اللبناني عن نظيره السوري

¹ Article 146/4 of Règlement de l'Assemblée nationale de France

4 – Pour conduire les évaluations, les rapporteurs peuvent également bénéficier du concours d'experts extérieurs à l'Assemblée.

^(٢) ملف الكتروني بعنوان، الدور الرقابي للمجالس البرلمانية، ٢٠/١١/٢٠١٤، ص: ١٠٠٠

والفرنسي، حيث أنه لم ينص صراحة على أهمية مراعاة إختصاصات النواب في عضوية لجان المجلس، كما لم يتضمن أيضاً نصاً واضحاً يتعلق بالإستعانة بالخبراء والمستشارين.

الفرع الثالث: عدد أعضاء اللجان:

فيما يتعلق بعدد اللجان الدائمة ومقارنتها بعدد أعضاء البرلمان، وذلك في دراسة جرت على أحد عشر مجلساً نيابياً تبين أن عدد أعضاء البرلمان يتراوح ما بين ١٢٠-٦٦٢ عضواً وأن عدد اللجان يتراوح بين ٦-٣٨ لجنة. كما أكدت بعض الدراسات على أن حجم وعدد أعضاء اللجنة يرتبط إلى حد كبير بفاعليتها وتأثيرها في العمل التشريعي، وأن الحد الأمثل لعدد أعضاء اللجنة لكي يتم ضمان فعاليتها وأدائها الصحيح لأعمالها يتراوح بين ١٣-٢٥ عضواً^(١).

وهو ما نص عليه وتبناه النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م في مادته ٣٧/ حيث وضع الحد الأدنى والأعلى لعدد أعضاء اللجان الدائمة وهو من ١٠/ إلى ٢٠/ عضو على الأكثر، وهو ما تضمنته الفقرة الثالثة من المادة المذكورة^(٢)، ويبلغ عدد أعضاء المجلس ٢٥٠/ عضواً وفق إحصائيات الدور التشريعي الثاني ٢٠١٦م-٢٠٢٠م. وقد نصت أيضاً الفقرة ج من المادة ٧٠/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م على أن

^١ د. هاني الحوراني وآخرون، مجموعة أوراق، المرجع السابق، ص ٣٧.

^٢ المادة ٣٧/ الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م: "تؤلف كل لجنة من عشرة أعضاء على الأقل، ولا تزيد على عشرين عضواً".

عدد أعضاء كل لجنة عشرين عضواً على الأكثر^(١)، وقد عدّلت هذه الفقرة حيث تمت زيادة عدد أعضاء كل لجنة إلى ثلاثين عضواً وذلك في الجلسة الثانية من الدورة العادية الأولى من الدور التشريعي الخامس (١٩٩٠م-١٩٩٤م).

نلاحظ أن النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب لعام ٢٠١٧م قد خفض الحد الأعلى لعدد أعضاء اللجان من ثلاثين عضواً ليصبح عشرين عضواً على الأكثر وهو ما يتناسب مع الدراسات الحديثة التي أجريت على لجان البرلمانات المختلفة في العالم، وبالشكل الذي يؤدي لفاعلية أكبر وأداء أفضل في عمل هذه اللجان.

وبعد أمر إنتخاب أعضاء لجنة الموازنة باعتبارها من أهم اللجان البرلمانية مشكلة دستورية مالية شائكة اختلفت الدول في حلها. فمن الحلول التي وضعت اقتسام كراسي اللجنة لحزب الحكومة ولأحزاب المعارضة حسب تمثيلها، وكذلك قد يتحول المجلس النيابي كله إلى لجنة الموازنة كما في انكلترا حيث يدرس مجلس العموم بكامله مشروع الموازنة تحت اسم (عموم المجلس) أو قد يتم الجمع بين القرعة والانتخاب حيث يتوزع أعضاء المجلس النيابي كله إلى ثلاث شعب بالقرعة الأبجدية وكل شعبة ينتخب منها ثلاثة أعضاء لجنة الموازنة أي خمسة أعضاء من أصل خمسة عشر عضواً. وفي فرنسا في ظل

^١ المادة /٧٠/ الفقرة ج من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م: "تؤلف كل لجنة من عشرين عضواً على الأكثر". عدلت هذه الفقرة حيث تمت زيادة عدد أعضاء كل لجنة إلى ثلاثين عضواً وذلك في الجلسة الثانية من الدورة العادية الأولى من الدور التشريعي الخامس.

دستور عام ١٩٥٨ تتألف اللجنة من (٦٠) نائباً وقد حد هذا الدستور من صلاحيات هذه اللجنة فقد نص على أن يطرح للمناقشة أولاً أمام مجلس النواب مشروع الحكومة وليس لمشروع المعد من قبل اللجنة المالية التي بإمكانها فقط أن توجه النقد إلى مشروع الحكومة بواسطة مقررها وأن تقترح إدخال بعض التعديلات عليه. وفي مصر فإن مجلس النواب المصري من أجل أن يخفض الضغط على اللجنة المالية ولكي تكون الدراسة أكثر شمولاً وتخصيصاً، كلف سائر لجان المجلس بدراسة الموازنة كل من الناحية التي تخصه وتعد تقريراً عن ذلك تبعث به إلى اللجنة المالية مع مقرر يوضح وجهة نظرها. ويمكن القول أنه لكي تكون دراسة الموازنة في اللجنة المالية منتجة يجب أن تكون اللجنة قليلة العدد حتى يستطيع أعضاؤها التعمق في البحث وهذا الأمر لا يتوفر في المناقشة أمام هيئة المجلس بكاملها وهو الوضع الذي تشذ فيه انجلترا عن بقية الدول^(١).

أما من حيث مدة لجنة الموازنة فإن إنتخابها أو تعيينها إما أن يجري في كل سنة أو أن يبقى طوال مدة المجلس النيابي. ولبقاء لجنة الموازنة طوال مدة المجلس جوانب ايجابية منها أن أعضائها يفيدون من الخبرة التي اكتسبوها خلال السنين الأولى فيسهل عليهم تأدية مهمتهم على أكمل وجه. إلا أنه بالرغم من ذلك فإن لتجديد إنتخاب لجنة الموازنة في كل سنة ميزة حاسمة من حيث عدم فسح المجال لسيطرة أعضائها وإسرافهم وإستثمارهم وإن كان له بعض

^١ عبد الحميد، دانية ماجد، إقرار الموازنة العامة، الجزء الثاني، مؤسسة البيئة للإعلام، موقع جريدة البيئة، تاريخ ٢٠٠٥م، ص ١، تم استرجاعها بتاريخ ٢٠١٧/١/٢م، الموقع الإلكتروني

الجوانب السلبية إلا أنها قليلة ومحصورة في إحتمال إنتخاب أعضاء جدد ليس لهم خبرة كافية بأعمال اللجنة وهو إحتمال ضعيف وقليل الأثر^(١).

كما نص أيضاً النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني عدد أعضاء كل لجنة من لجانه الدائمة، حيث تضمنت المادة /٢٠/ منه عدد أعضاء كل لجنة من اللجان الدائمة بشكل محدد ودقيق وهي تتراوح بين /٩/ إلى /١٧/ عضو تختلف باختلاف اللجان.

يتضح الفرق بين كل من النظامين الداخليين لكل من البرلمان اللبناني ومجلس الشعب السوري، حيث بين النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الحد الأدنى والأعلى لعدد أعضاء اللجان وترك تحديد عدد أعضاء كل لجنة للمجلس، في حين أن النظام الداخلي للبرلمان اللبناني حدد بشكل واضح عدد أعضاء كل لجنة ولم يترك الحرية للمجلس في تغييره زيادةً أو نقصاناً. ونشير هنا إلى أن عدد أعضاء لجنة الموازنة في الجمعية الوطنية الفرنسية يبلغ ستين نائباً^(٢). كما نص النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية على عدد أعضاء بعض اللجان مثل المادة /١٤٦/ التي حددت عدد أعضاء لجنة تقييم السياسة العامة والرقابة بستة وثلاثين عضواً^٢. يرأس اللجنة رئيس الجمعية. ويشمل أيضاً ستة وثلاثون عضواً معينين...^(٣).

^١ عبد الحميد، دانية ماجد، إقرار الموازنة العامة، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ١.

^٢ عيسى، ماجد محمد، مدى فعالية الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة وآفاق تطويرها (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، دمشق، جامعة دمشق، ٢٠١٥م، ص ٦٢.

^٣ Article 146/2 of Règlement de l'Assemblée nationale de France

ويرى الباحث أنه كان من الأفضل تحديد عدد أعضاء كل لجنة من اللجان الدائمة لمجلس الشعب السوري، دون ترك الحرية للمجلس بتحديد عدد أعضاء اللجان ضمن حد أدنى وحد أعلى في كل إعادة انتخاب للجان، وذلك كي يستقر العرف البرلماني ويستقر عمل هذه اللجان بنظام عمل ثابت وآلية ثابتة مستقرة من حيث النقاشات والتصويت وغيرها مما يتعلق بعمل اللجان.

الفرع الرابع: إجتماعات اللجان:

حاولت الحكومات في البداية أن تملك وحدها حق دعوة البرلمان للانعقاد وذلك كي تختزل تأثيره بدعوته أقل ما يمكن، ثم نتيجة تطور الأمور أعطي هذا القرار للبرلمانيين أنفسهم، فالبرلمان سيد هذا القرار وأدى ذلك إلى ظهور منظومة مرنة إلى حد كبير عبر آلية الدورات وهي فترة زمنية يستطيع خلالها أن يجتمع المجلس النيابي^(١). أما بالنسبة لإجتماعات اللجان البرلمانية وتوقيتها، فهي تتباين من برلمان لآخر، ففي بعض الحالات لا يمكن أن تجتمع اللجان في غير أوقات وأيام الجلسات العامة للبرلمان، وفي دول أخرى تجتمع اللجان سواء أكان ذلك في دور الإنعقاد التشريعي أم لا وهذا هو المبدأ السائد في مجلس اللوردات البريطاني، ومجلس العموم الكندي، ومجلس الشيوخ الفرنسي، ومجلس الشيوخ الأيرلندي، ومجلس الشيوخ والنواب في الولايات

2 . Le comité est présidé par le Président de l'Assemblée. Il comprend également trente-six membres désignés...

^١ Maurice، Duverger، ترجمة: د. جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، Institutional politiques et droit constitutionnel les grands systemes politiques، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٩٢م، ص ١١٣.

المتحدة الأمريكية، ومجلسي الشعب والشورى في **مصر**. ويتم إتخاذ القرارات في اللجان بالأغلبية العادية لأصوات الحاضرين عموماً طالما توافر النصاب القانوني للإجتماع، ويتم أخذ الأصوات برفع الأيدي وتسمح بعض اللجان بالتفويض في التصويت حيث يفوض بعض الأعضاء الغائبين زملائهم في اللجنة بالتصويت بالنيابة، ومثالها مجلس النواب **الأمريكي** الذي عاد وألغى خيار التفويض في التصويت في لجان المجلس كونه لا يمثل نهجاً صحيحاً، فالنائب يمثل الأمة وفقاً لما يراه محققاً للمصلحة العامة ووفقاً لرأيه الشخصي، فضلاً عن أن ذلك قد يشجع الأعضاء على عدم حضور جلسات اللجان مما ينتج عنه ضعف العمل البرلماني^(١). ويرى الباحث أنه من الأفضل وجود التفويض ولكن بقيود مشددة تتيح استخدامه في حالات الضرورة دون الإكثار من ذلك الاستخدام.

نصت المادة /٢٨/ من الدستور **الفرنسي** على نظام دورات وجلسات البرلمان: "يجتمع البرلمان قانونياً ورسمياً في دورة عادية تبدأ من أول يوم عمل من شهر أكتوبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر حزيران لا يجوز أن يتجاوز عدد الأيام التي يمكن لكل مجلس أن يعقد فيها جلساته خلال الدورة العادية مائة وعشرين يوماً ويحدد كل مجلس عدد الأسابيع التي تعقد فيها الجلسات. يجوز للوزير الأول أن يقرر عقد جلسات في أيام إضافية بعد استشارة رئيس المجلس المعني أو أغلبية أعضاء كل مجلس. تحدد أيام ومواعيد عقد الجلسات في

^١ عمرو أحمد حسبو، اللجان البرلمانية -دراسة مقارنة، مجلة العلوم الادارية، دار الفيومي، العدد ١٢، جامعة القاهرة ١٩٩٩م، ص ٤٤.

النظام الأساسي لكل مجلس". كما يضبط البرلمان الفرنسي جدول أعماله وفق المادة ٤٨/ من الدستور^(١) التي نصت: "مع عدم الإخلال بتطبيق الفقرات الثلاث الأخيرة من المادة (٢٨) يحدد كل مجلس جدول الأعمال. يخصص أسبوعان من الجلسات من أصل أربعة أسابيع بحسب الأولوية وبالترتيب الذي تضعه الحكومة لدراسة النصوص وللمناقشات التي تطلب الحكومة إدراجها في جدول الأعمال. وفضلاً عن ذلك تُدرج في جدول الأعمال بحسب الأولوية وبطلب من الحكومة مشاريع قوانين الموازنة ومشاريع قوانين تمويل الضمان الاجتماعي. كما تُدرج مع مراعاة أحكام الفقرة التالية النصوص التي أرسلها المجلس الآخر منذ ستة أشهر على الأقل ومشاريع القوانين المتعلقة بحالات الأزمة وطلبات الإذن المنصوص عليها في المادة (٣٥) يُخصص أسبوع واحد من الجلسات من أصل أربعة أسابيع بحسب الأولوية وبالترتيب الذي يضعه كل مجلس لمراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العامة. تُخصص شهرياً جلسة لجدول أعمال يضعه كل مجلس بمبادرة من مجموعات المعارضة في المجلس المعني وكذا بمبادرة من مجموعات الأقليات البرلمانية. تخصص جلسة واحدة في الأسبوع على الأقل بما في ذلك أثناء انعقاد الدورات غير العادية المنصوص عليها في المادة (٢٩) لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة عليها حسب الأولوية". أي أن الدستور قد تضمن نظام دورات وجلسات

^١ المادة ٤٨ من الدستور حسب التعديلات الدستورية الجارية في ٢٣/٧/٢٠٠٨م، التي قلصت إلى حد كبير من دور الحكومة في تحديد جدول أعمال البرلمان بمجلسيه الجمعية والوطنية ومجلس الشيوخ، وما كان يتبعه من سيطرة الحكومة على الاداء التشريعي للبرلمان، وأولوية ما ترغب بطرحه ومناقشته.

البرلمان وجدول أعمال كل مجلس وذلك بالتنسيق فيما بين الحكومة والبرلمان لتنظيم النصوص وللمناقشات وذلك حسب أولوية المشاريع المقدمة.

أولاً: إجتماعات اللجان في سورية: نظم القسم الرابع من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م إجراءات عمل اللجان حيث تحدثت كل من المواد /٦٧-٦٨-٧٢/ عن الدعوة للإجتماع والنصاب ومواعيد إجتماع اللجان والموظفين اللذين يعاونون اللجان في أدائها لمهامها. فتجتمع اللجنة بناء على دعوة من رئيس المجلس أو رئيسها أو بناء على طلب يقدم من ثلث أعضائها، أما النصاب المطلوب كي يكون إجتماع اللجنة صحيح هو حضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائها مع إمكانية تأجيل إجتماعها لموعد آخر في اليوم ذاته، ويكون إجتماع اللجنة صحيحاً إذا كان عدد الحاضرين لا يقل عن ثلث عدد أعضائها في حال كان الموضوع له صفة الإستعجال أو بموجب إذن من رئيس المجلس، وتتخذ قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين، ومواعيد إجتماعات اللجان قيدت بإعتبارات بحيث تكون قريبة من مواعيد إنعقاد جلسات المجلس، كما توجه الدعوة لإجتماع اللجنة قبل الموعد المحدد للإجتماع بيوم واحد على الأقل، على أن ترفق بالدعوة جدول أعمال الإجتماع، وتستمر اللجان بعملها فيما بين مواعيد جلسات المجلس وفيما بين دورات الإنعقاد عند الحاجة لذلك، كما يقوم موظف أو أكثر من موظفي المجلس بمعاونة كل لجنة في الأعمال الكتابية^(١).

^١ المواد /٦٧-٦٨-٧٢/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م:

وقد نظمت المواد / ٨١-٨٢-٨٣-٩٠-٩٢/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م إجراءات عمل اللجان بشكل واضح حيث تتعقد اللجنة في المواعيد التي يعلنها رئيس المجلس أو بناء على دعوة رئيسها أو نائبه في حال غيابه أو بناء على طلب يقدم إلى رئاسة المجلس من ثلث أعضائها، ويعتبر إجتماع اللجنة صحيحاً إذا حضر الإجتماع نصف أعضائها على الأقل وتتخذ القرارات بأكثرية المسجلين الحاضرين، ويقوم بالأعمال

المادة /٦٧/: " ١- تجتمع اللجنة بناء على دعوة من رئيس المجلس أو رئيسها أو بناء على طلب يقدم من ثلث أعضائها على الأقل شريطة أن يذكر في الطلب سبب الدعوة. ٢- يُعد اجتماع اللجنة صحيحاً بحضور الاغلبية المطلقة لعدد أعضائها، وتتخذ قراراتها بأغلبية اصوات الحاضرين، وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس اللجنة، وللمخالف أن يدون مخالفته في محضر الإجتماع. ٣- إذا لم يكتمل النصاب القانوني لاجتماع اللجنة فيجوز تأجيل اجتماعها لموعد آخر في اليوم ذاته مع اخطار أعضائها بهذا الموعد وذلك في حال كان الموضوع له صفة الإستعجال أو بموجب إذن من رئيس المجلس، ويكون اجتماع اللجنة صحيحاً إذا كان عدد الحاضرين لا يقل عن ثلث عدد أعضائها، وتتخذ قراراتها بأغلبية اصوات الحاضرين."

المادة /٦٨/: " ١- يراعى في تحديد مواعيد اجتماع اللجان قريبا من مواعيد إنعقاد جلسات المجلس وعدم تعارضها معها إلا في الأحوال العاجلة التي تقتضي ذلك. ٢- توجه الدعوة لاجتماع اللجنة قبل الموعد المحدد للإجتماع بيوم واحد على الأقل، كما يجب أن يرفق بالدعوة جدول اعمال الإجتماع. ٣- تستمر اللجان فيما بين مواعيد جلسات المجلس في ممارسة اعمالها، ولرئيس اللجنة دعوتها للإجتماع فيما بين دورات الانعقاد اذا رأى سبباً لذلك. ٤- عند بدء كل دورة عادية تستأنف اللجان البحث في المواضيع المحالة إليها من تلقاء نفسها دون الحاجة إلى اجراء جديد."

المادة /٧٢/: " يقوم موظف أو اكثر من موظفي المجلس بمعاونة كل لجنة في الاعمال الكتابية، وتهيئة الأوراق والمشروعات والتقارير والقوانين والمراسيم بإشراف رئيس اللجنة، وتوزيعها على أعضاء اللجنة."

الكتابية في كل لجنة موظف أو أكثر من موظفي المجلس، كما يجب أن تقدم كل لجنة تقريرها في مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود الأوراق إليها^(١).

^١ المواد /٨١-٨٢-٨٣-٩٠-٩٢/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م: المادة /٨١/: "أ- يقوم رئيس كل لجنة بإدارة أعمال لجنته وتتعقد اللجان في المواعيد التي يعلنها رئيس المجلس أو بناء على دعوة رئيسها أو نائبه في حال غيابه أو بناء على طلب يقدم إلى رئاسة المجلس من ثلث أعضائها على الأقل شريطة أن يذكر في الطلب سبب الدعوة. ب- لرئيس المجلس حق دعوة أية لجنة للبحث في موضوع معين".

المادة /٨٢/: " يقوم المقرر بدراسة المواضيع المحالة إلى اللجنة تسهيلاً لأعمالها ويضع التقارير عن الأعمال المنجزة ويتولى شرحها والدفاع عنها".

المادة /٨٣/: " أ- يقوم بالأعمال الكتابية في كل لجنة موظف أو أكثر من موظفي المجلس لمعاونة المقرر في أعمال اللجنة وفي تهيئة الأوراق والمشروعات والتقارير. ب- يهيئ الموظف إضبارة لكل عضو تضم المشروعات واقتراحات القوانين والوثائق الخاصة بها وتوزع على أعضاء اللجنة في بدء كل جلسة".

المادة /٩٠/: " أ- يعتبر اجتماع اللجنة صحيحاً إذا حضر الاجتماع نصف أعضائها على الأقل وتتخذ القرارات بأكثرية المسجلين حاضرين في بدء الجلسة وللمخالف أن يدون مخالفته في متن التقرير". المادة /٩٢/: " أ- يجب أن تقدم كل لجنة تقريرها في مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالة الأوراق إليها في مشروعات القوانين ومن تاريخ ورود جواب الحكومة على اقتراحات القوانين وللجنة أن تطلب من رئيس المجلس مباشرة تمديد هذه المهلة عند الإقتضاء مرة واحدة. ب- إذا انتهت المهلة الممدة دون أن تقدم اللجنة تقريرها جاز لكل عضو أن يطلب من المجلس طرح الموضوع للمناقشة ويجوز للمجلس إهمال اللجنة مدة محددة بناء على طلبها. ج- يحق للجنة أن تقترح التريث في إعطاء قرارها بالموافقة أو الرفض حول أي موضوع معروض عليها شريطة أن يكون اقتراح التريث مبرراً".

يتبين لنا مدى التشابه بين كل من النظامين الداخليين القديم لعام ١٩٧٤م والجديد لعام ٢٠١٧م لمجلس الشعب السوري حيث تجتمع اللجنة بناءً على دعوة من رئيس المجلس أو رئيسها أو بناءً على طلب يقدم من ثلث أعضائها على الأقل في كلا النظامين الداخليين، كما أن إجتماع اللجنة يعتبر صحيحاً بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء اللجنة مع إختلاف النظام الداخلي الجديد لعام ٢٠١٧م حيث نص على صحة الإجتماع بحضور ثلث عدد الأعضاء وذلك في حال عدم إكمال نصاب الأغلبية وتأجيل الإجتماع لموعد آخر في حال كان الموضوع له صفة الإستعجال أو بموجب إذن من رئيس المجلس وهو ما لم ينص عليه النظام الداخلي القديم لعام ١٩٧٤م، ويرى الباحث أن هذا التعديل هو أكثر صوابية ووضوح لمعالجة الحالات المستعجلة التي تتطلب إجتماع اللجنة.

كما يشترك كل من النظامين الداخليين في قيام موظف أو أكثر من موظفي المجلس بمعاونة اللجنة في القيام بالأعمال الكتابية وتهيئة الأوراق. وتميز النظام الداخلي الجديد لعام ٢٠١٧م عن القديم بالنص صراحة على إستمرار اللجان بعملها فيما بين مواعيد جلسات المجلس في ممارسة أعمالها، كما سمح لرئيس اللجنة دعوتها للإجتماع فيما بين دورات الإنعقاد إذا رأى سبباً لذلك، ونص النظام الداخلي القديم على تحديد للمدة التي يجب أن تقدم كل لجنة تقريرها فيها بحيث لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ

المادة ٩٣/ : " يجب أن يطبع تقرير اللجنة ويوزع على الأعضاء قبل الجلسة المخصصة لدراسته بأربع وعشرين ساعة على الأقل".

إحالة الأوراق إليها وهو ما لم نجده في النظام الداخلي الجديد، وتضمن كلا النظامين الداخليين ضرورة توجيه الدعوة لأعضاء اللجنة إلى الاجتماع وإبلاغهم قبل يوم واحد على الأقل من موعد الاجتماع. يرى الباحث أن النظام القديم كان موفقاً بتحديد سقف زمني لعمل اللجنة بالمواضيع المحالة إليها وهو ما أغفله النظام الداخلي الجديد وهو قصور من الأفضل ترميمه وعدم ترك المدة مفتوحة للجان للقيام بعملها.

ثانياً: إجتماعات اللجان في لبنان: نظم النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني أعمال اللجان في الفصل السابع منه، حيث تضمنت المادة ٢٧/ أن كل لجنة تجتمع بدعوة من رئيسها أو مقررها عند تعذر قيام الرئيس بمهامه حيث يبلغ الأعضاء الموعد مع جدول الجلسة قبل الموعد المعين بيوم على الأقل^(١). وتضمنت المادة ٣٠/ نصاب الجلسات حيث لا تكون الجلسة قانونية إذا لم يحضر أكثر من نصف الأعضاء في الجلسة الأولى أما في الجلسات التالية يجب ألا يقل عن ثلث عدد أعضاء اللجنة^(٢). وتضمنت المواد ٣٥-٣٨/

^١ المادة ٢٧/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م: " تجتمع كل لجنة بدعوة من رئيسها ويقوم المقرر بتوجيه الدعوة عند تعذر قيام الرئيس بمهامه وذلك بناءً على تكليف من هذا الأخير أو من رئيس المجلس. يبلغ أمين سر اللجنة أعضائها الموعد مع جدول الجلسة الذي يضعه الرئيس مرفقاً بنسخة عن المشاريع والاقتراحات وسائر المعاملات المدرجة في الجدول وذلك قبل الموعد المعين بيوم على الأقل".

^٢ المادة ٣٠/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م: " لا تكون جلسة اللجنة قانونية في الجلسة الأولى إلا بحضور أكثر من نصف الأعضاء أما في الجلسات التالية فتكون الجلسة قانونية للنظر بجدول أعمال الجلسة الأولى على أن لا يقل عدد الحاضرين عن ثلث عدد أعضاء اللجنة".

كيفية دراسة اللجنة للمواضيع المعروضة عليها تباعاً والسقف الزمني لرفع تقريرها وهو شهر على الأكثر ماعدا المشاريع المستعجلة فيجب إنهاء درسها ورفع التقرير بشأنها خلال أسبوعين على الأكثر^(١). وتضمنت المادة /٤٤/ بشكل صريح أن حضور جلسات اللجان إلزامي تحت طائلة إعتبار عضو اللجنة الذي يتغيب عن حضور ثلاث جلسات متوالية مستقيلاً حكماً^(٢).

ثالثاً: إجتماعات اللجان في فرنسا: نظم النظام الداخلي لكل من مجلس الشيوخ والجمعية إجراءات عمل اللجان من حيث الإجتماعات وغيرها، حيث يتم التصويت في كل اللجان الدائمة وغيرها في مجلس الشيوخ الفرنسي يتم بالأغلبية المطلقة للأعضاء المجتمعين، وليس لرؤساء اللجان صوت مرجح عند تساوي الأصوات فتساوي الأصوات يعني رفض النص، وكي يكون التصويت متاح ومشروع يجب أن يكون ثلث أعضاء اللجنة على الأقل حاضرين في الإجتماع الذي يؤخذ التصويت فيه، وإلا سوف يصار لتأجيل

^١ المادة /٣٥/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م: "على اللجان أن تدرس المواضيع المعروضة عليها تباعاً حسب تواريخ ورودها ما عدا مشاريع القوانين المستعجلة وما تقرر اللجنة تقديمه على سواه".

المادة /٣٨/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م: "على اللجان أن تنتهي دراستها وترفع تقريرها في المشاريع والاقتراحات وسائر المواضيع المحالة عليها في مهلة أقصاها شهر اعتباراً من تاريخ ورودها. أما المشاريع المستعجلة فيجب إنهاء درسها ورفع التقرير بشأنها خلال أسبوعين على الأكثر وفي نهاية هذه المدة يطرح رئيس المجلس المشروع على اللجان المشتركة أو على المجلس سواء انتهت اللجنة من درسه أو لم تنته".

^٢ المادة /٤٤/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م: "إن حضور جلسات اللجان إلزامي. يعتبر مستقيلاً حكماً عضو اللجنة الذي يتغيب عن حضور ثلاث جلسات متوالية بدون عذر مشروع مقدم وفقاً للمادة ٦١ من هذا النظام وعلى رئيس اللجنة أن يبلغ رئيس المجلس الأمر لانتخاب خلف له".

التصويت لجلسة لا تعقد إلا بعد ساعة على الأقل، ويعتبر نصاب الحضور فيها مكتملاً مهما كان عدد الحاضرين، ويمكن لعضو اللجنة أن يفوض عضواً آخر بالتصويت بعد إعلام رئيس اللجنة، ويجب التصويت بالنداء على الأسماء عندما يطلب خمسة أعضاء في اللجنة ذلك^(١). وسمحت الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ الفرنسي بالتصويت التوكيلي (التفويض) في ظروف محددة بكتاب توكيل خطي موقع ويتم إعلام رئيس مجلس الشيوخ بهذا التوكيل قبل الجلسة أو إجتماع اللجنة^(٢).

تظهر الشفافية في عمل اللجان الدائمة في مجلس الشيوخ الفرنسي من خلال النص على صدور نشرة أسبوعية (des) تتضمن تقريراً عن عمل اللجان ونشاطاتها، والمناقشات التي جرت فيها ونتائج التصويت وأسماء الأعضاء

^١ عمرو، حنان محمد، تعزيز الاداء التشريعي لمجلس الشعب السوري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠١٤م، ص ١٠٥.

² Article 20/2-3-4-5 OF RÈGLEMENT DU SENAT DE FRANCE

2. Dans toute commission, la présence de la majorité absolue des membres en exercice, compte tenu des dispositions de l'article 15, est nécessaire pour la validité des votes si le tiers des membres présents le demande.

3. Le vote nominal est de droit en toute matière lorsqu'il est demandé par cinq membres. Le résultat des votes et le nom des votants sont publiés au Bulletin des commissions.

4. Lorsqu'un vote n'a pu avoir lieu faute de quorum, le scrutin a lieu valablement, quel que soit le nombre des présents, dans la séance suivante qui ne peut être tenue moins d'une heure après.

5. Le président d'une commission n'a pas voix prépondérante ; en cas de partage égal des voix, la disposition mise aux voix n'est pas adoptée.

الذين صوتوا، وكافة المعلومات الأخرى التي ترى مكاتب اللجان أنه من الضروري نشرها^(١). وهو ما يرى الباحث أنه من الأفضل تطبيقه في سورية والعمل على إصدار نشرة أسبوعية عن نشاطات اللجان وذلك لتعزيز الشفافية والثقة بالعمل البرلماني والمجلس التشريعي ككل، بالإضافة لإطلاع الجمهور على أداء الأعضاء الذين انتخبوهم لتمثيلهم في المجلس. وفيما يخص أنظمة الأخلاق وشروط التصريح عن الممتلكات في فرنسا يتوجب على كافة أعضاء مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية أن يقدموا تصاريح عن ممتلكاتهم إلى اللجنة المكلفة بالشفافية المالية في المجال السياسي مما يعزز الشفافية البرلمانية والسلوك الأخلاقي لأعضاء السلطة التشريعية^(٢). وقد نص النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية في مادته ٣٧/ على تعيين أعضاء اللجان بحيث يتناسب عدد المقاعد مع الحجم العددي للمجموعات في الجمعية حيث نصت الفقرة الثانية من المادة المذكورة: "٢- تكون للمجموعات التي يتم تشكيلها بانتظام بموجب الشروط المنصوص عليها في المادة ١٩ عدد من المقاعد يتناسب مع حجمها العددي فيما يتعلق بعدد أعضاء الجمعية"^(٣). كما نصت

¹ Article 23 OF RÈGLEMENT DU SENAT DE FRANCE

Il est publié chaque semaine un compte rendu détaillé des réunions des commissions dans lequel sont insérées les indications prévues à l'article 20, ainsi que tous autres renseignements relatifs aux travaux des commissions dont le détail est fixé par leur bureau.

^٢ ويلي، جون (John Whaley)، الأخلاقيات في المجال التشريعي - تحليل مقارن، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية (NDI)، سلسلة البحوث في المجال التشريعي - الورقة رقم ٤/، ١٩٩٩م، ص ٣١.

³ Article 37/2 of Règlement de l'Assemblée nationale de France

المادة /٤٠/ على إجتماعات اللجان وفق ما يلي: "١- تجتمع اللجان لدى رئيس الجمعية الوطنية عندما تطلب الحكومة ذلك. ٢- خلال الجلسة، يعقد إجتماع اللجنة بدعوة من رئيسها. ٣- خارج الدورات، يمكن أن تعقد اللجان إما من قبل رئيس الجمعية أو رئيسها بعد موافقة مكتب اللجنة. ومع ذلك يتم إلغاء الإجتماع أو تأجيله إذا طلب أكثر من نصف أعضاء اللجنة ذلك قبل ٤٨ ساعة على الأقل من اليوم المحدد للدعوة..."^(١). وفي ذلك تفصيل لحالة انعقاد اللجان ضمن وخارج جلسات الجمعية الوطنية. كما أن النصاب القانوني لصحة إجتماع اللجنة بحسب المادة /٤٣/ هو ثلث عدد أعضاء اللجنة وإذا لم يكتمل هذا النصاب يؤجل الإجتماع ١٥ دقيقة ويكون الإجتماع ساري المفعول

2 . Les groupes régulièrement constitués dans les conditions fixées à l'article 19 disposent d'un nombre de sièges proportionnel à leur importance numérique par rapport à l'effectif des membres composant l'Assemblée.

¹ **Article 40/1-2-3** of Règlement de l'Assemblée nationale de France

1 – Les commissions sont convoquées à la diligence du Président de l'Assemblée nationale lorsque le Gouvernement le demande.

2 – En cours de session, elles sont également convoquées par leur président.

3 – En dehors des sessions, les commissions peuvent être convoquées, soit par le Président de l'Assemblée, soit par leur président après accord du bureau de la commission. Toutefois, la réunion est annulée ou reportée si plus de la moitié des membres d'une commission le demande, au moins quarante-huit heures avant le jour fixé par la convocation.

بالعدد الموجود من الأعضاء^(١). وتقدم اللجان الدائمة تقريراً بنتيجة عملها للجمعية في مهلة أقصاها ثلاثة أشهر^(٢). وسمح أيضاً بالتفويض في التصويت على أن يكون شخصياً لعضو محدد ولمهلة محددة وإلا اعتبرت المدة هي ثمانية أيام وذلك وفق ما نصت عليه المادة /٦٢/ من نظام الجمعية الوطنية^(٣)، كما نصت الفقرة الأولى من المادة /٤٢/ على إلزامية حضور إجتماعات اللجان^(٤).

¹ **Article 43** of Règlement de l'Assemblée nationale de France

1 – Dans tous les cas, le quorum est nécessaire à la validité des votes si le tiers des membres présents le demande.

2 – Lorsqu'un vote ne peut avoir lieu faute de quorum, il a lieu valablement, quel que soit le nombre des membres présents, dans la séance suivante, laquelle ne peut être tenue moins de quinze minutes après.

^٢ عمرو، حنان محمد، تعزيز الاداء التشريعي لمجلس الشعب السوري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠١٤م، ص ٨٩.

³ **Article 62/2-4** of Règlement de l'Assemblée nationale de France

2 . Toutefois, leur droit de vote dans les scrutins publics peut être délégué par eux dans les conditions fixées par l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 précitée.

4 . Lorsque la durée de la délégation n'est pas précisée, elle expire de plein droit à l'issue d'un délai de huit jours francs à compter de sa réception.

⁴ **Article 42/1** of Règlement de l'Assemblée nationale de France

1 – La présence des commissaires aux réunions des commissions est obligatoire.

نلاحظ التشابه والإختلاف بين النصوص الدستورية والأنظمة الداخلية للبرلمانات اللبناني والسوري والفرنسي بمجلسيه، فيما يتعلق بإجتماعات وأعمال الجان فكل من السوري واللبناني تضمن دعوة أعضاء اللجنة للإجتماع قبل يوم على الأقل من الإجتماع المقرر، كما أن النصاب القانوني لصحة الإجتماع في كلا النظامين الداخليين السوري واللبناني هو أكثر من نصف الأعضاء مع إمكانية تخفيضه للثلث في الجلسات اللاحقة بشروط معينة، في حين أن النصاب في الجمعية الوطنية الفرنسية هو الثلث تحت طائلة تأجيل الإجتماع ١٥ دقيقة ليعقد حينئذٍ بالعدد الموجود من الأعضاء. وتختلف المدة التي منحت في كل من الدول الثلاث للجان لدراسة المواضيع المعروضة عليها، ففي حين أن اللبناني منح اللجنة مدة شهر كي تنهي دراسة المواضيع المحالة عليها ومدة أسبوعين في حالة المشاريع المستعجلة، نجد أن النظام الداخلي السوري اكتفى بمدة الأسبوعين فقط من تاريخ إحالة المواضيع إليها مع إمكانية تمديد هذه المدة عند الاقتضاء. وتميز النظام الداخلي للبرلمان اللبناني بمادته /٣٥/ عن نظيره السوري والتي تحتم على اللجان أن تدرس المواضيع المعروضة عليها تباعاً حسب تواريخ ورودها ما عدا مشاريع القوانين المستعجلة وما تقرر اللجنة تقديمه على سواه، في حين أن الجمعية الوطنية الفرنسية حددت مهلة ثلاثة أشهر كي تنهي اللجنة دراسة المواضيع المحالية إليها. كما خلا كلا النظامين الداخليين السوري واللبناني من نص حول التفويض بالتصويت عن الأعضاء الغائبين، في حين تضمن نظام الجمعية الوطنية الفرنسية إمكانية التفويض بالتصويت على أن يكون شخصياً بإسم نائب واحد. ونص النظام الداخلي اللبناني على

الإلزامية حضور جلسات اللجان وفرض عقوبة على الأعضاء الغير ملتزمين باجتماعات اللجان فاعتبرهم بحكم المستقلين من اللجنة إذا تغيب العضو أكثر من ثلاث جلسات متتالية دون عذر، وكذلك نص نظام الجمعية الوطنية الفرنسية على إلزامية الحضور لإجتماعات اللجان، في حين أن النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لم يتضمن نصاً مماثلاً ولم يتطرق لحالة عدم حضور العضو لإجتماعات اللجان وهو قصور مهم يرى الباحث أنه من الأفضل ترميمه وتوجيه الجزاءات المناسبة للأعضاء المتغيبين وإلزامهم بالحضور، وفي حين أن النظام الداخلي السوري وفق في منح مدة أسبوعين للجنة لدراسة المواضيع المعروضة عليها، إلا أنه كان من الأفضل أن ينص صراحة على أن المواضيع المقدمة للجنة تدرس تباعاً حسب تسلسل تواريخ ورودها وعدم ترك المجال للجان لتقديم مواضيع على أخرى، كما أن مجلس الشعب السوري أغفل موضوع التفويض بالتصويت الذي كان من الأفضل أن يتضمنه النظام الداخلي الجديد ولكن بقيود مشددة تتيح استخدامه في حالات الضرورة دون الإكثار من ذلك الإستخدام.

الفرع الخامس: سرية جلسات اللجان:

من أهم النقاط التي تتعلق بعمل اللجان هي علنية أو سرية إجتماعاتها، أي إمكانية حضور وسائل الإعلام والجمهور لهذه الإجتماعات أو عدمه، وهو ما تنظمه عادة النصوص الدستورية أو الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية أو التقاليد البرلمانية. فمن أمثلة المجالس النيابية التي تسمح للعامة بحضور إجتماعات اللجان الولايات المتحدة الامريكية والارجنتين وكوستاريكا،

ومن أمثلة المجالس النيابية التي تكون إجتماعات اللجان فيها سرية لا يجوز للعامّة حضورها إلا عند حالة الضرورة في مثل حالة الحماية الأسرية أو الأمن القومي كل من المانيا والهند^(١).

