الرقابة على المال العام بين التجربة الفرنسية والبريطانية

علي محمد فرج القحطاني
باحث بسلك الدكتوراه – كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الحسن الثاني
المغرب

Abstract:

Supreme financial oversight has been practiced in France and Britain for centuries, and it can be argued that they were among the first countries to implement it. From them, it spread to other European countries and the rest of the world. A complete understanding of the historical development of supreme audit of public funds would be incomplete without examining the pioneering experiences of France and Britain, where protecting public funds is a fundamental priority. This protection is achieved through oversight, which plays a crucial role in regulating societies, aiming to ensure the preservation of public funds, improve their efficient use, and achieve effective results.

ملخص:

عرفت الرقابة المالية العليا في فرنسا وبريطانيا منذ قرون عديدة، ويمكن القول بأنها أول الدول التي طبقت هذه الرقابة. ومنهما انتقلت إلى الدول الأوربية وباقي دول العالم، فالإلمام بالتطور التاريخي للرقابة العليا على المال العام لن يكون مكتملا إلا إذا قمنا بالوقوف على التجارب السباقة والرائدة التي تتجسد في التجربة الفرنسية والبريطانية التي تعتبر حماية المال العام رهانا أساسيا عن طريق الرقابة التي تحظى بدور أساسي في تنظيم المجتمعات، وتهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة.

مقدمة:

تشكل الرقابة على المال العام مبحثا أساسيا من مباحث علم المالية العامة، على اعتبار أن تعدد المتدخلين في مجال المال العام، فرض إيجاد أليات لمراقبة صرف المال العام والحيلولة دون الممارسة المعيبة التي من شأنها أن تعرضه للتبذير، وتعني الرقابة لغة المحافظة والانتظار والحراسة أما اصطلاحا فمفهوم الرقابة هو تدبير الأموال العمومية والمحافظة عليها ومن تم التأكد من الانفاق العام قد تم وفقا للقوانين واللوائح التنظيمية الجاري بها العمل. وأن الموارد العمومية قد حصلت واستخدمت أحسن استخدام واستعمال.

وتعد الرقابة المالية نوع من أنواع الرقابة التي تحظى بدورها الاساسي في تنظيم المجتمعات والمؤسسات حيت عرفها المصريون قديما والاغريق والرومان. ولقد مارس العرب بدورهم هذه الرقابة منذ النشأة الأولى للحضارة الاسلامية، وفي كتب تاريخنا الاسلامي سجل حافل بالرقابة التي اتخذت أنماطا متنوعة؛ تراوحت قبل صرف المال العام وبعدها.

وبصفة عامة ترجع نشأة القابة المالية إلى نشأة الدولة وملكيتها للمال العام وادارته نيابة عن الشعب الذي يعتبر العمود الفقري لنشأة الدولة وقيام الجماعات، وهو وليد الصراعات المستمرة ولذلك حرصت مختلف الشرائع على حماية المال العام، وايجاد الوسائل الكفيلة لتنظيميه من حيت الإنفاق والتحصيل.

يعتبر المال العام الركيزة الأساسية لتحقيق برامج الدولة في مختلف المجالات المرتبطة بالسياسات العمومية، وقوة الدول رهينة بإمكانياتها المالية التي تمكنها من إشباع الحاجات الجماعية اللازمة، كالدفاع، والأمن والعدالة والتعليم والصحة وغيرها، في إطار ما يسمى النفقات العامة للدولة.

إذ ليس هناك دولة بدون جهاز مالي يؤمن لها إيجاد مداخيل،[1] من مصادر متنوعة أهمها الضرائب، لتغطية وتصريف تلك النفقات، فتجد الدولة نفسها أمام معادلة التوفيق بين الاستجابة للحاجيات المتزايدة وترشيد الموارد العامة. هذه المعادلة تمثل صعوبات لا يمكن التغلب عليها إلا عن طريق رقابة وعقلنة تدبير الأموال العمومية، الأمر الذي استدعى إنشاء أجهزة رقابية مختلفة وإصدار العديد من القوانين المنظمة لعمل هذه الأجهزة، وبذلك تطورت وظيفة الرقابة مع تطور دور الدولة، وأصبحت لها أهمية كبيرة في مختلف المجالات خاصة في المجال المالي.

