مجلة خليج العرب
للدراسات الإنسانية والاجتماعية

Arabian Gulf Journal of Humanities and Social Studies

ISSN: 3080-4086

الإصدار الرابع - العدد العاشر || تاريخ الإصدار 2026-01-20

الرّقابة القانونيّة على الموازنة

Legal oversight of the budget

سامر علي عزّالدين

Samer ezzeddin

طالب دكتوراه في القانون المالي والضريبي في الجامعة الاسلاميّة في لبنان

اشراف الاستاذ الدكتور سامي علويّة

استاذ متخصّص في القانون المالي والضريبي

DOI: https://doi.org/10.64355/agjhss41026

مجلة خليج العرب للدراسات الإنسانية والاجتماعية || هذه المقالة مفتوحة المصدر موزعة بموجب شروط وأحكام ترخيص مؤسسة المشاع الإبداعي(CC BY-NC-SA)

الملخص:

يتناول هذا البحث موضوع الرقابة القانونية والمالية على الموازنة العامة بوصفها إحدى الركائز الأساسية لضمان حسن إدارة المال العام وتحقيق مبادئ الشفافية والمساءلة والديمقراطية البرلمانية. يبيّن البحث التطور التاريخي لمفهوم الموازنة والرقابة عليها منذ نشأتها في الدول الغربية، ولا سيما في بريطانيا وفرنسا، وصولًا إلى صورتها المعاصرة في النظم السياسية والمالية الحديثة. كما يسلّط الضوء على أهمية الرقابة على الموازنة باعتبارها الوسيلة الأساسية لحماية إيرادات الدولة وأصولها، وضمان استمراريتها، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والحد من الهدر في الأموال العامة.

ويركّز البحث على تطور مفهوم الرقابة المالية من مجرد رقابة محاسبية شكلية إلى رقابة شاملة تشمل المشروعية والكفاءة والجدوى الاقتصادية، مع بيان دور الأجهزة الرقابية المختلفة، ولا سيما الرقابة البرلمانية والرقابة المالية العليا. كما يستعرض أنواع الرقابة المالية على الموازنة وفقًا لمعايير التوقيت (السابقة، المرافقة، اللاحقة)، وموضوع الرقابة، والجهة التي تمارسها، مبينًا مزايا كل نوع وحدوده. ويعتمد البحث المنهج المقارن من خلال دراسة نماذج الرقابة المالية العليا في فرنسا وبريطانيا ولبنان، مع تحليل نقدي للإطار القانوني الناظم لها، بهدف إبراز أهمية التنسيق بين أجهزة الرقابة المختلفة وتعزيز فعاليتها في حماية المال العام وتحقيق الإدارة المالية الرشيدة.

الكلمات المفتاحية: الرقابة المالية،الموازنة العامة، الرقابة البرلمانية، المال العام، الأجهزة الرقابية العليا.

Abstract:

This research addresses the issue of legal and financial oversight of the public budget as one of the fundamental pillars for ensuring sound management of public funds and for achieving the principles of transparency, accountability, and parliamentary democracy. The study traces the historical development of the concept of the budget and oversight over it since its emergence in Western countries, particularly in Britain and France, up to its contemporary form within modern political and financial systems. It also highlights the importance of budget oversight as a primary means of protecting state revenues and assets, ensuring state continuity, promoting economic and social development, and reducing waste in public funds.

The research focuses on the evolution of financial oversight from a merely formal accounting control to a comprehensive system encompassing legality, efficiency, and economic feasibility, while clarifying the role of various oversight bodies, especially parliamentary oversight and supreme audit institutions. It further examines the types of financial oversight over the budget according to the timing criterion (prior, concurrent, and subsequent), the subject of oversight, and the authority exercising it, outlining the advantages and limitations of each type. The study adopts a comparative methodology by examining models of supreme financial oversight in France, Britain, and Lebanon, alongside a critical analysis of the legal framework governing them, with the aim of emphasizing the importance of coordination among oversight bodies and enhancing their effectiveness in safeguarding public funds and achieving sound financial governance.

Keywords: Financial oversight; Public budget; Parliamentary oversight; Public funds; Supreme audit institutions.

المقدمة

فمعيار الموازنة مشتقّة من الكلمة الفرنسيّة BOUGETTE وفي بريطانيا تعني كيس الملك او الخزنة الّتي تحتوي على هذا الكيس.

فالمؤسّسات الماليّة للنظام الفرنسي القديم لم تكن قائمة على اجازة الجباية والانفاق الّتي تعبّر عنها الموازنة وقد اتى الاسم المسمّى اي الكلمة ومدلولها المالي من بريطانيا حيث تمّ الاسترشاد بمؤسّساتها السياسيّة والماليّة والاستلهام منها في اقامة مؤسّسات مثيلة لها بعد اندلاع الثورة الفرنسيّة عام 1789.

وعن هذا المبدأ الاصيل،تفرّعت جميع المبادئ الأساسيّة للموازنة وأرسيت مبادئ الديمقراطيّة البرلمانيّة .

في المقابل، تأسّس النّظام الدستوري في فرنسا على مبادئ الCHARTEوقد تضمّنت هذه الشرعة نواة النّظام البرلماني،كما اعطيت الجمعيّة الوطنيّة حقّ مناقشة قانون الموازنة ،ومن هنا بدأ التفكير جديّاً في ايجاد الضوابط العمليّة الّتي تمكّن من تحقيق غاية الرّقابة على الأموال ولذلك اعتمدت الدّول عدّة وسائل لتأمين الرّقابة اللّازمة على كيفيّة جباية وانفاق الأموال[1].

