

محاضرات الرقابة المالية والادارية

محاضرات الرقابة المالية والادارية

لطلاب ماجستير التخصص

لطلاب ماجستير التخصص

للأستاذ الدكتور يوسف شباط

للأستاذ الدكتور يوسف شباط

الرقابة الداخلية

تعتبر الرقابة عملية ديناميكية مستمرة تتضمن مجموعة من الخطوات المتداخلة والمتراصة والمؤثرة في بعضها البعض بشكل تكاملي يساعد على انجاز الأغراض العامة للرقابة ، حيث أن الرقابة ترافق بخطواتها كافة مراحل العملية الإدارية من خلال نظام متكامل للمعلومات والذي سيسمح بتوجيه مختلف الجهود البشرية والمادية والفنية وغيرها من المداخلات لتحقيق أفضل مستويات الأداء المالي والإداري وتطويرها باستمرار ، ونتيجة لتوسع مهام الإدارة وتضخيم الجهاز الإداري وتعدد الجهات الوصائية وأشكال التدخل في منشآت متعددة ، كان لابد من وجود جهاز جديد يجمع بين العلم والفن والمهارة والسلوك المتطور ويضم أهل الخبرة والاختصاص بمعزل عن الروتين والبيروقراطية وبشكل يكفل أن يكون العمل الإداري متماسك ديمقراطي وعقلاني قادر على الاستجابة. والتكيف السريع مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية من خلال وجود رقابة فعالة تتصف بطابع علمي متقدم ومتطور ، تتمتع بحصانة، ويكفل الدستور استقلالها ، تضم كفاءات بشرية خبيرة وممتازة وتستطيع محاسبة المقصرين والمهملين وتقضي على كل أشكال التسبب والانحراف واللامبالاة وهذا ما توجه إليه السيد الرئيس بشار الأسد بضرورة البدء بالسرعة القصوى بإجراء الدراسات الكفيلة بتغيير الواقع للأفضل ، من خلال تطوير الأنظمة الإدارية وهيكلتها ورفع كفاءة الكوادر الإدارية والمهنية وإنهاء حالة التسبب والتهريب من أداء الواجب ومحاربة المقصرين والمهملين، وهذا يتطلب القيام وبالتوازي بتفعيل وتطوير أجهزة الرقابة ودعمها بالإمكانات التي تؤمن حسن أدائها ومنها الرقابة الداخلية والتي سنبحث فيها بالتفصيل .

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الداخلية وتطورها التاريخي

إن إعداد الموازنة في الدولة الحديثة على اختلاف أنظمتها أصبح قضية علمية معقدة تحتاج إلى تقييم دقيق لحاجات المجتمع ، ولا يقل تنفيذ الموازنة العامة أهمية عن إعدادها ، ويتوقف نجاح الموازنة على ما يمكن أن يرافق هذا التنفيذ من وعي وإخلاص .

من هنا ندرك أهمية الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة وضرورة تطويرها بحيث تساعد على حسن تنفيذ الموازنة العامة وتحقيق أهدافها.

هذه الرقابة في الأصل يجب أن تمارس من قبل السلطة التشريعية التي أجازت للحكومة الجباية ولإنفاق ضمن حدود رسمتها لها للتأكد من حسن التنفيذ إلا أن هذه المهمة تستوجب اختصاصاً وتفرغاً وعلى الغالب هما لايتوفران في البرلمان كما أن إناطة هذه الرقابة بالحكومة أمر غير ممكن لأنها هي بالذات موضوع الرقابة وتجمع بين الخصم والحكم ، فلا بد من إسناد هذه المهمة لجهات ذات اختصاص وتجرد ، مستقلة عن السلطة التنفيذية ، فمن الدول من عهد بهذه المهمة إلى ديوان المحاسبات ، والبعض الآخر أناطها بهيئات مماثلة مثل المراقب العام كما في انكلترا والولايات المتحدة ، لكن هذه الرقابة وحدها غير كافية فلا بد أن تقوم الحكومة برقابة ذاتية تتولاها هيئات إدارية متخصصة ، انقاءً للوقوع في الأخطاء وبذلك نصل إلى ما يسمى بالرقابة الذاتية أو الإدارية أو الداخلية وبذلك تكون نوعاً من أنواع الرقابة ، تمارسها إحدى إدارات وزارة المالية على باقي الأجهزة التنفيذية أو يقوم بها موظفون تابعون للإدارة نفسها ، التي تجري أعمال الرقابة عليها وتهدف للتنبية إلى جميع المخالفات واكتشاف الأخطاء قبل وقوعها ، لذلك ومن أجل توضيح هذا المفهوم الجديد لابد من استعراض مفهوم الرقابة الداخلية ونتعرض بشئ من التفصيل لتطورها التاريخي في الشريعة الإسلامية والتشريع السوري.

- مفهوم الرقابة الداخلية

أولاً : الرقابة الداخلية مفهومها الواسع:

إن الرقابة الداخلية هي التي تتم فيها عملية مراقبة الجهة الإدارية عن طريق جهاز للرقابة الداخلية يكون موجوداً داخل هذه الجهة ، وتمنح عادة استقلالاً عن الإدارات

الأخرى فيها بحيث يقوم هذا الجهاز بمراقبة أعمالها وتصرفاتها وذلك ضماناً لعدم التأثير في الكيفية والإجراءات والأسلوب الذي يمارسه هذا الجهاز في أعماله واختصاصه.

كما يقصد بالرقابة الداخلية : الرقابة التي يباشرها الجهاز التنفيذي للدولة من وزارات أو محافظات أو مؤسسات عامة على تطبيق ما تختص بتطبيقه من لوائح، ولعل من أبرز صور الرقابة الداخلية المالية بالنسبة للأموال العامة دور وزارة المالية في عمليات التحصيل والإنفاق في مختلف الوجوه وفقاً لجدول الموازنة وهو الدور الذي تؤديه بواسطة مندوبيها من مراقبين ماليين ومديري حسابات ووكلائهم ، وعلى الرغم من أن مفهوم الرقابة الداخلية يقتصر لدى الكثير من المنظمات على عمليات تدقيق الحسابات والتأكد من سلامتها ومطابقتها للواقع ، فإن هذا المفهوم بدأ يتغير تغيراً جذرياً في الوقت الحاضر بحيث لم تعد تقتصر مهمة المراقب على النواحي المالية فقط وإنما أضحت تشمل التأكد من درجة تحقيق الأهداف المرسومة للهيئة الإدارية وفحص

السياسات والإجراءات ونوعية الإدارة بما يكفل تقويم كفاءة أداء الهيئة ككل بشكل مستمر ، بالنتيجة **يمكن أن نعرف الرقابة الداخلية بأنها:**

نوع من الرقابة تمارس في موقع التنظيم الإداري، أو تلك الرقابة التي تمارسها إحدى إدارات وزارة المالية على باقي الأجهزة التنفيذية ، أو يقوم بها موظفون تابعون للإدارة نفسها التي تجري أعمال رقابة عليها وتهدف هذه الرقابة إلى التنبيه إلى جميع المخالفات المالية واكتشاف الأخطاء قبل وقوعها .

ثانياً : أهمية الرقابة الداخلية

١ - طبيعة نظم الرقابة الداخلية :

تعطي الحكومات في كافة أنحاء العالم أهمية كبيرة لتحقيق الحد الأقصى من الكفاءة في تعبئة وتخصيص واستخدام الموارد العامة ، ولاشك أن نظم الرقابة المالية للإدارة يمكن أن تتصف بالسمات التالية :

أ- مقدمة أداة هامة للإداريين في الدولة للتحقق من أن الانتفاع بالموارد العامة يتم بكثير من الكفاءة والفعالية ، كما أن تسيير العمل الإداري يجب أن يتطلب

بالضرورة إيجاد أساليب وإجراءات سليمة للرقابة الداخلية في سبيل تحقيق أهداف الهيئة.

ب- إن نظم الرقابة الداخلية يمكن أن تتضمن كل نشاط مالي أو حسابي أو نشاط يتعلق بالعمليات ، كما يجب أن يتضمن خطة الهيئة وكل الأساليب التي يتم التنسيق فيما بينها والالتزام للحفاظ على موارد الهيئة ، وتتضمن تقنيات الرقابة وهي التدابير التي تتخذها الهيئة كي تضمن من وجهة نظرها توفر نظام ملائم للرقابة الداخلية .

ج- إن نظم الرقابة الداخلية الإدارية يمكن أن تتضمن عنصرين أساسيين هما:
١-الأهداف :تحدد الغايات الواجب تحقيقها ، ويجب تحديد أو تطوير هذه الأهداف لكل نشاط داخل الهيئة .

٢-الأساليب الفنية : وهي الأدوات التي تتم بواسطتها برامج ونشاطات الرقابة وتتضمن سياسات معينة وخطة التنظيم وإجراءات مادية محددة ودقيقة للحصول على المنفعة القصوى بأقل جهد ممكن .

٢ : موضوع الرقابة الداخلية .

يمكن أن يصمم نظام الرقابة الداخلية في الوحدة الإدارية في نطاق القواعد التالية :

أ- التحقق من صحة وسلامة وحدة الحسابات وتقويم درجة دقة وصحة المعلومات الإدارية .

ب- والميزانيات التقديرية .

ت- التحقق من مدى مراعاة وتطبيق أحكام القواعد القانونية واللائحية السارية المفعول .

ث- فحص مدى تطابق نشاطات الهيئة مع السياسات والأهداف والإجراءات المحافظة على موجودات الهيئة وضمان سلامتها والحيلولة دون إصابتها بالضرر والخلل والسرقة .

ج- تقويم درجة كفاءة الأداء الإداري بما في ذلك الاقتصاد والكفاية في استخدام موارد الإدارة .

ثالثاً: ميزات الرقابة الفعالة :

- لابد من وجود نظام محدد المعالم للرقابة ، وليكون نظام الرقابة في الهيئة ذا كفاءة وفعالية في تحقيق الأهداف الموضوعة فيجب مراعاة النقاط التالية :
- أ- أن يكون نظام الرقابة في الإدارة مبسطاً قدر الإمكان خالياً من التعقيد متناسباً مع احتياجات وقدرات الأفراد الذين يقومون بعملية الرقابة.
- ب- أن يساعد الرقابة في الوصول إلى نتائج تصحيحية للانحرافات التي يتم اكتشافها .
- ت- أن يكون نظام الرقابة للإدارة اقتصادياً من حيث تعدد قواعد الرقابة المطلوبة .
- ث- أن يقدم نظام الرقابة للهيئة معلومات مفيدة ومفهومة بالوقت المناسب .
- ج- أن يكون نظام الرقابة الداخلية مرناً قدر الإمكان ومنتاسباً مع حجم أعمال ونشاط الإدارة .
- ح- أن يكون نظام الرقابة ذا نظرة مستقبلية ينتبأ بحدوث الانحرافات والأخطاء قبل وقوعها فعلاً من خلال الأساليب والإجراءات التي يتضمنها .

آلية الرقابة:

جاء في البند / ٥٢ / من بيان سدني للمنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية

مايلي :

- ١- القواعد والإجراءات تعتبر عنصر هام ووسيلة لازمة لتسهيل قيام الإدارة بمسؤولياتها ومهامها بكثير من الدقة والوضوح ، ولا يمكن لعناصر الرقابة الداخلية القيام بمهامها مالم تستند بصورة ثابتة إلى قواعد الرقابة الداخلية .
- ٢- قواعد الرقابة الداخلية تعتبر أساس الذي تستند إليه في إعداد وتصميم قواعد الاتصال التي يتم من خلالها تدفق المعلومات .

٣- تقويم الإجراءات والمعلومات هو تقويم للرقابة الداخلية بشكلها الواقعي الملموس وتعبير فعال عن مدى كفاءتها .

- التطور التاريخي للرقابة الداخلية:

أولاً : في الشريعة الإسلامية والعصرين الأموي والعباسي:

١ - في الشريعة الإسلامية :

تعتبر العقيدة الأساس الأول في الإسلام ، وتتطلب من المسلم الإيمان الكامل ولقد تطورت فكرة الرقابة بشكل عام في الإسلام وبشكل خاص الرقابة الداخلية، وكان هذا التطور على الشكل التالي :

- ما ورد في السنة النبوية من أحاديث وتوجيهات الرسول (ص) ، نستخلص أن عقيدة المسلم تجعله يراقب نفسه مراقبة ذاتية تمنعه من أن يأخذ أموال الدولة بغير حق وتجعله يؤدي حق الدولة دونما رقيب
- في عهد الخلفاء : سار أبو بكر الخليفة الأول على نهج الرسول (ص) ولم يعدل أو يغير أي شيء، وفي عهد عمر اتسعت رقعة الدولة وزادت مواردها مما تتطلب رقابة أشد، لذلك تميزت مرحلة عمر بن الخطاب عن سابقتها بما يلي :

إنشاء ديوان بيت المال ، وكان عمر يعتمد في رقابته لعماله ومحاسبته لهم على وسائل كثيرة منها :

- أ- إحصاء ثروة ولايته قبل توليهم الولايات .
- ب- حسن نظام المقاسمة أو المشاطرة : فقاسم ولايته على أموالهم ما كان منها بجاه العمل
- ت- بث الرقباء والعيون.
- ث- إرسال المفتشين .
- ج- الالتجاء إلى الحيلة لمراقبة عماله .
- ح- دخول الولاة والعمال نهاراً إلى بيوتهم ، حتى لا يمكن إخفاء ما يحملون .

ط- تقييم الأداء كوسيلة من وسائل الرقابة .

وأخيراً التفتيش بنفسه، متفقداً لعماله ، مستمعاً لأحوال الرعية وأصحاب الشكاوي .

٢ - في العصر الأموي :

كان قيام الدولة الأموية بداية لمرحلة جديدة من مراحل تطور الرقابة المالية في الإسلام ،حيث بدأت الدواوين والأجهزة الرقابية على الواردات والنفقات ، وظهرت بعض الشخصيات الرقابية التي أرست قواعد الرقابة على المال العام (معاوية بن أبي سفيان) وأهم الدواوين التي نظمت الأموال ذلك الوقت ديوان الخراج وديوان المستغلات وفي هذا العصر تم إرساء قواعد عديدة في موضوع الرقابة المالية منها :

أ- تدعيم القواعد المستقرة في عهد الرسول (ص) والخلفاء رضي الله عنهم .

ب- إنشاء دار الاستخراج للتحقيق مع العمال والولاة عند عزلهم واستعمال القوة لانتشار الفساد.

ت- ظهور نظام رفع التظلمات وتحديد يوم للتظلمات كان أساس لنظام ولاية المظالم .

ث- ظهور بعض المحتسبين وكان ذلك بداية لنظام المحتسب في الإسلام.

٣ - في العصر العباسي :

اهتم بالوظيفة الرقابية لأهميتها ودورها في ضمان العدل والأمن والإزهار والحفاظ على حقوق الشعب المالية، بعد سقوط الدولة الأموية وتولي العباسيون الدولة الإسلامية أحدثوا تقدماً في النظم الإدارية للدولة ، وأن الباحث في تاريخ هذه الدولة يجد من الدواوين والنظم ما يصنع نظاماً متكاملماً محكماً للرقابة على مصروفات الدولة وإيراداتها ، وكان من أهم الدواوين : (ديوان الخراج - الزمام - الجند - العطاء - ديوان الموالي والغلمان - ديوان زمام النفقات - المنح والمقاضاة - ديوان الأترعة للإشراف على القنوات والجسور وشؤون الري) .

ويعتبر ديوان الزمام من أعظم الدواوين التي أدخلها الخليفة المهدي، ويقصد به رجل واحد جمع الدواوين بديوان واحد ، أما ديوان السلطنة فيمثل سلطة الرقابة والإشراف

وكانت أعماله تتناول الأمور التالية :

- ١- حفظ الرسوم والقوانين العادلة .
 - ٢- استيفاء الحقوق ممن وجبت عليه .
 - ٣- إثبات وقوع الخراج والنفقة .
 - ٤- محاسبة العمال .
 - ٥- إخراج الأموال مما يثبت بالقوانين العادلة.
 - ٦- تصفح الظلمات تختلف باختلاف المتظلم .
- وأنشأ في هذا العصر (والي الحسبة) ويقوم بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وإشراف على المبايعات ، ومنع الغش ، وكان على والي الحسبة أن يلازم الأسواق من وقت لآخر، ويطلع على أخبار الناس لمنعهم من الغش أو التدليس ، وتمتعت الحسبة بسرعة الفصل في الأمور، وإيقاع العلاج المناسب ، وكان من صلاحيات والي الحسبة المحافظة على الدين والنفس والعقل والمال ومن اختصاصاته :

- ١- إجابة دعوة من استعان به لرفع الظلم عنه .
 - ٢- مراقبة موارد بيت المال وجمع الزكاة ولو قهراً .
 - ٣- مراقبة إنفاق بيت المال لمنع الإسراف والإنفاق غير المشروع .
- اختصاصات الحسبة يقوم بها الآن عدة جهات (نيابة عامة- مجلس دولة- الشرطة- مختلف الوزارات والإدارات) ... بذلك نجد أن المحتسب يقوم بأعمال الرقابة بطريقتين :

أ- الطريقة الأولى : والتي رفع أعلامها الرسول (ص) حيث تقيم المراقبة على المحبة والعدل ، وتقوم على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر دون استخدام القوة .

ب- الطريقة الثانية : والتي تقوم على الحزم والعقاب ، اتبعها والي الحسبة حين انتشر الإسلام واتسعت رقعة الدولة الإسلامية وذلك للكشف عن المتلاعبين بأموال الدولة ومصالحها ، فولاية المحتسب هي وظيفة اجتماعية لا يستغني عنها مجتمع يطمح لنفسه بتحقيق الكمال والإصلاح.

ثانياً : في التشريع السوري:

اقتصرت الرقابة في القرن التاسع عشر على الناحية المحاسبية للموازنة، حيث تمثلت المرحلة العملية لتنفيذ الموازنة من خلال صرف النفقة وتصفياتها ، وكان لا بد من توسيع إطار الرقابة المالية لتشمل الموظف الإداري والتنفيذي معاً .
ولقد تطور أسلوب الرقابة على تنفيذ الرقابة العامة في القطر العربي السوري بشكل ملموس من المرسوم التشريعي رقم /٩٣/ لعام ١٩٦٧ ، حيث تم بموجبه إحداث الجهاز المركزي للرقابة المالية ، الذي وسع مجال الرقابة فجعلها رقابة اقتصادية على حسن الأداء إلى جانب كونها رقابة مشروعية ، وكانت الرقابة قبل هذه المرحلة مقسمة لرقابة إدارية ورقابة قضائية .

-لذلك سنقوم بدراسة الرقابة الداخلية في سوريا من خلال الرقابة الإدارية وبذلك

نقسمها إلى مرحلتين :

المرحلة الأولى - مرحلة الرقابة قبل عام (١٩٦٧م) :

أحدثت هذه الرقابة في سورية منذ عام (١٩٢٣م) بموجب قرار المحاسبة العامة وبقية فرعية دون تعديل حتى عام (١٩٤٧م) ملاك وزارة المالية الذي نظم أسس وطرائق جديدة للمراقبة .

وكانت هذه الرقابة مقسمة إلى رقابة إدارية ورقابة قضائية ، أما الرقابة الإدارية فتعطي وزارة المالية صلاحية تدقيق جميع وثائق الصرف الثبوتية المتعلقة بالنفقات العامة وتأدية هذه النفقات وذلك بواسطة أجهزة إدارية مالية أربعة هي :

١- مديرية الرقابة والموازنة في الإدارة المركزية لوزارة المالية وتتولى مايلي:

أ- تدقيق جميع المراسيم والقرارات المتضمنة عقد نفقة باستثناء ما يخضع منها لتأشير مسبق من قبل ديوان المحاسبات .

ب-مسك دفتر نفقات الموازنة التي تسجل فيه جميع النفقات على أقسامها وفصولها ومواردها .

ج- منح السلف إلى المعتمدين ضمن حدود الاعتمادات المرصودة في الموازنة

٢- رقابة محاسبي الإدارات العامة : وتلحقهم وزارة المالية بالمؤسسات والإدارات العامة ، فالمحاسب هو الذي يؤمن معاملات التصفية والصرف والمحاسبة وكل معاملة تنشأ عنها نفقة على الخزينة يجب أن تحمل توقيعه ، وقد منح محاسبو الإدارات العامة في سوريا صلاحيات واسعة تخولهم حق رفض صرف أي نفقة مخالفة للقانون فالمحاسب لا يراقب مرحلة الصرف فقط بل يراقب النفقة في مراحلها المختلفة .

٣- رقابة مدير الخزينة المركزية ورؤساء الخزينة : أوامر الصرف الصادرة عن أمري الصرف الأساسيين أو القانونيين لا تصرف فعلاً إلا بعد التأشير من قبل أمري الدفع أي مدير الخزينة المركزية بدمشق ورؤساء الخزينة في المحافظات ، فمدير الخزينة يقوم بتدقيق أوامر الصرف والأوراق الثبوتية ، تؤازره بذلك شعبة نفقات الموازنة وله أن يرفض صرف النفقة على الرغم من أنها قد اجتازت بسلام مراحلها الثلاث عقد- تصفية- أمر بالصرف .

٤- رقابة هيئة المراقبين الماليين : وتتولى هذه الهيئة تدقيق جميع معاملات الوزارات والنفقات لدى الدوائر المالية في المحافظات ولدى محاسبي الإدارات العامة .

المرحلة الثانية : مرحلة ما بعد عام (١٩٦٧) م

طراً تطور كبير على الرقابة في سورية نتيجة الإصلاح المالي الذي شهده القطر بصورة عامة ، وبصورة خاصة الأحكام التي نص عليها قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية فألف ديوان المحاسبات بصورة فعلية عام (١٩٦٨) م، وتشكل الجهاز المنوه إليه محدثاً بذلك هيئة الرقابة الداخلية موحدة تضم ما كان يعرف بديوان المحاسبات والتفتيش المالي ومفتشي الحسابات ، كما وتقوم وزارة المالية بصورة رئيسة في الرقابة الداخلية في سورية على تنفيذ الموازنة ، فهي مسؤولة عن مراقبة تنفيذ الخطط المالية، وتنظم بالتعاون مع الجهات المختصة الأصول المتعلقة بقطع حسابات الخطة الاقتصادية تمارس وزارة المالية على الأجهزة الحكومية رقابة مالية واقتصادية دائمة بقصد المحافظة على الأموال العامة وتأمين استعمالها على الوجه الأكمل ، وتكشف عن الأخطاء والمخالفات المرتكبة

وتعمل على محاسبة المسؤولين عنها، وتقوم وزارة المالية بسائر أعمالها الرقابية عن طريق محاسبي الإدارات المنتشرين في مختلف الوزارات والإدارات في شتى أنحاء القطر ، وعن طريق بعض مديريات الإدارة المركزية بواسطة الجهاز المركزي للرقابة المالية ، وهو الأهم والتابع للوزير مباشرة .

٣- الرقابة الداخلية وتطبيقاتها في عصر الإسلام.

تتفق التشريعات المالية ومنها التشريع المالي الإسلامي من أجل المحافظة على المال العام بضرورة رقابة بنود الميزانية العامة ، طبقاً لما هو مرسوم بالخطة وما هو أكثر تحقيقاً للعدالة وتتمثل الرقابة الداخلية في الفكر المعاصر عند مراقبة وزارة المالية على مختلف الوزارات والمصالح عن طريق القسم التابع لها في كل وزارة وقد تكون هذه الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة أو لاحقة عليها .

وقد نفذت هذه الرقابة في صدر الإسلام مع بداية الفتوحات في أواخر عهد الرسول (ص) حيث كان يقوم بنفسه بهذه المراقبة ، ولكن باتساع نطاق الدولة الإسلامية دعت الضرورة إلى إنشاء دواوين لضبط الأموال العامة التي كثرت حينذاك. لذلك سندرس الرقابة الداخلية على الموازنة العامة في الشريعة الإسلامية من خلال الفقرات التالية :

١- الرقابة الإدارية: تباشر من قبل السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية عن طريق أجهزتها في الوزارات والأقسام الإدارية المختلفة ، وتنقسم إلى رقابة سابقة على تنفيذ الموازنة ، ولاحقة تتناول الوقائع المالية المنفذة .

وقد أرسى المشرع الإسلامي قواعد الرقابة الإدارية على الموازنة العامة والتي يمارسها الإمام وتستند قواعد هذه الرقابة إلى الأصول والمبادئ الشرعية للحكم غايتها المصلحة العامة .

لذلك على الخليفة مراقبة عماله ومطالبتهم برفع الحساب إليه ويصدر لهم توجيهات وتعليمات مالية ويراقب تنفيذها فلقد باشر الرسول (ص) بنفسه هذا العمل وسار من بعده الخلفاء الراشدون وخلفاء بني أمية وبني العباس متبعين وسائل متعددة (مراقبة مباشرة ، إرسال مفتشين ورقباء وتقارير ومعاينة المخطئ لردع غيره ومكافأة الممتاز على حسن إخلاصه للعمل)

ولابد هنا من الإشارة إلى أساليب الرقابة الإدارية على الموازنة العامة للدولة الإسلامية بما يلي :

أ- الرقابة المحاسبية : أي محاسبة الولاة والجباة في الجباية، والإنفاق ، وبالإقرار أو الرفض والعقوبة بالعزل وهذه سنة الرسول(ص) للحاكم من بعده في المحاسبة والرقابة .

وقد أرست السنة النبوية قواعد لمحاسبة العمال وفيها الجباية والنفقة وبالتناء والثواب والعقوبة والإثم فمنع الشطط في استغلال النفوذ والإساءة في الجباية والتبذير والإسراف بالإنفاق وقبول الرشاوى وقد اقتدى بسنته(ص) الصحابة في المحاسبة والرقابة كما في عصر الخليفة عمر بن الخطاب حيث استحدث وظيفة المحاسب العام للرقابة على العمال ومحاسبتهم ، وتشمل الرقابة المحاسبية إنفاق العمال والولاة من واقع المظهر الخارجي ،

وضرورة تقديم إقرارات دورية عن أعمالهم إلى كاتب الديوان للتأكد من السلامة .
ب- الرقابة النصحية : يمارسها الحاكم أو الوالي بالاستماع والاستفسار من العامة عن أخبار وسير الجباة، وقد أرست السنة النبوية قواعد هذه الرقابة، فقد كان الرسول (ص) يستفسر من الصحابة والوفود القادمة من المدينة عن الجباة ويأخذ بنصائحهم .

٢- الرقابة الذاتية : وتعني رقابة الضمير وتتفرد بها المالية العامة الإسلامية، وأساسها مخافة الله وسننها حمل الأمانة والقيام بأعبائها ومبررها رضا الخالق وهدفها حسن التصرف والعبادة ، فلا مجال لرقابة الضمير في المالية الاشتراكية أو الرأسمالية لأن السند الرئيسي لها المادة فقط وليس الروح والأخلاق ورقابة الضمير أفضل رقابة وأنجح وسيلة في المحافظة على الأموال العامة في الموازنة العامة ليفيدها صفات التقوى والقدرة في تحمل الأمانة في التصرف المالي وأنجح قيد يقيد الإنسان به نفسه من شطط الهوى في التصرف بالأموال العامة.

٣- دور بيت المال في مراقبة موازنة الدولة :

كان الغرض من إنشاء بيت المال ضبط إيرادات الدولة ونفقاتها ومحاسبة القائمين على هذه الأموال وكان له فروع في مختلف الأقاليم الإسلامية ، ولبيت المال الإسلامي وسائل عديدة في مراقبة موازنة الدولة منها:

أ- الحسابات في ديوان بيت المال تقوم أساسا على مستندات الإيرادات والمصروفات وهي (رسائل - وصول - استمارات)

ب- ضرورة إثبات جميع المستندات المؤيدة للإيرادات والمصروفات في الديوان مع التأشير عليها بعلامة خاصة تفيد ذلك .

ت- تسجيل كل من الإيرادات والمصروفات لضبط حساباتها وإمكانية مراجعتها بسهولة ووضوح مع بيان التأخيرات والمستحقات

ث- عمل حساب الإيرادات والمصروفات وآخر للمقبوضات والمدفوعات يساعد على معرفة الإيرادات المستحقة لإمكان مراقبتها واستخلاص المصروفات التي لم تدفع .

ج- قيام موظفي ديوان بيت المال بأعمال المراجعة (مراجعة جميع مفردات الحساب- مراجعة الحواصل فقط ، المراجعة الشاملة التي يقوم بها الناظر والمباشر).

ح- عمل حساب يومي لضبط المصاريف من الأموال والغلال مع وجود كشوفات بالإيرادات والمصروفات مقارنة لكل ثلاث سنوات حتى تسهل عمليات المراقبة.

خ- القيام بترحيل قيود اليومية إلى الجريدة / دفتر الأستاذ/ لبيان المستحقات والمدفوعات المقدمة والديوان المعدومة والحسابات الشخصية و

أخيراً: عمل حسابات ختامية في نهاية كل سنة على شكل ميزان يتوازن جانبياً دلالة على صحة الحساب إضافة إلى مراجعة داخلية فعالة مما يكفل أحكام مراقبة موازنة الدولة .

وبذلك نجد أن أساس الرقابة في الشريعة الإسلامية هو الوازع الديني الذي يتمتع به على الأقل كافة رجالات الدولة الإسلامية وأساسها الضمير المتيقظ المتصل مع الذات الإلهية ، متخذين رسول الله (ص) قدوتهم في كل ما يتعلق بأمر دينهم ودنياهم .

المطلب الثالث :

الرقابة الداخلية في فرنسا

يمارس الرقابة الداخلية أشخاص أو هيئات تنتمي للإدارة نفسها ، وهي كل رقابة تقع على الضرائب والنفقات وكذلك على الإدارة الموازنية أو الاقتصادية وهذه الرقابة يجب أن تستجيب لأهداف ومتطلبات الإدارة ، وأن تعالج عدم التوازن الحاصل لصالح الرقابات الخارجية في الإدارة، واتقاء الأخطار والمخالفات قبل وقوعها . هذه الرقابة تستجيب إلى متطلبات واضحة فنية :

حماية الأموال العامة - وصاية الإدارات العامة المستقلة - أبحاث معمقة عن التنظيم وسير عمل الخدمات العامة . ونبين أن هذه الرقابات فعالة لأن أعضائها متعلقين كثيراً بخطة التنفيذ لذلك تملك القدرة على اكتشاف المخالفات وإعطاء التوجيهات من أجل الوصول للأهداف المنشودة وتتميز هذه الرقابات بمظهر عام يمس نشاطات الإدارة وأصالتها فتنتج مجموعة من الميزات حسب رأي بيزان:

أ- ترتبط وظيفياً بوزير المالية .

ب- تشارك وبشكل ضيق في تنفيذ الموازنة .

ت- تهتم قبل كل شيء باتقاء المخالفات .

ث- لا تتخذ عقوبات ، ولكن تستطيع تجميد بعض العمليات غير النظامية ، إن عملية الرقابة الداخلية حسب رأي (لاليمير) لا تتضمن عقوبات ، وتنص بكل بساطة على ممارسة حق الفيتو الذي يمنع تنفيذ عملية موازنية ، أو أن تنحصر في أعلام رؤساء الموظف الإداري أو المحاسب وبشكل استثنائي ، يمكن لوزير المالية أن يخضع إلى المجلس التأديبي للمخالفات المالية ومخالفات الموظفين الإداريين إن أغلب البلدان تفهم الرقابة

الداخلية كرقابة على الإدارة الموازنية والاقتصادية تحت الأشكال القانونية النظامية، أو الفرص المناسبة، فإجراءات الرقابات الداخلية تربط السلطات المتعلقة بوزير المالية وتقع تحت سلطته كل الرقابات الداخلية .

- المراقب المالي :

إن إيجاد رقابة النفقات الملزمة ، هو إظهار قيمة وجهة النظر المالية في القرارات الإدارية ، لأن فحص المراقب المالي يقع على التحقيق من الخرق المباشر للقانون المالي ، ولأن الرقابة تقع على النتائج التي يمكن أن تسببها الإجراءات المقترحة على الأموال العامة . في الواقع يجب أن لا يكون للاقتراحات انعكاسات على الموازنة المقترحة ومع ذلك يوجد غالباً التباس بين المهمة القانونية للمراقبين وحقل تطبيق السلطة القانونية في رفض تأشيرة مرورهم لذا فقد أقام المراقبون الماليون قسماً كبيراً من سلطتهم الأخلاقية على هذا الالتباس والذي فضلاً عن ذلك ، يعطي الشرعية لمهمتهم كمستشارين ماليين على اقتراحات التعيين ويستخدمون الرفض بشكل معتدل بالنسبة للنتائج المالية غير المتوقعة ، ويفضلون عليه التأشيرة المؤجلة ، أو أحياناً التأشيرة مع المراقبة لذلك يجب دراسة ما يلي :

أولاً : الوضع القانوني للمراقب المالي :

إن فكرة تنفيذ الموازنة للدولة ليست جديدة في فرنسا فمنذ الإمبراطورية الثانية يفكرون بمنح وزير المالية الدور الرئيسي في مادة رقابة تنفيذ الموازنة ، وفي بداية الجمهورية الثالثة انتقد هذا الإجراء كثيراً . وفي عام ١٩٨٠م أسست في داخل كل وزارة ، دائرة حسابات للنفقات المعينة ، يقودها شخص يوضع تحت سلطة الوزير ، حتى يقوم بمراقبة كل العمليات المالية المنجزة على مستوى الوزارة .

منهم من انتقد هذه الفكرة ومنهم من أيدها فكانت الآلية كالتالي : كل اقتراح للخدمات التي تؤدي إلى نفقات جديدة ، يجب أن يتلقى تأشيرة المراقب قبل أن يقترح لموافقة الوزير ، ولا يستطيع المراقب أن يرفض تأشيرته إلا في ثلاث حالات :

١- حالة تقييد سيء للنفقة .

٢- حالة عدم توفر الاعتماد .

٣- حالة خطأ مادي في التقويم .

ويتعبير آخر: إن دور المراقب هو أن يضمن ذلك لوزيره الوطني ، وليس له فقط أن يحترم القوانين الأساسية للأموال العامة ، مع ذلك وجد البرلمان أن دور مراقب النفقات المعينة غير كافٍ ، وهو السبب الذي من أجله قرر أن يدعمه ، وقد ترجم دور تدعيم المراقب بثلاث إصلاحات مهمة :

١- يرتكز على جعل وزير المالية يتدخل في إجراء تسمية المراقب .

٢- يكلف المراقب بالتحقق من تطبيق كل الأحكام المالية وأن

يكون تنفيذ الموازنة مطابقاً لتصويت البرلمان .

٣- وينحصر في إنشاء تأشيرته الأمور في الدفع وفي التوكيل .

وبمجيء الحرب العالمية الثانية انجرت فرنسا إلى ديون كثيرة الأمر الذي ترجم تدعيم الرقابات الحكومية، لذلك قرر البرلمان بوضع مراقبي النفقات المعينة تحت السلطة مباشرة والمحددة لوزير المالية ويعينون بقرار منه وجاء المرسوم الصادر في ٢٣/كانون الثاني لعام ١٩٥٦م ليؤكد على الوضع القانوني للمراقبين الماليين وهو إدارة دائرة المحاسبة ورقابة النفقات المعينة ، وممارسة الرقابة المالية على المكاتب الإدارية والهيئات الخاصة التي تستفيد من دعم حكومي حيث تقسم هذه الهيئات لقسمين :

١- قسم أول : يتضمن درجة واحدة .

٢- قسم ثاني : يتضمن ثلاث درجات .

اختار المراقبون الماليون من بين قضاة ديوان الحسابات الذين درجتهم مستشار مقرر ومن بين المفتشين الماليين، ومن رؤساء الأقسام ومن المدراء المساعدين ، ونواب المدراء في الإدارة المركزية لوزارة الاقتصاد والمالية المدراء المدنيين من الدرجة الأولى في نفس الوزارة ، وأخيراً مراقبي الدولة .

ثانياً: دور المراقب المالي:

يظهر هذا الدور في كل إدارة بمظهرين مختلفين :وضع تأشيرته على إجراء يؤثر على تعيين النفقة ، وبعد ذلك يبدي رأيه: كل اقتراح خاضع إلى رأي أو توقيع وزير المالية يجب أن يرافق برأي المراقب لتمكين الوزير من أخذ القرار وهو على معرفة كاملة بالأمر وقد أكدت المادتين الرابعة والخامسة من القانون الصادر في /١٠/ آب /١٩٢٢/ على أداء المراقبين الماليين لمهمة الرقابة - الاستشارة المالية - الإعلام والتي سنبحثها بالتفصيل .

أولاً- صفته مراقب :

وهو دور مهم بسبب أصالته وفعاليته، ويقوم على التعيين والأمر:

أ- دوره أثناء عقد النفقة : تقع التأشيرة على الاستمارة

وتترافق بالوثائق الرسمية التي تحدد موضوع النفقة

فيجب عليه أن يفحص (صحة العملية الموازنية ،

قانونيتها ، عائديه النفقة إلى باب الموازنة ، تنفيذ

الموازنة ، توفر الاعتماد ، صحة تقييم النفقة ، تطبيق

الأحكام على الصعيد الماليالخ)

والمراقب المالي إما أن يعطي التأشيرة، وإما أن

يرفضها وإما أن يعطيها مع تحفظ وفي هذه الحالة :

إن تعيين النفقة يمكن أن تحدث لأن العملية حكم

عليها أنها نظامية ومطابقة للقوانين ، وإذا كانت

النفقات التي تعرض للتأشيرة مخالفة للقوانين ، فإن

على المراقب رفض إعطاء الإجراء الشكلي . فهو لا يرفض تأشيرته إلا في حالة المخالفة وليس إذا قدر أن النتائج المالية للتعين يمكن أن تؤدي إلى أضرار بالنسبة للأموال العامة خاصة أن البرلمان يعطي لرفض التأشيرة سمة الخطورة الحقيقية .

ب- في مرحلة الأمر بالدفع : بعد تعيين النفقة يجب على الوزراء أن يبينوا ديون الدولة ، ثم إيفاء الدين والأمر بالدفع ، والأمر : هو قطع النفقة من الاعتماد التشريعي ، مع إعطاء أمر إلى المحاسب بتسديد الدين .

