



محددات الصلاحيات المالية لمجلس النواب اليمني وإمكانية الإصلاح

د. محمود محمد هائل عبد الجبار

جهة النشر جامعة الملكة أروى

copyrights©2015

محددات الصلاحيات المالية لمجلس النواب اليمني
وإمكانية الإصلاح
دراسة مقارنة

د. محمود محمد هائل عبد الجبار

استاذ القانون العام المساعد
كلية الشريعة والقانون - جامعة الحديدة

المقدمة:

ما من نظام سياسي ركزت دعائمه، وشيدت معالمه، إلا وكان باعته الأساسي اعتبارات مالية، تضمن نشأته، وتؤمن بقاءه واستمراره، ولهذا الغرض ارتبطت دواعي الحاجة إلى الإنفاق العام والتحصيل بظهور الدولة، ونشأة مؤسساتها، واحتكارها للسلطة، دون قيد أو شرط يحدد قواعد اشتغالها، مما أدى إلى المساس بحقوق الأفراد وحرمة أموالهم، فكان مدعاة لشعوب عدة لمقاومة وكبح السلطة المطلقة في أوروبا، وبالخصوص في إنجلترا وفرنسا، إلى أن توجت تلك المقاومة، بأن قطع الحكام عهداً ومواثيق تم بمقتضاها تنظيم الشؤون المالية بقواعد مشروعة من قبل سلطة مختصة تعبر عن إرادة الشعوب وتمثلها، وبذلك أُعلن عن الصلاحية الحصرية للمجالس التمثيلية في الشؤون المالية، فشكلت هذه الأخيرة أحد الركائز الأساسية لنشأة البرلمان وصلب عمله في الوقت الراهن.

وعلى هذا الأساس اعتبر حق البرلمان بممارسة الصلاحيات المالية في الدولة الديمقراطية من الحقوق الرئيسية التي اكتسبها عبر تطور تاريخي تدريجي قاد إلى تخطي الصلاحيات المطلقة للحكام في الشأن المالي، ومن ثم رسم مسار اختصاصاته المالية، فأخذ يناقش النفقات والموارد، ويعتمد الميزانيات ويراقب تنفيذها، منعاً للسلطة التنفيذية من التعدي على المال العام، فتكرس نتيجة لذلك صلاحيات واسعة، وسيادة قوية للجهاز التشريعي على الجهاز التنفيذي حتى منتصف القرن العشرين، فكان القرار المالي ينتج من طرف فاعل مركزي ألا وهو البرلمان.

لكن هذا الوضع لم يستمر طويلاً عقب انتقال مفهوم الدولة من الدولة الحارسة إلى المتداخلة، التي في ممارسة وظائفها الجديدة تحتاج إلى إمكانيات مادية وبشرية هائلة، وتحويلات نقدية ضخمة مصدرها الضرائب، مما جعل دور البرلمان يتراجع، خاصة بعد صدور دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا سنة 1958م، وما أحدث من تحولات عميقة على التفوق البرلماني في المجال المالي، فوزع الصلاحيات المالية بين الحكومة والبرلمان راسماً حدود عملها، وناقلاً معه الممارسة البرلمانية الواسعة إلى ما اصطلح على تسميته بالبرلمانية المعقلنة، المعقدة مع الدستور الفرنسي المؤطر والضابط لسلوك المؤسسات الدستورية.

وبما أن العقلنة البرلمانية شكلت السمة الأساسية لدستور الجمهورية الخامسة⁽¹⁾ فإن العديد من الدساتير ومنها الدساتير اليمينية المتعاقبة تأثرت بها، فاستلهمت مقومات تنظيم الشؤون المالية من الدستور الفرنسي مضاف إليها الخصوصية اليمينية، فاتخذت بذلك توجهاً برغماتياً يبدو وافداً لتكتشف نفسها غائصة في مساق فلسفي وما يترتب عنه من إشكالات تحتاج إلى تدقيق وتوضيح.

(1) عمد المشرع الفرنسي في دستور 1958م، على تحديد مجال القانون، وترك ما لا يدخل في مجال القانون من اختصاص الحكومة، أي المجالات التنظيمية، ومنها تنظيم الشؤون المالية، فتأثر بهذا التوجيه، فتأثر هذا العديد من الدساتير كالدستور المغربي والتونسي، في حين أن الدستوران المصري واليمني وإن كانا لم يحددا مجال القانون ومجال اللاتحة، إلا أنهما جعلتا تنظيم الشأن المالي من اختصاص الحكومة لأسباب واقعية، ومن المؤكد أن التوجهات العقلانية والواقعية للشأن المالي تعددت أمثلتها، ويمكن الإشارة إلى أنظمة التخطيط والبرمجة وإعداد الميزانية في أمريكا، وتسيير النفقات العمومية في كندا، وميزانية البرامج في السويد، وعقلنة اختيار الميزانية في المغرب، وفحص البرامج في بريطانيا.

وهذا التوجه طبع الدساتير اليمنية وصولاً إلى الدستور المعدل 2006م، الذي نظم اشتغال السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومع اليقين بتضمين الصلاحيات المالية لمجلس النواب في النصوص الدستورية والقانونية المنظمة، إلا أن الحكومة تمكنت من الناحيتين القانونية والعملية أن تخلق مكانة مميزة أمام المجلس، حيث عمدت على فرض تدابير دستورية وقوانين تنظيمية للحد من تلك الصلاحيات لدرجة أن جعلت بعض الدارسين يذهب للقول "أن وظيفة البرلمان لا توجد حين نظن وجودها".

وفي ذات السياق فإن النصوص القانونية التي وقفت خلفها الحكومة والآليات العملية التي جاءت بها لم تدع مجالاً من المجالات المالية إلا ونظمتها، مما جعلها بمثابة المشرع الرئيسي في الشؤون المالية، يقابله تراجع دور مجلس النواب بهذا المجال، نتيجة محددات حاضرة وفق مبررات معنية.

ولهذا تعالت أصوات تنادي وتطالب للخروج من هذا المأزق، وإعطاء المجلس دور متقدم لمواجهة الحكومة في ظل تنامي الشفافية الإدارية والمسؤولية لتدبير السياسات المالية.

ولا ريب في أن أي محاولة لإعادة تأطير العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ينبغي أن تتركز بالأساس في تدعيم المنظومة الرقابية على المال العام، حتى يتسنى التأسيس والتأصيل لنوع من إمكانية إعادة التوازن بين مجلس النواب والحكومة، وخلق مناخ من الثقة المتبادلة، والاطمئنان على مصير المال العام.

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية الدراسة في كونها تحقق الفائدة للبحث والتأصيل من ناحيتين علمية وعملية معاً، فالأهمية العلمية تتمثل في قلة الدراسات الأكاديمية التي تبحث في محددات الصلاحيات المالية لمجلس النواب وإمكانية الإصلاح، وإن اقتصر بعضها على التلميح، دون الخوض بعمق في الأفكار الرئيسية، كما أن إمكانية إصلاح المجال المالي يقود حتماً إلى طرق العديد من الموضوعات ذات الصلة.

أما الأهمية العملية فتتمثل في كونها تقدم تحليلاً شمولياً لمختلف القضايا المرتبطة بالموضوع من زوايا النصوص القانونية والعملية.

إشكالية الدراسة:

تكمن الإشكالية في أن قوانين الموازنة تجسد نوع من العلاقة بين الجهازين التشريعي والتنفيذي، غالباً ما تتسم بالتداخل وانتقاص الأدوار، وترجيح كفة على أخرى، تفرضها محددات قانونية وعملية، مما يستدعي ضرورة معالجتها عبر إصلاحات جوهرية تمس البنية القانونية والآليات العملية في اتجاه إصلاح المجال المالي. وفي ظل غياب تحديد واضح وصريح بما يكفي لهذه المحددات فإن الأمر يطرح تساؤلات وفرضيات جزئية علماً أهمها:

- يمارس مجلس النواب - قانوناً - صلاحيات التشريع المالي، لكنه يصطدم بمحددات فما هي هذه المحددات؟ وأين تظهر؟

- هل عرف مجلس النواب بالفعل تراجعاً في أداء وظيفته التشريعية؟ وهل يمكن تعويض هذا التراجع بالوظيفة الرقابية على المال العام؟ أم أنها هي الأخرى عرفت محددات عمقت من إضعاف المجلس؟

وما هي سبل إصلاح وتفعيل دور المجلس من أجل إعادة التوازن بين الجهازين التشريعي والتنفيذي؟

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى توضيح محددات صلاحيات مجلس النواب المالية، وإمكانية تدعيمه بآليات فاعلة لتخطي تلك المحددات، حيث يضيق الخناق عليه بزيادة نشاط الحكومة في التشريع المالي، وللوقوف أمام تلك المحددات فإن الدراسة تعرف بالنصوص القانونية وبالآليات العملية، وإمكانية تنشيط وتدعيم الرقابة على المال العام في اتجاه تصحيح القوانين المنظمة للموازنة.

منهج الدراسة:

انسجماً مع ما سبق ولدراسة موضوع محددات الصلاحيات المالية لمجلس النواب اليمني وإمكانية الإصلاح سيتم استخدام المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن من أجل الوصول لدراسة موضوعية وأكثر شمولية. وعليه ارتأينا تقسيم الدراسة إلى مبحثين اثنين:

المبحث الأول: محددات الصلاحيات التشريعية لمجلس النواب في المجال المالي.

المبحث الثاني: تكريس المحددات على المنظومة الرقابية وإمكانية الإصلاح.

المبحث الأول

محددات الصلاحيات التشريعية لمجلس النواب في المجال المالي

يشير الكاتبان "بيار لا لوميار واندري دي ميشال" إلى أن عمل البرلمان ولد في أحضان الأنظمة "الموناركية" وكان الهدف منه هو الحد من سلطة الملكية المطلقة في مجال فرض الضرائب على نظام الأقطاع، فقيدت بضرورة موافقة المجلس الكبير "البرلمان" عليها، كونه المعبر عن إرادة المملكة عوض الملك وفق وثيقة العهد الكبير (magna carta)⁽¹⁾ وفي ظل التطورات بدأ المجلس يعرف استقراراً فأسندت إليه وظائف سياسية وتشريعية ومالية⁽²⁾.

وعند الحديث عن البرلمان بشكله التقليدي، فإنه يتمتع بسيادة مطلقة في المجال التشريعي، وهي وظيفة أساسية تجسد معنى وأسس الديمقراطية، انطلاقاً من مبدأ فصل السلط الذي أطلق فكرته "مونتسكيوه" وكرسته أغلب الدساتير بنصوص صريحة⁽³⁾.

ولا ريب في أن اختصاصات البرلمان تتباين تحديدها القانونية من نسق دستوري إلى آخر⁽⁴⁾ ففي إنجلترا سادت فكرة خلال القرن (19) مفادها "أنه بإمكان البرلمان أن يفعل كل شيء ما عدا أن يحول الرجل إلى امرأة" وهذه الفكرة استمدت أسسها من الاختصاص الشامل للبرلمان، أما في فرنسا شكل استيلاء البرلمان على الاختصاص المالي مرحلة فارقة في تاريخ تطور المؤسسات السياسية بالدولة⁽⁵⁾.

(1) كان الملوك في إنجلترا وإلى حدود القرن (13) أحراراً في الإنفاق ما دامت النفقات تمول من ممتلكات التاج، ولم يكن هناك فصل واضح بين أموال الملك ونفقات الدولة، وأمام تزايد الإنفاق استعان الملك بالضرائب بشكل تعسفي، مما دفع بممثلي الشعب للضغط عليه وكبح سلطته في جباية الأموال، وذلك بنصوص قانونية نص عليها الميثاق الكبير 1215م "لا تفرض ضريبة إلا بالموافقة العامة للمملكة عن طريق مجلس عموم الدولة" وهذا المجلس اصطلح على تسميته بالبرلمان. غير أن الملك تجاهل ذلك وفرض ضرائب أخرى فردوا عليه النواب 1628م بتقرير فيه عدم قانونية كل ضريبة تجبى دون موافقتهم، مما اضطر بالملك إلى إصدار وثيقة إعلان الحقوق (Petition of Right) والتي قررت ضرورة موافقة الشعب على ما يفرض من ضرائب. وكما هو الحال في إنجلترا عرفت المجالس النيابية في فرنسا نفس المنحى فأكدت على عدم قانونية كل ضريبة لم تأذن هي بجبايتها. للمزيد انظر:

- رفعت المحجوب، الإيرادات العامة، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 1968، ص 27.

- فهمي محمود شكري، الموازنة العامة، ماضيها وحاضرها ومستقبلها، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1995م.

- عبد القادر تيعلاتي، المالية العامة، دار الجسور، وجده- المغرب، ط3، 2003م، ص 54.

- عبد الحق بن سعدي، التجربة البرلمانية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001م، ص2، 3.

(2) عبد الرحمن البكريوي، الوجيز في القانون الإداري المغربي، الكتاب الثاني، شركة باب للطباعة والنشر، الرباط، ط1، 1990، ص 95.

(3) مريم سروري، مؤسسة الحكومة كفاعل في تدبير الشأن العام الوطني، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس/ السويسي، الرباط، 2008-2009م، ص 8.

(4) محمد اتركين، الدستور والدستورانية، من دستور فصل السلطة إلى دستور صك الحقوق، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ط1، 2007م، ص 50.

