

دور السلطة التشريعية في تعزيز فعالية أجهزة الرقابة المالية العليا دراسة مقارنة

د/ مدحت رمضان محمد عيد

دكتورة في القانون العام

عضو الجهاز المركزي للمحاسبات

مقدمة:

مما لا شك فيه أن السلطة التشريعية تقوم بواحد من الأدوار الرئيسية في النظام السياسي لأي دولة، حيث تعمل السلطة التشريعية على صياغة وإقرار القوانين والتشريعات التي تنظم الحياة العامة في الدولة، وتتألف السلطة التشريعية عادةً من هيئة تشريعية، مثل: مجلس النواب (مصر، البحرين) أو الجمعية الوطنية (جنوب إفريقيا)، وتتمثل مسئوليتها الرئيسة في صياغة القوانين التي تهدف إلى تنظيم العديد من المجالات، بما في ذلك الاقتصاد والتعليم والصحة والعدل والبيئة والرقابة المالية وغيرها. أما بالنسبة لأجهزة الرقابة المالية العليا، فهي تعمل على ضمان الشفافية والنزاهة في النظام المالي للدولة، وتتمثل مهمة أجهزة الرقابة المالية في مراقبة التصرفات المالية للسلطات العامة؛ للتأكد من تطبيق قوانين وأنظمة الرقابة المالية لضمان مشروعية التصرفات المالية والمحافظة على المال العام. وتُعد هذه الأجهزة جهات مستقلة تعمل عادةً تحت إشراف البرلمان، ويتمتع بصلاحيات قانونية في كشف المخالفات المالية والمخالفين^(١).

وتقوم العلاقة بين السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة المالية العليا عادةً على التعاون والتكامل المشترك لضمان الشفافية والنزاهة في النظام المالي للدولة، فهناك تعاون مهم بينهما في العديد من الجوانب^(٢)، ومنها: ما تقوم به السلطة التشريعية من صياغة القوانين والتشريعات التي تنظم وتحكم عمل أجهزة الرقابة المالية العليا. وفي هذا السياق، تستند أجهزة الرقابة المالية إلى هذه التشريعات لتنفيذ مهامها وصلاحياتها. بجانب أن أجهزة الرقابة المالية تتولى مهمة رصد ومراقبة التصرفات المالية في الدولة، وفي هذا السياق، تعمل السلطة التشريعية على توفير الدعم القانوني والتشريعات اللازمة لتمكين هذه الأجهزة من أداء دورها بفعالية. كما تقوم السلطة التشريعية بتقييم أداء أجهزة الرقابة المالية ومراجعة تقاريرها وتوجيهها إذا لزم الأمر، ويمكن أن تتمثل هذه العملية في جلسات

(١) لمزيد من التوضيح، انظر: د. هشام زغلول إبراهيم، نحو علاقة داعمة بين السلطة التشريعية والأجهزة العليا للرقابة: تجربة الجهاز المركزي للمحاسبات، بحث منشور بمجلة الرقابة المالية، الأربوساي، ع ٥٢، ٢٠٠٨، ص ٢٠: ٢١.

(٢) حامد جسوم حمزة، استقلالية ديوان الرقابة المالية الاتحادي، بحث منشور بمجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العراق، مج ٨، ع ١٦، ٢٠١٦، ص ٦٢.

استماع وتحقيقات برلمانية لمناقشة تقارير الأجهزة الرقابية وتوجيهها لتحقيق أهدافها بشكل أفضل. وبشكل عام، فإن العمل المشترك والتنسيق بين السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة المالية العليا يسهم في تعزيز الشفافية والحكم الرشيد والمساءلة في القطاع المالي والاقتصادي، وبالتالي يعزز الثقة العامة في النظام المالي للدولة.

مشكلة البحث:

يُعد قيام أجهزة الرقابة المالية العليا بدور حيوي في مجال الرقابة على المال العام أمراً ضرورياً. غير أنه مرهونٌ بمدى فاعلية هذه الأجهزة، وهذا لا يتأتى إلا بقيام السلطة التشريعية بإقرار وتحديث التشريعات اللازمة لعمل هذه الأجهزة، بحيث يُعزز من أداء مهامها وواجباتها في الحفاظ على المال العام، حيث لا يمكن أن تظل قوانين هذه الأجهزة جامدة بالرغم من كل المتغيرات الدستورية والإدارية والاقتصادية السريعة التي تحيط بها من كل جانب، وإلا فقدت هذه الأجهزة فحواها وتأثيرها، بجانب أن موضوع البحث لم يلق اهتماماً كافياً من الناحية البحثية.

أهمية البحث:

تتضح أهمية البحث من خلال ما تمثله الأهمية الرئيسة للرقابة على المال العام للدولة، وأهمية الدور المحوري الذي تلعبه أجهزة الرقابة المالية العليا في المحافظة على المال العام، ما يعكس بدوره أهمية قيام السلطة التشريعية بالعمل على تحديث المنظومة التشريعية لهذه الأجهزة من أجل تعزيز فعالية عملها، وفق مقارنة واقعية تراعي واجب الحفاظ على المال العام، وتراعي الإطار التعاوني التكاملي بين تلك السلطة وأجهزة الرقابة المالية العليا.

منهج البحث:

إن المنهجية الأكثر انسجاماً مع طبيعة الموضوع هي التي تتطلب الاستعانة بالمنهج التحليلي المقارن، لتحليل ودراسة العلاقة بين السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة المالية العليا، والدور الذي تلعبه السلطة التشريعية في تعزيز فعالية تلك الأجهزة، وذلك من خلال مقارنة أداء السلطة التشريعية في بعض الدول المختارة وتحليل الأثر الذي يترتب على هذا الدور، مع الإشارة للنصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بتلك الأجهزة في هذه الدول.

هيكلية البحث:

المبحث الأول: العلاقة بين السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة المالية العليا.

المطلب الأول: نشأة الرقابة المالية.

المطلب الثاني: مدى تبعية أجهزة الرقابة المالية العليا للسلطة التشريعية.

المبحث الثاني: تعزيز دور أجهزة الرقابة المالية العليا من الناحية التشريعية.

المطلب الأول: إصدار تشريعات أجهزة الرقابة المالية العليا.

المطلب الثاني: تعديل تشريعات أجهزة الرقابة المالية العليا.

المبحث الأول العلاقة بين السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة المالية العليا

تمهيد وتقسيم:

تتأثر الرقابة المالية بشكل كبير بالعوامل الاجتماعية والسياسية المتواجدة في المجتمع. وتختلف درجة تأثير الرقابة المالية على المجتمع والنظام السياسي استناداً إلى مدى الإيمان بأهميتها ووجودها في المجتمع. وتعتمد الرقابة المالية على عدة عوامل تتعلق بالبنية الدستورية والتشريعية التي تعمل في إطارها، والتطور التاريخي والتقاليد الموروثة للرقابة البرلمانية في المجتمع، وطبيعة النظام الحزبي ونظام الحكم الذي تتم فيه عملية الرقابة. كل هذه العوامل تلعب دوراً هاماً في تشكيل طبيعة ونطاق صلاحيات الرقابة المالية وكفاءتها في تحقيق النزاهة والشفافية في النظام المالي. وعلى هدى ما تقدم، نقسم دراستنا في هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في أولهما نشأة الرقابة المالية، في حين نخصص ثانيهما لدراسة مدى تبعية أجهزة الرقابة المالية العليا للسلطة التشريعية، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: نشأة الرقابة المالية.

المطلب الثاني: مدى تبعية أجهزة الرقابة المالية العليا للسلطة التشريعية.

المطلب الأول نشأة الرقابة المالية

تاريخياً، ارتبطت نشأة الرقابة المالية بظهور الموازنة العامة السنوية للدولة، التي تقرها السلطة التشريعية وتنفذها الحكومة، وتُعتبر الموازنة العامة أداة للرقابة الديمقراطية، حيث تساهم في مراقبة أداء الحكومة ومراقبة السلطة التشريعية لها، حيث تعتمد الرقابة المالية على الاعتمادات السابقة التي تمت الموافقة عليها للنفقات العامة والإيرادات العامة للدولة (١).

