

**العلاقة ما بين مجلس النواب
وديوان المحاسبة الأردني في الرقابة على المال العام**

الباحث

د. منير يوسف المناصير

دكتوراه في القانون

ديوان المحاسبة الأردني

ملخص البحث

الحمد لله رب العالمين، والعاقبة للمتقين، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين نبينا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين .

يتناول هذا البحث موضوعاً مهماً على الصعيد النظري والعملي وهو العلاقة ما بين ديوان المحاسبة الأردني ومجلس النواب في الرقابة على المال العام "دراسة مقارنة" ، حيث تتجلى العلاقة الدستورية بين ديوان المحاسبة الأردني و مجلس الأمة بشكل رئيسي من خلال التقرير السنوي الذي يتضمن نتائج أعماله وتدقيقه وملاحظاته على أداء الجهات الخاضعة لرقابته بهدف تعزيز أسلوب ونمط العمل الرقابي الذي يكرس إمكانية المساءلة العامة واتخاذ القرارات المناسبة التي من شأنها دعم الإصلاح المؤسسي في أجهزة الدولة وإزالة الاختلالات المالية والإدارية فيها .

يعتبر ديوان المحاسبة الأردني عين السلطة التشريعية، الذي يعمل على ضبط التجاوزات المالية والإدارية، ومنع الاعتداء على المال العام، وتوثيق مخالفات السلطة التنفيذية في التقرير السنوي الذي يقدمه لمجلسي الأعيان والنواب، ولا يستطيع الديوان من القيام باختصاصاته، إلا إذا كان مستقلاً عن الجهة الخاضعة لرقابته، ويترتب على ذلك بأنه من الواجب العمل على فك ارتباط الديوان برئيس الحكومة، وربط تعيين وعزل رئيس الديوان بإرادة ملكية سامية بناءً على تنسيب رئيس مجلس النواب وموافقة أعضائه، وأن يتم التعيين لمدة محددة، كي يتمكن من أداء مهامه بحيادية وأمانة وتجرد.

حيث عالج هذا البحث العلاقة ما بين ديوان المحاسبة الأردني ومجلس النواب في الرقابة على المال العام "دراسة مقارنة" في ثلاثة مطالب في المطلب الأول تعرضنا إلى الإطار القانوني لديوان المحاسبة الأردني حيث مر ديوان المحاسبة في ثلاثة مراحل ، إما في المطلب الثاني شرحنا محل الرقابة المالية وبيننا إن محل الرقابة هو المال العام ، وفي المطلب الثالث تعرض البحث إلى علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية حيث أن علاقة ديوان المحاسبة مع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ترتبط في علاقة تكاملية تهدف في المحافظة على المال العام وتوضح هذه الصورة في ارتباط ديوان المحاسبة بمجلس النواب من الناحية الفنية بحيث يقوم بعمله

في الرقابة على المال العام وهو جزء من العمل الرقابي الذي يباشره مجلس النواب .

وأخيراً توصلنا من خلال البحث إلى عدد من النتائج والتوصيات ، هذا وسيجد القارئ الكريم في هذا البحث إننا لم نأل جهداً في سبيل تحقيق الغاية التي قصدناها، مبتغين بكل ذلك وجه الله سبحانه وتعالى .

Summary

Praise be to Allah, the Lord of the worlds, the end is for those who guard, and Prayer and Peace be upon our Prophet Mohammad Ashraf prophets, his family and companions, all of them.

This research deals with an important topic at the theoretical and practical level, It is the relationship between the Audit Bureau of Jordan and Parliament in the control of public funds "A Comparative Study", The constitutional relationship between the Audit Bureau and the National Assembly clarified mainly through the annual report, which contains the results of its audits and observations on the performance of auditees in order to enhance the method and pattern of regulatory work that establishes the possibility of public accountability and take appropriate decisions that will support the institutional reform in the state entities and remove administrative and financial imbalances.

the Audit Bureau is the eye of the legislative authority Which works to control the financial and administrative irregularities and to preventing abuse of public funds and documenting the irregularities the executive authority in the annual report submitted to the Senate and the parliament and the Audit Bureau cannot carry out its mandate unless it's independent of the auditee, This requires that you should work on disengagement the Audit Bureau with Prime Minister, and linking

appointment and removal of the Audit Bureau President by a Royal Decree upon the recommendation of the President of parliament and the approval of its members, and it shall be appointed for a specified period, to be able to perform his duties neutrally, honesty and impartiality.

This research addressed the relationship between the Audit Bureau and parliament in the control of public funds "A Comparative Study". There are three demands in the first demand offer the legal framework for the Audit Bureau, Since the Audit Bureau passed in three stages, In the second demand we explained the place of the financial controls and showed that the control place is the public funds, In the third demand Research showed the relationship between the Audit Bureau with the legislative authority and the relationship of the Audit Bureau with the legislative, executive and judicial authority are associated in a complementary relationship aimed to maintain of the public funds. This photo shows, In the Audit Bureau association with parliament technically, since do its work in the control of public funds which is part of regulatory work carried on by parliament.

We have come through this study to a number of conclusions and recommendations, thus a noble reader will find in this study that we have not preserve any effort in order to achieve the aim of this study, Intending to all that the face of God Almighty.

المقدمة:

تتجلى العلاقة الدستورية بين ديوان المحاسبة الأردني و مجلس الأمة بشكل رئيس من خلال التقرير السنوي الذي يتضمن نتائج أعماله وتدقيق وملاحظاته على أداء الجهات الخاضعة لرقابته بهدف تعزيز أسلوب ونمط العمل الرقابي الذي يكرس إمكانية المساءلة العامة واتخاذ القرارات المناسبة التي من شأنها دعم الإصلاح المؤسسي في أجهزة الدولة وإزالة الاختلالات المالية والإدارية فيها^(١).

وعليه نقول إن رقابة ديوان المحاسبة على الجهات الخاضعة لرقابته من وزارات ومؤسسات ودوائر حكومية وهيئات ليست محصورة بالرقابة على المال العام بمعناه الضيق بل اتسع مجالها لتشمل أيضا الرقابة الإدارية والرقابة على مردود الإنفاق ورقابة الأداء ، وهذا يتطلب من الباحث بيان ملامح الإطار التشريعي لديوان المحاسبة الأردني في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني محل الرقابة المالية ، أما في المطلب الثالث سنبحث علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية .

* أهمية الموضوع:

يأتي هذا الموضوع لإلقاء الضوء على موضوع من الموضوعات التي تتسم بالأهمية وهو العلاقة ما بين مجلس النواب وديوان المحاسبة في الرقابة على المال العام وذلك من خلال دراسة بعض جوانبه في الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته وقانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لعام ١٩٥٢ وتعديلاته والنظام الداخلي لمجلس النواب وتعديلاته لعام ٢٠١٣.

(١) التقرير السنوي الثاني والخمسون ٢٠٠٨، ص ١

*أسباب اختيار البحث:

١. لأهمية العلاقة ما بين مجلس النواب وديوان المحاسبة في الرقابة على المال العام .

٢. قلة - بل ندرة الأبحاث التي تناولت الموضوع .

٣. غياب التنظيم التشريعي لهذا الموضوع بشكل واضح في قانون ديوان المحاسبة والنظام الداخلي لمجلس النواب .

*منهج البحث: انتهجت في كتابتي لهذا البحث المنهج التحليلي ، لما يحققه هذا المنهج من مزايا.

*خطة البحث :

المطلب الأول : الإطار القانوني لديوان المحاسبة الأردني .

المطلب الثاني : محل الرقابة المالية .

المطلب الثالث: علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية.

*تمهيد وتقسيم:

يعتبر ديوان المحاسبة الأردني عين السلطة التشريعية، الذي يعمل على ضبط التجاوزات المالية والإدارية، ومنع الاعتداء على المال العام، وتوثيق مخالفات السلطة التنفيذية في التقرير السنوي الذي يقدمه لمجلسي الأعيان والنواب، ولا يستطيع الديوان من القيام باختصاصاته، إلا إذا كان مستقلاً عن الجهة الخاضعة لرقابته، وينترتب على ذلك بأنه من الواجب العمل على فك ارتباط الديوان برئيس الحكومة، وربط تعيين وعزل رئيس الديوان بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب رئيس مجلس النواب وموافقة أعضائه، وأن يتم التعيين لمدة محددة، كي يتمكن من أداء مهامه بحيادية وأمانة وتجرد.

إن حماية المال العام ومحاربة الفساد هو جزء من عملية وطنية لإرساء قواعد الحكم الرشيد وترسيخ نظم الشفافية والمساءلة في مؤسسات الدولة، وهي عملية شاقة وقد يطول أمدها ، وتتطلب تضافر جهود فئات المجتمع كافة

ومنظمات المجتمع المدني وقوى الإصلاح في التيارات السياسية خاصة وسائل الإعلام والدور الفاعل للأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات (١) .
جاءت سلطة ديوان المحاسبة لتعزيز السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية من خلال الرقابة على المال العام. لضمان مشروعية التصرفات المالية ونلاحظ ان تاريخ الرقابة المالية سابق على الدستور (٢)، وسنتناول هذا البحث في ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : الإطار القانوني لديوان المحاسبة الأردني .

المطلب الثاني : محل الرقابة المالية .

المطلب الثالث : علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية

المطلب الأول

الإطار القانوني لديوان المحاسبة الأردني

لقد مر ديوان المحاسبة في ثلاثة مراحل وعليه سوف نعالج هذا المطلب في ثلاثة فروع :

الفرع الأول

المرحلة الأولى

أعلن الاعتراف بقيام إمارة شرق الأردن في الخامس والعشرين من أيار عام ١٩٢٣ وفحوى هذا الاعتراف هو وجود حكومة مستقلة في شرق الأردن برئاسة الأمير عبد الله على أن توافق عصابة الأمم، وبحيث تكون هذه

(١) جورج العبد : العوامل والآثار في النمو الاقتصادي والتنمية ، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، كانون الأول، ص ٢٣٦

(٢) إن كلمة دستور في الأردن لم تنتشر إلا بعد دستور ١٩٤٦ ثم دستور ١٩٥٢ ، إما قيل ذلك فانه يسمى القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ ، وكلمة دستور كلمة ذات أصل فارسي يقصد بها القاعدة أو الأساس أو البناء والقواعد القانونية كقاعدة عامة تنظم العلاقات الإنسانية وتحدد ضوابطها وحدودها والتي تعتبر أساسية في حياة الشخص المخاطب بها وذلك لأنها في مضمونها ونطاقها بناء وتأسيس ، د.نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، ٢٠١٠، ص ٤٤٧ .

ومفهوم الدستور هو مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة وعلاقته بالمواطنين ، للمزيد من التفصيل راجع د. محسن خليل :النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٢، ص ٢٢ .

