

العلاقة بين مجلس النواب وديوان المحاسبة

فيسل شطناوي، سليم حتاملة*

ملخص

استهدفت هذه الدراسة إلقاء الضوء على دور ديوان المحاسبة في المحافظة على المال العام، باعتباره جهاز الرقابة المالي الأعلى في الأردن، وبيان مدى تأثير العمل الرقابي الذي يقوم به على الجهات الخاضعة لرقابته والتي حددها قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 وتعديلاته في تحسين مستوى أدائها، وتحقيق عمليات الإصلاح الإداري، وبيان علاقة الديوان بسلطات الدولة، وأهمية تقارير الديوان في تحسين الأداء الحكومي، وذلك كله لمعرفة عراقه هذا الجهاز وأهميته في محاربة الفساد وسوء الإدارة والرقابة على المال العام، ومساعدة البرلمان في ممارسة دوره الرقابي وتبصرة الشعب بحقيقة الأوضاع المالية والاقتصادية داخل الدولة.

الكلمات الدالة: مجلس النواب، ديوان المحاسبة.

المقدمة

تتمثل المهمة الرئيسية لديوان المحاسبة بالمحافظة على المال العام من الهدر والضياع والتأكد من حسن استخدامه والرقابة عليه وفقاً لمعايير الرقابة الدولية وأفضل الممارسات الدولية، وينطلق دور ديوان المحاسبة الرقابي في تقديم المشورة المالية والمحاسبية للجهات الخاضعة لرقابته ولا يتصيد الأخطاء بل يقوم بمهامه الرقابية وفقاً للمعايير المهنية ومحاولة التعرف على الأخطاء والتجاوزات قبل الوقوع فيها.

تعتبر رقابة ديوان المحاسبة هي الوسيلة المثلى في الرقابة على الأموال العامة للدولة وضمان سلامة استخدامها وفقاً لقانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 وتعديلاته، فنظراً لتزايد أنشطة الدولة الحديثة وتنوعها وتوسعها وسرعة تطور عملية الرقابة تزايدت أهمية دور هذا الجهاز الرقابي ووجوده، ولما كاد ذلك لا بد من تطوير مهمته الموكولة له بموجب القانون سالف البيان باتخاذ الإجراءات اللازمة لتطوير وسائل وأساليب أدائه لمهامه، حيث يهدف ديوان المحاسبة إلى إنجاز مهمة التدقيق بكفاءة وفعالية، فبتوفر عامل الجودة في العمل الرقابة يعطي ثقة أكبر للجهات المعنية بنتائج العمل الرقابي، وبناء على ذلك صدرت العديد من المعايير والأدلة التي تهتم بالجودة، فأصبحت الجودة هي الشغل الشاغل للجهات الرقابية،

بل أصبحت الجودة في الوقت الحالي من أهم الأهداف الإستراتيجية التي تسهم في تحقيق رسالة تلك الجهات في تقديم الخدمة العامة المتمثلة في رقابة الأموال العامة واستخدامها، ومن الضروري أن يهتم ديوان المحاسبة بتحقيق جودة التدقيق ورفع مستواها من خلال التعرف على العوامل المؤثرة في جودة خدمة التدقيق.

ويتضح الدور الرقابي لديوان المحاسبة من وظيفته الأساسية وهي المحافظة على المال العام، من خلال المراقبة ورصد وتسجيل ذلك في مخرجاته المتمثلة بالتقارير السنوية والخاصة التي يشير فيها بشكل واضح إلى الخلل والملاحظات، والمخالفات ويترك بعد ذلك القرار لصاحب القرار وهما السلطان التشريعية والتنفيذية، ونظراً لما للتقارير الرقابية من أهمية، فيجب أن تكون هذه التقارير على مستوى عال من الجودة والدقة والكفاءة المهنية. ومما يدعم دور الديوان هو استقلاليته وحياديته التامة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية واهتمامه بالعمل الجاد والفكر المبتكر وسعيه الدائم على الحصول على أفضل الكفاءات من الموارد البشرية وتطويرها وتدريبها المستمر عن طريق الدورات التدريبية الميدانية في الداخل والخارج، وتبادل الخبرات مع أجهزة الرقابة المختلفة.

وقد وجه الديوان اهتمامه في الفترة الأخيرة إلى دعم وزيادة كفاءة جهاز التدقيق بالديوان، وأعطى القضايا التي تمس المال العام الأهمية اللازمة، وقدم العديد من التقارير الرقابية والتي تضمنت توصيات في شأن دعم المساءلة، وزيادة فعالية الإدارة المالية للدولة، كما أعطى الديوان الاهتمام اللازم لموضوع

* كلية الشريعة نوح القضاء للشريعة والقانون، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، الأردن. تاريخ استلام البحث 2014/4/7، وتاريخ قبوله 2014/6/8.

المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن البرلمان غير خاضع للسلطة التنفيذية".

لذلك فإن تلك الأنظمة تقضي بوجود هيئة متخصصة ومستقلة تمارس الرقابة على الأموال العامة،⁽³⁾ وسلامة استخداماتها وترقب أداء أجهزة الدولة وتقدم تقارير عن ذلك للبرلمان تساعد في ممارسة دوره الرقابي وخاصة فيما إذا كانت الأموال العامة قد أنفقت فيما عينه البرلمان في الموازنة العامة التي أقرها وما إذا كانت الحكومة تسير على الخط الذي اعتمدها، كما تلقى الضوء على أوجه القصور والنقص في التشريعات المالية، والنصوص التي تكفل حماية المال العام وحسن استخدامه، وترقب كافة أجهزة الدولة وسلطاتها العامة في تحصيلها للمال العام وفي إنفاقها له، دون أن يعتبر ذلك اعتداء على استقلال تلك السلطات أو انتقاصاً منها. وسوف يركز هذا المبحث على الباعث من إنشاء الديوان والذي يتمثل أساساً في تحقيق الرقابة على أموال الدولة بما في ذلك على الأشخاص العامة وعلى الأهداف والغايات المتوخاة من الديوان وكذلك الاختصاصات المنوطة به.

المطلب الأول: نشأة ديوان المحاسبة

صدر الدستور الأردني والمعمول به حالياً عام 1952، وقد نص صراحة في المادة (119) منه على أن: يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها. وفي عام 1952 صدر قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 من أجل تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة لصونها، ومنع العبث بها والتأكد من الاستخدام الأفضل في الأغراض التي خصصت لها،

وفي ما يلي مراحل تطوير الديوان لعمله الرقابي:

المرحلة الأولى:

تعود هذه المرحلة إلى شهر كانون الثاني عام 1968 عندما تم إنشاء فرع في شرق الأردن سمي بدائرة "مراجعة الحسابات" وذلك من أجل التدقيق في الحسابات المالية في الإمارة. وفي أواخر عام 1930، تم استبدال هذا الفرع بسمى آخر هو "دائرة تدقيق الحسابات"⁽⁴⁾.

المرحلة الثانية:

وتعود إلى عام 1931 عندما صدر قانون تدقيق وتحقيق الحسابات، حيث تم بموجب هذا القانون تأسيس دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات استناداً إلى المادة (19) من القانون

المخالفات المالية التي تمثل ظواهر عامة، حيث تتكرر في أكثر من جهة خاضعة لرقابة الديوان، لذلك يتم إعداد دراسات تحليلية متعمقة لتلك الظواهر للوقوف على الأسباب الحقيقية لتكرارها، وتكوين رأي للديوان يقدم لكل من السلطة التشريعية والأجهزة التنفيذية في الدولة، ولاتخاذ الخطوات التصحيحية اللازمة في ضوء رؤية الديوان لها.

ونخلص من ذلك إلى أن الرقابة على مالية الدولة تعد حجراً أساسياً في البنيان الكلي لها ولذلك فقد أسرع كل الأنظمة إلى الاعتراف بأهمية الأجهزة والجهات المتخصصة التي يناط ربهام مهمة الرقابة على مالية الدولة وكانت هذه الحاجة الملحة هي الداعية لإنشاء ديوان المحاسبة الأردني، وهو موضوع الدراسة.

هذا وقد تم الإشارة بنهاية هذا البحث لمجموعة من النتائج والتوصيات والتي يرى الباحث أنها تسهم في تحسين أداء ديوان المحاسبة وبالتالي تحسين الأداء الحكومي.

وترتيباً على ما سبق نتناول هذا البحث على النحو التالي:

المبحث الأول: نشأة ديوان المحاسبة واختصاصاته

المبحث الثاني: الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة والتقارير التي يصدرها.

المبحث الثالث: علاقة ديوان المحاسبة بالسلطتين التنفيذية والتشريعية.

ثم النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

نشأة ديوان المحاسبة واختصاصاته

تقضي الأنظمة الدستورية في البلاد المختلفة بوجود برلمان يمارس سلطة التشريع والرقابة، وذلك باعتباره ممثلاً للشعب الذي ينتخب أعضائه للقيام بهذا الدور، ولما كانت الرقابة على المال العام وعلى أداء السلطة التنفيذية في تحصيلها للأموال العامة وإنفاقها واستخدامها هي عملية فنية في المقام الأول، كما أنها عملية يجب أن تكون مستمرة باستمرار تحصيل وإنفاق المال العام، وهو ما لا يستطيع البرلمان القيام به منفرداً. فالرقابة المالية هي تلك الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام، بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري⁽¹⁾، أو بأنها "الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والكشف الكامل عن الانحرافات ومدى مطابقة التصرفات المالية على القوانين والقواعد النافذة"⁽²⁾. هذا وقد حدد المؤتمر الأول للرقابة المالية المنعقد عام 1977 مفهوم الرقابة المالية على أنها "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين

المنظور السابق تدقيقاً مسبقاً للمبالغ التي تزيد على (5000) دينار حيث كان الديوان ينتهج أسلوب التحول التدريجي من التدقيق السابق إلى التدقيق اللاحق في كافة إجراءات التدقيق.

- إضافة الرقابة الإدارية كنوع جديد من الرقابة التي يمارسها الديوان بالإضافة إلى الرقابة المالية علماً بأن الديوان يمارس هذه الرقابة منذ تأسيسه على القرارات والإجراءات الإدارية التي لها علاقة أو ارتباط بالأموال المالية.

- إضافة رقابة البيئة للتأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، بالإضافة إلى ممارسة رقابة الأداء⁽⁷⁾.

- اتساع نطاق الرقابة التي يمارسها الديوان، فقد أضيفت إلى مظلة الديوان الرقابية المؤسسات العامة.

- كما تم بموجب التعديل المشار إليه إعطاء الحق للديوان الاستعانة بالمستشارين والخبراء والاختصاصيين في الأمور التي تستدعي معرفتها خبرة فنية.

- تم إخضاع الموظفين والمستخدمين للمساءلة القانونية في حالة امتناعهم عن تقديم الوثائق لمدقي الديوان لغاية تدقيقها أو في حالة عدم الرد على استيضاحات الديوان ضمن المدة المسموح بها في القانون.

المطلب الثاني: تشكيل ديوان المحاسبة وتعيين وعزل رئيسه⁽⁸⁾

يشكل ديوان المحاسبة من رئيس وأمين عام ديوان المحاسبة وأعضاء فنيين، ومن مستشارين وخبراء واختصاصيين يستطع الاستعانة بهم مقابل مكافأة. ويتكون الهيكل التنظيمي للديوان من عدد من المديريات، منها ما يلي: مديرية الإيرادات، مديرية النفقات، مديرية الرقابة على المؤسسات العامة المستقلة، مديرية الرقابة على الأقاليم، مديرية الرقابة على البلديات، مديرية الرقابة الداخلية، مديرية الرقابة على النقابات المهنية والجمعيات الخيرية، مديرية رقابة الأداء والبيئة، مديرية الرقابة الإدارية، وغيرها من المديريات.

هذا ويتم تعيين رئيس الديوان بإرادة ملكية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء ويبلغ هذا التعيين إلى مجلس النواب، ولا يجوز عزله أو إحالته إلى التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه، إلا بموافقة مجلس النواب، وتسري في شأن اتهام ومحكمة رئيس الديوان القواعد المقررة في محاكمة الوزراء، باعتباره يحمل درجة وزير عامل⁽⁹⁾.