كما ارتبطت الرقابة المالية -أيضاً- بأهمية تقديم الحكومة للحساب الختامي للموازنة العامة للدولة بعد انتهاء السنة المالية وإقفال حساباتها، ويتم تدقيق هذا الحساب من قبل السلطة التشريعية للتحقق من سلامة وصحة الإنفاق والجباية التي أتمتها الحكومة، ومدى امتثالها للسياسات المالية

(١) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص ١٩ وما بعدها.

المعتمدة. بيد أن الأنظمة في الدول اختلفت فيما يتعلق بمعالجة الحساب الختامي، حيث يتم في بعض الدول مناقشته فقط بدون اعتماده، مثلما يحدث في إنجلترا. بينما في بعض الدول، يتم مناقشته واعتماده بنفس أسلوب اعتماد الموازنة العامة، كما يحدث في فرنسا، ومصر، والبحرين^(١). وبسبب تعقيدات فحص ومراجعة هذه الحسابات والتحقق منها، وافتقار المجالس النيابية عادةً إلى الخبرات المتخصصة والتفرغ الكافي لإجراء فحص ميداني متعمق، فقد قامت بتكليف لجان الحسابات العامة في نفس المجالس بتنفيذ هذه المهمة، حيث يتم تكليف أعضاء اللجان بتقديم تقاريرهم حول نتائج هذا الفحص وتقييمه للمجالس الشعبية المختصة التي تم تكليفها بذلك. وبدأ هذا النهج بإنشاء لجان الحسابات العامة في المجالس النيابية في إنجلترا ثم انتقل تدريجياً إلى العديد من الدول، وذلك استناداً إلى نظم الإدارة المالية والتطورات الدستورية والقانونية وتحديد اختصاصات السلطات العامة في كل دولة.

وبالرغم مما أحيط بإنشاء هذه اللجان البرلمانية الحسابية منها والمالية من ضمانات وما منح لها من سلطات، إلا أنها لم تكن قادرةً على الحصول على المعلومات الكافية التي تساعد في إنجاز مهامها، ويرجع ذلك من وجهة نظرنا إلى ما يتطلبه فحص ومراجعة الحسابات من تخصص فني دقيق واطلاع مالي واسع بأصول تنظيم الحسابات ومراجعتها وخفايا الإدارة المالية ودقائقها ومشروعية التصرفات المالية وملاءمتها وما يستوجب ذلك من فحص ميداني لن يتمكن أعضاؤها من القيام به لعدم تخصصهم من ناحية، فضلاً عن الطابع السياسي الذي يغلب على العمل النيابي، وبسبب انشغالها بالعمل التشريعي الذي يحتاج لجهد ووقت كاف للقيام به من ناحية أخرى^(٢). ومن هنا بدأت الحاجة لهيئات فنية مستقلة متخصصة يُنَاط بها القيام بمثل هذه الرقابة الخارجية نيابة عن المجلس التشريعي لتضع نهاية فحصها أمامه بنتائج محددة ووقائع واضحة مذيبة بملاحظات ومقترحاتها، وكانت هذه الهيئة الرقابية جهاز المحاسبات أو ديوان المحاسبة أو المراجع العام أو ديوان الرقابة المالية والإدارية وفقاً لتسمية كل دولة^(٣).

فعلى مر السنين أنشأت العديد من الدول في جميع أنحاء العالم مؤسسات رقابة مالية متخصصة لتعزيز الاستخدام السليم والفعال للأموال العامة والإدارة المالية السليمة^(٤)، وتُعرف مؤسسات الرقابة المالية اليوم باسم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. وفي عام ١٩٥٢، تم إنشاء المنظمة

(١) د. طارق حمدي الساطي، رقابة ديوان المحاسبات علي مشروعية تنفيذ النفقات العامة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٧، ص ١٨.

(٢) بشار محيسن حسن، دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، ٢٠١٢، ص ١٤٠.

(٣) هيثم محمد حرمي، الرقابة المالية في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، بحث منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ع ٢، ٢٠١٧، ص ٤٢٨.

(٤) لمزيد من التوضيح حول نشأة وتطور أجهزة الرقابة المالية العليا في بعض الدول، انظر: د. باسم نعيم عوض، الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠١٠، ص ١٦: ٣١.

الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI) ^(١)، وهي منظمة دولية غير حكومية وغير سياسية تضم أكثر من ١٩٥ عضواً.

وبناء عليه، سنقدم لمحة عامة عن أصول الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، وخصائص ثلاثة نماذج بارزة لهذه الأجهزة ^(٢)، وهم:

النموذج البرلماني - الإداري (Westminster model). المستخدم في دول مثل المملكة المتحدة ومعظم دول الكومنولث بما في ذلك العديد من دول جنوب الصحراء الأفريقية، مثل: جنوب إفريقيا، وعدد قليل من الدول الأوروبية، مثل: إيرلندا والدنمارك، ودول أمريكا اللاتينية مثل: بيرو وتشيلي، وبعض الدول العربية، مثل: مصر والكويت والبحرين، ويرتبط هذا النموذج بنظام المساءلة البرلمانية. حيث تقوم الأجهزة في هذا النموذج بمراجعة النفقات والإيرادات التي أقرتها الهيئة التشريعية ونفذتها، كما أنها تقوم بالرقابة على المال العام والالتزام، والتحقق من الإبلاغ بدقة عن الإيرادات والنفقات، والالتزام بكافة الأنظمة والقوانين الضرورية. وتكون هذه الأجهزة مسؤولة أمام الهيئة التشريعية.

النموذج القضائي (Francophone model)، المستخدم في بعض دول أوروبا، مثل: فرنسا وإيطاليا والبرتغال وإسبانيا وتركيا، والدول الناطقة بالفرنسية في إفريقيا، مثل: تونس والعديد من دول أمريكا اللاتينية بما في ذلك البرازيل وكولومبيا، ويعد هذا النموذج جزءاً من السلطة القضائية، ويكون تعامله مع البرلمان محدوداً في العادة.

نموذج المجلس أو المجمع (Board or Collegiate model)، الذي تستخدمه دول، مثل بعض الدول الأوروبية بما في ذلك ألمانيا وهولندا، وبعض الدول الآسيوية بما في ذلك إندونيسيا واليابان وجمهورية كوريا، ويكون في هذا النموذج رئيس الجهاز ليس فرداً واحداً، بل على شكل مجلس إدارة أو مجمع يتألف من مجموعة من الأعضاء يتخذون القرارات بشكل مشترك، ويقدم للبرلمان تقارير تحليلية عن الإنفاق العام ^(٣).

(١) لمزيد من التوضيح حول المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، متاح على الرابط التالي:
/Last visit at: 15/9/2023 <https://www.intosai.org/ar>

(2) Characteristics of different external audit systems, Department for International Development (DFID), 2004, available at:

<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/+http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-externalaudit-briefing.pdf> Last visit at: 16/2023/9/

(٣) مؤشر استقلالية المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات: التقرير التجميعي الشامل لعام ٢٠٢١، البنك الدولي، ص ١٠: ١١، متاح على الرابط التالي:

https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/1098636001/EFI%20InsightSAI%20Independence%20Index%202021_Arabic_lowresolution.pdf?sequence=10&isAllowed=y
Last visit at: 16/2023/9/

وبناء على ما تقدم، فلا بد أن نشير إلى أن الأمر الأكثر أهمية في هذه التقسيمات، هو مدى تمتع أجهزة الرقابة المالية العليا بالاستقلالية الإدارية والمالية والفنية عن السلطات التنفيذية والتشريعية^(١)، حيث إنها أحد المتطلبات الأساسية لكي تباشر هذه الأجهزة عملها بفعالية. وإذا تم المساس باستقلاليتها، فسيؤثر ذلك سلباً على تحقيق أهداف الرقابة المالية.