وممّا لا شكّ فيه وبالشكل القاطع انّ الرّقابة بمفهومها المعاصر لم تنشأ بين عشيّةٍ وضحاها وانّما خضعت لتطوّرات تاريخيّة كبيرة الى ان بدت بالصورة الحالية وفي مختلف النّظم السياسيّة والماليّة المعاصرة.

ولعلّ اهميّة الرقابة على موازنة الدّولة تكمن في انّها تشكّل عصب ايرادت واصول الدّولة العامّة والخاصّة ذلك انّ هذه الايرادات تشكّل الوسيلة الأساسيّة في الحفاظ على استمراريّة الدولة وتأميم تحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة ،لا بل ضمان الرّفاهيّة بابهى الصّور لمختلف فئات الشّعب.

وفي الآونة الاخيرة ،كثر الحديث عن الهدر في الاموال العموميّة،وهذا الهدر ينعكس سلباً على جميع المواطنين وبالأخصّ على الطبقات الاجتماعيّة والسياسيّة،فكان من الأجدر ان يكون الالمام بجميع متطلّبات حماية المال العامّ،المحور الاساسي الّي يجب القاء الضوء عليه لما لها من اثر فعّال على سلوك الأفراد وما يتبعه ذلك من نتائج ايجابيّة على الاقتصاد القومي، وعند اقتصار اجهزة الرّقابة الّتي تتبع السلطة التشريعّة على فعاليّة هذه الأجهزة وانّما ايضاً على وعي المواطن وادراكه لنفقات الدّولة وايراداتها.

وهنا يثور التساؤل حول تبعيّة الاجهزة الرّقابيّة والصفة الّتي تحملها بالاستناد الى حاجة الاقتصاد القومي لاستمراريّة الرّقابة الفعّالة والتنسيق بينها وبين الأجهزة الاداريّة للدولة.

وبالعودة الى مضمون البحث، الطروحات الّتي تكمن في مجال البحث ترتبط بالتنسيق المستمرّ بين جميع اجهزة الدولة الرّقابيّة وحول الدور المحوري للرّقابة البرلمانيّة الّتي تعنى بمدأ الاعتماد المسبق لتقديرات الموازنة العامّة للدولة وعرض بيان الموازنة على المجلس التشريعي لاقرارها اضافةً الى الزام السلطة التنفيذيّة بأن تقدّم للسلطة التشريعيّة بعد انتهاء السنة المالية واقفال حساباتها بيان الحساب العام الاجمالي بعد التنفيذ.

فموضوع الرّقابة الماليّة لا ينحصر فقط غلى صعيد ابراز مهام الأجهزة الرّقابيّة انّما يتعدّاه لعرض الاساليب والوسائل المعتمدة في مجمل البحث، وهذا مردّه طبيعة الوظائف الرّقابيّة الى جانب استبعاد القدرة على تحقيق جميع الأهداف المتوخّاة من الرّقابة الماليّة وهذا مردّه الوظيفة البرلمانيّة وبالتحديد المتعدّدة الجوانب والمهام،اضافةً الى صعوبة البرلمانيين للتفرّغ لهذه المهمّة الى جانب نقص الكفاءة والخبرات في الامور الماليّة والمحاسبيّة.

وقد اتّبع في معرض هذه الدراسة، منهجاً مقارناً يشمل عيّنة المقارنة بأجهزة الرّقابة الماليّة العليا في كلّ من فرنسا وبريطانيا ولبنان اضافةً الى المنهج التفصيلي والتأصيلي لعرض المراحل التاريخيّة الّتي مرّت بها تجارب الرّقابة المالية العليا ممزوجاً بمنهجٍ نقدي لوزن القواعد القانونيّة المتّبعة[2].

وقد واجه هذا البحث بعض المشاكل والصعوبات الّتي تمثّلت في نقص المادّة العلميّة ولا سيّما عند التطرّق لدور الأجهزة الرّقابيّة في لبنان وفي بعض النّظم الرّقابيّة الّتي شملتها الدّراسة ومّما زاد البحث صعوبةً انّ موضوع البحث لم يتمّ طرحه في اطار نظريّ تطبيقي شامل من قبل.

ففي المراحل السّابقة ، لم يتمّ اعتماد المنهج الاستنتاجي الّذي يستنبط الحلول في مجال الرّقابة وامكانيّة تطبيقها في نطاق المقولات ، انّما اكتفت بعض الدراسات الّتي طُرحت من قبل المؤلّفين العرب كالدكتور حسن عواضة الى وضع دراسة مقارنة في مفاهيم الماليّة العامّة والدكتور منصور ميلاد يونس اللى مبادئ الماليّة العامّة دون التعمّق بنظريّات الرّقابة الماليّة اضافةً الى بعض المؤلّفين الأجانب ك MAGENT الّذي استند في كينونة بحثه على محمكمة المحاسبات ولم يتطرّق الى الأجهزة الأخرى في فرنسا.