حيث أضحى الاهتمام بتدبير ومراقبة المال العام أحد الانشغالات الأولى لهيئات المجتمع السياسي والمدني. شأنه شأن عدة مرافق وقطاعات أخرى، في إطار منظور إصلاحي شامل لدواليب الدولة.

وكان للتطور الكبير الذي شهدته المؤسسات عبر الزمن من توسع وتشابك مصالحها الاقتصادية والاجتماعية، ومختلف الأزمات التي مرت بها، الأثر البالغ في تبني وظيفة جديدة تستعمل تقنيات عصرية من شأنها التأقلم مع التطورات الحديثة.

إذ تم وضع الأجهزة الرقابية في إطار مؤسسي يعتمد على القوانين والتشريعات المنبثقة عن السلطة التشريعية، والتي تعطيها حق القيام بأداء أعمالها الرقابية بكل استقلالية عن باقي المؤسسات الحكومية الأخرى، يتعلق الأمر هنا بإحداث هيئة عليا للرقابة على الأموال العمومية كأسلوب حديث، ثم العمل على إنشاءه، يعيد تقييم وفحص المؤسسات والإدارات والقطاعات التي تمول من صندوق الدولة، وتهدف إلى تحسين أدائها والرفع من مردوديتها.

يحيل مصطلح الرقابة في اللغة العربية على المحافظة والانتظار والحراسة، فنجد كلمة "الرقابة" في معاجم اللغة بعدة معاني منها، رقب الرقيب، وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، ورقبه يرقبه وترقبه بمعنى انتظره وترصده، والترقب هو الانتظار، ورقب الشيء يرقبه، وراقبه مراقبة ورقابة أي حرسه[2].

أما بالنسبة للتعريف العلمي للرقابة، فيتميز بالتعدد والاختلاف. وفي هذا الإطار، يمكن التمييز بين ثلاثة اتجاهات رئيسية في تعريف الرقابة في الفقه المالي المعاصر:

+ الاتجاه الأول: ويرتكز على الجانب الوظيفي من خلال التركيز على الأهداف التي تسعى الرقابة إلى تحقيقها. في حين يهتم.
+ الاتجاه الثاني: بالرقابة من حيث كونها إجراءات، حيث يركز على الخطوات التي يتعين اتباعها وإجراؤها للقيام بعملية الرقابة.
+ أما الاتجاه الثالث: فيهتم بالأجهزة التي تضطلع بمهمة الرقابة، وتتولى الإشراف والمراجعة والفحص والمتابعة، وكذا جمع المعلومات وتحليل النتائج[3].

وقد اختلفت التعاريف وتشعبت، مما يدل على أن مفهومها ونطاق حدودها لا يزال في طور البحث والتشكل، وبهذا فمدلول مصطلح "الرقابة" اكتسب مفهوما واسعا تجاوز حدود المعاملات المالية ومستنداتها، بل أصبح يشمل مختلف مقومات الإدارة وأساليب تسييرها المختلفة، واتسعت أبعاده لتتجاوز النطاق المالي الرقابي وأصبح بمثابة: "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والإدارية والمحاسبية".

لكن، مهما تعددت واختلفت التعاريف حول مفهوم الرقابة، فإنها تصب في اتجاه واحد وهو تدبير الأموال العمومية والمحافظة عليها، ومن ثم التأكد من أن الإنفاق العام قد تم وفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل حرصا على المصلحة العامة.

أما بالنسبة لمصطلح الرقابة العليا على المال العام، فهو مصطلح حديث النشأة، إذ ظهر بعد تأسيس الأنتوساي[4]. ويمكن تعريفه بكونه رقابة خارجية تمارسها سلطة مستقلة عن الحكومة والبرلمان، وهي سلطة قضائية تصدر القرارات التأديبية والعقوبات المالية على المسؤولين عن تنفيذ العمليات المالية، كما تقوم بدور توجيهي وتقييمي للمؤسسات العمومية، وبالتالي يتمثل دورها في المحافظة على المال العام. وتختلف هذه الرقابة كل الاختلاف عن الرقابة الداخلية التي تمارسها وزارة المالية أو الإدارة نفسها، وعن الرقابة السياسية التي تتولاها السلطة التشريعية. إضافة إلى الرقابة القضائية التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات، للمجالس الجهوية للحسابات[5].