وللمفاضلة بين هذين الرأيين نقول أن إجتماعات اللجان البرلمانية عندما تكون علنية فإن ذلك يفتح الباب أمام العامة والجمهور لمتابعة النقاشات الدائرة في اللجان عن قرب، وبشكل خاص التي تهم العامة متابعتها، كما يتعلم الجمهور أيضاً كيفية سير العمل داخل اللجان وما يدور فيها من نقاشات إضافة لمعرفة كيفية تصويت أعضاء اللجان على الموضوعات المعروضة عليهم. ولكن من جهة أخرى فإن علنية هذه الإجتماعات وفتح باب الحضور للعامّة قد يؤثر على عمل اللجان فمن الممكن أن يؤثر في أعضاء اللجان عند التعبير عن آرائهم وتصوراتهم بحرية تامة أو يمنعهم من التوصل لحلول توفيقية فيما بينهم، إضافة إلى أن طبيعة عمل اللجان البرلمانية في أنها أعمال تحضيرية تتمثل بدراسة ما يعرض عليها من أعمال وتقارير وتقديم تقارير بشأنها تتضمن نتائج وتوصيات هذه الدراسة، فهي أجهزة معاونّة ومساعدة للبرلمانات، فهذه البرلمانات هي التي تتخذ القرارات المناسبة في ضوء تقارير وتوصيات لجانها، وبالتالي الإطلاع على أعمال اللجان من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة العمل البرلماني ويؤثر في قرارات المجالس النيابية التي تكون غايتها النهائية تحقيق إرادة الشعب والوصول لتحقيق المصلحة العامة.

^١ حسبو، عمرو أحمد، مرجع سابق، ص ٤٥.

ولا بد من الإشارة إلى أن سرية جلسات اللجان لا تنصرف إلى أعضاء المجلس النيابي الذي تنتمي إليه هذه اللجان، فيمكن للأعضاء حضور جلسات لجان ليسوا أعضاء فيها لسماع ما يدور فيها من مناقشات، ولكن الأمر إذا تعلق باقتراح مقدم من أحد الأعضاء، فلصاحب هذا الاقتراح حق الحضور عند دراسة إقتراحه من قبل اللجنة، وكذلك له الإشتراك في مناقشته دون التصويت.

وبموجب دراسة مسحية أجريت عام ١٩٨٦م على ٨٢ مجلساً تشريعياً اتضح أن ٤٩ منها غالباً ما تعقد جلسات عامة للجائها، ويسمح عدد من اللجان العامة بالإطلاع على السجلات بدون أية مشكلات^(١)، وهنا يرى الباحث في هذه الحالة وضعاً شاذاً في العمل البرلماني يضع العوائق ويؤثر سلباً في العمل.

لقد نص النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م على سرية إجتماعات اللجان، مع حق كافة أعضاء المجلس حضور إجتماع أي من اللجان ولو لم يكن عضواً فيها، وهو ما نصت عليه المادة ٧٣/ من النظام الداخلي للمجلس، كما سمحت المادة ٧٥/ لوسائل الإعلام تغطية إجتماعات اللجان بناءً على إذن من من رئيس اللجنة^(٢).

^١ هاني خير، دراسات تشريعية، مرجع سابق، ص ١٠٦.

^٢ المادة ٧٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م: " اجتماعات اللجان سرية، ولكل عضو الحق في حضور اجتماعات اللجان ولو لم يكن عضواً فيها وإبداء الرأي في المواضيع التي تبحث دون أن يكون له حق التصويت".

كما نظم أيضاً النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م سرية إجتماعات اللجان وذلك بالمادة /٨٧/ التي تضمنت سرية الإجتماعات وحق كل عضو في حضور إجتماعات اللجان وإبداء الرأي في المواضيع التي تبحثها، مع احتفاظ اللجنة بحقها في أن تقرر إجراء المناقشة والتصويت بحضور أعضائها فقط^(١).

يتضح مما سبق أن النظامين الداخليين القديم ١٩٧٤م والجديد لعام ٢٠١٧م لمجلس الشعب السوري قد تبنيا ذات النهج من حيث سرية إجتماعات اللجان، والسماح لأي عضو من أعضاء المجلس حضور إجتماعات اللجان وإبداء الرأي ولو لم يكن عضواً في اللجنة، ولكن دون أن يكون له حق التصويت. كما أضاف النظام الداخلي الجديد لعام ٢٠١٧م مادة لم تكن موجودة تتيح لوسائل الإعلام تغطية إجتماعات اللجان بعد أخذ موافقة رئيس اللجنة وهو نص جديد لم يكن موجوداً في النظام الداخلي القديم. وهو ما يرى الباحث أن واضعي النظام الداخلي الجديد قد وفقوا به وتعتبر إضافة جيدة كان لابد منها.

نص أيضاً النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على سرية إجتماعات اللجان وذلك في المادة /٣٤/ منه التي تضمنت سرية جلسات

المادة /٧٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م: "يجوز لوسائل الاعلام تغطية اجتماعات أي لجنة بناء على اذن من رئيسها".

^١ المادة /٨٧/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م: "أ- جلسات اللجان سرية ولكل عضو الحق في حضور اجتماعات اللجان وإبداء الرأي في المواضيع التي تبحثها. ب- يحق للجنة أن تقرر إجراء المناقشة والتصويت بحضور أعضائها فقط".

وأعمال اللجان ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك، كما تضمنت المادة /٣٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني المشابهة للمادة /٧٣/ من النظام الداخلي للبرلمان السوري على حق كل نائب حق حضور جلسات اللجان والمناقشة في المواضيع المطروحة وأن يتقدم بإقتراحات ولكن دون أن يكون له حق التصويت^(١).

ونصت المادة /٤٦/ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية على أن عمل اللجان عاماً، كما يتم نشر تقرير بعمل اللجنة في نهاية كل إجتماع يتضمن التصويت والخطابات التي أقيمت أمام اللجنة وعمل اللجنة ككل حيث نصت الفقرتين الأولى والثالثة من المادة المذكورة على مايلي: "١. عمل اللجان عاماً... ٣. في نهاية كل إجتماع، يتم نشر تقرير يحدد العمل والأصوات للجنة والخطابات التي أقيمت أمامها. عند التعامل مع الإجتماعات المخصصة لفحص النص، قد يتم تضمين هذه التقارير في التقرير."^(٢).

^١ المادة /٣٤/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م: "جلسات اللجان وأعمالها ومحاضرها ووقائع المناقشة والتصويت سرية ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك".
المادة /٣٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م: " لكل نائب حق حضور جلسات اللجان ولو لم يكن عضواً فيها وله أن يناقش المواضيع المطروحة على البحث وان يبدي رأيه وان يتقدم باقتراحات وتعديلات كسائر أعضاء اللجنة غير انه لا يحق له الاشتراك في التصويت."

² Article 46/1-3 of Règlement de l'Assemblée nationale de France

1 - Les travaux des commissions sont publics.

3 - À l'issue de chaque réunion, un compte rendu est publié, faisant état des travaux et des votes de la commission, ainsi que des interventions

نلاحظ التشابه الكبير بين النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني مع النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري فيما يتعلق بسرية إجتماعات اللجان، كما سمح كلا النظامين الداخليين لأي عضو من أعضاء المجلس حضور إجتماعات اللجان وإبداء الرأي والإشتراك بالمناقشات ولو لم يكن عضواً في اللجنة ولكن مع حرمانه من حق التصويت، كما أباح كلا النظامين الداخليين للجنة التخلي عن سرية جلساتها في حال قررت خلاف ذلك أي تصبح الجلسة علنية في حال موافقة اللجنة. وذلك على خلاف النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية الذي فرض نشر تقارير بإجتماعات اللجان والخطابات التي أقيمت أماها والتصويت الذي تم فيها وكل ما يخص عملها.

ويرى الباحث أن الأسلوب الفرنسي في نشر تقارير وإجتماعات اللجان والتصويت وغيره فيما يخص عمل اللجان هو الأفضل برغم ما يحمله من بعض السلبيات مثل إحراج بعض الأعضاء وعدم قدرتهم على التعبير عن آرائهم تفادياً لعلم ناخبهم بوجهة نظرهم التي قد لا تتوافق مع المصالح الضيقة للناخبين، إلا أن ما يحمله نشر هذه الإجتماعات والنقاشات من شفافية ووضوح، وكونه وسيلة ضغط على أعضاء المجلس التشريعي كي لا يحدوا عن الصواب، لا يمكن إغفاله وهو مهم جداً في العمل البرلماني عموماً وعمل اللجان خصوصاً.

prononcées devant elle. Lorsqu'ils portent sur des réunions consacrées à l'examen d'un texte, ces comptes rendus peuvent être intégrés au rapport.

الفرع السادس: اللجان الفرعية وإختصاصها:

إن تنوع اللجان وكبر حجمها وأهمية إختصاصاتها قد يؤدي لنوع من التنافس والصراع، وهنا لابد من إيجاد وسائل لتنسيق عمل اللجان، ومن هذه الوسائل تقسيم العمل المعقد إلى مجموعة من الأجزاء تختص بكل جزء لجنة من اللجان كما هو الحال في الكونغرس الأمريكي، أو تشكيل لجان فرعية فيما بين اللجان المتعددة كما في البرلمان البولندي، وهناك حل ثالث يتمثل في السماح للجان كافة بتقديم تقرير بتوصياتها للجنة الرئيسية كما في البرلمان السويدي^(١).

وقد تضمنت المادة /٧٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م الأخذ بخيار تشكيل اللجان الفرعية ولكن ضمن اللجنة ذاتها وليس فيما بين اللجان أي تشكل لجنة فرعية من بين أعضاء اللجنة ذاتها^(٢). وتضمنت المادة رقم /٦٩/ حالة الخلاف على الإختصاص فيما بين لجان المجلس وحل الخلاف، حيث يحال الموضوع هنا لرئيس المجلس الذي يعرضه بدوره على مكتب المجلس للبت فيه^(٣).

^١ Lawrence, op.cit P.84.

^٢ المادة /٧٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م: " لكل لجنة عند بحث موضوع معروض عليها أن تحيله كله أو بعضه إلى عضو أو أكثر من اعضائها، أو ان تشكل لجنة فرعية من بينهم لدراسته وتقديم تقرير عنه".

^٣ المادة /٦٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م: " لكل لجنة أن تعترض لدى رئيس المجلس على إحالة موضوع ترى أنه يدخل في اختصاصها وإحيل إلى لجنة أخرى، أو

وقد نص أيضاً النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م في المادة /٩٥/ على حالة الخلاف على الإختصاص حيث تقدم اللجنة تقريرها لرئيس المجلس الذي يقرر بدوره النقل^(١).

نلاحظ أن الفرق بين النظامين الداخليين لمجلس الشعب السوري القديم لعام ١٩٧٤م والجديد لعام ٢٠١٧م حيث لم يتطرق النظام الداخلي القديم لموضوع تشكيل اللجان الفرعية لا ضمن اللجنة ذاتها ولا حتى فيما بين اللجان في حين أن النظام الداخلي الجديد تطرق لتشكيل لجنة فرعية من بين أعضاء اللجنة ذاتها وذلك لدراسة موضوع معين وتقديم تقرير عنه، أما في موضوع إختصاص اللجان وحالة عدم إختصاص اللجنة بموضوع أحيل إليها وهو من إختصاص لجنة أخرى أو موضوع أحيل للجنة أخرى وهو من إختصاصها فهناك شبه تطابق بين النظامين الداخليين، حيث أحال كلاهما الموضوع لرئيس المجلس مع فارق بسيط أضافه النظام الداخلي الجديد هو أن رئيس المجلس يعرض الموضوع على مكتب المجلس للبت فيه وتقرير اللجنة المختصة من بينها. ويرى الباحث أن إضافة اللجان الفرعية في النظام

على إحالة موضوع إليها ترى أنه لا يدخل في اختصاصها، ويعرض رئيس المجلس الموضوع على مكتب المجلس للبت فيه".

^١ المادة /٩٥/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م: " إذا رأت إحدى اللجان أن المشروع أو الاقتراح أو الموضوع الذي أحيل إليها داخل في اختصاص لجنة أخرى فلها أن تطلب نقله إلى تلك اللجنة وكما يجوز لإحدى اللجان أن تطلب أن ينقل إليها أي مشروع أو اقتراح أو موضوع محال في الأصل إلى لجنة أخرى إذا اعتبرته داخلياً في اختصاصها لتبدي رأيها فيه وتقدم عنه تقريراً ورئيس المجلس هو الذي يقرر النقل".

الداخلي الجديد هي إضافة موفقة وتعديل كان لابد منه لحسن سير العمل وتركيز العمل بشكل أفضل. كما أنه يعتبر تحسين للعمل جعل الفصل في موضوع اللجنة المختصة مرتبط بمكتب المجلس ككل وليس شخص رئيس المجلس ليقرر بشكل فردي وهو ما يغني ويفعل العمل الجماعي والنقاش البناء.

وتضمنت أيضاً المادة /١٤٢/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الأخذ بخيار اللجان الفرعية وذلك بتعيين لجنة فرعية من أعضاء اللجنة ذاتها لإستقصاء الحقائق في قضية معينة، وأشارت المادة /٣٩/ من ذات النظام الداخلي إلى أنه في حال كان المشروع يدخل في إختصاص أكثر من لجنة فلرئيس المجلس أن يدعو اللجان المختصة إلى إجتماع مشترك برئاسته وفي حال درس الموضوع في أكثر من لجنة وكان هناك تباين في النصوص المقترحة وجب إجتماع اللجان المختصة بلجنة واحدة مشتركة برئاسة رئيس المجلس أو نائبه لإعادة الدرس ووضع تقرير موحد^(١).

^١ المادة /١٤٢/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م: " يحق للجان أن تعين لجنة فرعية من أعضائها لإستقصاء الحقائق في قضية معينة. وفي حال إمتناع الإدارة المختصة عن توفير المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية ترفع هذه الأخيرة تقريراً بالأمر إلى اللجنة التي انتدبتها، التي تقوم بدورها بطلب تعيين لجنة تحقيق برلمانية من الهيئة العامة." المادة /٣٩/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م: "إذا كان المشروع أو الإقتراح يدخل في إختصاص أكثر من لجنة فلرئيس المجلس أن يدعو اللجان المختصة إلى إجتماع مشترك برئاسته أما إذا كانت كل لجنة قد درسته على حدى ورأت الرئاسة تبايناً في النصوص المقترحة قد تؤدي إلى تعقيد في المناقشة والتصويت في الهيئة العامة، وجب إجتماع اللجان المختصة بلجنة واحدة مشتركة برئاسة رئيس المجلس أو نائبه لإعادة الدرس ووضع تقرير موحد. ولرئيس المجلس أن

كما نص النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية على تشكيل اللجان الخاصة لدراسة مشاريع أو إقتراحات القوانين وذلك في المادة /٣٠/ منه التي جاءت بناءً على المادة /٤٣/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م^(١). حيث نصت المادة /٣٠/: "١. تشكل اللجان الخاصة لفحص المشاريع والمقترحات، عملاً بالمادة ٤٣ من الدستور..."^(٢). وحددت المادة /٣٣/ من ذات النظام الداخلي عدد أعضاء هذه اللجنة بسبعين عضو واشترط ألا يكون أكثر من أربعة وثلاثين عضواً منهم من أعضاء اللجان الدائمة وقت تكوين اللجنة الخاصة: "١. يجب أن يكون عدد أعضاء اللجان الخاصة سبعين عضواً يعينون وفق التمثيل النسبي للجماعات وفقاً للإجراء المنصوص عليه في المادة ٣٤. ولا يجوز أن تضم اللجان الخاصة أكثر من أربعة وثلاثين عضواً ينتمون

يعرض أي موضوع على اللجان المشتركة عفواً أو بناءً على طلب خمسة نواب على الأقل، وللجان وضع الإقتراحات وإصدار التوصيات اللازمة."

¹ **Article 43** of Constitution française

Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet.

² **Article 30/1** of Règlement de l'Assemblée nationale de France

1 . Les commissions spéciales sont constituées, en application de l'article 43 de la Constitution et sous réserve de la loi organique relative aux lois de finances, à l'initiative soit du Gouvernement, soit de l'Assemblée, pour l'examen des projets et propositions.

وقت تكوينهم، إلى نفس اللجنة الدائمة..."^(١). بينما تضمن نظام مجلس الشيوخ الفرنسي النص على تشكيل لجان خاصة وتكون مؤلفة من ٣٧/ عضواً من أعضائه^(٢).

يتضح أن كل من النظام الداخلي لكل من مجلس النواب اللبناني ومجلس الشعب السوري قد أخذ بخيار اللجان الفرعية التي تتشكل من أعضاء اللجنة ذاتها وذلك لأداء مهمة معينة أو معالجة موضوع معين وتعود بنتيجة عملها إلى اللجنة الرئيسية التي تشكلت منها اللجنة الفرعية. ويختلف النظامين الداخليين في موضوع الإختصاص ففي حين أن النظام الداخلي السوري ترك لمكتب المجلس تقرير اللجنة المختصة في حال التنازع على الإختصاص فيما بين اللجان سواء سلباً بعدم إختصاص أي منها أو إيجاباً بإختصاص أكثر من لجنة بذات الموضوع، نرى أن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد عالج مشكلة الإختصاص عبر دعوة رئيس المجلس للجان

¹ Article 33/1 of Règlement de l'Assemblée nationale de France

1 – L'effectif des commissions spéciales est égal à soixante-dix membres désignés à la représentation proportionnelle des groupes suivant la procédure prévue à l'article 34. Les commissions spéciales ne peuvent comprendre plus de trente-quatre membres appartenant, lors de leur constitution, à une même commission permanente.

² Article 16/1 OF RÈGLEMENT DU SENAT DE FRANCE

1. Les commissions permanentes sont saisies par les soins du Président du Sénat de tous les projets ou propositions entrant dans leur compétence, ainsi que des pièces et documents qui s'y rapportent, sauf dans les cas où le Gouvernement demande le renvoi à une commission spécialement désignée pour leur examen.

المختصة بالموضوع المتنازع عليه إلى إجتماع مشترك برئاسته وفي حال كان ذلك يؤدي إلى تعقيد وتباين في النصوص والآراء تجتمع اللجان المختصة بلجنة واحدة مشتركة برئاسة رئيس المجلس أو نائبه لإعادة الدرس ووضع تقرير موحد أي أن البرلمان اللبناني أخذ بخيار اللجان الفرعية واللجان المشتركة فيما بين اللجان، في حين أن مجلس الشعب السوري أخذ فقط بخيار اللجان الفرعية المشكلة من أعضاء اللجنة ذاتها. وكذلك الأمر بالنسبة للجمعية الوطنية الفرنسية التي أخذت بخيار اللجان الخاصة لدراسة مشاريع أو إقتراحات القوانين والتي تتكون من المجموعات المكونة للجمعية ومن لجانها الدائمة وهي مكونة من ٧٠ / عضواً على ألا يزيد عدد أعضاء اللجنة الدائمة فيها عن ٣٤ / عضواً. ومجلس الشيوخ الفرنسي على ألا يزيد عدد أعضاء اللجنة عن ٣٧ / عضواً.

ويرى الباحث أن النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لم يكن موفقاً في حل مشكلة تنازع الاختصاص فكان من الأفضل في حالة التنازع دعوة اللجان المتنازعة لإجتماع مشترك برئاسة رئيس المجلس وبحث موضوع الاختصاص وإتخاذ قرار بشأنه بحضور كافة أعضاء هذه اللجان وليس ترك الموضوع لمكتب المجلس ليقرر بشكل مستقل من هي اللجنة المختصة في موضوع معين.

ولا بد لنا ونحن بصدد الكلام عن جهاز اللجان البرلمانية من الإشارة لتأثير الأحزاب السياسية على تركيبة العضوية في اللجان الدائمة، حيث تعكس العضوية في هذه اللجان القوة المختلفة للأحزاب الممثلة في المجلس النيابي

ككل، فعلى سبيل المثال يحكم مبدأ التوازن والتمثيل الحزبي عملية توزيع العضوية في اللجان البرلمانية في البرلمان الألماني والفرنسي، والولايات المتحدة الأمريكية حيث تحكم المساندة الانتخابية للأحزاب عملية التعيين في اللجان. وفي فرنسا لا يجوز للأحزاب الصغيرة أن تمثل في اللجان فلكي يتم تمثيل أي حزب من الأحزاب في اللجان يجب أن يحصل على ٢٠ مقعداً على الأقل من مقاعد الجمعية الوطنية. وعلى عكس ذلك يجري العمل في البرلمان البرتغالي حيث يمثل الأحزاب الصغيرة عضو واحد في لجنة واحدة من بين كل ثلاث لجان، وفي السلفادور أيضاً تأخذ الأحزاب الصغيرة مقعداً واحداً في كل لجنة من لجان المجلس النيابي لديها، وإذا كان لهذه الأحزاب عضو واحد فقط في المجلس فهذا العضو نفسه يمثلها في كل اللجان الموجودة في المجلس^(١).

وتختلف المجالس النيابية في توزيع رئاسة اللجان بين الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان ففي الكونغرس الأمريكي يتولى حزب الأغلبية رئاسة جميع اللجان التابعة للكونغرس، أما البرلمان الألماني فيتم توزيع رئاسة اللجان على حسب عدد المقاعد التي يحوزها كل حزب، أما البرلمان البريطاني فيتولى حزب الأغلبية رئاسة جميع اللجان الموجودة عدا لجنة الحسابات العامة^(٢).

نلاحظ بذلك أهمية اللجان البرلمانية بالنسبة للأحزاب السياسية، حيث تحرص هذه الأحزاب على السيطرة على اللجان عن طريق العضوية فيها،

^١ Lawrence, op. cit P. 82

^٢ د. جابر عوض، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية (مترجم)، الجمعية المصرية لنشر

المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة ١٩٩٦، ص ١٥٨

وكذلك عن طريق رئاسة هذه اللجان وبذلك تضمن السيطرة على العمل
البرلماني بجميع أشكاله ومراحله، باعتبار أن هذه اللجان هي قلب العمل
البرلماني فيما يتعلق باختصاص كل منها.

المبحث الثاني

إحالة الموازنة للجنة ومهامها

إن البرلمانات في الديمقراطيات الحديثة تقوم بممارسة وظيفتين رئيسيتين، الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية على الجهاز الحكومي. كما أن تغير الحياة السياسية في العالم بشكل عام بات يتوجب معه الإهتمام بدراسة وتفعيل العمل البرلماني ليس فقط باعتباره قضية محورية، وإنما لكونه أصبح مسألة ضرورية ومطلباً موضوعياً لعملية التحول الديمقراطي، لذلك كانت الرقابة المالية تشكل الشغل الشاغل لكل الدول وبكافة العصور بدءاً من الحضارات القديمة، ونجد ذلك ماثلاً في قانون حمورابي مروراً بالعصور الوسطى والحضارة العربية، وإذا ما تمعنا في الفكر الإسلامي وما كانت عليه الرقابة المالية يمكن أن نلاحظ أنه كان هناك اهتماماً واضحاً بالرقابة بصورة عامة والرقابة المالية أو الرقابة التشريعية على وجه الخصوص (كان يطلق على الرقابة التشريعية في العصر الإسلامي بالرقابة الشعبية)^(١). وبعد قيام أول نظام برلماني حديث تتويجاً لنضال الشعب البريطاني من أجل الحقوق والحريات، على امتداد مراحل تاريخية طويلة، تحملت الحكومة فيه مسؤولياتها أمام البرلمان، وتحديداً أمام المجلس المنتخب، أي مجلس العموم كونه يمثل الإرادة العامة^(٢)، حيث كان للصراعات الاجتماعية في بريطانيا أثرها في نهوض المؤسسة البرلمانية

(١) للمزيد راجع، عناية غازي، المالية العامة - النظام المالي الإسلامي، ط١، بيروت، دار الجيل، ١٩٩٠م، ص ٧٨٢.

(٢) ضاهر، عدنان محسن، وغنام رياض، الرقابة البرلمانية من منظور لبناني وعربي ودولي، ط١، بيروت، دار بلال، ٢٠١٠م، ص ٩.

وتطورها الرقابي، حيث تم التعاون بين الطبقة الأرستقراطية ورجال الكنيسة لإجبار الملك جون التوقيع على وثيقة العهد الاعظم "المagna charta" الشهيرة خلال عام ١٢١٥م^(١)، والتي اعتبرت أهم وثيقة شرعية في تاريخ الديمقراطية والقاعدة الأساس في حياة بريطانيا البرلمانية ومن ثم في العالم أجمع، وقد ساهمت في الحد من سلطات الملوك المطلقة في فرض الضرائب على المواطنين والتصرف العشوائي بها، وسادت فكرة دولة القانون والتعهدات مقابل فكرة الحكم المطلق التي كانت سائدة حينها^(٢). فالقوانين المالية وعلى رأسها الموازنة العامة للدولة تتمتع بخصوصية لجهة إجراءات إقرارها وذلك لعدة اعتبارات منها التاريخية ومنها تعقيد المسائل المالية بالإضافة لكونها ذات أهمية بالغة وبالتالي يجب أن يكون للموازنة إجراءات خاصة عند إقرارها^(٣).

إن الركيزة الأساسية في الرقابة المالية للمجالس التشريعية هي عملية إقرار الموازنة العامة، وهذه الرقابة لا تتوقف عند اعتماد الموازنة بل تتعداها خلال عملية التنفيذ وبعد التنفيذ أيضاً من خلال قانون قطع الحساب، وقد اختلفت الآراء حول تحديد نشأة فكرة الموازنة العامة في العصر الحديث، فيرى البعض أن فكرة الموازنة العامة في العصر الحديث ظهرت في جمهوريات البندقية

^١ عبد السلام، سامي، آلية حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ٢٠١٠م، ص ١٢٠.

⁽²⁾ Crick Bernard, Democracy, A very short introduction, Oxford University, Press, 2002, p.39.

^٢ عبد السلام، سامي، آلية حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص ١٢٠.

وجنوا وفلورنسا في ايطاليا، بينما يرى آخرون أن فكرة الموازنة العامة في العصر الحديث ظهرت عند **الجرمانيين**، لأنهم منحوا شعوبهم حق إقرار الموازنة إنطلاقاً من مبدأ السيادة الشعبية^(١). لكن أغلب الفقهاء يذهبون إلى أن فكرة الموازنة العامة بمفهومها الحديث يعود تاريخ ميلادها إلى ثورة ١٦٨٨م في **إنكلترا**، وثورة ١٧٨٩م في **فرنسا** وبعد ذلك انتقلت مبادئها إلى بقية الدول الحديثة^(٢).

كانت لدى **فرنسا** هيئة شبه نيابية مؤلفة من الأشراف ورجال الكنيسة وأهل المدن تتمتع بحق الموافقة على الضرائب وتراقب حصيلتها خلال القرن الرابع عشر، مما يدل على أن مبادئ الموازنة استقرت في فرنسا قبل إنكلترا إلا أن ما منع استمرار هذه الهيئة ممارسة الرقابة على حصيلة الضرائب والموافقة على فرضها هي قوة الملوك وسيطرتهم التي أجبرت هذه الهيئة على التنازل عن حقها لهم وقد بقيت سيطرة الملوك وحريرتهم المطلقة في جباية الضرائب، واستعمال حصيلتها زمناً طويلاً^(٣). لقد مرت فرنسا بالمراحل نفسها تقريباً التي مرت بها إنكلترا مع بعض الاختلافات البسيطة، إذ كان المبدأ المسلم لدى الفرنسيين أن تحول النفقات العامة بإيرادات الدومين الملكي ولا يستعان بالضرائب إلا استثناء وبصفة مؤقتة ويشترط لجواز هذه الجباية موافقة الهيئة

^١ د. عواضة، حسن ، المالية العامة، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٣م، ص ٢٨.

^٢ العمري، هشام محمد صفوت، اقتصاديات المالية العامة والسياسية العامة، ج ٢، الطبعة الثانية، منقحة، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، ١٩٨٨م، ص ٣٠٧.

^٣ د. العربي، محمد عبد الله ، ميزانية الدولة، مطبعة المعارف، بغداد، العراق، ١٩٥٤م، ص ٩.

التشريعية المذكورة. وقد تم التنازل عن هذا المبدأ اكراما للملك آنذاك لما حققه من انتصار على انكلترا، فاصبح الملك يدعو البرلمان من وقت لآخر كي يصدر موافقته على جباية الضرائب حتى تنال قبول الشعب واستمر هذا الوضع حتى قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م، فأقرت الدساتير المتعاقبة حق المجالس النيابية في مناقشة النفقات العامة ومن ثم حق الإعتماد السنوي للضرائب والنفقات العامة^(١). مما تقدم يتضح أن انكلترا وفرنسا هما الأصلان اللذان انبثقت منهما الموازنة العامة للدولة فمن انكلترا وفرنسا ظهرت القواعد الأساسية والمبادئ الأولية التي تقوم عليها الموازنة بمفهومها الحديث وعن طريق هاتين الدولتين انتقلت فكرة الموازنة الحديثة إلى بقية دول العالم.

تختلف إجراءات برلمانات الدول فيما يتعلق بالموازنة العامة، فمن حيث بدء مناقشة مشروع الموازنة بعض الدول منها فرنسا ومصر وسورية تقدم مناقشة النفقات على الإيرادات، بينما هناك دول أخرى كبلجيكا تبدأ بمناقشة وتحديد الإيرادات، ونجد دولاً أخرى كانكلترا تناقش النفقات والإيرادات في آن واحد. أما من حيث مجرى المناقشة ففي انكلترا مثلاً تجري قراءة مشروع الموازنة بثلاث قراءات: الأولى والثانية أمام المجلس منعقدًا على هيئة لجنة عموم المجلس للمصروفات، والثالثة أمام المجلس منعقدًا في جلسته العادية للمناقشة فيما سبق أن وافق عليه اجتماعه كلجنة. إلا أن هناك نفقات ثابتة لا تناقش إلا بصورة سطحية كنفقات البلاط والدين العام والقضاء وغيرها لأن

^١ الزهاوي، سيروان عدنان ميرزا، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة

الاعلامية في مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠٠٨م، ص ١٨.

قوانينها تسري دائماً حتى تعديلها أو إلغائها. وفي مجلس العموم البريطاني لا يتكلم عادة إلا زعماء الأحزاب أو من يفوضونهم بالكلام وهم على الغالب يحددون لهم النواحي التي يجب أن يناقشوها. وهذا الأسلوب الناجم عن قوة الأحزاب الانكليزية وحسن تنظيمها يوفر كثيراً من الوقت وكثيراً من الجدل العقيم الذي يثيره عادة نواب ليس لهم خبرة وإطلاع في الأمور المالية.

أما في فرنسا فالأمر على العكس من ذلك، فللنواب كل الحرية في الكلام ضمن الضوابط العامة وحين تعرض الموازنة على المجلس الفرنسي يتناولها نواب الحكومة بالبحث الطويل مؤيدين أو معارضين ثم بعد الإنتهاء من قبولها بشكلها الاجمالي ينتقلون لقراءتها التفصيلية. وليس في فرنسا سوى قراءة واحدة للموازنة يصوتون بعدها بالاقتراع العلني. ولكن هذه القراءة الواحدة تأخذ من الوقت أكثر مما تأخذ القراءات المتعددة في الدول الأخرى لكثرة ما يتناقش النواب ويتجادلون بالقول. وليس لمناقشة الموازنة عندهم مدة محدودة ولكن المهم ان تصدق قبل بدء السنة المالية.

أما في الولايات المتحدة الامريكية فمجلس النواب يجتمع بشكل لجنة يرأسها أحد النواب فتقرأ فصول الموازنة ثم يسمح للنواب بالكلام حول المشروع على أن لا يتجاوز كلام أحدهم خمس دقائق فقط ثم يجتمع المجلس بصفته القانونية وتقرأ فصول ومواد الموازنة ثم يسمح للنواب بالكلام ولرئيس المجلس الحق بإنهاء المناقشة في أي وقت حتى ولو أثناء الكلام ولكن يسمح للنواب الذين لم ينتهوا من كلامهم أو الذين لم يسمح لهم الوقت بذلك بنشر خطبهم المفصلة في الجريدة الرسمية.

أما من حيث أسلوب التصويت تختلف الدول في طريقة الاقتراع على الموازنة فبعض المجالس النيابية تجري الاقتراع بصورة علنية وذلك يكون برفع الاصبع أو الوقوف أو بذكر الاسم. ويذهب فريقاً آخر إلى أن الأصوات يجب أن تكون سرية لأن هذه الطريقة تمكن الأعضاء من رفض الإعتمادات المالية المرصدة للموازنة العامة والتي لا يؤمنون بضرورتها إلا أنهم يخشون عاقبة رفضها في إثارة سخط الناخبين وعدم استغلال خصومهم هذا السخط في الإنتخابات المقبلة. وفريق آخر يذهب إلى أن الأمم الديمقراطية يجب ألا تقر طريقة التصويت السري وإنما يجب على كل نائب أن تكون لديه الشجاعة في تحمل تبعه آرائه. وهذا الرأي هو الراجح ذلك أن العوامل الاعتبارية يجب ألا تؤثر في النواب وهم من أولتهم الأمة ثقافتها ليسعوا وراء المصلحة العامة ولو أدى إلى غضب الحكومة، فضلاً عن أن التصويت السري له محاذير أخرى منها أن مشروع الموازنة قد لا يجيزه أكثرية الأصوات فيفشل ويرد الأمر الذي يؤدي غالباً إلى أزمة سياسية تتخبط بها البلاد دون أن يعلم الناس من كان السبب وراءها، إذ يستطيع كل نائب أن يتصل من تبعه التصويت ضد الموازنة ويرمي بها غيره. من الناحية السياسية معنى رفض مشروع الموازنة هو عدم ثقة مجلس النواب بالحكومة ولذلك يجب أن يستقيل الوزير الذي رفض المجلس موازنة وزارته أو تستقيل الوزارة بأكملها إذا رفض المجلس الموازنة بأكملها. وقد استخدم البرلمان حقه في رفض الموازنة العامة في كثير من الدول فمثلاً في فرنسا استعمل مجلس الشيوخ الفرنسي حقه في عام ١٨٩٦م برفضه إعتمادات إضافية لحملة جزيرة مدغشقر لإجبار الوزارة غير الحائز على ثقته على الإستقالة وهو الذي وافق على تلك الإعتمادات نفسها عند ما طلبتها

الوزارة الجديدة. وفي عام ١٩٣٨ استعمل هذا الحق بقصد إحراج الوزارة القائمة حينها وأرغمها على الإستقالة.

وفي انكلترا ردت الموازنة عام ١٧٨٣م عندما عزل الملك رئيس الوزراء (اورتلاند) وعين (وليم بيت) بدلاً عنه فتحزب مجلس العموم لرئيس الوزراء المعزول ورد الموازنة التي قدمها رئيس الوزراء الجديد فكان على الوزارة أن تستقيل وتشكل وزارة أخرى، إلا أن الملك اغتاض من مقاومة النواب فقام بحل المجلس وأمر بإجراء إنتخابات جديدة وقام (وليم بيت) بإدارة الأمور بالمخصصات الثابتة التي لا تحتاج إلى الموافقة السنوية إلى أن تم تشكيل المجلس الجديد بعد بضعة شهور، وقد أسفرت الإنتخابات عن مجيء أغلبية مؤيدة لوزارة (وليم بيت) فوقفت إلى جانبه ووافق المجلس على الموازنة وأجاز إجراءاته السابقة. وفي سورية فانه لم يسبق وأن رفض مشروع الموازنة برمته كما لم يسبق أن استقالت وزارة بكاملها أو أحد وزرائها بسبب رفض الموازنة أو قسم منها والسبب في ذلك ان الحكومة القائمة تجد دوماً وفي كل مجلس نيابي عدداً كافياً من النواب الذين ينتمون لأحزاب الجبهة الوطنية التقدمية يصوتون معها على المشروع المقدم ويحولون دون أي إحتمال للرفض.

وليس في الدستور اللبناني أي نص يتعلق برفض الموازنة كما أنه لم يحدث في تاريخ لبنان أن رفض المجلس الموازنة. ووسيلة الحكومة لضمان الأكثرية إلى جانب مشروعها هي إرضاء رغبات النواب ومصالحهم الإنتخابية كما أنها تتفق مع اللجنة المالية على مشروع موحد في أكثر الاحيان مما يجعل اللجنة المالية تقف إلى جانبها لدى المناقشة. وفي تركيا رفض مجلس النواب التركي

مشروع الموازنة عام ١٩٧٠م مما اضطر (ديمريل) رئيس الحكومة إلى تقديم إستقالة حكومته وأعاد تأليفها بعد ذلك مستغنيا عن خدمات وزير ماليته. وهناك بلدان تحظر دساتيرها على البرلمان طرح الثقة بالحكومة أثناء درس الموازنة والاقتراع عليها. والغاية من ذلك منع إسقاط الحكومة في الوقت الذي تكون فيه الموازنة موضوع درس ومناقشة. وفي بعض الدول تكون للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة يجوز للحكومة في حال رفض الموازنة وإصرار المجلس على رأيه أن تنفذ الموازنة على مسؤوليتها وأن تحل البرلمان وتعتمد إلى إجراء إنتخابات جديدة^(١).

يتضح مما سبق أن البرلمانات تقوم بالمهام الموكلة إليها عبر مجموعة من الإجراءات، كما تقوم من خلال لجانها بدراسة ما يدخل في إختصاصها وتعتبر لجنة الموازنة من أهم هذه اللجان ويمر مشروع الموازنة العامة في البرلمان بعدة مراحل قبل وصوله إلى هذه اللجنة، وهو ما سنبحثه بالتفصيل عبر دراسة دورة حياة الموازنة في المطلب الأول بالإضافة إلى مهام لجنة الموازنة وذلك في المطلب الثاني.

^{١١} عبد الحميد، دانية ماجد، إقرار الموازنة العامة، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ١.

المطلب الأول: دورة حياة الموازنة في البرلمان:

إن فحص البرلمان للموازنة وتدقيق وإقرارها يعتبر من أعظم المهام الملقة على عاتقه، حيث يعتبر التحكم بالنفقات من أبرز صلاحيات البرلمانات في الأنظمة الديمقراطية، بمعنى آخر يتوجب على البرلمان أن يحرص على سلامة تدابير الإيرادات والنفقات التي تصرح بها الحكومة، وعلى موائمتها قدر الإمكان لحاجات المواطنين بالنظر إلى الموارد المتاحة. ويعتبر دور البرلمان أساسياً خلال المرحلة التي ينظر فيها البرلمان في مشاريع نفقات الحكومة وإيراداتها. فيمكن أن يصادق البرلمان على الموازنة أو يردّها كما يمكنه أن يعدلها. ويمكنه في بعض الأحيان أن يستبدل موازنة الحكومة بموازنة من إعداده، حيث أن أثر البرلمان الفعلي على مشاريع موازنة السلطة التنفيذية يختلف من دولة إلى أخرى، وخاصة صلاحية تعديل الموازنة وعملية التدقيق البرلماني والتأثير في سياسة الموازنة. في اليمن قد يضطر مجلس النواب وفقاً لحقوقه الدستورية والقانونية إلى الموافقة على الموازنة العامة كما هي، فهو قد يعترض عليها أو يطلب تعديلها ولا تستجيب الحكومة لمطالبه في تعديل الموازنة، فيتأخر العمل بالموازنة الجديدة، ويستمر العمل بالموازنة القديمة خلال السنة الجديدة، وهو أمر لا يمكن أن يطول، فسيجد البرلمان نفسه مضطراً إلى الموافقة على الموازنة العامة الجديدة^(١).

^١ محمد الجبلي، نادبة إسماعيل، الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة عدن، اليمن، ٢٠٠٨م، ص ١٦٦.

وتتم الموازنة بمحطات عدة داخل البرلمان، ترافقها قراءات ونقاشات متعددة، وتتمحور هذه النقاشات عادة حول توجهات الموازنة العامة، وتسمح بنوع من الدعاية للحكومة والمعارضة في آن معاً، فتقتنص الحكومة الفرصة لتثبيت سياستها وإقرار برامجها، بينما تلتفت المعارضة إلى ما تعتبره ثغرات حكومية، وتقدم حلولاً خاصة بها. ففي سورية مثلاً بعد وصول مشروع الموازنة إلى مجلس الشعب تتقدم الحكومة ببيانها حول مشروع الموازنة ويبدأ وزير المالية بتلاوة خطاب الموازنة مبيناً السياسة المالية للحكومة^(١). وفي بعض الأحيان قد لا يتمحور النقاش حول الموازنة، بل تتعد المناقشات المفصلة لأرقام الموازنة في جماعات صغيرة على مستوى اللجان وفي غياب أي مراسيم سياسية.