1 العموري محمد, الرقابة المالية العليا, دراسة مقارنة
2 عواضة حسن, المالية العامة ط1– بيروت: دار النهضة العربية

- **المبحث الأوّل: المفهوم العامّ للرقابة على الموازنة**

منذ القدم ،اهتمّت الدّول بتنظيم الرّقابة على الأموال الّتي تعود ملكيّتها اليها بهدف صيانة هذه الأموال وبهدف ان تُصرف في الأوجه المحدّدة لها، لأنّ ذلك سيكون مؤشّراً على ازدهار الدولة ،ويمكّنها من المحافظة على بقائها وعلى تلبية الاحتياجات الرّئيسيّة لرعاياها.

ومن هذا المنطلق ، بدأ التفكير بشكل جدّي في ايجاد الضوابط العمليّة الّتي تمكّن من تحقيق هذه الغاية ولذلك سعت الدّول الى تأمين الرّقابة اللّازمة على كيفيّة جباية وانفاق هذه الأموال.

ولعلّ هذه الأموال تنبع اهميّتها من كونها عصب الحياة بالنسبة لكينونة الدّولة ووسيلتها في الحفاظ على وجودها وتأمين العيش الكريم لمواطنيها، هي الوسيلة الّتي يمكن من خلالها تحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة لابل تأمين الرّفاهية لمختلف فئات الشّعب.

ومن هنا، يجب الأخذ بعين الاعتبار تطوّر دور الدّولة وانتقالها الى مرحلة الدّولة الراعية ثمّ الانتقال الى مرحلة الدّولة الّتي تعمل على تحقيق الرّفاهيّة لمختلف رعاياها، وفي خلال المتغيّرات العالميّة الجديدة وفي اتّجاه العديد من الدّول نحو خصخصة القطاع العامّ اي بتعبير آخر تحويل الأموال العامّة الى أموال خاصّة حيث بات لدور الدّولة مفهوماً جديداً، وهي انّها دولة مراقبة تراقب جميع الانشطة الاقتصاديّة على ارضها .وممّا تجب الاشارة اليه انّ مصطلح الرقابة المالية العليا ظهر بعد نشوء المنظّمة الدّوليّة للأجهزة المالية العليا او ما يسمّى ب INTOSAI الّتي تشترك في عضويّتها معظم اجهزة الرّقابة الماليّة العليا اذ تمّ استخدام مصطلح الرقابة المالية العليا بدلاً من الرقابة الخارجيّة او رقابة الأجهزة الّتي تتّبع السلطة التشريعيّة بعد ان لوحظ ان اشتراط عضويّة اجهزة الرّقابة في المنظّمة واقتصارها على اجهزة الرّقابة الّتي تتبع السلطة التشريعيّة سوف لا يمنح فرص الانضمام لبعض هذه الأجهزة في عضويّة المنظّمة الدوليّة، لذلك كان من الضروري لن ينصرف شرط العضويّة الى الوظيفة الرّقابيّة الّتي تمارسها الدّولة من اعلى مستوياتها التنظيميّة واصبح الانضمام الى هذه العضويّة يستند الى وجود اجهزة رقابيّة ماليّة داخل كيان الدّولة.[3]

في المقابل،يجب تركيز الضوء على تطوّر الرّقابة الماليّة،فقد تطوّرت الرّقابة الماليّة حتّى غدت ركناً مهمّاً من اركان الادارة في الدّولة الحديثة الى جانب التخطيط والتنظيم والتوجيه وقد ساعد هذا التطوّر الى تطوّر السلطات في الدّولة وانقسامها الى قضائيّة وتشريعيّة وتنفيذيّة وكان نتيجة ذلك وجود انواع مختلفة من الرّقابة لربط وتنسيق ممارسة كلّ من هذه السلطات لاختصاصاتها من اجل تحقيق العدالة والديمقراطيّة والنموّ والازدهار في اطار الدّولة الواحدة.[4]

اضافةً الى ذلك ،فقد كان للكوارث والأزمات الاقتصادية الدور الرئيسي في دفع المجتمعات الى تطوير اجهزة الرّقابة الماليّة من اجل المحافظة على الأموال العامّة وتوظيفها من اجل تجاوز هذه الأزمات واعادة البناء .

وفي العصور الحديثة ، عُدّت فرنسا من اوائل الدّول الّتي اوجدت هيئة مختصّة للرّقابة على الأموال العامّة حيث انشأت الملكيّة غرفاً للمحاسبة ، ومن اهمّها غرفة محاسبة باريس سنة 1256م الّتي خضعت لعدّة تطوّرات الى ان اصبحت تتمثّل في الرّقابة القضائيّة الّتي تمارسها محكمة المحاسبات منذ عام 1807 م.

امّا في انكلترا فقد انشات هيئة الرّقابة الماليّة في عام 1866، وفي الولايات المتّحدة الأمريكيّة انشأت هيئة عليا للرّقابة المالية بموجب قانون الموازنة الّذي صدر في عام 1921.

امّا في الأقطاب العربيّة،فقد ارتبط انشاء اجهزة مختصّة في الرّقابة المالية العليا بنشأة واستغلال كلّ دولة.