وفضلا عن ذلك، يمكن تعريف الرقابة العليا على الأموال العمومية، استنادا للمادة الثانية من النظام الأساسي للأنتوساي بكل جهاز عال، أيا كانت تسميته وطريقة إنشائه وتنظيمه، الذي تناط به، بمقتضى الدستور أو القانون، ممارسة الرقابة على المالية العمومية، والذي يطبق هذا النشاط بصورة مستقلة سواء باختصاص قضائي أو بدونه. ويزود هذا الجهاز كلا من السلطتين التشريعية والتنفيذية بالمعلومات الكافية حول كيفية إدارة واستعمال الأموال العمومية[6].

مشكلة البحث:

ما هي الأسس التي تقوم عليها التجربة الفرنسية والبريطانية في مجال الرقابة العليا على المال العام؟

خطة البحث:

المحور الأول: التجربة الفرنسية في الرقابة على المال العام

المحور الثاني: التجربة البريطانية في الرقابة على المال العام

المحور الأول: التجربة الفرنسية في الرقابة على المال العام

أولا: نشأة الرقابة المالية العليا في فرنسا وتبعيتها

عرفت الرقابة المالية العليا في فرنسا منذ قرون عديدة، ويمكن القول بأنها أول دولة طبقت هذه الرقابة. ومنها انتقلت إلى الدول الأوربية وباقي دول العالم، ونشير فيما يلي إلى مراحل هذا النشوء[7]:

أ- انشاء غرف المحاسبة:

تبنت فرنسا إنشاء إدارات متخصصة للرقابة المالية سميت "بغرف المحاسبة" أهمها "غرفة محاسبة باريس" التي أنشأها الملك سان لويس سنة 1256 وهي تتولى فحص الحسابات وإصدار الأحكام التي كانت لها- أحيانا- صفة قضائية "جزائية"، إذ تتضمن فرض بعض العقوبات على المحاسبين. وتمارس هذه الغرفة رقابتها لصالح الملك حيث لم يكن في ذلك الوقت سلطة تشريعية كما لم يكن في ذلك الوقت فصل بين أموال الحاكم وأموال الدولة.

ب-انشاء اللجان البرلمانية للرقابة المالية:

على أثر الثورة الفرنسية عام 1789 أخذ ممثلو الشعب يناقشون النفقات العامة، وتجسدت سلطة البرلمان في هذه المناقشة إذ تم لهذا الغرض إنشاء لجان برلمانية عهد إليها التحقق عن مدى تمسك الحكومة بالقانون والإخلاص في العمل والكفاية والدقة المبذولة في إنفاق الأموال العامة ومطابقتها للتخصصات التي صادق عليها البرلمان. ولم تكن النتائج التي حققتها هذه اللجان في سوى نتائج محددة، نتيجة لغياب التنظيم الرقابي والتخصص، إضافة إلى عدم تفرغ اللجنة البرلمانية للقيام بهذه الرقابة. وتبين للبرلمان أنه بحاجة إلى هيئة فنية مستقلة تقوم بالرقابة نيابة عنه وتقدم إليه نتائج العمل الرقابي.

ت-انشاء مكتب الحسابات: « Bureau de comptabilité »

وعلى أثر حاجة البرلمان إلى هيئة فنية مستقلة تقوم بالرقابة نيابة عنه، تم إنشاء هذه الهيئة بموجب المرسوم رقم 17 في 29 أيلول 1791. وأخذت هذه الهيئة شكل مكتب حسابات، وتشكل هذا المكتب فعليا في السنة 1792 بموجب المرسوم رقم 7، وتألف المكتب أول الأمر من خمسة عشر عظوا يسمون بأمر من رئيس الدولة بعد انتخابهم من قبل الهيئة التشريعية وذلك بناء على اقتراح وزير المالية. وكانت اختصاصات هذا المكتب محدودة جدا، وأعماله ضيقة لم تمتد إلى جميع الحسابات العامة وإنما اقتصرت على فحص ومراجعة بعض الحسابات دون أن يكون للمكتب صفة قضائية. ولم يكن للمكتب سلطة اتخاذ قرارات أو أحكام، إذ أن عمله ينتهي بمجرد تقديم تقريره بشأن الحسابات التي تولى رقابتها إلى البرلمان الذي يتولى إحالة هذا التقرير إلى اللجنة المالية البرلمانية، حيث عهد إليها متابعة أعمال المكتب ودراسة تقاريره وتقديم توصياتها إلى البرلمان ليناقشها.