الحكومة دستورية لكي تتمكن بريطانيا من القيام بتعهداتها الخاصة بهذه المنطقة على إن تبرم اتفاقية بين الطرفين خاصة بهذا الكيان^(١).
بعد أن استقرت إمارة شرق الأردن وتم إنشاء الإدارات الحكومية لتصرف شؤون البلاد فكان لا بد من وجود رقابة مالية فعالة على الإيرادات حيث تم إنشاء فرع في إمارة شرق الأردن في شهر كانون الثاني عام ١٩٢٨ سمي "بدائرة مراجعة الحسابات"، ثم في أواخر عام ١٩٣٠ تم استبدال هذا الفرع بمسمى آخر هو "دائرة تدقيق الحسابات" وذلك بموجب القرار الوزاري المنشور في الجريدة الرسمية رقم (٢٧١) تاريخ ١٩٣٠/٩/٨.

الفرع الثاني

المرحلة الثانية

تعود المرحلة الثانية إلى عام ١٩٣١ حينما صدر قانون تدقيق وتحقيق الحسابات حيث تم بموجبه تأسيس دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات استناداً لأحكام المادة (١٩) من القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن. يرتبط مدير دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات برئاسة الوزراء ويترتب عليه عدة مسؤوليات :

١. فحص جميع حسابات الحكومة العامة و تفتيشها سواء أكانت متعلقة بالواردات والنفقات العامة او بحسابات الدوائر أو بحساب الأمانات والسلفات والأموال الخاصة الداخلة في قيود المالية^(٢).
٢. أن يقوم بالتدقيق بصورة تجعله يتأكد من إن الحسابات جارية على أصول صحيحة وإنها قيدت في أوقاتها بصورة موافقة وان التدابير المتخذة للحيلولة دون الشذوذ والتلاعب كافية فعالة^(١).

(١) الكتاب الأسود في القضية الأردنية العربية أصدرته اللجنة التنفيذية للمؤتمر الوطني في الحادي عشر من أيار عام ١٩٢٩، ص ١٩-٢١ من خطاب المنسوب السامي هريبت صموئيل
(٢) المادة (٢) من قانون تدقيق وتحقيق الحسابات لسنة ١٩٣١.

٣. وان يثبت من أن قوانين وأنظمة وتعليمات الحكومة المتعلقة بجميع الأمور المالية والحسابات قد عمل بها بدقة وان يلفت نظر مدير الخزينة إلى أي تقصير في مراعاتها^(٢).

٤. أن يراجع في جميع الأحوال الأوامر المالية وان يثبت من أن النفقات جارية بمقتضاه إما فيما يختص بالنفقات التي لم توضع لها مخصصات في الموازنة المالية فعليه أن يتحقق ما إذا كان قد صدر قانون من أجلها وان يرى في كل تأدية ما إذا كانت النقود التي أنفقت من الفصل قد استعملت للغاية التي خصص لها ذلك الفصل وإنها قيدت في حساب مادتها الخاصة^(٣).

٥. أن يبلغ مدير الخزينة فوراً في حال وجد أية مخالفة في الدفاتر أو النقد أو الطوابع أو اللوازم المسؤول عنها رئيس الدائرة ، وكذلك إذا وجد دفاتر الموظفين الثانويين في حالة غير مرضية أو اكتشف أية مخالفة^(٤).

٦. أن يطلع في جميع الأوقات على جميع الدفاتر والقيود والجداول التي تتعلق بالحسابات ويجب على مأموري المحاسبة أن يسهلوا له تفتيش هذه المستندات^(٥).

وإذا كان قرار مدير الخزينة مخالفاً لرأي مدير تدقيق وتحقیق الحسابات في أمر يتعلق بالحسابات العامة فيجب عليه أن يخبر رئيس الوزراء مباشرة ويكون قرار رئيس الوزراء في ذلك الأمر نهائياً^(١)، وهذا يدل على عدم استقلالية دائرة تدقيق وتحقیق الحسابات في عملية التدقيق والرقابة على

(١) المادة (٣) من قانون تدقيق وتحقیق الحسابات لسنة ١٩٣١.

(٢) المادة (٤) من قانون تدقيق وتحقیق الحسابات لسنة ١٩٣١.

(٣) المادة (٥) من قانون تدقيق وتحقیق الحسابات لسنة ١٩٣١.

(٤) المادة (٧) من قانون تدقيق وتحقیق الحسابات لسنة ١٩٣١.

(٥) المادة (٨) من قانون تدقيق وتحقیق الحسابات لسنة ١٩٣١.

(٦) المادة (٨) من قانون تدقيق وتحقیق الحسابات لسنة ١٩٣١.

السلطة التنفيذية وذلك لان الخصم والحكم في الحالة المشار إليها أعلاه هي السلطة التنفيذية .

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا إلى أي جهة كانت تتبع دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات في هذه المرحلة ؟

وللإجابة على هذا التساؤل نقول إن هذه المرحلة مرت على النحو الآتي :
في عام ١٩٣١ حدد قانون دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات تبعية هذه الدائرة إلى رئاسة الوزراء وهذا ما نصت عليه المادة (٢) من القانون أعلاه " مدير تدقيق وتحقيق الحسابات مربوط برئاسة الوزراء ... " إلا أن هذا الارتباط لم يستمر طويلا لأنه في عام ١٩٣٩ تم فك الارتباط من رئاسة الوزراء وإعادة ربطها بوزارة المالية "، وفي عام ١٩٤٢ أعيد فك الارتباط كما كان عليه الحال في عام ١٩٣١ وتم ربط دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات برئاسة الوزراء بموجب النظام الإداري رقم (١) لسنة ١٩٤٢ حيث نصت المادة (٢) على ما يلي " يفك ارتباط دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات بوزارة المالية والاقتصاد وترتبط برئاسة الوزراء مباشرة وأخيرا في عام ١٩٤٩ وبموجب النظام الإداري رقم (١) لسنة ١٩٤٩ تم فك الارتباط من رئاسة الوزراء وربطها مرة ثانية مع وزارة المالية والاقتصاد واستمر هذا الوضع إلى عام ١٩٥٢ .

الفرع الثالث

المرحلة الثالثة

استمر تطبيق قانون تدقيق الحسابات إلى أن صدر قانون ديوان المحاسبة المعمول به حاليا رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢ والذي صدر استنادا لأحكام المادة (١١٩) من الدستور الأردني والتي نصت على ما يلي : " يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها " .

لقد اهتم المشرع الدستوري الأردني بتنظيم السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وكل من هذه السلطات الثلاث لها رقابة من نوع معين على المال العام إلا أن المشرع الدستوري استشعر أهمية الرقابة المالية وأثرها في الحفاظ على المال العام من خلال وضع قيود وضوابط على سلطات الدولة المالية وخاصة عندما تجري تصرفاتها المالية بالإنفاق أو الإيراد أو طرق التصرف فنص على تشكيل ديوان المحاسبة بموجب المادة (١١٩) أعلاه حيث اصبح المشرع على تشكيله الصبغة الدستورية لهدف وهو إعطائه صفة التمييز لقانونه وضرورة تفيد المشرع القانوني بالنص الدستوري وعدم مخالفته لان الدستور هو أسمى قوانين الدولة على الإطلاق .

إن الرقابة المالية قاعدة جماعية تتطلق من ما تعارف عليه الناس منذ القدم وهو إن حماية المال العام أمر سيادي وضروري للحفاظ على كيانهم الوجودي ونظامهم السياسي وان هذا المال هو محصلة جهودهم ونتائج أعمالهم وحمايته واجبة عليهم .

المطلب الثاني

محل رقابة ديوان المحاسبة

تمهيد :

يعد ديوان المحاسبة الأردني أقدم جهاز رقابي وهو يمثل الأمة في الرقابة على المال العام^(١)، وان محل الرقابة هو المال العام^(٢)، والأموال التي تملكها

(١) إلا أن هنالك بعض التشريعات العربية تهدف إلى حماية الأموال العامة والأموال الخاصة التي تديرها أو تشرف عليها أي من الوحدات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة والتثبيت من مدى ملائمة أنظمة الضبط والرقابة الداخلية وسلامة التصرفات المالية والإدارية وإتباعها للقوانين واللوائح والقرارات الإدارية (المادة ١/٨)، (المادة ٥/٢٠) من قانون الرقابة المالية والإدارية لدولة سلطنة عمان رقم (٢٠١١/١١)

(٢) لقد عرف قانون حماية المال العام وتجذب تضارب المصالح رقم (٢٠١١/١٢) المال العام بأنه " كل عقار أو منقول مملوك ملكية عامة أو خاصة للدولة أو لإحدى وحدات الجهاز الإداري بها أو الشركات التي تساهم فيها الحكومة بنسبة تزيد على (٤٠%) ، والأموال الخاصة التي تديرها أو تشرف عليها تلك الوحدات ، كأموال الوقف والزكاة وأموال الأيتام والقصر".

الدولة وأشخاصها المعنوية العامة تتمثل في نوعين: أموال خاصة وهذه تخضع للقواعد القانونية التي تنظم الملكية الخاصة للأفراد في القانون المدني والمنازعات التي تتعلق بهذه الأموال تخضع إلى اختصاص القضاء العادي وليس القضاء الإداري^(١)، أموال عامة تملكها الدولة تخضع لمبادئ وأحكام القانون الإداري وتمتاز بحماية خاصة نظرا لما تقوم به من تحقيق المنفعة العامة، فلا يجوز حجزها أو التصرف بها أو تملكها بالتقادم^(٢)، وفي حال حدوث نزاع حول الأموال العامة يتم اللجوء إلى القضاء الإداري للفصل بالنزاع.

تحتاج الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية إلى أموال متنوعة، منها الثابتة ومنها المنقولة، وقد تكون هذه الأموال خاصة أو عامة، ومن البديهي أن الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية حتى تتمكن من القيام بوظائفها كاملة، لا بد من أن تتاح لها الأموال اللازمة التي تمكنها من القيام بعملها المكلف به وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات، لكن في نفس الوقت يتعين إحاطة هذه الأموال بحماية صارمة، وهذا ما يعرف بحماية المال العام من خلال الرقابة عليه من قبل ديوان المحاسبة.

وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب على النحو الآتي :

(١) خالد سمارة الزعبي : القانون الإداري وتطبيقه في المملكة الأردنية الهاشمية، ١٩٩٣، ط٢، ص ٢٦٩

(٢) وكذلك لا تسقط بالتقادم وهذا ما قضت به محكمة التمييز الأردنية في قرارها رقم ١٩٩٥/٩٠١ (هيئة خماسية) تاريخ ١٩٩٥/٦/٢٥، منشورات مركز عدالة بأنه " قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم ١٩٩٥/٩٠١ (هيئة خماسية) تاريخ ١٩٩٥/٦/٢٥ منشورات مركز عدالة

" تحصيل رسوم خدمات المكاتب المهنية في المناطق البلدية وفق أحكام قانون تحصيل الأموال الأميرية يسبغ على هذا الرسوم صفة المال العام، ولما كانت هذه الأموال مخصصة للنفع العام عملاً بأحكام المادة(٤١) من قانون البلديات فإن حق المطالبة بهذه الرسوم لا يسقط بالتقادم، ولا ينطبق عليها حكم المادة(٤١) من قانون المدني ولا يعتبر من الحقوق الدورية المتجددة وان كانت هذه الرسوم تستحق على المكلف سنويا كاجور المباني والمرتبات والمعاشات ولا تخضع للتقادم".