في الاطار الآخر، تطوّر مفهوم الرّقابة الماليّة ارتبط بتطوّر المبادئ الّتي تحكم النشاط المالي للدّولة ،حيث اقتصرت في مفهومها المالي التقليدي على الرّقابة المحاسبيّة القائمة على المراجعة المستنديّة ، والتحقّق من سلامة تطبيق القوانين الماليّة بينما اتّجهت الرّقابة المالية في مفهومها الحديث الى الجمع بين الرّقابة المحاسبيّة التقليديّة والرّقابة الاقتصاديّة الّتي تستهدف تقييم الأدوار وترشيد الادارة حيث انّ الرّقابة الماليّة لم تعد قاصرة على الاجراءات الّتي تتّبع لمراجعة الحسابات والتصرّفات الماليّة بل تجاوزت هذا المفهوم الى كفاءتها وقدرتها غلى تحقيق الأهداف

[3] شبلي خطّار,العلوم الماليّة, الموازنةط3 –بيروت: دار الكتاب اللبناني,النظرية والتطبيق,بيروت: المؤسسة الجامعية, للدراسات والنشر "مجد"1990

[4] قطيش عبد اللطيف, الموازنة العامة للدولة, دراسة مقارنة, منشورات الحلبي الحقوقية, 2005

الموضوعة والتأكّد من الأهداف المتحقّقة، هي ما كان يجب تحقيقه،وانّ تلك الأهداف تحقّقت وفقاً للخطط الموضوعة وخلال الأوقات المحدّدة لها.

وقد رافق هذا التطوّر في مفهوم الرّقابة تطوّراً آخر في اجهزة الرّقابة، الّتي انتقلت من اجهزة تتولّى الرّقابة لصالح الحاكم كما في اوروبا وفي العصور الوسطى الى اجهزة مستقلّة تتولّى الرّقابة على التصرّفات الماليّة للسلطة التنفيذيّة لصالح الشعب الّي يتمثّل في المجالس النيابيّة، وفي سبيل تحقيق التعاون بين مختلف اجهزة الرّقابة الماليّة العليا في العالم،تمّ انشاء المنظّمة الدّوليّة للأجهزة العليا للرّقابة الماليّة INTOSAI.

وفي اطارها ، تمّ انشاء مجموعات عمل اقليمية تضمّ اجهزة الرقابة المالية على االصعيد الاقليمي مثل مجموعة العمل للأجهزة العليا للرّقابة والمحاسبة في الدّول العربيّة ومجموعة العمل الافريقيّة AFROSAI ومجموعة العمل الآسيويّة للأجهزة العليا للرقابة ASOSAI

عوداً على بدء ،يبقى الهدف الأساسي لكلّ رقابة هو لحماية المال العامّ تقوم بها لجهزة متعدّدة بغية التأكّد من تحقيق النشاط المالي سيّما في الموازنة دون اسراف او تبذير او اخلال، حفاظاً على حسن الادارة الحكوميّة ماليّاً وحفاظاً على الأموال العامّة بحيث يجب تحاشي الازدواجيّة في الرّقابة وذلك امّا بتوحيد اجهزتها لو بالتنسيق بين عمل الأجهزة المتعدّدة والرّقابة المالية الّتي يجب ان تنطلق في عملها نحو المحافظة على الأموال العامّة بعيداً عن الانتقام الشخص والتخويف وتصيّد الأخطاء او الاخلال بقواعد العدل والانصاف.[5]

- **المبحث الثاني: انواع الرّقابة المالية على الموازنة**

بالعودة الى مضمون البحث ،يجب القاء الضوء على انواع الرّقابة الماليّة بطرق ممارستها،فقد تعدّدت تقسيمات الباحثين للرّقابة من النّاحية النظريّة وذلك من اجل تسهيل البجث فيها وفي اجهزتها.

فقد تعدّدت انواع الرّقابة بشكلٍ عامّ ومنهت الرّقابة الماليّة ؛وتختلف باختلاف الزاوية الّتي يُنظر اليها من خلالها،دون ان يؤثّر ذلك على طبيعة الرّقابة او الهدف منها .

فالرّقابة ومن حيث التوقيت الزمني تُقسم الى رقابة سابقة على التنفيذ ورقابة آنيّة اي مرافقة للتنفيذ ورقابة لاحقة عليه،ومن حيث موضوع الرّقابة تنقسم الى رقابة مشروعيّة ورقابة محاسبيّة ورقابة ماليّة وافتصاديّة وعلى البرامج،ومن حيث الجهة الّتي تُمارس مهمّة القيام بالرّقابة تقسم الى رقابة داخليّة وذاتيّة وخارجيّة، امّا من حيث سلطات الجهة الّتي تمارس الرّقابة فتنقسم الى اداريّة وبرلمانيّة وقضائيّة من ناحية التوقيت الزمني،يقوم هذا التقسيم على اساس توقيت حدوث عمليّة الرّقابة،فهي امّا تتمّ قبل اتّخاذ التصرّفات الماليّة فتسمّى بالرّقابة السّابقة ،او ترافق اتّخاذها فتُدعى بالآنيّة او بالرّقابة اللّاحقة.

الرّقابة المالية السّابقة، هي الّتي تتمّ قبل اتّخاذ الاجراءات التنفيذيّة الّتي تؤدّي الى صرف الأموال العامّة حيث لا يجوز لأيّ وحدة تنفيذيّة الارتباط بالالتزام،او دفع اي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصّة بالرّقابة قبل الصّرف. ولهذا النوع من الرّقابة وظيفة وقائيّة تتمثّل في العمل على منع وقوع الأخطاء والانحرافات.