ونتيجة للتطورات الدستورية والإدارية في فرنسا فقد تجسمت فكرة الرقابة الخارجية وتدعيمها باعتبارها وسيلة هامة من وسائل رقابة البرلمان على أعمال الحكومة وأجهزتها الإدارية.

ث-انشاء محكمة الحسابات: « Cour des comptes »

ونتيجة للتطورات الدستورية والإدارية في فرنسا فقد تجسمت فكرة الرقابة المالية الخارجية وتدعيمها باعتبارها وسيلة هامة من وسائل رقابة السلطة التشريعية على أعمال الحكومة وأجهزتها الإدارية، فتم إنشاء محكمة الحسابات وذلك بالقانون رقم 16 لسنة 1807، ومنحت المحكمة سلطة قضائية بشأن رقابتها المحاسبية. وقد أجريت على قانونها تعديلات متتالية لتدعيم اختصاصاتها وصلاحيتها، أهمها التعديل الذي جاء إثر ثورة سنة 1830 والذي أوجب على الحكومة أن تطبع تقرير محكمة المحاسبات وأن تقدمه إلى رئيس الدولة. ويتم توزيع التقرير على جميع أعضاء السلطة التشريعية ليطلع عليه الأعضاء بصورة كاملة. ثم تلا ذلك التعديل الذي أوجب أن يتضمن التقرير ردود الوزارات على ما ورد فيه من ملاحظات. لقد أكد دستور الدولة لعام 1946 على الصفة القضائية للمحكمة وأكسب المحكمة استقرارا واضحا في التنظيم والاختصاص، فنص على "أن الجمعية الوطنية هي التي تعتمد حسابات الأمة وتستعين في ذلك بمحكمة المحاسبات. ويمكن للجمعية الوطنية أن تكلف محكمة المحاسبات بإجراء التحقيقات والدراسات المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات العامة وبإرادة الخزانة". وفي دستور عام 1958 توسعت اختصاصات المحكمة بحيث أصبحت هيئة مساعدة لكل من السلطة التشريعية والحكومة في مراقبة تنفيذ القوانين.

وقد أعيد تنظيم محكمة المحاسبات بموجب القانون رقم 483 الصادر بتاريخ 22 يونيو 1967.

المحور الثاني: التجربة البريطانية للرقابة العليا على المال العامة

يتولى المراقب المحاسب العام أو المراجع العام في انجلترا رئاسة مكتب المراجعة الوطني ويقوم هدا الاخير مقام الهيئة العليا للرقابة على الاموال العمومية في هذا البلد.

ويعتبر المراقب العام موظفا ساميا في الدولة بدرجة وزير يعينه الملك، وهو غير قابل للعزل إلا بناء على طلب البرلمان بخطاب إتهام ولا يسأل إلا أمام مجلس العموم الانجليزي، ولا تستطيع الحكومة أن تنقص من راتبه أو الزيادة فيه، لأنه يصرف من النفقات ذات الاعتماد الدائم التي تقرر بقوانين وتظل سارية المفعول حتى يتم تعديلها بقانون، ولا تملك السلطة التنفيذية أية سلطات عليه لا في اطلاعه بمهامه، ولا في شؤون ومسؤولياته. بل يعد موظفا تابعا لمجلس العموم، بحيث يحل محل المجلس في إطار قيامه بممارسة الرقابة، ويقدم تقاريره إلى لجنة الحسابات العامة بالمجلس. وقيام هذه اللجنة بمناقشتها لهذه التقارير؛ يعني أنها تمارس وظيفة المراقبة على أعمال المكتب المراجعة الوطني.

أولا: البنية التنظيمية لمكتب المراجعة الوطني

يتكون المكتب الوطني للمراجعة بصفة عامة من تسع مائة موظف، يتمركز أغلبيتهم في العاصمة (لندن)، أما بالنسبة للباقية فتتوزع ما بين المدن الشمالية واسكتلندا، في حين تتوفر ايرلندا الشمالية على مؤسسة رقابية مستقلة والتي تقوم بمهمة رقابة الحسابات الادارية لهذه المنطقة. ويقوم المكتب بتوظيف مائتين وخمسة وخمسون مدققا بصفتهم خبراء محاسبين مؤهلين، ويقوم كذلك بتكوين مائتين وعشرين أخرين للحصول على هذه الأهلية ويستعين بمتخصصين ومستشارين خارجيين للقيام باختصاصاته، خاصة فيما يتعلق بفحص أو تدقيق الحسابات ورقابة التسيير[8].