لقد أدرك عدد من البرلمانات أهمية العمل داخل اللجنة المالية المختصة، ويبدو أن تدخل اللجنة المالية أو لجنة المال والموازنة، في عملية الموازنة ينمو في كل مكان. حيث إن الموازنة العامة تكتب من جانب الحكومة ومجرد سردها على السلطة التشريعية لا يُمكن الأعضاء من تحليلها بشكل جيد وتدقيقها، ومن ثم يأتي دور لجنة الموازنة لتعرضها بصورة مفهومة لأعضاء

^١ العموري محمد رسول، الرقابة المالية العليا ومدى حاجة القطر العربي السوري إلى هيئة رقابة مالية ذات طابع قضائي، رسالة دكتوراه، دمشق، جامعة دمشق، ٢٠٠٣م، ص ٥٢٠.

المجلس^(١). ولكن الساحة لا تخلو من بعض الدول التي لا تنشط فيها اللجان كفاية في هذا الصدد.

في الهيئات التشريعية ثنائية المجلس، من النادر أن يمارس كلا المجلسين سلطات متساوية فيما يتعلق بالموازنة العامة، على الرغم من توزيع الأدوار بين المجلسين لكن أغلب الدول تمنح المجلس الأول (مجلس النواب أو مجلس العموم) الدور الحاسم في صنع القرار فيما يتعلق بالموازنة^(٢)، ويبدو أن هذا الدور مستمد من النشوء التاريخي عبر الانتخاب الشعبي للمجلس الأول بوصفه كيان قادر على إعطاء موافقة الشعب على الضريبة، أما المجلس الثاني أي مجلس الشيوخ أو مجلس اللوردات (مثل لوك راجيا في الهند) فلا يتجاوز قرارات المجلس الأول أو يقوم بتعديلات فيما يتعلق بالموازنة، بما في ذلك هذه المجالس في كل من فرنسا والمملكة المتحدة وكندا حيث لا تستطيع تعديل أو رفض القوانين المتعلقة بالأموال^(٣)، ونذكر اليابان كمثال حيث يكون لدى مجلس اللوردات أو الأعيان مدة /٤٠/ يوم لمناقشة الموازنة، في حين أن المجلس الثاني لديه /٢٠/ يوم فقط، فإذا لم تتوصل الهيئات في النهاية إلى إتفاق أو يتصرف المجلس الثاني خلال /٣٠/ يوم بعد موافقة البرلمان، تصبح

^١ أ. د. السيد، سامي، كيف نقرأ مشروع الموازنة: الآثار الاجتماعية للموازنة العامة للدولة، ورقة بحثية مقدمة إلى المنظمة العربية للتنمية الإدارية جامعة الدول العربية- المؤتمر العربي الأول لإدارة المجالس الوطنية التشريعية / الشورى، القاهرة، ٢٠٠٥م، ص ٤ .

^٢ د. السيد، عطا الله احمد السيد، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة كلية الحقوق، ٢٠١٠م، ص ٩٢.

^٣Parliaments of the World, Vol. II. Inter-Parliamentary Union, 1986, p. 792

قرارات مجلس اللوردات أو الأعيان ملزمة، وكذلك الأمر في المكسيك حيث يقوم المجلس الثاني بدور أقل أهمية^(١).

وعلى العكس من ذلك نجد الحال في دول مثل استراليا حيث أن مجلس الشيوخ يقوم بدور أكثر فعالية في عملية مراجعة تفاصيل الموازنة مما يقوم به المجلس الثاني، فتقدم الحكومة سنوياً ثلاث قوانين تخصيص منفصلة ومستقلة للبرلمان تغطي نفقات الحكومة المتكررة والمصاريف الرأسمالية والمصاريف البرلمانية، وقد نشأ نظام القوانين الثلاثة هذا نظراً لكون الدستور يمنع مجلس الشيوخ من إقتراح التعديلات على القوانين التي توزع أو تخصص العائدات السنوية على الخدمات السنوية العادية للحكومة، ومن خلال فصل المصاريف العادية المتكررة يكون مجلس الشيوخ قادراً على تعديل القانونين الثانيين المتعلقين بالتخصيص أو التوزيع، وفي الوقت الذي يقوم البرلمان فيه بدراسة التشريع والنظر فيه يكون مجلس الشيوخ قد أحال نصوصه إلى اللجان لمراجعتها ووضع ملاحظاتها، ولا يوجد تنسيق رئيسي لعملية اللجان في مجلس الشيوخ من قبل لجنة موازنة أو مالية، فبدلاً من تعديل القانون يستطيع مجلس الشيوخ أن يطلب من البرلمان عمل بعض التعديلات عليه ولا يمكن أن يصبح مشروع القانون قانوناً إلا بعد أن يوافق كلا المجلسين على طلبات مجلس الشيوخ، ويستطيع مجلس الشيوخ أيضاً رفض الموافقة على أي مشروع قانون بما في ذلك قانون الموازنة، وقد استخدم مجلس الشيوخ هذه السلطة مرة واحدة

¹Mauro, Frank and Johnson, John, Strengthening the Role of El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos in Mexico's Budget Process, U.S. Agency for International Development Publication, 1998, p. 6.

عام ١٩٧٥م لإجبار الحكومة على الإستقالة عندما واجهت إحتمال نقص في الاموال^(١).

إن نظام الإزدواجية التشريعية (أو نظام الغرفتين أو نظام الثنائية البرلمانية) يسمى اصطلاحا بالبيكاميرالية (Bicameralisme) وهو من أحد أهم مبادئ الأنظمة الدستورية المعاصرة^(٢). في الأنظمة الفيدرالية تعد الإزدواجية التشريعية ضرورة ملحة ذلك أن الدولة الفيدرالية مطالبة بمراعاة جانبين أساسيين، التمثيل النسبي لكل إقليم فيها من جهة، والحفاظ على وحدتها ككتلة واحدة من جهة أخرى، ولذلك تقوم بإنشاء مجلسين أحدهما يراعي الاختلاف والآخر يؤكد على مركزية الدولة والمساواة بين الأعضاء المكونين لها^(٣).

وتشكل بعض البرلمانات لجنة متخصصة في فحص التدابير المتعلقة بالإيرادات، ويوكل فحص النفقات في بعض الأحيان إلى لجنة أخرى. لقد شكّل المجلس الأدنى في ألمانيا أو (Bundestag) لجنة مالية مكلفة فحص

¹ LEGISLATURES AND THE BUDGET PROCESS An International Survey, Legislative Research Series, Prepared by the National Democratic Institute (NDI) for International Affairs with funding from the National Endowment for Democracy, Washington, 2003, p 31

² Barthelemy Josef et Duez Paul, Traité du droit constitutionnel, 5^{eme}ed, Panthian, Assas, Paris, 2004, p 446 .

^٣ حميد، مزياني، عن واقع الإزدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١١م، ص ٥.

الإقتراحات الضريبية، مع تولي لجنة الموازنة مهمة النظر في خطط الإنفاق، أما في مجلس اللوردات في بريطانيا، فلا تتكبد اللجنة المالية الدائمة، إلا على دراسة بعض القوانين المتعلقة بالإيرادات.

لقد أوجدت بعض البرلمانات، لجنة مالية وحيدة مكلفة النظر في مشاريع الإنفاق، ويمكن أن ترفع اللجان القطاعية أو الإدارية توصيات. ولكن هذه التوصيات غير ملزمة للجنة المركزية. ويسمح هذا النظام بتفادي إستمرار طلبات زيادة الإعتمادات الصادرة عن لجان إدارية وخاصة لجان الصحة العامة والتعليم أو النقل، التي تسعى دائماً إلى زيادة نفقات قطاعها، ومن جهة أخرى وعند غياب معلومات اللجان القطاعية، فإن مهارات البرلمانين تبدو مفقودة في هذا المجال، أو حتى عندما تتم غريزة النفقات ذات الصلة. ولكن مشاركة هذه اللجان، لا تسيء حكماً لضبط الموازنة. فهي لا تطرح مشكلة إلا إذا افتقرت اللجان إلى سقف نفقات محدد، وإذا لم تبقيها أي آلية دون الإنفاق الإجمالي. وفي بعض الدول، توافق لجان مالية على سقف عام لمجالات مختلفة من الإنفاق، مع تمتع اللجان القطاعية أو الإدارية بصلاحيات إعداد موازنة الإدارات الواقعة ضمن إختصاصاتها. وتقوم هذه البنية على مستويين للنظر في مشاريع الإنفاق، وهي مطبقة في الجمهورية التشيكية والسويد^(١). وتفيد التجربة بأن هذا النظام يسهل هرمية النفقات، فينهل من دراية الوزارات والإدارات مع فرض إحترام ضوابط الموازنة الدقيقة بفضل أهداف إنفاق عامة.

^١ ظاهر، عدنان محسن، الموازنات العامة في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ابو ظبي، ٢٠٠٨م، ص ١٥٧.

وعلى البرلمانات الحريصة على الفعالية أن تتكئ إلى لجان قوية، حيث ان اللجان البرلمانية شبيهة بغرفة عمليات البرلمان. فهي الصرح الذي يجري فيه البرلمانون نقاشاً معمقاً وتقنياً بعيداً عن الأضواء وعن ضوضاء قاعة الجمعية العامة. ولكن إذا وسم عمل اللجان بالقصور، وجرت معظم المباحثات في قاعة الجمعية العامة، أتى دور البرلمان لجهة الموازنة واهناً.

تختلف مرحلة إقرار الموازنة في البرلمان من بلد إلى آخر كما تختلف مدة هذه المرحلة التشريعية، ففي **الولايات المتحدة** مثلاً يخصص الكونغرس ثمانية أشهر أو أكثر لإعتماد الموازنة بينما لا تتمتع برلمانات أخرى بأكثر من شهر، وتستغرق مراقبة الموازنة وقتاً طويلاً. وبالتالي يمكن الاستنتاج أنه كلما خصص البرلمان وقتاً أكبر لدراسة مشروع الموازنة، كلما ازداد حجم تأثيره. ويستشف من المقارنة بين الدول أن البرلمانات تخصص ثلاثة إلى أربعة أشهر لفحص موازنة الدولة السنوية فحصاً مجدياً. كما أن هناك اختلافاً لجهة الجدول الزمني لهذه المرحلة التشريعية. ففي الماضي كان البرلمان البريطاني يفضل التصويت على المخصصات قرابة انتهاء الدورة لإجبار الكرسي الملكي على استعمال موارده الخاصة قبل أن ينهل من الإيرادات الضريبية. وكانت هذه الخطة تسمح في تلك الحقبة بخفض الضغوط الضريبية، وإجبار الكرسي الملكي على إتباع إدارة صارمة إلى حد معين. واستوحى عدد من الدول التي

اعتمدت أسلوب وستمنستر في الحكم البرلماني، من هذا النهج رغم زوال الظروف التي أدت إلى تطبيقه^(١)

وبشكل عام من الأفضل أن ترفع الموازنة قبل بداية السنة المالية بفترة طويلة ليتم إقرارها في الوقت المرجو. ويجهد معظم البرلمانات خارج الكومنولث لاتباع هذا الأسلوب في ظروف طبيعية. حرصاً على إتخاذ قرارات صائبة لجهة الموازنة، يجب أن تتمتع البرلمانات بالمهلة الكافية وبعملية موازنة تحترم جدولاً زمنياً مناسباً. وتقيد تجارب الدول بضرورة أن يتمتع البرلمان بمهلة ثلاثة إلى أربعة أشهر إذا أراد أن يقر الموازنة استناداً إلى تحليل ومراقبة مجديين. وليست المهلة الممنوحة للبرلمان الشرط الوحيد، فلا بد أيضاً أن ترفع الموازنة قبل انطلاق السنة المالية المعنية بحيث يتمكن البرلمان من إتخاذ قرارات مناسبة ومجدية.

كما تختلف صلاحيات السلطة التشريعية فيما يتعلق بالموازنة العامة من بلد لآخر، وتبعاً لدراسة قامت بها مجلة جنوب أفريقيا للاقتصاد يمكن تقسيم صلاحيات السلطة التشريعية فيما يتعلق بمشروع الموازنة المقدم إليها وفق الجدول التالي^(٢):

^١ نظام أو أسلوب وستمنستر هو نظام برلماني بدأ في المملكة المتحدة. وسمي نسبة لقصر وستمنستر وهو مقر البرلمان البريطاني.

^٢ Krafckik, Warren and Joachim Wehner, Empowering the Representatives, South African Journal of Economics, vol 66(3), 1998. pp. 512-541.

المرحلة	الخصائص أو الصلاحيات	أمثلة
وضع الموازنة	القدرة على تعديل أو رفض مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية والقدرة على صياغة الموازنة.	الولايات المتحدة.
التأثير في الموازنة	القدرة على تعديل أو رفض مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية دون القدرة على صياغة موازنة بديلة.	المانيا، بولندا، الفاين، المجر، الهند.
المصادقة على الموازنة	تفتقر للقدرة على تعديل أو رفض مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية أو صياغة موازنة مستقلة، وهي مقيدة بالموافقة على الموازنة التي وضعت أمامها.	المملكة المتحدة، كندا، جنوب أفريقيا، نامبيا.

وسنبحث فيما يلي دورة حياة الموازنة في كل من سورية ولبنان وفرنسا ومصر على حدى، وذلك وفق الأفرع الأربعة التالية:

الفرع الأول: دورة حياة الموازنة في سورية:

تخضع الموازنة العامة بعد ورودها إلى مجلس الشعب لإقرارها لإجراءات عدة، حيث يرفع مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة للدولة إلى السلطة التشريعية مصحوباً بتقرير وزير المالية قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية

التي تعود لها تلك الموازنة^(١)، ويوزع مشروع قانون الموازنة العامة للدولة مع البيان المالي المتعلق به، ومشروع قطع الحساب الختامي لكل سنة مالية، ومشروع قانون الإعتمادات الإضافية على أعضاء المجلس فور وروده من الوزارة، ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية للمجلس^(٢)، ثم تبدأ مناقشة المشروع بتقديم ملخص عن البيان المالي لوزارة المالية من قبل وزير المالية، ثم يفسح رئيس المجلس للأعضاء مجال الكلام غير المقيد على مجمل مشروع قانون الموازنة لإبداء ملاحظاتهم على المشروع بشكل عام، وبعد انتهاء المناقشة يطرح المشروع على التصويت لإحالته إلى لجنة الموازنة والحسابات لدراسته مع الملاحظات التي أبدت من الأعضاء على المشروع وتقديم تقريرها بشأنه، وتجدر الإشارة هنا أنه في حال رفض المجلس إحالة المشروع إلى اللجنة أعيد إلى الوزارة، وهذا البند تمت إضافته إلى النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م ولم يكن موجوداً في النظام الداخلي القديم لعام ١٩٧٤م^(٣). ولا بد من ذكر أن أول موازنة موحدة للجمهورية السورية صدرت بعد توحيد الدويلات السورية عام ١٩٢٣م دمجت فيها موازنة (دولة سورية)^(٤).

^١ المادة ١٣/ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٥٤/ لعام ٢٠٠٦م.

^٢ المادة ١٢٤/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م.

^٣ المادة ١٢٥/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة ١١٩/ من

النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

^٤ د. العكام، محمد خير، الموازنة العامة، هيئة الموسوعة العربية- الموسوعة القانونية المتخصصة،

المجلد السابع، دمشق، ص ٢٥٥.

وبعد إحالة المشروع للجنة الموازنة تقوم بدراسة مشروع الموازنة العامة وتقدم تقريرها للمجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ إحالة المشروع إليها، وفي حال لم تنته اللجنة من دراسة مشروع الموازنة خلال هذه المدة تتقدم للمجلس بطلب مهلة جديدة مشفوعاً بالأسباب الموجبة فإذا وافق المجلس على الطلب تمدد المهلة عشرة أيام على الأكثر، وفي حال لم تقدم اللجنة تقريرها بنهاية المدة المضافة يناقش المجلس مشروع الموازنة كما ورد إليه من الحكومة^(١). عند دراسة لجنة الموازنة والحسابات لمشروع الموازنة المحال إليها، يجوز لكل لجنة من لجان المجلس إرسال ملاحظاتها الكتابية على المشروع إلى لجنة الموازنة ولها أيضاً أن توفد مندوباً عنها لإيضاح تلك الملاحظات، وتقبل لجنة الموازنة الملاحظات وإقتراحات اللجان حتى الإنتهاء من وضع تقريرها عن المشروع^(٢). ويتضمن تقرير اللجنة إما المصادقة على المشروع كما ورد أو إقتراح التعديلات التي تراها مناسبة عليه، مع مراعاة أن إحداث أي نفقة جديدة أو زيادة في النفقات أو حتى أي تخفيض في الإيرادات يجب أن تبين اللجنة وسائل تحقيق إقتراحها^(٣)، وفي حين أن النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب لعام ١٩٧٤م تضمن بنداً حول بيان التقرير الملاحظات والإقتراحات التي

^١ المادة /١٢٦/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م وهي مطابقة للمادة /١٢٠/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

^٢ المواد /١٢٧-١٢٨/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م وهي مشابهة للمواد /١٢١-١٢٣/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

^٣ المادة /١٢٨/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م.

قدمت على مشروع قانون الموازنة والنتيجة التي آلت إليها^(١)، خلا النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب ٢٠١٧م من أي بند مشابه.

ويرى الباحث أنه كان من الأفضل لو تم الإبقاء على هذه المادة وعدم حذفها من النظام الداخلي كي تلتزم اللجنة بالإجابة على كافة المقترحات المقدمة لها بتقريرها الذي يتضمن خلاصة عملها النهائية وما قامت به. يطبع تقرير لجنة الموازنة والحسابات ويوزع على الأعضاء ثم تتم المناقشة فيه بالمجلس بعد مرور ثلاثة أيام على الأقل على توزيعه، يتلو رئيس لجنة الموازنة والحسابات ملخصاً عن تقرير اللجنة على المشروع ثم يبدأ المجلس مناقشة التقرير بوجه عام، ويفسخ بعد ذلك رئيس المجلس المجال للأعضاء لتقديم ملاحظاتهم عن المواضيع الواردة في التقرير، ويسمح لكل عضو في المجلس بالكلام شريطة ألا يتكلم كل عضو أكثر من مرتين ولمدة لا تزيد على خمس دقائق في كل مرة، إلا إذا أذن له رئيس المجلس بذلك، ويستثنى من ذلك رئيس لجنة الموازنة والمقرر^(٢). بعد إنتهاء المجلس من مناقشة التقرير يصوت المجلس على إحالة الملاحظات إلى اللجنة لدراستها وتقديم تقرير ملحق بها خلال ثمان وأربعين ساعة من انتهاء مناقشة التقرير أو الشروع في دراسة الموازنة مباشرة في حال عدم تقديم اللجنة تقريرها، في حال إعداد لجنة الموازنة تقريراً ملحقاً يوزع على الأعضاء ويناقش ثم يشرع في دراسة الموازنة، وهنا ترد بعض القيود على المجلس أثناء دراسة الموازنة، فليس له أن يزيد بتقدير

^١ المادة /١٢٢/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

^٢ المواد /١٢٩-١٣٠-١٣١/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م وهي مشابهة للمادة /١٢١/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

مجموع الإيرادات أو النفقات كما ليس له أن يبحث أي إقتراح لم يقدم مسبقاً إلى اللجنة^(١).

تجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م نص في المادة /١٢٧/ على أنه متى شرع المجلس في مناقشة مشروع قانون الموازنة بعد ورودها من اللجنة تحتم أن تحصر مذكراته فيها ولا يجوز البحث في مواضيع أخرى قبل الإنهاء منها ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك في حين أن النظام الداخلي الجديد لعام ٢٠١٧م لم يحتوي على نص مماثل. وكان من الأفضل لو لم يتم حذف هذه المادة وحصر النقاش في جلسات المجلس أثناء مناقشة مشروع الموازنة، بالموازنة العامة فقط كي يتم التركيز عليها بشكل جيد ويتفرغ الأعضاء لمناقشة المشروع دون التشتيت بمواضيع أخرى، وذلك لطبيعتها المعقدة والتفصيلية وأهميتها الكبيرة في توجيه دفة الدولة ككل.

وبعد الإنهاء من المناقشة العامة يبدأ المجلس التصويت على الموازنة باباً باباً، حيث يبدأ المجلس بإقرار النفقات أولاً ثم ينتقل إلى الإيرادات ثم يشرع في إقرار مواد مشروع قانون الموازنة^(٢)، ولا يجوز أن يقدم طلب استعجال النظر

^١ المواد /١٣٢-١٣٣/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م وهي مشابهة للمواد /١٢٥-١٢٧/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

^٢ المواد /١٣٤-١٣٥/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م وهي مشابهة للمواد /١٢٨-١٢٩/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

على مشروعات قوانين الموازنة العامة للدولة وقطع الحساب الختامي والاعتمادات الاضافية^(١).

ومن الممكن أن تجري مناقلات الإعتمادات الواردة في الموازنة التي تم لإقرارها وذلك وفق ما يلي: ١. تجري مناقلات الإعتمادات المخصصة للعمليات الجارية بين الأبواب والبنود بقرار من وزير المالية بناء على إقتراح الوزير المختص. ٢. تجري مناقلات الإعتمادات المخصصة للعمليات الجارية بين الفروع والأقسام بمرسوم. ٣. تجري مناقلات الإعتمادات المخصصة للمشاريع الاستثمارية بين البنود والفقرات بقرار من وزير المالية بناء على إقتراح الوزير المختص. ٤. تجري مناقلات الإعتمادات المخصصة للمشاريع الاستثمارية بين الفروع والأقسام بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير المالية. ٥. يجب ألا يؤدي إجراء المناقالات بين إعتمادات الموازنة العامة إلى الخروج بها عن الحدود والأهداف الواردة في الخطة الإقتصادية^(٢).

يتبين لنا مما سبق كيفية فحص الموازنة العامة للدولة في مجلس الشعب السوري، والآلية التي يحال بها إلى لجنة الموازنة مع نبذة عن الإجراءات التي تقوم بها هذه اللجنة في دراستها لمشروع الموازنة قبل إحالته

^١ المادة /١٣٣/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م وهي مشابهة للمادة /١٣٥/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

^٢ المادة /١٨/ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٥٤/ لعام ٢٠٠٦م المشابهة للمادة /١٩/ من النظام المالي الأساسي القديم الصادر بالمرسوم التشريعي /٩٢/ لعام ١٩٦٧م.

للمجلس للتصويت عليه، كما بينا الآلية المعمول بها حالياً في ظل النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب الصادر عام ٢٠١٧م، مع مقارنتها بالآلية التي كان معمولاً بها في ظل النظام الداخلي القديم للمجلس لعام ١٩٧٤م. وهنا يرى الباحث أن واضعي النظام الداخلي الجديد قد وفقوا بإضافة مادة في حال رفض المجلس إحالة مشروع الموازنة إلى اللجنة، حيث يعاد هذا المشروع إلى الوزارة، لكنه كان من الأفضل الإبقاء على المادة الموجودة في النظام الداخلي القديم لعام ١٩٧٤م والتي تنص أنه متى شرع المجلس في مناقشة مشروع الموازنة بعد ورودها من اللجنة تحتم أن تحصر مذكراته فيها ولا يجوز البحث في مواضيع أخرى قبل الإنتهاء منها مالم يقرر المجلس خلاف ذلك، لينحصر تركيز المجلس على الموازنة العامة فقط. كما أنه من الأفضل لو تضمن النظام الداخلي نصاً يلزم اللجنة أن تبين في تقريرها الملاحظات والإقتراحات التي قدمت على مشروع قانون الموازنة والنتيجة التي آلت إليها، كي تلتزم اللجنة بالإجابة على كافة المقترحات المقدمة لها وذلك عبر بتقريرها الذي يتضمن خلاصة عملها النهائية وما قامت به.

الفرع الثاني: دورة حياة الموازنة في لبنان:

يحتل إقرار الموازنة أهمية كبيرة حيث أن إقرارها يأخذ مدة ٣/ أشهر على الأقل، لأن النواب يدرسون البنود قبل إقرارها، واليوم الحديث عن تفعيل الموازنة من قبل الحكومة يحتل حيزاً كبيراً، فخلال العشر سنوات التي تسبق العام ٢٠١٧م لم يتم التوافق على الموازنة في لبنان، إلى أن تم أخيراً بعد طول

انتظار إقرار موازنة العام ٢٠١٧م في البرلمان اللبناني^(١)، حيث كان يعتمد كل وزير في السنوات الماضية لتحديد موازنته للعام المقبل، لكن لا تقرر في مجلس النواب^(٢). وفيما يخص دورة حياة الموازنة العامة في لبنان يقدم وزير المالية إلى السلطة التشريعية قبل أول تشرين الثاني، تقريراً مفصلاً عن الحالة الإقتصادية والمالية في البلاد وعن المبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة (فذلكة مشروع قانون الموازنة العامة)^(٣). كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدّم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً^(٤). إذا لم يبت مجلس النواب بشكل نهائي في شأن مشروع الموازنة قبل الإنتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة، وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبت بشكل نهائي في مشروع الموازنة فللمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً يصدر بناءً عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع المذكور بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به شرط أن تكون الحكومة

^١ نذير رضا، موقع جريدة الشرق الأوسط، إقرار الموازنة اللبنانية يضع حداً لفوضى الإنفاق، تاريخ ٢١/١٠/٢٠١٧م، العدد ١٤٢٠٧/، تم استرجاعها بتاريخ ٦/١٠/٢٠١٨م، الموقع الإلكتروني إقرار الموازنة اللبنانية - يضع حدًا لفوضى الإنفاق/ <https://aawsat.com/home/article/1058871>.

^٢ ريم زهار، موقع جريدة إيلاف الإلكترونية، إقرار الموازنة العامة في لبنان يبقى خطوة ناقصة، تاريخ ٢١/٧/٢٠١٦م، ص ١٩، تم استرجاعها بتاريخ ٢٩/٩/٢٠١٨م، الموقع الإلكتروني <https://elaph.com/Web/News/2016/7/1099636.html>.

^٣ المادة ١٨ من قانون المحاسبية العمومية رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣م.

^٤ المادة ٨٣ من الدستور اللبناني الصادر بتاريخ ٢٣ أيار ١٩٢٦م.

أودعت قلم المجلس مشروعها كاملاً قبل بداية العقد بخمسة عشر يوماً على الأقل^(١). على أنه في مدة العقد المذكور تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق، وتتخذ موازنة السنة السابقة أساساً ويضاف إليها ما فتح بها من الإعتمادات الإضافية الدائمة ويحذف منها ما أسقط من الإعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الإثني عشرية. نستنتج مما سبق ذكره عن الموازنة العامة في لبنان ما يلي:

- ١- إن المهلة المخصصة للسلطة التنفيذية من أجل تحضير الموازنة ورفعها إلى السلطة التشريعية لا تقل بأي شكل من الأشكال عن ستة أشهر في حين أن المهلة المخصصة للسلطة التشريعية هي قصيرة جداً (أقل من ٩٠ يوم).
- ٢- لا تستطيع السلطة التنفيذية أن تضع الموازنة موضع التنفيذ إذا تأخرت السلطة التشريعية في إقرار المشروع إلا ضمن الشروط التالية:
 - تقديم مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية قبل بدء العقد العادي المخصص لدرسها بخمسة عشر يوماً على الأقل (المادة ٨٦/ من الدستور).
 - دعوة المجلس إلى دورة إستثنائية خلال شهر كانون الثاني لمتابعة درسها.
 - إنقضاء الدورة الاستثنائية دون البت بالموازنة.

^١ المادة ٨٦/ من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م، والمادة ١٢٠/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

الفرع الثالث: دورة حياة الموازنة في فرنسا:

لقد عالج الدستور الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨م الأحكام العامة المتعلقة بالبرلمان في الباب الرابع منه، وأفرد الباب الخامس للعلاقات بين البرلمان والحكومة في سياق الإجراءات التشريعية (الدور التشريعي)، ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان (الدور الرقابي)^(١). حيث يدرس مشروع أو إقتراح القانون بالتعاقب في غرفتي البرلمان بقصد المصادقة من قبلهما، والحكومة تكون مخيرة في علاقتها مع البرلمان في ممارستها لوظيفتها التشريعية في إيداع مشروع القانون أمام أي من مجلسيه (الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ)، ولكن يرد على ذلك الإستثناء الذي نصت عليه المادة ٣٩/ من الدستور الفرنسي: "يشترك كل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان في المبادرة التشريعية. وتناقش مشاريع القوانين بمجلس الوزراء بعد استشارة مجلس الدولة بشأنها وتودع في مكتب أحد المجلسين. تُعرض مشاريع قوانين الموازنة وقانون تمويل الضمان الإجتماعي على الجمعية الوطنية أولاً. تُعرض مشاريع القوانين التي تهدف أساساً إلى تنظيم الجماعات المحلية على مجلس الشيوخ أولاً ودون الإخلال بالفقرة الأولى من المادة (٤٤). يخضع عرض مشاريع القوانين المودعة لدى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ للشروط التي يصدر بتحديدتها قانون أساسي. لا يجوز إدراج مشاريع القوانين في جدول الأعمال إذا لاحظ مؤتمر رؤساء المجلس الأول المختص عدم إحترام القواعد المنصوص عليها في القانون الأساسي. وفي حال حدوث خلاف بين مؤتمر الرؤساء والحكومة

^١ عمرو، حنان محمد، تعزيز الاداء التشريعي لمجلس الشعب السوري (دراسة مقارنة)، رسالة

دكتوراه، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠١٤م، ص ٧٦.

يجوز لرئيس المجلس المعني أو للوزير الأول أن يبلغ المجلس الدستوري لكي يفصل في هذا الخلاف خلال ثمانية أيام. يجوز لرئيس أحد المجلسين وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون أن يعرض على مجلس الدولة إقتراح قانون أودعه عضو في أحد هذين المجلسين لإبداء الرأي فيه قبل دراسته في اللجنة ما لم يعترض هذا العضو على ذلك". وبالتالي فإن مشروع قانون الموازنة يعرض على الجمعية الوطنية أولاً قبل عرضه على مجلس الشيوخ وهو إستثناء من الحالة الطبيعية للمبادرة التشريعية في فرنسا التي تجيز للحكومة عرض مشروع القانون على أي من مجلسي البرلمان دون أفضلية لعرضها على أحدهما قبل الآخر. كما أحالت ذات المادة /٣٩/ من الدستور الفرنسي عرض مشاريع القوانين المودعة لدى الجمعية العامة للشروط التي يحددها القانون العضوي (النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية) الذي تضمن القسم الثاني منه الإجراءات التشريعية وعرض لها في ثلاثة أجزاء الجزء الأول للإجراء التشريعي العادي والثاني للإجراء التشريعي المتعلق بالتعديلات الدستورية والقوانين المالية والجزء الثالث للإجراءات التشريعية الخاصة^(١).

كما أن أي تشريع يعرض على مجلس الشيوخ الفرنسي بما فيها مشروع الموازنة يمر بعدة مراحل نبينها بإختصار كما يلي:

^١ الجزء الثالث من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية المتعلق بالإجراءات التشريعية الخاصة تضمن أيضاً ما تعلق باقتراح الاستفتاء العام المواد (١٢٢-١٢٤) - استشارة الناخبين للجالية الإقليمية لما وراء البحار (المادة ١٢٥) - الإقتراحات التي تخص معاهدات عضوية الاتحاد الأوروبي (المادة ١٢٦) المعاهدات والاتفاقيات الدولية المواد (١٢٨-١٢٩) وأخيراً ما تعلق بإعلان الحرب والتدخلات العسكرية الخارجية والحكم العرفي.

١. إدراج مشروع القانون في الجلسة العامة من قبل الرئيس، وفي حال غياب إنعقاد الجلسة العامة في مجلس الشيوخ ولأجل مراعاة مواعيد ومهل الإدراج يتم إدراج المشاريع والمقترحات عبر نشرها في الجريدة الرسمية^(١).
٢. يتم تنظيم المناقشة العامة لمشاريع وإقتراحات القوانين من قبل مؤتمر الرؤساء الذي يتكون من نواب رئيس مجلس الشيوخ ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء اللجان الخاصة المعنية و... الخ. حيث يقرر مؤتمر الرؤساء مواعيد الجلوس الشهري وجدول أعمال أسابيع العمل أسبوعاً بعد أسبوع.
٣. إحالة مشاريع وإقتراحات القوانين إلى اللجان البرلمانية وهي إما إحدى اللجان الدائمة الثمانية أو عندما يقرر المجلس تشكيل لجنة خاصة مؤلفة من ٣٧/ عضواً من أعضاءه^(٢). ويتم تشكيل هذه اللجان الخاصة في

¹ **Article 24/1 OF RÈGLEMENT DU SENAT DE FRANCE**

1. Le dépôt des projets de loi, des propositions de loi transmises par l'Assemblée nationale ainsi que des propositions de loi ou de résolution présentées par les sénateurs est enregistré à la Présidence. Il fait l'objet d'une insertion au Journal officiel et d'une annonce en séance publique lors de la plus prochaine séance. Les projets et propositions sont envoyés à la commission compétente sous réserve de la constitution d'une commission spéciale. Ils sont publiés. Leur distribution fait l'objet d'une insertion au Journal officiel.

² **Article 16/1 OF RÈGLEMENT DU SENAT DE FRANCE**

1. Les commissions permanentes sont saisies par les soins du Président du Sénat de tous les projets ou propositions entrant dans leur compétence, ainsi que des pièces et documents qui s'y rapportent, sauf dans les cas où le Gouvernement demande le renvoi à une commission spécialement désignée pour leur examen.

حال طلبت الحكومة ذلك أو بناءً على إقتراح رئيس اللجنة الدائمة أو رئيس أي كتلة برلمانية، أو في الحالات التي تصرح فيها اللجنة الدائمة بعدم قدرتها على دراسة المشروع أو إقتراح القانون، أو حالة التنازع بين لجنتين أو أكثر من اللجان الدائمة على دراسة مشروع أو إقتراح القانون^(١).

٤. مناقشة تقارير اللجان حول مشاريع وإقتراحات القوانين في الجلسة العامة، وقد يستعين المجلس بالإستناد للمادة /٦٩/ من الدستور برأي المجلس الإقتصادي والإجتماعي الذي سيختار أحد أعضائه لمناقشة التقرير بعد أن يتحدث رئيس لجنة إعادة الصياغة (Referrall) حيث نصت المادة /٦٩/ "يبدى المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي رأيه في مشاريع القوانين أو المراسيم أو الأوامر وكذا في إقتراحات القوانين المعروضة عليه من الحكومة. يجوز للمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي أن يعين أحد أعضائه لكي يعرض أمام مجلسي البرلمان رأي المجلس في المشاريع أو الإقتراحات المعروضة عليه. يجوز إشعار المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي عن طريق عريضة وفق الشروط التي يحددها قانون أساسي، وبعد دراسة العريضة يقوم بإعلام الحكومة والبرلمان بإقتراحاته"^(٢)، والملفت أن

¹ Article 16/3 OF RÈGLEMENT DU SENAT DE FRANCE

3. Dans le cas où une commission permanente se déclare incompétente ou en cas de conflit de compétence entre deux ou plusieurs commissions permanentes, il est procédé à la nomination d'une commission spéciale.

² Article 69 of Constitution française

"Le Conseil économique, social et environnemental, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. Un membre

المادة ٤٢/ من الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ تتضمن التركيز على مناقشات الأقليات حول كامل النص أو على بنوده الرئيسية^(١). بعد الإنتهاء من المناقشة العامة يسأل المجلس سؤالاً تمهيدياً مفتوحاً لمرة واحدة

du Conseil économique, social et environnemental peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis. Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner."

¹ **Article 42/4 OF RÈGLEMENT DU SENAT DE FRANCE**

4. Lorsqu'en application de l'article 69 de la Constitution, le Conseil économique, social et environnemental a choisi un de ses membres pour exposer devant le Sénat l'avis du Conseil sur un projet ou une proposition de loi qui lui a été soumis, la désignation est portée à la connaissance du Président du Sénat par le Président du Conseil économique, social et environnemental. Le représentant du Conseil économique, social et environnemental a accès dans l'hémicycle pendant toute la durée de la discussion en séance publique. Le Président lui donne la parole avant la présentation du rapport de la commission saisie au fond. L'avis est donné dans la forme prévue par l'article 50 du règlement du Conseil économique, social et environnemental. Il doit notamment rendre compte des positions prises en séance du Conseil par les groupes, et particulièrement par les minorités, tant sur l'ensemble du texte que sur ses dispositions principales. À la demande du président de la commission saisie au fond et dans la suite du débat, la parole est accordée au représentant du Conseil économique, social et environnemental pour donner le point de vue du Conseil.

بالإنتقال لمناقشة مواد القانون مادةً مادةً، وهنا إذا كان قرار المجلس رفض الإنتقال فإن مشروع أو إقتراح القانون يعتبر مرفوضاً، أما إذا تمت الموافقة على المناقشة تبدأ مناقشة نصوص المواد والتعديلات المرتبطة بها مع الاحتفاظ بما قبلت به الحكومة. تجيز المادة /٤٤/ من الدستور تقديم الإقتراحات بالتعديل وكذلك التعديلات الثانوية أمام اللجنة وأمام المجلس في القراءة الأولى فقط على أن تقدم لمكتب المجلس بشكل خطي وبتوقيع مقدمها أو مقدميها على أن ترفق بشرح يتضمن الأسباب الموجبة لتعديل لترسل إلى اللجنة المعنية بعد طباعتها وتوزيعها، حيث نصت المادة /٤٤/ من الدستور الفرنسي: "لأعضاء البرلمان والحكومة حق التعديل. ويمارس هذا الحق في الجلسة أو في اللجنة حسب الشروط المنصوص عليها في النظام الأساسي للمجلسين وذلك في الإطار الذي يحدده قانون أساسي. يجوز للحكومة بعد بدء المناقشة أن تعترض على دراسة أي تعديل لم يسبق عرضه على اللجنة. وإذا طلبت الحكومة ذلك فإن المجلس يفصل في النص المعروض للمناقشة الذي أبلغ بشأنه بتصويت واحد على النص كله أو على جزء منه مع الاحتفاظ فقط بالتعديلات التي اقترحتها الحكومة أو قبلتها."^(١)، وتناقش التعديلات في الجلسة العامة بعد مناقشة النص

¹ **Article 44** of Constitution française

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas

المتعلق بها ويصوت عليها قبل التصويت على النص الأساسي، حيث يبدأ التصويت على التعديلات التي تتضمن حذف النص ثم التعديلات الأخرى بدءاً بالأبعد عن النص المقترح، ثم يأتي التصويت على الإقتراحات التي تتعارض ومن جانب آخر تكمل بعضها وتتداخل. وتقبل التعديلات على مشاريع القوانين أو مقترحات القوانين المعدة من قبل الأعضاء في أي وقت سواء من الحكومة أو رئيس المجلس، وذلك وفق المادة /٤١/ من الدستور الفرنسي التي تنص: "إذا تبين أثناء تطبيق الإجراء التشريعي أن اقتراحاً أو تعديلاً لا يدخل ضمن نطاق إختصاص القانون أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة /٣٨/ يجوز للحكومة أو لرئيس المجلس المختص أن يعترض عليه بعدم القبول. وفي حال حدوث خلاف بين الحكومة ورئيس المجلس المعني يفصل المجلس الدستوري بناء على طلب أيّ منهما في هذا الخلاف وذلك خلال ثمانية أيام"^(١)، وقد يستشير الرئيس

été antérieurement soumis à la commission. Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

¹ **Article 41** of Constitution française

S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

لجنة القانون الدستوري والتشريع والاقتراع العام والقواعد الإجرائية والإدارة العامة أو عضو في مكتب تلك اللجنة المعين لهذا الغرض، التي تعلن رأيها قبل اقفال باب النقاش حول النص وفي حال عدم الاتفاق بين الرئيس والحكومة حول ذلك يفصل المجلس الدستوري^(١).

¹ **Article 45/7-8 OF RÈGLEMENT DU SENAT DE FRANCE**

7 - L'irrecevabilité tirée de l'article 41, premier alinéa, de la Constitution peut être opposée par le Gouvernement ou par le Président du Sénat à une proposition ou à un amendement avant le commencement de sa discussion en séance publique. Lorsqu'elle est opposée par le Gouvernement ou par le Président du Sénat en séance publique, la séance est, s'il y a lieu, suspendue jusqu'à ce que le Président du Sénat ou, selon le cas, le Gouvernement ait statué, si l'irrecevabilité est opposée à une proposition ; si elle est opposée à un amendement, la discussion de celui-ci et, le cas échéant, celle de l'article sur lequel il porte est réservée jusqu'à ce que le Président du Sénat ou, selon le cas, le Gouvernement ait statué.

