

مجلة الحقوق

فصلية علمية محكمة - تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

تطور الاقتراح البرلماني بشأن زيادة النفقات العامة لمواجهة التحديات الاقتصادية - دراسة مقارنة .

الدكتور/ عذبي خميس كليب العازمي



جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

ISSN: 1029 - 6069

العدد ٣ - السنة ٤٧

ربيع الأول ١٤٤٥ هـ - سبتمبر ٢٠٢٣ م

تطور الاقتراح البرلماني بشأن زيادة النفقات العامة لمواجهة التحديات الاقتصادية – دراسة مقارنة

الدكتور/ عذبي خميس كليب العازمي*

ملخص:

تتكاتف الجهود الحكومية والبرلمانية عند مواجهة أزمة مالية أو اقتصادية معينة وفي الغالب يكون الاقتراح النيابي هو وسيلة البرلمان من أجل حث الحكومة على ضرورة زيادة الإنفاق العام لمواجهة الأزمة. يتصف الدور الحكومي في الكويت بتنوع وسائل المواجهة اعتماداً على الإيرادات العامة النفطية. بينما يكون محل الاقتراح البرلماني بزيادة النفقات العامة هو جلسة مناقشة مشروع الموازنة العامة في البرلمان. خلصت الدراسة إلى أن الاقتراحات البرلمانية ذات الطبيعة المالية ذات أثر سلبي عند المبالغة بزيادة النفقات العامة أو تخفيض الإيرادات العامة. ولا يجوز الاقتراح بالإنفاق على مكافحة كوفيد- ١٩ بفرض ضريبة لتغطية النفقات الصحية؛ لأن في ذلك تعارضاً مع المبدأ الدستوري "عدم تخصيص الإيرادات العامة". تميز المشرع الدستوري الفرنسي والمصري عن نظيره الكويتي في وضع "الحدود المقبولة للاقتراح البرلماني" مما يتيح لعضو البرلمان مشاركة الحكومة في مواجهة التحديات الاقتصادية. ويستطيع عضو مجلس الأمة الاسترشاد "بالبیان المالي التفسيري" لوضع الحدود المقبولة للاقتراح البرلماني". أوصت الدراسة بتعديل "القانون المالي الكويتي" بإضافة نص يضع "الحدود المقبولة" التي تسمح لعضو مجلس الأمة بالتأثير على تقديرات بنود مشروع الموازنة العامة. كما أوصت الدراسة باستحداث لجنة برلمانية مؤقتة تختص بدراسة "الاقتراح البرلماني بزيادة النفقات العامة لمواجهة أية تحديات اقتصادية، مع ضرورة أن يتزامن عرض البیان المالي التفسيري لوزير المالية على مجلس الأمة مع مشروع قانون الميزانية.

الكلمات المفتاحية: التحديات الاقتصادية- الاقتراح البرلماني - الإنفاق العام.

المقدمة

ترسخ الدساتير المقارنة^(١) والقوانين المالية فكرة قيام الحكومات بإعداد مشروعات القوانين ذات الطبيعة المالية وأهمها مشروع قانون الموازنة العامة، فهي

* أستاذ مساعد-أكاديمية سعد العبد الله للعلوم الأمنية- قسم المقررات القانونية - دولة الكويت.
(١) على سبيل المثال تؤكد المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي ١٩٨٥ بتعديلات ٢٠٠٨، والمادة ١٢٤ من الدستور المصري ٢٠٠٤ بتعديلات ٢٠٠٩، والمادة ١٤٠ من الدستور الكويتي ١٩٦٢ على أن تحضير مشروع قانون الموازنة (الميزانية) العامة هو حق للحكومة دون البرلمان.

الأقدر على إعدادها لما تتمتع به من جهاز تنفيذي قادر على قراءة المؤشرات المالية والاقتصادية والتنبؤ بخطط التنمية لتفعيل دور الدولة في التدخل في الجانب الاقتصادي والمالي.

وعلى الرغم من ذلك يظل حق أعضاء البرلمان في ممارسة دورهم التشريعي في المجال المالي بتقديم اقتراحات تتعلق بالتقديرات المالية، ونقصد بها في مجال بحثنا، تقديرات الإيرادات والنفقات العامة الواردة في المشروع بقانون الموازنة^(٢) عندما تتقدم الحكومة بعرضه على البرلمان للحصول على موافقته بإجازة المشروع وإقراره ومنح الإنز للحوكمة بتنفيذ التقديرات المالية خلال فترة زمنية هي في الغالب سنة.

كما يحق لعضو البرلمان ممارسة دوره الرقابي في المجال المالي خلال تنفيذ الموازنة بتفعيل الأدوات الدستورية والقانونية للرقابة من مناقشات عامة وطلبات إحاطة وأسئلة واستجابات وتشكيل لجان تحقيق خلال متابعته للحكومة عند تنفيذ التقديرات المالية.

وفي أوقات الأزمات المالية مثل الأزمة المالية العالمية ٢٠٠٨ والأزمات غير المالية التي ينجم عنها تحديات اقتصادية مثل جائحة كوفيد-١٩ منذ عام ٢٠٢٠، يسعى عضو البرلمان إلى مشاركة الحكومة في تفادي تداعيات تلك الأزمات من خلال تقديم اقتراحات بشأن التقديرات المالية تحقيقاً للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال المالي.

إشكالية البحث:

على الرغم من الدور المؤثر لمجلس الأمة الكويتي بالنسبة لتشريع القوانين وبسط الرقابة على أعمال الحكومة منذ الفصل التشريعي الأول من عمر المجلس في بداية ستينات القرن الماضي، إلا أن قدم ورسوخ هذا الدور يبدو ضئيلاً بالنسبة لحجم اقتراحات أعضاء مجلس الأمة للقوانين ذات الطبيعة المالية، وعدم وجود نص يتيح لهم إبداء اقتراحات بشأن التقديرات المالية، على النقيض من بعض النظم المقارنة التي رسخت هذا الحق في حدود مقبولة تحقق التوازن في التقديرات المالية وضبط الإنفاق العام.

وإذا كانت الحكومة ترى أولويتها في مشروعات القوانين ذات الطبيعة المالية لما

(٢) ينوه الباحث إلى أن أغلب النظم المقارنة تستخدم مصطلح (الموازنة) كمرادف لمصطلح (le budget de l'état) في الدستور الفرنسي، بينما استخدم الدستور الكويتي مصطلح (الميزانية).

تمتلكه من جهاز تنفيذي ضخم وخبرات وكفاءات في المجال المالي ودراية بمسائل المالية العامة، فإن مواجهة الأزمات المالية غير المتوقعة في أي دولة تتطلب تغيير نمطي في دور عضو البرلمان في المجال المالي ليس من أجل كسب أصوات الناخبين، وإنما لتفعيل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لمواجهة الأزمة.

وفي واقع الأمر قد يتخلى عضو البرلمان طواعية عن حقه في الاقتراح البرلماني بشأن التقديرات المالية، وقد لا يحظى الاقتراح بقبول من الحكومة، بل وتتفاقم المشكلة عندما لا يكون لدى عضو البرلمان سند دستوري أو قانوني لتقديم اقتراح بشأن التقديرات المالية، الأمر الذي يطرح التساؤل عن مدى حق البرلمان في تلك الاقتراحات؟ وما نطاق الحدود المقبولة لها؟ وهل يحق لعضو مجلس الأمة الكويتي باقتراح زيادة النفقات الصحية لمواجهة أزمة اقتصادية كانخفاض أسعار النفط مثلاً، أو الحد من التداعيات الاقتصادية لوباء كوفيد - ١٩؟ لعل تلك التساؤلات تقتضي الإجابة عنها من خلال فكرة الاقتراح البرلماني بشأن التقديرات المالية.

الهدف من البحث:

يحاول البحث الوصول إلى نتائج تتعلق بضرورة تطور دور عضو مجلس الأمة الكويتي واللجان المالية البرلمانية مثل "لجنة الميزانيات والحسابات الختامية" و"لجنة الشؤون المالية والاقتصادية" في التعاون مع الحكومة عن طريق الاقتراح البرلماني بشأن التقديرات المالية.

كما يهدف البحث إلى إجراء تعديل تشريعي على القانون المالي الكويتي^(٣) بما يتيح الفرص بنص تشريعي للاقتراحات البرلمانية بشأن التقديرات المالية عند مناقشة مشروع القانون المقدم من الحكومة بتقديرات الإيرادات والنفقات العامة، على غرار النظم المقارنة، التي أتاحت هذا الحق لعضو المجلس النيابي وفق ضوابط محددة، حتى وإن تخلى العضو عن ممارسته طواعية.