-أما دور المراقب المالي حسب رأي ديفرجيه فهو محدود هنا ، وينحصر في التحقق من صحة الأمر ، بمعنى أن وجود نفقة معينة لمبلغ مقابل. ولكن في هذا الخصوص يمكن أن يتحقق أيضاً من أن التأشيرة قد أعطيت في خطة التعيين ، وفي حالة التعيين دون تأشيرة ، فإنه يرفض الأمر ، بالنسبة له تظهر تأشيرة الأمر بهذا الشكل ، وكل فتأشيرة التعيين تلعب دوراً أساسياً لأنه عندما تعين النفقة ، يجب أن يكون مصيرها الدفع .

ثانياً : بصفته مستشار :

إن صفة ممثل وزير المالية تسمح للمراقب المالي أن يلعب دور المستشار ودور المراقب العام في تنفيذ الموازنة وذلك بإعطاء رأيه المبرر على مشاريع القانون أو مراسيم ، عقود ، قرارات وغيرها واقتراحات الموازنة ، وطلب الاعتمادات الإضافية وعليه أن يربط رأيه بالإضبارة الموجهة إلى هذا الوزير ومن أجل ذلك يطلع على كل الوثائق والمعلومات المفيدة ، ويتوصل المراقب في نهاية المناقشات المستفيضة مع الوزير عاقد النفقة إلى اتفاق معه ويصبح عندئذ المدافع والمحامي لهذا الوزير أمام وزير المالية وليس رقيبته .

حسب رأي ديفرجيه : رأي المراقب المالي ليس له أية قوة قانونية بنفسه خلافاً لتأشيرته ، فيعبر عن رأيه على إجراء مطروح للبحث ، وهذا الرأي يوجه إلى وزير

المالية الذي يمكنه أساساً أن يمارس توقيعه وهو على اطلاع على الأمور. والرأي بنظره لا يحدد بمسألة القانونية على عكس التأشيرة فهو يقوم على مسألة مناسبة الإجراءات المطروحة .

ثالثاً : بصفته إعلامي : يعد المراقب المالي تقريراً سنوياً يعرض فيه النتائج الجارية ، على كل باب من الموازنة على خط جباه، ويشير إلى الملاحظات الرئيسية التي أنجزها خلال السنة ، أثناء ممارسته رقابته .

أشارييزان إلى أن المراقب المالي يستطيع أن يعلم ، بعد موافقة وزير المالية المقررين الخاصين في الجمعيتين (الوطنية + الشيوخ) من تنفيذ الموازنة لهذه الغاية ، يطلعهم على الأوضاع الفصلية والسنوية لمحاسبة النفقات المعينة الذي هو مسؤول عنها ففعالية الجهاز مرتبطة بشكل واسع بفعالية رقابة الملاكات.

تعتبراً لموازنة المالية مقبولة بشكل سيء من قبل الموظفين أولاً لأنه تبقى قاسية ويمكن أن تقحم الشرف وثانياً لأن امتدادها إلى المواد لا تظهر إنها ناجمة عن القانون الصادر في عام /١٩٢٢م/.

حتى المراقبين الماليين أنفسهم لأنهم لا يدخلون في أي سلم وظيفي، الشيء الذي يتركهم أحراراً في حركتهم ، وزيادة على ذلك يشارك المراقبون في تنظيم الموازنة حسب أشكال محسنة ، وبالتالي يلعبون دور أساسي في تطبيق توجيهات رئيس مجلس الوزراء بفضل رفض التأشيرة .

إن الآخذين بالإدارة العامة الجديدة يشجعون تحويل المراقبين الماليين إلى مراقبين إدارة ، ولكن هذا احتمال خطير لأن الضغوط الموازنية تقود الدولة إلى فرز مؤسسة رقابة أولية جديدة تطلب تدعيم رقابة المحاسب في زمن الدفع ، وكذلك العقوبات المتخذة ضد الإداريين .

في الختام : إن مستقبل الرقابة المالية المركزية مرتبطاً بمستقبل الإدارة الحكومية ، ويجب أن يدرس ويرتكز على جدلية المسؤولية والفعالية ، ويجب أن نقول إن الإصلاحات الممكنة واسعة جداً .

- رقابة المحاسب :

آخر مرحلة في إجراء النفقة العامة هي الدفع ،الفعل الذي بواسطته تتحرر الهيئة العامة من دينها ، بينما آمرؤ الصرف يقومون بالتعيين والتصفية والأمر، فإن الدفع لايمكن أن يتم إلا عن طريق المحاسب العام .

يقوم المحاسب أولاً برقابة قانونية الأمر أو صحة التفويض الذي يتلقاه من أمر الصرف ،هذا النظام في التنظيم المالي هو ثمرة مبدأ فصل آمرى الصرف عن المحاسبين .

أولاً : رقابة ترتكز على وضع قانوني حقيقي :

مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف التنفيذية :

تنفذ الموازنة بواسطة زمريين من الموظفين منفصلين، ولكن متكاملين إما فيما يخص النفقات وإما الواردات .

الزمرة الأولى : هي المرحلة الإدارية عن طريق أمر الصرف التي تترجم باتخاذ قرار تنفيذ الموازنة .

الزمرة الثانية : هي مرحلة التنفيذ عن طريق المحاسبين وتترجم بتنفيذ الفعل الإداري وبالنفقة ، وبتحصيل الضرائب .

هاتان المرحلتان تعهدان إلى هيئتين عامتين مستقلتين ،آمرى الصرف والمحاسبين الذين ينتمون إلى سلالم وظيفية إدارية متميزة ، يمارسون اختصاصاتهم ويتحملون مسؤولياتهم الخاصة.

مدى المبدأ وتبريره : إن تقسيم العمل بين الزمريين يسمح بتنفيذ أفضل العمليات المالية ، ويحضر أمر الصرف تنفيذ الواردات أو النفقات إلى الوقت الذي يأمر فيه التحصيل أو الدفع ، ويتدخل المحاسب في الوقت الذي يعطى له الإيعاز من أجل استقبال المال أو دفعه وهكذا ينهي تنفيذ الموازنة

ثانياً : وظائف المحاسب العام :

المحاسب هو كل موظف أو عميل له صفة، من أجل تنفيذ باسم الدولة أو الجماعة أو المؤسسة العامة ، عمليات الجباية ، أو إدارة الكفاءات إما بواسطة الأموال أو القيم التي يقوم على رعايتها ، وإما بواسطة تحويل داخلي للقيود وإما بواسطة

محاسبين عامين آخرين ، أو تنفيذ حسابات لأموال جاهزة للاستعمال، وحسب المادة ١/ من مرسوم عام/١٩٦٢/م .

(يقوم المحاسبون العامون بتنفيذ أوامر الجباية والواردات ، ويدفعون المصاريف إما بفضل أوامر الأمر بالصرف وإما بناءً على أوامر يقدمها الدائنون وحتى بناءً على أوامر الإدارة، يحافظون على جميع أسماء وقيم الهيئات العامة ، ويمسكون حسابات كل العمليات ويتحققون من حفظ جميع الأوراق الثبوتية للعمليات) .

من الملاحظ أن المحاسبين العامين لهم وظيفة مهمة في الرقابة على أمري الصرف ، ولا يقوموا بتنفيذ أي أمر بالدفع إلا بعد أن يتأكدوا من الشروط الشكلية والمادية الضرورية من أجل التنفيذ .

ثالثاً: رقابة المحاسب هي نتيجة لمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف التنفيذية :

إن فصل أمري الصرف عن المحاسبين كان من شأنه تدعيم رقابة نظامية العمليات المالية، وهذا هو السبب الذي من أجله نقول أن رقابة المحاسب هي نتيجة هذا المبدأ، وهذا المبدأ وضع من أجل الحصول على هذه النتيجة ، إن النتيجة الأساسية لمبدأ الفصل هو التقليل من مخاطر المخالفات والاختلاسات.

فرقابة المحاسبين ليست إلا نتيجة مبدأ فصل أمري الصرف والمحاسبين ، وتتم هذه الرقابة بأهمية كبيرة .

رابعاً : رقابة ترتكز على الوضع الخاص للمحاسب :

كان يعتبر المحاسب العام قبل كل شيء أمين صندوق بسيط ، بيد أن طبيعة هذه الوظيفة، وكذلك اهتمام المشرع عملاً على أن يستطيع المحاسب إنجاز وظيفته كمراقب الشيء الذي سمح بالحفاظ على الأموال العامة ، وبالمقابل يضطلع المحاسب العام بمسؤولية شخصية ومالية في حال التحايل أو المخالفات .

أولاً : الرقابة التي يمارسها المحاسب :

نتيجة لفصل أمري الصرف والمحاسبين ، نتج رقابة على نظامية عمليات الجباية والنفقات التي يقررها أمرو الصرف .

أ- رقابة المحاسب كدافع :

حسب المادتين /١٢/ و/١٣/ من المرسوم الصادر في/٢٩/ كانون الأول لعام /١٩٦٢/ م يجب على المحاسب أن يتحقق أساساً من أربعة عناصر :

١- رقابة نظامية لتعيين النفقة .

٢- رقابة قانونية لعقد النفقة : فيأكد من أنه كفؤ من تنظيم النفقة وهذه الرقابة تتضمن تحقيقان متتاليان: الأول يخص تخويل أمر الصرف : حيث يجب على المحاسب على وجه التحديد التحقق من أن أمر الصرف الذي وقع على الأمر أو من أن التعويض بالدفع هو العامل الخاص من أجل إجرائه ،والآخر تعيين النفقة .

٣- رقابة عقد النفقة : لا يمكن أن تعين النفقات على صناديق أي محاسب في وقت واحد، من أجل الأسباب المرتبطة بالضرورات الإدارية ، ومن أجل الحفاظ على الحقوق التي يقدرها الأشخاص الآخرون تجاه الدائن والدولة .

٤- رقابة وجود الاعتمادات المتوفرة : لا تظهر هذه الرقابة بالنسبة للمحاسب أية صعوبة خالصة ، الدافع العام للخزينة ينحصر عمله واقعياً في تبيان أن الأمر موجود عليها تأشيرة المراقب المالي هذه التأشيرة تشهد وجود هذه الاعتمادات، وهذا يعني أن أي عملية لتنفيذ النفقات لا يمكن أن تقوم دون موافقة المراقب المالي .

فيما يخص القطع الموازي للنفقة : على المحاسب التحقق من أن أمر الصرف قد احترم خصوصية الاعتمادات ، هذا القانون المطبق أيضاً على مقياس باب النفقات كما على سنة القطع فيجب على أمري الصرف عدم الانحراف عن غرضهم ويجب على المحاسب أن يتحقق من أن موضوع النفقة تتقابل تماماً إلى الباب المقنطرة منه ، ، وأن يتحقق تحديداً من تاريخ التعيين حتى يتبين أن العقد قد دخل تماماً في المهل النظامية .

ومن الضروري التأكد أنه لا شيء في الأوراق الثبوتية لا يسمح بكشف تاريخ سابق ويستطيع أمرو الصرف في نهاية السنة أن يتصرفوا بالفائض من الاعتمادات وبالتالي العمل على تعديل الأحكام القانونية والاستفادة من الاعتمادات غير المستعملة .

أما رقابة صحة الدين: فنقوم على تبرير الخدمة ، وذلك يؤمن باستصدار عدد من الأوراق الثبوتية ، وتقوم أيضاً على صحة التصفية .

تبرير النفقة : قاعدة التبرير هذه تبقى أساس الرقابات التي يمارسها المحاسبون حيث ينص المرسوم الصادر في /٣١/ أيار لعام ١٨٦٢م في مادته العاشرة (يمنع كل دفع قبل أن ينفذ المشاركون المباشرون أو الغير مباشرون في الخدمة العامة واجباتهم) .

وفيما يخص الرقابة على صحة حسابات التصفية : يجب على المحاسب العام في أول الأمر أن يتحقق من مطابقة التعليمات الموجودة على لائحة الإصدار أو التحقق من الأمر أو التفويض على النظام وعلى الثبوتيات ، ويجب عليه أن يتأكد من النظامية الشكلية للثبوتيات ، مراقبة الحسابات ، والتحقق من التواريخ والتواريخ ويتأكد أخيراً من أن كل الحسابات التي تحدد مبلغ الدين ليس فيها أية مخالفات .

ب - دور المحاسب كأمين صندوق :

إن رقابة المحاسب بصفته أمين صندوق يسمح له أن يتأكد من أن الدفع الذي سيجريه لا يمكن أن يطعن فيه من قبل دائن الدولة ، وأنه بعد الدفع ستكون الدولة متحررة بشكل نهائي ، ويجب أن يطمأن من أنه لم يتلق من شخص ثالث ، دائن الدولة ، اقتراحاً بالدفع ، ولذا فإن دفع الأمين بالرغم من كل شيء ، فإنه يصبح مديناً بالدفع تجاه الشخص الثالث المعارض .

عملياً لا تقوم رقابة المحاسبين على مطابقة العمليات للأنظمة النافذة (رقابة على قانونية خارجية) يستطيع أو يجب على المحاسب أن يتأكد من أن القرارات والوثائق الإدارية المتعلقة بالنفقة الصادرة عن السلطة المختصة مذيبة بالموافقات المطلوبة ، وتحوي البيانات المطلوبة أيضاً ، ولكن لا يمكن أن يتعرض للمحاكمة بسبب قانونيتها .

ثانياً : مسؤولية المحاسب العام :

يجب أن يتدخل المحاسب العام بالضرورة من أجل اختتام إجراء عملية الجباية ، أو عملية النفقة من غيره فمن الطبيعي أن نعتبر المحاسب كمسؤول مالي تجاه الوحدات الإدارية العامة ، خاصة أنه هو الشخص الوحيد المؤهل في قيادة الأموال العامة ، وإن نتائج أخطائه يمكن أن تقيم بدقة .

وهذه المسؤولية تمتد من تاريخ تعيين المحاسب إلى تاريخ انتهاء وظائفه ، ويمكن أن تعقد إما عن طريق ديوان الحسابات وإما عن طريق وزير المالية (حسب رأي بيزان).
واقعيًا : إن المسؤولية الفعلية للمحاسب تشكل الضمانة للدولة لأنها تعطي للرقابة فعالية كبيرة ، ويجب على المحاسب العام بشكل سابق للنفقة ، أن يمارس على العمليات المنجزة سابقاً من قبل أمر الصرف رقابة تسمح له أن يتأكد من أن الدفع المطلوب منه يقابل تماماً النفقة المعنية والمصفاة والمأمور بها بشكل نظامي ، ويجب على المحاسب أن يمارس الرقابة النظامية على إنجاز كل العمليات الموازنية عندما :

- يكون التعيين قد تم .

- تكون الخدمة تمت .

- تكون الثبوتيات مقدمة بشكل جيد .

في الواقع هو مسؤول مالياً لإدارته ، لأن استعمال الأموال العامة لا يمكن أن يعهد بها إلى أشخاص مسؤولين مدنياً ، فالجباية والحفاظ على الأموال العامة وصرفها يحتاج بطبيعة الحال مسؤولية مالية من أولئك المكلفين باستعمالها.

فمسؤولية المحاسب إذن واسعة وأوسع من مسؤولية الموظفين الآخرين تجاه الدولة ، لأن هؤلاء ليسوا مسؤولين إلا إذا اجتمع شرطان :

١- إذا بينا خطأ بحقهم .

٢- إذا كانت هذه الخطيئة شخصية وليست خطيئة وظيفية تبعاً للتميز المألوف في الحقوق الإدارية .

بالنسبة للمحاسبين ، هذه الشروط ليست ضرورية ، يكفي أن تعرف مخالفة موازنية وحتى غياب الخطأ من جانبهم حتى تكون مسؤوليتهم تأكدت ولكن هذا المبدأ القاسي مخفف في الجانب العملي .

أخيراً: مادام محاسب الأموال العامة يجد نفسه مكلفاً إما بتحصيل الضرائب ، وإما بصرف النفقات وبحفظ الأموال العامة ، وإما بإنجاز وظيفته في الزمرتين فإن مسؤوليته مختلفة في مادة النفقات وفي مادة الواردات .

ففي مادة النفقات : ليس المحاسب مسؤولاً عن العمليات المنجزة بناءً على طلب نظامي من أمر الصرف ، لكنه يستطيع على الأخص ، إذا تأكدت مسؤوليته الموضوعية ، أن

يتجنب تعريض مسؤوليته فعلياً للامانة ، يطلب من وزير المالية إما تخليصه من المسؤولية ، وإما إعادة تقييده على الحساب بشكل لطيف .

وهكذا يجب على المحاسب أن يتحقق قبل الدفع من نظاميته ، ولا يستطيع أن يرفض الرضوخ إلى أوامر الالتماس إلا عندما يوقف الصرف لعدم توفر الاعتماد، أو غياب النفقة ، أو السمة غير الإبرائية للقانون أو غياب تأشيرة المراقب المالي أي يمكن أن يرفض صرف الأوامر والتفويضات التي يعتبرها مخالفة.

في مادة جباية الضرائب :يحرص المحاسب العام على تأمين تحصيل كامل الضرائب العامة ، ومجبر في وقت تسجيل حساب إدارته في ديون الحسابات أن يشير لتفصيلات الواردات الواجب تحصيلها وأسباب جبايتها .

فالمحاسبين العامين مكلفين وحدهم :-

- أ- الأخذ على عاتقهم تحصيل أوامر الجبايات المقدمة له من أمر الصرف.
- ب- مكلف بالديون المبينة بعقد ، بسند ملكية ، أو شيء آخر ويتأكدون من حفظها.
- ت- جباية الرسوم نقداً .
- ث- الواردات من كل طبيعة .

-المفتش المالي العام:

يلعب التفتيش المالي دوراً مهماً في رقابة المحاسبة العامة فدوره مهم منذ نهاية القرن التاسع عشر، أوجد التفتيش المالي العام في عام /١٨١٦م/ بناء على اقتراح الكونت كوفتو الذي كان يريد تجنب كل غموض في الرقابات الموجودة وقد نص قرار /٢٥/ آذار عام /١٩١٦م/ أن المفتشين العامين للإسهامات المباشرة ومفتشي سجل المساحة لم يعودوا يشكلون على المفتشين العامين للخرينة إلا تفتيشاً واحداً يدعى التفتيش المالي العام وقد تم تنظيم نهائي لهذا التفتيش في /٢٠/ أيار لعام /١٨٣١م/ والذي سنبحث فيه .

أولاً : تنظيم التفتيش المالي:

التفتيش المالي : هو هيئة رقابة مرتبطة مباشرة بوزير المالية ، يستفيد المفتشون الماليون من وضع قانوني معين ومن طرق معينة في العمل .

١: اختيار المفتش المالي : قبل عام /١٩٤٥م كانت هيئة المفتشين الماليين تختار بناءً على مسابقة خاصة وأعضاء اللجنة الفاحصة كانت نفسها مكونة من مفتشين ماليين ، وبعد عام /١٩٤٥/ أصبح أعضاء التفتيش المالي يتم اختيارهم عن طريق مسابقة للمفتشين والذي من نتائجه ديمقراطية الوصول للتفتيش المالي العام .

٢: تكوين هيئة التفتيش المالي :

- مفتش عام . رئيس قسم . مفتشون ماليون . مفتشون عامون .

الطرق (المناهج) : إن إعداد منهج للعمل وسط التفتيش المالي مهم جداً ، من حيث فعالية الرقابة الممارسة دقة عقلانية مرتبطة بتنظيم فعال للعمل هو ضروري جداً، وهذا يفسر أن تنظيم أعمال التفتيش المالي يحتوي شكلين هما الأقسام والمهام

١- الأقسام : يوجد نوعان من الأقسام إقليمي وخاص .

آ- الأقسام الإقليمية : تدار من قبل مفتش عام يمارس رقابته الدائمة على الأقسام المالية ، وعلى أمري الصرف الثانويين ، وهذا يكون في كل قسم إقليمي .

ب- الأقسام الخاصة : ومهمتها تأمين الرقابة على مجمل الأقسام الإقليمية ومجمل الهيئات ذات الطابع الخاص ويجب على المفتشين أن يقدموا تقريراً سنوياً إلى الوزير .

٢- المهام : يتبين المفتش المخالفة أو نظامية العمليات الحسابية ولا يستطيع أن يعطي أمراً إلى الشخص الذي تحقق منه ، وفي النهاية لهذا التحقيق يكتب المفتش تقريراً ويكون مسؤولاً عنه تمام المسؤولية ، ويرسل إلى وزير المالية .

٣: اختصاصات هيئة التفتيش المالي :

تمارس الرقابة المالية في نفس الوقت في المكان وبشكل مستمر على يد ممثلين من وزارة المالية على أشخاص مسؤولين عن قرارات التعيين والأمر ، وعلى يد هيئة تفتيش متخصصة مرتبطة بوزير المالية .

ثانياً : ميدان رقابة التفتيش المالي وآلياته :

١ - اختصاصات المفتشين :

يمتد حتى الموظفين الذين يساهمون في تنفيذ موازنة الدولة ، المحافظات ، المناطق والمؤسسات العامة وفي خصوص مختلف زمر المحاسبين العاميين ، موظفي

الإدارات المالية في الدولة ، الموظفون المساهمون بشكل مباشر أو غير مباشر ، الجمارك ، التسجيل بدوائر البرق والهاتف التي كانت مرتبطة فيما مضى بوزير المالية ، وأخيراً أمري الصرف الثانويين .

وهذا التفتيش مدعو أيضاً إلى رقابة كل الهيئات الخاصة ، أو نصف العامة التي تستفيد من مسابقة مالية الدولة والإدارات المحلية والمؤسسات العامة . ولها حق الرقابة على شركات التسليف العقاري . مصارف شعبية ، صناديق توفير ، تسليف زراعي و..... الخ .

٢ : آلية الرقابة :

تمارس الرقابة خلال تنفيذ الموازنة ، وبعد تنفيذ العمليات المالية ، وتقع في وقت واحد على نظامية العملية ، وصحة مناسبتها ، وتجري هذه الرقابة في المكان ، وخلال الجولات التفتيشية التي تقوم بها كتائب المفتشين ، تحت إدارة المفتش العام ، عندما يصل المفتش لعند المحاسب ، يجب عليه بيان وضع الصندوق والتأكد من تقابل التحصيل مع الكتب فهو يتمتع بسلطة استقصاء وتوصيل غير محدودة . وتكون الملاحظات المكتشفة موضوع تقرير يرسل إلى المحاسب ، ويقدم التقرير على أوراق ذات أعمدة عديدة.

العمود الأول : مخصص لملاحظات المفتش .

العمود الثاني : مخصص للأجوبة .

مما تقدم يتبين أن هذه الرقابة قد لعبت دوراً هاماً في حماية الصالح العام والأموال العامة ، من خلال توجيه الوزارات والإدارات والقائمين على هذا المال والكشف عن المخالفة لتحديد المسؤولية وتوقيع العقاب المناسب ، وتوجيه السلطة المسؤولة للتدخل السريع واتخاذ ما يلزم لتصحيح الأخطاء، ولكن هذا النوع من أنواع الرقابة على الأحوال العامة غير متكامل ولا يتصف بالتجرد والحياد ولا يتمتع بالاستقلال لأن أجهزة الرقابة وموظفيها تابعون للسلطة التنفيذية ، ويخضعون في علاقاتهم برؤسائهم وبالأجهزة التي يراقبون أعمالها، وفيما يتعلق بأوضاعهم الوظيفية ، وطرق ممارستهم لوظائفهم ، إلى ما يخضع له كل موظف إداري من تبعية مباشرة أو غير مباشرة، وعلاقة زمالة أو تعاون متبادل أو مغريات مادية أو معنوية مختلفة . لذلك اتجهت أنظار مختلف الدول لإنشاء

هيئات مستقلة عن الإدارة المنفذة وإعطائها الحصانة والاستقلال التام وإبعادها عن كل تأثير سياسي ومنحها صلاحيات مالية واسعة. لذلك ومن أجل تفعيل دور أجهزة الرقابة الداخلية لا بد من اتخاذ الخطوات التالية :

١- ضرورة تحسين أوضاع العاملين فيها مادياً ومعنوياً وإقامة دورات تدريبية وتأهيلية مستمرة لهم .

٢- دراسة الأوضاع والأسباب المؤدية للوقوع في المخالفات والتجاوزات ، ولإيجاد وسائل منعها وملاحقة المسؤولين عنها .

٣- تعزيز جهاز التفتيش وإعطاء توصياته ومقترحاته النتائج التطبيقية على الصعيد العملي .

٤- تعديل نصوص الجزاء لجهة جعل مرور الزمن على جرم الاختلاس يسري من تاريخ اكتشافه ، لا من تاريخ حصوله ، حتى لا يكون التأخير في اكتشاف الاختلاس سبباً في بقاء الجرم دون ملاحقة وبالتالي هدر الأموال العامة .

٥- جعل جرم اختلاس الأموال العامة على درجات تتناسب مع المبلغ المختلس

٦- لكي تكون عملية الرقابة متكاملة وفعالة لا بد أن تقوم بالرقابة المالية إلى جانب أجهزة الرقابة الداخلية ، أجهزة مستقلة تمارس رقابه خارجية يكفل الدستور استقلالها وحصانتها وتتمتع بنزاهه وحرية في أداء مهامها أي وجوب تزامن الرقابة الداخلية مع الرقابة الخارجية بالشكل الذي يمكن الرقابة الخارجية من تغطية كافة عيوب الرقابة الداخلية ، وأن يتم التعاون والتنسيق بينهما بالشكل الذي يكون لدى الرقابة الخارجية القدرة الكاملة بشأن الإطلاع على جميع سجلات أجهزة الرقابة المالية الداخلية لتمكنها من وضع تقويم دقيق لعمل هذه الرقابة وأدائها ، وبالصورة التي تسعى فيها الرقابة الخارجية إلى تقويم الرقابة الداخلية وتوسيع اختصاصاتها ، ورفع مستواها .

٧- وجود شبكة اتصالات قوية وسريعة بين أجهزة الرقابة ، يؤدي إلى سرعة العمل وإتقانه وتذليل الصعوبات .

وهكذا وقد لاحظنا أن أساس الرقابة في الشريعة الإسلامية هي رقابة الضمير ، أو الرقابة الذاتية وأساسها مخافة الله وسندها حمل الأمانة ، لذلك يجب حث القائمين على الرقابة على إتباعها لأنها أنجح وسيلة وأفضل علاج للمحافظة على الأموال العامة ،

وأنجح قيد يقيد به الإنسان نفسه من الانحراف والتصرف بأموال الشعب لا يحده في ذلك سوى مرضاة الله ويكون وازعه الديني منطلق سلوكه وإنفاقه ، يراقب نفسه ليلاً ونهاراً في كل صغيرة وكبيرة .

المبحث الثالث الرقابة الخارجية External control

بعد الحديث عن الرقابة الداخلية و عن الدور الذي قامت به تلك الرقابة وعن النتائج التي توصلنا إليها من خلال تلك الرقابة لابد لنا من الانتقال من هذا النوع إلى نوع آخر يختلف عن النوع السابق ولاسيما في الأجهزة التي تتولى عملية الرقابة لذا لابد لنا من تعريف مبسط في البداية عن الرقابة الخارجية و من ثم الانتقال إلى تطور هذه الرقابة في القطر العربي السوري .

الرقابة الخارجية :

هي الرقابة التي تمارس من خلال التنظيم من قبل أجهزة رقابية غير تابعة للإدارة موضوع الرقابة و يمكن إن تلحق هذه الأجهزة برئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء وذلك بهدف القيام بالرقابة عل تنفيذ الموازنة العامة للدولة و من حيث ضمان تحصيل و جباية كافة الإيرادات الواجب تحصيلها و عدم تجاوز الاعتمادات و النفقات الواردة بالميزانية و من ثم قانونية الصرف و تحقيق الناحية الموضوعية التي تهدف إليها الميزانية و هي تنفيذ الخطط المقررة خلال السنة المالية .

و يلاحظ أن الرقابة تقوم على التحقق من قانونية العملية المالية و التي تمتد حاليا لتشمل فعالية الإدارة المالية ، و هذه الرقابة تسمح للأجهزة التي تقوم بها باتخاذ العقوبات و وضع مسؤولية الإداريين موضع التنفيذ .

و **خلاصة** القول أن التعدد في أجهزة الرقابة الخارجية و اختلاف تسمياتها في أي صورة من الصور هي عيون السلطة التي ترى بها مايجري في الأجهزة التنفيذية في المستويات الدنيا و تقوم تلك الأجهزة بلفت انتباه الجهات المسؤولة إلى الانحرافات و الأخطاء التي تحدث و اقتراح الحلول المناسبة لها .

بعد تعريفنا للرقابة الخارجية لابد لنا من الانتقال إلى تطور تلك الرقابة و دراسة دور الأجهزة التي كانت و مازالت قائمة حتى الآن في عملية الرقابة .

و لقد لعب ديوان المحاسبة السوري الذي انشأ بموجب القانون رقم /٣٨/ الصادر عام ١٩٣٨/٥/٢٤ م و الذي باشر عمله في ١١١١ ١٩٤١ حيث كان مؤلفا من مجموعة من الموظفين مكونة من الرئيس و ثمانية أعضاء والنائب العام و المحامي و المراقبين المقررين و رئيس كتاب الضبط و عدد من كتبة الضبط القضائي ، لعب دورا بارزا في عملية الرقابة حيث مارس الرقابة بشقيها الإداري و القضائي .

١-أما بالنسبة للرقابة الإدارية:

فانه كان يتولاها بقسميها المسبق و اللاحق حيث كان يباشر الرقابة الإدارية المسبقة من خلال التأثير المسبق لمعظم أعمال الحكومة التي تربطها بنفقة . و لا تقتصر مراقبته على صحة هذه النفقة من حيث انطباقه على اعتمادات الموازنة بل تتناول صحة عقد النفقة من الوجهة القانونية ، و من الأعمال الحكومية التي كانت تخضع للتأشير المسبق ، من حيث الواردات تخضع للتأشير المسبق مراسيم و قرارات إعفاء الموظفين و المحاسبين من الذمم المترتبة عليهم ، أما من حيث النفقات فان التأشير المسبق يتناول :

المراسيم و القرارات من أي نوع كانت و العقود المتضمنة عقد نفقة دائمة ناتجة عن تعيين موظفين محددین أو ناتجة عن استخدام موظفين مؤقتين لمدة تتجاوز السنة المالية الجارية و القرارات التي تتضمن تخصيص رواتب تقاعدية إلى الموظفين سواء أكانوا عسكريين أو مدنيين و أيضا المناقصات و العقود و أي قرار لوزارة المالية يتضمن المستندات على المدققين .حيث يباشرون مقارنتها و مطابقتها للقوانين و الأنظمة المرعية و التأكد من وجود الإجازة القانونية و تأشير ديوان المحاسبات المسبق ومن صحة عقد النفقة و صرفها في حدود الاعتمادات ، و بنتيجة التدقيق يضع المدققون ملاحظاتهم على المعاملات و الأوراق التي دققوها ثم ترفع إلى المراقبين الذين يقومون بدورهم بتمحيص ملاحظات المدققين و بيان الأخطاء التي يجب تصحيحها و المستندات الواجب استكمالها و المعاملات الواجب ردها لمخالفتها للقانون .

بالإضافة إلى المهم التي يقوم بها الديوان في الرقابة الإدارية المسبقة (التأشير المسبق) و الرقابة الإدارية اللاحقة (تدقيق الحسابات) ، فانه كان يتمتع بسلطة

الرقابة القضائية و التي كانت تقوم بها هيئة قضائية خاصة منبثقة عنه و تسمى محكمة الحسابات .

و كان يرأس هذه المحكمة رئيس ديوان المحاسبات ، أما عن الأشخاص الذين يحاكمون أمام محكمة ديوان الحسابات فقد حددهم القانون بالأشخاص المسؤولين عن الأعمال الإدارية التي يقومون بها بصورة مخالفة للنصوص القانونية و الأنظمة النافذة و التي لها تأثير على مالية الدولة من حيث نقص الواردات أو من حيث زيادة النفقات .

و أما عن **إجراءات المحاكمة** فبعد استكمال تدقيق الحسابات من قبل المدققين و بعد دراسة المراقب العام لملاحظات المدققين يضع تقرير يبين فيه ما يراه مخالف للقانون و يحيل بعد ذلك الاضبارة إلى النيابة العامة لبيان مطالعتها الخطية و تسلم الأوراق بعد ذلك إلى رئاسة ؟ كتاب لضبط لتعرضها إلى محكمة الديون و بعد ذلك تعقد المحكمة جلستها للنظر في الحسابات و الحكم عليها بصورة سرية .

غير أن لرئيس المحكمة أن يدعو إلى حضور المراقب المقرر الذي يكون قد دقق في الحسابات المعروضة ثم يتذاكر الرئيس و الأعضاء بالحسابات و التقرير بعد أن يستمعوا إلى مطالعة النائب العام ، و في نهاية المذاكرة يأمر الرئيس بتدوين خلاصة القرارات المتخذة على هامش التقرير ثم تصدر المحكمة حكمها و يجري تبليغ الأحكام إلى وزارة المالية و إلى المحاسب أو الموظف المسؤول .

و خلال شهرين من تاريخ تبليغ الحكم الذي يعتبر مؤقتا يتوجب على المحاسب أو الموظف المسؤول أن يقدم الأوراق الثبوتية الاكتمالية التي طلبت منه و أن يدلي بملاحظاته حول الحكم ، و إذا لم يفعل و انقضت مدة الشهرين يعاد فحص المعاملة ثم تتخذ محكمة الديوان حكما قطعيا في كل ما تضمنه الحكم المؤقت من أعباء و ذمة على عاتق المحاسب أو الموظف المسؤول .و تصدر أحكام الديوان على الأشخاص المحكومين من قبل المحكمة و ذلك باختلاف نوع المعاملة أو الحساب الخاضع للتدقيق .

و يمكن أن يتضمن أسماء أشخاص مسؤولين في الدرجة الثانية لتحصل منه الذمم و تلقى عليهم الواجبات إذا تعذر ملاحقة المسؤولين بالدرجة الأولى تتضمن أحكام

محكمة ديوان المحاسبات ، محاكمة المحاسبين و الموظفين و غيرهم من المسؤولين الذين يمتنعون عن تقديم الإيضاحات و المستندات و السجلات التي لديهم خلال المهل المحددة ، و أيضا فرض غرامات على هؤلاء ، بالإضافة إلى ذلك هناك التزامات تفرض على المحكوم عليه القيام بها كجزء من تنفيذ هذا الحكم ومن أهم **هذه الالتزامات :**

التعويض عن الأضرار و الخسائر التي لحقت الخزينة أو الأشخاص الاعتباريين نتيجة التقصير أو الإهمال و إعادة كل مبلغ انفق أو كل شيء استعمل و لم تقدم أوراقه الثبوتية .

تأدية المكلفين باستيفاء ضرائب المبلغ غير المتحصل في ختام السنة التي تلي السنة التي اخذوا خلالها على عاتقهم تحصيلها ، و إعادة الأموال و الأسهم و الأوراق ذات القيمة و تأدية ثمن الأشياء و الأدوات التي كانت تحت إدارة المحاسبين أو في عهدتهم و التي لا يستطيعون تقديمها أو استعملوها دون مبرر قانوني ، و في النهاية فان الأحكام الصادرة عن محكمة ديوان المحاسبات تعتبر جميعها مؤقتة و يتوجب على المسؤول فيها أن يخضع للأوامر و يجيب على الطلبات و يدلي بملاحظاته على الحكم الصادر بحقه ضمن مهلة معينة ، حتى إذا انقضت هذه المهلة دون أن يجيب ، تدقق المحكمة في المعاملة و تصدر حكما قطعيا على ما ورد في الحكم المؤقت و الأحكام القطعية التي تصدر عن المحكمة و **تبقى خاضعة لطريقين من طرق المراجعة و هما :**

التمييز و إعادة المحاكمة . أما الأشخاص الذين يحق لهم سلوك طريق المراجعة

:

- أ- المحاسب أو الموظف المسؤول صاحب العلاقة .
- ب- وزير المالية .
- ج- النائب العام .
- د. كل وزير لصالح وزارته أو لصالح الأشخاص الاعتبارية العامة المكلف برقيبتها .
- هـ- الأشخاص الاعتبارية ذات العلاقة التي تخضع إدارتها المالية لمراقبة ديوان المحاسبات.

و-الشخص الذي يمكن الرجوع عليه في تحصيل ذمة صدر حكم بها كالكفيل .
بعدها تحدثنا عن الرقابة التي كان يمارسها ديوان المحاسبات فقد الغي هذا الديوان بصورة فعلية في عام ١٩٦٨١ و احدث محله الجهاز المركزي للرقابة المالية و اتبع لوزير المالية محدثا بذلك هيئة رقابية داخلية .
وبالإضافة إلى الرقابة التي كان يمارسها ديوان المحاسبات فقد احدث جهاز آخر له دور فعال في الرقابة الخارجية و هذا الجهاز هو الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش حيث صدر القانون رقم /٢٤/ تاريخ ١٩٨١/٧/٨م متضمنا قانون الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش و حل محل قانونها الصادر في عام ١٩٦٩١ حيث تمارس الهيئة رقابتها بطريق التدقيق و التفتيش و التحقيق متبعة في ذلك أسلوب الرقابتين الانتقائية و التقديرية و هي تقوم بدورها هذا و تمارس اختصاصاتها لدى جهات عديدة و متنوعة و سنتحدث عن الهيئة و دورها و اختصاصاتها في فصل كامل .
و بالإضافة إلى دور الهيئة هناك جهاز آخر يلعب دور فعال في عملية الرقابة عن تنفيذ موازنة الدولة ألا و هو مجلس الشعب حيث يتولى التصديق على الاعتمادات و إقرارها بل يمتد دوره إلى الرقابة على تنفيذها حتى يتحقق من مطابقة التنفيذ لما صدق عليه المجلس ، و بدورنا سنقوم بدراسة دور هذا المجلس من خلال دوره في الرقابة البرلمانية المسبقة و اللاحقة في القطر العربي السوري و بعض الدول العربية و الأجنبية .

