

دور ديوان المحاسبة وتأثيره على الإجراءات التأديبية

مقدم من
الباحث في الدكتوراه
علي محمد محسن العفاسي

المقدمة

تمهيد وتقسيم : .

بدون شك لا تمر الأخطاء والجرائم الوظيفية مرور الكرام على الإدارة بل للإدارة سلطة تقديرية في تأديب الموظف العام بما يتناسب مع الخطأ الذي اقترفه في حق وظيفته التي يقوم بها وذلك لأنه لولا هذا التأديب والمعاقبة من جهة الإدارة لتمادى الموظف العام في أخطائه وربما تحول الخطأ من خطأ بسيط إلى ذنب أو جرم إداري يستحق عقوبة مغلظة عليه من جانب الإدارة .

ومن هذا المنطلق، يحق للإدارة توقيع الجزاء المناسب على الشخص المخالف مخالفة تأديبية، ولكن رغم أهمية الإدارة القيام بتوقيع الجزاء التأديبي، هناك العديد من الضمانات التأديبية التي وضعها المشرع تقديراً لتعسف الإدارة في مواجهة الموظف المخالف.

ومن أهم هذه الضمانات قيام الإدارة بالتحقيق من خلال عمل لجنة أو جهة تحقيق تقوم بالتحقيق في المخالفة الإدارية التأديبية، على أن تلتزم هذه اللجنة أو الجهة التي تقوم بالتحقيق بالعديد من الالتزامات منها الحيادة، والنزاهة، والاستقلالية، وغيرها، وكذلك إعطاء الموظف العام حقه في الدفاع عن نفسه بعد مواجهته بالمخالفات المنسوبة إليه .

وفي سياق حماية المال العام فقد أعطى المشرع الكويتي لديوان المحاسبة حق المراقبة على المال العام، وطلب التحقيق في المخالفات المالية المنسوبة للموظفين، بهم إدارة المال العام ومن ثم توقيع الجزاءات التأديبية المناسبة من قبل الجهة التي وقعت بها المخالفة المالية في حال كانت تستوجب هذه الجزاءات ومدى تناسبها مع المخالفة المنسوبة للموظف. ونرى بأهمية هذه الرقابة باعتبار ديوان المحاسبة من الأجهزة الخاصة المنوط بها حماية ورقابة المال العام ومن ثم فمن الطبيعي أن يكون له الحق في أعمال رقابته القانونية على الجزاءات المتخذة قبل الموظف المخالف لمهام وظيفته والذي أدت مخالفته إلى وقوع أضرار بالمال العام المشمول بالحماية من جانب الدولة والمشمول بالمراقبة عليه من جانب ديوان المحاسبة.

وفي ذلك أتناول دور الأجهزة الرقابية وتأثيره على الإجراءات التأديبية، وذلك في ثلاث مباحث، المبحث الأول أخصه لتناول الوضع في التشريعات الأجنبية، وذلك في أربعة مطالب، المطلب الأول وفيه الاختصاصات التأديبية للجهاز المركزي للمحاسبات في فرنسا " المحكمة التأديبية للموازنة المالية " . والمطلب الثاني وفيه الجهاز الأعلى للرقابة في

المكسيك والمطلب الثالث أتناول فيه المجلس الأعلى للرقابة في الولايات المتحدة، والمطلب الرابع وفيه لجان المراجعة في وزارات الحكومة الأيرلندية وفي المبحث الثاني أ طرح الوضع في التشريعات العربية، وذلك في ثلاث مطالب، المطلب الأول وفيه الجهاز المركزي للمحاسبات المصرية، والمطلب الثاني وفيه ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني، والمطلب الثالث وفيه ديوان المحاسبة في دولة الأردن، وفي المبحث الثالث أتناول الوضع في الكويت .

المبحث الأول

الوضع في التشريعات الأجنبية

تمهيد وتقسيم :

يناط بالأجهزة الرقابية مسئولية حماية المال العام في الوزارات والمؤسسات والهيئات الحكومية في العديد من الدول، كما أن هذه الأجهزة كجهات رقابية على ليست بمنأى عن الرقابة، إذ تتولى وزارة المالية بموجب القانون مراجعة التصرفات المالية لها، ويصدر تقريراً سنوياً في هذه الأجهزة بالملاحظات والمخالفات التي وقعت في الجهات المشمولة برقابتها، لعرضه على رؤساء هذه الأجهزة لاتخاذ اللازم بشأنها في ذلك شأن الجهات الحكومية على إزالتها .

ففي فرنسا يعد اختصاص الجهاز الأعلى للرقابة المالية في المجال التأديبي اختصاصاً فردياً، إذ يختص عبر المحكمة التأديبية للموازنة والمالية بالمجازاة غير أن المجلس الأعلى للرقابة في الولايات المتحدة والجهاز الأعلى للرقابة في المكسيك تكون مجازاتهم محدودة للغاية مقارنة بما هو مقرر للمحكمة التأديبية للموازنة والمالية الفرنسية . ويمكن القول أن فرنسا ومن خلال أجهزتها المختصة بالرقابة تعد أكثر قدرة على الرقابة على المال العام، وأكثر قدرة على توفير الحماية له .

بينما الأجهزة الرقابية في المكسيك والولايات المتحدة وأيرلندا تعد أقل قدرة على ضمان هذه الحماية مقارنة بفرنسا .

وهذا المبحث أخصه لتناول الوضع في التشريعات الأجنبية، وذلك في أربعة مطالب، المطلب الأول وفيه الاختصاصات التأديبية للجهاز المركزي للمحاسبات في فرنسا " المحكمة التأديبية للموازنة المالية "، والمطلب الثاني وفيه الجهاز الأعلى للرقابة في المكسيك والمطلب الثالث أتناول فيه المجلس الأعلى للرقابة في الولايات المتحدة، والمطلب الرابع وفيه لجان المراجعة في وزارات الحكومة الأيرلندية

المطلب الأول

الاختصاصات التأديبية للجهاز المركزي للمحاسبات في فرنسا

(المحكمة التأديبية للموازنة والمالية)

لم تكن محكمة المحاسبات في فرنسا مكلفة سوى بالرقابة على حسابات المحاسبين العموميين، حيث حظر عليها المشرع، أية ولاية قضائية على المديرين التنفيذيين، ولذا تم إنشاء المحكمة التأديبية للموازنة والمالية بموجب القانون رقم ١٤٨٤ الصادر في ٢٥ من سبتمبر عام ١٩٤٨م، ويمثل إنشاء هذه المحكمة تاريخاً مهماً في تطور مسئولية المديرين نحو الدولة، والمحافظات والهيئات العامة التي يخدمون فيها.

وفي الواقع إذا كانت مسئولية المحاسبين القانونية قد شكلت مبكراً موضوع أحكام قانونية محددة، يرجع أصلها جزئياً إلى غرف المحاسبات القديمة، فإن مسئولية المديرين التنفيذيين بالمعنى الواسع للمصطلح، لم يتم تعريفها إلا تدريجياً وتم ترجمتها في القانون والأفعال.^١

" وقد توسع المشرع الفرنسي في بسط اختصاص هذه المحكمة، حيث نصت المادة (L312-1) من قانون القضاء المالي على أنه " يخضع لقضاء المحكمة الآتي بيانهم: أ- كل شخص ينتسب لمكتب عضو في الحكومة.

ب- كل موظف، أو وكيل مدني أو عسكري للدولة، والوحدات الإقليمية ومؤسساتها العامة، وكذلك مجموعات الوحدات الإقليمية.

ج- كل ممثل، أو مدير، أو وكيل لهيئات أخرى تخضع سواء لرقابة محكمة المحاسبات، أو لرقابة غرفة محاسبات محلية، أو إقليمية.

كما يخضع لقضاء المحكمة كل أولئك الذين يمارسون - في الواقع - وظائف الأشخاص المحددين أعلاه، غير أن المشرع استبعد أعضاء الحكومة، وبعض الموظفين.

ويسرى اختصاص هذه المحكمة على جميع العمليات التي يمكن أن تؤثر على الخزنة العامة، وكذلك هيئات القطاع العام (المؤسسات العامة والمشروعات الوطنية) أو شبه العامة (شركات الاقتصاد المختلط، والجمعيات ذات النفع العام).^٢

"ومع ذلك، لا تتعلق مسئولية المديرين أمام المحكمة التأديبية للموازنة بجميع أخطائهم، لكنها تتعلق فقط بهذه الأخطاء التي يتم تعريفها بموجب هذا القانون.

١ د. السيد عبد الملك تركي، دور الجهاز المركزي للمحاسبات في تفعيل الأداء الحكومي والبرلماني، دراسة مقارنة، بين النظام المصري والفرنسي والألماني والانجليزي، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٥م، ص ١٤١.

٢ د. السيد عبد الملك تركي، المرجع السابق، ص ١٤٢، ١٤٣.

ولا تمضي المحكمة التأديبية للموازنة والمالية، خلافاً لمحكمة المحاسبات، قدماً في الإجراءات تلقائياً، وإنما تتم الإحالة إليها، عن طريق النيابة العامة، والسلطات التالية حصراً وهي المدعي العام لدى محكمة المحاسبات، رئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ، ورئيس الوزراء، والوزير المسئول عن المالية، وأعضاء آخرون من الحكومة بالنسبة للأفعال المتعلقة بتكليف الموظفين والوكلاء الموضوعين تحت سلطتها، ومحكمة المحاسبات، وغرفة المحاسبات المحلية والإقليمية.

فإذا اتضح من التحقيق أنه يحتمل أن تشكل الوقائع جنحاً أو جنائيات يقوم المدعي العام بإرسال الملف إلى مدعي الجمهورية، وفقاً للشروط المنصوص عليها بالمادة (٤٠) من قانون الإجراءات الجنائية، ويخطر بهذا الإرسال الوزير، أو السلطة التي يتبعها الشخص المعني.

وفي المقابل، يجوز لمدعي الجمهورية، أن يرسل إلى المدعي العام لدى محكمة المحاسبات، والنيابة العامة لدى المحكمة التأديبية للموازنة والمالية، من تلقاء نفسه، أو بناء على طلب المذكورة أخيراً، نسخة من كل مستند إجراء قضائي، يتعلق بوقائع من المرجح أن تشكل مخالفات منصوص ومعاقب عليها^١.

ولا شك أن هذا التعاون المتبادل بين المحكمة التأديبية للموازنة والمالية ومدعي الجمهورية من شأنه أن يحقق حماية أكثر عمقاً للأموال العامة.

