

الرقابة المالية لمجلس الأمة الأردني على أعمال السلطة التنفيذية

**The Financial Control of the Jordanian National
Assembly on the Work of the Executive Authority**

إعداد

تغريد إبراهيم محمد الشوابكة

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

أيار - 2018

تفويض

أنا تغريد إبراهيم محمد الشوابكة أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكتبات، وأ المنظمات، وأ الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: تغريد إبراهيم محمد الشوابكة

التاريخ 2018 / 5/20

التوقيع:

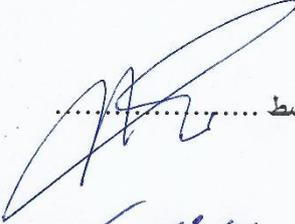
قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة في جامعة الشرق الاوسط-عمان وعنوانها: " الرقابة المالية لمجلس الأمة

الأردني على أعمال السلطة التنفيذية ".

وأجيزت بتاريخ: 20/ 5/ 2018

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم:	الصفة:	جهة العمل:	التوقيع:
د.محمد علي الشباطات	مشرفا	جامعة الشرق الاوسط	
د.ايمن يوسف مطلق الرفوع	عضوا داخليا	جامعة الشرق الاوسط	
أ.د.فيصل عقلة الشطناوي	عضوا خارجيا	جامعة العلوم الاسلامية	

الشكر والتقدير

الحمد لله حمداً كثيراً طيباً مباركاً كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه، والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين ومن اتبع هداه إلى يوم الدين وبعد: من لا يشكر الناس لا يشكر الله ربتي عليها أُمي وعلمتي أن الحب يولد حب والاحترام يولد احترام وإن الشكر يولد عطاء وتفاني، لذا أتقدم بجزيل الشكر والعرفان والتقدير إلى جامعة الشرق الأوسط ممثلةً برئيسها السيد الدكتور محمد الحيلة. وأخص بالشكر كلية الحقوق الرائدة عمادةً جسدت التفاني والتواضع والصدق وأساتذةً جسدوا التضحية العلمية والسخاء الفكري وجمال الروح الإنسانية، وموظفين عكسوا روح التفاعل والتعاون والعمل بروح الفريق.

وكل الشكر والتقدير والاحترام إلى مشرفي لقد كان له الفضل بعد الله إلى الوصول إلى ما أنا فيه الدكتور محمد علي الشباطات، فقد قدّم لي الدعم الكبير من خلال المتابعة العلمية الدقيقة وسعة صدره وكرم أخلاقه، الأمر الذي جعلني مدينةً له بعد الله بهذا النجاح، فله مني كل الاحترام وجزاه الله عني خير الجزاء.

كما أتقدم بالشكر إلى من ساعدني ووقف إلى جانبي في تكييف ظروفي إلى عميد كلية الحقوق الدكتور أحمد اللوزي.

وأتقدم بالشكر والتقدير إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة شاكرًا لهم كل ملاحظة بناءة يبديونها حول الدراسة حتى تصل إلى المستوى المطلوب.

ولا يسعني إلا أن أتقدم بخالص شكري وامتناني إلى العزيرة التي رافقتني رحلة العناء في إعداد الرسالة أختي وصديقتي (هديل رياض الشعراء) لما قدمته لي من دعم لكتابة الرسالة.

الباحثة..

الإهداء

أهدي ثمرة حلمي ...

إلى مشرفي الذي بث في العزم... والإقدام والصبر... وعلمني أن الحياة لا بد لها من تغاضي عن بعض الأشياء حتى تصبح كما نريد.... الدكتور محمد علي الشباطات ...

إلى روح والدي رحمه الله الذي غرس فيا الإصرار والعزيمة وتحدي كل الظروف من أجل العلم....
أهديه إلى أمي الحنونة...

عشقي وسبب وجودي ونجاحي بعد فضل الله..

أهديه إلى زوجي الحبيب...رياض الشوابكة الذي دعمني ووقف إلى جانبي..

أهديه إلى إخوتي... الذين هم سندي وقوتي في الحياة.... إخوتي عماد أبو عاصم الشوابكة...
طلال الشوابكة أبو زيد... طارق الشوابكة أبو محمد... المحامي شاكر الشوابكة أبو عماد... حاتم
الشوابكة...

أهديه إلى أبنائي... الذين وقفوا إلى جانبي.. صقر الشوابكة... أنجي الشوابكة... محمد الشوابكة...
أهديه إلى كل من تحملني ودعمني.... وكان يداً تدفع بي إلى الأمام... لا يداً تشدّ بي إلى الخلف..

فهرس المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
العنوان.....	أ
التفويض.....	ب
قرار لجنة المناقشة.....	ج
الشكر والتقدير.....	د
الإهداء.....	هـ
قائمة المحتويات.....	و
الملخص باللغة العربية.....	ح
الملخص باللغة الانجليزية.....	ي

الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها

المقدمة.....	1
مشكلة الدراسة.....	3
أهداف الدراسة.....	4
أهمية الدراسة.....	4
أسئلة الدراسة.....	4
حدود الدراسة.....	5
محددات الدراسة.....	5
مصطلحات الدراسة.....	5
الإطار النظري.....	6
الدراسات السابقة.....	7
منهجية الدراسة.....	8

الفصل الثاني: ماهية الرقابة المالية وأهدافها

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية وأهدافها.....	10
المطلب الأول: ماهية الرقابة المالية.....	11
المطلب الثاني: أهداف الرقابة المالية.....	15
المبحث الثاني: الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية.....	18
المطلب الأول: أنواع الرقابة المالية.....	20
المطلب الثاني: أشكال الرقابة المالية.....	22

الفصل الثالث: العلاقة بين مجلس الأمة والسلطة التنفيذية

المبحث الأول: ماهية مجلس الأمة والسلطة التنفيذية.....	33
المطلب الأول: ماهية مجلس الأمة.....	35
المطلب الثاني: ماهية السلطة التنفيذية.....	36

- 39المبحث الثاني: طبيعة العلاقة بين مجلس الأمة والسلطة التنفيذية.....
- 41المطلب الأول: صلاحية كل من مجلس الأمة والسلطة التنفيذية.....
- 42المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين مجلس الأمة والسلطة التنفيذية.....

الفصل الرابع: دور مجلس الأمة في التشريعات المالية

- 54المبحث الأول: ماهية الموازنة العامة وأهم المبادئ القائمة عليها.....
- 55المطلب الأول: كيفية إقرار الموازنة العامة.....
- 59المطلب الثاني: صور التشريعات المالية.....
- 69المبحث الثاني: علاقة ديوان المحاسبة ووزارة المالية بمجلس الأمة في الشؤون المالية.....
- 70المطلب الأول: علاقة ديوان المحاسبة بمجلس الأمة.....
- 89المطلب الثاني: علاقة مجلس الأمة بوزارة المالية.....

الفصل الخامس: التوصيات والنتائج

- 124أولاً: النتائج.....
- 127ثانياً: التوصيات.....
- 130ثالثاً: قائمة المصادر والمراجع.....

الرقابة المالية لمجلس الأمة الأردني على أعمال السلطة التنفيذية

إعداد

تغريد إبراهيم محمد الشوابكة

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

الملخص

تناولت هذه الدراسة موضوع الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية في المملكة الأردنية الهاشمية، وكان الهدف من هذه الدراسة بيان مدى فاعلية وكفاءة الرقابة المالية لمجلس الأمة على أجهزة السلطة التنفيذية في الأردن.

وقد ركزت الدراسة على بيان ماهية الرقابة المالية وأهدافها وكيف تكون الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية، ودور مجلس الأمة في التشريعات المالية وعلاقة مجلس الأمة بديوان المحاسبة ووزارة المالية واللذان لهما الدور الرئيسي في الرقابة المالية وحفظ الأموال العامة من الهدر وسوء الاستخدام والانحرافات إلى أن وجدت اللجنة المالية في نظام مجلس النواب، فقد حدد لها مهام تقوم بها وأهمها أن الموازنة العامة وإقرارها وتأتي رقابتها من خلال التقارير المقدمة من ديوان المحاسبة ووزارة المالية..

ومن خلال الدراسة والبحث وضعت الدراسة يدها على بعض الأسباب التي تعطل فاعلية الرقابة البرلمانية لمجلس الأمة على أعمال السلطة التنفيذية، ومن الأسباب هو أن اختيار اللجنة المالية داخل قبة البرلمان وباقي اللجان لم يكن مبني على أسس وشروط تضمن القدرة والكفاءة والخبرة في علم المال والاقتصاد والأعمال المحاسبية، مما يجعل من هذه الرقابة رقابة شكلية مجرد سنّ

قوانين وأيضاً من الأسباب عدم تفرغ أعضاء المجلس لمثل هذه الوظيفة التي وجدت أصلاً من أجلها، وخرجت الدراسة بتوصيات مفادها وضع مواد داخل النظام العام لمجلس الأمة تشترط على اختيار اللجنة المالية أن يكون أعضاءها من أصحاب الخبرة والكفاءة، وأن تكون متابعة مجلس الأمة متابعة ورقابة مستمرة على أعمال السلطة التنفيذية.

وأيضاً التركيز على أهمية الرقابة المالية الداخلية المتمثلة بوزارة المالية والتي تتم من خلال محاسبي الإدارات والمديريات المركزية، وتطوير هذه الرقابة إلى رقابة الأداء والفاعلية بالإضافة إلى رقابة المشروعات، بالإضافة إلى ضرورة تعديل التشريعات التي تحكم عمل هذه الأجهزة الرقابية بحيث ترفع من أدائها وتطور عملها الرقابي.

الكلمات المفتاحية: الرقابة المالية ، مجلس الأمة الأردني، أعمال السلطة التنفيذية

The financial control of the Jordanian parliament on the work of the executive authority

Preparation

Taghreed Ibrahim Mohammed Al Shawabka
supervision

Dr. Mohammed Ali Al-Shabatat

Abstract

This study dealt with the subject of financial supervision of the executive branch in the Hashemite Kingdom of Jordan. The objective of this study was to demonstrate the effectiveness and efficiency of the financial control of the Council of Representatives on the organs of the executive authority in Jordan.

The study focused on the development of historical and functional financial control, the nature of the supervision and its objectives, the discussion of the forms of parliamentary oversight that is the subject of the study, and the development of financial supervision in the Hashemite Kingdom of Jordan from the time of the Principality to our present day with the establishment of the Ministry of Finance and then the Audit Bureau. And the preservation of public funds from waste, misuse and deviations until the Finance Committee found in the system of the House of Representatives, has been assigned to the functions of the most important of which is the general budget and approval and come under control through reports submitted by the Audit Bureau and the Ministry of Financial, but find this role is ineffective and feasible because the financial function of the basic functions of the House of Representatives at a time when the study considers that it does not do the House of Representatives as it should.

Through the study and research, the study put its hands on some of the reasons that impede the effectiveness of the parliamentary oversight of the Council of Representatives on the work of the executive authority. One of the reasons is that the selection of the Finance Committee inside the parliament and the rest of the committees was not based on the bases and conditions that guarantee the ability, competence and expertise in finance, , Which makes this control formality oversight just the enactment of laws and also reasons why the members of the Council did not vacate such a function for which it was originally found, and the study came out with recommendations to put material within the general system of the House of Representatives requires the selection of the Finance Committee to be Its members are experienced and competent, and the follow-up of the Council of Representatives shall be a continuous follow-up to the work of the executive authority.

And to focus on the importance of internal financial control represented by the Ministry of Finance, which is carried out through the accountants of central administrations and directorates, and the development of this control to control performance and effectiveness in addition to the supervision of legality.

Key words: The financial control , Jordanian parliament , the work of the executive authority.

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

اهتمت الدول منذ القدم - بطريقة أو بأخرى - بتنظيم الرقابة على الأموال التي تعود إليها، والهدف من ذلك الحفاظ على هذه الأموال وصيانتها من العبث والضياع ، ويجب أن يتم صرفها في الأوجه المحددة لها ، وذلك سيكون مؤشراً على نمو الدولة ، ويساعدها في الحفاظ على وجودها، وعلى توفير كل الاحتياجات الهامة لرعاياها.

والرقابة البرلمانية من أبرز وأهم الموضوعات التي تطرح في الدستور لأنها تشكل أساساً في إرساء الديمقراطية في المملكة الأردنية الهاشمية بشكل عام، ومن أهم مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية صاحبة مهمة الرقابة وسن القوانين والسلطة التنفيذية صاحبة مهمة تنفيذ هذه القوانين.

ومن هنا بدأ التفكير في إيجاد الضوابط العلمية التي تحقق هذه الغاية لذا عمدت الدول إلى تامين الرقابة الضرورية واللازمة على كيفية تحصيل وإنفاق هذه الأموال .

والرقابة المالية من أهم الموضوعات التي تمس كيان الدولة التنظيمي، وذلك لأنها ضرورة لازمة لحماية الأموال العامة ، فضلاً عن أن تنظيمها من أدق وأبرز مشكلات التنظيم ، لما لها من اثر فعال على سلوك الأفراد والجماعات ، وعلى الاقتصاد القومي بوجه عام .

وإذا أخذنا بالاعتبار أن هذه الرقابة إنما تمارس الآن من أجهزة متعددة يغلب على معظمها طابع الرقابة الداخلية فلا بد من وجود رقابة خارجية ممثلة بمجلس الأمة، الذي يقوم بتقصي الحقائق على أعمال وأداء السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقوانين العامة⁽¹⁾.

وتعد رقابة مجلس الأمة المظهر الأول والأهم من مظاهر الرقابة الخارجية ، على أساس أن هذه الرقابة إنما تجسد الإرادة الشعبية أو على أساس أن هذه الرقابة تعد الممثل الشرعي والوحيد لتلك الإرادة ، ومن ثم يجب أن تكون بمثابة قلب وعقل وبصر الشعب في ترجمة سياسته وأهدافه وطموحاته⁽²⁾.

والوظيفة المالية هي أقدم الاختصاصات التي مارستها المجالس النيابية ، بل هي التي كانت سبباً في نشأة هذه المجالس لمناقشة الضرائب والموازنة وإقرارها للحد من سلطات الملك في الأمور المالية⁽³⁾.

وتزداد أهمية الوظيفة المالية في الوقت الحاضر مع زيادة الرغبة الشعبية في تشديد الرقابة المالية للمجلس النيابي على السلطة التنفيذية بسبب اكتشاف كثير من الانحرافات المالية التي تؤدي إلى إهدار المال العام وصرفه في أوجه غير مشروعة⁽⁴⁾.

(1) خطار، علي، (1995)، القضاء الإداري الأردني، عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية، ص 164

(2) بطيخ، رمضان محمد، (1996)، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، القاهرة: دار النهضة، ص (353)

(3) العضايبة، أمين، (2010)، الوجيز في النظام الدستوري، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص (233)

(4) الخطيب، نعمان أحمد، (2014)، البسيط في النظام الدستوري، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، ص

وبناءً على ذلك ، فإن الجهاز التنفيذي لا ينبغي عليه أن يمارس اختصاصه بشكل عام ، ومنها الاختصاصات المالية ، دون أن تكون هذه الممارسة خاضعة لرقابة وضوابط الرقابة النيابية، وإن تحقق رقابة مجلس الأمة على السلطة التنفيذية حتى تضمن لتصرفات هذه السلطة شرعيتها ، فهذه الرقابة هي أداة وضع تصرفات السلطة التنفيذية باستمرار في الإطار القانوني والدستوري الصحيح ، وغياب هذه الرقابة على السلطة التنفيذية معناه أن تصرفات السلطة التنفيذية تفقد الشرعية ، فحق مساءلة مجلس الأمة للحكومة عن تصرفاتها وقدرتها على ضبط هذه التصرفات والرقابة عليها ، يكسب هذه التصرفات الشرعية ، لأنها لا تتبع في هذه الحالة من سلطة مطلقة⁽¹⁾.

وطبيعة الرقابة النيابية فيما إذا كانت رقابة مشروعية أم رقابة أداء, " إن الرقابة النيابية لا تقتصر على رقابة الملائمة ، بل هي رقابة مشروعية ورقابة ملائمة ، حيث من حق أعضاء مجلس الأمة إثارة كافة المواضيع التي تخالف القوانين والأنظمة ، وخاصة مخالفات الحكومة لقانون الموازنة العامة"⁽²⁾.

ثانياً : مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة حول تفعيل الدور الرقابي لمجلس الأمة الأردني في الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية ، والحاجة إلى نظام رقابي دقيق وشامل يختص بالرقابة المالية على أعمال

(1) عاشور, أحمد صقر, (1979), الإدارة العامة, بيروت: دار النهضة, ص386, نقلاً عن: مقلد إسماعيل صبري,

(1973), دراسات في الإدارة العامة, القاهرة: دار المعارف, ص 275

(2) العموري ، محمد رسول ، (2005) ، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة) ، دمشق: منشورات للحلبي

الحقوقية، ط 1 ص(512)

تلك السلطة ، فينعكس إيجابًا على فاعلية هذه الرقابة من أجل تأدية مجلس الأمة والقيام بهذه الوظيفة على أكمل وجه .

ثالثًا : أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى التعريف بالرقابة المالية التي يقوم بها مجلس الأمة على أعمال السلطة التنفيذية وطبيعة هذه الوظيفة المالية لمجلس الأمة ومدى فاعلية هذه الرقابة وبيان المشكلات التي تواجه مجلس الأمة أثناء تأدية هذه الوظيفة الرقابية .

رابعًا : أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في أهمية الحفاظ على الأموال العامة ، فالرقابة المالية من أهم الموضوعات التي تمس الكيان التنظيمي للدولة ، وضرورة الحماية للمال العام ، ودور مجلس الأمة في الوظيفة المالية التي تقتدر إلى الفاعلية وعدم قدرتها على تحقيق الأهداف المتوخاة من الرقابة المالية ، مما يتطلب إثراء موضوع الدراسة بالمزيد من البحث والاستقصاء للخروج بأفضل النتائج للإسهام في تطوير أنظمة الرقابة المالية لمجلس الأمة الأردني.

خامسًا : أسئلة الدراسة

- (1) ما اختصاصات مجلس الأمة في مجال الرقابة المالية ؟
- (2) ما مدى فاعلية الرقابة المالية لمجلس الأمة؟
- (3) ما المشاكل والصعوبات التي تواجه العمل الرقابي الذي يقوم به مجلس الأمة؟

سادسا :حدود الدراسة

تتمثل حدود الدراسة فيما يلي :

(1) الحدود الزمانية : تغطي الدراسة الفترة منذ صدور الدستور الأردني عام 1952 إلى وقت إعداد الدراسة.

(2) الحدود المكانية : يقتصر نطاق هذه الدراسة على مجلس الأمة في المملكة الأردنية الهاشمية.

سابعا : محددات الدراسة

يقتصر هذا النطاق الموضوعي لهذه الدراسة على تسليط الضوء على الرقابة المالية لمجلس الأمة في المملكة الأردنية الهاشمية .

ثامنا : مصطلحات للدراسة

الرقابة المالية : عملية مراقبة النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعية، والعمل على إصلاح ما قد يعتريها من ضعف حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة .(1)

مجلس الأمة : يعرف وفق الدستور بأنه عبارة عن هيئة ثنائية المجلس (الأعيان والنواب) يتم تعيين الأعيان من قبل الملك ويتم انتخاب أعضاء المجلس النيابي من قبل مواطني الدولة، ويقوم في

(1) شمس الدين، عبد الأمير (1977). الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان، أطروحة دكتوراه غير منشورة،

الأساس بالوظيفة التشريعية لسن القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية ومناقشة القضايا العامة وفق قواعد دستورية. (1)

السلطة التنفيذية : هي السلطة التي يقف على رأسها رئيس الدولة الذي يجب أن يكون غير مرتبط بالبرلمان بأي رابطة من روابط التبعية حتى لو كان تعيينه يتم من قبل البرلمان، وان لا يكون مسؤولاً امامه لأنه يجسد هيبة الدولة ويمثلها، وتقف إلى جانبه الحكومة التي تكون مسؤولة عن جميع امور الدولة أمام البرلمان (2) .

تاسعا: الإطار النظري

ينصب الإطار النظري للدراسة على ماهية الرقابة المالية الخاصة بمجلس الأمة ، والإجراءات اللازمة لزيادة فاعلية هذه الرقابة. وسيتم تقسيم الدراسة إلى خمسة فصول ، يتناول **الفصل الأول** مشكلة الدراسة وأهميتها ، أما **الفصل الثاني** والذي تناول ماهية الرقابة المالية وأهدافها. و**الفصل الثالث** فيتناول العلاقة بين مجلس الأمة والسلطة التنفيذية. و**الفصل الرابع** يتناول دور مجلس الأمة في التشريعات المالية. أما **الفصل الخامس** فسيتم فيه عرض أهم التوصيات والنتائج التي يتوصل إليها الدراسة.

(1) عبيدات، عماد وآخرون (د.ت) الدور الرقابي لمجلس الأمة الاردني على اعمال السلطة التنفيذية، ورقة عمل مقدمة لمديرية الدراسات والمعلومات في مجلس الاعيان، عمان، الاردن، ص4.

(2) شرون، حسنية (2009). الحصانة البرلمانية، مجلة المفكر، العدد الخامس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المغرب، ص150

عاشراً : الدراسات السابقة

لقد تم الاطلاع على العديد من المؤلفات والدراسات والأبحاث حول هذا الموضوع والتعرف على مدى فاعلية الرقابة المالية من خلال الوظيفة المالية التي يؤديها مجلس الأمة وكانت الدراسات في معظمها تنصب على الرقابة الداخلية في موضوعاتها فهي تختلف عن الدراسة الحالية من حيث التركيز على الرقابة الخارجية لمجلس الأمة .

(1) إعداد / محمود خليفة جودة ، الرقابة البرلمانية ، دراسة مقارنة مجلس الأمة الكويتي والبوندستانج الألماني والكنيست الإسرائيلي ، المركز الديمقراطي العربي .

ركزت هذه الدراسة على الرقابة البرلمانية على كافة أعمال السلطة التنفيذية ولم تنصب هذه الدراسة على الرقابة المالية التي هي محور دراستنا .

(2) فيصل شطناوي ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003 - 2009)

كلية الدراسات القانونية، جامعة جدارا ، الأردن ، تاريخ التسليم (26 / 5 / 2010)
تستهدف الدراسة بيان ماهية الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية وأهميتها في منع تجاوز الإدارة في ممارسة اختصاصها ومراقبة الأعمال غير المشروعة من قبل الحكومة ، كما تستهدف وسائل الرقابة في النظام الدستوري الأردني .

في حين استهدفت دراستنا الحالية الرقابة المالية بشكل خاص على أعمال السلطة التنفيذية من قبل مجلس الأمة .

(3) عبد العزيز بن حمود اللحيدان ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ، دراسة مقارنة تطبيقية على مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية . (1427 هـ - 1428 هـ).

تستهدف هذه الدراسة مظاهر الرقابة البرلمانية ، فهي تختلف باختلاف النظام السياسي السائد في الدولة ، وأن الدساتير تتولى بنفسها تحديد وأساليب الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة أو السلطة التنفيذية ، وذلك وفقاً لطبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، بينما ركزت دراستنا على الرقابة المالية البرلمانية ، الوظيفة المهمة المنوطة بمجلس الأمة الأردني على أعمال السلطة التنفيذية.

أحد عشر : منهجية الدراسة

ستأخذ هذه الدراسة بالمنهج القانوني أولاً من خلال تحليل وتفسير وإسناد النصوص الدستورية ونظامي مجلسي النواب والأعيان للأدوار والرقابة المالية لمجلس الأمة الأردني، ثم المنهج الوصفي والتحليلي لكونه منهجاً يلائم هذه الدراسة مستنداً إلى الأساس وهو المنهج الوظيفي الذي يفسر ويحلل وظائف (أدوار) مجلس الأمة الأردني في الرقابة المالية في الأردن وبالتالي لا يمنع من الأخذ بالمنهج التاريخي لكون الدراسة تأخذ بأداء مجلس الأمة منذ صدور الدستور الأردني عام 1952م وحتى الوقت الحالي.

الفصل الثاني

ماهية الرقابة المالية وأهدافها

ظهرت الرقابة المالية مع وجود المجتمعات المنظمة مما أدى إلى تطور المفهوم الرقابي المالي وأهدافه بتطور الدور الرقابي للدولة، وقد تعددت مفاهيم الرقابة المالية من وجهة نظر الفقهاء وعلماء القانون بتعدد جهات نظرهم إلى الوظيفة الرقابية والأهداف، وأهم الجهات التي تمارسها وهي رأس الهرم وهي الرقابة البرلمانية المالية وأشكالها وأساليبها.

ولم تعد الرقابة المالية قاصرة على إجراءات تتبع لمراجعة حسابات وتصرفات مالية، بل تجاوزت ذلك لتقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مدى الكفاءة وإمكانية تحقيق الأهداف الموضوعية وفقاً للخطط التي تم رسمها وفي الأوقات المحددة لها⁽¹⁾.

ولمزيد من التفصيل سيتم تناول هذا الفصل من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية وأهدافها.

المبحث الثاني: الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية.

(1) الشريف، محمد عبدالله، (1986)، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، الرياض (د.ن)، ط 1، ص

المبحث الأول

ماهية الرقابة المالية وأهدافها

أجمع علماء الاقتصاد والمالية على أهمية الرقابة على الأموال , وذلك لأن هذه الرقابة تمثل الضوابط التي تمنع الانحرافات والأخطاء , وتؤدي إلى المحافظة على المال العام الذي يعد عصب الحياة والوسيلة الأساسية في التنمية ورفع عجلة الاقتصاد وزيادة المشاريع الإنتاجية وضبط الأنفاق. وتهتم الرقابة المالية بأنها تشكل عند المواطن الخلل , والعيوب , والانحرافات والأضرار بالمال العام والتأكد من أنه ما تحقق مطابق لما حفظ لتحقيقه وإظهار نقاط الضعف والخلل في التنفيذ, توحد معالجة هذه الأخطاء, وتمنع تكرار هذه الانحرافات والأخطاء في استخدام الأموال العامة⁽¹⁾.

وتعد الرقابة المالية لمجلس الأمة من أهم أنواع الرقابة وأكثرها فعالية على أعلى المستويات التنظيمية الرقابية إذا تم ممارستها كما يجب وكما هو موجود في الدستور الأردني. وتولي دول العالم المختلفة اهتماما كبيرا بهذا النوع من أنواع الرقابة , وحتى أنه أصبح للأجهزة التي تمارس الرقابة المالية العليا منظمات دولية عالمية , ومنظمات إقليمية , تعمل كلها على تطوير وضبط هذه الأجهزة نحو تحقيق أهداف الرقابة⁽²⁾.

ولمزيد من التفاصيل سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: ماهية الرقابة المالية.

المطلب الثاني: أهداف الرقابة المالية.

(1) ضناوي، عدنان (1992). علم المالية العامة، طرابلس: دار المعارف العمومية، ص356.

(2) بسيوني، عبد الغني (1984). أصول علم الإدارة العامة، بيروت: الدار الجامعية، ص382.

المطلب الأول

ماهية الرقابة المالية

لقد مر تعريف الرقابة المالية بتطورات عديدة خلال القرن العشرين، فبعد أن كانت الرقابة مقتصرة بشكل رئيس على حماية الأصول النقدية من السرقة والضياع، أصبحت تشمل الوسائل الكفيلة بضمان دقة البيانات المالية وصحتها، وتتضمن في مضمونها الشامل جميع أشكال الرقابة المالية والإدارية والضبط الداخلي داخل المؤسسات العامة.

لقد مارست الحضارات القديمة الرقابة المالية على مر التاريخ وذلك بصور وأشكال وأساليب متعددة. ومع الزمن تطورت هذه الممارسة من رقابة تقليدية تهتم بمدى الالتزام بالنظم والقوانين والتقاليد النافذة، بهدف الحد من الأخطاء إلى رقابة شاملة تضم بالإضافة إلى ما سبق رقابة الكفاءة والفاعلية. وازداد هذا التطور بشكل كبير ورافقه عقد العديد من المؤتمرات الدولية، التي تمخض عنها إنشاء جمعيات ومنظمات دولية للعناية والاهتمام بالمال العام، من حيث الإيرادات والنفقات وآلية الصرف ومن هذه المنظمات المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا "أنتوساي" INTOSAI والتي نالت إجماعاً دولياً بأن تكون بمثابة دستور دولي للعمل الرقابي إذ تهتم بوضع أسس ومبادئ الرقابة المالية وتطوير العمل الرقابي بما يتناسب وأهمية هذا المجال في مختلف الدول⁽¹⁾.

لقد كان من نتيجة التوسع في حجم الإنفاق الحكومي والاستقلال التنظيمي للإدارات ضمن الهيكل التنظيمي وتعدد المستويات الإدارية، ولغايات ضبط الإنفاق العام، ولمراعاة تقييم الأداء والمساءلة وأيضاً الحاجة إلى التغذية العكسية، أن أصبحت إدارة المؤسسة غير قادرة على التعرف

(1) شامية، احمد والخطيب، خالد (1997). المالية العامة، عمان: دار زهران، ص201.

على نواحي القصور والمعوقات التي تواجه التنفيذ وتحليل نتائج الأداء الفعلي لخططها، لذلك فإن الرقابة المالية تهتم بمتابعة الخطط المالية عند تنفيذها خطوة بخطوة، وذلك بهدف التعرف على الأخطاء والانحرافات والثغرات التي قد تقع بها الإدارة المالية، والعمل على التغلب عليها في الوقت المناسب واتخاذ الإجراءات التصحيحية قبل أن يستغل خطرهما، مما يضمن سلامة المركز المالي للمؤسسات العامة، ويؤدي إلى تحقيق التوازن والمحافظة على المركز المالي.

حظي موضوع الرقابة المالية بالاهتمام المتزايد في ظل ما تشهده كافة الميادين من تطورات، وذلك لأن الرقابة المالية تحقق المصلحة العامة والتزام الجهاز الإداري بذلك⁽¹⁾، كما تعد الرقابة المالية واحدة من وظائف الإدارة الأربع وهي: التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة، ووظيفة الرقابة ليست منفصلة عن وظائف الإدارة الأخرى، بل هي جزء يكتمل به العمل الإداري في الأجهزة الحكومية وغيرها⁽²⁾.

كما يمكن القول بان الرقابة المالية تعد عملاً هاماً لاداء المؤسسات، حيث تعمل هذه الرقابة بشكل او بآخر على كشف مظاهر الانحراف في المنظمات المختلفة، وفي كافة المستويات، وقد تسعى نفاق اجهزة الرقابة في القطاع العام بشكل ملحوظ، فشمّل الرقابة على السلطة التنفيذية، وكذلك الرقابة على اجهزة الحكومة المختلفة، كما يشمل نطاق الرقابة المالية القطاع الخاص بكافة انشطته واعماله ومستوياته⁽³⁾.

¹ محمد، حسين (2004) الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، ص 1.

² عباس، علي (2001) الرقابة الإدارية على المال والأعمال، مكتبة الرائد العلمية، عمان، ص 17.

³ ديري، زاهد، (2011) الرقابة الإدارية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ص 11.

المفهوم اللغوي للرقابة ((رقابة (اسم) وتعني حارس المتاع ونحوه ومصدرها رقابةً ورقابة مصدر الفعل رقب: وتعني القيام بالمراجعة والإشراف على عمل ما)) (1).

وللرقابة تعريفات أخرى كالتحقق من نجاح شيء ما كما رسم له ووضع له من خطط عن طريق تنفيذ مقارنة بين المعايير الموضوع لأي نشاط وهي عملية مستمرة.