ولما كان الاقتراح البرلماني بشأن التقديرات المالية يجب أن يخضع لضوابط

(٣) القانون المالي لا يعني بالضرورة قانون الموازنة، وإنما في الغالب هو القانون المنظم من الناحية الفنية للتقديرات المالية، فالقانون المالي في فرنسا هو قانون الأساسي لقوانين الميزانية الصادر عام ٢٠٠١ (la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)، (du 1er août 2001) والقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة) في مصر، والمرسوم الكويتي بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الموازنات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي.

وشروط تسمح بتوازن التقديرات وضبط الإنفاق العام، فإن البحث يهدف أيضا إلى الاستفادة من المبادئ ذات القيمة الدستورية التي أرساها المجلس الدستوري الفرنسي عند نظر الاقتراحات البرلمانية ذات الطابع المالي والاقتصادي تطبيقاً للأحكام المالية الواردة في دستور الجمهورية الخامسة ١٩٥٨ بتعديلات ٢٠٠٨.

خطة البحث:

المبحث الأول: الحدود المقبولة للاقتراح البرلماني من الوجهة النظرية

المطلب الأول: الاقتراح كجزء أساسي في عملية التشريع.

المطلب الثاني: الاقتراح البرلماني والاقتراح الحكومي.

المطلب الثالث: فكرة الحدود المقبولة بالنسبة لاقتراح قانون الميزانية السنوي.

المبحث الثاني: نطاق الحدود المقبولة للاقتراح البرلماني وواقعها العملي

المطلب الأول: النص على الحدود المقبولة في الوثيقة الدستورية (موقف المشرع الفرنسي والمصري).

المطلب الثاني: السكوت عن فكرة الحدود المقبولة في الوثيقة الدستورية (موقف المشرع الكويتي).

المطلب الثالث: واقع الحدود المقبولة وعلاقتها بالترخيص البرلماني والبيان المالي التفسيري في الكويت.

المبحث الأول

الحدود المقبولة للاقتراح البرلماني من الوجهة النظرية

يحظى حق الاقتراح بأهمية بالغة بالنسبة للعملية التشريعية بصفة عامة، وبالنسبة للقوانين ذات الطبيعة المالية ومن بينها قانون الميزانية العامة السنوي على وجه الخصوص. وسواء انعقد الاختصاص بهذا الحق للسلطة التشريعية منفردة (الاقتراح البرلماني) أو للسلطة التنفيذية (الاقتراح الحكومي) أو كحق مشترك للسلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار التعاون المرسوم دستورياً، والعلاقة المتبادلة بين السلطتين، إلى جانب فصل مرّن، حتى لا تطغى سلطة على سلطة أخرى^(٤) في ظل مبدأ دستوري هام وهو "الفصل بين السلطات"^(٥) مصحوباً بقدر من التعاون.

ولما كان الاقتراح حقاً أساسياً في عملية التشريع، فهو ثمرة عمليات مجتمعة ومتمكاملة، يقصد به عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع من أجل استيفاء الإجراءات التي رسمتها الدساتير لصدور القانون العادي^(٦)، فإن التساؤل يثار عن مدى حق عضو مجلس الأمة الكويتي في التقدم باقتراح بشأن التقديرات المالية الواردة في مشروع الميزانية العامة متضمناً زيادة النفقة لمواجهة تحديات اقتصادية معينة؟ كأن يتضمن الاقتراح على سبيل المثال زيادة الإنفاق على الخدمات الصحية لمواجهة آثار مكافحة كوفيد - ١٩ الاقتصادية؟

للإجابة عن ذلك يجب بداية الوقوف على أهمية الاقتراح في العملية التشريعية، والفرقة في مرحلة اقتراح القوانين بين نوعين من الاقتراحات: الاقتراح بقانون، والمشروع بقانون، ليتسنى توضيح فكرة الحدود المقبولة للاقتراح البرلماني في خصوص الميزانية العامة، ومدى أولوية الاقتراح الحكومي في هذا الصدد، وذلك في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: الاقتراح كجزء أساسي في عملية التشريع

المطلب الثاني: الاقتراح البرلماني والاقتراح الحكومي

المطلب الثالث: فكرة الحدود المقبولة بالنسبة لاقتراح قانون الميزانية السنوي

(٤) د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، القاهرة، دار النهضة العربية، دون تاريخ نشر، ص ١٣.

(٥) المادة ٥٠ من الدستور الكويتي.

(٦) د. رائد خلف هاشم، ود. عثمان الغيلان، التشريع بين الصناعة والصياغة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٢٠، ص ٤٥.

المطلب الأول

الاقتراح كجزء أساسي في عملية التشريع

يعد اقتراح القانون المرحلة الأولى في العملية التشريعية، باعتبار أنه التصور المبدئي لما سوف يصبح قانوناً، سواء تضمنت تلك المرحلة اقتراح نص جديد أو تعديل لنص قائم، بحيث يكون الغرض من الاقتراح هو تحويله إلى قانون عادي يحظى بمصادقة من البرلمان بعد مناقشة، ومن ثم تكون مرحلة الاقتراح هي أصل القانون وبدايته وعلى درجة كبيرة من الأهمية^(٧).

وإذا كان الأصل في النظم النيابية البرلمانية^(٨) وقريبة الشبه بها^(٩) إن سن القوانين عمل تشريعي تختص به الهيئة التشريعية التي تمثل الشعب طبقاً للأوضاع المقررة في الدستور، فتتولى هذه الهيئة بنفسها وظيفة التشريع^(١٠)، ولذلك وصفت بأنها سلطة تشريعية^(١١)، فإن الدساتير التي اعترفت بالفصل المرن بين السلطات، وبالتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أقرت حق الاقتراح المشترك بين الحكومة والبرلمان.

وعلى هذا النحو، فإن على السلطة التنفيذية استخدام حقوقها المتعلقة بالتشريع كإقتراح القوانين أو الاعتراض عليها أو التأخر في إصدارها، أو سحب مشروع قانون كانت قد تقدمت به، أو إهمالها في استصدار قانون يتضمن الموافقة على قانون معين، أو رفض أحد الوزراء طلب اعتمادات مالية من البرلمان ... الخ.^(١٢)

(٧) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤، ص ٧٤٣.

(٨) تعد إنجلترا مهد النظام النيابي البرلماني وموطنه الأول، ومن خصائص هذا النظام ثنائية الجهاز التنفيذي الذي يتكون من رئيس الدولة غير المسؤول سياسياً أمام البرلمان إلى جانب الحكومة الطرف الآخر في الجهاز التنفيذي وهي في الغالب حكومة شعبية مختارة من أعضاء البرلمان، كما يختص هذا النظام بركن البرلمان المنتخب، إلى جانب التعاون والتوازن بين الحكومة والبرلمان، فضلاً عن المسؤولية السياسية للحكومة.

(٩) النظم النيابية قريبة الشبه من النظم البرلمانية هي التي تخلط بين مظاهر النظام البرلماني إلى جانب بعض مظاهر النظام الرئاسي كما في الكويت وفرنسا ومصر.

(١٠) المحكمة الدستورية العليا، قضية رقم ٩ لسنة ٤ قضائية "دستورية"، بالجلسة العلنية المنعقدة ٥ من إبريل سنة ١٩٩٢.

(١١) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٣٩١.

(١٢) ويدرج القضاء الدستوري هذا الحق بالنسبة للسلطة التنفيذية كتعبير عن أعمال السيادة أي الأعمال التي تتصل بسيادة الدولة الداخلية والخارجية ولا تقبل بطبيعتها أن تكون محلاً

ترتيباً على ذلك، غدت أهمية الاقتراح في عملية التشريع، سواء اقترحته السلطة التشريعية، أو بدأ في صورة مشروع قانون من جانب السلطة التنفيذية، ففي صورتين لا وجود قانوني له، إلا بعد عرضه على البرلمان، لفحصه، ومناقشته، وله الحق في التصويت على قبوله، أو تعديله، بل وفي رفض الاقتراح.