وقد ساعد محكمة المحاسبات على فهم أنه بإلغاء الرقابة المسبقة عبر الاستقلالية في إدارة مخصصات الموازنة الإجمالية - يجب إصلاح مسئولية المديرين، وقد أوضحت المحكمة أنه طالما تم إلغاء الرقابة المسبقة للمراقبين الماليين المركزيين بالنسبة لمديري البرامج، وذلك كمطلب أساسي لتحقيق استقلالية مديري البرامج، والذين تم منحهم سلطات إجراء مناقلات بين البنود، فبالتالي كان يجب وضع نظام قانوني يكفل مساءلة المديرين في حالة إساءة استخدامهم للسلطات التقديرية الواسعة الممنوحة لهم.

ولذلك ذهب البعض إلى أنه لا غنى عن إجراء تغييرات على مستوى المحكمة التأديبية للموازنة والمالية، وذلك من أجل تسحين المسئولية القضائية اللاحقة لمديري البرامج، والمديرين التنفيذيين.

١ د. السيد عبد الملك تركي، المرجع السابق، ص ١٤٣، ١٤٤.

وتتطبق المسؤولية الإدارية الجديدة التي تنبثق لسد هذا الفراغ القانوني على مديري البرنامج، ومديري الموازنات التشغيلية للبرنامج، وعلى مديري الوحدات التشغيلية، وتم محاسبتهم إذا لم يحترموا القواعد، أو حتى إذا لم تتحقق النتائج .

" وفي عام ٢٠٠٥ تم إجراء إصلاحات تشريعية تمنح للمحكمة التأديبية صلاحيات متزايدة للتحقيق والحكم، مما يسمح لها بمعالجة عدد أكبر من الأمور المستعجلة، هذا وقد قرر المجلس الدستوري عام ٢٠٠٥م أن المحكمة تعد بمثابة سلطة قضائية.

ويتضح من كل ما تقدم أن اختصاص المحكمة التأديبية (ديوان المحاسبة) في فرنسا قد تنامت أكثر من أي وقت مضى" .^١

ويرى الباحث أهمية أن تكون هناك محكمة مختصة بالرقابة على الموازنة العامة في الكويت بالإضافة إلى رقابة مجلس الأمة في الكويت، كما فعل المشرع الفرنسي وذلك لأن من شأن وجود رقابة قضائية إدارية على الموازنة العامة والإنفاق العام، أن يقلل من انحرافات السلطة، أو يفعل من الدور الرقابي على سلوكها أثناء القيام بتنفيذ الموازنة العامة للدولة، كذلك فإن الرقابة القضائية بالإضافة إلى رقابة ديوان المحاسبة من شأنه أن يفعل العلاقة بين ديوان المحاسبة والقضاء في المجال الرقابي مما يكون له انعكاسات إيجابية فيما يختص بتنفيذ الموازنة والرقابة على هذا التنفيذ.

١ د. السيد عبد الملك تركي، المرجع السابق، ص ١٤٧، ١٤٨.

المطلب الثاني

الجهاز الأعلى للرقابة في المكسيك

" في عام ٢٠٠٠ أصدرت المكسيك تعديلاً دستورياً يهدف إلى تشكيل جهاز رقابي جديد يتمتع باستقلال فني وإداري وقد نتج عن هذا التشريع إنشاء جهاز رقابي جديد للمكسيك (SAO) هدفه تأمين ممارسة رقابية مهنية بما يسهم في تطوير أداء الجهاز الرقابي السابق، كونتادور ميو دي هاسندا (Contador Mio de Haasenda)، وتبعاً لذلك فقد تولد هناك دافعا قويا لمعرفة ما إذا كان الجهاز الجديد سيلبي توقعات المواطنين . ويختص الجهاز الأعلى للرقابة بالرقابة المالية على المؤسسات العامة وأجهزة الدولة والمسائلة عن المخالفات المالية التي ترتكبها وكشف المخالفات للأنظمة والقوانين المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة " .^١

وتولى العديد من قطاعات المجتمع اهتماماً لحالات الفساد التي تحدث في الحكومة والاهتمام بالمخالفات للأنظمة والقوانين التي يكشف عنها الجهاز الأعلى للرقابة، وعلى الرغم من أن مهام الجهاز الأعلى للرقابة هي مهام فنية وأنه لا يستطيع فهمها بشكل جيد سوى عدد قليل من المؤهلين، إلا أن الجهاز الأعلى للرقابة يؤمن بأنه يتعين عليه بذل المزيد من الجهد من أجل تزويد المواطنين بمعلومات دقيقة، بسيطة وواضحة وموجزة . كما أن الشفافية والمساءلة مسألتان في غاية الأهمية، وأن الرقابة الخارجية هي أكثر الأساليب فعالية في تعزيز الشفافية في استخدام الموارد الطبيعية، وهناك شكوك إزاء استقلالية أجهزة الرقابة الداخلية .

" إن المجتمع المكسيكي يولي اهتماماً كبيراً للشفافية والمساءلة، وأن مثل تلك القيم تعتبر شروطاً لا غنى عنها لممارسة حقه في مراقبة الاستخدام الأمين والفعال للأصول العامة .

إن الجهاز الأعلى للرقابة في المكسيك قد نصب نفسه كهيئة موثوقة تضمن حقوق المجتمع وتعمل بموضوعية وفعالية ونزاهة واستقلالية " .^٢

ويرى الباحث أهمية وقيمة الدور الذي يقوم به الجهاز الأعلى للرقابة في المكسيك بصفته جهاز رقابي على الموازنة العامة، إذ من خلال هذا الدور الرقابي يمكن الكشف عن العديد من حالات الفساد وتقديمها للجهات التأديبية .

١ المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية ، دراسة حالة : التصورات الاجتماعية للجهاز الأعلى للرقابة في المكسيك ، ديوان المحاسبة ، المملكة الأردنية الهاشمية ، أبريل ، ٢٠٠٩ ، ص ١٦-١٩ .

٢ المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية ، المرجع السابق ، ص ١٦-١٩ .

المطلب الثالث

المجلس الأعلى للرقابة في الولايات المتحدة

" في الولايات المتحدة تم منح مكتب مساءلة الحكومة دوراً هاماً لمتابعة ردود فعل الحكومة إزاء الأزمة المالية، إذ يتعين على مكتب مساءلة الحكومة إعداد التقارير كل سنتين يوماً حول نتائج أعماله الرقابية على ٧٠٠ بليون دولار ضمن صناديق برنامج الإغاثة المالية الذي خصصته حكومة الولايات المتحدة للمؤسسات المالية، ومنذ منتصف شهر آذار ٢٠٠٩ تم من خلال ثمانية جلسات للكونغرس بحث جهود مكتب مساءلة الحكومة ومهمة تنفيذ المراجعات نصف الشهرية حول استخدام تمويلات التحفيز الحكومية في ستة عشرة ولاية وبعض المجتمعات المحلية.

ووفقاً لقانون إنعاش الاستثمار الأمريكي (ARRA) يتعاون مكتب مساءلة الحكومة مع المدققين والمفتشين العاميين المحليين من الهيئات الفدرالية المختلفة لفحص كيف تم استخدام هذه التمويلات على المستوى المحلي وعلى مستوى الدولة، وإلى أي مدى تم تحقيق أهداف قانون إنعاش الاستثمار الأمريكي، ونحن ندرك بأن متطلبات إعداد التقارير هذه قد لا تكون هي ذاتها بالنسبة للأجهزة العليا للرقابة في دول أخرى، ونتطلع إلى مناقشات مستقبلية بشأن الأدوار المختلفة التي اضطلعت بها الأجهزة العليا للرقابة خلال هذه الفترة المتاحة على مستوى المجتمع الرقابي الدولي بشكل عام".^١

ويرى الباحث أهمية التقارير التي تعدها الجهات الرقابية في الولايات المتحدة كل سنتين يوماً وذلك لقصر هذه الفترة الزمنية التي من شأنها أن تعزز الدور الرقابي الذي تقوم به هذه الأجهزة وتقلعها .

١ المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية ، المرجع السابق ، ص ٣ .

المطلب الرابع

لجان المراجعة في وزارات الحكومة الأيرلندية

" تعتبر لجان المراجعة جزءاً لا يتجزأ من إطار حوكمة الشركات للقطاع العام في الوقت الحاضر، وقد أنشئت في وزارات الحكومة الأيرلندية في السنوات الأخيرة بصفة خاصة منذ أن أوصى تقرير لوزارة المالية الصادر سنة ٢٠٠٣ ببدء العمل بها بجميع الوزارات، إذ يوجد في أيرلندا أمين عام هو الذي يرأس وزارة الخدمة المدنية لكل من وزارات الحكومة الخمسة عشر، ويتبع كل وزير أمين عام مسئول عن مجموعة واسعة من الوظائف، بما في ذلك إدارة الوزارة وتنفيذ سياسة الحكومة، حيث لا يوجد لدى وزارات الحكومة الأيرلندية مجلس إدارة لتعيين لجنة مراجعة أو إخضاع الأمين العام للمساءلة، وينشئ الأمين العام لجنة استشارية للمراجعة ترفع إليه تقاريرها، ويدعم الأمناء العموميين عمل اللجان واستقلاليتها للتأكد من تحقق تأثيرها على الوزارات المعنية ويقومون بتشجيع اللجان على العمل بشكل مستقل، وإدارة نفسها وتنفيذ اختصاصها، ويقوم الأمناء العموميين لدعم استقلالية اللجان ومساهماتها بتعيين أعضاء يمتلكون المعرفة والمهارات والخلفية اللازمة للتركيز على قضايا مثل المراجعة والرقابة وإدارة المخاطر".^١

وتشارك عموماً لجان المراجعة في وزارات الحكومة بعمليات مراجعة نظم الرقابة الداخلية، ودعم ورصد المراجعة الداخلية، وإدارة المخاطر، وطلب بعض اللجان عمليات مراجعة داخلية لتنفيذ دراسات عائد الإنفاق.

" ويقوم الأمناء العموم بالموافقة على موثيق صلاحيات اللجان وأي تغييرات عليها وتقديم مداخلات في مضمون خطط عمل وحدات المراجعة الداخلية، والحفاظ على درجة عالية من الاهتمام بعمل لجان المراجعة، ويجتمع الأمناء العموم مع رؤساء اللجان مرة واحدة على الأقل في السنة لاستعراض السنة السابقة ووضع خطة السنة القادمة، ويمكنهم أيضاً الترتيب لعقد اجتماع إذا انبثقت مسألة هامة خلال السنة ويحافظون على تحديث عمل اللجان أثناء السنة من خلال تلقي إحاطات من كبار المسؤولين المعنيين كأعضاء لجنة داخلية ورؤساء المراجعة الداخلية الذين يحضرون اجتماعاتهم وكذلك من خلال تلقي أوراق اللجان ومحاضر اجتماعاتهم وتقاريرها".^٢

١ الانتوساي، المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، مؤسسة المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، يناير، ٢٠١٣، ص ٣٢-٣٥.

٢ الانتوساي، المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، مؤسسة المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، يناير، ٢٠١٣، ص ٣٥-٣٢.