فالرقابة في اللغة أيضا هي المحافظة على الأشياء وصونها وحراستها، ولها معنى لغوي آخر الاحتراز والتحوط والمراعاة، فقد جاءت في لسان العرب: رقب الشيء يرقبه وراقبه مراقبة ورقابا: حرسه وراقب القوم: حارسهم، ومن أسماء الله تعالى (الرقيب) وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء (2).

المفهوم الاصطلاحي للرقابة المالية وهي موضوع الدراسة يقصد بها مجموعة الإجراءات والعمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ السياسات والخطط بالإجراءات المعدة يقصد التعرف على الانحرافات لما هو مخطط له ومعالجة هذه الانحرافات في الوقت المناسب، والمحافظة على الأموال العامة من عمليات سوء الاستعمال أو الاختلاس أو الإهدار والخطأ(3).

تهدف الرقابة المالية إلى التقويم والتصحيح لحماية المال العام من الانحرافات والأخطاء والمخالفات. وذلك من خلال مراقبة النشاطات والأعمال المالية، واتخاذ قرارات مناسبة لتصحيحها وتصويبها ومتابعة تنفيذها، إضافة إلى قياس الفاعلية من خلال مقارنة النتائج المالية المتحققة بالأهداف المحددة مسبقا، أو قياس النتائج التي تعبر عن أهداف متوقعة كالربحية والعائد.

¹ أنيس، إبراهيم، (1972)، المعجم الوسيط، مكان النشر القاهرة، ص 388
² ابن منظور، (لسان العرب - المحيط) ، المجلد الأول ، بيروت ص 1204 - 1205
³ الشريف، محمد عبدالله الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص35.

وهي نشاط تقيمي يهتم بتنظيم حركة الأموال من تدفقات مالية داخلية وتدفقات مالية نقدية خارجية اللازمة لتحقيق الأهداف الموضوعية لها في جميع المجالات والوفاء بجميع الالتزامات المالية في الوقت المحدد حتى تتجنب أي عجز أو عسر مالي ، وعدم القدرة على الإيفاء بالالتزامات المستحقة، ومن خلال هذه الرقابة المستمرة تجعل أصحاب الشأن وضع يدهم على الخلل المالي، ومحاولة معالجته قبل أن يتفاقم مما يترتب عليه مشاكل يصعب السيطرة عليها⁽¹⁾.

ولقد اختلفت تعريفات الرقابة كمصطلح من كاتب إلى آخر ومن عالم إلى آخر ومن دولة إلى أخرى وهذا يعود إلى الوظيفة التي تناط بالرقابة والأهداف المتوخاة منها، ومن هذه التعريفات. ((أن الرقابة بالمعنى العام: التحقق أولاً بأول من أن التنفيذ يتم وفقاً للتوجيه المحدد في خطة العمل وضمن القواعد المقررة، وذلك بقصد ضمان تبيان نواحي الخطأ والضعف وإيجاد الحلول المناسبة لها لتلافي تكرار وقوعها شريطة أن تتناول الرقابة جميع أوجه نشاط الهيئة الخاضعة للرقابة والمسؤولين عن إدارتها)⁽²⁾.

عرفت الرقابة بأنها: ((التحقق بأن التنفيذ يتم وفقاً لما هو مقرر في الخطة وفي حدود التعليمات والقواعد الموضوعية، وذلك يقصد اكتشاف نواحي الضعف والأخطاء وعلاجها وتقادي تكرارها على أن تتناول كافة أوجه النشاط في المشروع وإدارته))⁽³⁾.

(1) يونس، منصور (1994). مبادئ المالية العامة، طرابلس: منشورات الجامعة المفتوحة، ص202.

(2).الساطي، طارق حمدي، (1968)، (رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة) أطروحة

دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص13

(3).بدوي، عبد السلام،(الرقابة على المؤسسات العامة)،مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة،ص87

إن إجراءات الرقابة على أداء المؤسسات العامة تختلف من مؤسسة إلى أخرى، وكذلك وفقاً لطبيعة النشاط الذي تمارسه كل مؤسسة على حدة فهناك المؤسسات العامة التي تمارس نشاطاً اقتصادياً أو زراعياً وهكذا، لذا يتعين هنا تطويع النظام الرقابي بحيث يكون ملائماً لطبيعة النشاط الذي تمارسه المؤسسة، إلا أن هنالك خصائص عامة يجب أن يتمتع بها كل نظام رقابي يهدف إلى تقييم الأداء.

وترى الدراسة أن نظام الرقابة لكي يكون فاعلاً لا بد من توافر عناصر النظام الرقابي، بالنسبة لكل هدف وأن يتكرر هذا في كل نشاط من أنشطة المنشأة، فيحرص النظام على تحقيق أهداف الدقة والمصادقية في التقارير المالية وكفاءة العمليات والالتزام بالقوانين والأنظمة.

المطلب الثاني

أهداف الرقابة المالية

يعبر الأداء عن الأسلوب الذي تمارس فيه الوحدة الاقتصادية أعمالها في استثمار مواردها المتاحة، وفقاً لمعايير واعتبارات تتعلق بأهدافها في ظل مجموعة من المتغيرات الداخلية والخارجية التي تتفاعل معها الوحدة الاقتصادية في سعيها لتحقيق كفاءتها وفعاليتها لتأمين بقائها، وهو يمثل النتيجة النهائية التي تهدف الوحدة الاقتصادية للوصول إليها، لذا فإن الأداء محصلة لكافة العمليات التي تقوم بها الوحدة الاقتصادية، وإن أي خلل في أي منها لابد أن يؤثر الأداء، كما إن أهمية الأداء تكمن في كونه يعبر عن قابلية الوحدة الاقتصادية في خلق النتائج المقبولة في تحقيق طلبات

المجموعات المهمة بالوحدة الاقتصادية، كونه ممثلاً للمدى الذي تستطيع فيه أن تتجز مهمة بنجاح، أو تحقق هدفاً يتفوق (1).

إن أهداف وظيفة الرقابة المالية ومجال عملها يشمل كافة الأنشطة المالية في المنشأة المالية، إذ تتناول وظيفة الرقابة هذه الأنشطة بالفحص والتحليل والتقييم كخدمة للمؤسسة، وتهدف الرقابة إلى التأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفقاً للخطط والسياسات المرسومة. وبشكل عام فإن الرقابة المالية تهدف إلى تحقيق ما يلي (2):

- 1- حماية المال العام وترشيد الإنفاق واكتشاف حالات الغش والسرقة والاختلاس والتلاعب في المال العام أو سوء الاستعمال سواء كانت أصولاً نقدية أو غيرها، والتأكد من صحة وسلامة ودقة القيود والمستندات والبيانات المالية الدورية وغير الدورية وسجلاتها حتى يمكن الإعتماد عليها لاتخاذ القرارات.
- 2- التأكد من صحة وسلامة سير الأمور المالية وتطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات والسياسات المالية النافذة في المؤسسات العامة، واختبار دقة العمليات والبيانات المالية المثبتة في الدفاتر والسجلات لتقرير مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة والتعليمات، ووضع الإجراءات الوقائية الكفيلة بمنع وقوع الانحرافات والأخطاء.

(1) نعمه، نغم حسين، (2002)، اثر استثمار رأس المال الفكري على الأداء المنظمي، رسالة ماجستير، إدارة أعمال، كلية الإدارة والاقتصاد، بغداد، العراق، ص56.

(2) سهيل، طلال عبدالوهاب، (2007)، قياس فاعلية الرقابة الداخلية من وجهة نظر أجهزة الرقابة المالية الحكومية في الكويت (ديوان المحاسبة ووزارة المالية)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان للدراسات العليا، عمان: الأردن، ص54.

- 3- التأكد من أن القرارات الإدارية ذات الآثار المالية تنفذ بدقة ووفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها، وتدقيق هذه القرارات ومتابعة الإجراءات الهادفة إلى حماية موجودات المنشأة من سوء الاستعمال أو التلف أو الضياع، مع تقديم التقارير المناسبة للإدارة العليا شاملاً الأعمال المنجزة مع بيان الأعمال المنوي إنجازها في المستقبل.
- 4- تقديم الأدلة للمسؤولين وأصحاب القرار والعمل على كشف حالات الضعف في الجانب المالي والإداري في المؤسسات.
- 5- تحديد الواجبات والمسئوليات وتحديد نوع الانحرافات سواء سلبية أو ايجابية لوضع الإجراءات والتدابير المناسبة لكل نوع.
- 6- التأكد من أن كافة القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات السارية مرعية التطبيق من قبل جميع العاملين في المنشأة، وتقييم الإجراءات والنشاطات المالية وتقديم البدائل المناسبة وتطويرها لتصحيح الإجراءات غير المناسبة.
- 7- فحص الحسابات الختامية والنظر في تقارير مدقي الحسابات الخارجيين والتأكد من صحتها ومراقبة تنفيذ الميزانية بالشكل الصحيح والذي لا يخرج عن قرار تنفيذ الميزانية الصادر عن وزارة المالية.
- 8- تحسين الجودة في الإدارة العامة وإدارة المشروعات العامة.
- 9- اقتراح الوسائل المؤدية لتقليل احتمالات اتخاذ قرارات غير مناسبة.
- 10- الحكم على مدى ملاءمة الرقابة الداخلية والنظم المطبقة في الجهات الخاضعة للرقابة ومدى كفاءتها في تحقيق أهداف الجهة بكفاءة وفاعلية.
- 11- تحديد أوجه القصور والنجاح في الجهة الخاضعة للرقابة.

المبحث الثاني

الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية

تمر الدول بمراحل مختلفة من التطور في أنظمتها الاقتصادية والإدارية والمالية، إذ تنعكس آثارها على هيكل موازنتها العامة. وبالتالي فإن هيكل الموازنة يعتبر أداة أو مؤشراً يعكس الخيارات المطروحة أمام الدولة في مختلف مراحل تطورها. من هنا فقد برزت أهمية التنسيق والتوافق بين تطور أنشطة الدولة في المجالات الاقتصادية والإدارية والمالية المختلفة، وبين وسائل التخطيط لهذه المجالات وتنفيذها، ثم الرقابة عليها من خلال الموازنة العامة⁽¹⁾.

تهدف الرقابة المالية إلى التقويم والتصحيح لحماية المال العام من الانحرافات والأخطاء والمخالفات. وذلك من خلال مراقبة النشاطات والأعمال المالية، واتخاذ قرارات مناسبة لتصحيحها وتصويبها ومتابعة تنفيذها، إضافة إلى قياس الفاعلية من خلال مقارنة النتائج المالية المتحققة بالأهداف المحددة مسبقاً، أو قياس النتائج التي تعبر عن أهداف متوقعة كالربحية والعائد⁽²⁾.

والرقابة على الأموال العامة هي الأساس من اختصاص السلطة التشريعية، كي تضمن التزام الحكومة بالجبابة والإنفاق وفقاً لما قرره السلطة التشريعية بموجب الموازنة⁽³⁾.

(1) الكفراوي، عوف (1997). الرقابة المالية في الإسلام، الإسكندرية: مكتبة شعاع، ص 19.

(2) شريف، علي (1999). الإدارة العامة، بيروت: دار النهضة العربية، ص 27.

(3) ضناوي، عدنان، (1992)، (علم المالية العامة)، دار المعارف العمومية، طرابلس، لبنان، ص 328.

وتعتمد قوة رقابة السلطة التشريعية باختلاف قوة النظام السياسي القائم من دولة لدولة، فهذه الرقابة على عكس الموضوع في النظام الرئاسي، والسبب في قوة الرقابة البرلمانية يرجع إلى النظام الذي تقوم عليه هو نظام أن مسؤولية الوزراء مسؤولية قضائية ومسؤولية كل وزير مسؤولية فردية⁽¹⁾. تمارس السلطة التشريعية الرقابة المالية السابقة وفقاً لسلطاتها في تعديل أو إجازة أو تخفيض ما تحويه الموازنة العامة المقترحة من مخصصات مالية وبنود، والسلطة التشريعية هي صاحبة السلطة في إجراء الموازنة العامة، مع ما يرافقها من قوانين وتشريعات ورقابة السلطة التشريعية تمارس على أعمال السلطة التنفيذية والتي تشمل جميع البرامج التي تنفذها الحكومة (السلطة التنفيذية)⁽²⁾. للسلطة التشريعية أيضاً رقابة مرافقة (آتية) لعمليات تحصيل وإنفاق الأموال العامة أثناء السنة المالية، حيث تشترط القوانين المالية في معظم الدولة ضرورة الحصول على موافقة السلطة التشريعية على نقل الاعتمادات من باب إلى آخر عند طلب اعتمادات إضافية⁽³⁾.

ولمزيد من التوضيح سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: أنواع الرقابة المالية

المطلب الثاني: أشكال الرقابة المالية.

(1) السيوفي، قحطان (1989). اقتصاديات المالية العامة، دمشق: دار اطلاس للدراسات والترجمة، ص19.

(2) محمد، محمد اسماعيل (1994). الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال، الشارقة: مطبعة المعارف،

ص16.

(3) الجمل، برهان الدين الجمل، (1992)، (المالية العامة)، دار طرابلس، دمشق، ص255.

المطلب الأول

أنواع الرقابة المالية

توجد تقسيمات متعددة للرقابة، من حيث الجهة التي تتولى عملية الرقابة والمجال الذي تنصب عليه والتوقيت الذي تتم فيه، وتاليا شرح لهذه الأنواع الثلاثة⁽¹⁾:

أقسام الرقابة من حيث الجهة التي تتولى عملية الرقابة (داخلية وخارجية):

الرقابة الداخلية:

هي تلك الرقابة التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها على الوحدات التي تتبع لها، إذ إن رقابه الوزير على وزارته أو على الدوائر والهيئات والمؤسسات التابعة لها تعد رقابة داخلية، وكذلك ينظر إلى رقابه مجلس الوزراء على الأعمال التي تقوم بها أجهزة الإدارة العامة في الدولة، إذ إن جميع الإجراءات والأنشطة التي تقوم بها المؤسسة لمتابعة أعمالها الداخلية، لتصحيح الأعمال الخاطئة منها وتقييم الأعمال المنجزة، وتحديد الانحرافات بوسائل وإجراءات تهدف من خلالها إلى حماية أصولها وممتلكاتها، وللتأكد من صحة ودقة بياناتها المحاسبية والإحصائية، وذلك من أجل رفع الكفاءة الإنتاجية في المؤسسة وتحقيق أهدافها⁽²⁾.

الرقابة الخارجية:

هي تلك الرقابة التي تمارسها الجهات التي لا تتبع للسلطة التنفيذية، وتتمثل برقابة السلطة التشريعية وتكون في شكل أجهزة رقابة متخصصة تتبع البرلمان، مثل رقابة ديوان المحاسبة، والرقابة

(1) عباس، علي (2009)، أساسيات علم الإدارة، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ص181.

(2) الكفراوي، عوف، (2000)، الرقابة المالية: بين النظرية والتطبيق، الإسكندرية: مطبعة الانتصار، ص25.

القضائية التي تنظر في الشكاوي التي ترد بحق الموظفين واتخاذ قرارات مناسبة لتصويب القرارات غير المشروعة⁽¹⁾

أقسام الرقابة من حيث المجال الذي تنصب عليه (إدارية ومالية):

رقابة إدارية:

هي الرقابة التي تتعلق بالنواحي الإدارية والتي تهدف إلى الكشف عن نواحي الضعف والقصور في أنظمة وقوانين العمل والمخالفات الإدارية في سير العمل، كما تهدف إلى الكشف عن مدى مطابقة القرارات واللوائح الإدارية مع القوانين والأنظمة التي تحكم سير العمل في المؤسسة⁽²⁾.

رقابه مالية:

هي الرقابة التي تهدف إلى التأكد من سلامة الوضع المالي في المؤسسة، وهي منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، بهدف التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة، فالرقابة المالية تتعلق بالكشف عن البيانات المالية بهدف مراجعته ما تم تحصيله من الإيرادات العامة، وما تم إنفاقه من المبالغ للتأكد من صحة التصرفات المالية، ومن مطابقة هذه التصرفات للقوانين والأنظمة والتعليمات والقواعد العامة للموازنة وفي حدود الاعتمادات المصرح بها⁽³⁾.

(1) الشيخ سالم، فؤاد، ومخامرة، محسن، والدهان، اميمة، ورمضان، زياد، (2009)، المفاهيم الإدارية الحديثة، مركز الكتب الأردني، ص 257 .

(2) عثمان، بهاء سميح حسين، (2002)، بعنوان: تقييم دور ديوان المحاسبة في الرقابة على أداء المؤسسات العامة في الأردن، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت: المفرق، الأردن، ص 18 .

(3) عثمان، بهاء سميح حسين، بعنوان: تقييم دور ديوان المحاسبة في الرقابة على أداء المؤسسات العامة في الأردن، مرجع سابق، ص 18 .

أقسام الرقابة المالية من حيث التوقيت (سابقة ومتزامنة ولاحقة):

الرقابة السابقة: وتسمى هذه الرقابة بالرقابة المانعة أو الوقائية إذ إنها تمنع وقوع الأخطاء والمخالفات التي يتضمنها القرار الإداري، إذ لا بد من حصول الجهة المنفذة على تصديق وموافقة من الجهة العليا قبل اكتساب القرار للدرجة القطعية⁽¹⁾.

الرقابة المتزامنة: وهي تلك الرقابة المرافقة للتنفيذ إذ تبدأ بتنفيذ الأعمال ومسايرة ومتابعة خطوات التنفيذ أولاً بأول، من أجل الوقوف على أوجه النقص والقصور في تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكم سير العمل⁽²⁾.

الرقابة اللاحقة: وهي الرقابة الكاشفة كونها تكشف عن المخالفات التي وقعت بالفعل وهي تأتي بعد إتمام عملية التنفيذ، والهدف منها هو معرفة التجاوزات واتخاذ الإجراءات المناسبة بحق المقصرين والمخالفين، وهذا النوع من الرقابة قد يحول دون إعادة ارتكاب المخالفات والتجاوزات مره أخرى⁽³⁾.

المطلب الثاني

أشكال الرقابة المالية.

إن ما يسمى بتقدير الموازنة هو إلزام السلطة التنفيذية بأن تقدم بعد انتهاء السنة المالية وإقفال الحسابات، بيان إجمالي عن الموازنة بعد إعداد مشروعها من الحكومة وحتى إقفال الحسابات، وتأتي الرقابة البرلمانية على ثلاثة أشكال:

(1) عباس، علي، أساسيات علم الإدارة، مرجع سابق، ص 182.

(2) الشيخ سالم، فؤاد، ومخامرة، محسن، والدهان، اميمة، ورمضان، زياد، المفاهيم الإدارية الحديثة، مركز الكتب الأردني، مرجع سابق، ص 256.

(3) عثمان، بهاء سمح حسين، بعنوان: تقييم دور ديوان المحاسبة في الرقابة على أداء المؤسسات العامة في الأردن، مرجع سابق، ص 19.

أولاً: الرقابة المالية البرلمانية السابقة:

إن حق السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة هو من أهم صور الرقابة المالية المسبقة للبرلمان, في حين أن السلطة التنفيذية (الحكومة) لها حق اقتراح الموازنة مع أنها ليست طليقة من القيود, في هذا الخصوص فهي تخضع في ذلك للرقابة البرلمانية التي لها الحق في مناقشة بنود هذه الموازنة أو تقديرات الاعتمادات المالية, ومن ثم يملك البرلمان إجازتها أو عدم إجازتها وله سلطة في إدخال ما يراه مناسباً من تعديلات عليها, فمن خلال مناقشة الموازنة والاعتمادات المالية, يراقب البرلمان أعمال السلطة التنفيذية وبمعنى أدق يراقب جميع أوجه الإنفاق التي تقوم به السلطة التنفيذية, هذا ما يجبرها على الالتزام والحرص والحذر في سياستها المالية حتى لا تعرّض نفسها للمسؤولية أمام البرلمان أو تقع فريسة لهجوم أعضائه⁽¹⁾ أي أن حق السلطة التشريعية إقرار الموازنة العامة هو نوع من أنواع الرقابة البرلمانية.

فالرقابة المسبقة هي حق يخوله القانون لشخص عام وهذا الحق يتراوح بين ضرورة الحصول على تراخيص مسبقة للقيام ببعض الأعمال والمشروعات وإقرارها وإصدار التعليمات اللازمة لإنجاحها, فالرقابة هنا تحمل معنى الوصاية من جانب الدولة لفرض حدود وقيود معينة تؤدي لتحسين توزيع الموارد الاقتصادية وترشيد الانفاق ولتحقيق أهداف الرقابة السياسية العامة للدولة وتبين عمليات الرقابة المتعلقة بالتصرف في الأموال العامة المعتمدة أو المملوكة للوحدات الخاضعة لأحكام الرقابة المالية الحكومية تتخذ صور الموافقة المسبقة من أجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بالتصرف في

(1) دراز, حامد عبد المجيد, (1981), (مبادئ المالية العامة), الدار الجامعية, بيروت, ص104

الأموال ومن الطبيعي أن عمليات المراجعة للرقابة تتم على جانب النفقات ولكنها تعني هنا الموافقة مقدماً على تقدير الاعتمادات وتوزيعها على بنود المصروفات (1)

وبناء على ذلك أن حق البرلمان في إقرار الموازنة العامة للدولة وفي إصدار القوانين المالية مثل: فرض ضريبة أو إلغائها وعقود الامتياز وغيرها هي نوع من أنواع الرقابة المالية المسبقة، وحق السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة في الدول الديمقراطية من أبرز الحقوق التي تحد من بها السلطة التشريعية، والتي اكتسبتها عبر تطور تاريخي في كل من إنكلترا وفرنسا بدأ بضرورة موافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب ثم سيتبع ذلك ضرورة مراقبتها لانفاق حصيلة هذه الضرائب، ومن ثم أصبح من الضروري إقرار السلطة التشريعية للموازنة(2).

ونلاحظ أن الدستور الأردني أعطى للسلطة التشريعية حق إقرار الموازنة العامة على ما يعرض عليها من قبل السلطة التنفيذية (الحكومة) قبل شهر من بدء السنة المالية، ولا تعد الموازنة نافذة إلا إذا أقرتها السلطة التشريعية وبهذا فقد ألزم الدستور الأردني السلطة التنفيذية بتقديم مشروع الموازنة العامة إلى مجلس النواب خلال فترة محدودة يشهر قبل بدء السنة المالية الجديدة والتي يعد مشروع موازنتها، وذلك حتى يُتاح للسلطة التشريعية فرصة دراسة ومناقشة المشروع وإقرار ما يناسب الصالح العام بحسب نص المادة (112) من الدستور الأردني.

(1) الكفراوي، عون محمود، (1997)، (الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق)، مكتبة شعاع، الاسكندرية، ط 2 ،

ص 40

(2) فرهود، محمد سعيد، (1990) ، (مبادئ المالية العامة)، ج1، منشورات جامعة حلب، ص 375

وبهذا أعطى الدستور الأردني الحق للسلطة التشريعية (مجلس النواب) مناقشة مشروع الموازنة العامة وإبداء الملاحظات في كافة بنودها، وإجراء التعديلات على الإيرادات والنفقات المقدر من قبل السلطة التنفيذية المقدمة في مشروع الموازنة.

وتقديم مشروع الموازنة من قبل السلطة التنفيذية هذا لأنها هي الأقدر من الناحية العملية على تحدد الحاجات العامة بأقل الضغوط الخاصة كونها أكثر قدرة ودراية بالأهداف العام للخطة الاقتصادية، وإنه من غير المناسب أن تقوم السلطة التشريعية بإجراء تغييرات كبيرة في مشروع الموازنة العامة لأن أي تعديل جوهري قد يفقد المشروع الوحدة الموجودة بين أقسامه، وذلك لأن الحكومة عندما تضع مشروع الموازنة فإنها تضعه كلاً متجانساً حتى تحقق أهدافها الموازنة في مختلف النواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وقد تم ربط الموازنة العامة بالخطة الاقتصادية بناءً على ذلك، لذلك فإن إطلاق الحرية للسلطة التشريعية في إجراء التعديلات على مشروع الموازنة قد يمس المصلحة العامة خصوصاً ونحن نعلم أن أعضاء السلطة التشريعية تحكم المؤثرات الدعائية وشعبهم لكسب رضا ناخبهم.

ويرى الباحثون أنه من وجهة نظر سياسية وفي إطار الالتزام بالمبادئ الديمقراطية فإن للسلطة التشريعية صلاحيات راسمة لإجراء تعديلات جذرية في مشروع الموازنة، ولكن من وجهة نظر اقتصادية وفنية وتطبيقية فإن موضوع إعداد الموازنة أصبح عملاً مهماً معقداً وواسعاً، ويرتبط بأهداف الخطة الاقتصادية والأوضاع الاقتصادية العامة في أي دولة، وخصوصاً بعد التطورات العملية

والاقتصادية التي طرأت على أسلوب إعداد وتحضير الموازنة باعتبارها خطة مالية سنوية، وجزء من الخطة الاقتصادية العامة للدولة⁽¹⁾

ثانياً: الرقابة البرلمانية المرافقة أو الآنية لتنفيذ الموازنة

إن الرقابة البرلمانية التي تمارسها السلطة التشريعية على إقرار الموازنة العامة وقطع الحسابات لا تقف عن هذا الحد بل تراقب كافة تصرفات الحكومة، وفيها التصرفات المالية أثناء السنة المالية التي يتم تنفيذ الموازنة بها⁽²⁾

وتستخدم السلطة التشريعية وسائل عديدة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (الحكومة) ومنها السؤال والاستجواب وأجراء المناقشات والتحقيق وطرح الثقة وغيرها.

تستخدمها السلطة التشريعية في لفت نظر الحكومة إلى المخالفات التي تنطوي على أعمالها في الشؤون المالية، وتعد هذه الوسائل من أهم الوسائل التي تستخدمها السلطة التشريعية للرقابة المالية المرافقة لأعمال السلطة التنفيذية.

وسوف يتم توضيح كل وسيلة على حدة لاحقاً لأنها تعد هذه الوسائل من أهم حقوق السلطة التشريعية في الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية، إذا تقوم السلطة التشريعية باستخدام الوسيلة المناسبة عندما تجد هناك أي مخالفة أو انحراف مالي، أو مخالفة القانون تسأل الحكومة وتستخدم الوسيلة التي تناسب مدى خطورة هذه المخالفة المالية، وقد تكون للحكومة أو بعض منها هذا النوع من الرقابة المالية إذا ما وجدت السلطة التشريعية قصوراً في أداء أجهزة الحكومة مساءلة الجهاز

(1) السيوفي، قحطان، (1989)، (اقتصاديات المالية العامة)، دار طلاس للدراسات والنشر، دمشق، ط1، ص

(119)

(2) عبدالله، إبراهيم علي ود. أنور العجارمة، (1997)، (مبادئ المالية العامة)، دار الصفاء، عمان، ص128

ومعاقبته أو اللجوء إلى تقليل الاعتمادات المخصصة له أو في بعض الحالات إلغاء أنشطة هذا الجهاز وجميع الاعتمادات المالية المخصصة لها.

وقد تم التركيز على الدراسة على تناول الرقابة المالية للسلطة التشريعية مع العلم أنها تلجأ إلى نفس الوسائل في الرقابة السياسية لأن تلك الوسائل تشمل وظائف السلطة التشريعية في مراقبتها على أعمال السلطة التنفيذية المالية والسياسة.

ثالثاً: الرقابة البرلمانية اللاحقة

تقوم الرقابة البرلمانية اللاحقة في تدقيق ومراجعة الحسابات الإجمالية العامة عن الموازنة من قبل السلطة التشريعية، وتقوم السلطة التشريعية بإجراء الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة عند عرض الحسابات الختامية أ، الحسابات الإجمالية عليها، وذلك لمناقشته واعتماده.

وبما أن هذا الحساب يتضمن نتائج فعلية لتنفيذ الموازنة هذا يسهل على السلطة التشريعية مناقشة ما وصل إليه تنفيذ الموازنة العامة، وتعرض المقترحات الإيجابية وإقرار المناسب فيما يتعلق بالمستقبل⁽¹⁾.

ومن خلال الرقابة اللاحقة للسلطة التشريعية على الحسابات الختامية العامة للموازنة وتدقيقها ومقارنتها مع التقديرات الأصلية والنفقات كما تضمنها الموازنة العامة التي أقرتها السلطة التشريعية، يتم لهذه السلطة التحقق من مدى التقيد بما يمنح السلطة التنفيذية سلطات ومدى تطابقها مع الموازنة التي أقرتها السلطة التشريعية.

(1) الحمش، منير، (1986)، (دراسات في المالية العامة واتجاهاتها الحديثة)، مؤسسة الوحدة، دمشق، ص 237

ويمارس مجلس النواب الرقابة المالية اللاحقة على تنفيذ الموازنة بإقرار الحسابات الإجمالية، فلا بد للسلطة التنفيذية من أن تختتم السنة المالية بعد انتهائها، وتدقق النفقات والواردات خلالها وفقاً للآذن بالجباية والإنفاق⁽¹⁾

وتقوم وزارة المالية بإعداد مشروع الحسابات العامة الإجمالية للموازنة العامة وتبلغ جهاز الرقابة المالية في الوزارة، ويقوم هذا الجهاز بمراقبة الحسابات ثم يعد تقريره إلى مجلس الوزراء عن طريق وزير المالية للموافقة عليه، ثم تعرض الحسابات الختامية الإجمالية على مجلس النواب لمتابعة تلك الحسابات ومقارنتها بما هو مقدر في الموازنة للعام المالي السابق، وفي المجلس تخضع إجراءات قطع الحسابات للموازنة نفسها إجراءات إقرارها وذلك من حيث المناقشة في اللجنة المالية.

وتبين من خلال الدراسة بأن هذه الرقابة تكاد تكون معدومة الفاعلية وذلك بسبب عدم وجود هيئة مختصة تابعة للمجلس قادرة على تدقيق الحسابات الإجمالية وإعداد تقرير عنها ثم أحاله للمجلس كما في جميع الأنظمة العالمية وأن الرقابة التشريعية اللاحقة لا يمكن أن تعدها رقابة فعالة ومجدية، إذ جرت معظم المجالس التشريعية في الكثير من دول العالم إن إقرار مشروع الحساب العام الإجمالي دون مناقشة تذكر ويصعب بصورة علمية والأسباب فنية، على السلطة التشريعية أن تقوم بأعمال الرقابة على تنفيذ الموازنة⁽²⁾

(1) شباط، يوسف، (1995)، (المالية العامة)، جامعة دمشق، الكتاب الثاني، ص 317

(2) بشور، عصام، (1978)، (المالية العامة والتشريع الضريبي)، منشورات جامعة دمشق، ط2، ص 563

الفصل الثالث

العلاقة بين مجلس الأمة والسلطة التنفيذية

تم تشكيل أول حكومة في شرقي الأردن في يوم 11/نيسان/1921 صدرت الإرادة السنية بإسناد منصب رئيس مجلس المشاورين للسيد رشيد طليح، وسمي (الكاتب الإداري) قدمت أول حكومة استقالتها في 23/حزيران/1921 لأسباب مالية وصدرت الإرادة يوم 5/تموز/1921 بتأليف مجلس المشاورين برئاسة رشيد طليح استمرت حتى منتصف آب /1921 تم تشكيل حكومة جديدة برئاسة السيد مظهر رسلان وسميت (مجلس المستشارين) بدل مجلس المشاورين استقالة حكومة مظهر رسلان في 10/آذار /1922 حيث صدرت الإرادة السامية بتأليف مجلس المستشارين برئاسة علي رضا الركابي عينت الحدود بين الأردن وفلسطين من قبل المندوب السامي البريطاني في 1/9/1922 علماً إن الحدود الشمالية مرسمه حسب الاتفاق الفرنسي البريطاني. استقالة حكومة علي الركابي وعهد إلى مظهر رسلان بتشكيل الحكومة في 1/2/1923 أعلن اعتراف بريطانيا باستقلال الأردن في 25/5/1923 قرر مجلس المستشارين بتاريخ 29/أيار/1923 تبديل لقب رئيس المستشارين بلقب رئيس مجلس الوكلاء وصادق عليه الأمير 11/حزيران/1923 تقرر في شهر حزيران 1923 تقسيم منطقة شرق الأردن إلى ست مقاطعات هي: عمان - الكرك - مادبا - السلط - جرش - اربد⁽¹⁾.