8 - Dans tous les cas prévus à l'alinéa précédent, il n'y a pas lieu à débat. Le Président du Sénat peut consulter le président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale ou un membre du Bureau de cette commission désigné à cet effet. L'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le Président du Sénat ou, selon le cas, par le Gouvernement. S'il y a désaccord entre le Président du Sénat et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel est saisi à la demande de l'un ou de l'autre et la discussion est suspendue jusqu'à la notification de la décision du Conseil constitutionnel, laquelle est communiquée sans délai au Sénat par le Président.

٥. قفل باب النقاش وهو موضوع مهم تمت معالجته من قبل المشرع الفرنسي بكثير من الضوابط، فقد اشترط لتقديم المقترح من رئيس المجلس أو من أي عضو في المجلس لقفل باب النقاش أن يتحدث أثناء المناقشة إثنان على الأقل بآراء مختلفة أو متعارضة حول نص مادة أو كامل النصوص وعند تقديم هذا المقترح (في حالة المناقشة حول كامل النصوص) يجب على رئيس المجلس أن يعطي فرصة التحدث قبل التصويت على المقترح إلى مقدم الإقتراح وأحد الأعضاء المعارضين له و متكلم واحد لكل مجموعة وسناتور واحد غير مدرج في قائمة أي مجموعة، وذلك لمدة لا تتجاوز الدقيقتين ونصف لكل منهم، ثم يطرح المقترح للتصويت برفع الأيدي وفي حال الشك يكون التصويت بالوقوف والجلوس وإذا استمر الشك يسقط المقترح وتستمر المناقشة^(١).

وفي قرار للمجلس الدستوري الصادر في ١٥/١٢/١٩٩٥م أكد بأن الآراء الاستشارية لن تتغير أو تنقص من الامتيازات والسلطات الممنوحة لرئيس مجلس الشيوخ التي يتمتع بها تحت نص المادة ٤١/ من الدستور.

¹ Article 38 OF RÈGLEMENT DU SENAT DE FRANCE

1. Lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale d'un texte, sauf application de l'article 29 ter, sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote portant sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte en discussion, le président, un président de groupe ou le président de la commission saisie au fond peut proposer la clôture de ladite discussion.

2. La parole est donnée sur cette proposition, à sa demande, pour une durée n'excédant pas deux minutes et demie, à un orateur par groupe et un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

إن الأغلبية المطلوبة لإقرار وتبني مشاريع وإقتراحات القوانين في مجلس الشيوخ هي أغلبية للأصوات التي أدلي بها، ولا يتم إعتداد تساوي الأصوات عند تبني هذه المشاريع والإقتراحات فتساوي الأصوات يعني رفض النص، أما فيما يتعلق بنصاب الحضور فإنه يعتبر متحققاً فإنه يعتبر متحققاً مهما كان عدد الحاضرين في الجلسة إلا إذا اعترض أحد الحاضرين، عندها يقوم مكتب المجلس باحتساب عدد الحاضرين والذي يتعين أن يكون الأغلبية المطلقة للأعضاء، فإذا لم يكن النصاب متحققاً يؤجل التصويت مدة ساعة على الأقل وعندها يكون التصويت نظامياً مهما كان عدد الحضور، ويتم التصويت برفع اليد. وأي قرار يتخذه مؤتمر الرؤساء حول تغيير طريقة التصويت أو النصاب يجب إدراجه في الجدول وإعلانه وتبليغ كافة أعضاء المجلس به^(١).

٦. الإجراءات المختصرة وهي إجراءات يتم العمل بها بناء على قرار من مؤتمر الرؤساء بعد موافقة رؤساء الكتل السياسية بإجراء تصويت بدون نقاش أو بعد نقاش محدود، ويترتب عليه أن يتخذ مؤتمر الرؤساء قراراً

3. Le président consulte le Sénat à main levée. S'il y a doute sur le vote du Sénat, il est consulté par assis et levé. Si le doute persiste, la discussion continue. Si la proposition est adoptée, la clôture prend effet immédiatement.

^١ عمرو، حنان محمد، تعزيز الاداء التشريعي لمجلس الشعب السوري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠١٤م، ص ١١٢.
١٢١

بتحديد الموعد النهائي لتقديم التعديلات^(١). ولدينا هنا حالتين الأولى عندما يقرر مؤتمر الرؤساء التصويت بدون نقاش في هذه الحالة يمكن للجنة المعنية (سواء كانت دائمة أو خاصة) أن تجتمع خلال ٧٢/ ساعة لدراسة النص والتعديلات وتعد اللجنة تقريرها بالإضافة لملاحق بالتعديلات التي رفضت من قبلها وي طرح رئيس مجلس الشيوخ نص المشروع أو إقتراح القانون على أعضاء المجلس للتصويت، ولكن عليه قبل ذلك أن يمنح لممثل كل مجموعة سياسية فرصة للكلام لمدة خمس دقائق^(٢)، أما الحالة

^١ في قرار المجلس الدستوري في ١١/٧/١٩٩٠م اعتبر أن النصوص العديدة التي تتعلق بشكل خاص بالتعديلات المقدمة من أعضاء مجلس الشيوخ كاختيار الموعد النهائي لتقديمها، لا تعتبر هذه النصوص بحد ذاتها متعارضة مع الدستور، ولا تحد من الممارسة الفعالة لحق تقديم التعديلات من الأعضاء، ولا سيما التعديلات الثانوية، والتي لم يمنع الأعضاء من تقديمها فيما بعد المواعيد المحددة
STANDING ORDERS OF THE SENATE Sittings Department and Library of the Senate January 2007.

² **Article 47 /d** of STANDING ORDERS OF THE SENATE IN FRANCE

1 – If there are grounds for a vote without debate in a public sitting, any amendment rejected by the Committee may, before general discussion ends, be raised again by the author, who shall have five minutes to present them. This shall be followed by a vote on these amendments, on those adopted by the Referrall Committee if there are any, and on the Article to which they refer. The same procedure shall apply to sub-amendments on which the Committee has not given a ruling.

2 – he President shall put the whole of the text to the vote, and in the case of Articles other than those adopted under the terms of the preceding paragraph, the amendments adopted by the Committee. Before the vote is taken, an opportunity to speak for five minutes shall be given to one representative from each Group.

الثانية عندما يكون القرار بالتصويت بعد نقاش محدود تكون هنا فرصة التحدث أمام المجلس للحكومة ومقرر لجنة (Referrall) ولكل عضو قدم تعديلاً ومتحدث عن المعارضة، ثم يبادر رئيس المجلس لطرح نص المشروع أو إقتراح القانون وتعديلاته على أعضاء المجلس للتصويت وذلك حسب المادة ٤٤/ من الدستور التي تنص: " لأعضاء البرلمان والحكومة حق التعديل. ويمارس هذا الحق في الجلسة أو في اللجنة حسب الشروط المنصوص عليها في النظام الأساسي للمجلسين وذلك في الإطار الذي يحدده قانون أساسي. يجوز للحكومة بعد بدء المناقشة أن تعترض على دراسة أي تعديل لم يسبق عرضه على اللجنة. وإذا طلبت الحكومة ذلك فإن المجلس يفصل في النص المعروض للمناقشة الذي أبلغ بشأنه بتصويت واحد على النص كله أو على جزء منه مع الاحتفاظ فقط بالتعديلات التي اقترحها الحكومة أو قبلتها"^(١)، ويكون التصويت بعد

3 -The Committee's report shall include in an annex the amendments that it has rejected.

¹ **Article 44** of Constitution française

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission. Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

الاحتفاظ بالتعديلات التي لم تقدم للجنة في الموعد المحدد إلا أن الحكومة قبلتها^(١).

ووفقاً لما نصت عليه مقدمة المادة /٤٦/ من الدستور الفرنسي^(٢)، تكتسب بعض القوانين صفة كونها عضوية من كون الدستور أضفى عليها طابع القوانين العضوية^(٣)، وكذلك لأنها تنظم عمل سلطات أساسية في الدولة ومرافق عامة. ومما أضفى عليه الدستور الطابع العضوي القوانين النازمة لعمل البرلمان، قانون الموازنة العامة، التعديلات الدستورية، قانون المحكمة العليا... الخ. حيث نصت المادة /٤٦/ المذكورة: "يجري التصويت على القوانين التي ينعته الدستور بالقوانين الأساسية وتعديلها وفق الشروط الآتية: لا

¹ Article 47/e of STANDING ORDERS OF THE SENATE IN FRANCE

1 . If there are grounds for limited debate, an opportunity to speak will only be given to the Gouvernement, the Chairman and Rapporteur of the Referrall Committee, the authors of the amendments and, on each amendment, a speaker with a contrary view. Interventions other than those of the Government may not exceed five minutes.

2 . Subject to the provisions of paragraph 3 of Article 44 of the Constitution, the President shall only put amendments, Articles and the whole of the Government or member's bill to the vote.

3 . Before a vote is taken on the whole of the Government or member's bill, an opportunity to speak for five minutes may be given to a representative of each Group.

^٢ وفق التعديل الدستوري الجاري في ٢٣/٧/٢٠٠٨م والنافذ في ١/٣/٢٠٠٩م.

^٣ ترجم مصطلح (lois organiques) في بلدان عربية بقوانين أساسية (في تونس) أو تنظيمية (في المغرب) أو عضوية (في الجزائر) أو قوانين مكملة للدستور (في مصر)، انظر د. البحري، حسن، القانون الدستوري، دون دار نشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩م، ص ١٠١.

يجوز عرض المشروع أو الإقتراح على المجلسين في قراءة أولى للمناقشة والتصويت عليه إلا بعد إنقضاء الآجال المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة (٤٢) غير أنه في حالة مباشرة الإجراء العاجل وفق الشروط المنصوص عليها في المادة (٤٥) لا يجوز عرض المشروع أو الإقتراح على المجلس الأول المختص للمناقشة إلا بعد إنقضاء مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه. يُطبق الإجراء المذكور في المادة (٤٥). غير أنه في حال غياب إتفاق بين المجلسين لا يجوز أن تصادق الجمعية الوطنية على النص في قراءة أخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها. يجب أن يتم التصويت على القوانين الأساسية المتعلقة بمجلس الشيوخ بنفس الصيغة من قبل المجلسين. لا يجوز إصدار القوانين الأساسية إلا بعد إقرار المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور^(١).

¹ **Article 46** of Constitution française

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes. Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt. La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres. Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées. Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après

ويخضع بالتالي التصويت على القوانين العضوية في الجمعية الوطنية إلى عدة شروط أهمها:

- ١- إن عرض المشروع أو الإقتراح بقانون عضوي على الجمعية في قراءة أولى للتداول والتصويت عليه يتم بعد إنقضاء المهل المنصوص عليها في المادة /٤٢/ من الدستور، وهي إنقضاء ستة أسابيع على إدراجها، أو فترة أربعة أسابيع بعد إرسالها من مجلس الشيوخ.
- ٢- يجري انقاص مهلة العرض والمناقشة لدراسة القانون العضوي إلى خمسة عشر يوم، عند تطبيق الإجراءات المستعجلة المنصوص عليها في المادة /٤٥/ من الدستور.
- ٣- يتم التوضيح بالعنوان المرسل أو المودع به مشروع أو إقتراح القانون على أنه قانون عضوي، ويتم الإشارة صراحة إلى أنه لا يتضمن نصوص غير عضوية في طبيعتها.
- ٤- التعديلات أو المواد المضافة التي تقدم على مشروع القانون وتدرج في الجمعية يجب ألا تتضمن أو تضيف نصوص غير عضوية بطبيعتها.
- ٥- تخضع مناقشة مشاريع وإقتراحات القوانين تحت مسمى القوانين العضوية والتصويت عليها إلى الإجراءات التشريعية العادية التي سبق وبينها.

déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

٦- لا يمكن للجمعية الوطنية عند غياب الاتفاق بين المجلسين على نص موحد أن تصادق على النص في قراءة أخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها.

٧- لا تطبق إجراءات المداولة البسيطة المنصوص عليها في المادة /١٠٣/ وما بعدها من النظام الداخلي للجمعية الوطنية في دراسة مشاريع وإقتراحات القوانين العضوية.

٨- لا يمكن اصدار القوانين العضوية إلا بعد عرضها على المجلس الدستوري وتصريحه بمطابقتها للدستور^(١).

¹ **Article 127** of Règlement de l'Assemblée nationale de France

1. Les projets et propositions de loi tendant à modifier une loi organique ou portant sur une matière à laquelle la Constitution confère un caractère organique doivent comporter dans leur intitulé la mention expresse de ce caractère. Elles ne peuvent contenir de dispositions d'une autre nature.
2. La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi organique ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de six semaines suivant son dépôt ou de quatre semaines à compter de sa transmission. Si la procédure accélérée a été engagée, seul le premier délai, ramené à quinze jours, est applicable. (Cet alinéa résulte de la résolution n° 292 du 27 mai 2009).
3. Il ne peut être présenté aucun amendement ou article additionnel tendant à introduire dans le projet ou la proposition des dispositions ne revêtant pas le caractère organique.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الدستور الفرنسي في تنظيمه لعمل البرلمان أوجد العديد من القواعد الدستورية المشتركة بين مجلسيه، وكذلك الأمر فإن النظام الداخلي للجمعية الوطنية أشار إلى الأحكام المشتركة من النصوص القانونية في العلاقة بين الجمعية ومجلس الشيوخ.

الفرع الرابع: ربط الموازنة في مصر:

بمجرد إعتداد الموازنة من مجلس الشعب يصدر قانون يربطها ويسمى ذلك بربط الموازنة. وقد أجاز المشرع في ظل ضوابط معينة وبما لا يخل بدقة التخطيط المالي، إمكانية زيادة ربط بعض بنود الموازنة إذا ما اقتضت الظروف ذلك من خلال ما يسمى بالتأشيرات العامة والخاصة. وفي حالة زيادة بعض البنود يظهر ما يسمى بالربط المعدل للموازنة. أما الفعلي أو ما يسمى

-
4. Aucune disposition législative de caractère organique ne peut être introduite dans un projet ou une proposition de loi qui n'a pas été présenté sous la forme prévue à l'alinéa 1 ci-dessus.
 5. Les projets et propositions de lois organiques sont examinés, discutés et votes selon la procédure législative prévue par la première partie du présent titre, sous réserve des dispositions de l'article 46, alinéas 3 et 4, de la Constitution et du présent article. Ils ne peuvent faire l'objet de la procédure d'examen simplifiée prévue au chapitre V de la première partie du présent titre. (Cet alinéa a été modifié par les résolutions n° 475 du 7 mai 1991, n° 112 du 25 mars 1998 et n° 292 du 27 mai 2009).

بالحساب الختامي فهو يبين ما أسفرت عنه نتائج التنفيذ الفعلي للموازنة، وعلى ذلك فإن الجدول التالي يبين أنواع الربط في الموازنة العامة المصرية^(١):

الربط الأصلي	هو التقديرات الأولية لكل بنود وأنواع النفقات والإيرادات العامة.
الربط المعدّل	يمثل قيمة التقديرات الأولية مضافاً إليها التعديلات التي تطرأ عليها بالزيادة أو بالنقص خلال السنة نتيجة استخدام التأشيريات الملحقة بالموازنة.
الفعلي (الختامي)	هي قيمة التنفيذ الفعلي لبنود الإنفاق والإيرادات العامة في نهاية السنة المالية، والتي قد تختلف عن قيمة الربط الأصلي والمعدل.

^١ د. خطاب، عبد الله شحاته، د. أحمد، صالح عبدالرحمن، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية، القاهرة، ٢٠٠٨م، بحث سحب من موقع شركاء التنمية للبحوث والاستشارات في ٧/٧/٢٠١٥م، ص ٩، <http://www.pidegypt.org>

المطلب الثاني: مهام لجنة الموازنة:

إن إقرار الموازنة العامة للدولة، لا يسفر عن فائدة تذكر، ما لم تقترن برقابة فعالة تضمن بشكل دائم بقاء الإجازة التي منحتها السلطة التشريعية للحكومة عن طريق تصديق الموازنة العامة في إطارها السليم، ومن هذا المنطلق كانت مهمة السلطة التشريعية إحكام رقابتها على تنفيذ الموازنة، وذلك بغية حفظ الأموال العامة من التبديد والضياع، وتوجيه دفة الموازنة نحو أهدافها المنشودة^(١). وفي سورية تختص لجنة الموازنة والحسابات بالنظر في مشروعات الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة والإضافية وقطع حساب الموازنة الختامي^(٢). كما تشكل مناقشات الموازنة العامة للدولة من جانب أعضاء المجلس المدخل الأهم للتصدي لظاهرة الفساد بصفة دائمة ومستمرة باعتبار أن الموازنة العامة تتضمن النفقات والإيرادات العامة لقطاعات الدولة كافة، وبمقتضاها يتم تحديد الأولويات والخيارات والآليات لتنفيذ السياسة الإقتصادية والاجتماعية للدولة^(٣).

(١) شباط يوسف، مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الأموال العامة والحلول المقترحة لتحسينها، دراسة تحليلية ومقارنة، دمشق، مجلة جامعة دمشق، المجلد (١١)، العدد (٤١-٤٢)، ١٩٩٥م، ص ١١.

(٢) المادة ٤٢/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة ٧٠/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

(٣) عبيد الناصر، ناصر، دور البرلمانات والبرلمانيين في مكافحة الفساد، دمشق، الهيئة العامة السورية للكتاب، ٢٠١٠م، ص ٢٥٤.

تختلف الصلاحيات الممنوحة للجنة الموازنة من بلد إلى آخر، من حيث مدى هذه الصلاحيات، ومن حيث الدور الذي يمكن أن تقوم به هذه اللجنة، ووستتناول ذلك بالبحث في كل من سورية وفرنسا ولبنان خلال الأفرع الثلاثة التالية:

الفرع الأول: مهام اللجنة في سورية:

تقتصر مهمة اللجنة كما أسلفنا على دراسة الموازنة العامة وقطع حساباتها، والسبب في ذلك يعود إلى أن هناك لجنة أخرى في المجلس، تسمى (لجنة القوانين المالية) يكون من إختصاصها النظر في الشؤون ذات الصلة المالية، أو التي تتعلق بملاكات الدولة، أو التي يترتب عليها إحداث أعباء مالية جديدة^(١). تقوم لجنة الموازنة والحسابات بدراسة مشروع الموازنة العامة بين أعضائها وتتمتع بصلاحيات واسعة أثناء مناقشتها مشروع الموازنة العامة، فلها أن تطلب تزويدها بجميع المعلومات والإحصائيات التي تراها ضرورية ويمكنها أن تستدعي كبار المسؤولين في الدولة لمناقشتهم في جميع ما يتعلق بمشروع الموازنة العامة، حيث تستدعي وزراء الدولة في جلسات متابعة لمناقشة تفاصيل موازنة كل وزارة على حدى. أما من حيث الدور الذي يمكن أن تقوم به هذه اللجنة، فإنه يقتصر فقط على تهيئة الدراسات اللازمة لوضع المجلس التشريعي أمام الصورة الحقيقية لمشروع الموازنة العامة، وبناء عليه

(١) المادة /٤٣/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة /٧٠/ من النظام

الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

فإن المجلس وفق هذا الرأي يدرس مشروع الحكومة في ضوء دراسات اللجنة واقتراحاتها^(١).

نلاحظ أن مجلس الشعب في سورية لا يناقش مشروع الموازنة المقدم من قبل الحكومة وإنما المشروع المقترح من قبل لجنة الموازنة والحسابات^(٢)، وذلك نظراً للصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها هذه اللجنة في ظل التشريع السوري، وذلك على خلاف مناقشة الموازنة في فرنسا حيث تتم مناقشة مشروع الموازنة المقدم من الحكومة، وتوجه لجنة الموازنة النقد له بواسطة مقررها ومن الممكن أن تقترح بعض التعديلات عليه.

وهنا يرى الباحث أن الآلية المتبعة في فرنسا هي أفضل من نظيرتها السورية، بحيث يتم توجيه النقد للمشروع المقترح من الحكومة ومناقشة الملاحظات بشكل موسع وتفصيلي من قبل المجلس ككل، وليس أن تقوم اللجنة بالتعديلات وتقديمها للمجلس ليقرها مع إمكانية بحثها ولكن بنقاشات بسيطة وغير تفصيلية ومعقدة.

الفرع الثاني: مهام اللجنة في فرنسا:

تتم مناقشة مشروع الموازنة المقدم من الحكومة الفرنسية، وتوجه لجنة الموازنة النقد له بواسطة مقررها ومن الممكن أن تقترح بعض التعديلات عليه، فلا تتمتع اللجنة المالية في فرنسا حالياً في ظل الجمهورية الخامسة ووفقاً

^١ شباط يوسف، مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الأموال العامة والحدود المقترحة لتحسينها، مرجع سبق ذكره، ص ١٦.

^٢ راجع نص المواد /١٢٩-١٣٠/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م.

لأحكام دستور عام ١٩٥٨م بالصلاحيات الواسعة التي كانت تتمتع بها في ظل الجمهورية الثالثة، حيث كانت تمثل الجهة المقابلة لوزير المالية وكان في عداد أعضائها كبار رجال السياسة في فرنسا وأكثرهم أهمية، فنادرًا ما كان يمر مشروع الموازنة من خلالها إلا وتجري تعديلات عليه تطال مختلف محتوياته بما يجعلها صاحبة السلطة الفعلية في إقرار الموازنة^(١). أما في الوقت الراهن في ظل الجمهورية الخامسة فقد فقدت اللجنة المالية الكثير من صلاحياتها السياسية واحتفظت لنفسها بالصلاحيات التقنية فقط، فغالبًا ما تتألف هذه اللجنة من كبار الاختصاصيين في الشؤون المالية والاقتصادية وليس لها أن تجري أي تعديل على مشروع الموازنة المقدم من الحكومة، فما يعرض على الهيئة العامة للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ هو مشروع الحكومة وليس مشروع اللجنة المالية^(٢).

تبدأ اللجنة أعمالها بالإستماع إلى وزير المالية حول مشروع الموازنة العامة ككل، ثم يتعاقب بعده الوزراء المختصون ليقدموا الشروحات والإيضاحات اللازمة حول إتمادات وزاراتهم، وتتولى اللجنة المالية إعداد تقرير شامل يصلح لأن يكون قاعدة للمناقشات العامة التي تجري في الجلسة العامة للجمعية الوطنية، وبعد هذا التقرير المقرر العام الذي يؤدي الدور الأهم في الموضوع حيث يقدم تقريراً نقدياً لمشروع الحكومة، ويتوزع هذا العمل على

(١) قطيش عبد اللطيف، الموازنة العامة للدولة، ط١، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥م، ص ١٩٥.

(٢) Jean Claude Martinez – Pierre Di Malta, Droit budgetaire, 1988, p. 293.

ما يقارب مائة نائب من الجمعية الوطنية، ففي داخل اللجنة المالية يسمى مقرر خاص لكل وزارة و مقرر لكل موازنة ملحقة ومقرر لحسابات الخزينة الخصوصية، ومن داخل اللجان النيابية الأخرى يسمى مقررون للإستئناس بآرائهم، ويعرض كل مقرر خصائص الإعتمادات التي درسها ويبيدي رأيه بمبالغها وتوزيعاتها^(١).

الفرع الثالث: مهام اللجنة في لبنان:

تقوم لجنة المال والموازنة في مجلس النواب بتوجيه سياسة الدولة عن طريق الموازنة والقوانين المالية، إذ تقوم هذه اللجنة بدراسة مشروع الموازنة العامة والقوانين المالية والقوانين الأخرى ذات النتائج المالية، كما تقوم اللجنة في سياق دراستها لمشروع الموازنة بتدقيق الأرقام المقترحة فيها وتثبت من صحة الوثائق والمستندات المثبتة للنفقات المتوقعة^(٢). بعد أن يتم إيداع مشروع الموازنة، والتقرير الإقتصادي والمالي المرفق لدى مجلس النواب اللبناني يحيلهما رئيس المجلس إلى لجنة المال والموازنة باعتبارها اللجنة صاحبة الإختصاص، ويتم تبليغ أعضاء اللجان الدائمة الأخرى مشروع الموازنة فور وروده إلى المجلس. تدعو لجنة المال والموازنة إلزامياً كل لجنة من لجان المجلس وقبل يومين على الأقل لحضور الإجتماعات التي تدرس فيها الموازنة المتعلقة بأعمال هذه اللجنة، ويشارك أعضاء هذه اللجنة في المناقشة وتقديم

(١) قطيش عبد اللطيف، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٦.

(٢) عطوي فوزي، المالية العامة: النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،

٢٠٠٣م، ص ٣٩٥ وما بعدها.

الإقتراحات والتصويت، ويرأس هذه الإجتماعات المشتركة رئيس لجنة المال والموازنة^(١).

يحق للجنة المال والموازنة أن تعدل في مشروع الموازنة كما تشاء إلا أنه لا يجوز لها أو للمجلس أن تزيد في الإعتمادات المقترحة في مشروع الموازنة^(٢)، كما يحق للجنة أن تطلب من الوزراء ومن معاونيهم كل ما تحتاج إليه من إيضاحات ومعلومات وأرقام وإحصاءات وأن تطلع على ما تشاء من جداول وبيانات ولها أن تستدعي وزير المالية أو الوزراء أصحاب العلاقة لحضور جلساتها وللوزير أن يصطحب معه أو ينتدب عنه أحد كبار موظفي وزارته^(٣).

يتضح مما سبق أن دراسة مشروع الموازنة الحقيقي تجري في اللجنة وليس في الهيئة العامة، وعندما تنتجز اللجنة دراستها ترفع تقاريرها مع التعديلات التي أقرتها إلى رئاسة المجلس التي تتولى طبعها وتوزيعها على الأعضاء حتى يتسنى لهم الإطلاع عليها في الوقت المناسب. وتجري المناقشة

^(١) راجع نص المادة /٤٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام ١٩٩٤م وتعديلاته.

^٢ انظر نص المادة /٨٤/ من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م: "ولا يجوز للمجلس في خلال المناقشة بالميزانية وبمشاريع الإعتمادات الإضافية أو الاستثنائية أن يزيد الإعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة أو في بقية المشاريع المذكورة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو بطريقة الإقتراح. غير انه يمكنه بعد الإنتهاء من تلك المناقشة أن يقرر بطريقة الإقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة.".

^(٣) راجع نص المواد /٣١- ٣٢/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام ١٩٩٤م وتعديلاته.

في المجلس على أساس المشروع الذي ورد من اللجنة، فإذا شاء أحد الوزراء أو أحد النواب تعديل هذا المشروع أمكنه أن يقدم اقتراحاً خطياً بالتعديل المقصود على أن يراعي في تقديمه أصولاً ينص عليها الدستور أو نظام المجلس الداخلي^(١).

مما تقدم نجد أن الشيء الذي أتى به الدستور الفرنسي هو الحد من صلاحيات اللجنة المالية إلى درجة كبيرة، فقد نص على أن يطرح مشروع الحكومة للمناقشة أولاً أمام مجلس النواب وليس المشروع المعدل من قبل اللجنة المالية التي بإمكانها فقط أن توجه النقد لمشروع الحكومة بواسطة مقررها وأن تقترح إدخال بعض التعديلات عليه. كما أنه من الواضح أن هناك اتجاه للحد من الصلاحيات الممنوحة للسلطة التشريعية في لبنان وتضييقاً لنطاقها في إقرار الموازنة العامة وتصديقها في ظل الاتجاهات الدستورية القانونية الحديثة، ويبدو ذلك جلياً من خلال قصر المهلة المخصصة للسلطة التشريعية من أجل دراسة الموازنة وإقرارها هذا فضلاً عن حق السلطة التنفيذية بوضع مشروع الموازنة العامة موضع التنفيذ إذا لم تصدق السلطة التشريعية على الموازنة ضمن المهلة المحددة لها^(٢).

(١) عواضة حسن، وقطيش عبد الرؤوف، المالية العامة - الموازنة - الضرائب والرسوم، الطبعة الأولى،

دار الخلود، لبنان، بيروت، ١٩٩٥م، ص ١٣٥ .

(٢) راجع نص المادة ٨٦/ من دستور الجمهورية اللبنانية الصادر في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦م وتعديلاته.

ويرى الباحث في ختام هذا المطلب أن آلية العمل الفرنسية عبر مناقشة البرلمان لمشروع الموازنة المقدم من الحكومة وليس المعدل من قبل لجنة الموازنة مع توجيه النقد لمشروع الحكومة أثناء النقاش في البرلمان، أفضل من طرح مشروع لجنة الموازنة الذي تم تعديله للنقاش والتصويت عليه (كما هو الحال في سورية)، بحيث تتم مناقشة المآخذ التي تراها اللجنة في مشروع الحكومة بشكل مفصل وأمام المجلس ككل مما يتيح لكافة الأعضاء صياغة هذه التعديلات ويشارك في النقاش كافة أعضاء المجلس، وليس تعديل الموازنة من قبل اللجنة وطرح الصيغة المعدلة للنقاش وبالتالي تكون النقاشات بسيطة وغير تفصيلية ومعقدة. أما من حيث مدة النقاش وزمن عرض مشروع الموازنة على البرلمان في كل من الدول الثلاث فسيتم بحثه بشكل مفصل لاحقاً.

الفصل الثاني

صلاحيات لجنة الموازنة والحسابات

يجب على البرلمانين في معرض توليهم مهامهم، أن ينطلقوا من معلومات كاملة ودقيقة وسديدة توفرها السلطة التنفيذية في الوقت المناسب. وترتدي الوثائق التي ترافق أرقام الموازنة أهمية قصوى، حيث أن وثيقة الموازنة في بعض الدول بمعناها الحرفي، لا تتطوي إلا على القلة القليلة من التعليقات التي تشرح السياسات التي تستند إليها مشاريع الضرائب والنفقات. وفي معظم الأحيان، يشكل خطاب الموازنة مصدر المعلومات السري الوحيد عن الموازنة، فيصعب عندها على البرلمانين وأعاونهم تبصّر أسس الموازنة السياسية، والتأكد من أن موازنة الحكومة إنما تنطق صراحة بسياستها المعلنة. وترتدي المعلومات حول النفقات الفعلية التي تتخلل السنة المالية الأهمية نفسها. فتسمح للبرلمان بضبط النفقات غير المصرّح بها في الوقت الملائم، ومراقبة الفرق بين الأرقام المصرّح بها والأرقام الفعلية. ويجب أن تستند قرارات الموازنة إلى المعلومات المتعلقة بالنفقات الفعلية لا بأرقام الموازنة الكيفية أحياناً. وتعني هذه المراقبة بالإضافة إلى التقارير المؤقتة المتميزة النوعية، تعاوناً وثيقاً بين البرلمان وهيئات التدقيق وآليات الربط المنتظمة. وتبرز بالتالي أهمية دراسة الموازنة وإقرارها من اللجنة البرلمانية المختصة وما يمثلته تقريرها والملاحظات التي تبديها وحدود عملها من أساس ينطلق منه أعضاء السلطة التشريعية في نقاشاتهم حول الموازنة العامة، وللوقوف على دور وإختصاصات لجنة الموازنة

والحسابات لا بدّ من التعرف على كيفية دراسة مشروع الموازنة العامة عند عرضها على كل من لجنة الموازنة ومجلس النواب، ولا بد من الإحاطة بالرقابة التشريعية على الموازنة بكل أشكالها السابقة والمتمثلة بعملية الإقرار واللاحقة المتمثلة بقطع الحساب، وهو ما سنبحثه بالتفصيل في المبحثين الأول عن صلاحيات لجنة الموازنة والحسابات في مرحلة تصديق الموازنة والثاني عن صلاحيات لجنة الموازنة والحسابات في مرحلة الحساب الختامي وذلك فيما يلي:

المبحث الأول

صلاحيات لجنة الموازنة والحسابات في مرحلة إقرار الموازنة

إن المعنى الحقيقي للرقابة التشريعية السابقة على الموازنة العامة هو تصديق الموازنة من المجالس التشريعية وذلك بعد إعدادها وتحضيرها من السلطة التنفيذية، فإذا كان إعداد الموازنة من إختصاص السلطة التنفيذية في جميع دول العالم فإن اعتمادها يدخل في دائرة إختصاص السلطة التشريعية، ويعتبر حق السلطة التشريعية في إعتداد الموازنة من الحقوق الرئيسية التي تتمتع بها هذه السلطة والتي اكتسبتها عبر تاريخ طويل وصراع بين الشعب أو ممثليه من جهة وبين الملوك من جهة أخرى^(١).

تعتبر عملية إقرار الموازنة المرحلة الرئيسة لإضفاء الصبغة القانونية على الموازنة، وإجازة من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية لتقوم بتنفيذ الموازنة للعام المقبل، وبالرغم من انقسام السلطة التشريعية في بعض البلدان إلى مجلسين، فإن الكلمة الفصل في مسألة التصديق على الموازنة تعود للمجلس الأول (الجمعية الوطنية) وليس للمجلس الثاني (مجلس الشيوخ)، ويعود السبب في ذلك إلى أن المجلس الأول هو وليد إنتخابات مباشرة، وبالتالي هو أكثر تمثيلاً للإرادة الشعبية من المجلس الثاني كما هو الحال في

(١) يونس، منصور ميلاد، مبادئ المالية العامة، القاهرة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، ٢٠٠٤م،

فرنسا، أما في لبنان وسورية فإن السلطة التشريعية تنحصر بمجلس واحد لذا يعود إليه أمر التصويت على الموازنة^(١).

في فرنسا يعرض مشروع الموازنة على الجمعية الوطنية أولاً، وعليها أن تبدي رأيها فيه خلال أربعين يوماً من تاريخ إيداعه إياها، وترسله الحكومة بعد ذلك إلى مجلس الشيوخ الذي يجب أن يصوت عليه في خلال خمسة عشر يوماً، وإذا كانت آراء المجلسين مختلفة فلرئيس الوزراء أن يطلب إجتماع لجنة مشتركة من المجلسين من أجل أن تضع نصاً موحداً يقتصر على القضايا التي يتفق عليها فإذا بقي الخلاف قائماً يعود أمر البت النهائي للجمعية الوطنية^(٢). وفي السويد تقوم فيها الحكومة بحلول ١٥/ نيسان من كل عام بتقديم بما يعرف بمشروع قانون ميزانية الربيع، وهي ليست موازنة بحد ذاتها بل مجرد عرض لحدود شاملة للموازنة ترغب الحكومة في اقتراحها بعد مدة تتجاوز الخمسة أشهر^(٣). كما أن السلطة التنفيذية في السويد تقدم للبرلمان خطة الموازنة لثلاث سنوات وهذه المخصصات خارج العام غير ملزمة ولكن البرلمان يعتبرها التزاماً شديداً للموازنة من طرف الحكومة الحاكمة لتنفيذ سياسة

(١) فرحات فوزي، المالية العامة - الاقتصاد المالي، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١م، ص ١٥٧.

(٢) عواضة حسن، وقطيش عبد الرؤوف، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٤.

³LEGISLATURES AND THE BUDGET PROCESS An International Survey, Legislative Research Series, Prepared by the National Democratic Institute (NDI) for International Affairs with funding from the National Endowment for Democracy, Washington, 2003, p 18

معينة^(١). وسنبحث في صلاحيات لجنة الموازنة في مرحلة تصديق الموازنة العامة من خلال الأفرع الأربعة التالية الأول يتناول عمل لجنة الموازنة والحسابات، والثاني يتناول مدة عرض مشروع الموازنة العامة على السلطة التشريعية، والثالث يتناول حدود الإختصاصات البرلمانية، والرابع يتناول تأخر إقرار الموازنة ورفضها.

¹ The Riksdag at Work, Official website of the sweddish parliament:

(http://www.riksdagen.se/faktabl/f81_budg_en.htm.)

المطلب الأول: عمل لجنة الموازنة والحسابات:

إن من الضروري تشكيل لجنة لمناقشة مشروع الموازنة العامة، ذلك لأنه من العسير على السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الشعب أن تحيط إحاطة كاملة بجميع القوانين خلال دورات إنعقادها واجتماعاتها نظراً لكثرة أعضاء مجلس الشعب وتباين إختصاصاتهم وآرائهم^(١). كما أن هناك دول قليلة تسلك طريقاً جانبياً وتتجنب نظام اللجان تماماً بالنسبة للنظر في الموازنة ودراستها، فهولندا على سبيل المثال تناقش الموازنة في جلسة عامة للسلطة التشريعية كما أن اللجان تقوم بدور ثانوي للغاية في العملية، وفي استراليا ينظر مجلس الشيوخ في الموازنة على مستوى اللجان ويقدم التوصيات للبرلمان. وبعد ذلك يواصل البرلمان مباشرة النظر في الموازنة متجنباً اللجان، ولكن معظم الهيئات التشريعية تفضل نهج اللجان في تحليل الموازنة، ومهما كانت البنية تفويض بعض أو كامل المسؤوليات المتعلقة بوضع الموازنة إلى اللجان يعزز من دور البرلمان^(٢). وسنتحدث عن عمل هذه اللجنة في كل من سورية ولبنان وفرنسا في الأفرع الثلاثة التالية:

^(١) شباط يوسف، والكام محمد خير، مرجع سبق ذكره، ص ٥٠٨.

² LEGISLATURES AND THE BUDGET PROCESS An International Survey, Legislative Research Series, Prepared by the National Democratic Institute (NDI) for International Affairs with funding from the National Endowment for Democracy, Washington, 2003, p 21

الفرع الأول: عمل لجنة الموازنة في سورية:

تختص لجنة الموازنة والحسابات بالنظر في مشروعات الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة والإضافية وقطع حساب الموازنة الختامي، حيث تقوم هذه اللجنة بمناقشة مشروع الموازنة العامة وإبداء الملاحظات على كافة بنودها وإجراء التعديلات على الإيرادات والنفقات المقدرة^(١). إن الدستور قد أعطى للمجلس مهلة وألزمه بإنجاز دراسة الموازنة ومناقشتها وإقرارها تحت طائلة الإستغناء عن تقرير لجنة الموازنة ودراستها حيث يعمد مجلس الشعب لمناقشة مشروع الموازنة كما ورد من الحكومة دون تقرير أو دراسة من اللجنة أي كأن اللجنة غير موجودة. تقوم لجنة الموازنة والحسابات بدراسة مشروع الموازنة العامة بين أعضائها وتتمتع بصلاحيات واسعة أثناء مناقشتها مشروع الموازنة العامة، فلها أن تطلب تزويدها بجميع المعلومات والإحصائيات التي تراها ضرورية ويمكنها أن تستدعي كبار المسؤولين في الدولة لمناقشتهم في جميع ما يتعلق بمشروع الموازنة العامة، حيث تستدعي وزراء الدولة في جلسات متابعة لمناقشة تفاصيل موازنة كل وزارة على حدى. كما يحق لكل لجنة أن تبعث مباشرة بملاحظاتها إلى لجنة الموازنة والحسابات على القسم المتعلق باختصاصها وأن توفد مندوباً عنها لإيضاح تلك الملاحظات^(٢). ويتمثل عمل لجنة الموازنة والحسابات في سورية بإعداد الدراسات اللازمة لوضع المجلس

(١) راجع المواد: ١١٧-١١٩-١٢٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م

المشابهة للمادة ٤٢/ من انظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب لعام ٢٠١٧م

(٢) راجع نص المادة ١٢١/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م المشابهة

للمادة ١٢٧/ النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م.

التشريعي أمام الصورة الحقيقية لمشروع الموازنة^(١). كما أن مجلس الشعب في سورية لا يناقش مشروع الموازنة المقدم من قبل الحكومة وإنما المشروع المقترح من قبل لجنة الموازنة والحسابات، وذلك نظراً للصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها هذه اللجنة في ظل التشريع السوري، وتقدم اللجنة تقريراً بنتيجة عملها ودراساتها للموازنة العامة الواردة إليها، ويتضمن هذا التقرير توصيات اللجنة ومقترحاتها وما تقترح تعديله على الموازنة وذلك بعد نقاشاتها مع المسؤولين المعنيين من الحكومة والإستماع لوجهة نظرهم فيما يخص موازاناتهم وأسباب صياغتها بالشكل الذي قدمت به للسلطة التشريعية، ويوزع تقرير اللجنة (الذي يتضمن خلاصة عملها وما أنجزته من دراسة وتحليل وتعديلات) على باقي أعضاء المجلس للإطلاع عليه قبل التصويت على الموازنة العامة.