وينظر الأمناء العموم للجانبين باعتبارها تقدم تأكداً من خلال العمل الذي تنفذه هي والمراجعة الداخلية في مراجعة نظم وإجراءات الوزارة وتتبع استقلالية لجنة المراجعة من كونها من خارج هيكل إعداد التقارير المعتاد للوزارة برئاسة فرد ليس مسئولاً بالوزارة، ويعطي هذا الهيكل للجنة إلى جانب خلفيات أعضائها مصداقية ويدعم استقلاليته .

"ويرى الأمناء العموم أن للجان المراجعة دور رئيسي في الدعم والإشراف على وحداتهم للمراجعة الداخلية، وتتمتع هذه الوحدات بحكم طبيعتها بدرجة عالية من الاستقلالية في إطار وزارة من وزارات الحكومة، وترفع تقارير إلى الأمناء العموم عن عملها لكن لا تخضع لإشرافهم المباشر، ويعتمد الأمناء العموم على لجان المراجعة لدعم عمليات المراجعة الداخلية من خلال إعطاء المشورة والتوجيه والإشراف على تطوير الوحدات وتقديم خطة المراجعة السنوية وجودة عملهم، ورصد تنفيذ الإدارة المسؤولة للتوصيات الواردة في تقارير المراجعة الداخلية التي تستلمها اللجان، ويوجد لإطار المساءلة الموازي مضمون هام بالنسبة لدور وعمل لجان المراجعة في تلك الوزارات تعطي تلك اللجان قدراً كبيراً من الاهتمام بأعمال المراجعة التي أجريت في هذا المجال حتى يتمكنوا من تقديم التأكيد للأمناء العموم بشأن إنفاق الأموال التي يتم الحصول عليها من المفوضية الأوروبية بالإضافة إلى مجالات التركيز الأخرى في الوزارة".^١

وعند البحث في أوجه المقارنة بين الأجهزة السابقة وديوان المحاسبة الكويتي، نرى أن ديوان المحاسبة كجهاز رقابي يتشابه مع هذه الأجهزة في اختصاصهم بالدور الرقابي على المال العام بهدف حمايته، أما أوجه الاختلاف فنرى أن أيرلندا تستخدم اللجان كأجهزة مختصة بالعملية الرقابية في حين أن ديوان المحاسبة هو كيان مستقل ذوي شخصية معنوية يتمتع بالاستقلال في مباشرة مهامه الرقابية، وفي الولايات المتحدة فتوجد هيئات فدرالية تختص بالقيام بالعمل الرقابي على تنفيذ الموازنة العامة في كل ولاية على حدة .

أما فرنسا فهي أكثر توسعاً في القيام بالحماية على المال العام من خلال أجهزتها الرقابية سألغة البيان، مما يشكل ضماناً أكبر في توفير الحماية اللازمة للمال العام .

المبحث الثاني

الوضع في التشريعات العربية

تمهيد وتقسيم :

حرصت العديد من تشريعات الدول العربية على وجود أجهزة رقابية محاسبية تختص بالمراقبة، وقد أعطت هذه الدول تلك الأجهزة قدرا كبيرا من الاستقلالية والنزاهة والشفافية، حتى تقوم بمهام عملها على خير وجه .

والدول العربية بصفة عامة في حاجة ماسة من وجهة نظرنا الخاصة إلى مثل هذه الأجهزة وذلك لتنفيذ الدور الرقابي الذي تقوم به هذه الأجهزة وذلك لمنع الجرائم التأديبية أو التقليل والحد من هذه الجرائم لما لها من تأثير كبير وخطير على الوظيفة العامة لما يصاحب هذه الأخطاء والجرائم التأديبية من انحراف في سلوك الموظف وتأثير كبير على العمل الوظيفي وكذلك على المال العام .

وفي هذا المبحث أ طرح الوضع في التشريعات العربية، وذلك في ثلاث مطالب،
المطلب الأول وفيه الجهاز المركزي للمحاسبات المصري، والمطلب الثاني وفيه ديوان الرقابة الإدارية والمالية الفلسطيني، والمطلب الثالث وفيه ديوان المحاسبة في مملكة الأردن .

المطلب الأول

الجهاز المركزي للمحاسبات المصري

" أنشئ الجهاز المركزي للمحاسبات بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢م، مستقلا عن كافة السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وعهد إليه بالرقابة على إدارة الأموال العامة، واكتشاف ما قد يقع من انحرافات مالية، إلا أن هذا القانون لم ينص على إلزام الجهات الخاضعة لرقابة الديوان باتخاذ إجراءات تأديبية ضد المسؤولين عن الانحرافات التي يكتشفها الديوان.

وبتاريخ ١٩٦٤/٤/٢٧ أصدر مجلس الوزراء قرارا يجيز لرئيس الديوان أن يطلب من الوزير، أو رئيس المصلحة التابع لها الموظف توقيع ما يقتضيه الأمر من عقوبة على الموظف أو بإحالته إلى مجلس التأديب حسب الأحوال".^١

" وعلى نحو أكثر تفصيلا، عهد قانون الجهاز الصادر بالقانون رقم ١٩٨٨/١٤٤ بموجب المادة (٥) منه إلى الجهاز بمباشرة اختصاصاته في الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية، بحيث يقوم بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها، وذلك للتأكيد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات، وأن المسؤولية عنها قد حددت، وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها".^٢

ويعتبر الجهاز المركزي للمحاسبات مؤسسة محاسبية مستقلة تابعة للرئيس، ولكنها ترفع تقاريرها المحاسبية إلى مجلس الشعب، علاوة عن ذلك توكل للنيابة الإدارية^(٣) مهمة

١ د.جلال بنداري، العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز المركزي للمحاسبات مع التعلق على أحكام القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٩٨ بشأن

تعديل بعض أحكام قانون الجهاز المركزي ونقل تبعية الجهاز لرئاسة الجمهورية، ٢٠٠١م، ص ١١، ١٢.

٢ د. السيد عبد الملك تركي، المرجع السابق، ص ١٤٩، ١٥٠.

٣ النيابة الإدارية في مصر، هي هيئة قضائية مستقلة وفقا للمادة ١٩٧ من الدستور، أنشئت بموجب القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ الصادر في مصر، وتم تعديل نظامها بالقانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ والقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ لتمارس سلطاتها في الفحص والتحقيق طبقاً لأحكام الدستور والقانون، وهي الأمانة على الدعوى التأديبية تتولى إقامتها ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية، كما تتولى الطعن في أحكام هذه المحاكم ومباشرة كافة الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا. وهي النابتة عن المجتمع في تعقب المخالفات التأديبية التي تقع من الفئات الخاضعة لولايتها مستهدفة حماية المال العام، وضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق العدالة التأديبية واكتشاف أوجه الخلل والقصور في النظم والإجراءات الإدارية والمالية

تشكل الهيئة من رئيس يعين بقرار من رئيس الجمهورية ويؤدى اليمين أمامه، ومن عدد كاف من المستشارين نواب الرئيس ومن الوكلاء العاملين الأولين والوكلاء العاملين ورؤساء النيابة ووكلائها ومساعديها ومعاونيها ويعينون جميعا بقرارات من رئيس الجمهورية، ويدير شئونها المجلس الأعلى للنيابة الإدارية أعلى سلطة قضائية بالهيئة والمكون من رئيس الهيئة وأقدم ستة نواب للرئيس.

تختص النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات التأديبية التي تتضمنها البلاغات الواردة إليها من الجهات الخاضعة لولايتها، أو من أي جهة رسمية أو رقابية، أو شكاوى العاملين بالجهات أو شكاوى غيرهم من أحاد الناس. كما تتولى النيابة الإدارية إصدار القرارات

مكافحة الفساد في الأجهزة الحكومية، وهي مخولة بتقديم الموظفين المدنيين إلى المحاكمة الجنائية، ولأعضاء في تلك الهيئات سلطة الضبطية القضائية.

تهتم أجهزة مكافحة الفساد بالإشراف على القطاع العام، بما في ذلك الجهاز المركزي للمحاسبات، الذي يتمتع بسلطة متابعة الموظفين الحكوميين بجميع الوزارات والأجهزة وعلى جميع المستويات، وشرطة الإدارة العامة للتحقيق في جرائم الأموال العامة التابعة لوزارة الداخلية، والمعنية بمحاربة ومكافحة جميع أنواع الجرائم الاقتصادية التقليدية والحديثة.^١

وفيما يتعلق بالمخالفات المالية يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات مراقبة اختيار جهة الإدارة لعقوبات تأديبية تتفق وجسامة المخالفات المالية، فإذا تبين لرئيس الجهاز أن جهة الإدارة وقعت عقوبة هينة لا تتناسب وجسامة المخالفة فإن له أن يطلب من جهة الإدارة تشديد العقوبة فإذا لم تستجب كان له أن يطلب من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ضد الموظف المتهم، ويلاحظ في هذا الصدد أن المشرع أغفل تحديد الجهة التي تتولى مراقبة ملائمة العقوبة التأديبية التي توقعها جهة الإدارة على المخالفات الإدارية.^٢

إذ أن رقابة الجهاز مقصورة على القرارات الصادرة في المخالفات المالية فقط دون المخالفات الإدارية، في حين أن التعديل المقترح يسند ذلك الاختصاص للنيابة الإدارية في القضايا التي باشرت التحقيق فيها عموماً وهو ما يشمل المخالفات بنوعها المالية والإدارية، وهو ما يسد ثغرة تتمثل في انعدام الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في المخالفات الإدارية رغم خطورتها.^٣

التأديبية بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين في القضايا التي باشرت التحقيق فيها أعمالاً للمادة ١٩٧ من الدستور. و تتولى النيابة الإدارية تحريك ومباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية باعتبارها جزءاً من تشكيل المحكمة إذ تبطل جلسات المحكمة إذا لم يحضر فيها عضو النيابة الإدارية. و تتولى النيابة الإدارية فحص الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بمجلس الدولة للتحقق من صحتها ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن على أحكام المحاكم التأديبية إذا رأى وجهاً لذلك ومباشرة الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا. و تختص النيابة الإدارية بتحريك الدعوى الجنائية عن الجرائم الجنائية التي تكشف عنها تحقيقات النيابة الإدارية بإحالتها إلى النيابة العامة، وكذلك تحريك دعوى الكسب الغير مشروع بإحالة جرائم الكسب التي تتكشف لها إلى إدارة الكسب الغير مشروع بوزارة العدل و تتولى النيابة الإدارية إعداد الدراسات والبحوث التي يكلفها بها رئيس الجمهورية عن المرافق العامة المختلفة.

١ أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية، ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٦م، ص ٢٢٨، ٢٢٩.