بعد اعتراف بريطانيا باستقلال الأردن صدرت الإرادة السامية في أوائل تموز عام 1923 بتأليف لجنة أهلية لتقوم بوضع قانون للمجلس النيابي وكانت هذه اللجنة برئاسة وكيل العدلية السيد

(1) الشمري، فواز (2007)، حق الحل في النظام البرلماني الاردني والكويتي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية، عمان، الاردن، ص10.

إبراهيم هاشم وعضوية شخصين من كل مقاطعة من المقاطعات الست ينتخبهما مجلسا الإدارة والبلدية في المقاطعة استقالة حكومة مظهر رسلان في 4/أيلول/1923 وشكلت حكومة برئاسة السيد حسن خالد أبو الهدى في 5/أيلول/1923 واستبدل اسم مجلس الوكلاء باسم مجلس النظار وهي أول حكومة تضع برنامج يتضمن ما تهدف لتحقيقه وفي يوم 3/أيار/1924 قدم حسن خالد أبو الهدى استقالته وزارته وشكلت حكومة برئاسة علي رضا الركابي تنازل الملك علي بن الحسين عن مقاطعة العقبة -معان وضمت إلى شرقي الأردن واعتبر يوم 25/حزيران/1925 التاريخ الرسمي للإلحاق وقد عقدت اتفاقية ترسيم الحدود بين الحكومة البريطانية والسلطان عبد العزيز إل سعود بعد انتصاره على الملك حسين في نجد والحجاز بتاريخ 2/تشرين ثاني/1925. حصل علي الركابي على إجازة وقام بوكالة النظار حسن خالد أبو الهدى⁽¹⁾. والذي قدم استقالته في 23/حزيران/1926 وكلف حسن أبو الهدى بتشكيل وزارة جديدة حيث استبدل اسم مجلس النظار بالمجلس التنفيذي وكانت هذه الفترة من اشد الفترات الحكومية خطورة في تاريخ شرق الأردن حيث تم توقيع معاهده مع بريطانيا وكذلك جرت انتخابات المجلس التشريعي. يلاحظ أن الاستقلال الذاتي في شرق الأردن اخذ يتقلص تدريجيا في عام 1924 والأعوام التي تلتها ويتضاءل يوما بعد يوم حتى أصبح أشبه ما يكون بالسراب نتيجة للضغوط المختلفة التي مارستها بريطانيا إلى أن تم توقيع المعاهدة الأردنية البريطانية في القدس في 20/شباط/1928 وفي 16/نيسان/1928 نشر القانون الأساسي (الدستور) لشرقي الأردن، وكان نشره من قبل حكومة الانتداب ومستمدا من روح المعاهدة ولم يكن للأهالي رأي في وضعه⁽²⁾.

(1) عبيدات، عماد وآخرون (د.ت) الدور الرقابي لمجلس الامة الاردني على اعمال السلطة التنفيذية، ورقة عمل مقدمة لمديرية الدراسات والمعلومات في مجلس الاعيان، عمان، الاردن، ص4.

(2) النمري، جميل وابو علية، عيلة وآخرون، 2012، مستقبل العمل البرلماني في الاردن، مركز البديل للدراسات والابحاث، عمان، الاردن، ص21.

وكانت البدايات الأولى للسلطة التشريعية في عام 1923 عندما وافق سمو الأمير على

تأليف لجنة منتخبة من ممثلي الشعب.

تقرر تأليف مجلس باسم (مجلس الشورى) برئاسة قاضي القضاة بعضوية ستة من موظفي

الدولة ويختص بالنظر في المسائل التالية⁽¹⁾:

1- إصدار القرارات بمحاكمة الموظفين.

2- سن صيغ القوانين والأنظمة وتفسيرها.

3- النظر استئنافاً في قرارات المجالس الإدارية.

4- إعداد اللوائح القانونية وتفسير القوانين المحالة إليه (اختصاصات استشارية بحتة) حيث كانت

جميع التشريعات بيد السلطة التنفيذية استمر هذا المجلس حتى أول نيسان 1927 عندما

تقرر إلغاؤه ووضعت اللجنة قانون الانتخاب للمجلس النيابي على أساس التمثيل القانوني

العادي. بتاريخ 30 آذار/1924 تم تأليف لجنة تحضيرية للقانون الأساسي قوامها د.رضا

توفيق والسادة عوني القضماني وعبد السلام كمال وعارف عنبتاوي وسامي السراج وعبد

الستار السندروسي.

وقد وضعت هذه اللجنة لائحة القانون الأساسي مع مضبطة الأسباب الموجبة ولكن الهيمنة

البريطانية وانتقاصها لاستقلال البلاد في شهر آب 1924 أنهى فكرة الانتخابات النيابية وكذلك على

(1) النمري، جميل وابو علبة، عبله وآخرون، 2012، مستقبل العمل البرلماني في الاردن، مركز البديل للدراسات

مشروع القانون الأساسي، تجددت فكرة إجراء انتخابات في عام 1926 وتم تشكيل لجنة منتخبة لإعادة النظر في قانون الانتخاب فأقرت اللجنة العمل بالقانون الأصلي مع بعض التعديلات عليه ولم تجرى انتخابات تشريعية إلى ما بعد توقيع المعاهدة مع بريطانيا عام 1928 حيث عملت الحكومة قانون جديد للانتخاب وحدد فيه عدد أعضاء المجلس التشريعي بستة عشر عضوا ينتخب أعضاء المجلس على درجتين، وقد روعي في هذا القانون تمثيل الأقليات وأجريت أول انتخابات وعقد أول مجلس تشريعي جلساته في 2/نيسان/1929م والملاحظ إن بريطانيا لم تتدخل لإخفاق الانتخابات بسبب مصلحتها في مصادقة المجلس التشريعي على المعاهدة مع الأردن وقد كانت السلطان التشريعية والتنفيذية بيد المعتمد البريطاني والذي يحكم لصالح بلاده ورغباته الخاصة⁽¹⁾.

وقد نشأة خلال الفترة الأولى لتأسيس الإمارة العديد من الأحزاب السياسي⁽²⁾:-

1- حزب الاستقلال. 2- حزب العهد.

3- حزب أم القرى. 4- جمعية الشرق العربي

5- حزب ضباط شرقي الأردن. 6- حزب الشعب الأردني⁽³⁾.

ولمزيد من التفاصيل سيتم تناول الفصل من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: ماهية مجلس الأمة والسلطة التنفيذية

المبحث الثاني: طبيعة العلاقة بين مجلس الأمة والسلطة التنفيذية

(1) العزام، عبد المجيد (2003). "اتجاهات الأردنيين نحو الأحزاب السياسية"، مجلة دراسات، المجلد، العدد2، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص20-12

(2) الشرعة، محمد كنوش (1999). "التجربة الديمقراطية في الأردن، في الديمقراطية في الوطن العربي التحديات وآفاق المستقبل"، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، ص50.

(3) مرجع سابق، منيب الماضي وسليمان موسى، تاريخ الأردن في القرن العشرين، ص 208، ص 271، ص 272، ص 279، ص 281، ص 283، ص 285.

المبحث الأول

ماهية مجلس الأمة والسلطة التنفيذية

اتجهت النية بعد اعتراف بريطانيا باستقلال شرقي الأردن إلى استكمال العناصر الدستورية في مؤسسات الدولة وقد شرع الأمير عبد الله بن الشريف الحسين عام 1923 بتشكيل لجنة أهلية من زعماء البلاد لتقوم بوضع قانون للمجلس النيابي برئاسة سعيد خير وعضوية شخصين عن كل مقاطعة من المقاطعات الستة التي تقرر أن تتألف منها إمارة شرقي الأردن وهي (عمان - الكرك - مادبا - السلط - جرش - إربد) ، ينتخبها مجلس الإدارة والبلدية في المقاطعة، ووضعت هذه اللجنة قانوناً للانتخاب بتاريخ 9 كانون الأول 1923 على أساس التمثيل السياسي الصحيح، إلا أن الحكومة البريطانية أفسدت رغبة الحكومة والشعب على حد سواء برفضها القانون الذي وضعت اللجنة. وبقيت الإمارة الأردنية في حالة فراغ دستوري حتى عام 1928 حيث وقعت المعاهدة البريطانية الأردنية الأولى في يوم 20 شباط 1928 في مدينة القدس⁽¹⁾.

في عهد حكومة توفيق أبو الهدى صدر القانون الأساسي الجديد بتاريخ 16 نيسان عام 1928. ونشر هذا القانون من قبل حكومة الانتداب وكان مستمداً من منحة من الأمير عبدالله دون أن يكون لأهل البلاد رأي في وضعه⁽²⁾ ، وبتاريخ 17 حزيران 1928 نشرت قانوناً جديداً للانتخاب المجلس التشريعي على أن يكون عدد أعضائه ستة عشر عضواً ينتخبون انتخاباً على درجتين وقد روعي في هذا القانون تمثيل الشراسة والمسيحيين ولقد كانت فكرة بريطانيا من وراء ذلك إنشاء

(1) العزام، عبد المجيد (2003). "اتجاهات الأردنيين نحو الأحزاب السياسية"، مجلة دراسات، المجلد، العدد2، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص12-20
(2) المرجع السابق.

مجلس تشريعي صوري لا وظيفة له إلا تصديق القرارات التي يتخذها المجلس التنفيذي الذي يسيطرون عليه، وقد عارض المواطنون هذا القانون لأنه لا يحقق الحياة الديمقراطية الصحيحة وقامت المظاهرات تطالب بمقاطعة الانتخابات وعدم تسجيل أسماء الناخبين في الجداول الانتخابية. ورغم ذلك جرى انتخاب أول مجلس تشريعي في 2 نيسان عام 1929، وكانت المجالس التشريعية ما بين عام 1929 وعام 1947 خمسة مجالس فقط⁽¹⁾.

ولمزيد من التفاصيل سيتم تناول الموضوع من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول: ماهية مجلس الأمة

المطلب الثاني: ماهية السلطة التنفيذية

(1) محافظة، علي، (1989)، (تاريخ الأردن المعاصر عهد الإمارة)، (921-946) مركز الكتب الأردني، عمان، ط2؛ 90

المطلب الأول

ماهية مجلس الأمة

خصص الدستور الأردني الصادر سنة 1952 وتعديلاته اللاحقة والمعمول به حالياً الفصل السادس للسلطة التشريعية تحت عنوان "سلطة التشريع . مجلس الأمة". وتنص المادة (62) على أن "يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب". فسلطة التشريع تتمثل في مجلس الأمة، إلا أن الدستور عمل على إيجاد نوع من التعاون والرقابة المتبادلة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. بمعنى آخر إن مواد الدستور تقرر للسلطة التنفيذية بعض الاختصاصات التي تمكنها من المشاركة في عملية التشريع⁽¹⁾.

وتناول الدستور الأردني الأحكام الخاصة بسلطة التشريع في المواد من (62) إلى (96) التي تبين كيفية تكوين مجلس الأمة وأدوار انعقاده والمركز القانوني لأعضائه واختصاصات مجلس الأمة (الأعيان والنواب). فقد نصت المادة (62) من الدستور على أن يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان والمجلس النيابي. ينتخب أعضاء المجلس النيابي على أساس الاقتراع العام المباشر، أما مجلس الأعيان فيعينون من قبل الملك (حيث نصت المادة 36 من الدستور الأردني على أن الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم)..

(1) محافظة، علي، (1989)، (تاريخ الأردن المعاصر عهد الإمارة)، (921-946) مركز الكتب الأردني، عمان، ط2؛
09

المطلب الثاني

ماهية السلطة التنفيذية

تتألف السلطة التنفيذية في الأردن وحسب الدستور الأردني في المادة 26 تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور.

عناصر تكوين السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية حسب نص المادة (26) المذكورة سابقا، من الملك والوزراء، وبذلك يكون الدستور قد أخذ بنظام ثنائية الجهاز التنفيذي، فهناك الملك، وهو يحتل مركزه كرئيس للدولة ورئيس السلطة التنفيذية. إن الملك في النظام البرلماني غير مسئول ومصون من كل تبعية ومسؤولية. وإن السلطة التنفيذية الفعلية في النظام البرلماني هي الوزارة المسؤولة. وقد أخذ الدستور الأردني بالنظام البرلماني. نصت الفقرة الأولى من المادة (45) من الدستور على أن يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية ونصت المادة (40) على أن يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين⁽¹⁾.

وبين الدستور الأردني في المواد 28 - 40 ما يخص الملك وفي القسم الثاني: الوزراء المادة - 41 يؤلف مجلس الوزراء من رئيس الوزراء رئيسا ومن عدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة العامة. يتبين لنا بأن الوزارة السلطة التنفيذية المسؤولة تتكون من رئيس الوزراء وهو الرجل الأول في الوزارة ومن عدد من الوزراء يختلف من تشكيل وزارة إلى أخرى حسب ما يراه رئيس الوزراء مناسبا وما تقتضيه المصلحة العامة.

(1) شطناوي، فيصل، النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 174، 175

وقد أورد الدستور الأردني شرطا واحدا لتولي الوزارة في المادة (42) لا يلي منصب الوزارة

إلا أردني " أن يكون أردني الجنسية

وحددت المادة (35) من الدستور صلاحيات تعيين مجلس الوزراء وجاء فيها الملك يعين

رئيس مجلس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب

رئيس الوزراء. فالملك وحده صاحب الحق في التعيين أو الإقالة بشرط غير معمول به وهو تنسيب

رئيس الوزراء فقد يطلب رئيس الوزراء استقالته ولكن لم يسبق وأن نسب رئيس وزراء بالرئيس الذي

سيشكل الحكومة التالية حيث انفرد الملك بذلك الدور كاملا.

من الناحية الدستورية النظرية يتعين على الملك أن يأخذ برأي ونصيحة الوزارة لأنها هي

التي تغطي مسؤوليته أمام مجلس النواب. وبالطبع من حق الملك مناقشة وتمحيص ما يدلي به

الوزراء، ولكن إذا لم يتفق الملك في مسألة من المسائل مع الوزارة، فإن النصوص الدستورية المجردة،

تشير إلى أن الملك ملزم بإتباع نصيحة الوزارة.

ويلاحظ أن الحياة الدستورية في الأردن تشير إلى أن الواقع العملي يغيّر النصوص القانونية.

فالجاري أن الملك يأخذ بمشورة الوزارة ولكن إذا اختلفت وجهات النظر فإن الوزارة تنفذ رغبة الملك

وإذا لم تقم بذلك فإنه بمقدور الملك أن يقيلها. وقد يعود السبب أن الوزارات المتعاقبة لم تأتي بناء

على تمتعها بأغلبية برلمانية بل بناء على عطف وثقة الملك، ولذلك هي ملتزمة أدبيا أن تقوم بتنفيذ

رغبات الملك من جهة، كما تعلم أنها إذا لم تقم بتنفيذ ما يريده الملك فإن مصيرها الإقالة من جهة

أخرى⁽¹⁾.

(1) الحيارى، عادل القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 620-621.

قد تحصل الوزارة على ثقة مجلس النواب وبنسبة عالية جدا ويقوم الملك حسب صلاحياته بحل الوزارة بعد فترة من الثقة قد لا تتجاوز الثلاثة أشهر متجاهلا ثقة النواب.

المادة (53) تحدثت عن طرح الثقة من قبل مجلس النواب في الوزارة و وجوب استقالتها إذا كان التصويت بالأكثرية المطلقة وهذا النص يعطي لمجلس النواب حق طرح الثقة ولم تضع له وقت معين.

اختصاص السلطة التنفيذية

1- نص الدستور في المادة (45) على أن إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية مسؤولية مجلس الوزراء باستثناء ما عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي تشريع آخر إلى أي شخص.... ونلاحظ الاستثناء أن أعطى التشريع قوة الدستور في إدارة شؤون الدولة.

2- وقد أعطى الدستور لمجلس الوزراء أن يعين صلاحياته بموجب انظمه يصادق عليها الملك بدون ورود أي قيد على تلك الصلاحيات ولم يذكر على أن لا تخالف هذه الأنظمة أحكام الدستور.

3- المادة 46 - يجوز أن يعهد إلى الوزير بمهام وزارة أو أكثر حسب ما يذكر في مرسوم التعيين.

وهذا من الواضح تعارضه مع المادة التي تليها بسبب عدم التفرغ الذي يتضح من نص

المادة 47- الوزير مسئول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته وعليه أن يعرض على رئيس

الوزراء أية مسألة خارجة عن اختصاصه. ولكن جرة العادة في الأردن أن يكون رئيس الوزراء وزيرا

للدفاع كونها حقيقية اسمية لا يوجد وزارة بهذا الاسم.

4- المادة(54) الفقرة الثالثة تكلمت عن تقديم البيان الوزاري إلى مجلس النواب لنيل ثقة النواب بادئا على

هذا البيان وذلك خلال شهر من تشكيلها إذا كان المجلس منعقدًا. والبيان الوزاري هو خطة عمل

الحكومة التي سنتبناها لأداء واجباتها.

المبحث الثاني

طبيعة العلاقة بين مجلس الأمة والسلطة التنفيذية

إن المتتبع للأنظمة السياسية في العصور الماضية يجد أن تركيز السلطة كانت تفسر على أنها بمثابة حق شخص أو امتياز له.... نجم عن ذلك جنوح الحكام للاستبداد فذاقت الشعوب ألوانا من الظلم والسيطرة فقامت الثورات مثل ما حدث في إنجلترا للقضاء على حكم آل اشوتورات، وكذلك الثورة الفرنسية مما اضطر المفكرون والفقهاء إلى أيجاد نظريات تحد من تلك السيطرة والاستبداد ومبدأ الفصل بين السلطات. ورغم قدم الفكرة إلا أن العلامة الفرنسي مونتسكيو في كتابه الشهير روح القوانين هو الذي نفص الغبار عنها وأوصلها للأمم شارحا ومفسرا لها داعيا للعمل بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث ضمانا للحريات الفردية، وإعمالا لمبدأ الشرعية وسيادة حكم القانون.

ويقوم النظام البرلماني الحديث على التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، فكل من السلطتين أدواتها التي تستطيع ممارستها تجاه السلطة الأخرى فسلطة التشريع تمارس أهم وظيفة وهي (سن القوانين) كما تمارس حق السؤال والاستجواب ولجان التحقيق البرلمانية كأدوات تستخدمها تجاه السلطة التنفيذية، وكذلك السلطة التنفيذية تستخدم حق حل البرلمان وغيرها من الأدوات التي تستخدمها تجاه سلطة التشريع. إن المنابع التاريخية والأصول الفكرية لتجربة الممارسة البرلمانية في الأردن ظهرت في التاريخ الحديث.

أن احترام أحكام الدستور المتوافق عليه من غالبية المجتمع هو الذي يحقق العدالة للمجتمع ويحقق الأمان ويديم الحريات ونجد أن دستور عام 1952 قد نظم العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية على أساس استقلالية كل سلطة عن الأخرى في الشكل والتعاون من الناحية الموضوعية

في سبيل المصلحة العامة وأوجد توازن بين السلطتين في تحديد الاختصاصات. و لتحقيق المصلحة الوطنية بما يتوافق مع أحكام الدستور فإنه ينبغي أن يكون هناك:-

- 1- مجلس نواب منتخب وفق أحكام الدستور وذلك بقانون انتخاب عصري يحقق العدالة.
- 2- إجراء انتخابات حرة ونزيهة وشفافة تضمنها الحكومة.
- 3- تشكيل حكومة مسؤولة تمارس اختصاصات فعلية وفق أحكام الدستور.
- 4- التزام جميع السلطات بأحكام الدستور والقوانين النافذة حسب أحكام
- 5- الدستور وعدم الالتفاف على الدستور والقانون تحت أي ذريعة.
- 6- رقابة فعلية من مجلس النواب على أعمال الحكومة وفق أحكام الدستور.
- 7- وجود تعاون وعلاقة حقيقية بين السلطات بما يحقق المصلحة الوطنية دون مجاملة أو محاباة أو شخصنة للأمر ووفق أحكام الدستور.

وإذا ما تم تطبيق الشروط السابقة فإن الاستقرار سيعمل بالمجتمع عندما يشعر كل شخص بأنه قد حصل على حقه الذي كفله الدستور وتلاعبت فيه الحكومات المتعاقبة ويحل الأمن في المجتمع ويتحول ما يسمى الربيع العربي (هيجان المجتمعات بسبب الظلم الذي وقع عليها من الحكومات) إلى ربيع حقيقي يحفظ كرامة المواطن وحرية ويحقق آماله وتطلعاته وتتحقق سيادة الأمة مصدر السلطات. (1). ولمزيد من التفاصيل سيتم تناول المبحث من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول: طبيعة العلاقة بين مجلس الأمة والسلطة التنفيذية

المطلب الثاني: صلاحية كل من مجلس الأمة والسلطة التنفيذية

(1) الحيارى، عادل، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص625

المطلب الأول

طبيعة العلاقة بين مجلس الأمة والسلطة التنفيذية

يقوم النظام السياسي في الأردن على تعاون وتوازن السلطات الثلاث تقوم على الفصل ويعتمد هذا النظام وفق الدستور على ركنين أساسيين هما: سلطة تنفيذية متكونة من الملك والمجلس الوزاري وسلطة التشريع التي تناط بمجلس الأمة والملك، ووجوب التعاون والتنسيق المتبادل بين السلطتين ، ومن مظاهر هذا التعاون أن السلطة التنفيذية تقوم بالأعمال المتعلقة بإجراءات الانتخابات العام للمجلس النيابي، كتحديد موعد الانتخابات العامة أو إعادة المجلس المنحل ودعوته للانعقاد...إلخ، كما تشارك السلطة التنفيذية في عمليات اقتراح القوانين ومناقشتها والتوقيع عليها وإصدارها، كما يملك رأس السلطة التنفيذية حق دعوة مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتحة ويؤجله ويفضه، وكذلك حق حل مجلس الأمة وتعيين وإعفاء أحد أعضاء مجلس الأعيان وحله وفق أحكام الدستور، وتملك سلطة التشريع بعض الصلاحيات والأعمال في ميدان السلطة التنفيذية دلالة على التعاون والتنسيق بين هاتين السلطتين وتتمثل هذه الصلاحيات بالأعمال التشريعية والسياسية كطرح الثقة بالوزراء والرقابية مثل توجيه الأسئلة للوزراء، والاستجابات في أي أمر من الأمور العامة واتهام الوزراء (1).

وتفسيراً لذلك فإن السلطة التشريعية تلعب دوراً أساسياً في تسيير أعمال الحكومات وذلك من خلال القوانين، وبشكل عام فإن الأجهزة التشريعية تعمل أساساً على انعكاس الخلافات الاجتماعية

(1) الحيازي ، مرجع سابق.

والسياسية، وتعكس كذلك النظام الشعبي تجاه الحكومات وسياستها. ويتألف هذا المجلس من مجلسي الأعيان والنواب.

ويبرز دور السلطة التشريعية في الإصلاح السياسي من خلال تصويب أمور غير صحيحة تعيق التطور، والمحافظة على حريات المواطنين الأساسية واحترامها، أو كان متعلقاً بتغيير أنماط السلوك السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والتربوية للمواطنين، وإعادة صياغة علاقاتهم بالدولة صاحبة الشرعية كونها المسؤولة عن أمن المجتمع، وذلك عن طريق سن التشريعات الملزمة للجميع، وإتاحة الحرية للسلطة السياسية في الدولة لمشاركة كاملة في بناء الوطن، ومأسسة هذه المشاركة، إضافة إلى أن السلطة التشريعية تقوم بعملية تصحيح المسار الرسمي للحكومات وذلك بموجب ما خول الدستور لهذه السلطة من صلاحيات في واحدة منها الرقابة على الحكومة ورصد الإخلالات التي تصدر عنها، وسحب الثقة من الحكومة عندما تتجاوز الخطوط التي رسمت لها من خلال بيانها الوزاري الذي على أساسه نالت الثقة⁽¹⁾.

المطلب الثاني

صلاحية كل من مجلس الأمة والسلطة التنفيذية

أخذ دستور عام 1952 بنظام المجلسين، فلقد نصت المادة (62) من الدستور على أن "يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان والمجلس النيابي". ونصت المادة (63) من الدستور على أن "يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد أعضاء المجلس النيابي". وتطلب الدستور الأردني شروطاً عدة يجب توافرها

(1) الحيارى، عادل، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 625

في عضو مجلس الأعيان، فقد اشترط المشرع الدستوري وجوب انتماء أعضاء مجلس الأعيان إلى طبقات معينة، وطبقاً للمادة (64) من الدستور يشترط في عضو مجلس الأعيان أن يكون من إحدى الطبقات الآتية: "رؤساء الوزراء والوزراء الحاليين والسابقون ومن أشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء المجلس النيابي ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن".

كما اشترط المشرع الدستوري علاوة على شروط وجوب انتماء عضو مجلس الأعيان إلى إحدى الطبقات السالفة الذكر، وجوب أن يكون بالغاً من السن أربعين سنة شمسية من عمره، وهناك شروط أخرى نص عليها الدستور وتتمثل في أن يكون عضو مجلس الأعيان أردنياً، ولا يكون محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً، إضافة إلى ذلك أن لا يكون محجوراً عليه أو يكون محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه⁽¹⁾.

هذا وقد نصت الفقرة الثانية من المادة (75) من الدستور على جواز إسقاط عضوية أحد أعضاء مجلس الأعيان إذا حدثت أية حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في الفقرة (1) من نفس المادة أثناء عضويته، فإذا ما حدث ذلك تسقط عضويته بقرار من المجلس بأكثرية ثلثي أعضائه ويرفع القرار إلى جلالته الملك لإقراره.

(1) مرجع سابق .

وقد نصت المادة (76) من الدستور على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان وتولي الوظائف العامة أعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة.

مدة العضوية في مجلس الأعيان:

نصت المادة (65) من الدستور على أن "مدة العضوية في مجلس الأعيان أربع سنوات ويتجدد تعيين الأعضاء كل أربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدته منهم، ويتم تعيين أعضاء مجلس الأعيان ورئيس مجلس الأعيان من قبل الملك المادة (36) من الدستور. هذا وقد نصت نفس المادة على أن "تكون مدة رئيس مجلس الأعيان سنتان ويجوز إعادة تعيينه".

أما فيما يتعلق بأدوار الانعقاد فهي واحدة بالنسبة للمجلسين، أي يجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع المجلس النيابي، وعندما يحل المجلس النيابي توقف جلسات مجلس الأعيان المادة (66) من الدستور.

عمل مجلس الأعيان:

يتمتع أعضاء مجلس الأعيان بالحصانة البرلمانية، ولا يلاحقون عن الآراء والخطب التي يلقونها داخل مجلس الأعيان، وأثناء الجلسات المشتركة. ويعقد مجلس الأعيان جلساته عند اجتماع المجلس النيابي، وتكون أدوار الانعقاد واحدة، كما يجتمع مجلس الأعيان على انفراد لإدارة جلساته، وفي هذه الحالة يقوم رئيس المجلس بإعلام رئيس الوزراء والوزراء بموعد جلسة المجلس وجدول أعمالها، وتكون جلسات المجلس في أغلب الأحيان علنية⁽¹⁾.

(1) الحمش، منير (1986)، دراسات في المالية العامة واتجاهاتها الحديثة، مؤسسة الوحدة، دمشق، ص237.

فاللجان الدائمة تتمتع بسلطات واسعة في مجال التشريع، أما اللجان المؤقتة فهي تعين لدراسة بعض الأمور أو القضايا كلجان التحقيق، وتجدر الإشارة إلى أن مشاريع القوانين تحظى بالقسم الأكبر من الدراسة والتدقيق على مستوى اللجان نظراً لما يتمتع به أعضاؤها من الخبرة والتخصص، ولهذا نادراً ما يعارض أعضاء مجلس الأعيان مشاريع القوانين التي تمت دراستها ومناقشتها أمام اللجان.

صلاحيات مجلس الأعيان:

في الدول التي تعمل بالنظام البرلماني والتي يوجد فيها مجلسان يمثلان سلطة التشريع كما هو الحال في الأردن، تكون الغلبة للمجلس النيابي، لأنه يمثل الإرادة الشعبية، كونه المجلس المنتخب من قبل الشعب، ولجدية المناقشات وتنظيمها. أما مجلس الأعيان الأردني فقد خصه الدستور بصلاحيات لا تقل أهمية عن صلاحيات المجلس النيابي، وأهم هذه الصلاحيات: الصلاحية الرئيسية لمجلس الأعيان هي التشريع الذي يمارسه المجلسان معاً، وإذا اختلف المجلسان في التصويت على مشروع قانون، فيجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان. هذا ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك⁽¹⁾.

كما كان لمجلس الأعيان الأردني دور فاعل في عملية الإصلاحات السياسية من خلال دراسة القوانين المؤقتة الواردة من مجلس الأمة والموافق عليها في إطار التسريع في عملية الإصلاح السياسي كما كان لمجلس الأعيان دور فاعل في الموافقة على قانون نقابة المعلمين.

(1) الحمش، مرجع سابق.

المجلس النيابي هو الهيئة النيابية الممثلة للشعب الأردني التي يتم اختيار جميع أعضائها عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويحق لكل مواطن، بلغ الثامنة عشرة من عمره، ذكراً أم أنثى الاشتراك فيه في الاقتراع وليس التشريع المادة 70..

وتجري الانتخابات على أساس تقسيم المملكة إلى دوائر انتخابية كبيرة، أي أن يكون لكل دائرة عدد من المقاعد، بحسب عدد سكانها، ويتم الفوز على أساس نظام الأغلبية البسيطة ذو الدور الواحد، بمعنى أن المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات في دائرته الانتخابية، بصرف النظر عن عدد الأصوات التي يحصل عليها باقي المرشحين يعتبر فائزاً. ويضم المجلس النيابي (130) نائباً مدة ولايتهم أربع سنوات، بمقتضى قانون الانتخاب لعام 2016، وينتخب المجلس النيابي كل عام رئيساً له، يدير جلساته وينظم مناقشاته⁽¹⁾

أولاً: شروط عضوية المجلس النيابي: وقد نصت المادة (11) من قانون الانتخاب لعام 2016 لشروط من يترشح لعضوية المجلس النيابي وهي:

1. ان يكون أردنياً منذ (10) سنوات الى الأقل.
2. إتمام ثلاثين سنة شمسية من عمره من يوم الاقتراع.
3. أن لا يكون محكوماً عليه بإفلاس.
4. أن لا يكون محجوراً عليه ولم يُرفع الحجر عنه.
5. أن لا يكون محكوماً عليه بالسجن مدة لا تزيد عن سنة واحدة في إحدى الجرائم غير السياسية ولم يتم الإعفاء عنه.

(1) شباط يوسف (1996)، المالية العامة، جامعة دمشق، الكتاب الثاني، ص317.

6. أن لا يكون من المجانين أو المعانين.

7. أن لا يكون من أقارب الملك في الدرجة التي تُعين في القانون خاص.

8. أن لا يكون متعاقداً مع الحكومة أو المؤسسات الرسمية.

ثانياً: مدة العضوية في المجلس النيابي: نصت المادة (67) من الدستور أن "مدة المجلس النيابي أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على سنتين.