الفرع الأول

التعريف الفقهي

فالأموال العامة هي : كل شيء قابل للتملك والانتفاع به بطريقة مباشرة أو غير مباشرة تصرفاً واستغلالاً واستثماراً ، أما صفة العمومية للمال العام من خلال لفظ العامة فذلك بسبب أن لعموم الناس الحق في الانتفاع بها أو على الأقل مكنة الانتفاع بها سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة ووفقاً لشروط وضوابط معينة أو دون شروط وضوابط مسبقة^(١) .

ويذهب بعض الفقه كذلك^(٢) إلى اعتبار المال العام هو : " كل مال مملوك للدولة أو أحد أشخاصها المعنوية ... وتم تخصيصه لتحقيق المنفعة العامة" .

ومن جانبنا نلاحظ ومن خلال التعاريف السابقة أنها كلها تدور حول فكرة واحدة إلا وهي الجهة المالكة لتلك الأموال والهدف من اجلها وهو تحقيق النفع العام .

الفرع الثاني

التعريف التشريعي

اهتمت التشريعات بتأمين الحماية للأموال العامة لما لها من أهمية وما تؤديه من خدمات ، وقد اختلفت هذه الحماية في وسائلها ومداهها فذهب بعضها^(٣) إلى النص على هذه الحماية في الدستور لأهميتها القصوى ، واكتفت أنظمة أخرى^(٤) بالنص على هذه الحماية في قوانينها العادية من دون الدستور وهذا

(١) د . عبد الرسول عبد الرضى ، بحث بعنوان " النظام القانوني للأموال العامة في الكويت " مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، السنة الثامنة عشرة ، العدد الثالث ، ١٩٩٤ ، ص ٢٢٥ .

(٢) د . نواف كنعان ، القانون الإداري الأردني ، " الكتاب الثاني " ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٦ ، ص ٣٨٣ .

(٣) وهذا ما ذهب إليه المشرع العراقي في المادة(١٥) من الدستور الصادر سنة (١٩٧٠) ، والمشرع المصري في المادة(٣٣) من الدستور المصري لعام(٢٠٠٧) إذ نصت على أن " للملكية العامة حرمة ، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون الخ

(٤) يكون على النحو الآتي " للملكية العامة حرمة ، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون الخ .

ما ذهب إليه المشرع الأردني إذ لم ينص صراحة على وجوب حماية الأموال العامة في دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام (١٩٥٢) مكتفياً بالنصوص الواردة في القوانين الأخرى كالقانون المدني .

ونلاحظ هنا انه من الأهمية بمكان أن يكون هنالك نص صريح في الدستور الأردني أسوة بالمشرع العراقي والمصري ينص على حرمة المال العام وضرورة تحصينه وحمايته وتجريم الاعتداء عليه او المساس به.

نلاحظ إن . التشريعات الأردنية ، جاءت على ذكر مصطلح المال العام في العديد من المواضيع المختلفة إلا أنها لم تجمع على مدلول وافي للمال العام ، لذا جاءت تلك التعريفات غير منضبطة ، ومن أمثلة ذلك ما أورده القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦^(١) في المواد (٥٣ ، ٥٤ ، ٦٠) منه .فالمادة (٥٣) نصت على أنه : " كل شيء يمكن حيازته ماديا أو معنويا والانتفاع به انتفاعا مشروعاً ولا يخرج عن التعاون بطبيعته ، أو بحكم القانون يصح أن يكون محلاً للحقوق المالية " . أما المادة (٦٠) كانت أوضح في بيان المقصود بالمال العام ، حيث نصت على أنه : " تعتبر أموالاً عاماً جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الحكيمية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون أو النظام " (٢) .

(١) راجع نص المادة (٨٧) والمادة (٨٨) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ وتعديلاته .

(٢) من أمثلة الأموال العامة العقارية: الطرق، الميادين العامة، الجسور، المطارات، السكك الحديدية، المنتزهات العامة، الأنهار، السدود البحرية والنهرية، العقارات الحكومية والمباني المقامة عليها أو الملحقة بها، أبنية المتاحف، دور الكتب أو المكتبات، الآثار، معسكرات الجند، ينابيع المياه، الخ.....

من أمثلة الأموال العامة المنقولة: النقود المصرفية الحكومية، والأثاث الحكومية المكتبية وغير المكتبية، الكتب والوثائق بالمكتبات العامة، الأسلحة والذخائر الخاصة بالقوات المسلحة والشرطة الخ.....

بالإضافة إلى ذلك فقد عرف قانون صيانة أموال الدولة رقم (٢٠) لسنة ١٩٦٦ ، الأموال العامة على أنها : " أية أموال منقولة تعود للدولة أو لإدارة عامة أو صندوق مالي خاضع لإشرافها بما في ذلك النقود والسندات والتحويلات ذات القيمة المالية " (١).

أما فيما يتعلق بالنظام المالي رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ فقد عرف الأموال العامة في نص المادة (٢) على أنها " الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة لأي دائرة أو مؤسسة بما فيها الإيرادات " .

وبالرغم من تفاوت بعض النصوص القانونية في المال العام حكماً إلا أن هنالك بعض التشريعات شملت العديد من الأموال بحمايتها شأنها شأن الأموال العامة بطبيعتها وهذا ما نصت عليه المادة (٢/ب) من قانون الجرائم الاقتصادية على أنه " وتشمل عبارة الأموال العامة لأغراض هذا القانون كل مال يكون مملوكاً أو خاضعاً لإدارة أي جهة من الجهات التالية أو لإشرافها :

١. الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة .
٢. مجلسا الأعيان والنواب .
٣. البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة .
٤. النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي .
٥. البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الإقراض المتخصصة .
٦. الأحزاب السياسية .
٧. أي جهة يتم رفق موازنتها بشكل رئيس من موازنة الدولة .
٨. أي جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة " ومن جانبنا نلاحظ بأن أفضل تعريف للمال العام ما أورده القانون المدني الأردني المشار إليه أعلاه في المادة (٦٠) ، التي وضحت بشكل واضح

(١) المادة (٢) من قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته .

عناصر المال العام وأهم الخصائص المميزة له مع بيان الغاية التي وجد من أجلها^(١).

وحسنا ما فعل المشرع الأردني في التشريعات المشار إليها أعلاه من توسع المشرع في تعريف المال العام لغايات توسيع الرقابة على المال العام وحمايته من التلاعب به .

الفرع الثالث

التعريف القضائي

عرفت محكمة التمييز الأردنية الأموال العامة بأنها^(٢) " هي جميع العقارات والمنقولات المملوكة للدولة أو الأشخاص الحكمية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون أو النظام فإذا ما ثبت مثل هذه الملكية فلا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بمرور الزمان"

وكذلك ذهبت في قراراتها إلى تعزيز منهج المشرع في توسيع مظلة دائرة المال العام ليشمل أموال بعض الجهات التي تباشر عليها الدولة الرقابة والإشراف ، ولكون هذه الأموال ينتفع فيها الجمهور منفعة عامة - وان كانت نسبية - لتعلقها بالنواحي الاقتصادية والاجتماعية ، وهذا ما قضت به من أن عبارة الأموال العامة تشمل أموال البنوك والشركات المساهمة ومؤسسات الإقراض الزراعي^(٣)

وهنا نشير إلى إن هنالك رقابة لديوان المحاسبة على حسابات البنك المركزي ، وكذلك في هنالك مديرية متخصصة للرقابة على الشركات التي

(١) أما بالنسبة لحماية المال العام فانه هنالك نوعين من أنواع حماية المال العام وهما الحماية الجزائية والحماية المدنية وللمزيد من التفصيل راجع محمد احمد الفريحات: الحماية القانونية للمال العام ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، ١٩٩٦ ، ص ٦٥ وما بعدها .

(٢) قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم ٢٠٠٤/٢٢٦٦ (هيئة خماسية) تاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٠ منشورات مركز عدالة .

(٣) تمييز جزاء رقم ٢٠٠٩/٢٤٨ (هيئة خماسية، منشورات مركز عدالة .

تساهم فيها الحكومة بنسبة تزيد عن (٥٠%) بالإضافة إلى وجود رقابة من قبل ديوان المحاسبة على أموال الإقراض الزراعي.

وبما إن المال العام ملكية عامة للشعب وهو المحرك الأساسي لنمو الاقتصاد وبناء الوطن بكافة قطاعاته المختلفة ، فالرقابة عليـة مطلب وطني يشترك فيه كل فرد من أفراد المجتمع ، وبالأخص في دولة مثل الأردن حيث الاعتماد بشكل رئيسي على الموارد المحلية المتمثلة في الضرائب والرسوم الجمركية هذا بالإضافة إلى المساعدات والقروض والهيئات كمصدر لموازنة الحكومة وخططها التنموية والاقتصادية والاجتماعية^(١).

المطلب الثالث

علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية

بداية نقول أن علاقة ديوان المحاسبة مع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ترتبط في علاقة تكاملية تهدف في المحافظة على المال العام وتتضح هذه الصورة في ارتباط ديوان المحاسبة بمجلس النواب من الناحية الفنية بحيث يقوم بعمله في الرقابة على المال العام وهو جزء من العمل الرقابي الذي يباشره مجلس النواب .

تمارس الدولة ثلاث وظائف قانونية وهي التشريع والتنفيذ والقضاء^(٢)، أما فيما يتعلق بالسلطة التشريعية فتعرف على إنها :هي السلطة التي تتولى سن القواعد القانونية الرقابية وإخراجها بألفاظ وإجراءات معينة^(٣)، وتستند هذه السلطة إلى هيئة منتخبة من الشعب وهو البرلمان ، وتمارس هذه الهيئة سلطة التشريع وفقاً للقواعد المحددة بالدستور الذي يعتبر القانون الأسمى للدولة، تملك السلطة التشريعية وسائل متعددة للرقابة كضمانة لعدم

(١) محمد ياسين الرحاحلة: دور ديوان المحاسبة في المحافظة على الأموال العامة في المملكة الأردنية الهاشمية في ظل المتغيرات المعاصرة، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد الثاني، العدد ٢، ٢٠٠٦، ص ٢٨٢

(٢) د محمد جمال عثمان جيريل: النظم السياسية، مطبعة حمادة الحديثة، ٢٠٠٥، ص ٢٩٠-٢٩١ .

(٣) د. جميل الشراوي: مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٨٨.