المطلب الأول

رقابة الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش :

صدر القانون ١٢٤١ بتاريخ ١٩٨١/٧/٨ ، متضمنا قانون الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش الجديد و حل محل قانونها الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١١٨٢١ المؤرخ في ١٩٦٩/٨/١٢ ، و تعديلاته و هي رقابة خارجية على بعض نواحي تنفيذ الموازنة .

و الهيئة تمارس رقابتها بطريق التدقيق و التفتيش و التحقيق متبعة في ذلك الأسلوب الرقابتين الانتقائية و التقديرية ، و لكن نلاحظ بان رقابة الهيئة من الناحية المالية

تقتصر على أمور محددة جدا ، و لاسيما بعد التنسيق الذي تم بين عمل الجهاز المركزي للرقابة المالية و الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش .

و سنتطرق في هذا البحث إلى نقاط رئيسة تتضمن تعريف و تشكيل الهيئة ، و من ثم نتطرق لأهدافها و اختصاصاتها و أخيرا نبحث في الجهات التي تمارس لديها الهيئة اختصاصاتها و ذلك من خلال الفقرات التالية:

أولا- تعريف و تكوين الهيئة:

١- تعريف الهيئة:

الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش هيئة مستقلة، مركزها دمشق ترتبط برئيس مجلس الوزراء. هدفها تطوير العمل الإداري من خلال رقابتها الفعالة على عمل إدارات الدولة و مؤسساتها المختلفة و حماية المال العام و تحقيق الفعالية في الإنتاج و رفع مستوى الكفاية و الأداء و تسهيل توفير الخدمات للمواطنين .

٢- تكوين الهيئة :

تتألف الهيئة من إدارات و أجهزة فنية و إدارية و تمارس مهامها وفق أحكام القانون و هذا النظام و تتألف هذه الإدارة و الأجهزة الفنية مما يلي :

١-المجلس : و هو السلطة العليا في الهيئة ، و يتولى مهامه وفق أحكام القانون و يرأسه رئيس الهيئة و معاونوه و هو الذي يمثل الهيئة و تصدر قراراتها و تعتمد توصياتها بقرارات من رئيسه .

ب-رئيس الهيئة و معاونوه : و هو الذي يمثل الهيئة و المرجع الأعلى للعاملين فيها و مسئول عن حسن سير أعمالها أمام (رئيس مجلس الوزراء) ، و له حق توجيه التعليمات في حدود أحكام القوانين و الأنظمة النافذة و توجيه المهمات إلى العاملين في الهيئة و على هؤلاء الالتزام بها ، و يشرف على اعمل رؤساء الفروع و المجموعات و الأقسام و المديریات الفنية و الإدارية و مرقبتها و يدعو إلى مؤتمرات نوعية و اختصاصية ، و يطرح على المجلس توحيد ما يمكن تويده من طرائق العمل في الهيئة و يعمل على تهيئة أسباب تبادل الخبرات داخل الهيئة .

و يساعد رئيس (الهيئة) عدد من معاونين في إدارة أعمالها و تصريف شؤونها و في أداء المهمات الموكلة إليه بموجب أحكام القانون و هذا النظام .

ج - **المجموعات** : وهي وحدات اختصاصية في المركز و تتولى عملية إعداد التقارير الرقابية و التفتيشية و التحقيقية في المجالات الداخلة في اختصاصها ، و تدقيق تقارير الفروع الرقابية و التفتيشية و التحقيقية المحالة إليها من رئاسة الهيئة، و تدقيق محاضر اجتماعات المجالس و اللجان و تحضر المؤتمرات و الندوات التي يكون موضوعاتها في اختصاص المجموعات .

د- **المديريات الفنية** : تتألف في مركز الهيئة المديرية الفنية التالية :

المديرية القانونية و مديريات الدراسات و مديرية المتابعة حيث تمارس كل منها مهام متعددة و من هذه المهام مثلا مراجعة تقارير الفروع و المجموعات لإبداء الرأي فيها و دراسة مشاريع خطط عمل المجموعات و الفروع و المديرية و اقتراح سبل تطويرها و دراسة مشاريع بتنسيق مع الهيئات الرقابية الأخرى و مع المنظمات الشعبية و متابعة تبادل الرسائل و الصكوك مع الجهات المعنية .

هـ- **الفروع** : تحدث فروع للهيئة في مراكز كل من المحافظات ، و يتم تشكيل الفروع بقرار من المجلس و تمارس الفروع مهام مختلفة و من أهمها :
المهام الفنية للهيئة في الرقابة و التفتيش و التحقيق لدى الجهات التابعة لرقابة الهيئة الكائنة في نطاق عملها و اعتماد بعض التقارير الصادرة عنها و في حدود تفويض رئيس الهيئة و متابعة تنفيذ نتائج التقارير المتبعة و التدخلات في الدعاوي العامة الاقتصادية و في المحافظات بالنيابة عن رئيس الهيئة بأشخاص العاملين بالتفتيش المنابيين .

و- **الأقسام** : و هي وحدات اختصاصية للفروع و المجموعات و المديرية الفنية و تتم بقرار من المجلس ، و يرأس القسم رئيس من العاملين بالتفتيش) .

ز- **المكاتب الفنية** : و هي مقرات (الهيئة) في مراكز المحافظات التي لم يحدث لها فرع بعد ، و في مراكز المنشآت الإنتاجية الكبرى و هي تشمل أيضا المكتب الخاص لرئيس الهيئة .

تؤلف المكاتب الفنية و يحدد نطاق عملها و مهامها و عدد العاملين فيها من عاملين بالتفتيش و إداريين و مستخدمين يقرأ من رئيس الهيئة و بناء على توصية المجلس .

ثانيا- أهداف و اختصاصات الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش :

١- أهدافها : تهدف إلى ما يلي :

أ- تطوير العمل الإداري : و يكون ذلك بالتحقيق من حسن تطبيق القوانين و الأنظمة و التعليمات و عدم مخالفتها و أيضا عن طريق تقويم أداء العمل و العاملين في مختلف قطاعات العمل ، و أخيراً يمكن تطوير العمل الإداري عن طريق تعرف أوجه القصور و الخلل و الانحراف في مختلف جوانب العمل و كشف أسبابها و اقتراح الحلول لمعالجتها .

ب- حماية المال العام : يتم ذلك بالتحقق من صحة أعمال جباية التكاليف المالية ضمن أحكام القوانين و الأنظمة و من سلامة تحقيق الإيرادات و سلامة الإنفاق و صحة إجراءاته و التزامه حدود الخطط و القوانين و الأنظمة و اجتناب الهدر و الإسراف و يمكن حماية المال العام عن طريق التثبيت من حسن استخدام الموارد الاقتصادية و المالية بالكفاية المطلوبة ، و أخيراً يمكن حماية المال العم بالتأكد من حسن استخدام أسباب المحافظة على الأموال العامة و ما في حكمها من الضياع أو الفساد أو التلف و التحقق تمهيدا لتحديد مسؤوليات الخطأ و القصور و الخلل و التصرفات غير المشروعة وفق أحكام القوانين و الأنظمة .

ج- تحقيق الفاعلية في الإنتاج و رفع مستوى الكفاءة و الأداء : و يتم ذلك عن طريق تتبع تنفيذ الخطط المعتمدة و كشف الانحرافات فيها و تحليل العوامل و الأسباب التي أدت إليها و معالجتها و أيضا يتم تحقيق الفاعلية عن طريق التحقق من حسن استخدام الطاقات البشرية و المادية و أدوات الإنتاج المختلفة في تنفيذ الخطط .

د- تسهيل توفير الخدمات للمواطنين و ذلك بطرق عدة من أهمها : التحقق في التزام الجهات المعنية و توفير الخدمات العامة وفق البرامج و معالجة الصعوبات و العثرات التي تواجه أداء هذه الخدمات و الكشف عن الخلل و القصور في أداء الخدمات العامة و توجيه أنظار الجهات المسؤولة إلى ما يمكن تداركه من خدمات إضافية أو التوسع في الخدمات المقررة ، و تسعى الهيئة إلى تحقيق أهدافها بما تنفذ من أعمال رقابية و تحقيقه لدى الجهات التابعة لرقابتها .

٢- اختصاصاتها : تمارس الهيئة اختصاصاتها في الأمور التالية :

- أ- توجيه النظر إلى قصور القرارات أو الأنظمة أو التعليمات أو البلاغات عن وضع الصيغ التنفيذية العملية لأحكام القوانين و أهدافها . و الكشف عما تتطوي عليه من أخطاء أو مخالفات قانونية أو دستورية و معالجة الأخطاء و القصور بالمقترحات الملائمة .
- ب-مراعاة تنفيذ مختلف الخطط و تتبع التنفيذ ميدانيا و مكتبيا و ذلك بالتنسيق مع الجهاز المركزي للرقابة المالية و رقابة مدى تركيز الطاقات البشرية و المادية و التحويلية و توجيهها لتنفيذ الخطط الاستثمارية و الإنتاجية المعتمدة و خطط الخدمات بما فيها الخطط التربوية و التعليمية و الثقافية و الصحية و معالجة الصعاب و العقبات التي تعرقل التنفيذ بالمقترحات و التوصيات اللازمة .
- ج - إبداء الرأي في الحسابات الختامية.
- د-الرقابة الآنية للكشف عما قد يرافق التنفيذ من أخطاء و التوجيه إلى تصحيحها و كيفية تلافي أثارها .
- هـ - التحقق من سلامة الإنفاق العام و كفايته لتحقيق أغراضه .
- و - بحث شكاوي المواطنين و معالجة مقترحاتهم .
- ز - الكشف عن المخالفات الإدارية و الجرائم التي تقع في مناسبة أداء العمل و التحقيق فيها و متابعتها مسلكياً و اقتراح الأسباب للحيلولة دون وقوعها و تكرارها و فحص الطلبات المحالة بشأنها من الجهات العامة .
- ل-التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع بتكليف من رئيس الوزارة
- ك- مراقبة حسن تنفيذ خطط الحماية الصحية ،بما في ذلك حماية العاملين في المنشآت الإنتاجية .
- ن- التدخل في الدعاوي العامة الاقتصادية لشخص رئيس الهيئة و ذلك لتمكين القضاء من الإطاحة بوقائع القضية و أدلتها و مؤازرة النيابة العامة و إدارة قضايا الدولة و محامي القطاع العام في متابعة الادعاء الشخصي المتدخل في الدعوى العامة .

و في نهاية حديثنا هذا عن اختصاصات الهيئة لابد من التنويه عن الازدواجية التي تقع بين اختصاصات كل من الهيئة و الجهاز المركزي للرقابة المالية ولاسيما في صلاحية كل منهما في الرقابة على تنفيذ الموازنة و الإيرادات بالنسبة للأجهزة و الهيئات و الإدارات نفسها ، كما تبدو الازدواجية من خلال تحقيق كل من الهيئة المركزية للرقابة و الجهاز المركزي للرقابة المالية في المخالفات المالية بغية حفظ أموال الدولة من الضياع و معاقبة المسؤولين و قد قامت الهيئة بتنسيق عملها مع الجهاز منعا للازدواجية و صدر من رئيسها القرار رقم ١٤٠١ تاريخ ٥/١٠/١٩٨٢م - و الذي اعتمد مشروع خطة دائمة لتنسيق العمل الرقابي و التفتيشي بين الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش و بين الجهاز المركزي .

و أهم ما تضمنه هذا القرار أن تختص الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش بالأمور التالية :

- _ الرقابة العامة على الجهات المشمولة برقابتها و اقتراح سبل تطوير الأداء فيها و البحث عن أسباب القصور و اقتراح سبل تلافيه.
- _ مراقبة إدارة الأموال (حزب البعث العربي الاشتراكي) (القيادة المركزية للجبهة الوطنية التقدمية) و استثمارها .
- _ مراقبة تنفيذ الخطط الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و متابعتها .
- _ التحقيق في جرائم الوظيفة المرتكبة في مناسبة أداء العمل .
- _ تلقي شكاوي المواطنين حول مخالفات القوانين و الأنظمة .
- _ التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع .
- _ هذا و قد حدد القرار المذكور المهمات المشتركة التي ينبغي إن ينسق أدائها بين الهيئة و الجهاز المركزي للرقابة المالية في خطة عمل سنوية تجنباً للازدواجية في العمل الرقابي و التفتيشي .

ثالثاً- الجهات التي تمارس الهيئة اختصاصاتها لديها:

تمارس الهيئة اختصاصاتها لدى جهات عديدة ، ولدى كل جهة تكون لها علاقة مالية مع الدولة فهي تمارس ذلك لدى:

- حزب البعث العربي الاشتراكي والقيادة المركزية للجبهة الوطنية التقدمية وذلك فيما يتعلق بإدارة أموالها و أيضا استثمارها.

- لدى الوزارات والإدارات باستثناء الأمور المتعلقة بالقضاء والأمن .

- البلديات والمؤسسات والهيئات العامة ومديريات الأوقاف ووحدات الإدارة المحلية .

- مؤسسات القطاع المشترك وشركاته التي يصدر بتحديددها قرار من رئيس مجلس الوزراء .

- لجان تحديد أجور العمل الزراعي والمجلس التحكيمي الأعلى ، لجان قضايا تسريح العمال .

- المؤسسات و المنشآت الخاصة المتعلقة بالتربية والصحة العامة .

- المنظمات الشعبية و مختلف النوادي و الجمعيات .

رابعا- مدى استقلالية الهيئة :

يعتبر استقلال جهاز الرقابة عن السلطة التنفيذية التي يراقب عملها من أهم العناصر التي تساعد على فرض رقابة فعالة . لذلك فقد أكدت معظم التوصيات التي صدرت عن المنظمة العالمية للأجهزة العليا للرقابة المالية "انتوساي " ، و عن مجموعة العمل العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبية ،على ضرورة استقلال أجهزة الرقابة في البلدان الأعضاء .ويمكننا إن نوضح مدى استقلال الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش .من خلال البحث في علاقتها بكل من السلطة التشريعية (مجلس الشعب)، والسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) .

١-**علاقة الهيئة بمجلس الشعب** :من خلال بحثنا في قانون الهيئة ولائحته التنفيذية نظامها الداخلي نجد إن العلاقة ما بين الهيئة و مجلس الشعب تكاد تكون محصورة بالتقارير الدورية التي يرفعها رئيس الهيئة إلى كل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء ، وحيث إن هذه التقارير(التي نصت عليها المادة ١١٣١ من قانون الهيئة) تحددت بتقرير سنوي وحيد لا يعكس حقيقة ما تقوم به الهيئة من رقابة لكونه يركز على توضيح مدى سير العمل وتطويره في إحدى الجهات العامة

يتبين لنا بان الهيئة بعيدة عن مجلس الشعب صاحب السلطة الأساسية في الرقابة على الأموال العامة .

٢- علاقة الهيئة بمجلس الوزراء : ترتبط الهيئة إداريا بمجلس الوزراء ،ولرئيس مجلس الوزراء دعوة رئيس الهيئة لحضور اجتماعات مجلس الوزراء والمجالس العليا التي يرأسها ،بالإضافة إلى ذلك تتحد العلاقة بين الهيئة ومجلس الوزراء بما يلي :
- لا تحقق الهيئة في قضايا الكسب غير المشروع الا بناء على تكليف رئيس مجلس الوزراء .

- لا يحق للهيئة وقف صرف القيم النقدية والمادية الا بعد أخذ موافقة رئيس مجلس الوزراء
- يشكل المجلس الأعلى للهيئة بقرار من رئيس مجلس الوزراء ويصدر النظام الداخلي بقرار منه

- يرفع رئيس الهيئة إلى رئيس مجلس الوزراء تقارير دورية تظهر أوضاع العمل في الجهات التابعة لرقابة الهيئة .
- لرئيس مجلس الوزراء طلب إعادة التحقيق في القضايا التي تعالجها الهيئة .
- لرئيس مجلس الوزراء نقل العاملين بالتفتيش إلى خارج الهيئة بناء على اقتراح مجلس الهيئة .

- لا يحال العاملين بالتفتيش إلى المجلس الأعلى (باعتباره محكمة تأديبية) الا بقرار من رئيس مجلس الوزراء ، و بناء على اقتراح رئيس الهيئة .
مما تقدم نجد إن الهيئة تتبع رئيس مجلس الوزراء و كأنها إحدى وزارات الدولة ، و نرى أن ذلك ينقص من استقلال الهيئة و يحد من سلطاتها في الرقابة على السلطة التنفيذية ، و خاصة و أن الهيئة تخضع لرقابة وزارة المالية من خلال محاسب الهيئة الذي يعين من قبل وزير المالية و يتبعه مباشرة .

خامسا- نتائج رقابة الهيئة :

تعد رقابة الهيئة ، رقابة إدارية ،يتوقف فيها دور الهيئة عند اكتشاف الأخطاء و المخالفات و الجرائم ، ثم إحالة الأمر إلى الجهات المعنية و هي القضاء ، أو المحاكم التأديبية ، أو مجلس الوزراء ، أو الوزارات و الإدارات المعنية .

سنأتي في المطلب الأول على تقارير الهيئة الرقابية و التفتيشية و التحقيقية ، و في المطلب الثاني على التقارير الدورية .

١- التقارير الرقابية و التفتيشية و التحقيقية : بانتهاء المهمة التفتيشية أو التحقيقية يضع المفتش تقريراً بنتائج مهمته ، ليصار إلى اعتماده وفقاً لقانون الهيئة و نظامها الداخلي ، ثم يبلغ إلى الجهات المختصة . سنتناول في الفقرات التالية أصول اعتماد تقارير الهيئة ، و مضامين هذه التقارير ، و مؤيدات تنفيذها ، و طرق الاعتراض عليها .

أ- اعتماد التقارير الرقابية : يقدم المفتش تقريره إلى رئيسه المباشر (رئيس قسم أو رئيس فرع أو رئيس مجموعة) ، الذي يتولى تدقيقه و يبدي ملاحظاته بشأنه ، و في جميع الأحوال تحيل رئاسة الهيئة تقارير الهيئة و تقارير الفروع إلى رؤساء المجموعات -حسب الاختصاص - ليتم تدقيقه من رئيس المجموعة ، و بعد مطالعته بشأنه ، و تنصب لدى رئاسة الهيئة تقارير الفروع بعد تدقيقها من قبل رؤساء المجموعات بالإضافة إلى تقارير المجموعات .

و تعالج هذه التقارير لدى المديرية القانونية ، أو المكتب الخاص لرئيس الهيئة ، ثم تعد مديرية الشؤون القانونية مشروع الاعتماد متضمناً عرضاً موجزاً للموضوع ، و أهم النتائج التي انتهى إليها التقرير و المطالعة في حال التأيد - و بيان لأسباب معينة - في حال مخالفة التقرير أو المطالعة مع التعديلات الطارئة .

ب- مضامين التقارير : يتضمن التقرير التفتيشي أو التحقيقي نتائج أعمال المفتش متضمناً ما يراه من المطالب ، و المقترحات ، و التوصيات ، و التي تتناول إحدى الأمور التالية :

- التوجه باستصدار النصوص الكفيلة بتحسين الأداء أو تلافي الثغرات و مظاهر القصور و الخلل .

- إعادة النظر في البنية الإدارية على النحو الذي يؤمن الكفاية و سلامة الأداء .

- فرض العقوبات المسلكية الخفيفة .

- طلب الصرف من الخدمة في الحالات التي تمس النزاهة أو عدم فاعلية الأداء الوظيفي أو عدم كفايته .

- طلب تحريك الدعوى العامة في الجرائم التي تطولها قوانين العقوبات فيما يتعلق بالأفعال المرتكبة بسبب الوظيفة أو في مناسبة أدائها .

- الطلب إلى الجهات الإدارية المعنية اتخاذ صفة الادعاء الشخصي تبعاً لدعوى الحق العام ، أو إقامة الدعوى المدنية عند انتفاء الصفة الجرمية عن الحادث ، للمطالبة بالحقوق و تعويض الضرر المادي و المعنوي .

و يميز قانون الهيئة في ما تتضمنه تقارير الهيئة و يوجه إلى الجهات المعنية ، ببيان التوصيات ، و الاقتراحات . و الطلبات ، كما يلي :

١- **التوصيات** : تستهدف التوصيات الأمور التشريعية و التنظيمية و تتناولها بالتعديل ، أو التفسير ، أو الإلغاء ، أو الأحداث في سبيل معالجتها ، و للإدارة المعنية خوض الحوار مع الهيئة في شأن توصياتها ، و يعرض رئيس الهيئة الاختلافات ، أو إهمال التنفيذ ، أو تأخيره على رئيس مجلس الوزراء للتوجيه في الأمر .

٢- **الاقتراحات** :تستهدف الاقتراحات ضبط الأداء و فرض العقوبات المسلكية الخفيفة في حق العاملين ، أو توجيه المثوبات لهم ، و للإدارة حق الدخول في حوار مع الهيئة بشأن اقتراحاتها خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغها إليها ، و على الإدارة تنفيذ ما تتفق عليه مع الهيئة في غضون مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها رد الهيئة .

٣- **الطلبات** :تستهدف الطلبات تلافي الأخطاء و القصور و استرداد حقوق الخزينة و الأموال العامة و أموال القطاع التعاوني ، و سائر الأموال المعتبرة في حكم الأموال العامة ، فالطلبات إنما توجه لتدارك أعمال تنفيذية بحتة لا فكاك للإدارة من تنفيذها إعمالاً لنصوص القوانين و الأنظمة النافذة ، و تلافي الأخطاء و القصور في الأعمال التنفيذية التي هي بطبيعتها لا تحل للاجتهد فيها ، و التي استقر الاجتهاد بشأنها فيما يتعلق بالأعمال القابلة للاجتهد .

و على الإدارة اتخاذ إجراءاتها لتنفيذ الطلبات ، ضمن مدة ١٣٠١ يوما من تاريخ تبليغها .

ج- مؤيدات تنفيذ تقارير الهيئة : إذا كانت الهيئة لا تملك صلاحيات إصدار قرارات قابلة للتنفيذ ، كيف تجد تقارير الهيئة طريقها إلى التنفيذ ؟....
- بداية لابد من الإشارة إلى انه من حق الهيئة طلب تحريك الدعوى العامة في الجرائم التي تطولها قوانين العقوبات ، و ذلك فيما يتعلق بالأفعال المرتكبة بسبب الوظيفة ، أو بمناسبة أدائها ، و للهيئة الإحالة إلى المحاكم المسلكية في الحالات المنصوص عليها في الفقرة أ١ من المادة ١٥٣ من قانون الهيئة .
و في تنفيذ مضامين تقارير الهيئة يتوجب التمييز بين التوصيات و الاقتراحات و الطلبات ، كما يلي :

- فيما يتعلق بالتوصيات :لرئيس الهيئة أن يعرض أية خلافات بشأنها مع الإدارات المعنية ، أو أي إهمال في التنفيذ أو تأخيره ، على رئيس مجلس الوزراء للتوجيه بالأمر .

- و فيما يتعلق بالاقتراحات :لرئيس الهيئة عرض أية خلافات بشأنها ، أو بشأن تأخير تنفيذها ، على الجهات الأعلى و ينتهي العرض حتى رئيس مجلس الوزراء ، فضلا عن إمكانية إحالة المسؤولين عن عدم تنفيذ ما يجب تنفيذه على المهمات التأديبية .

- و فيما يتعلق بالطلبات :فانه على الإدارة المعنية تنفيذها ضمن مدة ثلاثين يوما من تبليغها ، و يعتبر الامتناع عن تنفيذ الطلب أو تأخير تنفيذه دون مبرر يقبله رئيس الهيئة ، مخالفة مسلكية تستدعي المعاقبة المسلكية بطلب من رئيس الهيئة ، أو الإحالة إلى الجهة التأديبية ،من قبل رئيس الهيئة مباشرة . فضلا عن تعرض الممتنع أو المتأخر إلى ملاحقته كمشترك أو متسبب بالمساءلة المادية ،و ما يمكن أن يترتب عليها من مساءلة جزائية .

و يتم تتبع ما تنتهي إليه الهيئة في أعمالها الرقابية و التفتيشية و التحقيقية ،من توصيات و مقترحات و طلبات يقع تنفيذها في اختصاصات الإدارات ،بواسطة

مديرية المتابعة ، أو من قبل العاملين بالتفتيش الذين يباشرون تنفيذ مهمات الرقابة و التفتيش ، و يعودون إلى ما سبق من أعمال الهيئة لتتبع تنفيذ نتائجها .
كما تتابع الهيئة القضايا أمام الجهات التأديبية سواء أكانت الإحالة إلى التأديب بقرار من رئاسة الهيئة بمقتضى الاختصاص المعقود لها في القانون ، أو من قبل الإدارة ، و سواء أصدرت الجهات التأديبية قراراتها مباشرة ، أو أنها أحالت الأشخاص المحالين إليها إلى القضاء ، لتعود إلى محاكمتهم تأديبيا بعد إبرام إحكام القضاء يحقهم ، و تكون متابعة الهيئة للجانب المسلكي في القضايا أما الجهات التأديبية ، بما جعل القانون لها من صلاحية الطعن في قرارات هذه الجهات .

مما تقدم يتبين لنا أن قوة تقارير الهيئة تتمثل في حق الهيئة في الإحالة للقضاء ، أو المحاكم المسلكية في حالات معينة ، في حين يتوقف دورها عندما ترفع الموضوع إلى رئيس مجلس الوزراء في حال امتناع الجهات العامة عن تنفيذ مضامين تقارير الهيئة ، و خاصة عندما يكون الممتنع عن التنفيذ الوزير أو المحافظ أو من في حكمهما ، لكون هؤلاء لا يخضعون لاختصاصات الهيئة كما ذكرنا .

د- الاعتراض على تقارير الهيئة : لا تقبل الهيئة الاعتراضات المباشرة المقدمة من العاملين الذين تناولتهم إجراءات إدارية ، أو عقوبات ، باستثناء طلب إعادة التحقيق . و يعاد التحقيق بطلب من رئيس مجلس الوزراء ، أو بقرار من رئيس الهيئة في حال ورود ادلة جديدة لم تكن مدار بحث في التحقيقات السابقة .

و أجازت المادة ٥٤١ من قانون الهيئة لصاحب العلاقة مرجعة القضاء ، و يذكر هنا أن القضاء يكون بموجب دعوى للطعن في الإجراءات التي اتخذت بناء على تقارير الهيئة .

٣- التقارير الدورية : نصت المادة ١١٣١ من قانون الهيئة على إن يقدم رئيس الهيئة إلى رئيس الجمهورية و مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء ، تقارير دورية تظهر أوضاع العمل في الجهات التابعة لرقابة الهيئة ، و مستوى أداء العاملين فيها و فاعليته ، و تبين ما طلبت الهيئة إلى السلطات الإدارية اتخاذه من إجراءات و ما قدمت إليها من توصيات و مقترحات لمعالجة قصور النصوص و الأنظمة ، و مدى

انسجامها مع القوانين ، و ثغرات الأداء و أخطائه ، و مدى استجابة السلطات المذكورة لهذه الطلبات و التوصيات و المقترحات .

و في الواقع نجد أن الهيئة تقدم تقريراً سنوياً واحداً يتناول سير العمل و مدى تقدمه و فاعليته في إحدى الجهات العامة ، حيث تتولى مديرية الدراسات إعداد مشروع هذا التقرير ، و يقدمه رئيس الهيئة إلى رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الشعب و رئيس مجلس الوزراء .

٤- أصول التحقيق : تمارس الهيئة صلاحياتها بتحقيق الأفعال المنسوبة إلى العاملين في الجهات التابعة لرقابتها في معرض قيامهم بأعمالهم ، و ذلك بهدف الكشف عن انحرافات العاملين عن أحكام القوانين و الأنظمة النافذة و الخطط المعتمدة ، و تقديمهم إلى السلطة القضائية أو الهيئة التأديبية ، أو الجهات الإدارية ، لمحاكمتهم جزائياً ، أو مسلكياً ، و ذلك بهدف إصلاح العملية الإدارية و المحافظة على الأموال العامة ، و الكشف عن الثغرات التي سهلت ارتكاب الجرم أو المخالفة و معالجة حوادث قصور الأداء و الإهمال و الأخطاء .

و السؤال الذي يمكن أن يطرح نفسه هنا :

- هل تحقق الهيئة في القضية إذا كانت منظورة أمام القضاء ؟...

بالعودة إلى النظام الداخلي للهيئة للمادة (١١٤) التي جاء فيها أن الهيئة تمارس صلاحياتها التحقيقية دون المساس باختصاص القضاء ، و إن الهدف من التحقيق هو الكشف عن انحرافات العاملين و تقديمهم إلى السلطة القضائية ، فإذا كانت القضية منظورة أمام القضاء أساساً ، فلا معنى إذا من تدخل الهيئة عن طريق التحقيق .

و تباشر الهيئة إجراءات التحقيق إما بمبادرتها و من خلال ما تكشف من جرائم و مخالفات ، و ما تقف عليه من حوادث التقصير و الإهمال في أثناء مهماتها الرقابية و التفتيشية ، و فيما يطلع عليه العاملون فيها أو يتصل بعملهم ، أو بناء على ما تتلقاه من شكاوى المواطنين و اختباراتهم ، بما في ذلك الشكاوى و الأمور المنشورة في الصحف ، و سائر المنشورات الدورية و غير الدورية . و رئيس الهيئة هو الذي يقرر وضع القضايا في التحقيق ، و يقرر معاونو رئيس الهيئة و رؤساء الفروع

تحقيق القضايا في حدود تفويضهم من قبل رئيس الهيئة ، و يمكن أن تباشر إجراءات التحقيق بقرار من رئيس المجموعة أو رئيس الفرع، أو من قبل المحقق في حالات الضرورة ،على أن يعرض الأمر لاحقا على رئيس الهيئة ، و تتم الموافقة وفق الإجراءات التي أتينا على ذكرها في معرض بحثنا في إجازة التفتيش .

وقبل مباشرة إجراءات التحقيق يقوم المحقق بتقصي الموضوع بهدف استطلاع القضية ، و تبين حدودها ، و يمارس المحقق التقصي يختلف الوسائل بما فيها الاتصالات الشخصية و الهاتفية و الكتابية ثم يعد المحقق تقريرا بنتائج التقصي يضمه خلاصة تقصياته و مقترحاته ، فإذا ما ظهر التقصي احتمال صحة وقائع القضية يباشر إجراءات التحقق مستعملا كافة الوسائل التي وردت في المواد (١٢٠ - ١٢٦) من النظام الداخلي للهيئة .

و في نهاية التحقيق يعد المفتش تقريرا بنتائج التحقيق يضمه مطالعته التي تشمل على توصيف الفعل و المناقشة التي يخرج المفتش من خلالها بعد موازنة القرائن و الأدلة ، و تكييف الفعل أو الواقعة جزائيا أو مسلكياً ، أو تثبيت نفيها مع اقتراح التوصيات و المقترحات أو الطلبات الملزمة .

و نرى إن هذه الصلاحية في التحقيق التي أعطيت للمفتشين في الهيئة ، هي امتداد لما منحوا من حصانات تتشابه مع تلك المطبقة على القضاة ، و لحق الرد الذي منح للعاملين في الدولة .

و أخيرا لا بد من التنويه إلى إن الهيئة تفتش عن الأعمال المؤداة في الجهات التابعة لرقابتها و تحقيق الأمور الملاحظة أو المنسوبة إلى العاملين الذين نفذوها أو ذوي العلاقة ، ولو كانوا تابعين إلى جهات لا يسري عليها اختصاص (الهيئة) على أن ينضم إلى المفتش مفتش أو مندوب عن الجهة التي يتبعها العامل الذي يجري تفتيش أعماله أو تحقيقها .

كما لا بد لنا من التعرف على أشكال الرقابة في بعض الدول العربية و الأجهزة التي تتولاها . ففي فرنسا ، تتولى محكمة الحسابات مراقبة تنفيذ الموازنة و هي مؤلفة من قضاة غير قابلين للعزل من قبل الحكومة (و ذلك لضمان استقلالهم عن السلطة التنفيذية و من موظفين إداريين) و هذه المحكمة مستقلة عن البرلمان و عن الحكومة

و تقوم بأعمالها لغرض الكشف عن المخالفات في التصرف بالأموال العامة و تحديد المسؤولية المالية للمحاسبين ،و هذه المحكمة خاضعة لمجلس الدولة و لا تمارس هذه المحكمة في فرنسا أية رقابة مسبقة و لها اختصاص قضائي و اختصاص إداري .

فالاختصاص القضائي : حيث تمارس محكمة الحسابات في فرنسا مهمتها بفحص حسابات المحاسبين الرئيسيين و مراجعتها و الحكم عليها ،حيث تقوم بتوزيع حسابات الوزارات والمصالح المختلفة التي يقدمها هؤلاء المحاسبين عن طريق وزير المالية على دوائرها المختلفة للتأكد من سلامتها ومدى احترامها للاعتماد البرلماني ، حيث يقدمون تقارير يضمنونها ملاحظاتهم مرفقة بالحسابات إلى الدائرة المختصة من جهة ثانية ،فان رقابة محكمة الحسابات في فرنسا لها صفة موضوعية ذاتية ،حيث تنصب هذه الرقابة على الحسابات ذاتها لأعلى المحاسبين وهي من هذا تستمد تسميتها بمحكمة الحسابات حيث أنها تحكم على صحة الحسابات دون المحاسبين .

هذا و قد اتبع المشرع المغربي نفس القاعدة المنصوص عليها في م ١١١ من القانون الصادر في ١٩٦٧\٦\٢٢ المتعلقة بحكمة الحسابات الفرنسية بأحكام على صحة الحسابات و ليس على المحاسبين أنفسهم .

المطلب الثاني :

الجهاز المركزي للرقابة المالية

أولاً : تعريفه:

وهو هيئة تتبع رئاسة مجلس الوزراء وتهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة الإدارية والاقتصادية لمسؤولياتها من الناحية المالية ، وهي تقوم

بفتيش حسابات هذه الأجهزة وبمراقبة كفاية الإدارة لأموالها وفق الاختصاصات المحددة لها في القانون .

تم إحداث هذا الجهاز بموجب المرسوم التشريعي رقم /٩٣/ لعام /١٩٦٧/ ليحل محل ديوان المحاسبات السوري وتشمل رقابة هذا الجهاز الوزارات والإدارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والوحدات الإدارية المحلية والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والشركات والمنشآت التابعة لها وبصورة عامة أي جهة تقوم الدولة بإعانتها ويمارس هذا الجهاز رقابة داخلية تتصف بأنها مالية واقتصادية ومحاسبية .

ثانياً : تشكيله :

يتكون الجهاز المركزي للرقابة المالية من المجلس الأعلى للرقابة المالية والإدارات الفنية والمكتب الإداري .

آ- يعتبر المجلس الأعلى للرقابة المالية أعلى سلطة في الجهاز حيث يرأسه وزير المالية وهو الذي يتولى وضع خطة العمل السنوي لهذا الجهاز ويقوم بمتابعتها ويقر مشروع التقرير العام عن الحساب الإجمالي العام للموازنة العامة ويقوم أمين سر المجلس بتنظيم دعوات الاجتماع وجدول الأعمال ومحاضر الجلسات والكتب الخاصة بإبلاغ مقررات المجلس إلى الجهات المختصة .

ب . الإدارة الفنية للجهاز تتكون من ثلاث إدارات فنية : إدارة الرقابة المالية على الجهاز الإداري للدولة ، وإدارة الرقابة المالية على القطاع العام الاقتصادي وإدارة الدراسات ومتابعة المخالفات المالية ، يرأس كل منها وكيلاً من وكلاء الجهاز وتقسّم كلاً من إدارة الرقابة المالية على الجهاز الإداري وإدارة الرقابة المالية على القطاع العام إلى إدارة فرعية لمراقبة الصكوك وإلى إدارة فرعية لمراجعة الحسابات في القطاع العام ورقابة الكفاية في هيئات القطاع الاقتصادي إلى الإدارة الفرعية لتحقيق ولتوحيد الحساب والتسديد النهائي .

أما إدارة الدراسات ومتابعة المخالفات المالية فإنها تقسم إلى إدارتين فرعيتين هما: الإدارة الفرعية للدراسات . الإدارة الفرعية للمخالفات المالية حيث تتولى إدارة الدراسات بصورة خاصة إعداد الدراسات التي يتطلبها سير العمل بالجهاز وتحديد عناصر تكلفة الإنتاج والإنشاء للمشروعات ، واستنباط معدلات التكلفة ، بالنسبة لكل نوع من الأنواع ودراسة

النظم الكفيلة بقياس كفاية استقلال رأس المال واقتراحاتها بما لا يتعارض مع اختصاصات ووظائف هيئة تخطيط الدولة .

ج . المكتب الإداري : يتألف من قسمين هما قسم الشؤون الذاتية والمحاسبة . وقسم الشؤون القلمية والمحفوظات ويصدر قرار من رئيس الجهاز لتحديد الاختصاصات وفي كل من هذين القسمين ينظم المكتب الإداري للجهاز شؤون العاملين فيه ويصدر بتسميته قرار من الوزير بناء على اقتراح من رئيس الجهاز

ثالثا : اختصاصاته :

يمكن تقسيم الاختصاصات المنوطة بالجهاز إلى :

١ . مراقبة الصكوك ومراجعتها .

٢ . مراجعة الحسابات .

٣ . التفتيش والتحقيق .

٤ . رقابة الكفاية .

١ : مراقبة الصكوك ومراجعتها :

يقوم الجهاز برقابة لاحقة على مشروعية بعض أنواع الصكوك فيتولى مراجعة قرارات وحسابات المعاشات وتعويضات التسريح ومبالغ التأمين والضمانات الاجتماعية..... الخ .