يشرف رئيس الديوان على أعمال الديوان الإدارية والمالية والفنية، وعلى الموظفين به ويصدر القرارات اللازمة لتنظيم وإدارة أعماله، وفي حالة غيابه يحل محله أمين عام الديوان. ويرى الباحث أن فعالية ديوان المحاسبة الرقابية ترتبط

الأساسي لأمانة شرق الأردن لعام 1928. وكانت مهمة هذه الدائرة فحص الحسابات الحكومية المتعلقة بالإيرادات والنفقات والأمانات والسلفات، بما في ذلك الأموال الخاصة الداخلة في القيود المالية للدولة. ومع أن هذا القانون قد حدد ارتباط دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات برئاسة الوزراء، إلا أن هذا الارتباط لم يكتب له الاستمرار، فقد تم فك ارتباط تلك الدائرة من رئاسة الوزراء وربطها بوزارة المالية عام 1939⁽⁵⁾، وفي عام 1942 أعيد فك الارتباط كما كان عليه في عام 1931 وتم ربط الدائرة برئاسة الوزراء واستمر هذا الارتباط حتى عام 1949 حينما تم فك الارتباط من رئاسة الوزراء وربطها ثانية مع وزارة المالية والاقتصاد، وبقي الارتباط على هذا الحال حتى عام 1952، واستمر تطبيق قانون تدقيق الحسابات إلى إن صدر قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952.

المرحلة الثالثة:

مع صدور الدستور الأردني لعام 1952، تكون المرحلة الثالثة لتأسيس ديوان المحاسبة بصفته الدستورية قد دخلت حيز التنفيذ. حيث نصت المادة (119) من الدستور "بشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها"، وفي ضوء هذه المادة الدستورية، صدر قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952⁽⁶⁾، وقد صدرت خمسة تعديلات على هذا القانون خلال الخمسين عاماً المنصرمة. وجاءت هذه التعديلات لتواكب التوسع في النشاط الحكومي والتطور الاقتصادي والاجتماعي الذي شهده الأردن خلال هذه الفترة، وما تبع ذلك من تطور في أنواع وأساليب الرقابة، وأهدافها، ونطاقها، ومتطلبات ممارستها، والتقنيات المستخدمة فيها. وهكذا أصبح في الأردن هيئة مستقلة تمارس الرقابة والمحاسبة وتعاون البرلمان في ممارسة دوره الرقابي كما هو معمول به في أرقى البلاد الدستورية.

واكب ديوان المحاسبة التطورات الإقليمية والدولية في مجال الرقابة وكل ما يتعلق بعمله وصولاً إلى الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها أسوة بالأجهزة الرقابية في الدول المتقدمة، فتم رفع مشاريع تعديل لقانونه وفقاً للتطورات الاقتصادية والمعلوماتية التي تشهدها المملكة، إلى أن تم عام 2002 إجراء التعديل على قانون ديوان المحاسبة.

حيث جاء هذا التعديل بموجب القانون المؤقت المعدل رقم (3) لسنة 2002. ويمثل هذا التعديل نقلة نوعية في قانون ديوان المحاسبة حيث شملت التعديلات التي جاء بها هذا القانون المؤقت عدة نواحي من أبرزها:

- تدقيق النفقات لاحقاً وعكس ذلك فإن الأمر يتطلب موافقة رئيس الوزراء على ذلك، حيث كانت النفقات تدقق وفق

وعدم قدرة مجارات المتغيرات.
 رابعاً: أن تتميز الرقابة بالوضوح والسهولة وعدم التعقيد سواء في العمل أو المخرجات.
 خامساً: أن تكون الرقابة في وقتها وإيجابية لا تعمل على تصيد الأخطاء.

المطلب الرابع: اختصاصات ديوان المحاسبة

لقد حدد المشرع طبيعة الاختصاصات التي يمارسها هذا الديوان، والمجال الذي تمارس فيه، حيث تخضع الإدارة في نشاطها المالي إلى أشكال عديدة من الرقابة، سواء سابقة كانت أم لاحقة، داخلية أم خارجية، تنصب على الأشخاص أم على الأموال، تهدف جميعها إلى تحقيق هدف واحد ومشترك وهو حماية الأموال العامة من كل أشكال التلاعب التي قد تتعرض لها والحفاظ على سلامة استخدامها بما يحقق المصلحة العامة، ومن ثم فهي تتكامل مع بعضها البعض إذا ما تمت ممارستها في الحدود اللازمة لها، أما إذا تجاوزت هذه الحدود فإنها قد تتحول إلى حاجز يعيق نشاط الإدارة العمومية أكثر ما يفيد، نظراً لما قد ينجم عن ذلك من تداخل في الصلاحيات، دون أن تحقق الغاية التي وجدت من أجلها.

وبالتالي فالرقابة تعني التفنيس والملاحظة والمتابعة والتحقيق من الاستعمال الأمثل للإمكانات البشرية والمادية والمالية، واحترام التشريعات الموضوعية كمقاييس لعمل المسيرين ومعاقبة المخالفين. ولا تقف الرقابة عند هذا الحد أي العلاج بل تتعداه إلى الوقاية، معنى ذلك أن الهدف من الرقابة ليس فقط تسليط العقوبات على المخالفات والأخطاء، بل أيضاً تهدف إلى تقديم النصح لهم لتفادي الأخطاء مستقبلاً⁽¹³⁾.

ففيما يتعلق بنطاق رقابة ديوان المحاسبة فإنها تشمل الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية والرسمية والمجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة والشركات التي تمتلك الحكومة ما نسبته (50%) فأكثر من أسهمها، وأي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها - إذا كانت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العامة أو أن جبايتهم بموجب أحكام القانون⁽¹⁴⁾.

ويباشر ديوان المحاسبة اختصاصاته وصلاحياته استناداً لنصوص القانون رقم 28 لسنة 1952 ليؤدي وظيفة الرقابية المتخصصة في المجالات المالية والإدارية.

حيث حدد القانون المذكور أعلاه عدداً من المهام الأساسية لديوان لمحاسبة تتمثل فيما يلي⁽¹⁵⁾:

- مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الأمانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات على الوجه المبين

ارتباطاً وثيقاً بما يكفله الدستور والقانون له من استقلال، ومن أهمها كيفية تعيين وعزل رئيسه، وكذلك باعتباره دائرة مستقلة، تهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الجهات المنصوص عليها في قانون الديوان، كما يتعاون مع مجلس النواب في القيام بمهامه الرقابية، علاوة على ذلك فإن موازنة الديوان مستقلة تدخل في الموازنة العامة للدولة.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لديوان المحاسبة

يعد ديوان المحاسبة سلطة دستورية من سلطات الدولة، وأن حقه في ممارسة الرقابة يستند إلى الدستور الذي بدوره يستند إلى الضمير الجماعي للأمة الذي أوكل مهمة مراقبة الأموال العامة وأجهزة الدولة المختلفة إلى ديوان المحاسبة، كما أن الرقابة ليست هدفاً ذاتياً بل وسيلة لتحقيق هدف يتمثل برفع سوية الدولة التشريعي والمالي والاقتصادي لتحقيق الخطط والأهداف التي ترمي إليها الدولة⁽¹⁰⁾.

لكن السؤال الذي يثور في الأذهان ما هو المركز القانوني لديوان المحاسبة؟ أو ما هي الطبيعة القانونية لديوان المحاسبة؟ لنستطيع في ضوءه تحديد حقوقه وواجباته كشخص معنوي مستقل، فالدستور أوجد جهاز ديوان المحاسبة لضمان وضبط الجهات المتصرفة بالمال العام، للتقيد باستخدام الأموال استخداماً أمثل يحقق أهداف الدولة ويحافظ على سيادتها، ومن أجل ذلك اختصت كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية) بجانب من الجوانب العامة للدولة ولا تصلح أي سلطة من هذه السلطات لمراقبة أوجه التصرف في المال العام، لذلك قام المشرع بإيجاد هذه الجهة المستقلة عن سلطات الدولة في تصرفاتها وأساليبها وإجراءاتها، ولو أن المشرع لم ينص على تسميتها بسلطة رقابية إلا أن سياق الهدف الدستوري والقانوني يقتضي ذلك، لذلك يمكن اعتبار الرقابة المالية الخارجية (ديوان المحاسبة) سلطة رقابية رابعة، وتعبير آخر فإن المال عام هو للأمة وبما أن الأمة هي مصدر السلطات فإنها تملك حق رقابة المال العام ولا تكون الرقابة إلا بسلطة فديوان المحاسبة إذن سلطة رقابية مستقلة، وعليه فإن حق الرقابة لديوان المحاسبة هو حق دستوري وقانوني⁽¹¹⁾. يستند إلى إرادة الأمة، وفي هذا المجال نشير إلى مقومات نظام الرقابة المالية الفعال⁽¹²⁾. وهي:

أولاً: استقلالية جهات الرقابة دون ضغوط خارجية وعدم التبعية لأي جهاز آخر إدارياً أو مالياً.

ثانياً: تناسب الرقابة مع طبيعة النشاط المراقب وظروفه.

ثالثاً: أن تكون الرقابة مرنة قابلة للتعديل لا تتسم بالجمود

- في هذا القانون.
- التثبت من تنفيذ أحكام قانون الميزانية العام وملاحقة ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه.
- كما يقوم ديوان المحاسبة أيضاً بتدقيق حسابات الأمانات والسلفات والقروض والتسويات للتأكد من صحة العمليات المتعلقة بها ومن مطابقة قيمها لما هو مثبت في القيود.
- وقد منح القانون ديوان المحاسبة صلاحية التدقيق اللاحق على النفقات⁽¹⁸⁾، إلا أنه يجوز لرئيس ديوان المحاسبة وفي حالات خاصة وبموافقة رئيس الوزراء أن يقرر التقرير في النفقات قبل الصرف، وهكذا فإن دور ديوان المحاسبة وفق القانون يجب أن يركز على التدقيق اللاحق للنفقات، ولعل هذا ينبع من الرغبة في عدم السماح بأن تشكل عملية الرقابة إعاقة لعمل الجهات التنفيذية المختلفة، وهناك العديد من وجهات النظر المعتمدة والتي تفضل أن يكون التدقيق لاحقاً وليس سابقاً لعمليات الإنفاق.
- كما أشار القانون إلى أنه في حال وجود خلاف في الرأي بين الديوان وإحدى الوزارات أو الدوائر يعرض موضوع الخلاف على مجلس الوزراء للفصل فيه، على أن يتضمن تقرير الديوان المقدم إلى مجلس النواب المسائل التي وقع الخلاف حولها، ومن الواضح أن منح السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء صلاحية البت في هذا النوع من الخلافات تعوزه الشفافية وأحياناً الحيادية في البحث، لذلك لا بد أن يكون هناك تفكير جدي بنقل صلاحية حل الخلافات لجهة محايدة وغير ذات مصلحة.
- وفيما يتعلق بالرقابة الإدارية⁽¹⁹⁾ التي يمارسها الديوان فإنها تستند على المادتين (13) و(14) من قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 حيث تبيح المادة (13) لرئيس الديوان أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري وله تعلق بالأمور المالية كما تبيح المادة (14) لرئيس الديوان أن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء أكانوا ماليين أو إداريين ولها تعلق بالأمور المالية وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية وأن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع دوائر الحكومة مما له مساس بأعمال دائرته ويندرج تحت هذا النوع من الرقابة رقابة التعيينات في الدوائر والوزارات والمؤسسات الحكومية وكذلك الترفيعات والترقيات.
- ومن قراءة المواد القانونية المنصوص عليها في قانون الديوان المشار إليه أعلاه، يلاحظ بأنها قد حددت المهام التي يمارسها الديوان بصورة شاملة لتحقيق ما يسعى إليه من أهداف
- تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.
- الرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة إنفاقها بصورة قانونية وفاعلة.
- التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
- التثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تتم وفقاً للتشريعات النافذة.
- المسؤوليات الرقابية المالية لديوان المحاسبة:**
- يمارس ديوان المحاسبة مسؤوليات الرقابة على الأموال العامة في جانبي الإيرادات والنفقات، وفقاً لما يلي:
- فيما يتعلق بجانب الإيرادات يكون ديوان المحاسبة مسؤولاً عن⁽¹⁶⁾:
- التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للتثبت من أن تقديرها وتحقيقها قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
- التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الأميرية وتقييدها وتأجيرها.
- التدقيق في تحصيلات الواردات على اختلاف أنواعها للتثبت من أن التحصيل قد جرى في أوقاته المعينة وفقاً للقوانين والأنظمة المتعلقة بها ومن أن قانون جباية الأموال الأميرية قد جرى تطبيقه على المكلفين الذين تخلفوا عن الدفع ومن أن التحصيلات قد دفعت لصندوق الخزينة وقيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة.
- التدقيق في معاملات شطب الواردات والإعفاء منها للتثبت من عدم إجراء شطب أو إعفاء في غير الحالات والأصول المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها.
- أما فيما يتعلق بالنفقات فإن ديوان المحاسبة مسؤول عن⁽¹⁷⁾:
- التدقيق في النفقات للتثبت من صرفها للأغراض التي خصصت لها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة.
- التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للتثبت من صحتها ومن مطابقة قيمها لما هو مثبت في القيود.
- التثبت من أن النفقات قيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة.
- التثبت من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الميزانية إلا بعد الترخيص بذلك من الجهات المختصة.
- التثبت من أسباب عدم الصرف لكل أو بعض المخصصات التي رصدت للأعمال الجديدة.