وتتّخذ الرّقابة السّابقة على الصرف اشكالاً متعدّدة فقد يُصرّح للبنك المركزي ان يضع المبالغ الّتي وافقت عليها السلطة التشريعيّة تحت تصرّف الآخرين بالصرف وقد تشمل ضرورة الحصول مقدّماً على اقرار من الجهة المختصّة بسلامة كلّ عمليّة على حدة من الوجهة القانونيّة وقد تمتدّ الرّقابة السّابقة لتشمل فحص المستندات الخاصّة بكلّ عمليّة ، والتثبّت من صحّتها من جميع الوجوه مثل وجود اعتماد لهذا النوع من النّفقة او انّ اجراءات الارتباط بالالتزام فقد تمّت وفقاً للقوانين واللّوائح والتعليمات وانّ مستندات الصرف مطابقة للنّظم المالية المعمول بها.

لجهة الرّقابة المرافقة، فتتمثّل هذه هذه الّرقابة في مختلف عمليّات المتابعة الّتي تجريها الجهّات المختصّة بذلك في الدّولة على ما تقوم به السلطة التنفيذيّة من نشاط مالي يتعلّق بالنّفقات العامّة والايرادات العامّة الواردة بموازنة الدّولة وعادةً ما تُمارس الرّقابة الآنيّة اللّجان البرلمانيّة المختصّة المنبثقة عن السلطة التشريعيّة بالاضافة الى الجهّات الّتي تتولّى الرّقابة الداخليّة،ويتميّز هذا النوع من الرّقابة بالاستمرار والشمول ،حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال ويساير ويتابع خطوات التنفيذ .

[5] ايلاء طلال عزالين , "الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة", رسالة ماجيستير, الجامعة الاسلامية في لبنان,2012

امّا الرّقابة اللّاحقة ،فتعرّف بأنّها مراجعة وفحص الدفاتر الحسابيّة ومستندات التحصيل والصّرف والحساب الختامي وكافّة النشاطات الاقتصاديّة في الهيئات والمؤسّسات العامّة بعد ان تكزن كافّة العمليّات الخاضعة للرّقابة قد انتهت ،وذلك للوقوف على كافّة المخالفات الماليّة الّتي وقعت.

وتتّخذ الرّقابة اللّاحقة بدورها عدّة أشكال،فقد تقتصر على المراجعة الحسابيّة والمستنديّة لكافّة العمليّات الماليّة لكشف التلاعب بالأموال العامّة وقد تمتدّ الى مساءلة مرتكبي المخالفات المالية،كما قد تمضي الى بحث مدى كفاءة الوحدات التنفيذيّة في استخدام الأموال العامّة.

فالرّقابة المالية اللّاحقة تكشف الأخطاء والمخالفات الماليّة بعد ان تكون كافّة التصرّفات المالية قد انتهت ،لذلك اطلق عليها اسم الرّقابة الكاشفة وقد تتولّى هذه الرّقابة الادارات الحكوميّة نفسها، او ادارة تابعة لوزارة الماليّة او هيئة مستقلّة عن السلطة التنفيذيّة.

والرّقابة اللّاحقة تغطّي جانب الايرادات والنفقات العامّة بعكس الرّقابة السابقة الّتي تقتصر على جانب النّفقات وللّرقابة اللّاحقة العديد من المزايا وعليها بعض المآخذ.

ومن ناحية اخرى،القاء الضوء على الرّقابة الماليّة من حيث الموضوع ،ينصرف الى رقابة المشروعيّة حيث يتمّ بموجب هذا النوع من الرّقابة مطابقة التصرّف ذي الآثار الماليّة للقانون بمفهومه العامّ العامّ والواسع وهذا يشمل المشروعيّة الشكليّة الّتي تهتمّ بضفة العضو ،او الهيئة الّتي تصدر عنها التصرّفات الماليّة والمشروعيّة الموضوعيّة الّتي تهتمّ بطبيعة التصرّف ومضمونه.

في المقابل، عُرفت عن الرّقابة المحاسبيّة ارتباطها بأيّ تطوّر للمفاهيم الحسابيّة كنتيجة لتطوّر مفهوم الموازنة وتقسيماتها وقد تطوّر هذا النّوع من مجرّد رقابة حسابيّة على الحسابات الختاميّة ، الرّقابة على جميع المعاملات الماليّة وتفاصيلها،وذلك بغرض التأكّد من صحّة الاجراءات الّتي اتّبعت ، ومن توفّر المستندات المطلوبة واكتمالها ومن انّ الصرف تمّ في حدود الاعتمادات المقرّرة.

وعلى اثر تطوّر علم الماليّة والمحاسبة، والأخذ بمبادئ تخطيط الموازنات ،اصبحت الرّقابة تقوم على الجمع بين الرّقابة المحاسبيّة ورقابة المشروعيّة.

اضف الى ذلك ،يأتي دور الرّقابة الاقتصاديّة بهدف محاربة الكساد وتحقيق الازدهار الاقتصادي ويهدف هذا النّوع من الرّقابة الى مراجعة نشاط السلطات العامّة من حيث المشروعات والبرامج الّتي تقوم بتنفيذها للوقوف على ما تمّ تنفيذه من اعمال وتكلفة انجازها وبيان مواطئ الضعف في التنفيذ وما قد يصاحبه من اسراف وتبذير بالاضافة الى التأكّد من كفاءة السلطات المشرفة على التنفيذ وحسن سير العمل في المواعيد المقرّرة ومدى تحقّق النتائج المرجوّة.

وتشمل الرّقابة الاقتصاديّة على رقابة الكفاءة وهي تعني تحقيق النتائج بأقلّ ما يمكن من التكاليف.

في الاطار الآخر ، يوجد ما يسمّى بأنواع الرّقابة الماليّة من حيث الجهة الّتي تمارس مهمّة القيام بالرّقابة بالاستناد الى هذه الجهة ومنبع سلطاتها.