ويراعى عند نظر القوانين التي يقترحها أعضاء البرلمان بعض القيود الإجرائية، قد لا تنقيد بها الحكومة عند وضع مشروعات القوانين التي يقترحها رئيس الدولة، ذلك أنه يفترض في المشروع بقانون أنه لم يقدم من الحكومة إلى البرلمان إلا بعد بحث ودراسة مستفيضة^(١٣).

المطلب الثاني

الاقتراح البرلماني والاقتراح الحكومي

إن أغلب الدساتير المقارنة تؤكد على قيام البرلمان بالوظيفة التشريعية بممارسة حق اقتراح القوانين، ومناقشتها، والموافقة عليها، إلى جانب وظيفته الرقابية على مختلف أوجه النشاط الحكومي^(١٤).

وهذا النهج لم تصغه الدساتير الحديثة كال دستور الفرنسي والكويتي وغيرها، بل ورد النص عليه في المدونات القديمة التي رسخت حقوقاً دستورية للبرلمان، فعلى سبيل المثال رسخت وثيقة "الميثاق الأعظم" (Magna Charta) الصادرة عام

= لدعوى قضائية ومن ثم تخرج عن ولاية القضاء، وتقوم نظرية أعمال السيادة على أن السلطة التنفيذية تتولى وظيفتين: إحداهما بوصفها سلطة حكم، والأخرى بوصفها سلطة إدارة، وتعتبر الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم من قبيل أعمال السيادة، والأعمال التي تقوم بها بوصفها سلطة إدارة أعمالاً إدارية، راجع: المحكمة الدستورية العليا، قضية رقم ٥ لسنة ٥ قضائية عليا "دستورية"، جلسة ١٩٧٦/٧/٣، منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٣١، بتاريخ ١٩٧٦/٧/٢٩، وكذلك بالموقع الإلكتروني الرسمي للمحكمة الدستورية العليا: (آخر زيارة ١٣ ديسمبر ٢٠٢١).

(١٣) د. محمد عباس محسن، "اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية: مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي"، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد ١١، يناير ٢٠١٤، ص ٧١.

(١٤) راجع: د. عادل الطبطبائي جدول أعمال البرلمان: دراسة مقارنة، مجلة الحقوق (تصدر عن جامعة الكويت)، السنة (١٠)، العدد (٣)، سبتمبر ١٩٨٦، ص ١٤.

WWW.BL.UK/MAGNA-CARTA/ARTICLES/MAGNA-CARTA-ENGLISH

(آخر زيارة ١٣ ديسمبر ٢٠٢١).

١٢١٥، وتعد من المدونات الدستورية في إنجلترا، في بلاد افتقرت إلى الدساتير المكتوبة واعتمدت على القواعد الدستورية العرفية^(١٥)، رسخت تقاليد رقابة ممثلي الشعب على النفقات العامة، وفصل مالية الدولة عن مالية الحكم^(١٦)

وإذا كانت الدساتير الحديثة في مختلف الأنظمة السياسية قد منحت البرلمان وظيفة التشريع بصفة أساسية باعتباره الممثل للإرادة الشعبية، فإن الاختصاص التشريعي كأهم وظيفة للبرلمان على الإطلاق لم يمنع السلطة التنفيذية من اقتراح القوانين أيضاً.

وعلى هذا النحو يجب التفرقة في مرحلة اقتراح القوانين بين نوعين من الاقتراحات: الاقتراح بقانون من عضو البرلمان، والمشروع بقانون من جانب الحكومة:

إن (الاقتراح بقانون) في الكويت حق يقرره الدستور لرئيس الدولة سمو أمير البلاد بموجب المادة ٦٥ من الدستور، كما أقرت هذا الحق لعضو مجلس الأمة المادة ١٠٩ من الدستور، وأوضحت بيانه وتفصيله المادة ٩٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة التي قررت أن لكل عضو حق اقتراح القوانين، على أن يكون الاقتراح محدداً ومصحوباً ببيان أسبابه وموقعاً من خمسة أعضاء، من بينهم مقدم الاقتراح كحد أقصى^(١٧).

والاقتراح الحكومي أو المشروع بقانون هو اقتراح يحق تقديمه بقانون من قبل مجلس الأمة الكويتي ومن قبل الحكومة أيضاً حيث يعرض رئيس مجلس الأمة على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو التي اقترحها الأعضاء ونظرتها لجنة الشؤون التشريعية والقانونية، وفقاً للمادة ٩٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة للنظر في إحالتها إلى اللجان المتخصصة، ما لم تطلب الحكومة نظر المشروع على وجه الاستعجال أو ير الرئيس أو اللجنة المذكورة أن له صفة الاستعجال مع بيان أسباب ذلك في جميع الأحوال فيحيله إلى اللجنة المتخصصة مباشرة ويخطر المجلس بذلك أو في أول جلسة تالية مع توزيع المشروع على الأعضاء برفقة جدول الأعمال،

(١٥) انظر في علاقة ماجنا كارتا بمبادئ القانون الروماني في:

HELMHOLZ, H, Magna Carta, and the Ius Commune. University Of Chicago Law Review; Vol: 99. Issue: 2, Spring 2014, P297,.

وفي خصوص القواعد الدستورية العرفية غير المكتوبة:

- D.C.M.Yardley, Introduction To British Constitutional Law, London, Oxford 2018, P 142.

(١٦) راجع:

Aitland fisher, the Constitutional History of England: - A course of lectures

delivered (Cambridge: University Press. 1908.... (آخر زيارة ١٣ ديسمبر ٢٠٢١).

(١٧) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، طبعة ٢٠٠٩، ص ٧٥٤.

ويجب في جميع الأحوال التنويه في قرار الإحالة إلى المجلس وإلى اللجان بصفة الاستعجال^(١٨).

ويحال الاقتراح الذي يتقدم به عضو مجلس الأمة، بعد تقديمه إلى اللجنة التشريعية والقانونية لدراسة فكرته وإعادة صياغته، وبعدها يعرض على المجلس للنظر في إحالته إلى اللجنة المختصة، وإذا تم رفض الاقتراح بقانون لا يمكن إعادة عرضه في دور انعقاد آخر، بل أن اقتراح عضو مجلس الأمة ينتهي بانتهاء الفصل التشريعي للمجلس، بينما الاقتراح المقدم من الحكومة يعرض مباشرة على مجلس الأمة للنظر بإحالته على اللجنة المختصة، وهذا المقترح قد تم إعداده بصيغة قانونية سليمة، كما أن فكرته تتم دراستها من قبل أجهزة قانونية متخصصة، وهذا المقترح الحكومي إذا تم رفضه من قبل مجلس الأمة يمكن تقديمه في دور انعقاد آخر للمجلس مع الوضع في الاعتبار التعديلات التي اقترحها المجلس على المشروع بقانون، كما أن المشروع يظل على جدول أعمال المجلس حتى مع انتهاء الفصل التشريعي^(١٩).

المطلب الثالث

فكرة الحدود المقبولة بالنسبة لاقتراح قانون الميزانية السنوي

يقصد بالحدود المقبولة في مجال اقتراح القوانين ذات الطبيعة المالية - ومن بينها قانون الميزانية السنوي، والقانون الذي ينشئ أو يعدل أو يلغي ضريبة، وغير ذلك من القوانين التي لها محل مالي مباشر على النفقات والإيرادات العامة^(٢٠) - تلك الضوابط والشروط التي تتضمن توازن الإيرادات والنفقات وضبط الإنفاق العام حتى يحظى الاقتراح البرلماني بشأن التقديرات بقول لدى الحكومة.

وأساس هذه الفكرة هو نص المادتين ٤٠، ٤١ من الدستور الفرنسي التي منحت للحكومة أن تدفع أثناء مناقشات القوانين ذات الطبيعة المالية وخاصة قانون الميزانية السنوي، بعدم قبول اقتراحات أعضاء البرلمان المتصلة بتعديل الاقتراح بقانون سواء صدر التعديل من اللجنة المالية بالجمعية الوطنية أو من نظيرتها بمجلس الشيوخ أو من خلال لجنة مالية مشتركة من المجلسين.

(١٨) المادة (٩٨) من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي

(١٩) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، طبعة ٢٠٠٩، ص ٧٥٥.

(٢٠) C.C, DECISION n° 93?330 dc du 29 décembre 1993, journal officiel du 31 décembre 1993, p. 18728.

(loi portant réforme de l'élection des sénateurs).