وتقوم الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز بتبليغه الصكوك المشار إليها خلال مدة ١٥ يوم من تاريخ صدورها ويتوجب على الجهاز مراجعتها خلال شهر من تاريخ استلامها وإذا ظهر مخالفتها للأنظمة والقوانين اعتبرت مخالفة مالية وطبقت عليها الأحكام الخاصة بذلك كما يقوم الجهاز بمراقبة المراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين في الجهات الخاضعة لإشرافه فيبحث في صحة التعيينات والترفيعات والعلاوات وما في حكمها للثبوت من مطابقتها للموازنة والقوانين والأنظمة . وذلك خلال شهر من صدورها ورقابة الجهاز في هذا المضمار قاطعة لمدة الحصانة الإدارية للقرار أو المرسوم وإذا ظهر نتيجة التدقيق أن الصكوك مطابقة للقانون وأوراقها الثبوتية كاملة فعلى المدير المختص في الجهاز أن يؤشر على النسخة الأصلية للصك بعبارة

(نظر فيه وسجل برقم.....تاريخ.....) ويوقع على ذلك وفي حال المخالفة أو نقص الأوراق يرفضها المدير ويعيد الصك للجهة المختصة مبيناً المخالفة أو النقص فإذا أصرت الجهة المختصة على وجهة نظرها يصدر رئيس الجهاز بعد أخذ رأيه كتاباً بقبول الصك أو رفضه وبإمكان الوزير المختص عندها أن يطلب خلال مدة ١٥ يوم عرض الموضوع على المجلس الأعلى للرقابة المالية ويعمل بالقرار الصادر عن المجلس ويجوز للوزير المختص أن يعترض إلى رئيس مجلس الوزراء على قرار المجلس خلال مدة شهر من تبليغه فإذا اتخذ الرئيس على مسؤوليته خلال شهر على الأكثر قرار بقبول المعاملة أعيدت إلى الجهاز للتأشير عليها بتحفظ .

٢: مراجعة الحسابات :

أي مراجعة النفقات والإيرادات وحسابات خارج الموازنة والقيود المحاسبية والحساب العام الإجمالي لموازنة الدولة العامة ويتولى الجهاز مراجعة حسابات مختلف أجهزة الدولة من حيث النفقات والإيرادات فيراجع مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والنفقات العامة ويتثبت من أن التصرفات المالية والقيود المحاسبية الخاصة بالتحصيل أو الصرف قد تمت بصورة نظامية وفقاً للقوانين والنظم المحاسبية والمالية النافذة ويشمل التدقيق مراجعة القروض والتسهيلات الائتمانية التي تعقدها الدولة وتتضمن حسابات خارج الموازنة حساب السلف والأمانات وحركة النقود وتتم مراجعة مستندات هذه الحسابات بصورة انتقائية وفقاً للنسب التي تحدد بقرار من الوزير بناء على اقتراح رئيس الجهاز وتتضمن رقابة القيد المحاسبية التحقق من صحة ما يرد في السجلات والبيانات المحاسبية ومطابقتها للقوانين والأنظمة ومن أن الميزانية الختامية تمثل المركز المالي الحقيقي للهيئة الخاضعة للرقابة ويتولى جهاز آخر مراجعة الحساب العام لموازنة الدولة والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والوحدات الإدارية المحلية ومديريات الأوقاف كما يتولى مراجعة الحسابات والميزانيات الختامية لمؤسسات ومنشآت القطاع العام الاقتصادي وذلك بغية التعرف على حقيقة مركزها المالي وفقاً للمبادئ المحاسبية ويبيدي الجهاز

الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق القوانين والأنظمة وتعتبر هذه الرقابة رقابة محاسبية تشمل جميع العمليات المحاسبية المتعلقة بصرف النفقات بغية التأكد من أن تنفيذ الموازنة قد تم ضمن إطار الإجازة بالإتفاق والجبابة .

٣ : التفتيش والتحقيق :

ويتناول التصرفات المالية للعاملين في الجهات الخاضعة للرقابة فيتولى الجهاز مراقبة إدارة المستودعات وقيودها وفحص دفاترها وسجلاتها ويتضمن تفتيش المستودعات والتحقق من إداراتها وفقاً للأنظمة والتعليمات النافذة والتثبت من صحة الإدخالات والإخراجات ومطابقة الموجود الفعلي بالموجود الدفترى المؤيد بالوثائق كما يبحث سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف ويكشف حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية ويبحث بواعثها وأنظمة العمل المؤدية لإحداثها ويقترح وسائل علاجها ، وتتولى إدارة الجهاز كشف المخالفات المالية وملاحقة المسؤولين واسترداد الأموال الضائعة وفيما يتعلق بالمسؤولية التأديبية فتجري إدارة الجهاز المختصة التحقيق المبدئي وتحدد العقوبة المقترحة فرضها على الموظف مرتكب المخالفة ويرفع الموضوع إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش مع الاحتفاظ بحق الرئيس في مراقبة القرارات المتخذة بشأن المسؤولية التأديبية عن هذه المخالفات وإذا ظهر وجود جرم جزائي خلال التحقيق فتحال القضية إلى القضاء المختص

٤ : رقابة الكفاية :

وتتضمن التحقق من أن الأداء واستخدام الموارد المالية قد تم بأعلى درجة دون إسراف ويجب ألا تتحقق الكفاية على حساب الجودة فيقوم الجهاز بالرقابة على الأموال العامة وتقويم نتائجها من الناحية المالية ويراجع السجلات المقرر إمساكها في الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وسجلات متابعة تنفيذها وتحقيق الأهداف منها ويفحص حسابات تكاليف الأعمال ويستتبط معدلات التكلفة لكل نوع من الأعمال ومعدلات أداء مختلف الأعمال وما يتكلف كل منها والتأكد من أن تنفيذها تم بالمصروفات التي قدرت لها وتهتم رقابة الكفاية بصورة خاصة بما يلي :

١- مراقبة ما إذا كان تنفيذ المشروعات الاستثمارية قد تم بالتكاليف المقدرة لها والزمن المحدد لها .

- ٢- مراقبة الكفاية الإنتاجية للتأكد من تحقيق الزيادة المستهدفة في هذه الكفاية وعدم تجاوز مستلزمات الإنتاج للمعدلات المقررة ومراجعة حجوم الطاقة المستغلة فعلاً ومقارنتها بالطاقة الممكن استغلالها .
٣. مراقبة تكاليف الإنتاج ومقارنتها بما هو مقدر لها والتحقق عند الاقتضاء من تخفيفها طبقاً للخطة الموضوعية .
- ٤- متابعة النتائج التي ترتبت على تنفيذ المشروعات وتقويم النتائج مع مقارنتها بالاستثمارات والموارد المستخدمة فيها .
٥. متابعة أوجه الإسراف في تنفيذ المشروعات على اختلاف أنواعها وقطاعاتها ومراقبتها .
- ٦- التحقق مما إذا كانت هيئات الرقابة أيأ كان نوعها وأياً كانت الجهات التي تمارسها بما في ذلك الجهاز المركزي للرقابة المالية تقوم برقابتها على الوجه الصحيح .

رابعاً : المخالفات التي تقع ضمن اختصاصات الجهاز :

- من المخالفات المالية التي تقع ضمن اختصاصات الجهاز والتي يسأل عنها العاملون في الأجهزة التي يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة لها الأمور التالية :
- ١- مخالفة القوانين والأنظمة المالية .
 - ٢- مخالفة الموازنة والموازنات العائدة للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز .
 - ٣- كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز وإلحاق الضرر بالأموال العامة .
 - ٤- كل إسراف أو تبذير في إدارة الأموال العامة .

خامساً : ربط الجهاز المركزي للرقابة المالية بمجلس الشعب :

إن وضع جهاز الرقابة المالية في سورية الآن وخاصة بعدما حققته من تطورات كبيرة في مختلف المجالات وعلى جميع الأصعدة يستدعي القيام بتطوير وتحديث عمل هذا الجهاز، فالجهاز المركزي للرقابة المالية الذي يتبع الآن لرئاسة مجلس الوزراء والذي أحدث بالمرسوم التشريعي رقم/٩٣/ لعام ١٩٦٧م معلناً بذلك نهاية ديوان المحاسبات

والذي أنشئ عام ١٩٣٨م والتي أدت إلى إزاحة الرقابة القضائية التي لازلنا نبحث عنها حتى اليوم سيما وأن العالم باختلاف أنظمتة السياسية والاقتصادية يتجه إلى التأكيد على أهمية هذه الرقابة .

وهنا لابد من الاعتراف بما قام به الجهاز المركزي للرقابة المالية من أعمال في مجال التفتيش والتحقيق والرقابة في فترة أكثر من ثلاثين عاماً ولكن بعدما ظهر من وقائع تستدعي النظر في شكل وصلاحيات هذا الجهاز، وذلك تكريساً لما جاء في خطاب القسم للسيد الرئيس بشار الأسد وتوصيات المؤتمر القطري التاسع ، كان هناك أسباب موجبة لإعادة النظر في تجربة هذا الجهاز وإلحاقه بمجلس الشعب وهذه الأسباب قائمة على الحجة والمنطق الذي يلائم ويواكب تطور سورية والتي سنبحث فيها بالتفصيل ثم نتعرض للمرسوم التشريعي رقم/٦٤/ لعام /٢٠٠٣م لعرض أهم الفروقات بينه وبين المرسوم رقم /٩٣/ لعام /١٩٦٧م .

سادساً : الأسباب الموجبة لربط الجهاز المركزي للرقابة المالية بمجلس الشعب :

١ : عودة الحياة الدستورية إلى سورية ووجود مجلس الشعب كسلطة تشريعية ورقابية تقوم بعملها وفق دستور دائم يحافظ على سلامة البلاد ،
وينظم أعمال الهيئات والمؤسسات الشعبية والحكومية وفق برنامج عمل محدد ، لاشك أن المهام التي قام بها الجهاز جلية في مجالات الرقابة والتفتيش والتحقيق ، لكن تلك المهام كان من الممكن أن تعطي نتائج أفضل فيما لو توافرت للجهاز بعض الظروف المهمة مما يستدعي إعادة النظر في تجربة هذا الجهاز من نواحي الشكل والمضمون وخاصةً بعد عودة الحياة الدستورية للبلاد ، وذلك إن ارتباط الجهاز بوزارة المالية كان في فترة لم تعرف فيها السلطة التشريعية بالمفهوم الدستوري الحقيقي ، وكان القطاع العام هو الوحيد

وبعد قيام الحركة التصحيحية التي أحدثت تغييرات عديدة في النواحي الدستورية أصبح من المهم القيام بربط الجهاز المركزي للرقابة المالية بمجلس الشعب لتعزيز فاعليته وصيانة استقلاله ، فتبعية الجهاز لوزارة المالية يفوت على السلطة التشريعية إمكانية وجود هيئة رقابية إلى جانبها تساعد في القيام بالرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية ، وتقدم لها بياناً بالمخالفات المرتكبة في الإدارات العامة وتبين مدى سلامة

أجهزتها الإدارية والمحاسبية وذلك يشكل مشكلة كبيرة لمجلس الشعب في مراقبة أعمال الحكومة وخاصةً عند عرض الحساب الختامي .

٢ : ضعف رقابة الأجهزة المالية بجميع أشكالها .

نتيجة ارتباطه بوزارة المالية حيث أصبح يقوم برقابة داخلية موزعة بين الإدارات المركزية والمحافظات ، فنرى أن الرقابة المالية قد تراجعت للوراء من رقابة خارجية مستقلة في ظل ديوان المحاسبات السابق إلى رقابة داخلية تابعة لوزارة المالية ، وهذا ما يجعل الرقابة على تنفيذ الموازنة في سورية منوطة بالهيئة المسؤولة عن إعداد تلك الموازنة وتنفيذها، وهي وزارة المالية، مما يؤدي إلى جعل وزارة المالية الخصم والحكم ، والخلاصة أن الرقابة الداخلية لا يمكن أن تقوم مكان الرقابة الخارجية ، وإذا كان القصد من ربط الجهاز المركزي بوزارة المالية هو تأمين متطلبات التفتيش المالي على محاسبي الإدارات في قطاعات الدولة المختلفة فإن مثل هذا التفتيش يتحقق من خلال مديري الرقابة الداخلية المحدثة بالقانون /٢٤/ تاريخ ١٩٨١/٧/٨ م .

٣ : إن تبعية هذا الجهاز لوزارة المالية يفوت على السلطة التشريعية إمكانية وجود هيئة تساعد في أعمال الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية وتقدم لها بيان

بالمخالفات التي يرتكبها موظفيها ومدى سلامة أجهزتها الإدارية والمالية والمحاسبية في إنفاقها وجباية الأموال العامة ، الأمر الذي يجعل السلطة التشريعية غير قادرة وحدها ، ودون وجود هيئة عليا مستقلة إلى جانبها على مراقبة أعمال الحكومة ، وخاصة عند ما يقدم إليها الحساب الإجمالي العام ، مما ينجم عنه إيجاد ثغرة واسعة في نظامنا المالي لا يمكن سدها من قبل الجهاز المركزي للرقابة المالية التابع لوزارة المالية ، لأن هذا الجهاز مهما بلغت قوته وسلطته فلن يستطيع إيصال بياناته وتوصياته إلى السلطة التشريعية ، ولو قدمها فإنها تكون غير قادرة على إعطاء صورة صحيحة وواضحة عن الواقع المالي الحقيقي للدولة وينتج عنها عدم تحقيق رقابة فعالة وناجحة على الأموال العامة .

فالرقابة التشريعية وحدها غير قادرة على تحقيق الأهداف المطلوبة وغير مجدية وذلك يعود إلى ضعف خبرة أعضاء السلطة التشريعية في الأمور الفنية والمحاسبية حيث يتعذر عليهم الوقوف على حقيقة الوضع المالي لتصرفات الحكومة في الإنفاق والجباية

وعدم قدرتهم على الحصول على المعلومات اللازمة التي توضح الصورة الحقيقية والتفصيلية للتصرفات المالية التي تقوم بها السلطة التنفيذية لما يتطلبه ذلك من تخصيص وخبرة بالشؤون المالية وتدقيق الحسابات وما يحتاجه هذا العمل من إجراءات تحقيقية وتفتيشية وزيارات ميدانية يتعذر عليهم القيام بها بمفردهم .

٤ : إن إنشاء جهاز قضائي مالي متخصص ومكلف بالرقابة المالية وتابع للسلطة التشريعية ليكون عوناً لها ، قد أثبت فعاليته وخاصة لحماية الأموال العامة وصيانتها من العيب والانحراف في العديد من الدول ، وحقق نجاحاً كبيراً في حماية الأموال العامة إلى الحد الذي أرتببت فيه رقابة هذا الجهاز بالسلطة التشريعية بأوثق الصلات مما شجع الدول الأخرى على تبني نظام حكمة المحاسبة رغم تباين واختلاف أوضاعها الدستورية والمالية والإدارية .

٥ : إن تطوير جهاز الرقابة المالية سيساهم في إصلاح النظم المالية والإدارية والمحاسبية في الدولة من خلال مناقشة التقارير والملاحظات التي يبديها والتوجيهات التي يقدمها ، وبهذا يعتبر الجهاز بحق الحارس الأخير على الأموال العامة وغد بالنسبة للسلطة التشريعية بمثابة يدها الفاعلة ورجل الفكر الموجه لها كما أنه يشكل دعامة أساسية في نظام الدولة المالية ، ومصدراً مهماً من مصادر الإيراد فيها نتيجة للقضاء على كل أشكال الفساد والتسيب والانحراف والمحافظة على الأموال العامة .

٦ : إن إلحاق الجهاز المركز للرقابة المالية بمجلس الشعب في سوريا قد أصبح حاجة ملحة وأساسية لتحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة العامة ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية لمسؤولياتها وزيادة فعالية الدور الذي يقوم به مجلس الشعب للمحافظة على حقوق الشعب المالية وتعزيز سلطته الرقابية وتدعيم مؤسساتنا الرقابية والمالية وتطويرها ، واتباع الوسائل العلمية الكفيلة لكشف مواطن الخلل والانحراف وتحديد دقيق للمسؤولية من أجل تطبيق مبدأ المحاسبة وبهذا إشارة واضحة وصريحة إلى تأكيد السيد بشار الأسد في خطاب القسم حين قال :

((وهنا تأتي أهمية التأكيد على دور مجلسكم في تصويب عمل مؤسسات الدولة المختلفة من خلال الإشارة إلى مواطن الخلل والقصور ومتابعة معالجتها بصورة إيجابية)) .

ونرى أنه لا يمكن لمجلس الشعب القيام بدور فعال في ممارسة الرقابة بمعزل عن وجود هيئة مالية مستقلة تابعة له متخصصة بالأمر المحاسبية والمالية يكفل الدستور استقلالها وحصانتها .

٧: إن تطوير النظام المالي والرقابة في سورية في ظل التعددية الاقتصادية هو من الأهمية بمكان من خلال تحديث القوانين ووضع أسس علمية ثابتة لسياسة الموازنة وتطوير الأجهزة الرقابية المالية ومنها الجهاز المركزي للرقابة المالية في وقت اتسم بالاستقرار السياسي ، الذي كان أساساً لانطلاق عملية تنمية شاملة جعلت من سورية الحديثة دولة تتطلع بثقة كاملة إلى مستقبلها ، وتخطو خطوات سريعة نحو التقدم والبناء وذلك من خلال تحقيق استقلال وحصانة أجهزة الرقابة المالية لضمان الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة العامة ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية الإدارية والاقتصادية لمسؤولياتها .

ثانياً : أهم نقاط التعديلات التي طرأت على الجهاز في المرسوم رقم /٦٤/ لعام ٢٠٠٣ .

كما رأينا سابقاً أنشأ الجهاز المركزي للرقابة المالية في سوريا بالمرسوم التشريعي رقم /٩٣/ لعام ١٩٦٧م ليحل محل ديوان المحاسبات . وهذا الجهاز كما هو معرف أعيد تنظيمه بالمرسوم التشريعي رقم /٦٤/ لعام ٢٠٠٣م ونحن سنحاول إلقاء الضوء على أهم نقاط التعديل التي طرأت على الجهاز في المرسوم رقم /٦٤/ :

١. التعديل الأول : من حيث تبعية الجهاز :

في المرسوم رقم /٩٣/ : كان الجهاز تابع لوزير المالية (والأصح تبعيته لوزارة المالية وليس للوزير) .

أما في المرسوم /٦٤/ لعام ٢٠٠٣م فنصت المادة (٢) منه : إن الجهاز أصبح هيئة مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء نلاحظ هنا إلغاء المشرع لكلمة تبعية وأحل محلها ارتباط لأن التبعية والاستقلال متنافيان تماماً .

٢. التعديل الثاني : من حيث تسمية رئيس الجهاز والوكلاء والمديرين وحلف

اليمين :

في قانون الجهاز لم يرد أي نص حول تعيين رئيس الجهاز وعزله وصلاحياته ولكن مرسوم ملاك الجهاز (رقم ٢٥٧١ لعام ١٩٦٨) نظم هذا الموضوع على الشكل التالي :

تتم التسمية على وظائف رئيس الجهاز ووكلاء الجهاز والمدراء بمرسوم بناء على اقتراح الوزير .

أما المرسوم /٦٤/ نظم هذا الموضوع على الشكل التالي :

رئيس الجهاز : يعين بمرسوم

الوكلاء : يسمى الوكلاء بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من رئيس الجهاز .

المديرون ومعاونيهم : يسمى المديرون ومعاونيهم ورؤساء الدوائر والأقسام في الجهاز بقرار من رئيس الجهاز بناء على اقتراح الوكيل المختص .

. أما من حيث حلف اليمين : كان رئيس الجهاز والوكلاء يؤدون اليمين القانونية أمام وزير المالية وبعد صدور المرسوم (٦٤) نص في مادة (٣١) منه : على أن رئيس الجهاز والوكلاء يؤدون اليمين القانونية أمام رئيس مجلس الوزراء .

٣. التعديل الثالث : من حيث مسؤولية الرئيس والتفويض بالاختصاصات :

في مرسوم ملاك الجهاز كان رئيس الجهاز مسؤول أمام وزير المالية عن حسن سير العمل وللوزير أن يفوض رئيس الجهاز ببعض اختصاصاته .

- في المرسوم (٦٤) : رئيس الجهاز يعد مسؤول أمام رئيس مجلس الوزراء ومن حق الرئيس أن يفوض الوكلاء ببعض اختصاصاته .

٤. في التعديل الرابع : مرتبة الجهاز ورئيس الجهاز .

- في المرسوم (٩٣) كان الجهاز إدارة من إدارات وزارة المالية ومرتبة الرئيس هي بمثابة معاون وزير .

- في المرسوم (٦٤) : الجهاز أصبح هيئة مستقلة وأخذ مرتبة الوزارة وأخذ رئيس الجهاز مرتبة الوزير

٥. في التعديل الخامس : من حيث الاستقلال المالي .

- في المرسوم (٩٣) لعام ١٩٦٧م لم يتمتع الجهاز بأي استقلال مالي لكون الاعتمادات المخصصة له ترد في الموازنة العامة للدولة ضمن القسم الخاص بوزارة المالية .

. في المرسوم (٦٤) للعام ٢٠٠٣م : فأصبح للجهاز فرع مستقل في الموازنة العامة للدولة ويعتبر الرئيس أمر التصفية والصرف لنفقات الجهاز .

٦. التعديل السادس : من حيث النظام الداخلي واللوائح :

. في المرسوم (٩٣) لم يكن الجهاز يتمتع بحرية في وضع لوائحه وأنظمته الداخلية حيث كانت من صلاحيات وزير المالية .

- في المرسوم (٦٤) أصبح الجهاز يتمتع بحرية في هذا الأمر وأصبح ذلك من صلاحيات رئيس الجهاز والنظام الداخلي أصبح يصدر بقرار منه بناء على اقتراح المجلس الأعلى للرقابة المالية .

٧. التعديل السابع : الهيكل التنظيمي (المجلس الأعلى للرقابة المالية تشكيله وإنعقاده) .

. في المرسوم (٩٣) كان المجلس يتألف من : وزير المالية (رئيس) معاون وزير المالية (نائب الرئيس) عضوية كل من رئيس الجهاز ووكلائه وثلاثة من المديرين يتم تسميتهم بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح من رئيس الجهاز .

. في المرسوم (٦٤) : فأصبح المجلس يتألف من رئيس الجهاز المركزي (رئيس (وكلاء الجهاز (أعضاء) ثلاثة من المديرين في الجهاز يسمون بقرار من رئيس الجهاز (أعضاء) ، أمانة السر يقوم بها أحد العاملين الفنيين يسميه رئيس الجهاز . ويعتبر وكيل الجهاز الأقدم نائب للرئيس .

٨. التعديل الثامن : من حيث انعقاد المجلس والنياب :

. في المرسوم (٩٣) : ينعقد المجلس بناء على دعوة الوزير ولا يعد انعقاده صحيحاً إلا بحضور الرئيس ونائبه وخمسة أعضاء على الأقل وللرئيس دعوة من يراه من الفنيين المختصين دون أن يكون لهم الحق بالتصويت .

. في المرسوم (٦٤) ينعقد المجلس بناء على دعوة من رئيس الجهاز ولا يعد انعقاده صحيحاً إلا بحضور الرئيس وأكثريّة الأعضاء وللرئيس دعوة من يراه من الفنيين

المختصين دون أن يكون لهم حق التصويت وتتخذ قرارات المجلس بأكثرية أصوات الحاضرين وعند التساوي يكون صوت الرئيس مرجح .

٩. التعديل التاسع: اختصاصات المجلس الأعلى للرقابة المالية .

. في المرسوم (٩٣) يختص المجلس بما يلي :

- (١) إقرار مشروع خطة العمل السنوية للجهاز ومتابعة تنفيذها .
 - (٢) إقرار مشروع التقرير العام عن الحساب الإجمالي العام للموازنة العامة
 - (٣) إبداء الرأي في مشروع اللائحة التنفيذية أو تعديلاته قبل إصدارها بقرار من وزير المالية .
 - (٤) النظر في جميع القضايا التي يرى الوزير المختص أو رئيس الجهاز أو الجهات المختصة عرضها على المجلس لأخذ رأيه .
- في المرسوم (٦٤) : فاختصاصات المجلس إضافة لما سبق في المرسوم (٩٣) فيختص بما يلي :

- (١) النظر في جميع القضايا الداخلة في اختصاص المجلس وفقاً لأحكام هذا المرسوم .
- (٢) اقتراح مشروع النظام الداخلي واللوائح للجهاز .
- (٣) اقتراح إحداث فروع للجهاز في المحافظات .
- (٤) اقتراح نقل العاملين الفنيين خارج الجهاز .
- (٥) تبرئة أو عدم تبرئة ذمم العاملين لقاء مبالغ مترتبة عليهم نتيجة حوادث وكوارث .
- (٦) محاكمة العاملين الفنيين في الجهاز تأديبياً بصفته مجلس التأديب وفق أحكام قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش .

١٠. التعديل العاشر : الإدارات الفنية

. في المرسوم (٩٣) كانت هذه الإدارات :

- (١) إدارة الرقابة المالية على الجهاز الإداري للدولة .
- (٢) إدارة الرقابة المالية على القطاع العام الاقتصادي للدولة
- (٣) إدارة الدراسات ومتابعة المخالفات المالية للدولة .

ويترأس كل إدارة فنية وكيل مسؤول أمام رئيس الجهاز (وزير المالية) عن جميع أعماله

. في المرسوم (٦٤) فالإدارات هي :

- (١) إدارة الرقابة المالية على جهات القطاع العام الإداري .
- (٢) إدارة الإدارة المالية على جهات القطاع العام الاقتصادي .
- (٣) إدارة الرقابة على صكوك العاملين في الدولة .

١١. التعديل الحادي عشر : حصانة العاملين في الجهاز :

- قبل المرسوم (٦٤) : أخضع موظفي الجهاز إلى قانون العاملين الأساسي أما حصانة المفتشين لم يتعرض لها الجهاز فيما بعد صدور مرسوم ملاك الجهاز (لعام ١٩٦٨) فلم يمنح العاملين أي حصانة ضد النقل أو الندب ولكن منح موظفي الجهاز الفنيين حصانة تأديبية تطبق عليها القواعد المطبقة على القضاة من حيث المحاكمة والإحالة للمحاكمة التأديبية ثم صدر القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥م ولم يستثنى العاملين في الجهاز من خضوع لأحكامه الخاصة بالتأديب.

- في المرسوم (٦٤) لعام ٢٠٠٣م أعطي العاملين الفنيين باستثناء المفتشين معاونين الحصانة التأديبية المطبقة على القضاة حيث تتم الإحالة إلى مجلس التأديب بقرار من رئيس الجهاز أي إلى المجلس الأعلى للرقابة المالية بصفته مجلس التأديب .

١٢. التعديل الثاني عشر : الجهات والأشخاص التي تخضع لرقابة الجهاز :

. في المرسوم (٩٣) هذه الجهات هي :

- الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري والوحدات الإدارية المحلية .

. المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي والشركات والمنشآت التابعة لها .

. أي جهة تقوم الدولة بإعانتها وضمن حد أدنى من الربح لها .

. ممثلو وزارة المالية الذين يتولون إدارة الأموال العامة والحسابات ومراقبة إداراتها .

- كل شخص أو موظف يقوم بإدارة ومراقبة الأعمال المالية والأموال العامة بصورة فعلية .

. كل موظف يعده القانون مسؤول أمام الجهاز .

. في المرسوم (٦٤) الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز هي ما ورد ذكره سابقاً في المرسوم (٩٣) إضافة إلى : . المؤسسات والشركات التي تساهم الدولة في رأس مالها بما لا يقل عن ٢٥% كحد أدنى .

. الجهات التي تنص صكوك إحداثها على خضوعها لرقابة الجهاز .

١٣. التعديل الثالث عشر : اختصاصات الجهاز :

. في المرسوم (٩٣) قد سبق وذكرناها بالتفصيل (رقابة مشروعية . محاسبية . رقابة كفاية . التفتيش والتحقيق) والتعديل الأهم هو في رقابة المشروعية أي الرقابة على القرارات والمراسيم الخاصة بشؤون العاملين فكانت هذه الرقابة تشمل مراجعة قرارات وحسابات المعاشات وتعويضات التسريح ومبالغ التأمين والضمان الاجتماعي (لاحقة) .

- مراجعة القرارات والمراسيم الخاصة بشؤون العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز فيما يتعلق بصحة التعيينات والعلاوات والترفيعات والتثبيت من مطابقتها للقوانين والأنظمة (لاحقة) .

- أما المرسوم (٦٤) فجاء متضمناً التأكيد على الرقابة المسبقة على الصكوك المتعلقة بأوضاع العاملين فأصبح الجهاز يمارس رقابة مسبقة على قرارات وحسابات المعاشات وتعويضات التسريح والإعانات الخ وكذلك رقابة مسبقة على ما ذكرناه سابقاً في المرسوم (٩٣) وكذلك مراقبة الصكوك المتعلقة بالترفيعات الدورية للعاملين خلال سنة من تاريخ صدورها وأيضاً تدقيق المنح والإعانات والهبات المقدمة من الدول والمنظمات الإقليمية .

١٤. التعديل الرابع عشر : من حيث المخالفات التي تقع ضمن الجهاز :

. في المرسوم (٩٣) ذكرت سابقاً خلال بحث الجهاز المركزي للرقابة المالية

- في المرسوم (٦٤) إضافة لما ورد في المرسوم (٩٣) نضيف إن عدم إرسال الصكوك الخاضعة للنشر ضمن المهل المنصوص عليها في هذا المرسوم تعتبر مخالفة مالية تقع ضمن اختصاص الجهاز .

١٥. التعديل الخامس عشر : من حيث تقارير الجهاز (التقارير الدورية التي يعدها أو يرفعها الجهاز) .

. المرسوم (٩٣) نصت المادة (٩) منه على :
يعد الجهاز تقرير سنوي على نتائج أعماله ومسؤولياته يرفع إلى وزير المالية . تقرير الحساب الإجمالي العام للموازنة يقدم إلى وزير المالية .
- المرسوم (٦٤) نصت المادة (٣٠) منه على التقرير السنوي عن نتائج أعمال الجهاز ومسؤولياته يرفع إلى رئيس مجلس الوزراء . تقرير الحساب الإجمالي العام للموازنة يقدم إلى رئيس مجلس الوزراء ولكن كلا المرسومين لم يحدد الطريقة أو كيفية إعداد التقارير الرقابية أو الدورية ومضمونها بشكل دقيق .
- وبعد عرض هذه التعديلات نرى أن رقابة الجهاز ما تزال رقابة داخلية حتى بعد جعله هيئة مستقلة لأن المقياس ليس إخراج الجهاز من تبعيته لوزارة المالية وإنما إخراجه من التبعية للسلطة التنفيذية .
وهو ما زال مرتبط برئيس مجلس الوزراء وأصبحت رقابة الجهاز سابقة في معظمها وخاصة من ناحية المشروعية ورقابته على المراسيم والقرارات.

المطلب الثالث

– الرقابة التشريعية

لاشك أن للأموال العامة قدسيته و حرمتها ، و هي من الدولة بمثابة العصب لها ،ومن ثم كان من الطبيعي أن يتجه الفكر منذ عهد بعيد في كثير من الدول نحو العمل على إحاطة تلك الأموال بسياج من الرقابة ،يكفل صونها و حسن التصرف بها و يحول دون العبث بها .لقد اتسع نطاق عمل الدولة ووظيفتها في العصر الحديث و أخذت الدولة تتدخل في كافة مجالات الحياة و ميادينها المختلفة هادفة من وراء ذلك تحقيق هدف أسمى ألا وهو تأمين الرفاهية والحياة الأفضل للمواطنين، ومما زاد في مهام الدولة قيامها بأعباء التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومن ثم تنفيذ تلك الخطط مما يترتب على ذلك مسؤوليات جسام ونفقات باهظة. وإزاء ذلك كان لا بد لها من أن تتبع الأساليب والمفاهيم العلمية الحديثة في إدارة أعمالها وتنفيذها ومراقبتها مما يكفل لها حسن سير العمل والوصول به إلى غايته المثلى.

هذا وقد مرة الرقابة على الأموال العامة بأطوار شتى ومراحل متعددة ،بيد أنها لم تظفر بما لها من الأهمية البالغة ،ولم تتل العناية الواجبة الا بعد أن سادة الأنظمة الدستورية في كثير من الدول الحديثة.

حيث قضت هذه الأنظمة بتحويل الهيئات النيابية في تلك الدول حق الرقابة على الأموال العامة وجعل لهذه الهيئات حق مناقشة الميزانية العامة في الدولة وإقرارها باباً باباً، كما خولت سلطة اعتماد بابها الختامي، وكانت بريطانية السباقة في هذا المجال فقد استطاع البرلمان الانكليزي في عام ١١٦٢٨١ أن يحصل على ضرورة موافقة ممثلي الشعب على كل ضريبة قبل فرضها وأصدر وثيقة عرفت بوثيقة "إعلان الحقوق" ثم تبعته الولايات المتحدة الأمريكية في عام ١١٧٨٢١ وبعدها فرنسا في عام ١١٧٨٩١ التي أكدت على حق البرلمان في إقرار الضرائب والموافقة عليها وجبايتها وتحديد هذه الموافقة في كل عام ثم حذت بقية الشعوب والحكومات حذوهم، وبهذا ظهرت فكرة الرقابة البرلمانية في العالم على الإيرادات أولاً ثم النفقات ومنع الحكام آنذاك من فرض أي ضريبة أو صرف أي نفقة دون موافقة البرلمان، وقيل

يومها أن البرلمان الانكليزي يستطيع القيام بأي عمل في البلاد عدا أن يقلب المرأة رجلا. وطورت هذه الفكرة جمهوريات الاتحاد السوفيتي سابقا، قيل بأن البرلمان الروسي يستطيع عمل أي شيء حتى أن يقلب المرأة رجلا، بيد أنه اتضح مع التطبيق العملي أن الرقابة البرلمانية على الأموال العامة بالصورة المتقدمة لا تستطيع تحقيق الهدف المنشود منها ،وهذا ما أشار إليه أحد الكتاب الفرنسيين حيث قال:

"إن الرقابة البرلمانية غير كافية لوحدها ولا يمكن أن تمارس دفعة واحدة"، وقد

لفت النظر

مؤلفون عديدون إلى إن الرقابة البرلمانية وهمية وغير كافية.

كما أكد أستاذ المالية العامة في جامعة باريس الخامسة (andre paysano) أن الرقابة البرلمانية تتضمن سلطة القرار في الواردات والنفقات وتتضمن أيضا التحقيق والمراقبة والتقييم النقدي . هذه هي المظاهر التي تحتفظ بها لأن مختلف المظاهر مرتبطة مع بعضها البعض بشكل وثيق.

أما الفقيه الفرنسي (لامبير) فقد دافع عن الترخيص البرلماني بقوله :

"انه إجراء شكلي بسيط يجب أن تخضع له الحكومة كل سنة، ويبين أن هذه الموافقة وقد أعطيت فان البرلمانيين يحاولون مع ذلك الحصول على تعديل في التفاصيل ضمن المشاريع التي تخضع لهم فهم يوافقون بطيبة خاطر على هذا المسلك".

لفت فقيه فرنسي آخر النظر إلى أن الإجراء الجديد الموازي يبدو قسريا بالنسبة للتقليد الفرنسي، عادة لم يعد للبرلمان إمكانية الا قبول أو رفض المشروع بكامله. الموضوع دائما في حالة تهديد أن يرى الحكومة تضعه بالاستعمال باستصدار أمر وهو من الآن فصاعدا(رقابة على مجمل الموازنة التي تمارسها البرلمانات) قائلا: فان الانصياع المفرطة الغالبية فإنه حوار البرلمان مع الحكومة لا يؤتي كل الثمار المنتظرة منه وإمكانية الحوار مع المعارضة محددة بأضيق الحالات لأن هذه الإمكانية تابعة لترخيص الأغلبية.

وخلص القول إن سلطة البرلمان قد تقلصت ودورها انحدر وخاصة فيما يتعلق برقبته على الموازنة و باعتقادي إن الحل الأمثل لمعالجة هذه الثغرات إن يتجه التفكير إلى إنشاء هيئات قضائية مالية مستقلة يعهد إليها بمساعدة البرلمان بفحص الحسابات العامة ومراجعتها مراجعة مستندية دقيقة ثم عرضها على البرلمان .

كما اقترح إن تكون رقابتها قبل الصرف وبعده كما هي الحال في كل من ايطاليا وألمانية الاتحادية وبهذه الطريقة تستطيع السلطة التشريعية أن تقف على مدى تطبيق القانون في جباية إيرادات الدولة وان تتأكد من أن الإنفاق قد تم في حدود الإجازة الممنوحة من البرلمان .

وعلى هذه سناحول من خلال البحث بيان مدى فعالية الرقابة البرلمانية في العديد من الدول ثم نبين أهم الصعوبات التي تعترض السلطة التشريعية ونحاول إيجاد الحلول لتحسين نوعية هذه الرقابة .

- الدور الحلي للرقابة البرلمانية :

تعتبر الصلاحيات المالية من الأمور الهامة التي تعالجها السلطة التشريعية ونظرا لما تلعبه القوانين المالية من دور ذي اثر كبير في مختلف مجالات الحياة في المجتمع.

وتختلف هذه الصلاحيات من دولة إلى أخرى تبعا لاختلاف التوجهات السياسية فيم ا وتباين المبادئ الدستورية الناظمة لفاعليتها المالية ويأتي في طليعة الصلاحيات المالية الممنوحة للسلطة التشريعية إقرار القوانين المالية وفي مقدمتها قانون الموازنة العامة للدولة.

إن الموازنة العامة وسيلة مالية معقدة التركيب ذات جوانب سياسية واجتماعية واقتصادية وقانونية بارزة، من هنا كانت مهمة السلطة التشريعية قبلها، مهمة صعبة ودقيقة لاسيما وان الموازنة العامة تطرق باب المجلس التشريعي في مرحلتين من المراحل التي تمر بها منذ البدء بتحضيرها وحتى ختام حساباتها وهاتان المرحلتان هما :إقرار الموازنة، والرقابة على تنفيذها .

فمن المعلوم إن مشروع الموازنة لا يصبح وثيقة قانونية ، ما لم يقترن بتصديق السلطة التشريعية وإقرارها ، ذلك الإقرار الذي مبدأ هام من مبادئ القانون العام في جميع الديمقراطيات الحديثة .