المشروعية وعلى رأس هذه الوسائل سلطة وضع التشريع ، وكما وتملك مهمة الرقابة السياسية بأوجهها المتعددة ، كحق السؤال ، وحق الاستجواب، وحق التحقيق، وحق إيداء الرغبة ، وطرح موضوع للنقاش ، وقراءة وسماع العرائض المقدمة من الشعب، والمسائلة الوزارية، وتملك الهيئات التشريعية حق الرقابة المالية ، إذ تتبدى رقابة مجلس الأمة في المجال المالي بمهمة تشريعية حقيقية بموجبها تحدد الضرائب والرسوم المقابلة لخدمات عامة ، وكذلك مهمة تشريعية شكلية بالموافقة على الموازنة العامة ، والقروض العامة ومنح الامتيازات وبوجه عام الاتفاقات ذات الطبيعة المالية التي تحمل خزينة الدولة شيئاً من النفقات (١).

يرى بعض فقهاء القانون الإداري (٢) بأنه لا بد من توافر الأركان والعناصر التالية لقيام النظام البرلماني: برلمان منتخب من الشعب يمثل سيادته ويعبر عن نبضه، رئيس دولة غير مسؤول لا يمارس اختصاصات فعلية وإنما تعتبر اختصاصاته اسمية لأنه يباشرها بواسطة وزرائه، وزارة مسؤولة - سياسياً - أمام البرلمان، قيام العلاقة بين السلطات على أساس التعاون المتبادل بينهم (٣).

نظم الدستور الأردني العلاقة بين مجلسي الأمة (السلطة التشريعية) وبين السلطة التنفيذية على أساس أن كل سلطة من السلطتين مستقلة عن الأخرى في سبيل تحقيق الصالح العام وتوازن ما بين السلطتين على أساس تحديد الاختصاصات، وبما أن السلطة لا تتنازع على الاختصاص والأمة مصدر

(١) د. منصور صالح العواملة: الوسيط في النظم السياسية، المركز العربي للخدمات الطلابية، ١٩٩٣، ص ١٨٣، د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، ٢٠١٠، ص ٣٨٣

(٢) د. مصطفى صالح العماوي: التنظيم السياسي والنظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٩، ص ٣١٤.

(٣) د. مصطفى صالح العماوي: التنظيم السياسي والنظام الدستوري، المرجع السابق، ص ٣١٤.

السلطات فإن كلاً من السلطتين التشريعية والتنفيذية تنبثق عن الأمة باعتبارها مصدرًا للسلطات.

تتولى السلطة التنفيذية وضع الخطط العامة لتنفيذ الأهداف العامة المراد الوصول إليها والطريق إلى ذلك هي الموازنة العامة ، وهي مطالبة بإدارة المال العام وفق أحكام الدستور والقوانين والأنظمة دون تجاوز أو إهمال . ويمتلك البرلمان السلطة في إجبار الحكومة ^(١) على الاستقالة وتملك الحكومة في الوقت نفسه سلطة حل مجلس النواب، بينما يكفل القضاء احترام القوانين الصادرة أصلاً عن السلطة التشريعية والتي تسهر السلطة التنفيذية على تنفيذها ليعاقب المخالف ويقام العدل حسب إرادة الأمة وفقاً للقانون فالسلطة التشريعية تخلق وتنشئ القواعد التشريعية المجردة وتطبقها الحكومة على المكلفين ويحاسب القضاء من يخالف تلك القواعد ^(٢)، وتلعب تقارير ديوان المحاسبة على النحو الذي سوف نشير إليه لاحقاً دوراً حيوياً في معاونة أعضاء مجلس النواب في بسط رقابته على نشاط الحكومة إذ إن علاقة ديوان المحاسبة بمجلس النواب وثيقة .

تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب ^(٣)، تمارس السلطة التشريعية الرقابة على عمليات تحصيل وإنفاق الأموال العامة ، حيث تكفل دساتير مختلف الدول حق السلطة التشريعية في الرقابة على عمليات تنفيذ الموازنة قبل وأثناء وبعد انتهاء السنة المالية ، وتعمل الرقابة البرلمانية على التأكد من أن تنفيذ الموازنة

(١) تستعمل كلمة حكومة من أجل التعبير عن عدة معاني منها: الوزارة أو السلطة التنفيذية وقد يفصد بها مجموع السلطات الدستورية والتي تشمل السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة القضائية ، د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري المرجع السابق ، ص ١٩٥ وما بعدها .

(٢) د. غالب محمد القرالة: القضاء المدني الأردني، الطبعة الأولى ، دون دار نشر ، عمان ، ١٩٩٤ ، ص (٥٠-٥١).

(٣) المادة (٢٥) من الدستور الأردني وتعديلاته لسنة ١٩٥٢ .

العامة تم وفقاً لما أقره البرلمان (السلطة التشريعية) من إيرادات عامة ونفقات عامة .

إن الرقابة على الأموال العامة هي من اختصاص السلطة التشريعية كي تضمن التزام الحكومة بالجباية والإنفاق وفقاً لما قرره السلطة التشريعية بموجب الموازنة^(١)، وتُمارس السلطة التشريعية نوعين من الرقابة أولاً : الرقابة السابقة من خلال سلطتها في إجازة أو تعديل أو تخفيض ما يحتويه مشروع قانون الموازنة كون المجلس هو صاحب السلطة في إقرار الموازنة العامة وكذلك يمارس رقابة مرافقة لعمليات تحصيل وإنفاق الأموال العامة أثناء السنة المالية ، حيث اشترط قانون الموازنة العامة للسنة المالية رقم (٣) لسنة ٢٠١٦ على ضرورة حصول موافقة السلطة التشريعية على نقل المخصصات من باب إلى آخر وهذا ما نصت عليه المادة (٨/أ) على أنه " لا يجوز نقل المخصصات من فصل إلى آخر إلا بقانون" ، بالإضافة إلى ذلك فقد حدد الدستور الوسائل التي يستعملها مجلسي الأعيان و النواب في الرقابة على أعمال الحكومة وهي: حق السؤال ، الاستجواب وهذا ما نصت عليه المادة (٩٦) من الدستور الأردني " لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي

(١) د. عنان ضنواي : علم المالية العامة، دار المعارف العمومية، طرابلس، ١٩٩٢، ص٣٢٨، ونشير هنا إلى المساءلة والتي تعني تحقيق الأهداف والنتائج للبرامج الحكومية وتوفير الخدمات الحكومية بكفاءة واقتصاد وفاعلية مع الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات السارية المفعول محمد ياسين الرحاطة: دور ديوان المحاسبة في المحافظة على الأموال العامة في المملكة الأردنية الهاشمية في ظل المتغيرات المعاصرة، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد الثاني، العدد ٢، ٢٠٠٦، ص٢٨٧، في حين تم تعريف المساءلة من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول بعض المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠١١.

إليه ذلك العضو ، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة" .

وثانياً: الرقابة اللاحقة على عمليات تنفيذ الموازنة العامة ، إلا أن السلطة التشريعية لا تستطيع القيام بهذه المهمة وهي الرقابة على المال العام بشكل فعال لعدم توفر الخبرة والوقت لديهم مما دفع مجلس النواب إلى الاعتماد على تقارير ديوان المحاسبة السنوية والخاصة كون ديوان المحاسبة يراقب على المال العام بالنيابة عن مجلس النواب .

يعتبر ديوان المحاسبة كما أشرنا سابقاً بأنه سلطة رقابية دستورية تستند مرجعيته إلى نص المادة(١١٩) من الدستور الأردني ، ولقد كرس مفهوم هذه المادة في قانون ديوان المحاسبة رقم(٢٨) لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته بحيث يشمل الرقابة المالية والإدارية والبيئية ، ويمارس صلاحياته على أموال الدولة للتأكد من إنفاقها وتحققها لتحقيق الأهداف المالية والاقتصادية للدولة وتحقيق الأهداف العامة وفقاً للقوانين والأنظمة باقتصاد وكفاءة وفعالية .

تتمثل أوجه التعاون ما بين السلطة التشريعية وديوان المحاسبة بما يلي:

١. إن السلطة التشريعية يمكن أن تدعم ديوان المحاسبة من خلال إصدار النصوص التشريعية التي تدعم استقلالية الديوان من الناحية القانونية والمالية والإدارية ، ونلاحظ إن ديوان المحاسبة الأردني بحاجة إلى أن يكون أكثر استقلالية إدارياً ومالياً؛ حيث ما يزال ديوان المحاسبة في الأردن يتبع لرئيس الحكومة من حيث التعيين، ومالياً من حيث أن موازنته ضمن موازنة الدولة بمعنى إن ديوان المحاسبة في الظاهر مؤسسة رقابية مهمة، إلا أنه في الحقيقة هو أنه جزء من عمل السلطة التنفيذية وعمله يتم ضمن تدخلات لا تضمن استقلاليته بشكل تام^(١).

- (<http://alghad.com/articles/868273>)¹

ومن جانبنا نرى انه من الأهمية بمكان أن يكون ديوان المحاسبة مستقلاً ويتبع لمجلس النواب، وأن يكون تعيين رئيس الديوان ليس من صلاحيات الحكومة، حتى يتم ضمان استقلالية هذا الجهاز الرقابي المهم هذا من ناحية ومن ناحية أخرى نلاحظ أن رئيس وموظفي ديوان المحاسبة لم يتم منحهم صفة الضابطة العدلية أسوة بالكثير من الأجهزة العليا للرقابة المالية ومنها ديوان الرقابة المالية والإدارية في فلسطين.

وعليه نقترح إضافة نص مادة إلى القانون تكون على النحو الآتي "يكون للرئيس والأمين العام صفة الضابطة العدلية لغايات قيامها بالمهام المناطة بهما على أن يتم تحديد الوظائف في الديوان التي يتمتع بها شاغلوها بصفة الضابطة العدلية بقرار من الرئيس بناء على تنسيب الأمين العام". وكذلك نلاحظ إن المشرع الأردني منح رئيس الديوان صلاحيات رقابية وإدارية واسعة إلا أنه عاد وقيدها عندما منح رئاسة الوزراء صلاحيات التكليف بالرقابة المسبقة أو التدقيق على أي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها. وهذا ما نصت عليه كل من :

- المادة (٢٥) من قانون ديوان المحاسبة أعلاه " على الرغم مما ورد في أي من أحكام هذا القانون يتولى ديوان المحاسبة التدقيق اللاحق على النفقات إلا انه يجوز لرئيس ديوان المحاسبة في حالات خاصة وبموافقة رئيس الوزراء أن يقرر التدقيق في النفقات قبل الصرف .
- المادة (٤/ج) من قانون ديوان المحاسبة أعلاه " تشمل رقابة ديوان المحاسبة ما يلي: أي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها" .

وفي النهاية للاستقلالية ديوان المحاسبة عدة فوائد منها تمنحه الحرية والثقة والقدرة على مواجهة أية مشاكل في أثناء التطبيق ومن ثم انجاز العمل المكلف به بالكفاءة المطلوبة عند التعامل مع

الجهات الخاضعة لرقابته^(١)، وهنا يكمن دور مجلس النواب في تفعيل استقلالية ديوان المحاسبة من خلال تعديل النصوص القانونية أعلاه .