وتأسيساً على ذلك فإن الحدود المقبولة هي التي تتفق والتقديرات المالية للحكومة التي تحافظ على توازن الميزانية وضبط الإنفاق العام، ومن ثم ينبغي أن يتقيد عضو البرلمان بعدم مخالفتها عند تقديم الاقتراح البرلماني للتقديرات المالية، فالأقتراح الذي لا يتقيد بالشروط الواردة بالقانون الأساسي لقوانين الموازنة الفرنسية^(٢١)، أو يتضمن التزاماً مالياً يقع على عاتق الحكومة، أو من شأنه توجيه أوامر بتقيد بتنفيذها^(٢٢)، يخرج عن الحدود المقبولة (المادة ٣٤-١).

ومن المستبعد تطبيق الحدود المقبولة للأقتراح البرلماني بشأن التقديرات المالية في الكويت؛ لأن مثل ذلك الاقتراح ليس له سند أو ضوابط قانونية، فالدستور الكويتي منح الحق للحكومة منفردة بتحضير مشروع الميزانية بالمادة ١٤٠ من الدستور وفق الضوابط المقررة بالقانون المالي أي المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٨٧، ولم ينص على حق عضو مجلس الأمة باقتراح تعديل التقديرات الواردة في مشروع القانون، كما سكت الدستور عن فكرة التوازن كأحد ضوابط الحدود المقبولة للأقتراح^(٢٣).

مع الوضع في الاعتبار بعض الاختلافات الجوهرية بين النظامين الفرنسي والكويتي في هذا الخصوص:

١ - إن مصطلح مشروعات القوانين هي التي يقدمها الوزير الأول في فرنسا، بينما اقتراحات القوانين تلك التي تخرج من أعضاء مجلسي البرلمان الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ^(٢٤).

٢ - إن البرلمان الكويتي يتكون من غرفة واحدة هي مجلس الأمة، فهو الذي يدرس مشروع الميزانية الذي تقدمه الحكومة ويناقشه في حضور وزير المالية، بينما يتكون البرلمان الفرنسي من غرفتين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، ومن ثم فضلت المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي أن "تحال مشروعات القوانين أولاً إلى الجمعية الوطنية..."، مع الوضع في الاعتبار أن تحضير المشروع هو عمل حكومي بحت، فالمادة ١٤٠ من الدستور الكويتي استبعدت صدور الميزانية

(٢١) المادة ٤٧-١ من القانون الأساسي لقوانين الميزانية الفرنسي ٢٠٠١.

(٢٢) المادة ٣٤-١ من الدستور الفرنسي.

(٢٣) انظر على سبيل المثال نص المادة ١/٧٧ من الدستور المغربي ٢٠١١ على أن: "يسهر البرلمان والحكومة على المحافظة على توازن مالية الدولة".

(٢٤) GICQUEL, JEAN et GICQUEL, ERIC, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris: Montchrestien, coll. Domat Droit Public, 25 éd., 2017. P432.

الكويتية عن طريق الاقتراح البرلماني، كما أن المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي أيضاً استبعدت صدور قانون الميزانية الفرنسية السنوي باقتراح من البرلمان، ذلك أن الوزير الأول يتمتع بحق اقتراح قانون الميزانية وليس الجمعية الوطنية^(٢٥).

٣ - إن مشروع الميزانية العامة في الكويت يتم إعداده وتحضيره من الحكومة، ويعرض مباشرة على مجلس الأمة وفق النطاق الزمني المحددة بالمادة ١٤٠، بحيث تقدمه الحكومة إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لفحص المشروع وإقراره، بينما يراقب المجلس الدستوري الفرنسي مشروع الميزانية الذي تعده الحكومة رقابة سابقة، حيث تعرض مشروعات القوانين المقترحة من الوزير الأول على مجلس الوزراء بعد إقرارها من المجلس الدستوري الذي يقوم بفحص مدى مشروعية النصوص المقترحة.

صفوة القول إن الاقتراح البرلماني بشأن التقديرات المالية بزيادة النفقات العامة الصحية لمواجهة تداعيات كوفيد - ١٩ كتحديات اقتصادية قائمة أو متوقعة في دولة الكويت، محله المناقشات العامة لمشروع الميزانية قبل أن يمنح البرلمان الحكومة الإقرار بتنفيذ المشروع على الوجه الذي صوت عليه البرلمان، ومن ثم فإن هذا الاقتراح مضمونه تعديل في البنود التي سبق وأعدتها الحكومة، الأمر الذي يطرح التساؤل عن نطاق تلك الحدود؟ هذا ما نعرفه من خلال المبحث التالي.

(٢٥) تنص المادة ٣٩ على أن اقتراح القوانين من اختصاصات الوزير الأول والبرلمان: Art. (39): L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres du Parlement...'.^١

المبحث الثاني

نطاق الحدود المقبولة للاقتراح البرلماني وواقعها العملي

لاحظنا من الجزء السالف بيانه أن وزير المالية - في الكويت وفرنسا- هو الذي يعد مشروع الميزانية السنوية وليس مجلس الأمة أو الجمعية الوطنية الفرنسية، والذي يحدث في الواقع العملي أن يقتصر دور مجلس الأمة والجمعية الوطنية الفرنسية على تلقي ما جاء بالمشروع ليتناول بالمناقشة.

مع الوضع في الاعتبار أن مناقشة المشروع الفرنسي يكون في الجمعية الوطنية أولاً ثم في مجلس الشيوخ، وإذا ما حاول أي من المجلسين إجراء تعديلات أثناء المناقشة، فإن المادة (٤٠)^(٢٦) من الدستور الفرنسي أعطت للحكومة أن تدفع برفض التعديل لأنه تخطى الحدود المقبولة.

فما نطاق الحدود المقبولة التي تسمح للحكومة بقبول الاقتراح البرلماني الذي محله التأثير على تقديرات أرقام الإيرادات والنفقات العامة الواردة في مشروع القانون؟ لتبسيط نطاق الحدود المقبولة نبحث في الدساتير المقارنة التي أقرت بتلك الحدود في علاقة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في شئون الميزانية العامة؛ لنقف على اتجاهات الدساتير المقارنة بالنسبة لنطاق الحدود المقبولة وواقع تطبيقها من خلال الإذن البرلماني بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات أثناء مناقشة مشروع الميزانية العامة المقدم من الحكومة، وذلك في ثلاثة مطالب على النحو التالي: المطلب الأول: النص على الحدود المقبولة في الوثيقة الدستورية (موقف المشرع الفرنسي والمصري).

المطلب الثاني: السكوت عن فكرة الحدود المقبولة في الوثيقة الدستورية (موقف المشرع الكويتي) أو التخلي عنها (مجلس العموم البريطاني). المطلب الثالث: واقع الحدود المقبولة وعلاقتها بالترخيص البرلماني والبيان المالي التفسيري في الكويت.

Art. (40): "Les propositions et amendements formulés par les membres du (٢٦) 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".

المطلب الأول النص على الحدود المقبولة في الوثيقة الدستورية (موقف المشرع الفرنسي والمصري)

على الرغم من أن الدستور الكويتي قد سمح للسلطتين التشريعية والتنفيذية بحق اقتراح القوانين بالنص في المادة ١٠٩ من الدستور على أن: "العضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين، وكل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه مجلس الأمة لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته"، وفي المادة ٦٥ منه نص على حق سمو أمير البلاد في العملية التشريعية، إلا أن المشرع الدستوري الكويتي لم يقر بفكرة الحدود المقبولة للاقتراح البرلماني بالنسبة للقوانين ذات الطبيعة المالية.

وعلى النقيض من ذلك اهتمت بعض الدساتير المقارنة برسم الحدود المقبولة في الوثيقة الدستورية، وهو ما نلاحظه في موقف المشرع الدستوري المصري والفرنسي، مع وجود أوجه للاختلاف في تفسير مفهوم الحدود المقبولة للاقتراح البرلماني، ونشرح ذلك في فرعين:

الفرع الأول: موقف المشرع الفرنسي

نص المشرع الدستوري الفرنسي على الحدود المقبولة بالمادة ٤٠ من الدستور، مع مراعاة أن المشرع الفرنسي لم ينص على شرط التوازن بين الإيرادات والنفقات من خلال الاقتراح البرلماني، أو إتاحة الفرصة لعضو البرلمان مقدم الاقتراح بتدبير إيرادات لتغطية النفقات المقترحة، وإنما قيد الاقتراح البرلماني بشروط لقبوله وهي:

الشرط الأول: عدم ترتيب الاقتراح لتخفيض في الإيرادات العامة (كإلغاء ضريبة مثلاً)، أو إحداث عبء في النفقات العامة أو مضاعفته، ويسمى هذا الشرط بالأثر السلبي الذي قد يتيح للحكومة عدم قبول الاقتراح لأنه يتنافى مع قدرتها على تنفيذه.