إن إقرار الموازنة العامة للدولة لا يسفر عن فائدة تذكر ما لم يقترن برقابة فعالة تضمن بشكل دائم بقاء الإجازة التي منحها السلطة التشريعية للحكومة عن طريق تصديق الموازنة ، وفي إطارها السليم ، من هنا كانت مهمة السلطة التشريعية إحكام رقابتها على تنفيذ الموازنة وذلك بغية حفظ الأموال العامة من الضياع والتبديد وتوجيه دفة الموازنة نحو أهدافها المنشودة فكيف تقوم السلطة التشريعية بمهمتي الإقرار والرقابة ؟...والى أي حد أفلحت في القيام بهما ؟؟؟

- إقرار الموازنة:

إقرار الموازنة هو عرض مشروعها على السلطة التشريعية لدراسته ومناقشته والتصديق عليه. فلا يمكن إنفاق أي مبلغ أو جبايته إلا بإجازة السلطة التشريعية المسبقة التي تمنحها السلطة التنفيذية بإقرارها الموازنة وهذه ما يعرف بقاعدة الإذن المسبق .

ولما كان من العسير على السلطة التشريعية ممثلة بالمجلس التشريعي إن تحيط إحاطة كاملة بجميع القوانين ، من خلال دورات انعقادها واجتماعاتها نظرا لكثرة أعضاء المجالس التشريعي وتباين اختصاصاتهم وأرائهم ، فقد عمدت المجالس التشريعية إلى تقسيم العمل بداخلها على لجان مختلفة يضطلع كل منها بدراسة مشاريع محددة محالة إليها وذلك على سبيل إيجاد مجموعات تكون بقلة عددها وبتخصصها أكفأ على القيام بعملها ومن هذه اللجان :لجنة القوانين العامة واللجنة القضائية ولجنة الشؤون الخارجية ولجنة الموازنة

- الربة الرقابة الأولية في القطر العربي السوري :

تعد الموازنة من أهم أدوات التخطيط المالي نظرا لدورها في توفير دخل طاقات إنتاجية جديدة و تقادي التضخم غير المرغوب و إعادة توزيع الدخل القومي و التأثير على هيكل التنمية إضافة إلى تحقيق أهداف سياسية و اقتصادية لذلك كان من الطبيعي أن يتدخل أعضاء البرلمان لحماية أموال الشعب باعتباره الأصدق

تمثيلاً لهم ، و تبدو سلطته من خلال التصويت على مشروع الموازنة و إقراره بعد دراسته في لجنة الموازنات و الحسابات .

أ- دراسة مشروع الموازنة في لجنة الموازنة و الحسابات :

أسلفنا إن لجنة الموازنة و الحسابات هي لجنة متخصصة في المجلس التشريعي ، و تقوم كما يستدل من تسميتها بالنظر في جميع الموازنات و مشروعات قطع حسابات الموازنة ، و تعتبر مهمتها من أهم المهام التي يقوم بها المجلس التشريعي ، و لذلك أخضعت لضوابط دقيقة من حيث تشكيلها أو من حيث الصلاحيات الممنوحة لها و من خلال دورها في مناقشة مشروع الموازنة و دراسته لذلك سنستعرض هذه الضوابط على التوالي :

١- تشكيل لجنة الموازنة و الحسابات : تتألف لجنة الموازنة و الحسابات في سوريا من عشرين عضواً على الأكثر . و يقترح تسميتهم مكتب المجلس ، و يراعى فيهم قدر الإمكان اختصاص العضو و رغبته و حاجة اللجنة ، و ينتخب أعضاء اللجنة من بينهم رئيساً و نائباً للرئيس و مقرراً و يتلى هذا الأخير تنظيم التقارير التي تصدر عنها و يبين وجهة نظرها أمام أعضاء مجلس الشعب حين عرض الموازنة على المجلس لمناقشتها و إقرارها .

و لقد ثار جدل كبير حول تشكيل هذه اللجان و خاصة بالنسبة للدول المتعددة الأحزاب نظراً لأن اللجنة المالية إنما توجه عن طريق الموازنة والقوانين المالية سياسة الدول وهذا يعني أن أهميتها لا تتكرر على الصعيد السياسي . و من الحلول المعتمدة في هذا المجال أن يمثل كل حزب بنسبة عدد ممثليه في المجلس التشريعي ، ففي الولايات المتحدة تمثل الحكومة ثلثي الأعضاء و المعارضة بالثلث . و من الحلول أيضاً أن يتم انتخاب اللجنة بشكل انتخابات عادية في المجلس التشريعي دون أية شروط كما هو متبع في لبنان .

وفي الأردن يصار في كل دورة عادية إلى تأليف أربع لجان هي : اللجنة المالية و اللجنة القانونية و اللجنة الإدارية و لجنة الشؤون الخارجية و تنتهي وظيفة هذه اللجان يوم افتتاح الدورة العادية التالية .

أما في سورية فتعتبر لجنة الموازنة و الحسابات من اللجان الدائمة التي يعمد المجلس إلى تأليفها في دورة تشريين الأول من كل سنة أو عند افتتاح دور تشريعي جديد .

ومن الجدير بالذكر إن انكثرا لا يوجد فيها ما يسمى بلجنة الموازنة و إنما يتحول المجلس برمته إلى لجنة مالية عند دراسة الموازنة و مناقشتها .

٢- صلاحيات لجنة الموازنة و الحسابات : تختص لجنة الموازنة و الحسابات في سورية بالنظر في جميع الموازنات العادية والملحقة و الإنمائية الخاصة ومشروعات قطع حسابات الموازنة . و تختلف الصلاحيات الممنوحة لهذه اللجنة من بلد لآخر ن حيث مدى هذه الصلاحيات ومن حيث الدور الذي يمكن أن تقوم به هذه اللجنة . فمن حيث الصلاحيات تقوم اللجنة المالية بالأردن على سبيل المثال بتدقيق الموازنة العامة القوانين العامة التي لها علاقة بزيادة الواردات أو النفقات وتتقيصها ، والنظر في الاقتراحات المختصة بالموازنة والشؤون المالية . إما في سورية فتقتصر مهمة هذه اللجنة كما أسلفنا على دراسة الموازنة وقطع حساباتها ، والسبب في ذلك يعود إلى أن هناك لجنة أخرى في المجلس تسمى لجنة القوانين المالية يكون من اختصاصها النظر في الشؤون ذات الصفة المالية أو التي تتعلق بملاكات الدولة أو التي يترتب عليها إحداث أعباء مالية جديدة .

وفي اعتقادي أن المشرع السوري كان اقرب للصواب من نظيره الأردني عندما قام بتخصيص لجنة مستقلة للقيام بأعباء الموازنة الجسيمة ، الأمر الذي يمكن اللجنة من حصر نشاطها بصورة كلية في أعمال الموازنة مما ينعكس إيجابا على فعالية عملها ويمكنها من القيام بأعمالها خير قيام .

إما من حيث الدور الذي يمكن أن تقوم به لجنة الموازنة ، فقد انقسم الفقه المالي في هذا الصدد إلى رأيين :

- الأول : يرى أن اللجنة المالية تملك حق تعديل المشاريع و إعادة تنظيمها ، وهذا ما يقضي إلى القول بان المجلس التشريعي إنما يدرس مشروع اللجنة لا مشروع الحكومة .

- بينما الرأي الثاني يرى أن دور اللجنة يقتصر فقط على تهيئة الدراسة اللازمة لوضع المجلس التشريعي أمام الصورة الحقيقية لمشروع الموازنة ،وعليه فان المجلس وفق هذا الرأي يدرس مشروع الحكومة في ضوء دراسات اللجنة واقتراحاتها .

وفي الحقيقة يمكن القول أن مجلس الشعب السوري لا يناقش مشروع الموازنة المقدم من قبل الحكومة و إنما المشروع المقترح من قبل الموازنة و الحسابات و ذلك نظرا للصلاحيحة الواسعة التي تتمتع بها لجنة الموازنة و الحسابات في ظل التشريع السوري .

إن أهمية لجنة الموازنة لا يمكن الاستهانة بها إطلاقا فهي تلعب دورا بالغ الخطورة في رسم الصورة النهائية لمشروع الموازنة ،الأمر الذي يؤدي في بعض الأحيان إلى اصطدامها مع الحكومة كما حدث في فرنسا حين اضطر احد وزراء المالية لتقديم استقالته على اثر خلاف وقع بينه وبين اللجنة .

يبقى أن نشير في هذا الصدد إلى أن مقتضيات عمل اللجنة أن يكون لها الحق بطلب تزويدها بما تراه ضروريا من معلومات وإحصاءات و بيانات .بل ويمكنها أن تستدعي الوزراء وكبار المسؤولين في الدولة للمثول أمامها ومناقشتها في كل ما يتعلق بالموازنة .

٢- دور اللجنة في دراسة مشروع الموازنة والتصويت عليه : بعد أن تقدم

الحكومة ببيانها المالي يمنح رئيس المجلس للأعضاء مجال الكلام غير المقيد على مجمل الموازنة ،وإبداء ملاحظاتهم على المشروع بشكل عام ، و بعد ذلك يطرح الرئيس على التصويت إحالة المشروع إلى لجنة الموازنة و الحسابات لتدقيقه ، وإقراره ، فإذا تمت الموافقة أحيل مشروع قانون الموازنة إلى اللجنة .

وتعمد اللجنة إلى دراسة هذا المشروع و مناقشته فيما بين أعضائها ، وكتابة تقرير مفصل حوله ،مع إبداء التعديلات التي تراها ضرورية فيه ثم تقدم هذا التقرير إلى المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ إحالة المشروع إليها .لها أن تطلب مدة إضافية إذا لم تفرغ من انجاز تقريرها خلال المدة السابقة ،على أن يكون

طلب المدة الإضافية مشفوعا بالأسباب الموجبة فإذا وجد المجلس أن طلب اللجنة جديرا بالقبول، قرر إعطاء مهلة إضافية على أن لا تتجاوز عشرة أيام فإذا لم تقدم تقريرها خلال هذه المدة عمد المجلس إلى مناقشة القسم المتعلق باختصاصاتها ومناقشة مشروع الموازنة كما ورد من السلطة التنفيذية .

يجوز لكل لجنة في المجلس أن تبعث مباشرة بملاحظاتها إلى لجنة الموازنة على القسم المتعلق باختصاصها كما يحق لها أن توفد مندوبا عنها لإيضاح تلك الملاحظات، كما تقبل اللجنة اقتراحات الأعضاء و ملاحظاتهم حتى الانتهاء من وضع تقريرها على الموازنة، على إن اقتراح زيادة النفقات أو تخفيض الإيرادات، لا يقبل على سبيل الطلب المجرد، بل لابد للمقترح من بيان وسائل تحقيق اقتراحه .

وتعقد اللجنة اجتماعاتها بصورة سرية فلا يجوز لمن ليس عضوا في المجلس حضورها على انه يحق لكل نائب أن يحضرها شريطة الا يشترك في المناقشة، و أخيرا تجدر الملاحظة إلى أن لجنة الموازنة في فرنسا تعتبر أسلوبا متطورا في تقسيم العمل داخلها حيث تعين من بين أعضائها مقررا خاصا لموازنة كل وزارة ومقررا عاما يتولى تنظيم تقرير عن موازنة وزارة المالية و تقرير عام عن موازنة الوزارات و خلاصة عن تقارير المقررين الخاصين .

و هذا ما سنلاحظه من خلال دراسة دور اللجان المالية في فرنسا أثناء الحديث عنها في الفقرات اللاحقة، و خلاصة القول إن وجود لجنة متخصصة للحسابات هو من الأهمية بمكان، فهي تتولى دراسة مشروع الميزانية و تجري عليه التعديلات اللازمة التي تراها ضرورية و تقوم بتقديم الاقتراحات و الملاحظات، لكنه باعتقادي أن هذه اللجنة لم تحقق الغاية من وجودها بسبب افتقارها إلى المختصين في العلوم المالية و المحاسبية و القانونية، و مع ذلك يبقى عملها مهم جدا و هناك توجهها ملموسا و خطوات جدية إلى ضرورة توفير الكادر الفني من ذوي الكفاءات و تزويد لجان المجلس بها و ذلك استنادا إلى توجيهات الرئيس المناضل حافظ الأسد بضرورة التركيز على الكفاءات العلمية و العالية لاختيار ممثلي الشعب .

ب- مناقشة مشروع الموازنة في مجلس الشعب :

قدمنا إن الحكومة تقدم تقريرها المالي إلى المجلس التشريعي الذي يعمد بدوره بعد مناقشته بشكل مجمل إلى إحالته إلى لجنة الموازنة و الحسابات التي تعيده إلى المجلس بعد دراسته و إعداد تقرير بشأنه ،فما هو دور المجلس بعد هذه المرحلة ؟ هذا ما سنبينه فيما يلي :

١- دور المجلس في مناقشة مشروع الموازنة :بعد أن يقدم مقرر لجنة

الموازنة و الحسابات تقريره إلى المجلس ،يطبع هذا التقرير و يوزع على الأعضاء ،و لا تجوز المناقشة قبل مرور ثلاثة أيام على التوزيع ،فإذا انقضت هذه الأيام الثلاثة ،يسمح بمناقشة التقرير بوجه عام قبل الانتقال إلى مناقشة أبواب الموازنة و بعد انتهاء المناقشة في تقرير اللجنة يبدي الأعضاء اقتراحاتهم حول المواضيع الواردة في تقرير اللجنة ،ثم تحال هذه الاقتراحات إلى اللجنة لدراستها و تقديم تقرير ملحق بها و ذلك خلال فترة ثمان و أربعين ساعة من انتهاء مناقشة التقرير الأصلي و يوزع هذا التقرير كتقرير ملحق بتقرير لجنة الموازنة الأصلي ،وبعد أن يطلع المجلس على التقرير الملحق و يعلن ختام المناقشة العامة ،يصوت المجلس على المشروع بمناقشة الموازنة فإذا وافق المجلس على ذلك بدأ بدراسة الأرقام .

ويجدر الانتباه إلى انه لا يجوز للمجلس أن يزيد بتقدير مجموع الواردات أو النفقات

و ليس له أن يبحث أي اقتراح لم يقدم مسبقاً إلى اللجنة ، وحتى مشروع المجلس في مناقشة مشروع الموازنة بعد وروده من اللجنة ،يحتم أن نحل مذكراته فيها ولا يجوز البحث في مواضيع أخرى قبل الانتهاء منها ما لم يقر المجلس خلاف ذلك .

و الهدف من مناقشة النفقات قبل الإيرادات هو إتاحة الفرصة لمعرفة حجم متطلبات المجتمع وحاجاته دون التقييد بمقدار معين من الإيرادات .بعد ذلك يقدم الرئيس أقسام الموازنة لمناقشتها قسماً ،و الاقتراح على أبوابها باباً ،حسب ما هو مقرر في المادة ١١٢٩١ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري ،بدلالة المادة ٧٥١ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣١ أوسيسع الكلام على كل قسم لدى طرحه

للمناقشة شريطة ألا يتكلم العضو أكثر من مرتين و لمدة لا تزيد عن خمس دقائق في كل مرة ،و يستثنى من ذلك رئيس ومقرر اللجنة ومن تنتدبه اللجنة في حال غيابهما .وبعد أن يقوم المجلس بإقرار النفقات و الإيرادات و حتى قانون الموازنة الذي يقوم رئيس الجمهورية بإصداره ليصبح نافذا بصورة نهائية .

٢- التصويت على الموازنة: علمنا أن المجلس يبدأ بمناقشة و إقرار النفقات ثم ينتقل إلى مناقشة و إقرار الإيرادات ثم ينتهي بإقرار قانون الموازنة .

- **كيف يتم التصويت على النفقات و الإيرادات ..؟**

- **وهل يجري بأسلوب ووتيرة واحدة ؟ أم أن هناك إجراءات خاصة للتصويت على كل من النفقات و الإيرادات ...؟**

في الواقع يختلف التصويت على النفقات عن التصويت على الإيرادات ،و ذلك لان التصويت على الإيرادات له صفة تقديرية ،بمعنى أن الحكومة باستطاعتها جباية الموارد دون أن تتقيد بالمبلغ الإجمالي المقدر لها ، فمن المعلوم انه إذا زادت التحصيلات لا تتوقف الحكومة عن قبض بشرط تطبيق القوانين المالية تطبيقا صحيحا ،بينما يختلف الأمر بالنسبة للنفقات ،فلا تستطيع الحكومة تجاوز حد الاعتمادات الأعلى في الإنفاق ،هذه المقدمة تفضي إلى أن التصويت على الإيرادات يحقق نفس النتائج المرجوة منه سواء جرى جملة واحدة على مجموع المبلغ المقدر أو جرى على دفعات متعددة بحسب الفصول أو المواد .

إما بالنسبة للتصويت على النفقات فيجب أن يجري بشكل تفصيلي حسب ما يسمى بقاعدة (تخصيص التصويت) وذلك من اجل تقيد الحكومة بحد معين لكل مادة عند الإنفاق ،فلو صوت المجلس على مبلغ إجمالي لمجموع الاعتمادات دفعة واحدة لجاز للحكومة أن توزع هذا المبلغ كما تشاء على مختلف الوزارات و المصالح العامة دون أن تتقيد بإرادة الشعب ،مما يفضي بالنتيجة إلى تعذر مراقبة الحكومة و محاسبتها على أعمالها .

و لكن يجب أن يلاحظ أن زيادة التخصيص إلى حد كبير قد تفضي إلى نتائج سيئة ،منها ازدياد صعوبة تقدير الاعتمادات لكل المصالح بشكل دقيق ومنها تعقيد تنفيذ

الموازنة و إطالة التصويت و بالتالي الشذوذ عن قاعدة تخصيص النفقات و توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية في حقل الإنفاق .

و لكن الواقع يشير إلى أن قاعدة التخصيص مطبقة في أكثر الدول بحسب الفصول و منها ،فرنسة ،و ايطاليا ، و انكلترا و يبدو إن المشرع السوري قد نحى منحى وسطا بالنسبة لهذا الأمر إذ نصت المادة ١٧٥١ من دستور الجمهورية العربية السورية على أن يتم التصويت على الموازنة بابا ، و اعتقد أن هذا الأسلوب للتصويت هو اقرب للكمال ، إذ يمكن عن طريقه تلافى مساوئ التصويت الإجمالي و متاعب التصويت الشامل لكل فصل أو مصلحة عامة في الموازنة و بعد الانتهاء من التصويت على جميع أبواب الموازنة يصوت المجلس على مشروع الموازنة بكاملها .

٣- رفض الموازنة و تأخر إقرارها :

رفض الموازنة : قد يحدث أن يرفض المجلس التشريعي مشروع قانون الموازنة ويمتنع عن إقرارها فما هي النتائج المترتبة على هذا الرفض ؟

تختلف النتائج الناجمة عن رفض السلطة التشريعية لمشروع الموازنة المقدمة من قبل الحكومة ، باختلاف الأنظمة السياسية لدول العالم ، و يعتبر رفض الموازنة تعبيراً عن انعدام الثقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، وهو طالما يؤدي إلى استقالة الوزارة أو حل المجلس التشريعي .ومن الأمثلة على الرفض المؤدي إلى استقالة الحكومة رفض الجمعية الوطنية الفرنسية لإقرار مشروع الموازنة عام ١١٨٧٧١ و الذي أدى بالنتيجة إلى استقالة الحكومة ، كما استعمل مجلس الشيوخ الفرنسي عام ١١٨٩٦١ رفض اعتماد إضافية كوسيلة لاستقالة الحكومة ، فلما تألفت وزارة جديدة وافق على الاعتمادات نفسها التي كان رفضها سابقا ،وهنا يتبدى الدور السياسي الذي يمكن للسلطة التشريعية أن تلعبه من خلال إقرارها أو رفضها للموازنة .

و من الأمثلة على الرفض المؤدي إلى حل المجلس التشريعي ما حدث في بريطانيا عام ١١٨٧٣١ حيث رد مجلس العموم الموازنة آنذاك ليعبر عن عدم رضاه لتعيين الملك رئيسا جديدا للحكومة و لكن الحكومة لم تستقل و إنما حل الملك مجلس العموم و أجرى انتخابات جديدة أتت بأكثرية مؤيدة لرئيس الحكومة الجديد .

و من الجدير بالذكر أن هناك دولا تمنع دساتيرها طرح الثقة بالحكومة عند مناقشة مشروع الموازنة من قبل السلطة التشريعية .

و لم يحدث في القطر العربي السوري أن لجأت السلطة التشريعية إلى رفض مشروع الموازنة ،و يبدو الرئيسي في ذلك هو إحالة مشروع الحكومة إلى لجنة الموازنة لدراسته و إجراء تعديلاته عليه مما لا يعود هناك داع لرفضه برمته .هذا ولم يتضمن الدستور في سورية أي نص يتعلق برفض الموازنة من قبل مجلس الشعب .

-ويقول الدكتور "عصام بشور" إن : (رفض الموازنة لا يعد إلزاما للحكومة بالاستقالة ،إذ انه وفقا للدستور السوري يعد مجلس الوزراء الذي يضع مشروع الموازنة مسئولا أمام رئيس الجمهورية). و بالتالي حسب هذا الرأي فلا مسؤولية للوزراء أمام ملس الشعب و لا تلزم بتقديم استقالتها و إنما يمثل الرفض دعوة ضمنية إلى الحكومة لتقديم استقالتها .

- تأخر إقرار الموازنة :من المفروض أن يتم إقرار الموازنة من قبل المجلس التشريعي قبل بدء السنة المالية الجديدة ،ولاسيما إن الدستور نص انه (يجب عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية).
- ولكن قد يحدث لأسباب عديدة أن تبتدى السنة المالية الجديدة قبل أن تفرغ السلطة التشريعية من مناقشة الموازنة و إقرارها . فما هو الحل عندئذ ؟ وكيف تضمن الدول استمرارية العمل في مرافق الدولة ومصالحها العامة .

- في الحقيقة **تختلف الدول** في إتباع سياسة واحدة لحل هذه المشكلة ،فبعض الحكومات تلجا إلى الطلب من السلطة التشريعية إقرار موازنة مؤقتة لشهر واحد أو أكثر على أساس الأرقام الواردة في مشروع الموازنة المقترح ، وبذلك تستطيع الحكومة تغطية النفقات الضرورية التي لا تحتتمل التأخير وجباية الإيرادات .في حين تلجا بعض الحكومات للعمل على أساس الموازنة السابقة لتخصيص اعتمادات لمدة شهر واحد على أساس جزء من اثني عشر جزء من اعتمادات موازنة السنة السابقة .و

هذا الحل الأخير هو المعتمد في القطر العربي السوري . وقد كرسته المادة ١٧٧١ من الدستور التي تنص على انه : (إذا لم ينته المجلس من إقرار الموازنة حتى بدء السنة المالية الجديدة يعمل بموازنة السنة السابقة حتى اعتماد موازنة السنة المالية الجديدة ، وتحصل الإيرادات وفقا للقوانين النافذة)، هذا وقد نص القانون المالي الأساسي في المادة ١٧١ منه على انه : (لذا لم يتم إقرار الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية قبل بدء السنة المالية التي وضعت لها ، تفتح اعتمادات شهرية مؤقتة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أساس جزء من اثني عشر جزءا من اعتمادات السنة السابقة وتحصل الإيرادات وفقا للقوانين السابقة) .

- الرقابة الأولية في فرنسا :

الموازنة هي تمثيل رقمي بسيط لبرنامج الحكومة و تكتسب قيمتها القانونية من خلال إقرار الموازنة واعتماد النفقات والإيرادات بعد التصويت عليها و دراستها في اللجنة المالية .

أ- المناقشة و التصويت على الموازنة :

المادة ٤٧١ من الدستور الفرنسي والأمر تاريخ ١٩٥٩/١١٢ ، تضع إجراء مناقشة الموازنة والذي يختلف بشكل واضح عن الإجراء العادي . ونحن بصدد الأحكام الأساسية التي تسمح منذ بداية الجمهورية الخامسة بتأمين احترام فعلي لمبدأ سنوية الموازنة الذي قلما كان مكرسا سابقا .

في الواقع ، وتحت حكم الجمهورية الثالثة كان البرلمان يلعب دورا مهما في إعداد الموازنة و إن مشروع الموازنة الذي يقره مجلس النواب يخضعه إلى لجنته المالية التي تدقق بشكل كبير في المشروع الحكومي وتجلب إليه غالبا تعديلات عميقة ، وعلى هذا النص المعدل و المشوه في بعض الأحيان من قبل اللجنة المالية .

تحت حكم الجمهورية الرابعة اتخذ الدستور عام ١١٩٤٦١ في المادة ١١٧١ حالا مختلفة إذ حرم النواب من اقتراح النفقات فقط أثناء مناقشة الموازنة ، وهكذا

يحتفظ النواب بحرية كاملة بالنسبة لاقتراح القوانين وليس الا أثناء المناقشة على الموازنة يجب أن يمتنعوا عن اقتراح نفقات جديدة دون مقابل .
نصل إلى الجمهورية الخامسة : حيث دور البرلمان تقلص في إعداد الموازنة ، و إن مشروع القرار المالي تقره الحكومة ويخضع إلى (الجمعية الوطنية - مجلس الشيوخ) اللجنة المالية .

عند هذا المستوى ،لفت "بيزان" النظر إلى إن السلطة البرلمانية أثناء اتخاذ القرارات المالية ظاهرة أكثر منها حقيقية . إن المناقشات و التصويت على القوانين المالية التي تدخل في مجال الاختصاصات المالية للبرلمان يجب عليها أن تسمح له على الأقل نظريا باستعمال رقابته .

إن التصويت على القوانين المالية هو احد الامتيازات الأساسية للبرلمان ،وفي مناسبة هذا التصويت يستطيع أن ينتقد أو يراقب السياسة الحكومية المعبر عنها بالأرقام في الموازنة . تتضمن لدى الموازنة قسمين :

- القسم الأول : يرخص بجباية الضرائب و يحدد سقف زمر النفقات الكبيرة و يقدر مبلغ مصادر القروض و مبلغ الخزينة و يقر المعطيات العامة للتوازن المالي .

- القسم الثاني : والذي عنوانه ،وسائل الخدمات : ويحدد مبلغ إجمالي للاعتماد الممنوحة إلى مختلف الوزارات ، المادة ١٤١ من الأمر عام ١١٩٥٩١ ويوضح أن القسم الثاني المالي السنوي لا يمكن أن يخضع للنقاش أمام اللجنة قبل التصويت على القسم الأول .

إن الحكم يعود بأصله إلى المادة ١٤٠١ من المرسوم ١١٩١ حزيران ١١٩٥٦١ ، والذي كان ينص على أن القسم الثاني لا يمكن أن يناقش قبل التصويت على كل مادة من مواد القسم الأول .

راجع أيضا القرار الصادر عن المجلس الدستوري تاريخ ١٩٧٩١١٢١٢٤ .

إن المادة ٤٧١ من الدستور والأمر تاريخ ١٩٥٩١١١٢ تضع إجراء مناقشة الموازنة يختلف بشكل واضح عن الإجراء العادي .

ونحن بصدد الأحكام الأساسية التي تسمح منذ بداية حكم الجمهورية الخامسة بتأمين احترام فعلي لمبدأ سنوية الموازنة ، من المهم أن يتدخل التصويت على الموازنة سريعا ، وهذا يعني قبل بداية مرحلة الـ ١١٢١ شهرا الذي يجب أن يطبقها و إلا فان شلل الدولة لا شفاء منه مع كل ما تحتويه هذه المرحلة :

- موظفون غير مأجورين

- عقود مقررّة

- استثمارات متوقّعة لان الحكومة لا تستطيع أن تجبي أية ضريبة و لا إن تقوم بأية نفقة .

١- مهلة المناقشة : يجب أن تودع الموازنة طبقا للدستور المادة ١٤٧١ :

(أولا في الجمعية الوطنية التي لديها مهلة ٤٠ يوما كحد أعلى من اجل فحصها التصويت على القراءة الأولى بعد إيداع مشروع القرار المالي ، و مهلة مجلس الشيوخ ١٥ يوما ، مادة ١٣٩١ الأمر تاريخ ١٩٥٩/١١٢ و عدل في عام ١٩٧١/١١ كي ترفع إلى ٢٠ يوما ، وهو التعديل الوحيد الذي جلب إلى الأمر النظامي منذ عام ١١٩٥٩١ ، السيد "فيليب لويك " ، رأى أن هذه المعاملة غير كافية للشيوخ .

٢- وحسب السيد "بيزان " تحصل اللجنة المالية لمجلس الشيوخ رسميا على النصوص التي فحصتها الجمعية الوطنية ، ولكن الموضوع هنا هو الإجراء الهش والفق بسبب التعديلات الجوهرية التي تحدث أثناء ذلك . وعلى هذا فان مناقشة مجلس الشيوخ تتعقد حول النص الذي تم عليه التصويت في الجمعية الوطنية وإذا لم ينطق البرلمان برأيه خلال ٧٠ يوما بعد إيداع المشروع فان أحكام هذا الأخير يمكن أن تستعمل باستصدار أمر ، وهذا يعني أن النص المعد من قبل الحكومة . وبدون ترخيص البرلمان .

و أخيرا في حال عدم اتفاق الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ ، لرئيس مجلس الوزراء عندئذ أن يدعو إلى اجتماع اللجنة المشتركة الثنائية التمثيل المكافئة باقتراح نص وسط للإحكام التي بقيت قيد المناقشة (مادة ١٤٥١ من الدستور) .

تتألف اللجنة المالية من رئيس ومقرر عام ومقررين خاصين و كل الأشخاص الكفاء والموظفين العامين الجديرين فنيا ، وذلك من اجل ضمانات أفضل لإعداد مشروع قرار الموازنة .

٣-دور اللجان المالية : رأينا أن اللجان المالية تمارس رقابة وقائية على مشروع القرار المالي الذي تقدمه الحكومة ، ولقد تقلص هذا الدور تحت حكم الجمهورية الخامسة ولكن يجب أن نتذكر انه مع ذلك ،تحت حكم الجمهورية الثالثة و الرابعة كانت اللجنة المالية تلعب دورا مهما وكان لها سلطة كبيرة وهذا ليس فقط لان كل نص يخضع إلى الجمعية الوطنية يجب أن تفحصه اللجنة المذكورة ولكن هذه اللجنة لها الحق في تعديل مشروع القرار الذي تقدمه الحكومة إلى درجة إن النص الذي يصل إلى إمام الجمعية الوطنية لم يعد نص الحكومة ولكنه نص اللجنة .

(بيزان) يبين في مؤلفه "الأموال العامة "،انه تحت حكم الجمهورية الثالثة و الرابعة تستطيع اللجنة المالية أن تقلب رأسا على عقب مشروع الموازنة الخاضع لها ،ويفتح النقاش علنيا على الاقتراحات المضادة التي تعدها اللجنة . اعتقدت الجمهورية الخامسة انه يجب عليها أن تقلص في هذا الخصوص وسائل عمل البرلمان وهكذا فان الإمكانيات الموجودة لم تستعمل بشكل واسع . بالنسبة للسيد "فابيلو - أ يقول : "إذا تخصصت مختلف اللجان الدائمة في فحص الاعتمادات الوزارية المقابلة لاختصاصاتهم وتعين كل لجنة مقرر للرأي ، فان الدور الأساسي يقع على عاتق اللجنة المالية التي تتسع امتيازاتها لتشمل مجمل الموازنة . فنتبين مع السيد "فابيلو " أن التقرير العام لكل لجنة من اللجان المالية يشكل ليس فقط تحليلا شامل للموازنة ، ولكن تقدير للسياسة الاقتصادية و المالية و الحكومية التي لم تبال به . أما السيد "جيز " فقد لاحظ أن اللجان المالية أصبحت أعضاء بسطاء لتحضير المناقشات ولم تعد هذه المجموعة من معرفة الوزير في عمله ،الذين ينتظرون بفارغ الصبر استبداله .في المقابل في بعض البلدان للجان المالية سلطات واسعة :

- في بولونيا مثلا يقدمون إلى البرلمان مشروع الموازنة النفع .
- في الولايات المتحدة الأمريكية لهم أيضا سلطات كبيرة .
- وكذلك في ايطاليا حيث يعترف للأقلية في اللجنة حق تسمية مقر مميز يقدم للجنة الوطنية تقريراً مختلفاً عن تقرير الأقلية .
- أخيراً بالرغم من الدور المقلص وغير الكافي الذي تمارسه اللجان المالية حالياً . غير أن عملهم يبقى مهماً جداً في فرنسا حيث يحضرون للنواب الأرضية التي يجب أن يناقشوا عليها جلسة موسعة وتجنبهم ضياع الوقت ، فالتقرير المقدم من قبل هذه اللجان سيستعمل كقاعدة نقاش لمشاريع القوانين المالية .

ب- حدود الاختصاصات البرلمانية في الموازنة :

في فرنسا نصت المادة ١٤١ من دستور عام ١١٩٥٨١ على انه لا تقبل الاقتراحات التي تتضمن تخفيضاً في الإيرادات أو زيادة في النفقات . وكذلك نجد أن النظام الداخلي لمجلس العموم البريطاني يمنع على أعضاءه زيادة النفقات أو تخفيض الإيرادات ، ويتفق ذلك مع ما هو معمول به في القطر العربي السوري .

في بعض البلدان الأوروبية يحتفظ البرلمانيون قانونياً بكل سلطاتهم عند فحصهم الموازنة وهكذا في دساتير (الدانمرك ، النرويج ، بلجيكا ، هولندا) لا تتضمن أية قيود على حق التعديل المعترف به للنواب .

و سنلاحظ أن أحكام هذه المادة لا يمكن أن تنطبق على المشاريع و التعديلات الحكومية ، وبالمقابل فإن الجمعية الوطنية مع أنها دائماً معارضة من قبل الحكومة فإنه يمكن أن تعارض من قبل كل نائب وكذلك من قبل مكتب اللجنة المالية (ببازان) بخصوص قبول المادة ١٤٠١ من الدستور ، راجع أيضاً "شارمونيل" ، تقرير إعلامي عن قبول التعديلات المالية ، ملحق محضر ١٩٥٩١١١١٩ ، رقم ١٢٠٦٤١ فضلاً عن ذلك فالمادة ١١١٩١ من نظام الجمعية الوطنية تنص على انه : "مقبول في الجمعية الوطنية كل تعديل لا يدخل في إطار الأحكام المنصوص عنها بالنسبة للقانون المالي . في هذه الشروط فإن حق التعديل

للبرلمانيين أو بالأحرى ، ما بقي منه يظهر بصعوبة مع المشاركة الحقيقية لإعداد الموازنة ، النواب و الشيوخ ليسوا على خطأ عندما يشيرون إلى ذلك .
و أخيرا في حال التعديلات المقدمة خلال الجلسة في الجمعية الوطنية . إن إمكانية عدم قبولها يذكره رئيس الجلسة الذي يتبع عمليا الواي الذي قدمه له رئيس اللجنة المالية .

في مجلس الشيوخ ، إن مسألة القبول تخضع للرئيس ، إلى المقرر العام أو المقرر الخاص للجنة المالية الذين يستطيعون إذا قدروا أنهم غير قادرين على الإجابة أن يطلبوا اجتماع اللجنة التي تقطع ذلك . وليس عبثا أن نشير إلى أن هذه الفروقات الطفيفة في الإجراء يمكن أن تؤدي إلى توترات عميقة ، حسب أن كل التعديل قدم إلى قصر "بوربون" ، أو إلى "الكسمبورغ" .

إن المادة ١٤٣١ و الأمر تاريخ ١١٢ لعام ١٩٥٢ ، يحدد في الواقع انه من اجل أن يكون تعديلا مقبولا . يجب عليه أن يهدف إلى حذف أو تقليص فعلي في نفقة ، خلق أو زيادة ضريبة أو أن يؤمن رقابة المصاريف العامة .
يتضمن هذا النص منع الاقتراحات المقوضة في مادة الموازنة ، للاختصاص المالي للبرلمان تحت الجمهورية الخامسة .

ولاحظ السيد "بيزان" إن المادة ١٤٢١ من الأمر مقيدة أكثر من المادة ١٤٠١ من الدستور كون أنها تمنع التعديلات المفوضة في مادة الواردات ، و كل التعديلات المفوضة في مادة الواردات ، وكل التعديلات الخالية من تأثيرات مالية ما عد تلك التي تدور حول رقابة المصاريف ، ولكن المادة ١٤٠١ من الدستور هي اعلي من المادة ١٤٢١ ، من الأمر و بالتالي فان المادة ١٤٢١ لا تنطبق على الأحكام التي يمكن أن تظهر قانونيا في مكان آخر غير القانون المالي ، و هكذا بالنسبة للواردات التي لها سمة دائمة تستطيع أن تجد مكانا غير القانون المالي ، و تقدر القبولية بالنسبة للمادة ١٤٠١ من الدستور دون الرجوع إلى المادة ١٤٢١ من الأمر .

وزيادة عن ذلك ، و عمليا ذكر السيد "فيليب" ، في تعليقه على الأمر لعام

١٩٥٩١ أقتالا :

"إن المادة ١٤٢١ لا يستشهد بها في مادة الواردات ، إن تعديلات التشريع الضريبي الذي يستطيع أن يتدخل إما في إطار القانون المالي و إما في إطار القانون الأمر ، لا تعارض الحكومة ممارسة حق التعديل في المجال الضريبي ، إلا في القدر الذي تمارس فيه هذا الحق في شروط مخالفة للمادة ١٤٠١ من الدستور ، و ينتج عن ذلك أن البرلمانين يستطيعون اقتراح تقليصات في الضرائب ، عندما تعرض هذه بارتفاع ضرائب أخرى .

وفي المقابل إن التعويض غير مقبول في مادة النفقة مع ذلك عمليا يستطيع البرلمانين الأقلية أن يقنعوا الحكومة في استعادة حسابها في إطار كتاب تصحيحي ، بعض هذه المقترحات هي زيادة النفقات .