المطلب الثاني

مدى تبعية أجهزة الرقابة المالية العليا للسلطة التشريعية

أكد إعلان ليما في القسم (٩) بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية وعلاقتها بالسلطة التشريعية على أنه يجب أن ينظمها الدستور وفقاً لظروف ومتطلبات كل دولة، وأن الهيئة العليا للرقابة المالية يجب أن تتمتع بدرجة عالية من الاستقلال الذاتي حتى في حال قيامها بالعمل نيابة عن السلطة التشريعية وممارستها الرقابة المالية، بناء على توجيه من هذه السلطة (٢).

وتأسيساً على ما تقدم، فإن جهاز الرقابة المالية يجب أن يمارس دوره الرقابي بعيداً عن التأثيرات والضغوط الناشئة عن التبعية الإدارية أو السياسية. ولا يمكن تحقيق ذلك إلا إذا كان هذا الجهاز هيئة مستقلة تتمتع بصلاحيات تمكنها من مواجهة الجهات الخاضعة لرقابتها، لتؤدي دورها الرقابي في الحفاظ على المال العام. ومن ثم سنتناول مدى تبعية هذه الأجهزة للسلطة التشريعية في النموذج الأشهر حول العالم، وهو النموذج البرلماني (الإداري). حيث ظهرت ثلاثة اتجاهات رئيسة في هذا النموذج، وهي كالتالي:

الاتجاه الأول: ذهب أصحاب هذا الرأي إلى المطالبة بتبعية الجهاز الأعلى للرقابة المالية لرئاسة الجمهورية في الدول التي يتبع دستورها ثنائية السلطة التنفيذية. وقد أكدوا أن هذه التبعية لن تؤثر على استقلالية الجهاز. واعتبروا أن هذه التبعية تتوافق مع مطالب جميع الجهات المعنية بعدم تبعية جهاز الرقابة لسلطة يتم مراقبتها، وبالتالي يعمل على تعزيز استقلاليتها^(٣). بينما دعا أصحاب

(١) تضمن القسم الخامس من إعلان ليما عام ١٩٧٧ أنه: «يجب أن ينص الدستور على إنشاء الأجهزة العليا للرقابة وعلى الدرجة الضرورية من استقلاليتها، على أن يتم تقديم التفاصيل المتعلقة بذلك في النصوص القانونية». ويستند هذا المطلب إلى افتراض أن أجهزة الرقابة العليا ستكون أكثر فعالية وفي مأمن من التدخل الحكومي إذا تم ذكر ذلك تحديداً في الدستور، بدلاً من مجرد منحها صلاحيات في نصوص قانونية. وتشكل دساتير كوريا (١٩٤٨) وجنوب أفريقيا (١٩٩٦) وتركيا (□□□□) أمثلة للدساتير التي تمنح تنظيمًا واضحًا يحدد مسؤوليات أجهزة الرقابة المالية العليا فيها، وآليات حماية استقلاليتها، بما في ذلك إجراءات تعيين أعضائها ومدد ولايتهم. حيث يساهم وضع هذه الضمانات في الدستور، بدلاً من تركها مفتوحة على التشريع بقوانين، في وضوح تنظيم هذه الأجهزة وحمايتها وظائفها الأساسية من تدخل الحكومة. ومع ذلك، لا ينفي ذلك أهمية دور السلطة التشريعية في تفعيل أداء تلك الأجهزة وتقويم دورها. لمزيد من التوضيح، انظر: مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٤، ص ٧٠.

(٢) للاطلاع على إعلان ليما للتوجيهات الخاصة بالمبادئ الرقابية الصادر عام ١٩٧٧، متاح على الرابط التالي: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P10/issai_1_ar.pdf
2023/9/Last visit at: 16

(٣) أحمد السيد النجار وآخرون، الرقابة المالية في الاقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة

الاتجاه الثاني: إلى تبعية الجهاز الأعلى للرقابة المالية للسلطة التنفيذية التي تتمثل في رئاسة الجمهورية، وأنه ينبغي تبعيته للسلطة التشريعية التي تمتلك الاختصاص الأصيل في هذا الشأن. وقد تبنى هذا الاتجاه بعض الفقهاء^(١)، وتضمنته بعض قوانين دول العالم. في حين نلاحظ أن أصحاب **الاتجاه الثالث:** دعوا إلى الاستقلالية الكاملة للأجهزة العليا للرقابة المالية عن جميع سلطات الدولة، مع وضع قواعد تنظم علاقتها مع تلك السلطات. وأقرّوا بأنه ينبغي أن تكون هذه الأجهزة مستقلة تمامًا ولها الحق المطلق في الوصول إلى جميع المعلومات المتعلقة بالمال العام والتصرفات المرتبطة به، وعلى أن تقدم أي مخالفات مالية يتم اكتشافها إلى القضاء والرأي العام مباشرة^(٢). ويمكننا القول بأن الاتجاه الأخير هو الأفضل من وجهة نظرنا، لأنه يهدف إلى حماية أجهزة الرقابة المالية العليا من التأثيرات والضعف من الجهات الخاضعة لرقابتها، والتي قد تعوقها عن تحقيق الهدف الأساسي لوظيفتها الرقابية، وهو تقديم الرأي الفني بشأن أعمال الإدارة العامة من الناحية المالية والقانونية بشكل موضوعي، بحيث يتمكنوا من تصحيح الأخطاء ومعاينة المعتدين على المال العام. بيد أنه في حالة إحالة الجهاز المخالفات المالية للقضاء مباشرة، فإن التساؤل يثور حول مدى حق السلطة التشريعية في المساءلة في ظل أن الأمر معروض أمام القضاء خاصة وأنه من خلال تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات كان لا بد من كل سلطة عدم التدخل في عمل السلطة الأخرى، إلا أنه في الوقت الراهن قد يستحيل ذلك، نظرًا للتعاون المتبادل بين السلطات وخاصة ما هو حاصل بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية، فكان الفصل بين السلطتين فصلًا مرئيًا^(٣). وتجدر الإشارة إلى أن أغلب تشريعات دول العالم أخذت بالاتجاه الثاني من حيث تبعية الجهاز الأعلى للرقابة المالية للسلطة التشريعية، إلا أن المشرع المصري أخذ بالاتجاه الأول، بتبعية الجهاز لرئيس الجمهورية، فطبقًا للمادة الأولى من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨^(٤) -الذي ينظم عمل الجهاز حاليًا- يُعد الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة، تتبع رئيس الجمهورية، وتهدف إلى تحقيق الرقابة الفعالة على أموال

الفساد، ط ١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٦١٩.

(١) د. محمد علي أحمد قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ط ١، ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٤٦١ وما بعدها. وكذلك انظر: د. طارق حمدي الساطي، رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة، المرجع السابق، ص ٣٦.

(٢) د. عبد الرؤوف جابر، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ١٠٧.

(٣) من وجهة نظري أنه لا يجوز للسلطة التشريعية المسائلة في أمر معروض على القضاء وفقًا للمادة (٩٤) من الدستور المصري عام ٢٠١٤ والتي تنص على: «سيادة القانون أساس الحكم في الدولة. وتخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء، وحصانته، وحيدته»، وكذلك المادة (١٨٤) التي تنص على: «السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقًا للقانون، ويبين القانون صلاحياتها، والتدخل في شئون العدالة أو القضايا، جريمة لا تسقط بالتقادم».