الشرط الثاني مراعاة المبادئ^(٢٧) التي وضعها المجلس الدستوري الفرنسي بشأن الحدود المقبولة للاقتراح البرلماني.

(٢٧) مثل التزام الاقتراح بمبادئ المساواة أمام القانون ومبادئ وحدة الجمهورية الفرنسية، راجع:

حكم المجلس الدستوري الفرنسي عام ١٩٩٤:

- CC, DECISION n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, Journal officiel du 15 janvier 1994, p. 829.

الشرط الثالث: ألا يتجاوز الاقتراح حدود ما انتهت إليه اللجنة المشتركة من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في حال وقوع خلاف^(٢٨) بين المجلسين حول الحدود المقبولة.

ويرجح الفقه الفرنسي أن سبب وضع تلك الحدود المقبولة دستورياً هو البعد عن معالجة شروط تدخل عضو البرلمان في إطار فحص مشروع الميزانية الفرنسية عن تلك الإجراءات والشروط المطلوبة بالنسبة لمشروعات القوانين والتعديلات المقترحة في إطار الإجراء التشريعي العادي^(٢٩).

وأن المشرع الفرنسي سعى إلى ضبط الإنفاق العام في ضوء المادتين ٤٠، ٤٢ من الدستور عن طريق حظر أي تعديل من شأنه إلغاء الإنفاق أو خفضه فعلياً^(٣٠)، مما يوفر شكلاً من أشكال الحماية الدستورية للقوانين ذات الطابع المالي في مواجهة المبادرة البرلمانية^(٣١).

الفرع الثاني: موقف المشرع المصري

نص المشرع الدستوري المصري على الحدود المقبولة من خلال التطورات الدستورية والسياسية في مصر، فالدستور المصري لعام ١٩٧١ (الملغي) لم يتطرق لهذه المسألة في بادئ الأمر، ونتيجة لضغط مجلس الشعب آنذاك في الفصلين التشريعيين ٢٠٠٠/٢٠٠٥، ٢٠١٠/٢٠٠٥ أدخلت تعديلات دستورية في مارس ٢٠٠٧ ثم تكررت بالمادة ١٢٤ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ والمعدل في عام ٢٠١٩.

(٢٨) من أمثلة الخلاف بين مجلسي البرلمان الفرنسي بالنسبة للحدود المقبولة للاقتراح البرلماني ما حدث عام ٢٠٠٣ عند اقتراح مجلس الشيوخ زيادة مكافآت أعضائه ورفضت الجمعية الوطنية ذلك تأسيساً على أن هذه الزيادة تمثل عبئاً إضافياً على النفقات العامة، للتفاصيل راجع: حكم المجلس الدستوري الفرنسي في حسم هذا الخلاف

C.C, DECISION n° 2003?475 DC du 24 juillet 2003, Journal officiel Du 31 Juillet 2003, P. 13038.

(loi portant réforme de l'élection des sénateurs).

Pierr, Lamy, La Réforme Du Budget De L'état. La Loi Organique Relative Aux Lois De Finances, Paris, L.G.D.J. 2004, P. 301. (٢٩)

Villiers, ROQUES, Les irrecevabilités financières: en dehors de l'article 40 de la Constitution, Revue française de droit constitutionnel, (RFDC), 2012, p 442. (٣٠)

Louis, GAUD, La LOLF: une clarification des objectifs de l'action publique et une nouvelle relation entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, Paris, L.G.D.J., 2016, p 287. (٣١)

إن الحدود المقبولة للاقتراح البرلماني بزيادة نفقة هي حدود دستورية تتعلق ببند وأرقام الموازنة العامة المصرية التي قدمت للبرلمان من خلال مشروع قانون الحكومة، على أن يتقيد نطاق تلك الاقتراحات بثلاثة شروط:^(٣٢)

الشرط الأول: التزام الاقتراح البرلماني بالتوازن بين الإيرادات والنفقات حتى وإن تضمن الاقتراح إجراء تعديل أي قانون قائم بالقدر اللازم لإعادة هذا التوازن.

الشرط الثاني: ألا يمس الاقتراح الالتزامات المحددة على الدولة (مثل: النفقة الاجتماعية- معاشات التقاعد- النصوص التي تبيح مساهمة الدولة مالياً نتيجة إبرام اتفاقيات تعاون).

الشرط الثالث: أن يتضمن الاقتراح تدبير مصادر للإيرادات بما يحقق إعادة التوازن بينها وبين النفقات.

والواقع أن تطبيق الشرط الثالث أمر يصعب على عضو المجلس النيابي؛ لأنه يتطلب توافر خبرات ومؤهلات مالية واقتصادية قلما نجدها في عضو البرلمان أو لجانته المالية، بقدر ما تتوافر لدى الحكومة التي يقع على عاتقها الحفاظ على التوازن الاقتصادي من خلال الخطط قصيرة وطويلة الأجل تأخذ من حيث نطاقها الزمني أكثر من سنة مالية واحدة^(٣٣).

وباستقراء الشروط الثلاثة آنفة الذكر، يتبين أن مبدأ توازن الموازنة العامة المصرية هو غاية المشرع الدستوري التي ينشدها حتى لا يكون الاقتراح البرلماني بزيادة أو تخفيض في التقديرات حجرة عثرة في طريق التصويت على مشروع الموازنة التي لا تكون نافذة قبل الموافقة عليها^(٣٤)، مع الوضع في الاعتبار أن حالة

(٣٢) كانت المادة ١١٥ من الدستور المصري ١٩٧١ المعدلة في مارس ٢٠٠٧ تنص على أن: "يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بموافقة عليها. ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً. ويجوز لمجلس الشعب أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة، وإذا ترتب على التعديل زيادة في النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات بما يحقق إعادة التوازن بينها وبين النفقات. وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في أي قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن، وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بالموازنة القديمة لمدة ستين يوماً، يكون لرئيس الجمهورية بعدها أن يصدر الموازنة الجديدة".

(٣٣)

(٣٤) المادة ١٢٤ من الدستور المصري المعدل في ٢٠١٩.

رفض مشروع الموازنة من قبل أعضاء مجلس النواب، هو أمر لم يعالجه المشرع الدستوري المصري كعض النظم المقارنة^(٣٥).

صفوة القول إن عضو المجلس النيابي في حال رغب في اقتراح تعديل بزيادة أو تخفيض للتقديرات يتوجب عليه مراعاة شروط الحدود الدستورية المقبولة، كما في كل من فرنسا ومصر حتى يؤدي الاقتراح إلى إخلال بالتوازن المنشود.

وبتطبيق الحدود الدستورية لقبول الاقتراح البرلماني بزيادة الإنفاق الصحي لمواجهة آثار كوفيد- ١٩ نجدها تتفق مع المبادئ الدستورية للموازنة وأهمها مبدأ عدم تخصيص الإيرادات^(٣٦) فلا يستطيع نائب البرلمان، من أجل تدبير الإنفاق الصحي أن يقترح تدبير الإيرادات اللازمة لهذا الغرض من الضرائب على التبغ مثلاً؛ لأن في ذلك تعارضاً مع مبدأ دستوري.

المطلب الثاني

السكوت عن فكرة الحدود المقبولة في الوثيقة الدستورية (موقف المشرع الكويتي) أو التخلي عنها (مجلس العموم البريطاني)

تضع الدساتير المقارنة بعض المبادئ التي تقيد بها السلطتين التشريعية

(٣٥) على سبيل المثال قرر المشرع الدستوري الكويتي بالمادة ١٤٥ في حال لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية فإنه يعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره.

(٣٦) في شأن مبدأ عدم تخصيص الإيرادات إلا بقانون في النظام الكويتي راجع المادة ١٤١ من الدستور وعلى وجه الخصوص عدالة ومصادقية الموازنة العامة في:

- د. إبراهيم محمد الحمود، المالية العامة للدولة: دراسة تحليلية في فقه المالية العامة والقوانين المالية مع الإشارة لمالية دولة الكويت، ٢٠١٢، ص ٣١٢. (وعدم تخصيص إيراد معين لنفقة معينة كأن تخصص غرامات المرور مثلاً لصيانة سيارات وزارة الداخلية أو تخصص رسوم القضايا لمرتبات القضاة).