في ممارسة الرقابة السابقة بموجب المادة 24 إلا أنه يستفاد من نص المادة 12 أن سلطات الديوان واسعة في الرقابة على المعاملات المالية في أي دائرة كانت وفي أي مرحلة من مراحلها، ونرى أن هذا التناقض يجب أن يفسر بإعطاء الحق للديوان بممارسة الرقابة السابقة على جميع المعاملات المالية ودون حاجة إلى موافقة مجلس الوزراء.

وتتخذ الرقابة السابقة التي يمارسها الديوان عدة أشكال منها، الإقرار المبدئي بصحة العمليات المالية من الناحية القانونية، وقد تمتد أكثر من ذلك لتشمل فحص مستندات دفع الالتزام، والتأكد من سلامتها، قبل التصريح للجهة الإدارية بالصرف وذلك منعاً للفوضى والتلاعب بالأموال العامة⁽²²⁾. وتساهم الرقابة المالية السابقة على المستندات في نقل جانب كبير من المسؤولية عن صحة المستندات من الجهة القائمة بالعمليات إلى المراقب المالي، كما تنقل المسؤولية إلى حد أقل من المحاسب إلى وزارة المالية، وبالإضافة إلى الرقابة المالية السابقة على مستندات النفقات يقوم الديوان بنشاطات أخرى خاصة بالرقابة المالية التي تسبق إجراء المعاملات حيث يشترك ممثل الديوان في جميع اللجان الحكومية التي تراجع العروض الخاصة بالمشاريع الحكومية ويشترك في جميع لجان المشتريات، وجميع اللجان التي تختص بتسلم وتسليم السلع والمواد والتصرف في الممتلكات الحكومية.

ووفقاً للتقرير السنوي لعام 2012 فقد قام الديوان ومن خلال كوادره البشرية المنتشرة في المراقبات الميدانية بإجراء عملية التدقيق المسبق على المستندات بمختلف أنواعها في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان وذلك بناء على طلب تلك الجهات وموافقة رئاسة الوزراء استناداً لأحكام المادة (25) من قانون الديوان، حيث تم إجازة (257548) مستند من خلال (867548) مستند من خلال (86725) ساعة عمل وينسبة (15%) من إجمالي عدد ساعات العمل المتاحة، والبالغ مجموعها (574538) ساعة عمل، مما نتج عنه إصدار (4976) مذكرة مراجعة ولائحة تدقيق مسبق خلال عام 2012، حيث بلغت نسبة التغير بنص مقداره (13.5%) عن عام 2011.

ثانياً: الرقابة اللاحقة

وهي الرقابة التي تمارس بعد انتهاء جميع مراحل عمليات إنفاق أو جباية الأموال العامة⁽²³⁾، ويتولى ديوان المحاسبة الأردني الرقابة المالية اللاحقة، للتأكد من أن الأموال التي أنفقت قد وجهت إلى الغرض الذي حددت الاعتمادات المالية، وأن المدفوعات قد تمت طبقاً للقوانين والنظم السارية، وأن عمليات تحقق وتحصيل الأموال العامة تتم طبقاً والأنظمة

والتي تشتمل في مجملها على القيام بدوره الفاعل في الرقابة على الجهات الخاضعة لتدقيقه ورقابته وتطوير أداءها بصورة كفوءة تسمح بالاستعمال الفاعل لمواردها المتاحة، علاوة على الإسهام في رسم السياسات المالية والاقتصادية العامة مما يؤدي إلى محاربة الفساد الإداري والرشوة والجرائم المتعلقة بالمال العام والذي ينعكس بدوره على تحقيق المصلحة العامة والنهوض بالمتطلبات اللازمة لمواكبة التطورات والتحديات المتداولة في عالم اليوم والذي يؤدي بالنتيجة النهائية إلى تحقيق متطلبات الإصلاح الإداري المنشودة.

المطلب الخامس: وسائل رقابة ديوان المحاسبة

يمارس ديوان المحاسبة رقابة لاحقة بالإضافة إلى الرقابة السابقة في حالات معينة:

أولاً: الرقابة السابقة

تجيز المادة 24 من قانون ديوان المحاسبة للديوان بإجراء الرقابة المالية السابقة على النفقات العامة بعد موافقة رئيس الوزراء، وقد بدأ هذا النشاط في عام 1952 عندما سمح رئيس الوزراء بإجراء الرقابة المالية على النفقات الخاصة بالعمود قبل تسديدها، وفي عام 1958 وسع من نطاق هذه السلطة لتشمل جميع النفقات العامة، واتخاذ كافة التدابير المناسبة لمعالجة كافة المشكلات المالية والاقتصادية والإدارية، والعمل على تحسين وتطوير أداء الإدارة المالية العامة⁽²⁰⁾.

ويستفاد من نصوص المواد (3، 4، 8، 9) من قانون ديوان المحاسبة من أن حق الديوان في مراقبة واردات الحكومة ونفقاتها هو حق مستمد من القانون دون ما حاجة لتكليف من أي جهة أخرى، باستثناء واردات ونفقات الدوائر والمؤسسات التي لا تدخل ميزانيتها في ميزانية الحكومة العامة فإن الديوان في هذه الحالة لا يملك حق مراقبتها إلا بتكليف من مجلس الوزراء تطبيقاً لنص الفقرة الرابعة من القانون⁽²¹⁾. وكان الديوان الخاص بتفسير القوانين قد أصدر القرار رقم 19 لسنة 1974. الذي جاء فيه: (إن ديوان المحاسبة يملك الصلاحية لمراقبة المعاملات المتعلقة بالنفقات في أي دور من أدوارها سواء كانت قد تمت أو لم تتم)، مستنداً على نص المادة 12 من قانون الديوان التي أعطت الصلاحية للديوان في إجراء الرقابة الشاملة على كافة أنواع المعاملات الحسابية والمالية، سواء أكانت متعلقة بالنفقات أو بالواردات، وسواء أكانت في مرحلة التنظيم أو أنها أنجزت، كما هو ظاهر من عبارة وأن يطلع على جميع المعاملات الحسابية والمالية في جميع الدوائر في أي دور من أدوارها.

مما تقدم نلاحظ أن المشرع الأردني قيد صلاحية الديوان

السارية، وأنه تم إدخالها إلى الخزينة العامة وفق الأصول⁽²⁴⁾. وقد حددت هذه المسؤوليات المتعلقة بالرقابة المالية على أساس أسلوب الرقابة المالية المتعلقة بالشؤون المالية، ومدى تطبيق القوانين، ويهتم مراقبو الديوان بصفة أساسية بالحصول على الأدلة التي تقرر ما إذا كانت التعليمات المالية قد تمت بصورة سليمة أم لا⁽²⁵⁾.

ويباشر ديوان المحاسبة الرقابة اللاحقة عن طريق مراجعة المستندات والسجلات المتعلقة بالصرف، للتأكد من أن الأموال التي أنفقت قد وجهت الغرض الذي حدد للاعتمادات، والتأكد من أن الصرف قد تم طبقاً للقوانين والأنظمة النافذة، وبمراجعة التحويل بالصرف للتأكد من أن أوامره قد صدرت بصورة سليمة، والتأكد من أن النفقات قد أدرجت تحت البنود والفروع الصحيحة من الميزانية العامة، ولناحية الإيرادات العامة يقق الديوان في كافة الوثائق والمستندات التي يتم من خلالها تحقيق الضرائب والرسوم، والتأكد من أن التحصيل قد تم في أوقاته المعينة، وأن كافة التحصيلات قد دفعت لصندوق الخزينة العامة، وقيدت في الفصول، وعدم إجراء أي شطب أو إعفاء منها في غير الحالات والأصول المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها، ويتميز أسلوب الرقابة المالية اللاحقة بأنه يجعل الموظفين الماليين يتوخون ويحرصون على الدقة في تطبيق اللوائح والتعليمات والقوانين المالية وتمكن مراقبي الديوان من إتمام التدقيق بالعمليات المالية دون تعطيل أنشطة الحكومة، ودون تدخل في اختصاصاتها.

مما تقدم ومن خلال بحثنا في الرقابة السابقة واللاحقة التي يمارسها ديوان المحاسبة الأردني نلاحظ أن هذه الرقابة تطل معظم الأموال العامة، عدا تلك التي لا تدخل في الميزانية العامة، فإن الرقابة عليها تحتاج إلى تكليف من مجلس الوزراء، والسؤال الذي يمكن أن يطرح هل يراقب ديوان المحاسبة القرارات الصادرة بتعيين الموظفين؟

أجاب على هذا السؤال الديوان الخاص بتفسير القوانين بموجب قراره رقم 9 لعام 1975 الذي جاء فيه. من خلال هذه النصوص (12، 13، 14 من قانون الديوان) يتضح أن لديوان المحاسبة بحكم قانون إنشائه سلطة مراجعة القرارات الخاصة بالتعيين في الوظائف العامة في سبيل التحقيق من مطابقتها للقوانين والأنظمة من الناحية المالية، حتى إذا تراءى له عند فحصه لهذه القرارات أنها مشوبة من أية ناحية بعيد من شأنه المساس بالأمور المالية أن ينبه إليها وإن يلفت النظر إلى أي تقصير أو خطأ في تطبيق تلك القوانين والأنظمة من هذه الجهة، كما لو ظهر له أن السلطة التي أصدرت قرار التعيين لم تكن مختصة أو أنها لم تكن مشكلة تشكياً قانونياً أو لم

تتعارض القواعد الإلزامية المرسومة في أنظمة الموظفين. وقد قام الديوان بالتدقيق اللاحق على حسابات الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة، إذ تم تدقيق (12032) حساب، خلال عام 2012 وقد استغرق الجهد المبذول لإنجاز تدقيق تلك الحسابات ما مجموعه (280445) ساعة عمل ويواقع (48.8%) من إجمالي عدد ساعات العمل المتاحة، نتج عنها إصدار (1780) استيضاحاً وكتاباً رقائياً وزيادة بلغت (13.7%).

المبحث الثاني

الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة والتقارير التي يصدرها

نتناول في هذا المبحث الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة والتزاماتها، ثم نتناول التقارير التي يصدرها الديوان وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة

وفي هذا المطلب سنبين الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة والتي تولى تحديدها قانون الديوان في المادة رقم (4) منه حيث ورد النص بأنه تشمل رقابة ديوان المحاسبة ما يلي: أ- الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة.

ب- المجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة.

ج- أي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها إذا كانت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العامة، أو إن جبايتها تمت بموجب أحكام القانون.

د- الشركات التي تملك الحكومة ما نسبته (50%) فأكثر من أسهمها.