فالرّقابة الدّاخليّة مثلاً هي الرّقابة الّتي تمارس من خلال السلطة التنفيذيّة على اجهزتها الاداريّة المختلفة، وذلك بغرض التّأكد لن جميع الأعمال المناطة بالسلطة التنفيذيّة تسيروفق منهج سليم،ووفقاً لما خط"طته السلطة التنفيذيّة لنفسها وافرّتها السلطة التشريعيّة وغالباً ما تُناط هذه المهمّة هذه المهمّة بوزارة الماليّة على غيرها من الجهات الاداريّة الاخرى وبمختلف الطرق والاساليب او من قبل اجهزة متخصّصة .وتعرّف الرّقابة الداخليّة على انّها كلّ الخطط والاجراءات المختلفة الّتي يتّبعها النّظام لحماية موارده،وللتحقّق من دقّة ومدى الاعتماد على البيانات المحاسبيّة ، ولزيادة كفاءة الاداء بالوحدة ،ولتشجيع موظّفي الوحدة على الالتزام بالتشريعات.

فالرّقابة الداخليّة اذاً هي مجموعة الوسائل والأساليب من قرارات اداريّة ومراسيم ومذكّرات تفرضها الادارة الماليّة ضماناً لحسن سير العمل وسدّ ابواق الاختلاف والتزوير.

وتمارس الرّقابة الدّاخليّة بأحد الأسلوبين،الاسلوب الأوّل وهو الرّقابة التسلسليّة وهي حقّ الرّئاسة المقرّر لبعض الأجهزة على بعضها الآخر والّذي بقتضاه يتولّى الرؤساء الاشراف على اعمال مرؤوسيهم وتوجيهها وفي بعض الأحيان تصحيحها وتقويمها.

وتظهر السلطة التسلسليّة هذه في حقّ الرّئيس بالاشراف على اعمال مرؤوسيه والتدقيق فيها وباعطاء التوجيهات والتعليمات اللّازمة وفي اصدار الأوامر اليهم وانطلاقاً من هذه السلطة التسلسليّة يمكن للرّئيس ان يراقب مرؤوسيه بمناسبة اجراءاتهم الماليّة وان يوجههم بما يؤمّن حسن اتّخاذ هذه الاجراءات ،كما يمكن للرّئيس في بعض الأحيان ان يصحّح اعمال مرؤوسيه فيتّخذ القرار الملزم للمرؤوس بما يقوم به عمله،او ان يعاقب بما اقدم عليه من ناحية.

ومن ناحية اخرى ،يسمل هذا الأسلوب ممارسة السلطة التنفيذيّة الرّقابة على المؤسّسات والهيئات العامّة في الدّولة الّتي تتمتّع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري ،وتحدّد هذا النوع من الرّقابة وتشير الى ابعاده التشريعات العامّة في الدّولة كمناقشة مشاريع موازنات هذه المؤسّسات او الهيئات وحساباتها الختاميّة،والمصادقة عليها وفحص التقارير المالية واجراء التفتيش المالي واجراء الرّقابة الماليّة السّابقة على بعض اعمالها.[6]

وقد تختلف الرّقابة الوصائيّة عن الرّقابة التسلسليّة بأنّها تمارس من داخل المنظّمة الاداريّة ،بينما نجد ان الوصاية الاداريّة تمارسها اجهزة مركزيّة لمراقبة المنظّمات الاداريّة من الخارج.

اضافةً الى ذلك ، تتمّ الرّقابة الرّئاسيّة بين طرفين هما الرّئيس والمرؤوسين وهما يتبعان شخصية معنوية واحدة في حين تتمّ الوصاية بين شخصين مستقلّين هما الشخص المركزي المباشر لها والشخص الاداري اللّامركزي الخاضع لها.

فالرّقابة الرّئاسيّة هي رقابة شاملة وعامّة على الأشخاص والأموال ويتمتّع من يمارسها بسلطات واسعة ، ولكن الوصاية الاداريّة ليست كذلك اذ انّها تسير في االحدود الّتي حدّدها لها القانون باعتبارها رقابة استثائيّة.

في المقابل، تُمارس الرّقابة الذاتيّة داخل الجهة المنفّذة ذاتها باعتبارها الجهة المسؤولة عن عملها،ويساعد هذا النوع من الرّقابة على خلق الشّعور بالمسسؤوليّة عند العاملين داخل الجهة الاداريّة على مختلف مستوياتها.

فالرّقابة الذاتيّة تمثّل مجموع النّظم والضوابط التنفيذيّة الّتي تضعها ادارة الوحدة لتنظيم سير العمل داخلها في كلّ وظيفة او عمل من الاعمال،بما يكفل حسن سير العمل فيها وفقاً للخطط الموضوعة ووفقاً لضوابط معيّنة ويشمل ذلك النّظم الاجرائيّة والتعليمات ونظم المعلومات والسجلّات .فالرّقابة الذّاتيّة هي اذاً جزء من العمليّة الاداريّة للوحدة ، وترتبط ارتباطاً عضويّاً بالتخطيط حيث يُعدّ كل من التخطيط والرّقابة عمليّتين من اعمال وظيفة الادارة.[7]

امّا بالنّسبة للرّقابة الخارجيّة ،فهي الّتي تتولّاها جهة مستقلّة لا تخضع لاشراف السلطة التنفيذيّة بايّ شكل من الأشكال وتتولّى هذه الرّقابة بشكلٍ او بآخر السلطة التشريعيّة وقد تطوّرت هذه الرّقابة من حيث الأسلوب والهدف والممارسة بعد صراع طويل بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة ،وقد توجّهت معظم الدّول الى انشاء اجهزة متخصّصة تتولّى الرّقابة نيابةً عن السلطة التشريعيّة ،وقد تختلف مهام كل جهاز طبقاً للقوانين السّائدة في هذه الدّول ،فقد يُعهد اليه باكتشاف الاخطاء والانحرافات الماليّة او محاكمة المسؤولين او وضع تقارير تُرفع الى رئيس الدّولة او الى المجالس النيابيّة او الاثنين معاً.