إن العمل البرلماني و تأويل المجلس الدستوري مكنوا من تحديد :

- إن هذا المنع (الخطر) يمتد ليس فقط إلى الواردات و النفقات في الدولة ولكن أيضا إلى مصادر الوحدات الإدارية المحلية ، والمؤسسات العامة الإدارية و هيئات المساعدة و الضمان الاجتماعي .
 - إن مفهوم التشديد أو التقليل يقدر بالقياس مع الوضع القانوني الموجود وليس فقط بالنسبة للنص موضوع النقاش ، يستطيع البرلمانين رفض خلق ضريبة جديدة أو رفض إجراء اقتصادي مطروح .
 - إن تقليص السنوي الإجمالي وحده للمصادر ممنوع و ليس تقليص محدد يعوض بارتفاع مصدر آخر ، بينما المقترحات المولدة لنفقة جديدة أو إضافية غير مقبولة حتى ولو عوضت بتقليل نفقة أخرى .
- و بالشكل النهائي هي فقط مقبولة ، المقترحات الخالية من أي تأثير مالي ، تلك التي نتائجها المالية ايجابية على الأموال العامة . و تلك التي تأثيراتها تُلغى في مادة الواردات (المصادر) .

- إن المادة ١٤٢١ من الأمر ١٩٥٩\١١٢ ، المتعلق بمناقشة القوانين المالية ، تعزز أيضا الآلية المخصصة للجم المقترحات المالية للبرلمانين ، و تدون على

إن أي مادة إضافية .(أي تعديل مشروع القرار المالي) لا يمكن أن يقدم إلا إذا حرص على حذف أو تقليص نفقة بشكل فعلي ، وحرص على خلق أو زيادة مصدر (ضريبة) أو إن رقابة النفقات العامة (هذا الحكم يهدف إلى ما يسمى ب (فرسان الموازنة)) .و بالفعل هي إدخال عن طريق البرلمانين في القانون المالي ، إحكاما ليس لها أي سمة مالية ،و تقليصات ذات دلالة للاعتماد ، و البرلمانين الذين لا يستطيعون زيادة نفقة يقلصون عندئذ أو يحذفون اعتمادا ، وهو يشير إلى الحكومة انه يجده بالفعل غير كاف لكي يحدث الحكومة عن زيادته .

إما في القطر العربي السوري فقد نصت المادة ١٧٩١ من لدستور :بأنه لا يجوز لأعضاء المجلس إثناء دراسة الموازنة بزيادة في مجموع الإيرادات أو النفقات ، وذلك حفاظا على مبدأ توازن الإيرادات مع النفقات ، وكذلك المادة ١٢٣١ | من النظام الداخلي لمجلس الشعب نصت : "لا يقبل الطلب باقتراح زيادة النفقات أو إحداث نفقات جديدة أو تخفيض الإيرادات " .

و باعتقادنا إن المشرع السوري في تقييده لصلاحيات السلطة التشريعية في المجال المالي ،يمثل أسلوبا وسطا بين الدول التي تقيد حق المبادرة بشكل مطلق ، والدول التي توسعها ،وذلك من خلال إحالة مشروع الموازنة إلى لجنة الموازنة و الحسابات التي أعطاها الحق بإجراء التعديلات التي رأها ضرورية و مناسبة على مشروع الموازنة و تقديم تقرير هذه اللجنة إلى مجلس الشعب .

- الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة :

قدمنا إن السلطة التشريعية تضطلع بوظيفتين أساسيتين فيما يتعلق بالموازنة العامة للدولة ،

أولهما :-إقرار الموازنة ، والرقابة على تنفيذها .

و الواقع إن السلطة التشريعية تقوم بنوعين من الرقابة على تنفيذ الموازنة ، فهي تمارس رقابتها إثناء تنفيذ الموازنة ،وهذا ما يعرف بالرقابة التشريعية المرافقة ،وهي كذلك تمارس رقابتها بعد تنفيذ الموازنة ،وهذا ما يعرف بالرقابة التشريعية اللاحقة و نظرا لأهمية هذين النوعين ن الرقابة ،سنفرد لكل منهما بحثا مستقلا .

- الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة في القطر العربي السوري :

١- الرقابة التشريعية المرافقة على تنفيذ الموازنة :

الرقابة التشريعية المرافقة : هي الرقابة التي يقوم بها المجلس التشريعي أثناء السنة التي يتم فيها تنفيذ الموازنة .

و لهذه الرقابة فعالية كبيرة سنوضحها بعد أن نستعرض الوسائل التي تملكها السلطة التشريعية و التي من خلالها تمارس رقابتها لتنفيذ الموازنة .

طرق ممارسة الرقابة المرافقة : تملك السلطة التشريعية طرق كثيرة لممارسة

رقابتها أثناء تنفيذ الموازنة وهذه الطرق هي :

١- توجيه الأسئلة : السؤال هو مجرد استفهام العضو عن أمر يجله .أو

رغبة في التأكد من حصول واقعه بها ، أو استفهام عن نية السلطة التنفيذية في أمر من الأمور .

ولكل عضو أن يوجه الأسئلة إلى السلطة التنفيذية عن طريق رئاسة المجلس ،خطية كانت أو شفوية وينبغي أن يطرح السؤال بإيجاز وان يكون منطقيا ،ومباشرا على الوقائع المطلوب الاستفسار عنها ، وان لا يكون مضرا بالسلامة العامة ،أو مشتتلا على مخالفة الدستور أو متضمنا عبارات نابية أو أسماء أشخاص بقصد المساس بشؤونهم الخاصة ،كما يجب أن لا يكون السؤال متعلقا بأمر ينظر فيه القضاء .

ويوجه السؤال الخطي إلى رئيس المجلس ويقوم هذا الأخير بإحالته إلى الجهة المختصة بعد درج خلاصته في جدول أعمال الجلسة التي تلي تقديمه . أما السؤال الشفهي فيحق لكل عضو أن يوجهه متى أراد وليس لرئيس لن يقبل في الجلسة الواحد أكثر من خمسة أسئلة شفوية وللأعضاء حق الاشتراك في المناقشة وليس للمتكلم أن يتكلم في الموضوع أكثر من مرة واحدة ولمدة عشر دقائق وللوسائل عند عدم الاكتفاء أن يتقدم بسؤال خطي ،وعلى السلطة التنفيذية أن تجيب فوراً أو ترجئ إجابتها إلى الجلسة التالية .

ينتلى جواب السلطة التنفيذية في أول جلسة تلي وروده فإذا اكتفى السائل بالجواب أو كان غائبا ولم يتبن السؤال غيره اعتبر الموضوع منتهيا ،وإذا لم

يكتف السائل بحيل الرئيس الموضوع بعد موافقة المجلس إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقرير عنه للمجلس ولا يجوز للسائل ولا لأي عضو آخر أن يناقش في الموضوع قبل ورود تقرير اللجنة ثم يدرج الرئيس في جدول الأعمال تقرير اللجنة بعد توزيعه على الأعضاء بمدة لا تقل عن أربع وعشرين ساعة وللمجلس أن يناقش الموضوع ويعطيه التوجيه اللازم. وهكذا يعتبر توجيه الأسئلة وسيلة فعالة بيد المجلس تجاه السلطة التنفيذية، يستطيع استخدامها في أي وقت يشاء .

٢- طلب إجراء المناقشات: يستطيع أعضاء المجلس التشريعي طلب

مناقشة جميع الأمور المالية، أو تلك التي تسفر عن نتائج ويتخذ الأعضاء في نهاية المناقشة القرار الملائم .

كون طلب المناقشة مقدما من إحدى لجان المجلس أو من عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه ويجب أن يقدم إلى الرئيس كتابا خطيا لإبلاغه للسلطة التنفيذية، كما يبلغ رؤساء اللجان الدائمة التي يتصل اختصاصها بموضوع المناقشة، ثم يدرج في جدول أعمال أول جلسة لتحديد موعد للمناقشة فيه، ويجوز أن يقرر المجلس مناقشته فوراً إذا وافقت الحكومة على ذلك، كما يجوز للمجلس إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة أن يقرر استبعاده .

ولرؤساء اللجان ومقرريها الذين يتصل اختصاص لجانهم بموضوع المناقشة، الحق بالكلام كلما طلبوا ذلك كما يحق للمجلس أن يقرر في جميع الحالات إحالة موضوع طلب المناقشة إلى إحدى اللجان الدائمة لبحثه وتقديم تقرير عنه.

٣- الاستجواب: الاستجواب هو مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب

تصرفها في أمر ما والغاية منه، بدون أن ينطوي الطلب على ما يعتبر تدخلا في أعمال السلطة التنفيذية، وحق الاستجواب مقرر لكل عضو من أعضاء السلطة التشريعية، وما عليه إذا أراد استجواب عضو أو أكثر من الحكومة إلا أن يوجه استجوابه بصورة خطية

،ويقوم رئيس المجلس بتبليغ الاستجواب إلى السلطة التنفيذية حالا ،و يدرجه في جدول أعمال أول جلسة تلي تبليغها إياه ،و يحدد موعد مناقشته بعد خمسة أيام إلا إذا رأى عضو السلطة التنفيذية الإجابة فورا .و تجدر الإشارة إلى أن المستجوب له الحق في استرداد استجوابه في كل وقت وإذا تبناه غيره وجب تقديمه من جديد ،وإذا لم يحضر المستجوب الجلسة التي تعطى فيها السلطة التنفيذية الجواب على استجوابه اعتبر انه استرده ما لم يتبناه غيره ،و يعطى حق الكلام للمستجوب قبل غيره في الرد على السلطة التنفيذية وله الحق في الكلام لمدة ربع ساعة ، فإذا اكتفى بعد المناقشة كان له الحق باللجوء إلى طلب سحب الثقة .

٤- **لجان التحقيق** : يحق لأعضاء المجلس التشريعي أن يقرروا القيام بالتحقيق حول شكوى قدمت إليهم أو بمناسبة طرح مشروع للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب ، لجنة ينتخبها أعضاء المجلس لهذا الغرض ،و هذه اللجنة ذات صلاحية واسعة في جمع الأدلة .و استقصاء الحقائق و الاطلاع على جميع الوثائق و المستندات و استدعاء من ترغب سماع أقواله ،و عند لانتهااء اللجنة من مهمتها ترفع إلى السلطة التشريعية تقريرا تضمنه نتيجة أعمالها و رأيها و اقتراحاتها .

٥- **مناقشة بيان الوزارة و خطط التنمية** :تتقدم كل وزارة إلى مجلس الشعب ببيان عن سياستها العامة ،وخطط التنمية التي تعمل على تنفيذها ،فيناقش المجلس البيان ،وإذا ما عارض احد مبادئه (مبادئ البيان)، فانه يجب على الوزارة المختصة في هذه الحالة ،إن تعيد النظر في البيان .

كما تتقدم الوزارة ببيان عن تنفيذ خطة التنمية ،وتطوير الإنتاج في شهر تشرين الأول من كل عام ،ويحال البيان إلى اللجنة المختصة لدراسته ،وتقديم تقرير عنه ،ثم يناقش المجلس تقارير اللجان المختصة بالبيان في جلسة

خاصة ، ويكون للتوصيات التي يتخذها المجلس الأولوية في التنفيذ ، و بذلك يتمكن مجلس الشعب من مراقبة تنفيذ الموازنة ، و اتخاذ التوصيات اللازمة ، لتعديل خطط التنمية بشكل يضمن تحقيق الهدف منه .

٦- حجب الثقة : يقدم طلب حجب الثقة عن الوزارة ، أو عن احد أعضائها بصورة خطية .موقعة من خمس أعضاء المجلس على الأقل إلى رئيس المجلس الذي يبلغه إلى رئيس مجلس الوزراء ، و الوزير المعني فور وصوله إليه ، ويدرج في جدول أعمال أول جلسة ، تعقد بعد يومين من تقديمه ، ويحق للوزارة ، أو للوزير المطلوب حجب الثقة عنه ، طلب تأجيل المناقشة مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام .

و في حال حجب الثقة عن الوزارة ، يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء ، استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية ، كما يجب على الوزير ، الذي حجبت الثقة عنه ، تقديم استقالته ، ويكون قرار المجلس بحجب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس ، ثم يبلغ رئيس المجلس قرار حجب الثقة عن الوزارة أو الوزير إلى رئيس الجمهورية فور صدوره . نجد مما تقدم إن "الرقابة المرافقة " ، لتنفيذ الموازنة تتمتع بأهمية كبيرة ، نظرا لأنها تواكب عملية تنفيذ الموازنة في خط متواز ، وبالتالي هذا سوف يسهل على السلطة التشريعية مهمتها في تنبيه الإدارة إلى كل اعوجاج ، تراه في أي وقت ، ليصار إلى تقويمه مباشرة دون انتظار .

ومن خلال استعراضنا لوسائل رقابة السلطة التشريعية الموافقة نجد بان المشرع قد أحاط طلب المناقشة بجملة من الشروط لم يتطلبها في غيره من وسائل الرقابة التشريعية المرافقة ، وذلك مثلا من حيث النصاب الذي اشترطه عند تقديم طلب المناقشة في حين انه لم يشترط ذلك في الاستجواب ، هذه الوسيلة التي تعد اخطر وسائل الرقابة التشريعية المرافقة ، لأنه قد ينجم عنها حجب الثقة عن الحكومة وقد تكون قناعة العضو الشخصية هي السبب الوحيد في طلب حجب الثقة .

ب - الرقابة التشريعية اللاحقة :

١- كيفية ممارسة الرقابة التشريعية اللاحقة: يمارس مجلس الشعب الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة عند عرض الحساب العام الإجمالي أو الحساب الختامي عليه لمناقشته و إقراره .

ويتضمن الختام الحسابي النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة ،ومن خلال اطلاع السلطة التشريعية عليه ، وتدقيقه و مقارنته مع التقديرات الأصلية للنفقات والإيرادات ،كما تضمنتها الموازنة التي أقرتها ،و تستطيع أن تتحقق من مدى تفيد السلطة التنفيذية بالإذن الممنوح لها في الجباية و الإنفاق .

و تعد وزارة المالية مشروع الحساب العام الإجمالي للموازنة العامة عند ختام السنة المالية ،ثم تبلغه إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ستة أشهر من انتهاء السنة المالية التي يعود لها ذلك الحساب .

يقوم الجهاز بمراقبة المشروع ، ثم يودعه مرفقا بتقريره العام إلى مجلس الوزراء عن طريق وزير المالية للموافقة عليه ،وتعرض الحسابات النهائية للسنة المالية على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عامين من انتهاء هذه السنة ،ويتم قطع الحساب بقانون ،ويطبق عليه ما يطبق على الموازنة العامة في الإقرار .

ويشكل قانون قطع حساب الموازنة آخر مراحل الرقابة التشريعية .

٢- مدى فعالية الرقابة التشريعية اللاحقة : و يذهب الرأي السائد إلى انه لا يمكن القول إن الرقابة اللاحقة هي رقابة فعالة ،فغالبا ما تتم بعد فترة طويلة من انتهاء السنة المالية لاسيما وقد جرت العادة في الكثير من الدول وفي سورية .أن تقر السلطة التشريعية الحساب الإجمالي العام للموازنة دون مناقشة .

اعتقد إن النقد الموجه لفعالية الرقابة اللاحقة ،تقد لا يطعن بجوهر هذه الرقابة بقدر ما يطعن بالأسلوب الذي تطبق فيه فالرقابة اللاحقة تمكن من التحقق بدقة من مدى تفيد السلطة التنفيذية بإجازة الجباية و الإنفاق الممنوحة إليها من السلطة التشريعية ، و هذا هو الهدف الرئيسي منها ، ولكن إرجاء هذه الرقابة إلى مدى بعيد ثم إقرار الحساب الإجمالي دون مناقشة افقد هذه الرقابة فعاليتها ،الأمر الذي يفضي إلى القول إن الرقابة اللاحقة يمكنها أن تحقق النتائج المرجوة

منها إذا أحسنت السلطة التشريعية تطبيقها ، إن الانتقاد الذي يمكن أن يوجه إلى الرقابة التشريعية اللاحقة ، هو قيام الجهاز المركزي للرقابة المالية وهو جهاز تابع للسلطة التنفيذية ، بمراقبة مشروع الحساب العام مما يجعل من السلطة التنفيذية خصما و حكما في أن واحد ، ولطالما أكدنا أن تكون هناك لجنة متخصصة في الأمور المالية ، و ذات كفاءة فنية عالية ، و تابعة إداريا للسلطة التشريعية ، لتعمد إلى دراسة مشروع الحساب العام وتقديم تقريرها إلى مجلس الشعب بشأنه فعسى أن يلقي هذا الاقتراح آذان صاغية .

لان البرلمان لم يعد وحده قادرا على إقرار عائدات ونفقات الدولة لأنه لا يمتلك المعلومات الكافية للقيام بهذه المهمة إلا إن إنشاء هيئة قضائية متخصصة ومكلفة بالرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة و فرض العقوبات كما هو معمول به في معظم دول العالم على اختلاف انظمته السياسية و الاقتصادية ، يعزز هيبة البرلمان ويقوي سلطة ممثلي الشعب .

و لذلك من اجل تحقيق رقابة فعالة و ناجحة في القطر السوري اقترح إنشاء هيئة عليا للرقابة و المحاسبة تلحق بمجلس الشعب تعزز صموده و استقلاله وتساعد في أعمالها الرقابية ، و يجب أن يكفل الدستور استقلال أعضائها ، وان يمنحوا الحصانات اللازمة أثناء مباشرتهم لعملهم و كذلك تنظيم العلاقة بينهم ، و بين كل من الحكومة ، و مجلس الشعب ، وان اللجوء إلى قضاء حقيقي للحسابات يساعد حتما على التخلص من التقاعس و الإهمال و حافظ على صيانة الأموال العامة من الهدر و الإسراف و التبذير .

لذا نرى إن معظم دول العالم قد اتجهت إلى إيجاد أجهزة رقابية متخصصة تلحق بالمجالس التشريعية سميت بمحكمة ديوان المحاسبات .

- الرقابة على تنفيذ الموازنة في فرنسا :

أولا - الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الموازنة :

لفت السيد "ديفرجيه" النظر إلى أن النواب يستطيعون عن طريق الأسئلة ، وفي ما مضى عن طريق الاستجواب ، أن يطلبوا معلومات من الوزراء عن سير تنفيذ الموازنة ، وان يعاقبوا أخطائهم بتعريض مسؤولياتهم السياسية للخطر . ولكن هذه

الرقابة غير المباشرة لا تجري بشكل منهجي معمم و تحتفظ دائما بسمة استثنائية نوعا ما .

إن القوانين التصحيحية التي تتدخل أثناء تنفيذ الموازنة من اجل إكمال و تعديل الموازنة قد أصبحت ممارسة شائعة ،وتلت مشاريع القوانين المالية تحت حكم الجمهورية الرابعة التي قلب رأسا على عقب اقتصاد الموازنة ،و اكتسبت هذه اللجان حق المدينة في الجمهورية الخامسة .

هذه النصوص الخاضعة لنفس النظام القانوني المالي السنوي ، وبالتحديد بالنسبة للشئ الذي يخص الإجراء التشريعي ولنفس شروط التصويت (حسب المجلس الدستوري ،إن قواعد الإجراء التي يطرحها الدستور ،تطبق ليس فقط على القانون المالي السنوي ، ولكن أيضا على القوانين المالية التصحيحية .

ومع ذلك تعترف هذه النصوص أن محتوى القانون الآلي التصحيحي كان يستطيع أن يبرر واجبا معينا ، ويمكن أن تجري أوضاع حيث اتخاذ قانون مالي تصحيحي يصبح إلزاميا ،يتغير بتغير حاد لشروط تطبيق القانون السنوي بالإضافة إلى ذلك الوضع ،يمكن أن يتغير حسب إمكانية قانون نهاية الموازنة أولا ،حيث يجب أن يقر قبل ١ ١٣١ كانون الأول .بالطبع يشكل القانون المالي التصحيحي أداة موازية لمطابقة القانون المالي السنوي مع تطور الظرف الاقتصادي الذي فيه ينفذ القانون طيلة العام وفي هذه النقطة يختلف عن القانون المالي السنوي .

لاحظ السيد "مابيلو" إن أهمية هذه القوانين تكمن في الإمكانية التي تقدمها خلال العام لتعديل الأحكام الموازية ،لا يمكن تنفيذ الموازنة إذا في الأساس أي ينفصل عن توقعات القانون المالي السنوي دون أن يتدخل من جديد البرلمان ، لكن طبيعة هذه الرقابة الجديدة تتغير حسب محتوى القوانين التصحيحية وتستطيع تعديل مصاريف الدولة مباشرة .

وزيادة على ذلك تستطيع الحكومة في حال الضرورة أن تزيد بعض الاعتمادات وهي تأخذ قوانين مسبقة ولكن يجب عليها أن تصدق افتتاح الاعتماد هذا من قبل البرلمان .

في الواقع، الإجراء العادي لزيادة الاعتمادات خلال العام هو القانون المالي التصحيحي (القانون الآلي الجمعي)، الذي يتضمن طلبات اعتمادات إضافية، الاعتمادات المسبقة التي تطلب الحكومة تصديقها، وهذه القوانين موضوعها، إما القيام بعملية التصحيح الضرورية، وإما تعديل السياسة الموازنة من أجل الحصول على تأشير دافع أو مقيد في الظرف العادي، القوانين المالية الجمعية تخضع لنفس الإجراءات والمناقشة والتصويت القانوني المالي في القدر الذي تغير فيه القوانين المالية التصحيحية بشكل كبير، التوازن الكبير للموازنة. فعلى الحكومات المتتالية تحديد عددهم واتساعهم، في العام ١٩٧٥ مثلا، الفائض المتوقع للموازنة، بلغ ١٢٧١ مليون حدد كعجز تنفيذ، سببه تصويت القوانين المالية على مبلغ ١٣٧,٨١ مليار.

أخيرا... إن عدد و اتساع هذه القوانين المالية، هي متغيرة تبعا للسنين، أربع قوانين في عام ١٩٨١ و اثنين في عام ١٩٨٢ م.

١- دور اللجان المالية : للجان المالية في الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ سلطة واسعة إنشاء فحص القانون المالي التصحيحي خلال السنة فهي تستطيع استدعاء وزير المالية لتطلب منه إيضاحات، إما عن تطور الوضع الاقتصادي والمالي، و إما عن المشاريع و القرارات الخاضعة لها و هما وجهتا كيف الرئيس الأول لديوان الحسابات (كذلك التقرير السنوي الذي يوجهه ديوان الحسابات إلى رئيس الجمهورية والذي يحتوي ملاحظاته عن إدارة الأموال العامة ويودع مكتبي الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ)، وتتلقى هذه اللجان الوثائق العديدة، وخصوصا التقرير عن تنفيذ الموازنة.

ويجب على الإدارة المالية أن ترفع أيضا كل ثلاثة أشهر تقرير عن أوضاع المصاريف المعنية والذي يعده المراقبون الماليون، وضع الدين العام و كذلك جميع النصوص التي تنص على تحويل الأعمال وتوجه هذه الإدارة أسئلة إلى مختلف الوزراء الذين يجب عليهم عند الرد، أن يقدموا كل الإيضاحات، وكل المعلومات التي ترغبها، وتسمى مقررين للموازنة في كل وزارة، هؤلاء يقومون

بالفحص بالاشتراك مع لجان مالية آخرة مختصة .إن المقررين العامين للجان المالية لها سلطات خاصة في الرقابة المهمة ،إن أعضاء البرلمان المكلفين بتقديم تقرير باسم اللجنة المختصة ،عن موازنة احد الأقسام الوزارية ،يتابعون ويراقبون بشكل مستمر الثبوتيات ،استعمال الاعتمادات المحلية في موازنة هذا القسم .
يترافق حسب الإجراء لمساعي غير مشكلة يقوم كثير من المقررين بعدة زيارات في السنة إلى الوزارة التي يقرروا موازنتها .

لفت النظر السيد "بيزان" إلى أن : "الحقيقة اقل سطوع بسبب تحفظات بعض الوزراء وخصوصا وزير المالية ، وعند المقررين صعوبات كثيرة في انجاز مهمتهم ،وزيادة على ذلك فأنهم مشغولون حتى النهاية بنشاطاتهم البرلمانية الأخرى " .

بسبب هذه الصعوبات تلعب اللجنة المالية دورا صغيرا وغير كاف ،ولكن هذه الوسائل في الرقابة يمكن أن تدعم لإمكانية اللجوء في وقت واحد إلى اللجان الخاصة أو آلة ديوان الحسابات .

٢- اللجوء إلى لجان الرقابة و التحقق :

عند البرلمانيين أيضا ،إمكانية تسمية لجان تحقيق مهمتها جمع عناصر الإعلام عن عمليات محددة أو لجان مراقبة تشكل من اجل فحص القيادات الإدارية المالية أو الفنية للخدمات العامة أو للمنشآت الوطنية .في عام ١٩٣١ اوجد لجان فرعية للرقابة، لجنة مجلس النواب و لجنة الشيوخ ،مكلفة بمتابعة استعمال اعتمادات الدفاع بشكل مستمر ، الجمهورية الرابعة انشأت في عام ١٩٤٧هذه اللجان الفرعية ،انشأت منها زمريتين :اللجان الفرعية المكلفة بمتابعة و تقييم إدارة المنشآت المؤممة و شركات الاقتصاد المشتركة ،ألغيت هذه اللجان الفرعية بالأمر الصادر في ١٩٥٨/١١/١٧ .

كانت فترة هذه اللجان أربعة أشهر في عام ١٩٥٨ ،رفعت إلى ستة أشهر (القانون ١٩٧٧/٧/١٩) ، وتستطيع هذه اللجان أن تشكل إدارة مثالية في الإعلام المعمق لان مهمتهم يمكن أن تقع على استعمال الأموال العامة و على تنفيذ الموازنة .

و لكن خلال سنوات عديدة تم إجراء لجان التحقيق و الرقابة هذا لم يستعمل (السيد "بيزان" لفت النظر إلى انه بسبب الإطار القانوني المفروض عليهم ، و تحفظات الأغلبية البرلمانية ، استعملت قليلا عام ١٩٥٨ إلى عام ١٩٧٧ . و شكلت لجان رقابة عمل بالتالي في عام ١٩٧٣ شكلت الجمعية الوطنية رقابة على الإدارة المالية لمؤسسة "الراديو و التلفزيون" ، و لجنة تحقيق على استعمال الأموال العامة الممنوحة إلى منشآت العمارة القضائية ١٩٧٦ المصدر مجلس الشيوخ ١٩٨٣ م .

و أخيرا إن وسائل استقصاء اللجان عززت من قبل هذه اللجان ، بشكل واضح يمارس المقررون مهمتهم على الثبوتيات في المكان و مؤهلون أن يتصلوا بصيغ الوثائق الضرورية باستثناء تلك التي هي من أسرار الدولة .

في بريطانيا انه أمام لجان التحقيق لمجلس العموم حيث يجيب مدراء الصناعات المؤممة و مدراء الدوائر المستقلة على أسئلة حول نشاطهم و حول استعمال الأموال العامة ، و هكذا شيئا فشيئا تفحص لجان التحقيق بالتفصيل (بدقة) موازنة الأموال ، و تراقب المصاريف . لا شيء من هذا في فرنسا . في الحقيقة لجان التحقق و الرقابة المنصوص عنها شكليا في النصوص ولكن الأغلبية تعارض استعمالهم .

٣- إمكانية اللجوء إلى ديوان الحسابات :

ديوان الحسابات مساعد مفيد للبرلمان يساعده في مهمة الرقابة على تنفيذ القوانين المالية (المادة ٤٧ من الدستور) ليس فقط أثناء إيداع مشروع القرار التنظيمي الذي يترافق بتقرير خاص من ديوان الحسابات يتضمن تحليلا نقديا لإدارة التراخيص الموازنية . ووصفا لعمليات الخزينة و لكنه يقوم أيضا بالتحقيقات المطلوبة منه من قبل اللجان البرلمانية .

و للتعمق في هذا الموضوع ،لابد من عرض بعض النماذج للرقابة المرافقة في بعض الدول :

الجان التحقيق	الاستجابات و المناقشات المؤجلة	الأسئلة	
تستطيع جميع اللجان الدائمة التحقيق حول نشاطات الحكومة كما يمكن إحداث لجان تحقيق مؤقتة	يمكن أن يؤدي السؤال الشفوي بناء على قرار من المجلس إلى مناقشة حول قضية تخص المصلحة العامة	يستطيع كل نائب أن يطرح أسئلة مكتوبة أو شفوية يجب أن تعطى الإجابات خلال نفس الجلسة أو في الجلسة اللاحقة	بلغاريا
تمارس لجان الجمعية الوطنية الرقابة على نشاطات الحكومة و الإدارة.	إذا لم تقتنع الجمعية الوطنية بالجواب على السؤال الشفوي ،فإنها تستطيع استجواب الوزير المعني أو الحكومة أو تطلب	يجب أن تصل الإجابات على الأسئلة المكتوبة و الشفهية خلال ١٣٠١ يوما من استلامها .	هنغاريا

	معلومات إضافية و اتت تفتح مناقشة حول الموضوع .		
بولونيا	يجب أن تكون الاستجابات مع الوزراء الفردية و الجماعية مبررة و يتبع الجواب المعطى كما مناقشة في البرلمان وتنتهي المناقشة دائما بتصويت يؤكد قناعة البرلمان بالجواب و يطلب مناقشة جديدة حول المسألة المثارة	يجب أن تكون جميع الأسئلة كتابية و إذا كان النائب يريد جوابا شفهيا ، يجب أن يطرح السؤال قبل ٢٤ ساعة على الأقل حسب طبيعة السؤال و يمكن أن يكون الجواب مكتوبا و أن يعطى في وقت متأخر	تستطيع جميع اللجان الدائمة طلب معلومات كما يمكن تكليف لجان خاصة بالتحقيق حول قضية معينة تهم المصلحة العامة .
رومانية	يجب أن تكون الاستجابات كتابية و مبررة و إذا وافقت الجمعية يتكرم الوزير	يمكن أن تطرح اسئلة شفوية أو مكتوبة في أي وقت و يجب الاجابة عليها	تستطيع اللجان التحقيق حول نشاطات الحكومة كما يمكن تكليف لجان مؤقتة

<p>بالتحقيق حول قضايا محددة أو حول نشاطات الإدارة .</p>	<p>بالإجابة شفها أو كتابيا خلال (٣) أيام شرط أن تتم الإجابة خلال نفس الجلسة و مناقشة أي استجابات تحقيقي و يجب أن تنتهي بالتصويت</p>	<p>كتابيا أو شفها خلال (٣) أيام</p>	
<p>تستطيع اللجان الدائمة التحقيق حول نشاطات الحكومة .</p>	<p>يمكن اقتراح استجابات من قبل احد النواب أو مجموعة برلمانية أو المجلس بكامله و يجب أن يكون الاقتراح مكتوبا و مبررا و يستثنى من ذلك الاستجابات العامة التي تجري في نفس الجلسة و يستطيع الوزير المعني الإجابة خطيا أو شفها خلال (٣٠) يوما يمكن طلب مناقشة حول جواب الوزير</p>	<p>يجب الإجابة على الأسئلة المكتوبة خلال (٣٠) يوما من استلامها من قبل الحكومة و يمكن الإجابة على الأسئلة الشفهية فورا أو خلال مدة محددة بناء على طلب الوزير المعني و الإجابات خطية أو شفها .</p>	<p>تشيكوسلوفاكية</p>

٢-الرقابة اللاحقة :

يبدو التدخل البرلماني في الرقابة النهائية على تنفيذ الموازنة منطقيا .
تجري هذه الرقابة أثناء فحص مشاريع القوانين التنظيمية للموازنة المنجزة ،إذا وحدت
الرقابة الحكم تحت عدة حكم الملكية و ملكية "تموز " فإنها انحدرت تحت حكم
الجمهورية الثالثة و الرابعة ...ما هي الأسباب ؟...

بسبب تأخر عرض القوانين التنظيمية على البرلمان ،و لكن أيضا تطور الرقابة
الجمعية الوطنية أثناء إعداد الموازنة ،يعتبر البرلمانين إن سلطتهم تمارس قبل
الإعداد النهائي للموازنة ،إن أحكام الأمر تاريخ ١٩٥٩\١١\٢ أشار إلى استعمال
طريقة من اجل الكشف عن أهمية الرقابة ،بتقليص المهمة بين نهاية الممارسة
الموازنية و تاريخ فحصها قبل البرلمان ومع ذلك فان النتائج حتى الآن معيبة لان
الرقابة يجب أن تؤدي إلى تعريض المسؤولية المالية للانتقاد و الخطر و حتى
تعريض سياسة الوزراء .

نتبين أن الرقابة البرلمانية الحقيقية التي تمارس ليست في الواقع على تنفيذ الموازنة
الماضية و لكن أيضا التصويت على الموازونات المستقبلية .
بالنتيجة يخسر القانون التنظيمي في فرنسا كثيرا من قيمته و إن الأحداث قد جرت
في الماضي ،على ذلك ،يجب أن نلاحظ انه في الوقت الحاضر يعتبر القانون
التنظيمي شكلية بسيطة فقط المطلعون على الأمر يعرفون معناها و أن التصويت
عليه يجري في غالب الأحيان بإهمال عام .

هذا النوع من الرقابة يسمح نظريا برقابة نهائية من البرلمان على تنفيذ الموازنة ،كون
غرضها هو تبيان النتائج المالية لكل سنة مدنية و التصديق على الاختلافات بين

النتائج و توقعات القانون المالي السنوي المتمم ،و عند الاقتضاء بواسطة قوانينه التصحيحية (مادة ١٢١ من الأمر تاريخ ١٩٥٩١١١٢) أشار "فيليب إلى أن مشروع القرار التنظيمي سمة خاصة بالقياس مع القانون المجالس السنوي و بالقياس مع القوانين التصحيحية ،فالموضوع هنا ليس موضوع توقعات و ترخيص و لكن قانون تبيان و تصديق .إن هذا القانون يبين مبلغ تحصيل الضرائب النهائي و مبلغ أوامر المصاريف خلال السنة المالية .يصدق افتتاح الاعتمادات الناجمة عن الظروف القاهرة ،و أخيرا رصيذا للسنة المالية (مادة١٣٥ من الأمر تاريخ ١٩٥٩١١١٢) .

إن المادة ١٣٦١ من الأمر تاريخ ١٩٥٩١١١٢ توضح إن مشروع القرار التنظيمي يترافق ب:

- ملحق توضيحي يعرف على وجه التحديد سبب التجاوزات في الاعتمادات و طبيعة الخسارات و الأرباح .
- تقرير عن ديوان الحسابات و تصريح عام بالمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين و محاسبية الوزراء .
- ونلاحظ مع السيد "فيليب "إن العنصر الأساسي للرقابة البرلمانية النهائية على القوانين المالية ،هو تقرير ديوان الحسابات الذي يظهر أهمية التجاوزات و المخالفات العرضية في الاعتمادات و تظهر السمة المقبولة أو غير المقبولة للخسارات المبينة .(فيليب ل. أكد أن التقرير الذي يخص السنة المالية لعام ١٩٨٤ بالتحديد ،يسمح بتقييم أهمية التعديلات في مبلغ الاعتمادات بشكل مواز يودع مشروع القرار التنظيمي و يوزع في ابعء تقرير في نهاية السنة التي تلي نهاية تنفيذ الموازنة .

٣ - الصعوبات التي تعترض الرقابة البرلمانية و الحلول المقترحة لتحسينها :

أولا :الصعوبات التي تعترض نجاح الرقابة التشريعية : لاشك بان الرقابة البرلمانية هي ضرورة لابد منها للتأكد من احترام الإجازة التي أعطها البرلمان للحكومة للجباية و الإنفاق و تشكل أساسا جوهريا لمراقبة تنفيذ الموازنة و النتيجة

الموضوعية و المنطقية لمختلف أنواع الرقابة الأخرى و التي وجدت مبدئيا من اجلها .لكن هذا يبقى من الناحية النظرية لكن من الناحية العملية الأمر مختلف ...

-الرقابة المرافقة هي أكثر جدية في مختلف دول العالم ، ولاسيما النامية منها ،لما تضمنه من الأسئلة و الاستجابات التي يقوم بها النواب و مراقبة المخالفات التي تؤدي غالبا إلى مسؤولية الوزارة في حال عدم اقتناع الأعضاء من إجاباتهم ،أو إلى حجب الثقة عن الحكومة و استقالتها كما حدث في العديد من البلدان .فرنسا عام ١١٨٧٧١ ،تركيا ١١٩٧٠١ ،كندا عام ١١٩٧٤١ .

أما الرقابة لاحقة فهي بجون شك تعتبر الرقابة الأساسية للبرلمان على تنفيذ الموازنة و تنحصر في قانون قطع الحسابات ،التي ظهرت عدم فعاليتها في أكثر بلدان العالم ،لأنها تتم بدون مناقشة تذكر .لكن ذلك يعود برأبي لعدة أسباب من أهمها :

١-التأخير الذي يحصل في تقديم قطع الحساب الختامي إذ انه من غير المجدي بالنسبة للبرلمان أن تقوم مناقشته بشأن موازنات نفذت منذ وقت طويل و بعد تبدل الحكومة و الوزراء أحيانا .

٢-عدم توفر الاختصاصات المطلوبة في أعضاء السلطة التشريعية و خاصة المهتمين بالعلوم المالية و القانونية لدراسة مشروع قانون الموازنة و مناقشته .

٣-عدم استقلالية أعضاء البرلمان في معظم الدول ، و هذا يؤدي إلى الحد من حريتهم في المناقشة و من فعاليتهم كممثلين للشعب .

ثانيا - الحلول من اجل الرقابة البرلمانية : كما يقال غالبا أن النقاش الموضوعي و العقلاني يقود دائما نحو طرق بناءة ،أيضا إذا بقيت الرقابة البرلمانية غير كاملة و محددة يبقى مع ذلك ضروريا تحسينها :

- رقابة ضرورية مع ذلك : من المؤكد انه عندما يتلقى البرلمان المشاريع الحكومية يأخذ على نفسه احترام المعطيات التي من الصعب عليه نقضها :المعلوم إن الحكومة تدير أمور الأمة ،إذا فهي

بحاجة إلى دعم البرلمانيين و السياسة الحكومية التي حددها لا يمكن أن تتبع أو ترفض ،ولكن يستطيع البرلمان أن يستبدل بنفسه هذه السياسة بسياسة أخرى .

