



مجلة بحوث الشرق الأوسط



مجلة علمية محكمة (مختصة) شهرية
يصدرها مركز بحوث الشرق الأوسط

السنة الثامنة والأربعون - تأسست عام ١٩٧٤

العدد الثاني والسبعون (فبراير ٢٠٢٢)

الترقيم الدولي: (2536-9504)

الترقيم على الإنترنت: (2735-5233)



لا يسمح إطلاقاً بترجمة هذه الدورية إلى أية لغة أخرى، أو إعادة إنتاج أو طبع أو نقل أو تخزين. أي جزء منها على أية أنظمة استرجاع بأي شكل أو وسيلة، سواء إلكترونية أو ميكانيكية أو مغناطيسية، أو غيرها من الوسائل، دون الحصول على موافقة خطية مسبقة من مركز بحوث الشرق الأوسط.

All rights reserved. This Periodical is protected by copyright. No part of it may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without written permission from The Middle East Research Center.

الأراء الواردة داخل المجلة تعبر عن وجهة نظر أصحابها وليست مسئولية مركز بحوث الشرق الأوسط والدراسات المستقبلية

رقم الإيداع بدار الكتب والوثائق القومية : ٢٤٣٣٠ / ٢٠١٦

الترقيم الدولي: (Issn :2536 - 9504)

الترقيم على الإنترنت: (Online Issn :2735 - 5233)



مجلة بحوث الشرق الأوسط

مجلة علمية محكمة
متخصصة

في تفتون التترق الأوسط

مجلة معتمدة من بنك المعرفة المصري



موقع المجلة على بنك المعرفة المصري

www.mercj.journals.ekb.eg

- معتمدة من الكشاف العربي للاستشهادات المرجعية (ARCI). المتوافقة مع قاعدة بيانات كلاريفيت Clarivate الفرنسية.
- معتمدة من مؤسسة أرسيف (ARCI) للاستشهادات المرجعية للمجلات العلمية العربية ومعامل التأثير المتوافقة مع المعايير العالمية.
- تنشر الأعداد تباعاً على موقع دار المنظومة.



العدد الثاني والسبعون - فبراير ٢٠٢٢

تصدر شهرياً

السة الثامنة والأربعون - تأسست عام ١٩٧٤



مجلة بحوث الشرق الأوسط (مجلة مُعتمدة)
دورية علمية مُحكّمة (اثنا عشر عددًا سنويًا)
يصدرها مركز بحوث الشرق الأوسط والدراسات المستقبلية

إشراف إداري
عبيد عبد المنعم
أمين المركز

سكرتارية التحرير

نهانوار رئيس وحدة البحوث العلمية
ناهد ميارز رئيس وحدة النشر
راندا نوار وحدة النشر
زينب أحمد وحدة النشر
رشا عاطف وحدة النشر

المحرر الفني

ياسر عبد العزيز رئيس وحدة الدعم الفني
إسلام أشرف وحدة الدعم الفني

تنفيذ الغلاف والتجهيز والإخراج الفني
وحدة الدعم الفني

تدقيق ومراجعة لغوية

أ.د. أحمد محمد فؤاد د. تامر سعد محمود

تصميم الغلاف أ.د. وائل القاضي

رئيس مجلس الإدارة

الأستاذ الدكتور / هشام تمارز

نائب رئيس الجامعة لشئون المجتمع وتنمية البيئة

ورئيس مجلس إدارة المركز

رئيس التحرير

الأستاذ الدكتور / أشرف مؤنس

مدير مركز بحوث الشرق الأوسط
والدراسات المستقبلية

هيئة التحرير

أ.د. محمد عبد الوهاب (جامعة عين شمس - مصر)

أ.د. حمدنا الله مصطفى (جامعة عين شمس - مصر)

أ.د. طارق منصور (جامعة عين شمس - مصر)

أ.د. محمد عبد السلام (جامعة عين شمس - مصر)

أ.د. وجيه عبد الصادق عتيق (جامعة القاهرة - مصر)

أ.د. أحمد عبد العال سليم (جامعة حلوان - مصر)

أ.د. سلامة العطار (جامعة عين شمس - مصر)

لواء د. هشام الحلبي (أكاديمية ناصر العسكرية العليا - مصر)

أ.د. محمد يوسف القريشي (جامعة تكريت - العراق)

أ.د. عامر جاد الله أبو جيلة (جامعة مؤتة - الأردن)

أ.د. نبيلة عبد الشكور حساني (جامعة الجزائر ٢ - الجزائر)

توجه الرسائل الخاصة بالمجلة إلى: أ.د. أشرف مؤنس، رئيس التحرير

البريد الإلكتروني للمجلة: Email: middle-east2017@hotmail.com

• وسائل التواصل:

جامعة عين شمس - شارع الخليفة المأمون - العباسية - القاهرة، جمهورية مصر العربية، ص.ب: 11566

تليفون: (+202) 24662703 فاكس: (+202) 24854139 (موقع المجلة موبايل/ واتساب): (+2)01098805129

ترسل الأبحاث من خلال موقع المجلة على بنك المعرفة المصري: www.mercj.journals.ekb.eg

ولن يلتفت إلى الأبحاث المرسله عن طريق آخر



مجلة بحوث الشرق الأوسط

- رئيس التحرير أ.د. أشرف مؤنس

- الهيئة الاستشارية المصرية وفقاً للترتيب الهجائي:

- أ.د. إبراهيم عبد المنعم سلامة أبو العلا
- أ.د. أحمد الشربيني
- أ.د. أحمد رجب محمد علي رزق
- أ.د. السيد فليفل
- أ.د. إيمان محمد عبد المنعم عامر
- أ.د. أيمن فؤاد سيد
- أ.د. جمال شفيق أحمد محمد عامر
- أ.د. حمدي عبد الرحمن
- أ.د. حنان كامل متولي
- أ.د. صالح حسن المسلوت
- أ.د. عادل عبد الحافظ عثمان حمزة
- أ.د. عاصم الدسوقي
- أ.د. عبد الحميد شلبي
- أ.د. عفاف سيد صبره
- أ.د. عفيفي محمود إبراهيم عبد الله
- أ.د. فتحي الشرقاوي
- أ.د. محمد الخزامي محمد عزيز
- أ.د. محمد السعيد أحمد
- لواء/ محمد عبد المقصود
- أ.د. محمد مؤنس عوض
- أ.د. مدحت محمد محمود أبو النصر
- أ.د. مصطفى محمد البغدادى
- أ.د. نبيل السيد الطوخي
- أ.د. نهى عثمان عبد اللطيف عزمي
- رئيس قسم التاريخ - كلية الآداب - جامعة الإسكندرية - مصر
- عميد كلية الآداب السابق - جامعة القاهرة - مصر
- عميد كلية الآثار - جامعة القاهرة - مصر
- عميد معهد البحوث والدراسات الأفريقية السابق - جامعة القاهرة - مصر
- رئيس قسم التاريخ السابق - كلية الآداب - جامعة القاهرة - مصر
- رئيس الجمعية المصرية للدراسات التاريخية - مصر
- كلية الدراسات العليا للطفولة - جامعة عين شمس - مصر
- كلية الحقوق - جامعة عين شمس - مصر
- وكيل كلية الآداب لشئون التعليم والطلاب - جامعة عين شمس - مصر
- رئيس قسم التاريخ والحضارة الأسبق - كلية اللغة العربية
- فرع الزقازيق - جامعة الأزهر - مصر
- عضو اللجنة العلمية الدائمة لترقية الأساتذة
- كلية الآداب - جامعة المنيا،
- ومقرر لجنة الترقيات بالمجلس الأعلى للجامعات - مصر
- عميد كلية الآداب الأسبق - جامعة حلوان - مصر
- كلية اللغة العربية بالمنصورة - جامعة الأزهر - مصر
- كلية الدراسات الإنسانية بنات بالقاهرة - جامعة الأزهر - مصر
- كلية الآداب - جامعة بنها - مصر
- كلية الآداب - نائب رئيس جامعة عين شمس السابق - مصر
- عميد كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية - جامعة الجلالة - مصر
- كلية التربية - جامعة عين شمس - مصر
- رئيس مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء - مصر
- كلية الآداب - جامعة عين شمس - مصر
- كلية الخدمة الاجتماعية - جامعة حلوان
- قطاع الخدمة الاجتماعية بالمجلس الأعلى للجامعات ورئيس لجنة ترقية الأساتذة
- كلية التربية - جامعة عين شمس - مصر
- كلية الآداب - جامعة المنيا - مصر
- كلية السياحة والفنادق - جامعة مدينة السادات - مصر

