الرقابــة الماليـــة

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الجمهورية العربية السورية
منشورات جامعة دمشق مركز التعليم المفتوح
قسم الدراسات القانونية

الرقابة المالية

الدكتورة
مي محرزي
أستاذ مساعد في قسم القانون العام

الدكتور
محمد رسول العموري
مدرس في قسم القانون العام

جامعة دمشق

١٤٣٤ ـ ١٤٣٥ هـ
٢٠١٣ ـ ٢٠١٤ م

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

فهرس المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
المقدمة.....	٧
مفردات المنهاج	١١
الفصل الأول: نشأة الرقابة المالية وتطورها ومفهومها	١٥
المبحث الأول: نشأة الرقابة المالية وتطورها الوظيفي.....	١٧
المطلب الأول: نشأة الرقابة المالية.....	١٧
المطلب الثاني: التطور الوظيفي للرقابة المالية.....	٢٥
المبحث الثاني: مفهوم الرقابة المالية واليتها.....	٢٩
المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية وأهميتها	٢٩
المطلب الثاني: آلية الرقابة المالية	٣٩
المبحث الثالث: موضوع الرقابة المالية وأنواعها.....	٤٣
المطلب الأول: موضوع الرقابة المالية	٤٣
المطلب الثاني: أنواع الرقابة المالية	٥١
المبحث الرابع: أساليب تنفيذ الرقابة المالية وأهدافها.....	٦٥
المطلب الأول: أساليب تنفيذ الرقابة المالية	٦٥
المطلب الثاني: أهداف الرقابة المالية	٦٨
الفصل الثاني: تطور الرقابة المالية في سورية والأجهزة التي تمارسها.....	٧٧
المبحث الأول: الدور الرقابي لوزارة المالية.....	٧٩
المطلب الأول: رقابة محاسب الإدارة	٨٠
المطلب الثاني: رقابة الإدارة المركزية لوزارة المالية.....	٨٩
المبحث الثاني: الدور الرقابي للجهاز المركزي للرقابة المالية	٩٩

المطلب الأول: تنظيم الجهاز واختصاصاته وصلاحياته..... ١٠٣
المطلب الثاني: رقابة الجهاز على الأموال العامة والتقارير التي يصدرها ١١٨
المبحث الثالث: الدور الرقابي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ١٣٥
المطلب الأول: تنظيم الهيئة ١٣٧
المطلب الثاني: أصول ممارسة العمل الرقابي للهيئة ونتائجه ١٦٧
المطلب الثالث: رقابة مديريات الرقابة الداخلية..... ١٨٦
المبحث الرابع: الدور الرقابي للسلطة التشريعية ١٩٧
المطلب الأول: إقرار الموازنة ١٩٩
المطلب الثاني: الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة ٢٠٧
الخاتمة .....
المراجع باللغة العربية ٢١٩
المراجع باللغة الأجنبية ٢٢٥

مُقَدِّمَة

تعد الأموال العامة بمثابة العمود الفقري للدولة، والأداة الرئيسة لتنفيذ برنامجها الإنمائي، لذا كان لا بدَ من إحاطتها بسياج متين من الرقابة ، يكفل عدم العبث بها وحمايتها من الاختلاس والسرقة والهدر والضياع.

ويختلف مفهوم الرقابة باختلاف الأنظمة التي تحكم المجتمع، فهي مثلاً في المجتمعات الرأسمالية تتجه أكثر إلى بيان الأخطاء التي تقع بها أداة التنفيذ. أما في المجتمعات الاشتراكية، فتتجه الرقابة إلى تحقيق ما تقوم عليه المبادئ الاشتراكية من تطبيق المساواة في المعاملة بين الأفراد، وتهيئة الفرص المتكافئة لهم، وتحديد نصيب كل منهم في تحمل الأعباء العامة ولو ترتب على تنفيذ هذه المبادئ زيادة الاعتمادات المالية.

والرقابة بمدلولها العام تعني ((التحقق أولاً بأول من أن التنفيذ يتم وفق ما هو مقرر له في الخطة وفي حدود التعليمات والقواعد المقررة بهدف اكتشاف نواحي الانحراف والخطأ، وإيجاد الحلول العلاجية المناسبة لها وتلافي تكرار حدوثها مستقبلاً، شريطة أن تتناول الرقابة كل أوجه نشاط الجهة الخاضعة للرقابة وعلى اختلاف مستوياتها الإدارية)).

وقد ظهرت الحاجة إلى الرقابة المالية بشكل خاص لتحقيق العدالة في تطبيق القوانين وترشيد الإنفاق العام والتحقق من أن ما يجب جبايته قد تم تحصيله وتوريده إلى الجهة العامة المختصة باستلامه وخاصة بعد أن ازداد تدخل الدولة في كل ميادين الحياة، وازدادت أعباؤها ونفقاتها، فضلاً على رغبة الدول النامية في زيادة دخلها القومي وتحسين مستوى المعيشة فيها.

وقد قضت الأنظمة في العديد من دول العالم بتخويل السلطة التشريعية حق الرقابة على الأموال العامة، وتأتي أهمية هذه الرقابة اليوم في وجوب تنفيذ الموازنة العامة للدولة وفق الإجازة التي منحها البرلمان للسلطة التنفيذية لأن الرقابة على تنفيذ الموازنة تمثل الضمان الحقيقي لتحقيق الصالح العام والاستغلال الأمثل للموارد المالية المتاحة للجميع.

وتأخذ الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة أشكالاً مختلفة، فمن حيث التوقيت الزمني الذي تمارس فيه، نجد أن هناك رقابة سابقة ولاحقة ومرافقة للتنفيذ.
ومن حيث الجهة التي تمارسها، هناك رقابة إدارية ورقابة تشريعية ورقابة قضائية.

وعلى ذلك تشغل الرقابة المالية مكانة مهمة في كل الدول وعلى اختلاف أنظمتها السياسية والاقتصادية ، وسوف نتناول في هذا الكتاب، ومن خلال الفصل الأول منه: التعريف بالرقابة المالية ونشأتها ومراحل تطورها، وتطورها الوظيفي وأنواعها، والأجهزة التي تمارسها وموضوعها وأنواعها وأساليب تنفيذها وأهدافها.

كما سوف نفرد فصلاً آخرً للحديث عن الرقابة المالية في سورية بشكل خاص وتطورها والأجهزة التي تمارسها وطرائق ممارستها وأنواعها وآفاق تطويرها.

والله ولي التوفيق **المؤلفان**

وقل رب زدني علما
Damascus University

مفردات المنهاج

- نشأة الرقابة المالية .

- التطور الوظيفي للرقابة المالية (رقابة المشروعية- الرقابة المحاسبية – الرقابة المشروعية المحاسبية- الرقابة الاقتصادية).

- مفهوم الرقابة المالية .

- أهمية الرقابة المالية.

- آلية الرقابة المالية.

- موضوع الرقابة المالية:

- الرقابة على المعاملات المالية.
- الرقابة على الأشخاص المسؤولين عن المعاملات المالية.
- التأكد من صحة إجراء المعاملات المالية الإدارية والقانونية.
- النتائج والآثار.

- أنواع الرقابة المالية:

- من حيث التوقيت الزمني الذي تمارس فيه (الرقابة المالية السابقة للتنفيذ- الرقابة المالية المرافقة للتنفيذ- الرقابة المالية اللاحقة للتنفيذ).
- من حيث الجهة التي تمارسها (الرقابة الإدارية – الرقابة التشريعية- الرقابة التي تمارسها هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية /إدارية أو قضائية/).

- أساليب تنفيذ الرقابة المالية :

- أسلوب الرقابة المالية الشاملة.
- أسلوب الرقابة المالية الانتقائية (بالعينة):(طريقة العينة العشوائية- طريقة العينة العنقودية- طريقة العينة النوعية الشاملة - طريقة العينة الموضوعية الشاملة).
- أسلوب الرقابة المالية المستمرة.
- أسلوب الرقابة المالية الدورية.
- أسلوب الرقابة المالية المفاجئة .

- أهداف الرقابة المالية:

- أهداف إدارية وتنظيمية.
- أهداف اجتماعية.
- أهداف قانونية.
- أهداف اقتصادية.
- أهداف سياسية.

- تطور الرقابة المالية في سورية .

- الأجهزة التي تمارس الرقابة المالية في سورية (وزارة المالية – الجهاز المركزي للرقابة المالية- الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش- السلطة التشريعية).

- الدور الرقابي لوزارة المالية:

- رقابة محاسب الإدارة (تعيينه وتبعيته- مهامه واختصاصاته).
- رقابة الإدارة المركزية لوزارة المالية.

- الدور الرقابي للجهاز المركزي للرقابة المالية:

- تنظيم الجهاز واختصاصاته وصلاحياته والجهات الخاضعة لرقابته.
- رقابة الجهاز على الأموال العامة والتقارير التي يصدرها.

- الدور الرقابي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

- تنظيم الهيئة : (تعريفها وتعيين العاملين فيها- صلاحياتها واختصاصاتها-الجهات الخاضعة لرقابتها).
- أصول ممارسة العمل الرقابي للهيئة ونتائجه (أصول وإجراءات رقابة الهيئة - أصول الرقابة والتفتيش- أصول التحقيق- التقارير التفتيشية- التقارير الدورية).
- مديريات الرقابة الداخلية: تنظيمها وأنواع الرقابة التي تمارسها واختصاصاتها وتقاريرها الرقابية.

- الدور الرقابي للسلطة التشريعية :

- إقرار مشروع قانون الموازنة العامة :

- دور لجنة الموازنة والحسابات في دراسة مشروع قانون الموازنة العامة - تشكيلها- صلاحياتها.
- التصويت على مشروع قانون الموازنة العامة في مجلس الشعب.
- رفض مشروع قانون الموازنة العامة وتأخر إقرارها.

- الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة (الرقابة المرافقة وطرائق ممارستها- الرقابة اللاحقة وآليتها ومدى فعاليتها).


وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفصـل الأول

نشأة الرقابة المالية وتطورها ومفهومها

تعد الرقابة أمراً طبيعياً في أي مجتمع إنساني، بوصفها تمثل الضوابط التي يتم بموجبها مطابقة مسيرة تنفيذ العمل مع خطته المقررة.

وتعد الرقابة المالية أحد أهم أنماط الرقابة ، لما لها من دور رئيس في تنظيم المجتمع ومؤسساته.

وقد وجدت الرقابة المالية مع وجود المجتمعات المنظمة، كما تطور مفهومها وأهدافها، وأساليب ممارستها، وأجهزتها بتطور النظم السياسية والمالية.

وفيما يأتي سوف نقسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث نتناول فيها المفاهيم الآتية :

المبحث الأول : نشأة الرقابة المالية وتطورها الوظيفي .

المبحث الثاني : مفهوم الرقابة المالية وأهميتهاو أليتها.

المبحث الثالث : موضوع الرقابة المالية وأنواعها .

المبحث الرابع : أساليب تنفيذ الرقابة المالية وأهدافها .

Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

نشأة الرقابة المالية وتطورها الوظيفي

يقسم هذا المبحث إلى مطلبين، سنتناول من خلالهما نشأة الرقابة المالية، وتطورها الوظيفي.

المطلب الأول

نشأة الرقابة المالية

ترجع الرقابة المالية في نشأتها إلى نشأة الدولة وملكيتها للمال العام وإدارته وتنظيمه نيابة عن الشعب.

وقد عرفها المصريون القدماء وتحديداً الفراعنة ، حيث كان لديهم رقابة تهتم بضبط المحاصيل بوصفها أهم الأشياء التي يمكن اقتضاء الضرائب منها.

وكان مدلولها واضحاً في مسلة حمورابي التي احتوت الكثير من أحكام تنظيم المعاملات المالية والتجارية [1].

كما عرفها الإغريق ، وقد كان لدى أثينا منذ أكثر من ٣٠٠ سنة قبل الميلاد مؤسسة مختصة بالرقابة على أموال الدولة [2].

كما مارس العرب الرقابة منذ النشأة الأولى للحضارة الإسلامية ، وترجع نشأة

---

(١) محمد عبد الله الشريف ، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية ، لم تذكر دار النشر، الطبعة الأولى، ١٩٨٦ ، ص ١٧.

(٢) أنور عبد المعطي ، تطور الرقابة الحسابية وشرح أهداف الجهاز وقانونه، محاضرة بالإدارة العامة للتدريب بالجهاز المركزي للمحاسبات، القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص ١.

الرقابة في الفكر والممارسة الإسلامية تحديداً إلى عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم ومن تبعه من المسلمين عبر التاريخ الإسلامي.

وقد أرسى الرسول ﷺ قواعد الرقابة وأصولها بالاستناد إلى القرآن الكريم من خلال أقواله وأفعاله عليه السلام بنهيه عن المنكرات وبأمره بالمعروف في مختلف جوانب المجتمع الإسلامي الاقتصادية والاجتماعية والمالية والإدارية وغيرها.

وقد روي عن أبي هريرة رضي الله عنه أن رسول الله ﷺ قد مرّ على صبرة طعام فأدخل يده فيها، فنالت أصابعه بللاً فقال: يا صاحب الطعام ما هذا ؟ فقال أصابته السماء يا رسول الله، فقال الرسول: أفلا جعلته فوق الطعام حتى يراه الناس؟ ثم قال الرسول: من غش فليس منا وأن الغاش ليس بمؤمن[1].

وفي عصر الإسلام أطلق على الرقابة مصطلح الحسبة ، وهي الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله. والمعروف هو كل قول وفعل وقصد حسنه الشارع وأمر به والمنكر هو كل قول وفعل وقصد قبحه الشارع ونهى عنه.

وكان لها ثلاثة أشكال هي:

١- **الحسبة الجبرية:** وتقوم هذه الحسبة على الإيمان بالله وشريعته، وحتمية التزام كافة المسلمين أفراداً وجماعات حكاماً ومحكومين على حد سواء بقواعد وتعليمات وأوامر ونواحي الشريعة الإسلامية لقوله تعالى: ﴿ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم

---

(١) د.محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة، ط١، عمان، ٢٠٠٠ ، ص٣٣٧.

المفلحون﴾.

٢- **الحسبة المشتركة:** وتقوم على المصلحة المشتركة للمسلمين وعلى ضرورة تعاونهم على الخير ونصرة الحق الذي أمر به الله تعالى بقوله: ﴿المؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر﴾.

٣- **الحسبة الطوعية:** وتقوم على إيمان الفرد بالشريعة وتعليماتها بدليل قوله تعالى: ﴿والعصر إن الإنسان لفي خسر إلا الذين امنوا وعملوا الصالحات وتواصوا بالحق وتواصوا بالصبر﴾.

كما وضعت شروط تطلب توافرها في والي الحسبة وهي:

١- أن يكون مسلماً حراً بالغاً عاقلاً.

٢- أن يكون عالماً بأحكام الشريعة ليعلم ما يأمر به وينهى عنه.

٣- أن يكون عادلاً صادقاً لأنه أمين مطاع.

٤- أن يكون عاملاً بما يعلَم ولا يكون قوله مخالفاً لفعله.

٥- أن يكون قادراً على أن يأمر بالمعروف وينهى عن المنكر.

٦- أن تكون من صفاته الرفق واللين وطلاقة الوجه.

٧- أن يتحلى بالصبر.

٨- أن يكون مواظباً على جميع سنن رسول الله ﷺ ومستحباته.

٩- أن يقصد المحتسب بقوله وفعله مرضاة الله.

١٠- أن يكون عفيفاً عن أموال الناس.

وقد ألزم المحتسب عماله ومعاونيه بكل الشروط السابقة، وذلك لأهمية الحسبة في الإسلام ولأنها نظام دائم للرقابة[1].

أما فيما يتعلق باختصاص والي الحسبة الرقابي، فقد تجلى بما يأتي:

١- مراقبة المرافق العامة للدولة، فيعمل على صيانتها وتوفير الموارد المالية اللازمة لها من بيت المال.

٢- مراقبة تحصيل الإيرادات، وللمحتسب الحق بإجبار الممتنع عن تسديد نصيب الدولة بتسديده.

٣- منع الإسراف في المال العام والحيلولة دون إنفاق المال العام في غير الأوجه المخصص لها شرعاً.

وتبعاً لذلك فإن مهام المحتسب لم تحدد بدقة، وإنما ظلت في إطارها الواسع في النهي عن المنكر والأمر بالمعروف، وهي بذلك تعد واجباً عاماً على كل مسلم.

وقد كان رسول الله ﷺ يقوم بدور المحتسب بنفسه في صدر الإسلام، إلا أنه كان يستعين ببعض أصحابه في شؤون الحسبة، وقد سار على نهجه الخليفة أبو بكر الصديق، وكان يساعده أبو عبيدة في ضبط أموال المسلمين، ثم جاء عهد الخليفة عمر بن الخطاب، حيث لاقت الرقابة في عهده اهتماماً كبيراً نتيجة لاتساع رقعة الدولة الإسلامية وازدياد مواردها وكثرة نفقاتها.

ويعد الخليفة عمر بن الخطاب أول من وضع الدواوين لضبط الإيرادات

---

(١) د.محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، المرجع السابق ، ص ٣٤٤.

والنفقات وذلك في سنة ٢٠ للهجرة [١].

كما أرسى أسس الرقابة المالية في الإسلام في النقاط الآتية:

١- تحصل الإيرادات وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية والقوانين الصادرة عن الدولة بناء على اجتهادات العلماء والفقهاء.

٢- لا تنفق الأموال العامة إلا بالحق أيضاً وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية.

٣- قيام الرقابة العامة والمالية على مبدأ المشاركة بين الحاكم والمحكوم في العمل على سلامة استعمال الأموال العامة، وكفاءة وفعالية إدارتها، وتوجيهها للصالح العام وفقاً للأصول الشرعية.

٤- السعي نحو تقوية الرقابة الذاتية، السلوكية داخل أجهزة الدولة بشكل عام وهي أهم أنواع الرقابة[٢].

أما في **عهد الأمويين** فقد لاقت الرقابة اهتماماً كبيراً، شكّل امتداداً لمبادئ الرقابة في عهد الخليفة عمر بن الخطاب، وكذلك الأمر في **عهد العباسيين**، ثم تطور مفهوم الرقابة لاحقاً تطوراً ملحوظاً، وتعددت **أنواع** الرقابة، وتعددت أوجه ممارستها، ولكن **الهدف** الرئيس لكل رقابة بقي محدداً في إطار واحد هو حماية الصالح العام. لذلك كانت ممارسة الرقابة انطلاقاً من هذا الهدف الرئيسي تتم وفقاً لشروط محددة ولا سيما بكل نوع من أنواع الرقابة[٣]، بحيث لا تستهدف التخويف، أو الانتقام الشخصي، أو السعي

---

(١) د.محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، المرجع السابق ، ص ٣٣٨.

(٢) د.محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، المرجع السابق ، ص ٣٣٤.

(٣) عبد الأمير شمس الدين، الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص٣٦.

لتصيد الأخطاء، متناسية العلاقات والقيم الإنسانية أو للإخلال بالتزام قواعد العدل والإنصاف.

أما في أوروبا ، فقد نشأت الرقابة المالية مع نشوء مجتمعاتها وتنازع سلطاتها ، وبرزت هذه الرقابة تحديداً سنة ١٢٥٦ ، وتمثلت في غرفة محاسبة باريس التي أنشأها الملك سان لويس لتتولى فحص الحسابات ، وإصدار الأحكام التي كانت لها أحياناً صيغة جزائية، ثم تطور هذا النوع من الرقابة على إثر الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ ليصبح حقاً مكتسباً لممثلي الشعب لمناقشة النفقات العامة حتى قبل ظهور مفهوم الموازنة وحسابها الختامي وأسلوب تنظيمها ومناقشتها من قبل السلطة التشريعية [١] .

و في انكلترا ، أنشئت أول هيئة للرقابة المالية في عام ١٨٦٦ ، و كذلك في الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٢١.

---

(١) د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا – مفهوم عام – وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية ، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٨٨ ، ص ١٢.

وفيما يتعلق بالدول العربية، فقد ارتبط نشوء أجهزة مختصة في الرقابة المالية بنشأة واستقلال كل دولة، فعلى سبيل المثال: نذكر في سورية، تم إنشاء ديوان المحاسبات في سنة ١٩٣٨ ، كما أنشئ ديوان المحاسبات في مصر في سنة ١٩٤٢، وأنشئ ديوان المحاسبة في لبنان عام١٩٥١، وأنشئت دائرة تحقيق وتدقيق الحسابات في الأردن عام ١٩٣١.

أما حديثاً فقد تطورت الرقابة من القرن التاسع عشر إلى القرن الحالي تطوراً ملحوظاً، فقد كانت منفصلة تماماً عن نشاط الدولة المالي والإداري، ويأتي دور المراقب فيها بعد تنفيذ الموازنة وذلك بهدف كشف الأخطاء، ومن حيث مداها كانت مقتصرة على الناحية المحاسبية للموازنة، ومن حيث الأسلوب، فقد كان أسلوبها متأثراً بالنظام السياسي في ذلك الوقت إذ لم يكن من السهل أن يقبل حكام تلك الفترة برقابة فعالة أثناء تنفيذ الموازنة لأن ذلك كان يعدُّ بمثابة تدخل في شؤون الإدارة والحكم، إلى أن اضطر هؤلاء الحكام فيما بعد إلى القبول برقابة على أعمالهم، تبدأ عند الانتهاء من تنفيذ قراراتهم. ومن حيث الغرض فقد كانت تهدف إلى التأكد من ناحية المشروعية، أي أن تكون القرارات قد اتخذت ونفذت ضمن أحكام القانون والأنظمة النافذة وبذلك توصف الرقابة في القرن التاسع عشر بأنها رقابة لاحقة على مشروعية تنفيذ الموازنة يقوم بها جهاز مستقل تماماً عن السلطة الإدارية.

أما حالياً، ومع تطور المفاهيم العلمية تداخلت مرحلة الرقابة مع مرحلة تنفيذ الموازنة، وطبيعة الرقابة لم تعد مقتصرة على مشروعية التنفيذ، وإنما تعدت ذلك إلى الرقابة على الفعالية وحسن الأداء، وأصبحت ممكنة أثناء التنفيذ وقبله بعدما كانت لاحقة له فقط [1].

وعلى ذلك نستطيع القول: إن مفهوم الرقابة قد تطور نتيجة للتطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في العالم الأوربي والعربي، ولا سيما بعد زيادة الوعي الجماهيري ، وظهور الدول الحديثة التي رأت أن الحل السليم والناجح لمشكلاتها الاجتماعية والاقتصادية على وجه الخصوص يتطلب الاعتماد على التخطيط الاقتصادي واستغلال الموارد وترشيد الإنفاق العام، والرقابة على تنفيذ النفقات والإيرادات العامة.

---

(١) مي محرزي ، الرقابة على تنفيذ النفقات العامة (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠٠٢ ، ص ٥٩.

المطلب الثاني

التطور الوظيفي للرقابة المالية

تطورت الرقابة المالية ، ولا سيما فيما يتعلق بوظيفتها مع تطور المجتمعات والدول وتعدد السلطات فيها من تشريعية وقضائية وتنفيذية[1]. فكانت في نشأتها الأولى مجرد رقابة شكلية تناولت مجال الإنفاق العام فقط ، كما كان هدفها التأكد من صحة التصرف ذي الأثر المالي ومدى مطابقته للقواعد القانونية، ثم امتدت فيما بعد لتشمل تحصيل الإيرادات العامة [2].

وفيما يأتي نبين مراحل تطورها الوظيفي بشكل مفصّل :

١- رقابة المشروعية:

ويقصد بها، مطابقة التصرف ذو الأثر المالي لمجمل القواعد القانونية التي تحكمه، سواء ما كان منها داخلاً في إطار المشروعية الشكلية ، أي أن يكون التصرف المالي صادراً عن الجهة التي تملك الحق بالتصرف قانوناً، أو ما كان منها داخلاً في إطار المشروعية المادية، ويعني هذا مطابقة التصرف المالي للتصرف القانوني على أساس النظر في طبيعة التصرف ومضمونه.

٢- الرقابة المحاسبية:

---

(1) Woolf, E: Auditing today, Fourth Ed. British Library Cataloging in publication Data. London, 1990, p.3.

(٢) د. يوسف شباط ، الوسيط في الرقابة المالية والإدارية ، منشورات جامعة دمشق ، ١٩٩٨ -١٩٩١ ، ص ١.

رافق تطور مبادئ الموازنة وتبويبها ، تطور أسلوب الرقابة ، ليصبح بداية الأمر رقابة حسابية تفصيلية بشكل خاص فيما يتعلق بالحسابات الختامية ، ثم تطور فيما بعد ليشمل كل النواحي التفصيلية للمعاملات المالية، ومراجعة تفاصيل حسابات الإيرادات والنفقات. ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى التحقق من صحة التصرفات المالية وسلامة قيودها الحسابية ومطابقتها للقواعد القانونية والقيود والصلاحيات الحسابية.

٣- الرقابة المشروعية المحاسبية:

ويقصد بها الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية، والكشف الكامل عن الانحرافات ، ومدى مطابقة التصرفات ذات الأثر المالي مع القواعد القانونية النافذة.

كما تنصب على الأعمال المالية المتعلقة بالإيرادات والنفقات وذلك للتأكد من تحصيل الإيرادات وتسديدها وصرف النفقات ضمن حدود الاعتمادات المالية المرصدة ومسك السجلات وتنظيم الحسابات والمستندات وفقاً للطرق النظامية ومبادئ المحاسبة المتبعة.

٤- الرقابة الاقتصادية أو الرقابة التقييمية :

تعدُّ هذه الرقابة من أهم أساليب الرقابة الحديثة التي برزت مع وجود الدولة الحديثة لتأخذ مكانة مرموقة بين باقي أنواع أو أساليب الرقابة ولا سيما بعد أن ازداد تدخل الدولة في كل نواحي الحياة ، وأصبحت الموازنة العامة خطة عمل سياسية واقتصادية واجتماعية تشمل النشاط الحكومي على مختلف

المستويات وفي شتى القطاعات [1].