(٤) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته، متاح على الرابط التالي:
https://www.cc.gov.eg/legislation_single?id=404862 Last visit at: 16/2023/9/

الدولة وأموال الشخصيات العامة الأخرى وغيرهم من الأشخاص المنصوص عليهم في القانون، كما تعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة^(١). كما حدد المشرع المصري ملامح الإطار التشريعي والتنظيمي للعلاقة بين الجهاز ومجلس الشعب (النواب) بموجب بعض النصوص القانونية الواردة في قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، حيث بين هذا القانون دور الجهاز في معاونته مجلس الشعب (النواب) في القيام بمهامه في هذه الرقابة على أموال الدولة، فضلاً عن تقديمه تقريره عن الحسابات الختامي للدولة عن كل سنة مالية، وتقاريره الدورية إلى مجلس الشعب (النواب)^(٢).

وبناء عليه، نلاحظ أن المشرع المصري قد أخذ بالاتجاه الأول في النموذج البرلماني في تبعية الجهاز الرقابي لرأس الدولة (رئيس الجمهورية)، إلا أنه قد سائر معظم قوانين دول العالم في تحديد العلاقة بين الجهاز الرقابي والسلطة التشريعية بأنها علاقة تنظيمية وظيفية وليست علاقة تبعية إدارية، أي: أن علاقة الجهاز مع السلطة التشريعية تأتي في إطار التكامل معها عند أدائه مهامه الوظيفية التي نظمها له القانون في الرقابة على المال العام، ودون تدخل من هذه السلطة في طبيعة أعماله الفنية. خاصة أن من الوظائف الرئيسية للسلطة التشريعية هي سن القوانين -ومنها قانون الجهاز- ومراقبة مدى تقييد بقية سلطات الدولة بتنفيذ تلك القوانين، فإذا كان لهذا الجهاز تبعية إدارية للسلطة التشريعية، فلا يوجد ضمان بأن هذه السلطة ستراقب ذاتها.

وعلى جانب آخر، فقد تم منح مكتب المراجع العام في جنوب إفريقيا^(٣) لأول مرة الحماية الدستورية في الدستور المؤقت لعام ١٩٩٣، وأقر البرلمان الجنوب إفريقي في عام ١٩٩٥ قانون المراجع العام للحسابات من أجل تنظيم سلطات ووظائف المكتب بما يتماشى مع الدستور المؤقت^(٤)، ومع صدور الدستور الدائم عام ١٩٩٦ فقد أنشئ مكتب المراجع العام، ومنحه وضعاً خاصاً باعتباره واحدة من مؤسسات الفصل التاسع المكرسة دستورياً^(٥).

(١) يعد الجهاز المركزي للمحاسبات من أقدم الأجهزة الرقابية في العالم العربي، فقد تأسس منذ نحو ٨٠ عاماً، حيث صدر المرسوم الملكي رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ بإنشاء ديوان المحاسبة كهيئة مستقلة للرقابة على المال العام، بهدف الرقابة على إيرادات ومصروفات الدولة، وسمى في الأصل (ديوان المحاسبة) ثم غُيّر اسمه بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ بمسمى الجهاز المركزي للمحاسبات، وممرت تلك الجهة الرقابية بالعديد من التطورات والتعديلات القانونية. لمزيد من التوضيح، انظر: د. عبد العزيز قاسم محارب، آليات مكافحة الفساد، بحث منشور بمجلة المال والتجارة، نادي التجارة، مصر، ع ٦٣٨، ٢٠٢٢، ص ١٨.

(٢) د. هشام زغلول إبراهيم، المرجع السابق، ص ٢٦.

(٣) صنفت عملية الموازنة في جنوب إفريقيا دوماً بأنها الأكثر شفافية في القارة الإفريقية، ومن بين الأكثر شفافية في العالم. لمزيد من التوضيح، انظر: مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، المرجع السابق، ص ٤٩. كما تم منح مكتب المراجع العام في جنوب إفريقيا أعلى مستوى في مؤشرات استقلالية المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. لمزيد من التوضيح، انظر: مؤشر استقلالية المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، المرجع السابق، ص ١٨.

(4) Auditor-General Act 12 of 1995, Available on the following link:

https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/a1295-.pdf Last visit at: 15/2023/10/

(٥) المادة (١٨١/٥) من دستور جنوب إفريقيا لعام ١٩٩٦، متاح على الرابط التالي:

https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012?lang=ar Last visit at: 15/2023/10/

بالإضافة إلى أن المادة (١٨٨) من الدستور الدائم حددت وظائف المكتب التي تشمل «مراجعة وتقديم تقارير عن الحسابات، والبيانات المالية والإدارة المالية لجميع إدارات الدولة» في جميع المجالات الحكومية. بالإضافة إلى ذلك، عندما يجد المكتب دليلاً على سوء الإدارة المالية أو الفساد أو عدم الامتثال للتشريعات، فإن لديه سلطة تقديم «توصيات استشارية» غير ملزمة قانوناً^(١).

ولهذه الغاية، فقد سُنَّ قانون الرقابة المالية العامة عام ٢٠٠٤ لإنفاذ المادة (٤/١٨٨) من الدستور الذي يوفر الإطار التشريعي لتنظيم عمل مكتب المراجع العام في تنفيذ واجباته الدستورية^(٢)، فبموجب المادة (٥/١٨١) من الدستور، ووفقاً للمادة (٢/د) من قانون الرقابة المالية العامة، يكون المكتب مسؤولاً أمام الجمعية الوطنية (البرلمان). كما أنه بموجب المادة (١٠) من هذا القانون فإن المكتب ملزم قانوناً بتقديم تقارير عن أنشطته وأداء وظائفه إلى الجمعية الوطنية^(٣)، وتنص المادة (٢٠) من القانون على أن رقابة المكتب يجب أن تتضمن توصيات للجهات حول كيفية منع الخسائر المالية وتحسين الإدارة الحكومية للأموال العامة.

ومن ثم يتضح لنا أن المشرع الجنوب إفريقي قد أخذ بالاتجاه الثالث من النموذج البرلماني في استقلال مكتب المراجع العام عن جميع سلطات الدولة بما فيها السلطة التشريعية، وأن علاقته بالأخيرة هي علاقة تنظيمية وظيفية وليست علاقة تبعية إدارية، وهذا مسلك حسن.

أما في مملكة البحرين، فقد نص الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢^(٤) في المادة (١١٦) على أن: «ينشأ بقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية يكفل القانون استقلاله، ويعاون الحكومة ومجلس النواب رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية، ويقدم الديوان إلى كل من الحكومة ومجلس النواب تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته»، وتضمنت المادة الأولى من قانون الديوان رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٢^(٥)، على أن: «يُنشأ جهاز مستقل يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة يسمى «ديوان الرقابة المالية والإدارية»، ويتبع الملك».

(١) لمزيد من المعلومات عن مكتب المراجع العام في جنوب إفريقيا، متاح على الرابط التالي:

<https://www.agsa.co.za/AboutUs/Legislation.aspx> Last visit at: 15/2023/10/

(2) Public Audit Act No. 25 Of 2004, Available on the following link:

https://www.agsa.co.za/Portals/0/Legislation/Public_Audit_Act_25_of_2004_Amended.pdf
Last visit at: 15/2023/10/

(3) Alkaster, (H.), Changing the traditional role of the Auditor general: Is the Public Audit Amendment Act constitutional?, master thesis, University of Western Cape, 2020, P. 15.

(٤) دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ نشر بالجريدة الرسمية في العدد الخاص رقم ٢٥١٧ بتاريخ ١٤ فبراير ٢٠٠٢. متاح على

الرابط التالي: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bah117079Ar.pdf>

2023/10/Last visit at: 15

(٥) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية البحريني الصادر بمرسوم بقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٢، والمعدل بمرسوم بقانون رقم ٤٩

لسنة ٢٠١٠، متاح على الرابط التالي:

<https://www.nao.gov.bh/category/the-naos-law> Last visit at: 15/2023/10/

ويتكون المجلس الوطني البحريني (البرلمان) من مجلس النواب ومجلس الشورى والذي يقوم بدعم ديوان الرقابة من خلال إصدار النصوص التشريعية التي تدعم استقلاليتها وظيفياً ومالياً وتنظيم أعماله بتحديد اختصاصاته وتشكيلاته وأنواع الرقابة المالية وإجراءاته وآثاره وأهدافه^(١)، ويقوم البرلمان بمناقشة التقارير التي يصدرها الديوان لمراجعة ومراقبة الميزانية العامة والعمليات المالية والحسابات الختامية السنوية للدولة. وتوضح هذه التقارير مدى التزام الحكومة بالانضباط المالي ومدى تأثيرها على تحمل المسؤولية المالية عن السياسة العامة للدولة. كما تساعد هذه التقارير على مساءلة الحكومة عن الأخطاء والمخالفات التي ارتكبتها مالياً وإدارياً، وتشجع على تصحيح الأوضاع الخاطئة التي يتم الكشف عنها في هذه التقارير^(٢).