٢ إسلام إحسان، المسئولية التأديبية للموظف العام في ضوء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، الوضع الحالي والوضع المأمول، مركز الحكمة، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١١.

٣ إسلام إحسان، المرجع السابق، ص ١٨.

ولم يكتف المشرع بمجرد إسناد دور للجهاز في الرقابة على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية، وإنما أسند إليه عدد من الاختصاصات في مجال التأديب على درجة كبيرة من الأهمية، حيث أجاز لرئيس الجهاز اتخاذ ما يلي:

١- أن يطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز - إذا رأى وجهاً لذلك تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية، وعلى الجهة المختصة بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.

٢- أن يطلب إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في شأن المخالفة المالية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز، إعادة النظر في قرارها، وعليها أن توافي الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد خلال الثلاثين يوماً التالية لعلمها بطلب الجهاز. فإذا لم تستجب الجهة الإدارية لطلب الجهاز كان لرئيسه - خلال الثلاثين يوماً التالية - أن يطلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية، وعلى الجهة المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.^١

٣- أن يطعن في القرارات أو الأحكام الصادرة من جهات التأديب في شأن المخالفات المالية، وعلى القائمين بأعمال السكرتارية بالجهات المذكورة موافاة الجهاز بصورة من القرارات أو الأحكام الصادرة في شأن المخالفات المالية فور صدورها. يستفاد من هذا النص أن المشرع أسند إلى الجهاز اتخاذ قرارات شبه قضائية بموجب سلطته التقديرية في بحث مدى ملاءمة القرار التأديبي.

اتخاذ قرارات ملزمة: ومثالها البارز هو القرار الصادر عن رئيس الجهاز بشأن إعادة النظر في القرار التأديبي إزاء المخالف الذي ارتكب مخالفة مالية، والذي تراءى للجهاز أنه لا يتناسب مع المخالفة التي ارتكبها، حيث يطلب الجهاز تشديد العقوبة التأديبية الموقعة على هذا المخالف، وهذا القرار الصادر عن الجهاز، وإن كان لا يملى على الجهة الإدارية أو يقترح عليها توقيع عقوبة بعينها على هذا المخالف، إلا أنه يعد - في حد ذاته - قراراً ملزماً لها، وبالتالي يجب عليها إعادة النظر في قرار الجزاء بتشديد العقوبة الموقعة أصلاً، أو اختيار عقوبة أخرى أشد منها، وبالقدر الذي يتناسب مع جسامة المخالفة المالية.

فالمشرع حينما خول الجهاز أن يطلب من جهة الإدارة تشديد العقوبة التأديبية، لم يرخص له أن يفرض عليها تبني عقوبة بعينها، وإنما أجاز له فقط أن يطلب منها إعادة النظر في هذه العقوبة، حيث تظل لها سلطتها التقديرية في اختيار العقوبة، شريطة أن تكون

١ د. السيد عبد الملك تركي، المرجع السابق، ص ١٥٤.

أشد من العقوبة الموقعة ابتداء، والتي اعترض عليها الجهاز، ومع ذلك فإن مجرد قيام السلطة الإدارية بإصدار القرار التأديبي الجديد بتشديد العقوبة لا يعني أن الجهاز قد استنفد صلاحياته إزاء هذا القرار، بل يظل له كامل السلطة لمعاودة الرقابة إليه من جديد.^١ وأهم ما يجب أن يسترعي الانتباه إليه ما يلي:

١- أن للجهاز كامل السلطة في بحث مشروعية وملائمة القرار التأديبي الجديد، أي أن له سلطة التعقيب على القرار التأديبي، الصادر من الجهة الإدارية بتشديد العقوبة، ومن ثم يجوز له أن يطلب إعادة النظر في هذا القرار مرة أخرى، أو أن يقوم بإحالة المخالف للمحاكمة التأديبية مباشرة.

ولذلك، يشهد التطبيق العملي حرص الجهة الإدارية على التعرف على درجة العقوبة التي يجب توقيعها على المخالف عبر تتبع مستوى طلبات الجهاز في حالات مماثلة أو شبيهة، وتفادي الخروج عليها، وإلا كانت قراراتها الصادرة بشأن التشديد مهددة بالاعتراض عليها مجدداً من قبل الجهاز.

٢- أن المشرع قد فرض أجلاً لإعادة النظر في القرار التأديبي يتعين على جهة الإدارة التقيد به، حيث جعله ٣٠ يوماً من تاريخ علم جهة الإدارة بطلب الجهاز، وفي هذه الحالة نكون أمام فرضين:

الأول: أن ينقضي ذلك الأجل دون قيام الجهة بإصدار قرار تأديبي بتشديد العقوبة، وإخطار الجهاز به، وفي هذه الحالة يكون لرئيس الجهاز إحالة المخالف للمحاكمة التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية؛ لانقضاء الثلاثين يوماً الأولى.

ثانياً: أن تقوم الجهة بإصدار قرار تأديبي بتشديد العقوبة وإخطار الجهاز به، وهنا نفرق بين حالتين:

١- أن يرى الجهاز أن القرار ملائم، وفي هذه الحالة يقبل القرار التأديبي، ويخطر الجهة بذلك، وينتهي الموضوع عند هذا الحد.^٢

٢- أن يرى الجهاز أن القرار الصادر بتشديد العقوبة غير ملائم، وفي هذه الحالة يكون لرئيس الجهاز أن يقوم بإحالة المخالف للمحاكمة التأديبية، وعلى الجهة التأديبية المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية، حيث لا يجوز للسلطة الإدارية المختصة التعقيب على الحق المكفول للجهاز بإحالة المخالف للمحاكمة التأديبية، كما لا

١ د. السيد عبد الملك تركي، المرجع السابق، ص ١٥٤، ١٥٥.

٢ د. السيد عبد الملك تركي، المرجع السابق، ص ١٥٥، ١٥٦.

يجوز للمخالف التظلم من قرار الجهاز بالإحالة، وكل ما له هو إبداء ما لديه من دفوع أمام المحكمة المختصة.

ومما تقدم يتضح أن القرارات التي يتخذها رئيس الجهاز في مجال التأديب قرارات ملزمة، غير أن هذا الإلزام لا يعني أنه يمكن إضفاء الطابع القضائي عليها؛ لأن الجهاز ليس له سلطة إصدار حكم في الموضوع، بل ليس له سوى مجرد إبداء الرأي الفصل في مدى ملائمة العقوبة التي يجب توقيعها على الموظف الذي اقترف المخالفة المالية محل الرقابة .

ومع ذلك، فإن اعتراض الجهاز على العقوبة الموقعة على الموظف ومن ثم طلب إحالته للمحاكمة التأديبية يفضي إلى تغيير مسار المساءلة على النحو الذي يظهر فيه الجهاز وكأنه قد أسهم في تحقيق المحاكمة التأديبية لهذا الموظف.^١

ويضاف لما تقدم أن المشرع عادة يسند الاختصاص في مسائل التأديب على عدة جهات مثل طلب إقامة الدعوى التأديبية إذ أسنده المشرع إلى جهة الإدارة وإلى رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات وإلى النيابة الإدارية في آن واحد، دون أن يمثل ذلك ثمة تعارض بين علم هذه الأجهزة، إذ يحقق ذلك إحكام الرقابة على الموظف العام بما يضمن جدية المساءلة التأديبية.^٢

١ د. السيد عبد الملك تركي، المرجع السابق، ص ١٥٦.

٢ إسلام إحسان، المرجع السابق، ص ١٨.

المطلب الثاني

ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني

اهتم المشرع الفلسطيني بالرقابة المالية والإدارية وأصدر القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٣، إذ بموجب المادة (٩٦) ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة .
وتحليل نص هذه المادة يتبين لنا أن المشرع الفلسطيني أعطى للديوان الاختصاص العام بالرقابة على جميع أجهزة السلطة، بمعنى أنه منحه رقابة على أعمال السلطة التنفيذية بشكل كامل، فالمشرع في هذا الشأن لم يضع قيوداً على هذا الاختصاص .

ولكن رأى أهمية منح هذا الجهاز الرقابي الاستقلالية التامة في مباشرة مهامه وذلك من أجل تفعيل دوره الرقابي فصدر القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ إذ نصت المادة (٢) منه على أن " ينشأ بمقتضى أحكام هذا القانون ديوان عام يسمى ديوان الرقابة المالية والإدارية، ويكون له موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة ويتمتع كذلك بالأهلية القانونية الكاملة التي تؤهله لمباشرة كافة المهام والأنشطة الموكولة له .

والجدير بالذكر أن هذه الصلاحيات والميزات الجديدة التي أعطاها المشرع الفلسطيني للديوان من شأنها أن تفعل الدور الرقابي وتزيد من صلاحيات ديوان المحاسبة الرقابية وتساهم في القضاء على الانحرافات التي يمكن أن تحدث من جانب الموظفين العموميين^١.

وقد بين المشرع الفلسطيني أن الهدف من وجود هذا الديوان هو ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكذلك فمن أهدافه كشف الانحراف المالي والإداري، وكشف الانحراف بالسلطة، وكشف الاستغلال الوظيفي للوظيفة العامة بشكل منحرف من جانب الموظف .

وفي ذلك فقد نصت الفقرة ٩ من المادة (٢٣) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني على " الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات ووظائفهم أو بسببها " وهنا ومن خلال هذه المادة نرى أن المشرع الفلسطيني هدف إلى القضاء على المخالفات بجميع صورها حتى أنه ذكر

١ علاء محمد يحيى عاهد، التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، ٢٠١٢م، ص ١٢.

المخالفات القانونية بجانب المخالفات الإدارية والمخالفات المالية، ليتسع نطاق اختصاص ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني ليضم هذه الجوانب من حيث الرقابة عليها ورصدها، وبذلك فإن الديوان حتى يمارس هذه الصلاحيات لابد أن يقوم بإحالة الموظفين المخالفين .

كما أن ديوان الرقابة المالية والإدارية، ليس جهة مخولة بالإحالة للتحقيق فقط بل ومختصة بمباشرة التحقيق الإداري من تلقاء نفسها، وهو يختص كذلك ببحث الشكاوى التي يقوم المواطنون بتقديمها، عن المخالفات أو القصور أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية من جانب الموظفين العموميين.^١

المطلب الثالث

ديوان المحاسبة في المملكة الأردنية

يمكن القول في هذا الشأن أن المشرع الأردني أولى عناية خاصة بالرقابة الإدارية والمالية من خلال ديوان المحاسبة الأردني، إذ صدر القانون رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢، قانون ديوان المحاسبة والذي استند إلى المادة (١١٩) من الدستور الأردني .