وتنصب هذه الرقابة على الأعمال لتقييم نتائجها وفقاً للخطط المرسومة ، وتهدف إلى التحقق من مدى الأخذ بالأهداف والسياسات والإجراءات في وحدات التنفيذ عن طريق مقارنة الأداء المنفذ مع الأداء المرسوم وبيان النتائج الفعلية للأداء بهدف تصحيح الانحرافات بأقل قدر ممكن من الخسارة في الوقت والجهد والمال[2].

وتأخذ الرقابة الاقتصادية أهمية خاصة لدى الدول **الاشتراكية**، أما في الدول **الرأسمالية** فالأخذ بها لا يكون إلا في حدود ضيقة.

وقد أدى ظهور هذا النوع من الرقابة وتطوره تدريجياً بعد الحرب العالمية الثانية إلى إعادة النظر في تبويب الموازنة، وأسلوب تقديمها، وأهدافها. فبعد أن كانت **طرق تقسيمها** تعنى بأوجه الإنفاق وتجميعه وفقاً لنوع السلعة أو الخدمة المشتراة، ثم تقسيم الإنفاق حسب الوحدات الإدارية المسؤولة عن تنفيذ هذه النفقات، أخذت تظهر في الموازنات طرق تقسيم أخرى تستهدف أغراض النفقة، وجاءت النفقات موزعة إلى نفقات جارية ورأسمالية وأخرى استثمارية. وفي بعض الأحيان تتصف موازنات هذه المجموعات من النفقات بنوع من الاستقلال بعضها عن بعض، بغرض وضوح الرؤية بالنسبة إلى اتجاهات تحقيق الأهداف[3].

---

(١) عبد الأمير شمس الدين، الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان ، المرجع السابق، ص ٤٣.

(٢) د. جميل أحمد توفيق ، إدارة الأعمال، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٦ ، ص ١٤.

(٣) د. فهمي محمود شكري، المرجع السابق، ص١٦.

وتستهدف الرقابة الاقتصادية فضلاً على اهتمامها بالرقابة المحاسبية والمالية، متابعة تنفيذ الخطط المعتمدة ، والرقابة على نتائج النشاط الاقتصادي في ضوء الخطط والأهداف المرسومة والموارد الاقتصادية المستخدمة في تحقيقها[1]، والكشف عن انحرافات التنفيذ، وتقويم النتائج، ومراقبة سير العمليات الإنتاجية والاستثمارية، وجميع أوجه الإسراف والهدر في تنفيذ مشروعات الخطة، وفي إدارة عمليات الإنتاج والاستثمار. وبوجه عام كل ما يتعلق بأوجه النشاط الاقتصادي بغية رفع مستوى الأداء الاقتصادي، وتهيئة أسباب زيادة الإنتاجية، وخفض التكاليف، وتحقيق ربحيّة عالية في النشاط الاقتصادي[2].

مما تقدم **نخلص** إلى أن هذا النوع من الرقابة **يهدف** إلى المحافظة على المال العام، وتحديد نتائج المشروعات، والتحقق من تحقيق الأهداف، والتعرف على أساليب تطوير وتحسين المعدلات الموضوعة، وما يستتبع ذلك من إمكانية تغيير الخطة على مختلف المستويات.

---

(1) John and Betty II.AND R, Performance Appraisal. M.A. Kent Publishing CO., Boston, 1984, P.P.36-37.

(٢) البهائي فاروق عباس(مفاهيم ومجالات تقييم كفاءة الأداء في دورة تقييم كفاءة الأداء في منشآت القطاع العام الصناعي)، مركز التنمية الصناعية للدول العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص٥٠.

المبحث الثاني
مفهوم الرقابة المالية وأهميتها وأليتها

المطلب الأول
تعريف الرقابة المالية وأهميتها

الفرع الأول
تعريف الرقابة المالية

الرقابة لغة، هي المحافظة والانتظار، فالرقيب يعني الحافظ والمنتظر[1] .
أما اصطلاحاً ، فقد تعددت تعريفات الباحثين للرقابة بشكل عام وللرقابة المالية بشكل خاص وتميزت بثلاثة اتجاهات[2] :

١- **الاتجاه الأول:** ويهتم بالناحية الوظيفية للرقابة، ويركز على الأهداف التي تسعى الرقابة إلى تحقيقها، فهو يهتم بوجود عمليات معينة يلزم توافرها لتحقيق عملية الرقابة ويتضمن تحديد الأهداف المطلوب بلوغها[3].

وتبعاً لذلك يرى **HENRI FAYOL** أن **الرقابة** هي التحقق من أن التنفيذ يتم طبقاً للخطة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة، فهي عملية اكتشاف ما إذا كان كل شيء يسير حسب الخطط الموضوعة، وذلك لغرض الكشف عن ما يوجد من نقاط ضعف وأخطاء وعلاجها و العمل على تفادي

---

(١) مختار الصحاح ، ص ٢٥٢.

(٢) د. مي محرزي ، المرجع السابق، ص ٥٩.

(٣) د.عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٧٠، ص١٧٦.

تكرارها. وقد جعل الرقابة أحد وظائف الإدارة (التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة) التي هي ضرورة ولازمة ليس فقط للمشروعات والخدمات العامة، بل لكل جهد جماعي مهما كان غرضه[1].

وقد **عرفها آخر وفق هذا الاتجاه بأنها**، الإشراف والمراجعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع، والتأكد من أن الموارد تستخدم وفقاً لما هو مخصص لها[2].

كما ذكر أن **الرقابة** هي الارتباط بهدف محدد، فإذا كان الهدف **اقتصادياً** يتعلق بتوفير إنتاج أو خدمة بتكلفة اقتصادية، كانت الرقابة تدور حول تحقيق هذا الهدف، وإذا كان الهدف **اجتماعياً** يتعلق بتوفير مجتمع الرفاهية، ارتبطت الرقابة بعمليات تحقيق هذا الهدف وتحديد أي خروج عنه، وإذا كان الهدف هو **الكفاية** بمعنى توفير المستوى الكفء، كانت الرقابة عملية مستمرة تتابع الخروج عن هذا الهدف[3].

وهكذا تتمثل الرقابة في مجموعة من العمليات تتخذ شكل قرارات أو إجراءات يكون من شأنها تحقيق هدف أو مجموعة أهداف واضحة محددة.

٢- الاتجاه الثاني: ويهتم بالرقابة من حيث كونها إجراءات، ويركز على الخطوات التي يجب القيام بها لتحقيق عملية الرقابة. فلإتمام عملية الرقابة لابد من توافر بيانات عن أوجه النشاط المختلف كشرط أساسي للقيام بعملية

---

(١) HENRI FAYOL, GENERAL AND MANAGEMENT, PITMAN AND CO., LONDON, 1946,P.107.

(٢) د.عبد السلام بدوي، المرجع السابق، ص ٨٧.

(٣) د. عبد العزيز حجازي، التخطيط العلمي أداة الرقابة الإيجابية الأولى، الأهرام الاقتصادي، العدد ٢٤٧، تاريخ١٩٦٥/١٢/١، ص ١٨.

الرقابة على أن يتم إعدادها بشكل يمكن من الاستفادة منها في متابعة النشاط، ومراجعة نتائج الأعمال وفحصها[1].

وفي هذا المجال أوضح ramanchandram بأن **الرقابة** فيما يتعلق بمتابعة الأهداف **تتضمن** الخطوات الآتية[2]:

١- تقييم الكفاءة.

٢- مقارنة الكفاءة الفعلية مع أهداف الخطط والسياسات والمعايير الموضوعة.

٣- تحليل الانحرافات عن هذه الأهداف والسياسات والمعايير.

٤- اتخاذ الإجراء التصحيحي كنتيجة للتحليل.

٥- متابعة تقييم فعالية الإجراء التصحيحي.

٦- مد عملية التخطيط بالحقائق لتحسين مستويات الأداء مستقبلاً.

كما بيّن W.WITHERS أن الرقابة على النفقات العامة **تتطلب** الإجراءات الآتية[3]:

١- الاختيار الجيد للسياسات الإدارية.

---

(١) د. عبد السلام بدوي، المرجع السابق، ص٨٧-٨٨.

(2) H. RAMANCHANDRAN, FINANCIAL PLANNING AND CONTROL, S.CHAND AND CO. NEWDELHI, 1972, P.7-8.

(3) WILLIAM WITHERS, PUBLIC FINANCE, AMRICAN BOOK COMPANY, NEWYORK, 1948, P.337.

٢- اهتمام الإدارة الحكومية بالتخطيط والتنظيم الفعال والتمويل المناسب والقيام برقابة فعالة على المخرجات output.

٣- الاختيار المناسب للموظفين وتدريبهم وتشجيعهم والإشراف عليهم.

٣- **الاتجاه الثالث:** ويهتم بالأجهزة التي تمارس عملية الرقابة، و تقوم بعمليات المراجعة والفحص والمتابعة وجمع المعلومات وتحليل النتائج[١].

من خلال التعاريف السابقة للرقابة نلاحظ أن مفهوم الرقابة يختلف في هذه التعاريف، ولكنه يدور حول محورين أساسيين هما الوسيلة أو الهدف. وقد أدى هذا الأسلوب إلى أن يكون النظر في مفهوم الرقابة من واقع تطبيقاتها، وهذا بدوره دفع الباحثين إلى الابتعاد عن البحث في أساسها من حيث إن جوهرها يمثل العلاقة والروابط الناتجة عن الملكية العامة للأموال التي عهد بها الشعب للدولة لتقوم نيابة عنه باستخدامها بالشكل الأمثل، فأصبح من حقه فرض الرقابة التي يراها مناسبة للتأكد من حسن استخدام هذه الأموال. كما أن الدولة تعد مسؤولة عن تنفيذ ما أسند إليها من خلال أجهزتها التنفيذية لمعرفة مدى قيامها بتحقيق الإنجازات المطلوبة.

وقد عرّفت الرقابة من ناحية قانونية بأنها عبارة عن حق دستوري يخول صاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة[٢] .

---

(١) عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر بالإسكندرية، ١٩٨٣، ص١٦.

(٢) د. السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٧٠، ص١٧٦.

كما وردت **للرقابة** معان متعددة في المعاجم، مثلاً في معجم LITTRE كان لها المعاني الآتية: سجل مزدوج، تحقيق دمغة، أو علامة، ومراقبة وإشراف وتحقيق، كما أن بعض القواميس أعطت الرقابة معنى السلطة والسيادة والإكراه ، وقد فسرت أيضاً بمعنى التسلط والإشراف أو النشاط التوجيهي أو الرقابة التسلسلية[1].

مما تقدم، يمكننا أن **نخلص** إلى أن الرقابة هي **(مجموعة عمليات تتمثل بالإشراف والمراجعة والفحص، تقوم بها سلطة عليا في الدولة تملك هذا الحق للتعرف إلى كيفية سير العمل داخل الوحدة الإدارية، والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة، والتحقق من أن الإيرادات تحصل وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها، وللتأكد أيضاً من مدى تحقيق الوحدة الإدارية لأهدافها بكفاية، ومن سلامة تحديد نتائج الأعمال وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث أسبابها واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرار حدوثها مستقبلاً).**

الفرع الثاني
أهمية الرقابة المالية

تعدّ **الرقابة** أمراً ضرورياً جداً للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعة، ودراسة أسباب الانحراف في التنفيذ حتى يمكن علاج نواحي الضعف، ومنع تكرر الخطأ.

---

(1) Dictionnaire Alqhabetique Et Analogique De la languc Francaise Harraps standard, paul Robert emile litter, jean batiste belot.

وتشمل وظيفة الرقابة الأنشطة التي تعمل على تحقيق الخطط الموضوعة، لذلك فهي تتضمن قياس وتصحيح أعمال الأفراد القائمين بالتنفيذ الفعلي لتأكيد إنجاز الخطط. أي أن الرقابة هي عملية تقييم ومقارنة بين عملية التخطيط ونتائج التنفيذ.

ويحظى موضوع الرقابة العامة والمالية بأهمية خاصة في الدول **الديمقراطية** للتأكد من حسن سير الأعمال العامة ضمن حدود الشرعية القانونية، والمسؤولية العامة، وفعالية وكفاءة الإدارة المالية بشكل خاص.

وتستهدف الرقابة المالية ضمان سلامة التصرفات المالية والمحاسبية والإدارية، والتأكد من مشروعية النفقة واتفاقها مع الأحكام والقوانين النافذة، ومقارنة نتائج التنفيذ بالخطط الموضوعة، وقياس مستوى نتائج الأعمال بما كان مستهدفاً تحقيقه، واستنباط معدلات الأداء، ودراسة أسباب الانحرافات ومعالجتها.

وتعد **الرقابة المالية** من الأركان الأساسية للإدارة الحديثة التي تساعد على تحقيق كفاية وفعالية استخدام الأموال العامة وغيرها من المصادر التنظيمية والبشرية والتكنولوجية من خلال المراجعة والمتابعة والتدقيق والمقارنة والقياس والتقييم للأداء الفردي والمؤسسي. كما أنها **تتضمن** مجموعة من السياسات والإجراءات المحاسبية و التدقيقية في مجالي الأداء والعلاقات المالية، من خلال نظام متكامل للمعلومات المالية والسلوكية التي من شأنها المحافظة على الأداء وتطويره.

وتهدف الوسائل والقرارات الإدارية والإجراءات المتعلقة بالرقابة إلى التحقق من أن النتائج الفعلية تنسجم مع الأهداف المتوخاة والمخطط لها، وبالتالي فإن الرقابة الفعالة تكمن في التحديد الدقيق للنتائج المراد تحقيقها، وتوجيه مختلف الإمكانات والجهود نحو إنجازها، وبوساطتها تستطيع الإدارة اكتشاف الأخطاء والانحرافات عن الخطط الموضوعة، وتحديد المسؤولين عنها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحها، وتفادي وقوعها مستقبلاً[1].

وتهدف **الرقابة** إلى التأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة (أداة التخطيط المالي)، يسير وفقاً للإجازة التي منحها البرلمان للسلطة التنفيذية وأجهزتها بغية المحافظة على الأموال العامة، والتأكد من استثمارها في أفضل الأوجه التي تحقق النفع العام، وعدم الإسراف في استخدامها، ومنع صرفها في غير الأوجه المشروعة، وكذلك المحافظة عليها من التلاعب والسرقة والإهمال.

وتعدّ الرقابة المالية من أهم الدعامات والأهداف التي تنطلق منها الموازنات العامة، وبشكل خاص موازنة البنود التي تتصف بعدم المرونة، وعدم إمكانية التغيير في البنود والمخصصات المالية لغير الأوجه المحددة في الموازنة التي يقرها البرلمان.

وتساعد الرقابة على تقييم الأداء الفردي و التنظيمي من النواحي السلوكية، والفنية، وغيرها. وتعمل على تعزيز قدرات المسؤولين على اتخاذ القرارات من خلال تحديد الانحرافات عن الخطط والمعايير، وبناء على اعتبارات التكلفة والوقت والكم والنوع المتعلقة بالإنجاز التنظيمي والفردي، حيث تتعدد أشكال

---

(١) د.نائل عبد الحافظ العواملة، الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق، مدخل نظامي مقارن،الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٠، ص١٧٥.

الخطط والمعايير التي تعتمد عليها الرقابة لتشمل مختلف القواعد والإجراءات والآثار والنتائج والتصرفات المالية والسلوكية وغير ذلك، وهذا يؤثر على الأداء الفردي والتنظيمي بوجه عام والأداء المالي بشكل خاص، كما تشمل هذه المعايير الميزانيات التقديرية[1].

كما تعدّ الرقابة المالية الأداة الأساسية التي تستطيع الإدارة بوساطتها اكتشاف أية انحرافات عن الخطط الموضوعة تمهيداً لتحديد المسؤولية، واتخاذ الإجراءات الضرورية لتصحيحها، وتجنب الأخطاء مستقبلاً.

وتؤدي الرقابة المالية دوراً مهماً في تحقيق أهداف الإدارة وذلك على النحو الآتي:

١- تعدّ الرقابة المالية من أهم الوسائل التي تلزم جميع العاملين باختلاف مواقفهم الإدارية على احترام وتطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة وفقاً لأحكام القوانين والدستور.

٢- تعدّ الرقابة المالية صمام أمان للإدارة العليا كونها تكفل وتضمن استمرارية العمل بصورة جيدة حسب الخطة المرسومة.

٣- تضمن الرقابة استقامة ونزاهة العاملين، والتأكد من حسن أدائهم لمهامهم وواجباتهم بكل أمانة واستقامة.

٤- كما تعدّ الرقابة المالية إحدى الأدوات المهمة لاكتشاف أصحاب القدرات المميزة وذلك من خلال الرقابة ومتابعة التقارير التي تقدم

---

(١) د. عبد الحافظ العواملة، المرجع السابق، ص١٧٥.

للإدارة.

٥- تساعد الرقابة على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل.

٦- تؤدي الرقابة بشكل عام والرقابة المالية بشكل خاص دوراً مهماً في منع ومحاربة الفساد الإداري والاجتماعي بكل صوره .

٧- تركز الرقابة بوجه عام والرقابة القانونية بوجه خاص على مبدأ المسؤولية والمحاسبة حرصاً على سلامة التصرفات المالية ، ومعاقبة المسؤولين على أية مخالفات من شأنها الإخلال بحسن سير العمل ولا سيما الأداء المالي [1].

وتركز الرقابة بشكل عام على الآتي:

١- **الرقابة النوعية:** وتركز على هدف تحسين نوعية الإنتاج والأداء عن طريق جمع المعلومات وتحليل النتائج ومراقبة الجودة والمواصفات ومراقبة المواد المستخدمة في عملية التصنيع. **ونلحظ** أهمية هذه الرقابة في المؤسسات والشركات العامة.

٢- **الرقابة على التكلفة:** تركز على خفض التكاليف الداخلة في إنتاج السلع والخدمات وضبط التكاليف في الحدود التي لا تتناقض مع الجودة والنوعية.

٣- **الرقابة على الواردات:** وتركز هذه الرقابة على كفاءة وتحصيل إيرادات الدولة من مصادرها المتنوعة.

---

(١) د. محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة، عمان، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٠، ص ٩٣.

٤- **الرقابة على النفقات:** وتركز على صرف الأموال في الأوجه المشروعة بكفاءة وفعالية وأمانة.

٥- **الرقابة التطويرية:** وتبدو أهمية هذا النوع من الرقابة من خلال الاستفادة من الخبرة والأخطاء والمشكلات والانحرافات التي تكتشف أثناء التنفيذ العملي للخطط لتحسين الأداء المستقبلي، وذلك بتحليل النتائج والآثار ومناقشة الحساب الختامي للدولة[1].

يتبين لنا مما تقدم مدى أهمية وحيوية الوظيفة الرقابية، مما **يدعونا** إلى ضرورة **الاهتمام** بها، ووضع الأسس السليمة لأدائها، ومحاولة تذليل الصعوبات والعقبات التي تعوق الممارسة السليمة لها، وذلك حتى نتمكن من مواجهة الأخطاء والانحرافات أو الكشف عنها بسرعة واتخاذ الإجراءات الكفيلة بإعادة الأمور إلى نصابها، والحيلولة دون الوقوع فيها مستقبلاً.

---

(١) د. محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، المرجع السابق، ص٣٤١.

المطلب الثاني

آليـة الرقابـة

تعد الرقابـة عمليـة ديناميكيـة مستمرة، تتضـمن مجموعـة مـن الإجـراءات والخطوات المتداخلة مع بعضها البعض والمؤثرة بشكل تكاملي، يساعد على إنجاز الأغراض العامة للرقابة.

وترافق الرقابة بخطواتها مراحل العملية الإدارية جميعها من خلال نظام متكامل للمعلومات، يسمح بتوجيه مختلف الجهود البشرية والمادية والفنية وغيرهـا مـن المـدخلات لتحقيـق أفضـل مسـتويات الأداء المـالي والإداري وتطويرها بشكل مستمر.

ويمكن توضيح **ديناميكية** عمل الرقابة بالرجوع إلى نموذج النظم الذي يتألف من حلقة متواصلة من المدخلات، والعملية، والمخرجات، والتغذية العكسية.

وتنتشر النشاطات والإجراءات والفعاليات الرقابية ضمن أجزاء هذه الحلقة بانسجام كنظم فرعية في نظام موحد هو نظام الرقابة[1].

ففي جانب المدخلات: تتركز الأعمال الرقابية على تحديد المعايير الفنية والسلوكية واتخاذ كافة الاستعدادات وحشد الطاقات البشرية والاقتصادية والتكنولوجية تمهيداً لتمرير كافة المدخلات في عمليات إنتاجية وتحويلية تؤدي بالنهاية إلى إنجاز الأهداف التنظيمية المرغوبة.

---

(١) د.نائل عبد الحافظ العواملة، المرجع السابق، ص١٨٤.

وتعد النشاطات الرقابية المتعلقة بمرحلة المدخلات من قبيل الرقابة **الوقائية** التي تعتمد على مبدأ التغذية الأمامية للمعلومات. حيث يتم التركيز على كافة مدخلات العملية التشغيلية للتأكد من مطابقتها للخطط والمواصفات الكمية والنوعية والمواعيد وغيرها.

وتفسح التغذية الأمامية للمعلومات المجال للاستفادة من الخبرات السابقة، والتغذية العكسية للتعديل في المدخلات وتجنب الأخطاء والمشكلات، ليس فقط للتأكيد على مطابقة المدخلات للخطط واحتياجات التنفيذ بل لتطوير الأداء الفردي والتنظيمي وتحسينه كماً ونوعاً. وهناك الكثير من المعايير الفنية والسلوكية والإدارية التي توجه العمليات الإدارية والتنفيذية، وتدفع بها نحو تحقيق الأهداف المرسومة في الخطط، وتساعد الإدارة على أداء دورها الرقابي من خلال مقارنة التنفيذ بالمعايير والخطط والأهداف، وبناء على هذه **المقارنة** يمكن الكشف عن الانحرافات وأسبابها لمعالجتها وتفاديها مستقبلاً[1].

أما في جانب العملية: يتم التركيز على ضبط العمليات الإنتاجية أثناء سيرها للتأكد من تنسيق الجهود وتوجيهها نحو تحقيق النتائج المرجوة، واستبعاد العوائق، وتذليل الصعوبات قبل إتمام العمل. وتتميز الرقابة في هذه المرحلة بأنها **آنية، مستمرة**، تحاول اكتشاف الأخطاء ومعالجتها قبل أن تتفاقم. ويستعمل نظام المعلومات والتغذية بالمعلومات التي تتكشف في مرحلة العملية **للتعديل** في المدخلات وتصويب الانحرافات من أجل تحقيق نتائج

---

(١) د. يوسف شباط، المرجع السابق، ص١٥.

أفضل[1].

وفي جانب المخرجات: يأتي دور الرقابة اللاحقة التي تركز على النتائج وتحليلها ومقارنتها بالخطط والمعايير، ثم اتخاذ الإجراءات التصحيحية في جانبي المدخلات والعملية.

وتمثل المخرجات والتغذية العكسية أو المعلومات الراجعة، نقطة انطلاق جديدة ومستمرة في نظام الرقابة. كما أن النتائج المستخلصة من المخرجات والتغذية العكسية، تساعد في توجيه المستقبل بما فيه من خطط وأهداف وتعديلات عليها لمسايرة العوامل التي يكشفها نظام الرقابة.

وتخدم التغذية العكسية غرضين أساسيين، أحدهما سلبي والآخر إيجابي. فالغرض **السلبي** يتمثل بالقضاء على الانحرافات والتخفيف منها وتفاديها مستقبلاً وتصحيح وتقويم الأداء الحالي ومدخلاته وعملياته.

أما الغرض **الإيجابي** فيتمثل بتعزيز مسيرة النظام وتشجيع واستمرارية نمط الأداء الحالي والمحافظة على مدخلاته وعملياته دون أي تغير جذري[2] .

---

(١) د. نائل عبد الحافظ العواملة، المرجع السابق، ص١٨٦.

(٢) د. نائل عبد الحافظ العواملة، المرجع السابق، ص١٨٦.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الثالث

موضوع الرقابة المالية وأنواعها

يقسم هذا المبحث إلى مطلبين، سنتناول من خلالهما :

موضوع الرقابة المالية وأنواعها.

المطلب الأول

موضوع الرقابـة الماليـة

تنصبُّ الرقابة المالية على مواضيع كثيرة، **نذكر منها:**

الأموال والمعاملات المالية، والإجراءات القانونية والإدارية للمعاملات المالية والأشخاص المسؤولين عن المعاملات المالية ، وقد يكون موضوع الرقابة المالية اعتماد الموازنة العامة والحسابات الختامية، والنتائج والآثار، ومدى فاعلية العمل الذي تقوم به الجهة الإدارية التنفيذية وتحقيق أهدافه المحددة مسبقاً، وقد يكون موضوع الرقابة المالية المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي بهدف التأكد من الاستخدام الأمثل لمواردها، وبيان وسائل التحسين الواجب اعتمادها فيها.

ويقسم هذا المطلب إلى الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

الرقابة المالية على الأموال والمعاملات المالية

والأشخاص المسؤولين عن المعاملات المالية

أولاً- الرقابة المالية على الأموال:

تهدف هذه الرقابة إلى التحقق من استخدام الأموال في الأغراض التي خصصت لها، وعدم تعرضها للإسراف والإهمال أو الضياع أو السرقة ، وأن الصرف منها قد تم في إطار القوانين واللوائح والأنظمة النافذة.

وكما تنصب الرقابة المالية على أوجه الإنفاق ، فإنها تمتد أيضاً إلى الإيرادات ، للتأكد من أن ما يتوجب تحصيله قد حُصِّل ، وأن ما تم تحصيله قد تم توريده إلى الجهة المختصة باستلام الإيرادات.

لقد ازدادت أهمية الرقابة على المال العام نتيجة عدة عوامل منها التزايد المضطرد في حجم النفقات العامة بسبب ازدياد وظائف الدولة وامتداد نشاطها إلى نطاق يتجاوز الوظائف التقليدية التي كانت تقوم بها حكومات الدول مثل

الدفاع والأمن والعدالة، كما أن رغبة وسعي الدول النامية إلى زيادة دخلها القومي ورفع مستوى المعيشة فيها أدى إلى توظيف مواردها في إقامة مشروعات متنوعة، ثم الاقتراض لتمويل تلك المشروعات، وقد استلزم هذا لاحقاً وجود نظام رقابي فعال وقوي يهدف إلى التأكد من سلامة أولويات توظيف هذه الموارد وكفاية استخدامها والكشف عن أي انحراف.