مع ذلك بعض القيود على الجمعيات تسمح للحكومة أن ترفض احترام نظام يتقل عليها أيضا ،وكما أشار إلى ذلك احد المؤلفين :يمكن أن تتحرر الموازنة ظاهريا من الضغوط السياسية ولكنها مرتبطة أكثر من أي وقت مضى بالضغوط السياسية و الاجتماعية .في الواقع يحتفظ البرلمان أيضا برقابة في مادة الموازنة و هذا الدور تغير بالتأكيد و حتى انه تطور كما كان الحال أيضا بالنسبة للجمعيات ،هذه الجمعيات تحتفظ بسلطتها في إبداء الرأي على التوجيهات الكبيرة التي تتبعها الحكومة و يمكن أن نقول إذا أن الرقابة البرلمانية انتقلت من مستوى التفاصيل إلى مستوى الاختيارات الشاملة (الإجمالية) .

يمكن أن نقول أيضا أن عقلنة الإجراء المستعمل من اجل مناقشة الموازنة يفرض على البرلمانيين حدودا ضيقة لإمكانية عملهم ،في الواقع هذه القيود على حق التعديل على المادة ١٤٠١ من الدستور ،إن التأخيرات التي تخضع لها الحكومة و التي تقيد النقاش و تقيد ضرورة التصويت على المصاريف ككتل مالية كبيرة و تقيد أهمية الخدمات المصوت عليها تشكل ضغوطا كبيرة .

تشكل الخدمات المصوت عليها (٩٠%) من الاعتمادات و تشكل النتائج المالية المصوت عليها سابقا من قبل البرلمان ،و تملك الحكومة أيضا إجراء التصويت المجدد .

المطلب الرابع

الرقابة بواسطة هيئة مستقلة

§ - ١ - محكمة المحاسبات الفرنسية:

تمهيد:

لقد كان لظهور القانون التنظيمي عام ٢٠٠١ دوراً كبيراً في إحداث إصلاحات نوعية مهمة في الإدارة المالية في فرنسا، وبمقتضى هذا القانون لا يكفي تغيير أنظمة المحاسبة أو الإجراءات فقط، ولكن تغيير التصرفات المالية أيضاً وخلق كفاءات وتطوير بنية مختلف القطاعات.

إذ أنه من المستحيل أن تبقى فرنسا على موديل يعود إبتكاره إلى القرن التاسع عشر، بينما ومنذ خمسين عاماً، وفي القطاع الخاص كما في الإدارات العامة للدولة الأجنبية المنافسة والكبيرة، فتقنيات الإدارة المحلية تغيرت تقريباً كلياً.

ومن المحتمل أنه في مجال طرق مراقبة المحاسبة والإدارة اكتسبت طرائق العلم أهمية كبيرة، وما حصل في القطاع الخاص مع تطور إجراءات مراقبة المحاسبة الداخلية تشهد على ذلك. بأن تقنيات المحاسبة تستدعي من الآن فصاعداً توفر معلومات اقتصادية، وتحليلات اجتماعية التي تتجاوز لحد بعيد الكفاءات (المؤهلات) القانونية _ الإدارية والتقليدية، وبذلك كان من الضروري إدخال عدة إصلاحات على المحكمة لكي ينسجم مع الاحتياجات المتزايدة للمجتمع فيما يتعلق بمحكمة المحاسبات.

فصدور القانون التنظيمي في ١ آب ٢٠٠١م يلبي هذه القرارات الملحة وجاء القانون التنظيمي المتعلق بالقوانين المالية التي وضعت موضع التطبيق اعتباراً من أول كانون الثاني ٢٠٠٥م (L.O.L.F) ليشكل نقلة نوعية وتطوراً ملموساً وحقيقياً للائحة التنظيمية الصادرة في عام ١٩٥٩م.

ولكي نفحص عبر المستندات (الأوراق) التي تبرز سير عمل نفقات خدمة وزارية، يلزم وبشكل دائم الوصول إلى الكشوفات المرسلة من كل مركز تحصيلي للضرائب العامة، والتي يعزى إليها عمليات الخدمة المختصة. ومن الناحية العلمية، إن تعقيداً كهذا يشكل رادعاً في المراقبة على وثائق جدية، نظراً للمهل التي يجب إحترامها ونظراً بالوسائل المحدودة للأشخاص العاملة.

١- الصعوبات التي واجهت محاكم المحاسبات أثناء قيامها بالرقابة:

١- غياب التصريح العام للمطابقة:

التصريح العام للمطابقة. جوهر النظام الأساسي. غياب تدريجي في اللامبالاة، وبدون إصدار أي تصريح بوفاته،

حتى التصويت على القانون التنظيمي لعام ٢٠٠١م. بينما مرسوم عام ١٨٢٦م يعترف أنه يقر بالتطابق (بين الحسابات الفردية للمحاسبين والمحاسبة للوزارات)، فإن المرسوم الصادر بتاريخ ٢٩ كانون الأول عام ١٩٦٣م أو الذي أتى بتنظيم القواعد العامة للمحاسبة، قد ألغى هذا الارتباط الأساسي وحدد بشكل بسيط بالمقارنة بين حسابات المحاسبين التي تتعلق بالإدارة العامة للمحاسبة العامة، وبين خلاصاتها المعدة من قبل محاسب الخزينة، والذي يرتبط أيضاً بنفس الإدارة العامة.

وهكذا فقد انتقلنا من تدقيق حقيقي للمطابقة إلى ضمان بسيط تماسك شكلي للحسابات منبثقاً عن الشبكة الإدارية نفسها. خلال أربعين عاماً، استغنت فرنسا عن ضمان شامل لإدارة جديدة للحسابات العامة، إلى الوقت الذي عهدت منه المادة رقم ٥٨/ من القانون التنظيمي في ١ آب ٢٠٠١م للمحكمة ضمان للتصديق على قانونية وشرعية صحة حسابات

الدولة، يصاحبه تقرير التدقيقات المنجزة، وذلك ابتداءً من عام ٢٠٠٦م.

٢- صعوبات الرقابة القضائية:

على مر السنوات، فإن نسبة الوثائق التي تم فحصها في إطار الرقابة القضائية لم تتوقف عن التناقص بالنسبة إلى جملة الأضابير التي ترسلها إدارة المحاسبة العامة كل سنة إلى المحكمة.

كل شيء يدعو إلى افتراض أن هذه النسبة المئوية ليست حالياً سوى بمقدار ٥,٠%. إن مهمة المحاسب مقدرة بشكل سيئ أكثر من مهمة المحافظة على نظامية النفقة أو قانونيتها.

إن ضرورة قيام المحكمة بمهامها المنصوص عليها في المادة /١١١/ من القانون التنظيمي المتعلق بالقوانين المالية (L.O.L.F) يتطلب تخصص وسائل كافية للقيام بالرقابة القضائية وإن تركيبة ملاك المحكمة يتطابق بشكل سيئ مع متطلبات الرقابة القضائية الجوية. إن هرمية أعمال القضاة هي بهذا الوضع لدرجة أن عدد المستشارين المدراء، والذين تثمهم يعين في حدود الخمسين عاماً في الدور الخارجي، هو عدد كبير بالنسبة إلى عدد كبير من الكتاب ومراقبي الحسابات، إن اللجوء إلى مقررين خارجيين والذين تم تسميتهم وتكليفهم بكامل لمدة أربع سنوات (إداريين، مدنيين، مهندسين) للهيئات الكبيرة بالدولة أو مكلفين بوقت جزئي (الأغلب مهندسين عامين أو مستشارين مدراء متقاعدین) يضاعف قدرات عمل المحكمة، ولكن فقط في مجال مراقبة الاستخدام الأمثل للأموال العامة في قلب غرف المحكمة، يصبح أحياناً من الصعب إيجاد مختصين متميزين للرقابة القضائية ومن ثم يتقل هؤلاء المهتمين بالأمور المالية علومه إلى مراقبي حسابات جدد ومعدین كلهم تقريباً لترك المحكمة بعد أربع أو خمس سنوات.

٣- عدم تطبيق مبدأ الاستخدام الأمثل للأموال سابقاً، وذلك بسبب:

أ- التحضير المتأخر لمنهجية مراقبي الحسابات:

منذ عام ١٩٣٥م تقريباً، إن مراقبة الاستخدام الأمثل للأموال والتي سميت بـ (رقابة المحاسبة الإدارية) تطورت بالتدرج إلى أن استهلكت ثلاث أرباع قوة عمل المحكمة تقريباً ولم يكن من الممكن بشكل آخر أن تتأكد الحاجة السياسية لمراقب حساب

النفقات العامة، وذلك بأن دستور الجمهورية الخامسة أرغم بشكل واضح المحكمة على الاستجابة لمتطلبات التحقيق التي صاغتها اللجان المالية البرلمانية العامة، ظهر في البداية تنوع في منتج فرعي للمراقبة القضائية للمحاسبين، فإِ رقابة الاستخدام الأمثل للأموال مع ذلك بشكل كامل.

ويوجد منذ فترة قصيرة تعريفاً تصويرياً للمراقبة أوردته المادة رقم ٢١١-٨ من القانون المالي والمطبق على الغرف الإقليمية للحسابات. وكان يمكن للمحكمة من تلقاء نفسها، أن تستخلص النتائج وهذا لم تفعله حتى الآن. إن القلق حول حوار ناجم مع الإدارات وضرورة إخطار السلطة السياسية في الوقت المناسب والمفيد بالخطأ الواجب تصحيحه، كان يمكن أن تؤدي إلى إيجاد طرق خاصة بمراقبة الاستخدام الجيد للأموال، أقل بطناً من تلك المطبقة على المراقبة القضائية، وبما أن الأمر يتعلق بطريقة القيام بالتقصي (التحقيق)، فإن تعليق (تبعية) مراقب الاستخدام الجيد للأموال بالمراقبة القضائية أدت ولمدة طويلة، في قلب المحكمة، إلى إنجاز فحص حسابات المحاسب ومن ثم فحص إدارة المنسق. هذه المقاربة أخرجت بروز منهجية مراقبة الحسابات ولمدة طويلة كان قد أبطأ (ألغى) عام ١٩٩٥م، وفي قلب إحدى غرف المحكمة. نشرت مذكرة تقترح على المقررين معالجة سياسية ما (مثال: نضال ضد بطالة الشباب) وتقصيها في تفكيك التحليل إلى جمل متتالية: ماهي الأهداف؟ ماهي الإجراءات؟ ماهي الوسائل؟ ماهي النتائج؟

ولم يظهر إلا في عام ١٩٩٩م، من بين طرق الإعداد المهني المعروف على الملاك العامل، حلقة علمية حول منهجية الاقتراع. وأخيراً كل شيء تم كما لو أن مراقبة الاستخدامات الجيد للأموال قد اعتبرت كمجال للهواة، يتعاض مع الجانب القانوني المعتبر كنشاط نبيل وقانوني بشكل تام، وموضوع تحت المراقبة.

ب- صعوبات الحصول على المستندات المبررة للنفقات:

إن مراقبة الاستخدام الجيد للأموال يجب أن يعتمد على معطيات حسابية متينة، مهما كانت صعبة الاستخدام لتأييد إدارة المنظمين.

ولا يجب أن يحبط عزيمة مراقب الحسابات البحث عن المعطيات واستخدامها، أو لعدم معرفته باستكمالها (تعميقها) أو لأنه لا يستطيع الوصول إليها. أن تصنيف حسابات منظم الحسابات يعكس ترتيب مراكز المحاسبين، حيث أن المراقبات القائمة على المواضيع (الأفكار)، المراقبة التي تسمح بانتهاج سياسية عامة محددة، تفرض تجميعات ممتدة وغير كاملة وأحياناً خطيرة. على سبيل المثال التقصي (الفحص) المنسجم والمتزامن لحسابات ثلاث مشافي عسكرية كبيرة للمنطقة الباريسية هو عبارة عن عمل يتسم بالقوة، لأن النفقات عائدة لثلاث مراكز عامة ومختلفة لتحصيل الضرائب.

وعندما، على سبيل الاستثناء، يكون المحاسب وحيداً (حالة المفوضية العامة للتسليح) فإن عناوين (زوايا) الترخيص الميزانية بشكل عام، والتي وضعتها تصنيف الاختبارات التي إلى المحكمة، وهي التي ترتب بطريقة تصبح معها انتقاء الوثائق المفيدة غير ممكن على الرغم من وضع رمز مغناطيسي للإضبارات المعدة منذ أكثر من خمسة عشر عاماً. وحسب السنوات، على سبيل المثال، فإن فصل أو اثنين من تبويب الميزانية على الأكثر، يجمعان كل نفقات صناعة السلاح، أي ما يعادل ١٠/١ مليار يورو. وهكذا فإن الحصول على الأوراق المبررة (المعللة) للنفقات بقصد التحقيق من الأسواق والوثائق الملحقة التي تخص برنامج Rafale لسنة محددة، وهو علمياً غير ممكن.

ج- المعطيات الجديدة (الاتحاد الأوروبي):

منذ بداية السبعينات، إن الإدارة الوطنية والتي هي من جهة راجحة للنفقات البلدية وخاصة الزراعية، غلب على النظام الفرنسي لمراقبة النفقات العامة للمقتضيات الجديدة. إن واجب (الالتزام) للمحكمة الفرنسية بالتعاون مع محكمة الحسابات الأوروبية والتي أنشأت عام ١٩٩٧م ذهب في نفس الاتجاه.

في الأصل، إن الاتصال بين النظام الفرنسي ومحيطه الأوروبي كان ضئيلاً. لحساب اللجنة، كان المواطنين يقومون بإنجاز التحقيقات في الدول الأعضاء. وكان الإدارات الوطنية تطبق التنظيم البلدي لحساب اللجنة وكان يتم تعويضها بالمبالغ التي تدفعها

بروكسيل مبررة عملهم بـ (عمليات التصفية) إلا أن تحمل نفقات البلدية من قبل مركز الضرائب الفرنسي وال يتم تنفيذها على الأرض الفرنسية.

لم يتم ضمانها إلا لقاء مخاطر كبيرة. أن رفض بروكسيل، لعدة سنوات بعد الدفع للمستغلين (المستخدمين) الزراعيين بمبالغ حساب البلديات عن طريق الإدارات الفرنسية، كان يشكل ثقلاً استدلالياً يأتي بعد التجربة على موازنة الأعباء الضخمة، منذ عام ١٩٩٦م لجنة توثيق حسابات الهيئات (المؤسسات) التي صرفت الاعتمادات تكفل للسلطة المستقلة بالقانون الفرنسي قيامها بتطبيق معايير مراقبة محددة على المستوى العالمي لإنجاز التوثيق السنوي لحسابات المؤسسات الدافعة (ONIC... الخ) التي توزع الإعانات المالية لمقترحها التي تقدمها كانت تقدمها حتى الآن مقبول من الإدارة الأوروبية. التأمين السريع للمدفوعات أصبح مكفولاً، آلية التوثيق عن طريق السير المسبوق بوضع علامات استدلال لنقاط ضعف النظام الإداري للإدارة والمراقبة الموضوع من قبل اللجنة الجديدة للتوثيق، تبين على أنها كافية. ولذلك يتوجب أن يحدث في كل مؤسسة هيئة تضم مجموعة من مراقبي الحسابات تكلف بالرقابة الداخلية لموافقته وفقاً لمعايير عالمية. ويستجيب لمعايير العالمية الرقابة، إضافة إلى المراقبة التقليدية الفرنسية. المؤسسات المراقبة، والتي ظلت وطنية، بقيت خاضعة للمراقبات الوطنية وخاصة لمراقبة محكمة الحسابات. مما خلق بعض التعقيدات لكن هذا لا يعني مع ذلك إلا الدور الهام والحيوي لهذه الرقابة التي تنتشر وتتطور ضمن اتجاه معارض لاتجاه التقليد الفرنسي الذي يظهر في النهاية على أنه صعب الانسجام والاندماج مع ممارسات اللجنة ولمحكمة الحسابات الأوروبية والدول الأعضاء الأخرى. إن رقابة الأموال لمختلف القطاعات، على العكس من مراقبة النفقات المتعلقة بالأسواق الزراعية، لا تستجيب دائماً وبشكل مناسب لحاجة التوثيق المقدم على إثر كل برنامج مشترك عالمي.

أن تستلم الأموال البلدية وتتخلص من احترام الالتزامات التي لا يعترفون أنهم وقعوا عليها. إضافة لذلك، إن القواعد البلدية لإدارة الأموال الهيكلية تشكل عقبة أمام التوثيق وهذا يناسب الكثير من الدول المستفيدة، وهو وضع لا يمكن أن يدومك نظراً للتوسع الجديد.

د- اللامركزية:

يوجد من الآن فصاعداً في فرنسا إدارات محلية تعتمد على مصادر شبه مستقلة والتي عملها مرخص من قبل موازنات صوت عليها بشكل حر والتي تنفذها يترجم في حسابات تخضع للمراقبة السياسية والسلطة المتشاوره المختصة. هذه الإشكالية الجديدة لمراقبة الإدارة المحلية مشترك مع بلدان عدة بالاتحاد الأوربي، والنظام الفرنسي الذي حركته قوانين اللامركزية للأعوام ١٩٨٢م، و ٢٠٠٤م لم يكمل بالتأكيد تطوره.

إن قواعد فصل الوظائف التنفيذية عن الإدارة كإلزامه طبيعية (نتيجة له)، ولا يبدو أنها ستوضع موضع السؤال لمبدئها.

وليس الأمر على هذا النحو بالضرورة من ناحية حصرية (تفرد) شبكة الحسابات العامة للدولة حول إدارة الحسابات المحلية، والتي كانت مسألة وصاية مالية ألفتة حالياً، ومن ناحية وحدة الصندوق الذي يعيد للدولة فوائد (منافع) لكل فائض محلي للضرائب ويتقل بالديون مسبقاً كل إدارة الذم المالية لعمل الأفضية.

إن عودة الخيار الحر للأفضية والمحافظات لحسابها العام وأسلوب إدارة تحصيل الضرائب سيكون لا للمبدأ الدستوري للإدارة الحرة التي تديرها، ولا شيء يمنع من الاستعداد لذلك.

إن تدخل مراقبة خارجية مستقلة يجب أن ترافق، كما هي القاعدة من كل مكان التطور نحو لامركزية أكثر تطوراً.

إن معرفة خبرة الغرف المحلية للحسابات بعدد عشرين عاماً من الممارسة الفعلية تدافع عن تأكيد الجوهر دورهم ضمن خط قانون /٢١/ كانون الأول عام ٢٠٠١م والذي يعطي لأول مرة تعريفاً لفحص الإدارة مشيراً إلى أن "فحص الإدارة يقوم على شرعية نظامية أعمال الإدارة وعلى الاقتصاد للوسائل المستخدمة وعلى تقييم النتائج التي توصل إليها بالنسبة إلى الأهداف المحددة من الجمعية (المتشاوره) أو عن طريق العضو المستشار. إن انتهاز (فرصة) هذه الأهداف لا يمكن أن يكون مجالاً للمراقبات".

السؤال المطروح الآن هل يمكن أن التوثيق السنوي للحسابات العامة، والذي يفوض من الآن فصاعداً إلى محكمة الحسابات عن طريق القانون التنظيمي الصادر في آب عام ٢٠٠١م فيما يخص الدولة لايعود إلى الغرف الإقليمية للحسابات فيما يخص الحسابات المحلية؟ إذا كان الجواب نعم على أي أساس ترتكز هذه الرقابة الجديدة، ألا يمكن أن تطبق على الحسابات نفسها وعلى مختلف التصرفات المالية التي تصاحبها، وعلى مجمل نظام إدارة النفقات، وحصيلو الإيرادات المركزية والمحلية؟

مع ذلك وإذا كانت قاعدة فصل الوظائف الإدارية عن الوظائف المحاسبية باقية، فإن ممارسة وظيفة قضائية كأولوية هل يجب أن تبقى مرتبطة بفحص الإدارة؟ هذا الفحص (التقصي) ألا يجب أن يستند إلى إجراءات خاصة مع الحذر من تحويله إلى حالة قضائية لا تتسجم مع البيان، في الوقت المفيد لرأي حول شرعية الإدارة؟ وما هو الجزء من الكفاءة الذي يجب تركه للتصفية الإدارية للحسابات عن طريق أمين الصرف من اللحظة التي يكون المحاسبين العاميين المحليين ليسو بالضرورة محاسبين للضرائب الذين يسيطرون عليه؟ ماهي رقابة القضاء المالي حول هذه التصفية الإدارية؟ وما هي المسؤوليات الخاصة لكل من الموظف الإداري والمحاسب؟

الذي يبدو لي أن هناك خلفية تقوم على رؤية جديدة بالنسبة إلى التنظيم الداخلي والمهارة ليس فقط فيما يخص (RC) الغرف الإقليمية للحسابات، ولكن أيضاً بالنسبة لمحكمة المحاسبات نفسها.

لتوثيق القانون التنظيمي الصادر في ١ آب عام ٢٠٠١م يعزز قيام مراقبة برلمانية حول صلاحيات البرلمان لتعديل مشروع الموازنة في لحظة إعدادها، وتسهيل القيام بمراقبة سياسية لاحقة. ويعهد القانون الجديد إلى محكمة المحاسبات سنوياً بعد توثيق حسابات الدولة.

هذا النص مع كل ذلك لا يحدد بطريقة واضحة ما يعنيه المشرع بـ (التوثيق) يمكننا أن نفترض أنه وبشكل ضمني يرجع إلى المعايير الاعتيادية للمهنة: الصدق، الصورة المخلصة،الخ. إلا أنه لا شيء مكتوب حول الوسائل الطرق

والإجراءات التي يجب أن تسمح للمهنيين بالمراقبة الفعلية بعد تنفيذ النفقات. الاستخدام الأمثل للأموال العام بالتأكيد هو أن النفقات سيعاد رسم خط صرفها عن طريق المحاسبة العامة.

إلا أنه يلزم أن يتم ذلك وفقاً لتسمية تتناسب حاجات المراقبة وتسمح بالوصول بسهولة إلى الوثائق الموجودة لدى المحاسبين.

بالتأكيد ومنذ ثلاث سنوات إن المحكمة الاقتصادية والمالية لم يتوقفا عن العمل معاً من أجل تطوير وتحسين أسلوب الرقابة على الأموال العامة، أقل ما نستطيع قوله هو أن ورشات العمل المفتوحة لم تنته. ويجب أن تنتهي بالضرورة عام ٢٠٠٦م أجل لاستحقاق المحدد بالقانون.

ومهما كانت النتائج، فإن المحكمة يجب قبل ذلك أن تحدد ماهي الإصلاحات الواجب إنجازها في تنظيمها، اختيار موظفيها وإجراءاتها. وكيف سيتم التنظيم بين بعضها البعض، ومختلف نماذج الرقابة، إن المتطلبات الجديدة للتوثيق خاصة تطرح مسألة معرفة ما إذا كان التدريب على هذه المهمة الإضافية يجب أن يدرج (وإذا كان الجواب نعم فبأي طريقة) من أجل مراقبة الاستخدام الجيد للأموال والتي رأينا أنه قلما كان حتى الآن قائم على معطيات حسابية ومستخدمة بطريقة منتظمة. عرفت محكمة الحسابات الأوربية منذ عشر سنوات نفس المأزق. إن التوثيق يمكن أن يؤدي إلى إصلاح عن طريقه يمكن أن يعترف بالصفة المركزية وسط تحقيقات المحكمة لمراقبة الاستخدام الجيد للأموال. إلا أنه يمك أن يكون مناسبة تشييد بسيط تتطابق إذاً أعمال التوثيق مع تقييم الاستخدام الجيد للأموال دون الأخذ بالحسبان بشكل كاف في البداية وبالطريقة نفسها مع تلك الأعمال، إذا لزم الحال منذ طور البرمجة.

٢- آلية عمل المحكمة المستقبلية:

إن عدم تطبيق النظام الفرنسي مع ضرورة وجود إدارة حديثة يؤدي إلى فقدان فعالية متزايدة وسيلزم إذاً أن نجتهد، ويلزم إذاً أن نجتهد، انطلاقاً من الملاحظات السابقة، في تحديد الخطوة العريضة للإصلاح الواجب الشروع فيه على الأقل الشروط الأساسية التي يؤدي العمل بها إلى نجاح كل إصلاح مستقبلي. بعض هذه الإصلاحات تعنى بسير عمل محكمة الحسابات وبعضها الآخر ليس أقل أهمية يقع خارج المحكمة.

أولاً- الشروط الداخلية:

١- طرائق العمل (مناهج العمل) :

أ- مراقبة الاستخدام الأمثل للأموال والتوثيق:

يجب أن نعطي لرقابة الاستخدام الجيد للأموال الدور المركزي الذي يجب أن تقوم به المحكمة وأن تكون هذه الرقابة متطورة النهجية والتي حتى الآن تشكو من عيب ونقص. وهذا يقتضي، كما صرح الرئيس الأول للمحكمة Philippe Seguin في ٦ أيلول عام ٢٠٠٤م أننا نتصيه رئيساً لها، أن استقلالية المقرر تتجسد أهميتها في احترام الأنظمة الملازمة والمرتبطة بكل عمل الفريق الرقابي. هذه الأنظمة لا يمكن إلا أن تشتمل على اتباع معايير مرتقب الحسابات الواجب تحديدها. بهذا الخصوص، القطاع الخاص يزود بالمعلومات ولكن يجب أن ننقلها إلى إطار آخر، إن الغاية من عمل مراقب الحسابات في القطاع الخاص ليست هي نفسها في القطاع العام. بالمقارنة مع الدولة فإن أكبر الشركات الصناعية تبدو سهلة المراقبة، معايير الإدارة الجيدة العامة تتعلق بالأهداف التي تقررها السلطات للنفقات بشكل ضمني أو بيبين. إن مقياس الفعالية ليس وحده موضع خلاف.

-وتعرف الإدارة المالية للاتحاد الأوربي صعوبات، ومن الخطأ تقديمها على أنها مستوحاة بالأصل من النظام الفرنسي التقليدي، فهي تجاهلت دائماً المراقبة الفعلية

للمدفوعات عن طريق المحاسبين وتستند كل شيء إلى مراقبة مالية وقائية خالطة المجالس مع الموظفين الإداريين، تأشيرات مسبقة لنفقات تفتيش ومراقبة لاحقة. إن نجاح الإصلاح الجاري المستخدم من وحي النظام الأنجلوسكسوني ما يزال مشكلة وذلك لأن الاختلافات بين الدول الأعضاء ما تزال كبيرة وخاصة فيما يتعلق بالمفاهيم القانونية والإدارية، ومنهجية العمل وطرائقه.

المراقبة الداخلية وتأكيد مراقبة الحسابات المالية اللاحقة (بشكل استدلالي) وذلك حسب مناهج (طرق) التحقيق والتي تجد صعوبات في الظهور (البروز). وكل ذلك ليس حالياً ذو طبيعة توجه البحث عن نظام فرنسي محدد.

وبالمقابل بل من الناحية العلمية فإن قيام محاكم المحاسبات بممارسة الرقابة ليس فقط الأنجلوسكسونية بل الألمانية أيضاً، والإيطالية والإسبانية تدل على أنه من أجل إقامة رقابة فعالة وصحيحة فيجب ربط تحليل نظام الإدارة في سبيل مطابقة التجاوزات الخطيرة في أماكن معينة إلى البحث عن طريق (التحري) والتي نتائجها تكون تمثيلية والتي تقوم على جزء أو كل هذه الناطق.

إن التاريخ والعقلية الخاصين بكل بلد تحدد الشروط التي يكون فيها هذا المخرج ذو الحدين (إدارة - مراقبة) فعلاً ذو فعالية. وفيما يتعلق في فرنسا فيجب الأخذ بعين الاعتبار رقابة المحاسب بالمقدار الذي تسمح بذلك أتمته الإجراءات، ووجود عقوبات خاصة ذات طابع مهني تطبق على المحاسب وضمن حدود معينة على الموظف الإداري. المبادئ التقليدية ليس عليها أن تتغير بشكل جذري، ولكن الإجراء المطلوب القيام به من الناحية العملية هو البحث والاستقصاء المنهجي عن مخالفات الإدارة والموظفين الإداريين. وفيما يتعلق بهؤلاء فإن ترتيب مسؤولياتهم المالية في حالة اللاشعورية أو عدم نظامية النفقة. إلى جانب محكمة المحاسبات فإن هناك المحكمة التأديبية للمخالفات المالية والموازنية تسمح بمعاينة الشذوذ والتي لا تركز على تدبير من قبل الموظف المالي للأموال العامة إذا أدى ذلك إلى إضرار لأموال الدولة. وفيما يتعلق بالمحاسبين، فيجب على ما يبدو أن يكون تقييم نشاطهم خلال فترة محددة قائم على الفحص والبحث غير الشامل للوثائق المبررة موجهة عبر التحقيقات مجددة بدقة، وكذلك الأمر بالنسبة للتعليمات التي نستخلصها من البحث المسبق

لأعمال الموظفين الإداريين. بالتأكيد لا يمكن اعتبارهم مسؤولين من الناحية المالية سوى عن المخالفات المالية التي يتم ضبطها فعلياً. ومع ذلك فإن تحقيقات تمثيلية يمكن أن تكون ذات طبيعة تسمح بتقدير نوعية الإدارة التي يمكن أن تكافأ أو يعاقب عليها.

في القرن التاسع عشر، إن تنفيذ موازنة الدولة كان يركز على عدد محدد جداً من المعاملات. تنفيذ الموازنة السنوية، وبالنظر لتضخم حجم الموازنة والتقييد المتزايد لإجراءات أو طرق التدخل، الذي يستخدم هذا الرقم الكبير يستند على أن الإصلاح يجب أن يستند على الوضع البديهي أنه من غير الممكن التحقق منها جمعاً. إن إيجاد نظام فعال للرقابة يمكن أن يسمح بتقديم ملموس وستتمكن المحكمة من الحصول على المعطيات الأساسية ضمن زمن حقيقي وتصبح التحقيقات المرافقة ممكنة خلال الممارسة ما إن تصبح معاملة ما نهائية. وبما أن التمرکز في مكتب أمين الصندوق لم يعد ضرورياً فإن انشاء المحاسبات الخاصة بكل وزارة يصبح ممكناً.

تحليلات ومواضيع الرقابة يجب أن تحدد وتبرمج مع الأخذ بالحسبان إمكانية القيام بكل تحري وفقاً للمنهجية المناسبة. "ماهي المبالغ المستخدمة؟" "ماهي الأهداف التي تحددها السلطة السياسية؟" "ماهي الإجراءات المتخذة والمستخدمه للتوصل لهذه الأهداف؟" "ماهي الوسائل الإنسانية والمادية المستخدمة؟" "وماهي العلاقات الفعالة بين مختلف هذه جهات العمل الإداري؟" وفقاً لمتطلبات الرقابة يتوجب تحديد مجموعة الإجراءات تسمح باستخلاص النتائج على مستوى عام انطلاقاً من تصفيات متعددة.

إن مقارنة كهذه، مهما كانت قيمتها التقييمية، لها الفضل بالتوصل إلى ما هو الأساس لمراقبة موضوعية للنفقات العامة.

وفيما وراء ذلك، إن الكشف عن مواقع المخالفة هو مهمة أولية. استخدام التقنيات النقصي يسمح بتقدير، كل حالة على حدة، القاعدة التي يجب احترامها حتى تصبح عينة ما تمثيلية، وتسمح بإعطاء أحكام منطقية حول فعالية الإجراءات المتخذة. ويمكن بهذا الشكل إعطاء ضمان عقلائي حول (الشرعية النظامية) المرتقبة، بنفس

الوقت فعاليتها المحتملة. يمكن أن ندرك لماذا يتجسد كل من مراقبة الاستخدام الجيد للأموال والتوثيق المفروض من القانون التنظيمي لعام ٢٠٠١م في الحقيقة وفي الأساس نشاطاً وحيداً وواحدًا (كلاً لا يفصل).

إن البحث عن ضمان عقلائي ذو طبيعة تؤسس التوثيق الذي تطالب به محكمة الحسابات، يجب أن ينبثق عن أمر عن مراقبة الحسابات للاستخدام الجيد للأموال ويشكل إحدى نتائجها وليس في أن يقام ويجري بالتوازي. إن عمل مراقب الحسابات ويشكل متزامناً بالتحقق من النظامية وتدير الفعالية.

ويتضمن الوصول بسهولة إلى الوثائق المبررة للمدفوعات لكي ينتقي وثائق الإدارة المهمة.

ب- الرقابة القضائية:

والتي تشكل الركيزة الأساسية لمراقبة نظامية المحاسبين، وترتبط بالانحرافات والمخالفات الواقعة على أموال الدولة العامة، ويمكن لها أن تتخذ قراراً بإلزام المحاسب بباقي الحساب. ويجب أن يقتصر التحقيق على الحسابات المشكوك فيها أو المشبوهة استناداً للمؤشرات والمعطيات التي حصلت عليها المحكمة ويمكن أن يصبح عمل المحكمة أكثر فعالية الآن بفضل القيام بتقديرات أكثر واقعية على سبيل المثال مساعدة واحد لتحقيق حسابات شركة السكك في محطة سان لازا لمدة شهر، وهذا في الواقع يحتاج إلى أكثر من شخص لأن النتيجة قد تكون عكسية وتخلق نوع من عدم المساواة بين المحاسبين، وبالتالي قد يضر بالمصادقية القانونية وبشرعية العقوبات. أي مخالفة مالية أو إدارية يتم ارتكابها عن طريق الإهمال أو بطريقة متعمدة يمكن أن يترجم بالنسبة للدولة بضياع وهدر الأموال سواء اكتشف بطريق الصدفة أو عن طريق تحليل المخاطر.

من اللازم التحرك باتجاه تغيير هيكلية المحكمة بإيجاد غرفة مكلفة حصراً بمعالجة القضايا القضائية، والتي ترسل إليها الغرف الأخرى والمكلفة بمراقبة الإدارة الحالات اللانظامية التي تكتشفها؟ إن قرار عام ٢٠٠٠م الذي رده مجلس الدولة وقاضي محكمة التمييز بخصوص قضية لابوريتال وبشكل عام ضرورة الحرص مع المزيد من الحيطة أكثر مما هو عليه الحال سابقاً، على أن تبقى حقوق الدفاع محترمة.

مع ذلك فإن الفعالية وسرعة المراقبة في مؤسسة ذات ملاك ضعيف، تحتوي على عدد كبير من ذوي الاختصاص العام ذو التكوين الاقتصادي والمحاسبي أو من المهندسين، وعلى عدد قليل من المتخصصين والرقابة القضائية يقتضي إيجاد توازناً حقيقياً بين المؤهلات المذكورة لدى كل غرفة.

٢. الإجراءات:

هناك مبدئين ينظمان الإجراءات المحددة بالقانون القضائي المالي وقانون المحكمة نفسها. إن اتخاذ المواقف يجب أن تكون جماعية وذلك من أجل ضمان نوعيتها وموضوعيتها. ويجب أن تسبق، قبل أن تصبح نهائية، بتبادل فعتل ومتوازن مع منظمي الحسابات أو المحاسبين المعنيين. هذان المبدآن مشتركان في العالم كله في كل المؤسسات العليا للمراقبة للبلاد الديمقراطية، وتطبق أيضاً على مراقبي الحسابات من أجل الاستخدام الأمثل للأموال العامة كما هو الحال بالنسبة للرقابة القضائية.

٣. المصادر الإنسانية:

بمعاينات متوسطة، إن محكمة الحسابات، ككل قسم حكومي، مجبرة على أن تعمل بشكل أفضل دائماً. ليس من الممكن إذاً أن نسكت عن إدارة المصادر الإنسانية. فالمحكمة إذاً حالياً، تعيش على توظيف على إليها بعد /١٠/ أو /٢٠/ سنة وليس دائماً ضمن الظروف النفسية الفضلى. ويميلون في هذه المرحلة بالعودة إلى ذكريات شبابهم ويثبتون أقدامهم بالتمسك بموديلات مراقبة تجاوزها الزمن. إن التجربة في الإدارة النشطة تغني ذهنياً الأشخاص العاملين.

ولكن لا يحسن بالضرورة مهنتهم. هذه الناعورة في النهاية ليست من مصلحة المحكمة. محرومة من الجوهر من المصادر الإنسانية القادمة عن طريق اختيار الموظفين الجدد المباشر عن خروجهم من ENA، تعتمد المحكمة على الدور الخارجي للمستشار الشارح للدعاوي/في هذا العمر يظل من الممكن بالتأقلم مع مهنة مراقب حسابات، إن الدور الخارجي للمستشار الرئيس (المسؤول) - هو أصعب من ذلك بكثير - ومقرر الدعاوي أو المساعدين من أصول مختلفة. وعلى الرغم من الجهد في التكوين المستمر والمميز فإن الفعالية ليست دائماً على الموعد.

إن توظيف أساسي واسع وبنفس الوقت مختلف (متنوع)، وعلى الأغلب من أصل لا ينحصر على ENA (دبلوم ENSEE) خبراء محاسبين، ينخرط مع دور خارجي منفتح وبشكل كبير بحدود عمر الـ ٣٥، قد يكون مفضلاً. وقد يسمح في كل الأحوال بتجنب هرم الأعمار على شكل دوامة والتي تعاني منها حالياً المحكمة.