ثالثاً: أحوال عدم الجمع بالنسبة لعضوية المجلس النيابي: لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس النيابي وعضوية المجالس البلدية، وعضوية المجلس النيابي وبين الوظائف العامة، كذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان والمجلس النيابي⁽¹⁾ ولا يسمح للموظفين في الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة الذين يتقاضون راتباً من خزينة الدولة أو الصناديق العامة التابعة لها أو الخاضعة لإشرافها، وكذلك موظفي الهيئات الدولية وأمين عمان ورؤساء المجالس البلدية والموظفين في أمانة عمان الكبرى والبلديات الأخرى أن يرشحوا أنفسهم لعضوية المجلس النيابي، إلا إذا قدموا استقالتهم قبل الموعد للترشيح وتم قبولها⁽²⁾.

إن الجمع بين عضوية المجلس النيابي والوظائف العامة يخالف النظم البرلمانية كما أن هذا الجمع مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات حيث تستقل كل سلطة عن الأخرى، علاوة على ذلك يعد

(1) البناء، بشير عبدالعظيم، (2011)، الأسس العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية: دراسة نظرية وتطبيقية،

دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص5

(2) شكري، فهمي محمود، (2009). الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق،

المنشأة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، القاهرة، ص29 .

الجمع مخالفاً لمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي تتمثل في المهمة الرقابية للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية.

رابعاً: إسقاط العضوية من المجلس النيابي: إن فقدان سمعة النائب وحسن سلوكه أمر مسقط للعضوية من المجلس النيابي المنتخب أثناء فترة النيابة، فمن الطبيعي أن يكون الذي يرشح نفسه، أي النائب، حسن السيرة والسلوك قبل النيابة. كذلك خلال العملية الانتخابية وأثناء العضوية للمجلس النيابي. ولا يلزم لإثبات ذلك صدور الحكم بالإدانة بوقائع مسندة للمرشح أو للنائب بل يكفي توافر دلائل من الشكوك والريبة على الشخص المرشح ، لذلك يتم إسقاط العضوية أثناء مدة نيابته إذا ارتكب عملاً شائناً شاب السمعة والسلوك أثناء العضوية.

خامساً: الفصل في صحة عضوية المجلس النيابي: حتى يتم الانتخاب بشكل صحيح، يجب أن تتوافر الشروط اللازمة والمطلوبة في المرشحين لعضوية المجلس النيابي التي نص عليها الدستور، كما يجب إعداد الجداول النهائية للناخبين بشكل سليم، وأن تخلوا هذه الجداول من الأشخاص الذين لا يحق لهم ممارسة الحقوق السياسية. هذا وقد يثور الشك بعد أن تتم عملية الانتخابات، حول صحة عضوية بعض أعضاء المجلس النيابي، وذلك بسبب عدم سلامة الانتخابات أو عدم توافر شروط العضوية التي حددها الدستور والقانون، أو بسبب عدم نزاهة إجراءات الانتخابات ذاتها، ولذلك تحرص الدساتير على تنظيم كيفية الفصل في الطعون التي تقدم ضد صحة عضوية أعضاء المجلس النيابي، ويتم التحقيق والفصل في صحة نيابة أعضاء المجلس النيابي بصور مختلفة، فبعض الدساتير أعطت سلطة التحقيق والفصل في صحة نيابة أعضاء المجلس النيابي إلى المجلس النيابي نفسه التابع له العضو المطعون في صحة نيابته، ولا تتدخل في هذه الحالة السلطة القضائية.

أما الدستور الأردني فأعطى سلطة الفصل في صحة أعضاء المجلس النيابي أمام محاكم البداية والاعتراض يكون أمام محاكم الاستئناف⁽¹⁾..

إلا أن بعض الدساتير أعطت مهمة الفصل في صحة عضوية أعضاء المجلس النيابي إلى القضاء، وذلك بسبب أن الفصل في صحة العضوية عن طريق المجلس النيابي نفسه لا يمكن أن يتحقق لها ما يوفره القضاء من ضمانات الحياد والاستقلال والبعد عن التيارات السياسية والحزبية، ذلك أن المجالس النيابية قد تتعرض للتأثير وهي بصدد الفصل في صحة عضوية بعض أعضائها بالميل السياسي، والعلاقات الودية أو العداوة بين الأعضاء، ويتضح مما سبق أن الدستور الأردني قد جعل الاختصاص بالفصل النهائي في صحة العضوية أمام محكمة البداية والاعتراض أمام محكمة الاستئناف تبعاً لنص المادة (71) من الدستور الأردني.

نصت مواد القسم الثالث من الفصل السادس على الاختصاصات المنوطة بمجلس الأمة، وفيما يلي شرحاً لهذه الوظائف:

1) الوظيفة التشريعية:

تُعَدُّ الوظيفة التشريعية الوظيفة الأساسية لمجلس الأمة والتي تتمثل في اقتراح مشاريع القوانين وإقرارها بحيث لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة، وصادق عليه الملك، لذلك نص الدستور الأردني على أن يتولى مجلس الأمة والملك سلطة التشريع، وهو ما قرره المادة (25) من الدستور بقولها: "تتاط سلطة التشريع بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب".

(1) بشور، عصام، (1978)، المالية العامة والتشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق، ط2، ص564.

حيث أعطى الدستور الأردني حق اقتراح القوانين لأعضاء مجلس الأمة، النواب والأعيان، وينص الدستور الأردني في (الفقرة الأولى من المادة 95) منه على أنه "يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون لتقدمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها" (المادة 66 من النظام الداخلي للمجلس النيابي، والمادة 20 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان)، ولا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور ثلثي أعضاء المجلس، ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وعندما ينتهي أي من المجلسين من النظر في مشروع قانون معين يحال على المجلس الآخر، بمعنى أن مشروع القانون الذي يعرض على المجلس النيابي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك⁽¹⁾. أما في حالة خلافهما حول مشروع قانون معين، بمعنى إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف عليها ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها. إن الهدف من الجلسة المشتركة هو إيجاد صيغة موحدة يوافق عليها المجلسان وبالإضافة إلى حق المجلسين في

(1) شكري مرجع سابق.

اقتراح القوانين وإقرارها على النحو السابق، فإن كل مشروع قانون أقره مجلسا الأعيان والنواب يرفع إلى الملك للتصديق عليه⁽¹⁾.

وجاء (بالفقرة الثالثة من المادة 93) أنه إذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق، كما جاء في الفقرة الرابعة من نفس المادة المشار إليها، أنه إذا رد مشروع أي قانون خلال ستة أشهر وأقره مجلس الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ إصداره وفي حالة عدم إعادة القانون مصدقاً خلال ستة أشهر يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق.

يتضح من النصوص الدستورية السابقة أن الدستور الأردني اعتبر صلاحية الملك بتصديق القوانين العادية هي صلاحية اعتراض توقيفي، بمعنى أنه حق يستخدمه الملك باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية⁽²⁾.

أما بخصوص النصاب القانوني الذي يتعين توافره حتى تكون جلسات المجلس قانونية فإنه يتعين أن يحضر الجلسة (50% + 1) من أعضاء المجلس المطلقة حاضرة فيها، وعند توافر النسبة القانونية لجلسات المجلس تبدأ مناقشة الأعضاء لمشروع القانون، وبعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون، يعلن رئيس المجلس قفل باب المناقشة، وتبدأ مرحلة التصويت أي أخذ رأي أعضاء المجلس

(1) شكري، فهمي محمود، (2009). الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق، المنشأة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، القاهرة، ص 29 .

(2) البناء، بشير عبدالعظيم، (2011)، الأسس العملية والعملية في المحاسبة الحكومية: دراسة نظرية وتطبيقية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 5

في إقرار أو رفض مشروع القانون، ويتوجب لإقرار المجلس لمشروع القانون أن يوافق عليه أكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين وذلك كقاعدة عامة، إلا في الحالات التي يشترط فيها الدستور أغلبية خاصة، وبعد موافقة مجلس الأمة على مشروعات القوانين فإنه يجب بعد أن يوافق عليها الملك إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية حتى يتم لها الوجود القانوني⁽¹⁾.

2- الاختصاصات المالية:

مجلس الأمة هو صاحب الحق الأصلي وعليه حق الرقابة على أموال الدولة، فسلطة التشريع في النظام البرلماني الأردني تملك حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية المالية، وتتمثل هذه الرقابة في حق مجلس الأمة في إقرار الموازنة التي تتضمن تقديراً للنفقات والإيرادات العامة للدولة عن مدة قادمة محددة هي سنة عادة، ولقد أوجب الدستور الأردني ضرورة عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيه وفق أحكام الدستور، وذلك لبحثه واعتماده من قبل مجلس الأمة الذي يقر الميزانية فصلاً فصلاً، وتصدر الميزانية بقانون (المواد 112-113 من الدستور الأردني)، أما إذا لم يتم اعتماد الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية الجديدة، فإنه يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة السابقة، (المادة 113) من الدستور، وقد توجد ظروف أثناء العمل بالموازنة تستلزم لمواجهتها مصروفات أخرى تزيد عن المصروفات الواردة بالميزانية مما يستلزم معه اعتماد أموال جديدة غير واردة بها أو يستلزم نقل اعتماد من فصل إلى فصل آخر منها ففي هذه الحالة أوجب المشرع الدستوري بعدم نقل أي مبلغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل إلى آخر إلا بقانون، وبالإضافة إلى هذه الرقابة السابقة يمارس مجلس الأمة رقابة لاحقة على أعمال الحكومة وتصرفاتها المالية حيث

(1) عبيدات، عماد وآخرون (د.ت) الدور الرقابي لمجلس الأمة الاردني على اعمال السلطة التنفيذية ، ورقة عمل مقدمة لمديرية الدراسات والمعلومات في مجلس الاعيان، الاردن، ص4.

يلزم أن يعرض عليه الحساب الختامي لميزانية الدولة للتحقق من التزام الحكومة بحدود الميزانية التي أقرها مجلس الأمة.

وأخيراً فإن رقابة مجلس الأمة على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية تتمثل في ضرورة موافقة مجلس الأمة على الضرائب والرسوم والقروض ومنح الالتزامات والتصرف في الأموال العامة، فقد نص الدستور الأردني على أن لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون وعلى الحكومة أن تأخذ في فرض الضرائب بمبدأ التكليف التصاعدي مع تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية⁽¹⁾

ولا يجوز إعفاء أحد من تأدية الضرائب والرسوم في غير الأحوال المبينة في القانون⁽²⁾، كما لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد الاتفاقات والمعاهدات التي يترتب عليها تحميل خزنة الدولة شيئاً من النفقات لا تكون نافذة إلا بموافقة مجلس الأمة المادة (33) من الدستور، كما يحدد الدستور الإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة والتي يجب أن يصدق عليها بقانون (المادة 117 من الدستور الأردني).

3) الرقابة السياسية:

من وظائف سلطة التشريع أيضاً الرقابة السياسية، وذلك من خلال متابعة شؤون السياسة الداخلية والخارجية في الأردن، حيث أنه من المعلوم أن موضوع التنمية السياسية يعد موضوعاً مهماً لارتباطه بمسيرة التطور السياسي ونمو الاتجاهات الديمقراطية في مختلف دول العالم وكذلك في المملكة الأردنية الهاشمية، حيث أن لمجلس الأمة دوراً هاماً في تشكيل اتجاهات الرأي العام والاتجاهات السياسية وأداء أجهزة الدولة بما يحقق التوازن السياسي في الدولة.

(1) عبيدات، مرجع سابق

(2) النمري، مرجع سابق.

الفصل الرابع

دور مجلس الأمة في التشريعات المالية

إن العمل الرقابي المالي يعد من الأساليب الرقبة والمتقدمة وقد تطورت الرقابة المالية مع مرور العصور والأزمات حتى تراكب النكبات والأحداث التي تسبب الأزمات المالية التي تواجه معظم الدول، وبالنسبة للأردن فقد مرّ على أرضها أحداث ونكبات جعلت منها مسرحاً للتغيرات والتطورات السياسية.

من خلال هذا الفصل سيتم تناول مفهوم الموازنة العامة وأهم المبادئ القائمة عليها من حيث إقرار الموازنة العامة وذكر أهم صور التشريعات المالية، وبعد ذلك سيتم تناول علاقة ديوان المحاسبة ووزارة المالية بمجلس الأمة في الشؤون المالية من خلال علاقة ديوان المحاسبة بمجلس الأمة وعلاقة مجلس الأمة بوزارة المالية وذلك من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: ماهية الموازنة العامة وأهم المبادئ القائمة عليها

المبحث الثاني: علاقة ديوان المحاسبة ووزارة المالية بمجلس الأمة في الشؤون المالية

المبحث الأول

ماهية الموازنة العامة وأهم المبادئ القائمة عليها

تُعد المحاسبة الحكومية إحدى الأدوات الموضوعية التي تتضمن قواعد وأسس حصر المصروفات والإيرادات الحكومية والموازنة بينهما، ويتطلب ذلك ضرورة وجود مراجعة حكومية لهذه المصروفات والإيرادات تعمل على الفحص والتحقق والرقابة على عمليات تحصيل وصرف الأموال العامة، وذلك بهدف إعداد تقرير يتضمن مقترحات تهدف إلى رفع الكفاية وخفض التكاليف إلى أدنى حد ممكن، وما يصاحب ذلك من حتمية تطوير أهداف الوحدات الحكومية⁽¹⁾.

تعرف الموازنة العامة للدولة بأنها عبارة عن وثيقة تصب في قالب مالي قوامه الأهداف والأرقام، أما الأهداف فتعبر عما تعتمده الدولة القيام به من برامج ومشروعات خلال فترة زمنية، أما الأرقام فتعبر عما تعتمده الدولة إنفاقه على هذه الأهداف وما يتوقع تحصيله من مختلف مواردها خلال الفترة الزمنية عينها وهي تحدد عادة بسنة من الزمن⁽²⁾.

أما دليل المحاسبة الحكومية الصادر عن الندوة الإقليمية لهيئة الأمم المتحدة المنعقدة في بيروت في عام 1969 فقد عرف الموازنة العامة بأنها (عملية سنوية تتركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الأموال لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة فهي أساساً عملية اتخاذ القرار بطريقة يمكن أن يقوم بها الموظفون الرسميون على مختلف المستويات الإدارية بالتخطيط والتنفيذ لعمليات

(1) البناء، بشير عبدالعظيم، (2011)، الأسس العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية: دراسة نظرية وتطبيقية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص5
 (2) شكري، فهمي محمود، (2009). الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق، المنشأة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، القاهرة، ص29 .

البرامج بطريقة مخططة للحصول على أفضل النتائج من خلال التوزيع والاستخدام الأكثر فعالية للمواد المتاحة).

ومهما كانت أوجه التباين أو الاختلاف في التفاصيل أو في المعاني اللغوية بين هذه المفاهيم وربما غيرها، فإنه يمكن القول أن هناك قاسم ومحمور رئيسي مشترك بينها، هو إن الموازنة العامة دائماً تبرز بشكل عام كتعبير عن خطة عمل مستقبلية، ولهذا دلالاته الأساسية والهامة التي تجعل من مدونة الموازنة العامة وثيقة هامة تستقطب اهتمام وفضول معظم المواطنين أو المهتمين بحياة الدولة والمجتمع المعني. ولذلك فإنه يمكن تحديد المفاهيم الرئيسية للموازنة في ضوء ما ورد من تعاريف مختلفة للموازنة العامة بما يأتي⁽¹⁾:

1- المفهوم المحاسبي للموازنة: والذي ينظر إلى كونها أرقام حسابية تشمل الاعتمادات المخصصة والمتوقع إنفاقها والإيرادات المتوقع تحصيلها خلال فترة زمنية قادمة عادة تكون سنة، لذا تتعامل المحاسبة مع هذا المفهوم بالتسجيل وإظهار النتائج وفق ما تتطلبه التقسيمات الواردة في الموازنة العامة.

2- المفهوم الرقابي للموازنة: تعتبر الموازنة الأداة الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية من خلال الالتزام بالاعتمادات المخصصة كما لصرافها لأنواع المحددة وضمن الفترة المخصصة لها للتحقق بان الوحدات قد قامت بتحقيق الأهداف المطلوبة.

(1) مهاني، محمد خالد، والخطيب، خالد شحادة، وميالة، بطرس، (2006). المحاسبة الحكومية، منشورات جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، ص33.

3- المفهوم السياسي للموازنة: هنا يعكس البرلمان (السلطة التشريعية) فلسفته السياسية في إدارة دفة الحكم من الناحية الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق أهدافه من خلال الموازنة العامة، إذ تعد الأرقام من خلال الوحدات وتناقش مع السلطة المركزية وفق الضوابط والتعليمات المعدة سلفاً، والموجهة لإعداد مشروع الموازنة في ضوء السياسة العامة التي ترغب بها السلطة التشريعية.

4- المفهوم القانوني للموازنة: يعتبر فقهاء القانون بان الموازنة العامة للدولة، هي قانون لأنها تمر بنفس الإجراءات التي يمر بها تشريع أي قانون وشمولها على أحكام قانونية تنظم مالية الدولة، كما أن معظم الدساتير تتضمن أسس وقواعد إعداد الموازنة العامة للدولة، من حيث الإعداد إلى التشريع وتصدر بموجب قانون الموازنة السنوي.

5- المفهوم التخطيطي للموازنة: إن التغير الحاصل في مفاهيم الدولة وتغيرها من الدولة الحارسة إلى الدولة المنظمة، وممارستها لمختلف الأنشطة الاقتصادية ورغبة الحكومات في إيجاد توازن حقيقي للاقتصاد القومي اثر على مفهوم الموازنة التقليدي، وأصبح ينظر إلى الموازنة على كونها أداة أساسية للتخطيط وأصبح هناك ربط بين التقديرات وبين تحقيق الأهداف وأصبحت المهمة الجديدة هو التحليل للأرقام بضوء السياسات العامة.

6- المفهوم الاقتصادي للموازنة: يعد التحول في المفهوم التخطيطي لتدخل الدولة المباشر في النشاط الاقتصادي لغرض تحفيز الاقتصاد القومي برفع معدلات النمو وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وهي وسيلة لدعم التخطيط على المستوى القومي.

ويلاحظ من خلال المفاهيم السابقة أنها تشترك في أمور عديدة هي:

أ- أن الموازنة العامة عبارة عن وثيقة يتم من خلالها التنبؤ بالإيرادات والمصروفات المتوقعة

لفترة زمنية قادمة.

ب- أن الموازنة العامة تصدر بقانون يسمى بـ (قانون الموازنة) وهي بمثابة الإذن أو الإجازة الممنوحة من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية.

ج- أن الموازنة العامة هي خطة مستقبلية تعبر عن أهداف وبرامج الدولة المالية والاقتصادية والاجتماعية النابعة من فلسفتها السياسية.

إن الموازنة بوصفها برنامجاً سنوياً حكومياً، تعبر عن توجهات السلطة العامة للسنة المقبلة، وتترجم بصورة رقمية، جميع أنشطة الدولة والإصلاحات المحتمل إدخالها، فإذا تضمنت الموازنة مثلاً زيادة في الاعتمادات المخصصة للتربية الوطنية، فإنها تكون قد استهدفت توسيع التعليم الرسمي وتحسينه⁽¹⁾.

ولمزيد من التفاصيل سيتم تناول المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: كيفية إقرار الموازنة العامة

المطلب الثاني: صور التشريعات المالية

(1) معارك، محمد عبد العزيز، وشفيق، علي، (2003). أصول وقواعد الموازنة العامة، جامعة الملك سعود، النشر العلمي والمطابع، جامعة الملك سعود، ص 9 .

المطلب الأول

كيفية إقرار الموازنة العامة

تعتبر تغذية البيانات التي يقدمها النظام المحاسبي لعملية التخطيط للإيرادات والمصروفات الأساس في الإعداد للموازنة للسنة المالية القادمة، ويعتمد التقدير لكافة الوحدات على النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة السابقة، حيث تتولى السلطة التنفيذية (الحكومة) مهمة تحضير وإعداد الموازنة العامة، وتقوم كل وزارة والهيئات والوحدات التابعة لها بإعداد تقديراتها من النفقات وما تتوقع أن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية المطلوبة إعداد موازنتها لأن هذه الوحدات والهيئات أقدر من غيرها على وضع منهاج نفقات وإيراداتها، ثم تبدأ الجهة المسؤولة عن إعداد الموازنة (الحكومة) ممثلة بوزارة المالية أو الخزانة في تقدير اعتمادات الجهات المختلفة في ضوء الموارد المالية المتاحة، وذلك من خلال إرسال بيان ما قبل الموازنة لكل جهة، ثم تقوم جهات الموازنة بإرسال مشاريع موازنتها إلى الجهة المسؤولة عن إعداد الموازنة، ويبدأ التفاوض بينهما لتحديد اعتمادات كل جهة، وترتكز التقديرات على ما تم فعلاً مضافاً إليه بعض التعديلات حسب الحاجة الفعلية، ثم تتولى الوزارة المتخصصة وهي وزارة المالية بفحص تقدير كافة الوزارات وتقييمها ثم تنسيقها في مشروع واحد متكامل، وهي الموازنة العامة ثم ترفع مع البيان المالي إلى السلطة التشريعية لفحصها واعتمادها. ويتم تقدير النفقات والإيرادات التي تعدها الوزارات وهيئاتها بعدة أساليب أهمها هي⁽¹⁾:

1- **تقدير النفقات:** إن الطريقة المتبعة دائماً في تقدير النفقات هي طريقة التقدير المباشر

ومقتضاها أن تقوم كل وزارة بتقدير نفقاتها على أساس التزاماتها المتكررة مثل رواتب

(1) عاشور، أحمد (1979). الإدارة العامة، بيروت: دار النهضة العربية، ص 59 .

موظفيها والمصروفات العامة السنوية وما تعتقد أنه لازم لنفقات المشروعات الجديدة التي تنوي القيام بها في العام المقبل وتراقب وزارة المالية تقديرات كل وزارة، وتعود بها إلى الحد المعقول عند إحساسها بالمغالاة فيها⁽¹⁾.

2- **تقدير الإيرادات:** يتم تقدير الإيرادات العامة المتوقعة خلال السنة المالية المقبلة بإحدى طريقتين هما:

أ- **طريقة التقدير الآلي:** وفيها يتم الإعتماد على نتائج الموازنة العامة للسنة قبل الأخيرة، وهي الموازنة التي تكون قد نفذت وظهرت نتائجها أثناء تحضير مشروع الموازنة الجديدة، فمثلا عند تحضير الموازنة العامة لسنة 2001 يتم الإعتماد على نتائج موازنة سنة 1999 لان موازنة سنة 2000 تكون مازالت في دور التنفيذ ولم تعرف نتائجها بعد، وقد ألحقت إضافة على هذه الطريقة للتخفيف من عيوبها تمثلت بإحدى الأسلوبين: الأول حساب معدل الزيادة إذا كان من المتوقع ازدياد النشاط الاقتصادي أو معدل النقصان إذا كان من المتوقع تدهور النشاط الاقتصادي والأسلوب الثاني يتلخص بأخذ متوسط الإيرادات الفعلية لثلاث سنوات أو خمس سنوات سابقة⁽²⁾.

ب- **طريقة التقدير المباشر:** وفي هذه الطريقة تترك الحرية للقائمين على تحضير الموازنة في إجراء التقديرات التي يرون أنها اقرب للحقيقة، وهم في عملهم يتبعون عدة سبل منها دراسة الظروف الاقتصادية السائدة وقت تحضير الموازنة، وما يمكن أن يطرأ من تغيرات أثناء

(1) هيكل، السيد (1971). الرقابة على المؤسسات العامة، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص 33 .

(2) سلوم، حسين (1990)، المالية العامة، بيروت: دار الفكر اللبناني، ص 12.

التنفيذ وأثرها على الدخل القومي وعلى حصيلة الضرائب، وكذلك نتائج الموازنة العامة للسنة

قبل الأخيرة وما سبقها من نتائج موازنات السنوات السابقة القريبة⁽¹⁾.

وهذا الأسلوب يوجه إليه انتقاد في التخطيط على اعتبار أنه أسلوب تقليدي، والمفروض أن

يعتمد على تحليل البدائل المختلفة لتنفيذ النشاط الواحد والتكاليف المرافقة لكل بديل، وعلاقة الأنشطة

مع بعضها البعض وهذا ما لا يقدمه النظام المحاسبي الحكومي والإعتماد على البيانات يعتبر كمرشد

ومساعد للتخطيط، وهنا تلعب السلطة التنفيذية الدور الرئيس في بلورة الشكل النهائي التي تقدم به

الموازنة بعد ذلك للسلطة التشريعية لطلب الإعتماد، إذ أنها من تقوم بالتنفيذ ومن ثم فهي أقدر على

القيام بتقدير النفقات والإيرادات المستقبلية⁽²⁾.

وترى الدراسة أنه ومهما تعددت طرق تحضير الموازنة العامة فإنه من المتفق عليه أن تقوم

السلطة التنفيذية بتحضير الموازنة وإعدادها، ويرجع ذلك إلى العديد من المبررات أهمها هي: معرفة

إدارات الحكومة باحتياجاتها من النفقات مما يجعلها أقدر من غيرها على تحمل مسؤولية إعداد

التقديرات المتعلقة بهذه النفقات. وتوافر إمكانيات تحديد الحاجات العامة وأولوياتها لدى السلطة

التنفيذية بأقل تأثير ممكن من جانب الضغوط الخاصة، فالسلطة التنفيذية تكون أقدر من الهيئة

النيابية على تحديد مسار النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلد.

(1) الذكر، رشيد (1999). علم المالية، دمشق: مطبعة الجامعة، ص13.

(2) الساهي، شوقي (1983). مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام، بيروت: دار

الحامد، ص55.

المطلب الثاني

صور التشريعات المالية

تتولى السلطة التنفيذية بأجهزتها المختلفة مهمة تنفيذ الموازنة العامة وفقاً لما اعتمدته السلطة التشريعية وتحت رقابتها، فنقوم بتحصيل الإيرادات وإنفاق الاعتمادات المقررة، وتختص غالباً وزارة المالية من خلال أجهزتها المختلفة بالأشراف على تنفيذ الموازنة العامة فتتهض هيئاتها المتخصصة بمهمة تحصيل الضرائب بأنواعها المباشرة وغير المباشرة، وتبدأ كل جهة من جهات الموازنة مع بداية السنة المالية في تنفيذ برامج الإنفاق المختلفة في ضوء الاعتمادات المخصصة لها وفقاً لقانون الموازنة، وأثناء قيام الجهات التنفيذية تقوم الجهات الرقابية سواء التابعة للبرلمان أو للرئاسة أو ما يعرف عادة جهاز أو مكتب المراجعة المركزي بمتابعة وتقييم نتائج تنفيذ موازنات الجهات المختلفة وإعداد تقارير مالية بشأنها في نهاية السنة، وهنا يهتم النظام المحاسبي الحكومي بتثبيت القيود المحاسبية للإيرادات والمصروفات، وفتح الحسابات وفق التقسيمات المعتمدة في الموازنة العامة وتصنيفاتها، وعليه يعطي النتائج والتحليل الشهري أو الفصلي والمركز المالي في نهاية السنة المالية، وفق ما هو وارد في الموازنة مع مقارنة بين المخطط (التقديري) والفعلي (المنفذ) وتعاد هذه البيانات للمخطط لبناء قراره للسنة المالية القادمة⁽¹⁾.

كما تشرف وزارة المالية عن طريق ممثليها لدى الأجهزة الحكومية المختلفة على أداء النفقات العامة في حدود الاعتمادات المقررة، ووفقاً للوائح والأنظمة المالية الواجب إتباعها، ولعل من أهم

(1) محمد، قطب ابراهيم (1994). الموازنة العامة للدولة، الجزء الأول، ط4، القاهرة: الهيئة المصرية العامة لكتاب، ص114.

المسائل التي تثار في مرحلة تنفيذ الموازنة العامة مسألة ترشيد النفقات العامة على نحو يحقق أقصى وفرة في نفقات تنفيذ الموازنة من ناحية ويحقق توجيه النفقات إلى وجهتها الصحيحة التي حددتها الأولويات المقررة وفقاً للسياسية المالية من ناحية أخرى وما من شك أنه لا يمكن تحقيق ذلك إلا باختيار وإتباع أفضل أساليب رفع مستوى أداء الجهاز الحكومي بما في ذلك تنظيم وأحكام الرقابة المالية، كما تثار في هذا المجال مسألة عدالة توزيع الأعباء المالية وخاصة الضرائب التي يتعين توفير الضمانات اللازمة لسلامة جبايتها وقيام كل مواطن بأداء نصيبه منها كاملاً طبقاً لما تقضي به القوانين وهو أمر يتطلب وجود إدارات ضريبية ذات كفاءة عالية تمكنها من القضاء على غالبية محاولات التهرب من الضرائب، ولا تقتصر مهمة تنفيذ الموازنة العامة على مجرد تحصيل الإيرادات والقيام بالنفقات التي أدرجت في الموازنة بل عليها أن تتبع آثار هذه العمليات على الاقتصاد القومي، وإن تراقب اتجاهاتها نحو الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة حتى تستطيع في الوقت المناسب تعديل سياساتها الانفاقية والإيرادية إن لزم الأمر ذلك⁽¹⁾.

يعد النظام المحاسبي الحكومي المسؤول عن الرقابة على الاعتمادات المقررة بالموازنة العامة، وعلى المسؤولين عن الإنفاق والجباية تقديم البيانات السليمة عن الأموال التي وضعت تحت تصرفهم إلى السلطات المختصة، والالتزام بالتصرف وفق الصلاحيات المقررة من السلطة التشريعية⁽²⁾.

(1) الرمحي، لينا صدقي (1997). ديوان المحاسبة بين الأمس واليوم، ديوان المحاسبة في المملكة الأردنية الهاشمية، ص16.
(2) الشلاح، مأمون (1985)، المالية العامة والتشريع المالي دمشق: (د.ن)، ص13.

ولذا يقوم النظام المحاسبي بتوفير الرقابة السابقة واللاحقة لمتابعة الوقوف على أي خلل يحصل بالمال العام لما مقرر، إضافة إلى توفير النظام المحاسبي الرقابة الداخلية والخارجية، وكما يكون النظام مسؤولاً عن التقييم للوحدات القائمة بالتنفيذ بما يحقق الكفاءة لاستخدام الأموال العامة الموضوعة تحت تصرفهم.

ومع أن الرقابة المالية على الموازنة العامة تواكب جميع مراحلها من مرحلة التحضير للإعداد ثم التنفيذ، فإن ما يقصد به في هذه المرحلة الأخيرة من مراحل الموازنة هي الرقابة على سلامة تنفيذ الخطة المالية للدولة إنفاقاً أو إيراداً وفق ما قرره قانون الموازنة العامة تلك الرقابة التي تعمل على التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي خصصت من أجلها، وتأخذ الدول الحديثة بوسائل رقابة متعددة على تنفيذ الموازنة وتختلف هذه الوسائل من ناحية الجهة التي تقوم بها ومن ناحية وقت العمل بها، فهناك رقابة سابقة ورقابة لاحقة ورقابة أثناء التنفيذ ورقابة ذاتية ورقابة مستقلة⁽¹⁾.

إن الرقابة الزمنية على تنفيذ الموازنة تأخذ أشكالاً متعددة تختلف باختلاف التوقيت الذي تختاره لها، ولذلك يمكن لهذه الرقابة أن تكون سابقة على التنفيذ أو لاحقة له أو يمكن ممارستها أثناء التنفيذ نفسه، وكما يلي⁽²⁾:

(1) جعفر، محمد أنس قاسم (1987). ولاية المظالم في الغسلام وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، ص 27.

(2) السراجي، محمد واحمد، توفيق (1986). بيروت: المؤسسة العامة للمطبوعات، ص 56 .