"ومن طبيعة المال العام إنفاقاً وتحصيلاً أن تمتد عملياته إلى جميع أرجاء الدولة فتتم تلك العمليات في دائرة بالغة الاتساع وبوساطة أشخاص مختلفين وعلى مستويات متعددة مما أدى إلى الأخذ باللامركزية في الرقابة المالية وامتداد نشاطها لتلاحق تلك العمليات وتتأكد من سلامتها وكفايتها" [1].

ثانياً- الرقابة المالية على المعاملات المالية والإجراءات القانونية والإدارية لهذه المعاملات:

وتهدف الأولى إلى ضمان سلامة التصرفات المالية ، ومدى مطابقتها للقوانين والأنظمة النافذة، والكشف الكامل عن الانحرافات.

---

(١) قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، ج١ ، ط ٤ ، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٤ ، ص ١٩٦.

أما فيما يتعلق بالرقابة المالية على **الإجراءات القانونية والإدارية للمعاملات المالية:**

فتهدف إلى التأكد من صحة إجراءات المعاملات المالية الإدارية والقانونية، من ناحية شكلية الإجراءات وخطواتها وتوقيعها من قبل الجهات الممنوحة هذه الصلاحية، وبحدود الاعتمادات والمبالغ المسموح بها أو المرصودة، فضلاً عن إجراءات القيود والسجلات والمستندات.

ثالثاً- الرقابة المالية على الأشخاص المسؤولين عن المعاملات المالية:

يعد من الضروري التمييز بين الرقابة على الموظفين الإداريين والرقابة على الموظفين الماليين أو المحتسبين الذين يقومون بالتصرفات المالية.

وتفصل عادة المسؤولية الإدارية المتمثلة بالإقرار والتخطيط والإجازة عن المسؤولية المالية التي تتعلق بالعمليات الحسابية والتقديرية والتنفيذية، حيث يقوم بتحمل كل هذه المسؤوليات أفراد مختصون بذلك.

وتساعد عملية الفصل هذه في تدعيم دور الرقابة وتفعيله وضبط كافة المخالفات المالية وتحديد الأشخاص المسؤولين عن ارتكابها واتخاذ الإجراءات الكفيلة بعدم تكرار حدوثها مستقبلاً. وتبعاً لذلك فإن الموظفين المحتسبين

مستقلون عن الموظفين الإداريين ولا يخضعون لأوامرهم وسلطتهم التسلسلية، فهم لا ينفذون أوامر الدفع الصادرة عن الإداريين إلا إذا كانت قانونية وبذلك يكون لهم حق ممارسة الرقابة على أعمال الموظفين الإداريين.

الفرع الثاني

الرقابة المالية على النتائج والآثار، و مدى فاعلية العمل الذي تقوم به الجهة الإدارية التنفيذية ، وعلى اعتماد الموازنة العامة و الحسابات الختامية، و على المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

أولاً- الرقابة المالية على النتائج والآثار :

تنصبُّ هذه الرقابة على التحقق من مدى تحقيق البرامج والأنشطة التي تقوم بها الجهة الإدارية التنفيذية للأهداف المحددة لها ومطابقتها لكل من التكاليف والنتائج (المدخلات والمخرجات) [1] .

---

(١) فهمي محمود شكري ، المرجع السابق، ص ١٨.

ثانياً- الرقابة على مدى فاعلية العمل الذي تقوم به الجهة الإدارية التنفيذية وتحقيق أهدافه المحددة مسبقاً :

تستهدف هذه الرقابة بيان مواطن الخلل والضعف في مختلف جوانب مسيرة تنفيذ عمل الوحدة الإدارية التنفيذية، والوقوف على مشكلات التنفيذ ، ومستوى تحقيق الأهداف المحددة مسبقاً ، فضلاً على إثارة الوعي واليقظة في كل المستويات الإدارية المسؤولة عن التنفيذ.

ثالثاً-الرقابة المالية على اعتماد الموازنة العامة والحسابات الختامية:

قد يكون موضوع الرقابة المالية اعتماد الموازنة العامة والحسابات الختامية ، وهنا تتحقق الرقابة المالية عن طريق قيام السلطة التشريعية بمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة قبل التصديق عليه (اعتماده) وذلك بهدف التأكد من أن هذه الاعتمادات ستستخدم استخداماً رشيداً بمعرفة السلطة التنفيذية، ثم إن إعداد الحساب الختامي وتقديم تقرير عنه وتقديمه للسلطة التشريعية يحقق الرقابة المالية عن طريق قيامها بمناقشة تصرفات السلطة التنفيذية في الاعتمادات التي تقررت بالموازنة العامة.

رابعاً-الرقابة المالية على المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي:

وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من استخدامها الأمثل لمواردها ودرجة إسهامها في الاقتصاد الوطني العام، وبيان وسائل التحسين الواجب اعتمادها فيها لزيادة إنتاجها.

وقد ألقى الاهتمام بالتنمية الاقتصادية على الحكومات واجبات ووظائف جديدة تضاف إلى وظائفها التقليدية التي تقوم بها، وذلك بهدف دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإعادة توزيع الدخل القومي لتحقيق العدالة بين أفراد المجتمع وتوفير فرص العمل بالتساوي بينهم[1].

وكما هو معلوم تعتمد الدولة في النظام الاشتراكي اعتمادا كلياً على القطاع العام في سبيل تحقيق هذه التنمية، وتقوم بممارسة نشاطها الاقتصادي عن طريق المؤسسات العامة، وهي عبارة عن مشروعات عامة اقتصادية لها شخصيتها المعنوية، تتملكها الدولة وتديرها بأساليب تختلف عمّا تتبعه عادة في أجهزتها الإدارية[2].

ونظراً إلى النمو المتزايد للمؤسسات العامة الاقتصادية في الدول النامية بشكل خاص وتعدد الوظائف التي تقوم بها، فقد أصبحت مهمة الرقابة عليها

---

(١) محيي الدين عمرو، الرقابة الاقتصادية، دار النهضة، بيروت، ١٩٧٥، ص١٦٥.

(٢) الصائغ ناصر محمد، الإدارة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، ١٩٨٦، ص١٠٧.

ومراجعة حساباتها مسألة مهمة جداً.

ويتطلب تحقيق الرقابة المالية على المؤسسات العامة الاقتصادية جمع البيانات عن نشاطاتها، ثم ترتيبها بغية تحليلها والوصول إلى نتائج تساعد في التعرف على مدى تحقيقها الأهداف المقترحة. غير أن تحقيق تلك الأهداف يتطلب وجود أجهزة متخصصة تراقب سير أعمال المؤسسة وتحليل نتائجها وفق معايير وأسس واضحة[1].

أخيراً إن تضافر وتكامل أنواع الرقابة المختلفة التي تحدثنا عنها يسهم في تفعيل نظام الرقابة وتدعيم دورها بما يحقق أهدافها المرجوة، ويؤدي أيضاً إلى تطوير مستوى الأداء التنظيمي والفردي على السواء.

(١) محمد كويفاتية، الرقابة المالية ودورها الاقتصادي في القطاع العام، رسالة دكتوراه في الاقتصاد، جامعة حلب، ١٩٩١، ص٢٣.

المطلب الثاني

أنواع الرقابة المالية

تختلف صور الرقابة المالية وتتعدد أنواعها تبعاً لمعايير معينة تستخدم لتقسيم الرقابة إلى أوجه مختلفة.

وفيما يأتي سوف نستعرض أنواع الرقابة المالية من حيث :

- التوقيت الزمني الذي تمارس فيه.
- ومصدرها أو الجهة التي تمارسها.

الفرع الأول

أنواع الرقابة المالية من حيث التوقيت الزمني الذي تمارس فيه

تقسم الرقابة المالية إلى رقابة سابقة ولاحقة ومرافقة للتنفيذ.

أولاً- الرقابة المالية السابقة :

وتسمى أيضاً الرقابة الوقائية أو المانعة لأنها تعمل على تلافي الوقوع في الأخطاء والانحرافات. وتتمثل هذه الرقابة في إجراء عمليات التدقيق والمراجعة قبل تنفيذ التصرف المالي، حيث لا يجوز للجهة العامة الارتباط بالالتزام بدفع أي مبلغ، أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة على الانفاق في الدولة. وتتم الرقابة المالية السابقة على جانب النفقات العامة دون جانب الإيرادات العامة، إذ من غير المتصور أن تمارس رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات .

وقد تتم الرقابة السابقة من قبل الجهة ذاتها التي تتولى عملية الإنفاق مثل أقسام التدقيق والمراجعة أو الموازنة في الوزارات والدوائر المركزية التابعة لها ، أو قد تتم من قبل جهة خارجية عنها[1] ، ولهذه الرقابة مزايا وعيوب نوردها وفق الآتي:

مزايا الرقابة المالية السابقة:

- يحد هذا النوع من الرقابة من التصرفات غير المشروعة التي تقوم بها السلطة التنفيذية ، الأمر الذي يدعم سلطة القانون، ويحقق وفراً في النفقات العامة.
- تسهّل مهمة الرقابة اللاحقة على الصرف أو تنفيذ التصرف المالي، لأنها تمكّن هذه الرقابة من التحقق من مشروعية التصرف الإداري وترفع عن كاهلها كثيراً من الجهد والوقت الذي يبذل لو لم تكن الرقابة السابقة قائمة[2].
- التخفيف من درجة المسؤولية التي تتحملها الوزارات والمصالح المختلفة[3].
- تساعد على توخي الوقوع في الأخطاء والمحاذير القانونية أو الفنية ذات الآثار المالية .
- كما تتصف بالسرعة والفورية في منع التصرف الخاطئ في حينه ومنع الانحراف في مجرى التنفيذ المالي.

---

(١) د. زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية وبيروت العربية، الدار الجامعية، ١٩٩٨، ص ٤٨٦.

(٢) د. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، الطبعة الأولى ، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، عام ٢٠٠٧، ص ٥٦٢.

(٣) FABRE. (F), LE CONTROL DES FINANCE PUPLIQUES, P.U.F, PARIS, 1968, P.9.

- العمل على تدارك ضعف وتدني خبرة الإدارة في بعض الأجهزة الخاضعة للرقابة قبل أن يحدثا آثارهما السلبية.

عيوب الرقابة المالية السابقة:

- يؤدي استعمالها بالشكل الواسع إلى تفشي روح الإهمال لدى القائمين بالإدارة وقتل إحساسهم بالمسؤولية.
- تجعل من الجهة التي تختص بممارستها قيّماً على جميع الإدارات مما قد يعرقل أو يؤخر أعمال الإدارة في حالة عدم مرونة من يقومون بالرقابة[1].
- قد تؤدي إلى تدخل هيئة الرقابة في مسؤوليات الجهة الإدارية وسلبها بعض اختصاصاتها، وقد يترتب على ذلك تأخر إنجاز العمل وبطئ في الإجراءات[2].
- إن أسلوب الرقابة المالية السابقة، أسلوب يصعب معه مراجعة العمليات المالية الكبيرة بمجموعها ولا سيما فيما يتعلق بالمشروعات الإنشائية الضخمة والارتباطات المالية الكبيرة ، إذ تتم مراجعتها وفقاً لهذا النوع من الرقابة كأجزاء متفرقة كلما بدأ في تنفيذ جزء منها.
- قد يترتب على هذه الرقابة تقييد الرقابة اللاحقة بالنتائج التي توصلت إليها الرقابة السابقة على الصرف.
- قد تتسبب الرقابة المالية السابقة في خلق عقدة الخوف من الخطأ والتحقيق والمساءلة لدى القائمين على الإدارة ، مما قد ينعكس أثره سلباً على أداء ونتائج العمل.

---

(١) قطب إبراهيم ، الموازنة العامة للدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٢٠٨.

(٢) د. أحمد حافظ الجعويني، اقتصاديات المالية العامة، ط١، القاهرة، ١٩٦٧،ص٣٤٦.

لما تقدم ، يعد أسلوب الرقابة السابقة عنصراً من عناصر التوجيه في العمل الإداري والمالي متى استخدمت في الإطار السليم والصحيح ، وكثيراً ما يتوقف حجم الفائدة التي تجنى من الرقابة السابقة على ما يتحقق من فعالية وتعاون بين جهاز الرقابة والجهة الخاضعة للرقابة، فضلاً عن وعي طبيعة وأهداف الدور الذي يقوم به جهاز الرقابة [1] .

ثانياً- الرقابة المالية أثناء التنفيذ (الرقابة المرافقة):

تتمثل هذه الرقابة في عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة في الدولة على نشاط السلطة التنفيذية المتعلق بالنفقات والإيرادات العامة الواردة في الموازنة العامة . وتتوزع مسؤوليات هذه الرقابة على ثلاثة مستويات رئيسة:

- المتابعة في داخل الجهة العامة.
- المتابعة من قبل الوزارة المشرفة على أعمال الجهات العامة.
- المتابعة من قبل الأجهزة الرقابية المتخصصة.

مزاياها:

يتميز هذا النوع من الرقابة بالاستمرار والشمول، حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال ويتابع الخطوات التنفيذية أولاً بأول.

---

(١) محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا ومدى حاجة القطر العربي السوري إلى هيئة رقابة مالية ذات طابع قضائي، رسالة دكتوراه ، جامعة دمشق ، كلية الحقوق ، ٢٠٠٣ ، ص ١٩.

ومن ميزاته أيضاً القدرة على اكتشاف الخطأ والإهمال فور وقوعه ، فيساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحه.

ثالثاً- الرقابة المالية اللاحقة:

وتجري هذه الرقابة بعد انتهاء السنة المالية وتحضيرالحساب الختامي للموازنة العامة للدولة. وتشمل هذه الرقابة كل من النفقات والإيرادات العامة معاً للتأكد من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل سائر الإيرادات العامة، وأن ما تم تحصيله قد تم توريده إلى الخزانات العامة.

"وتأخذ الرقابة اللاحقة صوراً متعددة، فقد تقتصر على المراجعة المستندية للعمليات المالية لكشف المخالفات، وقد تمتد لتبحث في مدى كفاءة الوحدات الإدارية التنفيذية أو الجهات العامة في استخدام الأموال العامة" [1].

ويتسم هذا النوع من الرقابة بالشمول، فهي تشمل فحص الحسابات في مجموعها، والإلمام بالعمليات المالية كافة، وإجراء المقارنات بين المصروفات والتكاليف للتعرف على الزيادة أو النقص .

ويسمح هذا النوع من الرقابة بالكشف عن كثير من الأخطاء التي قد يتعذر كشفها أو قد لا تظهر على حقيقتها إذا تمت مراجعتها منفردة [2]، ويقوم بممارسة هذه الرقابة عادةً أجهزة رقابية متخصصة.

---

(١) د. محمد جمال ذينبات ، المالية العامة والتشريع المالي، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، عام ٢٠٠٣، ص ٢٩٥.

(٢) د. أحمد إبراهيم، محكمة المحاسبة الفرنسية وأساليبها في الرقابة المالية، مطبوعات جامعة النهضة القومية، دار الفصول للنشر ، القاهرة ،لم يذكر عام النشر، ص ١٦.

مزايا الرقابة المالية اللاحقة للتنفيذ:

١- تساعد على كشف الانحرافات والأخطاء الفعلية بعد وقوعها، ومن ثم تتفادى تكرار حدوثها مستقبلاً .

٢- تتيح إتمام الدراسات المتعلقة بالعمليات المالية دون النشاط الذي تمارسه الدولة.

٣- لا تؤدي إلى تدخل الجهة التي تمارس الرقابة في اختصاصات السلطة التنفيذية، وإنما على العكس فإن مجرد وجودها يدفع السلطة التنفيذية إلى توخي الدقة في تنفيذ الموازنة العامة والحرص على تطبيق القوانين والأنظمة المالية مما يؤدي إلى التقليل قدر الإمكان من حجم المخالفات.

٤- تمارس على العمليات المالية وهي متكاملة وليس على أجزائها ومن ثم يكون الحكم عليها أكثر دقة وموضوعية.

عيوبها:

١- لا تمكّن من الكشف عن المخالفات المالية إلا بعد تنفيذ العمليات المالية، وعلى ذلك إن هذا الأسلوب من الرقابة لا يمنع ارتكاب المخالفات المالية، وإنما يقلل من وقوعها، حيث يقتصر دور هذه الرقابة في التنبيه إلى المخالفات المالية بعد وقوعها.

٢- تأتي الرقابة اللاحقة بعد فترة زمنية يكون فيها مرتكبي المخالفات المالية قد تغيروا وهذا يقود إلى صعوبة تحديد المسؤولين عن ارتكابها، الأمر الذي يقلل من أهمية هذا النوع من الرقابة.

وعلى ذلك ، يمكن **تجنب عيوب الرقابة المالية اللاحقة** من خلال إيجاد أجهزة رقابة مالية فعالة مستقلة عن السلطة التنفيذية ، تتولى إنجاز عمليات الرقابة اللاحقة خلال فترة قصيرة، ومن خلال إلزام الجهات التنفيذية بالإسراع في إنجاز معاملاتها المالية وتقديمها إلى السلطات الرقابية، وفرض العقوبات الجزائية المناسبة بحق مرتكبي المخالفات المالية، وعدم اقتصار العقوبات على الأموال التي لا تكفي في معظم الأحيان.

الفرع الثاني

أنواع الرقابة المالية من حيث الجهة التي تمارسها:

تقسم أنواع الرقابة المالية تبعاً إلى الجهة التي تمارسها إلى رقابة إدارية ورقابة تشريعية ورقابة تمارسها هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية ، قد تتخذ الطابع القضائي أو طابعاً مختلطاً بين الإداري والقضائي أو طابعاً إدارياً.

أولاً- الرقابة الإدارية (الذاتية):

وهي رقابة تمارسها السلطة التنفيذية على أعمالها، وعلى ذلك يطلق عليها الرقابة الذاتية ، وقد تكون سابقة أو لاحقة للتصرف المالي ، أو قد تجمع بين هذين النوعين معاً.

وتعدّ الرقابة التسلسلية التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه أول مظهر من مظاهر هذه الرقابة، ويضطلع بها مبدئياً الوزير المختص كونه المرجع الأعلى فيها. فضلاً على رقابة وزارة المالية، إذ تمارس هذه الوزارة أنواعاً من الرقابات في جانبي الإيرادات والنفقات العامة مهمتها التأكد من مشروعية التصرفات المالية الخاضعة للرقابة ومطابقتها للقوانين والأنظمة والتعليمات المالية. وقد يتواجد إلى جانب وزارة المالية جهاز آخر يمكنه ممارسة هذا النوع من الرقابة، مثل جهاز التفتيش المالي الملحق بإدارة التفتيش المركزي لدى رئاسة مجلس الوزراء في لبنان[1].

وتقسم هذه الرقابة إلى نوعين:

- **رقابة موضوعية أو مكانية:** وتعني انتقال الرئيس الإداري إلى مكان عمل المرؤوس للمراجعة والتدقيق في أعماله.
- **رقابة مستندية:** وتعني فحص الرئيس الإداري لأعمال مرؤوسيه من خلال مراجعة التقارير والوثائق التي يرسلها هؤلاء إليه.

كما قد تتخذ رقابة وزارة المالية اتجاهين [2] :

- فقد تأخذ شكل إصدار تعليمات ومنشورات تبين كيفية العمل بقانون الموازنة وتنفيذه.

---

(١) أنشئت إدارة التفتيش المركزي بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ ، وتشمل رقابة التفتيش المالي أعمال مراقبة التحقق وأعمال مراقبة الجباية معاً ، كما تشمل جميع المراحل التي تمر بها النفقة العامة. وبهذا تكون صلاحيات التفتيش المالي في مجال الرقابة شاملة لكل من الوظائف الإدارية والتنفيذية معاً.

(٢) د. عادل فليح العلي ، المرجع السابق، ص ٥٦٧ .

- أو قد تأخذ شكل حصر سلطات الموافقة على كل تصرف مالي يؤدي إلى الانفاق من الأموال العامة موقوفاً على وزارة المالية.

في الواقع ، ونظراً لكون الرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية أي هي رقابة السلطة التنفيذية على أعمالها ، فهي رقابة ضعيفة وغير فعّالة وبالتالي لم تعد كافية اليوم للتأكد من حسن التصرف في الأموال العامة.

فضلاً على ما كشفته معظم التطبيقات المالية من أن ترك الإدارة تراقب نفسها بنفسها لم يعد أمراً مقبولاً لكثرة ما لوحظ من مظاهر التسيب والانحراف المالي، الأمر الذي استرعى الانتباه والتوجه إلى ضرورة إيجاد هيئة رقابية مستقلة تماماً عن السلطة التنفيذية تمارس أعمالها على نشاطاتها.

ثانياً-الرقابة البرلمانيةأو التشريعية (السياسية):

ويقصد بها: الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على عمليات تحصيل وإنفاق الأموال العامة، حيث تكفل دساتير معظم الدول حق السلطة التشريعية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة.

وتعمل الرقابة البرلمانية على التأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة يتم وقد تم وفقاً لما أقره البرلمان (السلطة التشريعية) من إيرادات ونفقات عامة.

وتعد هذه الرقابة التي يطلق عليها الرقابة السياسية أكثر عمومية لما تتمتع به من رقابة مطلقة.

كما تعد رقابة شاملة تتناول جميع نتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة، وتمارس السلطة التشريعية كل من الرقابة السابقة والرقابة المرافقة والرقابة اللاحقة على التصرفات المالية للحكومة وفق الآتي:

- تمارس السلطة التشريعية الرقابة المالية السابقة من خلال سلطاتها في إجازة أو تعديل أو تخفيض ما تحويه الموازنة العامة من بنود ومخصصات مالية. فالمجلس التشريعي هو صاحب السلطة في إقرار الموازنة العامة، ويمارس المجلس التشريعي من خلال هذه السلطة رقابته على الجهاز التنفيذي ، التي تمتد لتشمل كل جوانب السياسات العامة والبرامج التي تنفذها الحكومة [1].
- وتمارس السلطة التشريعية رقابة مرافقة أثناء تنفيذ الموازنة العامة ، حيث تشترط القوانين المالية في معظم الدول ضرورة الحصول على موافقة السلطة التشريعية على نقل الاعتمادات من باب إلى آخر، أو عند طلب اعتمادات إضافية.
- وتمارس السلطة التشريعية رقابة لاحقة على أعمال الحكومة ، وتحدد دساتير الدول الوسائل التي تستعملها السلطة التشريعية في ممارستها لهذه الرقابة[2]، ويعد قانون قطع الحساب الوسيلة الأساسية لممارسة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة [3].

---

(١) د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، بيروت ، عام ١٩٧٩ ، ص ٣٩٤.

(٢) مثل الدستور السوري لعام ٢٠١٢ ولا سيما المادة الرابعة والستون ومفادها : ((يمارس أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة والاستجوابات للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس)).

(٣) د. خطار شبلي، العلوم المالية (الموازنة) ، بيروت، ١٩٦٢، ص ١٧٩.

وتختلف رقابة السلطة التشريعية قوة وضعفاً وفقاً للنظام السياسي القائم، فهي واضحة وقوية في النظام البرلماني على عكس الموضوع في النظام الرئاسي، ويرجع السبب في ذلك إلى أن النظام البرلماني يقوم على أساس مسؤولية الوزراء مسؤولية تضامنية ومسؤولية كل وزير مسؤولية فردية في نطاق وزارته التي يشرف عليها [1] .

ويؤخذ على هذه الرقابة حسب وجهة نظر البعض أنها لا تعدو كونها رقابة شكلية ، نظراً لعدم إلمام أعضاء المجالس النيابية غالباً بالأصول العلمية للرقابة البرلمانية أو لعدم توفر الخبرة والوقت اللازمين للقيام بهذه المهمة .

وعلى ذلك **ولتلافي هذا المأخذ** أخذت بعض الدول بنظام يسمح بتكليف لجنة مختصة تنتقى من بين أعضاء المجلس ممن تتوفر فيهم الخبرة والمعرفة بشؤون المالية العامة ومن تلك الدول فرنسا ومصر وسورية.

ثالثاً- الرقابة التي تمارس من قبل هيئة مستقلة:

ويقصد بها الرقابة التي تجريها هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية ، وتمارس مهامها وفقاً للقوانين الوضعية النافذة في دولة معينة.

---

(١) د. عبد الله طلبة ، الإدارة العامة ، جامعة دمشق، عام ١٩٨٣- ١٩٨٤ ، ص ٢٥٨.

وقد يعهد إلى هذه الهيئة سلطة محاكمة المسؤولين عن الأخطاء والانحرافات المالية وإصدار العقوبات بحقهم فتكون أمام **هيئة قضائية**، وقد يتم تحديد وظيفتها في كشف المخالفات المالية ومطالبة المسؤولين عن ارتكابها بتجنبها مستقبلاً وتصويبها وإحالتهم إلى القضاء الجنائي وفي هذه الحالة تكون أمام **هيئة إدارية مستقلة** عن السلطة التنفيذية ، وقد يطلب من الهيئة تقديم تقرير سنوي يرفع إلى رئيس الدولة أو المجالس النيابية لعرض هذه المخالفات متضمنة اقتراحات حلها أو منع وقوعها مستقبلاً.

ميزات الرقابة من قبل هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية:

تعد هذه الرقابة أكثر أهمية وفعالية من الرقابتين السابقتين الإدارية والتشريعية لأن عنصر الاستقلال هو الذي يحقق نجاحها لابتعادها عن أي نوع من أنواع الضغط التي قد توجه إليها من الأجهزة والأشخاص العاملين في الجهات المراقبة أو غيرها.

-كما أن انصراف الهيئة المستقلة وتقويمها للرقابة يمكّنها من ممارسة الرقابة التفصيلية ، واستقلالها يجعل منها رقيباً يميل إلى الحكم في القضايا المالية بمعيار العدالة والإنصاف كما يمنحه القوة والجدية في العمل.