إذ تحولت دائرة تدقيق وتحقق الحسابات إلى دائرة مستقلة تسمى (ديوان المحاسبة)، حيث صدرت خمسة تعديلات على قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢، وذلك لمواكبة التطورات والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والتوسع في النشاط الحكومي والرقابي، ويعتبر التعديل الأخير الذي جرى في عام ٢٠٠٢م نقلة نوعية في عمل الديوان، وقد شمل التعديل قيام الديوان بتدقيق النفقات لاحقاً، وإضافة الرقابة الإدارية.

" وقد سمح القانون للديوان إمكانية الاستعانة بالمستشارين والخبراء والمتخصصين في الأمور الفنية التي تحتاج إلى خبرة فنية منهم، وكذلك إخضاع الموظفين والمستخدمين للمساءلة القانونية في حال امتناعهم عن تقديم الوثائق لمدققي الديوان لأجل القيام بتدقيقها وكذلك المساءلة القانونية في حالة عدم الرد على الاستيضاحات التي يطلبها الديوان وذلك في نطاق المدة المسموح بها قانوناً .

ويمارس رؤس الديوان صلاحيات الوزير في تنظيم الديوان وإدارة أعماله ومراقبة إنفاذه، وفي تعيين الموظفين وترقيتهم ونقلهم ومنحهم الإجازات، وتطبيق نظام الانتقال

١ علاء محمد يحيى، المرجع السابق، ص ١٢، ١٣.

والسفر عليهم وإحالتهم إلى التقاعد واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم، وينوب عنه، عند تغيبه، في ممارسة صلاحياته وكيل (أمين عام) الديوان".^١

وتشمل رقابة ديوان المحاسبة الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة الرسمية والمجالس البلدية والقروية.

ويمارس الديوان أنواع الرقابة المتعارف عليها (الرقابة المالية والإدارية الشاملة) وفق أحدث المناهج، بما يضمن التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية.

ولرئيس الديوان أو من يفوضه أن يقوم في أي وقت بتدقيق الحسابات وبتعداد النقد والطابع والوثائق والمستندات ذات القيمة واللوازم في أية دائرة، وعلى موظفي هذه الدائرة أن يسهلوا مهمته ويقدموا له جميع المعلومات التي يطلبها، وله أن يلفت نظرهم إلى ما يبدو له من ملاحظات وأن يستوضح منهم عن سبب ما يظهر له من تأخر في إنجاز المعاملات.

"وقد قام المشرع الأردني بتعديل في عام ٢٠٠٢ شمل هذا التعديل رقابة الديوان وتدقيق النفقات اللاحقة بالإضافة إلى الرقابة الإدارية ورقابة الأداء والرقابة البيئية للتأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، ونرى في ذلك أن المشرع الأردني خرج عن حدود الرقابة الإدارية والمالية المتعارف عليها، وذلك بإمكانية قيام ديوان المحاسبة بالرقابة على سلامة تطبيق التشريعات البيئية من خلال التنسيق مع الجهات ذات العلاقة .

وبين القانون أن لرئيس ديوان المحاسبة أن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء أكانوا ماليين أم إداريين وتتعلق بالأمر المالية، وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمر المالية، وإن يطلب تزويده بكل ما يريد الإطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع دوائر الحكومة مما له مساس بأعمال دائرته".^٢

ويجب على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان الإجابة عن أي استيضاح يوجهه إليها الديوان ضمن نطاق مهامه، خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً، اعتباراً من تاريخ وصوله ستين يوماً إذا كان مركز عملها خارجها، ونرى أهمية ذلك لما فيه من سرعة في التواصل مع ديوان المحاسبة بما يكفل سرعة اتخاذ الإجراءات بما يكفل قيام الديوان بمهامه الموكولة

١ محمد ياسين الراحلة، دور قانون ديوان المحاسبة في المحافظة على الأموال العامة في المملكة الأردنية الهاشمية في ظل المتغيرات المعاصرة، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد ٢، العدد ٢، ٢٠٠٦م، ص ٢٩٢، ٢٩٣.

٢ محمد ياسين الراحلة، المرجع السابق، ص ٢٩٢، ٢٩٣.

إليه، ويخضع الموظف والمستخدمين للمساءلة القانونية في حال امتناعهم عن تقديم الوثائق لمدققي الديوان لغاية تدقيقها أو في حالة عدم الرد على استيضاحات الديوان ضمن المدة المسموح بها في القانون.^١

ومن خلال ما سبق بحثه نرى أن التشريعات العربية السابقة تعمل على وجود أجهزة رقابية متخصصة يكون من اختصاصاتها القيام بالرقابة على الإجراءات التأديبية قبل الموظفين مرتكبي المخالفات المالية وتحديد المسؤولية التأديبية عليهم وهذا يحجم دور الإدارة المباشرة أو الجهة الإدارية الأعلى منها في توقيع المسؤولية التأديبية ويجعل من وجود جهة أعلى تقوم بالرقابة على هذه الإجراءات بهذا الاختصاص مما يقلل من تعسف الجهة الإدارية من استخدام صلاحياتها في هذا الشأن، والتشريعات العربية السابقة تتشابه من حيث اختصاص أجهزتها الرقابية وكذلك تتشابه من حيث الدور الذي تقوم به في الرقابة الإدارية والمالية .

المبحث الثالث

الوضع في الكويت

أوكل المشرع الكويتي لديوان المحاسبة سلطة الرقابة المالية على مهام السلطة التنفيذية، وذلك لمنع انحراف الأخيرة بما تمتلكه من سلطات منحها الدستور لها أثناء تنفيذ الموازنة العامة هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى فقد منح المشرع الهيئة التأديبية الوارد ذكرها في الفصل الرابع من قانون إنشاء ديوان المحاسبة رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ م سلطة تأديب الموظفين مرتكبي المخالفات المالية، والجدير بالذكر أن هذه الهيئة هي هيئة مستقلة لا تتبع ديوان المحاسبة إدارياً، وتختص بتأديب الموظفين بعد إحالتهم من جانب ديوان المحاسبة ذو الاختصاص الرقابي إليها.

وقد حدد القانون سالف البيان الخاص بإنشاء ديوان المحاسبة الكويتي، اختصاصات هذا الجهاز الرقابي، والجهات التي تشملها رقابته، وبيان الهدف منه، حيث نصت المادة رقم (٢) من هذا القانون أن يهدف الديوان أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة وذلك عن طريق ممارسة الاختصاصات المخولة له بمقتضاه وعلى الوجه المبين فيه .

١ محمد ياسين الرحلة، المرجع السابق، ص ٢٩٢، ٢٩٣.

وعند البحث في نص هذه المادة نرى أن المشرع الكويتي ووفقا لهذا القانون منح الاختصاص الرقابي المالي لديوان المحاسبة وذلك بهدف حماية المال العام من انحراف السلطة التنفيذية التي تقوم بتنفيذ الموازنة العامة .

وعند البحث في أهم اختصاصات الديوان نرى المادة (٦) تشير إلى أن يتولى الديوان بوجه عام مراقبة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها بمعنى أن الرقابة تشمل عملية تحصيل الإيرادات وكذلك عملية إنفاق المصروفات وذلك في حدود الإعتمادات الواردة بالميزانية، وكذلك يقوم الديوان بالاستيثاق من كفاية الأنظمة والوسائل المتبعة لصون الأموال العامة ومنع العبث بها، ويعني ذلك أن الرقابة التي يقوم بها ديوان المحاسبة تشمل رقابة التحقق من كفاية الأنظمة والوسائل التي يتم اتخاذها لصيانة المال العام وحمايته ومنع العبث به، وكنا نفضل أن ينص المشرع وفي نطاق هذه المادة إلى إمكانية قيام ديوان المحاسبة الكويتي بفرض ما يلزم من وسائل يمكن استحداثها من قبله وتلزم الجهات المشمولة برقابه بإتباعها وتنفيذها بما يحقق هذا الهدف .

وقد نص المشرع الكويتي كذلك بذات المادة السابق ذكرها على أن تشمل رقابة ديوان المحاسبة الكويتي وعلى وجه الخصوص حسابات الوزارات والمصالح والإدارات الحكومية وسائر فروعها وكذلك حسابات الجهات ذات الميزانيات المستقلة أو الملحقة بها فيها مجلس الأمة وسائر الجهات التي ورد ذكرها في المادة الخامسة من ذات القانون .

وبالرجوع إلى المادة رقم (٥) نرى أن الرقابة المالية تشمل كافة الوزارات والإدارة والمصالح العامة التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة، والبلديات وسائر الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية، وكذلك الهيئات والمؤسسات والمنشآت العامة التابعة للدولة أو البلديات أو غيرها من الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة والشركات أو المؤسسات التي يكون للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى نصيب في رأس مالها لا يقل عن ٥٠% في المائة أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح .

وعند البحث في نصوص المواد سألقة البيان يتبين للباحث أن المشرع هدف من خلال هذه الرقابة المالية الواسعة من حيث الجهات المشمولة بالرقابة حماية المال العام من خلال مراقبة الوسائل المتبعة في هذه الحماية في كل جهة تتولى إدارة المال العام إذ لم يقتصر المشرع هذه الرقابة على الوزارات والإدارات الحكومية فقط بل امتدت الرقابة لتشمل حتى الشركات التي يكون للدولة نصيب منها .

" ونظرا لكون اختصاصات ديوان المحاسبة رقابية فقط وليست تأديبية فإن المشرع لم يمنح الديوان ثمة سلطات تأديبية مبتدأة، ودوره يبدأ بعد انتهاء الجهات الإدارية الخاضعة لرقابته من كافة سلطاتها واختصاصاتها التأديبية بإصدارها القرارات اللازمة بالتصرف في المخالفات المالية، والقرارات الأخيرة هي التي تخضع بدورها لرقابة الديوان، وليس للديوان سلطة التحقيق حتى وأن كان الديوان هو الذي اكتشف المخالفة المالية أثناء التفتيش والفحص".^١

ويرى الباحث أن اختصاص ديوان المحاسبة في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية المتعلقة بالمال العام، أو المتعلقة بالشئون المالية وكيفية صرفها، يعد اختصاصاً في غاية الأهمية وإن كان المشرع اقتصر اختصاصها على الرقابة فقط دون توقيع الجزاء، وهذا بدوره يجعلنا نتجه بالقول أن الدور الرقابي على المشمولة بالرقابة يهدف إلى تفعيل حماية المال العام من جانبها ولفت نظرها إلى مواطن الضعف في الرقابة التي تباشرها بصفتها جهاز إداري ورقابي على أداء الموظفين في الوقت نفسه .

أيضا يرى الباحث أن اقتصار دور ديوان المحاسبة على الرقابة على الجزاءات التي يتم توقيعها على الموظفين مرتكبي المخالفات المالية، يتماشى مع طبيعته الرقابية فهو ليس جهاز محاسبة على المخالفات بقدر ما هو جهاز مراقبة على المخالفات التي تصدر من الموظفين أثناء تأدية وظيفتهم أو بسببها .