وسنلقي الضوء في على أهم التوصيات التي وضعتها لجنة الموازنة والحسابات في سورية، كون الباحث تمكن من الحصول على تقرير اللجنة لموازنة عام ٢٠١٨م دون إمكانية ذلك بالنسبة لنظيرتيها الفرنسية واللبنانية.

ونورد فيما يلي أهم توصيات لجنة الموازنة والحسابات في سورية التي وردت في تقرير اللجنة لموازنة عام ٢٠١٨م:

- تعزيز مقومات الصمود للاستمرار في مكافحة الإرهاب وإعادة الأمن والاستقرار وتوفير الدعم اللازم لقواتنا المسلحة الباسلة وقوى الأمن الداخلي وتعزيز قدراتها القتالية.

^١ عيسى، ماجد محمد، مدى فعالية الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة وآفاق تطويرها (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، دمشق، جامعة دمشق، ٢٠١٥م، ص ١٠٩.

- الإهتمام بجرحى الجيش والقوات المسلحة وتأمين كافة مستلزماتهم وطلباتهم ومنحهم كامل العناية والرعاية والإهتمام.
- زيادة الرواتب والأجور ومتمماتها لجميع القوى العاملة في الجيش والقوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي وأسر الشهداء تقديراً لهم ولتضحياتهم، وإيجاد فرص عمل لكل عسكري امضى في الخدمة الاحتياطية مدة عامين تقديراً لتضحياتهم الوطنية.
- إحداث مؤسسة عامة تسمى مؤسسة الشهيد لها فروع في المحافظات ترعى مصالح ذوي الشهداء كافة وتعنى باحتياجاتهم ومتطلباتهم.
- استصدار طابع بقيمة خمس وعشرون ليرة تجبى لصالح هذه المؤسسة كي تشكل مورداً حقيقياً للعناية بأسر الشهداء وذويهم وجرحى الجيش والقوات المسلحة.
- ضرورة معاملة شهداء وجرحى القوات الرديفة معاملة الجيش والقوات المسلحة.
- إعفاء معاملة الشهداء من رسوم الطوابع المنصوص عنها في القوانين والأنظمة النافذة.
- استيعاب جرحى الجيش والقوات المسلحة في الوظائف الحكومية ممن نسبة عجزهم ٧٠% فما دون.
- الإسراع في تسوية ومعالجة اوضاع الموقوفين والمفقودين وتعزيز نهج المصالحات الوطنية حفاظاً على النسيج الاجتماعي والحدة الوطنية.

- ضرورة التصدي بحزم لموضوع غلاء الاسعار والضرب بيد من حديد لكل من تسول نفسه التلاعب بأسعار أو استعمل الغش أو التزوير في تواريخ انتهاء صلاحيات المواد أو الاحتكار أو التغيير في المواصفات.
- دعم قطاع الزراعة بشقيه النباتي والحيواني وتأمين مستلزماته وإقامة الصناعات الرديفة له في مناطق الانتاج وذلك لتأمين متطلبات الأمن الغذائي.
- دعم القطاع الصناعي والإنشائي وحل مشاكله وتوفير مستلزماته ومنحه المرونة والتسهيلات اللازمة، وحماية الانتاج الوطني، وإقامة الصناعات التحويلية التي تتناسب وتوفير المواد الأولية الموجودة في القطر، والعمل على إيجاد سوق خارجية لتصريف الفائض في الانتاج الوطني.
- ضرورة ربط الأجر والانتاج وتحفيز المنتجين والعمال والفلاحين وصغار الكسبة وإيجاد آلية تربط بين الأجور والأسعار.
- إعادة النظر بالسياسات الضريبية المعمول بها في القطر لأنها لم تعد تتسجم والواقع الإقتصادي الحالي والاسراع بإعداد نظام ضريبي جديد يحقق العدالة الضريبية والاجتماعية، ويمنع حالات التهرب الضريبي ويمد جسور الثقة بين المواطنين والدولة ويؤمن مورداً حقيقياً لخزانتها وتعميم ثقافة الوعي الضريبي.
- ضبط وترشيد الإنفاق العام وخاصة الإنفاق الإداري غير المنتج، واتخاذ كافة الإجراءات الاستثنائية الحالية بغية تنفيذ مشاريع الجهات العامة والقضاء على ظاهرة ترحيلها من سنة لأخرى.

- التأكيد على ضرورة الالتزام بالمدد العقدية لإنجاز المشاريع الاستثمارية التي تنفذها الشركات الانشائية تفادياً للمنعكسات السلبية على الأوضاع المالية لهذه الشركات من جهة، وللإفادة والحفاظ على التنمية الإقتصادية لتلك المشاريع على مستوى الاقتصاد الوطني.
- تعميم ثقافة الترشيد والتقنين لتشمل كافة مناحي الحياة لتصبح نهجاً عاماً في التطبيق والممارسة انطلاقاً من الاسرة، الخلية الأولى في المجتمع وحتى الجامعات والمجتمعات.
- تعميم ثقافة المواطنة وحب الوطن والتقاني من اجله وتعزيز القيم الحضارية والاخلاقية وحث المجتمع على زيادة اللحمة الوطنية عبر تكريس قيم الانتماء والهوية الثقافية ومنطق الحوار واحترام الرأي الآخر.
- ضرورة إيلاء البيئة والتوعية البيئية الاهتمام الاكبر ونشر ذلك عبر وسائل الإعلام المرئي والمسموع والمقروء، وإقامة الندوات والبرامج اللازمة لذلك تجنباً للتلوث البيئي وآثاره السلبية على المجتمع، والتوجه نحو الطاقات المتجددة والنظيفة حفاظاً على البيئة والسلامة العامة.
- العمل على التوسع في إقامة وتركيب محطات معالجة مياه الصرف الصحي في كافة محافظات القطر لمنع كارثة تلوث مصادر مياه الشرب والري ومياه السدود والانهار تفادياً للمنعكسات السلبية على الانسان والنبات.
- التأكيد على محورية الدولة في إدارة الاقتصاد الوطني وتفعيل التشاركية وفق أسس وطنية واضحة.

- توجيه الإنفاق العام الاستثماري للقطاعات الانتاجية كثيفة العمالة بشكل يسهم في زيادة الانتاج المحلي والدخل الكلي وتشغيل الأيدي العاملة وتحقيق معدلات نمو اقتصادية متوازنة.
- العمل على تحسين المستوى المعيشي للمواطنين والاستمرار في تأمين الاحتياجات الأساسية بالأسعار المناسبة وتوفير الرعاية الصحية والطبية والاستمرار في تقديم الخدمات الثقافية والترفيهية والتعليمية.
- إيجاد آلية واضحة لتأمين مورد رزق لكبار السن والعجزة ممن ليس لديهم أي مورد رزق ولا يتقاضون أية معاشات تقاعدية.
- ضرورة إعتداد مفهوم الاستثمار في المواد البشرية كأولوية في المشاريع الاستثمارية لأنه الاستثمار الانجع والاكثر أهمية وجدوى.
- ضرورة دعم برامج جيل الشباب باعتبارهم هم الرافعة الحقيقية لإعادة الاعمار وبناء سورية المتجددة.
- ضرورة توفير مستلزمات الرياضة والرياضيين وإيلاء الأهمية القصوى كونهم رسل سورية في الخارج ويمثلون حالة وطنية.
- إعادة بناء وتأهيل المنشآت الرياضية المتضررة في القطر وتقديم الدعم اللازم لإعادتها إلى القها السابق.
- الإستعجال في معالجة ظاهرة هجرة الشباب وأصحاب الخبرات الفنية والعلمية والعمل على استقطابهم والاستفادة من خبراتهم، وكذلك معالجة ظاهرة البطالة والتسول وخلق فرص عمل لهم لامتناس هاتين الظاهرتين وأتمت الدوائر العقارية.

- الاسراع في استصدار قانون جديد للاستملاك وتسديد قيمة الاراضي المستملكة لصالح إدارات ومؤسسات الدولة بالأسعار الحقيقية وإعادة النظر في الاستملاكات التي لم تستخدم بعد حسب ما خطط لها في مشاريع الاستملاك وتطبيق القوانين والأنظمة الناضمة لها.
 - العمل على تحصين الاملاك العامة للدولة من التعديات الواقعة عليها واتخاذ الإجراءات الرادعة بشأنها ومعاقبة المخالفين.
 - المباشرة في تحديد مناطق السكن العشوائي في القطر والعمل على إيجاد مشروع نموذجي لمعالجة هذه المناطق، وذلك بالتعاون مع هيئة الاستثمار العقاري والجهات الأخرى.
 - العمل على بناء مراكز طابقية للتجمعات المتماثلة في عملها وخاصة الصحية وقصور العدل والمراكز الثقافية والتعليمية والمؤسسات التجارية.
 - ضرورة إعادة الاعمار بالاعتماد على الامكانيات الوطنية المتاحة وبمساعدة الدول الصديقة والشقيقة التي وقفت إلى جانبنا وناصرت قضايانا في المحافل الدولية.
 - ضرورة استصدار نظام أتمته موحد ليشمل عمل الوزارة الواحدة والجهات التابعة لها للالتزام به، بحيث يكون هناك بيئة برمجية موحدة يتقيد بها الجميع بدلاً من وجود عدة أنظمة برمجيات في الجهة الواحدة.
- يتبين لنا من مراجعة توصيات اللجنة مجموعة من التوجيهات التي تتضمنها هذه التوصيات للحكومة كي تعمل بها وتلتفت لها، سواء في موازنة عام ٢٠١٨م أو حتى عند إعدادها لموازنات السنوات اللاحقة وهذه التوصيات

بمعظمها ترتبط بالوضع الحالي والأزمة التي تعيشها سورية، فمعظم التوصيات تتعلق بجرحى ومصابي الجيش وضرورة مراعاة أوضاعهم ودعم المجهود الحربي للجيش السوري، ودعم أسر الشهداء وتقديم الخدمات والتسهيلات لهم، كما تلقت التوصيات نظر الحكومة لضرورة مراعاة الوضع المعيشي للمواطنين عبر زيادات الرواتب وضبط الاسواق قدر الامكان، ومنع الغش والتزوير للبضائع، وتطرقت التوصيات لمشكلة الاستملاك التي تعاني منها شريحة مهمة ومناطق متعددة ولا تزال إشكالاتها عالقة حتى تاريخه، فيجب بالتالي إصدار قانون استملاك جديد وحل الإشكالات العالقة، وطرح موضوع الإسراع بإعادة الإعمار وتسريع عملية البناء، وموضوع الأئمة للدوائر الحكومية للإسراع في إنجاز المعاملات والتخلص من الروتين والبيروقراطية، وضرورة صيانة أملاك الدولة والحفاظ عليها من التبعديات، والحفاظ على الشباب والعمل على دعم فئة الشباب وتطوير قدراتهم وتدريبهم واستقطاب المهاجرين من الكوادر الشابة اللذين غادرو القطر خلال سنوات الأزمة، بالإضافة لمشاكل العمال والفلاحين.

وهذه التوصيات بمعظمها اجتماعية ترتبط بالمواطنين والناخبين أكثر منها بعمل الحكومة دون أن نجد نقد للوزارات وتوجيه لإستكمال النواقص وإصلاح الأخطاء في مشاريع الموازنات التي قدمتها كل وزارة، أو مراجعة لكل وزير فيما يتعلق بالتزامه بخطة عمل وزارته والخطط الخمسية المقررة سابقاً، فهي بعيدة عن التحليل المالي للبيانات واستقراؤها ومدى مطابقتها للخطط والبيان الحكومي الذي قدمته الحكومة، ودون أن يكون هناك

تعديلات على مشروع الموازنة المقدم من الحكومة أو بيان لهذه التعديلات إن وجدت وما قامت اللجنة بإنجازه على المشروع المقترح.

الفرع الثاني: عمل لجنة الموازنة في لبنان:

بعد أن يتسَلَّم رئيس البرلمان المشروع يُحيله إلى لجنة المال والموازنة البالغ عدد أعضائها حسب النظام الداخلي /١٧/ عضواً^(١)، والمنتخبة بموجب المادة التاسعة عشرة من هذا النظام^(٢)، كما يُبَلِّغ أعضاء اللجان مشروع الموازنة العامة فور وروده إلى المجلس. يدعو رئيس لجنة المال والموازنة أعضاء اللجنة، كما تدعو لجنة المال والموازنة إلزامياً كل لجنة من لجان المجلس وقبل يومين على الأقل لحضور الاجتماعات التي تدرس فيه الأجزاء من الموازنة المتعلقة بأعمال هذه اللجنة ويشترك أعضاء هذه اللجنة في المناقشة وتقديم الإقتراحات والتصويت. (المادة ٤٣ من النظام الداخلي) وتبدأ دراسة مشروع القانون جملة وتفصيلاً ويعاون اللجنة جهاز إداري خاص يسمى أمين سر لجنة المال والموازنة الذي يختلف عمله عن عمل باقي أمناء السر في اللجان الأخرى، حيث يتعدى عمله العرض، ويتطلب الأمر الدخول في الأرقام، وفي المواد القانونية المدرجة في مشروع الموازنة حتى تكون كافة

^١ المادة /٢٠/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني المعدلة في جلسة الهيئة العامة للمجلس النيابي المنعقدة بتاريخ ١٤/١٠/١٩٩٩م و ٣١/١٠/٢٠٠٠م.

^٢ نصت المادة /١٩/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني: " في الجلسة التي تلي إنتخاب هيئة مكتب المجلس بعد الإنتخابات العامة وفي بدء دورة تشريع الأول من كل سنة يعمد المجلس إلى إنتخاب لجانه الدائمة.

يجري الإنتخاب بالاقتراع السري وفقاً للمادتين ١١ و ١٢ من هذا النظام وبالغالبية من أصوات المقترعين. وإذا تساوت الأصوات عدّ الأكبر سناً منتخِباً".

الأمر مبسطة أمام أعضاء اللجنة المالية حيث تتناول المشروع وتدقق في كل رقم من أرقامه وتدرس كل المبررات لرصد الإعتمادات^(١)، ولها أن تقبل أو تعدل أو ترفض المشروع، ولكن لا يجوز إدخال أي زيادة على مشروع الموازنة أو مشاريع الإعتمادات الإضافية خلال المناقشة بها في اللجنة النيابية المختصة وفي مجلس النواب إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء إلا أنها تستطيع أن تنتقل الإعتمادات من باب إلى باب، أو من فصل إلى فصل، ومن بند إلى بند ومن فقرة إلى أخرى، ودون أن يؤدي ذلك إلى رفع أرقام الموازنة العامة. وعند حصول أي خلاف في الرأي لدى أعضاء اللجنة تعتمد طريقة التصويت المحصور فقط بأعضائها دون سائر النواب الآخرين الذين يحق لهم الإدلاء بآرائهم والمناقشة في المواضيع المطروحة أمام اللجنة دون حق التصويت. وعندما تنتهي اللجنة من التدقيق والدرس والمناقشة تضع تقريراً مفصلاً عن مشروع الموازنة كما ورد من الحكومة وعن التعديلات التي أدخلتها عليه والإقتراحات التي يقتضي اعتمادها لتحسين الجباية وترشيد الإنفاق. وكثيراً ما توافق الهيئة العامة للمجلس على الموازنة كما وردت من اللجنة المالية ودون تعديلات تذكر لما للجنة من دور مهم في هذا المجال، حيث أنها تعتبر المطبخ الأساسي لدرس الموازنة وتدقيق اعتماداتها^(٢). لقد بدأ مجلس النواب اللبناني، منذ عدة سنوات بتفعيل دور لجنة المال والموازنة، وتم تنظيم رحلات عمل لعدد من أعضاء لجنة المال والموازنة لمقاربة كيفية وضع السياسة المالية في عدد من الولايات الاميركية. كما تم إدخال التكنولوجيات

^١ المادة ٢٠ - ٤٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م.

^٢ - المادة ١٩ من قانون المحاسبة العامة تاريخ ١٩٦٣م.

المتطورة وآليات العمل الحديثة على كافة أعمال مجلس النواب، ومن ضمنها عمل لجنة المال والموازنة، لقد تم وضع أنظمة معلوماتية خاصة للجنة المال والموازنة بحيث تتوفر لأعضائها إمكانية وضع خطط جديدة للموازنة غير تلك المرسله من قبل السلطة التنفيذية. والأهم من ذلك أن هذه الأنظمة التي تم اعتمادها تسمح أيضاً بمقارنة الموازنة المقترحة مع الحساب القطعي للسنوات السابقة، مما يسمح لأعضاء لجنة المال والموازنة بمقارنة الموازنة المقترحة مع الإعتمادات المقررة في السنوات السابقة، كما يسمح لها بمعرفة كيفية تنفيذ الموازنة السابقة والمبالغ المتبقية من الإعتمادات المقررة والتي لم يتم حجزها. إن هذا الانجاز الذي تم تحقيقه إضافة إلى الانجازات التي حققها المجلس على صعيد إدخال المعلوماتية في كافة نشاطاته الادارية والتشريعية، وإطلاق أول موقع باللغة العربية على الصعيد التشريعي على شبكة الانترنت، وإفساح المجال للمواطن للاتصال مباشرة بأعضاء المجلس واللجان النيابية، سيدفع بالمجلس النيابي اللبناني لكي يشكل نموذجاً في كيفية اعتماد التكنولوجيا المتطورة من أجل تطوير دوره، ليس فقط على صعيد لجنة المال والموازنة بل على صعيد المؤسسة التشريعية ككل حتى يصبح شريكاً فعلياً في عملية صنع القرار السياسي.

الفرع الثالث: عمل لجنة الموازنة في فرنسا:

ليس للجنة الموازنة أن تجري أي تعديل على مشروع الموازنة المقدم من الحكومة، فما يعرض على الهيئة العامة للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ هو مشروع الحكومة وليس مشروع اللجنة المالية، وتمتلك اللجنة انتقاده كما

يمكنها إقتراح تعديله دون أن تستطيع ذلك بنفسها. وبالرغم من إنقسام السلطة التشريعية في فرنسا إلى مجلسين، فإن الكلمة الفصل في مسألة التصديق على الموازنة تعود للمجلس الأول (الجمعية الوطنية) وليس للمجلس الثاني (مجلس الشيوخ)، ويعود السبب في ذلك إلى أن المجلس الأول هو وليد إنتخابات مباشرة، وبالتالي هو أكثر تمثيلاً للإرادة الشعبية من المجلس الثاني. تبدأ اللجنة المالية أعمالها بالإستماع إلى وزير المالية حول مشروع الموازنة العامة ككل، ثم يتعاقب بعده الوزراء المختصون ليقدموا الشروحات والإيضاحات اللازمة حول إتمادات وزاراتهم، وتتولى اللجنة المالية إعداد تقرير شامل يصلح لأن يكون قاعدة للمناقشات العامة التي تجري في الجلسة العامة للجمعية الوطنية، وبعد هذا التقرير المقرر العام الذي يؤدي الدور الأهم في الموضوع حيث يقدم تقريراً نقدياً لمشروع الحكومة، ويتوزع هذا العمل على ما يقارب مائة نائب من الجمعية الوطنية، ففي داخل اللجنة المالية يسمى مقرر خاص لكل وزارة و مقرر لكل موازنة ملحقة ومقرر لحسابات الخزينة الخصوصية، ومن داخل اللجان النيابية الأخرى يسمى مقررون للاستئناس بآرائهم، ويعرض كل مقرر خصائص الإتمادات التي درسها ويبيدي رأيه بمبالغها وتوزيعاتها^(١). وتوزع اللجنة على كافة أعضاء المجلس تقريراً بعملها ومقترحاتها فيما يخص الموازنة العامة والذي سيكون اساساً للنقاش والتصويت على بنودها.

(١) قطيش عبد اللطيف، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٦.

المطلب الثاني: مدة عرض مشروع الموازنة العامة على السلطة التشريعية:

إن دراسة الموازنة ومناقشتها وإقرارها لم تكن مقرونة بمهل محددة عبر تطورها في جميع البلدان، ويبدو أن النظام القانوني المالي الفرنسي هو الذي ابتدع هذه المسألة ثم انتشرت في العالم دون أن تعمها جميعاً، فبعض البلدان لم يقترن إقرار الموازنة فيها بمهلة زمنية، والبلدان الأخرى حددت مهلاً لذلك دون أن يكون هناك تطابقاً في المدة والمفاعيل^(١). وسنبحث هذه المدة في كل من سورية ولبنان وفرنسا في الأفرع الثلاثة التالية:

الفرع الأول: مدة عرض مشروع الموازنة على السلطة التشريعية في فرنسا:

حدد الدستور الفرنسي مهلة المناقشة بـ ٧٠ / يوم كحد أقصى لمناقشة مشروع الموازنة وإقرارها من قبل البرلمان^(٢)، فتودع الموازنة بداية لدى اللجنة المالية في الجمعية الوطنية التي تملك مهلة ٤٠ / يوماً لإبداء ملاحظاتها واقتراحاتها^(٣)، ثم تحال لمجلس الشيوخ لإبداء الرأي وذلك خلال مهلة لا

(١) Jean Claude Martinez – Pierre Di Malta, Droit budgetaire, 2^e edition, Litec, 1988, p283 .

(٢) نص المادة ٤٧ / من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ م:

" Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance."

^٣ حيث نصت المادة ٤٠ / من القانون العضوي الفرنسي ٦٩٢ / تاريخ ١ / ٧ / ٢٠٠١ م:

تتجاوز/١٥/ يوماً فقط، فإذا كان رأيه مناقضاً لرأي الجمعية الوطنية، يحال المشروع مرة ثانية إلى الجمعية الوطنية لتعيد دراسته خلال عشرة أيام، وإلى مجلس الشيوخ خلال خمسة أيام، أما إذا لم يتفق الرأيان بعد هذا فلرئيس الحكومة أن يسلك أحد مسلكين:

أ- أن يدعو لجنة مشتركة من المجلسين للنظر في المسائل المختلف عليها، فإذا وجدت حلاً ترضاه الحكومة تحيله مجدداً إلى المجلسين، وفي حال عدم التوصل إلى حل فللحكومة أن تطلب من الجمعية الوطنية أن تعطي قرارها النهائي الذي يقتصر فقط على صيغة اللجنة المشتركة أو على الصيغة التي كانت قد تبنتها الجمعية الوطنية قبلاً في حال عدم وجود حل من اللجنة متفق عليه، وعلى نتيجة القرار يبني موقف الحكومة الجديد^(١).

يجب أن تقرر الجمعية الوطنية، في القراءة الأولى، في غضون أربعين يوماً بعد طرح مشروع قانون المالية.

^١ نص المواد /٤٥-٤٦/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م:

" **Article 45:** Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant

conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement. Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

Article 46: Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes. Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt. La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres. Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées. Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.".

ب-أو أنه بمرور (٥٥) يوماً في المرحلة الأولى، ومهلة (١٥) يوم في المرة الثانية المحددة للمجلسين لإبداء رأيهما وعدم الاتفاق فيما بينهما، للحكومة أن تنفذ المشروع وفقاً لصيغته الأساسية التي قدمت للمجلس عملاً بأحكام المادة /٤٧/ من دستور ١٩٥٨م^(١)، ووفقاً للقرار التنظيمي الصادر بتاريخ ٢٠ كانون الثاني سنة ١٩٥٩م، بحيث يعمد البرلمان بمجلسيه إلى دراسة المشروع فيوافق عليه دون الدخول في التفاصيل^(٢).

^١ نصت المادة /٤٧/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م:

" **Article 47:** Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique. 21 Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés. Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session."

^(٢) محرز مي، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٥.

الفرع الثاني: مدة عرض مشروع الموازنة على السلطة التشريعية في لبنان:

تقدم الحكومة في لبنان لمجلس النواب في بدء شهر تشرين الأول من كل سنة موازنة شاملة لنفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً^(١).

إذا لم يبيت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الإنتهاء من الفترة المعينة لدراسته، فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة وإذا انقضى العقد الاستثنائي ولم يبيت نهائياً في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناءً عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس معمولاً به، ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل^(٢).

(١) راجع نص المادتين ٨٣-٣٢/ من الدستور اللبناني والمقصود ببداية عقد تشرين الأول أي بداية الدورة التشريعية الثانية حيث يجتمع المجلس في كل سنة في عقدين عاديين فالعقد الأول يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر أيار، والعقد الثاني يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول، وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر، وتدوم مدة هذا العقد إلى آخر السنة، أما في النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري يطلق عليه دورة تشريعية.

(٢) راجع نص المادتين ٨٣-٨٦/ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦م وتعديلاته، والمادة ١٢٠/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام ١٩٩٤م وتعديلاته.

الفرع الثالث: مدة عرض مشروع الموازنة على السلطة التشريعية في

سورية:

إن إقرار الموازنة العامة للدولة يعني عرض مشروعها على السلطة التشريعية لدراسته ومناقشته والمصادقة عليه، وتختلف الدول فيما بينها فيما يتعلق بمدة عرض الموازنة العامة على السلطة التشريعية، ففي سورية واستناداً لدستور عام ٢٠١٢م يجب عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية^(١)، وبما أن السنة المالية في سورية تبدأ مع بداية السنة الميلادية، فيجب عرض هذا المشروع قبل الأول من شهر تشرين الثاني من كل عام على المجلس.

ويجب على لجنة الموازنة والحسابات في سورية أن تقدم تقريرها حول مشروع الموازنة العامة خلال مدة أقصاها /٣٠/ يوماً من تاريخ إحالة المشروع إليها، فإذا انقضت المدة ولم تتقدم اللجنة بتقريرها حول مشروع الموازنة العامة عليها أن تطلب من المجلس مدة إضافية قدرها عشرة أيام تكون مشفوعة بالأسباب الموجبة للتمديد فإذا وجد المجلس أن طلب اللجنة جدير بالقبول قرر تمديد المهلة وإذا لم تقدم اللجنة تقريرها خلال هذه المدة الإضافية عمد المجلس إلى مناقشة مشروع الموازنة العامة كما ورد أصلاً من السلطة التنفيذية^(٢). كما

(١) راجع نص المادة /٧٩/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢م: "٣- يجب عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية".

(٢) راجع نص المادة /١٢٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م المشابهة للمادة /١٢٦/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب لعام ٢٠١٧م.

يحق لكل لجنة أن تبعث مباشرة بملاحظاتنا إلى لجنة الموازنة والحسابات على القسم المتعلق باختصاصها وأن توفد مندوباً عنها لإيضاح تلك الملاحظات^(١).

من خلال دراسة نصوص المواد الواردة بالدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري القديم لعام ١٩٧٤م والجديد لعام ٢٠١٧م، نلاحظ أن الدستور قد أعطى للمجلس مهلة وألزمه بإنجاز دراسة الموازنة ومناقشتها وإقرارها، فاللجنة تعمل ضمن مهل زمنية وذلك تحت طائلة الإستغناء عن تقريرها ودراساتها للموازنة حيث يعتمد مجلس الشعب لمناقشة مشروع الموازنة كما ورد من الحكومة دون تقرير أو دراسة من اللجنة أي كأن اللجنة غير موجودة. ويستمر العمل في حال التأخير بالإقرار بموازنة السنة السابقة حتى إعتداد موازنة السنة الجديدة وتحصل الإيرادات وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة وهو مانص عليه الدستور السوري لعام ٢٠١٢م^(٢).

إن الفترة الزمنية التي تقيد السلطة التشريعية في دراسة مشروع الموازنة العامة، ترتب على السلطة التنفيذية تقديم مشروع الموازنة والمعلومات المتعلقة به بأشكال سهلة المنال بالنسبة للمشرعين والمواطنين وهو ما يسمى بمفهوم سهولة القراءة حيث يجب إيجاد توازن بين بين تقديم معلومات كاملة ومفصلة وبين

^١ راجع نص المادة /١٢١/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م المشابهة للمادة /١٢٧/ النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧م.

^٢ الفقرة الثانية من المادة /٨٠/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢م: "٢. إذا لم ينته المجلس من إقرار الموازنة حتى بدء السنة المالية الجديدة يعمل بموازنة السنة السابقة حتى إعتداد موازنة السنة الجديدة وتحصل الإيرادات وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة."

جعلها مفهومة بالنسبة لشريحة كبيرة من الأشخاص. ومن الدول التي تجاوزت مع هذا التحدي وعملت بفعالية على تحسين عملية تقديم التقارير **الولايات المتحدة، كندا، ايسلندا**^(١)، وفي المجر كانت أساليب وإجراءات المحاسبة الحكومية ضعيفة جداً في مطلع التسعينات حتى أنه كان يوجد مضاعفة في إحتساب الإيرادات والنفقات، حيث أن الإحتساب المتعدد للمصاريف كان منتشرًا للغاية بحيث أنه لو جمعت كل المصاريف الموجودة في الموازنة فإن المبلغ ستجاوز اجمالي الناتج القومي المجري^(٢)، فالبنية العشوائية للموازنة المجرية لها تأثير سلبي على سيطرة البرلمان على الموازنة، كما أن الحكومة عندما تقدم على تغييرات رئيسية من خلال موازنات تكميلية أو إضافية فإن الوقت والفرصة للمدخلات البرلمانية تنخفض^(٣). وقد ذكرت منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD)^(٤) في تقريرها أن البرلمانات عبر أعضائها قد جعلت عملية تحسين كتابة التقارير أولوية تنفيذية، حيث تراوحت التحسينات ما بين جعل الخطوط العريضة وتنظيم المواد أسهل وبين إعادة ترتيب ما يتعلق

¹ LEGISLATURES AND THE BUDGET PROCESS An International Survey, Legislative Research Series, Prepared by the National Democratic Institute (NDI) for International Affairs with funding from the National Endowment for Democracy, Washington, 2003, p 36

² T. LeLoup, Walter and Papai, Zoltan, "Parliament, Parliamentary Committees, and the Hungarian Budget", Paper presented to the International Conference on Changing Roles of Parliamentary Committees, Budapest, Hungary, The Center for Democracy Studies, June 1996, p. 8.

³ Ibid., p. 8.

⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development

بالحكومة بحيث يكون التركيز على النتائج التي تنتج عن الموازنة أكثر من المدخلات^(١).

من الوسائل الحاسمة التي تستخدمها الحكومة في بعض الدول مثل بريطانيا لتحديد مدة المناقشة في مجلس العموم (وهي ما يعرف شعبياً بالمقصلة) حيث تكون هناك مدة محددة لمناقشة أي موضوع في الجلسة العامة أو جلسات اللجان، يحسم بعدها النقاش، فلا يمكن للمعارضين في هذه الحالة تعطيل عمل البرلمان، وقد استخدمت الحكومة آلية المقصلة في مشروع قانون الموازنة عام ١٩٩٧م^(٢).

يرى الباحث أن مدة عرض مشروع الموازنة على البرلمان في كل من سورية ولبنان وفرنسا تتراوح بين ٦٠ إلى ٩٠ يوم، أي أن المدة الممنوحة لمجلس الشعب السوري هي الأقصر، وكان من الأفضل من وجهة نظر الباحث زيادة هذه المدة لمنح المجلس عموماً ولجنة الموازنة بشكل خاص الوقت الكافي لدراسة مشروع الموازنة وتحليله وتعديله وصولاً للشكل الأمثل وتحقيقاً لرقابة مالية فاعلة على كل ماتقوم به الحكومة.

^١ OECD Document prepared for the 19th annual meeting of Senior Budget Officials, May 25-26, 1998, p. 6.

^٢ بول سيلك (Pual Silk)، رودري والترز (Rhodri H Walters)، تعريب د.علي الصاوي، كيف يعمل البرلمان (How Parliament Works)، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤م، ص ٢٠٨.

المطلب الثالث: حدود الاختصاصات البرلمانية:

إن لجنة الموازنة على الرغم ما تملكه من صلاحيات في تعديل مشروع الموازنة المقدم من الحكومة إلا أن هذه الصلاحيات ليست مطلقة، فهي مقيدة بقيود منها ما هو دستوري، ومنها ما هو منصوص عليه بالنظام الداخلي للمجلس أو حتى القوانين العادية بالإضافة لما يفرضه أحياناً العرف والأدبيات السياسية التي قد تختلف من بلد لآخر.

في الولايات المتحدة تعد مراقبة الموازنة العامة من الوظائف الرئيسية للكونغرس، وقد خول قانون ضبط الميزانية والاحتجاز الصادر عام ١٩٧٤م الكونغرس سلطة تحديد الحدود القصوى للميزانية وتوقيتاتها^(١).

وكشفت دراسة للمجالس التشريعية للدول الأعضاء في منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD) أن ٧٨% من الهيئات التشريعية للدول تدخل تعديلات على موازنة الحكومة منها ٦٥% تعديلات بسيطة أو ثانوية و ١٣% تعديلات مهمة، وهناك هيئات تشريعية التي لا تدخل أية تعديلات. ولكن الجدير بالذكر ما ذكرته هذه الدراسة في أن العقبة لا تتمثل في حظر دستوري أو قوانين تشريعية ولكن في أن الحكومة تمثل الأغلبية في البرلمان وأن

^١ لاري الويتز (Larry Elowitz)، ترجمة جابر سعيد عوض، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٩٦م، ص

التعديلات سيتم إقرارها^(١)، ومن أعضاء المنظمة المذكورة تعتبر الجمعية الوطنية في اليونان هي الوحيدة التي أبلغت عن حظر كامل على التعديلات على الموازنة المقترحة من قبل الحكومة، كما يواجه العديد من البرلمانات عقبة أخرى فيما يتعلق بتعديل قانون الموازنة. حيث يسمح بالتعديل لكن السلطة التشريعية قد تنمادى بالإجراءات الصارمة لممارسة امتيازها، ففي المملكة المتحدة مثلاً إن الموافقة على تعديل ما قد يحدث نقاشاً بشأن إقتراح لحجب الثقة، ورد الفعل القوي والمتشدد هذا يعتبر بمثابة كابح رئيسي للجهود المبذولة لتعديل موازنة الدولة^(٢).

إن النقاش الذي يتم في البرلمان حول عدد كبير من التعديلات على الموازنة المقترحة، قد لا يعكس بالضرورة تغييرات ضخمة في الصورة المالية للموازنة، إلا انه يعتبر دليل على برلمان فعال وحازم يمارس حقوقه وامتيازاته الدستورية والقانونية، ونذكر كأمثلة على عدد التعديلات التي قدمتها برلمانات بعض الدول على مشاريع الموازنة في سنوات التسعينات: البرلمان الدنماركي الذي قدم حوالي /١٠٠٠/ تعديل على موازنة الحكومة، وفي السويد حوالي /٢٥٠٠/ وفي المجر ما بين /٤٠٠-٥٠٠/ تعديل وفي فنلندا ما بين /٤٠٠-٧٠٠/ تعديل^(٣).

¹ OECD Document prepared for the 19th annual meeting of Senior Budget Officials, May 25-26, 1998, p. 9 et seq.

² OECD Document prepared for the 19th annual meeting of Senior Budget Officials, May 25-26, 1998, p. 22.

³ Ibid, p. 5.

إن القدرة على تقديم تعديلات على مشروع الموازنة المقدم من قبل الحكومة يعتبر وسيلة قوية لجذب الإهتمام نحو قضايا وسياسات معينة تقوم بها الحكومة وخصوصاً بالنسبة لأحزاب الاقلية، بغض النظر إذا كان التعديل سيصادق عليه أم لا في النهاية. ويمكن أن نورد هنا كمثال مهم دولة البرتغال عندما قدم ممثلو حزب الشباب الديمقراطي الاجتماعي مجموعة من التعديلات على موازنة العام ١٩٩١م وتم إبطالها جميعها من قبل الأكثرية البرلمانية ولكنها كانت محاولة واعية من قبل أعضاء الاقلية البرلمانية لتحديد النقص أو العجز في موازنة الحكومة، ونذكر هنا جملة قالها عضو من الأقلية مباشرة قبل التصويت على واحد من التعديلات: "يمكننا الآن أن نمضي قدماً إلى هزيمتنا (بشأن التعديل) بعد أن أوضحنا أن الحكومة على خطأ"^(١).

ويمكننا أن نلخص القيود الأكثر انتشاراً وعمومية بين الدول بشأن تعديل الموازنة في ثلاث بنود:

١- القواعد التي تنظم عملية التعديل.

٢- الحظر الذي يفرض على زيادة الإنفاق.

٣- متطلبات التوازنات^(٢).

¹The Role of the Portuguese Parliament Based on a Case Study: The Discussion of the Budget, 1983- 1995 by Cristina Leston-Bandeira. The Journal of Legislative Studies, Vol. 5, No. 2, Summer 1999, p. 69.

² LEGISLATURES AND THE BUDGET PROCESS An International Survey, Legislative Research Series, Prepared by the National Democratic Institute

أولاً: بالنسبة للقواعد والاجراءات التي تنظم عملية التعديل: من الممكن أن تحدد مشاركة السلطة التشريعية في عملية الموازنة مجموعة من القواعد والأنظمة التي تعمل بموجبها مثل الدستور والقوانين. ففي الأنظمة البرلمانية على سبيل المثال يمكن لحزب الأغلبية البرلمانية أن يضمن مجموعة من العقوبات الاجرائية لمنع المعارضة من تغيير مشروع الموازنة المقترح من السلطة التنفيذية أو حتى منع الأعضاء الجدد في البرلمان من إقتراح التعديل. وقد تتضمن هذه العقوبات قيود على عدد ونوع التعديلات التي يمكن أن تقدم على مشروع الموازنة، أو تأخذ أي شكل آخر. ونذكر هنا مجلس النواب في نيوزيلندا على سبيل المثال عندما قام بتعديل قوانينه في عام ١٩٩٦م، حيث أصبح بإمكان الحكومة أن تلغي أي تعديل يضاف إلى موازنتها من قبل البرلمان وذلك إذا قررت الحكومة أن التعديل قد يكون له اثر أكبر من تأثير بسيط على المجاميع المالية التي تتضمنها الموازنة^(١)، ونذكر أيضاً الدستور الايرلندي الذي يمنح السلطة التنفيذية الحق لتقترح التشريع الخاص بالإنفاق بينما صمت بشأن إذا ما كان مجلس العموم (The Dail) يمكنه تعديل موازنة

(NDI) for International Affairs with funding from the National Endowment for Democracy, Washington, 2003, p 26

¹ LEGISLATURES AND THE BUDGET PROCESS An International Survey, Legislative Research Series, Prepared by the National Democratic Institute (NDI) for International Affairs with funding from the National Endowment for Democracy, Washington, 2003, p 26

الحكومة^(١)، ومع ذلك من خلال النظام القائم يمنع مجلس العموم الأعضاء من تقديم تعديلات على الموازنة^(٢).

ثانياً: الحظر الذي يفرض على زيادة الإنفاق: إن مفهوم سقف الإنفاق من المفهومات الشائعة التي تفرض قيود على الهيئات التشريعية حيث يمنع هذا المفهوم تقديم أي تعديل من شأنه أن يزيد من النفقات الشاملة بحيث لا يكون للبرلمان تأثير سلبي في التخطيط المالي عموماً، ويجادل البعض بأن عدم القدرة على تحويل الأموال والتعديل بالاقتطاع من برامج لأخرى في الموازنة يعتبر إثباتاً لعزيمة المشرعين في تقديم تعديلات على الموازنة^(٣).

ثالثاً: متطلبات التوازنات: تستطيع الهيئات التشريعية في بعض البلدان زيادة وتخفيض الإنفاق في الوقت الذي تحافظ فيه على مستويات الإنفاق العام للحكومة أي المحافظة على التوازن في الموازنة ومثالها سورية. كما تسمح بعض الدول بالتعديلات التي من شأنها زيادة في النفقات إذا تضمن التعديل

¹ Constitution of the Republic of Ireland 1937, Section 17.2.