(5) أحمد مغنوج، السلطة التنفيذية في المغرب ودورها في مجال التشريع - دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس/ اكدال الرباط، العام الجامعي 2000/2001م، ص 394.

- الهيري الهيري، الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، العام الجامعي 2005/2006م، ص 188.

لكن التحولات العميقة على هذه المؤسسات استحضرت عوامل عديدة فرضتها ظروف الحرب العالمية والأزمات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والحاجة إلى المال العام وتقنياته المعقدة، مما دفع بالحكومة إلى إقحام نفسها في مجال التشريع بالرغم من المساس بمبدأ فصل السلط، وهوما استوجب تدخل المشرع الدستوري الفرنسي 1958م ليؤكد حضور الحكومة في مجال التشريع بصورة عامة والتشريع المالي بصورة خاصة⁽¹⁾، ليعلم عن بروز نوع من أنواع التوازن بين السلط⁽²⁾ وبالتالي أصبح البرلمان يعاني من وجود محددات أقرتها الدساتير والقوانين المنظمة، ونظراً لتنوعها وكثرة مظاهرها في النظام القانوني اليمني والمقارن سيتم تناولها في هذا المبحث من خلال مطلبين على الشكل التالي:

المطلب الأول: المحددات القانونية لأداء المجلس في التشريع المالي

لا جدال في أن الصراع المحتدم الذي عرفه البرلمان في أوروبا من أجل انتزاع حقه في الصلاحيات المالية لم تشهده اليمن في أول مجلس نيابي لها، وإنما شهدت الحياة السياسية مخاضات وإرهاصات متعددة، كان مردها في الغالب تطورات سياسية واقتصادية داخلية، خاصة بعد ظروف قيام دولة الوحدة، وما رافقها من احتقانات أثرت في مجملها على البنية الدستورية والقانونية للدولة الموحدة، حيث لم يستطع دستورها المستفتى عليه في 1991م من إحداث توازن في العلاقة بين السلط وتحديدتها بوضوح⁽³⁾.

وبما أن جوهر العلاقة بين السلط يكمن في المجال المالي، موضع الاحتكاك، والتنازع، فإن الدستور اليمني ينص على أن المجال المالي هو من اختصاص مجلس النواب، ومع هذا التنصيص فإن تدخل الحكومة عرف توسعاً مهيمناً على الشأن المالي، مرده بالأساس اعتبارات سياسة واقتصادية واجتماعية، وبالتالي وضع محددات قانونية على دور مجلس النواب في التشريع المالي⁽⁴⁾ وتهم هذا المحددات بالأساس الإجراءات المتبعة في الموافقة على قوانين الموازنة (قانون الموازنة السنوية، والتعديلي، والحساب الختامي)، والموافقة على خطط التنمية، والمعاهدات الملزمة لمالية الدولة، وهو ما سيتم تناوله في الآتي:

أولاً: محددات الموافقة على مشروع قانون الموازنة

عمد المشرع اليمني والمقارن - وجوباً - على تنظيم الأحكام والمبادئ المالية على أسس وقواعد قانونية تضمن انتظامها وصيانة حقوق الأفراد المالية. وانسجاماً مع المبادئ الديمقراطية المتعارف عليها عالمياً، فإن مجلس النواب هو

(1) أحمد مغنوج، مرجع سابق، ص 394.

(2) مصطفى قلوبوش، النظام الدستوري المغربي، مكتبة دار السلام، الرباط، ط4، 1994م، ص 190.

(3) فؤاد محسن ثامر، السلطة التشريعية في اليمن بعد إنشاء مجلس الشورى، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تونس/ المنار، العام 2009م، ص 4، 5.

(4) دستور الجمهورية اليمنية المعدل 2006م، م 85، 88، مرجع سابق.

صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع⁽¹⁾ لكن هذه القاعدة لا تتم إلا وفق إجراءات محددة قانوناً، وهو ما ذهب إليه المشرع الدستوري اليمني عندما وضع مجموعة من المحددات والشروط أمام الموافقة على مشروع قانونية الموازنة، وهي على النحو التالي:

1) الوسائل القانونية لحق الاقتراح والتعديل ومحدداتها

أ) حق الاقتراح ومحدداته

يعد حق اقتراح القوانين أحد المحطات الأولى التي تمر منها العملية التشريعية⁽²⁾ ويقصد به التقدم بمشروعات قوانين تمكن صاحبها من المشاركة في مراحل التصرف القانوني من خلال قدرته على تحريك مسلسل إنشاء هذا التصرف⁽³⁾.

والدساتير على أنواعها تتباين في منح هذا الحق وفي القيود الواردة عليه، ففي الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني تشترك السلطتين التشريعية والتنفيذية في عملية التشريع، وبالتالي تكون الوظيفة التشريعية مركبة، تمارسها جهات متعددة، على خلاف الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي، تحرم السلطة التنفيذية من الاشتراك في التشريع⁽⁴⁾.

وبالرجوع إلى الدستور اليمني المستفتى عليه 1991م وتعديلاته فإنه يكيف النظام السياسي على أنه نظاماً مختلطاً يمزج بين النظام الرئاسي والبرلماني، وعليه فقد أعطى حق اقتراح القوانين حقاً مشتركاً لأعضاء مجلس النواب وللحكومة، وللقابلات والمؤسسات الجماهيرية⁽⁵⁾.

ولا يميز الفقه في جانب اقتراح القوانين، بين اقتراح القوانين، وقوانين الميزانية، وهو نفس المنحى الذي تنهجه معظم الدساتير، حيثتكتفي بإسناد حق اقتراح القوانين لجهات محددة قانوناً، كما هو الشأن في الدستور اليمني ونظيره المغربي، اللذان أوردا نص حق الاقتراح المشترك للسلطتين التشريعية والتنفيذية في صيغة عامة، مقتبساً هذا الحق من الدستور الفرنسي لسنة 1958م⁽⁶⁾.

(1) المادة 62، 75 من الدستور 2006، عثمان سلمان العبودي، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، دراسة في الفلسفة الدستورية للتشريعات

المالية العراقية والمقارن، مجلة التشريع والقضاء، السنة الخامسة، عدد (2) نيسان حزيران 2013م. Htt: tqmag nel body. Asp? Field = news- ar abicaud= 7

(2) مطهر محمد إسماعيل العزي، المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية، مكتبة ومركز الصادق، صنعاء، ط6، 2011م، ص 311.

(3) الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 191.

(4) صبري جبلي أحمد عبد العال، الخداع السياسي وأثره على مهمة البرلمان التشريعية والرقابية، مكتبة الوفاق القانونية، الاسكندرية، مصر، ط1، 2014م، ص 25.

(5) النقابات والمؤسسات الجماهيرية لا يمكن لها أن تقترح القوانين مباشرة وإنما عبر ممثلها في مجلس النواب.

- راجع العلاقة بين السلطة في دستور الجمهورية اليمنية المستفتى عليه 191م.

- محمود محمد هائل عبد الجبار، التجربة الديمقراطية في الجمهورية اليمنية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس -أكادال- الرباط، 2005/2006م، ص 64.

(6) دستور الجمهورية اليمنية 2001، الصادر بالجريدة الرسمية، عدد (7) بتاريخ 2001/4/15م، والمعدل 2006م، م85، دستور المملكة المغربية 2011،

2011، منشور في سلسلة نصوص قانونية صادرة عن مركز دراسات السياسة الجبائية، عدد (19) لسنة 2011، م 78.

وعلى الرغم من مضمون الصيغة العامة لحق الاقتراح إلا أن الدستور اليمني أوضح النسبة العددية التي يمكن من خلالها لمجلس النواب التقدم بحق الاقتراح، حيث أورد بأن القوانين المالية التي تهدف إلى زيادة أو إلغاء ضريبة قائمة أو تخفيفها أو الإعفاء من بعضها، والتي ترمي إلى تخصيص جزء من أموال الدولة لمشروع ما، فلا يجوز اقتراحها إلا من قبل الحكومة أو 20% من النواب على الأقل.. وهذا ما يترك مجالاً واسعاً للحكومة باقتراح قوانين الموازنة، تماشياً مع الآراء الفقهية التي تعتبر حق اقتراح قوانين الموازنة خاصة بالحكومة⁽¹⁾. ومن هنا يأتي التساؤل عن الأسباب التي جعلت صائغي الدستور يقرون بفرض محددات على هذا الحق.

لقد أثبتت الحياة الدستورية في أوروبا بأن تدخل البرلمان في اقتراح قوانين المالية بالزيادة أو النقصان له عواقب وخيمة على مالية الدولة، ولهذا أجمع الفقه والتشريع على ضرورة تقييد حق البرلمان في مجال اقتراح قوانين المالية، وتعزيز هذا الاتجاه بصدور دستور الجمهورية الخامسة 1958م، فنشأ عرف دستوري يفيد باستبعاد المقترحات البرلمانية في المجال المالي واقتصارها على الحكومة⁽²⁾.

وبناءً عليه عمدت الكثير من الدساتير إلى إسناد حق اقتراح القوانين المالية للحكومة وفق مجموعة من الاعتبارات تصب لصالح الحكومة وتدعم موقفها علماً أهمها:

- إن الحكومة هي الأكثر قدرة على معرفة حاجيات الدولة إلى المال العام، والذي يتميز بطابعه الفني الدقيق، وقد يؤدي المساس به - دون خبرة - إلى حدوث خلل واضطراب في موازنة الدولة، التي تترجم إلى مشروع قانون يستلزم دراسات ميدانية، وجمع بيانات ومعلومات، لا يتأتى لغير الحكومة القيام به، نظراً لما تتوفر عليه من إمكانيات مالية وبشرية، فضلاً عن كونها تقوم بعملية تنفيذ الميزانية⁽³⁾.
- إن النواب يتأثرون بناخبهم ومصالحهم الانتخابية، ويمكن تحت هذا التأثير أن يهدموا التوازن المالي، فيقتضون على الأموال الاحتياطية إن وجدت⁽⁴⁾ ولهذا فإن تضيق الطريق عليهم في حق الاقتراح من شأنه منع أي ابتزاز للحكومة، حيث قد يتخذ النواب إجراءات من شأنها تخفيض الموارد أو زيادة في الإنفاق، مما يستدعي بالحكومة اتخاذ تدابير لتغطية العجز، وقد يؤدي هذا إلى معارضة الرأي العام⁽⁵⁾.

ب) ضعف فعالية التعديلات في التأثير على بنية الموازنة

تخول الدساتير في الأنظمة البرلمانية أو المختلطة حق تعديل القوانين لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية،

(1) المادة (85) من دستور 2006، مرجع سابق، ويبلغ عدد أعضاء مجلس النواب اليمني (301) عضو.

(2) حمود محمد هاشم، بن سهيلة ثاني بن علي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة في الدستور الجزائري 1996م، والمغربي 2011م، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد (8) (جانفي) 2013م، ص 173.

(3) الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 194. يوسف الوافي، المالية العامة، مبادئ وإعداد الموازنة، مكتبة التفوق، صنعاء، ط 2015م، ص 50.

(4) قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، عمان، ط 1، 1995م، ص 263.

263

(5) قد تتمثل هذه الإجراءات في زيادة الضرائب أو اللجوء إلى التقشف، فلا تحظى هذه الإجراءات بمساندة المواطنين مما قد يضع الحكومة في موقف صعب، بهذا الخصوص انظر، ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في دستور 1996م، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية العلوم السياسية، جامعة مولود معمور، نيزاوو، الجزائر، 2013م، ص 42-45.

كما هو الشأن في اقتراحها⁽¹⁾ غير أن خصوصية قوانين الموازنة تجعل الحكومة تتحكم بعملية التعديل رغم التصييص القانوني على مشاركة مجلس النواب فيها، فالدستور اليمينيبيجيز لمجلس النواب عند النظر في مشروع القانون أن يقترح التعديل بالحذف أو التجزئة في المواد القانونية، فيما يعرض من تعديلات، لكن بشروط معينة ومحددة قانوناً، وهو ما ذهب إليه المشرع المغربي في المادة (77) من الدستور⁽²⁾. فالمرشعان اليمني والمغربي طرحا محددات أمام البرلمان في تعديل مشاريع قوانين الميزانية، واتفقا على أنه يمكن للحكومة أن ترفض بعد بيان الأسباب المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها النواب، إذا كان قبولها يؤدي إلى تقليص الموارد العامة أو الزيادة في التكاليف، أو التخصيص لجزء من أموال الدولة لمشروع ما، فلا يجوز تعديلها إلا بموافقة الحكومة، وهذا المنح كرسنه مختلف القوانين المنظمة⁽³⁾.