وتظهر أهمية هذه الرقابة بشكل واضح إذا ما قارناها بالرقابتين السابقتين من خلال الآتي:

- أن الرقابة الإدارية هي في واقعها رقابة السلطة التنفيذية على نفسها، ومن ثم لا تتصف هذه الرقابة بالجدية في بعض الأحيان.

– أن الرقابة التشريعية وتحديداً الرقابة التشريعية اللاحقة، تجري على الحساب الختامي والتصديق عليه وبالتالي هي رقابة غير كافية ، إذ لا تستطيع السلطة التشريعية من مجرد فحص الحساب الختامي للسنة المالية معرفة تفاصيل تنفيذ الموازنة العامة واكتشاف ما قد يصاحب ذلك التنفيذ من مخالفات مالية لا تسعف الأرقام الإجمالية الواردة في الحساب الختامي في اكتشافها[1].

ومن أهم أمثلة هذه الرقابة ، رقابة محكمة ديوان المحاسبات في فرنسا، وهي جهاز ذو طابع قضائي (محكمة) يمارس الرقابة المالية القضائية، ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر وهو جهة ذات طابع إداري وليست محكمة ، وديوان المحاسبة اللبناني وهو جهاز إداري قضائي يرتبط إدارياً برئيس مجلس الوزراء، ويمارس نوعين من الرقابة، هما الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة وهي رقابة لاحقة[2]، ورقابة إدارية وهي رقابة مسبقة على بعض أنواع من المعاملات قبل عقد نفقتها وصرفها، ولاحقة على بعض الأنواع الأخرى من المعاملات[3].

وتعدُّ الرقابة المالية القضائية التي تمارس عن طريق هيئة قضائية مستقلة من أفضل أنواع الرقابة المالية، كونها تمارس من قبل قضاة يتمتعون بمزايا وحصانات القضاة العاديين ، وتشمل نطاق سلطة الرقابة القضائية كل الأموال العامة، ما لم يرد نص يستثني جزءاً منها.

---

(١) د. عادل فليح العلي، المرجع السابق، ص ٥٧١.

(٢) المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة.

(٣) عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة أولى، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٣٤٨.

أما موقع حكمها فهو على الحسابات العامة، وتمتد آثارها لتشمل المحاسبين العموميين الذين يتولون أعمال هذه الحسابات، وتعدُّ المستندات والوثائق والدفاتر هي الأسس التي تصدر الأحكام بموجبها [1] .

(١) فهمي محمود شكري ، الرقابة المالية العليا ، دار مجدلاوي ، عمان، لم يحدد تاريخ النشر، ص ١١.

المبحث الرابع

أساليب تنفيذ الرقابة المالية وأهدافها الرئيسة

يقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: أساليب تنفيذ الرقابة المالية.

المطلب الثاني: أهداف الرقابة المالية الرئيسة.

المطلب الأول

أساليب تنفيذ الرقابة المالية

تقوم جهات الرقابة المالية بتنفيذ مهامها بأساليب مختلفة وغالباً ما تحدد الأنظمة الرقابية نوعاً أو أنواعاً من هذه الأساليب، لإتباعها من قبل الجهة المسؤولة عن القيام بالرقابة.

وتتم الرقابة بإحدى الأساليب الآتية[1]:

١ ـ أسلوب الرقابة المالية الشاملة:

وفقاً لهذا الأسلوب تتولى جهات الرقابة إجراء رقابة عامة وتفصيلية على جميع المعاملات المالية التي تمارسها الجهات الخاضعة للرقابة. وقد تطبق الرقابة الشاملة في مجال نوعي معين من مجالات الأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة.

---

(١) د.فهمي محمود شكري ، مرجع سابق، ص٣٨ وما بعد.

٢. أسلوب الرقابة المالية الانتقائية (بالعينة) :

ويقصد به اللجوء إلى اختيار عينات معينة من المعاملات المالية وإخضاعها للرقابة كنموذج أو نماذج قياسية لإخضاع المعاملات المالية للجهة المعنية للرقابة. ويمكن تحقيق هذا الأسلوب **بطرائق متعددة** نذكر منها:

أ- طريقة العينة العشوائية: وفقاً لهذه الطريقة ، يتم اختيار عينة أو عينات معينة من المعاملات المالية بشكل عشوائي واخضاعها للرقابة ، وتتبع هذه الطريقة في المؤسسات والإدارات التي فيها أعمال ضخمة ومتعددة أو عندما تكون المعاملات متشابهة من حيث العموم [١] .

ب- طريقة العينة العنقودية: وفقاً لهذه الطريقة يتم اختيار عينة معينة، ويمتد هذا الاختيار إلى مختلف مفردات موضوع المعاملة المالية التي تم اختيارها ، بحيث تمثل العينة مجموعة من المعاملات المالية لموضوعات مترابطة أو ذات صلة بموضوع العينة المختارة [٢].

ج- طريقة العينة النوعية الشاملة: وبمقتضاها يتم اختيار المعاملات المالية في مجال معين وبصفة كاملة كنشاط أو مشروع معين.

---

(١) فهمي محمود شكري ، المرجع السابق ، ص ٣٩.

(٢) فهمي محمود شكري ، نفس المرجع، ص ٤١.

د- **طريقة العينة الموضوعية الشاملة:** ووفقاً لهذه الطريقة يتم اختيار عينة واحدة من المعاملات المالية من كل مجال من المجالات الرئيسة لأنشطة الجهة الخاضعة للرقابة ويكون هذا الاختيار إما عن طريق اختيار عينات مختلفة لموضوعات المعاملات المالية، أو أن الاختيار يتم نمطياً عن موضوع محدد في جميع النشاطات الرئيسة للجهة الخاضعة للرقابة.

٣ . أسلوب الرقابة المالية المستمرة:

يتضح أسلوب الرقابة المستمرة في الرقابة الإدارية التي يمارسها محاسب الإدارة، حيث يتم الفحص والمراقبة بشكل دائم ومستمر للمستندات والقيود الحسابية للجهة الخاضعة للرقابة طوال العام.

٤ . أسلوب الرقابة المالية الدورية:

تتم هذه الرقابة على فترات دورية خلال السنة، كأن تقوم أجهزة الرقابة المستقلة بمراجعات دورية لبعض الوحدات الخاضعة للرقابة، أو في حالة جرد المخازن والعهد في فترات تحددها الإدارة، أو تحددها جهة الرقابة، أو في حالة إجراء الرقابة السنوية على الحسابات النهائية لكل عام وإصدار التقرير الرقابي السنوي.

٥ . أسلوب الرقابة المالية المفاجئة:

وفقاً لهذا الأسلوب، تتولى جهة الرقابة إجراء رقابة مباغتة تستهدف موضوعاً أو موضوعات معينة نتيجة أخبار مسبقة عن مخالفة مالية، أو بناء على طلب من جهات مسؤولة، وقد يتولى الجهاز المكلف بالرقابة هذه الطريقة بين فترات وأخرى لجعل الهيئات الخاضعة للرقابة في حالة شعور دائم بيقظة الجهاز الرقابي ومتابعة مهامه الرقابية.

المطلب الثاني

أهداف الرقابة المالية الرئيسة

لا بد لنا في معرض الحديث عن أهداف الرقابة من أن نسترشد بأقوال بعض الكتاب الاشتراكيين من أن الرقابة المالية في الدول الاشتراكية، تختلف عنها في الدول الرأسمالية من حيث الهدف الذي تسعى الرقابة إلى تحقيقه، والذي ينعكس على فلسفة العملية الرقابية[1].

فالرقابة في الدول الرأسمالية، وإن كانت بظاهرها تبدو وكأنها تهدف إلى تحقيق مصالح أفراد المجتمع من خلال القيام بالأعمال المناطة بها إلا أن الحقيقة غير ذلك، فالواقع أثبت أن غالبية أفراد المجتمع لا تكسب أي منفعة منها وذلك لأن جهاز الرقابة ما هو إلا جزء من الجهاز الإداري الرأسمالي، ولا يستهدف من وراء عمله إلا حماية مصالح فئة معينة من الأفراد التي تسعى دائماً نحو تحقيق أكبر ربح ممكن.

أما الرقابة في المجتمع الاشتراكي، فهي تفصيلية وشاملة، وتشمل القطاع العام بأكمله، وتعمل أجهزة الرقابة فيه كوحدة متكاملة تسعى أو تهدف إلى التأكد من استخدام كافة الموارد بالطريقة المثلى، وكشف أي تقصير أو انحراف أو خطأ، والحيلولة دون الوقوع فيه مرة ثانية، مستهدفة بذلك العمل للصالح العام عن طريقة تعبئة جميع الموارد والطاقات البشرية والمادية بغرض رفع معدل النمو الاقتصادي، وإحداث تنمية متوازنة في جميع قطاعات الاقتصاد القومي في سبيل زيادة الدخل القومي وتحقيق العدالة في

---

(١) د.محمد كويفاتية، الرقابة المالية ودورها الاقتصادي في القطاع العام)، مرجع سابق، ص٢٦.

توزيعه[1].

وفيما يأتي يمكن إجمال **الأهداف** التي تسعى أجهزة الرقابة إلى تحقيقها في **النظم الاقتصادية** المختلفة من جراء قيامها بالرقابة على المؤسسات والمشاريع:

١- التحقق من قيام تلك الجهات بتنفيذ الخطة الموضوعة ضمن الحدود المرسومة لها.

٢- حماية الموارد وصيانتها من الضياع حتى يمكن الاستفادة منها بالشكل الأمثل.

٣- التأكد من أن الإنفاق يتم وفقاً لما هو مقدر له، وأن النتائج تطابق البرامج الموضوعة.

٤- الكشف عن الخطأ واكتشاف مواطن الخلل والانحراف في العملية الإنتاجية.

٥- ضمان الحصول على أفضل النتائج وتقويم الانحراف الذي تم اكتشافه أثناء عملية التنفيذ.

٦- التأكد من الأهداف المرسومة قد تحققت ضمن المواعيد المحددة والتكاليف المقررة لها[2].

---

(1) BETTELHEIM CH.: STUDIES IN THE THEORY OF PLANNING, ASIA PUBLISHING HOUSE, LONDON, 1969, P.3.

(2) WESBERRY, J: PRINCIPLES OF GOVERNMENT AUDITING, THE INTERNATIONAL JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING, APRIL, 1981,P.P.12-13.

مما تقدم **يتبين** لنا أن الرقابة المالية ركن أساسي من أركان الإدارة المتطورة التي تساعد على تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد والطاقات البشرية والمادية من خلال المراجعة والمتابعة والتدقيق والمقارنة والتقويم للأداء الفردي والمؤسسي.

و**تسعى** الإدارة المالية العامة والخاصة من خلال مجموعة من الإجراءات والنشاطات إلى إنجاز الأعمال وتحقيق الأهداف على الرغم من العقبات البيئية والتنظيمية والسلوكية وكافة المتغيرات التي تقف في طريق النتائج المبتغاة[1].

فالرقابة المالية **تسعى** جاهدة لاكتشاف ومعالجة المخالفات والانحرافات عن الخطط والمعايير المحددة، ومنع تكرار حدوثها في المستقبل.

وتخدم الرقابة **هدفين** متكاملين هما: التقييم وتحديد المسؤولية الإدارية والقانونية والمالية، حيث يتناول **التقييم**: المهام والأداء المالي، ويتصف بالطابع الفني المتعلق بإنجاز الأعمال. بينما يركز هدف تحديد المسؤولية على الجوانب السلوكية، بغية التعرف على الأشخاص المسؤولين عن الانحراف أو الإهمال ومحاسبتهم، واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بحقهم[2].

وفيما يأتي نبين الأهداف العامة الرئيسة للرقابة المالية:

١- أهداف إدارية وتنظيمية:

---

(١) د. نائل عبد الحافظ العواملة، المرجع السابق، ص١٧٧.

(٢) د. يوسف شباط، المرجع السابق، ص٩.

يعد التنظيم أساس كل عمل، فهو الذي يحدد المهام والصلاحيات والمسؤوليات، وينسق العمل داخل الوحدات، ويرعى العلاقات بين الأجهزة على نحو يحقق التكامل والانسجام.

وتعود أهمية التنظيم إلى كونه عملية إدارية أساسية بالنسبة إلى كل الإدارات العامة والخاصة، فهو يضمن استقرار الأوضاع الإدارية، ويؤدي إلى دعم الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية[1].

وتهتم كافة الدول بالتنظيم وتعتمد عليه، وتنشئ لأجل ذلك الأجهزة اللازمة، وتشكل اللجان للقيام بعمليات التنظيم المختلفة. **وتشمل الأهداف الإدارية والتنظيمية جوانب متعددة نذكر منها:**

أ- تؤدي الرقابة دوراً كبيراً في تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها لمواجهة كافة التوقعات والمشكلات التي يمكن أن تحدث في المستقبل،كما أنه من شأن الرقابة الكشف عن بعض عيوب التخطيط، لأن هناك الكثير من المشكلات التنفيذية التي ترجع في أصلها إلى أخطاء في عملية التخطيط.

ب- تساعد الرقابة على توجيه الأهداف المحددة للمنظمة، وتنظيمها بفعالية وكفاية، وتعمل الرقابة على كشف الأخطاء والانحرافات البسيطة ومنع تفاقمها، وإيجاد الحلول المناسبة لها وبالتالي تجنب حدوث مشكلات كبيرة في المستقبل.

---

(١) خليل الغلاييني، مبادئ الإدارة العامة، لا يوجد دار للنشر، القاهرة، ١٩٥٨، ص٨-٩.

ج- تساعد الرقابة مسؤولي القرار في اتخاذ قراراتهم المناسبة من خلال المعلومات التي تقدمها لهم، وبالتالي فهي تعمل على تطوير قدراتهم فيما يتعلق باتخاذ القرار من خلال كشف الانحرافات والأخطاء ومواجهة كافة الإشكاليات الناجمة عنها.

د- تساعد الرقابة على تقييم الوضع العام للمؤسسة، وتحديد مركزها المالي والاقتصادي والإداري والتنافسي، كما تساعد الرقابة على تقييم أداء العاملين لأغراض الحوافز والتدريب والاختيار، وغيرها من الأمور المتعلقة بإدارة شؤون العاملين في المؤسسة. وهذا بدوره يُسهم بشكل فعال وحيوي في تطوير الأداء الإداري والمالي للأفراد والمؤسسة.

٢- أهداف اجتماعية:

تركز هذه الأهداف على الجوانب السلوكية لأداء العاملين، والتي يصعب ضبطها من خلال أدوات وأساليب الرقابة التي تمارسها أجهزة مستقلة عن السلطة التنفيذية.

وتتجلى الأهداف الاجتماعية للرقابة بمنع ومحاربة الفساد بكل أشكاله وصوره (الفساد الإداري والاجتماعي)، مثل الرشوة والسرقة والتقصير في القيام بالواجبات تجاه الدولة والمجتمع. ومن خلال توعية العاملين وتنبيههم إلى حقوقهم وواجباتهم تجاه دولتهم وتشجيعهم ومنحهم الحوافز المادية والمعنوية، ومساءلتهم متى أخلوا بواجباتهم، وتوقيع العقاب المناسب بحقهم، يمكن الوصول إلى نتيجة إيجابية تؤثر على الأداء في المؤسسة[1].

---

(١) د. يوسف شباط، الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، المرجع السابق، ص١٠.

٣- أهداف قانونية:

تهدف الرقابة إلى التأكد من أن التصرفات المالية مطابقة للقوانين والأنظمة النافذة والتعليمات والسياسات والتوجهات والأصول المالية المتبعة. ويتضمن ذلك كافة القرارات والأنشطة وحدود الاعتمادات والمخصصات والصلاحيات الممنوحة للمسؤولين الماليين والإداريين وغير ذلك من النواحي المالية سواء فيما يتعلق بالنفقات والإيرادات العامة.

وتركز **الرقابة القانونية** على مبدأ المساءلة ومحاسبة المهملين والمقصرين ومرتكبي الأخطاء والانحرافات، واتخاذ الإجراءات القانونية بحقهم حرصاً على سلامة التصرفات المالية.

٤- أهداف اقتصادية:

تتجلى في تحقيق الكفاية والفعالية في استخدام الموارد البشرية والمادية بالطريقة المثلى، بما يكفل تحقيق المنفعة العامة، وبما يضمن عدم الإسراف في صرف الأموال العامة في طرق ونواحي غير مشروعة، وإنما صرفها فيما يحقق إشباعاً للحاجات العامة، وكذلك المحافظة على الأموال العامة من التلاعب والسرقة والاختلاس وحمايتها والمحافظة عليها من كل ضياع بأي شكل كان[1].

---

(١) د. نائل عبد الحافظ العواملة، المرجع السابق، ص١٧٧.

٥- أهداف سياسية:

تتمثل في التأكد من احترام رغبة البرلمان، وعدم تجاوز الأولويات والاعتمادات المحددة والمرصودة لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة، حيث أن رغبة البرلمان هي رغبة الشعب التي يتولى البرلمان تمثيلها، وبالتالي بقدر ما تحترم رغبة البرلمان، تحترم رغبة الشعب.

أما **أهداف** الرقابة المالية كما حددها **إعلان ليما** بشأن المبادئ الأساسية الدولية للرقابة التي **أصدرتها** المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة خلال مؤتمرها **التاسع** الذي عقد في مدينة ليما، عاصمة بيرو عام ١٩٧٧، **فتتلخص بمايأتي:**

١- الاستخدام الفعال والمناسب للأموال العامة وتطوير الإدارة المالية لتكون إدارة سليمة، والتنفيذ المنظم لأوجه النشاط المختلفة، وتبليغ المعلومات إلى السلطات العامة والجمهور من خلال نشر تقارير موضوعية ذات أهداف.

٢- كشف الانحرافات عن المعايير القياسية.

٣-كشف مخالفة قواعد المشروعية والكفاءة والفعالية والتوفير في إدارة الأموال العامة وذلك في الوقت المناسب للتمكن من اتخاذ الإجراءات التصحيحية في الحالات الفردية، وجعل الأفراد محل المسؤولية، قابلين

بتلك المسؤولية الملقاة على عاتقهم، ومطالبتهم باتخاذ خطوات تحول دون إعادة ارتكاب أمثال هذه المخالفات أو على الأقل جعل تلك الإعادة أكثر صعوبة في المستقبل[1].

---

(١) أقرت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (INTOSAI) المبادئ العامة والدولية للرقابة المالية العليا(وتعد أعلى هيئة تنظيمية دولية لشؤون الرقابة المالية الحكومية) خلال مؤتمرها التاسع الذي عقد في مدينة ليما، عاصمة بيرو عام ١٩٧٧، وقد تعرضت ضمن هذه المبادئ إلى أهداف الرقابة المالية. وتم ترجمة هذه المبادئ إلى اللغة العربية من قبل د. طارق الساطي، مستشار ديوان المحاسبة في الإمارات العربية المتحدة، وقد نشرت في مجلة الرقابة المالية التي تصدرها المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، العدد الأول، ١٩٨٢، ص٦-١٨.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفصل الثاني

تطور الرقابة المالية في سورية والأجهزة التي تمارسها

لقد مرت الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في سورية بمراحل متعددة ، تطورت من خلالها بشكل ملموس ، وقد تجلى هذا التطور بشكل واضح مع صدور المرسوم التشريعي رقم ٩٢ لعام ١٩٦٧ الذي أحدث بموجبه الجهاز المركزي للرقابة المالية ، فألغي ديوان المحاسبات بصورة فعلية ١٩٦٨[1].

وقد اتبع الجهاز المركزي للرقابة المالية إلى وزير المالية ، وبتاريخ ٢٠٠٣/٩/٢٩ أي بعد مضي أكثر من خمس وعشرين سنة على عمل الجهاز ، صدر المرسوم التشريعي رقم ٦٤ المتضمن قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الجديد الذي ربط الجهاز المركزي للرقابة المالية برئيس مجلس الوزراء.

---

(١) أنشئ الديوان بموجب القانون رقم ٣٨ تاريخ ١٩٣٨/٥/٢٤ تنفيذاً لأحكام المادة ١٠٣ من الدستور السوري لعام ١٩٢٨ ، إلا أن الديوان لم يؤلف فعلا ويباشر أعماله إلا اعتباراً من أول كانون الثاني عام ١٩٤١ ، ثم صدر المرسوم التشريعي رقم ٢٠٧ تاريخ ١٩٥٢/٤/١٩ المتضمن قانون ديوان المحاسبات الذي عمل به حتى عام ١٩٦٧.

وعلى ذلك تتولى عملية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في سورية اليوم أجهزة متعددة ويتناول كل منها جانبا من جوانب الرقابة ويتم ذلك عن طريق استخدام وسائل وأدوات محددة ويمكن حصر هذه الأجهزة بالآتي : وزارة المالية عن طريق محاسبي الإدارات والإدارة المركزية لها والجهاز المركزي للرقابة المالية ، فضلاً على السلطة التشريعية، كما تمارس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش التي أحدثت بموجب القانون رقم ١٨٢ تاريخ ١٩٦٩/٨/١٢ دوراً مهماً في حماية المال العام.

وفيما يأتي سوف نتناول الدور الرقابي لكل من الأجهزة السابقة واختصاصاتها وآلية عملها .

ويقسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث :

المبحث الأول : الدور الرقابي لوزارة المالية .

المبحث الثاني : الدور الرقابي للجهاز المركزي للرقابة المالية .

المبحث الثالث : الدور الرقابي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش .

المبحث الرابع : الدور الرقابي للسلطة التشريعية (مجلس الشعب) .

المبحث الأول

الدور الرقابي لوزارة المالية

ترتبط الجهات العامة في سورية مالياً بالدولة من خلال الموازنة العامة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، وتقوم وزارة المالية بصورة أساسية بممارسة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، فتراقب مدى تقيد الوزارات والأجهزة المختصة والمركزية والمحلية بالتعليمات والقوانين والأنظمة المالية، كما أنها تعدُّ الجهة المسؤولة عن مراقبة وتنفيذ الخطط المالية والكشف عن المخالفات المالية المرتكبة .

وتقوم وزارة المالية بتنفيذ رقابتها **عن طريق محاسبي الإدارات** الذين يمثلونها في كل وزارات الدولة وإداراتها ومؤسساتها العامة وهيئاتها المحلية ، **وعن طريق إدارتها المركزية** المؤلفة من عدد من المديريات، وتتولى من خلالها الإشراف على الأعمال التي يقوم بها المحاسبون.

وسنقوم من خلال هذا المبحث بدراسة الدور الرقابي لكل من محاسبي الإدارات والإدارة المركزية لوزارة المالية .

ويقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : رقابة محاسب الإدارة .

المطلب الثاني : رقابة الإدارة المركزية لوزارة المالية .

المطلب الأول

رقابة محاسب الإدارة

يمارس محاسبو الإدارات العامة رقابة مالية آنية وسابقة على عمليات التصرف بالأموال العامة ويعد هؤلاء المحاسبون عين وزير المالية الساهرة على سلامة التصرف بالأموال العامة لدى جميع الجهات العامة الإدارية .

وفيما يأتي ونظرا إلى أهمية الدور الرقابي الذي يضطلعون به، سنبحث أولاً في آلية تعيينهم وتبعيتهم ، ثم في مهامهم واختصاصاتهم الرقابية .

الفرع الأول

تعيين محاسبي الإدارات العامة

يعين محاسبو الإدارات العامة في كل من وزارات الدولة وإداراتها وهيئاتها العامة والبلديات وسائر جهات القطاع الإداري من قبل وزير المالية[1].

ويجوز أن يكون لكل جهة إدارية محاسب إدارة أو أكثر، كما يجوز لوزير المالية أن يعهد بوظائف محاسب الإدارة ومعاونيه، إلى موظفين من الجهة ذات العلاقة بالاتفاق معها .

---

(١) تتولى مديرية الشؤون الإدارية في وزارة المالية إعداد صكوك تسمية محاسبي الإدارة في جميع وزارات الدولة وإدارتها وهيئاتها العامة والبلديات ووحدات الإدارة المحلية وسائر جهات القطاع الإداري وذلك بناء على اقتراح مديرية الموازنة العامة لديها.

– البند /١٤/ من المادة ١١٣ من قرار وزير المالية رقم ١٠٠٨ لعام /١٩٨٨ المتضمن النظام الداخلي لوزارة المالية .

ويكون محاسبو الإدارات مسؤولين أمام وزارة المالية والجهاز المركزي للرقابة المالية عن جميع الأعمال المالية الموكولة إليهم أو التي يقومون بها، أما معاونو محاسب الإدارة ومساعدوه، فهم مسؤولون جميعاً أمامه عن جميع الأعمال المالية التي يكلفهم بها، مع الاحتفاظ بمسؤولياتهم الخاصة، ويكون المرجع المباشر لجميع محاسبي الإدارات ومعاونيهم مديرية الموازنة العامة في الإدارة المركزية، ويكون مرجعهم مديرية المالية في المحافظات، وذلك فيما يتعلق بأعمالهم المالية، ويخضع من كان منهم من ملاك الوزارة من حيث الحقوق والواجبات والإجراءات المسلكية لسلطة الوزير، ويتقاضون رواتبهم من موازنة الوزارة [1].

فمحاسب الإدارة يمثل وزير المالية لدى الجهات العامة الإدارية، ويرأس الإدارة المالية أو الإدارة المسمى محاسباً لإدارتها، ويعدُّ المسؤول المالي في الجهة العامة التي يعمل فيها[2]، أما علاقته مع آمر الصرف في الجهة التي يعمل فيها فتحددها القوانين والأنظمة، على النحو الذي سنأتي عليه لاحقاً .

---

(١) انظر المادة ٣٣ من المرسوم ١٦٨٤ تاريخ ١٩٧٧/٨/٧ المتضمن ملاك وزارة المالية.

(٢) انظر بلاغ وزير المالية رقم ٣١/ ب – ١١ تاريخ ١٩٩٦/١١/١١ حول استقلالية محاسبي الإدارة .