٢. في شأن تقديم التقارير: يعتبر التقرير السنوي لديوان المحاسبة^(٢) المخرج النهائي والذي يتضمن نتائج العمليات والمخرجات الرقابية والمتمثلة في الاستيضاحات والكتب الرقابية والتقارير النوعية حيث تبدو العلاقة ما بين مجلس النواب وديوان المحاسبة قوية وفعالة وان هنالك ترابط قانوني وهذا ما أكدته نص المادة (٢٠١/٢٢) من قانون ديوان المحاسبة من خلال تقديم تقريراً سنوياً من قبل ديوان المحاسبة لمجلس النواب وتقارير أخرى (خاصة) عند الحاجة وبهذه الرقابة المالية تستطيع الأمة أن تحافظ على مبدأ المشروعية بأسلوب حضاري متميز .

(١) علي العفاسي: رقابة ديوان المحاسبة، المرجع السابق، ص ٢٣.
(٢) وكان التقرير الثالث لديوان المحاسبة عن السنة المالية ١٩٥٢/٥١ المتضمن أعمال الديوان من ١٩٥٣/١١/١ وحتى ١٩٥٤/١٠/٣١، ومما جاء في التقرير:
"تبين أن وزارة المالية صرفت مبلغ (٢٨٧١٧) ديناراً و ٦١٠ فلوس، وهذا المبلغ جرى نقله إلى المواد التالية التي أحدثت في الموازنة من دون إذن ومن دون الاستناد إلى قانون يجيز ذلك، خلافاً لحكم المادة ١٥ من الدستور وهذه المواد موزعة على النحو التالي:
- البلاط الملكي (مخصصات سمو الوصي على العرش) ١١٢٥ ديناراً.
- بلدية القدس (نفقات عامة) ٥٠٠٠ دينار.
- دار الإذاعة وشراء لوازم، ٥٩٥١ ديناراً و ٢٦٠ فلساً.
- البلاط الملكي (إكمال قصر بسمان) ٣٤٢١ ديناراً و ٧٨٥ فلساً.
وعلق التقرير على ذلك بالجملة التالية: "بالإضافة لتحدي الدستور فإن ما تم قد أدخل بميزان الموجودات..".

والتقرير لم يفرق بين تجاوزات المؤسسات، وبين الأفراد ، فمما جاء فيه أيضاً "أن معلمة استمرت على استيفاء علاوة غلاء معيشة كاملة من تاريخ ١٩٥٣/٨/٦ حتى تاريخ ١٩٥٤/٨/٣١، ولما كانت هذه المعلمة عقدت قرانها بتاريخ ١٩٥٣/٨/٦م، ولا تستحق سوى نصف العلاوة عن تلك المدة، فقد طلب الديوان استرداد مبلغ ٦٥ ديناراً و ٥٠٣ فلوس وهو ما تقاضته على غير حق".
النصوص السابقة وردت في نص تقرير ديوان المحاسبة (ص ٦٥) وهي إن دلت على شيء إنما تدل على الوعي بالمحاسبة وحجم الاستقلالية التي توفرت للديوان، وشمولية عمله التي لم تفرق بين معلمة أو دار إذاعة. وفي وعي واضع التقرير، أن الأمر المهم في ممارسة عملهم هو حماية الدستور وعدم المس به، وإعلاء شأن القانون.

وتبرز علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية (مجلس النواب) بما نصت عليه المادة (٤٢/ج) من النظام الداخلي لمجلس النواب " بدراسة تقارير ديوان المحاسبة وإيداء التوصيات بشأنها " ، حيث يدرج تقرير ديوان المحاسبة بعد تقديمه إلى رئيس مجلس النواب على جدول أعمال جلسات مجلس النواب تمهيداً لإحالته إلى الجهة المختصة وهي اللجنة المالية وفق النظام الداخلي ، ويوزع التقرير على كافة أعضاء المجلس عند إدرجه ، ثم يطرح أمر الإحالة إلى المجلس ويحال إلى اللجنة المالية .
آلية عمل اللجنة المالية^(١) :

- تكلف أمانة سر اللجنة من قبل رئيس ومقرر اللجنة بوضع برنامج عمل يمتد إلى نحو شهر ونصف أو أكثر ، تحدد فيها وفق تقرير ديوان المحاسبة الجهات التي وردت بحقها مخالفات .
- تباشر اللجنة أعمالها بحيث يحضر الوزير المعني لكل وزارة ورد بحقها مخالفات ضمن تقرير ديوان المحاسبة أو رئيس أو مدير تنفيذي أو مديرها العام لأي وحدة حكومية تتبع الوزير .
- يحضر كافة اجتماعات اللجنة رئيس الديوان والأمين العام والمدراء ورؤساء المراقبات المعنيين وفقاً لجدول اجتماعات اللجنة .
- تباشر اللجنة المالية ويكلف رئيس ومقرر اللجنة رئيس ديوان المحاسبة بتلاوة المخالفات وتستمع اللجنة إلى رد الوزير أو الرئيس أو المدير تنفيذي في الجهة الخاضعة للرقابة بالرد على هذه المخالفة .

(١) الاتصال مع سعادة النائب فضيل المناصير ، وسعادة النائب السابق فواز المناصير ، وسعادة النائب السابق بسام المناصير ، وموظف مجلس النواب السيد أسامة الرحامنة .

تقوم اللجنة المالية بتقسيم المخالفات والملاحظات الواردة في التقرير السنوي على النحو الآتي :

١. المخالفة الإجرائية: وهي المخالفات التي تحذر اللجنة الجهة الخاضعة للرقابة من ارتكابها مستقبلاً ، بمعنى آخر تعتبر وقائية .

٢. المخالفة البسيطة : وهي المخالفة التي تكون بغير قصد مباشر من قبل الجهة الخاضعة للرقابة أو تم تفسير تطبيقها بشكل مخالف للتعليمات والأنظمة والقوانين المعمول بها في الجهة الخاضعة للرقابة ، وعليه تطلب اللجنة تصويبها وفقاً للتشريعات وحسب الأصول ، أما بالنسبة للمخالفات الناتجة عن منح الموظفين حقوق مالية بدون وجه حق هنا تكون اللجنة الفيصل والحكم ما بين ديون الحاسبة والجهة الخاضعة للرقابة ، بحيث يتم الطلب من الجهة الخاضعة للرقابة بتصحيحها من الشخص المعني أو الحصول على موافقة من مجلس الوزراء بالإعفاء حسب قانون الإعفاء من الأموال العامة وحسب الأصول .

٣. المخالفة الجسيمة : وهي المخالفة التي تعد شبه فساد، وهنا أمام اللجنة المالية خيارين :

الأول: الطلب من الجهة الخاضعة للرقابة بإحالة الموضوع إلى النائب العام أو المدعي العام لمباشرة التدقيق فيها واتخاذ المقتضى القانوني .

الثاني: تشكيل لجنة تحقيق نيابية مختصة لدراسة هذا الملف واتخاذ القرار اللازم بشأنها .

ومن الناحية العملية تم تشكيل الكثير من اللجان المشتركة ما بين الجهة الخاضعة للرقابة وديوان المحاسبة لدراسة المخالفات الواردة في تقارير ديوان المحاسبة ونورد وعلى سبيل المثال: اللجنة المشكلة في الجامعة الأردنية ، والجامعة الألمانية .

تقرير اللجنة المالية :

بعد انتهاء اللجنة المالية من دراسة ومناقشة كافة ما ورد بتقرير ديوان المحاسبة مع ديوان المحاسبة والجهات الخاضعة لرقابته والتي لها علاقة بالمخالفات أعلاه بالعمل على ما يلي:

أولاً: يبدأ رئيس اللجنة ومقررها وأمانة السر بإعداد تقرير اللجنة والتي تتناول تحليل أولي لمخرجات ديوان المحاسبة وأدائه ، وقرارات اللجنة حول التقرير .

ثانياً: تضع اللجنة قراراتها المباشرة وتوصياتها المناسبة والتي تتضمن وعلى سبيل المثال ما يلي :

١. تعديل بعض القوانين والأنظمة والتعليمات والتي لها علاقة بالعمل الجهة الخاضعة للرقابة .

٢. تفعيل دور وحدات الرقابة الداخلية في كافة الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة وربطها برأس الهرم في الهيكل التنظيمي .

ثالثاً: يعرض القرار باجتماع خاص على أعضاء اللجنة المالية وبعد الموافقة عليه ، يحال الى رئاسة المجلس لأدراجه على جدول أعمال المجلس .

رابعاً: يتولى مقرر اللجنة المالية قراءة تقرير اللجنة والدفاع عن قرارات اللجنة اثناء انعقاد جلسات مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة (٦٥/د) من النظام الداخلي لمجلس النواب .

ومن مظاهر التعاون كذلك بأن مجلس النواب يدرس تقارير ديوان المحاسبة ويناقشها ويقدم التوصيات المناسبة بشأنها وهذا ما نصت عليه المادة (٤٢/ج)

من النظام الداخلي لمجلس النواب وتعديلاته لسنة ٢٠١٣ الصادر بمقتضى المادة (٨٣) من الدستور الأردني وتعديلاته ، وكذلك يستجوب الحكومة بكامل

إداراتها او ما يخص كل وزير بوزارته التي يتولاها ، ولكن لا يوجد اي نص في قانون ديوان المحاسبة يلزم مجلس النواب بوضع تقرير ديوان

المحاسبة موضع التنفيذ

٣. في شأن تعيين رئيس الديوان: حيث يتم تبليغ مجلس النواب بتعيين رئيس ديوان المحاسبة هذا بالإضافة إلى أنه لا يجوز عزل رئيس الديوان أو نقله أو حتى إحالته إلى التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب في حالة كان مجتمع وهذا ما نصت عليه المادة (٥) من قانون ديوان المحاسبة أعلاه "يتولى إدارة ديوان المحاسبة رئيس يعين بإرادة ملكية بناء على تنسيب مجلس الوزراء ويبلغ هذا التعيين إلى مجلس النواب ولا يجوز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب المذكور إذا كان المجلس مجتمعاً أو بموافقة الملك بناء على تنسيب مجلس الوزراء إذا كان المجلس غير مجتمع وعلى رئيس الوزراء في هذه الحالة إن يبلغ المجلس عند اجتماعه ما اتخذ من الإجراءات مشفوعة بالإيضاح اللازم وأما ما يتعلق به من المعاملات الذاتية فمرجهه رئاسة الوزراء".

يلاحظ الباحث من خلال استقراء نص المادة (٥) من قانون ديوان المحاسبة والتي تعطي الصلاحية لمجلس الوزراء الموقر بالتنسيب إلى جلالة الملك بعزل رئيس ديوان المحاسبة أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه بأن السلطة التنفيذية والتي هي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة هي التي تتسب بتعيين رئيس الديوان وتطبيقاً للقاعدة التي تقول من يملك التعيين يملك العزل فإن مجلس الوزراء الموقر يستطيع بالتنسيب بعزل رئيس الديوان وخاصة في فترة عدم انعقاد مجلس النواب.