وبهذا يُعد حق الاعتراض أو ما يسمى الدفع بعدم القبول آلية تمكن الحكومة من إثارها في كل لحظة أكان عند إيداع التعديل أو أثناء التسجيل في جدول الأعمال أو حتى في المناقشة، وحسب المادة (85) من الدستور اليمني، فإن مقترحات التعديلات لا تحال إلى أحد لجان المجلس إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها⁽⁴⁾ واحترام المدة الزمنية المحددة قانوناً، وإلا أمكن للحكومة بعد افتتاح المناقشة أن تعارض كل اقتراح أو تعديل لم يعرض على اللجنة التي يعينها الأمر⁽⁵⁾. ويثور تساؤل مشروع وهو هل اقتراح التعديلات ذات الأثر المالي تطبق على مشروع قانون الموازنة أم على قانون الموازنة ذاته؟

في الواقع هناك نوع من اللبس القانوني على المادة (85) من الدستور، حيث أن مشروع القانون يقدم من طرف الحكومة، ومقترح القانون من طرف مجلس النواب، ومشاريع قوانين الموازنة تعرض للمناقشات داخل اللجان، وفي الجلسات العامة، ويحق للنواب تقديم المقترحات بشأنها، حتى وإن كان لها وقع على التوازنات المالية المقترحة، ما دام أن القانون يصدر من المجلس، وفي حالة اعتراض الحكومة يحسم الخلاف باللجوء إلى التصويت، وقد تصب المقترحات في صالح مشروع القانون، وقد يكون لها انعكاسات سلبية على الملزم، كونه الذي سيتحمل عبء تعديل القانون، وبالتالي فقد الثقة بين أعضاء المجلس والناخبين⁽⁶⁾.

إن مسألة تحديد قبول تعديل قوانين الموازنة في غاية الصعوبة لكونها تحمل في كثير من الأحيان تفسيرات خاطئة لمقتضيات النصوص القانونية، فالمنع القاطع لمقترحات تعديل من شأنه تقليص الموارد أو الزيادة في التكاليف يجد أساسه المرجعي في القانون الجاري به العمل أو بصفة استثنائية في النص موضوع المناقشة، فعندما يكون المرجع في صالح اقتراح تعديل يستهدف ضريبة جديدة مقترحة أو رفع منتج ضريبة موجودة فهذا يكون أمراً

(1) مطهر محمد إسماعيل العزي، مرجع سابق، ص 312.

(2) المادة (85) من الدستور اليمني، 2006، والمادة (77) من الدستور المغربي، 2011م، مرجع سابق.

(3) اللائحة الداخلية لمجلس النواب 2003م، (88) الجريدة الرسمية، عدد (3) لسنة 2003م، والقانون التنظيمي رقم (7.98) المتعلق بقانون المالية، كما تم تعديله بالقانون التنظيمي رقم (1400) م (40)، الجريدة الرسمية رقم (4644) الصادرة بتاريخ 1998/12/3م.

(4) م (85) من الدستور اليمني 2006م، مرجع سابق.

(5) اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني، م (123)، يوسف الوافي، مرجع سابق، ص 63.

(6) م (85) من الدستور اليمني 2006، مرجع سابق، يوسف الوافي، مرجع سابق، ص 648.

مقبولاً، ويراد من ورائه ضمان الموارد وليس بنيتها، كما أن المبادلة التي يراد من ورائها تقليص الموارد تعتبر مقبولة إذا ما تم تعويضها بإنشاء موارد معادلة⁽¹⁾.

ومما سبق يمكن أن نخلص إلى أن حق اقتراح قوانين الموازنة وتعديلاتها حقاً مقيداً على مجلس النواب، وحقاً غير مشروط على الحكومة، وهذه ميزة للحكومة على حساب الأول، الذي يخضع لمحددات أخرى في مسار قوانين الموازنة.

(2) محددات حق التصويت والمصادقة

تتوفر الحكومة على وسائل عدة للضغط على مجلس النواب أثناء عملية التصويت والمصادقة، وهذه الوسائل تستهدف - عملياً - الإسراع باعتماد قانون الموازنات، والمحافظة على نص المشروع الحكومي، من اقتراحات وتعديلات أعضاء المجلس⁽²⁾ فعندما تعد الحكومة مشروع القانون، يصادق عليه مجلس الوزراء ويرسله بمذكرة إيضاحية توضع لدى مكتب رئيس المجلس قبل شهرين على الأقل من السنة المالية الجيدة أي قبل 30 أكتوبر⁽³⁾.

ويبدو جلياً في هذا الأمر قصر الفترة الزمنية المخصصة للتصويت والمصادقة، حيث يتم فيها دراسة مشروع قانون الموازنة وقراءته، وإعطاء الكلمات المختلفة للأعضاء الذي يحق لهم قانوناً اقتراح التعديلات على المشروع ويحق للحكومة الاعتراض تجنباً لأي مفاجئة قد لا ترغب فيها أو تتطلب دراسات عميقة تأخذ وقتاً طويلاً، فيساعدها في ذلك الأغلبية التي تتوفر عليها داخل المجلس⁽⁴⁾.

وللوقوف على هذه المعطيات بصورة أعمق يمكن إعطاء مقارنة بهذا الخصوص، حيث نجد دستور 2011 المغربي في فصله (83) يعطي الحق للبرلمان في التصويت على مشروع القانون المالي، ويتيح للحكومة حق معارضة التعديلات التي يتم إحالتها على اللجنة المالية، ويمكن تقييد حرية التصويت وحصره في تصويت واحد بخصوص النص المتناقش فيه كله أو بعضه، إذا ما طلبت الحكومة ذلك، مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من طرفها، ذلك أن الهدف من التصويت الواحد خيار صعب، فإما أن يقبل المشروع بأكمله أو يرفض كاملاً، وأمام هذا الخيار يتم التصويت على المشروع تصويتاً واحداً⁽⁵⁾.

كما يمكن التصويت على الإيرادات دفعة واحدة، والتصويت على الحسابات الخصوصية، لكن لا يمكن

(1) الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 206. يوسف الوافي، مرجع سابق، ص 67، 68.

(2) م (22) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، مرجع سابق.

(3) حسب القانون المالي رقم (8) لسنة 1990، بشأن القانون المالي وتعديلاته رقم (50) لسنة 1999م، هناك ثلاث موازنات هي: الموازنة العامة للدولة، وهي موازنات الوزارات وما في حكمها، والمصالح والهيئات والمجالس المحلية، وموازنات الوحدات الاقتصادية التي تمتلك الدولة رأسمالها بالكامل، والمختلطة، والميزانيات المستقلة، وهل كلها تشكل الميزانية العامة للدولة، م (2) من القانون المذكور، المواد (71، 72، 73) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، مرجع سابق.

(4) المادة (22) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، مرجع سابق.

(5) عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص 224.

الشروع في مناقشة الجزء الثاني من الميزانية، إلا قبل التصويت على الجزء الأول⁽¹⁾.

وتتيح الدساتير إمكانية أن تقوم الحكومة بمطالبة مجلس النواب للبت في مشروع قانون الموازنة بكيفية نهائية أي التصويت عليه عن طريق ربط الموافقة بمواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، وفي هذه الحالة لا يمكن رفض المشروع إلا بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، ويؤدي الرفض إلى سحب الثقة، وبالتالي استقالة الحكومة، ولقد لجأ الوزير الأول الفرنسي لهذه الوسيلة في عدة مناسبات⁽²⁾.

ثانياً: محددات الموافقة على خطط التنمية والمعاهدات المالية الملزمة

تشكل خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية مجموع التوقعات التي تعتمدها الدولة القيام بها مستقبلاً، وتختص بتنفيذها الحكومة بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان، وعلى اعتبار أن قانون الموازنة هو مجرد التنفيذ الجزئي والسنوي للمخطط، فمن الطبيعي أن يقوم مجلس النواب بالتدخل في نطاق اختصاصه، فتقف أمامه محدداتوهيالتالي:

1. محددات الموافقة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية

أعطى الدستور اليمني وكذا نظيره المغربي مسألة إعداد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، نظراً لما للخطة من رؤية شمولية لمختلف القضايا، وتطورات متكاملة لا يمكن لعضو البرلمان أن يتوفر عليها، إذ يفترض توافر مجموعة من المعطيات الإحصائية المتعلقة بمستوى النمو الاقتصادي والديموغرافي والمالي، والبنيات التحتية، ولا يمكن أن يتأتى ذلك إلا للحكومة التي تتوفر على الوسائل والأدوات المالية والبشرية الكفيلة بتوفير هذه المعطيات. وإذا كان من غير الممكن واقعياً ومادياً وتقنياً تصور قيام البرلمان باقتراح مشاريع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإن المشرع اليمني قد استعمل عبارة "إعداد مشروع الخطط الاقتصادية والموازنة السنوية وتنظيم تنفيذها"⁽³⁾ ولم يستعمل مقترح الخطط للدلالة على الأصل الحكومي للنص.

وإذا كانت الخطة هي من صميم اختصاص الحكومة فإن التصويت عليها من اختصاص البرلمان، لكن هذا الأخير يصطدم بمحددات قانونية أوردتها اللائحة الداخلية للمجلس، حيث يناقش البرلمان الخطة في اجتماع مشترك لمجلسي النواب والشورى⁽⁴⁾ فيتم التصويت على مشروع الخطة إجمالاً، وهو ما يفسر أن المشرع أقر مبدأ التصويت على نفقات الخطط مرة واحدة، دون أن يكون للبرلمان حق التصويت من جديد على نفقات الخطة حينما تكون مجزأة تجزئاً سنوياً في قوانين الموازنة، وعندما يصوت البرلمان إما أن يصوت باعتماد الخطة كاملة

(1) م (99) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، مرجع سابق، عبد الرحمن القادري، النظرية العامة للقانون الدستوري، ج1، الدار المغربية للنشر، الدار البيضاء، ط2، 1985م، ص 176، أشار إلى قرار مجلس الدولة الفرنسي الذي أعلن عدم مطابقة القانون المالي 1980، للدستور والذي يقيد البرلمان بمناقشة الجزء الأول قبل الشروع بمناقشة الجزء الثاني.

(2) المناسبات التي لجأ إليها الوزير الأول الفرنسي، 82، 90، 1992، محمد حنين، المالية العامة، جامعة محمد الخامس (دون ذكر دار النشر)، ط2، 2000م، ص 97.

(3) يمارس مجلس النواب إعداد الخطط الاقتصادية والموازنة السنوية، وتعمل الحكومة على إعداد مشاريع الخطط، ممثلة بوزارة التخطيط المادة (137) من الدستور.

(4) مجلس الشورى هو الغرفة الثانية، وعندما يجتمع مع مجلس النواب يشكلان البرلمان، لكن غالبية أعضاء مجلس الشورى معينين بقرار جمهوري، ودور المجلس استشاري، ويتيح له الدستور مناقشة بعض القضايا الوطنية.

أو رفضها، فإذا صوت على الخطة فإن ذلك يشمل تصويتاً على الغلاف المالي المخصص للبرامج والمشاريع المدرجة ضمنه، ويعتبر ذلك التصويت ساري المفعول خلال سنوات الخطة بكيفية تلقائية. ويمكن القول أن الحكومة بإمكانها أن تسجل الخطة السنوية للنفقات المتعلقة بإنجازه برنامج الخطة بكيفية مباشرة دون أن تخضع للتصويت البرلماني من جديد، بالرغم من أنها أصبحت في شكلها الجديد جزءاً من قانون الموازنة المعروف على مجلس النواب للموافقة عليه.

2. محددات الموافقة على الاتفاقيات الملزمة لمالية الدولة

يصادق البرلمان على الاتفاقيات والمعاهدات الملزمة لمالية الدولة. ولا ريب في أن المقتضيات الدستورية المتعلقة بالمعاهدات تختلف من دستور إلى آخر، والدستور اليمني يخول للوزراء إعداد الاتفاقيات بالتنسيق مع الجهات المختصة، ثم تعرض على مجلس الوزراء للفحص والترخيص وتكون هذه الاتفاقيات مشفوعة بالبيان الحكومي المرفق بها⁽¹⁾.

وعلى الرغم من أحقية البرلمان في الموافقة على الاتفاقيات أو الرفض أو التأجيل إلا أن هذا الحق محفوف بمحددات نصت عليها اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والتي تقضي بأنه لا يمكن لمجلس النواب أن يعدل نصوص الاتفاقيات وفي حالة الرفض أو التأجيل بوجه نظر الحكومة إلى الأسباب التي أدت إلى ذلك⁽²⁾.

المطلب الثاني: المحددات العملية والذاتية لصلاحيات المجلس المالية

يطرح هذا المطالب العديد من المحددات التي تقف أمام فاعلية المجلس في الشأن المالي، ودراسة هذه المحددات تجيب عن أسئلة ما زال يطرحها واقع الممارسة لتؤكد المصدر الفعلي للسلطة المالية، حيث تتواجد بقوة عند وضع السياسات المالية والاقتصادية فتؤثر فيها، ونظراً لما لهذه العملية من صيغة معقدة يظهر الدور الحكومي المهيمن على التقنيات المختلفة يقابله دور متراجع لمجلس النواب في المجال المالي، وعليه سنتناول هذا المطلب على النحو الآتي:

أولاً: هيمنة الحكومة على التشريع المالي

تعد الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف المسندة للبرلمان، ويمكن من خلالها قياس مدى التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، حيث تمتلك كل سلطة وسائل ضغط تؤثر بها على الأخرى⁽³⁾.

1. امتلاك الحكومة لآلية الهيمنة

يصدر قانون الموازنة عن مجلس النواب بالتصويت شأنه شأن القوانين الأخرى، لكن نظراً لما لهذا القانون

(1) م (137 فقرة د) من دستور 2006، مرجع سابق.

(2) المادة (133) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، مرجع سابق.