ويلاحظ على هذا النص انه قد جرى تعديل جوهري على هذه المادة بموجب القانون المعدل رقم (18) لسنة 2007م، حيث كان نص المادة قبل التعديل المذكور هو (تشمل رقابة ديوان المحاسبة الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية والمجالس البلدية والقروية)، فكان التعديل المذكور بان أضاف إلى رقابة ديوان المحاسبة الشركات التي تملك الحكومة ما نسبته (50%) فأكثر من أسهمها وأي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها إذا كانت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العامة، وأن جبايتها تمت بموجب أحكام القانون. وهذا تعديل يحسب للمشرع بان وسع من مظلة الرقابة المالية على المال العام بإدخال جهات

المطلب الثاني: التزامات الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة

يتوجب على الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أن تقدم له كل التسهيلات اللازمة لأداء مهامه، وقد رتب القانون مسؤولية على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان في حال عدم الرد على استيضاحات الديوان، وكذلك التزام وزارة المالية والدوائر الحكومية بتقديم الحساب الختامي والبيانات المالية للديوان وذلك في الفروع التالية.

الفرع الأول: التزام الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة بتقديم كل التسهيلات المعلوماتية اللازمة

حيث أن موظفي الديوان لن يستطيعوا القيام بوظائفهم الرقابية دون تعاون من الجهاز الإداري، وهذا ما بينته المادة رقم (11) من قانون الديوان والتي نصت على (لرئيس ديوان المحاسبة أو أي موظف مفوض من قبله أن يقوم في أي وقت بالتدقيق في الحسابات، وبتعداد النقد والطابع والوثائق والمستندات ذات القيمة واللوازم في أية دائرة، وعلى موظفي هذه الدائرة أن يسهلوا مهمته ويقدموا له جميع المعلومات التي يطلبها وله أن يلفت نظرهم إلى ما يبدو له من ملاحظات وأن يستوضح منهم عن سبب ما يظهر له من تأخر في إنجاز المعاملات) فلن يستطيع الديوان أن يعمل منفرداً دون معونة ومساعدة من الجهاز الإداري في مجال تقديم المعلومات وعدم حجبها والإفصاح عن كل ما من شأنه الوصول إلى الحقيقة أو إلى نتيجة التدقيق والرقابة السليمة.

وأضافت المادة رقم (14) من قانون الديوان بأنه (لرئيس ديوان المحاسبة أن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء أكانوا ماليين أو إداريين وله تعلق بالأمور المالية والإدارية وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية والإدارية وأن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع دوائر الحكومة مما له مساس بإعمال دائرته).

الفرع الثاني: التزام الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة بتقديم التسهيلات المادية لموظفي الديوان

حيث إن العمل الرقابي قد يكون في موقع الديوان أو في الميدان داخل الوزارات والدوائر الحكومية، ألزم قانون ديوان المحاسبة⁽²⁸⁾ الأجهزة الحكومية أن تهئ المكان اللازم لموظفي الديوان في مكاتبها عندما يطلب إليها ذلك، وأن تقدم لهم من وسائل الراحة والخدمات المساندة المختلفة مثلاً تقدم لموظفيها. يلاحظ إن القانون لم يطلب تمييز موظفي الديوان عن موظفي الجهاز الإداري حيث ورد النص (... مثلاً تقدم لموظفيها...)، وحسناً فعل المشرع، وذلك لأن كلاً من موظفي

حكومية أو شبه حكومية إلى نطاق الرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة.

وذهب جانب من الفقه⁽²⁶⁾ أن هذه الرقابة لا تشمل كافة المؤسسات الحكومية أو الممتلكات والأموال الأردنية في الخارج، أو رقابة الشركات التي تسهم بها الحكومة، أو الجهات التي تمنحها الحكومة مساعدات. وعليه نرى أن هذا النقد لا محل له في جزء كبير منه بعد أن امتدت رقابة الديوان إلى الشركات التي تسهم بها الحكومة وكذلك تمتد رقابة ديوان المحاسبة إلى السفارات الأردنية في الخارج باعتبارها من ضمن الهيكل التنظيمي لوزارة الخارجية.

وثار خلاف حول حق ديوان المحاسبة في مراقبة واردات ونفقات الدوائر والمؤسسات التي لا تدخل ميزانياتها في الموازنة العامة للحكومة فهل حق الرقابة هذا هو حق مقيد لديوان المحاسبة يمارسه بعد موافقة رئيس الوزراء، أم أنه حق مطلق؟ وفي ذلك ذهب الديوان الخاص بتفسير القوانين بموجب القرار رقم (16) لسنة 1987م أنه واستناداً إلى نصوص المواد (3، 4، 8، 9) من قانون ديوان المحاسبة أنه يعتبر حق الديوان في مراقبة واردات الحكومة ونفقاتها حق مستمد من القانون دون حاجة إلى تكليف من مجلس الوزراء أو من أي جهة أخرى باستثناء واردات ونفقات الدوائر والمؤسسات التي لا تدخل ميزانياتها في ميزانية الحكومة العامة فإن الديوان في هذه الحالة لا يملك حق مراقبتها إلا بتكليف من مجلس الوزراء تطبيقاً للمادة رقم (4) من القانون، ورفض ديوان تفسير القوانين تفسير المادة رقم (119) من الدستور الأردني، بخصوص مراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وذلك لعدم صلاحيته لتفسير هذا النص وإن الذي يملك ذلك هو المجلس العالي المبحوث عنه في المادة رقم (122) من الدستور الأردني، واتفق مع الرأي الفقهي الذي يرى إن النص الدستوري لا يقتضي أي خلاف حوله أو أنه بحاجة إلى تفسير، لأن إيرادات الدولة ونفقاتها جاءت مطلقة دون قيد في الدستور وعلى التشريع العادي احترامه وعدم مخالفته⁽²⁷⁾ مع ملاحظة أن هذا الرأي من ديوان تفسير القوانين غير ذي فائدة لأن موازنة الدوائر والمؤسسات المستقلة أصبحت تدخل في قانون الموازنة العامة للدولة تحت بند موازنة الدوائر والمؤسسات المستقلة.

مما سبق يتبين أن المشرع قد توسع في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان إيماناً منه بأهمية الدور الذي يقوم به الديوان في الرقابة على المال العام وعلى المرافق العامة، ولما لذلك من أهمية في استمرار المرافق العامة بانتظام واطراد وضماناً لحسن استخدام المال العام وفقاً لمعايير الكفاية والاقتصاد، صوناً للأموال العامة من سوء الاستخدام والإهمال والسرقة والاختلاس.

الموازنة العامة ومع القوانين والأنظمة المالية المرعية، كبيان مدى التزام الجهاز الحكومي بأوجه الإنفاق وتحصيل الإيرادات وكما وردت في قانون الموازنة العامة للدولة.

لذا جاء النص في قانون ديوان المحاسبة⁽³⁰⁾ لتحقيق الغايات أعلاه وذلك بإلزام وزارة المالية أن تقدم لديوان المحاسبة الحساب الختامي عن كل سنة مالية خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء تلك السنة، وعلى أي جهة خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة إن تقدم للديوان البيانات المالية للسنة المنتهية خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء تلك السنة.

الفرع الخامس: الجزاءات المترتبة على عدم التزام الجهات الخاضعة للرقابة بما ورد في القانون

من المعلوم إن أي قاعدة قانونية ينقصها الإلزام والجزاء هي قاعدة غير ذات جدوى لأن الإلزام والجزاء هو الذي يوفر لهذه القاعدة القانونية الاحترام واحترام الآخرين لها، لذا نص قانون الديوان⁽³¹⁾ على أنه إذا رفض أي شخص السماح لرئيس ديوان المحاسبة أو لأي موظف مفوض من قبله بإجراء التدقيق والفحوص المصرح بها بمقتضى هذا القانون، يحق للرئيس أو الموظف المذكور أن يشتم الصناديق أو الخزائن أو المحلات الأخرى التي توجد فيها الأشياء والحسابات المراد فحصها وتدقيقها بالشمع الأحمر وأن يختتمها بالخاتم الرسمي، وله في حالة ممانعة ذلك الشخص أن يستدعي أفراد الضابطة العدلية ويستعين بهم لتنفيذ هذه العملية ولحراسة الأمكنة المختومة إلى أن يتم فضها بموافقة رئيس الديوان المذكور، وإذا أقدم أي شخص على فض الختم الموضوع بالصورة المذكورة في المادة السابقة يعاقب بمقتضى قانون العقوبات⁽³²⁾.

وأنة يعتبر الشخص الذي يرفض السماح لموظفي ديوان المحاسبة بإجراء وظائفهم بالصورة المبينة سابقاً من هذا القانون ممانعاً إياهم من أداء واجباتهم الرسمية ويعاقب بمقتضى قانون العقوبات، بالإضافة إلى الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في أنظمة الموظفين.

ولمقاصد هذا القانون⁽³³⁾، يقع تحت طائلة المسؤولية القانونية أي موظف أو مستخدم في أي جهة خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة خالف أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبها في أي من الحالات التالية:-

- أ- عدم الرد على استيضاحات ديوان المحاسبة.
- ب- التأخر دون مسوغ في تبليغ ديوان المحاسبة خلال المدة المحددة بما تتخذه الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بشأن الأخطاء أو المخالفات أو الجرائم المالية المحالة إليها من الديوان.

ديوان المحاسبة وموظفي الأجهزة الحكومية هم موظفون عموميون كلٌّ منهم يعمل بالتساوي والمساواة في الحقوق والواجبات مع غيره من الموظفين، فيقع على عاتق الجهاز الإداري تأمين موظف (مدقق) ديوان المحاسبة بمكان ومكتب وكافة اللوازم والتجهيزات اللازمة للقيام بعمله على أكمل وجه.

الفرع الثالث: التزام الجهات الخاضعة للرقابة بالرد على استيضاحات الديوان

من المعلوم أنه بعد قيام موظفي الديوان بمهامهم وصلاحياتهم الرقابية لا بد أن يكون هناك نتيجة بعد الانتهاء من أعمال التدقيق، يتضمن إما مطابقة تصرفات وأعمال الجهاز الإداري للقواعد والأصول القانونية، أو أن يعترى تصرف الإدارة القصور أو العيب أو المخالفة القانونية، وفي هذه الحالة الأخيرة يقوم الديوان بتوجيه استيضاح للجهاز الإداري بمضمون المخالفة القانونية طالباً الرد على هذا الاستيضاح، أي بمعنى آخر بيان أسباب القصور أو الوقوع في المخالفة والإجراءات القانونية المتخذة من قبل الإدارة حول هذه المخالفة، ليتمكن الديوان في ضوء رد الإدارة على هذا الاستيضاح من إكمال إجراءاته القانونية حسب الأصول.

وهنا لغايات إكمال وتحقيق العمل الرقابي لأهدافه ألزم قانون ديوان المحاسبة⁽²⁹⁾ الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة الإجابة على أي استيضاح يوجه إليها الديوان ضمن نطاق مهامه، وذلك خلال مدة لا تتجاوز الثلاثين يوماً اعتباراً من تاريخ وصوله إلى تلك الجهة إذا كان مركز عملها في داخل المملكة، ولا تتجاوز ستين يوماً إذا كان مركز عملها خارجها.

وعليه يقع على الجهاز الإداري التزام من جهتين، الأولى الرد ومن الناحية الموضوعية وبشكل كامل على الاستيضاح بكافة جزئيه دون إبهام أو عبارات غامضة، ومن جهة أخرى التزام الجهاز الإداري بالمدد المحددة بالقانون للرد على الاستيضاح. هذا وقد صدر عن ديوان المحاسبة في عام 2006 (139) استيضاحاً تم حل (10) منها فقط، وهناك (14) استيضاحاً لم ترد عنه أي إجابة، وهي مخالفة واضحة لأحكام القانون.