أما فيما يتعلق بالمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي يتولى مهام محاسب الإدارة المدير المالي للمؤسسة الذي يسمى وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة، ويرتبط مباشرة بالمدير العام لها، ويكون مسؤولاً أمامه، ويمكن للمدير العام أن يسمي أحد العاملين في الفروع مسؤولاً مالياً بناءً على اقتراح المدير المالي، ويكون مسؤولاً أمام مدير الفرع [1] .

الفرع الثاني

مهام محاسبي الإدارات واختصاصاتهم

يمارس محاسب الإدارة رقابة مشروعية الغاية منها التأكد من أن العمليات المختلفة لتنفيذ الموازنة العامة مطابقة للقوانين والأنظمة من جهة ووفق حدود الموازنة وأهدافها من جهة أخرى .

حيث يقوم بالتأشير على الصكوك المتضمنة عقد النفقات قبل إصدارها وعلى أوامر الصرف قبل دفعها، كما يقوم بمراقبة استعمال الاعتمادات، وبتوريد المبالغ المترتبة قانوناً للخزانة العامة، وبالتصديق على الحسابات العامة العائدة للجهة التي يعمل فيها قبل إرسالها إلى وزارة المالية وإلى الجهاز المركزي للرقابة المالية، ويزود وزارة المالية بجميع البيانات والإحصاءات التي تساعدها على تنفيذ النفقات والإيرادات العامة[2].

---

(1) المادة /٤٤/ من النظام المالي للمؤسسات والشركات العامة والمنشآت الصادر بالمرسوم رقم ٢٦/ت تاريخ ١٩٧٤/٣/٢٦ .

(٢) انظر المادة ٢٨ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٥٤ تاريخ ٢٠٠٦/١٠/١ .

وقد حددت مهام محاسب الإدارة بموجب أحكام الفقرة هـ من المادة ٣٣ من مرسوم ملاك الوزارة الصادر برقم ١٦٨٤ لعام ١٩٧٧ كما يأتي:

- مساعدة الإدارة في إعداد مشروع موازنتها .
- التأشير على صكوك عقد النفقات قبل توقيعها .
- القيام بمعاملات تصفية النفقات وإعداد أوامر صرفها ومسك حسابات اعتمادات الموازنة والنفقات والعقود، وأوامر الصرف الصادرة والمصروفة، ودفاتر شطب الرواتب والتعهدات .
- إدارة السلف الممنوحة إليهم أو للعاملين في الإدارة وملاحقة تسديدها .
- مراقبة مستودعات اللوازم والمواد مع الاحتفاظ بمسؤولية أمناء المستودعات.
- تحقق وتحصيل الإيرادات الموكولة للإدارة ومسك الدفاتر .
- ملاحقة تقديم صكوك كفالات المتعهدين وفحصها وتسجيلها وحفظها وإبراء ذمة العاملين .
- بصورة عامة ممارسة جميع الأعمال المتعلقة بالإدارة .

مما تقدم يتبين لنا أن محاسب الإدارة يمارس رقابة مشروعية على كافة المستندات والوثائق التي تتعلق بصرف الأموال العامة وجبايتها، وتمتد رقابته لتشمل المستودعات واللوازم والمواد .

وتبدو أهمية رقابة محاسب الإدارة في رقابته على صكوك عقد النفقات العامة، حيث يتولى الرقابة على النفقة في مراحلها المختلفة باعتبار أن كل معاملة تنشأ عنها نفقة على الخزينة يجب أن تحمل توقيعه أو تأشيره .

فقد اشترط المشرع بموجب المادة ٩ من المرسوم التشريعي رقم ١٨١١ تاريخ ١٩٦٩/٨/٢٦ (المتضمن النظام المحاسبي للهيئات العامة ذات الطابع الإداري) لصحة عقد النفقة أن يحمل تأشيرة المحاسب[١]، لكي يتحقق من توافر شروط عقدها وهي :

- أن يكون معقوداً من قبل السلطة المختصة .
- أن يكون مطابقاً من حيث شكله وموضوعه لحكم القانون والأنظمة النافذة .
- أن يكون معقوداً على الاعتمادات المخصصة له في الموازنة وفي حدودها .
- أن لا يرتب التزاماً على السنوات المقبلة [٢] .

---

(١) تعرف المادة ٩ من المرسوم رقم ١٨١١ تاريخ ١٩٦٩/٨/٢٦ عقد النفقة بأنها الواقعة التي تنشئ الالتزام في ذمة الجهة الإدارية.

(٢) يستثنى من هذا الشرط ما يلي:

أ – تعيين الموظفين والمستخدمين والعمال .

ب – عقود العمل والإيجار والصيانة والتوريدات الدورية ويجوز إبرامها لمدة تجاوز السنة ولا تزيد على ثلاث سنوات فإذا زادت على ثلاث سنوات ولم تجاوز خمس السنوات وجب الحصول على موافقة وزير المالية وإذا زادت مدة التعاقد على خمس سنوات وجب الحصول على موافقة تصدر بمرسوم عن رئيس الجمهورية، وفي كل الأحوال يجب ألا تزيد نفقة العقد في كل سنة مقبلة على الاعتماد المدرج في موازنة السنة المالية التي تم خلالها التعاقد . أما المشروعات التي يمكن تجزئتها والتي لا بد من أن يمتد تنفيذها إلى ما بعد السنة المالية الجارية فيجوز أن تبرم عقودها لمدة تتجاوز السنة المالية بشرط التقيد بالاعتمادات السنوية المخصصة في الموازنة لكل مشروع والحدود المقررة بالخطة "المادة ٢٣ من المرسوم التشريعي رقم ٩٢ تاريخ ١٩٦٧/٧/١٩ .

ويراقب محاسب الإدارة النفقة في مرحلتي التصفية والصرف[1]، حيث إن أوامر الصرف تنظم من قبل المحاسب وتحمل تأشيرته، ولكي يتحقق المحاسب من صحة النفقة ترسل إليه عادة مع أوامر الصرف، الوثائق المؤيدة لصحتها، فيتحقق من اتفاق النفقة مع القوانين والنظم ومذكرة التصفية، ومن أنها عقدت على البند الخاص بها في الباب والفصل والمادة، وأنها ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة، ومن استحقاق النفقة المعقودة على الدولة باعتبار أن الخدمة التي تقابلها قد تمت فعلاً، ومن عدم وجود مانع من تأدية النفقة كلها أو بعضها كالحجز أو الحسم أو التقاص[2]. ويتحقق أيضاً من طريقة الدفع ومن صحة اسم صاحب الاستحقاق، ومن عدم وجود تباين بين الاسم الوارد في أمر الصرف ومذكرة التصفية وبين الاسم الوارد في أي من الأوراق والوثائق المثبتة للصرف، ومن صحة المبلغ الأصلي والصافي وفقاً للاستحقاق، كما يتأكد من صحة الجميع والتفقيط، ومن إرفاق جميع الوثائق الأصلية المثبتة للصرف[3].

---

(١) تعرف المادة ١٣ من المرسوم رقم ١٨١١ تاريخ ١٩٦٩/٨/٢٦ تصفية النفقة وصرفها، بأنها ثبوت ترتيب الدين على الجهة الإدارية وتحديد مقداره وعدم امتحقاقه وعدم سقوطه بالتقادم أو بأي سبب آخر وإصدار الأمر بصرفه .

(٢) انظر د . رشيد الدقر – علم المالية – مطبعة الجامعة السورية – دمشق عام ١٩٥٨ – ص ٢١٢.

(٣) بلاغ وزارة المالية رقم ٣٠/ب ع – ١٢ تاريخ ٢٠٠٠/١٠/٩ .

ونظراً إلى أهمية دور محاسب الإدارة في هذا المجال، فإن جميع مشاريع الصكوك والوثائق التي تتضمن عقد النفقات أو صرفها، يجب أن تعرض على محاسب الإدارة، أو المسؤول المالي في الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي، لتدقيقها والتأشير عليها بما يفيد توفر الاعتماد الملائم وقانونية النفقة، وذلك قبل توقيع هذه الوثائق من عاقد النفقة وآمر التصفية والصرف[1].

ولكن ماذا لو امتنع محاسب الإدارة عن التوقيع على عقد النفقة أو أمر التصفية والصرف؟ وكيف تحل الخلافات التي قد تنشأ بين المحاسب وعاقد النفقة ؟

تنظم هذه الحالات أحكام المرسوم التشريعي رقم ١٨١١ تاريخ ١٩٦٩/٨/٢٦ المتضمن النظام المحاسبي للهيئات العامة ذات الطابع الإداري، وبلاغ رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٤١ /ب – ١٥/٤٠١٩ تاريخ ١٩٧١/١١/٢٢ كما يأتي :

نصت المادة ١١ من المرسوم ١٨١١ على ما يأتي :

أ – إذا وقع خلاف بين المحاسب وعاقد النفقة على التأشير تعرض القضية على وزير المالية وإذا استمر الخلاف يبت فيه الوزير المختص على مسؤوليته شريطة ألا يكون هذا الخلاف ناتجاً عن عدم توفر الاعتماد اللازم لعقد النفقة أو عن تجاوزه .

وفي جميع الأحوال إذا كان الصك المتضمن عقد النفقة خاضعاً للتأشير من سلطات معينة فلا تكون إجراءات تنفيذه قانونية إلا بعد اقترانه بتأشير تلك السلطات وضمن القواعد والحدود المنظمة لاختصاصاتها .

---

(١) بلاغ وزير المالية رقم ١٢/ب ع /١١ بتاريخ ٢٠٠٠/٦/١١ .

ب – يعد رأي وزير المالية ملزماً لمحاسب الإدارة ويرفع عنه المسؤولية المادية ونصت المادة ١٤ من المرسوم ١٨١١ المذكور بما يأتي :

(إذا وقع خلاف بين المحاسب وآمر التصفية والصرف يبت الخلاف وفقاً للأصول المحددة في المادة ١١ من هذا النظام).

وجاء في بلاغ رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٤١/ب – ١٥/٤٠١٩ المذكور ما يأتي :

أولاً – إن صاحب الصلاحية في الإيعاز بعقد النفقات على مسؤوليته، هو الوزير المختص فقط بمعنى أنه لا يجوز لعاقدي النفقة وآمري التصفية والصرف من غير الوزراء استعمال هذه الصلاحية .

ثانياً – يعد رفض محاسب الإدارة قطعياً ولا يجوز للوزير المختص الإيعاز بعقد وصرف النفقة على مسؤوليته في الحالات الآتية :

أ – إذا كان الرفض بسبب عدم توفر الاعتماد اللازم أو بسبب تجاوز هذا الاعتماد .

ب – إذا كان الرفض بسبب عدم ملاءمة عنوان البند أو الفقرة الذي ستعقد عليه النفقة أو ستصرف منه لعقد وصرف هذه النفقة .

ج – إذا كان الرفض بسبب مخالفة صريحة للأحكام القانونية النافذة .

ثالثاً – إذا نشأ خلاف بين محاسب الإدارة وبين عاقد النفقة أو أمر التصفية والصرف، حول قانونية عقد أو صرف النفقة من الناحية الاجتهادية، أو مخالفته لأحكام التعليمات والبلاغات النافذة (التي لها صفة الإلزام)، فإنه لا يجوز لمحاسب الإدارة أن يعقد أو يصرف نفقة أوعز الوزير المختص بعقدها، أو صرفها على مسؤوليته، إلا إذا كان الخلاف معروضاً على وزير المالية وأبدى رأيه في هذا الخلاف .

رابعاً – يعدُّ رأي وزير المالية الصادر وفقاً لأحكام المادة ١١ من المرسوم ١٨١١ لعام ١٩٦٩ ملزماً لمحاسب الإدارة ويرفع عنه المسؤولية المادية .

خامساً – في كل مرة يتم فيها استعمال الصلاحية في عقد وصرف بعض النفقات على مسؤولية الوزير، يجب على محاسب الإدارة المختص إعلام الجهاز المركزي للرقابة المالية بذلك فوراً بعد التنفيذ – مع وجهات النظر المختلفة حول هذه النفقة .

مما تقدم يمكننا القول بأنه: تعد رقابة محاسب الإدارة مهمة جداً باعتبار أن محاسب الإدارة هو الأقرب إلى عمليات التصرف بالأموال العامة ويواكب عمليات الجباية والصرف في كافة مراحلها، وبذلك تظهر فيها جميع مزايا الرقابة المسبقة .

ويؤخذ على هذه الرقابة، أنها رقابة مشروعية فقط، ولا تمتد إلى الملائمة ولا إلى ضرورة النفقة **ونرى** أن تفعيل هذه الرقابة يقتضي توفير عناصر من ذوي الكفاءات والخبرات الطويلة في مجالات الأعمال الإدارية والمالية، وأن يكون من أصحاب الشخصيات القوية التي تمكنهم من عدم الخضوع لرغبات آمري الصرف .

المطلب الثاني

رقابة الإدارة المركزية لوزارة المالية

تتألف الإدارة المركزية لوزارة المالية من تسع عشرة مديرية، تشرف من خلال بعضها على أعمال المحاسبين، وعلى حسابات ميزانيات الجهات العامة، وتراقب بصورة فعلية أوامر الصرف، وتدقق قانونية الصكوك الخاضعة للنشر في الجريدة الرسمية، وتدرس المقترحات المتعلقة بإلقاء الحجز الاحتياطي أو رفعه، ويقتصر دور بعض المديريات على القيام بأعمال تنفيذية، أو إدارة الشؤون الداخلية للوزارة .

سنبحث فيها يأتي في دور المديريات التي لها علاقة بالرقابة على الأموال العامة.

الفرع الأول

رقابة مديرية الموازنة العامة

تتولى هذه المديرية مهامٌ واسعة تشمل معالجة جميع المواضيع المتعلقة بالموازنة العامة للدولة، وإبداء الرأي فيها ومعالجة المواضيع المتعلقة بموازنات الوحدات الإدارية المحلية، ومجالس المدن والبلديات والدوائر الوقفية .

فهي تمارس **الرقابة اللاحقة** على عمليات تنفيذ الموازنة العامة، من خلال قيامها بما يأتي[1] :

([1]) انظر المادة ١٤٣ من النظام الداخلي لوزارة المالية الصادر بالقرار رقم ١٠٠٨ تاريخ ١٩٨٨/٦/١٥ والمنشور في الجريدة الرسمية العدد ٣٢ لسنة ١٩٨٨ .

- متابعة تنفيذ الموازنة العامة للدولة بعد صدورها وإعداد تقارير تتبع التنفيذ، وتبليغ اعتمادات الموازنة للجهات المعنية .
- الإشراف على شؤون محاسبي الإدارات للوزارات والإدارات والهيئات العامة، فهي المرجع لجميع محاسبي الإدارات في الإدارة المركزية فيما يتعلق بأعمالهم المالية، أما في المحافظات فإن مرجعهم مديرية المالية .
- دراسة التقارير الواردة من الأجهزة الرقابية والمحالة إليها من مديريات الرقابة الداخلية والمتعلقة بشؤون محاسبي الادارات للهيئات العامة ذات الطابع الإداري أو المتعلقة بالأمور المالية والمحاسبية .
- مسك حسابات نفقات وواردات الموازنة العامة .
- إعداد جداول الانفاق العام المتعلقة بالموازنة العامة للدولة ومتابعة تأمينها عن طريق البلاغات والتعليمات والجولات الميدانية للتحقق من صحتها .
- إعداد مشاريع الصكوك المتعلقة بتعديل اعتمادات الموازنة العامة .
- دراسة طلبات التفويض المالي وإعداد صكوكه وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة ومسك السجلات اللازمة وحفظ ثبوتياتها .

مما تقدم يتبين لنا أن هذه المديرية تقوم بالرقابة اللاحقة وبشكل عام على مختلف عمليات تنيفذ الموازنة العامة من خلال إشرافها المباشر على محاسبي الادارات العامة، أو مساهمتها في إعداد خطة القطع لحسابات المؤسسات العامة، ويعدُ دورها المتعلق بدراسة السلف وطلبات التفويض المالي من قبيل الرقابة المسبقة.

الفرع الثاني
رقابة مديرية الخزينة المركزية

تمارس هذه المديرية دوراً مهماً في **الرقابة المسبقة** على الصرف بالنسبة إلى بعض الجهات العامة ، كما تمارس **رقابة لاحقة** على معظم الحسابات العامة و ذلك كما يأتي :

تتولى مديرية الخزانة المركزية تنفيذ جميع العمليات الخاصة بدفع النفقات داخل الموازنة العامة وخارجها، وقبض الواردات داخل الموازنة وخارجها أيضاً، وذلك بالنسبة إلى الوزارات والإدارات العامة المركزية والهيئات العامة ذات الطابع الإداري التي لا تشكل وحدات حسابية مستقلة، حيث إن أوامر الصرف الصادرة عن آمري الصرف في الجهات المذكورة، لا تصرف فعلاً إلا بعد التأشير عليها من قبل آمري الدفع أي مدير الخزينة المركزية في دمشق ورؤساء الخزينة في المحافظات، فمدير الخزينة أو رئيسها يقوم بتدقيق أوامر الصرف والأوراق الثبوتية المرفقة، ويحق له أن يرفض صرف النفقة على الرغم من اجتيازها مراحلها الثلاث.

كما تقوم هذه المديرية بمسك حسابات نفقات وواردات الموازنة العامة، وتنظيم الكشوف الحسابية "السلف والأمانات وحركة النقود" وكذلك حسابات الصندوق المركزي والصناديق المساعدة والحسابات المصرفية، وتنظيم كشوفها الحسابية اليومية وجداولها الشهرية وإجراء المطابقة عليها .

وتقوم بتتبع الحسابات والكشوف والجداول السنوية للحسابات داخل الموازنة وخارجها، وجداول موازناتها السنوية الأخيرة وإجراء المطابقة عليها وإيداعها أصولاً إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية ومديرية الحسابات العامة .

مما تقدم يتبين لنا أن رقابة مديرية الخزينة المركزية على أوامر الصرف الصادرة عن الوزارات والهيئات العامة الإدارية التي لا تشكل وحدات حسابية مستقلة تترك أثراً مهماً في صحة الإنفاق العام، كما أنه ومن خلال تتبعها لحسابات الموازنة العامة وحسابات خارج الموازنة، يمكنها أن تراقب مدى صحة هذه الحسابات وانتظامها .

الفرع الثالث

رقابة مديرية الحسابات العامة

تتولى مديرية الحسابات العامة الرقابة اللاحقة على الحسابات من خلال متابعة تدقيق وتنظيم الحسابات والكشوف والجداول الشهرية لـ:[1]

آ – حسابات الموازنة العامة وحسابات خارج الموازنة لدى كل من مديرية الخزينة المركزية وأقسام دوائر الخزينة في ماليات المحافظات والمناطق العائدة للوزارات والإدارات والهيئات العامة .

ب – حسابات الجهات العامة الإدارية التي تشكل وحدة حسابية مستقلة .

ت– حسابات الاعتمادات الاستثمارية المخصصة في الموازنة العامة للدولة والجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي .

ث– حسابات الفوائض والعجوز للجهات العامة الأخرى المرتبطة بالموازنة العامة .

---

(١) انظر المادة ١٩٨ من النظام الداخلي للوزارة الصادرة بالقرار رقم ١٠٠٨ لعام ١٩٨٨ .

كما تقوم بمتابعة استكمال وتدقيق المعلومات والوثائق النظامية المقررة لإعداد مشروع الحساب العام الإجمالي للموازنة العامة، وبتوحيد الحسابات العامة الإجمالية المتعلقة بالموازنة العامة وحسابات خارج الموازنة، ومسك السجلات المركزية، وتنظيم الكشوف والجداول المقررة بهذا الشأن، وإجراء المطابقة عليها، وإيداعها أصولاً إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية .

مما تقدم يتبين لنا أن مديرية الحسابات العامة "وهي التي تعد مشروع الحساب العام الإجمالي للموازنة العامة" تدقق في جميع الحسابات التي تتعلق بالموازنة وتطابقها ثم تحيلها إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية لاستكمال الرقابة عليها، فهي تقوم بمرحلة رقابية تسبق مرحلة رقابة الجهاز المركزي للرقابة المالية.

الفرع الرابع
رقابة مديرية التشريع والقضايا

تمارس مديرية التشريع والقضايا دورها الرقابي من خلال دراسة طلبات إيقاع الحجز الاحتياطي التي ترد إلى وزارة المالية من الجهات العامة المختلفة، وتنفيذ طلبات الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش المتعلقة بإيقاع الحجز الاحتياطي[1] .

---

(١) المادة ١٤ من النظام الداخلي للوزارة المذكورة سابقاً .

حيث أعطى المشرع لوزير المالية الحق في أن يقرر الحجز الاحتياطي على الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة للموظفين والمحاسبين التابعين لجميع إدارات الدولة العامة، والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وعلى الأشخاص الذين ينسب إليهم بموجب تحقيقات رسمية اختلاس الأموال المذكورة بسبب أخطائهم أو إهمالهم، وذلك في الحوادث التي لم يفصل فيها قضائياً .

ولوزير المالية أن يوقع الحجز على الأموال العائدة لزوجات هؤلاء الموظفين والمحاسبين[1] .

ونرى أن إعطاء الحق لوزارة المالية في إلقاء الحجز الاحتياطي، بقدر ما فيه من ضمانة للحفاظ على أموال الدولة فهو يشكل خطراً على الحقوق الشخصية للعاملين في الدولة الذين قد يحجز على أموالهم المنقولة وغير المنقولة لمجرد الشك أو بناء على تقرير رقابي كيدي أو غير دقيق، ويجب أن تترك سلطة اتخاذ هذا الإجراء الخطير للسلطة القضائية كونها الأقدر على تقدير الظروف وعلى تحقيق العدالة .

---

(١) انظر المرسوم ا لتشريعي ١٢ تاريخ ١٩٥٢/٧/٥ – المنشور في الجريدة الرسمية – العدد ٤٤ لسنة ١٩٥٢ .

الفرع الخامس

رقابة مديرية الشؤون القانونية

تقوم مديرية الشؤون القانونية بدورها الرقابي من خلال رقابتها على مشروعية الصكوك التي تخضع للنشر في الجريدة الرسمية، وحضور ممثليها اجتماعات لجان المناقصات وطلبات عروض الأسعار .

حيث تقوم هذه المديرية بتدقيق القرارات الخاضعة للنشر في الجريدة الرسمية (ومنها القرارات المالية) .

ويحق لها الاعتراض على هذه القرارات، وفي هذه الحالة يوقف النشر إلى أن تلغى أو تعدل أو يبت في الخلاف الناشئ بشكل قانوني، ويجوز النشر على مسؤولية الوزير المختص فيما إذا أصر على ذلك على أن يرفع وزير المالية تقريراً بالواقعة إلى رئاسة مجلس الوزراء[1] .

وبذلك تمارس هذه المديرية رقابة مشروعية على بعض التصرفات التي تنطوي على عقد نفقة، وتتخذ هذه الرقابة شكل رقابة مسبقة بالنسبة إلى القرارات الفردية بتعيين العاملين أو بتعيين لا تبلغ مدته سنة، والتي تعد بمثابة رقابة قبل التنفيذ، وتكون رقابة هذه المديرية لاحقة بالنسبة إلى القرارات المتعلقة بتعيين موظف تعييناً دائماً أو لمدة تزيد على السنة، لأن هذه القرارات تصبح نافذة المفعول من تاريخ تبليغها إلى صاحب العلاقة

---

(١) المادة ٢١ من المرسوم رقم ١٦٨٤ تاريخ ١٩٧٧/٨/٧ المتضمن ملاك وزارة المالية .

– المادة ١٣٦ من النظام الداخلي لوزارة المالية "المذكور سابقاً" .

والذي يسبق تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، لذلك فإن رقابة المديرية على هذه القرارات تعد رقابة لاحقة لأنها على الرغم من أنها تتم قبل نشرها في الجريدة الرسمية إلا أن ذلك يكون بعد تنفيذ تلك القرارات[1] .

كما تقوم مديرية الشؤون القانونية بالرقابة القانونية على مراحل سير المناقصات وطلبات عروض الأسعار التي تجريها الهيئات العامة ذات الطابع الإداري، من خلال حضور ممثليها لاجتماعات لجان المناقصات وذلك إذا تجاوزت قيمة المناقصة أو طلب عروض الأسعار المليوني ليرة سورية[2]، حيث يتحقق ممثل المديرية من صحة مراحل سير المناقصة ومن توفر الاعتماد اللازم للنفقة ومن ثم من عدالة الأسعار التي يتقدم بها المتعهد المرشح .

---

(١) انظر المادة /٣/ من قانون النشر الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٥ تاريخ ١٩٣٦/٢/١١ والمعدلة بالمرسوم التشريعي رقم ١٦٤٨ آ س تاريخ ١٩٤٢/٧/٨ والمرسوم رقم ٢٢٣ تاريخ ١٩٥٢/٥/١ .

– محمد السراجي وتوفيق أحمد – المالية العامة – المؤسسات العامة للمطبوعات والكتب المدرسية ، لم تذكر عاصمة النشر، ١٩٨٥ – ١٩٨٦ ، ص ٣٥٦ – ٣٥٧ .

(٢) المادة ١٣ من نظام العقود للهيئات ذات الطابع الإداري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٢٨ تاريخ ١٩٦٩/٩/٢٣ .

الفرع السادس

رقابة مديرية شؤون المؤسسات

تقوم مديرية شؤون المؤسسات بالرقابة المالية على المؤسسات العامة من خلال دراسة الميزانيات والحسابات الختامية للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بهدف تحديد مبالغ الفوائض الاقتصادية الفعلية بما يخدم[1] :

آ – قيام صندوق الدين العام بإجراء التحصيل لتمويل المشاريع الاستثمارية.

ب – تحديد الوضع المالي للجهة العامة ذات الطابع الاقتصادي، ومتابعته سنوياً، وتحديد مساهمة القطاع العام الاقتصادي في الناتج المحلي على مستوى الاقتصاد الوطني وموارد الموازنة العامة .

ج – إعداد التقارير المتضمنة دراسة وتحليل الوضع المالي للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي، وتحديد عائد الاستثمار لها من واقع ميزانياتها، وحساباتها الختامية وخططها المالية، وإعداد البيانات والإحصاءات المتعلقة بالأوضاع المالية والاقتصادية لتلك الجهات.