العدد الثاني والسبعون

- الهيئة الاستشارية العربية والدولية وفقاً للترتيب الهجائي:

- أ.د. إبراهيم خليل العلاف جامعة الموصل- العراق
- أ.د. إبراهيم محمد بن حمد المزيني كلية العلوم الاجتماعية - جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية- السعودية
- أ.د. أحمد الحسو جامعة مؤتة- الأردن
- أ.د. أحمد عمر الزييلي مركز الحسو للدراسات الكمية والتراثية - إنجلترا
- أ.د. عبد الله حميد العتابي جامعة الملك سعود- السعودية
- أ.د. عبد الله سعيد الغامدي الأمين العام لجمعية التاريخ والأثار التاريخية
- أ.د. فيصل عبد الله الكندري كلية التربية للبنات - جامعة بغداد - العراق
- أ.د. مجدي فارج جامعة أم القرى - السعودية
- أ.د. محمد بهجت قبيسي عضو مجلس كلية التاريخ، ومركز تحقيق التراث بمعهد المخطوطات
- أ.د. محمود صالح الكروي جامعة الكويت- الكويت
- أ.د. محمد بهجت قبيسي رئيس قسم الماجستير والدراسات العليا - جامعة تونس ١ - تونس
- أ.د. محمود صالح الكروي جامعة حلب- سوريا
- أ.د. محمود صالح الكروي كلية العلوم السياسية - جامعة بغداد- العراق

- *Prof. Dr. Albrecht Fuess* Center for near and Middle East Studies, University of Marburg, Germany
- *Prof. Dr. Andrew J. Smyth* Southern Connecticut State University, USA
- *Prof. Dr. Graham Loud* University Of Leeds, UK
- *Prof. Dr. Jeanne Dubino* Appalachian State University, North Carolina, USA
- *Prof. Dr. Thomas Asbridge* Queen Mary University of London, UK
- *Prof. Ulrike Freitag* Institute of Islamic Studies, Belil Frie University, Germany

محتويات العدد ٧٢

| الصفحة | عنوان البحث |
|-----------|---|
| | • الدراسات التاريخية: |
| | ١- الحروب الصليبية في كتابات المؤرخين الجزائريين المحدثين |
| ٣ - ٣٤ | «نماذج مختارة» أ.د. محمد مؤنس عوض |
| | ٢- التدخل في الصراعات الداخلية في إطار العلاقات الدولية |
| ٣٥ - ٧٦ | الباحث/ وليد محمد ربيع عبد الحميد |
| | دراسات اللغة العربية: |
| | ٣- الصراع بين الحنفية والشافعية في نيسابور في القرنين الخامس |
| ٧٩ - ١٢٤ | والسادس الهجريين قراءة في الدوافع ومظاهر الحضور د. فيصل سيد طه حافظ |
| | ٤- التناص في السخرية الأدبية عند أحمد خالد توفيق «دراسة |
| ١٢٥ - ١٧٠ | نقدية» الباحث/ إسلام عبد اللطيف إبراهيم محمد حمزة |
| | الدراسات الاجتماعية: |
| | ٥- دور الأنشطة الاتصالية لبرامج التنمية المستدامة في |
| | شركات البترول في دعم صورتها الذهنية لدى الجماهير |
| ١٧٣ - ٢٢٠ | المستهدفة الباحثة/ آية محمد صالح مكرم |
| | ٦- جريمة الخطف في المجتمع المصري دراسة في |
| | المحددات الاجتماعية والديموجرافية للخاطفين |
| ٢٢١ - ٢٦٨ | وللمخطوفين للفترة ٢٠٠٣-٢٠١٢ الباحثة/ شيما مجدي حسين أحمد |

تابع محتويات العدد ٧٢

| الصفحة | عنوان البحث |
|-----------|---|
| ٢٦٩ - ٢٨٦ | ٧- دور التعليم الإلكتروني المدمج في التنمية البشرية اللازمة لسوق العمل الباحث/ أحمد فوزي علي الدراسات الفنية: |
| ٢٨٩ - ٣٠٦ | ٨- التحولات الفكرية وانعكاساتها على التصميم الجرافيكي المعاصر .. م.م. جميل عبد رماح الحسناوي & أ.د. نعيم عباس حسن |
| ٣٠٧ - ٣٣٦ | ٩- جماليات الحركة في النحت التجميعي وتمثلاتها في نتاجات طلبة قسم التربية الفنية م.م. نورا صبحي سمين الدراسات القانونية: |
| ٣٣٩ - ٣٦٦ | ١٠- الاقتراحات النيابية على البرنامج الحكومي الكويتي «استدامة» من الوجة القانونية د.طلال سعود عيث السويط |
| ٣٦٧ - ٤٠٢ | ١١- مسؤولية الدولة المدنية عن تعويض الأضرار الناجمة عن العمليات الإرهابية في القانون العراقي د. ثائر سعد عبدالله |

الاقتراحات النيابية على البرنامج الحكومي
الكويتي «استدامة» من وجهة القانونية

د. طلال سعود عيـث السويـط

عضو هيئة التدريس - قسم المقررات القانونية - كلية الشرطة

أكاديمية سعد العبد الله للعلوم الأمنية



www.mercj.journals.ekb.eg

الملخص:

تبنت الحكومة الكويتية "برنامج استدامة" الذي يسعى للحد من العجز في الميزانية العامة للدولة خلال أربع سنوات مالية هي مدة تنفيذ البرنامج، وهو مسعى محمود لا سيما وأنه يحقق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال طلب الحكومة اقتراحات نواب مجلس الأمة في هذا الصدد.

ومن ثم، فإن هناك عدد من الملاحظات يجب عدم إغفالها ويمكن إجمالها في:

- ١ - الاقتراحات النيابية التي تطلبها الحكومة من مجلس الأمة يجب أن تتعدى مفهوم الآراء والملاحظات والخبرات التي تستطيع الحكومة الحصول عليها من المكاتب الاستشارية وبيوت الخبرة الفنية.
- ٢ - تحديد السقف الزمني لبرنامج استدامة وارتباطه بالسنوات المالية لمدة أربعة سنوات ومن ثم فإن الاقتراحات النيابية يجب أن تصب في سعي الحكومة للحد من العجز في الميزانية خلال هذا السقف الزمني.
- ٣ - لم يتبن المشرع الدستوري الكويتي فكرة عدم القبول المالي كما هو الحال بالنسبة للمشرع الفرنسي.
- ٤ - لم يتضمن الطلب الحكومي من أعضاء المجلس بشأن تقديم اقتراحات نيابية حول "استدامة" نطاق محدد لهذه الاقتراحات وأهمها عدم مخالفتها للمبادئ الدستورية للميزانية العامة.

المقدمة:

تسعى الدول الحديثة إلى الحفاظ قدر الإمكان على التوازن المالي والاقتصادي بين إيراداتها ونفقاتها العامة رغبة في عدم حدوث عجز مالي تتحمله الخزنة العامة.

وعلى الرغم من أن دولة الكويت تعتمد بشكل رئيس على الإيرادات العامة النفطية، إلا إن ازدياد الإنفاق العام لتلبية وإشباع الحاجات العامة للمواطنين فضلا عن تذبذب أسعار النفط، جعل ظهور عجز مالي في بعض السنوات المالية عند مناقشة واعتماد مجلس الأمة (البرلمان الكويتي) للحساب الختامي للدولة.

ونتيجة لتوالي العجز المالي (١) في الميزانية العامة الكويتية لعدة سنوات مالية أطلقت الحكومة الكويتية "البرنامج الوطني للاستدامة الاقتصادية والمالية" ويشار إليه اختصارًا "استدامة" من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي وخفض العجز لتحقيق الاستدامة المالية العامة للدولة، خلال مدة زمنية محددة بنهاية العام المالي ٢٠٢١ / ٢٠٢٢.

ومن أجل نجاح "برنامج استدامة" وتحقيقًا للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، عرضت الحكومة على مجلس الأمة التحديات (٢) التي تواجه البرنامج من أجل تقديم حلول نيابية واقعية قابلة للتنفيذ من قبل الجهات الحكومية في فترة زمنية محددة.