1- **الرقابة السابقة على التنفيذ:** يطلق على الرقابة السابقة اسم الرقابة الوقائية، وتتمثل في تنفيذ عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف، حيث لا يجوز وفقاً لهذا الأسلوب الإنفاق أي مبلغ قبل الحصول على موافقة من الجهة التي تتولى أمر الرقابة على الإنفاق في الدولة، وتجري عمليات المراجعة والرقابة على النفقات فقط، حيث لا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات، وقد تتم الرقابة السابقة من الداخل حيث تمارسها الجهة التي تقوم بالصرف نفسها وقد تتولاها جهة خارجية.

2- **الرقابة اللاحقة:** تبدأ الرقابة اللاحقة بعد انتهاء السنة المالية، وتحضير الحساب الختامي للدولة ولا يقتصر أمر هذه الرقابة على النفقات فقط كالرقابة السابقة وإنما تمتد لتشمل الإيرادات العامة للتثبت من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل كافة الإيرادات، وإن ما تم تحصيله قد تم توريده إلى الخزنة العامة فعلاً، وللرقابة اللاحقة صوراً متعددة فقد تقتصر على المراجعة المستندية للعمليات المالية لكشف المخالفات المالية، وقد تمتد لتبحث في مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة، ومن أجل أن تحقق هذه الرقابة أهدافها، يقتضي الأمر أن تمارسها جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية، وإن تمنح ضمانات كافية لحمايتها من السلطة التنفيذية

3- **الرقابة أثناء التنفيذ:** تتمثل هذه الرقابة في عمليات المتابعة التي تجربها الجهات المختصة في الدولة على نشاط السلطة التنفيذية، المتعلق بالنفقات والإيرادات العامة الواردة في الموازنة، وتمارس هذه الرقابة من قبل السلطة التشريعية، حيث تتأكد من قيام السلطة التنفيذية بواجباتها من خلال احترامها لإجازة النفقات والإيرادات ومدى تقيدها بها.

ومن ناحية القائمون بالرقابة فإنه يمكن تقسيم هذه الرقابة إلى الرقابة الذاتية والرقابة المستقلة

وكما يلي:

1- الرقابة الذاتية: تتمثل هذه الرقابة في ممارسة الرؤساء لها على مرؤوسيهم ورقابة موظفي

وزارة المالية، من خلال مديرية الحسابات والمشرفين على عمليات الصرف التي يأمر بها

الوزراء أو من ينوب عنهم وهي على نوعين هما⁽¹⁾:

أ- الرقابة الموضوعية: وتعني انتقال الرئيس إلى موقع عمل مرؤوسه لتدقيق أعمالهم، حيث

ينتقل مدير المالية العام إلى مكاتب رؤساء الأقسام، وينتقل رئيس القسم إلى مكاتب رؤساء

الشعب ورئيس الشعبة إلى مكاتب الموظفين الذين يتبعونه.

ب- الرقابة على أساس المستندات: وتعني فحص الرئيس لأعمال مرؤوسيه، من خلال

التقارير والوثائق التي يرفعها إليه هؤلاء ومن أمثلتها تولي وزارة المالية الرقابة على تنفيذ

الموازنة وبخاصة النفقات.

2- الرقابة المستقلة أو القضائية: يعهد بهذه الرقابة إلى جهة قضائية مستقلة لا تمارس السلطة

التفيذية مهمة الإشراف عليها، حيث تمارس هذه الجهة مهمتها وفقاً للقوانين الوضعية السارية

في الدولة المعنية، كما قد يعهد إلى هذه الجهة أحياناً سلطة محاكمة المسؤولين عن الأخطاء

(1) المهاني، خالد والجشي، خالد (2000). المالية العامة والتشريع الضريبي، دمشق: جامعة

والانحرافات المالية وإصدار العقوبات بشأنها أو قد تتحدد مهمتها في كشف المخالفات المالية، ومطالبة المسؤولين بتلافي الموقف أو إحالتهم إلى القضاء الجزئي⁽¹⁾.

3- الرقابة السياسية على تنفيذ الموازنة: تعرف الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية بالرقابة السياسية، وهي أكثر عمومية من الرقابة الإدارية (الرقابة الذاتية) والرقابة المستقلة، وذلك لتمتعها بسلطات واسعة في الرقابة المالية نظراً لأن دور السلطة التشريعية لا ينتهي باعتماد الموازنة وإنما الرقابة على تنفيذها حتى تتحقق من مطابقة التنفيذ للاعتماد، وهذا يعني أن الرقابة السياسية تتمثل في متابعة الأرقام الفعلية لكل من الإيرادات والنفقات النهائية، وبالتالي فهي رقابة شاملة تتناول نتائج تنفيذ الموازنة بالكامل⁽²⁾.

4- الرقابة التقييمية على تنفيذ الموازنة: إن تغير دور الدولة في النشاط الاقتصادي والزيادة المستمرة في نفقاتها العامة، وزيادة الضرائب لتأمين استمرار تدفق الإيرادات لتمويل النفقات وزيادة حجم القطاع العام الذي يوضح زيادة النفقات على الإنتاج (المشروعات العامة الصناعية والتجارية)، ومع ذلك فإن الأساليب المذكورة للرقابة غير كافية لمواجهة التطورات، ولذلك ظهرت الدعوة إلى الأخذ بالرقابة التقييمية، حيث لا تقتصر هذه الرقابة على صحة الدفاتر والمستندات، وإنما تتعدى ذلك إلى محاولة تقييم النشاط المالي للدولة، وبالتالي فإن الهدف الرئيسي للرقابة التقييمية هو البحث عن مدى تحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، من خلال ممارسة الدولة لنشاطها المالي على مستوى الاقتصاد العام، لذلك تقوم

(1) الوادي، محمود، وعزام، زكريا (2000) المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، عمان: دار المسيرة، ص13.

(2) سلمان، مصطفى (1990). المالية العامة، عمان: دار المستقبل، ص40.

الجهة التي يودع إليها أمر هذه الرقابة بدراسة التكاليف النمطية لكل وجه من أوجه النشاط العام ومتابعة ما تم تنفيذه وتكلفة انجاز كل عمل أو برنامج أو مشروع حكومي ومقارنته بالتكاليف النمطية للكشف عما إذا كان التنفيذ قد رافقه إسراف أو سوء استخدام للموارد الاقتصادية التي أتاحت للاقتصاد العام، والكشف عن مدى كفاءة وحدات هذا الاقتصاد وتقديم المقترحات اللازمة برفعها ومحاولة تخفيض تكاليف الانجاز أو تحسين مستوى الخدمة المقدمة أو السلعة المنتجة⁽¹⁾.

(1) يونس، منصور (1994). مبادئ المالية العامة، ليبيا، منشورات الجامعة المفتوحة، ص 13 .

المبحث الثاني

علاقة ديوان المحاسبة ووزارة المالية بمجلس الأمة في الشؤون المالية

تتصب هذه الدراسة على الرقابة المالية التي تعد من أقدم الوظائف لأي نظام اقتصادي أو تصرف مالي على مر العصور، وفي المملكة الأردنية مرت الرقابة المالية بأشكال عدة حسب النظام السياسي والأحداث والتطورات الدولية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية وكان لتلك المؤثرات أساساً في تباين الرقابة المالية وطريق جلب الأموال وصرفها والحفاظ عليها، فقد استخدم أسلوب القوة في بعض الأحيان.

إن أهمية نظام الرقابة المالية للإدارة يتمثل في أنه أداة تمكنها من التأكد من حسن تنفيذ السياسات المالية الموضوعية، وبالتالي تحقيق الأهداف المتعلقة بمصداقية وعدالة القوائم المالية ودقة التقارير المالية المقدمة إليها، لحماية الأصول من التلاعب وسوء الاستخدام، إذ يتطلب من الإدارة تقييم هذا النظام لمعرفة نقاط الضعف والعمل على تصحيحها وعلاجها. وقد أضحت الرقابة المالية مجالاً خصباً لأبحاث ودراسات العديد من المهتمين، وذلك لأهميتها في الكشف عن مواطن الخلل والضعف في العمليات الإدارية، وكذلك الأشخاص القائمين على تنفيذ هذه العمليات مما يساعد في تصحيح المسارات والانحرافات أثناء تنفيذ الخطط الموضوعية بكفاءة⁽¹⁾.

ولمزيد من التفاصيل سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: علاقة ديوان المحاسبة بمجلس الأمة

المطلب الثاني: علاقة مجلس الأمة بوزارة المالية

(1) العوامل، نائل (1990). الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق، عمان: مؤسسة زهران،

المطلب الأول

علاقة ديوان المحاسبة بمجلس الأمة الأردني

نظراً للظروف السياسية والاقتصادية على الصعيد الداخلي والخارجي مرّ تأسيس ديوان

المحاسبة في الأردن بثلاثة مراحل :

المرحلة الأولى:

بداية تشكل الإدارة المركزية الأولى في شرق الأردن كانت الأردن تعتمد على المعونة

الخارجية لأن الأردن بلد فقير موارده وكما أسلفنا أنه أتفق تشرشل مع الأمير عبدالله بتقديم مساعدة

بريطانيا سنوية مقدارها (180) ألف جنيه إسترليني، وبناءً على ذلك أصبح المعتمر البريطاني في

عمان حق الإشراف على كافة الشؤون المالية، وجمع مشاريع الموازنة العامة ترفع للمعتمر البريطاني

ومنه إلى المندوب السامي في القدس ترفع بعدها إلى وزير المستعمرات في لندن للمصادقة عليها¹

وفي 1928/1/18 تم تأسيس فرع لديوان المحاسبة التابع لوزارة المستعمرات البريطانية في عمان

للنظر في الحسابات المالية العامة.

وسمي هذا الفرع ب (دائرة مراجعة الحسابات التابعة لوزارة المستعمرات)و وذلك من أجل التدقيق في

الحسابات المالية في إمارة شرق الأردن وفي 1930² تم تغيير اسم الفرع ب (دائرة الحسابات) وذلك

¹ الرمحي، لينا صدقي،(1997)، (ديوان المحاسبة بين الأمس واليوم في المملكة الأردنية الهاشمية)، ص 9

² عبدالله، إبراهيم، ود.العجارمة أنور، (مبادئ المالية العامة)، المرجع السابق، ص 160

بموجب قرار وزاري¹ وإلغاء تبعيتهما لوزارة المستعمرات من خلال حذف عبارة (التابعة لوزارة المستعمرات).

المرحلة الثانية

في عام 1930 صدر قانون لتدقيق وتحقيق الحسابات وبموجب هذا القانون تم تأسيس دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات استناداً إلى المادة (19) من القانون الأساسي للإمارة وكانت المهمة المنوطة وبهذه الدائرة فحص الحسابات الحكومية التي تتعلق بالإيرادات والنفقات والأمانات والسلفات، بالإضافة إلى الأموال الخاصة الداخلة في القيود المالية للدولة، وهذا القانون تم تحديد ارتباط دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات برئاسة الوزراء لكن هذا الارتباط لم يدم، فقد تم فكاً من رئاسة الوزراء وتم ربطه بوزارة المالية عام 1939، لكن في عام 1942 فك الارتباط وأعيد ربط الدائرة برئاسة الوزراء وظل هذا الارتباط مستمراً حتى 1949، وتم فك هذا الارتباط من رئاسة الوزراء وبطء الدائرة مع وزارة المالية والاقتصاد وبقي على هذا الحال إلى عام 1952 مع استمرار تطبيق قانون تدقيق الحسابات إلى أن صدر قانون ديوان المحاسبة²

المرحلة الثالثة:

عندما صدر الدستور الأردني 1952/1/8 بدأ تأسيس ديوان المحاسبة بصفته الدستورية قد دخل حيز التنفيذ فقد نصت المادة (119) من الدستور (يشكل بقانون ديوان المحاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها) وعلى ضوء هذه المادة من الدستور فقد صدر قانون ديوان المحاسبة

¹ الجريدة الرسمية قرار رقم (271) تاريخ 1930/8/9

² الجريدة الرسمية قانون رقم (28) لعام 1952/4/16

رقم (28) لعام 1952 وتم العمل بهذا القانون بعد شهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وقد صدرت تعديلات وعددها خمسة على هذا القانون خلال الخمسين عاماً المنصرمة، وجاءت تلك التعديلات حتى تواكب التوسع في النشاط الحكومي والتطور الاقتصادي الذي حدث في الأردن خلال هذه الفترة، وما تبع ذلك من تطور وتنوع في أساليب الرقابة المالية وأهدافها ونطاقها وكيفية ممارستها والتقنيات الحديثة المتبعة فيها.

والملاحظ أن ديوان المحاسبة لم يتجمد بل واكب التطورات على المستوى الإقليمي والدولي في مجال الرقابة وكل ما يتعلق بإعماله حتى يصل إلى الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها أسوة بأجهزة الرقابة في الدول المتقدمة، فتم رفع مشاريع تعديل لقانون ديوان المحاسبة ليواكب التطورات الاقتصادية والمعلوماتية التي شهدتها المملكة إلى أن تم عام 2002 إجراء تعديل على قانون ديوان المحاسبة. جاء في التعديل بموجب قانون مؤقت معدل رقم (3) لسنة (2002) وكان هذا التعديل يمثل نقلة نوعية في قانون ديوان المحاسبة وقد شمل هذا التعديل الذي جاء به هذا القانون المؤقت نواحي عديدة من أهمها:

أ- تدقيق النفقات لاحقاً وعكس ذلك فإن الأمر يتطلب موافقة رئيس الوزراء على ذلك حيث كانت النفقات تدقق وفق المنظور السابق تدقيقاً مسبقاً للمبالغ التي تزيد عن (5000) دينار حيث كان الديوان يمهّد أسلوب التحول التدريجي من التدقيق السابق إلى التدقيق اللاحق في كافة إجراءات التدقيق.

ب- إضافة الرقابة الإدارية لنوع 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 بالأمر المالية.

ج- إضافة رقابة البيئية للتأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة بالإضافة إلى ممارسة رقابة الأداء.

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

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

و- 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.

علاقة ديوان المحاسبة بمجلس النواب علاقة تكاملية ومحورية تتمثل في الدور الذي يقوم به ديوان المحاسبة في ممارسة سلطاته الدستورية والقانونية على الجهات التي تخضع له، وهو جهاز رقابي مالي أعلى في المملكة الأردنية الهاشمية، وهو ينوب عن البرلمان في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وجميع المؤسسات التابعة لها وهو حامي لمال الحكومة العامة من خلال دوره كجهاز رقابي وهذا جاء في قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 وتعديلاته كما أسلفنا، واعتمد الديوان في أداء دوره على المادة (119) من الدستور الأردني لعام 1952 الذي نص على ضرورة إنشاء ديوان المحاسبة وحدد وظيفته (يشكل بقانون ديوان المحاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريراً عاماً يتضمن آرائه وملحوظاته وبيان

المخالفات المرتكبة، والمسؤولية المترتبة عليها، ولط في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب ذلك¹.

ويرتبط ديوان المحاسبة تنظيمياً برئاسة مجلس الوزراء أما وظيفياً برفع تقريره السنوي وتقاريره الخاصة إلى مجلس النواب، أما ميزانية الديوان فهي تدخل ضمن الميزانية العامة للحكومة وللحديث عن ذلك لا بد من تحديد تلك التبعية.

أ- علاقة ديوان الحاسبة بمجلس النواب

يعد ديوان المحاسبة تقريراً سنوياً عن الحسابات الخاصة لكل سنة مالية ببسط فيه ملاحظاته

ويقدمها إلى مجلس النواب وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب منه المجلس ذلك

1- يقدم رئيس الديوان تقارير يلفت فيها نظرة إلى أمور يرى أنها ذات خطورة ومهمة بحيث يستعجل النظر فيها.

2- يعرض ديوان المحاسبة على مجلس النواب من خلال التقرير السنوي جمع المسائل التي وقع حولها خلاف مع أي دائرة حكومية أو وزارة حكومية.

3- في نص المادة (5) من قانون ديوان المحاسبة لا يجيز فصل أو إحالة التقاعد أو نقل رئيس الديوان أو اتخاذ أي إجراء تأديبي ضده دون موافقة مجلس النواب.

يتبين أن المشرع الأردني من خلال النصوص الدستورية والقانونية التي مر ذكرها أنه يجعل

من ديوان المحاسبة وسيلة من وسائل الرقابة لمجلس النواب على الأموال العامة وذلك لأن هذا

المجلس هو صاحب السلطة الأساسية في الرقابة المالية.

¹ الرمحي، لينا صدقي، (ديوان المحاسبة بين الأمس واليوم في المملكة الأردنية الهاشمية)، مرجع سابق، ص 11

ب- علاقة ديوان المحاسبة برئاسة الوزراء

ديوان المحاسبة إدارياً وتنظيماً برئاسة الوزراء بناء على ما جاء بنظام ارتباط الوزارات والدوائر والمؤسسات العامة الصادر برقم (2) لعام 1956،⁽¹⁾ حيث أكد على نظام ارتباط الوزارات والدوائر كما أن مجلس الوزراء هو صاحب الحق في الفصل في الخلافات التي تنشأ بين ديوان المحاسبة والمؤسسات الرسمية أو إحدى الدوائر الحكومية والوزارات حول مختلف الأمور المالية التي تخضع للرقابة⁽²⁾

1- يعين رئيس ديوان المحاسبة بناءً على اقتراح بمجلس الوزراء⁽³⁾

2- لا يجوز لديوان المحاسبة ممارسة الرقابة السابقة على الصرف إلا بعد موافقة مجلس الوزراء⁽⁴⁾

(1) كان قد نشأ خلاف بين ديوان المحاسبة ومجلس الوزراء حول تبعية الديوان على أثر - صدور نظام ارتباط الوزارات والدوائر والمؤسسات العامة رقم 2 لعام 1956، حيث اعتبر ديوان المحاسبة أن ما ورد في النظام يخالف قانون ديوان المحاسبة فتم توجيه كتاب إلى رئاسة الوزراء جاء فيه أن ديوان المحاسبة دائرة مستقلة أنشأت لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها نيابة عن السلطة التشريعية ولرئيسه - صلاحيات - الوزير، ورئاسة الوزراء هي مرجع لمعاملات الرئيس الذاتية فقط وأن ربط ديوان المحاسبة برئاسة الوزراء يجعل من رئيس الوزراء وزيراً للديوان وفي ذلك تعارض مع النصوص القانونية .

إلا أن رئاسة الوزراء أجابت بأن ما نص عليه نظام تنظيم الوزارات وارتباط دوائر الحكومة بها من وضع ديوان المحاسبة تحت بند رئاسة الوزراء لا يعني أن - صلاحيات رئيس ديوان المحاسبة قد انتقلت إلى رئيس الوزراء وأن - صلاحيات رئيس الديوان التي نص عليها القانون تظل قائمة والمقصود أن تكون مراسلات الديوان مرتبطة برئاسة الوزراء

(2) المادة (22) من قانون الديوان

(3) المادة (5) من قانون الديوان

(4) المادة (24) من قانون الديوان

3- يضع مجلس الوزراء الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام قانون المحاسبة بناء على اقتراح رئيس الديوان⁽¹⁾

4- لا يمارس ديوان المحاسبة رقابة مالية على حسابات الدوائر والمؤسسات التي لا تدخل في ميزانية الحكومة العامة إلى إذا تم تكليفه بذلك من قبل مجلس الوزراء⁽²⁾

وإضافة إلى ذلك التعديل الذي أدخل على المادة (5) من قانون ديوان المحاسبة والذي سمح فرض العقوبات المختلفة بحق رئيس ديوان المحاسبة من قبل الملك بناء على اقتراح مجلس الوزراء خارج انعقاد دورات مجلس النواب.

يتبين أن ديوان المحاسبة في الأردن يرتبط ارتباطاً وثيقاً إلى درجة كبيرة بمجلس الوزراء حيث أن ديوان المحاسبة هو دائرة كأى دائرة تابعة لمجلس الوزراء ويتدخل المجلس من تعيين رئيس الديوان ومعاقبته في بعض الأحيان, وأيضاً يتدخل مجلس الوزراء في وظائف الديوان من خلال أنه لا يحق للديوان ممارسة الرقابة المسبقة والرقابة على الأموال التي لا تدخل في ميزانية الحكومة إلا بناء على تكليف من مجلس الوزراء.

وهذا التدخل من قبل مجلس الوزراء يفقد ديوان المحاسبة الاستقلالية مع العلم أنه يراقب المعاملات المالية لمجلس الوزراء, وفي ذلك مخالفته لمبدأ استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة المالية التي أكدت عليها معظم مؤتمرات المنظمة العالمية للأجهزة العليا للرقابة المالية ومجموعة العمل العربية لأجهزة الرقابة المالية اللتين تستدل المملكة الأردنية في عضويتها مما يستلزم تعديل قانون

(1) المادة (25) من قانون الديوان

(2) المادة (4) من قانون الديوان

ديوان المحاسبة وأن ينص صراحة على ربطه مباشرة بمجلس النواب، وأن تم تقديم التقرير السنوي والتقارير الدورية الأخرى التي يعدلها الديوان إلى المجلس مباشرة¹

ج- الوضع المالي لديوان المحاسبة

جاء في المادة (2) من قانون ديوان المحاسبة الأردني أن ميزانية الديوان تدخل ضمن ميزانية الحكومة العامة وهذا يعني أنها قابلة للتعديل من قبل الحكومة، وهذا واضح أنه لا استقلالية للديوان مما يقتضي أن يستقبل الديوان في إعداد مشروع ميزانية دون الخضوع لأي تعديل من قبل الحكومة بل يتم إقرار كبنء إجمالي من قبل السلطة التشريعية.

د- هيكله الديوان وأعضائه

يتولى ديوان المحاسبة مهام مراقبة الإيرادات والنفقات في الدولة وحساب السلفات والأمانات والقروض والتسويات والمستودعات ومهام تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للأجهزة الحكومية الخاضعة لرقابة الديوان وحتى يقوم الديوان بالمهام المناطة إليه لابد أن يتوفر للجهاز هيكل تنظيمي يشكل إطاراً عاماً تتعاون فيه سلطات ومسؤوليات المواطنين العاملين فيه⁽²⁾.

وقد تطور الهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة وعدد العاملين فيه وذلك بناءً على الحياة الإدارية والاقتصادية وتطور الديوان والواجبات الرقابية الملقة على عاتقه والهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة وفقاً لنظام التنظيم الإداري رقم (47) لسنة 2001 يتكون من الرئيس والأمين العام

¹ عبدالله، خالد أمين، (1993)، (وثيقة مشروع تطوير ديوان المحاسبة في المملكة الأردنية الهاشمية)، ديوان

المحاسبة ، عمان ، ص 2

(2) الرمحي، صدقي، (ديوان المحاسبة بين الأمس واليوم في المملكة الأردنية الهاشمية)، المرجع السابق، ص65

ومساعدى الأمين العام، ومن وحدة الرقابة الداخلية، ومن عشرة مديريات تتولى أعمال الرقابة على الجهات العامة وأعمال الإدارة الداخلة والتنظيمية للديوان وأقسام الديوان هي:

1- رئيس الديوان

نصت المادة (19) من الدستور الأردني لعام 1952 على أن ينص قانون الديوان على حصانات رئيس الديوان وجاء في المادة (5) من قانون الديوان على أنه يتولى إدارة ديوان المحاسبة رئيس يعين بإرادة ملكية بناءً على تنسيب مجالس الوزراء.

وتم تبليغ هذا التعيين إلى مجلس النواب ولا يجوز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات ملكية على إلا بموافقة مجلس النواب وموافقة الملك بتنسيب مجلس الوزراء إذا كان المجلس غير مجتمع.⁽¹⁾

أما عن المعاملات الذاتية لرئيس الديوان مرجعه رئاسة الوزراء ولا يجوز أن يكون عضواً في مجلس النواب، ويعين رئيس ديوان المحاسبة براتب الوزير العامل وعلاواته ويمارس صلاحيات لوزير فيما يتعلق بتنظيم الديوان، ولرئيس الديوان أن يطلع على جميع الدوائر وجميع التقارير والمعلومات الواردة من الفئتين سواء الإداريين أو الماليين.

يتبين لنا أن المشروع الأردني أعطى رئيس الديوان صلاحيات إدارية رقابية واسعة، إلا أنه قيده عندما منح رئاسة الوزراء صلاحيات التكليف بالرقابة المسبقة أو الرقابة على الأموال التي لا تدخل في الميزانية العامة.

(1) تم إعطاء الحق لمجلس الوزراء باتخاذ إجراءات بحق رئيس الديوان إذا لم يكن المجلس منعقداً بموجب التعديل الذي تم بموجب القانون رقم 21 لعام 1959، المنشور في العدد رقم 1433 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1/8/1959

ب- الأمين العام

يقوم الأمين العام لديوان المحاسبة مسؤوليات رئيس الديوان في حال غيابه عنه, وتعد الموازنة والتقدير السنوي ويرأس لجنة انتقاد وترقية موظفين الديوان, ويساعد الرئيس في جميع أعمال موظفي الديوان.

ومساعد الأمين العام الذي يقوم مقام الأمين العام في حال غيابه وممسك سجل مواد التقارير السنوي وسجل التدقيق العام وأية أعمال يحيلها عليه الأمين العام.

ج- وحدة الرقابة الداخلية

تقوم هذه الوحدة بأعمال الفحص والتدقيق لكافة أوجه النشاط المتعلقة بسلامة وصحة التصرفات المالية وإجراءات العمل والتدقيق من الالتزام بالخطط ومستويات الأداء والأهداف المرسومة, وتتكون من قسمين قسم الرقابة الداخلية والمالية , وقسم الرقابة الداخلية والإدارية.(1)

د- مديريات الديوان

يتكون الديوان من عشرة مديريات تتولى مهام الرقابة على مختلف القطاعات وأيضاً تقوم

بأعمال التخطيط والتنظيم والتدريب وهذه المديريات هي

1- مديرية الشؤون المالية والإداري, يتكون من أقسام:(2)

- مديرية الشؤون المالية والإدارية , ويتكون من أقسام عدة

- قسم المحاسبة والموازنات

(1) العموري, محمد رسول, (الرقابة المالية العليا), المرجع السابق, ص 316

(2) العموري, محمد رسول, (الرقابة المالية العليا), المرجع السابق, ص 316

- قسم اللوازم والمشتريات

- قسم شؤون الموظفين

- اقسام الملفات

- قسم الحركة والصيانة.

2- مديرية الشؤون الهندسية⁽¹⁾

يتكون من الأقسام التالية

- قسم الإرشاد الهندسي

- قسم متابعة المشاريع

- القسم الفني

ويتولى مدير الدائرة الإشراف الفني والإداري على أعمال المهندسين من خلال ممارسة الرقابة

على المشاريع ومناقشو التقارير التي يقدمها المهندسون وتفقد أعمالهم وتقديم تقارير شهرية بإنجازاتهم

لرئيس الديوان⁽²⁾

ويتولى المهندسون الأعمال التالية⁽³⁾

- المشاركة في لجان استلام المشاريع والتأكد من مطابقتها للمواصفات.

- المشاركة في تحليل العطاءات وفي كافة التخصصات

- المشاركة في لجان استملاك أراضي الدولة

(1) العموري, محمد رسول, (الرقابة المالية العليا), المرجع السابق, ص316

(2) تعليمات مسميات الوظائف في ديوان المحاسبة بالقرار رقم (1) لعام 1996

(3) تعليمات مسميات الوظائف في ديوان المحاسبة الصادر بالقرار رقم 1/ لعام 1996

- المشاركة في التحقق من المخالفات الفنية.

3- مديرية الشؤون القانونية وتتكون من قسمين هما قسم الإرشاد القانوني, وقسم متابعة القضايا.

4- مديرية التطوير الإداري والدراسات

ويتم فيها تدريب الموظفين من أجل اكتساب المهارات الجديدة وتطوير استخدام ومتابعة إعداد

الأبحاث والإحصاءات والتقارير وتكون هذه المديرية من الأقسام التالية:

- قسم التطوير الإداري والتدريب

- قسم المعلومات والحاسوب

- قسم الأبحاث والمنظمات

- قسم التقارير والإحصاء⁽¹⁾

5- مديرية الرقابة المركزية

مهمة هذه المديرية تزويد المديريات في الديوان بالخطوط العريضة اللازمة لخطة عمل

الديوان المستقبلية, ووضع الخطة اللازمة بالتعاون مع مديريات الديوان ومتابعة تنفيذها وتقييمها

ودراسة فعاليات المراقبات الميدانية, وتقديم تقارير عنها ومتابعة إنهاء الاستيضاحات المعلقة

وتقييم الاستيضاحات الصادرة وتتكون من الأقسام التالي:

- قسم التخطيط المركزي والمقاربة

- قسم الرقابة المركزية والتحليل المالي

- قسم الاستيضاحات وسجل التدقيق

(1) العموري, محمد رسول, (الرقبة المالية العليا), المرجع السابق, ص 317

أما المديرات التي تتولى مهام الرقابة على القطاعات المختلفة والتي أنشأ الديوان منذ 1993

وهي:

1- مديرية الرقابة على قطاع المال والاقتصاد.

يتيح لهذه المديرية سبع مراقبات تتولى الرقابة على الجهات التالية:⁽¹⁾

- وزارة المالية - دائرة الجمارك

- المؤسسة الأردنية للاستثمار - وزارة الخارجية

- وزارة التموين - وزارة الزراعة.

2- مديرية الرقابة على قطاع الأمن والطاقة والعدل

ويتبع لهذه المديرية الجهات التالية:

- مؤسسة إدارة وتنمية أموال الأيتام - القيادة العامة

- وزارة الإشغال العامة - مديرية الأمن العام

- وزارة المياه والري - وزارة الطاقة والثروة المعدنية

3- مديرية الرقابة على قطاع الخدمات⁽²⁾

تتولى الرقابة على الجهات التالية:

- وزارة التعليم - الجامعة الأردنية - مؤسسة الإذاعة والتلفزيون

- وزارة الصحة - وزارة التنمية الاجتماعية.

(1) العموري، محمد رسول، (الرقابة المالية العليا)، المرجع السابق، ص318

(2) د. العموري، محمد رسول، (الرقابة المالية العليا)، المرجع السابق، ص319

- مؤسسة الضمان الاجتماعي - مؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية

4- مديرية الرقابة على قطاع الحكم المحلي

وتتولى الرقابة - جامعة مؤتة - جامعة العلوم والتكنولوجيا والمحافظات - إربد - الشونة الشمالية -

جرش - المغرب - عمان - مادبا - السلط - الزرقاء - الكرك - الطفيلة - معان العقبة

حيث يتم توزيع العمل الرقابي على الموظفين وفق التسلسل من الأعلى إلى الأردني (مدير - مدير

قطاع رقابي - مساعد مدير رابي - رئيس مراقبة - رئيس مدققين - مدقق أول - مدقق تحت التدريب.

يتبين لنا من خلا تنظيم ديوان المحاسبة أن:

- قانون ديوان المحاسبة الأردني منح الحصانة لرئيس الديوان دون بقية الأعضاء , وجرى باقي موظفي

الديوان من أي حصانة, وها يؤدي إلى إخضاعهم لرغبات السلطة التنفيذية.

- حدد نظام الديوان بدقة الجهات التي تخضع لرقابته, الأمر الذي قد يخرج بعض عمليات التصرف

بالأموال العامة عن رقابة الديوان.

- اعتماد ديوان المحاسبة في تنظيمه على إنشاء دائرة هندسية تتولى الرقابة على الأمور الفنية على

جميع القطاعات هذا يسمح بتطبيق رقابة فنية فعالة على عمليات إعداد دفاتر الشرط الخاصة, وتحليل

العطاءات وعمليات الاستلام الأولي والنهائي للمشاريع, وأيضاً الرقابة على استئجار عقارات الدولة

أو استملاك الأراضي, وهذا النوع من الرقابة يؤدي إلى تحقيق أهداف النفقة العامة لناحية الكفاءة

وحسن الأداء.