ثانياً- الشروط الخارجية:

١- شبكة المحاسبين العامة (الحكومية):

إحدى المقاصد غالباً ما تكون مجهولة (غير معرفة) لشبكة المحاسبين الحكومية هي بالسماح لعضو المراقبة الخارجية بتحقيقات سهلة وذلك من أصل ليس فقط بتطهير حسابات المحاسبين، ولكن أيضاً بمراقبة حسابات منظمي الحسابات، سواء تعلق ذلك بنظامية أو بشكل استدلاي النفقات العامة. إلا الوصول الانتقالي للأوراق المبررة للنفقات مبرري الحسابات يجب أن يكون سهلاً ويجب أن يكون هناك إمكانية بالتدقيق دون الانتظار أن تشير المراقبة القضائية إلى شذوذ ما معين مرتكب من قبل مراقب الحسابات. ويلزم خصوصاً تدونه (لائحة) تنفيذ ميزانية مصممة بطريقة ترد على ضرورات المراقبة الموضوعاتية تعود القائمة العائدة لمنظمي الحسابات أو لمجموعات منظمي الحسابات، أي التي تستند على سياسة عامة (حكومية). الخطة العضوية لشبكة محاسب والمدونات يجب أن تبتكر منذ البداية وفقاً لحاجات المراقبة، لأنه بماذا تفيد الحسابات إن لم يكن من أجل تدقيقها؟

في مظهره الأفقي، والمنتشر جغرافياً على كل مساحة الأراضي الوطنية وحتى أصغر الجوانب المدركة في الريف، إن شبكة المحاسبين يتوجب عليها أن ترى مهامها مركزة على دعم مهام الأفضية والمحافظات المحلية التي هي بحاجة إليها. وعلى تغطية الضرائب المباشرة على الأقل في الحالة الراهنة لتنظيمها الضريبي. وبشكل ملازم، يمكن إيجاد مظهر (عمودي) مؤلف من محاسبين، مقرري نفقات إدارة الدولة، كل واحد منهم مختص (مؤهل) بوزارة

جزء من وزارة، أو مجموعة من الإجراءات بين الوزارات مترجمة سياسية حكومية معينة. ومن أجل أن نبدأ، إن مكتب أمين الخزانة المالي لمركز تحصيل الضرائب يمكن أن يخفف من عدد مكاتب أمناء الخزانات بمقدار عدد الوزارات.

٢- فكرة المسؤولية المالية:

إطلاق صفة على مسؤولية المحاسب قد يكون خطأ، بينما في بروكسل وبعض الدول الأوروبية، هناك ميول يبرز بشكل خجول، لصالح تجسس خاص بالمسؤولية للوكلاء الماليين الموظف المالي (خصوصاً الأشخاص المسؤولين عن الأسواق) أو المحاسبين.

يجب علينا إذاً بالأحرى أن نتساءل حول الحركة التي، منذ عشر سنوات، تميل إلى المعاقبة على مسؤولية الموظف العام، بينما مسؤوليات هؤلاء الموظفين (المعتمدين)، على مستوى حقوق العمل كما على مستوى الحقوق المدنية، أصبحت صعبة الاشتراك أكثر فأكثر.

إذ قلما (نادراً) ما يبدو ممكن التحقيق أن نطلب من المحاسب، كما في القرن التاسع عشر، أن يتحقق من (التطبيق الجيد للقوانين والأنظمة) بالنظر لتعقدها المتزايد، فمن المستحب، على العكس أن نتساءل حول فكرة المسؤولية الشكلية كما هي محددة حالياً. بالإضافة لذلك إن المهمات المتميزة لنظامية كل معاملة مع التدبير الجيد للحسابات والحفاظ على الحقوق والقيم وتغطية الديون، يجب أن تشرك بشكل واضح مسؤولية كل عامل حسابات.

وفيما يتعلق بالموظف الإداري، كذلك جنحة المحسوبة التي تخص فاعلي الحالات التشريعية المرتكبة بشكل مخالف لقانون الأسواق العامة، يجب أن تكون محدودة بالحالات التي تكون فيها هذه الجنح مقصودة، وكذلك مسؤوليتهم المدنية تجاه الدولة يجب أن يؤكدوا عليها.

الحجوزات المالية لا تتسم بطابع العقوبات الجزائية ولا حتى المهنية يجب أن تصيبيهم، في حال ظهرت النتائج السلبية لقرار اتخذ من قبل أحد منهم. النصوص المنظمة لمحكمة تنظيم الميزانية معدة ضمن هذا الاتجاه.

٣- المرحلة الداخلية:

بإعداد مخطط شامل ويوضع حد يقف عند مجال الدولة، نستطيع أن نقول أنه يوجد في فرنسا ثلاث سلسلات في مجال المراقبة الداخلية دون أن تكون منظمة في نظام متناغم. الأولى هي شبكة المحاسبة. الثانية يعبر عنها بالمراقبة المالية النشطة على المستوى المركزي لكل وزارة.

والأمر يكون بمراقبة مسبقة لا علاقة لها بمراقبة الحسابات إلا أنها تضع لصالح إدارة موازنة وزارة الاقتصاد والمال والتي تتعلق بها تسلسلياً ملاحظات تحصيلية تركيبية استدلالية لا يمكن أن تكون دون فائدة. مع ذلك فإن مسألة المهام وربما حتى في النهاية مسألة وجود المراقبة المالية مطروح ما إن يبدو أن مبدأ إلغاء فيزا.

ثانياً: تقويم عمل محاكم المحاسبات في ظل الإصلاح المالي الأخير:

الشيء الجدير بالاهتمام أن دور المحكمة لم يقتصر على وظائف استشارية بحتة مع أنها كانت قاضٍ لجزء من النزاعات الإدارية. وسنعالج بالتالي الكفاءة وسير الرقابة ومتابعة الرقابة والعقوبات.

١- كفاءة رقابة محكمة المحاسبات :

أولاً- وضع الرقابة موضع التنفيذ والعوامل التي ساعدت على نجاحها :

محكمة الحسابات هي القضاء الإداري الوحيد الذي ومنذ إنشائها في عهد نابليون لعام ١٨٠٧م تمارس الرقابة العليا واللاحقة على الأموال العامة. وعلى هذا الأساس فإن لها اختصاصات قضائية وأخرى إدارية تنمو بشكل دائم تجعل منها مستشاراً مالياً وإدارياً للدولة وبنفس الوقت محكمة مالية للإدارة ورقابة عليا للأموال العامة.

وهي مستقلة عن الإدارات والسلطات العامة أعضاؤها كلهم قضاة ويتمتعون بالتالي بالاستقلالية والحصانة اللتان تعتبران في فرنسا ضماناً للموضوعية والفعالية رقابة المحكمة مثل مجلس الدولة ومحكمة النقض.

يضاف إلى ذلك نزاهة القرارات الصادرة عن محكمة الحسابات تضمنها مجموعة الإجراءات التي تطبق القواعد العادلة والصحيحة (quitable) وخاصة مبدأ التناقض والقرارات الجماعية (collegiale) .

إن عدم احترام القواعد يعاقب بالحكم بغرامة مالية وبهذا الشكل محكمة الحسابات تطبق العدالة الصحيحة النابعة من الأصل. التي تضمن استقلالها.

إن استقلال القضاء اليوم يوضع في خدمة إعلام المجتمع الذي له الحق أن يطالب كل من يعمل في الإدارة المادة/١٥/ من إعلان حقوق الإنسان، وهكذا فالمحكمة تقيم بشكل أساسي شروط الموافقة على القوانين المالية للدولة. ومنذ عام ١٩٩٦م القوانين المتعلقة بالضمان الاجتماعي.

التقارير التي تسلم إلى البرلمان وتنشر تعبر عن حالة مهمة حول شرعية الأعمال الحسابية والقانونية للعمليات المالية انطلاقاً من فحص الوثائق والحسابات. وتدقيق المحكمة أيضاً للاستخدام الأمثل للأموال العامة (رقابة الكفاية) لجميع الهيئات العامة وذلك بالتحقق من نظامية العمليات المالية والاقتصاد بالنفقات والنتائج التي يتم الحصول عليها بالنسبة إلى الموارد المالية المستخدمة وكذلك بالنسبة للأهداف المنشودة الموضوعية.

تقاريرها أصبحت وثيقة أساسية وجوهرية لتحديث وتطوير الإدارة العامة، وبهذا الشكل عبر المشرع الفرنسي عن كفاءة وجرأة المحكمة المستقلة من خلال التوزيع التدريجي لمجال رقابتها التي لا تقوم فقط على الأموال العامة العائدة للدولة والمؤسسات والضمان الاجتماعي بل تمتد أيضاً إلى أموال الشركات العامة والهيئات التي تستفيد من مساعدة الدولة وكذلك الأموال العامة التي تقدمها الدولة للجمعيات.

إضافة إلى ذلك وبالتوازي مع التحويل التدريجي من قبل الدولة لبعض اختصاصاتها لصالح مؤسسات الاتحاد الأوروبي. فإن محكمة المحاسبات تستطيع أن تمارس عملها الرقابي المباشر على الهيئات التي تستفيد من المساعدات المالية للاتحاد الأوروبي.

من جهة أخرى فقد وجدت المحكمة لنفسها مهمة جديدة من خلال القانون التنظيمي لعام ٢٠٠١م والمتعلق بتصديق وثائق الحسابات والذي سينفق اعتباراً من عام ٢٠٠٧م.

بالإضافة إلى حرية الرقابة ونقل السلطة والأقدم من ذلك حريتها باتخاذ العقوبات والقيام بإصدار الأحكام مما طور بشكل منتظم طرائق عملها واقتراحاتها، إن القضاء المالي يسقط اليوم يحافظ على حوار مستمر مع السلطات العامة ويلعب دوراً مهماً في إعلام المواطنين.

نستخلص، وبمناسبة رقابتها القضائية على الحسابات ورقابتها الإدارية مع الإدارات العامة تستطيع المحكمة ليس فقط إلغاء المخالفات المالية المكتشفة بل تقترح أيضاً على السلطات العامة بالتحسينات الضرورية من خلال القواعد والطرائق في التنظيم وسير الإدارة.

ثانياً- من البديهي أن الرقابة القضائية لمحكمة المحاسبات أناطت بنفسها تدريجياً رقابة الإداريين ومؤسسات الضمان الاجتماعي والهيئات التي تساهم في مالية الدولة. وهكذا فإن لمحكمة الحسابات الأهلية بأن تراقب وبشكل مباشر وغير مباشر مجموعة النشاطات المتعلقة بالإدارة، وعلى هذا الأساس يمكن أن نعتبر أن استقلالية محكمة المحاسبات وعدم قابلية القضاء للعزل في غالبيتهم يسمح بالقيام بممارسة رقابة فعالة وتترك للمقررين الحرية بإجراء التحقيقات والتقييد وأن يتخذوا قراراتهم بطريقة جماعية بأغلبية الأصوات وتحرص دائماً على احترام حالات التناقض.

يمكن أن يكون لقرارات محكمة المحاسبات تأثيراً على تعديل الإيرادات والنفقات ولكن لا تطرق نتائج الحسابات النهائية وذلك عندما تكون كل العمليات المعتمدة في حساب ما ليست مبررة بشكل كاف.

ويمكن أن يدخل إلى الحساب تعديلات ضمن الإيرادات والنفقات على الشكل التالي:

١- التعديلات المدرجة على طريق القرار المتعلق بالحساب والذي يخص الإيرادات التي تشمل على الزيادة أو النقصان:

ستكون هناك زيادة في الإيرادات، مثال : عندما تجد محكمة المحاسبات أن المبررات غير كافية لدعم طلب المحاسب بالإعفاء من المسؤولية بسبب عدم قيمة هذا الطلب أو عندما تكون المبالغ تهمل والتي مع ذلك كانت قد غطيت.

وسيكون هناك تخفيض في الإيرادات عندما يتحمل المحاسب على مسؤولية القرار من جراء هذا الإهمال أو الإسقاط.

٢ - التعديلات التي أجريت على الحساب فيما يخص النفقات:

تشتمل أيضاً على الزيادة والنقصان وسيكون هناك تخفيض في النفقات عندما تستبعد النفقات غير النظامية. وعندما تعود نفقته بالضرر على الخزينة. وسيكون هناك زيادة في النفقات عندما يتحمل المحاسب مسؤولية الضرر الناتج عن النفقة التي سرقت فعلاً.

٢ - سير الرقابة:

- رسالة إشعار الرقابة التي تحتوي على أسماء الفريق الرقابي والبرنامج المعد لعمله هذه الرسالة يوقعها رئيس الغرفة وتوجه إلى الرئيس المباشر عن المصلحة أو الهيئة المقصودة. ويمكن أن توجه رسالة ثانية (case chant) للسلطات المختصة لإعلامها.

- اجتماع أعضاء الفريق الرقابي مع المسؤولين لاطلاعهم على المواضيع وطرق الرقابة وارتباطها المحتمل مع رقابات أخرى مرافقة (معاصرة).

- سير التحقيق: المقررين يستفيدون من حق إجراء التحقيق الموسع جداً ويبدأونه بالتحقيق انطلاقاً من وثائق المحاسبين والإداريين للهيئة المعنية وأجوبة هؤلاء على الأسئلة المطروحة من قبل المقررين، وذلك ابتداء من نتائج تحقيقاتهم على أرض الواقع ويضعون بعد ذلك اقتراحات وملاحظات ضمن وثيقة التي تدققها الغرفة فيما بعد.

- المداولات الجماعية استناداً لتقرير التحقيق موضعاً برأي النيابة العامة ورأي المراقب المضاد، حيث يتم ضمن هذه المدلولات متابعة معطيات التقرير.

المعاينة المؤقتة: constation

إن بياناً يمكن أن يرسل عن طريق الغرفة وفيه تستفيد كل أو جزء من الملاحظات أو التحليلات التي قدمها المقرر .

هذه الوثيقة السرية التي نصت عليها المادة ١٤١-٨R من قانون القضاء المالي توجه إلى المسؤول مع نسخة السلطات القضائية في الحالة المستحقة.

وإذا اتهمت هذه الوثيقة أشخاصاً آخرين فإن النسخ المتعلقة بهم سوف توجه لهم عن طريق المحكمة، وتشير الرسالة إلى مهمة الرد التي لا تقل عن شهر.

- الاستماع:

المحكمة يمكن أن تطلب الاستماع إلى المسؤولين في هذه الحالة يقوم رئيس الغرفة بإعلامهم عن التاريخ المحدد وعند الحاجة يخبرهم بالنقاط المحددة التي تريد المحكمة أن يعطوا شروحات عنها أو توضيحات.

ويجب أن تعطي المحكمة الحق بالاستماع إليهم إذا كان من الممكن نشر بعض هذه الملاحظات الناتجة عن هذه الرقابة أو عن طريق إبلاغها للبرلمان وتلك هي حالة إبلاغها للوزراء كذلك.

إشعار المحكمة:

عن طريق رسالة من رئيس الغرفة تشعر بنهاية الرقابة بدون أي ملاحظة وبذلك يكون إجراء الرقابة قد أفل.

- رسالة الرئيس الأول:

يصيغ فيها ملاحظات محكمة المحاسبات مرفقة عند الاقتضاء بلائحة من الملاحظات النهائية. هذه الرسالة ليست قاصة على الخصومات المحتملة أو المتوقعة (exclusive) إحالة الرئيس الأول للمحكمة للوزير المعني أو الوزراء متضمنة لملاحظاته التي تتعلق بوزاراتهم منذ عام ٢٠٠١ وهذه الإحالات تحال إلى اللجان المالي للبرلمان مرفقة بأجوبة الوزراء.

- إبلاغ النائب العام:

والمعد لوضع الملاحظات والاقتراحات ذات الطبيعة القانونية بشكل أساسي، أو فلإبلاغ عن الحالات غير القانونية في المؤسسة أو الإدارة التي تكون محل الرقابة.

٣- تنمة الرقابة والجزاءات:

محكمة المحاسبات هي رقابة لاحقة تتدخل بعد تنفيذ العمليات التي تقوم بمراقبتها ويكون دورها بتحديد أو الإشارة للأخطاء وإبلاغ ملاحظاتها إلى السلطة المسؤولة وإدارتي مجلس الإدارة للهيئة أو المؤسسة المعنية أو للجنة التي تعقد ضمن المهلة المحددة وعلى الرئيس أن يعلم المحكمة السلطة المعنية عن متابعة المعطيات التي أوصى بها مجلس الإدارة حول الملاحظات التي تشكّلت لدى الجهة التي قامت بالرقابة.

وبالاستناد إلى الأجوبة التي تم تسجيلها في محضر ضبط رسمي. هدف المحكمة هو تصحيح الحالات غير النظامية وتبني الإصلاح.

١- تصحيح الحالات غير القانونية (غير النظامية):

- القرارات القضائية لدى محكمة المحاسبات القدرة على المعاقبة المباشرة للمحاسبين العامين وتستطيع في الحالات غير القانونية أن تفرض إعادة المبالغ التي دفعت بغير أوجه حق أو التي لم تستلمها الهيئة المعينة. وكمل تحقيق لحساب ما يشكل موضوعاً لقرار من المحكمة.

التناقض يتم عن طريق قاعدة القرار المزدوج التي تصدره محكمة المحاسبات وكل قرار يفرض عبئاً على المحاسب يصدر بشكل مؤقت ويتبعه قرار نهائي بعد فحص الوثائق المقدمة من قبل المحاسب.

القرارات التي تصدر حكماً بشكل نهائي يمكن أن تشير إلى أن المحاسب قد أوفى بواجباته (إقرار الإعفاء والبراءة إذا كان المحاسب قد ترك وظيفته) أو على العكس يصدر قرار بالإدانة أي باعتباره مديناً تجاه المؤسسة أو الهيئة التي كان أميناً لصندوقها وحساباتها (قرار باقي الحساب).

إضافة إلى ذلك يمكن لمحكمة المحاسبات أن تصدر قرارات بالحكم على المحاسب بالغرامة وذلك بسبب التأخير بتصفية حساباته أو الرد على قرار مؤقت.

٢- تحسين الإدارة وتبني الإصلاحات:

إن ملاحظات محكمة المحاسبات حول الإدارة ساعدت بشكل ملموس على التقدم والإصلاح وغالباً الإصلاح لأنها تحتوي على النقد القائم في الماضي ولكن تقدم توصيات معدة لتحسين سير عمل الأقسام والمصالح الحسابية. ولا تحتوي هذه الملاحظات نفسها على نتائج مباشرة منقولة للمسؤولية الإدارية والهيئات الإدارية والسلطات السياسية- اللجان البرلمانية أو المنشورات العامة.

وفقاً لأهميتها وحسب الخيار الذي يعود لمحكمة المحاسبات القيام به فإن لهذه الملاحظات تأثيراً غير مباشر يتعلق بسمعة المحكمة نفسها.

أ- رقابة المحكمة ذات تأثير رادع:

١- على المحاسبين:

الذين يعدون مسؤولين شخصياً ومالياً عن نظامية الإيرادات والنفقات.

- فيما يختص بالنفقات:

خصصت محكمة المحاسبات تقريرين خاصين بالوظيفة العامة للدولة في كانون الأول ١٩٩٩م وفي نيسان ٢٠٠١م بينت من خلالهما إلى العديد من الحالات اللا قانونية وخلصت إلى نتائج على المستوى القضائي مشيرة إلى مسؤولية المحاسبين من ذلك.

وفيما يتعلق خصوصاً بحالات اللا نظامية في النظام السليم والذي يستفاد منه بشكل خاص رؤساء المصالح التابعين لوزارات التجهيزات، أصدرت المحكمة قرارات باقي الحساب من محصلي الضرائب الذين دفعوا قسطاً من الغلة بفائدة أعلى من المتوقع المشار إليها في النصوص القانونية، والحالة هذه، المحاسبين لم يكونوا قد دققوا قبل الدفع صحة حسابات التصفية.

فيما يتعلق بالإيرادات: تراقب محكمة المحاسبات (diligence)

التي يقوم بها المحاسبين بتحصيل أقساط الضرائب غير المسددة بشكل عفوي من قبل الشركات التي تشكل موضوع إجراء جماعي وتتأكد من أن المحاسبين العاميين حصلوا الديون لدى المصفين وقضاة التفليسة commacaire. وتصدر المحكمة تعليمات بإعادة الأموال عندما لا يصرح المحاسبون عن الديون ضمن المهلة القانونية.

إن تحصيل الديون لا يمكن أن يقبله قاضي الحسابات إلا في الحالة التي يأتي المحاسب بدليل يثبت بأنه لم يكن لديه العناصر الضرورية لتبرير الدين وذلك في مهلة impartii مراكز تحصيل الضرائب العامة_ تحرص بدقة على أن يتم المحاسبين المكلفين_ بالتغطية بأن يقوموا بأدوارهم.

إضافة لذلك تقوم المحكمة بتذكير المحاسبين بواجباتهم لممارسة كل (diligence) القانونية من أجل أن لا تشمل أي عملية استدانة.

وبهذا الشأن على محكمة المحاسبات أن تقدر من خلال عملها أن مبالغ ذات أرقام كبيرة كانت قد غطيت عن طريق مصلحة جباية الضرائب تقدر بـ ٢٧ مليار يورو قد أدخلت إلى الخزينة العامة بين كانون الثاني ٢٠٠٣م إلى حزيران ٢٠٠٤م. منها

٢٣,٥ مليار خلال الفصل الأول من عام ٢٠٠٣م ، والتغطيات كانت تتعلق بكل أنواع الضرائب.

فيما يتعلق بالموظف الإداري:

المسؤولين عن الشركات أو المؤسسات العامة الذين من جهة يمكن أن يكونوا موضوع اتهام ضمن حالات معينة (إجراءات الإدارة الفعلية المنظورة أمام المحكمة التأديبية للمخالفات المالية).

والذين من جهة أخرى يخشون أن يروا إدارتهم موضع نقد قبل محاسبة المحاسبات وخاصة في تقاريرها العامة والتي تقوم بنشرها وسائل بشكل واسع.

ب- رقابة محكمة المحاسبات ذات دور تحريضي:

ملاحظات المحكمة مفيدة لكل المسؤولين الذين يشغل اهتمامهم الاستخدام الأمثل لإدارة الأموال العامة. وآثارها الإيجابية تظهر خلال التحقيق عندما يوضع حد للحالات اللا نظامية أو الممارسات التي تنتقد وذلك منذ اكتشافها أو بعد التقارير المنظمة بنتيجة المراقبة.

التقارير العامة تأخذ بعين الاعتبار الانتقادات الموجهة للإدارة ولكن أيضاً شيئاً فشيئاً تأخذ بالحسبان بالإصلاح وإجراء تحسينات ضرورية ذات قيمة ملموسة وذلك بعد تداخلات محكمة الحسابات.

ج- حول مشروع تنفيذ مشروع القوانين المالية لعام ٢٠٠٤م:

لقد كان لتوصيات المحكمة في هذا المجال دوراً كبيراً ساعد على تحسين رقابة وفعالية المحكمة وتتلخص هذه التوصيات بما يلي:

توصية /١/:

المحكمة تجدد توصياتها حول جهد تصفية في نهاية ممارسة الحسابات ذات الصفة المؤقتة التي يجب أن تراعي نمم أجل الوصول المؤقت.

توصية /٢/:

تجدد المحكمة توصياتها (D.G.C.P) أن يضع مخطط من أجل التخفيف من العمليات المحاسبية خلال المدة الإضافية أو المتممة.

التوصية /٣/:

المحكمة تؤكد أمنيته في أن تملك الإدارة الوسائل التي تؤهلها من أجل الأصناف والتقييمات من أجل استرداد التخفيضات المدرجة ضمن القانون المالي التصحيحي.

التوصية /٤/:

المحكمة تجدد توصياتها في أن الحكومة تقترح مادة معدلة للمادة /٤٠/ من القانون المال لسنة ٢٠٠٣م وتحدد شروط احترام التزامات المتوجبة بـ unedic وتطلب كافة الدين المتعلق بذمة unedic يجب أن تكون منصوفاً عليه في حسابات الدولة.

التوصية /٥/:

تطلب المحكمة إعادة مدونة الإيرادات غير الضريبية من أجل ملائمتها مع متطلبات القانون المالي في إطار النتائج لبعض أنشطة الدولة.

التوصية /٦/:

المحكمة تدعو إلى الاهتمام حسب التقويم المختصر لاختبار لتبني نظام أصول المسابقة وخصائص النتائج المنصوص عليه من المادة /١٧/ من القانون المالي الأساسي.

هذا الإصلاح لا بد أن يكون مطبقاً فعلياً بالنسبة للقانون المالي، كذلك الإدارة يجب أن يكون بحوزتها وسائل ضمان ومراقبة مبدأ احترام القصد للجهة المحولة في استعمال المساعدات.

التوصية /٧/:

في تقريرها السابق فإن محكمة المحاسبات تطلب أن المعلومات الأكثر تحديداً الجاهزة في الأدوات المستخدمة من قبل المؤسسات العامة التي تجد نفسها إلى الآن فقط التي تظهر في الوثائق الموازنة الخاضعة لموافقة البرلمان.

وإذا كانت التوصية غير قابلة أن تكون محل التطبيق لسنة ٢٠٠٤م فإن محكمة المحاسبات تستنتج أن الحكومة تأخذ أحكاماً من أجل استقبال ونشر هذه المعلومة.

وفي الوقت نفسه، فإن المحكمة تجدد توصياتها وتتمنى أن الوسائل المستعملة عن طريق القائمين على السياسة العامة للدولة وتظهر بصفة تحديدية في الوثائق التي تخضع لتقدير البرلمان.

التوصية /٨/:

فإن المحكمة تجدد توصيتها بأن التقييم الوسائل المساعدة أن تكون مدعمة من أجل قياس الجيد للتأثير وتقدير ملائمة الوسائل من أجل الأهداف المحددة.

التوصية /٩/:

فإن المحكمة تجدد توصياتها بأن حركة النقود المدارة عن طريق الإدارة التي يجب أن تبقى استثنائية والتي يجب أن تنفذ طبقاً مع الشروط والقواعد المحددة عن طريق القانون الأساسي المتعلق بالقوانين المالية.

التوصية /١٠/:

تجدد المحكمة توصيتها بأن التقنيات المقترحة للتصويت في البرلمان يجب أن تكون وفقاً لمبلغ النفقات العامة السابقة آخذاً بعين الاعتبار التوقعات للمبالغ التي تم ترحيلها.

التوصية /١١/:

المحكمة تستنتج كذلك أن منحة عيد الميلاد للمستفيدين من (RMI) مجدداً وضعت محل افتتاح القانون /٢٨٣/ مليار يورو كان يجب أن تبقى محذوفة من ميزانية الدولة إلى تسجيل في القانون والتضامن المالي الأساسي حول الفصل /٤٦٨٤/ من القسم الصحة_ العائلة والأشخاص المعاقين.

التوصية /١٢/:

تجدد المحكمة توصيتها بأن البرلمان يجب أن يكون هو المتلقي للمعلومات المفصلة حول مجموعة المساعدات التي يستفيد منها القطاع الزراعي على المستوى الوطني والأوروبي. من أجل أن يكون قادراً على تقدير فعالية المساعدات الممنوحة.

التوصية /١٣/:

فإن المحكمة قد أوصت في تقريرها السابق بأن الملحق الإيضاحي المتعلق بالعلاقات مع الاتحاد الأوروبي المرافق لمشروع القانون المالي يتضمن، كما سبق فصله السلف (FED) إشارة أو إيضاح حول العمليات المالية على قاعدة المواد ٢٨-٤١-TU.N. تطوراً في هذا المعنى قد سبق تحقيقه وخاصة فيما يتعلق بـ (PES) بالمستند المرافق لـ P.L.F-٢٠٠٥ ولكن هذا يبقى قابلاً للتكملة في مجال J.A.I.

التوصية /١٤/:

تدعو المحكمة إلى أن رفض تصفيات يجب أن تعطي مجالاً للتناقضات في الإيرادات والنفقات وتؤدي إلى تخفيضات غير منظمة للإيرادات الموازية وإن هذه العمليات يجب أن توضع في مكانها وتؤدي إلى متابعة كل الوزارات المعنية للتكاليف كما هي مسقطة من طرف الدولة.

التوصية /١٥/:

تجدد المحكمة توصيتها بأن تقديم الأسعار التحليلية المشتركة لكل قسط يظهر في المستقبل في وثائق إعلام البرلمان.

التوصية /١٦/:

في ما وراء استنتاج آثار السكان فإن التفكير يجب أن يتجه نحو الأهداف التي تنتج فيما يخص الوسائل والأدوات لوزارة العمل من جهة:
لامركزية التكوين المهني ومن جهة أخرى فيما تعلق بالنمو الخارجي للأدوات والوسائل المساعدة على العمل لصالح القائم على العمل.

التوصية /١٧/:

تلاحظ المحكمة أن اللجنة المعتمدة ما بين الوزارات في المدينة التي تؤمن الولاية على الوكالة الوطنية للتجديد الحضري ليس لها من الوسائل التي تمكنها من متابعة التمويلات، الفعاليات، وقوة القائم بالعمل.

وتطلب أن التدابير الأساسية الضرورية يجب أن توضع موضع التنفيذ من أجل أن تستطيع الولاية أن تمارس صلاحيتها الفعلية.

د- الرقابة المستقبلية تتعلق بفلسفة مغايرة تنظيم مختلف مبدئياً أكثر شفافية وأكثر فعالية:

١- يجب على السياسي أن يوضح سياسته المستقبلية، إذ يتوجب أن تكون الرقابة أكثر دقة فمن الواجب أن تمارس بضمير حي وفي المكان المناسب. وسيكون من المناسب التمييز بوضوح بين المؤشرات التالية ذات الأهمية:

- (مثال ضمان الأمن) ومؤشرات الإنتاج في مثال (إيقاف المخربين وأيضاً ضبط الملفات (Fichier).

الوثائق الموازنة، الزرقاء منها يتوجب أن تحتوي بشكل رئيسي على مؤشرات ودلائل سياسية وبعض المؤشرات والمواطنين والتي ستلقى الرضا في إطار التسويق عليه، وبعض المؤشرات للإداريين، والمؤشرات ذات المعنى الكبير من بين كل مؤشرات الفعالية أو الإنتاج وسيكون هناك انتقاء للمؤشرات الموجودة مسبقاً. عمل الوزير بما أنه رئيس إدارته سيكون عليه أن يختار بعناية مفاتيح المرور إلى هؤلاء.

في بريطانيا وزير التربية يتطلع بالمسؤولية حول إمكانية وصول الأطفال نو الأعمار من ١١ عاماً إلى مستوى معين في الرياضيات واللغة الإنكليزية. وبالنتيجة سيتوجب على البرلمان أن يلحق به كفاءات للتحليل التقني لكي تدقق مجمل المؤشرات بما فيها العمليات التي تم تحليلها التي لا تتعلق بمداومات ونقاش عام التي تتكلم عن مهمة الرقابة والتقييم في المواد ٥٧ - ٥٩ - ٦٠ .

٢- المدراء العاميين والمدراء: يتوجب عليهم أن يوقعوا عقوداً مع وزارتهم بما يتعلق بمهامهم وأهدافهم، الهدف هو الخروج من الثقافة الغامضة. الـ LOLF هو دعوة يجعل قواعد الرقابة موضوعية توضيح مختلف الأهداف المتوقع الوصول إليها، والمؤشرات والوسائل المساعدة وفيما عدا نظام المراجع الغالي جداً على المحاسبين فإن مؤسسة نظام المراجع التنظيمية والإجرائية حول المعطيات غير المالية هي هدف أساسي.

هذا التحديد السياسي للأهداف يعود إلى رئيس الوزراء. العقد بين الوزير والمدير في الوزارة التابع لها يمتد أثره لعدة سنوات.

٣- المحاسبون والمراقبون الماليون: في النظام الجديد جزء من الرقابة الداخلية تستند عليهم حتى ولو كانوا تابعين لوزارة بشكل كامل مثل وزارة المالية. يقومون بالرقابة الداخلية ذات بعد خارجي.

الحرب الدائرة مع الموظف الإداري والمسؤولين عن العقود المالية تخفف من حدتها لدرجة أنه حتى لو كانت الإدارة داخلة في نفس النظام المعلوماتي الحسابي. هذه

الرقابة يجب أن تفقد من نفقتها بشكل عام القمعية ويجب أن تكون مترابطة. تعددها ليس بديهياً.

٤- في هذا النظام المالي العام المحكمة تكون المراقبة الخارجية:

وأخيراً فإن القانون الجديد يختلف في نظريته عن اللائحة الداخلية لعام ١٩٥٩م حسب الدستور من الآن فصاعداً وبطريقة واضحة في القانون الجديد أن محكمة المحاسبات هي هيئة مساعدة للبرلمان م ٥٨ من (LOLF). وسيلزم بالفعل أن يصادق جهاز مستقل عن السلطة التنفيذية على اختيار الطرق وأنظمة تقدير النتائج.

٤- هل المحكمة في مستوى التحدي:

ضمان نظامية النفقة التي تحكم عليها وناقلة لأخطاء الإدارة التي تقدمها المحكمة يجب عليها أن تطور رقابتها من أجل أن يتم تحريك كل شيء. وغداً ستكون المسألة متعلقة بمراقب الحسابات مالي وغير مالي بتصديق وتقييم درجة الكفاية بين قاضي الحسابات والمدعي العام سيكون هناك من الآن فصاعداً مكاناً للخبراء.

١- المحكمة ستأخذ مكاناً لها بالنسبة لرقابة الكفاية:

لقد أبدى أعضاء المحكمة خشية واضحة في تقاريرهم ذات الطابع المالي المتعلقة بالموازنة حيث أن تقاريرهم تخرج باكراً جداً لكي يمكن استخدامها في المداولات والنقاشات الراهنة حول المالية العامة، وتحتوي تقاريرهم على رسوم تمثيلية فما قلب تركيبة التقرير حول التنفيذ للموازنة لكي يعطي حقاً لتعددية وجهات النظر الممكنة حول مالية الدولة التي يقوم (LOLF) بها، إن إدخال الخلاصات الوزارية منذ عام ٢٠٠٠م كان يظهر التحليل عن طريق المهام والبرامج. هناك تناقض مكتوب مع الوزراء قد وضع موضع التطبيق منذ عام ٢٠٠٠م.

٢- موقع المحكمة يدفعها إلى الذهاب بعيداً:

الرقابة المستقبلية يجب أن تتفصل بالتدرج عن الرقابة التقليدية وغداً هذا الانفصال يجب أن يكون سريعاً وينجز بوقت حقيقي وأقل مخاطرة لأنه سيعتمد على عينات

تمثيلية وسيكون ودياً وسينفذ أسلوب استشاري وأكثر مهنيًا حيث على المراقب أن يعلل رأيه.

الرقابة سيكون مكانتها مختلفة حيث ستكون أقرب إلى الخدمات أو الأقسام وستكون الرقابة مرافقة ومعاصرة للعمل ومندمجة فيه.

محتواها جديد: رقابة على المطابقة مع المعايير الدولية والمحلية المعترف عليها. في مجال المحاسبة: رقابة نوعية للمعلومات المعطاة حول الكفاية المنشودة بالنسبة إلى الأهداف الموضوعية والتوصيات وخاصةً على المستوى المنهجي.

٣- هذه الرقابة الجديدة يجب أن تكون ذات نتائج لا يمكن إهمالها:

تمارس بشكل مختلف، إن مسؤولية العناصر الحكومية يجب أن تتركز على أسس جديدة، الموظفين الإداريين يجب أن لا يكونوا غير مسؤولين، وفيما يتعلق بالمحاسبين فإن دورهم يجب أن يتطور لأنهم يمارسون مهامهم والتي اختلاطها اليوم يوجب الفسخ في إدارة أرادت لنفسها ذات فعالية، فإذا كان أمين الصندوق يستوجب العقاب أو اللوم بسبب خلل يجب أن يظل قابلاً للإدانة (هذا النظام في المسؤولية يجب أن يعود إليه في النهاية).

وبالمقابل فإن ماسك الحسابات يجب أن يصبح قانوناً غير مسؤول.

-بالنتيجة إن مفهوم الخطأ (أو غياب الخطأ) في نظامنا يجب أن يعاد تحديده، ويتعلق الأمر بمستقبل محكمة الحسابات كما يتعلق بمستقبل المحاكم العادية .COUURDE DE JUSTICE

إن أفكاراً غامضة مثل النزاهة وعدم الوضوح والإخلاص والفعالية يجب أن تغذي مجموع قواعد الرقابة.

أدوات القاعدية، تحديدها (المؤشرات- الأهداف ... الخ) يجب أن تكون توافقية وإجماعية ومفهومة من الجميع على مجمل الرقابات الداخلية والخارجية.

٤- القانون التنظيمي الصادر في آب عام ٢٠٠١م (الـ LOLF) يعهد للمحكمة

بإعداد عدة تقارير:

١- التقرير الافتتاحي أو الإعدادي: إنه يمهد للمداولة حول توجيه الموازنة وبنفس الوقت بمالية، ويتوجب عليه في النهاية أن يذهب لأبعد من تحليل خلفي للنتائج السابقة (stricto) بالمعنى الدقيق.

٢- التقرير حول التنفيذ: يجب أن يكون حول نتائج للموازنة وذلك شيء بديهي ولكن أيضاً حول النتائج المالية وغير المالية.

§٢-٢ ديوان المحاسبة الأردني:

إن موضوع الرقابة المالية من المواضيع الهامة و الحساسة التي لا غنى لأي دولة عن الأخذ بها و كما عرفت الرقابة المالية في التشريع المقارن فإن التشريع الأردني عرفها أيضاً، حيث نص المشرع الدستوري على ضرورة إنشاء ديوان محاسبة و قد استجاب المشرع العادي لنداء الدستور و قام بإصدار عدة قوانين لديوان المحاسبة عام ١٩٥٢ .

وقد صدرت عدة تعديلات لهذا القانون كان آخرها القانون المعدل رقم ٣ لعام ٢٠٠٢ الذي حدد صلاحيات ديوان المحاسبة و اختصاصاته و طرق تعيين رئيسه و موظفيه و نوع الرقابة التي يمارسها هذا الديوان جاهداً منذ انشائه على تطوير نفسه حتى عرف بصورته الحالية .

و حديثاً نجد أن الديوان يقوم بواجباته قدر الإمكان ، رغم الصعوبات التي يواجهها و بالتالي أوجد التطبيق العملي لنصوص هذا القانون العديد من المخالفات المالية في مختلف الدوائر و الجهات الخاضعة لرقابته .

إذاً ستكون دراستنا لهذا الموضوع في مطلبين :

الأول : التطور التاريخي للرقابة المالية في الأردن و الهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة

الثاني : مفهوم الرقابة المالية و الصلاحيات و الاختصاصات الممنوحة لديوان المحاسبة و التطبيقات العملية للرقابة المالية على بعض المخالفات المرتكبة خلافاً لأحكام هذا القانون .

المرجع: كتاب الرقابة المالية والادارية لمؤلفه : الاستاذ الدكتور يوسف شباط