الفرع الرابع: التزام وزارة المالية والجهات الخاضعة للرقابة التقدم بالحساب الختامي والبيانات المالية للديوان

بصدور قانون الموازنة العامة للدولة بعد إقراره من قبل مجلس الأمة والتصديق عليه من قبل الملك، تبدأ الأجهزة الحكومية بتنفيذ الموازنة الخاصة بها بتحصيل إيراداتها وتسديد نفقاتها، وهنا كان لا بد من تقييم السنة المالية بعد انتهائها لكل جهاز حكومي لبيان مدى ملائمة موازنته الخاصة به مع قانون

والذي من خلاله ينعكس أثره الواضح في تحقيق الرقابة الفعالة على الأموال العامة وتنفيذ الخطط والبرامج بكفاءة وفعالية. وتتمثل التقارير التي تعدها المديرية الخاصة فيما يلي:

أولاً: التقرير السنوي

تقوم المديرية الخاصة بإعداد التقارير السنوي للديوان والذي يتضمن أهم المحافظات والملاحظات المكتشفة أثناء عملية التدقيق على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان والتي ما زالت قائمة دون تصويب أو معالجة مع تحديد المسؤولية عنها⁽³⁵⁾، كما يتضمن التقرير نتائج تدقيق وتحليل الحساب الختامي للدولة والدين العام والمركز النقدي وتحليل المؤشرات الاقتصادية الكلية وكذلك تحليل الحسابات الختامية للمؤسسات والهيئات العامة المستقلة والجامعات الرسمية، إضافة إلى إدراج نتائج تدقيق وتحليل حسابات الشركات التي تمتلك فيها الحكومة ما نسبته 50% فأكثر من رأسمالها.

وبناء عليه فإن التقرير السنوي الذي يعده ديوان المحاسبة هو حصيلة عمل رقابي يومي تمارسه كوادرات الديوان في تتبع الصرف والإنفاق في وزارات ومؤسسات الدولة المختلفة، ويقدم هذا التقرير إلى مجلس النواب والأعيان في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب ذلك، كما يرسل صوراً عنه إلى رئيس الوزراء ووزير المالية⁽³⁶⁾.

هذا ويتكون التقرير السنوي من عدة أجزاء تتضمن الموضوعات التالية:

- نظرة عامة على أبرز نتائج الفحص والمراجعة، ويتضمن تحليل البيانات الإجمالية للحساب الختامي للإدارة المالية للدولة وإشارة إلى أبرز الظواهر التي تم استخلاصها وأبرز الملاحظات والمستجدات.
- نتائج تنفيذ ميزانية عن السنة المالية المنقضية وتطورات ومؤشرات المالية العامة.

- أهم الملاحظات التي أسفرت عنها عمليات التدقيق.

ثانياً: التقارير الخاصة لديوان المحاسبة

لا يكتفي ديوان المحاسبة بإصدار تقريره السنوي الذي يبسط فيه ملاحظاته عن الأجهزة الحكومية التي كلف بالتدقيق في حساباتها، حيث إن قانون الديوان⁽³⁷⁾ أعطى رئيس ديوان المحاسبة الحق في أي وقت أن يقدم لمجلس النواب تقارير خاصة يلفت فيها نظره إلى أمور يرى أنها من الخطر والأهمية بحيث تستلزم تعجيل النظر فيها.

هذا ويمكن تسجيل بعض الملاحظات على التقارير الخاصة:

أولاً: تجدر الإشارة إلى أنه لا بد من إجراء التعديلات على المادة رقم (1+2/22) بحيث يقدم التقرير الخاص لمجلس

ج- عدم تزويد ديوان المحاسبة بالمستندات والوثائق التي يطلبها خلال المدة المحددة أو تأخير ذلك.

المطلب الثالث: تقارير ديوان المحاسبة وأثرها في تحسين

الأداء الحكومي

تمثل التقارير الرقابية⁽³⁴⁾ الحصيلة النهائية لقيام ديوان المحاسبة بجميع أنواع التدقيق والرقابة، حيث تعرض أهم الملاحظات والمخالفات المالية التي تكشف له من خلال ممارسته للمهام المنوطة به حسب قانون إنشائه، وتتص معايير الأنسوي للتدقيق على المدقق إعداد تقرير مكتوب يوضح ما أسفر عنه التدقيق من ملاحظات بطريقة واضحة وسهل الفهم وخالي من اللبس والغموض، ويشتمل على المعلومات المدعمة بأدلة التدقيق الوثيقة والكافية، وأن يكون التقرير مستقل نتيجة لاستقلال الديوان والسلطة القانونية والواسعة التي يتمتع بها الديوان، وأن يكون التقرير كافي وعادل وبناء.

إن كثرة عدد الجهات الخاضعة لرقابة الديوان وزيادة أحجام المشاريع لتلقي على عاتق الحكومة مسؤولية رقابية كبيرة، ومن هنا ينطلق دور ديوان المحاسبة في إصداره لتقارير رقابية مختلفة على تلك الجهات والمؤسسات الحكومية التي تدير المال العام والتي من الضروري متابعة أعمالها ومشاريعها للتأكد من استخدامها المال العام الاستخدام الأمثل وحفظ أموال الأجيال القادمة من الهدر والضياع.

وهنا تكمن أهمية هذا المبحث في بيان أنواع وأهمية التقارير التي يصدرها ديوان المحاسبة والأثر الناتج عن تلك التقارير على أداء الجهات الحكومية، بالإضافة إلى الدور الذي يقوم به كل من مجلس الأمة ومجلس الوزراء تجاه التقارير، وتفعيل التقارير الرقابية التي بدورها تحسن الأداء لدى الجهات الخاضعة للرقابة.

وإيماناً من إدارة ديوان المحاسبة بتبني الإصلاح المؤسسي الشامل فقد تم إنشاء مديرية خاصة تعنى بإعداد التقرير السنوي للديوان، بالإضافة إلى أعداد تقرير بأهم إنجازات الديوان الشهرية والسنوية على ضوء الخطط المرسومة.

الفرع الأول: أنواع التقارير التي يعدها الديوان:

تقوم المديرية الخاصة بإعداد التقارير، بإعداد تقارير تتضمن نتائج فحصها ومراجعتها لأعمال الجهات المشمولة برقابة ديوان المحاسبة ويتم تقديمها للجهات التي حددها القانون رقم 28 لسنة 1952 بهدف إظهار نتائج أعمال تلك الجهات ومدى التزامها بتنفيذ الخطط واستخدام الموارد المتاحة بأعلى كفاءة والمساعدة في تنظيم أعمالها المالية والمحاسبية واقتراح الحلول المناسبة لما قد تواجهه من صعوبات خلال التنفيذ،

تتمثل فيما يلي:

1- تساعد في تحسين التخطيط لإعداد الموازنات، وذلك عن طريق تقدير كل من الإيرادات والمصروفات بصورة أكثر واقعية ومستندة إلى أسس علمية صحيحة مرعي فيها عدم مخالفة التعاميم الصادرة من وزارة المالية بشأن أسس التقديرات الميزانية.

2- توجيه الجهات المشمولة برقابة ديوان المحاسبة إلى بعض الأخطاء التي تؤدي إلى الهدر في المال العام وضياع حقوقها وتنبيهها إلى العمل على تطبيق القوانين والتعاميم والتعليمات المالية الصادرة من وزارة المالية أو من أي جهة إدارية أخرى.

3- تقييم أداء الإدارة المالية للدولة في تحقيقها للمردود الاقتصادي للنفقات، وحسن تحصيلها للإيرادات أو بحثها على مصادر أخرى للدخل.

4- تحسين سير العمل بالجهات المشمولة برقابة ديوان المحاسبة من خلال اهتمام المسؤولين بالوزارات والإدارات الحكومية بمعالجة ملاحظات الديوان وتوصياته.

5- تعتبر تقارير ديوان المحاسبة رسالة واضحة لأعضاء مجلس الأمة ومؤشراً لهم عن مستوى أداء وسير العمل بالوزارات والإدارات الحكومية، ويتضح ذلك من خلال استفادة أعضاء المجلس من تقارير الديوان وتوجيههم لبعض الأسئلة البرلمانية للوزراء المعنيين، واستادهم إليها في تقديم الاستجابات.

الفرع الثالث: أثر تقارير ديوان المحاسبة على تحسين الأداء الحكومي

أن لتقارير الديوان صدى كبير وأثر واضح وبأخذ اهتماماً ملحوظاً من قبل كل من الجهة المعنية بالرقابة ومجلس الأمة ولجانه وكذلك مجلس الوزراء ولجانه، بل يمتد أثره إلى أبعد من ذلك حيث ينعكس على حياة المواطن العادي وبأخذ اهتمامه بمتابعة تلك التقارير عندما تتناقله الصحافة المحلية.

ومن أهم آثار تقارير ديوان المحاسبة:

1. أنها تعطي صورة واضحة عن حقيقة الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة، ممثلة بوزاراتها وإدارتها الحكومية، وما هي المبالغ المصروفة على الأغراض المختلفة، وأوجه الهدر والإسراف فيها، وكذلك حجم الإيرادات التي تم تحصيلها وتوريدها للخزانة العامة، وما هي المبالغ التي لم تحصل وقصرت الجهات المعنية بتحصيلها وجبايتها.

2. أنها تبين مدى صلاحية القوانين والقرارات واللوائح الإدارية والمالية التي تنظم عمل الجهات الحكومية وما هي الثغرات الموجودة فيها وتعديها حسب الحاجة.

الأعيان إضافة إلى مجلس النواب، وكذلك منح الحق لمجلس الأعيان طلب تقارير خاصة من ديوان المحاسبة لكي تتماشى هذه التعديلات المقترحة مع التعديل الدستوري الأخير في عام 2011م، وتحديد التعديل الذي تم على المادة رقم (119) من الدستور الأردني بأن يقدم تقرير ديوان المحاسبة لمجلس النواب والأعيان.

ثانياً: يلاحظ أن قانون ديوان المحاسبة منح الحق لرئيس الديوان في تقديم التقرير الخاص لمجلس النواب ولم يطلب إرسال صورته منه إلى مجلس الوزراء أو وزارة المالية، ونرى أن هذا يعزز من استقلالية الديوان ويبعد عنه الضغوط التي يمكن أن يتعرض لها من السلطة التنفيذية فيما لو قدم هذا التقرير إليها.

ثالثاً: إن أسلوب أو نهج التقارير الخاصة يحقق الفاعلية والكفاءة لأوجه الرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة، وذلك عندما تكون هناك مسائل على قدر من الأهمية والخطورة والجدية بحيث لا يحتمل معها إثارتها أو معالجتها في التقرير السنوي، خاصة إذا ما تصورنا حدوث هذه المسائل في بداية أو منتصف العام، فكان أن منحت التقارير الخاصة رئيس ديوان المحاسبة إن يضع مجلس الأمة بواقع المخالفات أو التجاوزات التي كشفتها العمليات الرقابية للديوان.

الفرع الثاني: أهمية تقارير ديوان المحاسبة

تتمثل أهمية التقارير التي يصدرها لديوان باعتبارها وثيقة مكتوبة مستندة على النصوص والتشريعات القانونية وموثقة بأدلة إثبات ومدعمة بإقرار الجهة وردودها وصادرة عن سلطة رقابية علياً تتبع مجلس الأمة وتتوب عنه في الرقابة على أعمال الجهات الخاضعة لرقابته وتتضمن رأيه في مجالات عدة نذكر منها: الخطط المالية والاقتصادية والسياسات المرسومة للدولة، والتحقق من مدى تطبيق المؤسسات الحكومية للقوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأمور المالية والاقتصادية بالإضافة إلى نتائج أعمالها وأوضاعها المالية، ومؤشرات تقييم الأداء للأعمال والمشاريع ومدى فاعلية الإجراءات والاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة.

بالإضافة إلى ما سبق فإن التقارير ستحد من بعض أشكال الغش والاحتيايل على المال العام وإرشاد المؤسسات الخاضعة للرقابة إلى مواطن الخلل في الإجراءات الإدارية والمالية لخدمة المصلحة العامة، وهنا تبرز قوة تقارير الديوان كونها السلاح الوحيد الذي يستطيع بواسطتها تثبيت وجوده على مؤسسات الدولة لأنه يستطيع عن طريقها بيان رأيه في الإجراءات والمخالفات التي تمارسها تلك الجهات.