(3) تقرير حول أداء البرلمان اليمني في المرحلة الانتقالية، 19 نوفمبر 2011 - 2013م، صادر عن المركز اليمني لقياس الرأي العام، ومبادرة الشراكة الشرق أوسطية، مارس، 2014م، ص 13.

من خصوصيات تجعل منه قانوناً ليس ككل القوانين⁽¹⁾ فإن مجلس النواب يفقد فيه الكثير من امتيازاته التقليدية لصالح الحكومة، لسبب امتلاك هذه الأخيرة لآليات الهيمنة تمكنها من تعزيز أدائها في التشريع المالي، فهي المكلفة - عملياً - بإعداد الموازنة العامة، وحسب القانون المالي، تتولى وزارة المالية تحضير الصورة النهائية لمشاريع الموازنات، فتهيمن عليها⁽²⁾ لدرجة أن تحدث الباحثون عن شبه استئثار باقتراح القوانين الجبائية، فعلى سبيل المثال، تلعب مصلحة الضرائب دوراً مهيمناً في إعداد التشريع الضريبي، فتهيئ التشريعات، وتتابع النقاشات حولها في مجلس النواب، ولا يمكن لمجلس النواب أن يُعدل فيها إلا بموافقة الحكومة، فينحصر دوره في المصادقة على مشاريع القوانين التي يضعها الفنيون.

وإذا كانت القوانين تصدر عن مجلس النواب، فإن التساؤل يطرح حول إمكانية تفويض الحكومة في التشريع؟ في الواقع أن قاعدة إصدار القوانين من طرف مجلس النواب، ليست عامة، وإنما يمكن للمجلس أن يأذن للحكومة بالتشريع، وهذا الإذن لا يعتبر أصلاً عاماً، وإنما استثناءً يتم اللجوء إليه إذا دعت الضرورة الملحة، كحدوث أزمات تؤثر على الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للدولة⁽³⁾ لكن النقاش يثور حول نطاق الإذن او التفويض؟

إن الحكومة يمكن لها إصدار قرارات تنظيمية لها قوة القانون، وتؤدي دوراً منشئاً في الشؤون المالية، ومبرر هذه القرارات ليست غيبة المجلس أو عدم وجوده، كما هو الشأن في لوائح الضرورة، بل على العكس تصدر القرارات أو اللوائح التفويضية مع وجود المجلس، واستمراره بمزاولة عمله قانوناً⁽⁴⁾.

وصفوة القول أن القرارات الإدارية والتنظيمية التي تصدرها الحكومة في الشأن المالي وبموجب تفويض تصب في الاختصاصات الاستثنائية المخولة قانوناً، لكنها تبقى بشروط منها: أن تكون هناك حالة مستعجلة، وضرورة ملحة، وفترة محددة، ثم عرض اللوائح التفويضية على المجلس بقصد المصادقة عليها، وبطلان قانون التفويض عند حل المجلس.

لكن آلية التفويض قد تمكن الحكومة من الغلو في استعمالها خاصة في أمور الاستعجال أو الضرورة الملحة ما دامت العبارة عامة، ولم يحدد النص القانوني أنواع الحالات حصراً، مما قد يدفع بالحكومة إلى تفسير الحالات لصالحها، وعلى ضوء كل حالة تراها ملحة تستوجب إحداث حسابات خصوصية جديدة في الموازنة⁽⁵⁾. وفي سياق هيمنة الحكومة على مجال التشريع، هناك إمكانية التشريع في فترة ما بين دورات مجلس النواب حيث تمتلك الحكومة الحق في سن قواعد قانونية نيابة عن المجلس في إطار التفويض.

2. التحكم في مسار قوانين الموازنة

(1) م (88) من الدستور، 2006م، مرجع سابق. الحبيب الدقاق، خصوصيات القانون البرلماني في موضوع قوانين المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد (23) سنة 2000، ص 68.

(2) المادة (2) من القانون المالي رقم (8) لسنة 1990م وتعديلاته بالقانون رقم (50) لسنة 1999م، مرجع سابق.

(3) الدستور اليمني 2006، مرجع سابق، خالد الشرفاوي السموني، أي دور للبرلمان في وضع القانون المالي؟ منشورات المجلة الغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد (يناير - فبراير) 2002م، ص 72.

(4) عثمان سلمان العبودي، مرجع سابق.

(5) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط6، 1991م، ص 471.

تتحكم الحكومة في مسار قوانين الموازنة، وتوقيت إيداعها في مكتب رئيس مجلس النواب، وفي تصحيح مسارها أثناء التنفيذ بقوانين تعديلية تقترحها، مما يعطيها مجالاً أوسع لمزيد من الهيمنة.

أ) الإيداع المتأخر لمشروع قانون الموازنة

تستخدم الحكومة الوقت المناسب لإيداع مشروع قانون الموازنة، بالرغم من النص القانوني الصريح على ضرورة الإيداع في بداية شهر نوفمبر أي قبل نهاية السنة المالية بشهرين⁽¹⁾ لكن من الناحية العلمية تعمد الحكومة على التماطل في إيداع المشروع بهدف عدم إتاحة الوقت اللازم للمجلس لمناقشته، والسؤال المطروح هنا هل يملك مجلس النواب آلية تجبر الحكومة على احترام الموعد المحدد؟ بمعنى آخر هل يترتب على هذا التأخير أي جزاءات؟

من المفارقات العجيبة التي يتميز بها النظام القانوني اليمني، وكذا نظيره المغربي، عدم نصهما على أية عقوبة قانونية في مواجهة أسلوب الإيداع المتأخر لمشروع قانون الميزانية، بل حتى المدة الزمنية التي تتأخر فيها الحكومة للإيداع لا يتم خصمها وإضافتها للفترة المخصصة للنقاش. لكن على المستوى السياسي، قد يترتب على ذلك عقوبة سياسية تتمثل في حق المجلس طلب الحكومة للمساءلة عن أسباب التأخير، بالرغم من أنها غالباً ما تحدث نتيجة سيطرة الأغلبية داخل المجلس⁽²⁾ في حين إذا تأخر مجلس النواب على مصادقته لمشروع قانون الموازنة، وانقضى أجل المصادقة في 31 ديسمبر فإن الدستور والقوانين المنظمة تعطي الحق للحكومة بالاستمرار في العمل بميزانية السنة السابقة إلى حين اعتماد الموازنة الجديدة، فنقوم بتحصيل الإيرادات، وصرف النفقات، بشرط مراعاة ما يتضمنه مشروع الموازنة الجديدة من زيادة في تقدير الموارد أو خفض أو حذف لبعض الاعتمادات، حيث تفتح بقرار من وزير المالية الاعتمادات اللازمة لسير المرفق العام، والقيام بالأعمال المنوطة على أساس ما هو مقترح بالموازنة المعروضة على المجلس للمصادقة، وهذا يعني إذا تأخر المجلس عن المصادقة قد يؤدي إلى استغناء الحكومة عن ترخيص مجلس النواب فتحل محله وتشرف على تنفيذه⁽³⁾.

وعلى خلاف المشرعين اليمني والمغربي، تبنى القانون الفرنسي إجراءات تختلف عن المعمول بها في اليمن أو المغرب، تقوم على أساس مراعاة مصدر التأخير، فيميز بين ما إذا كان التأخير يرجع إلى الحكومة أو البرلمان، فحسب الفصل (47) من الدستور إذا لم يتمكن البرلمان من المصادقة على مشروع القانون المالي، وأصدره في فاتح يناير بسبب تأخير الحكومة في وضع هذا المشروع بمكتب الجمعية الوطنية داخل الأجل القانوني، أي يوم الثلاثاء الأول من شهر أكتوبر فإنه يمكن للحكومة عندئذ اللجوء إلى أحد الطريقتين: إما أن تطلب من الجمعية الوطنية عشرة أيام قبل انتهاء دورتها للتصويت على الجزء الأول من القانون المالي، وإما أن تضع أمام الجمعية الوطنية داخل أجل (48) ساعة قبل انتهاء دورتها مشروع قانون يرخص للحكومة بتحصيل

(1) المادة (88) من الدستور اليمني، 2006، مرجع سابق.

(2) المادة (165) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، مرجع سابق، ص 42، يوسف الوافي، مرجع سابق، ص 68.

(3) يوسف الوافي، مرجع سابق، ص 68، 69. محمد الدرويش، الرقابة البرلمانية للجنة المالية على العمل الحكومي بمجلس النواب المغربي، رسالة ماجستير في

القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، السويسي، 2007-2008م، ص 84.

الضرائب إلى غاية التصويت عليه وفق الإجراءات الاستعجالية⁽¹⁾.

ب) تصحيح المسار المالي أثناء تنفيذ القانون

تقوم الحكومة أثناء تنفيذ قانون الموازنة بدور تصحيحي، وهو دور مخول بنصوص قانونية، وعملياً تتخذ الحكومة طريقتين للتصحيح: إما أنها تعمل على إصدار قانون تعديلي تصحح به مسار قانون الموازنة، أو أنها تتخذ قرارات وزارية بهذا الخصوص.

ففيما يخص الطريقة الأولى تنص القوانين المنظمة بأنه لا يمكن تغيير أحكام قانون الموازنة للسنة المالية إلا بموجب قوانين تعديلية تصحح وتعديل السياسة المالية التي توقعتها الحكومة خلال السنة، وذلك بتغيير التقديرات المتعلقة بالإيرادات أو النفقات أو خلق إيرادات جديدة، فإذا ظهرت الحاجة إلى تغيير المقتضيات المزمعة في قانون موازنة السنة، أمكن للحكومة أن تعد مشروع قانون يهدف إلى التعديل، وعند الموافقة عليه يصبح قانوناً معدلاً لقانون الموازنة.

إن القوانين التعديلية تؤدي عملياً إلى زيادة الاعتمادات المالية⁽²⁾ فلولا هذه الزيادة لما وجدت القوانين التعديلية، التي تخضع في إجراءاتها لنفس قوانين الموازنة، غير أنها تعرف تكيفاً وليونة في جدول أعمال المجلس، وتميرها لا يلفت النظر كثيراً ما دام الاهتمام ينصب على قانون موازنة السنة، ولا يمس بترخيص مجلس النواب في الجوهر⁽³⁾.

أما فيما يخص الطريقة الثانية والمتعلقة بالدور التصحيحي بمقتضى قرارات وزارية تتدخل الحكومة في تحويل المناصب المالية وإعادة انتشارها، وترحيل اعتمادات الأداء المتوفرة برسم نفقات الاستثمار، بعد الإطلاع على بيانات الاعتمادات المرحلة والمرفوعة من الأمرين بالصرف، وهذه الاعتمادات تغير بقرارات يصدرها وزير المالية باقتراح من الأمرين بالصرف المعنيين وذلك للمخصصات المدرجة في المواد والفقرات والسطور أي من بند إلى بند داخل فصول مخصصات الاستثمار.

ثانياً: المحددات الذاتية لتراجع دور المجلس

هناك العديد من العوامل صبت في خانة تقوية الدور المتصاعد لتأهيل الحكومة في الشأن المالي وعمقت من تراجع دور المجلس، وبالإضافة إلى ذلك هناك إكراهات ذاتية للمجلس تعمق التفوق الحكومي وهي كما يلي:

1. الإكراهات البشرية لمجلس النواب

يعاني مجلس النواب من محددات ذاتية مرتبطة بالعنصر البشري وتركيبته داخل المجلس، فالعديد من النواب ليس لديهم التكوين اللازم في المجال المالي، ولا يتوفرون على ثقافة سياسية تكون معياراً لتحديد مدى تطور الحياة السياسية اليمينية⁽⁴⁾.

(1) محمد الدرويش، مرجع سابق، ص 84.

(2) يوسف الوافي، مرجع سابق، ص 23 - 24.

(3) في القانون اليمني يعد طلب الاعتماد الإضافي بمثابة قانون تعديلي لقانون الموازنة، المادة (31) من القانون المالي، مرجع سابق.

(4) يوسف الوافي، مرجع سابق، ص 24.

وعلى اعتبار أن المجتمع اليمني مجتمع تقليدي تنتشر فيه نسبة الأمية وتتناغم معها القبلية الحادة، فإن شبكة العلاقات التقليدية تتحكم في شؤون الدولة وتشكل محددات للتطور، فتضبط تحديد الانتماءات السياسية في مواجهة قيم الديمقراطية حيث انعكست هذه المعطيات على النظام الانتخابي، الذي أفرز مجلساً غالبة أعضاءه يفكرون للثقافة والتكوين اللازمين، مما جعل من العمل النيابي جسراً للوصول إلى مراكز النفوذ والبحث عن الثروة، وتقديم المصلحة الشخصية على المصلحة الوطنية⁽¹⁾، كما أن المجلس أصبح عبارة عن غرفة يتم فيها تزكية الأداء الحكومي⁽²⁾ وخاصة في الشأن المالي الذي يتطلب معطيات ضخمة عن جهاز الدولة الكبير وأرقام مالية ومحاسبية تستلزم مهارات فنية عالية لا يتوفر عليها عضو مجلس النواب.

وبالإضافة إلى البعد الثقافي التقليدي المهيمن على غالبية القوى الممثلة للمجلس هناك سيطرة الأغلبية المساندة للحكومة، وهي من القوى التقليدية التي تتميز بتمثيل قوى لبعض الفئات، وتنفوق عددياً أصوات المعارضة مما يضمن لمشاريع قوانين الموازنة شبه حصانة⁽³⁾.