وبناء على ما تقدم، فإن المشرع البحريني قد أخذ بالاتجاه الأول في النموذج البرلماني في تبعية ديوان الرقابة المالية والإدارية لرأس الدولة (الملك)، بيد أنه سائر معظم قوانين دول العالم في تحديد العلاقة بين الجهاز الرقابي والسلطة التشريعية بأنها علاقة تنظيمية وظيفية وليست علاقة تبعية إدارية. ويجب أن نلاحظ أن نظام الحكم أو النظام السياسي يختلف في الثلاث دول محل الدراسة، حيث يسود النظام الجمهوري شبه الرئاسي في مصر، وتتبع جنوب إفريقيا النظام الجمهوري البرلماني، بينما تتبع البحرين نظام الملكية الدستورية، ومن ثم فإن تبعية ديوان الرقابة المالية والإدارية البحريني لجلالة الملك هي ضمانة لاستقلاليتها التامة، ومأمّن له من ضغوط الجهات الخاضعة لرقابته.

المبحث الثاني

تعزيز دور أجهزة الرقابة المالية العليا من الناحية التشريعية

تمهيد وتقسيم:

لما كانت أجهزة الرقابة المالية العليا تلعب دوراً هاماً بالنسبة للسلطة التشريعية باعتبارها الهيئة المساعدة لها في فرض الرقابة الشعبية على إدارة الأموال العامة ونتائجها وفي تحقيق المساءلة العامة على السلطة التنفيذية، وكان النظام الذي يحكم السلطات العامة في أغلب الدول نظاماً دائماً التغيير والتطور من النواحي الدستورية والإدارية والاقتصادية، لذلك، فإن نظام الرقابة المالية العليا وفعاليتها لا بد وأن يتأثرا هما الآخران بالتطورات الدستورية والإدارية والمالية والاقتصادية^(٣).

(١) ينوب الديوان عن البرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة، فهو يقوم بحماية المال العام من خلال أداء رسالته المتمثلة في الرقابة المالية ومتابعة تنفيذ الخطط وتقييم الأداء والرقابة القانونية على القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية على أن يعرض نتائج عمله وما تسفر عنه من أعمال الفحص والمراجعة على البرلمان. لمزيد من التوضيح، انظر: نادية إسماعيل محمد الجبلي، دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في الحفاظ على الانضباط المالي في التشريع البحريني، بحث منشور بمجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، مج ٥، ع ٤، المركز القومي للبحوث، غزة، فلسطين، ٢٠٢١، ص ٣٩.

(٢) المرجع السابق، ص ٤٠.

(٣) د. طارق الساطي، د. صادق الحسني، استقلال أجهزة الرقابة المالية العليا: دراسة مقارنة وبوجه خاص في الإمارات العربية

وبناء على هذه التطورات فلا بد من تدخل السلطة التشريعية بإصدار وتحديث التشريعات اللازمة لضمان فاعلية أداء أجهزة الرقابة المالية العليا، والقيام بواجباتها الرقابية وفقاً للأطر الدستورية المقررة لها.

وعلى هدى ما تقدم، نقسم دراستنا في هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في أولهما تعزيز دور هذه الأجهزة من الناحية التشريعية بإصدار تشريعات أجهزة الرقابة المالية العليا، في حين نخصص ثانيهما لدراسة تعزيز دور هذه الأجهزة من الناحية التشريعية بتعديل تشريعات أجهزة الرقابة المالية العليا، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: إصدار تشريعات أجهزة الرقابة المالية العليا.

المطلب الثاني: تعديل تشريعات أجهزة الرقابة المالية العليا.

المطلب الأول إصدار تشريعات أجهزة الرقابة المالية العليا

تبرز علاقة أجهزة الرقابة المالية العليا بالسلطة التشريعية في أغلب دول العالم من خلال سن القوانين ومراقبة تنفيذها فالسلطة التشريعية تدعم هذه الأجهزة من خلال إصدار النصوص التشريعية التي تدعم استقلاليتها وتنظيم عملها بتحديد اختصاصاتها الرقابية المالية وأنواع الرقابة المالية وإجراءاتها وآثارها وأهدافها، وتدعم هذه الأجهزة السلطة التشريعية عندما تتوب عنها في الرقابة أعمال السلطة التنفيذية.

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور المصري عام ٢٠١٤^(١) نص على الحماية الدستورية للجهاز المركزي للمحاسبات في مادته رقم (٢١٩) بأنه «يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية». كما تضمن في مادته رقم (٢١٧) بأنه: «تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، فور صدورها. وعلى مجلس النواب أن ينظرها، ويتخذ الإجراء المناسب حيالها في مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه، وتشر هذه التقارير على الرأي العام. وتبلغ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، سلطات التحقيق المختصة بما تكتشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم، وعليها أن تتخذ اللازم حيال تلك التقارير خلال مدة محددة، وذلك كله وفقاً لأحكام القانون».

المتحدة، بحث منشور بالمجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مج ١٤، ع ٤، ١٩٩٠، ص ٢٥.

(١) دستور جمهورية مصر العربية الحالي الصادر عام ٢٠١٤، متاح على الرابط التالي:

https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2019?lang=ar Last visit at: 16/2023/10/

ويلاحظ أن مواد الدستور الحالي جاءت باختصاص إضافي جديد لدور الجهاز المركزي للمحاسبات يتمثل في قيامه بإبلاغ المخالفات المالية إلى سلطات التحقيق، وإلزام تلك السلطات بالتصرف حيال تلك المخالفات خلال مدة محددة. إلا أن اختصاص الجهاز وفقاً لقانونه الحالي بطلب التحقيق في المخالفات المالية لا يتعدى مجرد الطلب بالتحقيق إلى الجهة الإدارية دون أن يقع أدنى التزام عليها (من الناحية القانونية المجردة) في الاستجابة لطلب الجهاز بإحالة المخالفة للتحقيق (توصيات غير ملزمة)، بالإضافة إلى عدم قدرة الجهاز على إبلاغ سلطات التحقيق مباشرة بتلك المخالفات^(١). كما أنه في حالة إحالة الجهة المخالفة المالية لإحدى جهات التحقيق (النيابة الإدارية- النيابة العامة) فلا يوجد إلزام على الأخيرة بإبلاغ الجهاز بما تم في هذه المخالفات^(٢)، بخلاف ما نص عليه الدستور الحالي^(٣).

وبناء على ما تقدم، يتضح لنا وجود ثمة تعارض بين الأطر التشريعية المنظمة لعمل الجهاز المركزي للمحاسبات من جهة والمواد الدستورية للدستور الحالي الخاصة بالجهاز من جهة أخرى، وكان من المنتظر أن يتم إصدار قانون جديد للجهاز يتماشى مع النصوص الدستورية الجديدة تعزيزاً لدور الجهاز في الحفاظ على المال العام. فضلاً عن إدخال تعديلات على القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية^(٤)، وقانون الإجراءات الجنائية رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠^(٥) لإلزام كل من النيابة الإدارية والنيابة العامة بإبلاغ الجهاز بما تم اتخاذه خلال مدة محددة^(٦).

(١) انظر المادة (١٢) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات سابق الإشارة اليه.