كما تقوم هذه المديرية في إبداء الرأي بالتقارير المحالة إليها من قبل الأجهزة الرقابية والمتعلقة بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي .

أي أن دور هذه المديرية ينحصر في تحديد الوضع المالي للجهات العامة الاقتصادية من خلال الرقابة اللاحقة على حساباتها وميزانيتها .

---

(١) المادة ٢٠٧ من النظام الداخلي للوزارة المالية "مذكور سابقاً".

مما تقدم من خلال بحثنا في رقابة الإدارة المركزية في وزارة المالية يمكننا القول: بأن هذه الرقابة فقدت الكثير من أهميتها بعد إلغاء وظيفة المفتشين الماليين ووظيفة مدققي الخزينة بعد صدور القانون المالي الأساسي في عام ١٩٦٧، وإن الاختصاصات الرقابية المهمة التي أعطيت للوزارة بموجب مرسوم ملاكها لم يجد معظمها طريقه إلى التحقيق بسبب عدم تضمين النظام الداخلي لها الوسائل الكافية لممارستها، ويظهر ذلك بوضوح فيما يتعلق بالرقابة الاقتصادية والرقابة على الأداء التي ورد ذكرها في مرسوم ملاك الوزارة في أكثر من موضوع .

المبحث الثاني

الدور الرقابي للجهاز المركزي للرقابة المالية

لقد تأسست أول هيئة رقابية مالية في القطر العربي السوري تحت اسم ديوان المحاسبات بموجب القانون رقم ٣٨ عام ١٩٣٨ تنفيذاً لما ورد بالدستور السوري لعام ١٩٣٠، حيث نصت المادة (١٠٣) منه على أن: ((تعرض الحسابات النهائية لكل سنة مالية مقفلة على المجلس النيابي في غضون سنتين على الأكثر من انتهاء تلك السنة، ويوضع قانون خاص لإنشاء ديوان محاسبة للنظر في جميع المداخيل والمصاريف، ويكون هذا الديوان مستقلاً ولا يعزل أعضاؤه إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون بعد موافقة مجلس النواب)).

وعدّ ديوان المحاسبات بموجب القانون رقم (٣٨) المشار إليه، هيئة مستقلة مسؤولة أمام مجلس النواب، ويُعين رئيسه وأعضاؤه بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية، يتخذ بناءً على اقتراح مجلس الوزراء ممن تتوفر فيهم الكفاءة في الأمور المالية والمحاسبية، حيث يقومون بعملهم نيابة عن السلطة التشريعية، ويعاملون معاملة رئيس وأعضاء محكمة التمييز ، وبذلك قرر لهم حصانة عدم قابلية العزل، وتتناول صلاحية الديوان مراقبة جميع واردات ونفقات الدولة.

وفي عام ١٩٥٢، صدر المرسوم التشريعي رقم ٢٠٧ الذي أعاد تنظيم الديوان من جديد، بحيث أصبح المجلس النيابي هو السلطة الرئاسية للديوان، كما خول هذا المرسوم الديوان صلاحية التدقيق في معاملات وحسابات المؤسسات التي تعمل برؤوس أموال الدولة وفقاً للحدود والصلاحيات الممنوحة في القوانين الخاصة بهذه المؤسسات[1]. وقد استمر الديوان بعمله على هذا الحال حتى عام ١٩٥٨.

ونتيجة إعلان الوحدة بين سورية ومصر وقيام الجمهورية العربية المتحدة، وتنفيذاً لأحكام الدستور المؤقت، ونظراً إلى ما تطلبه ذلك من ضرورة توحيد التشريعات المطبقة في سورية ومصر ولا سيما ما يتعلق منها بهيئات الرقابة العليا، صدر القانون رقم ٢٣٠ لعام ١٩٦٠ حيث وحد بين ديوان المحاسبة السوري وديوان المحاسبة المصري وذلك ليشمل تطبيقه الإقليمين السوري والمصري، **ومن التغيرات الجديدة التي أحدثها هذا القانون في نظام رقابة ديوان المحاسبات السوري :**

١- عدّ الديوان هيئة مستقلة ملحقة برئاسة الجمهورية.

٢- جعل تعيين رئيس وأعضاء الديوان من اختصاص رئيس الجمهورية.

---

(١) محمود عبد المنعم، تطور الجهاز المركزي للرقابة المالية، بحث مقدم إلى المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية العليا، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بغداد، ١٩٧٦، ص٣-٦.

٣- أبقى على حصانة عدم قابلية العزل بالنسبة للرئيس والأعضاء، ولكنه جعل الرئيس خاضعاً لنظام تأديب الوزراء، وأجاز لرئيس الجمهورية إحالة الأعضاء على المعاش بعد أخذ موافقة هيئة المحكمة التأديبية، وبذلك أصبح الديوان هيئة مستقلة ذات صلة وثيقة بالسلطة التنفيذية.

وفي كانون الثاني عام ١٩٦٣ صدرت اللائحة التنفيذية لقانون ديوان المحاسبات بالمرسوم رقم(٦٠) التي تضمنت تنظيم الإدارات الفنية وأمانة السر ومحاكم الديوان والهيئة العامة فيه وأسلوب سير العمل فيها.

وفي عام ١٩٦٧ صدر المرسوم التشريعي رقم /٩٣/ الذي أحدث الجهاز المركزي للرقابة المالية كهيئة رقابة داخلية، حلت محل ديوان المحاسبات، وقد حدد المرسوم أهدافه واختصاصاته.

ولما كان ديوان المحاسبات لا يراقب سوى ناحيتين المشروعية والمحاسبية فقط، ولا يتعرض إلى مراقبة الكفاية والأداء ومتابعة تنفيذ الخطط وتقييم النتائج، لهذا كله تمّ إحداث الجهاز المركزي للرقابة المالية ليكون مختصاً بمراقبة المشروعية والمحاسبية ومراقبة الكفاية والأداء والرقابة الاقتصادية على تنفيذ الخطط، والحفاظ على الأموال العامة وتجنب الهدر والضياع في عملية الإنفاق العام ورفع وتيرة التنمية الاقتصادية.

وفي عام ٢٠٠٣ صدر المرسوم التشريعي رقم /٦٤/ المتضمن قانوناً جديداً للجهاز المركزي للرقابة المالية، **وفيما يأتي سوف نتناول رقابة الجهاز في ظل أحكام هذا القانون وفق المخطط الآتي:**

المطلب الأول: تنظيم الجهاز واختصاصاته وصلاحياته.

المطلب الثاني: رقابة الجهاز على الأموال العامة والتقارير التي يصدرها.

Damascus University

المطلب الأول

تنظيم الجهاز واختصاصاته وصلاحياته

يقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنتناول من خلالهما، تعريف الجهاز وتكوينه والجهات التي يمارس اختصاصاته لديها، فضلاً على اختصاصاته وصلاحياته.

الفرع الأول

تنظيم الجهاز

يشمل تنظيم الجهاز المركزي للرقابة المالية تعريفه وتبعيته وهيكله التنظيمي وأوضاع أعضائه.

أولاً- تعريف الجهاز وتشكيله:

عرفت المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم ٦٤ لعام ٢٠٠٣ الجهاز بأنه: هو هيئة رقابية مستقلة، ترتبط برئيس مجلس الوزراء، وتهدف أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية الإدارية والاقتصادية لمسؤولياتها من الناحية المالية، ويختص بتدقيق وتفتيش حساباتها وذلك على الوجه المبين في هذا المرسوم التشريعي.

أما فيما يتعلق بتعيين رئيس الجهاز وكبار الموظفين فيه فيتم كما يأتي:

– يعين رئيس الجهاز بمرسوم، ويعامل معاملة الوزير من حيث الصلاحيات والحقوق والواجبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة، ويتولى إدارة أعمال الجهاز والإشراف عليه ومتابعة تنفيذ قرارات المجلس وهو مسؤول عن حسن سير الأعمال فيه.

– يسمى وكلاء الجهاز بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس الجهاز.

– يسمى المديرون، ومعاونوهم، ورؤساء الدوائر والأقسام، في الجهاز بقرار من رئيس الجهاز بناء على اقتراح الوكيل المختص.

– يطبق على العاملين الفنيين، باستثناء المفتشين المعاونين، الأحكام المطبقة على القضاة فيما يتعلق بحصانتهم وقواعد وأصول التأديب، وتتم الإحالة إلى مجلس التأديب بقرار من رئيس الجهاز.

– يخصص للجهاز المركزي فرع مستقل بالموازنة العامة للدولة، ويعدُّ رئيس الجهاز آمر التصفية والصرف لنفقات الجهاز.

– يصدر النظام الداخلي بقرار من رئيس الجهاز بناء على اقتراح المجلس.

وعلى ذلك يتبين لنا أنه وبموجب أحكام المرسوم التشريعي رقم ٦٤ مُنح الجهاز المركزي جانب كبير من الاستقلالية، ولكن هذه الاستقلالية لا تزال شكلية، بحكم ارتباط الجهاز برئاسة مجلس الوزراء، وهنالك الكثير من الحالات التي تسمح لرئيس مجلس الوزراء بالتدخل في صلب عمل الجهاز، كما سنرى لاحقاً، فضلاً على انعدام الرابطة بين الجهاز والسلطة التشريعية المتمثلة بمجلس الشعب، صاحب المصلحة الأساسية في الرقابة.

ويتألف الجهاز المركزي للرقابة المالية من:

١ –المجلس الأعلى للرقابة المالية.

٢ -الإدارات الفنية.

٣ -المديريات الفرعية.

٤ -فروع الجهاز بالمحافظات.

١- المجلس الأعلى للرقابة المالي:

وهو السلطة العليا في الجهاز ويتألف من: رئيس الجهاز رئيساً ، ووكلاء الجهاز أعضاء، وثلاثة من المديرين في الجهاز يسمون بقرار من رئيس الجهاز أعضاء، ويقوم بأمانة السر أحد العاملين الفنيين يسميه رئيس الجهاز. وينعقد المجلس بناء على دعوة من رئيس الجهاز ولا يعدُّ انعقاده صحيحاً إلا بحضور الرئيس وأكثرية الأعضاء، **ويختص المجلس الأعلى للرقابة المالية بما يأتي :**

- إقرار مشروع خطة العمل السنوية للجهاز ومتابعة تنفيذها.
- إقرار مشروع التقرير العام عن الحساب الإجمالي العام للموازنة العامة للدولة.
- اقتراح مشروع النظام الداخلي للجهاز.
- النظر بجميع القضايا الداخلة في اختصاص المجلس وفق أحكام هذا المرسوم التشريعي.
- النظر بجميع القضايا التي يرى رئيس مجلس الوزراء، أو الوزير المختص، أو رئيس الجهاز عرضها على المجلس.
- اقتراح إحداث فروع للجهاز في المحافظات.
- اقتراح نقل العاملين الفنيين خارج الجهاز.
- تبرئة، أو عدم تبرئة ذمم العاملين لقاء المبالغ المترتبة عليهم نتيجة الحوادث والكوارث والطوارئ في ضوء التحقيقات التي تجرى لهذه الغاية.

- محاكمة العاملين الفنيين بالجهاز تأديباً، بصفة مجلس التأديب، وفق الأحكام المنصوص عليها في الفصل الخامس من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ وتعديلاته وبما لا يتعارض مع أحكام مرسوم الجهاز.

٢- الإدارات الفنية :

يتألف الجهاز المركزي للرقابة المالية من **ثلاث إدارات فنية** هي:

- إدارة الرقابة المالية على الجهاز الإداري للدولة.
- إدارة الرقابة المالية على القطاع العام الاقتصادي.
- إدارة الرقابة على صكوك العاملين في الدولة.

يرأس كل إدارة فنية وكيل، يكون مسؤولاً أمام رئيس الجهاز، عن حسن سير إدارته، وتوزيع العمل بين الإدارات الفرعية التابعة له.

أ- إدارة الرقابة المالية على الجهاز الإداري للدولة:

ويشمل اختصاصها الجهات العامة الآتية:

- الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة وذات الطابع الإداري.
- القطاع البلدي ومجالس المدن ومجالس البلدان.
- الوحدات المستقلة، وتتضمن المستشفيات، والجمارك، والاتحادات والمنظمات الشعبية، ودوائر الأوقاف.

Damascus University

ب- إدارة الرقابة المالية على هيئات القطاع الاقتصادي:

يشمل اختصاصها جميع وحدات القطاع العام الاقتصادي من اتحادات وهيئات ومؤسسات عامة وشركات ومنشآت تابعة والجمعيات التعاونية، وكذلك أية هيئة تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى من الربح لها، وقد تم تقسيم اختصاصات هذه الإدارة إلى القطاعات الآتية: (التشييد والإسكان- القطاع الصناعي-النفط والثروة المعدنية - القطاع المصرفي- التموين والتجارة الداخلية- التجارة الخارجية- القطاع الزراعي والحيواني).

وتتميز الرقابة التي تمارسها هذه الإدارة بأنها لا تقتصر على رقابة المشروعية والرقابة المحاسبية، بل تمتد لتشمل مراقبة مدى كفاية استعمال وإدارة الأموال وتقييم النتائج.

ت- إدارة الرقابة على صكوك العاملين في الدولة:

يشمل اختصاصها جميع الجهات العامة فيما يتعلق بالرقابة المسبقة من خلال التأشير على القرارات، ذات الآثار المالية.

وتتألف كل إدارة فنية، من الإدارات الثلاث، من عدد من الإدارات الفرعية تحدث بقرار من رئيس الجهاز بناء على اقتراح المجلس حسب متطلبات العمل، ويرأس كل إدارة فرعية مدير يعاونه معاون مدير أو أكثر تحدد مهامها واختصاصاتها بالنظام الداخلي.

٣ ـ فروع الجهاز بالمحافظات:

تعد فروع الجهاز في المحافظات من الإدارات الفرعية، ويرأس كل فرع مدير، ويكون مسؤولاً عن جميع أعماله أمام رئيس الجهاز، ويمارس جميع الصلاحيات المخولة لمديري الإدارات الفرعية في مركز الجهاز ويعاونه معاون مدير أو أكثر وتكون صلته بوكيل الجهاز المختص تبعاً لنوع العمل وطبيعته.

وتحدد اختصاصات الفروع في النظام الداخلي للجهاز.

مما تقدم ومن خلال دراستنا لتشكيل الجهاز يتبين لنا الآتي :

- يعكس تشكيل الجهاز الطابع الإداري للرقابة التي يمارسها، فالمهام والاختصاصات تتوزع بين إدارات الجهاز وفروعه، ويتولى مفتشو الجهاز إعداد التقارير الرقابية، وتبلغ إلى الجهات المختصة بعد اعتمادها وفق الأصول، مع طلب تنفيذها دون أن تنظر في هذه التقارير أية هيئات جماعية «محاكم».
- لا يضم الجهاز ضمن تشكيله التنظيمي دائرة فنية تتولى المشاركة في عمليات تلزيم المشاريع وتأمين المواد، والإشراف على التنفيذ والاستلام، أسوة بديوان المحاسبة الأردني الذي أوجد دائرة للشؤون الهندسية».

ثانياً- تعيين العاملين في الجهاز:

يميز قانون الجهاز بين العاملين الفنيين في الجهاز وهم رئيس الجهاز، ووكلاء الجهاز والمديرون ومعاونوهم، والمفتشون الأولون، والمفتشون

المعاونون في الجهاز، وبين بقية العاملين. حيث تطبق على العاملين غير الفنيين أحكام قانون العاملين الأساسي، وذلك فيما يتعلق بالتعيين والحقوق والواجبات. أما فيما يتعلق **بالعاملين الفنيين** فإن القانون يشترط فيمن يشغل الوظائف الفنية بالجهاز فضلاً على الشروط المحددة في المادة ٧ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ ما يأتي:

١- أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية في الحقوق أو الاقتصاد والتجارة أو ما يعادلها.

٢- ألا يكون قد صدرت بحقه خلال حياته الوظيفية أو المهنية عقوبة تأديبية شديدة.

٣- ألا يكون قد اقترف جرما مخلا بواجبات الوظيفة أو المهنة.

وفيما يتعلق بالحصانات فإنه يطبق على العاملين الفنيين، باستثناء المفتشين المعاونين، الأحكام المطبقة على القضاة، فيما يتعلق بحصاناتهم وقواعد وأصول التأديب، وتتم الإحالة إلى مجلس التأديب بقرار من رئيس الجهاز.

كما ويتقاضى العاملون الفنيون في الجهاز تعويض تفتيش شهرياً بنسبة مائة بالمائة، باستثناء المفتشين المعاونين الذين يتقاضون تعويض تفتيش شهرياً بنسبة خمس وسبعون بالمائة، وذلك من الأجر الشهري النافذ بتاريخ صدور المرسوم التشريعي رقم ٧ لعام ١٩٩١.

الفرع الثاني

الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز

واختصاصاتـه وصلاحيـــاته

تخضع لاختصاصات الجهاز المركزي جميع الجهات العامة، وتمتد هذه الاختصاصات إلى بعض الجهات الخاصة التي تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى من الربح لها، ويمارس الجهاز اختصاصات واسعة تشمل جميع التصرفات التي تنطوي على أمور مالية.

وفيما يأتي سنتحدث عن الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز ونطاق المسؤولية أمامه، ثم اختصاصاته، وصلاحياته ، وأخيراً المخالفات التي تقع ضمن اختصاصه.

أولاً – الجهات التي تخضع إلى رقابة الجهاز:

حددت الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز بموجب أحكام المادة /٣/ من المرسوم رقم ٦٤ لعام ٢٠٠٣ المتضمن قانون الجهاز وهي :

- الوزارات والإدارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والجهات التابعة لها، والوحدات الإدارية المحلية، ومديريات الأوقاف والوحدات الحسابية المستقلة.
- المؤسسات والشركات والمنشآت العامة ذات الطابع الاقتصادي، والوحدات الاقتصادية التابعة لها.
- أي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها.
- المؤسسات والشركات التي تسهم الدولة في رأسمالها بما لايقل عن ٢٥ بالمائة كحد أدنى وبما لا يتعارض مع صكوك أحداثها.

- الجهات التي تنص صكوك إحداثها على خضوعها لرقابة الجهاز.

ويعد جميع العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز مسؤولين أمامه من الناحية المالية ويخضعون لتفتيشه ومراقبته، ولا يخضع أصحاب المناصب لرقابة الجهاز، ويكتفي الجهاز بإعداد تقرير بشأن المخالفات التي يرتكبونها، ثم يرفعه إلى مجلس الوزراء.

وتكون **مسؤولية العاملين** في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز كما يأتي:

- **مسؤولية مادية**، عن جميع المخالفات المالية التي تقع ضمن اختصاصات الجهاز، وبالشكل الذي يباشر فيه الجهاز رقابته ومؤيداته بذاته.

- **مسؤولية تأديبية** عن جميع المخالفات المالية التي تقع ضمن اختصاصات الجهاز، وبالشكل الذي يباشر فيه الجهاز التحقيق الأولي، في الجانب التأديبي من المخالفة، ثم يحيل القضية إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، ويتولى الجهاز فيما بعد النظر فيما آلت إليه القضية من نتيجة ليمارس رئيس الجهاز مراقبة مدى ملاءمة القرار الإداري المتخذ بشأن المخالفة.

ويتولى الجهاز اختصاص تحديد الموظف المسؤول عن المخالفة ونطاق مسؤوليته عنها، وذلك في ضوء ما يتبين له من خلال كشف المخالفة، والتحقيق المبدئي فيها، وطبيعة الاختصاص الذي يمارسه الموظف، وللهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أن تضيف مسؤولين جدداً من الناحية التأديبية فيما لو ظهر لها ذلك من خلال التحقيق.

ويترتب على الموظف المسؤول الإجابة على ملاحظات وتقارير وطلبات الجهاز، وتنفيذ مضمونها خلال المدة القانونية ، غير أنه إذا ترك العمل الذي يحاسب عليه ، أو حال دون قيامه بأعبائه مانع قانوني أو واقعي ، يعد خلفه مسؤولاً معه بالتضامن عن استكمال الأوراق والجداول التي تسلمها منه، وإتمام النواقص وإعطاء المعلومات.

مما تقدم نلاحظ مايأتي:

- يخضع لرقابة الجهاز جميع العاملين في الجهات العامة سواءً كانوا محاسبين أو متصرفين بالأموال العامة.

- لا يراقب الجهاز تصرفات، أصحاب المناصب، ويقتصر دوره على رفع تقارير بشأن مخالفاتهم إلى رئيس مجلس الوزراء، ونرى أن السبب في ذلك يعود إلى عدم وجود أية صلة بين الجهاز ومجلس الشعب.

- حددت مسؤوليات العاملين في الجهات العامة أمام الجهاز بمسؤوليات مادية وأخرى تأديبية، ولم يعط الجهاز أية صلاحيات بفرض عقوبات، حيث يتوقف دوره عند الطلب من وزارة المالية بتحصيل المبالغ المطلوبة، أو إلقاء الحجز الاحتياطي على أموال الموظف، أما فيما يتعلق بالمسؤولية التأديبية فإن الجهاز يطلب من الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش اتخاذ ما يلزم بشأنه.

ثانياً - اختصاصات الجهاز:

حددت المادة (٤) من المرسوم التشريعي رقم ٦٤ لعام ٢٠٠٣ هذه الاختصاصات بما يأتي :

– مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة في ناحيتي الإيرادات والنفقات، وذلك بمراجعة مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والنفقات العامة، والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل، أو الصرف، تمت بصورة نظامية ووفقاً للقوانين والنظم المحاسبية والمالية المقررة وللقواعد العامة للموازنة العامة للدولة.

– الرقابة المسبقة لقرارات وحسابات المعاشات، وتعويضات التسريح، ومبالغ التامين، والإعانات والضمان الاجتماعي، والتثبت من مطابقتها للقوانين والأنظمة الخاصة بها.

– الرقابة المسبقة للمراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين بالجهات العامة المشمولة برقابة الجهاز، فيما يتعلق بصحة التعيينات والعلاوات والنقل والإعادة للعمل وما في حكمها، والتثبت من مطابقتها للموازنة العامة وللقوانين والأنظمة، وذلك خلال شهر من تاريخ صدورها، وبالشكل الذي تعدُّ فيه رقابة الجهاز قاطعة لمدة الحصانة الإدارية للمرسوم أو القرار.

– مراقبة الصكوك المتعلقة بالترفيعات الدورية للعاملين في الدولة، وذلك خلال سنة من تاريخ صدورها.

– مراجعة جميع الحسابات خارج الموازنة من أمانات، وسلف وحسابات جارية، والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها، ومن أن أرقامها مقيدة في الحسابات، وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية.

– مراجعة القروض والتسهيلات الائتمانية، التي عقدتها الدولة، وما يقتضيه ذلك التأكد من توريد أصل القرض وفوائده إلى خزانة الدولة في حالة الإقراض، وكذلك سداد الدولة في حالة الاقتراض.

- مراقبة قيود المستودعات، وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف، ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس بها.

- فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف، وكشف حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية، والتحقيق بها وبحث بواعثها وأنظمة العمل التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها.

- مراجعة الحساب العام لموازنة الدولة، والهيئات العامة ذات الطابع الإداري، والوحدات الإدارية المحلية، ومديريات الأوقاف، والحسابات والميزانيات الختامية لمؤسسات وشركات ومنشآت القطاع العام الاقتصادي، للتعرف على حقيقة المركز المالي وفقاً للمبادئ المحاسبية السليمة، وإبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق القوانين والأنظمة، على أن يبدي ملاحظاته بشأنها إلى هذه الجهات، كما يبلغ الجهاز هذه الملاحظات في الوقت نفسه إلى الوزير المختص، وعلى الجهة المعنية إبلاغ الجهاز عن الإجراءات التي اتخذتها لتصحيح الخلل وذلك خلال شهر من تاريخ ورود ملاحظات الجهاز.

- تدقيق المنح والإعانات والهبات المقدمة من الدول والمنظمات الدولية والإقليمية.

- رقابة الكفاية والأداء، والتحقق من أن استخدام الموارد المالية قد تم بأعلى درجة من الكفاية دون إسراف أو ضياع.

- مراجعة السجلات المقرر إمساكها للخطط الاقتصادية والاجتماعية، ومتابعة تنفيذها بما يحقق أهدافها.

مما تقدم يتبين لنا أن الجهاز يمارس أنواع الرقابة الآتية:

- **رقابة مشروعية:** وتتمثل في مراقبة المراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين في الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز، والتثبت من مطابقتها للقوانين والنظم المنظمة لها .

- **رقابة محاسبية:** وذلك من خلال مراجعة مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والنفقات العامة ، والتثبت من أن التصرفات المالية، والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل والصرف، قد تمت وفقاً للقوانين والنظم المحاسبية والقواعد الموضوعة في الموازنة العامة .

- **رقابة الكفاية والأداء:** للتحقق من أن الأداء واستخدام الموارد قد تم على درجة من الكفاية ودون إسراف أو ضياع .

- **التفتيش والتحقيق** على التصرفات المالية للعاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز.

كما نلاحظ بأن الجهاز يمارس اختصاصات واسعة جداً تتطلب تمتعه بالاستقلال الكافي لممارستها على الوجه الأكمل، كما أن هذه الاختصاصات تتداخل إلى حد كبير مع اختصاصات الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

ثالثاً - صلاحيات الجهاز:

يمارس الجهاز الرقابة الإدارية التي تتمثل في الكشف عن الأخطاء والمخالفات ورفع تقارير بشأنها إلى الجهات الإدارية العليا أو إلى القضاء المختص، وليس للجهاز أية صلاحيات باتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ.

ويمارس الجهاز أعماله بطريق التدقيق والمراجعة وبطريق التفتيش، ويقوم الجهاز بأعمال التفتيش من تلقاء نفسه، أو بناء على طلب الجهات العامة، أو بناء على إخبار صريح مقدم من قبل المخبر.