وفي ذات سياق الحديث عن إكراهات العنصر البشري، هناك ظاهرة غياب النواب لجلسات المجلس فتؤكد التقارير أن الجلسات المخصصة لمناقشة مشاريع قوانين الموازنة، والمصادقة عليها تفتقد للحيوية والجادبية نظراً لكونها تتم في قاعة شبه فارغة لسبب غياب النواب⁽⁴⁾ ولقد حاول المشرع اليمني معالجة هذه الظاهرة بفرض عقوبات على النائب المتغيب لكن دون جدوى، لعدم تطبيق وتفعيل النصوص المخصصة لذلك⁽⁵⁾.

ولا ريب في أن هذا الوضع يؤدي إلى رتابة الجلسات العامة، وبالتالي لا تستأثر باهتمام الرأي العام، لعلم المواطن مسبقاً - بالمواجهة بين أعضاء يفتقرون للخبرة، ووزراء مؤهلين، لتبقى إجراءات المناقشة روتينية تسرب الملل للمتابع، بسبب ضعف مضمون التدخلات والخطابات المطولة ذات البعد السطحي، حيث يسأم بقية أعضاء المجلس من الاستماع إليها، فينصرفون ولا يحضرون إلا عند عملية التصويت النهائي لقوانين الموازنة⁽⁶⁾.

2. شح المعلومات البرلمانية

تشكل قلة المعلومات وندرتها، والتعتميم عليها من طرف الحكومة تحت زاوية السرية، مصدر كبح لأداء المجلس في المجال المالي، ففي كثير من الأحيان يجد المجلس الأبواب مسدودة أمامه للإطلاع على الوثائق التي تعينه، على الرغم من أن اللجنة المالية يحق لها طلب الوثائق اللازمة، لتبقى المشكلة حول كيفية الولوج

(1) محمود محمد هائل، مرجع سابق، ص 284-311.

(2) نفس المرجع، ص 254.

(3) تقرير أداء البرلمان في المرحلة الانتقالية 2011-2013م، مرجع سابق، يوسف الوافي، مرجع سابق، ص 69.

(4) انظر التقارير الخاصة بالاستماع للبيان المالي لموازنة الدولة 2013-2014، التقرير رقم (399) يوم الاثنين 30 ديسمبر 2013م والتقرير رقم (361) الخاص باللجنة المكلفة بدراسة الحساب الختامي للعام 2010م، والتقرير رقم (412) بتاريخ 12 مارس 2014م بدراسة الحساب الختامي للموازنة العامة 2011م، وجل هذه التقارير توضح نسبة حضور النواب وغيابهم فعلياً مما يؤدي في الغالب إلى تأجيل المناقشات، بسبب غياب النواب وعدم اكتمال النصاب القانوني.

(5) المواد (71، 72، 73) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، مرجع سابق.

(6) تقرير البرلمان في المرحلة الانتقالية، مرجع سابق، عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص 215، 216. محمد حنين، مرجع سابق، ص 91.

إلى مصادر المعلومات والتي تشكل انشغالات دائمة للمجلس⁽¹⁾. وبالرغم من أن مشاريع قوانين الموازنة ترفق بوثائق تبين الخطوط العريضة للتوازنات الاقتصادية والمالية، وبمذكرات توضح التفاصيل، إلا أنه في الغالب تكون الشروحات مطولة وغير مفيدة. ولا ريب في أن احتكار المعلومات من طرف الحكومة يدعم قدرتها التفوقية على مجلس النواب، وبالتالي تعيق قدرته الآخذة في الانحسار التدريجي، مما يستدعي ضرورة البحث عن مصادر مستقلة تكمل المعلومات المتوفرة لدى المجلس، خاصة في ظل صدور القانون الخاص بحق الحصول على المعلومات⁽²⁾ والذي من شأنه تمكين وتعزيز قدرة المجلس الرقابية في مواجهة الحكومة.

(1) تقرير البرلمان اليمني في المرحلة الانتقالية، مرجع سابق.

(2) القانون رقم (13) الصادر برئاسة الجمهورية في 2012م، بشأن الحصول على المعلومات، المواد (13، 18).

المبحث الثاني

تكريس المحددات على المنظومة الرقابية وإمكانية الإصلاح

تعتبر الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة ضرورية، لكونها تحافظ على المال العام من التبذير والسرقة، فتضفي عليه المشروعة⁽¹⁾ وعلى نقيض ذلك بقدر ما تكون الرقابة ضعيفة، بقدر ما تكون مؤشراً على هدر المال العام، ونقص نضج التجربة السياسية التي يمكن الحكم عليها بقلة توفر الحكم الرشيد⁽²⁾.

يقول الأستاذ (سوار زنبيرغ R.G. schwartsenberg): "يجب أن تصبح الوظيفة الرقابية هي الوظيفة الرئيسية ما دام أن البرلمان لا يعين الحكومات ولا يحدد السياسات، وما دام أنه يصادق أكثر مما يشرع، فيجب أن يتكيف ليتم تأهيله وتشجع وظيفته الرقابية بكل الوسائل المتوفرة أي الأسئلة والتحقيقات... إلخ"⁽³⁾. ويذهب الأستاذان (لوك فليب L. philip ، وففورو L. Favorou) إلى أبعد من ذلك، عندما يعتبران أن دور البرلمان لم يعد تشريعياً بل دوراً رقابياً⁽⁴⁾.

ولكي تحقق الرقابة البرلمانية غايتها، عمدت الدساتير على وضع وسائل للقيام بهذا الدور، فالدستور اليمني منح مجلس النواب الحق في مراقبة الموازنة وكيفية تنفيذها⁽⁵⁾ فهل يعتبر المنح بالصورة التي تمكنه من مواجهة الحكومة؟ أم أنه مقنن ووسائل فحص الرقابة سطحية؟ وبالتالي يحيلنا هذا إلى عبارة الباحث الفرنسي (L. Saloj) وهي بمثابة استفسار قوي عندما قال: " ما جدوى التصويت على الميزانية إذا كنا لا نراقب كيفية استعمال الاعتمادات"⁽⁶⁾.

إن دراسة مجمل الوسائل والآليات المؤطرة قانوناً تعطي مؤشرات بأن مجلس النواب يحمل قليلاً من الثقل الدستوري لمراقبة الموازنة، لكن الممارسة تبرهن أن هناك محددات تتركس ضعفاً واضحاً في فرض رقابة فعّالة وهذا لا يدعو إلى القنوط، فهناك وسائل يمكن من خلالها الضغط على الحكومة وإحراجها وبالتالي إحداث منعطف جديد في العلاقة بين الحكومة والمجلس، وهو ما سنتناوله في مطلبين:

(1) نادية إسماعيل الجبلي، الرقابة البرلمانية على الموازنة، دراسة حالة، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق جامعة عدن، 2000م، <http://www.Yemen-nic.Info/contents/studies/detail.Php?Id=20956>

(2) عثمان الزياتي، الرقابة المالية للبرلمان المغربي، بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية، منشورات مجلة الحقوق، عدد (6) لسنة 2013م، ص 17.

(3) R . G . Schwartsenberg, Sociologie politaue edmant chreion paris. P 353

(4) L . philipet . L. Favoreu, Les grades decisions duconseil constitution nel 1^{ere} edition sirey paris 1975. P52.

(5) الدستور اليمني، 2006م. المواد (25، 97، 98، 101).

(6) المنتصر السنوسي، البرلمان المغربي والرقابة على المال العام، مجلة وجهة نظر، عدد (مزودج) 25، 26، صيف 2005، ص 42.

المطلب الأول: المحددات الواردة على دور المجلس الرقابي

يتمتع البرلمان في الدول الديمقراطية بدور أساسي في مراقبة المالية العامة⁽¹⁾ فتسخر له آليات تستهدف طلب المعلومات، ورصد ومتابعة السلطة التنفيذية، وعندما تكون الغاية من الرقابة تشخيص مسؤولية السلطة التنفيذية، فإن وسائل العمل تختلف تبعاً لنوعية نظام الحكم (برلماني، رئاسي، مختلط) ففي النظام البرلماني، يمكن للبرلمان أن يطيح بالحكومة، بينما في النظام الرئاسي لا ينص الدستور على المسؤولية السياسية⁽²⁾ لذا تذهب الدساتير على توفير وسائل الرقابة لما لها من أثر على مراقبة ومتابعة تنفيذ مراحل قانون الموازنة فما مدى فعالية هذه الوسائل؟ وما محدداتها؟

أولاً: وسائل الرقابة ومحدداتها

هناك العديد من الوسائل ذات الصلة بالحوار بين مجلس النواب والحكومة، والنصوص الدستورية، والتشريعات العامة توفر مناخاً مواتياً لوسائل الرقابة على الموازنة العامة محاولة الدفع بالمجلس إلى الأمام في ممارسة دوره الرقابي من خلال النص على الآليات الرقابية المختلفة (السؤال، الاستجواب، سحب الثقة...)، لكن الممارسة العملية تظهر بأن الموازنة تشكل اختصاص واسع للحكومة، لتبقى الرقابة على المال العام حاضرة، وفعاليتها رهين بوجود المحددات الواردة على دور المجلس الرقابي، ويظهر لنا القانون اليمني والمقارن وسائل الرقابة ومحدداتها كما يلي:

1. حق الأسئلة ومحدوديتها

يعد حق السؤال أحد الوسائل الرقابية التي يتوفر عليها مجلس النواب، وهو الأكثر مباشرة وسرعة للحصول على المعلومات والأخبار من الحكومة، وقد نص الدستور اليمني على حق السؤال، ومنح كل عضو من أعضاء مجلس النواب إمكانية توجيه حق السؤال، لرئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم⁽³⁾ ويميز القانون اليمني بين نوعين من الأسئلة، شفوية وكتابية والغاية من ورائها الإطلاع عن كيفية تسيير عمل الوزارات، وبالتالي تأدية وظيفتها الرقابية، غير أن هذه الآلية تواجه محددات تجعل منها ليست ذات جدوى، فالحكومة التي توجه إليها الأسئلة غالباً لا تجيب عنها أو تجيب عليها بعد مرور فترة زمنية معينة، مما يؤدي إلى تقادمها وزوال أسباب طرحها⁽⁴⁾ ويرجع ذلك للحرية المتروكة للوزراء في انتقاء الأسئلة، والإجابة عنها، وإهمال البعض الآخر⁽⁵⁾ وبالإضافة وبالإضافة إلى ذلك فإنه عند طرح السؤال لا يحق لبقية أعضاء المجلس بالتعقيب، ولا يترتب عليه مناقشة عامة، وهو ما يتعارض مع الطبيعة القانونية لحق السؤال.

(1) نجيب جبيري، تأملات في حدود إصلاح الفعل الرقابي للبرلمان المغربي، نحو مراجعة القانون التنظيمي للمالية، منشورات مجلة الحقوق، عدد (6) مرجع سابق، ص 99-100.

(2) هيلين تورار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسل يوسف بجك، منشورات الحلبي، بيروت، ط1، 2010م، ص 213. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، دار توفيق للنشر، الدار البيضاء، ط1، 1986م، ص 143-150.

(3) م (97) من الدستور اليمني، 2006م، والمواد (135، 319) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، مرجع سابق.

(4) المواد (134، 140) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، مرجع سابق. مطهر العزي، مرجع سابق، ص 319.

(5) الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 263.

وتتظم اللائحة الداخلية لمجلس النواب حق السؤال، وتتضمن في نفس الوقت استثناءات عند مناقشة قانون الموازنة، حيث لا يمكن أن تسلم الأسئلة الخاصة بالموازنة لرئيس مجلس الوزراء أو للوزراء خطياً وإنما شفويًا، مما يعني عدم ترك أي مستند يمكن الرجوع إليه، وهذه الفجوة توضح عدم الشفافية في صياغة قانون الموازنة والمصادقة عليه⁽¹⁾.

2. حق الاستجواب وصعوبة استخدامه

تحدث المشرع اليمني عن وسيلة الاستجواب، وأعطى الحق لكل عضو من أعضاء المجلس في أن يوجه استجواباً لرئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو للوزراء لمحاسبتهم على الشؤون التي تدخل في اختصاصهم⁽²⁾ على خلاف المشرع المغربي الذي صمت عن استخدام هذه الوسيلة، معللاً بأنها تدخل في إطار العقلنة البرلمانية التي أخفت هذه الوسيلة الخطيرة، حيث تكمن خطورتها في محاسبة الوزير أو الوزارة بأجمعها لسبب سياسة خاطئة، أو فشل مشروع يتسم بالخطورة فتؤدي إلى النقد أو الاتهام للوزارة أو رئيسها أو أحد الوزراء، وقد يتسبب في استقالة الحكومة برمتها⁽³⁾.

ولما كان الاستجواب وسيلة خطيرة فإن اللائحة الداخلية لمجلس النواب أوضحت الإجراءات اللازمة لممارسته، وطرحت شروط متعددة تقف أمام استخدامه، منها ضرورة التحضير المسبق له، وإرفاقه بالمستندات اللازمة، وأن تجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، وفي حالة ما إذا كانت الحالة مستعجلة فلا بد من ضرورة موافقة الحكومة⁽⁴⁾.