(٢) د. باسم نعيم عوض، المرجع السابق، ص ٥١٥.

(٣) وجاري الانتهاء من الدراسات الخاصة بتحديث قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، كما قام قطاع التشريع بوزارة العدل بإعداد مشروع قانون بشأن التعديلات المقترحة على القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ومذكرته الإيضاحية. لمزيد من التوضيح، انظر: تقرير متابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٩/٢٠٢٢، اللجنة الوطنية التنسيقية للوقاية من الفساد ومكافحته، مصر، ص ٢٧.

(٤) القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، متاح على الرابط التالي:

2023/10/https://manshurat.org/node/7342 Last visit at: 16

(٥) قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠، متاح على الرابط التالي:

https://manshurat.org/node/14676 Last visit at: 162023/10/

(٦) من الملاحظ أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ تضمنت في مادتها رقم (٢٤٣) على أن: «تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، تقارير سنوية إلى مجلس النواب فور صدورها. وعلى مجلس النواب أن ينظرها، ويتخذ الإجراء المناسب حيالها في مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه، وتشر هذه التقارير على الرأي العام. وتبلغ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، سلطات التحقيق المختصة بما تكتشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم، وعليها أن تتخذ اللازم حيال تلك التقارير خلال مدة محددة، وذلك كله وفقاً لأحكام القانون»، ومع ذلك لم يتم إصدار أو تعديل قوانين الجهاز والنيابة الإدارية والإجراءات الجنائية. للاطلاع على القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ باللائحة الداخلية لمجلس النواب، متاح على الرابط التالي:

2023/10/https://manshurat.org/node/1636 Last visit at: 16

أما في مملكة البحرين، فقد نصت المادة (١١) من قانون الديوان على أن: «يتولى الديوان إبلاغ الجوّات الخاضعة لرقابته بالمخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها ومطالبتها باتخاذ ما يلزم لتصحيح الإجراءات الإدارية وتحصيل المبالغ المستحقة لـ»، أو التي صرفت منـا بغير حق خلال فترة زمنية معينة، وله إحالة الأمر إلى الجوّة المختصة بتحريك الدعوى الجنائية إذا ما توافرت لديه أدلة جديّة على وجود جريمة جنائية»^(١).

وهو ما يعني أن دور ديوان الرقابة يتمثل في الكشف عن المخالفات المالية والإدارية، ومطالبة الجهات الإدارية باتخاذ إجراءات تصحيحية، ويقتصر دوره في المحاسبة عن المخالفات المالية والإدارية بإحالتها لنفس الجهات التي صدر منها المخالفات للتحقيق وتوقيع الجزاءات والتأديب، وهنا نكون أمام تحول دور ملاحظات تقرير الديوان من رقابة خارجية إلى رقابة إدارية ذاتية لهذه الجهات^(٢). كما أن له في حالة عدم توقيع الجزاءات على المخالفين أو كانت غير كافية يكون على رئيس الديوان طلب إعادة النظر فيما وقع من جزاء. بجانب أن له إحالة تلك المخالفات للجهة المختصة بتحريك الدعوى الجنائية إذا ما توافرت لديه أدلة جديّة على وجود جريمة جنائية^(٣).

وبناء عليه، فيمكننا القول بأن المشرع البحريني أحسن في جعل دور ديوان الرقابة المالية والإدارية ليس مجرد رقيب على الأموال العامة لمساعدة البرلمان في أداء وظيفته الرقابية، ولكن لديه السلطة لتقديم توصيات ملزمة واتخاذ إجراءات تصحيحية، كما أن له إحالة أي مخالفة مالية مشتبه بها تم تحديدها أثناء عملية الفحص والمراجعة والتدقيق التي يتم إجراؤها بموجب القانون إلى هيئة التحقيق ذات الصلة. بيد أن دور ديوان الرقابة المالية والإدارية ينقصه إلزام هيئة التحقيق ذات الصلة بإبلاغه بالتقدم المحرز والنتيجة النهائية للتحقيق.

المطلب الثاني

تعديل تشريعات أجهزة الرقابة المالية العليا

عندما تكون الأوضاع السياسية مستقرة في دولة ما يسود فيها النظام النيابي فيها، وتتعدّم التقلبات السياسية والاجتماعية والإدارية فيها، تكون السلطة التشريعية فيها مستقرة وتحافظ على استقلاليتها وفعاليتها رقابتها التشريعية والرقابية، مما ينعكس ذلك على الجهاز الأعلى للرقابة المالية، من حيث العمل على زيادة فعاليته في القيام بدوره الرقابي المنوط به في الحفاظ على المال العام، وذلك بتعديل وتحديث التشريعات المتعلقة به، بما يتواءم مع التطورات السياسية والدستورية والإدارية لهذه الدولة، وهو ما قامت به السلطة التشريعية (الجمعية الوطنية) في جنوب إفريقيا، عندما كانت توصيات مكتب المراجع العام في جنوب إفريقيا ليست ملزمة قانوناً للجهات التي روجعت

(١) المادة رقم (١١) من قانون الديوان رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٢، سالف الإشارة إليه.

(٢) نادى إسماعيل محمد الجبلي، المرجع السابق، ص ٣٩.

(٣) المادة (١١) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية سالف الذكر.

حساباتها، مما أدى إلى عدم التزام تلك الجهات بالتوصيات التي قدمتها الإدارة المختصة بالمكتب، وتسبب ذلك في تكرار نفس نتائج مراجعة الحسابات^(١)، قام البرلمان (الجمعية الوطنية) إلى اعتماد تعديل قانون الرقابة المالية العامة عام ٢٠١٨^(٢)، ردًا على سوء الإدارة المالية والفساد المستشري في القطاع الحكومي، لا سيما داخل المقاطعات^(٣).

حيث قدمت تلك التعديلات التشريعية تعزيزًا لدور مكتب المراجع العام من خلال منحه سلطة اتخاذ إجراءات تصحيحية بسبب عدم التزام الجهات الإدارية بتوصياته، كما خولته سلطة تحميل مسؤولي المحاسبة في تلك الجهات المسؤولية الشخصية من خلال ما يسمى بـ (شهادة الدين) إذا لم يمثلوا للإجراءات العلاجية التي يتخذها، أو لم يسترد أي إنفاق غير فعال^(٤). ومع ذلك، إذا اعترضت أي جهة على الإجراءات التصحيحية أو شهادة الدين (المديونية)، فيمكنها التوجه إلى المحاكم لإلغاء هذا الإجراء التصحيحي أو شهادة الدين. حيث قدمت تلك التعديلات عددًا من التغييرات التي تسعى إلى تعزيز كفاءة وفعالية المكتب^(٥)، وذلك على النحو التالي:

يجوز للمراجع العام على النحو المنصوص عليه إحالة أي مخالفة مالية مشتبه بها تم تحديدها أثناء المراجعة التي يتم إجراؤها بموجب هذا القانون إلى هيئة التحقيق ذات الصلة، ويجب على تلك الهيئة إبلاغ المراجع العام بالنتيجة النهائية للتحقيق^(٦).

(1) Report Of The Ad Hoc Committee On The Review Of Chapter 9 And Associated Institutions, 2007, Available on the following link:

https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/oversightreports/chapter_9_report.pdf
Last visit at: 162023/10/

(2) as amended by Public Audit Amendment Act, No. 5 of 2018, Available on the following link:

https://www.agsa.co.za/Portals/0/Legislation/Public_Audit_Amendment_Act__No__5_of_2018.pdf Last visit at: 162023/10/

(٣) مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، المرجع السابق، ص ٦٧.

(٤) وتنص المادة (٢/٥) من قانون الرقابة المالية العامة على أن: «يجب على المدقق العام تقديم نسخة من شهادة الدين، المشار إليها في القسم الفرعي (١)، إلى السلطة التنفيذية المسؤولة لتحصيل المبلغ المحدد في شهادة الدين من موظف المحاسبة أو الإدارة المحاسبية كيفما يتعلق بعملية استرداد الديون المعمول بها للسلطة التنفيذية».