وفي سبيل تحقيق أهدافه الرقابية يتمتع الجهاز بالصلاحيات الآتية:

- للجهاز تفتيش وفحص السجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها، في الجهات التي توجد فيها أو في مقر الجهاز ، وله الحق في أن يفحص أي مستند أو أوراق أخرى يراها لازمة للقيام باختصاصاته، وله الحق في الاتصال المباشر بجميع العاملين الماليين في الجهات التي تخضع لرقابته، وله الحق في مراسلتهم والتفتيش المفاجئ على أعمالهم.

- وللمفتش في سبيل ممارسة اختصاصاته أن يطلب وضع عدد من رجال القوة الإجرائية أو العاملين في الإدارة، التي يتولى تفتيشها، تحت تصرفه مدة قيامه بالتفتيش أو التحقيق، وذلك بناء على موافقة رؤسائه ، وله أن يكلف من يراه من العاملين للعمل معه خارج أوقات الدوام الرسمي، وله أن يطلب عن طريق رئيس الجهاز من السلطة المختصة وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة كف يد من هم رهن التحقيق، أو الذين يعرقلون أعمال التفتيش أو التحقيق، وله أن يطلب من السلطات المختصة عن طريق رئيس الجهاز منع مغادرة القطر لمن يرى ضرورة بقائه، وله أن يستعين بالخبراء والفنيين في الأمور التي تتوقف معرفتها أو الكشف عنها على خبرة فنية ، وأن يدعو من يرى ضرورة لسماع

شهادته من العاملين والأفراد بعد تحليفهم اليمين القانونية، وأن يطلب من الإدارات والمؤسسات الخاصة والأفراد جمع المعلومات، التي يقدر أنها تسهل مهمته شفوية كانت أو خطية ، وأن يطلع لديهم على جميع السجلات والوثائق والقيود، وعلى الجهات العامة ولعاملين فيها والأفراد تلبية طلباته.

مما تقدم نلاحظ أن مفتشي الجهاز المركزي يتمتعون بصلاحيات واسعة إزاء العاملين في الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز ، وليس لهؤلاء العاملين الحق في طلب رد المفتشين بعكس قانون الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش الذي يمنحهم هذا الحق.

رابعاً – المخالفات التي تقع ضمن اختصاصات الجهاز:

تعدّ من المخالفات المالية التي تستوجب التحقيق والمساءلة من قبل الجهاز ما يأتي:

– عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة، أو التأخر في الرد عليها بغير عذر مقبول، ويعدُّ في حكم عدم الرد أن تجيب الجهة العامة إجابة الغرض منها المماطلة أو التسويف.

– التأخير دون مبرر في إبلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد بما تتخذه الجهة الإدارية المختصة بشان المخالفة المالية التي يبلغها إليها الجهاز.

– عدم موافاة الجهاز، بغير عذر مقبول، بالحسابات الختامية بالمواعيد المقررة، وكذلك التأخير في تقديم المستندات المؤيدة لها، أو بما يطلبه الجهاز من أوراق أو بيانات أو قرارات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها ومراجعتها أو الاطلاع عليها طبقا لأحكام هذا المرسوم التشريعي.

– مخالفة القوانين والأنظمة المالية، وتجاوز الاعتماد، وعدم قانونية الصرف بالنسبة إلى الموازنة العامة والموازنات العائدة للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز.

– كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو المؤسسات أو الهيئات العامة، أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، أو إلحاق الضرر بالأموال العامة.

– سرقة واختلاس وإساءة الائتمان، وكل إسراف وتبذير في إدارة واستخدام الأموال العامة.

– التقصير في تحقيق الشروط المناسبة لشراء أو بيع المواد اللازمة، والمنتجات، أو عقد نفقات ليست ضرورية ولا تقتضيها المصلحة العامة.

– عدم إرسال الصكوك الخاضعة للتأشير ضمن المهل المنصوص عليها في قانون الجهاز.

المطلب الثاني

رقابة الجهاز على الأموال العامة والتقاريـــر التي يصدرهـــا

يقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنتحدث من خلالهما بشكل مفصل عن رقابة الجهاز على الأموال العامة ، والتقارير التي يصدرها.

الفرع الأول

رقابة الجهاز على الأموال العامة

يمارس الجهاز اختصاصاته الرقابية وفقاً لخطة عمل سنوية يعرضها رئيس الجهاز على المجلس الأعلى للرقابة المالية لإقرارها.

وتتصف رقابة الجهاز بما يأتي :

- **رقابة إدارية** يقتصر فيها دور الجهاز عند رفع تقارير بالمخالفات والأخطاء التي يكتشفها .
- **رقابة شاملة** على الصكوك والحسابات العامة، وانتقائية في الأمور الأخرى .

وتصنف رقابة الجهاز من حيث المواضيع التي تتناولها إلى:

- مراجعة الحسابات .
- مراقبة الصكوك ومراجعتها.
- رقابة الكفاية والأداء .
- التفتيش والتحقيق .

وسنأتي على كل نوع من أنواع الرقابة في الفقرات الآتية:

أولاً- مراجعة الحسابات:

تشمل مراجعة الحسابات مراجعة النفقات والإيرادات وحسابات خارج الموازنة والقيود المحاسبية والحساب العام الإجمالي.

وتتميز هذه الرقابة بكونها **مشروعية ورقابة محاسبية** ، إذ يقوم الجهاز بمراجعة وتدقيق مستندات (أوامر الصرف والقبض والأوراق المرافقة لها)، ودفاتر وسجلات الإيرادات المحصلة والمتحققة ، والنفقات العامة من زاوية عقد النفقة وتصفيتها والأمر بصرفها ودفعها الفعلي، والتحقق من أن التصرفات المالية والقيود الحاسبية المتعلقة بالتحصيل أو الصرف تمت بصورة نظامية ومشروعة، ووفقاً للقوانين والنظم المالية والمحاسبية المقررة، وللقواعد العامة للموازنة للدولة.

ويقوم الجهاز بالرقابة على النفقات والإيرادات العامة وحسابات خارج الموازنة (السلف، والأمانات، حركة النقود) بصورة انتقائية .

– فيما يتعلق بالنفقات:

تراجع مستندات النفقات في الهيئات العامة ذات الطابع الإداري ومؤسسات القطاع العام الاقتصادي –بعد تأديتها– من قبل مفتشي الجهاز، بصورة انتقائية .

– فيما يتعلق بالإيرادات:

تتضمن رقابة الإيرادات التحقق من أن الإيرادات العامة على اختلاف أنواعها، قد تمت وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة، وتتم هذه الرقابة بصورة انتقائية.

– فيما يتعلق بحسابات خارج الموازنة.

تتضمن حسابات خارج الموازنة حساب السلف والأمانات وحركة النقود، وتتم مراجعة مستندات هذه الحسابات أيضاً بصورة انتقائية.

- فيما يتعلق بالقيود المحاسبية.

تتضمن رقابة القيود المحاسبية التحقق من صحة ما ورد في السجلات والبيانات الحسابية ومن مطابقتها للقوانين والأنظمة النافذة ولقواعد المحاسبة التجارية عند الاقتضاء، ومن أن الميزانية الختامية تمثل المركز المالي الحقيقي للهيئة الخاضعة للرقابة.

وتتميز هذه الرقابة بأنها رقابة محاسبية تتصف بالصفات الآتية:

- إنها رقابة تفصيلية شاملة تبدأ بالتحقق من سلامة مطابقة الرقم الوارد في أمر الصرف للاعتماد الوارد في البند المخصص له في الموازنة، حتى تصل إلى مطابقة الحساب الإجمالي بمجموعه لأرقام الكشوف الحسابية الفرعية والإجمالية، ولأرقام تقديرات الموازنة حتى يصبح هذا الحساب بناءً متكاملاً.

- أنها لا تكتفي بالتحقق من سلامة تنظيم سجلات وبيانات الحساب العام الإجمالي، المنظمة في وزارة المالية عن طريق إتباع أسلوب الرقابة الاختيارية، بل تقوم بإعادة تنظيم هذا الحساب في جميع المراحل الفرعية منها والإجمالية.

- إن رقابة الاعتمادات هذه - وإن كانت في غالبها رقابة رقمية تهتم بالوقوف عند حد التثبت من بقاء الإدارة ضمن حدود الاعتمادات ويغلب عليها طابع المشروعية على أساس أن الموازنة هي إحدى القواعد الملزمة للإدارة - إلا أن المشرع أراد لهذه الرقابة وبالنسبة لبعض الأنواع المحددة من الاعتمادات ألا تبقى ضمن هذا النطاق، بل حاول أن يسند إليها اختصاصاً جديداً، هو مراقبة حسن استعمال بعض الاعتمادات،

وذلك بمطالبته إياها بأن تتثبت من صحة الأسباب التي أدت إلى عدم القيام بصرف كل أو بعض الاعتمادات المقررة للعمليات الاستثمارية، وأن الوفر في اعتماد عملية ما لم يستخدم في تجاوز اعتماد آخر تجاوزاً تترتب عليه زيادة التكاليف النهائية لذلك العمل بغير إذن السلطة التي تملك الترخيص بتجاوز التكاليف النهائية.

أما عن أصول مراجعة الحسابات فهي كما يأتي:

يقوم المفتش بالتدقيق في الأعمال الموزعة عليه، ثم يعد مشاريع التقارير اللازمة بالملاحظات والمخالفات المالية التي ظهرت نتيجة مراقبته أو نتيجة دراسته للردود على تقارير الجهاز ، ويرسلها إلى المدير عن طريق معاون المدير المختص ويبدي المدير رأيه في الملاحظات والمخالفات الواردة فيها ويبلغ التقارير إلى الجهة العامة صاحبة العلاقة ، وفي حال عدم ظهور أية مخالفة بالحساب المدقق من قبل الجهاز أو في حال ورود جميع الردود المتعلقة بملاحظات الجهاز على الحساب وقبولها من الإدارة المختصة في الجهاز، يصدر وكيل الجهاز المختص بناء على اقتراح المدير قراراً بالقبول النهائي لأرقام الحساب السنوي للجهة العامة مرفقاً بخلاصة عن إجمالي الأرقام بالنسبة إلى الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري والهيئات الإدارية

المحلية والوقفية وبيان الميزانية العمومية والحسابات الختامية بالنسبة إلى هيئات القطاع الاقتصادي والجمعيات التعاونية ، ويبلغ قرار القبول النهائي بكتاب صدر عن المدير المختص إلى **الجهات الآتية:**

- الجهة صاحبة العلاقة، والجهة الوصائية.

- مديرية المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي في وزارة المالية.
- مديرية الخزينة المركزية للحسابات الداخلة في الموازنة العامة للدولة.
- الجهة المختصة في وزارة المالية في تسديد الموازنة وقطع حساباتها.
- مديرية المالية المختصة في المحافظات بالنسبة إلى مؤسسات وشركات ومنشآت القطاع العام الاقتصادي.

مما تقدم يتبين لنا أن الجهاز المركزي يمارس **الرقابة اللاحقة** على الحسابات العامة، و مما يميز هذا النوع من أنواع الرقابة أنها تمكن الجهاز من مراقبة جميع مراحل عمليات التصرف بالأموال العامة دفعة واحدة، بحيث يحيط بها من كافة جوانبها مما يساعد على كشف المخالفات الخطيرة التي لا يمكن كشفها إلا بمراجعة جميع أجزاء العملية الواحدة.

ثانياً- مراقبة الصكوك ومراجعتها:

يمارس الجهاز المركزي رقابة مشروعية على المراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين التي تتجاوز آثارها السنة المالية، وذلك في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، سواء فيما يتعلق بصحة التعيينات والترفيعات والعلاوات، أو ما يتعلق بحسابات المعاشات وتعويضات التسريح ومبالغ التأمين، وتعد رقابة الجهاز هذه قاطعة لمدة الحصانة الإدارية (وهي مدة الستين يوماً التي تنقضي على تبليغ القرار لصاحب العلاقة والتي لا يجوز إلغاؤه بعدها)، ويجب على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أن تبلغه المراسيم والقرارات الخاضعة لرقابته خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها.

إذا ظهر نتيجة التدقيق في الصكوك أنها مطابقة للقانون وأن أوراقها الثبوتية كاملة، فعلى المدير المختص في الجهاز وخلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغ الجهاز الصك أن يضع على النسخة الأصلية وعلى صورة طبق الأصل عنها عبارة(نظر فيه وسجل برقم .... تاريخ ....) ثم يوقع عليها، أما إذا ظهر في الصكوك وجود مخالفة لأحكام القانون أو نقص في الوثائق يستوجب رفضها، فإن المدير المختص يعيد الصك إلى الجهة المختصة مبيناً المخالفة أو النقص ومحدداً مدة شهر لإزالة المخالفة أو تبريرها أو استكمال النقص، فإذا أصرت الجهة المختصة على وجهة نظرها يعرض الموضوع على الوكيل المختص، فإذا رأى وجهاً لقبول الصك أعاده إلى المدير المختص للتأشير عليه مع بيان الأسباب المبررة ، وإذا رأى رفض التأشير رفع الموضوع إلى رئيس الجهاز الذي يقرر عندئذٍ قبول التأشير أو رفضه مع بيان الأسباب المبررة لذلك، ويعد الصك مرفوضاً حكماً من الجهاز بعض

انقضاء مدة الشهر إذا لم تقوم الجهة المختصة بإزالة المخالفة أو تبريرها أو استكمال النقص.

وفي حال رفض الجهاز المرسوم أو القرار المقدم إليه يمكن للوزير المختص أن يطلب خلال خمسة عشر يوماً عرض الموضوع على المجلس الأعلى للرقابة المالية، ويعمل بالقرار الصدر عن هذا المجلس ، على أنه للوزير المختص خلال شهر من تاريخ تبلغه قرار المجلس أن يعرض القضية على رئيس مجلس الوزراء، فإذا اتخذ الرئيس على مسؤوليته خلال مدة شهر على الأكثر قراراً بقبول المعاملة أعيدت للجهاز للتأشير عليها بتحفظ، ويمنع على الجهات الإدارية إجراء أية معاملة على الصكوك التي تخضع لرقابة الجهاز، ولا اعتبارها مستنداً قانونياً بعد انقضاء المهل الآتية:

- شهر من تاريخ إصدار القرار أو المرسوم الذي لم يبلغ إلى الجهاز.
- خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغ الإدارة رفض الجهاز للمرسوم أو القرار الذي لم يقترن بتأشيره.
- المهل التي يعرض فيها الوزير الموضوع على المجلس الأعلى للرقابة المالية أو على رئيس مجلس الوزراء.

ولكن هل يجوز للجهاز سحب تأشيرته بعد إجراءها؟

يجوز سحب تأشيرة الجهاز خلال ستين يوماً من تاريخ التأشير على الصك، وذلك بقرار من رئيس الجهاز بناء على طلب معلل من الوكيل أو المدير المختصين، يُشرح فيه المخالفة القانونية الواردة في الصك المؤشر عليه والتي أدت إلى سحب التأشير عنه .

مما تقدم نلاحظ ما يأتي :

– أعطي الحق للوزير المختص في الاعتراض في حال تأشير الصك من الجهاز، ولم يعط هذا الحق للعامل الذي صدر الصك بشأنه علماً بأنه صاحب المصلحة في الاعتراض.

أعطي الجهاز صلاحية إعادة النظر من تلقاء نفسه في قراراته المتضمنة التأشير على الصكوك، ولم يعط هذه الصلاحية في حال عدم التأشير.

ثالثاً– التفتيش والتحقيق:

يتناول التفتيش والتحقيق التصرفات المالية للعاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، وقد تأخذ هذه الرقابة شكل رقابة مرافقة أو لاحقة، ويشمل التفتيش والتحقيق مايأتي :

– الصناديق والمصارف، حيث يتم تفتيش الصناديق ومطابقة كشوف المصارف للتأكد من صحة المبالغ المقبوضة والمدفوعة من مطابقة الموجود الفعلي للصناديق، وكشوف المصارف على الحسابات والحدود المقررة.

– تفتيش المرآب والإطلاع على محاسبة الآليات والمحروقات وحركتها والسجلات الممسوكة لهذه الغاية وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة الناظمة لها.

– تفتيش المستودعات للتحقق من أن إدارتها تتم وفقاً للأنظمة والتعليمات النافذة المؤيد بالوثائق ، ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس في المستودعات..

– بصورة عامة كل ما يشكل مخالفة مالية.

حيث يتولى الجهاز كشف المخالفات المالية وملاحقة المسؤولين واسترداد الأموال الضائعة في إطار المسؤولية المادية فحسب، أما فيما يتعلق بالمسؤولية التأديبية يجري الجهاز التحقيق، ويحدد العقوبة المقترح فرضها على الموظف مرتكب المخالفة المالية .

وإذا ظهر للجهاز من خلال التحقيق في القضية وجود نقص أو اختلاس في الأموال العامة أو تزوير في السجلات وبصورة عامة إذا ظهر أن العمل المنسوب إلى العامل يشكل جرماً جزائياً، تحال الأوراق إلى القضاء المختص.

رابعاً– رقابة الكفاية:

تتضمن رقابة الكفاية التحقق من أن الأداء واستخدام الموارد المالية قد تما بأعلى درجة من الكفاية ، أي دون إسراف أو ضياع، وعلى ألا تتحقق الكفاية على حساب الجودة.

وفي هذا المجال يقوم الجهاز بمراجعة السجلات المقرر إمساكها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك سجلات متابعة تنفيذها وتحقيق الأهداف منها، ومراجعة حسابات تحقيقها، واستنباط معدلات التكلفة لكل نوع من الأعمال والمشروعات، وكذلك معدلات أداء مختلف الأعمال وما يتكلفه كل منها، والتحقق من أن تلك الأعمال قد تم تنفيذها بالمصروفات التي قدرت لها وتقييم نتائجها لما كان مستهدفاً منها، ويباشر الجهاز **رقابة الكفاية** بصورة خاصة بما يأتي:

- مراقبة ما إذا كان تنفيذ المشروعات الاستثمارية تم بالتكاليف المقدرة لها والزمن المحدد لها.

- مراقبة الكفاية الإنتاجية للتأكد من تحقيق الزيادة المستهدفة من هذه الكفاية، ومن عدم تجاوز مستلزمات الإنتاج للمعدلات المقررة، ومراجعة حجوم الطاقة المستغلة فعلاً، ومقارنتها بالطاقة الممكن استغلالها مقيسة على أساس التشغيل الكامل.

- مراقبة تكاليف الإنتاج والخدمات ومقارنتها بما هو مقدّر لها، والتحقق عند الاقتضاء من تخفيضها طبقاً للخطط الموضوعة ، ومراجعة نسبة كل نوع من أنواع التكاليف إلى إجمالي التكاليف وقيمة الإنتاج.

- متابعة ومراقبة أوجه الإسراف في تنفيذ المشروعات على اختلاف أنواعها قطاعاتها.

- متابعة النتائج التي تترتب على تنفيذ المشروعات وتقييم النتائج على ضوء مقارنتها بالاستثمارات وتكلفتها والموارد المستخدمة فيها.

الفرع الثاني

التقارير التي يصدرها الجهاز

تظهر نتائج الرقابة التي يمارسها الجهاز في التأشير أو عدم التأشير على الصكوك، وفي التقارير التي تصدر عنه، وقد **نص** قانون الجهاز على ثلاثة أنواع من **التقارير** هي:

- التقارير المنظمة بنتيجة عمليات الرقابة المالية.
- التقارير الدورية.
- التقرير السنوي والتقرير عن الحساب الإجمالي العام للموازنة العامة للدولة.

سنأتي على كل نوع من هذه التقارير في الفقرات الآتية:

أولاً- التقارير المنظمة بنتيجة عمليات الرقابة المالية :

وتقسم هذه التقارير إلى **نوعين** هما: تقارير مراقبة الحسابات والسجلات، وتقارير التفتيش والتحقيق.

١- تقارير مراقبة الحسابات والسجلات:

وهي التقارير التي يعدها مفتشو الجهاز، وتتضمن الملاحظات والمخالفات المالية التي تظهر من خلال مراجعة الحسابات العامة والنفقات والإيرادات، وحسابات خارج الموازنة، والقيود المحاسبية، ونتائج الأعمال، وتكلفة الأداء ومعدلاته، ويجري اعتماد هذه التقارير من قبل مديري الإدارات الفنية أو مديري الفروع- حسب الحال- ثم تجري إحالتها من قبل هؤلاء المديرين إلى الجهة الإدارية التي تمت رقابتها، ويجب على الجهة الإدارية المسؤولة

الإجابة على تقارير الجهاز وملاحظاته، وأن تلبي طلباته، وأن تنفذ الإجراءات اللازمة لتحصيل المبالغ الضائعة التي صرفت بغير وجهة حق، أو التي أهملت في تحصيلها، أو بذر في استعمالها خلال شهر من تاريخ إبلاغها التقرير، ويعد عدم الرد ضمن هذه الفترة مخالفة مالية.

وقد نصت المادة ٣٠ من المرسوم التنظيمي رقم ٢٥٧١ لعام ١٩٦٨ على تعليمات خاصة بشأن **التقارير الخاصة بحسابات القطاع العام الاقتصادي**، حيث جاء فيها أن على الجهاز المركزي أن يعد تقريراً بشأن الحسابات الختامية أو الميزانية الختامية لكل مؤسسة ذات طابع اقتصادي، أو شركة أو منشأة من شركات أو منشآت القطاع العام الاقتصادي، أو جمعية تعاونية، أو هيئة معاونة، على حده، ويبلغه إلى الجهة المختصة بتصديق تلك الحسابات والميزانية. ولا يمكن لهذه الجهة أن تصادق على الحسابات الختامية والميزانية الختامية، إلا بعد أن يقدم إليها تقرير الجهاز وتطلع عليه، وعلى الجهات الاقتصادية المعينة أن تقدم حساباتها الختامية وميزانياتها الختامية إلى الجهاز خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية، وعلى الجهاز المركزي أن يقدم التقرير المذكور خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ تقديم الحسابات والميزانية .

٢ – تقارير التفتيش والتحقيق :

وهي التقارير التي ينظمها مفتشو الجهاز بنتيجة التفتيش أو التحقيق في المخالفات المالية، بحيث تحتوي على بيان شامل للمشاهدات الأولية والمطالعة والاقتراحات وترفق بضبوط استجواب العاملين والأفراد.

ويتم اعتماد نتائج التحقيق في المخالفات المالية المكتشفة أثناء تنفيذ عمليات الرقابة من قبل رئاسة الجهاز وعن طريق الوكيل المختص، وتبلغ إلى الوزراء والجهات الأخرى ذات العلاقة بما في ذلك الإحالة إلى القضاء.

ويبلغ الجهاز تقارير نتائج أعماله الرقابية إلى الجهات المختصة وفقاً للترتيب الآتي:

– تقارير التفتيش المتعلقة بالأمناء العامين أو الأمناء العامين المساعدين، أو المدراء، ومن يماثلهم تصدر عن رئيس الجهاز، وتبلغ إليهم عن طريق الوزراء المختصين، وترسل نسخة من التقرير إلى رئيس مجلس الوزراء .

– تقارير التفتيش والتدقيق المتعلقة بباقي العاملين والمحاسبين، تصدر عن رئيس الجهاز، وتبلغ إليهم عن طريق المدراء العامين أو الأمناء المختصين – حسب الحال – وتبلغ صورة عن التقرير إلى الوزير المختص .

ثانياً– التقارير الدورية:

نصت عليها المادة ٣٠ من قانون الجهاز التي أوجبت على الجهاز أن يعد تقارير بملاحظاته عن مراقبة الحسابات، والسجلات المقررة، ونتائج الأعمال، وتكلفة الأداء ومعدلاته، ويبلغها دورياً إلى الوزراء، ومجالس إدارة المؤسسات العامة، والشركات والمنشآت التابعة لها، كل فيما يخصه. وقد أغفل النظام الداخلي للجهاز تحديد مضامين هذه التقارير، ومواعيد تقديمها، لذلك فإنها لم تجد طريقها إلى التنفيذ.

ثالثاً- التقرير السنوي وتقرير الحساب الإجمالي العام للموازنة العامة للدولة:

١ - التقرير السنوي:

يكتسب التقرير السنوي لأي جهاز رقابي أهمية خاصة لكونه يعكس نتيجة عمله خلال عام كامل. وتشغل تقارير الأجهزة الرقابية في بعض البلدان ولا سيما في الدولة المتقدمة الجماهير ووسائل الإعلام المختلفة ، وتحرص بعض الأجهزة على عقد مؤتمرات إعلامية لشرح مضامينها، وتودع نسخاً عنه لدى السلطة التشريعية التي غالباً ما تطالب لجانها بتوفير كميات كبيرة من المعلومات حول كيفية ممارسة الجهات الخاضعة للرقابة لنشاطاتها العامة.

وقد نص قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية على التقرير السنوي الذي يعده الجهاز ويتضمن نتائج أعماله ومسؤولياته، ويقدمه إلى رئيس مجلس الوزراء. ويرفعه رئيس الجهاز إلى المجلس الأعلى للرقابة المالية صاحب الصلاحية في إقراراه قبل تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء.

ولم ينص قانون الجهاز أو لائحته التنفيذية أو نظامه الداخلي على أية تعليمات حول طريقة إعداد التقرير السنوي وتقسيماته، والمعلومات التي يجب أن يتضمنها ، وإمكانية نشره. وبالعودة إلى بعض التقارير التي صدرت عن الجهاز وجدنا بأن التقرير يقسم إلى عدة أقسام يحتوي كل منها على منجزات إحدى قطاعات الجهاز وذلك كما يأتي:

- منجزات قطاع الدراسات.
- منجزات القطاع التحقيقي.
- منجزات إدارة توحيد الحسابات.

- منجزات إدارة الفروع.
- منجزات إدارة القطاع التأشير.
- منجزات إدارة القطاع الاقتصادي.

كما لاحظنا عدم انتظام عملية إعداد التقرير السنوي، فآخر تقرير صدر عن الجهاز حتى إعداد هذا الكتاب كان عن عام ١٩٩٥ ويعكس ذلك مدى اهتمام الجهة التي يرفع إليها التقرير بهذا التقرير، فهو يقدم إلى رئيس مجلس الوزراء. ولا يقدم إلى السلطة التشريعية صاحبة المصلحة في الرقابة على الأموال العامة، وبذلك تحرم هذه السلطة من وسيلة مهمة قد تساعدها على الحصول على المعلومات حول ممارسة الجهات العامة لنشاطاتها، وتحليل أوضاعها، وتقرير مبدأ المساءلة العامة.