وفي الجانب المالي غالباً ما يتسم الاستجواب بالعموم، ولا يأتي من أجل الرقابة على المال العام، وإنما من أجل الابتزاز السياسي والمصلحة الانتخابية المحضة.

3. لجان نقصي الحقائق ومحدداتها

يأتي الهدف من وراء تشكيل هذه اللجان هو التحقيق وجمع المعلومات في قضية معينة، وتقديمها في شكل تقرير مما يجعل من هذه الوسيلة ذات وظيفة إخبارية، لذا كانت عملية دسترة اللجان أمراً ضرورياً لتأطيرها ووضع محددات لحركتها الاستثنائية المطلقة.

فالدستور اليمني نص على حق المجلس - بناءً على طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه في أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانته لنقصي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة أو فحص نشاط أحد الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام والمختلط أو المجالس المحلية.

(1) المادة (142) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني، مرجع سابق، تقرير أداء مجلس النواب اليمني في المرحلة الانتقالية، 2011 - 2013م، مرجع سابق.

(2) مطهر العزي، مرجع سابق، ص 312.

(3) الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 282.

(4) المواد (154 - 156) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني.

وعلى الرغم من وضوح النص المؤثر للجان التقصي. إلا أن هناك محددات تقف أمام فاعليتها، فإلى جانب أسلوب تشكيلها الذي يتطلب توقيع عشرة أعضاء أو أكثر، هناك ضرورة أن يتعارض الموضوع المحقق فيه مع المصلحة العامة، ويسود اعتقاد قوي بأن هذه اللجان لا ترى النور إلا بموافقة الجانب الحكومي الذي يتوفر على الأغلبية النيابية داخل المجلس⁽¹⁾.

وفي المجال المالي، فإن لجان التحقيق غالباً ما تعمل بأعضاء أقل من أعضاء اللجنة المالية الدائمة، المتوفرة على وسائل إعلام مهمة لجمع المعلومات، وبالتالي يكون هناك شبه احتكار لممارسة امتيازات التحقيق في المجال المالي، وإذا شكلت لجان تحقيق بهذا الخصوص فإنه غالباً ما ينتج عنها توصيات قد لا تصيف شيئاً جديداً لمقتضيات التحقيق الذي تقوم به اللجنة المالية لكن مع هذا قد يترتب على التقرير الذي تقدمه اللجنة إلى مجلس النواب توصية ترفع إلى رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي المجلس، فتقضي بإيقاف رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء⁽²⁾ ويمكن وضع حدٍ لنهاية التحقيق إذا تبين أن هناك تحقيق قضائي حول واقعة معينة، تكون لجنة التقصي تبت فيها، وهو ما يشكل محدداً إضافياً أمام مواصلة مهام اللجان⁽³⁾.

4. سحب الثقة من الحكومة وصعوبة استخدامها

تعتبر الثقة في الحكومة من الوسائل التي تمكن من مراقبة عملها، وقد أعطى الدستور اليمني هذا الحق لمجلس النواب بعد إجراءات أوضحتها المادة (98) من الدستور، حيث نصت على أنه "لا يجوز طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب يوجه إلى رئيس الوزراء أو من ينوب عنه، ويجب أن يكون الطلب موقفاً من ثلث أعضاء المجلس، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره بالطلب قبل سبعة أيام على الأقل من تقديمه، ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء"⁽⁴⁾.

والملاحظ من هذا النص أن هناك صعوبة في استخدام هذه الوسيلة، حيث تسبق ذلك عملية استجواب، ويوقع طلب سحب الثقة من ثلث أعضاء المجلس، فيودع الطلب لدى مكتب رئيس مجلس النواب، ويتم سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس، ونادراً ما تحدث عملية سحب الثقة لتوفر الحكومة على الأغلبية النيابية داخل المجلس⁽⁵⁾.

ولقد أثير موضوع سحب الثقة من الحكومة في أكثر من مناسبة عقب الأزمة السياسية الناشئة في فبراير 2011، فكاد الجدل المحتدم داخل المجلس أن يطيح بحكومة الكفاءات التي تشكلت عقب حكومة الوفاق المستندة على المبادرة الخليجية لحل الأزمة اليمنية، فوجدت هذه الحكومة صعوبات في المصادقة على برنامجها مما أدى إلى رفع الأمر لرئيس الجمهورية وتفويضه فحصلت على الثقة بصعوبة بالغة⁽⁶⁾.

(1) المادة (95) من الدستور اليمني 2006، مرجع سابق.

(2) تقرير أداء مجلس النواب في المرحلة الانتقالية 2011-2013، مرجع سابق.

(3) مطهر العزي، مرجع سابق، ص 293.

(4) المادة (98) من الدستور اليمني 2006م، مرجع سابق.

(5) مطهر العزي، مرجع سابق، ص 293، المادة من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، مرجع سابق.

(6) تقرير أداء مجلس النواب في المرحلة الانتقالية، 201-2013، مرجع سابق.

ثانياً: محددات الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة "قانون الحساب الختامي نموذجاً"

لما كانت الحكومة هي المعهود إليها بإعداد الموازنة، فمن المنطقي أن تبقى هي المكلفة بتنفيذها وفقاً للاحتياجات المجدولة في برنامجها السياسي والمتضمن للخطوط العريضة والنقاط الرئيسية للعمل⁽¹⁾. وعلى الرغم من توفر مجلس النواب على آليات لمتابعة تنفيذ الموازنة إلا أنه يواجه محددات تعترض الأداء النيابي في الشأن المالي، وخاصة عمل اللجنة المالية، وكذا الأجهزة الرقابية الأخرى التي ترتبط مع المجلس في حدود ضيقة.

1. دور اللجنة المالية الرقابي على تنفيذ الموازنة ومحدداتها

تشكل مرحلة تنفيذ قانون الموازنة أحد المراحل الدقيقة والصعبة، لما لها من انعكاس على الوضع المالي، حيث يتم من خلالها ترجمة التقديرات المالية على أرض الواقع، فتطفوا على السطح العمليات اللازمة للإيرادات والنفقات، ويضطلع مجلس النواب عبر لجنته المالية بمهمة الرقابة على السياسة المالية، وتنفيذها، ومتابعة التزامات الحكومة بالتوصيات المقدمة من المجلس والإطلاع على التقارير الختامية وتقييمها، وهو ما أوجبه المادة (91) من الدستور التي تحتم ضرورة عرض الحسابات الختامية على مجلس النواب⁽²⁾.

ويعتبر الحساب الختامي قانون مالي شأنه شأن قانون الموازنة السنوي، غير أن هذا الأخير أرقامه تقديرية، في حين أن قانون الحساب الختامي أرقامه حقيقية⁽³⁾، وعلى الرغم من لقانون الحساب الختامي من أهمية في تسجيل الأرقام المنفذة لقانون الموازنة، إلا أن هذه الأهمية قلت نتيجة لضعف مجلس النواب كهيئة رقابية، فمجلس النواب نادراً ما يؤثر على قرارات الموازنة، وحتى التوصيات والتوجيهات التي يقدمها أعضاء اللجنة المالية للحكومة يتم تجاهلها في نهاية المطاف، حيث تمر الموازنة عبر مفاوضات، غير معلنة فينتوي على تنفيذها العديد من المخالفات الشديدة بخصوص تسليم الحساب الختامي، ففي كثير من المناسبات أظهرت الحكومة فشلاً مستمراً في تسليم الحسابات الختامية بموعدها المحدد قانوناً، أي بعد تسعة أشهر من انتهاء السنة المالية مما أفقد المجلس القدرة على مراجعة الحسابات الختامية بشكل صحيح، فأخفق في مناقشتها منذ العام 2008-2012م⁽⁴⁾.

وكثير ما تتذرع الحكومة في تبرير تأخرها بتقديم الحساب الختامي إلى انعدام الاستقرار الوزاري، وكل محاولة للتسريع تأتي مخيبة للأمال، وهذا الوضع يبين خللاً في المنظومة الرقابية، فيعمق من ظاهرة اللامبالاة لأعضاء المجلس وضعف حضورهم⁽⁵⁾ ويثير بالتالي تساؤلات حول شرعية المجلس الذي فشل في أغلب معايير المجالس

(1) تقرير اللجنة الخاصة بمشاريع الموازنات للعام 2012م.

(2) المادة (91) من دستور 2006، مرجع سابق.

(3) عبد القادر تيعلاتي، المالية العمومية والمقارنة، قانون الميزانية، الجزء الأول، دار الجسور للنشر، وجده، المغرب، ط4، 1998م، ص 51.

(4) تقرير أداء البرلمان اليمني في المرحلة الانتقالية، مرجع سابق، القانون المالي، المادة (67) مرجع سابق.

(5) تقرير أداء البرلمان في المرحلة الانتقالية، مرجع سابق.

2. دور أجهزة الرقابة في إضعاف سلطة المجلس الرقابية

تلعب أجهزة الرقابة دوراً في إضعاف سلطة المجلس الرقابية، عندما تعمل على احتكار المعلومات المتوفرة لديها وبالتالي تنحصر سلطة المجلس التقريرية في حدود ضيقة، وهذه الأجهزة متعددة كالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وهيئة مكافحة الفساد.. فقد ينظر المجلس في قضايا مالية ومشاريع معقدة لسبب طبيعتها فيطلب إيضاحات بخصوصها من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وهذا الأخير يتبع رئاسة الجمهورية، ويرتبط بعلاقة محاسبية مشروعة مع مجلس النواب، إذ يمكن للجنة المالية الدائمة أو لجان تقصي الحقائق طلب القيام بتحقيقات مالية، فهل يوافي المجلس بكل ما يحتاجه من وثائق؟ في الواقع هناك نوع من التعاون والتآزر بين مجلس النواب والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة إلا أن هذا التعاون غير كافي بالنظر إلى الإجراءات الطويلة والمعقدة، حيث يحاول الجهاز عندما يطلب منه موافاة المجلس بالمعلومات الضرورية، أن يقدم تقارير تكون في المستوى الذي يضمن بها جودة عمله، وهذا حتماً يتطلب آجالاً طويلة، مما يجعل أعضاء المجلس في سبات عميق متكئين على تقارير الجهاز التي قد تأتي بنتائج لا تستجيب للانتظارات الطويلة، أو إعطاء معلومات متقدمة قد لا يستفيد منها المجلس لمرور وقتها⁽²⁾.

وكذلك الشأن فيما يتعلق بجهاز هيئة مكافحة الفساد، فهذه الأخيرة نشأت بتوافق مجلسي النواب والشورى فأوكلت له مهمة النظر في قضايا الفساد، ومنها: الفساد المالي، إلا أن طبيعة عمله لقي معارضة قوية من النواب لسبب طلب الهيئة من النواب إقرار ما يسمى بالذمة المالية، فتفاقم الجدل حول الطبيعة القانونية لهذا الجهاز واختصاصاته، وأثيرت أسئلة عديدة تتعلق بشرعيته. ففي الوقت الذي يصر أعضاء الهيئة على ضرورة أن يدلي النواب بإقرار الذمة المالية يرفض أعضاء المجلس تسليط الرقابة عليهم، مبررين هذا الرفض في كون الفضل يعود في نشأة هيئة الفساد إلى التوافق الحاصل بين مجلسي البرلمان، فيتداول السؤال كيف يمكن لهذا الجهاز أن يراقب النواب وهم من عملوا على نشأته؟ ليظل الأشكال قائماً وانعدام الثقة حاضرة في تبادل المعلومات⁽³⁾.

ولقد كشفت الأزمة السياسية التي بدأت مع ما يسمى بالربيع العربي عمق ضعف الرقابة، فغالباً ما يوصي مجلس النواب الأجهزة المعنية بالرقابة وبضرورة موافاته بالتقارير اللازمة، لكنه لا يتابع هذه التوصيات، بسبب الإجماع الذي اشترطته المبادرة الخليجية، حيث حتم هذا الإجماع ضرورة موافقة الكتل البرلمانية على كل القرارات المتخذة داخل المجلس، ومن هنا أتى تدمير أعضاء المجلس وامتعضهم من مناقشة واقتراح قضايا لا تأخذ الحكومة بعين الاعتبار ولا تقوم بمتابعتها، ومن ضمن القضايا البارزة في تنفيذ مهمة الرقابة، عقود الطاقة، وقروض المؤسسة العامة للكهرباء، فقد حددت اللجان البرلمانية حالات واضحة للفساد المالي، وبالرغم من تسليم

(1) تقرير رقم (397) الصادر عن مجلس النواب اليمني في يوم 26 ديسمبر 2013م حول الاستماع لبيان الرقابة والمحاسبة عند مراجعة الحسابات الختامية

للموازنة العامة للسنة المالية 2012، والاستماع للجنة الخاصة المكلفة بدراسة الحسابات الختامية للعام 2010م.

(2) القانون رقم (39) لسنة 2006 الخاص بنشاء هيئة مكافحة الفساد.

(3) تقرير أداء البرلمان اليمني في المرحلة الانتقالية، مرجع سابق، ص 27.

المجلس تقارير وتوصيات واضحة عن الفساد، لكنه لم يستطع متابعتها، وإرغام الحكومة على العمل طبقاً لتوصياته⁽¹⁾.