ونلاحظ هنا كذلك بأنه بالرغم النص الصريح والواضح على حصانة رئيس ديوان المحاسبة^(١) المنصوص عليها في المادة (٢/١١٩) من الدستور

(١) يذهب بعض الفقهاء القانونيين إلى القول بأن مصطلح الحصانة من المصطلحات التي تستعمل في لغة القانون دون أن تؤدي إلى معنى محدد، ففي معناها الجاري تثير فكرة تحمل عبء أو واجب، ولقد كان لهذه الكلمة معنى ضيق ومحدود يقتصر على حالة واحدة وهي إلغاء الضرائب المقررة

الأردني " ...ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة " وان النص جاء مطلق والقاعدة القانونية تقول المطلق يجري على إطلاقه إلا أن نص المادة (٥) من قانون ديوان المحاسبة أفرغت نصت المادة (٢/١١٩) من مضمونها وذلك عندما سمحت لمجلس الوزراء في فترة عدم انعقاد مجلس النواب التنسيب إلى جلالة الملك بعزل رئيس ديوان المحاسبة أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكيه عليه ، بمعنى أخر أجازت هذه المادة اتخاذ إجراءات معاقبة بحق رئيس الديوان من قبل الملك بناء تنسيب من مجلس الوزراء عندما لا يكون مجلس النواب منعقداً .

ومن جانبنا نرى بان المشرع الأردني حسن ما عمل من خلال انه اصبح الصفة الدستورية على ديوان المحاسبة بحيث يترتب على ذلك بأنه يجب على المشرع التقيّد بالنص الدستوري وعدم مخالفته وذلك من منطلق إن الدستور هو أعلى وأسمى قوانين الدولة إلا إننا نجد أن حصانة رئيس ديوان المحاسبة ما هي إلا عبارة عن مجموعة من القواعد الخاصة المقررة لتأمين استقلاليتة عن السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية ولتمكينه من القيام بواجباته الدستورية وعدم مؤاخذه رئيس الديوان عما يقدمه من تقارير بعمله الرقابي وعدم جواز اتخاذ إجراءات جزائية ضده إلا بعد الحصول على إذن المجلس القضائي التابعين له .

أما بالنسبة لموظفي ديوان المحاسبة الأردني فان القانون جردهم من أية حصانة سواء كانوا مدققين أو فنيين أو إداريين مما قد يؤدي إلى إخضاعهم لرغبات السلطة التنفيذية على عكس الحال بالنسبة لموظفي الأجهزة الرقابية في البلدان العربية ونورد على سبيل المثال لا الحصر ما نصت عليه المادة)

لبعض الأشخاص الذين يمارسون مهنة معينة أو يقدمون خدمة معينة، ثم اتسع هذا المعنى ليشمل الحصانة الشخصية التي تعفي من واجب محدد كالخدمة العسكرية والحصانة العينية التي تمس الثروة كالملكية (ليراس : الحصانة العينية، رسالة دكتوراه، باريس، ١٩٧٠، ص ١٠، مشار إليه لدى عقل مقابلة : الحصانات القانونية في المسائل الجنائية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص ٩٨ ..

١٧) من قانون الرقابة المالية والإدارية لسلطنة عمان " في غير حالات التلبس بالجريمة لا يجوز إلقاء القبض على العضو أو حبسه احتياطياً إلا بإذن من الرئيس"، والمادة (١٨) من ذات القانون بأنه " لا يجوز اتخاذ إجراءات التحقيق من المدعي العام أو رفع دعوى على العضو إلا بإذن من الرئيس بناء على طلب من المدعي العام".

أما في إنجلترا يتولى ما يسمى المراقب المحاسب العام وهو موظف عام بدرجة وزير يعين من الملك ، ويتمتع بحصانة حيث لا يجوز عزله إلا بناء على طلب من البرلمان^(١).

يتمتع الرئيس في فلسطين بالحصانة بالإضافة إلى نائبه والمدير وموظفو الديوان عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامه، وهذا يتمشى مع مبدأ الاستقلال للديوان^(٢)، وتم تحديد مدة رئاسة رئيس الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني بسبع سنوات ولفترة واحد غير قابلة للتجديد ، ولا يجوز عزله لأي سبب من الأسباب إلا بالأغلبية المطلقة للمجلس وهذا يتمشى مع إعلان مكسيكو مما يدعم استقلالية الديوان^(٣).

وهنا نلاحظ بان المشرع الأردني لم ينص على توافر شروط معينة في رئيس ديوان المحاسبة وهذا بعكس ما عليه الحال في قانون محكمة الحساب التركية والتي نصت على عدة شروط يجب توافرها في الشخص الواجب تعيينه كرئيس للمحكمة وهي^(٤):

- أن يكون خريج احدي الكليات التالية (الحقوق، العلوم السياسية، العلوم الاقتصادية والإدارية) أو أن يكون قد درس أربع سنوات على الأقل

(١) دنواف كنعان : الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية، بحث منشور ، مجلة جامعة الشارقة، جامعة الإمارات ، ٢٠٠٦، ص ١١٣

(٢) وهذا ما نصت عليه المادة (١١) من قانون الرقابة المالية والإدارية في فلسطين

(٣) وهذا ما نصت عليه المادة (١٠) من قانون الرقابة المالية والإدارية في فلسطين

(٤) المادة (١/١٢) من قانون محكمة الحسابات التركية .

في مؤسسات تعليمية عالية في داخل البلاد أو خارجها تكون معادلة
لكليات المذكورة ويتوجب أن يكون قد عمل لمدة (١٦) سنة في القطاع
العام.

- إضافة إلى ما تم الإشارة إليه أعلاه أن يكون قد شغل :عضو في ديوان
المحاسبة ، منصب وزارى ، مستشار أو والى ، رئاسة جامعة ، مدير
عام أو رئيس لإحدى المؤسسات الرسمية التابعة لرئاسة الوزراء أو
الوزارات ، رئاسة لجان التفيتش التابعة لرئاسة الوزراء أو الوزارات
ولمدة سنة واحدة على الأقل .

هذا من ناحية الشروط أما من ناحية الإجراءات فانه يتم انتخابه من قبل
مجلس الأمة التركي بطريق التصويت السري من بين مرشحين اثنين يتم
اختيارهم على ضوء الشروط المشار إليها أعلاه .
يتم البدء بإجراءات الانتخاب قبل انتهاء مدة خدمات الرئيس أو بعد عشرة
أيام من شغور هذا المنصب لأي سبب من الأسباب إلا انه يشترط إن يتم
الحصول على نتيجة الانتخابات خلال فترة أقصاها (٣٠) يوما من تاريخ بدء
الانتخابات مع الأخذ بعين الاعتبار بان الأيام التي يوقف العمل بها في مجلس
النواب أو أيام العطل الرسمية لا يتم حسابها من المدة أعلاه ، ويتوجب
حصول الرئيس على غالبية الحاضرين في اجتماع مجلس الأمة على أن لا
يقل في كل الحالات عن عدد يزيد بصوت واحد عن نسبة الربع من العدد
الكامل لأعضاء مجلس الأمة .

أما بالنسبة لمدة عمل رئيس المحكمة فهي خمسة سنوات إلا انه يمكن انتخاب
إي شخص لرئاسة المحكمة مرتين على الأكثر^(١) أي بمعنى في كل الحالات

(١) المادة(١٣) من قانون محكمة الحسابات التركية .

لا يجوز لرئيس المحكمة أن تتجاوز مدة رئاسته طول فترة خدمته عن (١٠) سنوات وهذا بعكس ما عليه الحال في الأردن وكما أشرنا سابقا من أن المشرع الأردني لم يحدد مدة معينة لرئاسة ديوان المحاسبة وهذا يعني أن رئيس ديوان المحاسبة من الممكن أن يجلس على كرسي رئاسة الديوان لمدة تتجاوز (٢٠) عام .

ورد في التوصية الثانية من المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية المنعقد في الإسكندرية عام ١٩٧٧ لمؤتمر والخاص برؤساء الأجهزة الرقابية المالية العليا بأنه يجب أن تكون درجة رئيس الجهاز المختص بالرقابة المالية العليا مماثلة لدرجة الوزير وأن يتم تعيينه بقرار أو مرسوم من رئيس الدولة على أن يتم ترشيحه وإقرار تعيينه من قبل السلطة التشريعية الخ وبالرجوع إلى نص المادة(٥) من قانون ديوان المحاسبة فإننا نلاحظ بأنها لا تتسجم مع توصيات اللجنة من حيث أن ترشيحه يتم من قبل تتسيب من مجلس الوزراء وليس من السلطة التشريعية كما جاء في توصيات المؤتمر أعلاه إلا انه يتم تبليغ مجلس النواب بتعيينه فقط ولا يكون له اي دور لا من قريب ولا من بعيد في تعيينه .

٤. في حال وقوع خلاف ما بين ديوان المحاسبة والجهات الخاضعة للرقابة يعرض الموضوع على الرئاسة للفصل فيه ويضمن الديوان في تقريره إلى مجلس النواب المسائل التي وقع فيها الخلاف.

ومن التطبيقات العملية في هذا المجال تم تضمين تقرير ديوان المحاسبة كل المسائل التي وقع فيها الخلاف ما بين ديوان المحاسبة والجهات الخاضعة للرقابة ومنها :-

أ: مكافأة موظفي مديرية الشؤون القانونية والأموال العامة والتي صدر فيها كتاب رقابي من ديوان المحاسبة رقم (٥٦٩٥/٣/٩/٢١) تاريخ (٢٠١٤/٤/١٥) نتيجة تدقيق حسابات الجامعة الهاشمية حيث تبين وبشكل

ملخص أنه تم صرف مكافآت لموظفي مديرية الشؤون القانونية والأموال العامة /وزارة المالية الذي يقومون بتحصيل أموال الجامعة بناء على اتفاقيات معقودة بين الجامعة ووزارة المالية دون وجود سند قانوني لإبرام الاتفاقيات لأن مديرية الشؤون القانونية والأموال العامة هي الجهة المنوط بها وفقاً لأحكام التعليمات أعلاه صلاحية تحصيل الأموال العامة أياً كانت الجهة صاحبة الحق بالتحصيل وبالتالي لا يوجد سند قانوني لصرف المكافآت لموظفي هذه المديرية لأن هذا يدخل في صميم عملهم الذي يتقاضون مقابلته رواتبهم وعلاواتهم .

رأي الجامعة الهاشمية : ترى الجامعة أن صرف المكافآت لمديرية الشؤون القانونية والأموال العامة مقابل قيام هذه المديرية بتحصيل أموال الجامعة المستحقة على الغير جاء سندا للاتفاقيات المبرمة ولا يشوبه أية مخالفة وذلك لان قرار مجلس الوزراء رقم(٤٠٠٢) لا يشمل موظفي مديرية الأموال العامة .

رأي ديوان المحاسبة : لا يوجد سند قانوني لإبرام اتفاقيات بين الجامعة الهاشمية ووزارة المالية /مديرية الشؤون القانونية والأموال العامة بخصوص قيام هذه المديرية بتحصيل أموال الجامعة المستحقة على الغير مقابل مكافآت تصرف لهم من الجامعة وذلك لأن تحصيل هذه الأموال من صلاحية هذه المديرية كون أموال الجامعة تعتبر أموالاً عامة .