(٥) تمت هذه التعديلات استنادًا إلى المادة (٤/١٨٨) من الدستور التي تنص على أن: «يتمتع المراجع العام بالسلطات والمهام الإضافية المنصوص عليها في التشريع الوطني». وبالتالي لا يحرم الدستور صراحة مكتب المراجع العام من سلطة اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة، ويترك الإمكانية مفتوحة لمنحه هذه الصلاحيات بموجب التشريع الوطني. ومع ذلك، فإن مؤيدي التفسير الصارم والحرفي للدستور جادلوا بعكس ذلك، بأن مثل هذه السلطة لا يمكن منحها إلى المراجع العام لأن المادة (١٨٨) من الدستور لا يذكر بها أي إجراء تصحيحي. إلا أنه أمكن الرد عليهم بأن المحكمة الدستورية في حكم التصديق الأول لها قررت بأنه يجب عدم تفسير الدستور بصرامة فنية. لمزيد من التوضيح، انظر: Alkaster, (H.), op.cit, p. 31.

(٦) وقد عرف القانون المخالفة المالية (material irregularity) بأنها: مخالفة جوهرية تتمثل في عدم الامتثال أو المخالفة للتشريعات أو الاحتيال أو السرقة أو خرق لواجب ائتماني تم تحديده أثناء المراجعة الذي تم إجراؤها بموجب هذا القانون، والتي أدت أو من المحتمل أن تؤدي إلى خسارة مالية أو سوء استخدام أو فقدان مورد عام أو ضرر جسيم لمؤسسة حكومية أو للجمهور العام، لمزيد من التوضيح، انظر:

- Definition of “material irregularity” inserted by s. 1 (g) of Act No. 5 of 2018.

للمراجع العام سلطة ما يلي: (أ) اتخاذ أي إجراء علاجي مناسب؛ (ب) إصدار شهادة دين (مديونية) على النحو المنصوص عليه إذا فشل مسؤول المحاسبة أو إدارة المحاسبة في الامتثال للإجراء التصحيحي، على النحو المبين في القانون.

وبناء عليه، فيمكننا القول بأن التعديلات التشريعية الأخيرة على قانون الرقابة المالية العامة عززت من دور مكتب المراجع العام، من خلال تمكينه من اتخاذ إجراءات تصحيحية ومحاسبة الجهات الحكومية على المخالفات المالية، وبناء عليه لن يكون مكتب المراجع العام مجرد رقيب على الأموال العامة لمساعدة البرلمان في أداء وظيفته الرقابية، ولكن سيكون لديه السلطة لتقديم توصيات ملزمة واتخاذ إجراءات تصحيحية^(١). وإن كانت هذه التعديلات لا ترتقي إلى تغيير جذري في حد ذاته للمكتب من النموذج البرلماني الإداري إلى النموذج القضائي الفرنكفوني (ففي هذا النموذج الأخير يكون جهاز الرقابة المالية هو جزء من القضاء وله سلطة إصدار الأحكام)، بمعنى أن التعديلات على قانون الرقابة المالية العامة لا تجعل مكتب المراجع العام جزءاً من السلطة القضائية أو تمكنه من إصدار الأحكام، حيث يبقى المكتب خاضعاً للمحاكم.

الخاتمة

تناولنا في هذا البحث دور السلطة التشريعية في تعزيز فعالية أجهزة الرقابة المالية العليا، حيث قمنا باستعراض نشأة الرقابة المالية وتطورها حتى ظهور ما يُعرف اليوم بأجهزة الرقابة المالية العليا متمثلة في ثلاثة نماذج: (البرلماني، والقضائي، والمجلس)، ثم تطرقنا إلى مدى تبعية الجهاز الرقابي للسلطة التشريعية في النموذج البرلماني (الإداري) الأشهر حول العالم، وذلك حصراً على الدول الثلاثة: (مصر وجنوب إفريقيا ومملكة البحرين). ثم تناولنا علاقة هذه الأجهزة بالسلطة التشريعية من الناحية التشريعية سواء من ناحية إصدار تشريعاتها الخاصة بها في كل من مصر والبحرين أو من ناحية تعديل التشريعات القائمة والخاصة بها في جنوب إفريقيا. وقد سعى الباحث إلى بيان أوجه القصور في التشريعات الخاصة بصلاحيات هذه الأجهزة حتى يتسنى منحها مزيداً من الصلاحيات في المساءلة والمحاسبة. وقد قام الباحث بتقديم عدد من النتائج والتوصيات في نهاية الدراسة، وذلك في نقطتين على النحو التالي:

أولاً- النتائج:

خلص هذا البحث إلى عدد من النتائج نُجملها في الآتي:

- أنشأت العديد من الدول في جميع أنحاء العالم مؤسسات رقابة مالية لتعزيز الاستخدام السليم والفعال للأموال العامة والإدارة المالية السليمة، إلا أن تلك الأجهزة اختلفت دورها بحسب دستورها

(١) لبيان تأثير تلك التعديلات التشريعية على فعالية أداء مكتب المراجع العام فقد تضمن تقرير البنك الدولي عن مستوى استقلالية المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، بأن مكتب المراجع العام في جنوب إفريقيا يتمتع بدرجة عالية جداً من الاستقلالية. لمزيد من التوضيح، انظر: مؤشر استقلالية المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات: التقرير التجميعي الشامل لعام ٢٠٢١، المرجع السابق، ص ١٨.

والتشريع المنظم لاختصاصاتها وسلطاتها، حيث ظهرت ثلاثة نماذج لتلك الأجهزة ما بين البرلماني والقضائي والمجلس أو المجمع، وتتوعد اتجاهات النموذج البرلماني الأكثر شهرة، ما بين التبعية لرئيس الدولة، وهو ما أخذت به مصر والبحرين، وبين التبعية للسلطة التشريعية، أو الاستقلال عن كافة السلطات، وهذا الاتجاه الأخير أخذت به جنوب إفريقيا.

- يحدد المشرع العادي ملامح الإطار التشريعي والتنظيمي للعلاقة بين أجهزة الرقابة المالية العليا والسلطة التشريعية بموجب النصوص القانونية الواردة في قوانين تلك الأجهزة، حيث يبين هذا القانون دور الجهاز الرقابي في معاونة البرلمان في القيام بمهامه في هذه الرقابة على أموال الدولة، فضلاً عن تقديمه تقارير سنوية وتقارير دورية إلى البرلمان، كما ينظم نوع العلاقة بينهما سواء كعلاقة تنظيمية وظيفية أو علاقة تبعية إدارية.

- في الغالب يقف دور أجهزة الرقابة المالية العليا في النموذج البرلماني عند حد المساءلة البرلمانية دون وجود دور حقيقي لها في إحالة المخالفات المالية إلى جهات التحقيق، وفرض توصياتها على الجهات المشمولة برقابتها، حيث يتفاوت دور أجهزة الرقابة المالية العليا من دولة إلى أخرى تأثراً بالتشريعات القائمة. فما يزال المشرع المصري لم يمنح هذه الاختصاصات للجهاز المركزي للمحاسبات وفقاً لقانونه الحالي. أما بخصوص ديوان الرقابة المالية والإدارية البحريني، فقد أحسن المشرع بمنحه سلطة تقديم توصيات ملزمة واتخاذ إجراءات تصحيحية، وإحالة أي مخالفة مالية مشتبه بها تم تحديدها خلال المراجعة إلى هيئة التحقيق ذات الصلة. أما فيما يتعلق بمكتب المراجع العام في جنوب إفريقيا، فقد عزز المشرع من دوره عن طريق إدخال بعض التعديلات التشريعية على قانون الرقابة المالية العامة، وذلك بتمكينه من اتخاذ إجراءات تصحيحية ومحاسبة الجهات الحكومية على المخالفات المالية، وإحالة أي مخالفة مالية مشتبه بها تم تحديدها خلال المراجعة إلى هيئة التحقيق ذات الصلة، فضلاً عن قيام الأخيرة بإبلاغه بالتقدم المحرز والنتيجة النهائية للتحقيق. ومع ذلك، ما زالت أجهزة الرقابة المالية العليا سالفة الذكر لم ترتق بدورها للوصول للنموذج القضائي المتبع في بعض الدول الأوروبية واللاتينية.