- وفي القانون الفرنسي راجع هذا المبدأ بالمادة ٦ من قانون الأساسي لقوانين الميزانية الفرنسي الصادر عام ٢٠٠١ والمعدل في عام ٢٠٠٩ بنصها:

- ART. 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001.: "le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses". Par conséquent, le budget: décrit l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat; prévoit qu'il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les dépenses et les recettes; prévoit que l'ensemble des recettes assure l'exécution de l'ensemble des dépenses.

والتنفيذية فيما يتعلق بالمسائل المالية العامة من إعداد وإقرار وتنفيذ الميزانية العامة، وهي بمثابة قواعد يرد النص عليها، في الأعم الأغلب، في الوثيقة الدستورية والقوانين الأساسية (العضوية – Organique)^(٣٧).

ويلتزم بتلك المبادئ كل من الحكومة والبرلمان فيما يتصل بدور كل منهما بالنسبة للإيرادات والنفقات العامة مثل: مبدأ سنوية الميزانية، حيث تبدأ السنة المالية في النظام المالي الكويتي من بداية شهر إبريل وتنتهي في آخر يوم في شهر مارس من السنة التالية^(٣٨) ومبدأ وحدة الميزانية^(٣٩) الذي عبرت عنه المادة ١٤٠ من الدستور الكويتي بضرورة اشتغال قانون الميزانية السنوي على كافة إيرادات الدولة ونفقاتها دون استثناء، ومبدأ عمومية الميزانية وشمولها، بحيث يثبت في مشروع قانون الميزانية جميع النفقات والواردات، بدون إغفال أي جزء منها، مما ينبني على هذا المبدأ عدم تخصيص إيراد معين لنفقة معينة أي تحصيل كافة الإيرادات لصالح خزانة الدولة ثم الإنفاق منها على كافة المرافق دون أدنى تخصيص^(٤٠).

وعلى الرغم من اعتراف المشرع الدستوري الكويتي بتلك المبادئ الدستورية للميزانية، إلا أنه سكت عن النص على الحدود المقبولة للاقتراح البرلماني من حيث محله ومضمونه في الأحكام الخاصة بمالية الدولة^(٤١)، فالمادة ١٤٠ من الدستور الكويتي لم تضع خيارات أمام عضو مجلس الأمة بزيادة نفقات أو تعديل في باب الإيرادات العامة عند مناقشة مشروع الميزانية المعروض عليه من الحكومة، حتى في

(٣٧) القوانين الأساسية (العضوية – Organique) كما في فرنسا وهي قوانين تقتضي أغلبية مشددة لإقرارها، ويراقب المجلس الدستوري الفرنسي مدى دستورتها كرقابة سابقة إلى جانب الرقابة اللاحقة، ومن أمثلتها القانون الأساسي لقوانين الميزانية لعام ٢٠٠١ والمعدل في عام ٢٠٠٩، فإذا أعلن المجلس الدستوري عدم دستورية القانون الأساسي يعود إلى البرلمان لإزالة العيب الذي يشوبه راجع:

- GICQUEL, JEAN et GICQUEL, ERIC, op. cit. P 128.

(٣٨) المادة ١٤٠ من الدستور الكويتي.

(٣٩) على الرغم من اعتراف المشرع الدستوري الكويتي بمبدأ وحدة الميزانية إلا أنه في ذات الوقت أقر بوجود استثناءات على هذا المبدأ لعل أبرز مظاهرها إنشاء جهات ذات ميزانيات ملحقه مثل جامعة الكويت، وأخرى ذات ميزانيات مستقلة مثل مؤسسة البترول الكويتية، وأخضعتها المادة ١٤٨ من الدستور لذات الأحكام التي تخضع لها الميزانية العامة للدولة.

(٤٠) المادة ١٤١ من الدستور الكويتي.

(٤١) راجع المواد من ١٣٩ - ١٥٦ من الدستور الكويتي.

الظروف التي تقتضي مواجهة تحديات اقتصادية معينة، وكل ما في الأمر أن المادة سالفة الذكر حصرت موقف عضو مجلس الأمة في فحص وإقرار المشروع^(٤٢).

وباستقراء نصوص القانون المالي الكويتي وهو "المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الموازنات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي"، يتبين أن المشرع العادي كذلك لم ينظم مسألة الحدود المقبولة للاقتراحات البرلمانية التي تهدف إلى التأثير في حجم النفقات والإيرادات العامة، تاركاً هذه المسألة لتقدير الحكومة وهيمنتها على شئون إعداد وتحضير مشروع قانون الميزانية السنوي.

وهذا السكوت يثير التساؤل عن موقف عضو مجلس الأمة الكويتي في حال اقترح أثناء مناقشة مشروع الميزانية زيادة الإنفاق على المجال الصحي لمكافحة وباء كوفيد-١٩؟

إن الإجابة تحتل أحد المواقف التالية:

- ١ - عدم قبول الاقتراح من جانب الحكومة بذريعة أنها الأقدر بتنظيم الشئون المالية والاقتصادية للدولة ووضع تنبؤات وتصورات ببنود الميزانية العامة، بما تملكه من جهاز تنفيذي وخبرات مالية على وضع تنبؤات بتقدير النفقات الصحية لمواجهة الوباء من خلال مشروع قانون الميزانية المعروض على مجلس الأمة لاعتماده.
 - ٢ - أن يستخدم العضو مقدم الاقتراح حقه الدستوري في تفعيل وسائل الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الميزانية أو محاسبة الحكومة أثناء جلسة الحساب الختامي تأسيساً على رفض الحكومة إذا ما تبين سوء التقديرات أثناء تنفيذ الميزانية خلال السنة المالية.
 - ٣ - أن يتقدم أعضاء مجلس الأمة باقتراح بقانون بتعديل المرسوم بقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ الصادر في ١٥/٧/١٩٧٨ (بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي) وذلك بإضافة نص يضع الحدود المقبولة التي تسمح لعضو مجلس الأمة بالتأثير على تقديرات بنود مشروع الميزانية، وهذا التصور يعد تطوراً نحو تنظيم قانوني أمثل للاقتراح البرلماني بشأن زيادة النفقات العامة في الإطار النظري والواقع العملي بالكويت.
- ولما كان نطاق الحدود المقبولة للاقتراح البرلماني بشأن التقديرات المالية لا

(٤٢) تنص المادة ١٤٠ من الدستور الكويتي على أنه: "تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لفحصها وإقرارها".

يتعدى الحفاظ على التوازن بين الإيرادات والنفقات وضبط الإنفاق العام، فقد يتخلى عضو البرلمان عن الاقتراح تاركاً الأمر على عاتق الحكومة تحت طائلة المسؤولية السياسية عند بسط البرلمان رقابته على أعمال الحكومة في المجال المالي.

هذا ما حدا بأعضاء مجلس العموم البريطاني التخلي ومنذ أمد بعيد -يعود إلى عام ١٧١٣ على أقل تقدير^(٤٣)- عن حقهم في تعديل تقديرات الإيرادات والنفقات الواردة في مشروع الموازنة العامة، بحيث تتم الموافقة دون اعتراض على تلك التقديرات عند عرضها من قبل وزير الخزانة العامة لتمرير المشروع والحصول على الإذن البرلماني بتنفيذ الموازنة.

وعلى الرغم من أنه يجوز لأعضاء مجلس العموم من الناحية الفنية مناقشة التقديرات وإبداء رأيهم في التعديل، إلا أن المشروع يحظى عادة بالقبول البرلماني مما يتيح للحكومة بالإنفاق، ونتيجة لذلك، لا تقدم اقتراحات من قبل أعضاء مجلس العموم بزيادة أو تخفيض في التقديرات بشكل مباشر^(٤٤).

المطلب الثالث

واقع الحدود المقبولة وعلاقتها بالترخيص البرلماني والبيان المالي التفسيري في الكويت

على الرغم من سكوت المشرع الكويتي عن الحدود المقبولة التي تتيح للاقتراح البرلماني الحق في زيادة النفقات لمواجهة تحديات اقتصادية معينة، إلا أنه من المتصور أن يبدي مجلس الأمة مضمون الاقتراح البرلماني دون أن يمر بالمراحل اللازمة لخلق القانون مكتملة والتي تبدأ بالاقتراح، مروراً بالمناقشة والتصويت^(٤٥)، وانتهاء بمرحلة الإصدار ثم النشر في الجريدة الرسمية.