- إن ممارسة الرقابة والأعمال المحاسبية أو الفنية من قبل حملة الشهادات العلمية من درجة

البكالوريوس أو ماجستير أو دكتوراه هذه من إيجابيات الديوان التي تؤدي إلى حصر ممارسة الأعمال

الرقابية لمن تتوفر لديهم المعرفة والخبرة مما يؤدي إلى فرض رقابة عادلة وفعالة.

و- أهداف ديوان المحاسبة الأردني ومهامه

يقوم ديوان المحاسبة على المحاسبة الأردني بمهامه المحدد في قانون إنشائه من أجل تحقيق أهدافه المتمثلة في المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها.

ز- أهداف ديوان المحاسبة

تتميز المالية العامة الأردنية بخصوصية وهي أنها محدودة، وتعتمد على المساعدات الخارجية، وزيادة الأعباء على الحكومية، يهدف ديوان المحاسبة إلى المحافظة على الأموال العامة وحمايتها ورفع كفاءة استخدامها، والتثبيت من أن كافة عمليات إنفاق وتحصيل الأموال العامة تتم وفق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية والمحاسبية الصادرة، والتأكد من أن الموارد الاقتصادية تستخدم ويتم استثمارها في المجالات المخصصة لها دون انجراف أو أخطاء أو هدر للمال العام، وتحقيق أعلى كفاءة إنتاجية بأقل التكاليف الممكنة، وفي أعلى مستوى من الجودة وحسب المواصفات المخطط لها في إطار القواعد والقوانين المحاسبية والإدارية المقررة، والكشف عن أي انحرافات ومشاكل ويرفعها بتقارير تفصيلية للجهات المعنية لاتخاذ الإجراءات التصحيحية

الملاءمة¹

ونلخص أهداف الديوان في إطار الدستور والقانون إلى:

1- المحافظة على المال العام، والتأكد من حسن استخدامه.

¹ د. الوادي، محمود حسن، ود. عزام زكريا احمد، (2000)، (المالية العامة والنظام المالي في الإسلام)، دار المسيرة،

2- العمل على تطوير إدارة المال العام، والتحقق من صحة الصرف طبقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات السارية المفعول.

3- التنبيه إلى أوجه النقص والقصور في القوانين والأنظمة والتعليمات المالية المعمول بها، واقتراح وسائل العلاج.

4- التعاون مع السلطتين التشريعية والتنفيذية لتحقيق الأهداف المتوخاة للحفاظ على المال العام.

5- توفير درجة عالية من المصداقية لدى الجمهور وممثليه في إدارة المال العام وحسن استخدامه.

6- التعاون مع المؤسسات العالمية والإقليمية للارتقاء بمهنة التدقيق.

ح- مهام ديوان المحاسبة

حددت مهام ديوان المحاسبة في المادة (18) من الدستور الأردني والمادة (3) من قانون الديوان

بأنها:

1- مراقبة واردات الدولة ونفقاتها طرق صرفها وحساب الأمانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات على الوجه المبين في قانون الديوان.

2- تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للأجهزة الرسمية الخاضعة لرقابة الديوان¹ إن المهمة

الرئيسية لديوان المحاسبة تتمثل في الرقابة على مختلف التصرفات المالية للدولة ودوائرها الرئيسية

¹ أضيف هذه المهمة إلى الديوان بموجب القانون رقم (31) لسنة 1987 المنشور في العدد رقم 3499 من

الجريدة الرسمية بتاريخ 1987/9/26

والمستقلة، وضمان خضوع هذه التصرفات لمبدأ الشرعية شكلاً وموضوعاً ومراعاتها بسائر القوانين والأنظمة وفي مقدمتها قانون الموازنة العامة²

ويكون ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالواردات مسئولاً عن³:

- 1- التدقيق في معاملات بيوع الأراضي والعقارات الأمرية وتأجيرها.
 - 2- التدقيق في تحصيلات الواردات على اختلاف أنواعها للثبوت من إن التحصيل قد جرى في أوقاته المعينة وفقاً للقوانين والأنظمة على المكلفين الذين تخلفوا عن الدفع ومن أن التحصيلات قد دفعت لصندوق الخزينة وقيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة.
 - 3- التدقيق في معاملات شطب الواردات والاعقاد فيها للثبوت من عدم إجراء شطب أو إعفاء في غير الحالات والأصول المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها.
- أما فيما يتعلق بالنفقات فإن ديوان المحاسبة يكون مسؤولاً عن⁴:

- 1- التدقيق في النفقات للثبوت من صرفها للأغراض التي خصصت لها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة.
- 2- التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للثبوت من صحتها ومن مطابقة قيمتها لما هو مثبت في القيود.
- 3- التثبوت من إن إصدار أوامر الصرف تم حسب الأصول الصحيحة ومن قبل الجهات المختصة.

² د. العواملة، نائل، (1990)، (الادارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق)، مؤسسة زهران، الطبعة الثانية- عمان بالأردن، ص 77

³ المادة (8) من قانون (ديوان المحاسبة)

⁴ المادة (9) من قانون ديوان المحاسبة

4- التثبت من أن النفقات قيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة.
5- التثبت من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الميزانية إلا بعد الترخيص بذلك من الجهات المختصة.

6- التثبت من أسباب عدم الصرف لكل أو بعض المخصصات التي رصدت للأعمال الجديدة.
7- التثبت من تنفيذ أحكام قانون الميزانية العامة وملاحقة ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه.

وفيما يتعلق بحسابات الأمانات والسلفات والقروض فإن ديوان المحاسبة يكون مسؤولاً عنها:

تدقيق جميع هذه الحسابات للتثبيت من صحة العمليات المتعلقة بها ومن ثم مطابقة قيمتها لما هو مثبت في القيود، ومن أنها مؤيدة بالمستندات والوثائق اللازمة ومن استرداد السلطات والقروض في الأوقات المعنية لاستردادها مع الفوائد المترتبة للخرينة.

ويتبين مما تقدم أنواع الرقابة المالية التي نصت عليها مواد القانون لديوان المحاسبة هي:

1- رقابة المشروعية

يهدف ديوان المحاسبة إلى التأكد من مطابقة التصرفات المالية في الجهات الخاضعة لرقابته لكافة القواعد القانونية والأنظمة والقرارات التي تحكمها شكلاً وموضوعاً، (لرئيس ديوان المحاسبة أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري، وأن يتثبت من أن القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأمور المالية والحسابات مجمول بها بدقة وان يلفت النظر إلى أي تقصير أو خطأ في تطبيقها وأن يبين رأيه في كافة الأنظمة والتعليمات لتحقيق أعراف القوانين المالية) (1)

(1) المادة (13) من قانون ديوان المحاسبة

2- الرقابة المحاسبية

يعمل ديوان المحاسبة على التأكد من صحة التصرفات المالية للجهات الخاضعة لرقابته من خلال مراجعة الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل والتثبت من توفر المستندات المطلوبة واكتمالها، ومن أن الصرف تم في حدود البنود المخصصة في الاعتمادات المقررة بموجب الموازنة وبالنسبة للواردات التثبيت من صحة الأرقام الحسابية لما تم تحصيله ومن توريدها إلى صندوق الخزينة ومن تسجيلها في الفصول وأعداد مخصصة لها في الميزانية العامة.

3- الرقابة الفنية

أوجد ديوان المحاسبة هذه الرقابة بعد إنشاء مديرية الشؤون الهندسية حيث يقوم الفنيون في الديوان بحضور اجتماعات لجان الاستلام الأولى والنهائية للمشاريع التي يتم تنفيذها أو التوريدات التي يتم تقديمها، للتثبت من مطابقتها للشروط والمواصفات التي تم التعاقد عليها

ومن خلال هذه الدراسة والبحث في ديوان المحاسبة الذي وحدة رقابية هامة إلا أن هذه الرقابة التي يمارها على الأموال العامة تظل معظم الأموال العامة، عدا تلك التي لا تدخل في الميزانية العامة فإن الرقابة عليها تحتاج إلى تكليف من مجلس الوزراء⁽¹⁾

ومع أن ديوان المحاسبة الأردني يربطه بمجلس النواب علاقة وثيقة إلا أنه لا يتمتع بالاستقلالية التامة، وذلك بسبب التبعية لمجلس الوزراء وحتى يؤدي ديوان المحاسبة دوره الرقابي وتحت مظلة مجلس النواب يستلزم ربط الديوان مباشرة بالمجلس في كل شؤونه.

(1) د. العموري، محمد رسول، (الرقابة المالية العليا)، المرجع السابق، ص 334

المطلب الثاني

علاقة مجلس الأمة بوزارة المالية

لابد من الحديث عن أهم جهاز رقابي داخلي يمسسه أشخاص أو هيئات منبثقة عن الهيئة الخاضعة للرقابة أو تجريها وزارة المالية على الهيئات الأخرى عن طريق موظفين ماليين تابعين للوزارة أو عن طريق إدارات أو هيئات تابعة لوزارة المالية أو وزير المالية، وتعد وزارة المالية من أجهزة السلطة التنفيذية.

وتراقب الوزارة ما يتعلق بتنفيذ الموازنة العامة وهي جهاز مركزي حكومي مسؤول عن تنفيذ السياسة المالية للدولة، فهي تراقب مدى تقيد الوزارات والأجهزة الاختصاصية بالتعليمات والأنظمة المالية وهي أيضاً مسؤولة عن مراقبة تنفيذ الخطط المالية، وتنظم مع الأجهزة المختصة الأصول المتعلقة بقطع حسابات هذه الخطط وإعداد التقارير بشأنها وتوفيق الانسجام بينها وبين قطع حسابات الخطة الاقتصادية وتمارس وزارة المالية على الأجهزة الحكومية رقابة مالية اقتصادية بشكل دائم، يهدف المحافظة على المال العام وتأمين استعماله على أكمل وجه وتكشف الأخطاء والانحرافات والأخطاء المرتكبة وتعمل على محاسبة المسؤولين عن هذه الانحرافات ويتمتع وزير المالية بصلاحيات حبس الأموال وسحب هذه الأموال حسب الحاجة، بشرط أن لا يعرقل عملية الإنماء وعدم عرقلة المشروعات الإنمائية وله الحق في إيقاف العمل بالتعليمات والأنظمة والإجراءات التنفيذية التي تخالف القوانين والأنظمة، وفي الحالات التي يظهر فيها أن التنفيذ من شأنه أن يلحق أضراراً واضحة في المال العام¹.

¹ شباط، يوسف (1994). المالية العامة، دمشق: جامعة دمشق، ص95.

وتهدف الوزارة أيضاً إلى الارتقاء بآليات إدارة الأموال العامة ومستوى الخدمات المقدمة وذلك من خلال تحديث التشريعات المالية باستمرار وتطبيق الأفضل بالنسبة للممارسات العالمية معتمداً على الموارد البشرية والمرتبطة المتميزة.

وستتناول الحديث عن نشأة الوزارة والأهداف العامة لها والمهام الموكلة لها ورؤية الوزارة ورسالتها والقيم الجوهرية التي تركز عليها في عملها كرقابة داخلية والوسائل الرقابية التي تمارسها، الاختصاصات والمسؤوليات للمراقبين الماليين وتقييم عمل المراقبين الماليين⁽¹⁾

أولاً: نشأة الوزارة

تعود نشأة الوزارة في المملكة الأردنية الهاشمية إلى عهد الإمارة فقد كان يطلق على مجلس الوزراء مجلس المشاورين ووزير المالية يسمى مشاور المالية⁽¹⁾ ولهذه الوزارة مهام أبرزها الإشراف على صرف النفقات والتثبيت بأنها تُصرف بناءً على القوانين والأنظمة المالية المعمول بها، وأيضاً الإشراف على تحصيل الواردات وقبضها وتنظيم الحسابات المتعلقة بها حسب الأصول المتعارف عليها، وأنه يتم تحصيلها وفقاً للقوانين والأنظمة المالية، وهنا يعني أن الوزارة مسؤولة عن حفظ المال العام للدولة وحمايته وتأمين طرق إدارتها ومصروفاتها.

وقد تم إنشاء أول وزارة مالية في عهد الإمارة بتاريخ 1920/4/11 وارتبطت جميع الدوائر العامة بوزارة المالية بحكم قوانين أنشئت مع التعديلات التي طرأت على القوانين والأنظمة والدوائر

(1) www.mof.gov.jo

(1) القبيلات، حمدي سليمان سحيمات، (الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية)، المرجع السابق، ص 161

التي ارتبطت لها هي دائرة ضريبة الدخل والمبيعات, دائرة الجمارك, دائرة الموازنة العامة ودائرة الأراضي والمساحة, دائرة اللوازم العامة.

ثانياً: الأهداف العامة للوزارة

- 1- رسم السياسة المالية للدولة بشكل عام والإشراف على تنفيذ ما خططت له.
- 2- توجيه الاستثمار الحكومي بما يتفق مع القوانين والأنظمة والسياسات المالية للمملكة.
- 3- كيفية إدارة الديون الداخلية والخارجية.
- 4- تحقيق التكامل بين السياسة المالية والسياسة النقدية حتى تخدم الاقتصاد الوطني وتنهض به وتنميته, وذلك بالتعاون والتنسيق والاتفاق مع البنط المركزي والجهات التي لها علاقة مع الوزارة¹.

ثالثاً: المهام والواجبات المنوطة بالوزارة

- 1- وضع الخطط لتنفيذ السياسة المالية للدولة, وتتابع أيضاً تحصيل الإيرادات العامة وتوريدها للخزينة وتشرف على صرف النفقات العامة وتنظم جميع الحسابات المتعلقة بهما وفقاً للتشريعات المالية المعمول بها.
- 2- إدارة النفقات النقدية حتى تؤمن السيولة وتوجيه الاستثمار الحكومي بما يتفق مع السياسات المالية والنقدية.
- 3- الدراسة والمتابعة للأوضاع المالية والنقدية والاقتصادية وتحليل وتقييم السياسات والإجراءات الضريبية.

¹ الحجازين، زياد (1991). دور أجهزة الرقابة المالية العليا في تنمية القطاع العام، بحث مقدم في نطاق المسابقة الثالثة للأجهزة العليا للرقابة المالية، عمان، ص33

- 4- إدارة شؤون التقاعد المدني والعسكري والتعويضات بما يتفق مع القوانين والأنظمة المعمول بها وإدارة أموال صندوق الضمان الاجتماعي والادخار للموظفين والمستخدمين.
- 5- دراسة القضايا التي تنشأ عنها حقوق للحكومة أو تتطلب إقامة دعاوي عليها لدى المحاكم المختصة وتتابعها.
- 6- إعداد مشاريع التشريعات المالية المتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات العامة والعمل على تطويرها وتحديثها.
- 7- التعاون والتنسيق مع الجهات المختصة في إعداد الخطط التنموية والاقتصادية والاجتماعية وتتابع تنفيذها.
- 8- التعاون والتنسيق مع البنك المركزي الأردني بما يحقق الانسجام بين السياسات المالية والنقدية خدمة للاقتصاد الوطني.
- 9- تبدي الرأي والمشورة في مشاريع القوانين والأنظمة والاتفاقيات وأي مواضيع يترتب عليها التزامات مالية على الخزينة.
- 10- تتعاون وتنسق مع الوزارات الأخرى والدوائر الحكومية لتدريب وتأهيل الكوادر مالياً ومحاسيبياً¹.

رابعاً: رؤية الوزارة ورسالتها والقيم الجوهرية لها

((إدارة مالية متميزة على المستوى الإقليمي محفزة على الإبداع تساهم في تعزيز الاستقرار المالي والاقتصادي ورفاه المواطنين في المملكة)).

¹ الخرزجي، ماجد (1988). استخدام الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، مجلة الرقابة المالية، 1(33)، ص44.

وهذه الرؤية وضعت بناءً على المهام والأهداف التي أنشئت من أجلها الوزارة.

للوزارة رسالة تؤديها كباقي الدوائر والمؤسسات وهي ((الارتقاء بآليات إدارة المال العام ومستوى الخدمات المقدمة من خلال تحديث التشريعات المالية وتطبيق أفضل الممارسات العالمية وبالاعتماد على الموارد البشرية والمعرفية المتميزة)).

تتمثل القيم التي تشتملها هذه الوزارة وارتكزت على تنفيذ استراتيجياتها في¹:

- 1- الانتماء: الإخلاص في العمل والإحساس بالمسؤولية والالتزام تجاه الوزارة ومن يتلقى الخدمة.
- 2- الشفافية: العمل بوضوح والإفصاح في المعاملات والإجراءات والبيانات وفق أعلى درجات المهية.

خامساً: وسائل الرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية

تمارس وزارة المالية رقابة مالية على الدوائر والمؤسسات الحكومية منذ إنشاء هذه الوزارة لأنه كانت جميع الدوائر الحكومية ملزمة بإرسال مستنداتها المالية إلى وزارة المالية حتى تقوم الوزارة بتدقيقها وإجازتها وقطع الشبكات العائدة لها وتقوم وزارة المالية بتسجيلها في دفتر الصندوق المركزي وتعد الخلاصة الحسابية المركزية.

ومع التطور الذي حدث في جميع القطاعات والمجالات ازدادت أعداد الدوائر الحكومية وتمخضت أنشطتها وأعمالها وحتى تسهل العمل على وزارة المالية أصبح من الضروري أن تتم عملية الرقابة داخل الدائرة الحكومية ذاتها، ولتتحقق الرقابة أكثر مقدار من الفاعلية لآبد من وجود مندوب عن وزارة المالية لتدقيق تلك المعاملات وإجهازها وكان يُعرف في السابق بالمحاسب المتوفى إذ كان على وزير

¹ يوسف، حداد (1991). تأسس النظام وتشكيل المجتمع في الأردن، اربد، جامعة اليرموك، ص13.

المالية حسب النظام المالي⁽¹⁾ أن يتحقق من أن كل دائرة من الدوائر الرسمية تتبع في تنظيم حساباتها عن طريق موافقتها للأصول المالية.

وقد جاء في النظام المالي⁽²⁾ أن وزير المالية هو المسؤول عن حسابات وزارة المالية ومعاملاتها المالية ومراقبتها والتحقق من أن كل دائرة تقوم بمراعاة أحكام النظام المالي في أعمالها المحاسبية والمالية ويعتبر كل وزير مسؤول عن تنفيذ النظام المالي في دائرته.

وتتم رقابة وزارة المالية من خلال وحدات الرقابة المالية داخل الدوائر والمؤسسات الحكومية حيث نصت على أنه ((تشكل وحدة رقابة مالية في كل دائرة بقرار من الوزير من موظف أو أكثر من موظفين الوزارة تناط بها مسؤولية تطبيق أحكام النظام والقوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة وللوزير إناطة هذه المهمة بوحدات الرقابة الداخلية المشكلة في الدائرة نفسها إذا ما تبين بأن هذه الوحدة تستطيع القيام بذلك بكفاءة))⁽³⁾

ومن هذا النص يتبين أنه حدد المهام على النحو التاليين:

1- أنه أناط بوزارة المالية من خلال وحدات الرقابة المالية مراقبة مدى تقيد الوزارات والدوائر الحكومية بأحكام النظام المالي والقوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة ورقابة وزارة المالية في هذا المجال قد تكون رقابة سابقة على القيام بالتصرفات المالية وهي ما تعرف (بالرقابة المانعة) وقد تكون رقابة لاحقة على التصرفات المالية أي بعد القيام بها.

(1)النظام المالي رقم (1) لعام (1952)

(2)النظام المالي رقم (2) لعام (1954)

(3) النظام المالي رقم (3) المادة (51/أ) لعام (1954)

من هنا يتبين أن رقابة وزارة المالية على النفقات هي رقابة سابقة وهذا يعني أنه لا يجوز صرف أي مستند مالي إلا بعد تدقيقه وإجازته من قبل المراقب المالي لوزارة المالية, حيث نصت المادة على أنه ((لا يجوز لأي دائرة يوجد فيها وحدة رقابة مالية صرف أي مستند قبل تدقيقه وإجازته من قبل رئيس وحدة الرقابة المالية المعتمدة لديها))⁽¹⁾

2- وجاء في النص السابق أن الوزير قد أناط مهمة الرقابة المالية التي يفترض أن تقوم بها وحدات الرقابة المالية بوحدات الرقابة الداخلية المشكّلة في الدوائر بشرط أن تكون هذه الوحدات تستطيع القيام بتلك المهمة بكل كفاءة وفاعلية وهذا ما يعزز العلاقة بين الرقابة الخارجية والرقابة الداخلية. ونعرض أمثلة على آلية عمل أحداث الرقابة المالية في تدقيق مستندات النفقات والأمانات ما نص عليه البند (2) من التعليمات التنظيمية لمديرية المراقبة والتدقيق في وزارة المالية, حيث تطلب النص من المراقب المالي ما يلي:

1- التأكد من استكمال التواقيع على المستند وخاصة المفوض بالإتفاق ومحاسب مراقبة المخصصات (التأدية).

2- تدقيق بيانات المستند ومفرداته المتضمنة اسم المادة والفصل والبرنامج الخاص بالدائرة المعنية, موقعاً حسب الأصول وحسب ما جاء بقانون الموازنة العامة.

3- مطابقة مفردات المستند ومرفقاته من وثائق وأوراق أصلية مع القوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها والصادرة بشأنها.

⁽¹⁾التعليمات المالية رقم (1) مادة رقم (136) لعام (1995)

4- توقيع المستند إشعار بانتهاء مرحلة التدقيق.

5- أن ترسل المستند إلى الجهة التي تجهز الصرف في الوزارة.

سادساً: اختصاصات ومسؤوليات المراقبين الماليين

تم تحديد مسؤولية وزارة المالية الرقابية في النظام المالي (1) بما يلي:

1- مراقبة صرف النفقات والتأكد من أنه قد تم صرفها تبعاً للتشريعات المعمول بها مراقبة تحصل الإيرادات بقيمتها الصحيحة ومواعيد المحددة في التشريعات في ذات العلاقة والتأكد من أنه قد تم دفعها لحساب الخزينة العامة ويتم تبليغ الدائرة عن أي فروقات أو تجاوزات والطلب إليها تصويب أي مخالفة لتلك التشريعات ومتابعة ذلك.

2- إجراء عمليات الفحص والجرد الضحائي للصناديق والمستودعات والطابع والآخرين البريدية والأوراق المالية الأخرى .

3- تحليل النتائج المالية السنوية للدوائر وتقييمها

فتبين من هذا النص أن اختصاصات ومسؤوليات المراقبين تتمثل في الرقابة على الإيرادات

والنفقات:

أ- الرقابة على الإيرادات

تعج الرقابة على الإيرادات ذات أهمية خاصة تضمن للدولة الحفاظ على مواردها المالية والدعم المستمر للخزينة النقدية، لهذا السبب فعلت الرقابة عليها مركزية ومن أهم صلاحيات وزير المالية

(1) النظام المالي مادة (48)

حيث نص النظام المالي على أنه ((للوزير أو من يفوضه خطياً تدقيق القيود والسجلات المتعلقة بتحصيل الإيرادات في الدوائر والمؤسسات والجهات الأخرى المكلفة بتحصيل تلك الإيرادات))⁽¹⁾ وقد وضعت الوزارة على وضع الأنظمة والتعليمات والطرق المحاسبية الدقيقة حتى تضمن حسن سير العمل بالوزارات والدوائر الحكومية لمنع ارتكاب أي انحرافات أو أخطاء وسد الثغرات أمام الاعتداء على الأموال العامة.

وتم تحديد مسؤولية وحدات الرقابة المالية في النظام المالي⁽²⁾ بما يلي:

1- التأكد من:

- أ- أن جميع الضرائب والرسوم والعوائد يتم تحققها في أوقاتها المحدد لها.
- ب- أن عمليات تحصيل الأموال تجري بناء على الأصول بدون تأخير.
- ج- إن الإجراءات القانونية تتخذ لتحصيل أي أموال يتأخر تحصيلها وتطبيقها بشكل شفاف.
- د- أن الأموال المحصلة تدفع للبنك أولاً بأول.

2- تدقيق جميع معاملات القبض من الناحيتين المالية والحسابية بعد قبضها.

ب- الرقابة على النفقات

⁽¹⁾النظام المالي قرار رقم (3) مادة رقم (9) لعام (1994)

⁽²⁾النظام المالي قرار رقم (1) المادة (137) لعام (1995)

منح النظام المالي لوزير المالية الصلاحيات حتى يصدر التعليمات المتعلقة بإجراءات الصرف والقبض في النظام المالي ⁽¹⁾ (تعليمات تطبيق النظام المالي) والتي وضحت وسائل تدقيق وإجازة المستندات المالية على النحو التالي:

1- يتم توقيع مستندات الصرف المقدمة من الدوائر غير المستقلة من قبل قسم النفقات في وزارة المالية.

2- يتم تدقيق مستند الصرف للدوائر ذات الاستقلال المالي من قبل وحدات الرقابة المالية والتي شكلت في النظام المالي ⁽²⁾ وتم تحديد تعليمات تطبيق قانون النظام المالي ⁽³⁾ مسؤوليات وحدات الرقابة المالية في الدوائر ذات الاستقلال المالي على النحو التالي:

1- تدقيق مستندات الصرف من الناحية القانونية والمحاسبية طبقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها.

2- التأكد من المخصصات وإن إنفاقها يتم من أجل الغاية التي رصدت لها والتأكد من توفر السيولة الكافية لكل مستند صرف.

3- ختم المستند بختم المراقب المالي مع التوقيع والتاريخ.

4- فحص سجلات الدائرة وحساباتها والتأكد من سلامتها وصحتها.

5- متابعة إغلاق الحسابات النهائية وإعداد التقارير الشهرية وإرسالها إلى وزارة المالية.

6- إعلام وزير المالية عن أي مخالفة فوراً وخطياً بكل مخالفة للقوانين والأنظمة المالية.

⁽¹⁾النظام المالي قرار رقم (1) لعام (1995)

⁽²⁾النظام المالي قرار رقم (3) مادة (51/أ) لعام (1994)

⁽³⁾ النظام المالي قرار رقم (1) المادة (137) لعام (1995)

ولابد من أن نذكر أن رقابة وزارة المالية على النفقات هي رقابة سابقة بسحب النظام المالي الذي نص على ((لا يجوز لأي دائرة يوجد بها وحدة رقابية مالية صرف أي مستند قبل تدقيقه وإجازته من قبل رئيس وحدة الرقابة المالية المعتمد لديها..))⁽¹⁾

سابعاً: تقييم عمل المراقبين الماليين

للمراقبين الماليين دوراً هاماً في الرقابة على الأموال العامة ومدى تقيد الدوائر الحكومية بإتباع القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة في النفقات والصرف والإجراءات، لكن يواجه هؤلاء المراقبون الماليون بعض التحديات مثل:

- 1- عدم تشكيل وحدات رقابة داخلية في بعض الدوائر الحكومية وضعفها في حال تشكيلها مما لا يسمح بإنفاذ مهمة الرقابة المالية بهذه الوحدات عملاً بالنظام المالي⁽²⁾ كم أن وجود هذه الوحدات يخفف من الأعباء الملقاة على كاهل المراقبين الماليين.
- 2- يقوم في أغلب الأحيان موظف واحد بأعمال الرقابة المالية في الدائرة أو المؤسسة الحكومية، وهذه يحول دون القيام بأعمال الرقابة المالية على أكمل وجه ويحيلها إلى رقابة شكلية فقط.
- 3- أن بعض العاملين في وحدات الرقابة المالية لا تتوفر فيهم الكفاءة والخبرة في الأمور المحاسبية والمالية إذ أن بعضهم يحمل تخصصات لا تُمَت إلى المحاسبية والمالية بصلة.
- 4- تركز وحدات الرقابة المالية في تدقيقها على النفقات دون الإيرادات مما يجعل هذه الوحدات قاصرة عن أداء مهامها على الوجه الأكمل.

⁽¹⁾النظام المالي قرار رقم (1) المادة رقم (136) لعام (1995)

⁽²⁾النظام المالي قرار رقم (3) المادة رقم (51) لعام (1994)

5- عدم وجود دليل رقابي للتدقيق والرقابة المالية تبين أساليب إجراءات الرقابة على الإيرادات والنفقات.

6- ضعف الأجهزة المالية في الوزارات والدوائر الحكومية مما يزيد الأعباء على وحدات الرقابة المالية.

7- قيام التشريعات المالية وتعددتها مما لا يسمح بالإطّلال عليها بسهولة من قبل الموظفين الماليين ورؤساء وحدات الرقابة المالية.

إن التصرفات المالية في الدول تصاغ على شكل قانون لأنها تصدر على البرلمان والذي يؤخذ على هذه القوانين الخاصة بالشؤون المالية الممثلة (بالإيرادات والمصروفات) فهو ليست إلا قانون من حيث الشكل لأنها لا تتضمن قواعد عامة مجردة وموضوعية كما هو الحال في القوانين العادية وهذا يجعلها مشكّلة ولا تنشئ أي مراكز قانونية عامة مجردة، ومن الأمثلة على هذه القوانين المالية الخاصة بفتح الاعتمادات وعمل القروض والموازنة العامة، وإن السبب في إصدار هذه القوانين المالية إنما الهدف من إصدارها على شكل قانون هو إعطاء الحق في الرقابة المالية للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية في المسائل المالية، وهذا الدور الرقابي الذي أعطي لمجلس الأمة (البرلمان) إنما تشارك فيه مجلس الأعيان ومجلس النواب مع أنه هو حق لمجلس النواب فقد لأنه يعد هو الناطق باسم الشعب.

ومن المسائل المالية الهامة التي نظمها الدستور الأردني¹ والتي تحدد الوظيفة المالية لمجلس

النواب فقد أقر الدستور الأردني المواد التالية للشؤون المالية التي تناولتها في المواد التالية:

¹الدستور الاردني، الفصل السابع

المادة(111) التي عالجت الضرائب والرسوم

المادة (112) الموازنة العامة

المادة(116) مخصصات الملك التي تدفع من الدخل العام

المادة(117) عقود الامتياز

المادة (118) الإعفاءات الضريبية

وسوف يتم تناول هذه المواد وأهميتها وإصرار القانون فيها على النحو التالي:

أولاً: تنظيم الدستور للضرائب

اشتترطت المادة (111) من الدستور الأردني على أن تصدر الضريبة والرسوم بقانون وذلك من أجل العدالة والبعد عن العبث والتلاعب بهذه المسائلة المالية الهامة وأيضاً من أجل التأكيد على أن هذه المسائلة المالية هي من اختصاص مجلس الأمة باعتباره يمثل إرادة الشعب والإدارة العامة للجميع فهو من يحدد مدى الحاجة لفرض الضرائب والرسوم من عند فرضها وأهمية هذه الضرائب فهي تؤثر على بنية المجتمع المحلي والاقتصادي والاجتماعي وأيضاً تبين إن إعطاء مجلس الأمة حق فرض الضرائب والرسوم إنما يعطيه باختيارها الأقدر على حفظا لموصلة العامة والحرص على المال العام.

والضريبة هي اقتطاع نقدي إجباري تجريه الدولة أو أحد الهيئات العامة على الموارد كما الوحدات الاقتصادية المختلفة والهدف من هذا القرض البري لتغطية الأعباء العامة دون أي مقابل محدد، وتوزع هذه الأعباء بين الوحدات الاقتصادية وفقاً لقدرتها التكليفية⁽¹⁾.

(1) د. بشور، عصام، (1978)، (المالية العامة والتشريع الضريبي)، المرجع السابق

ويعرفها الفقهاء الضريبة أنها واجب تفرضه الدولة على الأشخاص بما لها من سيادة بقصد جمع المال الذي يمكنها من تحقيق وظائفها.