وكثيراً ما تُستعمل هذه الرّقابة كمعيارٍ للحكم على درجة ديمقراطيّة النّظام ،فبمقدار ما تملكه هذه الأجهزة الخارجيّة من سلطات وقدرات على مساءلة الجهاز الحكومي واخضاعه للرّقابة، وبمقدارما تعبّرهذه الأجهزة عن تيّارات الراي العام والادارة الشعبيّة، بمقدار ما يكون النّظام ديمقراطيّاً.

امّا فيما يتعلّق بأنواع الرّقابة الماليّة من حيث سلطات جهة الرّقابة ،فيمكن التطرّق الى الرّقابة الّتي تتّخذ طابعاً اداريّاً اي انّها تتمتّع بصفة اداريّة وتُمارسها جهة ذات اختصاص اداري سواء اكانت هذه الرّقابة لاحقة او سابقة ،وسواء اتّخذت طابعاً شكليّاً او موضوعيّاً ،وتُمارس هذه الرّقابة من قبل الأجهزة الّتي تتولّى الرقابة المالية دون ان يكون لها اختصاص قضائي في اصدار الحكم على الحسابات والموظّفين ويمكن ان يمارس بالصفتين معاً.

ويجب التطرّق ايضاً الى النوع الثّاني من انواع الرّقابة من حيث السلطات وهي الرّقابة الماليّة القضائيّة ،وهي الّتي بها جهاز متخصّص، يكتسب الطّابع القضائي في كلّ ما يتضمّنه هذا الطّابع من صفات سواء من حيث الاجراءات او الحكم او الحسم.

ويُعدّ هذا النّوع من الرّقابة من احدث المفاهيم الّتي طرأت على الرّقابة الماليّة ،حيث ان السلطة التشريعيّة ولأسباب تتعلّق بعدم المام اعضائها بالأصول العلميّة للرّقابة الماليّة ولافتقارهم للخبرة والوقت الكافيين للقيام بعمليّة الرّقابة ،اولت هذه المهمّة الى اجهزة متخصّصة وهذه الأجهزة تطوّرت الى ان اكتسبت الطّابع القضائي.

---

[6] ايلاء طلال عزالين , "الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة", رسالة ماجيستير, الجامعة الاسلامية في لبنان,2012

[7] عواضة حسن, المالية العامة ط1– بيروت: دار النهضة العربية

وتختلف جهة الرّقابة الماليّة القضائيّة عن الرّقابة القضائيّة على اعمال الادارة والّتي تمارسها المحاكم الاداريّة بكلّ مستوياتها والّتي تستهدف رقابة مشروعيّة القرارات الاداريّة وحماية الافراد من تعسّف الادارة والّتي تتّخذ شكل رقابتي الالغاء والتعويض.

امّا الرّقابة الماليّة القضائيّة فهي تلك الّتي تتولّاها اجهزة اداريّة ذات طابع قضائي وعي تتبع عادةً من السلطة التشريعيّة .

وينحصر عادةًا الاختصاص القضائي لأجهزة الرّقابة الماليّة القضائيّة في الحكم على الحسابات العامّة والحكم بالغرامة على المخالفين في التصرّفات الماليّة الخاصّة بالأموال العامّة.

وفي المحصّلة،القاء الضوء على الرّقابة البرلمانيّة على الأموال هو في الأساس جوهر الرّقابة على الموازنة، والتحضير لها واقرارها بحيث ان الدساتير في العالم جميعها،تكفّلت في حقّ السلطة التشريعيّة في الرّقابة على عمليّات تنفيذ الموازنة قبل واثناء وبعد انتهاء السنة الماليّة.

وتعمل الرّقابة البرلمانيّة على التأكّد من ان تنفيذ الموازنة العامّة يتمّ لما اقرّه البرلمان من ايرادات عامّة ونفقات ،بحيث انّ الرّقابة الّتي يمارسها البرلمان على عمل الجهاز الحكومي هو المظهر الاوّل والاهمّ من مظاهر الرّقابة الخارجيّة ،ومردّ ذلك ان السلطة التشريعيّة بوصفها الممثّل الشرعي لارادة الشعب الّتي تمارس الدور الرّئيسي في مراقبة تنفيذ الموازنة، وبالّتالي فانّ الجهاز التنفيذي لا ينبغي ان يُمارس مسؤوليّاته دون ان تكون هذه الممارسة خاضعة لضوابط الرّقابة البرلمانيّة الّتي يمثّلها المجلس التشريعي.[8]

وتختلف رقابة السلطة التشريعيّة قوّةً وضعفاً وفقاً للنّظام السياسي القائم، فهي واضحة وقويّة في النّظام البرلماني على عكس المُقرّ في النّظام الرّئاسي،وسبب وضوح الرّقابة وقوّتها في النّظام البرلماني ترجع الى ان هذا النّظام يقوم على اساس المسؤوليّة التضامنيّة الّتي ترتبط بالوزراء ومسؤوليّة كلّ وزير مسؤوليّة فرديّة في نطاق وزرائه الّتي يشرف عليها.