(دستور جمهورية أيرلندا ١٩٣٧م، قسم ١٧.٢)

² LEGISLATURES AND THE BUDGET PROCESS An International Survey, Legislative Research Series, Prepared by the National Democratic Institute (NDI) for International Affairs with funding from the National Endowment for Democracy, Washington, 2003, p 27

³ Krafchi, k Warren and Wehner, Joachim, The Role of Parliament in the Budget Process by, IDASA, Budget Information Service, South Africa, 1998, p 8

زيادة مطابقة في الإيرادات مثل المكسيك والنمسا. وسنتحدث بشيء من التفصيل عن كل من سورية ولبنان وفرنسا في الأفرع الثلاثة التالية:

الفرع الأول: حدود الإختصاصات البرلمانية في لبنان:

إن مجلس النواب اللبناني ليس حراً في تعديل مشروع الموازنة حيث إن هناك قيوداً كثيرة مفروضة عليه في هذا النطاق تبعاً لقانون المحاسبة العمومية والنظام الداخلي لمجلس النواب، فبالنسبة للإيرادات إن أي زيادة في تقديرها تستدعي تدخل البرلمان. أما بالنسبة للنفقات فلا يجوز أن يفتح اعتماد استثنائي إلا بقانون خاص وفي حالة الظروف الطارئة أو إذا دعت الحاجة إلى نفقات مستعجلة فيمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذ مرسوم بموافقة مجلس الوزراء يقضي بفتح إعتمادات إستثنائية أو إضافية، أو أن ينقل إعتمادات في الموازنة على ألا تتجاوز هذه الإعتمادات مبلغ /٧٥/ مليون ليرة لبنانية في البند الواحد ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك^(١).

فعندما يتسلم رئيس البرلمان مشروع الموازنة والتقرير الذي أعدته لجنة المال والموازنة بعد درسها له يدعو إلى جلسة عامة لمناقشته، وأثناء هذه الجلسة يستمع المجلس إلى بيان وزير المالية بعد أن يكون قد تم توزيعه على جميع أعضاء مجلس النواب، كما يستمع إلى تقرير اللجنة المالية المورّع على الأعضاء أيضاً، ويبدأ النواب بالمناقشة العامة. وقد تكون هذه المناقشة سياسية واقتصادية وإجتماعية وإدارية وثقافية... إلخ. لقد تخطت معظم المجالس

(١) راجع نص المادة /٨٥/ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦م وتعديلاته.

التشريعية دورها التقليدي في مناقشة وإقرار الموازنة العامة للدولة وتطور دورها بحيث أصبحت شريكة فعلية في صنع السياسة المالية ومراقبة تنفيذها. وقد شكلت هذه المجالس أجهزة إدارية خاصة بها لإعداد موازنة بديلة عن تلك التي تعدها السلطة التنفيذية، مما اتاح لها القدرة الفعلية الحقيقية على مناقشة مشاريع الموازنة التي تقدمها السلطة التنفيذية في مشاريع الموازنة والدخول معها في تحديد السياسة المالية والأهداف المبتغى تحقيقها في نشاط كل من إدارات الدولة.

لقد بدأ مجلس النواب اللبناني باتخاذ خطوات فعلية على صعيد الخروج من هذا الدور الكلاسيكي، والذي يحصر دوره على صعيد السياسة المالية بمناقشة أعمال الموازنة فور استلام المشروع المقرر من قبل مجلس الوزراء. وعند الانتهاء من المناقشة العامة ينصرف المجلس إلى مناقشة المشروع تفصيلاً، بدءاً بالنفقات، وتتناول كل باب على حدة ويُصار إلى التصويت على الأرقام بنداً بنداً^(١)، ثم يستمر التصويت على الواردات والقانون. وبعد أن يتم الإقتراع على مشروع القانون يأخذ طريقه إلى النشر.

الفرع الثاني: حدود الاختصاصات البرلمانية في سورية:

نجد انه بعد تقديم مشروع الموازنة العامة من مجلس الوزراء إلى مجلس الشعب، وبعد أن تنتهي لجنة الموازنة والحسابات من دراسة مشروع الموازنة العامة وإبداء ملاحظاتها عليه وتعديله، وبعد أن تعد تقريرها المعدل يطبع تقرير لجنة الموازنة والحسابات ويوزع على الأعضاء ولا تجوز المناقشة

^١ المادة ٨٣ من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م.

فيه قبل مرور ثلاثة أيام على توزيعه، ويجب أن يتضمن التقرير الملاحظات والإقتراحات التي قدمت على مشروع قانون الموازنة والنتيجة التي آل إليها^(١). وتقبل لجنة الموازنة والحسابات إقتراحات الأعضاء وملاحظاتهم حتى الإنتهاء من وضع تقريرها على الموازنة على أن إقتراح زيادة النفقات أو إحداث نفقات جديدة أو تخفيض الإيرادات لا يقبل على سبيل الطلب المجرد بل لابد للمقترح من بيان وسائل تحقيق إقتراحه^(٢)، ويسمح بمناقشة التقرير بوجه عام قبل الانتقال إلى مناقشة أبواب الموازنة^(٣). بعد انتهاء المناقشة في تقرير اللجنة يفسح الرئيس المجال للأعضاء لتقديم إقتراحات حول المواضيع الواردة في تقرير اللجنة، وتحال هذه الإقتراحات إلى اللجنة لدراستها وتقديم تقرير ملحق بها وذلك خلال فترة ثمان وأربعين ساعة من انتهاء مناقشة التقرير الأصلي، ويوزع هذا التقرير كتقرير ملحق بتقرير لجنة الموازنة الأصلي^(٤).

بعد ختام المناقشة العامة وإطلاع المجلس على التقرير الملحق يبدأ المجلس بدراسة الأرقام، وهنا تجدر الملاحظة أن النظام الداخلي القديم للمجلس لعام ١٩٧٤م نص في المادة /١٢٦/ منه على: "يصوت المجلس

(١) المادة /١٢٩/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة /١٢٢/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

(٢) المادة /١٢٨/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة /١٢٣/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

(٣) المادة /١٣٠/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة /١٢٤/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

(٤) المادة /١٣٢/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة /١٢٥/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

على الشروع بمناقشة الموازنة فإذا وافق المجلس على ذلك بدئ بدراسة الأرقام"، أي أن المجلس كان يصوت على الشروع بمناقشة الموازنة قبل البدء بمناقشتها وإقرارها، وهو ما لم ينص عليه النظام الداخلي الجديد للمجلس لعام ٢٠١٧م حيث يبدأ المجلس التصويت على الموازنة بعد ختام المناقشة العامة مباشرة دون أن يكون هناك تصويت على الشروع بمناقشة الموازنة، وهو تعديل يراه الباحث إجرائي شكلي أكثر منه موضوعي وجوهري فيما يتعلق بعملية إقرار الموازنة والتأثير فيها^(١).

لا يحق للمجلس أثناء دراسة الموازنة أن يزيد بتقدير مجموع الإيرادات أو النفقات، وليس له أن يبحث أي اقتراح لم يقدم مسبقاً إلى اللجنة، ومتى شرع المجلس في مناقشة مشروع الموازنة بعد ورودها من اللجنة تحتم أن تحصر مذكراته فيها ولا يجوز البحث في مواضيع أخرى قبل الإنهاء منها ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك^(٢). يبدأ المجلس بمناقشة وإقرار النفقات أولاً ثم ينتقل إلى مناقشة وإقرار الإيرادات ثم يشرع في إقرار مواد قانون الموازنة^(٣)، ويسمح بالكلام على كل قسم لدى طرحه للمناقشة شريطة ألا يتكلم العضو أكثر من مرتين ولمدة لا تزيد عن خمس دقائق في كل مرة، يستثنى من ذلك رئيس

(١) المادة /١٣٢-١٣٤/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة /١٢٦/

من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

(٢) المادة /١٣٣/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة /١٢٧/ من

النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

(٣) المادة /١٣٥/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة /١٢٨/ من

النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

ومقرر اللجنة ومن تنتدبه اللجنة في حال غيابهما^(١). يقدم الرئيس الموازنة ويبدأ التصويت على أبوابها باباً باباً^(٢)، وبعد الإنتهاء من إقرار أبواب الموازنة يرفع قانون الموازنة إلى السيد رئيس الجمهورية لإصداره ومن ثم يصبح قانوناً ويتم نشره في الجريدة الرسمية من أجل أن تصبح الموازنة جاهزة للتنفيذ. وهنا تجدر الملاحظة أن النظام الداخلي القديم للمجلس لعام ١٩٧٤م نص في المادة ١٢٩/ منه على أن رئيس المجلس يقدم أقسام الموازنة لمناقشتها قسماً قسماً والإقتراع على أبوابها باباً باباً، وهو ما لم يتضمنه النظام الداخلي الجديد لعام ٢٠١٧م بل اكتفى بالنص بأن التصويت على أبواب الموازنة باباً باباً. أي أنه ترك آلية النقاش التفصيلية ليحددها أعضاء المجلس وفق مجريات الأمور وحسب ما يتوافقون فيه كونه موضوع إجرائي شكلي، لايمس جوهر عملية الإقرار.

يمكن أن نقول من خلال ما أسلفناه أن الدستور والنظام الداخلي لمجلس الشعب قد أوجدا توازناً في الصلاحيات المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يصعب معه رفض مشروع الموازنة من قبل مجلس الشعب في سورية، فتبدو صلاحيات مجلس الشعب في تعديل مشروع الموازنة العامة من

(١) المادة ١٣٦/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة ١٣٠/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

(٢) المادة ١٣٤/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة ١٢٩/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

خلال إحالة مشروع الموازنة العامة إلى اللجنة المختصة (لجنة الموازنة والحسابات) لدراسته وتعديله وتقديم تقرير عنه، بينما يتقيد المجلس بما يأتي:

١- يجب أن لا يؤدي التعديل إلى زيادة تقدير مجموع الإيرادات أو النفقات الواردة في مشروع الحكومة محافظةً على مبدأ توازن النفقات مع الإيرادات العامة وألا تؤدي التعديلات التي تدخل على مشروع الحكومة إلى الإخلال بالرقم الإجمالي للموازنة^(١).

٢- لا يقبل التعديل الذي يؤدي إلى زيادة النفقات أو تخفيض في الإيرادات إلا إذا اقترن ببيان من طالب التعديل عن وسائل تحقيق إقتراحه^(٢).

٣- يجب أن يقدم إقتراح التعديل قبل انتهاء لجنة الموازنة والحسابات من وضع تقريرها، كما يجب أن يقدم إقتراح التعديل إلى لجنة الموازنة والحسابات، وليس للمجلس أن يبحث أي إقتراح لم يقدم مسبقاً إلى اللجنة^(٣).

^(١) المادة /١٣٣/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة /١٢٧/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م، والمادة /٨٠/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢م.

^(٢) المادة /١٢٨/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة /١٢٣/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

^٣ المادة /١٢٨/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة /١٢٣/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

الفرع الثالث: حدود الإختصاصات البرلمانية في فرنسا:

نص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م على أنه لا يقبل الإقتراحات التي تتضمن تخفيضاً في الإيرادات أو زيادة في النفقات، حيث أن إمكانية عدم قبول التعديلات المقدمة خلال الجلسة في الجمعية الوطنية يذكرها رئيس الجلسة الذي يتبع عملياً الرأي الذي قدمه له رئيس اللجنة المالية^(١). وعند مناقشة الموازنة في الجمعية الوطنية يحق للجمعية تخفيض النفقات دون زيادتها، كما لها الحق باقتراح زيادة الإيرادات، وبموجب قانون الحد الأقصى (**Loi de Maxima**) الصادر في ١٩٤٨/١٢/٣١م تقرر أن تكون موافقة البرلمان على حد أعلى للنفقات لا يمكن تجاوزه من قبل الحكومة، وعلى أن يكون تمويل النفقات من الضرائب والإيرادات الاستثنائية، لكن هذا التقييد لم يمنع البرلمان من تجاوزه في موازناته اللاحقة، كذلك فقد استعاض أعضاء الجمعية الوطنية عن منعهم زيادة النفقات بطرق أخرى مثل:

١- طريقة التخفيض الرمزي: وتقضي هذه الطريقة بلجوء النواب إلى تخفيض اعتماد يريدون بالأساس بقاء قيمته مرتفعة تخفيضاً رمزياً فيصلون إلى مطلبهم.

^(١) راجع نص المادة ٤٠/ من الدستور الفرنسي الصادر في ٢٣ تشرين الأول عام ١٩٥٨م وتعديلاته:

"Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique".

٢- طريقة تجميد الإعتمادات: أي عدم الموافقة على الإعتماد بكامله وإعادته إلى اللجنة المالية، وعندها ترسل الحكومة كتاب تضمنه زيادة الإعتماد، وتطلب عرضه على التصويت مرة ثانية.

٣- طريقة التجميد الجزئي: وبموجبها يعمد النواب إلى رفض قانون إنمائي أو جزء منه ما لم تتقدم الحكومة بكتاب تعديل يزيد في النفقة المطلوبة، إلا أن هذه الوسائل تعد غير دستورية ومن شأنها تعريض الحكومات إلى أزمات ثقة في حال إصرار الحكومة على عدم الاستجابة^(١).

وفيما يخص العلاقة بين مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية في فرنسا حول إقرار التشريعات والموازنات، فإنه في الحالة الطبيعية عندما يتبنى مجلس الشيوخ مشروع أو إقتراح القانون الذي تمت المصادقة عليه من الجمعية الوطنية وبدون تعديل فإن رئيس مجلس الشيوخ سيتولى إرسال النص النهائي إلى رئيس الجمهورية لإصداره ويعلم رئيس الجمعية الوطنية بذلك^(٢)، وكذلك الحال عندما تصادق الجمعية الوطنية بدون تعديل على مشروع أو إقتراح القانون الذي صادق عليه مجلس الشيوخ، ويقوم في هذه الحالة رئيس الجمعية الوطنية بإرسال الصيغة النهائية إلى رئيس الجمهورية ويبلغ رئيس مجلس

(١) محرز مي، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٤.

² **Article 65/3 OF RÈGLEMENT DU SENAT DE FRANCE**

3. Lorsque le Sénat adopte sans modification un projet ou une proposition de loi votés par l'Assemblée nationale, le Président du Sénat en transmet le texte définitif au Président de la République, aux fins de promulgation, par l'intermédiaire du secrétariat général du Gouvernement. Le Président de l'Assemblée nationale est avisé de cette transmission.

الشيوخ بذلك^(١). أما في حال عدم التوافق بين المجلسين ففي القراءة الثانية سيتم التمييز بين حالتين الأولى إذا تم رفض القانون بكامله من قبل مجلس الشيوخ وهنا فإن الجمعية الوطنية تتولى دراسة المشروع مجدداً بالصورة التي أرسل إليها من الحكومة، أما الحالة الثانية إذا قبل مشروع القانون من مجلس الشيوخ لكن مع بعض التعديلات وبالتالي فإن النقاش يكون محصوراً بالأحكام التي لم يتم الاتفاق عليها دون أن يتم تعديل ما تم التوافق عليه سابقاً إلا مراعاة لأحكام الدستور أو للتنسيق بين النصوص قيد البحث أو لتصحيح خطأ كتابي^(٢)، وبعد دراسة القانون في كل من المجلسين قراءتين متتاليتين أو أكثر

¹ **Article 115/3** of Règlement de l'Assemblée nationale de France

3 – Lorsque l'Assemblée nationale adopte sans modification un projet ou une proposition de loi votés par le Sénat, le Président de l'Assemblée nationale en transmet le texte définitif au Président de la République, aux fins de promulgation, par l'intermédiaire du Secrétariat général du Gouvernement. Le Président du Sénat est avisé de cette transmission.

² **Article 108** of Règlement de l'Assemblée nationale de France

1 – Au cours des deuxièmes lectures et des lectures ultérieures par l'Assemblée nationale des projets et des propositions de loi, la discussion a lieu conformément aux dispositions des chapitres IV ou V du présent titre, sous les réserves suivantes.

2 – La durée de l'intervention prononcée à l'appui de chacune des motions mentionnées à l'article 91 ne peut excéder quinze minutes à partir de la deuxième lecture, sauf décision contraire de la Conférence des présidents.

3 – La discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique.

4 – En conséquence, les articles votés par l'une et l'autre assemblée dans un texte identique ne peuvent faire l'objet d'amendements qui remettraient

(أو بعد قراءة واحدة في حالة الإجراءات المستعجلة من الحكومة) دون الوصول إلى نص موحد لوجود خلاف حول النص الموحد يمكن عندها لرئيس الحكومة أو لرئيسي المجلسين معاً الدعوة إلى إجتماع لجنة مشتركة وذلك وفق المادة /٤٥/ من الدستور الفرنسي التي تنص: "تُجرى دراسة كل مشروع أو اقتراح قانون بالتعاقب في مجلسي البرلمان بغرض المصادقة على نص موحد. يُقبل كل تعديل يُقدم في القراءة الأولى ما دامت له علاقة ولو غير مباشرة بالنص المودع أو المرسل مع مراعاة تطبيق المادتين /٤٠-٤١/. يجوز للوزير الأول أو لرئيسي المجلسين معاً أن يدعوا لانعقاد لجنة مختلطة و تعادلية التمثيل تُكلف باقتراح نص حول الأحكام الباقية قيد المناقشة فيما يتعلق باقتراح قانون إذا لم يصادقوا على مشروع و اقترحوا قانوناً بعد قراءتين من كل مجلس نتيجة خلاف بين المجلسين أو إذا قررت الحكومة مباشرة الإجراء العاجل دون أن تعترض مؤتمرات الرؤساء وبعد قراءة واحدة من كل مجلس. يجوز أن تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المشتركة على المجلسين للمصادقة عليه ولا يُقبل أي تعديل إلا بموافقة الحكومة. وإذا لم تتوصل اللجنة المشتركة إلى المصادقة على نص مشترك أو لم يُصادق على هذا النص وفق الشروط المقررة في الفقرة السابقة جاز للحكومة بعد قراءة جديدة من الجمعية الوطنية ومن مجلس الشيوخ أن تطلب من الجمعية الوطنية الفصل فيه نهائياً. وفي هذه

en cause, soit directement, soit par des additions incompatibles, les dispositions adoptées.

5 – Il ne peut être fait exception aux règles ci-dessus édictées qu'en vue d'assurer le respect de la Constitution, d'opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou de corriger une erreur matérielle.

الحالة يجوز للجمعية الوطنية أن تتبنى إما النص الذي أعدته اللجنة المشتركة وإما النص الأخير الذي صوتت عليه مع إدخال تعديل أو أكثر صادق عليه مجلس الشيوخ و ذلك عند الاقتضاء"^(١). ويتوقف بعد إجتماع اللجنة المشتركة

¹ **Article 45** of Constitution française

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement. Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

المجلس الذي يدرس المشروع أمامه عن النظر فيه، ويمثل كل مجلس في هذه اللجنة المشتركة سبعة أعضاء يجب أن يعكس هؤلاء الأعضاء التركيبية السياسية للمجلس عن طريق إقتراح كل رئيس كتلة لمرشح لمكتب رئيس المجلس، وتعد بعد ذلك تقرير بالنتائج التي توصلت إليها، وتقوم الحكومة خلا خمسة عشر يوم بعرض مسودة النص الذي وضعته اللجنة المشتركة على المجلسين للمصادقة عليه، وفي حال عدم تقديمه من الحكومة خلال مدة خمسة عشر يوم عندها يمكن للمجلس الذي كان يقوم بدراسة المشروع أن يستأنف دراسته وفق الفقرة من المادة ٤٥/ من الدستور^(١)، وتظهر أهمية الجمعية الوطنية من خلال إعادة القول الفصل إليها حول مشروع القانون وذلك

¹ **Article 113** of Règlement de l'Assemblée nationale de France

1 . Si le Gouvernement n'a pas soumis le texte élaboré par la commission mixte paritaire à l'approbation du Parlement dans les quinze jours du dépôt du rapport de la commission mixte, l'assemblée qui, avant la réunion de la commission, était saisie en dernier lieu du texte en discussion peut en reprendre l'examen conformément à l'article 45, alinéa 1, de la Constitution.

2 . Lorsque l'Assemblée est saisie du texte élaboré par la commission mixte paritaire, les amendements déposés sont soumis au Gouvernement avant leur distribution et ne sont distribués que s'ils ont recueilli son accord.

3 . L'Assemblée statue d'abord sur les amendements. Après leur adoption ou leur rejet, ou s'il n'en a pas été déposé, elle statue par un vote unique sur l'ensemble du texte.

عندما تطلب الحكومة من الجمعية الفصل نهائياً بعد قراءة جديدة من المجلسين وذلك في الحالتين الأولى عندما لم تتوصل اللجنة المشتركة إلى نص مشترك والثانية عندما تتوصل اللجنة إلى نص مشترك ولم تتم المصادقة عليه من المجلسين، وفي هاتين الحالتين يمكن للجمعية أن تتبنى النص الذي اعدته اللجنة المشتركة، أو النص الأخير الذي جرى التصويت عليه من قبلها مع إدخال تعديل أو أكثر عند وجود ضرورة مما تمت المصادقة عليه من مجلس الشيوخ، وفي حال رفض المشروعين من الجمعية بالتصويت عند ذلك سيكون المشروع قد رفض نهائياً^(١).

¹ **Article 114** of Règlement de l'Assemblée nationale de France

1 – L'Assemblée nationale n'est valablement saisie suivant la procédure prévue à l'article 45, alinéa 4, de la Constitution que si elle a préalablement examiné le texte de la commission mixte paritaire et si celui-ci n'a pas été adopté dans les conditions prévues à l'article 45, alinéa 3, de la Constitution, ou si la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à l'adoption d'un texte commun.

2 – Lorsque l'Assemblée nationale procède, dans les conditions prévues à l'article 45, alinéa 4, de la Constitution à une nouvelle lecture, celle-ci a lieu sur le dernier texte dont l'Assemblée était saisie avant la création de la commission mixte.

3 – Lorsque, après cette nouvelle lecture, l'Assemblée nationale est saisie par le Gouvernement d'une demande tendant à ce qu'elle statue définitivement, la commission saisie au fond détermine dans quel ordre sont appelés respectivement le texte de la commission mixte et le dernier texte voté par l'Assemblée nationale, modifié, le cas échéant, par un ou plusieurs des amendements votés par le Sénat. En cas de rejet de l'un de

توجد بعض النقاط تستدعي الانتباه في التشريع الفرنسي فيما يخص التشريعات العضوية النازمة لعمل البرلمان الفرنسي بمجلسيه، وهي كما يلي:

- يتم تنسيق العمل في البرلمان من خلال مؤتمر الرؤساء الذي يتولى ضبط إقتراح مضمون جدول الأعمال وأولوية الكلام وغيره مما يتعلق بالجلسة العامة، بالشكل الذي يحد من سلطات رئيسي كل من المجلسين.
- يتم ضبط نصاب الحضور قبل التصويت بالجلسة العامة وليس فقط عند افتتاح الجلسة.
- ضبط مواعيد التعديلات على مشاريع وإقتراحات القوانين أمام اللجنة، وطريقة التعامل بها عند تقديمها بالجلسة العامة بحيث تتوسع صلاحيات اللجان وتضيق إمكانية الأخذ بالتعديلات في الجلسة العامة.
- إعلام الأعضاء بشكل مسبق وبوقت كافى لما يتم إدراجه في المجلس وفي الجلسة العامة.
- لا يعطى صوت مرجح لرئيس اللجنة ورئيس المجلس، وتعادل الأصوات يعني رفض النص.

ces deux textes, l'autre est immédiatement mis aux voix. Au cas de rejet des deux textes, le projet ou la proposition est définitivement repoussé.

4 - Si le Gouvernement n'a pas demandé à l'Assemblée de statuer définitivement dans les quinze jours de la transmission du texte adopté en nouvelle lecture par le Sénat, l'Assemblée peut reprendre l'examen du texte suivant la procédure de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution. La procédure prévue par l'alinéa 4 dudit article ne peut plus recevoir d'application après la reprise de cet examen.

- التوكيل أو التفويض بالتصويت وتنظيمه.
- اعلان أسماء الأعضاء الغائبين عن إجتماعات اللجان أو الجلسات العامة في لوحة الاعلانات والجريدة الرسمية لإعلام الناخبين بمدى التزام الأعضاء.
- إعداد وإرفاق الدراسات والتقارير حول الآثار المتوقعة لمشاريع القوانين وجعلها متوفرة إلكترونياً مع تقرير اللجنة حول مشروع القانون.
- نظراً لكون اللجان كبيرة العدد في البرلمان الفرنسي، فقد أعطي دور واضح للجان الخاصة المشكلة لمناقشة مشاريع القانون التي يرى المجلس أو الحكومة إعطائها خصوصية معينة.
- تعيين سكرتير لكل عشرة أعضاء في اللجنة لتفعيل دورهم.
- شفافية العمل داخل اللجان وصدور نشرة أسبوعية عن نشاطها، وفي الجلسات العامة نشر تقارير في الجريد الرسمية وجميعها متوفر إلكترونياً.
- وضع ضوابط وقيود دقيقة لإقرار المقترح بقفل باب النقاش.
- مع وجود الدور الرئيس للحكومة في عملية التشريع تم إيجاد الوسيلة والوسيلة المضادة بمواجهتها.
- تقسيم النقاش بين مؤيد ومعارض للنص المقترح وتوزيع فرص النقاش مع تحديد توقيت النقاش.

وهنا يرى الباحث أنه كان من الأفضل لو أن النظام الداخلي للبرلمان السوري قد تضمن نصاً يحدد فيه صراحةً توزيع النقاش بين كافة الأعضاء الراغبين بتقديم مداخلاتهم وكذلك تحديد توقيت معين لكل عضو للنقاش في

فكرته أو طرحه الذي يتقدم به، مع آلية لقفّل باب النقاش كي يبقى ضمن حدود مقبولة دون تركه مفتوحاً. بالإضافة لتعيين سكرتير لكل مجموعة من الأعضاء للمساعدة في قيامهم بمهامهم والدراسة الكافية للمواضيع والإهتمام بالأعمال الموكلة إليهم. كما كان يستحب النص على صدور نشرة برلمانية أسبوعية تلخص عمل ونشاط كافة اللجان وتنشر تقاريرها عن هذا العمل بشكل يعزز من شفافية العمل البرلماني وإطلاع الجمهور على أداء الأعضاء الذين انتخبوهم لتمثيلهم في المجلس.

المطلب الرابع: تأخر إقرار الموازنة ورفضها:

قد تتأخر المجالس التشريعية في إقرار مشروع الموازنة العامة المقدم إليها من الحكومات، وأحياناً تلجأ لرفضه لأسباب متعددة، فما هو الأثر المترتب على ذلك، هذا ما سندرسه في كل من لبنان وفرنسا وسورية وذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تأخر إقرار الموازنة:

القاعدة العامة أنه يجب إقرار الموازنة من قبل المجلس التشريعي قبل بدء السنة المالية الجديدة، إلا أنه قد تتأخر السلطة التشريعية في إقرار الموازنة عندها تلجأ الدول عادةً إلى أحد الاساليب التالية:

الأسلوب الأول: أن تطلب الحكومة من السلطة التشريعية إقرار موازنة مؤقتة لشهر واحد أو أكثر على أساس الأرقام الواردة في مشروع الموازنة المقترح، وبذلك يمكن تغطية النفقات الضرورية التي لا تحتل التأخير وجباية الإيرادات. مثل انكلترا حيث استخدمت نظام الإعتمادات الجزئية حيث يوافق مجلس العموم على إعتمادات جزئية للصرف منها لحين الإنتهاء من مناقشة الميزانية، وفي فرنسا يستخدم نظام الموازنة الشهرية حيث يقوم البرلمان باعتماد مبلغ إجمالي للحكومة للإنفاق منه خلال شهر حتى يتم إقرار الموازنة^(١).

^١ د. السيد، عطا الله احمد السيد، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة كلية الحقوق، ٢٠١٠م، ص ٩٣.

الأسلوب الثاني: تلجأ بعض الدول للعمل على أساس موازنة السنة السابقة لتخصيص إعمادات لمدة شهر على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من إعمادات موازنة السنة السابقة^(١). ومثال الدول أخذت بالعمل بالموازنة القديمة أمريكا ومصر^(٢).

الأسلوب الثالث: وقد تلجأ بعض الدول عند تأخر إقرار الموازنة إلى العمل ببعض بنود أو أبواب هذه الموازنة التي تأخر إقرارها ككل وهي البنود التي تم التصويت والموافقة عليها من البرلمان، وعدم العمل بالبنود التي لم يوافق عليها وهو ما يسمى بالموازنة الجزئية، أي العمل بالأجزاء الموافق عليها من الموازنة التي تأخر إقرارها وذلك لحين إقرار الموازنة كاملة من البرلمان، ومثال هذه الطريقة دولة الكويت حيث أجاز الدستور الكويتي في حال تأخر صدور قانون الميزانية وبداية السنة المالية الجديدة العمل في بعض أبواب الميزانية إذا كانت قد أقرت هذه الأبواب من قبل السلطة التشريعية وذلك في المادة /١٤٥/

^١ محرز مي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٨.

^٢ د. السيد، عطا الله احمد السيد، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة كلية الحقوق، ٢٠١٠م، ص ٩٣.

من دستور الكويت^(١)، كما نص على ذلك أيضاً قانون الميزانية في دولة الكويت في المادة /١٦/ من المرسوم بالقانون رقم /٣١/ لسنة ١٩٧٨م^(٢).

أولاً: تأخر إقرار الموازنة في فرنسا: لقد حدد الدستور الفرنسي مهلة المناقشة بـ /٧٠/ يوماً كحد أقصى لمناقشة مشروع الموازنة وإقراره من قبل البرلمان، وعلى هذا فإن مناقشة مجلس الشيوخ تتعقد حول النص الذي تم عليه التصويت في الجمعية الوطنية وإذا لم ينطق البرلمان برأيه خلال /٧٠/ يوماً بعد إيداع المشروع فإنه يجوز وضع أحكام المشروع قيد التنفيذ عن طريق مرسوم، وهذا يعني أن النص المقدم من قبل الحكومة يتم العمل به وبدون ترخيص البرلمان^(٣).

ثانياً: تأخر إقرار الموازنة في لبنان: يسمح الدستور بتطبيق الموازنة الشهرية المؤقتة (الموازنة الاثني عشرية) إذا تأخر المجلس النيابي في إقرار الموازنة حتى بداية السنة المالية الجديدة، وهذا ما يحدث غالباً، دون اشتراط إذن البرلمان ولو لمرة واحدة، أي أنه يمكن استعمال الموازنة الاثني عشرية لشهر

(١) دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢م المادة /١٤٥/: "إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره، وتجبي الإيرادات وتتفق المصروفات وفقاً للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المذكورة، وإذا كان مجلس الأمة قد أقر بعض أبواب الميزانية الجديدة يعمل بتلك الأبواب".

(٢) مرسوم بالقانون رقم /٣١/ لسنة ١٩٧٨م المادة /١٦/: "إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية السابقة لحين صدوره، ويصدر بذلك تعميم من وزير المالية. وإذا كانت بعض أبواب الميزانية الجديدة قد أقرت من قبل السلطة التشريعية يعمل بتلك الأبواب".

(٣) راجع نص المادة /٤٧/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م:

"Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance."

واحد هو شهر كانون الثاني، أما إذا لم تصدر الموازنة حتى نهاية الشهر المذكور فلم ينص الدستور على تكرار تطبيق الموازنة الاثني عشرية، حيث أجاز الدستور للحكومة اللبنانية عند تأخير تصديق الموازنة أن تستأذن المجلس بتطبيق جزء من اثني عشر جزءاً من شهر من أشهر السنة الجديدة التي لم تصدق موازنتها بعد، حيث تجبى خلال مدة العقد الاستثنائي الممنوحة للمجلس الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق، وتتخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ويضاف إليها ما فتح بها من الإعتمادات الإضافية الدائمة ويحذف منها ما أسقط من الإعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية^(١).

ثالثاً: تأخر إقرار الموازنة في سورية: يحق لمجلس الشعب في حال تأخر إقرار الموازنة أن يعمل بالموازنة السابقة باستعمال الموازونات الشهرية المؤقتة المسماة بالموازانات الاثني عشرية. فقد سمح الدستور السوري للمجلس إذا لم ينته من إقرار الموازنة حتى بدء السنة المالية الجديدة أن يعمل بموازنة السنة

^(١) تنص المادة ٨٦/ من الدستور اللبناني على أنه إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الإنتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة فللمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به، ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل.

السابقة حتى إعتداد موازنة السنة الجديدة وأن تحصل الإيرادات وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة^(١).

كما أكد القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٥٤/ لعام ٢٠٠٦م النافذ حالياً على هذا الحق إذ نص على أنه إذا لم يتم إقرار مشروع الموازنة العامة للدولة من قبل السلطة التشريعية، قبل بدء السنة المالية التي وضع لها تفتح إعتدادات شهرية مؤقتة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أساس جزء من اثني عشر جزء من إعتدادات السنة السابقة وتحصل الإيرادات وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة^(٢)، وهو ما نص عليه أيضاً الدستور السوري لعام ٢٠١٢م في المادة /٨٠/ منه^(٣).

وقد حدث في سورية أن استمرت الحكومة في تطبيق الموازنة الشهرية المؤقتة على امتداد سنتين هما /١٩٨٧م - ١٩٨٨م/، وذلك بسبب التأخر في صدور قانون الموازنة حتى نهاية السنتين.

(١) راجع نص المادة /٨٠/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢م.

(٢) راجع نص المادة /٦/ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٥٤/ لعام ٢٠٠٦م : "مادة ٦- إذا لم يتم إقرار مشروع الموازنة العامة للدولة من قبل السلطة التشريعية قبل بدء السنة المالية التي وضع لها تفتح إعتدادات شهرية مؤقتة بمرسوم على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من إعتدادات السنة المالية السابقة وتحصل الإيرادات وفقاً للقوانين النافذة."

٣ نصت المادة /٨٠/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢م : " ٢- إذا لم ينته المجلس من إقرار الموازنة حتى بدء السنة المالية الجديدة يعمل بموازنة السنة السابقة حتى اعتماد موازنة السنة الجديدة وتحصل الإيرادات وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة."

يتضح مما سبق أن تطبيق الموازنة الاثنى عشرية في حال تأخر إقرار الموازنة العامة في البرلمان بعد بداية السنة المالية معمول به في كل من سورية ولبنان، ولكن هناك فارق مهم حيث أن تطبيق الموازنة الاثنى عشرية في سورية يتم على أساس جزء من اثني عشر جزء من موازنة السنة السابقة، بينما في لبنان يتم تطبيق الموازنة الاثنى عشرية على أساس جزء من اثني عشر جزء من موازنة السنة الحالية التي تأخر إقرار مشروع موازنتها وهو فارق مهم جداً بين النظامين القانونيين. يرى الباحث أنه كان يستحب لو أخذ مجلس الشعب السوري بالموازنة الاثنى عشرية على أساس موازنة السنة التي تأخر إقرارها، كون تقديراتها والتخمين فيها أقرب للواقع من موازنة السنة السابقة.

وفي دراسة أُجريت من قبل الاتحاد البرلماني الدولي (IPU) على ٧٨/ دولة بينت في الجدول التالي نوعية الإجراءات التي تتخذ عندما لا تتم المصادقة على الموازنة قبل بداية السنة المالية^(١):

¹ Parliaments of the World (Inter- Parliamentary Union, 1986), table 37b, <https://www.ipu.org/>.

نوع الإجراء	عدد الدول
السلطة التشريعية توافق على التمويل المؤقت (منح مؤقتة)	٢٧
إستمرار العمل بالموازنة السابقة	٢٢
السلطة التنفيذية تفوض وتسمح بالإنفاق	١٣
نص تشريعي محدود	٤
لا توجد إجراءات	١٢
المجموع	٧٨

الفرع الثاني: رفض الموازنة:

إن رفض إقرار الموازنة يترتب عليه نتائج تختلف باختلاف النظام السائد، ففي النظام البرلماني غالباً ما ينتج عنها إستقالة الحكومة، أما في النظام الرئاسي فعادة رئيس الدولة أو رئيس الحكومة هو الذي يحدد النتيجة التي يراها مناسبة.

أولاً: رفض الموازنة في فرنسا: بما أن نظام الحكم نظام شبه رئاسي (نظام برلماني متطور) فقد حدث أن رفضت الجمعية الوطنية إقرار مشروع الموازنة عام ١٨٧٧م، وأدى هذا الرفض إلى إستقالة الوزارة، واستعمل مجلس الشيوخ الفرنسي عام ١٨٩٦م رفض إقرار إعتمادات إضافية كوسيلة لإستقالة الحكومة

فلما تشكلت وزارة جديدة وافق على الإعتمادات نفسها التي كان قد رفضها في السابق^(١).

ثانياً: رفض الموازنة في لبنان: على الرغم من أنها جمهورية إلا أن نظام الحكم هو نظام برلماني، وبالتالي يحق للمجلس النيابي رفض الموازنة المقدمة إليه، وإعادتها برمتها أو قسم منها إلى الحكومة، مظهراً بذلك عدم رضاه عن سياستها وعدم الرغبة في التعاون معها، أو مع الوزير الذي تناول الرفض موازنته، فيضطرها للاستقالة أو يجبر رئيس الدولة عند تمسكه بحكومة على خلاف مع المجلس على حل هذا الأخير وإجراء إنتخابات نيابية^(٢). فبما أن البرلمان هو الذي يقترح على الموازنة من حقه أن يعدّلها ما خلا زيادة النفقات في مجموعها إلا بموافقة السلطة التنفيذية وله أن يرفض تصديقها ويردّها برمتها لأن من يملك حق المصادقة يملك حق الرد^(٣). ولكن ماذا يعني الرد وما هي نتائجه حيث أنه يترتب عليه نتائج وهي:

- إن رد الموازنة يعني نزع الثقة من الحكومة، التي يجب عليها أن تقدم استقالتها (لا يوجد نص مكتوب بخصوص هذا الموضوع).

(١) بشور عصام، مرجع سبق ذكره، ص ٥٥٩ .

(٢) راجع نص المادة /٦٥/ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦م وتعديلاته.

^٣ورد في نص المادة /٦٥/ من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م على حالة رد الموازنة وذلك في معرض الحديث عن حل مجلس النواب وفيما يلي النص الفقرة الرابعة من المادة المذكورة: "حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منها عن الشهر أو في حال رد الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل. ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى".

- يستمر الإنفاق والجباية شهراً فشهرًا على أساس القاعدة الإثني عشرية، والمادة ٨٦/ من الدستور اللبناني واضحة لجهة العقد الاستثنائي أثناء درس الموازنة هو حتى نهاية شهر كانون الثاني ما لم يكن هناك من ظروف قاهرة وضرورية للاستمرار، أما العرف المتبع في لبنان فيجري الاستمرار بالإنفاق والجباية على أساس القاعدة الإثني عشرية عدة أشهر بعد شهر كانون الثاني.

ومن الجدير بالذكر هنا نص المادة الخامسة والستون من الدستور اللبناني وبالأخص الفقرة الرابعة التي نصت على ما يلي: "تُناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة ومن الصلاحيات التي يمارسها: ٣- حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر أو في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل. ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى".

يتضح مما سبق أن رد الموازنة العامة من قبل مجلس النواب اللبناني هو موضوع دستوري تضمنه ونص عليه الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م، ولكن فيما يتعلق بتبعات هذا الرد وما يترتب عليه من آثار ونتائج مثل إستقالة الحكومة كنتيجة لرد موازنتها هو موضوع عرفي لم ينص عليه الدستور صراحةً، شأنه شأن إستمرار العمل بالموازنة الاثنى عشرية عدة تلي

شهر كانون الثاني الذي لم ينص عليه الدستور صراحة بل استقر العرف على العمل به، حيث أن الدستور تضمن العمل بالموازنة الاثنى عشرية حتى نهاية شهر كانون الثاني فقط كحد أقصى ولكن العرف المعمول به أجاز إستمرار العمل بها لفترات أطول تتجاوز شهر كانون الثاني.