نطاق ومشكلة الدراسة:

يدور نطاق هذه الدراسة حول الاقتراحات النيابية المتصلة بالبرنامج الحكومي الكويتي "استدامة" من الوجهة القانونية وفي إطار العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال المالي لاسيما الاقتراحات النيابية المتصلة بالقوانين ذات الطبيعة المالية ومدى إلزاميتها بالنسبة للحكومة، ومن ثم يخرج عن نطاق الدراسة التطرق لمضمون "برنامج استدامة" ذاته من الوجهة الاقتصادية والمالية.

والمواقع، إن الاقتراحات النيابية التي طلبتها الحكومة من أعضاء مجلس الأمة الكويتي حول البرنامج "استدامة" من الوجة القانونية ترمي إلى تفعيل دور أعضاء المجلس النيابي لحقهم الدستوري في التشريع، وهو الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية، فليس من المنطقي أن تقصد الحكومة بهذه الاقتراحات آراء أو استشارات؛ لأن هذا المجال له مكاتب استشارية؛ متخصصة ولا يتصور أن يكون أغلب أعضاء البرلمان من ذوي الخبرات في المجال المالي والاقتصادي لتقديم هذه الآراء أو تلك الاستشارات.

ولطالما كان "برنامج استدامة" محدد بسقف زمني^(٣) فإن الاقتراحات النيابية حول البرنامج من الوجة القانونية ليس لها سوى طريقين: الأول وهو تفعيل الاختصاص الرقابي لمجلس الأمة عند مناقشة الحساب الختامي أو عند الموافقة البرلمانية على مشروع قانون الميزانية العامة خلال السنوات المحددة لتنفيذ البرنامج، ومن ثم عرض للاقتراحات البرلمانية خلال جلسات مناقشة مشروع قانون الموازنة أو جلسات مناقشة الحساب الختامي، أما الطريق الثاني لتلك الاقتراحات فيتمثل في تفعيل الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة، وهو الاختصاص الأصيل للبرلمانات^(٤)، وذلك عن طريق اقتراح قوانين ذات طبيعة مالية لخدمة أهداف "برنامج استدامة"، ومن هذا المنطلق تدور مشكلة الدراسة حول مدى تطبيق الاقتراحات النيابية من الوجة القانونية سواء وردت عن طريق الاختصاص الرقابي أم التشريعي للبرلمان.

خطة البحث:

للقوف على مشكلة الدراسة وتحليلها من الوجة الدستورية والقانونية والمالية تقتضي المسألة أن نتعرض للاقتراحات النيابية من الوجة القانونية في ضوء اختصاصات مجلس الأمة وذلك من خلال مبحثين:



المبحث الأول: الاقتراحات النيابية على "برنامج استدامة" في نطاق الاختصاص

الرقابي للبرلمان

المبحث الثاني: الاقتراحات النيابية على "برنامج استدامة" في نطاق الاختصاص

التشريعي للبرلمان

المبحث الأول

الاقتراحات النيابية على "برنامج استدامة" في نطاق الاختصاص الرقابي للبرلمان

تعترف الدساتير الحديثة بحق أعضاء المجالس النيابية في بسط رقابتهم على أعمال السلطة التنفيذية بوسائل متعددة كالسؤال والاستجواب البرلماني وتشكيل لجان تحقيق من أعضاء البرلمان^(٥)، وهو اعتراف يندرج فيما يطلق عليه من الناحية الدستورية والقانونية بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٦)، وهو توازن يتحقق عن طريق ما تمنحه الدساتير للسلطة التنفيذية من حقها في دعوة البرلمان للانعقاد وفض جلساته، فضلا عن إنهاء فصله التشريعي عن طريق ما يعرف من الوجهة الدستورية والقانونية بحل البرلمان قبل انتهاء مدته الدستورية وهي أربعة سنوات بالنسبة لمجلس الأمة الكويتي. وإذا كان من المتعين على البرلمان تفعيل وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، في كافة مجالات وأنشطة أعمال الجهاز الحكومي، فإن المسائل والاختصاصات المالية والاقتصادية للحكومة هي أيضا مناط هذه الرقابة البرلمانية، ومن ثم فإن "برنامج استدامة" يخضع للاختصاص الرقابي لمجلس الأمة سواء عن طريق الرقابة المسبقة خلال مراحل إعداده، أو للرقابة اللاحقة عند تنفيذه، على نحو ما يتم شرحه في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية المسبقة على إعداد برنامج "استدامة"

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ برنامج "استدامة"

المطلب الأول

الرقابة البرلمانية المسبقة على إعداد برنامج "استدامة"

الواضح من أغراض البرنامج الحكومي " استدامة" أنه برنامج مالي اقتصادي في المقام الأول؛ لأنه يهتم بتفادي أسباب العجز المالي في الميزانية العامة، ومن ثم فإن الرقابة البرلمانية المسبقة على "برنامج استدامة" تتاح لأعضاء المجلس النيابي من خلال أمرين: الأول عند بسط رقابتهم المسبقة على برنامج عمل الحكومة، والثاني عند مناقشة البيان المالي التفسيري الذي يتقدم به وزير المالية عند عرض مشروع قانون يربط الميزانية العامة:

أولاً- برنامج عمل الحكومة كمدخل للرقابة البرلمانية المسبقة على "برنامج استدامة":

تتقدم الحكومة الكويتية عادة في مطلع دور الانعقاد الأول لمجلس الأمة ببرنامج عملها^(٧) وفقاً لما نصت عليه المادة (٩٨) من الدستور الكويتي على أن: "تقدم كل وزارة فور تشكيلها برنامجها إلى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج...". ليقوم مجلس الأمة ببحث أهدافه وتوجهاته ومشروعاته بحثاً مستفيضاً ويبدي مرئياته ومقترحاته بشأنه ثم يحيل البرنامج إلى "لجنة متابعة تنفيذ برنامج عمل الحكومة" وهي إحدى اللجان المؤقتة بالبرلمان، لمتابعة تنفيذ البرنامج الحكومي وتقديم تقارير دورية بذلك للمجلس.

وللجنة البرلمانية في سبيل ذلك عقد اجتماعات يحضرها وزراء من الحكومة وعدد من وكلاء الوزراء - هم في العادة فريق العمل المسؤول عن إعداد البرنامج - حيث تتركز مهمة اللجنة في دراسة برنامج عمل الحكومة للفصل التشريعي الذي تقدمت الحكومة في بدايته ببرنامجها، وإبداء ما يتبين لها من ملاحظات، وكذلك متابعة تنفيذ هذا البرنامج سنوياً لمقارنته بأرقام الميزانية السنوية وتقديم تقرير لمجلس



الأمة عند نهاية كل دور انعقاد^(٨).

وبمناسبة مناقشة البرلمان لبرنامج عمل الحكومي، يستطيع عضو المجلس النيابي التقدم باقتراحات محددة عن طريق وسيلة قانونية هي "إبداء الآراء والرغبات". وتجدر الملاحظة أن عضو المجلس النيابي يستطيع الاعتراض بل ورفض أية بنود وردت ببرنامج عمل الحكومة يرى أنها تتصل مباشرة "باستدامة"، كما قد يرى المجلس النيابي أن برنامج عمل الحكومة خلال الفترة الزمنية القادمة لا يرقى إلى الطموحات المأمولة من الحكومة خلال فترة حكمها وتنفيذها الطموحات المأمولة من "استدامة".

وعلى الحكومة أن تأخذ في الاعتبار ملاحظات النواب عن طريق تعديل في بنود "برنامج استدامة" ذاته، إلا إن ذلك لا يعني بحال من الأحوال التصويت لصالح رفض برنامج عمل الحكومة؛ لأن في هذا الرفض اعتراض ضمني على تشكيل الحكومة، ومن ثم نتفق مع الرأي^(٩) الذي يذهب إلى أنه لا يجوز لمجلس الأمة أن يرفض البرنامج المقدم إليه من الحكومة رفضاً كلياً؛ لأن الأصل أن هذا البرنامج هو سياستها العامة تجاه التنمية خلال مدة بقائها في الحكم وإذا كانت مناقشات أعضاء المجلس النيابي أثناء جلسة عرض الحكومة لبرنامجها له تأثير مباشر بالنسبة للرقابة البرلمانية السابقة على ماورد من بنود تتصل ببرنامج "استدامة"، فإن ثمة طريق غير مباشر للرقابة المسبقة على إعداد برنامج "استدامة" يتمثل في تقديم النواب لمقترحاتهم إلى "لجنة برنامج عمل الحكومة"^(١٠) البرلمانية، وعلى هذه اللجنة وضع تصور لما يطمح إليه أعضاء مجلس الأمة في تحقيقه بالنسبة "لبرنامج استدامة" في خلال فترة حكم الوزارة، ليتسنى لهم محاسبتها إن هي أخلت في تنفيذه.