ولا تفرض ضريبة ولا يفرض رسم إلا بقانون هذا ما قرره المادة (111) من الدستور ولم يعرف الدستور الأردني بين الشربة والرسم في طريقة إقرارها إذا أناطها بالسلطة التشريعية رغم الاختلاف بين كل منهما في طبيعته⁽¹⁾

أما الرسم فهو مبلغ نقدي جبري دفعه الأفراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه منها، ويقترن النفع الخاص الذي يحققه الأفراد بالنفع العام الذي يحصل عليه المجتمع من خلال تنظيم العلاقة بين الهيئات والأفراد فيما يتعلق بإدارة الخدمات⁽²⁾ وهذا يبين أن الضريبة تختلف عن الرسوم لأن الرسوم مبلغ مالي يدفعه الشخص للدولة مقابل خدمة معينة تؤديه.

ومن خلال التعريف السابق لكل من الضريبة والرسوم نلاحظ الفرق بينهما أن الضريبة تدفع من قبل المواطن دون مقابل الرسوم يدفع من قبل الشخص مقابل المدة تقدم له من قبل المرافق العامة للدولة ولا بد مدته تقدم له من قبل: المرافق العامة للدولة ولا بد من أن يكون هناك تناسب ما بين الرسوم المدفوعة والخدمة المقدمة بين الدولة، وإن هذا الفرق بين الضريبة والرسوم أجاز منح السلطة التنفيذية حق فرض الرسوم بناء على قانون أي يجوز للبرلمان أن يجيز قانونيا للإدارة يعطيها حق فرض رسم معين لأن الدائرة هي الأقدر على تقدير الخدمة المقدمة وتناسبها مع المبلغ المالي المدفوع، وبعض

(1) د. العضائيلة، أمين ، (الوجيز في النظام الدستوري)، (المرجع السابق)، ص 233

(2) م.د. العمادي، مصطفى صالح، (2009)، (التنظيم السياسي والنظام الدستوري)، دار الثقافة للنشر

والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، ص 272

الباحثين نوّه أنه منح هذا الحق للسلطة التنفيذية قد يضر بمصلحة المواطن في عدم تناسب الخدمة المقدمة مع المبلغ المدفوع لأن الرسم مبلغ تتقاضاه الدولة من الفرد مقابل انتفاعه المباشر من الخدمات لذلك يجب أن يتناسب مع الخدمة المقدمة ولا بد من التذكير بهما إنشاء الضرائب والرسوم لا يتم إنشاؤها إلا بقانون فإن إلغائها لا يكون إلا بقانون⁽¹⁾

والمشرع الدستوري الأردني بعد فرضه للقاعدة العامة وهي أن الضرائب والرسوم لا تكون إلا بقانون، فقد تدارك موقفه وأشار في نفس المادة إلى أنه في باب الضرائب والرسوم لا يدخل أنواع الأجر التي تتقاضها الخزنة المالية مقابل ما تقوم به الدوائر الحكومية من خدمات للأفراد مقابل اندفاعهم بأموالهم للدولة، وقد عاب هذه المادة التناقض الصريح حيث إن المسائل التي تدخلها في الضرائب أو الرسوم هي دافع الأمر من قبل الرسم بالمعنى فقد أوردنا إن الرسم عبارة عن مبلغ مالي يدفع مقابل صدفة فقد من المرفق العام.

الشروط التي أوردها الدستور عن فرض الضرائب هناك أسس وقواعد حددت الفقه المالي والضريبي يجب أن تتوافر في الضريبة عند سنّها بقانون وعلى المشرع مراعاة هذه الأسس والقواعد التي تعد شروط عند فرض أي ضريبة أو إلغائها وتمنح أهمية التقيد بهذه القواعد والأسس والشروط من ضرورة التوفيق بين مصلحتي المكلف يدفع الضريبة والدولة على حد سواء وتعد هذه القواعد الدستور العام الذي تخضع له القواعد القانونية التي تنظم الضرائب وتحترمها الدولة عن فرضها للتكاليف العامة

(1) د. الطهراوي، هاني علي، (2006)، (النظم السياسية والقانون الدستوري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، ص259.

وهذا ما يحقق الأعباء ويجعلها ملائمة ومقبولة لدى الأفراد كما أن الانحراف أو الإخلال بها يثير الشعور بالظلم والتعسف في استعمال هذا الحق وأبرز هذه القواعد هي:

1- العدالة: أن العدالة في توزيع العبء الضريبي على المواطنين وفقاً قدرتهم وتحملهم لها من أهم القواعد التي يجب مراعاتها عند فرض أي نوع من الضرائب إلغائها.

2- اليقين: وهذه الصفة تؤكد وتوضح ميعاد سداد الضرائب ومقدارها لكل من المكلفين وغيرهم وتستعين لتحقيق هذه الصفة بوسائل الإعلام كافة، ويقصد باليقين أن تكون الضريبة معلومة وواضحة بالنسبة للمكلف بشكل جلي لا غموض فيه ولا تحكم¹

3- الملائمة: تعتبر هذه القاعدة أن يتم اختيار الطرق والأوقات الأنسب ملائمة السداد للضرائب ووجوب تنظيم أحكام الضريبة لما ينسجم مع المكلفين بها سواء من ناحية اختيار وعائها وأساليب تجديدها أو النواحي المرتبطة بكيفية التسديد والحماية وموعدها وإجراءاتها.

4- الاقتصاد في التحصيل: تهدف هذه القاعدة إلى تنظيم تحصيل الضرائب بكافة الوسائل وذلك لتحقيق أقصى توفير في نفقات حمايتها بحي يتضائل الفرق بين المبالغ المحصلة من المكلفين والمبالغ المحصلة من المكلفين والمبالغ التي تدخل فعلاً خزانة الدولة وبذلك يؤدي فرض الضرائب إلى تحقيق الأهداف التالية:

- وفرة الحصيلة الضريبية.

- العدالة الضريبية.

¹ د. ذنبيات، محمد جمال، (2003)، (المالية العامة والتشريع المالي)، الدار العلمية الدولية، دار الثقافة للنشر

إلا أن المشروع الدستوري الأردني وضع شروط عند سنّ أي تشريع يجب مراعاة القواعد الآتية:

أ- لزوم الأخذ بمبدأ التدرج التصاعدي الضريبي⁽¹⁾:

ويعني بسعر الضريبة: هي النسبة بين مقدار الضريبة والمادة المكونة لوعائها وهناك طريقتان لتحديد الضريبة فقد يترك المشرع سعر الضريبة دون تحديد مكثفياً بتحديد المبلغ الإجمالي الواجب تحصيله كضريبة مقدماً ثم يوزع هذا القدر بين المكلفين بناءً على أسس معينة (الضريبة التوزيعية) إلا أن الغالب أن يحدد المشرع سعر الضريبة سلفاً وعندئذ تكون حصيلته الضريبة دالة بسعرها ومقدار المادة الخاضعة للضريبة ومدى نجاح السلطة المالية في تحصيلها (الضريبة القياسية) لكم الضريبة النسبية يكون السعر لها ثابتاً لا يتغير بتغير قيمة المادة التي تخضع لها، أي يظل نسبة المبلغ المقتطع كضريبة من الأرباح المتحققة ثابتاً لهما زاد أو نقص مقدار هذه الأرباح إلا أن هذا الأسلوب يؤخذ عليه أنه غير عادل ولا يأخذ ظروف المكلف بعين الاعتبار غير أن حصيلته هذا الأسلوب قليلة، لكن الضريبة التصاعدية يقصد بها أن تكون الضريبة تصاعدية أي يزداد سعرها بارتفاع المواد الخاضعة للضريبة والضريبة التصاعدية التي تقوم على المبدأ التصاعدي أن حصيلته الضريبة تصاعدية بنسبة أكبر من نسبة زيادة المواد المفروضة عليها وقد اتبع قانون ضريبة الدخل الأردني⁽²⁾ بمبدأ الضريبة التصاعدية في الإعفاءات والاستثناءات ن ضريبة الدخل.

(1) خصاونة، جهاد سعيد، (1995)، (مطرح الضريبة على الدخل في التشريع الضريبي الأردني)، مطبعة التوفيق،

عمان، ص142

(2) قانون ضريبة الدخل الاردني رقم (57) المادة (13-19) لعام 1985

ب- تحقيق المساواة بين المكلفين

لا يطبق مبدأ المساواة في مجال الحقوق العامة فقط ميل في نطاق التكاليف العامة أيضاً، لأنه بدون المساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة تكون المساواة في الحقوق مساواة نظرية غير فاعلة. أن المساواة في الحقوق العامة نسبية في الغالب لمستحقيها لذلك فإن التكاليف يجب أن توزع بشكل نسبي على الكلفين بأدائها.

والأعباء المالية تشمل الضرائب والرسوم لكافة الأعباء المالية التي تفرض على الأفراد إلا أن الضرائب تعد من أكثر هذه المصادر أهمية على الإطلاق فهي الوسيلة الأهم في تحصيل الأموال لخزينة الدولة ومن هنا كان من الطبيعي أن يعمل بمبدأ المساواة أمام الضرائب اهتمام المشرع الدستوري الأردني لأنه هدف كل نظام ضريبي.

وان الأخذ بمبدأ المساواة يعتبر العامل الأول والأهم في تحقيق حياد الضريبة، وأن دفع الضريبة يعد واجباً وطنياً على كل فرد لأن تحصيل الضرائب هو ن أهم الوسائل للحصول على موارد مالية للشخص لأن هذه الضرائب تورد إلى خزينة الدولة وتدخل في موازنتها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ليجعلها تنهض بمسؤوليتها وتؤدي صدماتها للجميع يعد هذا مسألة حيوية.

والهدف من إتباع مبدأ المساواة إلى تحقيق العدالة الضريبية بين جميع المكلفين يدفعها بالنسبة للضرائب المباشرة أما الضرائب غير المباشرة إذا يتوجب قيام كل مكلف بدفع الضرائب وفقاً لحجم ثروته وقدراته المالية وحالته الشخصية، بحيث تتعادل الضريبة التي تتم دفعها من قبل الذين يحتلون مراكز متماثلة وإلا يتقل تكاهل فئة الشعب بعبء أكبر من بقية الأفراد لأي سبب من الأسباب.

وهناك مبادئ تحكم المساواة أمام الضرائب فيها⁽¹⁾:

- بدأ مشروعية أو قانونية الضريبة وهو المبدأ الذي يقوم على أنه لا ضريبة إلا بقانون وهذا الدور المالي الذي تؤديه السلطة التشريعية ودورها المالي اتجاه الشعب.
- مبدأ عالمية الضريبة وهذا يقصد به انطباق الضريبة على كافة أفراد المجتمع سواء مواطنين أكانوا أفراد مواطنين أو أجنب ما داموا يعيشون فوق أرض الدولة ويستفيدون من جميع الخدمات والأموال الموجودة بها.

ج- تحقيق العدالة الاجتماعية

إن الهدف من فرض الضرائب هو مساهمة من المكلفين بها في تحمل التكاليف العامة على الأعباء التي تقع على الدولة، وترد الضرائب إلى المواطنين في صور مختلفة على شكل خدمات تقدمها ومنافع عامة ورفاهية للمجتمع وليس الهدف هو الحصول على الأموال بل هي عملية تبادل تحصيل الضريبة لتصرف من أجل خدمة كافة المواطنين الذين يقطنون داخل الإقليم الواحد، فهي إحدى أدوات السياسة المالية التي تهدف إلى إعادة توزيع الدخل والثروة بين الأفراد وتحد من التفاوت بين الطبقات وتؤدي إلى التكافل الاجتماعي لأن أصحاب الأموال يقدمون ضرائب هائلة تعود على الفقراء على شكل خدمات وهكذا.

(1) د. خلاف، حسين، (الأحكام العامة في قانون الضريبة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ص74

د- حصيللة الضرائب تدخل خزنة الدولة

بموجب المادة (115) من الدستور الأردني التي تنص على (جميع ما يقتضي من الضرائب وغيرها من واردات الدول يجب أن يأتي إلى الخزنة المالية وأن يدخل ضمن موازنة الدولة ما لم ينص قانون على خلاف ذلك).

وهنا يظهر دور السلطة التشريعية التي بموجب هذه المادة من الدستور يتعين دخول أي واردات للدولة إلى الخزنة العامة وتحديد ذلك بقانون يجعل السلطة التشريعية صاحبة الصلاحية، ويمكن من خلال هذه المادة أن تصب الضريبة في موازنة مؤسسة عامة أو بلدية أو غير ذلك وتدرج جميع نفقات وإيرادات الدولة في وحدة الموازنة العامة ولا يوجد أي موازنات أخرى، موازنة الدولة وحدها ولا يعد وجود موازنات عامة أخرى خاصة بأشخاص اعتيادية مثل موازنات البلديات فهي شخص عام مستقل عن الدولة وهذا لا يعد استثناء على القاعدة وإنما تأكيد لها فما هي إلا موازنة عامة مستقلة عن موازنتها وما يبرر هذه القاعدة ناحيتين:

- الناحية المالية: حيث أن تطبيق هذه القاعدة يسهل معرفة المركز المالي للدولة وخاصة عند المقارنة ما بين المجموع الكلي للإيرادات والنفقات، ويساعد الباحثين الماليين والاقتصاديين فيما إذا كانت هذه الموازنة متوازنة من عدمه.

- الناحية النيابية الناحية السياسية: وتكمن في أهميتها للمجالس النيابية فإن هذه القاعدة تسهل على المجالس النيابية القيام بمهمتها الرقابية في مراجعة الموازنة العامة ويرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات منها الحسابات الخاصة والموازنات المستقلة.

وضمن هذه القاعدة يعرف ما يسمى بمبدأ عمودية الموازنة التي تقتضي أن ترد جميع تقديرات النفقات والإيرادات العامة في وثيقة واحدة دون إجراء مقاصة بين البندين.

وإذا كانت وحدة الموازنة الهدف منها هو إعداد وثيقة واحدة للموازنة فإن قاعدة العمومية الهدف منها هو أن يسجل في هذه الوثيقة بالتفصيل كل تقدير أو إيراد دون حدوث أي نوع من المقاصة بين النفقات والإيرادات في بعض مرافق الهيئة العامة.

فالموازنة بذلك فهي تظهر الفرق بين تقديرات النفقات وتقديرات إيراداتها (الموازنة الصافية).

بالإضافة إلى قاعدة العمومية هناك قواعد أخرى من مثل:

- قاعدة عدم تخصص الإيرادات: والمقصود بذلك إلا يخصص إيراد معين من قنوات الإيراد للإنفاق على وجه معين من قنوات الإنفاق، ولكن يجب أن يدرج الاثنان معاً (الإيراد والنفقات) في الموازنة طبقاً لقاعدة عمومية الموازنة.

- قاعدة تخصص الاعتمادات ويقصد بذلك أن المجالس النيابية على النفقات العامة للإدارة في الموازنة لا يجوز أن يكون إجمالياً، بل يخصص مبلغ معين لكل قناة من قنوات الإنفاق، مما يتيح لهذه المجالس أن تمارس دورها في الرقابة على الإنفاق بتفصيلاته وذلك بقيد أعمال السلطة في الإنفاق في حدود المبالغ التي صادقت عليها المجالس السابقة دون أن تتجاوزها الزيادة أو النقص دون إلا بعد الحصول على إذن مسبق، إلا إن هذه القاعدة تم التحقق منها بالاكتماء بموافقة المجالس النيابية على عدة أقسام للنفقات لكل مرفق عام بحيث تلتزم الحكومة بحدود المبلغ الذي اعتمده هذه المجالس للإنفاق على القسم.

هـ- سريان الضريبة على الأشخاص القاطنين في إقليم الدولة

تقوم هذه على إخضاع كل فرد في المجتمع للضريبة أ، الرسم إذا ما توافر شروط سريانها والأصل أو الضريبة تسري على الجميع ما لم يرد نص على خلاف ذلك فقد يرد استثناء فرد أو إعفاء أشخاص من الضريبة، فقد ورد في قانون ضريبة الدخل الأردني عدة اعتمادات ولغايات متعددة⁽¹⁾

و- إعطاء السلطة التنفيذية حق تحصيل الضرائب والرسوم

وتتولى السلطة التنفيذية تحصيل المبالغ المقرر على المكلفين وإيداعها في خزنة الدولة أو في حساب المؤسسات العامة التي يتقرر لها ذلك، ولا يجوز إعفاء أحد من تأدية الضرائب والرسوم في غير الأموال الميتة في القانون عملاً بأحكام المادة (118) من الدستور وإقراراً بعموميتها. كما أن الضرائب والرسوم لا تفرض إلا بقانون فإن تحصيلها بقرارات إدارية لذلك فإن الضرائب تحصل عن طريق هيئة مالية متخصصة والإدارة القانونية في تحصيلها هي التعليمات والقرارات الإدارية.

أما في الحديث عن التحديد الكيفي للمادة الخاضعة للضريبة وتعني تجديد المقدره التكليفية للحلف بدفع الضريبة عن طريق المادة الخاضعة للضريبة باستثناء ما يقرر القانون.

والضريبة تفرض على أساس الأموال لا على أساس الأشخاص فإن الضريبة تفرض بناء على المقدره التكليفية للمكلف على أساس أن أموال نشاط الفرد ومن هنا تبدو من الضروري معرفة الضريبة

العينية والضريبة الشخصية

- الضريبة العينية⁽²⁾

(1) قانون ضريبة الدخل الاردني في المواد من (13-19)

(2) . مراد, محمد حلمي,(1964), (مالية الدولة), القاهرة, ص 198

وهي الضريبة التي تفرض على الأموال دون الاعتداء بمراكز المكلف الشخص أو الاجتماعي أو العائلي فالضريبة هنا تفرض على المقدرة التكليفية ولكن هذه المقدرة تختلط بالمال نفسه، حيث لا تكون لظروف المكلف ذي اعتبار عند فرض الضريبة وتتميز ببساطتها وسهولتها عند التطبيق وعدم حاجتها إلى هيئة ضريبية على درجة عالية من الكفاءة حيث أنها تبعد الإدارة عن التدخل في شؤون المكلف فلا نضايقه بوسائل التقرير والمعاينة ومن عيوبها أنها غير مرنة وسعرها ثابت ولا تأخذ ظروف المكلف بعين الاعتبار ولا تحصل بسهولة لأنها تخفض من القيمة الرأسمالية للمادة الخاصة للضريبة¹

- الضريبة الشخصية

وهي تلك التي تفرض على المال مع مراعاة المركز الشخصي للكلف وتتيح القاعدة التصاعدية أي تسمح بتشخيص الضريبة فأن درجة شخصية الضريبة تزداد وتصبح فرضها أكثر بناء على مقدرة المكلف.

ثانياً: الموازنة العامة

يقصد بالموازنة العامة الوثيقة المالية التي تقابل بين نفقات الدولة وإيراداتها وتحدد العلاقة بينهما بهدف تحقيق أهداف معينة لفترة زمنية قادمة²

وهي خطة تتضمن التقدير العامة لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة ودائماً تكون هذه الفترة سنة واحدة في الدستور الأردني وهذا التقدير على ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية

¹ د. الذنيبات، (المالية العامة والتشريع المالي)، ص (128) مرجع سابق

² د. الطماوي، سليمان، (1988)، (النظم السياسية والقانون الدستوري)، مطابع عين شمس، القاهرة، 468

وأن اللجنة المؤلفة لإدارة السوق المالي وفقاً لأحكام القانون ميزانية سنوية تقديرية للإيرادات والنفقات يصادق عليه الوزير قبل بداية السنة المالية⁽¹⁾

والذي يتولى تحضير وإعداد هذه الموازنة هي السلطة التنفيذية في معظم الدول ثم تعرضها بعد ذلك على السلطة التشريعية لاعتمادها وعندما توافق عليها السلطة التشريعية وعلى كافة موادها يصدر بها قانون يعرف بقانون (الاعتماد للموازنة) وبالرغم من موافقة السلطة التشريعية على الموازنة وإقرارها بقانون فهي تعد عملاً إدارياً من ناحية الموضوع (حيث لا تقرر قواعد عامة ودائمة ومجردة) كالقانون العادي، ولكن من حيث الشكل فهي قانون للمعيار الشكلي لأن الأعمال الصادرة عن البرلمان هي قوانين تعبر وتمثل إرادة الأمة، وأيضاً من ناحية الشكل هي وثيقة (خطة) تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم عملية الإنفاق وتحصيل الإيرادات عن مدة معينة (ويقع ضمن اختصاصها). والمعروف أن السلطة التنفيذية تمارس أعمالها واختصاصاتها على شكل قرارات إدارية أما قانون اعتماد الموازنة فيعد عملاً تشريعياً من حيث الشكل فقط مجرد صدور عن السلطة التشريعية، لكن من ناحية الموضوع فهو عمل إداري لأنه يخلو من الصفة المجردة ولا ينشئ مراكز قانونية عامة ومجردة، ولا تعطي الحكومة سلطة أو حقاً لم يكن قائماً في القوانين السارية.

فإن الإيرادات التي تمارس الحكومة وتحصيلها والنفقات التي يسمح بتنفيذها هي قوانين سابقة سنت مسبقاً للتطبيق، وحتى يتسنى للحكومة أن تمارس هذه السلطات لا بد لها من أن تحصل على إجازة من السلطة التشريعية لتنفيذ التقديرات الواردة في الجدول المحاسبي السابق وتظل بذلك هذه

(1) قانون سوق عمان المالي، القانون المؤقت رقم (3) لسنة 1976 عمان الآخرون المنشور في الجريدة الرسمية

الاجازة عملاً ادارياً، ولذلك يجب أن يتحدد هذا العمل في القوانين السارية المفعول وهذا ما يجعل السلطة التنفيذية تستعمل أحيانا فرصة تقديم الموازنة للسلطة التشريعية للتصديق فيطلب إليها تشريعات حقيقية، أي قوانين تفرض خزائن جديدة، وفي مثل هذا الحالة فإن تلون الموازنة العادة يحتوي على عنصرين هامين هما:

- الموازنة وهي قانون من ناحية شكلية وعمل إداري من الناحية الموضوعية والعملية أما التشريعات الملحقة فهي قوانين شكلا وموضوعاً.

ويعد هذا السلك الذي يتعلق بملحات الموازنة بعد مغيباً، ومن الصعب تبريره لان القانون المتعلق بالتصريف على الموازنة يتميز بالمؤقتة لا تتجاوز مدته السنة المالية، وهذا ليس من الصحة بشرط أن يلحق الصفة بقانون الموازنة تشريعات عامة ومحددة أسبوعين.

المسوغ الأول تبعثر هذه التشريعات وتشتتها في الموازنات المختلفة مما يصعب الرجوع إليها. المسوغ الثاني الخطورة الكامنة وراء هذا الإجراء، لأن المجالس النيابية التي تنظم الموازنة السنوية الدولة تسوده السرعة وإلحاق قانون عادي بها يفسح المجال لدراسته من حيث غرضه وما ينشئ عنه من نتائج. وقد يكون السبب الذي يدفع الحكومة إلى إلحاف القوانين العادية بالموازنة العامة هو الرغبة في تجاوز الاجراءات البطيئة، وبالتالي التعجيل بإقرارها وقد يترتب على هذا التعجيل إدخال تعجيلات خطيرة على التشريعات المالية السارية في الدولة¹

والموازنة العامة بحاجة إلى إجازة السلطة التشريعية في الدولة ذات الأنظمة الديمقراطية باعتماد الموازنة والموافقة على توقعات السلطة التنفيذية عن نفقات السنة القادمة وإيراداتها، مع أن الرغم من

¹ د. العماوي، مصطفى صالح، (التنظيم السياسي للنظام الدستوري) المرجع السابق ، ص 229

السلطة التنفيذية هي التي تتولى إعداد الموازنة والسلطة التشريعية تقوم بإجازتها لها قبل أن تقوم الحكومة (السلطة التنفيذية) في الحدود التي صدرت بها إجازة هذه السلطة والصورة التي اعتمدها بها, والواقع أن الحق للمجالس النيابية (السلطة التشريعية) في إجازة الموازنة قدم يتطور تاريخي بدأ مع نجاح المجالس النيابية في فرض الضرائب دون غيرها ثم ممارسة حقها في رقابة الصورة التي تنفذ بها حصيلة الضرائب واكتمل حق المجالس النيابية في نطاق المالية العامة بضرورة عرض تقديرات النفقات العامة والإيرادات العامة في وثيقة واحدة هي الموازنة العامة وبشكل دوري , ويعد هذا الحق من أهم الحقوق للسلطة التشريعية, حيث يستطيع من خلال ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية (الحكومة) في جميع المجالات, وإن التقديرات للنفقات العامة هي من أهم التصرفات المالية التي تحتاج إلى إجازة من المجالس النيابية (السلطة التشريعية) دون تقديرات الإيرادات العامة بالمعنى الفني للتعبير, حيث إن إجازة النفقات هو حق للسلطة التشريعية في القيام بتنفيذها وهذا يتفق مع الإجراء الفني للإجازة, أما مسألة الموافقة على هذه الإيرادات العامة ما لا يعطي هذا الحق للسلطة التنفيذية أي خيار تحصيلها من عرضه حيث أنها واجبة التحصيل استناداً لنصوص القوانين التي تنظمها.

وقد نظم الدستور الأردني لهذه المسألة بقوله (يقدم المشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيه وفق أحكام الدستور)¹ وتهدف الموازنة العامة للدولة إلى تقدير النفقات لإشباع الحاجات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية

¹ الدستور الاردني, الفقرة الأولى, المادة (112)

هذه النفقات عن فترة مقبلة هي في العادة مدة سنة¹

ومن خلال هذا العرض سوف يتم عرض النقاط التالية:

1- إقرار الموازنة العامة من مجلس الأمة.

أن الإجراءات التي تتبعها السلطة التشريعية في القوانين العادية هي نفسها التي تتبعها في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة، حيث يقدم مشروع الموازنة من قبل رئيس الوزراء (الحكومة) إلى مجلس النواب، ويتم تحويله إلى اللجنة المالية التي تقوم بدورها بدراسة مشروع الموازنة وتقديم تقرير عنه لمجلس النواب، وبعد ذلك يقوم المجلس بمناقشة مشروع القانون وإقراره، ومن بعدها يرفع إلى مجلس الأعيان بصرف النظر عن إقراره كما ورد من السلطة التنفيذية أو رفضه أو تعديله ومجلس الأعيان يتبع الإجراءات نفسها وفي حالة إقرار المشروع كما جاء من قبل مجلس النواب يرفه للملك للتصديق عليه فإذا لم يتم إقراره يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة ويتم التصويت عليه من قبل ثلثي أعضاء المجلسين على القانون حتى يحسم ويتم إقراره بالأغلبية التي كما في القانون العادي.

2- القواعد التي يتعين مراعاتها في إقرار قانون الموازنة العامة من خلال تحليل نصوص الدستور الخاصة بقانون الموازنة العامة نلاحظ أنه نظم الاقتراع على الموازنة واشترط إجراءات ينبغي احترامها.

¹ د. ناشد، سوزي عدلي، (2003)، (المالية العامة) الإيرادات النفقات الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية،

3- إجراء الاقتراع على الموازنة.

نص الدستور الأردني على ذلك بقوله (ويقترح على الموازنة فصلاً فصلاً¹) والمقصود بذلك الإجراء وجوب التأكد من تفصيلات الموازنة العامة من حيث مصادر التمويل والجهات التي تصرف النفقات, فقد تؤدي الموازنة العامة بمجموعها إلى إلحاق الظلم ببعض الفئات نتيجة الانحرافات والإخلال بالتوزيع العادل بين النفقات والإيرادات, وهنا تأتي مهمة البرلمان في الرقابة على كيفية توزيع الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة.

4- إمكانية إنقاص النفقات دون زيادتها عند مناقشة مشروع الموازنة العامة.

وقد جاء في الدستور الأردني² الذي سمح لمجلس الأمة عند مناقشة الموازنة العامة أن ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له أن يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا عن طريق الاقتراح المقدم على حدة على أنه يجوز بعد انتهاء المناقشة أن يقترح وضع قوانين لإحداث نفقات جديدة.

5- عدم جواز إلغاء فرض أو تعديل ضريبة وعدم المساس بالنظام الضريبي القائم أثناء مناقشة الموازنة العامة.

كان الدستور الأردني واضحاً في هذه المسألة فلا يقبل أثناء مناقشة الموازنة العامة من قبل مجلس الأمة التقدم بأي اقتراح إلغاء أو تعديل ضريبة موجودة, وقد نص الدستور الأردني على ذلك بقوله (لا يقبل أثناء مناقشة الموازنة العامة أي اقتراح يقدم لإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة

¹ الدستور الاردني الفقرة الثانية, المادة (112)

² الدستور الاردني الفقرة أربعة, المادة (112)

جديدة أو تعديل الضرائب المقرر بزيادة أو نقصان يتناول ما أقرته القوانين المالية الناقدة المعمول ولا يقبل أي اقتراح بتعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقود¹ فإذا أراد المجلس أن يقوم باقتراح إلغاء أو فرض أو تعديل ضريبة يستطيع أن يقدمه بعد مناقشة وإقرار الوازنة بالطرق الدستورية المعروف بها واقتراح بها أي قانون، ولا يتعدل أي اقتراح بتعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقود ويقصد بها إعفاء الحق للسلطة التنفيذية وضع اعتمادات على شكل برامج وعقود أو الارتباط باعتمادات (اعتمادات الارتباط).

6- مبدأ سنوية الموازنة⁽²⁾

ويعني هذا المبدأ أن يحدد توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية منظمة كل عام أو أن الميزانية يجب أن تقرر باعتماد سنوي من قبل السلطة التشريعية⁽³⁾ وهذا المبدأ من أهم ما يميز الموازنة أنه يتم التحضير والإعداد لنفقات الدولة وإيراداتها كل نهاية سنة مالية وفي حال ما إذا لم يحدد الاعتماد فإن الحكومة لا تستطيع إنفاق أي مبلغ والمبررات الأساسية في مبدأ سنوية الموازنة هو تأمين استمرار الرقابة السياسية التي يفرضها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية (الحكومي) وحتى تتسجم مع الاعتبارات المالية، حيث أن المشروعات الخاصة تضع موازنتها كل عام، كما تحصل الضرائب كل عام لذلك نص الدستور الأردني على (يصدق على واردات الدولة ونفقاتها

¹ الدستور الاردني في الفقرة خمسة، المادة (112)

⁽²⁾ د. الدقر، رشيد، (1962)، (علم المالية العامة)، ط2، ج2، مطبعة الجامعة السورية، دمشق، ص367

⁽³⁾ د.ناشد، سوزي عدلي، (المالية العامة)، المرجع السابق، ص 284

المقدرة كل سنة مالية بقانون الموازنة العامة على أنه لا يجوز أن ينص القانون المذكور على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة واحدة⁽⁴⁾ وهي ما تم ذكرها وتسمى باعتمادات البرامج).