وعليه نستطيع القول بأن أهمية التقارير التي يعدها الديوان

مجلس النواب التقرير السنوي الذي يلقيه رئيس الجهاز أمام مجلس النواب يمثلان مصدر إزعاج للحكومة لما يتبعه عادة من انتقادات للحكومة من أعضاء مجلس النواب ومن الأحزاب السياسية لمواجهة التداعيات التي تنتج عنهما والتي تصل في بعض الأحيان إلى توجيه أسئلة قد يتبعها استجوابات لوزراء أو لرئيس الوزراء وسحب الثقة من أحد الوزراء أو تقرير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء.

فالتقرير السنوي للديوان يكشف لأعضاء مجلس النواب وللرأي العام مدى صحة أو خطأ ما سبق وقدمته الحكومة من بيانات لمجلس النواب عن أدائها وعن اقتصاد الدولة وعن ديونها وعجز الموازنة العامة أو فائضها ومعدل النمو والبطالة وما نفذته الحكومة وما لم تنفذه من الخطة التي سبق وأن قدمتها الحكومة واعتمدها مجلس النواب. وعليه يمكن حصر معالم العلاقة بين ديوان المحاسبة والسلطة التنفيذية بالنقاط التالية:

(1) وفقاً للمادة رقم (2) من قانون ديوان المحاسبة فإن الديوان يقوم بإعداد موازنته السنوية لإدراجها في الموازنة العامة للدولة، وبالتالي فإن الديوان كغيره من وزارات ودوائر الدولة لابد أن تقوم وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة باعتماد ميزانيته، وما يحتمل ذلك من إمكانية تخفيض مخصصاته وبالتالي فإن السلطة التنفيذية لها كلمة في إقرار الموارد المالية للديوان.

(2) إن تعيين رئيس ديوان المحاسبة يكون بإرادة ملكية بناءً على تنصيب من مجلس الوزراء ويملك أيضاً مجلس الوزراء إحالته على التقاعد بموافقة الملك بناءً على تنصيب مجلس الوزراء إذا كان مجلس النواب غير مجتمع⁽³⁹⁾، ونرى أن هذا يتعارض مع النص الدستوري في المادة رقم (2/119) والتي نصت على حصانة رئيس ديوان المحاسبة، فأين الحصانة وهو يعين من مجلس الوزراء ويحق للمجلس أيضاً عزله في حال كان مجلس النواب غير مجتمع؟! فليس من المنطق القانوني أن تقوم سلطة بتعيين عضو وظيفته رقابتها في حين أن موقف مجلس النواب هو موقف المستمع ولا يملك الاعتراض على ذلك القرار، فكان على المشرع أن يعطي مجلس النواب صلاحية الموافقة على التعيين لإعطاء مزيد من الاستقلالية للديوان.

(3) نصت المادة رقم (23) من قانون ديوان المحاسبة بأنه إذا وقع خلاف في الرأي بين الديوان وإحدى الوزارات أو الدوائر يعرض الموضوع على مجلس الوزراء للفصل فيه، وهذا موضع نقد ولوم، حيث إن هناك من يرى إن إعطاء صلاحية البت في هذا النوع من الخلافات للسلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء

3. تفعيل التوصيات الواردة بتقارير ديوان المحاسبة لجني النتائج الإيجابية التي تتحصل عليها الجهات المشمولة بالرقابة. إن المتابع للجهود المبذولة من الجهات المعنية يلتبس اجتهداً واهتماماً بتقارير ديوان المحاسبة ولكن لم يصل إلى الدرجة المطلوبة، حيث العديد من الجهات تكرر ملاحظاتها وتهدر أموالها، رقم ما يقوم به مجلس الوزراء عبر قراراته الخاصة بمعالجة مخالفات ديوان المحاسبة.

المبحث الثالث

علاقة ديوان المحاسبة بالسلطين التنفيذية والتشريعية

إن ديوان المحاسبة لا يعمل في بيئة منعزلة أو مغلقة، بل أنه من أكثر الدوائر ارتباطاً بكل مؤسسات ودوائر الدولة كون عمله هو في الأساس رقابي، حيث يسعى الاستفادة المرجوة من رقبته لتحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة من خلال المساءلة أو كفاءة وفعالية الاستخدام الأمثل للموارد العامة المتاحة وتعظيم الاستفادة منها، ويبرز مدى التزام الجهات المشمولة لرقبته من خلال تقارير الديوان الرقابية التي يعدها ويظهر مدى تجاوب السلطين التشريعية والتنفيذية مع ما تضمنته التقارير الرقابية من ظواهر تستوجب دراستها وتحليلها للقضاء عليها أو تخفيف أثارها، لذلك فإن دوره الرقابي مهم ومساند للسلطة التشريعية والتنفيذية، حيث يعتبر وكيلاً للبرلمان للرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وتتجلى العلاقة الدستورية مع مجلس النواب بشكل رئيس من خلال تقديم التقرير السنوي لديوان المحاسبة ذلك أن الرقابة هي عملية تشاركية مع مؤسسات الدولة.

المطلب الأول: علاقته ديوان المحاسبة بالسلطة التنفيذية

تتاط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور.

ووفق أحكام الدستور فإن رئيس الوزراء والوزراء مسئولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة⁽³⁸⁾. هذا وتنصب رقابة الجهاز بشكل أساسي على الأجهزة التنفيذية في الدولة التي تقوم عليها السلطة التنفيذية، فالجانب الأكبر من عمل الجهاز والتقارير التي يصدرها تتعلق بالأجهزة التنفيذية بالدولة، لذلك توجد علاقات كثيرة ومتشابكة بين الجهاز والأجهزة التنفيذية، وهي علاقات يسودها الود أحياناً ويكتنفها الشد والجذب في أحيان كثيرة، فالرقابة في الغالب تعد أمراً غير مرغوب فيه من جانب الخاضع لها. ويمكن القول أن التقرير السنوي للجهاز الذي يقدم إلى

ووظيفياً. وعليه يمكن حصر معالم العلاقة بين ديوان المحاسبة والسلطة التشريعية بالنقاط التالية:

1- لا يجوز عزل أو نقل أو إحالة رئيس الديوان إلى التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب إذا كان مجتمعاً، أو بموافقة الملك بناء على تنسيب مجلس الوزراء إذا كان المجلس غير مجتمع على أن يبلغ المجلس عند اجتماعه ما اتخذ بحقه من إجراءات مشفوعة بالإيضاح اللازم⁽⁴³⁾. وكما أشرنا سابقاً فالأصل أن من يملك صلاحية التعيين والعزل لرئيس ديوان المحاسبة هو مجلس النواب.

2- يقوم رئيس ديوان المحاسبة بتقديم تقرير سنوي لكل سنة مالية إلى مجلس النواب والأعيان يتضمن المخالفات المرتكبة وملاحظاته على الدوائر والمؤسسات التي كلف بالتدقيق عليها والمسؤولية المترتبة عليها وآراءه وملاحظاته وذلك في بدء كل دورة عادية وكلما طلب أحد المجلسين ذلك⁽⁴⁴⁾. وهذا يدل على أنه إذا كان ديوان المحاسبة يرتبط إدارياً بمجلس الوزراء فإنه يرتبط وظيفياً بمجلس الأمة حيث يرفع تقريره السنوي وتقاريره الخاصة إلى مجلس الأمة⁽⁴⁵⁾، هذا التقرير هو خلاصة أعمال ديوان المحاسبة الرقابية في مجال التدقيق ومراقبة واردات الدولة ونفقاتها ولكن ما يلاحظ على هذا التقرير هو:

أ- إن التقرير السنوي يقدم من ديوان المحاسبة في نهاية السنة اللاحقة تقريباً فمثلاً التقرير السنوي التاسع والخمسون لعام 2010 قدم إلى مجلس النواب بتاريخ 2012/11/17م، بمعنى أنه يقدم في غير أوانه.

ب- وفقاً لهذا التقرير فإن عدد الاستيضاحات الصادرة عن الديوان (317) استيضاح انتهى منها (10) استيضاحات ويوجد (307) استيضاح قيد المتابعة⁽⁴⁶⁾، مما ينم عن تهاون وعدم جدية الوزارات والدوائر الحكومية في الرد على استيضاحات ديوان المحاسبة ومعالجة الاختلالات المالية موضوع الاستيضاح.

ج- عدم مناقشة تقارير ديوان المحاسبة من قبل مجلس النواب، فهي لا تأخذ الجدية والاهتمام من قبل أعضاء مجلسي الأمة، بل أن تقارير ديوان المحاسبة لسنوات ماضية ما زالت في أدراج مجلس النواب لم تناقش، لذا يثور تساؤل ما جدوى هذه الرقابة إن لم تكن في وقتها؟ وهل هذه الطريقة في التعامل من قبل مجلس النواب مع تقارير ديوان المحاسبة تشكل رادعاً للسلطة التنفيذية للالتزام بالقوانين والأنظمة المالية؟ لا بل أن هذا الأمر سيشكل انتكاسة لعمل ديوان المحاسبة.

3- لرئيس الديوان في أي وقت أن يقدم لمجلس النواب تقارير خاصة يلفت فيها نظره إلى أمور يرى أنها من الخطر

هو أمر تعوزه الشفافية والحيادية، لذلك لا بد أن يكون هناك تفكير جدي بنقل صلاحية حل الخلافات لجهة محايدة وغير ذات مصلحة⁽⁴⁰⁾، ويرى الباحث بأن يكون مجلس النواب هو الجهة التي تحكم بالمسائل الخلافية والمتنازع عليها بين الديوان والدائرة الحكومية.

4) إن التدقيق في النفقات قبل الصرف يحتاج إلى موافقة رئيس الوزراء كما ورد في المادة (25) من قانون الديوان، وهذا عيب تشريعي كبير يهدم أحد أركان الرقابة التي يمارسها الديوان فالأصل أن يترك القرار في التدقيق السابق للديوان، فهو الأدرى بأهمية الحالة ومدى الضرورة فهو وجد لمثل هذه الحالات.

5) ورد في المادة رقم (27) من قانون ديوان المحاسبة أن رئيس الوزراء والوزراء مكلفون بتنفيذ أحكام هذا القانون دون اشتراك ديوان المحاسبة بهذه المهمة فالأصل أن يشترك مجلس الوزراء رئيس الديوان بجلساته الخاصة ببحث أمور تتعلق بالديوان⁽⁴¹⁾.

6) استناداً إلى المادة رقم (4/ج) من قانون ديوان المحاسبة فإن رقابة الديوان تشمل أي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها إذا كانت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العامة وأن جبايتها تمت بموجب أحكام القانون. وعليه لا يمارس الديوان رقابته المالية على حسابات الدوائر الحكومية التي لا تدخل ميزانيتها في ميزانية الحكومة إلا إذا تم ذلك بتكليف من مجلس الوزراء⁽⁴²⁾.

المطلب الثاني: علاقته ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية

لما كان ديوان المحاسبة هو الجهاز الأعلى للرقابة في الأردن والذي ينوب عن البرلمان في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فهو يقوم بحماية المال العام وذلك من خلال أداء رسالته المتمثلة في الرقابة المالية، ومتابعة تنفيذ الخطط وتقويم الأداء والرقابة القانونية على القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية على إن يعرض نتائج عمله وما تسفر عنه أعمال الفحص والمراجعة على البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومسؤوليتها عن نتائج أعمالها، فضلاً عن اختصاصها الأساسي في إقرار ميزانية الدولة - بهدف إتاحة الفرصة أمام البرلمان وعدم تجاوزها أو إساءة التصرف فيها، الأمر الذي يطرح مدى العلاقة بين البرلمان وديوان المحاسبة. فديوان المحاسبة يدعم البرلمان عندما ينوب عنه في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ويدعم البرلمان ديوان المحاسبة من خلال إصدار النصوص التشريعية التي تدعم استقلاليتها قانونياً ومالياً

والأهمية بحيث تستلزم تعجيل النظر فيها⁽⁴⁷⁾.

وعليه يمكن القول أن قانون ديوان المحاسبة هو الذراع الرقابي للسلطة التشريعية كون أغلب أعضاء السلطة التشريعية تنقصهم الخبرة في الرقابة المالية، إضافة إلى عدم تمكن أعضاء السلطة التشريعية من الناحية العملية من ممارسة هذه الرقابة بشكل فاعل.