ثانيا: اختصاصات مكتب المراجعة الوطني في بإنجلترا ومميزاته

يقوم مكتب المراجعة الوطني في انجلترا بوظيفة أو مهمة الرقابة بشقيها السابقة واللاحقة يمارسها المراجع العام عن طريق مختلف الموظفين التابعين له في جميع الادارات الحكومية، قصد تحصيل النفقات العامة، ثم يرفعون إليه تقاريرهم، وبعد تدقيقيه وتوحيدها يتم صياغة تقرير شامل يقدمه بدوره إلى مجلس العموم، حيث تقوم لجنة المحاسبات العامة بفحصها وهي أساس الرقابة اللاحقة التي يمارسها المجلس.

وللمراقب المحاسب العام محاسبة موظفي الحكومة المسؤولين عن الجباية والانفاق، كما يتولى المراجع العام الرقابة السابقة التي يمكن اعتبارها رقابة إجمالية بحيث أن أموال الخزانة العامة يتم ايداعها في البنك المركزي الانجليزي في حساب خاص بالحكومة، ولا يجوز السحب منه لأي وزير أو وزراء إلا بإذن من المراجع أو المحاسب العام، كما أنه يقوم بمراجعة المعاشات قبل الصرف فلا تحدد قيمتها ولا تصرف إلا بعد أن تقرها مصلحة المحاسبة والمراجعة، وتجذر الإشارة، إلى أن المراجع العام بإنجلترا يمارس رقابة اقتصادية فعالة لتقييم الأداء، وقياس الانجازات في الوحدات الحكومية والهيئات والوحدات العامة.

ويشكل المكتب المراجع الوطني في انجلترا من الناحية السياسية حاليا وسيلة التوازن السياسي بين الاغلبية والمعارضة، وهكذا تبدو تبعية هذا المكتب واضحة للسلطة التشريعية إذ يعد المحاسب والمراجع العام موظفا تابعا لمجلس العموم، وهي خاصية تميز النظام الرقابي للمالية في بريطانيا.

خاتمة:

بناء على ما سبق يبدو لنا، أن حماية المال العام تعتبر رهانا أساسيا عن طريق الرقابة التي تحظى بدور أساسي في تنظيم المجتمعات، وتهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة. وتعتبر الرقابة نتاج لتطور تاريخي حتم على الدول وضع أجهزة مستقلة وفعالة تختص في مراقبة صرف المال العام بطرق سليمة وتضمن عقلنة صرفه في أفق تحقيق حكامة مالية في مختلف أبعادها القانونية والمحاسبية والاقتصادية.

الهوامش:

[1]– عبد الفتاح بلخال، علم المالية والتشريع المالي المغربي، الطبعة الأولى، 2005، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، ص:8.

[2]– ابن منظور: لسان العرب المحيط، إعداد وتصنيفك خياط يوسف ومر عشلي نديم، طبعة لسان العرب، بيروت. المجلد الأول. ص: 1304.

[3]– عوف محمد العفراوي: الرقابة المالية في الإسلام، مؤسسة الشباب، الجامعة، الإسكندرية، مصر 1983، ص: 11-17.

[4]– تأسست الأنتوساي عام 1953، وهي منظمة دولية تضم معظم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في البلدان التي تنتمي إلى منظمة الأمم المتحدة، أو على إحدى وكالاتها المتخصصة. وتقوم هذه الأجهزة بدور هام في رقابة الحسابات والعمليات الحكومية، وفي دعم التصرف المالي والمساءلة في حكوماتها.

[5]– أحمد حاسون: المدلس الأعلى للحسابات بالمغرب – دراسة سوسيو قانونية–، حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، العدد 1-2013، طبعة 2013، ص: 22.

[6]– المادة الثانية من النظام الأساسي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، المعدل خلال المؤتمر التاسع عشر الذي انعقد في مدينة المكسيك في شهر نوفمبر 2007، ص: 3.

[7] عبد الله النقشبندي، الرقابة المالية العامة، الطبعة الاولى 1964، مطبة الهاني، بغداد ص15.

1 احمدوش مدني، المجلس الاعلى والمجالس الجهوية للحسابات، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط– اكدال، سنة 2001–2002 ، ص من 122 الى 124.