ومما سبق يتضح أن مجلس النواب يتوفر على آليات رقابية لكنها ضعيفة لسبب تكريس محددات على المنظومة الرقابية، لذا فمن الضروري التفكير في تجديد مجالات الرقابة على المال العام.

المطلب الثاني: إمكانية إصلاح العمل الرقابي على الموازنة العامة

لقد أصبح دور مجلس النواب متراجعاً في المجال المالي في الوقت الذي كان ينتظر منه الكثير، وأمام هذا الوضع فإن العديد من الباحثين مقتنعين بضرورة إصلاح دور المجلس عبر تأهيل وظيفته الرقابية، وإشراكه في التفكير المالي، وتحسين المعلومات وشفافيتها، وتدعيم علاقة المجلس بالأجهزة الرقابية الأخرى، وتفعيل دور اللجان البرلمانية، وهو ما سيتم تفصيله في أفق إصلاح العمل الرقابي وذلك على النحو التالي:

أولاً: تأهيل الرقابة المالية لمجلس النواب

عند قراءة النصوص الدستورية المتعاقبة يتبين أن هناك تعمد تشريعي في جعل مجلس النواب بمرتبة أقل من الحكومة، وتكريس محددات - قانونية عملية - على المنظومة الرقابية⁽²⁾ مما يستدعي ضرورة إصلاح الفعل الرقابي على الموازنة عبر إصلاحات قانونية تدعم قدرات المجلس في مواجهة الحكومة.

1. إصلاح النصوص القانونية المقيدة لسلطة المجلس المالية

يلاحظ اليوم وأكثر من أي وقت مضى الاستمرار في سياسة إضعاف مجلس النواب وتطوير صلاحياته بآليات قانونية، وهذه الآليات توجد في النص الدستوري وفي القوانين المنظمة للموازنة العامة مما يحتم إعادة التفكير فيها وإصلاحها.

(أ) إعادة التفكير في النص الدستوري

منذ دستور دولة اليمن الموحد المستقنى عليه في 1991م رافقت الحياة السياسية احتقانات أثرت في مجملها على البنية الدستورية والقانونية مما انعكس على النظام السياسي برمته، حيث تراجع دور مجلس النواب مقابل تزايد اتساع دور الجهاز التنفيذي مع التعديل الدستوري 2001م، والذي مثل تعزيزاً لموقع رئيس الجمهورية بزيادة صلاحياته، مما أربك حالة التوازن النسبي بين الحكومة والمجلس⁽³⁾.

ويبدو أن هذا الاتجاه قد اختاره المشرع اليمني في الوثيقة الدستورية بعناية، متأثراً بالمسار الذي حكم التوجهات الدستورية في كل من مصر وفرنسا، الداعم لتقوية موقع رئيس الجمهورية، وتفوق الحكومة في مختلف إجراءات التشريع. ولقد سعت الدساتير المتعاقبة إلى وضع محددات لدور المجلس، كما هو الشأن في المحددات الواردة على المادتين (85، 88) من الدستور، والتي تعد جوهرية وبالغة الأثر لتقييد سلطة المجلس المالية. ولا ريب في أن

(1) نفس المرجع، ص 26.

(2) دستور الجمهورية اليمنية 2006، مرجع سابق. دستور 2001، 1994م، 1991.

(3) فؤاد محسن ثامر، مرجع سابق.

الالتزام الصارم بمقتضى المادتين المذكورة آنفاً أدى إلى إحداث شلل بحق الاقتراح والتعديل⁽¹⁾.

وإذا كانت الحكومة تتشبث بمركزية المادتين (85 ، 88) فإن نقاشات مجلس النواب تدعو إلى التفكير في مضمونها بهدف تخطي السلبيات التي تطرحها، وإشراك المجلس في التفكير المالي، كما يطرح إمكانية اعتبار قرار وزير المالية عند استخدامه للمادة (85) بالرفض قراراً إدارياً يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية، باعتبار أن القرار مؤثراً في المراكز القانونية للطاعنين، وهم الأشخاص المطبق عليهم أي الشعب بدرجة أولى، خاصة إذا ما علمنا بأن قرار وزير المالية ليس له أي ارتباط بمجال أعمال السيادة⁽²⁾.

ولمقاربة الموضوع فإن البرلمان في إنجلترا وأمريكا يقوم بوظائف أساسية لتقييم النفقات العامة، وفي السويد يتمتع بسلطات واسعة تمكنه من معارضة توقعات التنمية المقدمة من طرق الحكومة⁽³⁾. وبما أن إجراءات الموازنة تعرف محددات تعرقل دور مجلس النواب، لذا من الضروري تعديل المادة (85) بشكل يمنح المجلس الوقت الكافي في مناقشة تقدير النفقات العامة، كما هو الشأن في الديمقراطيات الحديثة، حيث لم يعد البرلمان في هذه الدول يهتم بحجم الوسائل الممنوحة، ولكنه صار يركز على تحديد الأهداف وثمان التكلفة، ومقارنة الوسائل بالأهداف المحددة، ومردودية ما تم إنجازه سابقاً، بمعنى آخر يكون هم البرلمانين أساساً ليس تضخيم المصاريف وإنما هاجسهم الحالي والمستقبلي هو تحسين المصاريف.

لهذا فالأمل في تعديل المادتين (85 ، 88) بشكل يسمح فيه للمجلس بالمناقشة المستفيضة وإحداث مرونة تسهل إجراءات مشاريع قوانين الموازنة، وإمكانية التعديل في النص المعروض للنقاش دون قيد، وفي المقابل رفض المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء المجلس إذا مست بمقتضيات قانون الموازنة بعد إقراره، وبالتالي إعطاء مدلول جديد لقوانين الموازنة، من خلال دراسة الأهداف والنتائج بشكل دقيق، ومتابعة حسابات الدولة بشكل كامل عبر قانون الحساب الختامي⁽⁴⁾.

ب) إصلاح قوانين المالية

يعتبر مجموعة من الباحثين الفرنسيين أن القانون المنظم للمالية له قوة على باقي القوانين التنظيمية الأخرى؛ لكونه يحتوي على ثلاثة أنواع من الإجراءات القانونية المختلفة، فالنوعية الأولى لها قيمة دستورية (الوحدة، الشمولية، التوازن، السنوية)، والنوعية الثانية لها قيمة تنظيمية، والنوعية الثالثة لها قيمة تشريعية⁽⁵⁾. وإذا ما أمعنا النظر في الموازنة العامة فإنها دائماً تبرز بشكل عام كتعبير عن خطة عمل مستقبلية لها دلالاتها الأساسية والهامة التي تجعل منها قانوناً يستقطب اهتمام معظم المهتمين بحياة الدولة والمجتمع المعني. ولقد جاء القانون المالي رقم (8) لسنة 1990م لتأمين الانسجام والتناغم، مع دستور دولة الوحدة 1991م،

(1) دستور 1991، ودستور 1994م، دستور 2001، 2006، المادة (85)؟

(2) المادة (85) من الدستور، مرجع سابق.

(3) نجيب جبري، مرجع سابق، ص 103.

(4) دستور الجمهورية اليمنية 2006، م (85). نجيب جبري، مرجع سابق، ص 103.

(5) "L. Favoreauet, L.Philip:"Les grandes decisions do conseil constitutonnd Bedition ,Edition Palloz, 2005, p. 123"

وما يترتب عليه من إجراءات الموازنة العامة، ثم عدل هذا القانون بموجب القانون رقم (50) لسنة 1999م، وبانصراف فترة ليست بالقصيرة فقد آن الأوان لإعادة النظر في هذا القانون بما يستهدف مفهوم ترخيص مجلس النواب للحكومة بالشروع في تنفيذ البيان المالي الذي تعترزم الحكومة تنفيذه، وبما يضمن التوازن بين مجلس النواب والحكومة⁽¹⁾. فإذا ما تم أخذ عنصر المناقشة المصاحبة للتصويت على قانون الموازنة سنجد أنها صارت متجاوزة ومملة، ولعلّ العبارة الشهيرة للباحث (Edgar Faure): (نوم النواب، مجاملات بلاغية، نقاش عقيم) تعتبر دالة ومعبرة⁽²⁾.

إن الحكومة في الوقت الراهن مطالبة بتقديم حسابها الختامي في موعده المحدد، لكنها تتقاعس، لكي لا تترك مجالاً كافياً لفحصه من طرف المجلس، الذي يسعى للتأكد من أنها لا تستهدف حجب معطيات أو إخفاء وقائع في مشروع الموازنة، الشامل للصناديق الخاصة، التي يصفها الإعلام بـ (الصناديق السوداء) لقلة المعلومات حولها وضعف الرقابة عليها، فيكثر التزوير بداخلها وتشتري بؤر الفساد المالي.

وفي هذا الاتجاه يمكن الاستشهاد بالخطورة التي تتبها إليها المجلس الدستوري الفرنسي الذي كان سابقاً منذ العام 1993م للفت النظر إلى أن مبدأ الصدق غير محترم، عندما يتم وضع سيناريوهات مالية معقدة بغية جعل قراءة العمليات المالية للدولة صعبة⁽³⁾.

يلزم القانون المالي رقم (8) لسنة 1990م بأن يرفق مشروع قانون الحسابات الختامي بتقرير يعده الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من السنة المالية⁽⁴⁾ لكن هذه المدة لا تحترم مما أدى إلى صعوبات يواجهها المجلس، ولا شك في أن محتوى هذه النصوص في حاجة إلى تدقيق بحيث لم يعد المطلوب فقط المطابقة، بل يجب اعتماد المصادقة على حسابات الدولة، والتأكد من مشروعيتها ومدى مصداقيتها سابقاً ولاحقاً.

وعليه فإن مبدأ المصادقية يعتبر أساسياً للمصادقة على الحسابات الختامية، ففي بريطانيا يتم اعتماد مكتب للمحاسبة الوطنية (National Audit office) كي يبرهن على مصداقية الحسابات المتعلقة بالدولة⁽⁵⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن إصلاح القانون المالي لا يمكن أن يتم دون إعادة النظر في النظام المحاسبي، ليكن موضوعه توثيق العمليات الممولة من المال العام، حتى يتسنى مراقبة مدى مطابقتها لترخيص مجلس النواب للحكومة بتنفيذ قانون الموازنة، وعملية تحديث المحاسبة ستمكن من معرفة النفقات، وثمان التكلفة والنتائج المحققة وتحقيق المسؤولية للفاعلين، كما ستمكن أعضاء مجلس النواب من المصادقة وهم على معرفة ودراية إلى أين ستذهب الأموال التي صادقوا عليها.

(1) القانون رقم (8) بشأن القانون المالي وتعديلاته بموجب القانون رقم (50) لسنة 1999، مرجع سابق.

(2) تقرير أداء مجلس النواب اليمني في المرحلة الانتقالية، مرجع سابق. المنتصر السنوسي، مرجع سابق، ص 45. القرار الوزاري رقم (20) لسنة 1991 بشأن لائحة القانون المالي، م (27).

(3) المنتصر السنوسي، مرجع سابق، ص 45.

(4) يوسف الوافي، مرجع سابق، ص 77.

(5) يوسف الوافي، مرجع سابق. ص 77، 78، نجيب جبري، ص 110.

2. تنشيط وسائل الرقابة القانونية

تشهد الموازنات تحولات عميقة تحتم ضرورة وجود رقابة فاعلة، تستثمر مختلف التقنيات الرقابية (الأسئلة، الاستجواب، اللجان الدائمة، ولجان تقصي الحقائق) وكل إمكانات الرقابة البرلمانية، فمجلس النواب ليس المطلوب منه فقط الاستعمال المكثف للأسئلة، وإنما الأمر يتطلب تحريك مختلف الوسائل. فالأسئلة رغم محدوديتها إلا أنها تسمح للمجلس بالخروج من سباته العميق، وكما يشير الباحث (بيردو G. Burdeau) "أنه خلال الأسئلة تظهر الروح البرلمانية" (L'esprit du parlementarisme)⁽¹⁾. ولكي تكون الأسئلة فاعلة لا بد من بذل مجهودات مضيئة في الاستعلام والحصول على المعلومات، وتمكين المجلس من التتبع والمراقبة الفعالة لممارسة الضغط على الحكومة في سبيل الالتزام بمقتضيات قانون الموازنة، وفرض رقابة مستمرة لمواكبة الأداء الحكومي في الشأن المالي، ولهذا تساهم في تقويم اعوجاج الحكومة وإعادتها إلى جادة الصواب كلما انزلت عن المسار الصحيح.

ولا ريب في أن حرص مجلس النواب على الاستعمال المكثف لهذه الوسيلة يجعل الموازنة نصب عينيه ولفت نظر الرأي العام، مما يجعلها أكثر حرصاً على الامتثال لشروط البيان المالي، خاصة وأن المادة (135) من اللائحة الداخلية للمجلس تمكن من استدعاء أي وزير للمساءلة، والإجابة فوراً وفي غضون أسبوع وتنتشر بذلك محاضر عن جلسات الانعقاد⁽²⁾.