(٤٣) Fox R, Power of the Purse: what is the Estimates process and how does it work? blog, Hansard Society, 2 July 2019:

www.hansardsociety.org.uk/blog/power-of-the-purse-what-is-the-ESTIMATES-process-and-how-does-it-work. (آخر زيارة ١٨ ديسمبر ٢٠٢١).

(٤٤) UK Parliament, Rules on Private Members' Bills:

<https://guidetoprocedure.parliament.uk/collections/F8ne28KA/rules-on-private-members-bills>. (آخر زيارة ١٩ ديسمبر ٢٠٢١).

(٤٥) المواد ٩٧ إلى ١١٠ من قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ باللائحة الداخلية لمجلس الأمة وتعديلاته.

يتأسس هذا التصور على واقعة مادية بحتة هي "الترخيص البرلماني بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات العامة" أي واقعة اعتماد وإقرار وإجازة البرلمان لمشروع قانون الميزانية السنوي الذي تقدمه الحكومة لمجلس الأمة بعد مناقشة المشروع أمام المجلس بكامل هيئاته البرلمانية.

ويعد الترخيص البرلماني صورة معبرة عن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال الموازنة، وعن التوازن بينهما في خصوص الإيرادات والنفقات العامة، فإذا كانت السلطة التنفيذية تقوم بإعداد وتقدير والتنبؤ بحجم الإيرادات والنفقات العامة في مشروع قانون الميزانية السنوي، فإنها لا تستطيع تنفيذ المشروع دون اعتماد وإقرار وإجازة السلطة التشريعية للمشروع^(٤٦).

ويتمتع الترخيص البرلماني بضمانات دستورية، فلا تستطيع الحكومة عرض أبواب معينة من مشروع الميزانية دون أخرى هرباً من المناقشة، فقد قيدها المشرع الدستوري بأن: "... تكون مناقشة الميزانية في مجلس الأمة باباً باباً..."^(٤٧)، كما أخضع المشرع الدستوري إصدار الميزانية بقانون بحيث يمر بكافة الخطوات الشكلية من موافقة مجلس الأمة، وتصديق رئيس الدولة (سمو أمير الكويت)، ثم إصدار القانون، ونشره^(٤٨)، فضلاً عن تأكيده على عدم إصدار السلطة التنفيذية لقرار فض دور انعقاد مجلس الأمة دون اعتماد مشروع بقانون الميزانية^(٤٩).

والممارسات الواقعية لتفعيل فكرة الحدود المقبولة للاقتراح البرلماني فيما يتعلق بالتدخل في شئون الميزانية عند مناقشة المشروع، وقبل منح الحكومة للترخيص البرلماني، أن يبدي مجلس الأمة مضمون الاقتراح بزيادة نفقة معينة من أجل مواجهة أزمة مالية معينة أو تحديات اقتصادية حالية أو مستقبلية، مع الوضع في الاعتبار الاحتمالات السابق بيانها.

وإذا كان المشرع الدستوري الفرنسي قد نص على الحدود المقبولة للاقتراحات البرلمانية في المجال المالي، وقيدها بشروط عند مناقشة مشروع الميزانية، فإن عضو مجلس

(٤٦) د. جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢٢. وما بعدها.

(٤٧) المادة ١٤١ من الدستور الكويتي، كما يسري هذا القيد على مناقشة الميزانيات الملحقه والمستقلة وفقاً لما ورد في المادتين ٤٢، ٤٥ من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الموازنات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي".

(٤٨) المادة ١٤٤ من الدستور الكويتي.

(٤٩) المادة ٨٥ من الدستور الكويتي.

الأمة يستطيع إقناع الحكومة بقبول مضمون اقتراحه بالتعديل في بنود النفقات العامة لمواجهة تحديات اقتصادية معينة، في إطار حدود مقبولة تستند على البيان المالي التفسيري. إن البيان المالي التفسيري في النظام المالي الكويتي ورد النص عليه بالمادة ١٥٠ من الدستور بنصها على أن: "تقدم الحكومة إلى مجلس الأمة بياناً عن الحالة المالية للدولة مرة على الأقل في خلال كل دور من أدوار انعقاده العادية".

ويتضمن هذا البيان نظرة موضوعية عن السياسة المالية المنتهجة خلال السنة الجديدة، بالإضافة إلى شرح مفصل عن الحالة الاقتصادية والمالية للدولة، وتقرير عن سير الإيرادات والمصروفات عن السنة المالية الجارية، وإيضاحات الأرقام الواردة في جدول الميزانية من الحكومة والفروق الظاهرة منها، كما يحتوى كذلك على تقرير مفصل عن السياسة المالية المزمع اتباعها في السنة المالية القادمة، والمشاريع والإصلاحات التي تنوي الحكومة تحقيقها في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، وهذه في مجملها تمثل عناصر تعين عضو مجلس الأمة على إقناع الحكومة بمضمون الاقتراح النيابي المالي بزيادة نفقة عامة لمواجهة أزمة اقتصادية، تأسيساً على ما ورد في البيان.

وعلى الرغم من أهمية البيان المالي التفسيري الذي يعرضه وزير المالية على مجلس الأمة، إلا أن المشرع الدستوري لم يقيد الحكومة بعرض البيان على مجلس الأمة قبل تقديمها لمشروع قانون الميزانية، فالمادة ١٥٠ من الدستور تضمنت عبارة "مرة على الأقل في خلال كل دور من أدوار انعقاده العادية"، كما أن القانون المالي الكويتي لم يتعرض لمسألة أسبقية عرض البيان التفسيري على مجلس الأمة قبل مشروع قانون الميزانية^(٥٠).

الخاتمة

أثار هذا البحث مشكلة مدى حق عضو مجلس الأمة الكويتي في الاقتراح بتعديل تقديرات الإيرادات والنفقات الواردة في مشروع قانون الميزانية الذي تعرضه الحكومة على مجلس الأمة للحصول على الإذن البرلماني بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات.

(٥٠) تنص المادة ١٤ من مرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ المنشور بالعدد رقم ١٢٠٢ من الكويت اليوم بتاريخ ٢٣ / ٠٧ / ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي على أن: "يعرض وزير المالية مشروع الميزانية مصحوباً بالبيان على مجلس الوزراء لإقرارهما، ويجب أن يتم إقرارهما في وقت يسمح بتقديم المشروع إلى السلطة التشريعية قبل انتهاء السنة المالية الجارية بشهرين على الأقل".

لا سيما أن الواقع العملي منذ انتشار وباء كوفيد - ١٩، وتوافر القرينة المادية على أنه وباء عالمي منذ لحظة اعتراف منظمة الصحة العالمية به، أفصح عن الآثار الاقتصادية لمواجهة هذا الوباء في مختلف دول العالم ومنها دولة الكويت، نتيجة للإغلاق والحظر وتوقف الأنشطة التجارية وغير ذلك من التدابير الوقائية العامة التي اتخذتها الدول للحد من انتشار الفيروس.

وقد عرض البحث لموقف النظم المقارنة من الاقتراح البرلماني للتقديرات ما بين الاعتراف بحق عضو البرلمان المشروط كما في فرنسا ومصر، أو التخلي طوعية عن هذا الحق كما في حالة مجلس العموم البريطاني، أو عدم الاعتراف بنص صريح كما في الحالة الكويتية.