ثالثاً: رفض الموازنة في سورية: لما كان مجلس الشعب هو الذي يدرس مشروع الموازنة العامة ويصادق عليه، فمن حقه أن يطلب تعديله ومن حقه أيضاً أن يرفض تصديقه، أو أن يرده برفضه لأن من يملك حق الإذن يملك حق الرفض، ويعتبر رفض الموازنة العامة من قبل مجلس الشعب فجوة في الثقة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وينتج عن رفض مجلس الشعب لمشروع الموازنة المقدمة من الحكومة أحد أمرين إما إستقالة الوزارة أو حل المجلس التشريعي والإحتكام للشعب ليعبر عن رأيه في إنتخابات جديدة^(١).

لم تلجأ السلطة التشريعية في سورية يوماً إلى رفض مشروع الموازنة العامة في مختلف العهود السياسية المتعاقبة، ولعل ذلك يعود للأسباب التالية سواء في ظل الدساتير السابقة أو الدستور الحالي أو النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري:

- إحالة مشروع الموازنة العامة المقدم من الحكومة قبل إقراره من المجلس التشريعي إلى لجنة الموازنة والحسابات لدراسته، والتي لها الحق في إجراء التعديلات عليه وطرح مشروعه المعدل إلى المناقشة من قبل

(١) بشور عصام، مرجع سبق ذكره، ص ٥٦٠.

أعضاء المجلس والتصديق عليه، وباعتبار أن اللجنة لها صلاحيات واسعة في إدخال التعديلات عليه فلا حاجة للمجلس إلى رفضه، إلا إذا كانت الغاية من ذلك سياسية بحتة وهي إجبار الحكومة على الإستقالة.

- لم يتضمن الدستور السوري أي نص يتعلق برفض مشروع الموازنة العامة من مجلس الشعب، كما أنه حتى لو تم ذلك فإنه لا يعد إلزاماً على الحكومة أن تقدم استقالتها^(١)، فالدستور السوري نص في مادته ١٢١/ على أن رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية، وأمام مجلس الشعب، إلا أن الدستور لم يعط مجلس الشعب حق حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء إلا وفق أصول خاصة، حيث يستلزم ذلك تقديم طلب خطي من قبل خمس ٥/١ أعضاء مجلس الشعب^(٢)، ولا يتم حجب الثقة إلا بأغلبية أصواته، وبالتالي لا يعتبر رفض مشروع الموازنة العامة حجباً للثقة عن الوزارة.
- التركيبة السياسية لأعضاء مجلس الشعب، فقد كان أكثرية أعضاء مجلس الشعب في ظل دستور ١٩٧٣م من الحزب الحاكم، وكان حزب البعث هو الحزب القائد في المجتمع والدولة ويقود جبهة وطنية تقدمية، غير أنه في ظل الدستور النافذ ٢٠١٢م أصبح النظام السياسي

(١) بشور عصام، مرجع سبق ذكره، ص ٥٦١.

(٢) المادة ٢١٦/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة ١٥٧/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م والمادة ٧٧/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢م.

للدولة يقوم على مبدأ التعددية السياسية، وأصبح هناك وجود لأحزاب أخرى في مجلس الشعب، حيث تم الترخيص لعدد من الأحزاب السياسية لتشارك في الحياة السياسية الوطنية للدولة، ولكنه لم يحدث حتى الآن أن تم رفض مشروع الموازنة المقدم للمجلس^(١).

إن رقابة مجلس الشعب المالية المسبقة في سورية لا تقتصر على مناقشة وإقرار مشروع الموازنة العامة للدولة فقط، فله أيضاً صلاحية مناقشة بيان الوزارة وإقرار خطط التنمية^(٢)، حيث إنه عند تشكيل وزارة جديدة أو عند انتخاب مجلس جديد تتقدم كل وزارة إلى مجلس الشعب ببيان عن سياستها العامة^(٣)، ليكون هذا البيان هو الأساس لمسائلة الحكومة عن أدائها أمام هذا المجلس ولمسائلة أي من أعضائها عندما تبتعد وزارته في عملها عند تنفيذ تلك السياسة، حيث يتلى البيان ويناقش في جلسة خاصة، ولا يترتب على هذا النقاش إجراءات التصويت^(٤)، وإذا تبين أثناء النقاش أن المجلس يعارض مبدأ من مبادئ البيان فعلى الحكومة أن تعيد النظر في هذا المبدأ وهو ما كان موجوداً في النظام الداخلي القديم للمجلس لعام ١٩٧٤م في حين أن

(١) راجع نص المادة ٨/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣م، ودستور عام ٢٠١٢م.

(٢) راجع نص المادة ٧٥/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢م.

(٣) المادة ١٩٤/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة ١٤٧/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

(٤) المادة ١٩٤/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة ١٤٨/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

النظام الداخلي الجديد لعام ٢٠١٧م لم يحتوي على نص مماثل^(١). كما أن للمجلس صلاحية إقرار خطط التنمية، فمن المعروف أن سورية اتخذت التخطيط وسيلة لتنميتها وتطورها، وأصبح من اللازم وضع خطط تنموية لمدة خمس سنوات، وهذه الخطط تصدر بقانون من مجلس الشعب، لذا فإن عملية إقرار هذه الخطط تعد بمثابة رقابة مسبقة فيها أيضاً، وتمهيداً لمسائلة الحكومة عند عدم قدرتها على تنفيذ هذه الخطط التي اقترحتها، ويكون على الحكومة واجب تقديم بيان سنوي عن تنفيذ خطة التنمية وتطوير الإنتاج في تشرين الأول من كل عام ويتخذ المجلس توصياته بشأن هذا البيان وتكون لهذه التوصيات أولوية بالتنفيذ هذا ما نص عليه النظام الداخلي القديم للمجلس لعام ١٩٧٤م، ولكن النظام الداخلي الجديد لعام ٢٠١٧م لم ينص على شهر محدد لتقديم بيان سنوي عن تنفيذ خطط التنمية واكتفى فقط بذكر وجوب تقديمها سنوياً للمجلس، وهو ما يرى الباحث أنه من الأفضل تنظيمه بدقة وعدم تركه بشكل كفي ودون تحديد واضح وصريح^(٢).

وخلاصة القول أن صلاحيات مجلس الشعب بالرغم مما يعتريها من بعض السلبيات كعدم تفرغ أعضاء المجلس أو قلة خبرتهم بالأمر المالي، إلا أنه وبمجرد إقرار المجلس للموازنة وخطط التنمية ومناقشة بيان الوزارة فإن ذلك يشكل قاعدة تمارس بالاستناد إليها جميع أنواع الرقابة المالية الأخرى فيما بعد. كما نجد مما سبق أن إقرار الموازنة تعد من أهم الصلاحيات الممنوحة للسلطة

(١) المادة /١٤٩/ من النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

(٢) المادة /١٩٥/ من النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧م والمادة /١٥٠/ من

النظام الداخلي القديم لمجلس الشعب السوري ١٩٧٤م.

التشريعية، وهي من أقوى الضمانات التي تؤدي إلى رقابة مجلس الشعب على أعمال الحكومة، ويرى الباحث أنه من المستحب زيادة الكفاءات ذات المعرفة بالأمور المالية في مجلس الشعب حتى تكون مساهمة هذا المجلس في الموازنة أكثر واقعية هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا بدّ من زيادة إهتمام السلطة التشريعية في مناقشة الموازنة ومراقبة تنفيذها، حتى تشعر الحكومة بوجود الرقابة على أعمالها، مما يدفع السلطة التنفيذية إلى عناية وتركيز أكبر بإعداد الموازنة وتقديمها لتقديرات أكثر واقعية وبعيدة عن السلوكيات المتبعة في المبالغة بتقديرات السنة المالية القادمة.

المبحث الثاني

صلاحيات لجنة الموازنة والحسابات في مرحلة الحساب الختامي

مهما كانت درجة دقة القواعد المتبعة في إعداد الموازنة وإقرارها، فإنها تصبح غير ذات جدوى من الناحية العملية إذا خرج تنفيذ الموازنة عما أقرته المجالس التشريعية، لذلك أوجدت عدة أدوات ووسائل الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في كافة الدول، من هذه الوسائل ما يشمل أي عمل من أعمال وزارة ما، سواء كان يتعلق هذا العمل بالتقيد بالموازنة التي تم إقرارها أم لم يتعلق، وبالتالي فإن هذا النوع من الرقابة المرافقة يشمل التقيد بالموازنة بالإضافة لشموله كافة أعمال الوزارة، فالسؤال أو الاستجواب على سبيل المثال لا يقف عند حدود تقيد الوزارة بالموازنة التي تم إقرارها بل يتعداها ليشمل أي أمر من الأمور التي ترتبط بعمل الوزارة.

يوجد أسلوبين لختام السنة المالية أسلوب حساب القطع الذي يقضي بإغلاق حساب السنة المالية في آخر يوم منها، وهو الأسلوب الذي تأخذ به أغلب دول العالم مثل سورية وانكلترا وأسلوب حساب الإتمام الذي يقضي بتسجيل الإيرادات والنفقات لسنة الاستحقاق وليس لسنة التسديد وكانت سورية تطبق هذا الأسلوب بالنسبة للنفقات فقط حتى عام ١٩٦٨م حيث تم الأخذ بأسلوب حساب القطع لكل من الإيرادات والنفقات^(١)، وذلك بموجب المادة

^١ د. شباط، يوسف، المالية العامة موازنة الدولة العامة، الجزء الثاني، جامعة دمشق، ٢٠٠٣-

السادسة من المرسوم التشريعي /٤٩/ تاريخ ٢٨/٤/١٩٦٨م المتضمن الموازنة العامة للدولة لعام ١٩٦٨م^(١).

بعد أن تقوم الحكومة بتنفيذ الموازنة وفق الإجازة الممنوحة لها من قبل البرلمان، ينظم حساب عام للإيرادات والنفقات المنفذة فعلاً يسمى (قطع حساب الموازنة)، ويحال هذا الحساب للبرلمان للموافقة عليه بقانون يدعى (قانون قطع حساب الموازنة). وسنتحدث فيما يلي عن قانون قطع الحساب في كل من فرنسا ولبنان وسورية في المطالب الثلاثة التالية ونختم في النهاية بالمطلب الرابع عن الصعوبات التي تواجه الرقابة البرلمانية.

^١ د. بشور، عصام، المالية العامة والتشريع المالي، طبعة معدلة، مطبعة جامعة دمشق، ٢٠٠٥-٢٠٠٦م، ص ٤٥٧.

المطلب الأول: قطع حساب الموازنة في فرنسا:

تمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة هيئة مستقلة تسمى ديوان المحاسبات، وقد أُحدثَ هذا الديوان منذ سنة ١٨٠٧م، وله وظيفتان الأولى قضائية تنصرف إلى تدقيق حسابات المحاسبين والحكم عليها، وعملياً يقدم المحاسبون حساباتهم إلى وزير المالية الذي يحيلها إلى ديوان المحاسبات، فيفحص هذا الأخير الحسابات المحالة إليه وينظر إلى مدى تطابقها مع إعمادات الموازنة والقوانين النافذة وعلى أثره يصدر قراراً مؤقتاً وعلى المحاسب المخاطب به أن يجيب عليه خلال مدة شهرين على الأقل، وبعد ذلك يصدر الديوان قراره الأخير ويحكم إما ببراءة ذمة المحاسبين أو بمديونيتهم لخزينة الدولة^(١). والوظيفة الثانية إدارية ومالية، إذ يعد الديوان تقريراً سنوياً عن الحسابات التي دققها مبيناً فيها المخالفات المرتكبة أثناء تنفيذ الموازنة ويرفعه إلى رئيس الجمهورية، ويبلغ كل وزير بهذا التقرير بما يخصه وبعد ذكر ملاحظات الوزراء عليه يجري نشره في الجريدة الرسمية ويوزع على أعضاء البرلمان.

نلاحظ أن التدخل البرلماني في الرقابة النهائية لتنفيذ الموازنة يعتبر منطقياً، ويجري هذا النوع من أنواع الرقابة أثناء فحص مشاريع القوانين التنظيمية للموازنة المنجزة. لكن تظهر عدم فاعلية الرقابة البرلمانية اللاحقة (قطع الحساب) في فرنسا وذلك لسببين:

(١) جمل، برهان الدين، المالية العامة، ط١، دمشق، دار طلاس، ١٩٩٢م، ص ٢٥٨.

١- لأن الحساب الختامي غالباً ما يقدم بعد السنة المالية المتعلق بها بمدة طويلة، فتكون الوزارات قد تغيرت، ولا جدوى عندئذ من تحريك المسؤولية الوزارية.

٢- لأن البرلمان نفسه لا يهتم كثيراً ببحث الحساب الختامي وتقرير محكمة المحاسبات عنه^(١).

والملاحظ في فرنسا أن الحساب الختامي للدولة لا يدرس دراسة كافية من قبل البرلمان بحيث تتم مناقشته في جلسة عامة، والرقابة اللاحقة تسمح من الناحية النظرية برقابة نهائية من البرلمان على تنفيذ الموازنة، كون غرضها هو تبيان النتائج المالية لكل سنة مالية والمصادقة على الاختلافات بين النتائج وتوقعات القانون المالي السنوي المتمم، وعند الإقتضاء بواسطة القوانين التصحيحية^(٢). كما أن المادة /٣٦/ من الأمر رقم ٢/٥٩ تاريخ ٢/ / كانون الثاني لعام ١٩٥٩م توضح أن مشروع القرار يترافق بـ:

- ملحق توضيحي يعرّف على وجه التحديد سبب التجاوزات في الإعتمادات وطبيعة الخسارات والأرباح.

- تقرير عن ديوان الحسابات وتصريح عام بالمطابقة ما بين الحسابات الفردية للمحاسبين ومحاسبية الوزراء.

(١) شقير محمد لبيب، علم المالية العامة، مكتبة النهضة، القاهرة، ١٩٥٧م، ص ٣٩٧ .

(٢) راجع نص المادة /٢/ الفقرة الرابعة من الأمر رقم ٢/٥٩ تاريخ ٢ كانون الثاني لعام ١٩٥٩م الصادر في فرنسا.

نخلص إلى القول أن الرقابة البرلمانية الحقيقية التي تمارس في الواقع في فرنسا ليست على تنفيذ الموازنات الماضية، وإنما أثناء التصويت على الموازنات المستقبلية. كما يتبين لنا أن المطابقة الفعلية بين الأرقام الواردة بالموازنة العامة وقطع الحساب، يقوم بها ديوان المحاسبات بتقريره الذي يوزعه على الوزراء وأعضاء البرلمان ويتم نشره بالجريدة الرسمية، وهذا التقرير هو العصب الذي يظهر أهمية التجاوزات والمخالفات في الإعتمادات ويظهر ما هو مقبول أو غير مقبول منها.

المطلب الثاني: قطع حساب الموازنة في لبنان:

نص قانون المحاسبة العمومية اللبناني على أن تقوم مصلحة المحاسبة العامة في مديرية المالية العامة بتنظيم قطع حساب الموازنة كل سنة، وأن تقدمه إلى ديوان المحاسبة قبل /١٥/ آب من السنة التي تلي الموازنة^(١). ونص قانون المحاسبة العمومية أيضاً أنه على الحكومة أن تحيل مشروع قانون قطع حساب الموازنة إلى مجلس النواب قبل أول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة^(٢). كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب على أن يصدق المجلس أولاً على قانون قطع حساب السنة المنتهية، ثم على موازنة السنة المعروضة عليه بنفقاتها وإيراداتها وقانونها^(٣).

بالإضافة إلى قطع الحساب في لبنان هناك ما يسمى بتدوير الإعتمادات، ويقصد بها نقل الإعتمادات المتبقية بعد تنفيذ الموازنة في آخر السنة المالية المختصة إلى سنة مالية تالية لإكمال تنفيذها، واستناداً لأحكام الفقرة ٣/ من المادة ٢٧/ من قانون المحاسبة العمومية: (لا تدور الإعتمادات إلا بموافقة البرلمان)، غير أنه يجوز تدوير بعض الإعتمادات بقرار من وزير

(١) راجع نص المادة ١٩٥/ المعدلة من قانون المحاسبة العمومية اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي ١٤٩٦٩ تاريخ ١٢/٣٠/١٩٦٣ م.

(٢) راجع نص المادة ١٩٧/ من قانون المحاسبة العمومية اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي ١٤٩٦٩ تاريخ ١٢/٣٠/١٩٦٣ م.

(٣) راجع نص المادة ١١٨/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام ١٩٩٤م وتعديلاته: "يصدق المجلس أولاً على قانون قطع الحساب، ثم على موازنة النفقات ثم قانون الموازنة وفي النهاية على موازنة الواردات".

المالية يصدر بناء على طلب الإدارة المختصة مثل الإعتمادات التي تتعلق بالتجهيزات والإنشاءات ونفقاتها السنوية والطويلة المدى^(١).

وليتمكن البرلمان اللبناني من ممارسة رقابته على قطع الحساب يجب تزويده بالوثائق والمستندات التي ترتبط بالموازنة المطلوب قطع حسابها، كما يجب أن يضع ديوان المحاسبة تقريراً سنوياً عن نتائج رقابته، ومن الواجب أن يعرض قطع حساب موازنة كل سنة وتقرير ديوان المحاسبة مع بيان مطابقة الحساب العام على مجلس النواب ليوافق عليه قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي السنة المالية.

^(١) راجع نص المادة/١١٤/ من قانون المحاسبة العمومية اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي

١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣ م.

المطلب الثالث: قطع حساب الموازنة في سورية:

نصت المادة /٨٢/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢م على أن تُعرض الحسابات الختامية للسنة المالية على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عاماً واحداً منذ انتهاء هذه السنة، ويتم قطع الحساب بقانون ويطبق على قطع الحساب ما يطبق على الموازنة في الإقرار^(١).

تعد كل وزارة أو جهة عامة ذات طابع إداري حساباً ختامياً عن السنة المالية المنتهية، موزعاً وفق التبويب الوارد في النظام المحاسبي للجهات العامة ذات الطابع الإداري، وترسله إلى مديرية الخزينة المركزية والحسابات في وزارة المالية، وإلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية، كما تعد الجهات العامة ذات الطابع الإقتصادي ميزانياتها الختامية وتبلغها إلى مديرية شؤون المؤسسات في وزارة المالية وإلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية. تتولى وزارة المالية إعداد مشروع الحساب العام الإجمالي للموازنة العامة وتبلغه إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ستة أشهر من انتهاء السنة التي يعود لها ذلك الحساب. يقوم الجهاز المركزي بمراقبة مشروع الحساب العام ثم يودعه مرفقاً

(١) طرأ تعديل على هذه المادة حيث كانت الحسابات الختامية بموجب دستور عام ١٩٧٣م تعرض

على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عامين منذ انتهاء السنة المالية.

بتقريره العام إلى مجلس الوزراء عن طريق وزير المالية للموافقة عليه^(١)، ثم يعرض الحساب العام الإجمالي للسنة المالية على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عام من انتهاء السنة.

يعمل المجلس على تدقيق الحساب العام الإجمالي ومقارنته مع التقديرات الأصلية للإيرادات والنفقات التي كان قد أقرها في البداية لمعرفة مدى تقيد السلطة التنفيذية بالإذن الممنوح لها في الجباية والإنفاق، حيث يقوم المجلس بإقرار قانون قطع الحساب، ويشكل هذا القانون آخر مرحلة من مراحل الرقابة وثمره عمل أجهزتها المختلفة.

تخضع إجراءات قطع حساب الموازنة في المجلس لذات الإجراءات التي تتخذ عند إقرار مشروع الموازنة، وذلك من حيث المناقشة في لجنة الموازنة والحسابات ثم المناقشة والإقرار في المجلس^(٢).

يرى الباحث أنه من الممكن أن تصبح الرقابة اللاحقة (قطع الحساب) أكثر فاعلية إذا تمكنت السلطة التشريعية من مناقشة الحساب الختامي مبكراً بعد انتهاء السنة المالية مباشرة، لكي تبقى رقابتها رقابة موضوعية أكثر منها شكلية فكلما قلَّت المدة بين انتهاء السنة المالية ومناقشة الحساب الختامي كلما كانت الرقابة اللاحقة أكثر فاعلية (يعرض

^(١) راجع نص المادة /٣١/ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٥٤/ لعام ٢٠٠٦م، ولكنه لم يعد هناك ضرورة لذلك كون الجهاز المركزي لم يعد يتبع لوزير المالية حيث أصبح يتبع لرئاسة مجلس الوزراء وبالتالي يرسل التقرير مباشرة لرئيس مجلس الوزراء.

^(٢) راجع نص المادة /٨٢/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢م.

الحساب الختامي على مجلس الشعب في مصر في مدة لا تزيد على ستة أشهر^(١)، بالإضافة إلى أن قانون قطع الحساب الختامي لسنة ٢٠٠١م كان أول مشروع قانون قطع حساب ختامي يقدم ضمن المهلة الدستورية^(٢)، كما أن الحكومة توقفت عن إرسال الحساب الختامي للمجلس منذ عام ٢٠١٣م^(٣)، وهنا يجب إحترام النصوص الدستورية والقانونية من قبل السلطة التنفيذية والتفكير بإرسال الحسابات الختامية كون ذلك ينطوي على مخالفة دستورية واضحة. ونلاحظ أيضاً أنه يحد من فاعلية هذه الرقابة أن بعض أعضاء مجلس الشعب قد لا يتوفر لديهم الوقت الكافي والخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي مناقشة تفصيلية مما ينعكس سلباً على رقابة المجلس ككل.

^١ د. السيد، عطا الله احمد السيد، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة كلية الحقوق، ٢٠١٠م، ص ٢٧٨.

^٢ يجدر التنويه إلى أن قانون قطع الحساب الختامي لسنة ٢٠٠١م كان أول مشروع قانون قطع حساب ختامي يقدم ضمن المهلة الدستورية المنصوص عليها في المادة ٨٢/ من الدستور السوري لعام ١٩٧٣م (وهي المادة ٨٢/ أيضاً من الدستور السوري لعام ٢٠١٢م) وفق ما أشار إليه تقرير لجنة الموازنة والحسابات. راجع مذكرات مجلس الشعب السوري الجلسة الرابعة المنعقدة في ٢٠/٥/٢٠٠٣م في الدورة العادية الثانية، من الدور التشريعي الثامن.

^٣ طالبت لجنة الموازنة والحسابات السورية في تقريرها حول مشروع قانون الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠١٨م الحكومة بوجوب إرسال الحسابات الختامية للسنوات المالية المنتهية بتاريخ ٢٠١٢/١٢/٣١م-٢٠١٣-٢٠١٤-٢٠١٥-٢٠١٦ وذلك في الفقرة ٣٩/ من التوصيات العامة الموجهة لرئاسة مجلس الوزراء.

المطلب الرابع: الصعوبات التي تواجه الرقابة البرلمانية:

تحدثنا فيما سبق أن رقابة البرلمان أصبحت أمراً ضرورياً للتأكد من مدى إحترام الحكومة للإجازة التي منحها إياها البرلمان في الإنفاق والجباية، إلا أن الواقع العملي يكشف لنا أن الرقابة المرافقة هي الوسيلة الرقابية الأكثر جدية في الكثير من دول العالم ولا سيما دول العالم النامية، وذلك لما تتضمنه هذه الرقابة من وسائل عدة يملكها النائب في البرلمان والتي تؤدي في غالب الأحيان إلى قيام مسؤولية الوزراء إذا لم يقتنع الأعضاء بإجابته، أو حجب الثقة عن الحكومة واستقالتها كما حدث في العديد من الدول مثل فرنسا عام ١٨٧٧م، تركيا عام ١٩٧٠م، كندا عام ١٩٧٤م.

وبعد أن تحدثنا عن عملية الإقرار بالتفصيل فيما سبق سنتحدث عن بعض الصعوبات التي تواجه قطع الحساب، حيث تعتبر الرقابة اللاحقة الرقابة الأساسية التي يمارسها البرلمان على عملية تنفيذ الموازنة، وتتنحصر في قانون قطع الحساب، لكن هذه الرقابة برهنت على عدم فاعليتها في العديد من دول العالم وذلك لأسباب عدة منها^(١):

١- عدم تقديم قطع الحساب الختامي في الوقت المناسب، إذ غالباً ما يتم تأخير تقديم قطع الحساب الختامي إلى وقت بعيد، مما يجعل من رقابة البرلمان على موازنات انتهت منذ زمن بعيد وتكون قد تبدلت الحكومات والوزراء وبالتالي الأمر غير مجدي.

(١) شباط يوسف، الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، ط٢، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠١م، ص ١٢٦.

٢- عدم توافر الإختصاصات المطلوبة في أعضاء السلطة التشريعية وخاصة المهتمين بالعلوم المالية والقانونية من أجل القيام بدراسة مشروع قانون الموازنة ومناقشته.

٣- عدم استقلالية أعضاء البرلمان في معظم الدول في مواجهة الحزب الحاكم، وهذا بدوره يؤدي إلى الحد من حريتهم في المناقشة ومن فعاليتهم كممثلين للشعب .

تجدر الإشارة هنا إلى أن مجلس الشعب السوري ونتيجة للأوضاع الأمنية الراهنة لم يتم بقطع الحساب الختامي للموازنة العامة لعام ٢٠١٣م، وما بعدها حتى تاريخه ويرى الأعضاء أن الأمر قد يستمر لغاية تحسن الظروف والأحوال العامة للبلاد وبالتالي فإن الرقابة التشريعية معدومة في هذه الحالة وليس لها أي دور ولا جدوى من تطبيقها على موازنات نفذت منذ أربع سنوات وتغيرت فيها الحكومة عدة مرات.

من خلال زيارة الباحث الميدانية لمجلس الشعب السوري أكد عدد من أعضاء مجلس الشعب في سورية أن الظروف السياسية التي تمر بها البلاد والحرب عليها أثرت بشكل كبير على مستوى الأداء الرقابي للمجلس، لدرجة أن الإهتمامات تدور أغلبها حول المشاريع الخدمية وتحسين الوضع المعيشي والحالة العامة للمواطنين على حساب المشاريع الاستثمارية، حيث أثرت الأوضاع الأمنية التي تمر بها البلاد على كل مرافق الدولة ومن هنا كان لا بدّ من تقدير الدور الكبير الذي تقوم به الحكومة خاصة بعد مرور سنوات من الحرب التي استهدفت تدمير البنى التحتية واستنزاف طاقات البلاد وهذا يستتبع

تبرير تأخرها في تنفيذ المشاريع التي كانت مقررة كون الإرهاب طال كافة النواحي وبشكل خاص قطاع الكهرباء.

إن إقرار الموازنة العامة للدولة لا يسفر عن فائدة تذكر ما لم يقترن برقابة فعالة تضمن بشكل دائم بقاء الإجازة التي منحتها السلطة التشريعية للحكومة عن طريق المصادقة على بقاء الموازنة في إطارها السليم من خلال قطع الحساب. من هنا كانت مهمة السلطة التشريعية إحكام رقابتها على تنفيذ الموازنة بغية حفظ الأموال العامة من الضياع والتبديد وتوجيه دفة الموازنة نحو هدفها المنشود. هذا وتعد مهمة السلطة التشريعية هذه من أهم وأخطر مهامها في علاقتها بالحكومة وذلك لخطورة النتائج التي يمكن أن تتجم عنها، والتي تتمثل بالمسؤولية السياسية، أي مسؤولية الوزارة أمام المجلس المنتخب بالإضافة إلى المسؤولية الجزائية والمدنية.

يذهب معظم الفقهاء والكتاب في مجال الرقابة المالية إلى أن الرقابة التشريعية غير مجدية وضعيفة وهي غير قادرة على تحقيق أهداف الرقابة المالية المطلوبة ويعود ذلك إلى عدة أسباب:

١- طبيعة الوظيفة البرلمانية فهي وظيفة متعددة المجالات ولا يمكن لعضو البرلمان الإلمام بكافة نواحي هذه الوظيفة فيجد العضو صعوبة في ممارسة الوظائف المسندة إليه جميعاً وخاصة الوظائف الرقابية التي تتطلب القيام بإجراءات تفتيشية وتحقيقية وزيارات ميدانية يصعب على العضو البرلماني

القيام بها نظراً لعدم تفرغهم لإنجاز مثل هذا العمل الذي يحتاج لوقت كاف وطويل^(١).

٢- عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان خاصة فيما يتعلق بالأمور المالية المحاسبية والفنية بحيث يصعب على أعضاء البرلمان الوقوف على حقيقة الوضع المالي للحكومة في الإنفاق والجباية، إضافة إلى عدم قدرتهم على الحصول على المعلومات اللازمة والكافية والتي توضح الصورة الحقيقية والتفصيلية للتصرفات المالية التي تقوم بها السلطة التنفيذية^(٢).

يمكن القول في هذا الإطار أن أعضاء البرلمان يعانون نقصاً في المعلومات المتخصصة، لأن معظمهم لم يمارس العمل التنفيذي بعكس الوزراء الذين تساندتهم الأجهزة الإدارية ويساندتهم الموظفون حينما يتطلب الموقف الرد على سؤال معين، أما أعضاء البرلمان فليس لديهم إلا معلومات محدودة، وتتقصمهم التسهيلات والإمكانات للبحث، ولا يمكنهم اللجوء إلى الأجهزة الإدارية إلا من خلال الوزير^(٣).

لذلك فإن معظم المجالس التشريعية في دول العالم تستعين بهيئة فنية متخصصة تضع بين يديها نتائج مراقبتها وخلاصة ملاحظاتها ومقترحاتها، بحيث تشكل حجر الأساس في الرقابة التي تقوم بها المجالس

(١) العموري محمد رسول، الرقابة المالية العليا ومدى حاجة القطر العربي السوري إلى هيئة رقابة مالية ذات طابع قضائي، رسالة دكتوراه، دمشق، جامعة دمشق، ٢٠٠٣م، ص ٣٧٥.

(٢) شباط يوسف، الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ٣٦٨.

(٣) ذكي سلام إيهاب، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، جامعة القاهرة، ١٩٨٣، ص ٢٠٦.

النيابية على التصرفات المالية للحكومة، وهو ما نفتقر إليه في سورية على عكس فرنسا ولبنان التي ألحقت ببرلماناتها هيئات مساعدة تعينها على أداء مهامها الرقابية وخصوصاً المالية منها.

اتجهت العديد من الأنظمة السياسية الحديثة إلى إستغلال الخبرة الجماعية والطاقة الإبداعية للأمة، وذلك عبر إتاحة الفرصة للمواطنين للمشاركة بعمل اللجان البرلمانية، فالمواطنون عادة يتصلون بالبرلمانيين لحاجة ما أو للتعبير عن آرائهم حول القضايا السياسية العامة، ويجب أن تكون هناك آليات معينة بالنسبة للمشرعين كي يتلقوا الاستفسارات ويتم الرد عليها، ومن الوسائل الأكثر انتشاراً وعمومية بالنسبة لمشاركة المواطن (غير التصويت)، أن يقوم الأفراد بالكتابة أو الإتصال أو القيام بزيارة النواب ومكاتبهم، ففي العديد من البلدان يُمنح النواب أموالاً لإدارة مكتب لهم في منطقتهم ولإستخدام موظفين يكونون متواجدين للناخبين، كما تعمل أيضاً على توفير المكان والموظفين للأعضاء ليعقدوا إجتماعات مع الناخبين والرد على الاستفسارات^(١). وفي دراسة أجريت من قبل منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD) على ٢٨/ دولة تبين أن ثلث هذه الدول دعت المواطنين للشهادة في إجتماعات اللجان بشأن الموازنة، ومن هذه الدول المملكة المتحدة وكندا واليابان والنرويج

¹ LEGISLATURES AND THE BUDGET PROCESS An International Survey, Legislative Research Series, Prepared by the National Democratic Institute (NDI) for International Affairs with funding from the National Endowment for Democracy, Washington, 2003, p 39

وبولندا، كما يتيح ثلثي الدول للشعب حضور إجتماعات اللجان^(١). في جنوب أفريقيا توصلت المنظمات غير الحكومية إلى نتيجة وهي أنه حتى لو كان الدستور يؤكد ويضمن لها مدخلاً للمشاركة في عملية الموازنة، إلا أن صوتها لم يسمع. حيث قال موظف مسؤول في اتحاد العمال أمام اللجنة المالية للبرلمان عام ١٩٩٧م: "إننا محبطون بسبب الطبيعة المقيدة لعملية الموازنة، والتي تجعل مساهمات المجتمع المدني ومداولات ممثلي الشعب تفقد معناها... وسوف نشارك في إجتماعات الموازنة البرلمانية مستقبلاً فقط من خلال موازنة جرت عليها إصلاحات أي إذا كانت المشاركة الهادفة ممكنة"^(٢).

كما أن العروض الشفهية لأعضاء السلطة التنفيذية أمام الهيئات التشريعية مفيدة إلى درجة كبيرة، كما المعلومات المكتوبة عندما يتعلق الأمر بمراجعة الموازنة العامة، فبينما تقدم وثيقة الموازنة المكتوبة بموادها وبنودها كمية مختلفة من التفاصيل تختلف من بلد لآخر، فإن الأنظمة الديمقراطية تقدم فرصة لأعضاء السلطة التشريعية للاستفسار مباشرة من الوزراء حول أي قضية جوهرية شفهياً أو كتابة أو الاثنين معاً، خصوصاً البنود المتعلقة بالموازنة. ومن الأنظمة الفريدة التي صممت لتعزيز نوعية الاجابات التي يتلقاها البرلمان من

¹ OECD Document prepared for the 21st annual meeting of Senior Budget Officials, May 29-30, 2000, p. 16.

² Testimony of Zwelinzima Vava, Deputy General Secretary of COSATU, before the Finance Committee of the National Assembly of South Africa, 20 March 1997.

شهادة زويلنزيما فافا، نائب الامين العام ل COSATU ، أمام اللجنة المالية للجمعية الوطنية في جنوب افريقيا، ٢٠/٣/١٩٩٧م.

السلطة التنفيذية البرلمان البولندي الذي يمكنه أن يصوت رسمياً على قبول أو رفض الاجابات التي ترده من السلطة التنفيذية، ومع أن هذا التصويت ليس له تأثير تشريعي إلا انه قد يحرص الوزراء الذين يخضعون له ويشجعهم على تقديم معلومات كاملة وذات صلة، في الولايات المتحدة ليس لدى الكونغرس أي فرصة رسمية لتوجيه الاسئلة للرئيس مباشرة، ولكن لديه القدرة على طلب أو إجبار موظفي الادارة على الشهادة أو الحصول على معلومات خطية منهم، فكافة الوزارات ومعظم مساعديها يدلون بشهاداتهم أمام لجان فرعية تابعة للجان تخصيصات البرلمان ومجلس الشيوخ بهدف دعم موازنتهم^(١).

¹ LEGISLATURES AND THE BUDGET PROCESS An International Survey, Legislative Research Series, Prepared by the National Democratic Institute (NDI) for International Affairs with funding from the National Endowment for Democracy, Washington, 2003, p 38

الخاتمة:

في ختام بحثنا المتواضع، وانطلاقاً من أهمية وضرورة عمل لجنة الموازنة والحسابات وتجنباً لأوجه القصور التي تعتري عملها على الصعيدين النظري والعملي، نورد فيما يلي أهم النتائج التي خلص إليها البحث، والمقترحات بشأن تطوير عمل اللجنة بما يسهم في زيادة فعاليتها وأخذها الدور الحقيقي، وقدرتها على توجيه وتصويب سياسة الحكومة ككل، وعلى تنفيذ الموازنة العامة بشكل خاص، وذلك فيما يلي:

النتائج:

- عدم إحترام النصوص الدستورية والقانونية من قبل السلطة التنفيذية وعدم التقيد بإرسال الحسابات الختامية لمجلس الشعب، وذلك ينطوي على مخالفة دستورية واضحة، حيث أن الحكومة توقفت عن إرسال الحساب الختامي للمجلس منذ عام ٢٠١٣م.
- إن الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية في سورية ليس شديداً، فقد نص الدستور صراحةً على جواز الجمع بين عضوية السلطة التشريعية والوزارة، وهو ما يمكن أن يسبب الحرج لأعضاء مجلس الشعب في ممارستهم لمهامهم كنواب للشعب، وفي رقابتهم وخصوصاً الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية.

- عدم وجود نصوص قانونية ودستورية في سورية، تفرض جزاءات مناسبة على أعضاء السلطة التنفيذية، الذين يتخلفون عن الحضور لمجلس الشعب للإجابة على استفسارات أعضاء مجلس الشعب ولجانه المختلفة.
- عدم الشفافية في عمل لجان مجلس الشعب ولجنة الموازنة بشكل خاص، فلا يتم إعلان إجتماعات اللجنة أو جلساتها في لوحة الاعلانات أو الجريدة الرسمية، لإعلام الناخبين بمدى التزام الأعضاء، كما أنه لا يوجد نظام للمحاسبة على الغياب وعدم فاعلية الأعضاء أو عدم التزامهم بواجباتهم البرلمانية.
- إن لجنة الموازنة والحسابات هي من أبرز اللجان في مجلس الشعب السوري، وواكثرها قوة ونفوداً وذلك لقدرتها على التأثير على كافة الجهات العامة، عبر موازنات هذه الجهات التي تتقدم بها، والتي تقوم هذه اللجنة بدراستها وتحليلها وتعديلها إذا رأت ضرورة لهذا التعديل، وهو ما يمنحها سطوة وتأثيراً أكثر من غيرها من اللجان وبعد دراسة هذه اللجنة بتأني وتعمق ومقارنتها مع مثيلاتها في الدول المقارنة، تم التوصل لمجموعة من نقاط التشابه والإختلاف في الإجراءات التي تتبعها كل من اللجان على إختلاف الدول.
- من النقاط المهمة التي تم التوقف عندها عدم نص النظام الداخلي لمجلس الشعب على آلية منظمة للنقاش ومداخلات الأعضاء فيما يخص الموازنة، وتعديلاتها، كما أن المدة التي تنظر فيها السلطة التشريعية بالموازنة لإقرارها هي شهرين فقط، دون أن يكون هناك

آلية للتنسيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية سابقة لطرح مشروع الموازنة على مجلس الشعب.

- يناقش مجلس الشعب في سورية مشروع الموازنة المعدل من قبل لجنة الموازنة وليس المقدم من الحكومة للمجلس، أي أن اللجنة تتمتع هنا بصلاحيات كبيرة جداً وواسعة تتيح لها التدخل في كافة مجالات العمل الرسمي، وكافة القطاعات.
- لا توجد جهات رقابية أو هيئات إستشارية تقدم المساعدة لمجلس الشعب السوري في وظيفته بدراسة وإقرار الموازنة، ولا يوجد حتى مراكز أبحاث أو مكاتب فنية تقدم المشورة والعون لأعضاء المجلس.

المقترحات:

١- إعادة النظر بالمادة /١٢٦/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢م التي تسمح بجواز الجمع بين عضوية مجلس الشعب والوزارة، فمن الأفضل عدم جواز الجمع بينهما كي يتفرغ عضو المجلس للعمل البرلماني. وكذلك لكي يمارس عمله الرقابي على الحكومة بصورة أفضل دون أن يستشعر الحرج كونه عضو فيها أو يعمل في إحدى المصالح الحكومية، ومما يعزز استقلال السلطة التشريعية وبالأخص أعضاء لجنة الموازنة.

٢- تعديل المادة /٨٢/ من الدستور وتخفيض مدة عرض الحسابات الختامية للسنة المالية على مجلس الشعب لتصبح أقل من سنة (سنة أشهر مثلاً كما هو الحال في مصر)، بحيث تتمكن السلطة التشريعية من مناقشة

الحساب الختامي مبكراً بعد انتهاء السنة المالية مباشرة، ويؤدي الحساب الختامي النتيجة الرقابية المرجوة منه، وبالتالي تبقى رقابتها رقابة موضوعية أكثر منها شكلية فكلما قلَّت المدة بين انتهاء السنة المالية ومناقشة الحساب الختامي كلما كانت الرقابة اللاحقة أكثر فاعلية.