من خلال ما سبق و طُرح،نستطيع ان نخلص الى انّ الرّقابة مهمّة واهمّيتها تكمن في المحافظة على الأموال العامّة ،وبالتّالي على اموال المواطنين، وانّ جميع الرّقابات تصبّ في خدمة الرّقابة البرلمانيّة الّتي تشكّل الحجر الاساس لتحضير الموازنة والحفاظ على كيانها ووجودها ومفعولها.[9]

الخاتمة

تتعدّد اجهزة الرّقابة الماليا العليا من دولةٍ لأخرى ،طبقاً للاختلافات الدستوريّة والاداريّة والاقتصاديّة ،وقد ذهبت معظم الدّول بعيداً في هذا المجال من خلال خروجها عن الاتّجاه الرّئيسي الّذي وُجدت من اجله اجهزة الرّقابة المالية العليا وذلك من خلال الحاقها بشكلٍ او بآخر بالسلطة التنفيذيّة.

ولعلّ هدف اجهزة الرّقابة المالية العليا هي ضمان استقلاليّتها ولقيام بأعمالها نيابةً عن السلطة التشريعيّة ،ولتضع بين يديها خلاصة فحصها ومراقبتها وملاحظاتها لأنّه يصعب على هذه السّلطة تحقيق رقابة ماليّة فعّالة بسبب ما يتطلّبه العمل الرّقابي من كفاءة وجدارة في الأعمال المالية والمحاسبية ،وما يتطلّبه من اجراءات ميدانيّة وتفتيشيّة يتعذّر على اعضاء السلطة التشريعيّة القيام بها.

وقد سعت العديد من الدّول الى بذل جهود مكثّفة للتغلّب على هذه الصّعوبات ،وعلى صعيد المنظّمات الدّوليّة والمؤتمرات ،قدّمت العديد من الاقتراحات من اجل الوصول بهذه الأجهزة الى مستوى الأداء المطلوب.

وفي هذا الاطار ،فانّ معظم هذه المشاكل والصّعوبات الّتي تعيق مهام اجهزة الرّقابة تعود لصعوبات استقلاليّتها او اختصاصتها او صلاحياتها في هذا المجال.

في المقابل،تجدر الاشارة الى انّ العمل على تحسين اداء اجهز الرّقابة يتطلّب اعادة تنظيم اجهزة الرّقابة داخليّاً وخارجيّاً .

من ناحية الرّقابة الدّاخليّة ، يجب حصر صلاحيّة هذه الرّقابة في وزارة الماليّة ومن خلال مديريّات التفتيش في الادارات العامّة والمؤسّسات على ان يتمّ تطوير هذه الرّقابة بحيث تشمل بالاضافة الى رقابة المشروعيّة ،رقابة الاداء والفعاليّة وعلى ان تمارس من خلال اصحاب الكفاءات

8 فرحات فوزت, المالية العامة, الاقتصاد المالي: دراسة مقارنة
9 عواضة حسن, المالية العامة ط1– بيروت: دار النهضة العربية

والخبرات ،علماً انّ ذلك لا يلغي الرّقابة الذاتيّة الّتي يمارسها الرؤساء على مرؤوسيهم والرّقابة القضائيّة الّتي تمارسها الجهات المستقلّة الّتي تتبعها.

امّا من ناحية اخرى ، ومن جهة الرّقابة الخارجيّة ، فمن المتوجّب ان يتمّ التركيز على الاستقلاليّة والاختصاصات القضائيّة وان يعطى صلاحيّات اضافيّة لكفاية واداء اجهزة الرّقابة.

وعلى هذا الصّعيد،وفي الختام،اجدر للباحث في مجال الرّقابة الماليّة الاطّلاع على حسن سير اجهزتها والقاء الضوء على الدّور القضائي الّذي امكن ان يُمارس من خلال اجهزة قضائيّة ترتكز في عملها على النّظر في مراقبة الاعتمادات المفرزة لادارات الدولة وكيفيّة صرفها وصياغة تقرير سنوي عن نتائج رقابة هذا الجهاز ، واهمّ المخالفات المرتكبة ومدى تجاوب الجهات العامّة لتصحيح مساراتها الماليّة.

قائمة المراجع والصادر:

عواضة، حسن. (بدون سنة) .*المالية العامة* (ط. 1). بيروت: دار النهضة العربية.

شبلي، خطّار .(1990) .*العلوم المالية، الموازنة: النظرية والتطبيق* (ط. 3). بيروت: دار الكتاب اللبناني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر "مجد."

فرحات، فوزت. (بدون سنة) .*المالية العامة، الاقتصاد المالي: دراسة مقارنة*.

إيلاء، طلال عزالين .(2012) .*الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة* (رسالة ماجستير). الجامعة الإسلامية في لبنان.

العموري، محمد .(2005) .*الرقابة المالية العليا: دراسة مقارنة* .منشورات الحلبي الحقوقية.

قطيش، عبد اللطيف .(2005) .*الموازنة العامة للدولة: دراسة مقارنة* .منشورات الحلبي الحقوقية.