قرار مجلس الوزراء :

اتخذ مجلس الوزراء قراره رقم (٤٩٠٤) تاريخ ٢٠١٤/٧/٢٠ بالموافقة على الرأي الوارد بكتاب ديوان التشريع والرأي رقم (د ت ٢٠١٧/١/١) تاريخ ٢٠١٤/٧/٩ القاضي بالموافقة على منحهم مكافأة على أن تكون وفقاً لتعليمات صادرة من وزير المالية بهذا الخصوص .

ب: الخلاف الحاصل بين ديوان المحاسبة ومؤسسة الموائئ^(١).

قامت مؤسسة الموائئ بصرف أجر شهر (ثالث عشر) في نهاية كل عام لجميع عمال المؤسسة الخاضعين لقانون العمل وذلك دون سند قانوني .

ردت المؤسسة بكتابها رقم (٣٤٧٠/٣/٤) تاريخ ٢٧/٤/٢٠١٠ ان قرار صرف اجر الثالث عشر يتفق وأحكام قانون العمل الذي أجاز منح العامل حقوق أفضل مما هي مقررة في قانون العمل.

أصبح الموضوع خلافاً وتمت مخاطبة رئاسة الوزراء بخصوص الموضوع بموجب الكتاب رقم (١٣٤٢٨/٣/١٣/١٣) تاريخ ٣/٨/٢٠١٠.

أيد ديوان التشريع والرأي بموجب كتابه رقم (د ت ١/١٨٤) تاريخ ٣/١٠/٢٠١١ إجراء المؤسسة.

ج: الخلاف الحاصل بين ديوان المحاسبة وجامعة مؤتة حول احتساب مكافأة نهاية الخدمة للمحاضر المتفرغ^(٢)

قامت جامعة مؤتة بصرف مكافأة نهاية الخدمة للمحاضر المتفرغ بالجامعة استناداً لنص المادة (١/٣) من نظام المكافأة والتعويض وصندوق الادخار للعاملين في جامعة مؤتة رقم (١٧٢) لسنة ٢٠٠٣ على الرغم من إن عقد المذكور خلا من تطبيق نظام المكافأة والتعويض عليه خلال الفترة من (٢٠٠١/٢/٢٧ - ٢٠٠٣/٨/١٢) .

جاء رد الجامعة بموجب كتابها رقم (٥٣٧٦/٧٤/١٣٥) تاريخ ٦/٩/٢٠١٠ بقانونية صرف المكافأة للمحاضر المتفرغ وفقاً للإجراء الذي قامت به الجامعة.

أصبح الموضوع خلافاً وتم مخاطبة دولة رئيس الوزراء بخصوص الموضوع بموجب الكتاب رقم (١٩٦٨٧/٣/٦/٢١) تاريخ ١٠/١١/٢٠١٠.

(١) المصدر كتاب الديوان رقم (٤٢٩٣/٣/١٣/١٣) تاريخ ٢٢/٣/٢٠١٠..

(٢) المصدر كتاب الديوان رقم (١٢٩٩١/٣/٦/٢١) تاريخ ٢٦/٧/٢٠١٠..

أيد دولة رئيس الوزراء الأفخم بكتابه رقم (٧٩٩٣/١/٥/٧٣) تاريخ ٢٠١١/٤/١٣ رأي الديوان بعدم قانونية احتساب الفترة التي عمل فيها محاضراً متفرغاً لدى الجامعة ضمن مدة الخدمة الخاضعة لمكافأة نهاية الخدمة لعدم نص عقده على شموله بأحكام النظام.

ولا شك ان هذا الدور القائم على التعاون بين ديوان المحاسبة ومجلس النواب له اثر كبير في الحفاظ على المال العام وصونه والحد من الاعتداء على المال العام ذلك أن ديوان المحاسبة بحكم قربه من الجهات الخاضعة لرقابته وما يدور فيها من أعمال قد تتطوي على جرائم الاعتداء على المال العام ، فإنه يعتبر صاحب الدور الرئيسي في التوصل لهذه التجاوزات وإخبار مجلس النواب بها عن طريق ما يصدر عنه من تقارير^(١).

يتضح من كل هذا إن الرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة على الأموال العامة هي جزء من الرقابة التي يمارسها مجلس النواب ولهذه العلاقة محاور قانونية وتشريعية حيث نصت المادة (٤٢)) من النظام الداخلي لمجلس النواب وتعديلاته لسنة ٢٠١٣ على ما يلي " تتاط باللجنة المالية المهام التالية :

ا. دراسة قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية

والرقابة على تطبيقها وأية مقترحات تتعلق بها .

ب. دراسة الحسابات الختامية للوزارات والمؤسسات الحكومية ورفع

التوصيات بشأنها للمجلس .

ج. دراسة تقارير ديوان المحاسبة وإبداء التوصيات بشأنها .

د. دراسة القوانين المالية التي لها علاقة بزيادة الواردات أو النفقات

وإنقاصها .

هـ. دراسة المديونية العامة وتقديم الاقتراحات اللازمة بشأنها .

(١) المصدر كتاب الديوان رقم (١٨٠٣٩/٣/١١/١٢) تاريخ ٢٠١٠/١٠/١٢ .

و . دراسة موازنة أمانة عمان الكبرى وموازنات. الفئة الأولى
تشرع الوزارات والمؤسسات والهيئات الحكومية المختلفة في تنفيذ الموازنة
بعد اعتمادها بمعنى جباية الإيرادات العامة التي ينتظر الحصول عليها وفق
التقديرات التي تم وضعها في الموازنة العامة وصرف النفقات التي تم
تقديرها في ذات الموازنة والتي أصبحت قابلة للصرف بعد اعتماد الموازنة
العامة وحسب الأبواب والفصول التي خصصت لها (١).

نلاحظ من خلال استقراء نص المادة (٢) من قانون ديوان المحاسبة أعلاه
بأن صلاحيات رئيس ديوان المحاسبة لا تختلف عن صلاحيات باقي الوزراء
في تنفيذ موازنة ديوان المحاسبة ، حيث لم ينص قانون ديوان المحاسبة على
أية امتيازات لرئيس ديوان في تنفيذ موازنته وبدون اللجوء إلى السلطة
التنفيذية لاعتمادها كما أشرنا أعلاه .

بالنهاية نلاحظ إن وزارة المالية وهي إحدى الجهات الخاضعة لرقابة ديوان
المحاسبة تملك تغيير البنود الواردة في الموازنة التقديرية وتنفيذه لاحقاً
وبالتالي فإن القصور في استقلالية ديوان المحاسبة في إعداد موازنته واضح
وخاصة إذا ما تم مقارنته بنصوص بعض الإعلانات الدولية ومنها ما نص
عليه بيان سدي بقوله " يجب أن تتوافر للأجهزة العليا للرقابة الحرية المطلقة
في إعداد ميزانيتها دون تدخل من أي سلطة ، وبحيث تدرج ضمن الموازنة
العامة للدولة لتنفيذها كما هي ، وما على السلطة التنفيذية سوى إدخال الموارد
التي يطلبها الجهاز الأعلى للرقابة ضمن موازنة الدولة وبدون أي تعديلات " ،
وإعلان مكسيكو اعلاه الذي ينص على توفر الاستقلال المالي للأجهزة العليا
للرقابة .

وبما أن قانون ديوان المحاسبة الأردني ، لا يؤكد على الاستقلال المالي
الذي يشمل إعداد وإقرار الموازنات بدون تدخل الحكومة وأجهزتها، كما

(١) د.علي العلي: المالية العامة والقانون المالي والضريبي، المرجع السابق، ص ٣٦٩.

تنص عليه المعايير الدولية، حيث نقترح هنا على إضافة مادة تنص على أن يتم إعداد موازنة الديوان وإرسالها إلى دائرة الموازنة العامة لإدراجها، كما هي، في قانون الموازنة العامة دون أن يتم تعديلها من قبل الحكومة . وتكون السلطة التشريعية مسؤولة عن ضمان توفير الموارد التي تمكن الديوان من القيام بالمهام المنوطة به، حيث لا ينبغي للسلطة التنفيذية التحكم في طريقة الوصول إلى هذه الموارد أو توجيهها بل يتم إقرارها كبنء إجمالي من قبل السلطة التشريعية .

من جانبنا نلاحظ ومن خلال استقراء بعض قوانين الدول العربية للأجهزة العليا للرقابة أنها التزمت تشريعاتها عند وضع موازنة أجهزتها الرقابية بالمعايير الدولية المشار إليها أعلاه ونورد على سبيل المثال لا الحصر ما نصت عليه المادة(٧٥) من قانون ديوان المحاسبة الكويتي بقوله" يضع رئيس الديوان مشروع ميزانية الديوان بالاتفاق مع رئيس مجلس الأمة الذي يرسله في الميعاد القانوني إلى وزارة المالية والصناعة ، ويءرج وزير المالية والصناعة المشروع كما ورد إليه من رئيس مجلس الأمة تحت قسم خاص بالميزانية العامة للدولة ، وإذا تضمن المشروع زيادة على مجموع اعتمادات العام السابق جاز لوزير المالية والصناعة الاكتفاء بإءراج اعتماد العام السابق، وعرض الأمر فيما يتعلق بالزيادة على مجلس الأمة للبت فيه بعد الاستماع إلى رأي وزير المالية والصناعة ورئيس الديوان".

وكذلك نصت المادة(٤١) من ذات القانون بما يلي "كما يكون له(لرئيس الديوان) السلطة المخولة لوزير المالية والصناعة ، وذلك فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بميزانية الديوان"

وبناء على ما سبق نقترح إضافة نص مادة إلى قانون ديوان المحاسبة بخصوص إعداد واعتماد وتنفيذ موازنة ديوان المحاسبة لتتماشى مع إعلان سءني وأسوء بالمشرع الكويتي بحيث تكون على النحو الآتي" يضع رئيس

الديوان مشروع موازنة الديوان بالاتفاق مع رئيس مجلس الأمة الذي يرسله في الميعاد القانوني إلى وزارة المالية ، ويدرج وزير المالية المشروع كما ورد إليه من رئيس مجلس الأمة دون تعديل من وزارة المالية "

وأخيرا نشير وعلى سبيل المثال إلى صور تساعد فيها الأجهزة العليا للرقابة المالية السلطة التشريعية ومنها إن يطلب المجلس النيابي من جهاز الرقابة المالية فحص وتدقيق حسابات جهة معينة بالذات للتأكد من سلامة تطبيقها للتشريعات المالية وذلك في بعض الحالات التي تتولد شكوك لدى المجلس النيابي عن وجود مخالفات أو ملاحظات في حسابات تلك الجهة وهذا ما نصت عليه المادة(٤) من قانون الجهاز المركزي للحسابات المصري "

يختص الجهاز أيضا بفحص ومراجعة أعمال وحسابات أي جهة يعهد إليه بمراجعتها أو فحصها من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء ويبلغ الجهاز نتيجة فحصه إلى الجهات طالبة الفحص ولمجلس الشعب أن يكلف الجهاز المركزي للمحاسبات بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو إحدى شركات القطاع العام أو الجمعيات التعاونية أو المنظمات الجماهيرية التي تخضع لإشراف الدولة أو أي مشروع من المشروعات التي تسهم فيها الدولة أو تتولى إدارتها أو تضمن حدا أدنى لأرباحها أو أي مشروع يقوم على التزام بمرفق عام أو أي عملية أو نشاط تقوم به إحدى هذه الجهات"

الخاتمة

لمّا كانت الأهداف المتوخاة من كل بحث، هي استخلاص النتائج النهائية منه، وطرح مقترحات أو توصيات، إن وجدت، لتطوير البحوث التي تعالج الموضوعات المطروحة فإننا نبين ما يلي :

أولاً- النتائج:

توصل الباحث إلى عدة نتائج تبين النقص والقصور في بعض نصوص قانون ديوان المحاسبة الأردني والتي تناولها البحث كان من أهمها :

١. يعد ديوان المحاسبة الأردني أقدم جهاز رقابي وهو يمثل الأمة في الرقابة على المال العام، وإن محل الرقابة هو المال العام .