وعليه نستطيع القول بأن قانون ديوان المحاسبة لم يوضح بشكل كامل ارتباط الديوان بالسلطات العامة في الدولة، فنجده يتأرجح بين ربط الديوان بمجلس الوزراء وتارة أخرى يربطه بمجلس الأمة في حين بينت قوانين بعض الدول العربية ارتباطه برأس الدولة⁽⁴⁸⁾، وهناك رأي فقهي يرى ضرورة عدم وجود ارتباط قانوني بين ديوان المحاسبة والسلطة التشريعية لأن ما جرى عليه العمل في مجالس النواب في العالم هو وجود تيارات سياسية وحزبية وعقائدية داخل هذه المجالس، وبالتالي فإن ارتباط الديوان بها سيبعدها عن الحيادة والنزاهة والنأي بها عن الميل لأحد هذه التيارات، وهذا يدعونا إلى القول بضرورة عدم تبعية جهاز الديوان للسلطة التشريعية وبالتالي إلى استقلالية هذا الجهاز، ثم إن السلطة التشريعية ذاتها تخضع في موازنتها لرقابة الديوان وهذا يدعو إلى الخشية من أن تحابي نفسها إذا ما كان الديوان تابعاً لها⁽⁴⁹⁾.

المطلب الثالث: استقلالية ديوان المحاسبة

تعد الحاجة إلى وجود درجة كافية من الاستقلالية عن كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية أمراً ضرورياً لأداء العمل الرقابي ولمصادقية نتائجه، وفي ظل الاتجاه المتنامي عالمياً بجعل الأجهزة العليا للرقابة أكثر قوة واستقلالية لتتمكن من مساعدة الحكومات على تحسين الأداء وتعزيز الشفافية وتأمين المساءلة وذلك في إطار تشجيع المجتمع على استخدام الموارد العامة بكفاءة وفاعلية. وأصبح استقلال الأجهزة العليا للرقابة مرتبطاً ارتباطاً غير قابل للفصل باستقلال أعضائها، فالأعضاء هم المسؤولون عن تنفيذ سياسات الأجهزة. ويقصد بالاستقلالية إن الديوان مستقل كهيئة للرقابة المالية، وهدف المشرع الدستوري من ذلك هو استقلالية الديوان عن كل من السلطتين في مباشرته لاختصاصاته الرقابية، وكذلك استقلاليته في إدارة شؤونه وشؤون موظفيه، إذ لا يجوز الفصل بينهما، فاستقلالية الرقابة تلتزم وتستوجب استقلالية القائمين عليها إذ أن إهدار استقلاليته في الإدارة وفي شؤون موظفيه يترتب عليها حتماً أثراً لها العصف باستقلاليته الرقابية مما يفرغ الاستقلالية التي منحها له الدستور من مضمونها. هذا وقد تضمن الميثاق الصادر عن ندوة الأمم المتحدة حول استقلالية أجهزة الرقابة

العليا المنعقدة في فيينا بتاريخ 2004/4/29 عدة مبادئ منها:
1- وجود إطار دستوري أو قانوني ملائم وفعال وأحكام تطبيق واقعية لهذا الإطار. 2- استقلالية رؤساء الأجهزة الرقابية من حيث التعيين وإنهاء الخدمة والحصانة القانونية. 3- صلاحيات تفويض واسعة وحرية التصرف التامة لتنفيذ مهام الجهاز. 4- التوصل إلى المعلومات دون قيود أو موانع. 5- الحق والالتزام بإعداد تقارير عن أعمالها. 6- الحرية في اتخاذ القرارات بشأن مضمون وتوقيت أعداد الأجهزة الرقابية للتقارير وطبعتها ونشرها. 7- وجود آليات متابعة فعالة لتوصيات الجهاز الرقابي. 8- الاستقلال المالي والإداري ووجود الموارد البشرية والمادية والمالية الملائمة والكافية لأداء مهام الجهاز. 9- القدرة على استجلاب وتوظيف الموارد البشرية المؤهلة والاحتفاظ بها. وقد أكدت توصيات الهيئة العامة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المنعقدة في عمان في 2004/6/8 في مجال الاستقلالية، إن تمتع أجهزة الرقابة المالية بالاستقلال التام، وأن يضمن الدستور وقانون الجهاز هذا الاستقلال، وأن يضمن قانونه نصوصاً قانونية تضمن وتكفل التزام الجهات الخاضعة للرقابة بدراسة الملاحظات وتنفيذ التوصيات الواردة في تقاريره، إذ إن عدم توفر ذلك في الجهاز الرقابي قد يؤدي إلى ظهور مشاكل في أثناء التطبيق، مما ينعكس سلباً على العمل وجودته. ومن مظاهر الاستقلالية التي تضمنها قانون ديوان المحاسبة الأردني ما يلي:

1- يمارس رئيس الديوان صلاحيات الوزير في تنظيم الديوان وإدارة أعماله ومراقبة إنفاق مخصصاته وفي تعيين الموظفين وترفعهم ونقلهم ومنحهم الإجازات وفيما يتعلق بتطبيق نظام الانتقال والسفر عليهم وإحالتهم على التقاعد واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم والاستعانة بمستشارين وخبراء (م7).
2- ضرورة إلزامية قيام الدوائر بتزويد الديوان بالمعلومات التي يطلبها (م11).
3- على الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة الإيجابية على استيضاحات الديوان خلال مدة لا تتجاوز (30) يوم إذا كان مركز عملها داخل عمان، وخلال مدة لا تتجاوز (60) يوم إذا كان مركز عملها خارج عمان (م16).
4- حق موظفي ديوان المحاسبة الاستعانة بأفراد الضابطة العدلية إذا رفض أي شخص التعاون مع موظفي الديوان (م17).
5- يقع تحت طائلة المسؤولية كل موظف خالف أحكام هذا القانون والتعليمات الصادرة بموجبه (م21).
6- على أي جهة خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أن تقدم للديوان البيانات المالية للسنة المنتهية خلال مدة لا تزيد عن

مجال رقابته، بحيث حصر وظيفته في مراقبة أموال الدولة والمرافق العمومية الإدارية، وقد أدى هذا الوضع إلى تقليص دور الديوان والحد من فعالية الرقابة التي يمارسها.

لكن وظيفة ديوان المحاسبة في ظل هذا القانون، لا تتوقف فقط على البحث عن الأخطاء والتجاوزات المالية ومعاينة مرتكبيها، إنما يمارس كذلك رقابة إدارية تتمثل في تقييم نوعية التسيير المالي للجهات الخاضعة لرقابته وفق مقاييس اقتصادية، وتقوم على عناصر أساسية، وهي الفعالية والنجاعة والاقتصاد، ويوسف في تقاريره بالإجراءات التي يراها ملائمة لتحسين مستوى أدائها المالي.

ويساهم من خلال رقابته الإدارية في تحسين النشاط المالي للجهات الخاضعة لرقابته، وتحقيق الفعالية اللازمة في تحسين مستواها المالي وشارك من خلال ما يتمتع به من صلاحيات استشارية في تحسين المنظومة التشريعية والتنظيمية وهو ما يجعل منه أداة اقتراح وقوة مبادرة فعالة، قادرة على التأثير والمساهمة في إنتاج القواعد القانونية في كل المسائل والقضايا المتعلقة بالمال العام.

إن رقابة ديوان المحاسبة، ترتبط بطبيعتها بمدى استعداد السلطات العامة على تقبلها، وحرصها على ممارستها على جميع مصالح الدولة دون استثناء والعمل على تنفيذ نتائجها والأخذ بعين الاعتبار بتوصياتها دون أي إهمال، وبهذا الشكل يصبح الدور الذي يؤديه ديوان المحاسبة له معنى، ويتولد لدى إدارته الإحساس بالاستقرار والحصانة الكافية في ممارسة وظيفتهم، وفي المقابل فإنه يتولد لدى جميع الأشخاص الذين توكل لهم مهمة تسيير المال العام والتصرف فيه الإحساس بالزامية تقديم الحساب إلى المجتمع، وأن التجاوزات التي قد يرتكبونها ستؤدي حتماً إلى إقحام مسؤوليتهم وتوقيع العقوبات التي يقرها القانون.

أما التقارير السنوية والخاصة التي يعدها ديوان المحاسبة والتي تعتبر أهم الوسائل لممارسة رقابته، فهي لا تلقى الصدى المطلوب، ولا يسما لدى البرلمان الذي يفترض فيه أن يولي العناية اللازمة لمثل هذه التقارير، لأنها إحدى الوسائل التي تساعد على مراقبة النشاط المالي للحكومة. كما أن التوصيات التي يصدرها ديوان المحاسبة والتي يتضمنها التقرير السنوي بشكل خاص، فهي لا تأخذ بطبيعتها صفة الإلزام، ومن ثم فإن الأخذ بها يتوقف على إرادة السلطات التي تتبع لها الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة. هذا وتساهم علاقة ديوان المحاسبة مع الجهات الحكومية في اتخاذ القرارات الصحيحة والسليمة نحو تحسين مستوى الأداء الحكومي عن طريق تفعيل التقارير الصادرة عن الديوان.

سنة أشهر من تاريخ انتهاء تلك السنة (م22/ب).

وقد تماشى قانون ديوان المحاسبة مع ما تضمنته الإعلانات الصادرة عن المنظمة الدولية لهيئات الرقابة العليا "الانتوساي" من تحديد للوسائل والأساليب التي تكفل الاستقلالية ودعمها في جميع المجالات.

تبين مما سبق أن ديوان المحاسبة يرتبط إلى درجة كبيرة بمجلس الوزراء إلى حد أنه يعتبر إحدى الدوائر التابعة لرئاسة الوزراء، فمجلس الوزراء هو الذي يتولى تعيين رئيس الديوان ومعاينته، كما يتدخل المجلس في وظائف الديوان الرقابية فلا يحق له ممارسة الرقابة المسبقة والرقابة على الأموال التي لا تدخل في موازنة الحكومة إلا بناءً على تكليف من مجلس الوزراء، وهذا يفقد الديوان الاستقلالية تجاه مجلس الوزراء، في ضوء أنه يراقب المعاملات والإجراءات المالية للمجلس من خلال الوزارات والدوائر الحكومية التابعة له، وفي هذا مخالفة لمبدأ الاستقلالية للجهاز الذي أكدت عليه معظم مؤتمرات المنظمة العالمية للأجهزة العليا للرقابة المالية، ومجموعة العمل العربية لأجهزة الرقابة المالية التي تشترك الأردن في عضويتها مما يستلزم تعديل القانون وربطه مباشرةً بمجلس الأمة.

إن تقرير مبدأ الاستقلالية لا يكون فعالاً بمجرد النص عليه في القوانين إذا لم يدعم هذا النص بتطبيق واقعي وعملي يتمثل في 1- اعتبار سلطة الديوان الرقابية سلطة إلى جانب سلطات الدولة وليست وظيفة من وظائفها. 2- أن يكون القائمين على هذه الأجهزة غير خاضعين للتأثيرات والضغط مصانين من الوعد والوعيد والترهيب ويعملوا بنزاهة ولا يتم التدخل بشؤونهم فاستقلال الأجهزة واستقلال الأعضاء هما المطلب الأساسي فلا يوجد هيئة مستقلة بدون استقلال أعضائها ولا أعضاء مستقلون بدون استقلال هيئاتهم.