ثانياً - البيان المالي التفسيري كمدخل للرقابة البرلمانية المسبقة على "برنامج استدامة"

يقصد بالبيان المالي التفسيري^(١١) ذلك البيان الذي يعرضه وزير المالية ممثلاً عن الحكومة إلى المجلس النيابي لعرض الحالة المالية للدولة، فقد ورد النص في

الدستور الكويتي على هذا البيان الذي تقدمه الحكومة لمجلس الأمة مرة على الأقل خلال دور الانعقاد قبل انتهاء السنة المالية الجارية متضمنا سير الإيرادات والنفقات، والحالة الاقتصادية والمالية للدولة، والسياسة المالية التي تنوي الحكومة اتباعها وارتباطها بالميزانية العامة الحالية والقادمة، ويقدم هذا البيان، حتى يتسنى لأعضاء المجلس النيابي إبداء ملاحظاتهم عليه قبل مناقشة مشروع الميزانية المقدم من الحكومة^(١٢). ويحتوي البيان على 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^(١٣). كما يحتوي كذلك على تقرير مفصل عن السياسة المالية المزمع إنتاجها في السنة المالية القادمة، والمشاريع والإصلاحات التي تنوي تحقيقها في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، ومن بينها "برنامج استدامة". ويبسط مجلس الأمة رقابته المسبقة على " برنامج استدامة" من خلال فحص البرنامج ومدى توافقه مع ما ورد في البيان المالي التفسيري من خلال نظرة موضوعية ليتسنى لعضو المجلس النيابي الوقوف على مدى توافقه مع السياسة المالية التي تنتهجها الحكومة خلال السنة المالية الجديدة، والمقدار المتوقع تحقيقه للحد من العجز المالي فيها.

ولما كانت طبيعة قانون الميزانية العامة تستوجب أن يتزامن بيان وزير المالية مع مشروع القانون بحيث يتم تقديم مشروع القانون مع البيان إلى مكتب رئاسة مجلس الأمة^(١٤)، فإن هذا المسألة تصب في صالح الرقابة المسبقة لعضو مجلس الأمة على بنود " برنامج استدامة" بحيث يسهل مقارنة البرنامج مع أرقام الإيرادات والنفقات العامة الواردة في مشروع قانون الميزانية العامة.



المطلب الثاني

الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ برنامج "استدامة"

إذا كانت الرقابة البرلمانية المسبقة على "برنامج استدامة" على نحو ما سلف بيانه، تقتضي مشاركة أعضاء مجلس الأمة للحكومة في صياغة البرنامج أثناء إعداده بما يتوافق مع مشروع قانون الميزانية العامة، فإنه مع بدء تنفيذ البرنامج خلال السنوات المالية المقررة، يتسنى لعضو مجلس الأمة بسط رقابته اللاحقة على البرنامج عن طريق مسائلة الحكومة بوسائل الرقابة البرلمانية المتعددة عن تقصيرها أو عدم التزامها ببنود البرنامج.

ولمجلس الأمة، بما له من حق الرقابة على الحكومة أن يحثها على القيام بعمل معين، أو الامتناع عن آخر طالما كان في صالح تنفيذ "برنامج استدامة"، ووسيلته في ذلك تنطلق من مفهوم الاقتراح برغبة أو إبداء الرغبات في موضوع معين والتي تتأسس على سند دستوري، بحيث يحق لعضو البرلمان إبداء اقتراح الرغبات في موضوع عام إلى الحكومة سواء إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء^(١٥).

على سبيل المثال الاقتراح برغبة الموقع من خمسة^(١٦) أعضاء بتكليف "لجنة الشؤون المالية والاقتصادية" البرلمانية دراسة الأسس المالية التي بني عليها برنامج "استدامة" من الناحية المالية والاقتصادية على أن تقدم اللجنة تقريرها إلى مجلس الأمة في هذا الشأن في بداية دور الانعقاد^(١٧).

وقد يستخدم مجلس الأمة وسيلة دستورية جماعية تتمثل في طرح موضوع عام للمناقشة، تهتم بتبادل الرأي، وفتح الحوار بين البرلمان والوزارة من خلال طرح موضوع يتعلق بالإجراءات التي اتخذتها الحكومة بشأن تنفيذ "برنامج استدامة" بقصد

استيضاح سياسة الحكومة بشأن الموضوع محل الحوار، وقد ينتهي النقاش بإقفال باب المناقشة دون قرارات، أو باتخاذ قرار برغبة، أو بتوصية لاتخاذ تدابير معينة، كما قد ينتهي النقاش بإجراءات ملزمة للحكومة، ويلزم لتحقيق ذلك تقديم طلب موقع من خمسة أعضاء، ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة.

من ذلك على سبيل المثال طلب المناقشة العامة بشأن "البرنامج الوطني للاستدامة الاقتصادية والمالية" المقدم من خمسة أعضاء كان مناسبة لفتح الحوار وتبادل الراي بين أعضاء مجلس الأمة وممثلي وزارة المالية، وقد انتهى النقاش بعدد من التوصيات، لم يتم التصويت عليها في جلسة المناقشة لعدم توفر النصاب^(١٨).

وقد يبسط مجلس الأمة رقابته اللاحقة على تنفيذ "برنامج استدامة" باستخدام حقه الأصل في تشكيل لجنة تحقيق من بين أعضاؤه إذا ما تبين له أن ثمة تجاوزات مالية أو إدارية من قبل الحكومة عند تنفيذ البرنامج.

إن حق نواب مجلس الأمة في تشكيل لجنة تحقيق يستمد وجوده من طبيعة النظام البرلماني، ومن حق البرلمان في الرقابة البرلمانية. ومبنى ذلك أن لجان التحقيق البرلمانية هي بحسب الأصل وسائل رقابية دستورية^(١٩) قررتها المادة ١١٤ من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

ومع تعدد الموضوعات محل التحقيق إلا إن ما يربطها بالرقابة اللاحقة على "برنامج استدامة" أن تكون الموضوعات محل التحقيق ذات ارتباط بإهدار المال العام ومن ثم إعاقة تحقيق أهداف البرنامج، من ذلك على سبيل المثال " لجنة التحقيق في نسبة ومعدل التضخم الاقتصادي وغلاء أسعار السلع الغذائية والاستهلاكية"، والمشكلة من أعضاء "لجنة الأموال العامة" بمجلس الأمة بصفتها لجنة تحقيق^(٢٠). ولا يفوتنا حق عضو مجلس الأمة في توجيه أسئلة برلمانية حول " برنامج استدامة" خلال الفترة ما بين إقرار مشروع الميزانية العامة وحتى انعقاد جلسة مناقشة الحساب الختامي^(٢١)، لبسط الرقابة



اللاحقة على تنفيذ البرنامج من قبل الحكومة، وهذه الوسيلة الدستورية تتمثل في توجيه عضو البرلمان سؤال أو أكثر إلى الوزير حول ما يرغب في استيضاحه بقصد الحصول على إجابة عن أمر من الأمور، أو نشاط من الأنشطة لم يستطع العضو السائل الوصول إليها^(٢٢)، وقد لا تكون الأسئلة البرلمانية موجهة "للبرنامج الحكومي استدامة" بصورة مباشرة، إلا إن السائل يربط بين مضمون سؤاله وأثره على الهدر المالي والعجز في الميزانية العامة مما يعيق غرض البرنامج، من ذلك على سبيل المثال السؤال الموجه إلى وزير الأشغال العامة عن تضرر الشوارع نتيجة الأمطار رغم ما تم صرفه على البنية التحتية ورصف الشوارع من الميزانية العامة^(٢٣). وأخيراً فإن من حق عضو مجلس الأمة استخدام أداة الاستجواب البرلماني للرقابة على تنفيذ "برنامج استدامة" استناداً إلى النصوص الدستورية التي تمنح الحق لعضو البرلمان في بسط رقبته على أعمال السلطة التنفيذية بوجه عام ومن بينها تصرفاتها المالية عند تنفيذ الميزانية العامة، والتزامها بتحقيق الغرض من "برنامج استدامة" في كل سنة مالية، ذلك أن الاستجواب: هو وسيلة برلمانية للرقابة على أعمال الحكومة نص عليه المشرع الدستوري الكويتي في المادة ١٠٠ من الدستور وقد أغفلتها النصوص الدستورية لأعرق النظم البرلمانية ونقصد بذلك دستور فرنسا ١٩٥٨^(٢٤)، كما إن الاستجواب وسيلة دستورية من شأنها تسليط الضوء على ما يتعلق بالرقابة البرلمانية اللاحقة على "البرنامج الحكومي استدامة" في حال تطرقت محاور الاستجواب إلى موضوعات كانت وثيقة الصلة بإهدار المال العام أو بالتأثير سلباً على الميزانية العامة^(٢٥).