نتائج البحث:

- ١ - محل الاقتراح البرلماني بشأن زيادة أو تخفيض تقديرات الموازنة هو جلسة مناقشة مشروع القانون الذي تعده الحكومة وتقدمه للبرلمان للحصول على الإجازة والإقرار بتنفيذ المشروع.
- ٢ - يتحدد نطاق الحدود المقبولة للاقتراح البرلماني للتقديرات بالمحافظة على توازن الموازنة العامة وضبط الإنفاق العام.
- ٣ - للاقتراحات البرلمانية ذات الطبيعة المالية أثر سلبي وآخر إيجابي، فيتمثل الأثر السلبي في المبالغة بزيادة النفقات، كما لو اقترح عضو البرلمان مضاعفة رواتب الموظفين، أو المبالغة بتخفيض الإيرادات العامة كأن يتضمن الاقتراح إلغاء الضريبة الجمركية مثلاً، بينما يتمثل الأثر الإيجابي في إقناع الحكومة بالقبول طالما كانت الاقتراحات ضمن الحدود المقبولة.
- ٤ - لا يجوز الاقتراح بالإنفاق على مكافحة كوفيد - ١٩ عن طريق فرض ضريبة معينة لتغطية النفقات الصحية؛ لأن في ذلك تعارضاً مع المبدأ الدستوري القاضي بعدم تخصيص الإيرادات الوارد النص عليها بالمادة ١٤١ من الدستور الكويتي.
- ٥ - تميز كل من المشرع الدستوري الفرنسي والمصري عن نظيره الكويتي بالنسبة لوضع نطاق الحدود المقبولة للاقتراح البرلماني بشأن التقديرات، مما يتيح لعضو البرلمان فرصة أكبر في التعاون مع الحكومة في المجال المالي.
- ٦ - يستطيع عضو مجلس الأمة الاسترشاد بالبيان المالي التفسيري لوضع حدود مقبولة لمضمون الاقتراح البرلماني بشأن التقديرات في حال تزامن البيان مع تقديم مشروع القانون.

توصيات الدراسة

- ١ - تعديل المرسوم الكويتي بقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ الصادر في ١٥/٧/١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الموازنات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي) بإضافة نص يتيح حق عضو مجلس الأمة في الاقتراح بزيادة أو تخفيض التقديرات في نطاق الحدود المقبولة التي تسمح بضبط الإنفاق العام وعدم الإخلال بتوازن الميزانية الكويتية.
- ٢ - تفسير المادة ١٤٠ من الدستور الكويتي بطلب إلى المحكمة الدستورية من الحكومة أو مجلس الأمة ليتسنى للمحكمة وضع مبادئ ذات قيمة دستورية على غرار المبادئ التي أقرها المجلس الدستوري الفرنسي، وبما يتيح الاعتراف بحق مجلس الأمة في الاقتراح بتخفيض أو زيادة التقديرات في إطار حدود مقبولة.
- ٣ - الوصول إلى تنظيم قانوني أمثل للاقتراح البرلماني للتقديرات تفادياً لحالة عدم حصول الحكومة على الإذن البرلماني عند رفض مشروع القانون ومن ثم العمل بالميزانية القديمة.
- ٤ - استحداث لجنة برلمانية مؤقتة بمجلس الأمة لوضع تصورات برلمانية بشأن الاقتراحات البرلمانية للتقديرات لمواجهة أحداث طارئة كما في أزمة كوفيد-١٩.
- ٥ - ضرورة أن يتزامن عرض البيان المالي التفسيري لوزير المالية الكويتي مع تقديم مشروع قانون الميزانية على مجلس الأمة.

المراجع

أولاً: المراجع العربية

١ - الكتب:

- إبراهيم محمد الحمود، المالية العامة للدولة: دراسة تحليلية في فقه المالية العامة والقوانين المالية مع الإشارة لمالية دولة الكويت، ٢٠١٢.
- رائد خلف هاشم، وعثمان الغيلان، التشريع بين الصناعة والصياغة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٢٠.
- عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، ٢٠٠١.
- فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤.
- يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، القاهرة، دار النهضة العربية، دون تاريخ نشر.

٢ - الرسائل العلمية

- جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢.

الدوريات والمقالات

- عادل الطبطبائي جدول أعمال البرلمان: دراسة مقارنة، مجلة الحقوق (تصدر عن جامعة الكويت)، السنة (١٠)، العدد (٣)، سبتمبر ١٩٨٦.
- محمد عباس محسن، "اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية: مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي"، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد ١١، يناير ٢٠١٤.

٣- الدساتير والقوانين والقرارات والتعليمات

- الدستور الفرنسي ١٩٥٨ والمعدل في ٢٠٠٨.
- الدستور المصري ٢٠١٤ والمعدل في ٢٠١٩.
- الدستور الكويتي ١٩٦٢.
- القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.
- المرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، المنشور بالعدد رقم ١٢٠٢ من الكويت اليوم بتاريخ ٢٣ / ٠٧ / ١٩٧٨.

ثانياً: مصادر الأحكام القضائية

- المحكمة الدستورية العليا، قضية رقم ٥ لسنة ٥ قضائية، جلسة ١٩٧٦/٧/٣.
- المحكمة الدستورية العليا، قضية رقم ٩ لسنة ٤ قضائية"، جلسة ٥ / ٤ / ١٩٩٢.
- CC, Décision N° 93?330 DC, Du 29 Décembre 1993, Journal Officiel Du 31 Décembre 1993.
- CC, Décision N° 93-329 DC, Du 13 Janvier 1994, Journal Officiel Du 15 Janvier 1994.
- C.C, Décision N° 2003?475 DC, Du 24 Juillet 2003, Journal Officiel Du 31 Juillet 2003.

ثالثاً: المراجع الأجنبية

- D.C.M. Yardley, Introduction to British Constitutional Law, London, Oxford 2018.
- Fox R, Power of the Purse: what is the Estimates process and how does it work? blog, Hansard Society, 2 July 2019.
- GICQUEL, JEAN et GICQUEL, ERIC, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris: Montchrestien, coll. Domat Droit Public, 25 éd., 2017.
- HELMHOLZ, H, Magna Carta, and the Ius Commune. University Of Chicago Law Review; Vol: 99. Issue: 2, Spring 2014.
- Louis, GAUD, La LOLF: une clarification des objectifs de l'action publique et une nouvelle relation entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, Paris, L.G.D.J., 2016.
- Pierr, Lamy, La Réforme Du Budget De L'état. La Loi Organique Relative Aux Lois De Finances, Paris, L.G.D.J. 2004.
- UK Parliament, Rules on Private Members' Bills, <https://guidetoprocedure.parliament.uk/collections/F8ne28KA/rules-on-private-members-bills>.
- Villiers, ROQUES, Les irrecevabilités financières: en dehors de l'article 40 de la Constitution, Revue française de droit constitutionnel, (RFDC), 2012.

رابعاً: مواقع الإنترنت

- AITLAND FISHER, the Constitutional History of England: - A course of lectures delivered (Cambridge: University Press. 1908.
(آخر زيارة ١٣ ديسمبر ٢٠٢١). <http://www.jstor.org>.
- [www. Uk /Magna-Carta/Articles/Magna-Carta-English](http://www.Uk/Magna-Carta/Articles/Magna-Carta-English). (آخر زيارة ١٣ ديسمبر ٢٠٢١).

parliamentary proposals to increase public expenditures to face economic challenges

Comparative study

Dr. Athbi KH. Alazmi

Abstract:

Government and parliamentary efforts are combined when faced with a particular financial crisis. parliamentary proposals is often a means of pressuring the government to increase public spending to cope with the crisis. The government's role in Kuwait is characterized by dependence on oil public revenues. The Debates in the plenary for parliamentary proposals to increase public expenditures during the discussions of the draft budget in parliament. the study concluded that parliamentary proposals of a financial nature have a negative impact when over-increasing public expenditures or reducing public revenues. It is not permissible parliamentary proposals to impose a tax to cover public health expenditures because it contradicts the constitutional principle: "non-allocation of public revenues". The French and Egyptian legislators are unlike Kuwaiti distinguished themselves from their counterparts in terms of recognition of the principle: Acceptable limits of parliamentary proposals. The study recommended amending the Kuwaiti Financial Law by adding "Acceptable limits" that allow a member of the National Assembly to influence the Estimates. The study also recommended to create an interim parliamentary committee when studying parliamentary proposals Increasing public expenditures to to address economic challenges. the presentation of the Minister of Finance must be synced during The Discussion of the draft budget in the National Assembly.

Keywords: economic challenges - parliamentary proposals - general expenses.

للاستشهاد:

العازمي، عذبي. (2023). تطور الاقتراح البرلماني بشأن زيادة النفقات العامة لمواجهة التحديات الاقتصادية - دراسة مقارنة. *مجلة الحقوق*. 47(3)، 93-119.

To cite:

Alazmi, Athbi. (2023). Parliamentary proposals to increase public expenditures to face economic challenges Comparative study. *Journal of Law*, 47(3), 93-119 .

JOURNAL OF LAW

A Refereed Academic Quarterly, Published by the Academic Publication Council - University of Kuwait

Parliamentary proposals to increase public expenditures to face economic challenges Comparative study .

Dr. Athbi KH. Alazmi



جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

ISSN: 1029 - 6069

No. 3, Vol. 47

Rabi I 1445 - September 2023