الخاتمة

لقد تبين من خلال الدراسة بأن عملية الرقابة المالية تعتبر خير عون للدولة في متابعة تنفيذ خططها في مراحلها المختلفة والكشف عن أي انحراف ومعالجته وتقويمه بالسرعة الممكنة لكي تحقق الخطط أهدافها. ومن أجل فعالية حقيقية لديوان المحاسبة يجب تمكينه من درجة كافية من الاستقلالية عن السلطتين التنفيذية والتشريعية حتى يتسنى له مساعدة المرافق والمؤسسات العمومية على تحسين الأداء في تدبير المال العام وتعزيز المساءلة. وقد تم إعطاء ديوان المحاسبة، الاستقلالية ليقوم في نشاطه، إلا أن قانون ديوان المحاسبة وأن أقر ذلك فإنه عمل على تجريده من اختصاصاته القضائية وتضييق

وخلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات الهامة:

أولاً: النتائج

1. التقارير السنوية التي يصدرها ديوان المحاسبة لها دور في إعطاء صورة واضحة وجلية عن حقيقة الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة وبيان المصروفات في الأغراض المختلفة وأوجه الهدر والإسراف فيها وبيان حجم الإيرادات المحصلة وغير المحصلة قصور الجهات المعنية في جبايتها.
2. تكمن أهمية التقارير التي يصدرها الديوان باعتبارها وثيقة مكتوبة مستندة إلى النصوص والتشريعات القانونية وموثقة بأدلة إثبات ومدعمة بإقرار الجهة وردودها وصادرة عن سلطة رقابية عليا تتبع مجلس الأمة.
3. تعتبر التقارير رسالة واضحة لأعضاء مجلس الأمة ومؤشر لهم عن مستوى أداء وسير العمل بالوزارات والإدارات الحكومية ويتم الاستفادة منها في توجيه الأعضاء لبعض الأسئلة البرلمانية للوزراء المعنيين وأحياناً كثيرة يتم الاستناد عليها في تقديم الاستجوابات للوزراء.
4. وضح القانون صلاحيات ديوان المحاسبة والمهام والواجبات التي يقوم بها في رقابة الأموال العامة، حيث بينت مواد القانون بالتفصيل رقابة الديوان على النفقات والإيرادات وحساب الأمانات والسلف والقروض والتسويات والمستودعات وإجراءات الديون لكل منها.
5. وضح القانون والمعايير الأردنية نطاق رقابة الديوان ومجالاتها، وحدد المؤسسات التي تخضع لرقابته، كما ترك لمجلس الوزراء الحرية في إضافة أي مؤسسات أو دوائر لرقابة الديوان، ولا تشمل هذه الرقابة كافة المؤسسات والشركات الحكومية أو الممتلكات الأردنية في الخارج، ولا تشمل الرقابة الأموال الأردنية في الخارج أو رقابة الشركات التي تساهم بها الحكومة أو الجهات التي تمنحها الحكومة مساعدات.

ثانياً: التوصيات

1. إعادة النظر في النصوص التي تنظم عمل الجهاز والنص على استقلاله واختصاصاته وكيفية تعيين وعزل رئيسه بشكل صريح في الدستور، مع تغيير اسمه ليكون "المجلس الأعلى للرقابة والمحاسبة" ليتماشى مع الهدف من إنشائه ولتوافق مع اسم المنظمات الدولية التي يشترك في عضويتها ومنح الديوان صلاحية الضابطة العدلية، كما نرى أن إنشاء محكمة متخصصة للمحاسبة ضمن القضاء العادي يساعد على سرعة الفصل في قضايا المال العام.

2. منح الديوان الصلاحيات التي تمكنه من بلوغ الغاية من إنشائه وهي حماية المال العام، ويتحقق ذلك بتوفير الأدوات القانونية التي تمكن الديوان من إجبار الجهات الخاضعة لرقابته على الوفاء بالالتزامات التي حددها القانون عليها أمام الديوان وذلك حتى تؤتي رقابة الديوان ثمارها والتي لا تكون بدون إنزال حكم القانون على كل من تسول له نفسه الاعتداء على المال العام أو الإضرار به أو مخالفة القواعد المالية المنصوص عليها في الدستور أو القوانين أو الأنظمة المالية، أي كان موقعه.

3. ضرورة أن يتمتع ديوان المحاسبة بأكبر قدر من الاستقلالية عن الجهات الخاضعة لرقابته من خلال وجود نصوص قانونية دستورية تكفل للجهاز دعم ممارسة رقابته وممارسة اختصاصاته، لذلك فإن توفر النص القانوني لممارسة الرقابة على الأداء يسمح للديوان بالقيام بعملية تقييم الأداء بكل دقة وحرية.

4. ضرورة أن يتمتع ديوان المحاسبة بالاستقلال المالي والإداري حتى يتمكن من الحصول على الموارد اللازمة مما يساعد في وضع مشروع الموازنة الخاصة به ويسمح له بتحديد موارده المختلفة ومميزات موظفيه باستقلالية تامة دون ضغوط وتدخلات جهات أخرى ربما تكون هي نفسها خاضعة لرقابة الجهاز.

5. ضرورة أن تتوفر الكفاءات والخبرات العلمية والعملية في الديوان من خلال تعيين الموظفين بالعدد والكفاءة اللازمة.

6. تعديل قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 وإضافة مادة صريحة تنص بممارسة الديوان لرقابته على الأداء بما يعادل صلاحياته في ممارسة الرقابة المسبقة والرقابة اللاحقة.

7. ضرورة تفعيل الرقابة الداخلية في الوزارة والمؤسسات الحكومية لتحقيق حماية أكبر للمال العام والتقليل من إهداره والعبث به.

8. توعية المؤسسات والجهات الحكومية الخاضعة لرقابة ديوانا لمحاسبة بأهمية الدور الذي يقوم به مدققوها ومدى أهمية تقاريرهم في تحسين سير عمل الجهات وحفظ المال العام ليسود التعاون بين الجهتين ويتقدم العمل.

9. منح الديوان صلاحية الضابطة العدلية أسوة بدول ذات سجل ناصع في مكافحة الفساد حتى أن بعض الأجهزة الرقابية تسمى محكمة الحسابات _أي توفير التشريع القانوني الذي يمكن الديوان من إحالة المعتدين على المال العام والمتسببين في هدره إلى القضاء مباشرة ضمن أسس وضوابط محددة لهذه الغاية.

ممارسة الرقابة الإدارية ورقابة الأداء (الرقابة على مردود الإنفاق) والتي أصبحت تركز عليها معظم الأجهزة الرقابية الدولية.

10. إخضاع الشركات التي تملك الحكومة ما نسبته (25%) فأكثر من رأسمالها لرقابة الديوان بدلاً من نسبة (50%) المعمول بها حالياً.
11. توسيع نطاق صلاحيات الديوان لتمكينه صراحة من

الهوامش

- (24) الرمحي، ديوان المحاسبة بين الأمس واليوم، ص 124.
- (25) دباس، نبذة عن الرقابة المالية، ص 19.
- (26) رحاحلة، دور ديوان المحاسبة، ص 311.
- (27) جابر، دراسات قانونية، ص 52 - 54.
- (28) المادة 15 من قانون ديوان المحاسبة الأردني.
- (29) المادة 16 من قانون ديوان المحاسبة الأردني.
- (30) المادة 22 من قانون ديوان المحاسبة الأردني.
- (31) المواد 17، 18، 19، 21، من قانون ديوان المحاسبة الأردني.
- (32) بركات، المالية العامة، ص 448.
- (33) المادة 21 من قانون ديوان المحاسبة.
- (34) عبدالفتاح، مبادئ وأسس المراجعة علماً وعملاً، ص 5.
- (35) المركز الأردني لأبحاث وحوار السياسات، الرقابة المالية في الأردن أداؤها وفعاليتها، ص 25-26.
- (36) المادة 119 من الدستور الأردني لسنة 1952.
- (37) المادة 22 من قانون ديوان المحاسبة الأردني.
- (38) المادة 51 من الدستور الأردني لسنة 1952.
- (39) المادة 5 من قانون ديوان المحاسبة الأردني.
- (40) الرقابة المالية في الأردن أداؤها وفعاليتها، المركز الأردني لأبحاث وحوار السياسات، ص 24.
- (41) جابر، دور رقابة ديوان المحاسبة، ص 92.
- (42) العموري، الرقابة المالية العليا، ص 211.
- (43) المادة 5 من قانون ديوان المحاسبة الأردني.
- (44) المادة 119 من الدستور الأردني لسنة 1952.
- (45) العموري، الرقابة المالية العليا، ص 211.
- (46) التقرير السنوي لديوان المحاسبة التاسع والخمسون لعام 2010، ص 1522.
- (47) المادة 2/22 من قانون ديوان المحاسبة.
- (48) العموري، الرقابة المالية العليا، ص 211.
- (49) جابر، دراسات قانونية، ص 97.
- (1) القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية، ص 14.
- (2) معهد الإدارية العامة، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية، ص 16.
- (3) جابر، دراسات قانونية، ص 43.
- (4) الجريدة الرسمية العدد رقم (271) تاريخ 1930/8/9.
- (5) رحاحلة، دور ديوان المحاسبة، في المحافظة على الأموال العامة، ص 291.
- (6) الجريدة الرسمية، العدد رقم 1105 بتاريخ 1952/4/16.
- (7) المادة 3 من قانون ديوان المحاسبة الأردني.
- (8) المادة 7 من قانون ديوان المحاسبة الأردني.
- (9) المادة 5 من قانون ديوان المحاسبة الأردني.
- (10) جابر، دور رقابة ديوان المحاسبة، ص 59-60.
- (11) جابر، دراسات قانونية، ص 80.
- (12) عثمان، تقييم دور ديوان المحاسبة في الرقابة على أداء المؤسسات العامة، ص 20.
- (13) Fabre.F.J.:Le controle des finances publique, Paris, PUF, 1968, P09.
- (14) المادة 4 من قانون ديوان المحاسبة الأردني.
- (15) المادة 3 من قانون ديوان المحاسبة الأردني.
- (16) المادة 8 من قانون ديوان المحاسبة الأردني.
- (17) المادة 9 من قانون ديوان المحاسبة الأردني.
- (18) المادة 25 من قانون ديوان المحاسبة الأردني.
- (19) حسين، المالية العامة، ص 85.
- (20) دباس، نبذة عن الرقابة المالية، ص 19.
- (21) القرار رقم 16 لسنة 1978، صادر عن الديوان الخاص لتفسير القوانين.
- (22) الرمحي، ديوان المحاسبة بين الأمس واليوم، ص 120.
- (23) الدوري، إدارة الموازنات العامة، ص 125.

المصادر والمراجع

- بركات، عبداً لكريم صادق، 1986، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت.
- جابر، عبدالرؤوف، 1994، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- جابر، عبدالرؤوف، 1994، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- جابر، عبدالرؤوف، 1997، دور رقابة ديوان المحاسبة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- حسين، حسين معطف، 1995، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية.
- دباس، هاشم، 1986، نبذة عن الرقابة المالية، المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، المجلد الثالث عشر.
- الدوري، مؤيد، 1999، إدارة الموازنات العامة، دار زهران للنشر، عمان، الأردن.
- رحاحلة، محمد ياسين، 2006، دور ديوان المحاسبة في المحافظة على الأموال العامة في الأردن، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد 2، العدد 2.
- الرمحي، ليلى، 1997، ديوان المحاسبة بين الأمس واليوم، عمان، الأردن.
- عبدالفتاح، الصحن، 1974، مبادئ وأسس المراجعة علمياً وعملاً، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية.
- عثمان، بهاء سميح، 2003، تقييم دور ديوان المحاسبة في الرقابة على أداء المؤسسات العامة في الأردن، دراسة ميدانية، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت.
- العموري، محمد رسول، 2003، الرقابة المالية العليا، جامعة دمشق.
- القبيلات، حمدي سليمان، 1998، الرقابة الإدارية والمالية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- المركز الأردني في الأبحاث وحوار السياسات، الرقابة المالية في الأردن.
- معهد الإدارة العامة، 1405هـ، أجهزة الرقابة المالية والإدارية، الرياض.
- Fabre.f.j.:le controle des finances publique. Paris. puf. 1968.

The Relationship between the House of Representatives and the Audit Bureau

Faisal Shatnawi, Saleem Hatamleh*

ABSTRACT

This study aims at shedding light on JAB's role in preserving public funds in view of being the top control entity. The other aim is to demonstrate the effect of its role over other public institutions outlined in the Audit Bureau Law No. 28 of 1952 related amendments on improving their performance, realizing the administrative reforms, clarifying the Bureau's relation with the state authorities and importance of its reports in improving the governmental performance. All of this proves its genuineness and importance in combating corruption, maladministration, controlling public funds, assisting the parliament to assume its auditing role and keeping the public informed of the financial and economic situation.

Keywords: House of Representatives, Audit Bureau.

* The World Islamic Sciences and Education University, Jordan. Received on 7/4/2014 and Accepted for Publication on 8/6/2014.