" كما أن المشرع لم يمنح رئيس الديوان ثمة اختصاص بإصدار قرار جزاء تأديبي، وحتى تكون رقابة الديوان مثمرة ومجدية وفعالة، منح المشرع رئيس الديوان سلطة إحالة المخالف إلى هيئة التأديب المنصوص عليها في حكم المادة (٦٠) وذلك حال عدم استجابة الجهة الإدارية لاعتراضات الديوان وقرار الإحالة بطبيعته وتكييفه القانوني لا يعد قراراً تأديبياً، وهيئة التأديب هي الهيئة المختصة بتحديد المسؤولية التأديبية، ومنحها المشرع الضمانات الكافية".^٢

ويرى الباحث أنه من الأهمية بمكان إعطاء ديوان المحاسبة سلطة التحقيق في المخالفات التأديبية مع سلطة الإحالة إلى الأجهزة الإدارية المختصة لتوقيع الجزاء التأديبي، فنحن نقر بأهمية أن لا يكون ديوان المحاسبة له اختصاص تأديبي، ولكن نرى بأهمية أن تكون له سلطة التحقيق في المخالفات المالية ثم الإحالة إلى الجهات الإدارية المختصة لتأخذ في حسابها ما

١ عبد الكريم الزيات ، شرح أحكام القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة وتعديلاته ، ديوان المحاسبة ، الكويت ، ٢٠٠٥ ص ١٣١ ، ١٣٢ .

٢ عبد الكريم الزيات ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ ، ١٣٣ .

توصل إليه تحقيق ديوان المحاسبة في حالة افتراض اختصاصه به، ثم تقوم هي بالتحقيق أيضا وبناء على التحقيقين يتم توقيع الجزاء .

وفي حالة وجود اختلاف بين تحقيق ديوان المحاسبة وتحقيق الجهة الإدارية المختصة بتوقيع الجزاء يتم النظر في تحقيق ديوان المحاسبة باعتباره الجهاز الرقابي الأعلى المختص بمراقبة هذه المخالفات .

"ومن المتفق عليه أن النظام التأديبي لا يستهدف العقاب في ذاته، بل هو ضمان لسير المرفق العام بانتظام واطراد، وبالتالي فإن التطبيق السليم لهذا النظام يوجب على السلطة التأديبية ألا تكتفي بمجرد التأكد من وقوع المخالفة التأديبية لعقاب مرتكبها، وإنما يتعدى ذلك إلى ضرورة بحث الأسباب التي جعلت ارتكاب المخالفة أمرا ممكنا".^١

وجاء في حكم المحكمة الإدارية أنه يتعين على الموظف السمع لمعرفة واجبات وظيفته والإلمام بها فلا يقبل من الموظف العلل بعدم العلم بالقرار المحدد أو عدم التوقيع عليه أو صدوره إبان إجازته السنوية .^٢

ويتوافق الباحث مع ذلك تماماً، فالجزاء التأديبية وضعت لضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد مما يؤدي بالتبعية لحماية المال العام، في حين أن الجزاءات الجزائية توقع على المتهم الجاني لتحقيق الردع العام والخاص أيضا لمنع تكرار وقوع الجريمة، هذا وإن دل هذا التشابه في أن الجزاءات الإدارية والعقوبات تتشابه في كونها وسائل تستخدمها الدولة بهدف حماية المال العام وكذلك حماية المصلحة العامة، ولذلك فإن حماية المال العام يدخل في نطاق حماية المصلحة العامة، وتختص الدولة من خلال مؤسساتها الإدارية والعقابية في توقيع الجزاءات المناسبة لتوفير هذه الحماية بالقدر الذي يحقق المصلحة العامة .

"وعليه فإن السلطات المختصة بالتأديب للجهات الإدارية الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة تباشر كافة اختصاصاتها التي منحها لها المشرع في التأديب طبقاً للقانون الذي يحكمها سواء كانت المخالفة إدارية أو مالية حتى تصل بالقرار التأديبي إلى نهايته بالحفظ أو توقيع الجزاء، وعقب إصدارها قرارها بالتصرف في المخالفة المالية سواء بالحفظ أو بتوقيع جزاء تأديبي يباشر ديوان المحاسبة رقابته على تلك القرارات وذلك للتحقق من الآتي :

- أن الإجراءات التي اتخذتها الجهة الإدارية مطابقة للقانون .
- أن مسئولية مرتكب المخالفة المالية قد حددت وتمت محاسبة المسئول عن ارتكابها .

١ أرشيد عبد الهادي الحوري ، المرجع السابق ، ص ٨٩.

٢ حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ٣٧٤٩ لسنة ٣١ ق - جلسة ١٩٨٨/٢/٢٧ الموسوعة الإدارية ، مشار إليه في مرجع د / سعد

الشتوي، المسألة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨م. ، ص ١٤ .

- تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة".^١

ومن خلال ذلك يتبين لنا مدى أهمية الدور الذي يقوم به ديوان المحاسبة في مواجهة الإدارة المقررة والمنفذة للعقوبة التأديبية الموظف بالنسبة للمخالفات المالية التي يختص ديوان المحاسبة بالرقابة عليها .

كذلك تبين لنا من خلال الاختصاصات السابقة التي تم ذكرها لديوان المحاسبة أن ديوان المحاسبة يقوم بدور المراقب والمتابع للتنفيذ والمدقق في مدى مسئولية مرتكب المخالفة، وكذلك مدى ملائمة العقوبة المقررة مع جسامة المخالفة المرتكبة.

فإذا ما وجد الديوان وجهاً للاعتراض باشر سلطاته الرقابية على النحو الذي رسمه القانون له وفي المواعيد المقررة لذلك وإذا ما ثبت أن القرار مطابقاً لصحيح القانون فلا وجه إذا للاعتراض.

ومن جملة القول مما تقدم أن رقابة ديوان المحاسبة على القرارات الصادرة بالتصرف في المخالفات المالية هي بطبيعتها القانونية من الاختصاصات الرقابية التي منحها المشرع لديوان المحاسبة لتحقيق الهدف من إنشائه وهو إحكام الرقابة الفعالة على المال العام بشأنهما في ذلك شأن أوجه اختصاصاته الرقابية الأخرى، ومن بينها رقابته على قرارات شئون العاملين التي حددها وحصرها المشرع في أحكام المواد ١٠، ١١، ١٢ من هذا القانون، وهي رقابة لاحقة تأتي بعد استنفاد الجهة الإدارية لكافة اختصاصاتها التي منحها لها المشرع دون تداخل أو تشابك بينهما.^٢

وقد حصر المشرع المساءلة التأديبية عن المخالفات المالية ووفقاً لنص المادة ٥٣ من قانون ديوان المحاسبة على الموظفين العموميين عدا الوزراء الذين يرتكبون مخالفة من المخالفات المالية المنصوص عليها في المادة (٥٢) منه أو ساهم في ارتكابها أو سهل وقوعها أو تراخى في الإبلاغ عنها، أو حاول التستر على مرتكبها وذلك كله على أية صورة من الصور، ومفاد هذه المادة أن المشرع الكويتي اقتصر المساءلة التأديبية على الموظفين العموميين باستثناء الوزراء الذين يقومون بمخالفة من المخالفات المالية.^٣

وحيث أن المادة (٥٣) سالفة الذكر قد حصرت المساءلة التأديبية على الموظفين العاملين يرى الباحث ضرورة أن يتدخل المشرع حتى يمتد أثر هذه المادة إلى العاملين في الشركات التي تملكها الدولة بالكامل أو يمارس الديوان الرقابة المالية عليها وفقاً لقانون

١ عبد الكريم الزيانت ، المرجع السابق ، ص ١٣٣ ، ١٣٤ .

٢ عبد الكريم الزيانت ، المرجع السابق ص ١٣٤ .

٣ هالة عبد العزيز صالح الشميري ، المرجع السابق ، ص ٥٢ .

إنشائه لتشملهم الجزاءات المقررة على الموظفين العاملين في حالة ارتكابهم مخالفة مالية لأن الهدف العام من ذلك هو حماية المال العام بصرف النظر عن الجهة أو الموظفين الذين يتصرفون فيه .

وأشار المشرع الكويتي في المادة (٥٤) إلى أنه يتعين على كل جهة من الجهات الحكومية أو هيئة أو مؤسسة عامة أو شركة أو منشأة تابعة لها أن تحيل إلى التحقيق ما يتكشف لها من المخالفات المالية التي وقعت بها وذلك عقب اكتشافها وعليها بعد إبلاغها بنتيجة هذا التحقيق أن تصدر قراراً في الموضوع سواء بحفظه أو بمجازاة المسئول إدارياً أو إحالته للمحاكمة التأديبية حسبما يترأى لها وذلك من خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ إبلاغها نتيجة التحقيق .

ونصت المادة (٥٥) من قانون ديوان المحاسبة على أن : " يوافق الديوان بالقرارات الصادرة بالتصرف في المخالفات المالية مصحوبة بمحاضر التحقيق وغيرها من الأوراق والمستندات المتصلة بها، وذلك في ميعاد أقصاه عشرة أيام من تاريخ صدورها " .

ويرى الباحث أهمية نص المادتين سالفتي الذكر من قانون ديوان المحاسبة وذلك لأنه من خلالهما يكون للديوان الرقابة حتى على التحقيقات التي تجريها الإدارة في المخالفات المالية المكتشفة من قبل الجهة نفسها .

واستناداً إلى نص المادة (٥٦) يوافق الديوان بالقرارات الصادرة بالتصرف في المخالفات المالية مصحوبة بمحاضر التحقيق وغيرها من الأوراق والمستندات المتصلة بها خلال ميعاد أقصاه عشرة أيام من تاريخ صدورها .

وهناك عدة ملاحظات تم الوقوف عليها استناداً لنص المادة سالفة الذكر تتمثل هذه الملاحظات فيما يلي : .

أنه عقب مزولة الجهة الإدارية لسلطاتها واختصاصاتها التأديبية حتى منتهاها بإصدارها القرار في المخالفات المالية، ألزمها المشرع بأن تخطر وتبلغ الديوان بالقرارات الصادرة منها بالتصرف في المخالفات المالية وكافة أوراق التحقيق والمستندات المتصلة بها وذلك خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ صدور قرارها بالتصرف .^١

وإذا لم تخطر الجهة الإدارية الديوان بما تقدم في الميعاد المقرر أو لم ترفق كافة المستندات سالفة البيان بقرار التصرف فإن ذلك يشكل مخالفة مالية جديدة طبقاً لنص الفقرة (٨) من المادة (٥٢) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة .

١ عبد الكريم الزيات ، المرجع السابق ، ص ١٤٤ ، ١٤٥ .

وللديوان إذا لم ترد الأوراق إليه مستوفاة أن يطلب من الجهة الإدارية استيفائها، وطلب الديوان هنا يقطع المدة المحددة للديوان للفحص، ويلزم الجهة الإدارية بالرد على الديوان في الميعاد المقرر، ويبدأ احتساب المدة بالنسبة للديوان من تاريخ رد الجهة الإدارية على طلب الاستيفاء كاملاً.

يتضح مما سبق أن هدف المشرع الكويتي من بسط الديوان رقابته على القرارات الصادرة بالتصرف في المخالفات المالية هو لما تمثله المخالفات المالية من إهدار للمال العام، ودور الديوان هنا رقابي، وذلك بهدف التحقق من أن الإجراءات التي اتخذتها الجهة الإدارية مطابقة للقانون وأن مسئولية مرتكبي المخالفة المالية قد حددت وتم محاسبة المسؤولين عن ارتكابها والتحقق من تناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة .

كما أن المشرع ألزم الجهات الإدارية بأن توافي الديوان في المواعيد المقررة بما تصدره من قرارات محل الرقابة، وأن ذلك لا يمنع من قيام مدققي الديوان بالانتقال إلى الجهات الخاضعة للرقابة وذلك للتأكد من صحة قيامها بذلك .^١

ومن خلال نص المادة السابقة يرى الباحث أنها أعطت ديوان المحاسبة حق القيام بالرقابة على جميع تصرفات الإدارة المتعلقة بالمال العام، وذلك شعوراً من المشرع بأهمية المال العام وكذلك شعوره بضرورة توفير الحماية الخاصة له، وذلك لأن مناط الوظيفة العامة تستوجب إمكانية تصرف الموظف العام في المال العام، وهذا التصرف في حالة عدم وجود آلية رقابية فعالة عليه قد ينحرف الموظف به ويؤدي ذلك إلى الإضرار بالمال العام .

والمشرع الكويتي اتجه في المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية إلى قصر سلطة التأديب على جهة الإدارة .

فالثابت أن المشرع الكويتي لم يفرق بين المخالفات المالية والإدارية من حيث الجهة المختصة في التحقيق أو التأديب، بل أعطى الإدارة ممثلة في السلطة الرئاسية الحق في التحقيق أو التأديب فللإدارة مباشرة اختصاصاتها التي منحها لها المشرع في هذا الشأن، شريطة أن لا يخل ذلك بما لديوان المحاسبة من سلطات رقابية في هذا الشأن، ولا يوجد تداخل بين اختصاصات ديوان المحاسبة الرقابي وبين اختصاص هيئة التأديب فهي هيئة مستقلة كفل لها المشرع القيام بمهامها ولها تشكيل مستقل ولها إجراءات تختص بالقيام بها دون تدخل من جانب ديوان المحاسبة .^٢

١ عبد الكريم الزيات ، المرجع السابق ، ص ١٤٤، ١٤٥ .

٢ هالة عبد العزيز صالح الشميري ، المرجع السابق، ص ٧٢، ٧٣ .

وقد جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا : أنه إذا كان المشرع يتولى تحديد الاختصاص في التأديب، فإن القضاء يقوم بدور كبير في التحقق من التزام الجهات الإدارية بقواعد الاختصاص وتكفل هذه القواعد ضمانات هامة للموظف تتمثل في أنه لا يتعرض لجزاء تأديبي إلا من السلطة المختصة وفي الحدود المقررة وطبقا للشروط الواجبة في ممارسة الاختصاص، فعندما ينتقل القانون بتحديد ما يندرج في اختصاص كل عضو من أعضاء السلطة التأديبية فإن صدور الجزاء من جهة غير التي حددها القانون أمراً يجعل الجزاء جديراً بالبطلان لصدوره من جهة غير مختصة أصلاً بإصداره^١.

وحسب نص المادة (٥٦) : " يقوم الديوان بإبلاغ المخالفات المالية التي تكون له أسبقية الكشف عنها إلى الجهة المختصة، وعليها أن تتبع في شأنها ذات الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في المادتين السابقتين " .

فإذا اكتشف الديوان أثناء مزاولته اختصاصاته الرقابية مخالفة مالية يقوم الديوان بإبلاغ الجهة الإدارية الواقع بها المخالفة وعليها أن تتبع بشأنها ذات الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في المادتين (٥٤، ٥٥) سالفتي الذكر .

وتوجد عدة ملاحظات يمكن إبداءها فيما يلي:

- أن فور إبلاغ الجهة الإدارية بالمخالفة المالية المكتشفة من قبل الديوان تلتزم بإحالتها إلى التحقيق والتصرف في التحقيق وإخطار الديوان بالقرار الصادر بالتصرف طبقاً لحكم المادتين ٥٤، ٥٥ سالفتي الذكر .

- أن عدم قيام الجهة الإدارية بإحالة المخالفة المالية المكتشفة إلى التحقيق لأي سبب كان يمثل مخالفة مالية حيال المتسبب في ذلك توجب المسائلة التأديبية.

- أنه نظراً للدور الرقابي فقط للديوان فإن دوره يقتصر على إبلاغ الجهة الإدارية بالمخالفة المكتشفة وطلب إجراء التحقيق في شأنها وليس له دور في إجراء التحقيق أو اتخاذ قرار تأديبي في المخالفة المكتشفة لعدم اختصاصه بذلك .

- يقع العبء في اكتشاف المخالفات المالية على عاتق مدققي الديوان كل في نطاق اختصاصه الرقابي، وحال اكتشافه ذلك يتعين عليه إبلاغ سلطاته الرئاسية بما تكشف له من مخالفات، ليتولى بدوره إخطار المسئول المختص بالجهة الإدارية بطلب الإحالة إلى التحقيق^٢.

١ حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٦٢٧ لسنة ٤٣ ق - ع، جلسة ٢٠٠١/٣/٢، مشار إليه في مرجع د/ سعيد الشنيتوي، المرجع السابق، ص ٥١.

٢ عبد الكريم الزياد، المرجع السابق، ص ١٤٦، ١٤٧.

ونصت المادة (٥٧) من قانون ديوان المحاسبة على أن : " للديوان الحق في الاعتراض على القرارات المشار إليها بالمادة (٥٥) من هذا القانون أن رأى وجها لذلك . وفي هذه الحالة يكون لرئيس الديوان أن يقيم الدعوى التأديبية ضد المخالف أمام الهيئة التي نص هذا القانون على اختصاصها بالحاكمات التأديبية عن ارتكاب المخالفات المالية .

ويتعين إقامة الدعوى المذكورة في خلال شهر على الأكثر من تاريخ تلقي الديوان القرار المعارض عليه، مصحوبا بمحاضر التحقيق وسائر الأوراق والبيانات المتعلقة به كاملة ومستوفاة وإلا أصبح ذلك القرار نهائيا وسقط حق الديوان في إقامة الدعوى " . وطبقا لنص هذه المادة فإنها تقرر مجموعة من الأحكام وردت في هذا النص تتمثل هذه الأحكام فيما يلي :

- حق الديوان في الاعتراض على القرارات الصادرة من الجهة الإدارية بالتصرف في المخالفات المالية.
- أن لرئيس ديوان المحاسبة سلطة في إقامة الدعوى التأديبية ضد المخالف أمام الهيئة التأديبية المنصوص عليها في أحكام هذا القانون .
- أن سلطة رئيس الديوان في إقامة الدعوى التأديبية قيدها النص بميعاد غايته شهر من تاريخ تلقي الديوان القرار المعارض عليه مصحوبا بمحاضر التحقيق وسائر الأوراق والبيانات المتعلقة به كاملة وإلا أصبح ذلك القرار نهائيا .
- ومن خلال هذه الأحكام سألفة الذكر يمكن إبداء الملاحظات التالية :
- أن القرارات الصادرة بالتصرف في المخالفات المالية والتي منح المشرع الديوان الحق في الاعتراض عليها هي القرارات الصادرة من السلطات الرئاسية للجهات المشمولة بالرقابة طبقا لسلطاتها التأديبية التي منحها لها المشرع، أما القرارات الصادرة من هيئات تأديبية فنظرا للطبيعة الخاصة لهذه القرارات، بحسبان أنها لا تخضع للتصديق من سلطة رئاسية أعلى منها، ويطعن فيها مباشرة أمام المحكمة المختصة، فهي لذلك لا تخضع لذات الأسس والقواعد المنظمة لاعتراض الديوان عليها لكونها قرارات نهائية لا تقبل السحب والإلغاء من السلطات الرئاسية .

- أن المشرع الكويتي منح رئيس الديوان أجلا محددا في إقامة الدعوى التأديبية ضد المخالف أمام الهيئة المنصوص عليها في أحكام هذا القانون وذلك في ميعاد غايته شهر من تاريخ تلقي الديوان للقرار المتعرض عليه وكافة الأوراق والبيانات المرتبطة به كاملة^١.
- إذا طلب الديوان من الجهة الإدارية مستندات وبيانات خلال الشهر فإن طلب الديوان هذا بدءا من تاريخ إصداره يقطع الميعاد ويحتسب الميعاد بالنسبة للديوان وحقه في الاعتراض بدء من تاريخ الرد على الديوان بالمستندات أو البيانات المطلوبة .
- إذا ما صدرت موافقة رئيس الديوان على إقامة الدعوى التأديبية ضد المخالف أمام هيئة التأديب المنصوص عليها في حكم المادة (٦٠) من هذا القانون، يعتبر القرار المعارض عليه كأن لم يكن ولا أثر له ويعد المخالف محالاً إلى هيئة التأديب من تاريخ موافقة رئيس الديوان على إقامة الدعوى التأديبية ضده .
- أن القرارات الصادرة من الجهة الإدارية المعارض عليها هي قرارات معلقة على شرط واقف هو عدم اعتراض الديوان عليها، وباعتراض الديوان عليها في الميعاد المقرر له لا يكون القرار قائما ومنتجا لآثاره القانونية .
- إن لم يباشر رئيس الديوان حقه في الاعتراض والإحالة إلى هيئة التأديب في الميعاد المقرر لذلك يسقط حقه في الاعتراض ويضحي القرار محل الفحص نافذا^٢.
- وتنص المادة (٥٨) من قانون ديوان المحاسبة : " إذا تبين للديوان من فحص الأوراق أن القرار الذي أصدرته الجهة المختصة بحفظ الموضوع قد جانب الصواب، أو أن الجزء الذي توقع بموجبه على الموظف المسئول لا يتناسب مع المخالفة المرتكبة، ورأى الديوان مع هذا أن المخالفة لا تستحق إحالة مرتكبها للمحاكمة التأديبية، فإنه في هذه الحالة يكون لرئيس الديوان أن يرد الأوراق إلى الجهة المختصة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ورودها للديوان طالبا إليها إعادة النظر في الموضوع إما بمجازاة المخالف إذا كان القرار صادرا بالحفظ وإما بتشديد الجزاء الموقع عليه بما يجعله متناسبا مع المخالفة وفي حدود الخصم من المرتب لغاية خمسة عشر يوما " .
- ومن خلال ذلك يرى الباحث أن ذلك يشكل أهمية قصوى للدور الرقابي الذي يقوم به ديوان المحاسبة فهذا الجانب يشكل عملية تصحيح لأخطاء الإدارة سواء من حيث الوقوف على المخالفات المالية أو من حيث مباشرة التحقيق، أو من حيث توقيع الجزاء،

١ عبد الكريم الزيانت ، المرجع السابق ، ص١٤٨، ١٤٩.