المبحث الثاني

الاقتراحات النيابية على "برنامج استدامة" في نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان

تقتضي الاقتراحات النيابية على "برنامج استدامة" الربط بين بنود البرنامج والميزانية العامة خلال السنوات المالية المحددة لتنفيذ البرنامج، لا سيما وأن "برنامج استدامة" يسعى لتحقيق غرض محدد مفاده الحد من العجز في الميزانية العامة.

من أجل ذلك، ينبغي عدم فهم تلك الاقتراحات^(٢٦) النيابية بعيد عن الدور المنوط بأعضاء البرلمان ونقصد بذلك الاختصاص الرقابي والاختصاص التشريعي للمجالس النيابية في النظم البرلمانية أو قريبة الشبه منها مثل الكويت التي تأخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي مع الميل إلى النظام البرلماني.

ولما كانت الاقتراحات النيابية بشأن "برنامج استدامة" تتضمن بالضرورة إجراءات مالية تصب في صالح الحد من العجز في الميزانية العامة، فإنها وبحسب الأصل لن تخرج عن الإطار الدستوري للموازنة العامة مما يقتضي على عضو البرلمان وهو بصدد وضع تلك الاقتراحات دراسة وتحليل المسائل ذات الطبيعة المالية بصفة عامة (نفقات وإيرادات عامة)، وتلك المتعلقة بالميزانية العامة بصفة خاصة والتي أكلها المشرع الدستوري إلى السلطة التشريعية، ونعني بها اقتراح التشريعات ذات الطبيعة المالية والمتصلة بالميزانية العامة^(٢٧)، والتي تخدم بالضرورة "برنامج استدامة".

وهذه الاقتراحات النيابية إما أن تقدم على استقلال في صورة اقتراح بقانون، أو عند مناقشة كل مشروع قانون بالميزانية العامة خلال السنوات المالية المحددة لتنفيذ البرنامج، على أنه ينبغي التفرقة في مرحلة اقتراح القوانين بين نوعين من الاقتراحات: الاقتراح الحكومي ويسمى "مشروع قانون"، واقتراح من أحد أعضاء



البرلمان ويسمى "اقتراح بقانون" حيث يقدم الاقتراح بقانون من عضو البرلمان إلى رئيسه مصوغاً ومحددًا قدر المستطاع وموقعاً ومصحوباً ببيان أسبابه، ثم يحيل رئيس البرلمان الاقتراح إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لدراسته وإبداء الرأي في فكرته. ونتطرق للاقتراحات النيابية في صورة اقتراح بقانون أو عند مناقشة مشروع الميزانية العامة خلال السنوات المالية المحددة لتنفيذ "استدامة" في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: الاقتراحات النيابية بقانون كحق مقرر للبرلمان.

المطلب الثاني: الاقتراحات النيابية عند مناقشة قانون الميزانية خلال السنوات المالية لتنفيذ "استدامة".

المطلب الأول

الاقتراحات النيابية بقانون كحق مقرر للبرلمان

استناداً إلى النص الدستوري^(٢٨) فإن حق الاقتراح متاح لكل أعضاء مجلس الأمة، وبالتالي لا يجوز تحت أي مسمى تقييد هذا الحق أو إنقاصه، خاصة وأن المشرع الدستوري الكويتي لم يحل إلى أي قاعدة أخرى لتنظيمه.

وقد قررت الدساتير الحديثة في مختلف الأنظمة السياسية إعطاء البرلمان وظيفة التشريع بصفة أساسية وذلك باعتباره الممثل للإرادة الشعبية^(٢٩) حيث يُعد الاختصاص التشريعي أهم وظيفة للبرلمان على الإطلاق^(٣٠).

إن سن القوانين عمل تشريعي تختص به الهيئة التشريعية التي تمثل الشعب طبقاً للأوضاع المقررة في الدستور، والأصل أن تتولى هذه الهيئة بنفسها وظيفة التشريع^(٣١)، ولذلك وصفت بأنها سلطة تشريعية^(٣٢)، وتعد مرحلة اقتراح القوانين هي المرحلة الأولى في العملية التشريعية، باعتبار أنها التصور الأول لما سوف يصبح قانون^(٣٣)، وعلى عضو المجلس النيابي في هذه المرحلة تقديم نص جديد أو تعديل

لنص قائم بغرض تحويله إلى قانون بواسطة مجلس الأمة، طالما يرى بأن في هذا التوجه ما يحقق الغرض من "برنامج استدامة".

من ذلك على سبيل المثال، اقتراح القوانين المتعلقة بالشراكة بين القطاع العام والخاص^(٣٤)، واقتراح تعديل بعض قوانين الهيئات والمؤسسات العامة بما يحقق وفر في الميزانية العامة، وكافة الاقتراحات بقوانين التي تصب في صالح الاقتصاد الوطني وبالضرورة تخدم أغراض "برنامج استدامة".

ويلاحظ في هذا الصدد أن القانون المقترح من عضو البرلمان لخدمة أغراض "برنامج استدامة" لا يصدر إلا إذا صوت عليه وأقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير، وينبغي على ذلك أن القانون المقترح من أحد الأعضاء في حال تم رفضه من قبل مجلس الأمة لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته^(٣٥)، وعلى عضو البرلمان الذي رفض اقتراحه، أن يسارع في تعديله لتقديمه في أدوار انعقاد أخرى مع مراعاة السنوات المالية المحددة لتنفيذ "استدامة".

وفي كل الأحوال يجب أن يكون الاقتراح بقانون محدد ومصحوباً ببيان أسبابه وموقعا من خمسة أعضاء من بينهم مقدم الاقتراح كحد أقصى^(٣٦)، وبتصور أن الحكومة لها أن تطلب نظر الاقتراح بقانون المتعلق بخدمة أغراض "برنامج استدامة" على وجه الاستعجال، كما يحق ذلك لرئيس مجلس الأمة أو لجنة الشؤون القانونية والتشريعية البرلمانية، طالما أن صفة الاستعجال ترتبط بمدة محددة هي الفترة الزمنية لتنفيذ "برنامج استدامة".

وفي جميع الأحوال، يحيل رئيس مجلس الأمة الاقتراح إلى لجنة برلمانية متخصصة مباشرة ويخطر المجلس بذلك أو في أول جلسة تالية مع توزيع الاقتراح بقانون على الأعضاء برفقة جدول الأعمال، ويجب في جميع الأحوال التتويه في قرار الإحالة إلى المجلس وإلى اللجان بصفة الاستعجال^(٣٧).



المطلب الثاني

الاقتراحات النيابية عند مناقشة قانون الميزانية

خلال السنوات المالية لتنفيذ "استدامة"

قد يأخذ عضو المجلس النيابي طريقاً آخر لتقديم اقتراحاته بشأن " برنامج استدامة" متخذاً من جلسة مناقشة مشروع القانون الذي تقدمه الحكومة إلى البرلمان بشأن الميزانية العامة، فرصة لإبداء هذه الاقتراحات، وله تطبيق ذلك خلال السنوات المالية المحددة لتنفيذ البرنامج.