٢. توسع المشرع الأردني في تعريف المال العام لغايات توسيع الرقابة على المال العام وحمايته من التلاعب به .

٣. تمارس السلطة التشريعية نوعين من الرقابة على المال العام الأولى الرقابة السابقة من خلال سلطتها في إجازة أو تعديل أو تخفيض ما يحتويه مشروع قانون الموازنة والثانية رقابة لاحقة على عمليات تنفيذ الموازنة العامة.

٤. السلطة التشريعية لا تستطيع القيام بمهمة الرقابة على المال العام بشكل فعال لعدم توفر الخبرة والوقت لديهم مما دفع مجلس النواب إلى الاعتماد على تقارير ديوان المحاسبة السنوية والخاصة كون ديوان المحاسبة يراقب على المال العام بالنيابة عن مجلس النواب .

٥. تبين بأن هنالك أوجه كثيرة للتعاون ما بين مجلس النواب وديوان المحاسبة في الرقابة على المال العام وعلى النحو الذي تم الإشارة إليه سابقاً .

٦. تبين أن قانون ديوان المحاسبة الأردني جرد موظفيه من أية حصانة سواء كانوا مدققين أو فنيين أو إداريين مما قد يؤدي إلى إخضاعهم

لرغبات السلطة التنفيذية على عكس الحال بالنسبة لموظفي الأجهزة الرقابية في البلدان العربية .

٧. تبين بان المشرع الأردني لم ينص على توافر شروط معينة في رئيس ديوان المحاسبة وهذا بعكس ما عليه الحال في التشريعات المقارنة ومنها قانون محكمة الحساب التركية .

٨. تبين بان صلاحيات رئيس ديوان المحاسبة الأردني لا تختلف عن صلاحيات باقي الوزراء في تنفيذ موازنة ديوان المحاسبة ، حيث لم ينص قانون ديوان المحاسبة على أية امتيازات لرئيس ديوان في تنفيذ موازنته وبدون اللجوء إلى السلطة التنفيذية لاعتمادها كما أشرنا أعلاه .

٩. إن نص المادة (٥) من قانون ديوان المحاسبة تعطي الصلاحية لمجلس الوزراء الموقر بالتنسيب إلى جلالة الملك بعزل رئيس ديوان المحاسبة أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكيه عليه ، كما وتشير إلى أن تعيين رئيس الديوان يكون بإرادة ملكية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء، وهذا يعني إن السلطة التنفيذية والتي هي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة هي التي تتسب بتعيين رئيس الديوان وتطبيقا للقاعدة التي تقول من يملك التعيين يملك العزل فان مجلس الوزراء الموقر يستطيع التنسيب بعزل رئيس الديوان واتخاذ أي إجراء بحق الرئيس وخاصة في فترة عدم انعقاد مجلس النواب .

١٠. جاء في نص المادة (٢٣) من قانون ديوان المحاسبة في حال وقوع خلاف ما بين الديوان وإحدى الوزارات أو الدوائر فان الخلاف يعرض على مجلس الوزراء للبت فيه وهذا يعني أن مجلس الوزراء وهو السلطة التنفيذية هو صاحب الولاية في الفصل في النزاع وهو الأمر الذي لا يتفق مع مبدأ الاستقلال الذي يجب أن يمنح للديوان خاصة وان

معظم الآراء الخلافية يتم حلها لمصلحة السلطة التنفيذية الأمر الذي يجعل من السلطة التنفيذية خصماً وحكماً في نفس الوقت.

١١. كذلك ما نصت عليه المادة (٤/ج) من قانون ديوان المحاسبة وهو تدخل السلطة التنفيذية في عمل الديوان من خلال تكليف مجلس الوزراء ديوان المحاسبة بتدقيق حسابات أي جهة إذا كانت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العامة، وكذلك ما جاء في نص المادة (٢٥) من القانون أعلاه والتي اشترطت على ديوان المحاسبة للتدقيق على النفقات قبل الصرف أخذ موافقة دولة رئيس الوزراء .

١٢. إن من أبرز القرارات التي عززت تبعية ديوان المحاسبة للسلطة التنفيذية قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم (١٦) لسنة ١٩٧٨ والمتضمن "أن ديوان المحاسبة يعتبر دائرة رسمية من دوائر الحكومة وأن موظفيه يتقاضون رواتبهم من خزينة الدولة حسب نظام تشكيلات الوزارة والدوائر الحكومية الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة" ، وعليه إذا كان ديوان المحاسبة الذي يمارس دور المراقب على السلطة التنفيذية يعتبر جزء من السلطة التنفيذية في التعيين والعزل وفي حال الرغبة في الرقابة السابقة أمر يجعل من تلك الرقابة قاصرة في تحقيق الأهداف المرجوة من الديوان .

ثانياً: التوصيات

١. تعزيز استقلال ديوان المحاسبة من خلال تعديل نص المادة (٢) على النحو الآتي: " يتمتع ديوان المحاسبة بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري وله بهذا الصفة تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة لتحقيق أهدافه وان يقوم بجميع التصرفات القانونية بما في ذلك حق النقاضي وان ينبى عنه في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني ورئيس النيابة العامة الإدارية في الدعاوي الإدارية ."

٢. تعديل نص المادة(٥) من قانون ديوان المحاسبة بحيث تصبح صلاحية تعيين رئيس ديوان المحاسبة من قبل الملك مباشرة وذلك على النحو الآتي " يتولى إدارة ديوان المحاسبة رئيس يعين بإرادة ملكية سامية ويبلغ هذا التعيين إلى مجلس النواب ولا يجوز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة جلالة الملك ."
٣. تعديل نص المادة(٢٣) من قانون ديوان المحاسبة على النحو الآتي " إذا وقع خلاف بين الديوان وإحدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان يعرض موضوع الخلاف على مجلس النواب للفصل فيه "
٤. تعديل نص المادة(٢٥) من قانون ديوان المحاسبة على النحو الآتي " على الرغم مما ورد في أي من أحكام هذا القانون يتولى ديوان المحاسبة التدقيق اللاحق على النفقات إلا أنه يجوز لرئيس ديوان في حالات خاصة أن يقرر التدقيق على النفقات قبل الصرف.
٥. إضافة نص مادة إلى القانون تكون على النحو الآتي "يكون للرئيس والأمين العام صفة الضابطة العدلية لغايات قيامها بالمهام المناطة بهما على أن يتم تحديد الوظائف في الديوان التي يتمتع بها شاغلوها بصفة الضابطة العدلية بقرار من الرئيس بناء على تنسيب الأمين العام ."
٦. إضافة نص مادة إلى القانون تكون على النحو الآتي " يجب على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان موافاته بمشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات التي تعدها هذه الجهات والمتعلقة بالشؤون المالية والمحاسبية والضرائب والرسوم لإبداء ملاحظاته بشأنها "
٧. إضافة نص مادة إلى القانون تكون على النحو الآتي " في غير حالات التلبس بالجريمة لا يجوز إلقاء القبض على موظفي الديوان إلا بإذن من الرئيس."

٨. إضافة نص مادة إلى القانون تكون على النحو الآتي "لا يجوز اتخاذ إجراءات التحقيق من المدعي العام أو رفع دعوى على موظفي ديوان المحاسبة إلا بإذن من الرئيس بناء على طلب من المدعي العام".

وفي ختام هذا البحث أرجو أن أكون قد ساهمت ولو بقدر ضئيل في موضوع هذه الدراسة الذي حاولت أن أتناوله من جميع جوانبها، فإن تحقق الهدف فبفضل الله وتوفيقه، وإن تحقق بعضه فما لا يدرك كله لا يترك كله، وإن لم يتحقق فيكفيني شرف المحاولة، فالنقص من طبائع البشر والكمال لله وحده علام الغيوب، ويشفع لي قول الحق جل وعلا: ﴿وَلَوْ كَانَ مِنْ عِنْدِ غَيْرِ اللَّهِ لَوَجَدُوا فِيهِ اخْتِلَافًا كَثِيرًا﴾ صدق الله العظيم.

المراجع :

١. جورج العبد : العوامل والآثار في النمو الاقتصادي والتنمية ، في ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، مركز دراسات الوحدة العربية، كانون الأول ، الطبعة الأولى، بيروت ، ٢٠٠٤
٢. خالد سمارة الزعبي : القانون الإداري وتطبيقه في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة، ط٢، ١٩٩٣.
٣. عبد الرسول عبد الرضى : بحث بعنوان " النظام القانوني للأموال العامة في الكويت " مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، السنة الثامنة عشرة ، العدد الثالث ، ١٩٩٤ .
٤. عدنان ضنواي : علم المالية العامة، دار المعارف العمومية، طرابلس، ١٩٩٢.
٥. غالب محمد القرالة: القضاء المدني الأردني، الطبعة الأولى ، دون دار نشر ، عمان ، ١٩٩٤ .
٦. حسن خليل :النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٢.
٧. محمد احمد الفريحات: الحماية القانونية للمال العام ، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، ١٩٩٦.
٨. محمد جمال عثمان جبريل: النظم السياسية، مطبعة حمادة الحديثة، ٢٠٠٥.
٩. محمد ياسين الرحاحلة: دور ديوان المحاسبة في المحافظة على الأموال العامة في المملكة الأردنية الهاشمية في ظل المتغيرات المعاصرة، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد الثاني، العدد ٢، ٢٠٠٦.

١٠. مصطفى صالح العمادي: التنظيم السياسي والنظام الدستوري، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر، عمان ، ٢٠٠٩.
١١. منصور صالح العواملة: الوسيط في النظم السياسية، المركز العربي للخدمات الطلابية، ١٩٩٣ .
١٢. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة ، ٢٠١٠.
١٣. نواف كنعان : الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية، بحث منشور ، مجلة جامعة الشارقة، جامعة الإمارات ، ٢٠٠٦.
١٤. نواف كنعان : القانون الإداري الأردني ، " الكتاب الثاني " ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٦ .