٣- تعيين رئيس للجنة الموازنة والحسابات في مجلس الشعب من خارج أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية، كونها هي من تشكل الحكومة وهي صاحبة الأغلبية في مجلس الشعب، فوجود رئيس لجنة أقرب للمستقلين أو للأحزاب غير المشكلة للحكومة، سيؤدي لنقاش وتحليل فعالين وتدقيق أكثر ورقابة أعمق فيما يخص تحليل الموازنة العامة وإقرارها، بالإضافة لكونه سيمارس الرقابة على موازنة حكومة لا ينتمي للأحزاب المشكلة لها، فلا يستشعر الحرج في توجيه الملاحظات والنقد لها وتصويب الأخطاء الواردة فيها، وهو ما يتوافق مع التجارب الناجحة للدول الأخرى فيما يخص الرقابة المالية، حيث منعت أن يكون رئيس لجنة الموازنة من الحزب المشكل للحكومة وذهبت بعض الدول لأبعد من ذلك حيث أكدت على ضرورة أن يكون من الأحزاب المعارضة للحكومة.

٤- إن الحكومة توقفت عن إرسال الحساب الختامي للمجلس منذ عام ٢٠١٣م، وهنا يجب إحتزام النصوص الدستورية والقانونية من قبل السلطة التنفيذية والتقييد بإرسال الحسابات الختامية كون ذلك ينطوي على مخالفة دستورية واضحة.

٥- تعديل النظام الداخلي لمجلس الشعب، والنص فيه على تنظيم عملية النقاش في المجلس وتحديد توزيع النقاش بين كافة الأعضاء الراغبين

بتقديم مداخلاتهم، وكذلك تحديد توقيت معين لكل عضو للنقاش في فكرته أو طرحه الذي يتقدم به، مع آلية لقفل باب النقاش كي يبقى ضمن حدود مقبولة دون تركه مفتوحاً للنقاشات.

٦- من الأفضل مناقشة البرلمان لمشروع الموازنة عبر طرح مقارنة لمشروع الموازنة المقدم من الحكومة والمعدل من قبل لجنة الموازنة، بحيث يطلع كافة أعضاء المجلس أثناء النقاش في البرلمان على ما أُدخل من تعديلات وماهي مبررات هذه التعديلات، مما يتيح لكافة الأعضاء صياغة هذه التعديلات، وتتم مناقشة المآخذ والملاحظات التي تراها اللجنة في مشروع الحكومة أمام المجلس ككل، ويشارك بالتالي كافة أعضاء المجلس في النقاش، وذلك مستحب أكثر من تعديل الموازنة من قبل اللجنة وطرح الصيغة المعدلة للتصويت والنقاش الغير معمق.

٧- إن مدة عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب في سورية هي شهرين، أي أنها قصيرة قياساً بلبنان وفرنسا، وبالواقع الذي يتطلب تحليل هذه الموازنة تحليلاً دقيقاً. ومن الأفضل من زيادة هذه المدة لمنح المجلس عموماً ولجنة الموازنة بشكل خاص الوقت الكافي لدراسة مشروع الموازنة وتحليله وتعديله وصولاً للشكل الأمثل له، وتحقيقاً لرقابة مالية فاعلة على كل ما تقوم به الحكومة.

٨- طرح آلية للتباحث في مشروع الموازنة التي سيتم العمل عليها في أروقة السلطة التنفيذية، بحيث يكون مشروع الموازنة المقترح نتيجة لمشاورات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فمن الممكن أن تتقدم الحكومة في منتصف

العام بمشروع موازنة، تتضمن عرض لحدود شاملة للموازنة أو خطوط عريضة ترغب الحكومة في اقتراحها بعد عدة أشهر.

٩- تحسين آلية رفع التقارير والموازنات إلى السلطة التشريعية بما في ذلك أشكال لموازنة سهلة الاستخدام مع التحليلات لها والنتائج المترتبة عليها.

١٠- إعلان أسماء الأعضاء الغائبين عن إجتماعات اللجان أو الجلسات العامة في لوحة الاعلانات والجريدة الرسمية، لإعلام الناخبين بمدى التزام الأعضاء، وإيجاد نظام متكامل للمحاسبة على الغياب وعدم فاعلية الأعضاء وعدم قيامهم بواجباتهم البرلمانية.

١١- تعيين سكرتاريا خاصة بلجنة الموازنة وتزويدها بمجموعة من الموظفين والخبراء الاقتصاديين والقانونيين، وتكون مهمتها خدمة أعضاء لجنة الموازنة وتقديم الدراسات والمشورة لهم. وتعيين سكرتير لكل عشرة أعضاء في المجلس ككل واللجنة بشكل خاص لتفعيل دورهم وذلك أسوة بالبرلمان الأخرى في العالم مثل الفرنسي الذي خصص لكل عشرة أعضاء سكرتير لمساعدتهم في القيام بمهامهم على أكمل وجه، كما يجب رفد أعضاء البرلمان بالمساعدين من الباحثين المختصين الذين يستطيعون إمداد النائب بالدراسات والمعلومات الضرورية لكي يطلع بعمله الرقابي، بحيث يتوفر لعضو مجلس الشعب حيزاً أكبر من الوقت والجهد لكي يصرفها في الإطلاع على المعلومات والدراسات التي توضع تحت تصرفه لكي يتابع عمله الرقابي.

١٢- إن مجلس الشعب السوري أغفل موضوع التفويض بالتصويت الذي كان من الأفضل أن يتضمنه النظام الداخلي الجديد، ولكن بقيود مشددة تتيح استخدامه في حالات الضرورة دون الإكثار من ذلك الإستخدام.

١٣- إتاحة الفرصة للأفراد للمشاركة بعمل اللجان البرلمانية، وخصوصاً لجنة الموازنة وذلك عبر حضور إجتماعات هذه اللجنة والنقاشات التي تتم فيها، مع إمكانية تقديم مقترحات للجنة فيما يخص الموازنة العامة والتعديلات التي من الممكن القيام بها.

١٤- إيجاد توازن بين تقديم معلومات كاملة ومفصلة عن الموازنة العامة، وبين جعلها مفهومة بالنسبة لشريحة كبيرة من الأشخاص، مما يسهل عملية إطلاع أعضاء السلطة التشريعية عليها وكذلك المواطنين المهتمين بالشأن العام.

١٥- إيجاد إطار تشريعي قانوني لتواصل الأفراد مع أعضاء السلطة التشريعية، وذلك بشكل مباشر عبر لقاءهم أو عبر موظفين ومكاتب، فالمواطنين عادة يتصلون بالبرلمانيين لحاجة ما أو للتعبير عن آرائهم حول القضايا السياسية العامة، مما يتيح الإستماع لآرائهم فيما يخص الموازنة العامة والإفادة منها قدر الامكان.

١٦- وضع نصوص قانونية ودستورية تعاقب الوزراء الذين يتخلفون عن الحضور لمجلس الشعب للإجابة على استفسارات أعضاء مجلس الشعب ولجانه المختلفة.

١٧- العمل على نقل جلسات النقاشات التي تتم في لجنة الموازنة والحسابات على شاشة التلفزيون، كي تتقل للجميع حقيقة الدور الذي تقوم

به هذه اللجنة والذي يقوم به المجلس ككل، وللاطلاع على أعمال الوزراء وانجازاتهم التي تم تحقيقها.

١٨- ضرورة مراقبة السلطة التشريعية للحكومة في مدى التزامها بتنفيذ الموازنة العامة التي تم إقرارها، بحيث تلتفت انتباه الحكومة إلى الخلل بشكل يُسهّل القيام بالإجراءات التصحيحية لما قد يحدث من خلل أو انحراف، مع ضرورة محاسبة الاشخاص المسؤولين عن الانحراف، والتهديد في حال عدم الاستجابة السريعة من الحكومة بإجراء تعديلات على الموازنة القادمة للحكومة مما قد يشكل حافزاً للاستجابة السريعة، (بالإضافة للوسائل الرقابية الحالية الموجودة في النظام الداخلي لمجلس الشعب من استجواب وحجب ثقة و... الخ).

١٩- توسيع صلاحيات اللجان مع إمكانية الأخذ بالتعديلات في الجلسة العامة، بحيث تصبح اللجان هي صاحبة الدور الأكبر في إقناع المجلس بأي تعديل يتعلق بعملها فهي الأقدر والأكثر كفاءة فيما يتعلق باختصاصها.

٢٠- تقسيم النقاش في الجلسات العامة للمجلس حول أي نص مقترح بين مؤيد ومعارض له، وتوزيع فرص النقاش مع تحديد توقيت النقاش وذلك أسوة بالبرلمان الفرنسي الذي نظم ذلك بدقة ولم يترك النقاشات مطلقة أو عشوائية.

٢١- إيجاد محاكم خاصة بالمخالفات المتعلقة بالموازنة والأخطاء المالية التي يرتكبها موظفو السلطة التنفيذية، والتجاوزات للموازنة العامة التي تم

إقرارها، وذلك بما يقارب الآلية المتبعة في المحكمة الفرنسية للمخالفات الموازنة.

٢٢- إلزامية حضور أعضاء اللجنة لاجتماعاتها وتحديد جزاءات تترتب على التغيب عن الاجتماعات، لما لهذه الاجتماعات من أهمية في عمل اللجنة والمجلس ككل.

٢٣- زيادة الفترة التي تدرس فيها لجنة الموازنة موازنة الدولة فهي /٣٠/ يوم قابلة للتمديد /١٠/ أيام وهي مدة قليلة غير كافية في ظل عدم وجود جهات وأجهزة مساعدة للجنة في أداء مهامها.

٢٤- إيجاد إمكانية لأن يصوت أعضاء لجنة الموازنة رسمياً على قبول أو رفض الإجابات التي تردها من السلطة التنفيذية وذلك كوسيلة ضغط على أعضاء السلطة التنفيذية لتقديم إجابات كافية ودقيقة.

٢٥- وضع الأطر القانونية التي تحدد علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية وأهداف العمل الرقابي وأصوله وشروطه في حال غيابها، والتخفيف من القيود التي يضعها النظام الداخلي على بعض أشكال الرقابة البرلمانية التي تتضمن أثراً عقابياً، مثل الاستجواب أو حجب الثقة.

٢٦- ضرورة تفعيل عمل اللجان البرلمانية نظراً لأهمية دورها، وضرورة استمرارية عضوية النواب فيها حتى تتراكم لديهم الخبرات المطلوبة.

٢٧- تزويد اللجان البرلمانية بالمكتبات، وتطوير هذه المكتبات إن وجدت وتزويدها بأجهزة الكمبيوتر التي تمكن النواب في البرلمان من الحصول على المعلومات الضرورية لعملهم في حق الرقابة البرلمانية.

٢٨- تعزيز إهتمام المواطن بالحياة البرلمانية وثقته بالعمل البرلماني والانتخابات، ويمكن تحقيق هذه الغاية عبر وسائل متعددة منها إصدار كتيبات تتضمن تعريفاً بأهم المنجزات التي حققها البرلمان وبالدور الذي يضطلع به في خدمة المواطنين، ومثل هذه الألفية توسع دائرة العلاقة والتعاون بين البرلمان والمواطنين والأجهزة المختصة بحيث لا يكون محورها لجان تقصي الحقائق والتحقيق فحسب، كما أنه من المفيد أن تضطلع البرلمانات نفسها بدور تثقيفي يتناول أهمية مشاركة المواطنين في العملية الانتخابية بغرض تعزيز إسهامه في تطوير المجالس النيابية وتوطيد اهتمامه بدورها في مجال مراقبة أداء السلطة التنفيذية.

٢٩- تنظيم برامج ودورات ثقافية للنواب الذين يرغبون في تطوير قدراتهم في مجال العمل الرقابي والإطلاع على أحدث التطورات العالمية في هذا المجال.

٣٠- جعل الرقابة التشريعية أكثر إيجابية، وتبتعد عن السلبية قدر الإمكان بحيث لا تقتصر على اكتشاف الأخطاء والانحرافات، وذلك بالعمل على وضع الحلول المناسبة لأسباب هذه الانحرافات ومعالجتها مباشرة فور وقوعها، حتى لا تتفاقم ويصعب معالجتها وتقديم الإقتراحات التي تحول دون وقوعها مستقبلاً.

٣١- ضرورة إضافة ملاحق إلى الموازنة العامة هي: موازنات جهات القطاع العام الإقتصادي- موازنات وحدات الإدارة المحلية (مع ضرورة توحيد موازنات الوحدات الإدارية المحلية على مستوى المحافظة بدلاً من الموازنات المتعددة كما هي عليه حالياً) - موازنات مديريات الأوقاف-

الموازنة التقديرية للصندوق المعدل للأسعار - الموازنة التقديرية لصندوق الدين العام. وبذلك تحافظ هيكلية الموازنة العامة للدولة على مبادئ القانون المالي الأساسي للدولة وأحكامه وتظهر بيانات الاستخدامات والموارد لجميع الجهات العامة في الدولة في مشروع الموازنة العامة، ومعرفة الصورة الحقيقية لنفقات الدولة وإيراداتها العامة.

٣٢- الإبتعاد قدر الإمكان عن استخدام الرقابة التشريعية كأداة سياسية، حيث يكون هدفها الإصلاح وليس اقتناص الأخطاء، لأن أغلبية وسائل الرقابة قد أضعفها النواب بسبب يعزى إليهم، إذ كثيراً ما توجه إلى الحكومة أو الموازنة انتقادات ذات طابع شخصي لا علاقة لها بطبيعة عمل المجلس، وإنما تستهدف الابتزاز السياسي أو المصلحة الانتخابية المحضة.

٣٣- إلحاق الأجهزة الرقابية بمجلس الشعب وإبعادها عن السلطة التنفيذية، بشكل يزيد من فاعليتها ويتيح لمجلس الشعب الاستفادة من خبراتها في رقابته على السلطة التنفيذية.

٣٤- إحداث كيانات برلمانية مستقلة للتدقيق ومساعدة البرلمان في مهمة الإشراف والمراقبة التي تستهلك وقتاً والتي هي أيضاً معقدة ومفصلة. وذلك عبر تقديم تقرير سنوي شامل يقدم للبرلمان حول مدى الالتزام بتنفيذ الموازنة العامة التي تم إقرارها، بحيث يكون هذا التقرير سابق لقانون قطع الحساب الذي قد يستغرق وقتاً طويلاً، أو عبر تقديم المساعدة للجنة الموازنة والحسابات أو أي لجنة أخرى قد تطلب منها ذلك.

٣٥- تعزيز الرقابة الفنية الموضوعية للجنة الموازنة دون أن تقف عند الحكم على النتائج والاحتمالات.

٣٦- نشر الوعي والثقافة البرلمانية الصحيحة وضرورة تغليب المصلحة العامة على المصلحة الشخصية للنواب.

٣٧- ضرورة الحرص على نزاهة الانتخابات البرلمانية كي تقوم السلطة التشريعية بدورها الحقيقي في رقابة السلطة التنفيذية، كي يكون ولاء أعضاء البرلمان للناخبين والشعب وليس للحكومة التي أوصلتهم لمقاعدهم في البرلمان.

٣٨- شفافية العمل داخل اللجان وضرورة صدور نشرة أو إعلان عن نشاطها والجلسات العامة للمجلس ككل، بحيث تخضع المداولات البرلمانية للنشر مما يمكن الأفراد والمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام الحصول على المعلومات والاطلاع على سير العمل ومراقبته، بالشكل الذي يعزز من شفافية العمل البرلماني وإطلاع الجمهور على أداء الأعضاء الذين انتخبوهم لتمثيلهم في المجلس ويساعد على تحسين العمل ومساءلة الأعضاء من قبل الناخبين والجمهور.

٣٩- إيجاد مجموعة من المقاييس لسلوك أعضاء البرلمان بالشكل الذي يشكل نوع من المنظومة القانونية والأخلاقية، فطبيعة موقع أعضاء البرلمان وموقعهم يفرض عليهم باستمرار مواجهة معضلات أخلاقية صعبة فهم مطالبون دائماً بالفصل بين مصالح متنافسة على المستوى الوطني وأخرى مرتبطة بناخبهم ومصالح سياسية وأخرى شخصية، كما أن أعضاء البرلمان معرضين لفضول وسائل الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي والرأي العام المراقب لهم، وبالتالي من مصلحتهم إقرار قوانين خاصة بسلوكهم تساعد في اتخاذ القرارات الصعبة وتحميهم من التهم الباطلة،

ويجب أن تتضمن هذه المنظومة القانونية والأخلاقية قواعد عامة وتوجيهات، ومؤسسة خاصة تعنى بتطبيقها وتقديم أيضاً المشورة للأعضاء فيما يخص قواعد السلوك.

٤٠- يجب أن تكون إجراءات الرقابة مرنة إلى حد ما، قابلة للتعديل بحيث تتلائم مع أي تغيير يطرأ على سير العمل، وتكون لها القدرة على مواجهة ما يستجد من ظروف غير متوقعة.

٤١- التأكيد على أهمية إستقلال الأجهزة الرقابية في سورية عن السلطة التنفيذية، وإلحاقها بمجلس الشعب أسوة بوضع الأجهزة الرقابية في أغلب دول العالم، أو إيجاد هيئات قضائية مالية متخصصة يكفل الدستور إستقلالها في مواجهة الأحزاب الحاكمة والحكومة تلحق بالمجالس التشريعية لمساعدتها على أعمال الرقابة.

٤٢- يلاحظ عدم تفعيل التبويب الاقليمي ضمن الموازنات، إضافة إلى انعدام الدراسات التي تبين آثار الإنفاق العام والإيراد العام على مختلف الطبقات أو سكان الريف والمدن أو فئات السكان حسب العمر، حيث تكون موازنات الوحدات المحلية مستقلة ولا تتم دراستها وتحليلها وآثارها لعدم وجودها كجزء من الموازنة العامة، وعليه نوصي بضرورة الاهتمام وتفعيل مثل هذا التبويب الذي يساهم بتوزيع النفقات جغرافياً، لأهميته للوضع الحالي في سورية، وفي عصر المعلوماتية أصبح ليس عسيراً على الجهات المختصة من إجراء أي من التبويبات المطلوبة للموازنة أو قياس أي آثار بالتحليل العلمي المنطقي.

وفي ختام هذا البحث المتواضع أقتبس قول العماد الأصفهاني:

"لا يكتُبُ أحدٌ كتاباً في يومه إلا قال في غَدِهِ: لو غُيِّرَ هذا لكان أحسن، ولو زِيدَ هذا لكان يُستحسن، ولو قُدِّمَ هذا لكان أفضل، ولو تُرِكَ هذا لكان أجمل، وهذا من أعظم العِبَر، وهو دليلٌ على استيلاء النقصِ على جُملةِ البشر"

قائمة المراجع:

الكتب:

- الأحمد، وسيم حسام الدين، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظامين البرلماني والرئاسي، ط ١، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨م.
- أبو يونس، محمد باهي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٢م.
- د. البحري، حسن، القانون الدستوري، دون دار نشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩م.
- د. بشور، عصام، المالية العامة والتشريع المالي، طبعة معدلة، مطبعة جامعة دمشق، ٢٠٠٥-٢٠٠٦م.
- د. جمل، برهان الدين، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار طلاس، دمشق، ١٩٩٢م.
- د. الجنابي، طاهر، علم المالية العامة والتشريع المالي، جامعة بغداد، كلية القانون.
- الزهاوي، سيروان عدنان ميرزا، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الاعلامية في مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠٠٨م.
- د. الهيتي، نعمان عطا الله، الرقابة على الحكومة، دار رسلان، دمشق، ٢٠٠٧م.

- د. طربوش، قائد محمد، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل قانوني مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ١٩٩٥م.
- يونس، منصور ميلاد، مبادئ المالية العامة، القاهرة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، ٢٠٠٤م.
- د. كنعان، علي، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، دار الرضا، دمشق، ٢٠٠٣م.
- د. محرز، مي، الرقابة على تنفيذ النفقات العامة، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٢م.
- د. المهاني، محمد خالد، د. الخطيب، خالد شحادة، المالية العامة، جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، سنة ٢٠٠٤-٢٠٠٥م.
- د. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، ط ١، مطبعة اتحاد الجامعات، الإسكندرية ١٩٥٦م.
- عبد الصادق، سامي، أصول الممارسة البرلمانية، المجلد الأول، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ١٩٨٢م.
- عبيد الناصر، ناصر، دور البرلمانات والبرلمانيين في مكافحة الفساد، دمشق، الهيئة العامة السورية للكتاب، ٢٠١٠م.
- د. عوض، جابر، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية (مترجم)، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة ١٩٩٦م.
- العمري، هشام محمد صفوت، اقتصاديات المالية العامة والسياسية العامة، ج ٢، الطبعة الثانية، منقحة، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، ١٩٨٨م.
- د. العكام، محمد خير، علم المالية العامة، الجامعة الافتراضية السورية، دمشق.

- د. العكام، محمد خير، الرقابة المالية، (لا.ط)، دمشق، منشورات الجامعة الافتراضية، ٢٠١٢م.
- د. عواضة، حسن، د. قطيش، عبد الرؤوف، المالية العامة - الموازنة - الضرائب والرسوم، الطبعة الأولى، دار الخلود، لبنان، بيروت، ١٩٩٥م.
- د. عواضة، حسن ، المالية العامة، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٣م.
- د. عوض الله، زينب حسين، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٨م.
- د. عطوي، فوزي، المالية العامة: النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣م.
- د. عناية، غازي، المالية العامة - النظام المالي الإسلامي، ط١، بيروت، دار الجيل، ١٩٩٠م.
- عبد المعطي، أنور، تطور الرقابة الحسابية وشرح أهداف الجهاز وقانونه، محاضرة بالإدارة العامة للتدريب بالجهاز المركزي بالمحاسبات، القاهرة، (لا.د)، ١٩٦٧م.
- د. العربي، محمد عبد الله ، ميزانية الدولة، مطبعة المعارف، بغداد، العراق، ١٩٥٤م.
- فرحات، فوزي، المالية العامة - الاقتصاد المالي، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١م.
- د. فهمي، شكري، الرقابة المالية العليا - مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، عمان، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ١٩٨٨م.

- صبيح، احمد مصطفى، الرقابة المالية والادارية ودورها في الحد من الفساد الاداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، الجيزة، الطبعة الأولى، ٢٠١٦م.
- قطيش، عبد اللطيف، الموازنة العامة للدولة، ط١، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥م.
- رباط، ادمون، الوسيط الدستوري في القانون، (لا.ط)، بيروت، دار العلم للملايين، ١٩٦٨م.
- د. شباط، يوسف، الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، ط٢، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠١م.
- د. شباط، يوسف، المالية العامة موازنة الدولة العامة، الجزء الثاني، جامعة دمشق، ٢٠٠٣-٢٠٠٤م.
- شقير، محمد لبيب، علم المالية العامة، مكتبة النهضة، القاهرة، ١٩٥٧م.
- خير، هاني، دراسات تشريعية لمجلس الأمة، ج١، عمان ١٩٨٧م.
- د. ضاهر، عدنان محسن، ود. غنام، رياض، الرقابة البرلمانية من منظور لبناني وعربي ودولي، ط١، بيروت، دار بلال، ٢٠١٠م.
- ضاهر، عدنان محسن، الموازنات العامة في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ابو ظبي، ٢٠٠٨م.

المجلات:

- (١) حسين علي كاظم، "الرقابة المالية في الإسلام"، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد ٢٢/، ٢٠٠٩م، ص(٢٤٩-٢٦٤).

- ٢) شباط يوسف، مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الأموال العامة والحلول المقترحة لتحسينها، دراسة تحليلية ومقارنة، دمشق، مجلة جامعة دمشق، المجلد (١١)، العدد (٤١-٤٢)، ١٩٩٥م.
- ٣) عوابدي عمار، دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والإنسان، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ٢٠٠٢م.
- ٤) شطناوي فيصل، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (٢٠٠٣م-٢٠٠٩م)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، المجلد (٢٥)، العدد (٩)، عام ٢٠١١م، الأردن.
- ٥) د.العكام، محمد خير، الموازنة العامة، هيئة الموسوعة العربية- الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، دمشق.
- ٦) عمرو أحمد حسبو، اللجان البرلمانية- دراسة مقارنة، مجلة العلوم الادارية، دار الفيومي، العدد ١٢، جامعة القاهرة، ١٩٩٩م.
- ٧) د. هاني الحوراني، ود. نظام بركات ود. سلوى جمعة وآخرون، مجموعة الأوراق المقدمة إلى ورشة عمل الدراسات البرلمانية في العالم العربي، التي تنظمها المؤسسة العربية للدراسات والاتصال بالتعاون مع كلية الادارة والاقتصاد والعلوم السياسية، والمنشورة في كراس مستقبل العمل البرلماني، دار الجامعة، القاهرة، تشرين الأول ١٩٩٩م.
- ٨) أ. د. السيد، سامي، كيف نقرأ مشروع الموازنة: الآثار الاجتماعية للموازنة العامة للدولة، ورقة بحثية مقدمة إلى المنظمة العربية للتنمية

الادارية جامعة الدول العربية- المؤتمر العربي الأول لإدارة
المجالس الوطنية التشريعية / الشورى، القاهرة، ٢٠٠٥م.
٩) شهادة زويلنزيما فافا، نائب الأمين العام ل COSATU، أمام اللجنة
المالية للجمعية الوطنية في جنوب افريقيا، ٢٠/٣/١٩٩٧م.

المراجع الالكترونية:

- ١) ملف الكتروني بعنوان: مفهوم وأشكال الرقابة البرلمانية في النظم
المعاصرة، ٢٢/١/٢٠١٥م، www.eaddla.org/parlaman
- ٢) ملف الكتروني بعنوان: أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية،
١١/٢/٢٠١٥م، <http://parliament.gov.sy>
- ٣) ملف الكتروني بعنوان. الدور الرقابي للمجالس البرلمانية،
٢٠/١١/٢٠١٤، ١٠:٠٠ص:

<http://www.Pogar.org>

- ٤) ريماء زهار، موقع جريدة إيلاف الالكترونية، إقرار الموازنة العامة في
لبنان يبقى خطوة ناقصة، تاريخ ٢١/٧/٢٠١٦م، ص ١٩، تم
استرجاعها بتاريخ ٢٩/٩/٢٠١٨م، الموقع الالكتروني
<https://elaph.com> .

- ٥) نذير رضا، موقع جريدة الشرق الأوسط، إقرار الموازنة اللبنانية يضع
حداً لفوضى الإنفاق، تاريخ ٢١/١٠/٢٠١٧م، العدد ١٤٢٠٧/، تم
استرجاعها بتاريخ ٦/١٠/٢٠١٨م، الموقع الالكتروني
<https://aawsat.com/home/article/1058871> .

٦) د. خطاب، عبد الله شحاته، د. أحمد، صالح عبدالرحمن، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية، القاهرة، ٢٠٠٨م، بحث سحب من موقع شركاء التنمية للبحوث والاستشارات في ٧/٧/٢٠١٥م، ص ٩، <http://www.pidegypt.org>

٧) عبد الحميد، دانية ماجد، إقرار الموازنة العامة، الجزء الثاني، مؤسسة البيئة للإعلام، موقع جريدة البيئة، تاريخ ٢٠٠٥م، تم استرجاعها بتاريخ ٢/١/٢٠١٧م، الموقع الإلكتروني <https://albayyna.com>.

رسائل الماجستير والدكتوراه:

- حميد، مزياني، عن واقع الإزدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١١م.
- سلام، إيهاب ذكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، جامعة القاهرة، ١٩٨٣م.
- د. السيد، عطا الله احمد السيد، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة كلية الحقوق، ٢٠١٠م.
- د. العموري، محمد رسول، الرقابة المالية العليا ومدى حاجة القطر العربي السوري إلى هيئة رقابة مالية ذات طابع قضائي، رسالة دكتوراه، دمشق، جامعة دمشق، ٢٠٠٣م.

- محمد الجبلي، نادية إسماعيل، الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة عدن، اليمن، ٢٠٠٨م.
- اللحيدان، عبدالعزيز بن حمود، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة تطبيقية على مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية)، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة الملك عبدالعزيز، المملكة العربية السعودية، سنة ١٤٢٨هـ/٢٠٠٧م.
- عيسى، ماجد محمد، مدى فعالية الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة وآفاق تطويرها (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، دمشق، جامعة دمشق، ٢٠١٥م.
- عبد السلام، سالمي، آلية حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ٢٠١٠م.
- عمرو، حنان محمد، تعزيز الاداء التشريعي لمجلس الشعب السوري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠١٤م.

النصوص القانونية:

- (١) دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢م.
- (٢) دستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣م.
- (٣) الدستور السوري لعام ١٩٥٠م.
- (٤) الدستور السوري لعام ١٩٣٠م.

- (٥) الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار لعام ١٩٢٦م مع تعديلاته.
- (٦) دستور الجمهورية اللبنانية الصادر في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦م وتعديلاته.
- (٧) الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م.
- (٨) الدستور الفرنسي الصادر في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦م وتعديلاته.
- (٩) دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢م.
- (١٠) دستور جمهورية ايرلندا ١٩٣٧م، قسم ١٧.٢.
- (١١) القانون المالي الأساسي في سورية، رقم/٥٤/، لعام ٢٠٠٦م.
- (١٢) قانون مراقبة الشركات الامريكي في سنة ١٩٤٥م.
- (١٣) قانون أحكام رقابة الكونجرس على الموازنة في سنة ١٩٧٤م.
- (١٤) قانون إجراءات الموازنة والمحاسبة الامريكي لسنة ١٩٥٠م.
- (١٥) قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم الاشتراعي ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣م.
- (١٦) قانون المحاسبة العامة اللبناني تاريخ ١٩٦٣م.
- (١٧) مرسوم بالقانون رقم /٣١/ لسنة ١٩٧٨م قانون الميزانية في الكويت.
- (١٨) المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم ٩٢ تاريخ ١٩/٧/١٩٦٧م.
- (١٩) القانون رقم ٧٢/١١ تاريخ ٢٥/٩/١٩٧٢م الصادر في لبنان بخصوص تخويل لجان التحقيق البرلمانية بعض سلطات قضاة التحقيق.

- (٢٠) قانون الحد الأقصى الفرنسي (Loide Maxima) الصادر في ١٩٤٨/١٢/٣١ م.
- (٢١) القانون العضوي الفرنسي /٦٩٢/ تاريخ ٢٠٠١/٧/١ م.
- (٢٢) القانون رقم /٥٣/ لسنة ١٩٧٣ م في مصر حول الموازنة العامة للدولة والمعدل بالقانون رقم /١٠٩/ لسنة ٢٠٠٨ م.
- (٢٣) القانون /٤٨/ تاريخ ١٩٤٨/٩/٢٥ م إنشاء المحكمة التأديبية للمخالفات الميزانية في فرنسا والمعدل بالقانون /١٠٦٩/ عام ١٩٥٥ م والقانون /٧٧٨/ عام ١٩٦٣ م والقانون /٥٦٤/ تاريخ ١٩٧١/٧/١٣ م.
- (٢٤) النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري عام ١٩٧٤ م.
- (٢٥) تقرير لجنة الموازنة والحسابات في مجلس الشعب السوري حول مشروع قانون الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠١٨ م، مع بيان الحكومة المالي حول مشروع قانون الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠١٨ م.
- (٢٦) النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام ١٩٩٤ م وتعديلاته.
- (٢٧) النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي تاريخ ٢٠٠٧/٢/٥ م.
- (٢٨) الأمر رقم ٢/٥٩ تاريخ ٢ كانون الثاني لعام ١٩٥٩ م الصادر في فرنسا.
- (٢٩) مذكرات مجلس الشعب السوري الجلسة الرابعة المنعقدة في ٢٠/٥/٢٠٠٣ م في الدورة العادية الثانية، من الدور التشريعي الثامن.

- (٣٠) النظام المالي الأساسي السوري القديم الصادر بالمرسوم التشريعي /٩٢/ لعام ١٩٦٧ م.
- (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة ١٩٩٦ م.
- (٣٢) النظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب السوري ٢٠١٧ م.
- (٣٣) الأمر التنظيمي الصادر في ١٧/١١/١٩٥٨ م والمتعلق بالأنظمة الداخلية للجمعيات التشريعية في فرنسا.

المراجع الأجنبية:

1. Crick Bernard, Democracy, A very short introduction, Oxford University, Press, 2002.
2. Phillips, Positional and administrative law, London, 1967.
3. Weir, Stuart and David Beetham, Political Power and democratic control in Britain, London, 1999.
4. Duverger institution Politique et Droitconstitutionnel, Paris, 1955.
5. Jean Claude Martinez – Pierre Di Malta, Droit budgetaire, 1988.
6. Jean Claude Martinez – Pierre Di Malta, Droit budgetaire, 2^e edition, Litec, 1988.

7. Mill, John Stuart, CONSIDERATION ON REPRESENTATIVE GOVERNMENT, Translated by Emil Elghoury, Dar elyakaza elarabiya, Damascus.
8. Burkhead, Jesse, "Government Budgeting" John Willey and Sons, Inc., New York, 2nd edition, 1959.
9. Chaffield, Michael, "A History of Accounting Thoughts", NewYork, R.K.P. Co. Inc., 1974.
10. Premehand, A., Government Budgeting and Expenditure Controls" The Theory & Practice, International Monetary Fund, Washington, D.C., 3rd . printing 1987.
11. Constitution française 1958
12. Règlement de l'Assemblée nationale de France
13. RÈGLEMENT DU SENAT DE FRANCE
14. LEGISLATURES AND THE BUDGET PROCESS An International Survey, Legislative Research Series, Prepared by the National Democratic Institute (NDI) for International

- Affairs with funding from the National Endowment for Democracy, Washington, 2003.
15. Lawrence D. Longley and Roger H. Darodson (eds): The new Roles of Parliamentary Committees, London: Farnham, 1998.
 16. Mauro, Frank and Johnson, John, Strengthening the Role of El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos in Mexico's Budget Process, U.S. Agency for International Development Publication, 1998.
 17. Parliaments of the World (Inter-Parliamentary Union, 1986), table 37b, <https://www.ipu.org/>.
 18. STANDING ORDERS OF THE SENATE
Sittings Department and Library of the Senate
January 2007.
 19. Barthelemy Josef et Duez Paul, Traité du droit constitutionnel, Sirey, Paris, 2004.

20. Krafckik, Warren and Joachim Wehner, Empowering the Representatives, South African Journal of Economics, vol 66(3), 1998.
21. OECD Document prepared for the 19th annual meeting of Senior Budget Officials, May 25–26, 1998.
22. OECD Document prepared for the 21st annual meeting of Senior Budget Officials, May 29–30, 2000.
23. Venturini, K. and B. Krawietz, in The Parliamentary Budget Process and Parliamentary Research Capacity, A Summary of Seven Countries ed. Joachim Wehner, Idasa, Germany, 1999.
24. T. LeLoup, Walter and Papai, Zoltan, "Parliament, Parliamentary Committees, and the Hungarian Budget", Paper presented to the International Conference on Changing Roles of Parliamentary Committees, Budapest, Hungary, The Center for Democracy Studies, June 1996.

25. The Role of the Portuguese Parliament Based on a Case Study: The Discussion of the Budget, 1983– 1995 by Cristina Leston–Bandeira. The Journal of Legislative Studies, Vol. 5, No. 2, Summer 1999.
26. Krafchi, k Warren and Wehner, Joachim, The Role of Parliament in the Budget Process by, IDASA, Budget Information Service, South Africa, 1998.
27. Constitution of the Republic of Ireland 1937, Section 17.2.
28. The Riksdag at Work, Official website of the sweddish parliament: (http://www.riksdagen.se/faktabl/f81_budg_en.htm.)
29. Testimony of Zwelinzima Vava, Deputy General Secretary of COSATU, before the Finance Committee of the National Assembly of South Africa, 20 March 1997.
30. Duverger, Maurice, د. جورج سعد، ترجمة: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية

- Institutional politiques et droit
constitutionnel les grands systemes politiques ,
المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى،
بيروت، ١٩٩٢م.
31. الاخلاقيات في (John Whaley) ويلي، جون
المجال التشريعي - تحليل مقارن، المعهد الديمقراطي الوطني
سلسلة البحوث في المجال التشريعي - (NDI) للشؤون الدولية
الورقة رقم ٤/، ١٩٩٩م.
32. (Rhodri H رودري والترز (Pual Silk) بول سيلك
تعريب د.علي الصاوي، كيف يعمل البرلمان (Walters)
مكتبة الشروق الدولية، (How Parliament Works)،
القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤م.
33. ترجمة جابر سعيد (Larry Elowitz) لاري الويتز
عوض، نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية، الجمعية
المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة الأولى،
القاهرة، ١٩٩٦م.

الفهرس

رقم الصفحة	الموضوع
١	المقدمة
٩	الفصل الأول: ماهية لجنة الموازنة والحسابات
١٥	المبحث الأول: اللجان البرلمانية
١٧	المطلب الأول: تشكيل اللجان البرلمانية
١٨	الفرع الأول: تشكيل اللجان البرلمانية
٢٤	الفرع الثاني: أنواع اللجان البرلمانية
٤٠	الفرع الثالث: جهاز اللجنة لتنفيذ مهامها
٤٥	المطلب الثاني: تكوين اللجان البرلمانية
٤٥	الفرع الأول: إنتخاب رئيس اللجنة
٥٢	الفرع الثاني: تعيين الخبراء والعاملين
٥٥	الفرع الثالث: عدد أعضاء اللجان
٥٩	الفرع الرابع: إجتماعات اللجان
٧٣	الفرع الخامس: سرية جلسات اللجان

٧٩	الفرع السادس: اللجان الفرعية وإختصاصها
٨٧	المبحث الثاني: إحالة الموازنة للجنة ومهامها
٩٥	المطلب الأول: دورة حياة الموازنة في البرلمان
١٠٣	الفرع الأول: دورة حياة الموازنة في سورية
١٠٩	الفرع الثاني: دورة حياة الموازنة في لبنان
١١٢	الفرع الثالث: دورة حياة الموازنة في فرنسا
١٢٨	الفرع الرابع: ربط الموازنة في مصر
١٣٠	المطلب الثاني: مهام لجنة الموازنة
١٣١	الفرع الأول: مهام اللجنة في سورية
١٣٢	الفرع الثاني: مهام اللجنة في فرنسا
١٣٤	الفرع الثالث: مهام اللجنة في لبنان
١٣٩	الفصل الثاني: صلاحيات لجنة الموازنة والحسابات
١٤١	المبحث الأول: صلاحيات لجنة الموازنة والحسابات في مرحلة إقرار الموازنة
١٤٤	المطلب الأول: عمل لجنة الموازنة والحسابات

١٤٥	الفرع الأول: عمل لجنة الموازنة في سورية
١٥٣	الفرع الثاني: عمل لجنة الموازنة في لبنان
١٥٥	الفرع الثالث: عمل لجنة الموازنة في فرنسا
١٥٧	المطلب الثاني: مدة عرض مشروع الموازنة العامة على السلطة التشريعية
١٥٧	الفرع الأول: مدة عرض مشروع الموازنة العامة على السلطة التشريعية في فرنسا
١٦١	الفرع الثاني: مدة عرض مشروع الموازنة العامة على السلطة التشريعية في لبنان
١٦٢	الفرع الثالث: مدة عرض مشروع الموازنة العامة على السلطة التشريعية في سورية
١٦٦	المطلب الثالث: حدود الإختصاصات البرلمانية
١٧١	الفرع الأول: حدود الإختصاصات البرلمانية في لبنان
١٧٢	الفرع الثاني: حدود الإختصاصات البرلمانية في سورية
١٧٧	الفرع الثالث: حدود الإختصاصات البرلمانية في فرنسا
١٨٧	المطلب الرابع: تأخر إقرار الموازنة ورفضها
١٨٧	الفرع الأول: تأخر إقرار الموازنة
١٩٣	الفرع الثاني: رفض الموازنة

٢٠١	المبحث الثاني: صلاحيات لجنة الموازنة والحسابات في مرحلة الحساب الختامي
٢٠٣	المطلب الأول: قطع حساب الموازنة في فرنسا
٢٠٦	المطلب الثاني: قطع حساب الموازنة في لبنان
٢٠٨	المطلب الثالث: قطع حساب الموازنة في سورية
٢١١	المطلب الرابع: الصعوبات التي تواجه الرقابة البرلمانية
٢١٩	الخاتمة
٢٣٣	قائمة المراجع
٢٤٩	الفهرس

((تم بحمد الله))