٢ عبد الكريم الزيانت ، المرجع السابق ، ص١٤٩، ١٥٠.

وذلك باعتبار أن ديوان المحاسبة جهة رقابية أعلى من الجهة الإدارية التي باشرت التحقيق أو قررت الجزاء وله في هذا الشأن وطبقاً لهذه المنزلة أن يطلب إعادة النظر في القرار الصادر بالتعرف بشأن المخالفات المالية إذا ما شابه قصور.

وطبقاً لنص هذه المادة فقد جاءت هذه المادة بالعديد من الأحكام يمكن ذكرها فيما يلي :

- في حال كانت المخالفة لا تستاهل الإحالة إلى الهيئة التأديبية فإنه يحق للديوان الاعتراض على القرار الصادر بالحفظ أو القرار الصادر بجزاء لا يتناسب مع المخالفة المرتكبة .

- لرئيس الديوان سلطة إعادة الأوراق إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ميعاد غايته خمسة عشر يوماً من تاريخ ورودها إلى الديوان كاملة ويطلب توقيع جزاء في حالة الحفظ أو بتشديد الجزاء الموقع بما يجعله متناسباً مع المخالفة المرتكبة .^١ وتتص المادة (٥٩) من قانون ديوان المحاسبة على أن : " على الجهة المختصة أن تبت في طلب الديوان وتخطره بالنتيجة في ظرف سبعة أيام على الأكثر من تاريخ تسلمها الأوراق المردودة إليها .

وإذا لم تستجب الجهة لطلب الديوان أو لم تخطره بالنتيجة في الميعاد المشار إليه بالفقرة السابقة جاز لرئيس الديوان أن يحيل المخالف للمحاكمة التأديبية وذلك في خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ وصول الأوراق المعادة إلى الديوان .
ومن خلال نص المادة السابقة يمكن القول بالأحكام التالية :

- حال اعتراض الديوان في الميعاد طبقاً لحكم المادة السابقة، يتعين على الجهة المختصة أن تبت في طلب الديوان خلال ميعاد أقصاه سبعة أيام من تاريخ تسلمها الأوراق المردودة إليها .

- إذا لم تستجب الجهة المختصة لطلب الديوان أو لم تخطره بالنتيجة في الميعاد المشار إليه " سبعة أيام " يجوز لرئيس الديوان أن يحيل المخالف للمحاكمة التأديبية وذلك خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ وصول الأوراق المعادة إلى الديوان .^٢

ومن خلال الأحكام السابقة يمكن القول بالملاحظات التالية :

- أنه لكي تكون رقابة الديوان على القرارات الصادرة بالتصرف في المخالفات المالية مجدية ومثمرة، أورد المشرع الكويتي الأحكام التي تكفل تحقيق ذلك، بأن منح

١ عبد الكريم الزيانت ، المرجع السابق ، ص ١٥١ ، ١٥٢ .

٢ عبد الكريم الزيانت ، المرجع السابق ، ص ١٥٢ ، ١٥٣ .

رئيس الديوان السلطة في إحالة المخالف للمحاكمة التأديبية، أمام الهيئة التأديبية المشكلة طبقاً لحكم المادة (٦٠) من هذا القانون، وذلك حال عدم استجابة الجهة الإدارية لاعتراض الديوان أو عدم الرد عليه في الميعاد المقرر .

- أن موافقة رئيس الديوان في الميعاد المقرر على إحالة المخالف إلى المحاكمة التأديبية أمام هيئة التأديب المنصوص عليها في أحكام هذا القانون، لا تعد جزاء تأديبي، إذ أن قرار الإحالة لا يخرج عن كونه إجراء من الإجراءات التأديبية فالهيئة التأديبية عن ارتكاب المخالفات المالية هي السلطة المختصة في تحديد المسؤولية التأديبية وتوقيع الجزاء على مرتكب المخالفة المالية .

- أنه فور موافقة رئيس الديوان على إحالة المخالف للمحاكمة التأديبية يعتبر القرار المعترض عليه كأن لم يكن ولا أثر له، ويعد المخالف محالاً إلى هيئة التأديب من تاريخ موافقة رئيس الديوان على الإحالة .

- أنه يتعين أن يزاول ويباشر رئيس الديوان سلطته في الإحالة خلال الميعاد المقرر وإلا سقط حقه في ذلك .^١

ويرى الباحث أهمية سرعة الرد على ديوان المحاسبة فيما يطلبه من طلبات من الجهات المشمولة برقابته عن المخالفات المالية وذلك لأن هذه السرعة تؤدي في النهاية إلى سرعة في ديناميكية المراقبة التي يختص بها وكذلك فإن التباطؤ من جانب الإدارة في الرد على ديوان المحاسبة قد يكون له آثار سلبية تؤثر على طبيعة العمل الرقابي الذي يختص به ديوان المحاسبة على المال العام وصونه من العبث.

الخاتمة

لا سبيل إلى احترام النظام القانوني إلا إذا تضمن هذا النظام القواعد التي تكفل حماية المال العام ضد كل أي سلوك خاطئ من جانب الموظفين سواء أكانت المخالفة بسيطة أو جسيمة، حيث أن المخالفات المادية بالنسبة للموظف تتمثل في عدم التزام من جانبه بأداء واجبات وظيفته وفق السلوكيات والقواعد والتنظيم والإجراءات الموضوعة له من جانب المشرع أو من جانب الإدارة نفسها التي يعمل فيها .

ويختص ديوان المحاسبة بالرقابة على الجهات المشمولة بالرقابة وذلك لحماية المال العام، وفي هذا الشأن فإن ديوان المحاسبة يتشابه مع الكثير من الأجهزة الرقابية في العديد من الدول سواء على مستوى العالم أو على المستوى العربي، من حيث الرقابة على المخالفات المالية، غير أننا في بعض الأجهزة العربية لها اختصاص رقابي على المخالفات المالية والإدارية، في حين أن ديوان المحاسبة الكويتي له اختصاص رقابي على المخالفات المالية فقط .

النتائج : .

- منح المشرع الكويتي الاختصاص الرقابي لديوان المحاسبة على القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية المرتكبة من قبل موظفي الجهات المشمولة برقابته .
- أهمية هذا الاختصاص في تفعيل الرقابة المالية من جانب ديوان المحاسبة على الجهات المشمولة برقابته والمختصة بتنفيذ الموازنة العامة في الدولة .
- أن المشرع الكويتي أقر الدور الرقابي لديوان المحاسبة ولم يقر الدور التأديبي حيث جعل الجزاء بيد الإدارة بعد قيامها بالتحقيق مع الموظف أو الهيئة المختصة بالمحاكمة التأديبية جراء ارتكاب المخالفات المالية المنصوص عليها في قانون إنشاء ديوان المحاسبة .
- منح المشرع الكويتي الاختصاص التأديبي لهيئة تأديبية تختص بتأديب الموظف العام في حين أن الدور الرقابي لديوان المحاسبة يبقى على مدى تناسب القرار الصادر من الهيئة التأديبية أو من جهة الإدارة مع جسامه المخالفة المالية التي قام الموظف باقترافها .
- توقيع الجزاء التأديبي ليس من اختصاص ديوان المحاسبة، بل هو من اختصاص الإدارة .

التوصيات : .

- أهمية إعطاء ديوان المحاسبة سلطة التحقيق مع الموظف بشأن المخالفات المالية على أن تكون تحقيقاته منفصلة عن تحقيقات الإدارة، أو على الأقل مشاركة موظف تابع لديوان المحاسبة في التحقيق فيها إلى جانب الإدارة .
- أن يتدخل المشرع الكويتي بتعديل نص المادة ٥٣ حتى يمتد أثرها إلى العاملين في الشركات المشمولة برقابة الديوان وألا تكون مقتصرة فقط على الموظفين العموميين .
- الاستفادة من التشريع المقارن الفرنسي الذي خصص وجود محكمة للمراقبة على الميزانية العامة وكيفية تنفيذها .

قائمة المراجع . :

- (١) أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية، ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٦م.
- (٢) إسلام إحسان، المسؤولية التأديبية للموظف العام في ضوء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، الوضع الحالي والوضع المأمول، مركز الحوكمة، القاهرة، ٢٠١٠.
- (٣) أرشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والكويتي، الكويت، ٢٠١٢ .
- (٤) د. جلال بنداري، العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز المركزي للمحاسبات مع التعلق على أحكام القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٩٨ بشأن تعديل بعض أحكام قانون الجهاز المركزي ونقل تبعية الجهاز لرئاسة الجمهورية، ٢٠٠١م.
- (٥) الانتوساي، المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، مؤسسة المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، يناير، ٢٠١٣، ص ٣٢-٣٥.
- (٦) زهوة عبد الوهاب حمود، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- (٧) سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨م.
- (٨) د. السيد عبد الملك تركي، دور الجهاز المركزي للمحاسبات في تفعيل الأداء الحكومي والبرلماني، دراسة مقارنة، بين النظام المصري والفرنسي والألماني والانجليزي، لا يوجد دار للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠١٥م.
- (٩) عبد الكريم الزيات، شرح أحكام القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة وتعديلاته، ديوان المحاسبة، الكويت، ٢٠٠٥ .
- (١٠) علاء محمد يحيى عاهد، التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، ٢٠١٢م.
- (١١) المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، دراسة حالة : التصورات الاجتماعية للجهاز الأعلى للرقابة في المكسيك، ديوان المحاسبة، المملكة الأردنية الهاشمية، أبريل، ٢٠٠٩ .

(١٢) محمد ياسين الرحاحلة، دور قانون ديوان المحاسبة في المحافظة على الأموال العامة في المملكة الأردنية الهاشمية في ظل المتغيرات المعاصرة، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد ٢، العدد ٢، ٢٠٠٦م.

(١٣) هالة عبد العزيز صالح الشميمري، مفهوم المخالفات المالية في رقابة ديوان المحاسبة الكويتي، رسالة ماجستير، جامعة الكويت، ٢٠٠٩ م