وقد يتصور من أول وهلة أن هذا الطريق هو أيسر الطرق مقارنة بتقديم اقتراح بقانون على النحو سالف الذكر، ولكن هذا التصور محل نظر، ذلك أنه يجب التفريق بين المناقشات التي يطرحها عضو المجلس النيابي لإبداء وجهة نظر في أي من أبواب الإيرادات والنفقات العامة الواردة في مشروع قانون الميزانية، وبين تلك الاقتراحات النيابية التي تقتضي بالضرورة من أجل دعم "استدامة" الضغط على الحكومة على التعديل الفعلي للأرقام المدرجة.

من هنا كان لابد من مراعاة عضو المجلس النيابي أن اقتراحه بالتعديل لا يتعارض مع المبادئ الدستورية للميزانية العامة، وعندئذ على الحكومة عند اقتناعها بجدية وأهمية الاقتراح الذي يحقق أغراض "استدامة" أن تقبل، ومن ثم تثير هذه المسألة نقطتين: مراعاة المبادئ الدستورية للموازنة في الاقتراحات النيابية، ومدى قبول الحكومة لها.

أولاً- مراعاة المبادئ الدستورية للميزانية في الاقتراح النيابي:

١- مراعاة مبدأ سنوية الميزانية العامة:

على عضو المجلس النيابي مراعاة أن اقتراحه الذي يخدم أغراض "استدامة" لا يتعارض مع مبدأ سنوية الميزانية العامة، ذلك أن "السنة المالية تعين بقانون"^(٣٨)، وأن الدولة تعد مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل لفحصها^(٣٩)، مع مراعاة

أن القانون قد ينص على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة واحدة^(٤٠)، ذلك أن مبدأ السنوية من الناحية السياسية يتيح رقابة البرلمان الفعالة على الميزانية العامة، وعلى بنود وأرقام الإيرادات والنفقات؛ لأنه لو تم إعداد الميزانية لفترات أطول من ذلك لتضخمت الأرقام والوثائق المتعلقة بالموازنة، مما يصعب على البرلمان رقابتها^(٤١)، كما إن هذا المبدأ يساعد على تقييم البرلمان لأداء السلطة التنفيذية^(٤٢).

وقد يرى عضو البرلمان أن اقتراحه المتعلق بتحقيق أغراض "استدامة" لا بد من أن يخرج عن مبدأ السنوية كالحالة التي يرى فيها ضرورة ارتباط الحكومة بمشروعات تتطلب نفقات لمدة أكثر من سنة دون أن يتم دفعها فعلاً، ويدرج في موازنة كل سنة من السنوات اللاحقة المبلغ المستحق الدفع كأن تبرم مثلاً عقود مع القطاع الخاص تنفذ خلال أكثر من سنة.

وفي مثل هذه الحالة، يجب على الحكومة عدم رفض الاقتراح النيابي، فقد سمح المشرع الدستوري بالخروج على مبدأ سنوية الميزانية العامة، وكما يعتبره البعض^(٤٣)، نوعاً من التخفيف من المبادئ الدستورية للميزانية، وهو تخفيف أو خروج يسمح به المشرع الدستوري، ذلك أن المشرع الدستوري وهو بصدد تحديد مبادئ الموازنة ومنها مبدأ السنوية، يضع في الاعتبار أن التخفيف من حدة المبدأ أو الخروج على المبادئ لظروف تقتضيها المصلحة العامة المتمثلة في توسع النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة يجب ألا يمثل مخالفة دستورية^(٤٤).

٢- مراعاة مبدأ توازن الميزانية العامة:

يعني مبدأ التوازن المساواة الحسابية بين أرقام الإيرادات وأرقام النفقات، وهذه الصورة مفادها أن أي حدث عجز في الميزانية العامة تضطر معه الحكومة إلى الاقتراض أو إصدار نقدي جديد أو اللجوء إلى صندوق احتياطي الأموال القادمة.

وفي حقيقة الأمر لم يتطرق المشرع الدستوري الكويتي لمبدأ التوازن، كما سكتت أغلب الدساتير الحديثة عن النص عليه، إلا إنه يعد من المبادئ ذات القيمة الدستورية^(٤٥)



التي اعترف بها المجلس الدستوري الفرنسي شأنها شأن مبدأ مصداقية الميزانية العامة^(٤٦). ومن غير المتصور أن تراعي الاقتراحات النيابية تحقيق أغراض "برنامج استدامة" بالحد من عجز الميزانية العامة، دون التقيد بالتوازن، وذلك بالنظر إلى كون الاقتراحات تتفق مع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تزيد في الغالب عن سنة فلا يقتصر الاقتراح النيابي على مراعاة مقابلة النفقات بالإيرادات في كل سنة مالية من سنوات تنفيذ "استدامة"، بل يتعداها ليشمل النظر إلى الاقتصاد الوطني في مجموعه، وعندها يكون المقترح محققاً لتوازن الميزانية مع البرامج الحكومية ومن بينها "برنامج استدامة" من ناحية ومع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية من ناحية أخرى^(٤٧).

ثانياً - مدى قبول الحكومة للاقتراحات النيابية:

في هذا الصدد يثار التساؤل بشأن الحالة التي يجد فيها عضو مجلس الأمة تعارضاً بين بنود "برنامج استدامة" وبين أرقام الإيرادات والنفقات العامة الواردة في مشروع قانون الميزانية العامة، فهل الاقتراحات المثارة من قبل مجلس الأمة يجب أن تلقى قبولا لدى الحكومة؟ في الواقع، إن هذه المسألة تستوجب التطرق لما يعرف في النظم المقارنة " بعدم القبول المالي"^(٤٨) وهي فكرة تجد سندها بالمادة ٤٠ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في ضوء التعديلات الدستورية التي أجريت في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، والتي مفادها أن الاقتراحات والتعديلات المصاغة من جانب أعضاء البرلمان ليست مقبولة إذا ما ترتب عليها تخفيض الإيرادات العامة أو زيادة في النفقات العامة^(٤٩)، وعلى الرغم أن المشرع الكويتي لم يتطرق لمسألة عدم القبول المالي بشكل صريح، إلا إن الممارسات الواقعية^(٥٠) لمناقشة مشروع قانون الميزانية العامة لا تتبى بقبول الحكومة لاقتراحات النواب بشأن التعديل في الأرقام الواردة بالمشروع حتى لو وصل الأمر إلى حد تأجيل التصويت على المشروع ومن ثم تعطيل الإقرار أو الإذن البرلماني.

وللوصول إلى حل لهذه المسألة نرى بأن الحكومة تقبل الاقتراحات بشأن تعديل بنود "برنامج استدامة" بما يراه أعضاء مجلس الأمة متوافقاً مع مشروع قانون الميزانية العامة وهي مسألة أيسر بكثير على الحكومة بل ويلقى قبولا لديها لطالما

رغبت في الاستئناس من اقتراحات النواب بشأن "برنامج استدامة". وثمة تساؤل آخر يتعلق بمدى قبول الحكومة للاقتراحات النيابية إذا ما تضمنت النص في قانون الميزانية العامة على أحكام موضوعية تخدم "برنامج استدامة"؟ على سبيل المثال أن يتضمن الاقتراح إنشاء ضريبة جديدة مثلا؟

لتفصيل هذه المسألة يجب التنويه أن قانون الميزانية العامة في الكويت هو قانون شكلي بمعنى أنه لا يتضمن أية قواعد موضوعية من شأنها أن تنشأ ضريبة أو إيراد آخر، فهو ينظم العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من ناحية الاعتمادات المالية، ولذلك يعتبر إجازة من البرلمان للحكومة بالصرف، دونما أية قواعد عامة مجردة، ودونما مخاطبة للأفراد، وإنما يخاطب السلطة التنفيذية^(٥١).