إن سلطة المجلس الرقابية تتحدد أكثر في دور اللجان وفاعليتها، فهي الأكثر قدرة على مراقبة الموازنة في جميع مراحلها، وقد شبهها الباحثون (كالقلب إلى الجسم) وكثيراً ما وصفت وهي منغمسة في مناقشتها وأعمالها بأنها هي البرلمان نفسه، فهي متعددة الوظائف تجمع بين الدراسة والمناقشة والمراقبة، والقيام أيضاً بمهام الاستطلاع والأخبار والبحث والتقصي⁽³⁾.

وتُعد لجنة الشؤون المالية أهم مخاطب للحكومة في الميدان المالي، فهي الناطق الرسمي للمجلس، وإليها تعود وظيفة الرقابة على سياسة الحكومة المالية في الماضي والحاضر والمستقبل.

إن التعميق في دور هذه اللجنة وقيامها بالفحص والتدقيق لقوانين الموازنة أمراً مطلوباً ومفروضاً في ظل تنامي دورها في النظم النيابية المقارنة، ففي النظام الفرنسي تقوم اللجنة المالية في البرلمان بمتابعة ومراقبة تنفيذ قانون المالية وتقييم كل مسألة متعلقة بالمالية العامة، وتناط هذه المهمة برئيس اللجنة ومقررها العام، والمقررين الخاصين وفق مجالات اختصاصاتهم الواسعة التي يتيحها القانون⁽⁴⁾.

إن الانخراط الفعلي في العمل الرقابي لا بد أن يسري أيضاً على الأدوات الرقابية المثيرة للمسؤولية السياسية، فملتزم الرقابة أو الثقة بالحكومة، لم يحظ بالتوظيف الجيد من طرف المجلس، فنادرًا ما تحدث مسألة سحب الثقة

(1) هيلين تورار، مرجع سابق، ص 218. الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 264.

(2) المادتين (116، 140) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، مرجع سابق.

(3) عثمان الزياتي، مرجع سابق، ص 36، اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني دور لجنة الشؤون المالية، مرجع سابق.

(4) انظر قانون LOLF رقم (692/2001) الصادر في آب/أغسطس 2001م، م (57).

من الحكومة، وحتى مسألة التلويح بها تشكل ضغطاً حقيقياً قد يدفعها للعدول عن مجموعة من القرارات التي لا تخدم الصالح العام، وتوظيف هذه التقنية هي في حد ذاتها مسألة إيجابية في حسن تنفيذ الموازنة بما يوافق مع بيانها الحكومي، وبما يكفل نوع من التوازن بين الحكومة ومجلس النواب⁽¹⁾.

ويمكن القول أن فراغ التجربة اليمنية من استخدام هذه التقنية يبعث على القول بأنها فقدت معناها بالرغم من أسانيدھا القانونية بيد المجلس في مواجهة الحكومة، فالى جانب الإجراءات القانونية لتحريكها وهي حق جماعي لأعضاء المجلس يصعب تصور سحب الثقة من حكومة ينتمي أعضاءها لنفس الإطار السياسي (الحزبي) الذي تنتمي إليه⁽²⁾ وهذا ما يجعل المجال في مراقبة العمل الحكومي وإرساء توازن بين الحكومة والمجلس محتكراً ولا يترتب عنه إثارة المسؤولية السياسية في الوقت الذي يستلزم إرساء التوازن ضرورة استثمار كل التقنيات المتوفرة سواء المؤدية للمسؤولية السياسية أو غير المؤدية.

ثانياً: تمكين مجلس النواب من المعلومات وتحسين الشفافية

عندما تقدم الموازنة تكون وزارة المالية على معرفة دقيقة بكل جوانبها في حين يكون مجلس النواب محدود المعرفة، ويضع هذا اللاتماثل في المعلومات مجلس النواب في موقف ضعيف جداً، وقليل ما يحصل أعضاء المجلس على معلومات دقيقة لتوقعات النفقات، وحول الكيفية التي يتم بها انفاق الموارد، لذا فإن الإصلاحات المالية ترتبط بشكل وثيق بالمعلومات، وتحسين جودتها بصورة شفافة، وهو ما سيتم توضيحه من خلال الآتي:

1. ضرورة الحصول على المعلومات اللازمة

تشكل ندرة المعلومات وسريتها عائقاً أمام أداء مجلس النواب، وفي المجال المالي تمتلك وزارة المالية المعلومات الضرورية لقوانين الموازنة، في الوقت الذي يتطلب أداء المجلس التوفر على المعلومات الضرورية حول الأنشطة المالية، ونتائج البرامج، وليس من السهل الحصول على هذا النوع من المعلومات، ومن شأن تمكين المجلس من الحصول على الوثائق ان يعزز وينشط قدرته الرقابية في مواجهة الحكومة، وإسعافه لإزالة الغموض والإبهام حول مختلف الجوانب المتعلقة بقوانين الموازنة⁽³⁾. وهذا ما يوجد في النظم المقارنة، ففي النظام الفرنسي يلاحظ أن البرلمان قطع فترات ليست بقصيرة بخصوص طبيعة حصوله على المعلومات، فخلال مرحلة إعداد قانون المالية تزيد المعلومات المنقولة إلى البرلمان، ويوجب القانون أن يتضمن تقرير التوجيهات (Rapport D'orientation) في الميزانية لائحة بالمهام والبرامج والمؤشرات المرتقبة للسنة التالية.

والجدير ذكره أن قانون المالية الجديد (LOLF) يحسن من المعلومات المرفوعة إلى البرلمان بشأن الوضع المالي، والخاص بالذمة المالية للدولة، وبذلك يشرك البرلمان مشاركة أوثق في عملية تنفيذ الميزانية من خلال إجراءات خاصة بالمعلومات أو بالأراء⁽⁴⁾.

(1) اللائحة الداخلية لمجلس النواب، 2006، مرجع سابق. الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 267.

(2) في مسار التجربة السياسية اليمنية، منذ قيام دولة الوحدة 1990م، لم يسبق أن استخدم مجلس النواب هذه التقنية بالرغم من التلويح بها أكثر من مرة، ومرد ذلك إلى التجاذبات التي تكمل فيما بعد بالتوافق، وتقارب مصالح مراكز النفوذ.

(3) تقرير أداء البرلمان اليمني خلال الفترة الانتقالية، مرجع سابق.

(4) قانون (LOLF)، مرجع سابق.

أما في اليمن فقد أخفق مجلس النواب في أكثر من مرة للتأثير على قرارات الموازنة وذلك بسبب حجب المعلومات عنه، فلم يعد قادراً على مراجعة الحسابات الختامية بشكل صحيح نتيجة قلة المعلومات وتكدس القوانين الختامية التي تقدم في مراحل متأخرة من طرف الحكومة.

2. تحفيز عنصر الشفافية

يشكل توفير المعلومات الانطلاقة الرئيسية للعمل ومعرفة الإمكانيات المتاحة، فبدون المعلومات لا يمكن أن يحدد اتجاه العمل، ولا يمكن أن تسير الأمور بين الجهازين التنفيذي والتشريعي على أحسن ما يرام، ومن هنا تلعب وسائل الاتصال دورها في عملية تدفق المعلومات⁽¹⁾ ولكي يمارس مجلس النواب دوراً ضاعطاً على الحكومة عليه أن يحفز عنصر الشفافية، والعمل على إتاحة المعلومات المتوفرة له من خلال إتاحة المجال لكل وسائل الإعلام بتغطية الجلسات والاجتماعات الخاصة بالموازنة، والسماح بنشر الأسئلة وإجابات الجانب الحكومي عليها ونشر التقارير المكتوبة.

ومما لا شك فيه إن من شأن إتاحة المزيد من الشفافية في إجراءات المجلس أن يحمل الحكومة أكثر ويجعلها عرضة للمحاسبة من قبل لمجلس فيعزز شرعيته، وبالتالي يجعل الحكومة أمام الرأي العام محل حرج، ويجب أيضاً محاسبة الحكومة على إخفاقها في عدم تسليم الحسابات الختامية في موعدها، ومحاسبة مجلس النواب على فشله في الضغط على الحكومة لعدم القيام بواجبها عندما لا تلتزم بعملية التسليم، كما يجب اللجوء إلى القضاء من أجل البت في القضايا المعنية، حيث أن العجز عن القيام بالمحاسبة على الإنفاق العام يُعد قضية فساد مالي⁽²⁾.

وفي هذا الصدد المطلوب هو التواصل الإيجابي للحكومة مع مجلس النواب، وانفتاحها أكثر وتجنيد معظم مصالحها الخارجية ومؤسساتها الإدارية للمساهمة الإيجابية في تقديم لمعلومات للمجلس، والتركيز على الجانب النوعي من المعلومات التي تقيد بشكل مباشر في دعم الرقابة المالية، بمعنى ضرورة توافر حسن النية في هذه العملية واستثمار تكنولوجيا المعلومات والاتصال وغيرها من وسائل الاتصال التي توفر السرعة والمرونة في الحصول على المعلومات وانسيابها بعيداً عن الإجراءات الإدارية التقليدية المعقدة.

(1) علي السلمي، السلوك الإنساني في لإدارة، مكتبة غريب، القاهرة، ط 1975م، ص 229. تهامة الجندي، الإعلام العربي، قلق الهوية وحوار الثقافات، نينوى للدراسات والنشر، دمشق، ط1، 2005، ص 189.

(2) تقرير أداء البرلمان اليمني خلال الفترة الانتقالية، مرجع سابق.

خاتمة

نختم حديثنا عن محددات الصلاحيات المالية لمجلس النواب اليمني وإمكانية الإصلاح، في كون الصلاحيات المالية تعد من أهم وأخطر المسائل المنوط بها للبرلمان، فتدخل هذا الأخير بالزيادة أو النقصان له عواقب وخيمة على ميزانية الدولة، لذا تم تأصيل قواعد وضوابط فاعلة من شأنها الحد من هذه الصلاحيات، وهذه المحددات حاضرة في مختلف العناصر المكونة لقوانين الميزانية، وهي تختلف من نظام قانوني إلى آخر. وقد تبين من خلال هذه الدراسة أن سلطة مجلس النواب المالية ضعيفة وتابعة في مضمونها لسلطة الحكومة، ومرد ذلك إلى المقترضات الدستورية والقانونية التي تمنح الحكومة امتيازات على حساب المجلس، فتهمين على قوانين الموازنة، وتظهر الحكومة وكأنها المشرع الأصلي في حين يظهر المجلس وكأنه المشرع الثانوي.

وبالإضافة إلى ضعف مجلس النواب في مجال التشريع المالي تتكسر محددات أخرى على منظومة الرقابة برمتها، وهذا يدل على تكريس ممنهج لإضعاف المجلس، وكأن المشرع اليمني تعمد هذا النهج تماشياً مع تجارب الدول الرائدة في تنظيم الشأن المالي.

وفي الوضع الراهن والمستقبل يعقد الأمل على المنظومة الرقابية التي تدعو إلى التفاوض في كونها الوظيفة التي يمكن أن تعوض تراجع المجلس في أداء وظيفته التشريعية، إذا دعمت بنصوص وآليات تجعل منها الوسيلة الأنجع في إعادة التوازن بين المجلس والحكومة، وعملية إصلاح الفعل الرقابي يجب أن تنطلق من قناعة راسخة بأن تفعيل دور مجلس النواب في الرقابة على المال العام تعد من الأهداف التي يجب الإيمان بها. وخرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات منها:

- يجب إعطاء مجلس النواب الوقت الكافي لمناقشة مقترحات مشاريع قوانين الموازنة وتعديلاتها وإثراء تلك المناقشات بالمعلومات الضرورية حتى يتخذ القرار المالي فيعلم أعضاء المجلس إلى أين تذهب الاعتمادات.
- لا يعقل أن تترك الحكومة بلا عقاب عندما تتأخر بتقديم الموازنة والحسابات الختامية خاصة عندما يكون الأمر متعمداً. لذا لا يستقيم النظر العقلاني إلا بصياغة نصوص قانونية ملزمة بتنفيذها الحكومة وتحقق الانسجام بين النص والممارسة.
- تدعيم وظيفة الرقابة على المال العام بآليات مؤهلة ، واعتماد طرق جديدة تركز على ضرورة توفير المعلومات، وبالتالي تنشيط وسائل الرقابة حولها، وإيجاد غرفة خاصة لغرلة المعلومات وتصنيفها.
- إعداد وتدريب كوادر تكون قادرة على رقابة تنفيذ الموازنة وبالتالي كشف ما في الحسابات الختامية، وفحصها والتدقيق فيها.
- إعادة هيكلة الموازنة العامة بما يحقق الشفافية والوضوح في التقديرات الخاصة بالموارد والنفقات.
- إجراء تعديلات في النصوص القانونية، بما يخلق نوع من الليونة وخاصة على المادتين (85، 88) من الدستور، ففي القانون المقارن نجد في بلجيكا أن أعضاء البرلمان يحق لهم اقتراح الزيادة في النفقات أو

تخفيض الإيرادات، وكذلك الشأن في اسبانيا، وفي اليابان تشترط القوانين أن تقدم الاقتراحات من طرف (50) عضواً في مجلس النواب أو على الأقل من طرف (30) عضواً في مجلس المستشارين.

- وضع دليل ارشادي يوضح صعوبات جهود الإصلاح، ولتطوير الأداء النيابي يجب الاستفادة من تجارب الآخرين، فالاحتكام لتجارب حية ورائدة في مجال تدبير الشأن المالي ضرورية لاستلهاام مكامن القوة والضعف.