- من الملاحظ أن أجهزة الرقابة المالية العليا الثلاث في كل من مصر وجنوب إفريقيا ومملكة البحرين، تشترك في السمات التالية:

عدم القدرة على التحقيق في المخالفات والجرائم المالية التي تكتشفها، وعدم اتخاذها إجراءات وقائية بشأن الموظف المحال للتحقيق، مثل: وقفه عن العمل أو تجميد أمواله في المصارف، وعدم قدرة تلك الأجهزة على إقامة الدعوى بنفسها لدى الجهات القضائية. بجانب أن هذه الأجهزة ذات طبيعة إدارية وليست طبيعة قضائية، وما تتقدم به من تقارير فنية وما تبديه من ملاحظات لا تعدو أن تكون أعمالاً إدارية، فأعمالها لا تأخذ صفة أو سمة الأحكام، وهي لا تحوز حجية الأمر المقضي به.

ثانياً- التّوصيات:

انتهينّا إلى بعض التّوصيات، وهي كالآتي:

- بينما تتجه الأعراف والمعايير الدولية لتحسين أجهزة الرقابة المالية العليا ضد تفول السلطة التنفيذية^(١)، فلا بدّ من الاستقلال الكامل لهذه الأجهزة عن جميع سلطات الدولة العامة مع تنظيم القواعد التي تنظم علاقتها بهذه السلطات، وجعلها أجهزة مستقلة لها الحق المطلق في النفاذ إلى كل المعلومات المتعلقة بالمال العام والتصرفات بشأنه. مع التأكيد على أهمية تعزيز التعاون والتكامل ما بين أجهزة الرقابة المالية العليا المستقلة والسلطة التشريعية، للعمل على تحقيق الفعالية الكاملة لدورها المنوط بها في حماية المال العام.

- نشدد على الحاجة إلى إصدار تشريع جديد للجهاز المركزي للمحاسبات ليحل محل التشريع المطبق حالياً، بهدف منح الجهاز سلطة إحالة المخالفات المالية لجهات التحقيق، وفرض الالتزام على تلك الجهات بإبلاغ الجهاز بنتائج التصرف في تلك المخالفات خلال فترة زمنية محددة، وذلك لإزالة التعارض بين الإطار التشريعي المنظم لعمل الجهاز المركزي للمحاسبات من جهة، والمواد الدستورية المتعلقة بالجهاز في الدستور الحالي من جهة أخرى. كما يجب أن يقوم المشرع البحريني بمنح ديوان الرقابة المالية والإدارية الحق في معرفة نتيجة التصرف في المخالفات المحالة للجهة المختصة بتحريك الدعوى الجنائية، على غرار مكتب المراجع العام في جنوب إفريقيا، بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة من عملية الرقابة المالية والإدارية.

- من الضروري أن تقوم السلطة التشريعية في مصر ومملكة البحرين، بمنح الجهاز المركزي للمحاسبات وديوان الرقابة المالية والإدارية صلاحيات إضافية تتمثل في عدم اعتماد أي مصروفات يتم إنفاقها بمخالفة القوانين واللوائح والتعليمات، على أن تبقى ديناً في ذمه القائمين على الصرف وإلزامهم بردها للخزانة العامة، تأسيساً بدور مكتب المراجع العام في جنوب إفريقيا في هذا الشأن.

(١) إطار الإنتوساي للتوجيهات والإصدارات المهنية، متاح على الرابط التالي: <https://www.intosai.org/> Last visit: 2023/10/at: 16

قائمة المراجع

أولاً- المراجع باللغة العربية:

الكتب المتخصصة:

- أحمد السيد النجار وآخرون، الرقابة المالية في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ط ١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٩.
- د. عبد الرؤوف جابر، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤.
- د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٨٩.
- د. محمد علي أحمد قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ط ١، ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٦.

رسائل الماجستير والدكتوراة:

- د. باسم نعيم عوض، الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠١٠.
- بشار محسن حسن، دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، ٢٠١٢.
- د. طارق حمدي الساطي، رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٧.

الأبحاث والمقالات:

- حامد جسيم حمزة، استقلالية ديوان الرقابة المالية الاتحادي، بحث منشور بمجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العراق، مج ٨، ع ١، ٢٠١٦.
- د. طارق الساطي، د. صادق الحسني، استقلال أجهزة الرقابة المالية العليا: دراسة مقارنة وبوجه خاص في الإمارات العربية المتحدة، بحث منشور بالمجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مج ١٤، ع ٤، ١٩٩٠.
- د. عبد العزيز قاسم محارب، آليات مكافحة الفساد، بحث منشور بمجلة المال والتجارة، نادي التجارة، مصر، ع ٦٣٨، ٢٠٢٢.
- نادية إسماعيل محمد الجبلي، دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في الحفاظ على الانضباط المالي في التشريع البحريني، بحث منشور بمجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، مج ٥، ع ٤، المركز القومي للبحوث، غزة، فلسطين، ٢٠٢١.
- د. هشام زغلول إبراهيم، نحو علاقة داعمة بين السلطة التشريعية والأجهزة العليا للرقابة: تجربة الجهاز المركزي للمحاسبات، بحث منشور بمجلة الرقابة المالية، الأربوساي، ع ٥٢، ٢٠٠٨.

هيثم محمد حرمي، الرقابة المالية في القوانين الوضعية والشرعية الإسلامية، بحث منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ع ٢، ٢٠١٧.

تقارير ومنشورات:

مؤشر استقلالية المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات: التقرير التجميعي الشامل لعام ٢٠٢١، البنك الدولي.

تقرير متابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٩ / ٢٠٢٢، اللجنة الوطنية التنسيقية للوقاية من الفساد ومكافحته، مصر.

مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٤.

الدراسات والقوانين:

دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ٢٠١٤.

دستور جنوب إفريقيا عام ١٩٩٦.

دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢.

قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠.

قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨.

قانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ باللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

قانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية البحريني الصادر بمرسوم بقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٢، والمعدل بمرسوم بقانون رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٠.

مواقع الإنترنت:

إعلان ليما للتوجيهات الخاصة بالمبادئ الرقابية الصادر عام ١٩٧٧، متاح على الرابط التالي:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/

[INT_P_1_u_P10/issai_1_ar.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P10/issai_1_ar.pdf)

إطار الإنتوساي للتوجيهات والإصدارات المهنية، متاح على الرابط التالي:

[/https://www.intosai.org](https://www.intosai.org)

المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، متاح على الرابط التالي:

[/https://www.intosai.org/ar](https://www.intosai.org/ar)

ثانياً- المراجع باللغة الانجليزية:

Theses:

Alkaster, (H.), Changing the traditional role of the Auditor general: Is the Public Audit Amendment Act constitutional?, master thesis, University of Western Cape, 2020.

Articles:

Mathiba, (G.), & Lefenya, (K.), Revitalising the role of the Auditor-General under the auspices of The Public Audit Amendment Act 5 of 2018: a quest for public financial accountability. Journal of Public Administration, 54(4), 2019.

Publications:

Report Of The Ad Hoc Committee on The Review of Chapter 9 And Associated Institutions, 2007.

Characteristics of different external audit systems, Department for International Development (DFID), 2004.

Laws:

Act No. 5 of 2018.

Auditor-General Act 12 of 1995.

Public Audit Act No. 25 Of 2004.

Cites:

<https://www.agsa.co.za/AboutUs/Legislation.aspx>