وهذا الوضع في الكويت على خلاف المعمول به في فرنسا حيث يتضمن قانون الميزانية العامة الفرنسية أحكاما تدخل فقط في مجال الموازنة فضلا عن أحكام موضوعية أخرى ذات طبيعة مالية من شأنها أن تنشئ قواعد قانونية كفرض ضريبة جديدة، وتطبيقا على ذلك قضى المجلس الدستوري الفرنسي بأن: الأحكام الضريبية هي من الاختصاص المشترك للقوانين المالية وغير المالية، فيجوز لقانون الموازنة السنوي أن يتضمن أحكام تتعلق بإنشاء ضرائب جديدة كما يجوز له أيضا تعديل الضرائب القائمة^(٥٢). ترتباً على ذلك يجب أن تتجنب الاقتراحات النيابية بشأن برنامج "استدامة" النص على أحكام موضوعية ترد في مشروع قانون الميزانية العامة الذي تعرضه الحكومة على البرلمان، لأن في ذلك مخالفة صريحة للطبيعة القانونية لقانون الميزانية الكويتية، فعلى سبيل المثال لا يجوز تقديم اقتراحات نيابية بفرض ضريبة جديدة^(٥٣)، أو زيادة في ضريبة موجودة لدعم العجز في الميزانية العامة؛ لأن الضرائب تصدر بقانون يوافق عليه البرلمان، كما لا يجوز إلغاء جهة حكومية أو وظيفة قائمة بموجب نظام قانوني معمول به من أجل خفض النفقات في الميزانية العامة؛ لأن مجلس الأمة إذا شاء إلغاء الجهة أو الوظيفة أو تعديل قانون قائم وجب تقديم مشروع قانون خاص بذلك.



التوصيات:

- ١ - النص بصورة صريحة في طلب الحكومة من مجلس الأمة على أن الاقتراحات النيابية المطلوبة تكون في إطار الاختصاص الرقابي والتشريعي للبرلمان.
- ٢ - يجب أن تتفق الاقتراحات النيابية حول "استدامة" مع الإطار الدستوري للميزانية العامة من ناحية، والطريق المرسوم دستورياً للتعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية أخرى.
- ٣ - على الرغم من عدم ورود فكرة عدم القبول المالي في الدستور الكويتي إلا إن الحكومة تستطيع قبول أي اقتراحات نيابية تتعلق بتعديل بنود "استدامة" التي سبق وأعدتها الحكومة.
- ٤ - يجب على عضو مجلس الأمة عند إعداد الاقتراحات النيابية حول "استدامة" مراعاة المبادئ الدستورية للميزانية العامة.
- ٥ - ضرورة التزام الاقتراحات النيابية بالتوازن وفي نطاق خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

الهوامش

- (١) شهدت الأعوام المالية ٢٠١٦ / ٢٠١٧، ٢٠١٧ / ٢٠١٨، ٢٠١٨ / ٢٠١٩، عجز في الميزانية العامة الكويتية، وصل في العام المالي ٢٠١٨ / ٢٠١٩ إلى حوالي ٧ مليار دينار كويتي، راجع: وزارة المالية، قطاع شؤون المالية العامة، الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة ٢٠١٨ / ٢٠١٩، ص ٤.
- (٢) تتمحور تلك التحديات في: تنمية القطاع الخاص وسوق العمل والمالية العامة، راجع: الكويت، مجلس الوزراء، "البرنامج الوطني للاستدامة الاقتصادية والمالية"، ٢٠١٨، ص ٩، وكذلك مناقشات اللجان المالية بمجلس الأمة للبرنامج، مضبطة جلسة ٢٠١٨ / ٣ / ٦.
- (٣) حددت الحكومة الكويتية تنفيذ البرنامج خلال أربعة أعوام مالية تبدأ من العام المالي ٢٠١٨ / ٢٠١٩ وحتى العام المالي ٢٠٢١ / ٢٠٢٢ راجع: الكويت، مجلس الوزراء، "البرنامج الوطني للاستدامة الاقتصادية والمالية"، مرجع سابق، ص ٢.
- (٤) في خصوص الوظيفة التشريعية للبرلمان: - د. رشيد المدو، خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية ومنهجها في التطبيق المغربي، مجلة الحقوق، تصدر عن جامعة الكويت، العدد الأول، السنة ٣٢، مارس ٢٠٠٨، ص ٣٥٥، د. صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة ورؤية نقدية لتفعيل دور البرلمان السياسي باعتباره أهم متطلبات الإصلاح السياسي، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ٣، وكذلك:
- Frédérique Rueda, Le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel: les exemples français, allemand et espagnol, LGDJ, 2013, p13.
- (٥) د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية للنظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري وفي واقعه العملي ووسائل إصلاحه (الجزء الأول) النظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ٢٨٦.
- (6) ELISE CARPENTIER, La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels, LGDJ, 2016, p 149.
- (٧) على سبيل المثال برنامج عمل الحكومة للفصل التشريعي الخامس عشر ٢٠١٦ / ٢٠١٧ إلى ٢٠٢٠ / ٢٠١٩ ومتضمنا الطموحات والتطلعات التي يستهدفها البرنامج ومن بينها "برنامج استدامة"، مجلس الأمة، مضبطة ٤ مارس ٢٠١٨.



- (٨) للتفاصيل عن برنامج عمل الحكومة الكويتية راجع: رسالتنا للدكتورة بعنوان: الرقابة المالية على الموازنة العامة، دراسة مقارنة مع التركيز على الواقع العملي في دولة الكويت، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ٢٠٠٧، ص ٥٢٥ وما بعدها.
- (٩) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، طبعة ٢٠٠١، دون ذكر الناشر، ص ٩٦٩.
- (١٠) تقوم "لجنة برنامج عمل الحكومة" البرلمانية بوضع تصور لما يطمح أعضاء المجلس في تحقيقه في خلال فترة حكم الوزارة، ليتسنى له محاسبتها إن هي أخلت في تنفيذه، ثم تقارن اللجنة تصورها بالنموذج الفعلي الذي تتقدم به الحكومة، لتضع تصورها أمام أعضاء المجلس، والملاحظات التي أبدتها اللجنة وأخذت بها الحكومة أو تلك التي لم توافق عليها الحكومة، للتفاصيل راجع: د. طلال سعود غيث السويط، الرقابة المالية على الموازنة العامة، مرجع سابق، ص ٥٢٧.
- (١١) على سبيل المثال البيان المالي التفسيري لوزير المالية الكويتي أمام مجلس الأمة، والذي عرض وناقش خلاله إيرادات والتزامات الدولة كما في ٣١ مارس ٢٠١٩، والدور الذي تأمله الحكومة من تحقيق اهداف "برنامج استدامة"، مجلس الأمة، مضبطة جلسة ٢٠١٩/٧/٣.
- (١٢) المادة ١٥٠ من الدستور الكويتي.
- (١٣) د. إبراهيم محمد الحمود، المالية العامة للدولة، دراسة تحليلية في فقه المالية العامة والقوانين المالية مع الإشارة لمالية دولة الكويت، ٢٠١٣، ص ٣٣٧.
- (١٤) راجع المادتين ١٣، ١٤ من المرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بشأن بقواعد إعداد الموازنات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي.
- (١٥) المادة (١١٣) من الدستور الكويتي.
- (١٦) عملاً بأحكام المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة يجب أن يكون طلب الاقتراح برغبة موقعا من خمسة أعضاء، وهو ذات العدد المطلوب بالنسبة لاقتراح القوانين.
- (١٧) مجلس الأمة، مضبطة جلسة ٢٠١٨/٢/٦.
- (١٨) مجلس الأمة، مضبطة جلسة ٢٠١٨/٧/٨.
- (١٩) د. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، دراسة مقارنة)، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٨، ص ٥٠، د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٣١٤.
- (٢٠) مجلس الأمة، مضبطة جلسة ٢٠١٨/٩/٩.

(٢١) الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم إلى مجلس الأمة خلال أربعة الأشهر التالية لانتهاء السنة المالية للنظر فيه وإقراره، كما تقدم الحكومة إلى مجلس الأمة بياناً عن الحالة المالية للدولة مرة على الأقل في خلال كل دور من أدوار انعقاده العادية، راجع: المادتين ١٤٩، ١٥٠ من الدستور الكويتي.

(٢٢) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، ص ١٠٨.

(٢٣) مجلس الأمة، مضبطة جلسة ٢٠١٨/١٢/٤.

(٢٤) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في دولة الكويت، مرجع سابق، ص ٣١٣.

(٢٥) على سبيل المثال استجواب برلماني موجه لوزير المالية الكويتي بشأن إهدار المال العام في الاستثمارات الكويتية الخارجية، مجلس الأمة، مضبطة جلسة ٢٠١٩/٧/١١.

(٢٦) ورد في طلب الحكومة من مجلس الأمة أن تكون الاقتراحات النيابية بعيداً عن الإطار التشريعي للوصول إلى حلول مبتكرة، ونرى بأن هذا الطلب من الحكومة كان من الأجدى توجيهه إلى مكتب استشاري في النظم المالية والاقتصادية وليس البرلمان الذي تربطه مع الحكومة علاقة وفق إطار دستوري وقانوني بمقتضى الدور المرسوم للسلطتين من تعاون وتوازن بينها.