والمشرع الأردني الدستوري عالج موضوع احتمال تأخر الموازنة العامة بقوله (إذا لم يتيسر إقرار الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة، يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 128 لكل شهر من موازنة السنة السابقة)⁽¹⁾

ومن أهم الشروط الواجب إتباعها من قبل السلطة التنفيذية في تقديم مشروع تقديم الموازنة العامة هي:

أ- وجوب تقديم قانون الموازنة خلال المدة الدستورية

إن السنة هي الوحدة الزمنية الكاملة التي تتغلب فيها الفصول الأربعة بتمامها بما يرافق ذلك من اختلاف في الإيرادات العامة والنفقات العامة تبعاً لاختلاف الفصول الأربعة، فتقدير نفقات وإيرادات الموازنة العامة لسنة كاملة يكون أقرب إلى الصواب وأبعد عن الخطأ، إذ لو أعدت الموازنة لأقل من ستة لكان الاختلاف كبيراً جداً بين الإيرادات والنفقات موازنة للربيع والصيف وأخرى للخريف والشتاء وكذلك الحال لو أعدت لأكثر من ستة فسوف يكون هناك مفارقة كبيرة ما بين الإيرادات والنفقات⁽²⁾ وقد أوجب الدستور على السلطة التنفيذية أن تقدم مشروع قانون الموازنة إلى مجلس النواب قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل حتى تنظر فيها وفق أحكام الدستور والسبب من تحديد

(4) الدستور الاردني الفقرة (66) المادة (112)

(1) الدستور الاردني المادة (113)

(2) م. د. خصاونة جهاد سعيد، (المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق) المرجع السابق

ص(318-319)

شهر على الأقل حتى تتيح الفرصة للبرلمان لكي يقوم بمناقشة وتمحيص وتدقيق مشروع قانون الموازنة.

ب- عدم جواز تخصيص المال العام لتحقيق غرض معين إلا بقانون .

ج- يتعين أن يتم فتح الاعتمادات بقانون صادر عن السلطة التشريعية وهذا شرط نص عليه الدستور الاردني.

د- عدم جواز النقل من نقل لآخر

لا يجوز نقل أي مبلغ من قسم النفقات من الموازنة من فصل إلى فصل إلا بقانون فقد حظر الدستور الاردني على السلطة التنفيذية أنه تتقل أي اعتماد دور في فصل من الفصول في الموازنة إلى فصل آخر حتى لو أن الاعتمادات زادت في ذلك الفصل الذي يراد النقل منه, لأن هذه الصلاحيات من اختصاص السلطة التشريعية وذلك بقانون لكن النص أباح نقل مخصصات من مادة إلى أخرى الفصل نفسه.

إقرار الموازنة بقانون مؤقت

القانون العادي يصدر بإرادة ملكية والقانون المؤقت يصدر بإرادة ملكية أيضا لكن الفرق بينهما أن القانون العادي يقره مجلس الأعيان والنواب ثم يصدقه الملك ويصدره أما القانون المؤقت فالذي يقره مجلس الوزراء ثم يوافق عليه الملك ويصدره لكن عندما يكون (مجلس النواب منحلاً) يستوجب الانتظار لمدة قد تصل إلى أكثر من أربعة شهور على الأقل حتى صدور القانون وكلما زاد الانتظار لدرجة تفوت الفرصة على الاستفادة منه بعض المنح وقد تؤثر على سير عجلة الاقتصاد ما يشكل ضررا عاما كبيرا, يصعب تداركه, وذلك يعني الحاجة إلى تلك النفقات الرأسمالية التنموية المستحدثة ضرورية ومستعجلة لا تمل التأجيل, الأمر الذي يتوجب الاستعجال بحيز لمجلس الوزراء في ظل

الظروف السائدة في هذه الحالة بالذات أن يضع قانوناً مؤقت يصدر بموجبه الموازنة العامة للدولة استناداً للمادة 1/94 ج من الدستور وهذه المنحة للسلطة التنفيذية إنما هي تقادي لأي أزمة مالية وعدم الاستفادة من منح قد تأتي للدولة وخاصة في المعاهدات والاتفاقيات والقروض¹

ثالثاً: دور ديوان المحاسبة بالرقابة على إيرادات الدولة ونفقاتها

منح الدستور الاردني لديوان المحاسبة اختصاص الرقابة على إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها، وحول الدستور ديوان المحاسبة تقديم تقرير عام يتضمن جميع الحسابات والملاحظات والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة على هذه المخالفات، وذلك من خلال رفع تقرير مالي محاسبي في بداية كل دورة عادية إلى مجلس النواب.

ومن الحقوق التي أعطاهها الدستور لرئيس ديوان المحاسبة الحصانة² مع أنه يتبع السلطة التنفيذية ورئيس الوزراء مما يفقده الاستقلالية وهذا ما تم الحديث عنه في البحث في موضوع ديوان المحاسبة في الفصل السابق ويترتب على عدم الاستقلالية لديوان الحاسبة عدم فعالية الرقابة على المال العام ويرى البعض تعديل المادة الخامسة من قانون ديوان المحاسبة والتي تنص على تنسيب مجلس الوزراء يتعين رئيس الديوان المحاسبة ليصبح تنسيبه من قبل البرلمان ومصادقة إرادة ملكة على تعيينه وذلك لأنه في النهاية يقدم تقاريره لمجلس النواب (البرلمان) فالأول تعيينه عن طريق تنسيب من قبل البرلمان.

¹ الهيئة العامة الموافقة على إمكانية صدور الموازنة العامة بقانون مؤقت كانت برئاسة رئيس المملكة طاهر حكمت وعضوية مروان دودين وفهد أبو العثم النسور، احمد طبيشلن وفؤاد سويدان ويوف الحمود والكتور عبد القادر والكتور اطوره

² المادة (119-فقرة2) من الدستور الأردني لسنة 1952

رابعاً: عقود الامتياز

يقصد بعقد الامتياز بأنه اتفاق يبرم بين الإدارة والشركة (صاحبة الامتياز) ويعهد بموجبه للشركة الحق بإنشاء واستغلال وإدارة مرفق عام خلال مدة حدد بالعقد ويتقاضى المتعاقد بموجبها من المنضمين بهذا المرفق رسوماً مقابل تقديم الخدمة، من هنا يتبين أن عقد الامتياز في الغالب يتعلق باستغلال موارد اقتصادية ذات أثر على الاقتصاد والذي يتولى مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية هو مجلس الوزراء باستثناء ما قد يعهد به من تلك الشؤون بموجب الدستور أو القانون إلى أي شخص أو هيئة أخرى أو شركة، وإن الدستور الاردني قد نص على أن (كل امتياز يعطي لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون)¹ فالأجوز لمجلس الوزراء أن يتعزز بالموافقة على منح أي امتياز لأي شخص طبيعي أو اعتيادي إلا بموافقة مجلس الأمة والملك ولن يصدر كما عبر عنه الدستور بقانون من هنا تقتصر أطراف عقد الامتياز على:

1- صاحب الامتياز (الشركة).

2- الإدارة (مانحة الامتياز)

3- المنتفعين بالمرفق

ويعتبر عقد الامتياز من أهم العقود الإدارية التي تبرم مع الإدارة ولذلك منحت الإدارة الحق في استرداد المرفق حال إخلال المتعاقد معها بأي بند من بنود العقد، كما أن الإدارة لها حق الرقابة والإشراف على عقد الامتياز، ومن المقرر في هذا الصدد أن الإدارة تملك الحق في تعديل العقد

¹ الدستور الاردني، المادة (117)

بإرادة منفردة وهي أحكام بمجملها نظمها القانون الإدارة ولهذا أن عقد الامتياز يعد من أخطر العقود الإدارية, لهذا السبب ارتأى المشرع الدستوري الاردني عقد الامتياز يجب أن يتم مصادقة عليه بقانون يصدر عن البرلمان وذلك لضمان رقابة البرلمان على العقود التي تبرمها الإدارة والامتياز الذي يتطلب صدوره بقانون لا يقف عند الامتياز الممنوح لاستثمار المناجم أو المعاد وإنما ينصرف إلى امتياز المرافق العامة أيضا حفاظاً على المال العام وحقوق الشعب.

وبما أن الدستور الاردني قد اشترط في المادة (117) لصحة منح استثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة أن يصدق عليه بقانون, لأنه يشمل أي تعديل بالزيادة أو النقصان لأي مكون من مكونات حق الامتياز الذي يتقرر عادة باتفاقية تبرم بين الحكومة أو من يمثلها وبين الفريق الآخر صاحب الامتياز ويصدق عليها بقانون, ولا يجوز إجراء أي تعديل على أي بند من بنود الاتفاقية إلا بقانون وأن أي اتفاق يتم بين أطراف الاتفاقية على خلاف ما ورد في الدستور يعد باطلاً ولا يعتد به, ويعد بطلان جزء لا يشمل إلا هذه الجزئية فقط ومن الامتداد إلى بقية أحكام الاتفاقية المصادق عليها, لذلك على مجلس الأمة عندما يصدق على اتفاقية امتياز من هذا النوع أن يدقق في نصوصها ودلالاتها حتى يتأكد من خلو أي اتفاقية امتياز يوافق عليها من احتوائها على بعض مواد تخالف الدستور أو النظام.

الفصل الخامس

نتائج وتوصيات الدراسة

تكمن نجاح عملية الرقابة البرلمانية في التعاون السياسي بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لضمان عدم تحولها إلى سيطرة وهيمنة، وتصبح السلطة التنفيذية خاضعة تماماً للبرلمان أو هيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، لأنه في النهاية الهدف هو التوازن وإذا فقد هذا التوازن بين السلطتين تكون النتيجة انهيار مبدأ الفصل بين السلطات الذي تقوم عليه أسس الحكومة الديمقراطية وشرط أساسي في الاستقرار السياسي، وتبين من الدراسة السابقة لواقع الرقابة البرلمانية في النظام الديمقراطي الاردني التي يركز على أساس التوازن بين سلطات الحكم.

وقد مُنح عضو البرلمان ضمن الدستور الاردني وسائل للرقابة على السلطة التنفيذية وإمكانية تحريك المسؤولية السياسية والرقابة المالية على أعمالها إذ ما خرجت عما رُسم لها، وعن تطبيق بيانها الوزاري المالي المناقش من طرف مجلس النواب وخاصة الموازنة والتصرفات المالية الأخرى.

وبعد أن استعرضت الدراسة مفهوم الرقابة المالية ووسائلها وأنواعها وأهدافها من الناحية القانونية وتطور الرقابة المالية في المملكة الأردنية الهاشمية، وصور الرقابة المالية لمجلس الأمة على أعمال السلطة التنفيذية ودور ديوان المحاسبة في نيابته عن مجلس النواب في الرقابة المالية والمحاسبية على أعمال السلطة التنفيذية، ودراسة موازنة 2017 ومناقشة هذه الموازنة وبيان فاعلية الرقابة المالية لمجلس النواب على أعمال السلطة التنفيذية التي تعد الرقابة الخارجية المحايدة، والحديث عن موازنة 2018، توصلت الدراسة إلى نتائج وتوصيات .

نتائج الدراسة

لابد لكل دراسة متعمقة من أن تخرج بنتائج التي تعد حصيلة فهم كاتب هذه الدراسة لما يكتب لأنه لم يأتي بدراسته من فراغ وإنما كان يريد الحصول على نتائج ومن خلال ما تم الحديث عنه في الدراسة سوف سنعرض النتائج التي توصلت إليها الدراسة.

أولاً: عدم الالتزام من جميع الوزارات والدوائر الحكومية بتفعيل وحدات الرقابة الداخلية والذي أدى إلى ضعف أجهزة الرقابة المالية داخل الدوائر الحكومية، وأيضاً ساهم في حدوث الكثير من المخالفات والانحرافات في التصرفات المالية وهذا يصعب مهمة الرقابة المالية لمجلس النواب.

ثانياً: كثير من الدوائر والمؤسسات الحكومية لا تتجاوب ولا تتعاون مع توصيات أجهزة الرقابة المالية وتماطل وتتأخر في الرد على الكتب الصادرة عن هذه الأجهزة الرقابية، وذلك يؤدي إلى إعاقة وظيفة مجلس النواب الرقابية ويقلل من فعالية الرقابة المالية لمجلس النواب على الأجهزة الحكومية.

ثالثاً: في النظام الداخلي لمجلس النواب الصادرة عام 2013 في المادة 42 تحدث عن مهام اللجنة المالية، وهي مهام خطيرة وحساسة في بناء أي دولة رغم أن هذه المهام بهذه الأهمية والخطورة يفنقر أعضاء اللجنة المالية في مجلس النواب إلى الخبرة والدراية في الشؤون المالية والمحاسبية وان حتى الطريقة التي انتخبت هذه اللجان لم تكن قائمة على أي نوع من أنواع التخصصية أو الكفاءة.

رابعاً: ان الرقابة المالية لمجلس النواب الصوت الممثل للشعب وعليه هي رقابة شكلية حيث تُعرض الموازنة على المجلس يقدمها المجلس إلى اللجنة المالية التي هي أصلاً انتخبت عشوائياً، وتفنقر إلى الخبرة الفنية في الأمور المالية والمحاسبية، وحتى أنها لم تفتح من قبل اللجنة المالية فيتم التصويت وفي النهاية يتم إقرار الموازنة، وحتى أنه لم يمر في تاريخ المملكة الأردنية الهاشمية أنه تم رفض موازنة من قبل مجلس النواب.

خامساً: كانت في السنوات السابقة تُعرض الموازنة للمناقشة أمام أعضاء مجلس النواب وخلال هذه المناقشة يقوم الكثير من النواب بتقديم طلباتهم التي أخذوها وسمعوها من أبناء دوائرهم، والقصد من ذلك بيان حسن النية لأبناء الدائرة، فيدلون بدلوهم بجميع المطالب التي جاءوا بها من أبناء دوائرهم أمام موازنة معدة قدمت إلى اللجنة المالية وهي تنتظر التصويت فقط، ودور النائب في هذه الحالة هو التصويت وليس تقديم أي طلب أو اقتراح وهذا ما كان يحدث في الأعوام الماضية، حيث كان يقدم كل نائب مطالب دائرته واحتياجاتها أثناء مناقشة الموازنة، إلا أنه في العام 2018 حيث تم التصويت عليها بنعم أو لا دون أي مناقشة للأعضاء أو تقديم أي طلب أو اقتراح.

سادساً: أن آلية التصويت على الموازنات هو التصويت عليها بنصف عدد أعضاء المجلس الحضور لأعضاء مجلس النواب زائد واحد، مما يؤدي بتحقيق رغبة الكثير من النواب الذين لا يريدون التصويت برفض وعدم رضاهم عن تصرفات الحكومة المالية، ويكمن شكهم بوجود انحرافات وعدم القدرة على التصدي لها، فنلاحظ أن منهم من يتغيب ومنهم من يحجب ومنهم من كان جريئاً وعبر عن اعتراضه على بعض بنود الموازنة ومنهم من امتنع عن التصويت ففي النهاية يتم إقرار الموازنة.

سابعاً: عند إقرار الموازنة لا يجوز نقل مخصصات بند من بنود الموازنة إلى البند الآخر إلا بقانون لكنه في الحالات الفعلية فإن الحكومة (السلطة التنفيذية) تنقل مخصصات بند إلى بند آخر دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، وتضع أضراراً تقدمها لمجلس الأمة وهذه أضرار واهية من هنا نلاحظ أن الرقابة البرلمانية لمجلس النواب هي رقابة شكلية (أنية) وليست مستمر.

ثامناً: في الحقيقة يختلف الاختصاص المالي للبرلمان على الاختصاص التشريعي وذلك ان التصرفات المالية تصاغ على شكل قانون لأنها تصدر عن البرلمان، لكن الكثير من هذه القوانين ليست سوى قانون من حيث الشكل، لأن تلك القوانين التي تتعلق بالتصرفات المالية لا تتضمن قواعد

عامة مجردة وموضوعية كما هو في القوانين العادية, لذلك تعد قوانين شكلية ولا تنشئ مراكز قانونية عامة مجردة, ومن الأمثلة على ذلك القوانين الخاصة بفتح الاعتمادات وعمل القروض وقرار الموازنة العامة فالهدف من إصدارها على شكل قانون هو إعطاء حق الرقابة للبرلمان على المسائل المالية ولكن هذه الرقابة شكلية وليست فعلية.

تاسعاً: تعود عدم فاعلية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية أن اللجان المالية التي يتم اختيارها تتكون من أعضاء تنقصهم الخبرة الفنية والمحاسبية والكفاءة في الأمور المالية مما يعيق الرقابة البرلمانية ويجعلها مجرد برتكول شكلي.

عاشراً: ان من أهم أسباب عدم فاعلية الرقابة المالية هو عدم تفرغ النواب للعمل المالي وذلك ان العمل المالي يتميز بالاستمرارية ويحتاج إلى الرقابة المستمرة وهذا العمل الرقابي بحاجة إلى تفرع يفتقر إليه النواب وذلك لانشغالهم بتحقيق مطالب دائرتهم الانتخابية.

الحادي عشر: قد تغتم السلطة التنفيذية أحيانا فرصة تقديم الموازنة للسلطة التشريعية للتصديق عليها وإقرارها, فتضيف إليها قوانين تفرض ضرائب جديدة, وفي ظل ذلك الوضع فإن قانون الموازنة يتضمن عنصرين هما: الموازنة وهي قانون من ناحية الشكل وعمل إداري من ناحية الموضوعية, أما التشريعات الملحقة فهي قوانين شكلا وموضوعاً, وإن ارتباط قانون الموازنة بقوانين عادية من الأمور الخطرة وذلك أن عمل المجالس النيابية التي تنتظر في الموازنة السنوية للدولة تسوده السرعة, وإلحاق قانون عادي بالموازنة مما لا يوجد هناك وقت كافي لدراسته من حيث عرضه وما ينشأ عنه من نتائج, وربما يكون السبب الذي دفع بالحكومة إلى إلحاق القوانين العادية بالموازنة هو رغبة منها في تجاوز الإجراءات البطيئة, وبالنهاية التعجيل بإقرارها بنفس السرعة التي أقرت بها الموازنة وهذا التعجيل قد يترتب عليها إدخال تعديلات خطيرة على التشريعات المالية السارية المفعول في الدولة.

التوصيات

لابد لكل دراسة ان تخرج بتوصيات مبنية على أسس قانونية لتقدم الفائدة لكل من سيرجع إلى

هذه الدراسة التي قد تكون هذه التوصيات مفتاح لدراسات جديدة, ومن هذه التوصيات :

أولاً: توصي الدراسة بالتركيز على أهمية الرقابة المالية الداخلية المتمثلة بوزارة المالية والتي تتم من خلال محاسبي الإدارات والمديريات المركزية, وتطوير هذه الرقابة إلى رقابة الأداء والفاعلية بالإضافة إلى رقابة المشروعات, حتى تساهم في الكشف عن المخالفات والانحرافات وتسهل مهمة الرقابة المالية على البرلمان بتقديم تقارير دورية تتضمن المخالفات والانحرافات في التصرفات المالية.

ثانياً: إضافة مادة إلى النظام الداخلي لمجلس النواب في دوره الرقابي المالي بإن تحدد زيارات فجائية من قبل أعضاء اللجنة المالية في المجلس إلى كل من وزارة المالية وديوان المحاسبة وطلب سجلات بعينها, حتى تبقي هذه الأجهزة على مستعدة وحذرة من الوقوع في المخالفات والانحرافات في التصرفات المالية.

ثالثاً: ما لوحظ من خلال الدراسة أن مجلس النواب لم يحقق الدرجة المثلى من الفاعلية في الرقابة المالية, وهذا يعود إلى عدم التفرغ وعدم الكفاءة والخبرة لذا لابد من وضع شروط لاختيار اللجنة المالية تحدد في النظام الداخلي للمجلس وتحدد أيضاً إجبارية الإطلاع على الموازنة العامة وجمع القوانين المالية الصادرة عن السلطة التشريعية مثل صدورها لأن الواضح أنه يتم التصويت الروتيني.

رابعاً: وضع آلية تلزم جميع أعضاء مجلس النواب بدراسة الموازنة والإطلاع الجدي عليها بنداً بنداً ولا يقف الإطلاع فقط على اللجنة المالية, بل يجب دراستها والإطلاع عليها من قبل جميع أعضاء المجلس وعدم التركيز على الطلبات الشخصية لأنه بالنهاية التصويت سيكون لجميع النواب.

خامساً: أن تولى السلطة التشريعية مجلس النواب بالأخص بالتقارير التي تردها من الأجهزة الرقابية المالية وديوان المحاسبة، الاهتمام والعناية والتي تطالب هيئات التنفيذ في الدولة بأن تلبية طلبات هذه الأجهزة وتقوم بتنفيذ كل توصي به وتعمل على تلاقي كافة المخالفات والانحرافات والأخطاء في التصرفات المالية التي تشير إليها.

سادساً: الموازنة العامة من أهم التصرفات المالية التي تحتاج الرقابة مجلس النواب وإقرارها أمر خطير فهي تقدير الإيرادات والنفقات لسنة مالية قادمة وتنفيذها بحاجة إلى الحذر عند إقرارها من قبل مجلس النواب، ففضية أن التصويت عليها يتم بنصف عدد الحضور زائد واحد من النواب، لا بد من إلزام جميع أعضاء المجلس بالحضور ضمن مادة في النظام الداخلي لمجلس النواب.

سابعاً: إن النظام الداخلي لمجلس النواب وظيفته التشريعية هي إقرار القوانين بعد التصويت عليها ومنها القوانين المالية وتنتهي مهمة مجلس النواب عند إصدار القوانين، في هذه الحالة يجب أن يضاف إلى مهمة المجلس بالإضافة إلى إقرار القانون المالي لا بد من الإشراف على تطبيقه.

ثامناً: إتباع آلية جدية في اختيار أعضاء اللجنة المالية من ذوي الخبرة والكفاءة في الأمور المالية والمحاسبية لأنها تعد من أخطر الوظائف التي تتم تحت القبة.

تاسعاً: إيجاد آلية تضمن من خلاله فعالية رقابية مجلس النواب وأن جميع أعضاء المجلس تم إطلاعهم على الموازنة قبل إقرارها وأيضاً ضمان متابعة ومراقبة التنفيذ وعدم نقل مخصصات البنود من بند لآخر، وخاصة في الملاحق التي سهل عملية النقل فيها وسوء التوزيع في بعض المشاريع.

عاشراً: تفعيل دور كل الجهات الرقابية المساندة حتى تسهل وتيسر عملية الرقابة المالية لمجلس النواب، من خلال ما تضعه بين يدي أعضاء المجلس من نتائج مراقبتها، وخلاصة ملاحظاتها واقتراحاتها بحيث تشكل هذه الملاحظات والاقتراحات القاعدة الأساسية التي تستند إليها المجالس

النيابية في مراقبتها على التصرفات المالية للحكومة (السلطة التنفيذية) قد يكون عن طريق وزارة المالية أو ديوان المحاسبة أو تشكيل هيئة متخصصة بالشؤون المالية والمحاسبية لمساندة المجلس في عملها الرقابي المالي, وذلك لعدم تفرغ أعضاء المجلس.

الحادي عشر: الموازنة العامة من التصرفات المالية المحاسبية الحساسة وأنها تمس كيان الدولة لذلك يجب عدم إلحاق أي قانون آخر مع الموازنة بنفس الجلسة, وتأجيل طرح أي قانون في نفس الجلسة لأهمية قانون الموازنة ويجب تفرد الجلسة للموازنة فقط.

قائمة المصادر والمراجع

- القرآن الكريم

- مختار الصحاح (الحديث النبوي الشريف)

- المعاجم:

1- ابن منظور, (لسان العرب - المحيط), المجلد الأول, بيروت ص 1204 - 1205

2- الدكتور, أنيس, إبراهيم, (1972), المعجم الوسيط, مكان النشر القاهرة, ص 388

- الكتب القانونية:

1- د.بدوي, عبد السلام,(الرقابة على المؤسسات العامة),مكتبة الانجلو المصرية, القاهرة

2- د.بشور, عصام, (1978), (المالية العامة والتشريع الضريبي), ط2, منشورات جامعة

دمشق.

3- د. بطيخ, رمضان محمد, (1996), الرقابة على أداء الجهاز الإداري, دار النهضة,

القاهرة.

4- بيركهارت, يوهان, (1969), (رحلات بيركهارت), المطبعة الأردنية, عمان

5- الجمل, برهان الدين الجمل, (1992), (المالية العامة), دار طرابلس, دمشق

6- د. الحمش, منير, (1986), (دراسات في المالية العامة واتجاهاتها الحديثة), مؤسسة الوحدة,

دمشق.

7- م.د. خصاونة, جهاد سعيد, (1995), (م طرح الضريبة على الدخل في التشريع الضريبي

الأردني), مطبعة التوفيق, عمان.

- 8- م. د. خصاونة جهاد سعيد, (1995), (المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق).
- 9- خطار, علي, (1995), (القضاء الإداري الأردني), المركز العربي للخدمات الطلابية, عمان.
- 10- أ.د. الخطيب, نعمان أحمد, (2014), (البسيط في النظام الدستوري), دار الثقافة للنشر والتوزيع, ط1.
- 11- د. خلاف, حسين, (الأحكام العامة في قانون الضريبة), دار النهضة العربية, القاهرة.
- 12- د. خليل, عثمان, ود. الطماوي, سلمان, (1935), (موجز القانون الدستوري), دار الفكر العربي, القاهرة.
- 13- د. دراز, حامد عبد المجيد, (1981), (مبادئ المالية العامة), الدار الجامعية, بيروت.
- 14- د. الدقر, رشيد, (1962), (علم المالية العامة), ط2, ج2, مطبعة الجامعة السورية, دمشق
- 15- د. الذنيبات, محمد جمال, (2003), (المالية العامة والتشريع المالي), دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, ط1.
- 16- الرمحي, لينا صدقي, (1997), (ديوان المحاسبة بين الأمس واليوم في المملكة الأردنية الهاشمية)
- 17- ريان, حسين راتب, (1999), (الرقابة المالية في الفقه الإسلامي), دار النفائس.
- 18- زاهر, عباس, (مراجعة حسابات الحكومة), معهد الإدارة العامة, الرياض.
- 19- د. الساهي, شوقي عبده, (1991), (الفكر الإسلامي والإدارة المالية للدولة), مكتبة النهضة المصرية, القاهرة.

20- السراجي, محمد فائق, وتوفيق إبراهيم, (1986), (المالية العامة), المؤسسة العامة للمطبوعات والكتب المدرسية, دمشق.

21- د.سلام, إيهاب زكي, (1983), (الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني), عالم الكتب, القاهرة.

22- د. السيوفي, قحطان, (1989), (اقتصاديات المالية العامة), دار طلاس للدراسات والنشر, دمشق, ط1.

23- د. شباط, يوسف, (1995), (المالية العامة), جامعة دمشق, الكتاب الثاني

24- الشريف, محمد عبدالله, (1986), (الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية) الرياض ط1.

25- شكري, فهمي, محمود, (الرقابة المالية العليا), دار مجدلاوي, عمان.

26- د.ضناوي, عدنان, (1992), (علم المالية العامة), دار المعارف العمومية, طرابلس, لبنان.

27- الطبري, أبي جعفر بن جرير, (تاريخ الطبري), الجزء الثامن, دار سويدان, بيروت.

28- د.طبله, عبدالله, (1984), (الإدارة العامة), جامعة دمشق.

29- د. الطماوي, سليمان, (1988), (النظم السياسية والقانون الدستوري), مطابع جامعة عين شمس, القاهرة.

30- د. الطهراوي, هاني علي, (2006), (النظم السياسية والقانون الدستوري), دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, الأردن, ط1.

31- د. عاشور, أحمد صقر, (1979), (الإدارة العامة), دار النهضة, بيروت.

32- د.عبدالله, إبراهيم, ود.العجارمة أنور, (1997), (مبادئ المالية العامة), دار الصفاء, عمان.

- 33- د. عبدالله، خالد أمين، (1993)، (وثيقة مشروع تطوير ديوان المحاسبة في المملكة الأردنية الهاشمية)، ديوان المحاسبة ، عمان.
- 34- د.العضايلة، أمين، (2010)، (الوجيز في النظام الدستوري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 35- م.د. العمادي، مصطفى صالح، (2009)، (التنظيم السياسي والنظام الدستوري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1.
- 36- د. العموري ، محمد رسول ، (2005)، (الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة) منشورات للحلبي الحقوقية. ط1.
- 37- د. العواملة، نائل، (1990)، (الادارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق)، مؤسسة زهران، الطبعة الثانية- عمان بالأردن.
- 38- د.العيسى، لؤي أديب، (2009)، (الفساد الإداري والبطالة)، دار الكندي للنشر والتوزيع، ط1.
- 39- د.فرهود، محمد سعيد، (1990) ، (مبادئ المالية العامة)، ج1، منشورات جامعة حلب.
- 40- القبيلات، حمدي سليمان سيمات، (1998)، (الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1.
- 41- د.الكفراوي، عوف محمود، (1997)، (الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق)، مكتبة شعاع، الاسكندرية.
- 42- الكفراوي، عوف محمود، (1997)، (الرقابة المالية في الإسلام)، مكتبة شعاع، الإسكندرية، ط2
- 43- محافظة، علي، (1989)، (تاريخ الأردن المعاصر عهد الإمارة)، (921-946)، مركز الكتب الأردني، عمان، ط2.

44- المحيسن, (1989), (القبيلة والدولة في شرق الأردن), دار النشر البنك الأهلي الأردني,

عمان ط1

45- د. مراد, محمد حلمي,(1964), (مالية الدولة), القاهرة.

46- د.مقلد إسماعيل صبري, (1973), (دراسات في الإدارة العامة), دار المعارف, القاهرة.

47- موسى, سليمان ومنيب الماضي, (1988), (تاريخ الأردن في القرن العشرين),مكتبة

المحتسب, عمان, ط2.

48- د. ناشد, سوزي عدلي, (2003), (المالية العامة) الإيرادات النفقات الميزانية العامة,

منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت لبنان, ط 1.

49- د. الوادي,محمود حسن, ود.عزام زكريا احمد,(2000), (المالية العامة والنظام المالي في

الإسلام), دار المسيرة, عمان, الأردن.

50- د.ديونس, منصور, ميلاد,(1994), (مبادئ المالية العامة), منشورات الجامعة المفتوحة,

ليبيا,طرابلس.

51- الرسائل والأطروحات الجامعية

1- د.الساطي, طارق حمدي, (1968), (رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات

العامة) أطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة القاهرة.

2- د. كويقاتية, محمد, (1991), (الرقابة المالية ودورها الاقتصادي في القطاع العام), رسالة

دكتوراه, جامعة حلب.

المجلات والبحوث والدوريات

1- د.حسين, علي كاظم, (الرقابة المالية في الإسلام), كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة, مجلة بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة, العدد (22).

2- كنعان, نواف, (1995), (الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة) دراسات, عمان, المجلد 22/أ العدد الثاني.

3- الجريدة الرسمية قرار رقم (271) تاريخ 1930/8/9

- مواقع شبكة الانترنت

1- www.alrai.com/article

2- www.aljazeera.net/news/ebusiness

3- www.aawsat.com

4- www.mof.gov.jo

- الدساتير والقوانين والأنظمة والتعليمات

1- الدستور الاردني لسنة 1952 المعدل

2- مجلس النواب, النظام الداخلي, 2013

3- قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لسنة 1952 المعدل

4- قانون سوق عمان المالي, القانون المؤقت رقم (3) لسنة 1976 عمان الآخرون المنشور في

الجريدة الرسمية عدد 2629 بتاريخ 10 حزيران 1976.

5- قانون ضريبة الدخل الاردني رقم (57) لعام (1985)

6- تعليمات مسميات الوظائف في ديوان المحاسبة بالقرار رقم (1) لعام 1996

- 7- الهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة الصادرة بنظام التنظيم الإداري رقم (47) لعام (2001).
- 8- النظام المالي رقم (1) لعام (1952).
- 9- النظام المالي رقم (1) لعام (1952)
- 10- النظام المالي رقم (2) لعام (1954)
- 11- النظام المالي رقم (3) المادة (51/أ) لعام (1954)
- 12- النظام المالي قرار رقم (3) مادة رقم (9) لعام (1994)
- 13- النظام المالي قرار رقم (3) مادة (51/أ) لعام (1994)
- 14- النظام المالي قرار رقم (1) المادة رقم (136) لعام (1995)
- 15- النظام المالي قرار رقم (1) المادة (137) لعام (1995)