(٢٧) تخصص سائر الدساتير الحديثة نصوصاً لموضوع الموازنة (الميزانية) العامة وما يرتبط بها من مبادئ وقواعد دستورية في إعدادها وإقرارها وتنفيذها والرقابة عليها وتحيل للتشريعات ذات الطبيعة المالية أمر تنظيمها، على سبيل المثال: المواد (٣٤، ٤٠، ٤١، ٤٣) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ م بتعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ والسارية التطبيق منذ مارس ٢٠٠٩، والمواد (١٨، ١٩، ٢١، ١٢٤) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ م، والمواد (١٣٩-١٥١) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ م.

(٢٨) المادة (١٠٩) من الدستور الكويتي.

(٢٩) د. أيمن محمد شريف، الأزواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، ص ٤٨٠.

(30) PHILIPPE FOILLARD, Droit constitutionnel et institutions politiques, paris, 24^{ème} édition, 2018, p 99.

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



- (٣٢) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٣٩١.
- (٣٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤، ص ٧٤٣.
- (٣٤) اقتراح بقانون بتعديل ثلاث مواد بالقانون الكويتي رقم ١١٦ لسنة ٢٠١٤ بشأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- (٣٥) المادة ١٠٩ من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ م.
- (٣٦) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ٢٤٤.
- (٣٧) المادة (٩٨) من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.
- (٣٨) المادة ١٣٩ من الدستور الكويتي.
- (٣٩) المادة ١٤٠ من الدستور الكويتي.
- (٤٠) المادة ١٤٢ من الدستور الكويتي.
- (٤١) راجع: د. طلال سعود غيث السويط، مرجع سابق، ص ٢١٢، د. محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، الكويت، مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، ٢٠٠٦، ص ١٧١.
- (42) JOCELYN BÉNÉTEAU, La Remise En Cause Du Principe De L'annualité Budgétaire, Thèse De Doctorat: Droit, Université Paul Cézanne, Aix-Marseille), 2008. P 23.
- (43) MATTRET JEAN-BERNARD, Principes budgétaires applicables aux collectivités, Modifié:
le 12/12/2012...<http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/>
- (٤٤) د. محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، مرجع سابق، ص ١٧١.
- (٤٥) راجع: د. محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، مرجع سابق، ص ١٦٣، د. محمد حلمي الطوي، أثار السياسة المالية في تحقيق التوازن المالي العام في الدولة الحديثة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٧، ص ٩.
- (٤٦) على سبيل المثال قرارات المجلس الدستوري الفرنسي:
- CC, Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000.
- CC, Décision n° 2000-436 DC du 07 décembre 2000.
- (٤٧) راجع فكرة التوازن المالي والاقتصادي وعلاقته بالاقتصاد الوطني وخطط التنمية في:
- MICHEL BOUVIER, La notion d'équilibre des finances publiques ne va pas de soi, En savoir plus sur, 2012, p 4.

(٤٨) راجع فكرة عدم القبول المالي في فرنسا في:

--MAURICE HAURIUO, Précis de droit administratif et de droit public, Sirey, Paris, 12^{ème} édition, "Bibliothèque Dalloz", 2012, p. 962.

(٤٩) تنص المادة (٤٠) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في ضوء تعديلات الدستورية التي أجريت في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ على أن اقتراحات القوانين الصادرة عن البرلمان لا يمكن تنفيذها إذا كان من شأنها اثر سلبي على تقليص الموارد العامة، أو إنشاء زيادة في النفقات..."

Art. (40): Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique".

(٥٠) على سبيل المثال مناقشة ميزانية مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية وعدم قبول اقتراحات الأعضاء وتأجيل المناقشة لعدة جلسات دون استجابة الحكومة للاقتراحات النيابية، مجلس الامة، مضبطة جلسة ٢٠١٩/٦/٥.

(٥١) د. محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، مرجع سابق، ص ٢٠٨ وما بعدها.

(52) -C.C n° 84-170 DC du 04 juin 1984 conclusion: Favoreu, Louis, revue du droit public, 1986, p. 395.

- FAVOREU, LOUIS et PHILIP, LOIC, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 8ème édition, Dalloz, 2015, p 393.

(٥٣) على سبيل المثال اقتراح أحد الأعضاء أثناء مناقشة مشروع ربط الميزانية العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٧/٢٠١٨ بإضافة ضريبة على تحويلات العمالة الوافدة بالكويت على أن يتم النص عليها وتضاف إلى أرقام الإيرادات.



المصادر والمراجع

-المراجع العربية:

- ١- إبراهيم محمد الحمود، المالية العامة للدولة، دراسة تحليلية في فقه المالية العامة والقوانين المالية مع الإشارة لمالية دولة الكويت، ٢٠١٣.
- ٢- أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٦.
- ٣- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٦.
- ٤- رشيد المدو، خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية ومنهجها في التطبيق المغربي، مجلة الحقوق، تصدر عن جامعة الكويت، العدد الأول، السنة ٣٢، مارس ٢٠٠٨.
- ٥- صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة ورؤية نقدية لتفعيل دور البرلمان السياسي باعتباره أهم متطلبات الإصلاح السياسي، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
- ٦- طلال سعود غيث السويط، الرقابة المالية على الموازنة العامة، دراسة مقارنة مع التركيز على الواقع العملي في دولة الكويت، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ٢٠٠٧.
- ٧- عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دون دار نشر، طبعة ٢٠٠١.
- ٨- عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية للنظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري وفي واقعه العملي ووسائل إصلاحه (الجزء الأول) النظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣.
- ٩- فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، دراسة مقارنة)، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٨.
- ١٠- فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- ١١- الكويت، مجلس الوزراء، "البرنامج الوطني للاستدامة الاقتصادية والمالية"، ٢٠١٨.
- الكويت، وزارة المالية، قطاع شئون المالية العامة، الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة ٢٠١٨/٢٠١٩.
- ١٢- محمد حلمي الطوبي، آثار السياسة المالية في تحقيق التوازن المالي العام في الدولة.

- ١٤- محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، الكويت، مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، ٢٠٠٦.
- ١٥- مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤.
- ١٦- مجلس الأمة، مضابط متعددة.

المراجع الأجنبية:

1. ELISE CARPENTIER, La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels, LGDJ, 2016.
2. FAVOREU, LOUIS et PHILIP, LOIC, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 8ème édition, Dalloz, 2015.
3. FREDERIQUE RUEDA, Le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel, les exemples français, allemand et espagnol, LGDJ, 2013.
4. JOCELYN BÉNÉTEAU, La remise en cause du principe de l'annualité budgétaire, Thèse de doctorat: Droit, Université Paul Cézanne (Aix-Marseille), 2008.
5. MATTRET JEAN-BERNARD, Principes budgétaires applicables aux collectivités, Modifié: le 12/12/2012...<http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/>
6. MAURICE HAURIOU, Précis de droit administratif et de droit public, Sirey, Paris, 12 ème édition. "Bibliothèque Dalloz", 2012.
7. MICHEL BOUVIER, La notion d'équilibre des finances publiques ne va pas de soi, En savoir plus sur, 2012.
8. PHILIPPE FOILLARD, Droit constitutionnel et institutions politiques, paris, 24ème édition, 2018.

الديساتير والقوانين والتشريعات:

- ١- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ م بتعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ والسارية التطبيق منذ مارس ٢٠٠٩.
- ٢- الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.
- ٣- الدستور المصري لعام ٢٠١٤.
- ٤- المرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بشأن بقواعد إعداد الموازنات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي.



٥-القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

الأحكام القضائية:

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

1. 1-C.C n° 84-170 DC du 04 juin 1984 conclusion: Favoreu, Louis, revue du droit public, 1986.
2. 2 -CC, Décision n° 2000-436 DC du 07 décembre 2000.
3. 3 -CC, Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000.



Middle East Research Journal



**Refereed Scientific Journal (Accredited) Monthly
Issued by Middle East Research Center**

Forty-eighth year - Founded in 1974



Vol. 72 February 2022

Issn: 2536-9504

Online Issn :(2735-5233)