٢- تقرير الحساب الإجمالي العام للموازنة العامة:

يعد الجهاز تقريراً سنوياً عاماً عن الحساب الإجمالي العام للموازنة العامة للدولة ويقدمه إلى رئيس مجلس الوزراء مع مشروع الحساب الختامي . ولا يقدم هذا التقرير إلى مجلس الشعب صاحب الصلاحية في إقرار الحساب الإجمالي السنوي العام للموازنة العامة ، والمصلحة في الرقابة على مدى تقيد الحكومة في تنفيذ الموازنة التي تولى إقرارها.

مما تقدم نستنتج أن:

- القوانين والأنظمة التي تحكم عمل الجهاز لم تحدد طريقة إعداد التقارير الرقابية والدورية والسنوية ومضامينها ومواعيد تقديمها.

– يقدم كل من التقرير السنوي وتقرير الحساب الإجمالي العام للموازنة العامة إلى رئيس مجلس الوزراء ولا يقدمان إلى مجلس الشعب صاحب العلاقة في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة.

– لا يوجد انتظام في عمل الجهاز لناحية تقديم التقارير بشكل دوري ولا سيما التقرير السنوي.

المبحث الثالث

الدور الرقابي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

أحدثت الهيئة بموجب المرسوم التشريعي رقم ١٨٢ لعام ١٩٦٩، لتحل محل مكتب تفتيش الدولة، الذي كان يرتبط برئيس مجلس الوزراء، ويتولى التحقيق في القضايا التي تعرض عليه من قبل أجهزة الدولة المختلفة، ثم أعيد تنظيمها لاحقاً بالمرسوم التشريعي رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ (النافذ حالياً) .

وفيما يتعلق برقابتها المالية، فإن الهيئة تهدف إلى حماية المال العام عن طريق التحقق من صحة أعمال جباية الإيرادات العامة وإجراءاتها وآليتها، ومن سلامة الإنفاق العام وصحة إجراءاته والتزامه حدود الخطط والقوانين والأنظمة، والتثبت من حسن استخدام الموارد الاقتصادية والمادية بالكفاية المطلوبة، طبقاً للمعايير الفنية والعلمية، والتأكد من حسن استخدام أسباب المحافظة على الأموال العامة وما هو في حكمها من الضياع أو الفساد أو التلف أو العبث .

وفيما يأتي سنبحث في رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وفقاً للمخطط الآتي :

المطلب الأول: تنظيم الهيئة.

الفرع الأول: تعريف الهيئة وتعيين العاملين فيها.

أولاً: تعريف الهيئة وتكوينها.

ثانياً: تعيين العاملين فيها.

الفرع الثاني: الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة وصلاحياتها واختصاصاتها.

أولاً: الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.

ثانياً: صلاحيات الهيئة و اختصاصاتها.

المطلب الثاني: أصول ممارسة العمل الرقابي للهيئة ونتائجه.

الفرع الأول: أصول وإجراءات رقابة الهيئة.

أولاً: أصول الرقابة والتفتيش.

ثانياً: أصول التحقيق.

الفرع الثاني: نتائج رقابة الهيئة .

أولاً: التقارير التفتيشية.

ثانياً: التقارير الدورية.

المطلب الثالث: مديريات الرقابة الداخلية.

الفرع الأول: تنظيمها وأنواع الرقابة التي تمارسها.

أولاً: تشكيلها وتعيين العاملين فيها.

ثانياً: أنواع الرقابة التي تمارسها.

الفرع الثاني: اختصاصات مديريات الرقابة الداخلية وتقاريرها الرقابية.

أولاً: الاختصاصات الرقابية والتفتيشية.

ثانياً: الاختصاصات التحقيقية.

ثالثاً: تقاريرها الرقابية.

المطلب الأول
تنظيم الهيئة

يقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنتحدث من خلالهما عن تعريف الهيئة وتكوينها وآلية تعيين العاملين فيها والجهات الخاضعة لرقابتها، وصلاحياتها واختصاصاتها.

الفرع الأول
تعريف الهيئة وتعيين العاملين فيها

أولاً – تعريف الهيئة وتكوينها :

عرفت المادة الثانية من القانون رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ الهيئة بأنها: هيئة مستقلة مركزها دمشق وترتبط برئيس مجلس الوزراء، هدفها تطوير العمل الإداري، وحماية المال العام، وتحقيق الفعالية في الإنتاج ورفع مستوى الكفاية والأداء، وتسهيل توفير الخدمات للمواطنين .

وتمارس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش مهامها الرقابية على جميع التصرفات الإدارية والمالية للعاملين في مختلف الجهات العامة في الدولة، سواءً من ناحية رقابة المشروعية أم من ناحية رقابة الأداء، لذلك فقد تم تزويدها بنظام دقيق يمكنها من القيام بالمهمات الواسعة الملقاة على عاتقها .

وتتبع الهيئة إدارياً رئيس مجلس الوزراء، ويرسم سياستها العامة المجلس الأعلى للهيئة، ويتمتع رئيسها بكافة مزايا وصلاحيات الوزراء، وتوزع المهام الرقابية فيما بين المجموعات الاختصاصية في المركز وفروع الهيئة في المحافظات، ويتمتع مفتشو الهيئة بالحصانات التي يتمتع بها القضاء، ولهم صلاحيات واسعة في ممارسة أعمالهم الرقابية .

وتتألف الهيئة من المجلس الأعلى للهيئة، ورئيس الهيئة ومعاونوه والمجموعات، والفروع، والمديريات الفنية، والأقسام، والمكاتب الفنية، والمديريات الإدارية[1] . وسنأتي على كل منها فيما يأتي :

١- المجلس الأعلى للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش :

المجلس الأعلى هو السلطة العليا في الهيئة، يشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء ويرأسه رئيس الهيئة، ويضم في عضويته ثمانية أعضاء منهم معاونو رئيس الهيئة، وممثل واحد عن كل من رؤساء المجموعات، والفروع، والأقسام ومديري المديريات الفنية، والمفتشين، ويتم الاختيار حسب الأقدمية، ويتولى أمانة السر أحد موظفي الهيئة يسميه رئيسها [2] .

يعقد المجلس دورات ربع سنوية، وله أن يعقد دورات أو جلسات استثنائية بدعوة من رئيسه وبطلب من أكثرية أعضائه، ولا يعدّ انعقاده قانونياً إلا بحضور أكثرية الأعضاء. ويتولى المجلس **ثلاثة أنواع** من الأمور هي[3] :

---

(١) المادة ٧ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر برقم ٢٤ تاريخ ١٩٨١/٧/٨ - المادة ٧ من النظام الداخلي للهيئة الصادر بقرار رئيس الهيئة رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٠/٦/١٤ .

(٢) المادة ٨ من قانون الهيئة المذكور سابقاً .

(٣) المادة ٩ من قانون الهيئة .

١– أمور يتولى دراستها واقتراح التوصيات بشأنها، وهي الأمور التي تتعلق بتحديد عدد العاملين في كل من مجموعات الهيئة وفروعها ومديرياتها وأقسامها، ودراسة خطط تأهيل العاملين في الهيئة، ومشاريع خطط العمل السنوي المقترحة من قبل رؤساء المجموعات والفروع والمديرين، ومشاريع تنسيق العمل الرقابي للهيئة مع أجهزة الرقابة الأخرى ومشروع موازنة الهيئة، ومشاريع تعديل قانون الهيئة ونظامهما الداخلي وغيرها من الأمور التي يحيلها إليه رئيس الهيئة .

٢ – أمور يقرر فيها، وهي الأمور التي تتعلق بأساليب العمل في أجهزة الهيئة ومناهج عمل المجموعات والفروع، وتحديد نطاق عمل المجموعات، والتقارير السنوية، وتسمية رؤساء المجموعات والمديرين ومعاونيهم ورؤساء الأقسام .

٣ – محاكمة العاملين بالتفتيش تأديبياً بصفة مجلس تأديب ، حيث يمارس المجلس المهام التي يقوم بها مجلس القضاء الأعلى بالنسبة إلى القضاة .

٢ – رئيس الهيئة ومعاونوه :

رئيس الهيئة هو الذي يمثلها والمرجع الأعلى للعاملين فيها والمسؤول عن حسن سير أعمالها أمام رئيس مجلس الوزراء . ويعين رئيس الهيئة بمرسوم ويعامل معاملة الوزراء في الصلاحيات والحقوق، ويتولى إدارة أعمال الهيئة، والإشراف عليها وتنفيذ قرارات المجلس[١]، وله صلاحيات الوزراء فيما يتعلق بالأمور المالية للهيئة [٢] .

---

(١) المادة ١١ من النظام الداخلي للهيئة .

(٢) انظر رأي مجلس الدولة "اللجنة المختصة" رقم ١٢٨ تاريخ ١٩٨٢/٧/١٨ المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٤٥ لسنة ١٩٨٢ حول صلاحيات رئيس الهيئة المالية .

وقد أعطاه قانون الهيئة صلاحيات واسعة تساعده على إحكام رقابة الهيئة على الجهات العامة، وله تفويض بعض الصلاحيات إلى معاونيه أو إلى رؤساء المجموعات أو رؤساء الفروع، ونذكر فيما يأتي أهم هذه **الصلاحيات**[1] :

١ – يرفع رئيس الهيئة إلى رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب، ورئيس مجلس الوزراء تقارير الهيئة الدورية .

٢ – يلبي دعوة رئيس مجلس الوزراء لحضور اجتماعات مجلس الوزراء والمجالس العليا التي يرأسها .

٣ – يشكل بعثات تفتيشية مشتركة من العاملين بالتفتيش ومفوضين مؤقتين تجري تسميتهم بالاتفاق مع رؤسائهم لممارسة الرقابة والتفتيش وتحقيق قضايا معينة .

٤ – يقوم بإحالة العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة إلى الجهات التأديبية لمحاكمتهم تأديبياً .

٥ – له أن يطلب من الجهات الإدارية التي تخضع لرقابة الهيئة إعادة النظر في العقوبات التي تفرضها تخفيفاً أو تشديداً لتكون أكثر ملائمة .

٦ – له بعد أخذ موافقة رئيس مجلس الوزراء – إصدار التعليمات بوقف صرف القيم النقدية والمادية في حالات ارتكاب حادث جرمي، أو الخروج عن الخطط، أو ارتكاب مخالفات لأحكام القوانين والأنظمة .

---

(١) المادتين /١٣ – ١٦/ من قانون الهيئة .

– المواد /١١ – ١٢ – ١٣/ من النظام الداخلي للهيئة .

٧ – يتدخل بالذات – أو عن طريق إنابة أحد العاملين بالتفتيش – في الدعاوى المتعلقة بالجرائم المنصوص والمعاقب عليها بموجب قانون العقوبات الاقتصادية

٨ – حضور اجتماعات مجالس الإدارة واجتماعات المجلس الأعلى لشركات الإنشاءات العامة، من أجل إقرار الميزانيات الختامية للمؤسسات والشركات العامة، وإبراء ذمة أعضاء مجالسها ولجانها الإدارية .

٩ – يدعو إلى مؤتمرات نوعية واختصاصية .

١٠ – يتولى اعتماد تقارير الهيئة وتقارير الرقابة الداخلية أو حفظها وإعادتها .

ويساعد رئيس الهيئة في إدارة أعمال الهيئة وتصريف شؤونها، وفي أداء المهمات الموكلة إليه معاونون يتم تعيينهم بموجب مرسوم، وعددهم حالياً ثلاثة .

٣ – المجموعات[١] :

وهي وحدات اختصاصية في مركز الهيئة تعمل على تحقيق الانسجام والتجانس في توصيات الهيئة، ومقترحاتها ذات العلاقة باختصاص نوعي محدد .

ويرأس كل مجموعة رئيس يسميه مجلس الهيئة من بين العاملين بالتفتيش، ويعد المرجع الأعلى للعاملين فيها والمسؤول عن حسن سير أعمالها أمام رئيس الهيئة.

---

(١) المادة /١٥/ من النظام الداخلي للهيئة

تتألف المجموعات على أساس الاختصاص الوظيفي للجهات العامة بصرف النظر عن التبعية الإدارية، حيث يتم تأليف مجموعة لكل اختصاص قطاعي، ويوجد في الهيئة حالياً ١٨ مجموعة تتولى كل منها قطاع محدد، منها على سبيل المثال : مجموعة التعليم العالي – مجموعة الزراعة والإصلاح الزراعي – مجموعة الصناعة – مجموعة النفط والثروة المعدنية .

وتحدث المجموعة بقرار من رئيس الهيئة، ويمكن إحداث أقسام اختصاصية داخل كل مجموعة من أجل تركيز مهمات كل من المفتشين في مجال معين أو مجالات معينة، وتتولى كل مجموعة أعمال الرقابة والتفتيش والتحقيق لدى الجهات التي تدخل في اختصاصها وإعداد التقارير التفتيشية والتحقيقية وتقديمها مع مطالعات رئيس المجموعة إلى رئاسة الهيئة، كما تتولى تدقيق تقارير الفروع المحالة إليها من رئاسة الهيئة، وتقارير الرقابة الداخلية، وتقوم بمتابعة سير الأعمال لدى الجهات التي تدخل في نطاق عملها من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية الصادرة، وتدقيق محاضر اجتماعات المجالس واللجان .

٤ – المديريات الفنية :

وهي المديريات التي تعمل في مركز الهيئة وتمارس دوراً رقابياً من خلال تأهيل العاملين بالتفتيش، أو تقارير الرقابة والتفتيش والتحقيق، أو متابعة نتائج الرقابة، أو تنسيق العمل الرقابي، وهذه المديريات هي[1] : المديرية

---

(١) المادة ١٨ من النظام الداخلي للهيئة .

القانونية – الدراسات – المتابعة – التأهيل والتدريب، ويرأس كل مديرية مدير يسميه مجلس الهيئة . وسنأتي على كل منها فيما يأتي :

أ – المديرية القانونية :

تضم المديرية القانونية عدداً من العاملين بالتفتيش – بما فيهم المدير – وتتولى مراجعة تقارير المجموعات والفروع وتقارير الرقابة الداخلية المحالة إليها من رئاسة الهيئة، لإبداء الرأي فيها، وإعداد مشاريع صكوك اعتمادها أو مشاريع إعادتها إلى مصادرها، كما تقوم بإدارة تدخل الهيئة في الدعاوى العامة الاقتصادية أمام القضاء الاقتصادي[1] .

ب – مديرية الدراسات :

وتضم أيضاً عدداً من العاملين بالتفتيش بما فيهم المدير، وتتولى مهام عديدة من أهمها :

– إعداد مشاريع التقارير الدورية عن أعمال الهيئة.

– إعداد الدراسات القانونية والمالية والاقتصادية في شتى المجالات .

– دراسة مشاريع خطط عمل المجموعات والفروع والمديريات واقتراح سبل تطويرها .

– جمع النصوص التشريعية والبلاغات والآراء والاجتهادات القانونية والقضائية وتعميمها على العاملين والمفتشين .

– إدارة أمور مكتبات الهيئة .

---

(١) المواد /٢٢ – ٢٣ – ٢٤/ من النظام الداخلي للهيئة .

ج – مديرية التأهيل والتدريب :

وتتولى مهام إعداد برامج التدريب والتأهيل ومتابعتها ومراقبتها، وتنسيق برامج التدريب والتأهيل وأعماله مع الإدارات المختصة، والإشراف على تدريب المفتشين الجدد في الهيئة، ووضع قواعد الفحص المسلكي لمعاوني المفتشين وأسس النجاح فيه [1] .

د – مديرية المتابعة :

تضم عدداً من المفتشين بما فيهم المدير وتتولى مهام تسجيل نتائج تقارير التفتيش وتقارير الرقابة الداخلية والمعتمدة من قبل رئاسة الهيئة بما تضمنت من توصيات ومقترحات وطلبات، ومتابعة تنفيذ هذه النتائج مع الجهات المعنية، وتقدم لوائح دورية إلى رئيس الهيئة بما يهمل أو يؤخر تنفيذه من النتائج لدى الجهات الإدارية المعنية .

كما تقوم بإحالة الوثائق إلى القضاء والجهات التأديبية في القضايا الجزائية والتأديبية وتتبع القضايا التأديبية والطعن بها وتتبع نتائج القضايا الجزائية[2].

ه – الفروع :

تمثل الفروع الهيئة في مراكز المحافظات، وتحدث بقرار من مجلس الهيئة ويمثل رؤساء الفروع الهيئة في محافظاتهم، وهم مسؤولون أمام رئيس الهيئة عن حسن سير العمل، ويتولون الإشراف على رؤساء الأقسام والمفتشين والعاملين في الفروع، ويسمى رؤساء الفروع من قبل مجلس

الهيئة من بين العالمين بالتفتيش وبناءً على اقتراح رئيس الهيئة .

---

(١) المادتين /٢٦ – ٢٧/ من النظام الداخلي للهيئة .

(٢) المواد /٢٨ – ٢٩ – ٣٠/ من النظام الداخلي للهيئة .

وتقوم الفروع بكافة اختصاصات الهيئة ضمن النطاق الإقليمي لكل فرع من حيث القيام بأعمال الرقابة والتفتيش والتحقيق لدى الجهات التابعة لرقابة الهيئة الكائنة في نطاق عملها، ويتولى رؤساء الفروع اعتماد بعض التقارير في حدود تفويض رئيس الهيئة، ومتابعة تنفيذ نتائج التقرير المعتمدة، وتدقيق صكوك العقوبات الصادرة عن الجهات الإدارية في نطاق الفرع، والتدخل في الدعاوى العامة الاقتصادية في المحافظات بالنيابة عن رئيس الهيئة، وتتبع سير الأعمال لدى الجهات الإدارية[1] .

٦ – الأقسام :

وهي وحدات اختصاصية في الفروع والمجموعات والمديريات الفنية، يتم تشكيلها بقرار من المجلس الأعلى للهيئة ويرأس كل قسم رئيس من العاملين بالتفتيش، والهدف من إنشاء الأقسام توزيع المهام والأعمال على أساس من الاختصاص الوظيفي للجهات التابعة لرقابة الهيئة بصرف النظر عن التبعية الإدارية، وتعميق الاختصاص في المجموعات[2] .

٧– المكاتب الفنية :

وهي مكاتب الهيئة في مراكز المحافظات التي لم تحدث فيها فروع بعد، وفي مراكز المنشآت الإنتاجية الكبرى التي تستدعي الحاجة إحداثها فيها، وبالإضافة إلى المكتب الخاص لرئيس الهيئة ومعاونيه .

---

(١) المواد /٣٢ – ٣٣ – ٣٤/ من النظام الداخلي للهيئة .

(٢) المادة /٣٦/ من النظام الداخلي للهيئة .

وتشكل المكاتب الفنية، ويحدد نطاق عملها، ومهامها، وعدد العاملين فيها، بقرار من رئيس الهيئة بناءً على توصية المجلس، ويمثل رئيس المكتب الهيئة في نطاق عمله، وهو المسؤول عن سير الأعمال فيه، والمرجع الإداري للعاملين فيه[1] .

٨- المديريات الإدارية :

وهي المديريات التي تقوم بالأعمال الإدارية في مركز الهيئة ومن أهمها الأعمال الإدارية المتعلقة بالبريد، ومسك السجلات الخاصة بالقرارات والأوامر الإدارية، وتأمين الخدمات الإدارية لمختلف أجهزة الهيئة، وأعمال المحاسبة وشؤون العاملين . وتتوزع هذه الأعمال بين مديريتي الشؤون الإدارية والشؤون المالية [2] .

مما تقدم يتبين لنا أن **هيكلية الهيئة** تقوم على نظام دقيق يؤمن بسط رقابة الهيئة على مختلف الجهات العامة في الدولة وعلى توزيع المهام الرقابية بشكل تخصصي أو إقليمي يساعد العاملين بالتفتيش على تفهم طبيعة الأعمال التي يتولون رقابتها، ولا سيما تلك التي تتسم بطابع فني دقيق .

لكن **السؤال الذي يمكن أن يطرح هنا هو** : كيف يتم توزيع الاختصاصات فيما بين الفروع (التي تنشأ على أساس إقليمي) والمجموعات (التي تنشأ على أساس تخصصي نوعي) ؟

---

(1) المادة /٣٨/ من النظام الداخلي للهيئة .

(2) المادة /٣٩/ من النظام الداخلي للهيئة .

إن **الإجابة** على هذا السؤال غالباً ما تكون بأن هذا التوزيع يتم بموجب الخطة السنوية التي تضعها الهيئة، ولكن الذي يحدث أن جهات متماثلة يخضع بعضها لرقابة المجموعات لكونها في العاصمة، وأخرى لرقابة الفروع لكونها تقع في المحافظات .

فعلى سبيل **المثال** تراقب أعمال جامعة دمشق من قبل مجموعة التعليم العالي، أما جامعة حلب فإن أعمالها تراقب غالباً من قبل فرع حلب للهيئة، وإن الاختلاف بين هاتين الرقابتين يظهر من خلال تدقيق التقارير الرقابية، فرقابة الفروع تكون على درجتين، رقابة الفرع ثم تدقق من قبل المجموعة المختصة، أما رقابة المجموعة المختصة فهي نهائية .

أخيراً يعدُّ من الضروري توضيح مدى استقلال الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من خلال البحث في علاقاتها بكل من رئيس الجمهورية و السلطة التشريعية (مجلس الشعب)، والسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) :

١ – علاقة الهيئة برئيس الجمهورية و مجلس الشعب :

من خلال بحثنا في قانون الهيئة ولائحته التنفيذية ونظامها الداخلي نجد أن العلاقة ما بين الهيئة ورئيس الجمهورية ومجلس الشعب تكون محصورة بالتقارير الدورية التي يرفعها رئيس الهيئة إلى كل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء، وحيث أن هذه التقارير التي نصت عليها المادة ١٣ من قانون الهيئة تحددت بتقرير سنوي وحيد لا يعكس حقيقة ما تقوم به الهيئة من رقابة، لكونه يركز على توضيح مدى سير العمل وتطوره في إحدى الجهات العامة .

يتبين لنا بأن الهيئة بعيدة عن مجلس الشعب صاحب السلطة الأساسية في الرقابة على الأموال العامة .

٢ – علاقة الهيئة بمجلس الوزراء :

ترتبط الهيئة إدارياً برئيس مجلس الوزراء، ولرئيس مجلس الوزراء دعوة رئيس الهيئة لحضور اجتماعات مجلس الوزراء والمجالس العليا التي يرأسها، فضلاً على ذلك تتحدد العلاقة بين الهيئة ومجلس الوزراء بما يأتي[١] :

– لا تحقق الهيئة في قضايا الكسب غير المشروع إلا بناءً على تكليف من رئيس مجلس الوزراء .

– لا يحق للهيئة وقف صرف القيم النقدية والمادية إلا بعد أخذ موافقة رئيس مجلس الوزراء .

– يشكل المجلس الأعلى للهيئة بقرار من رئيس مجلس الوزراء ويصدر النظام الداخلي بقرار منه .

– يرفع رئيس الهيئة إلى رئيس مجلس الوزراء تقارير دورية تظهر أوضاع العمل في الجهات التابعة لرقابة الهيئة .

– لرئيس مجلس الوزراء طلب إعادة التحقيق في القضايا التي تعالجها الهيئة .

– لرئيس مجلس الوزراء نقل العاملين بالتفتيش إلى خارج الهيئة بناءً على اقتراح مجلس الهيئة .

–لا يحال العاملين بالتفتيش إلى المجلس الأعلى (باعتباره محكمة تأديبية) إلا بقرار من رئيس مجلس الوزراء وبناءً على اقتراح رئيس الهيئة .

---

(١) انظر المواد /١٣ – ١٤ – ٢٤ – ٥٤ – ٦٦/ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

مما تقدم نجد أن الهيئة تتبع رئيس مجلس الوزراء وكأنها إحدى وزارات الدولة، ونرى أن ذلك ينقص من استقلال الهيئة ويحد من سلطاتها في الرقابة على السلطة التنفيذية.

ثانياً – تعيين العاملين في الهيئة وحصانات العاملين بالتفتيش:

يميز قانون الهيئة بين العاملين بالتفتيش والعاملين الإداريين سواء لناحية شروط شغل الوظائف أو فيما يتعلق بالحصانات . **وتقسم الوظائف** في الهيئة إلى وظائف إدارية وفنية ووظائف كتابية ومكتبية، **فالوظيفة الإدارية والفنية** تشمل وظائف الإدارة العليا التي من مهامها تخطيط نشاط الهيئة وما يرتبط بها من وسائل، وهذه تشمل (المجلس الأعلى للهيئة ورئيس الهيئة ومعاونوه) ووظائف الإدارة الوسطى والمباشرة، وهي الوظائف التي يتطلب شغلها تأهيلاً علمياً وتخصصاً مناسباً أو تأهيلاً وخبرة متخصصة في مجال العمل، وهذه تشمل (المديرين ورؤساء المجموعات والفروع والأقسام فضلاً على المفتشين ورؤساء الدوائر ورؤساء الشعب ورؤساء المكاتب)، ووظائف خدمات الإدارة هي التي تتصف أعمالها بالإشراف أو القيام بأعمال تتسم بطابعها الخدمي المساعد للإدارة في أداء واجباتها[1] .

([1]) المادة ٤٦ من النظام الداخلي للهيئة .

أما الوظائف الكتابية والمكتبية، فهي التي تمارس خلال عمليات انسياب المعلومات اللازمة لتسيير أعمال الإدارة ومثالها أعمال الديوان، والمحاسبة، والذاتية[1] .

سنتناول فيما يأتي شروط شغل الوظائف في الهيئة وحصانات العاملين :

١ – شروط شغل الوظائف في الهيئة :

يتم التعيين في الهيئة وفقاً إلى أحكام قانون العاملين الأساسي رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ (وهو القانون الذي يطبق على كل العاملين في الدولة، عدا بعض الفئات المحدودة)، وعلى أن تتوافر الشروط المنصوص عليها في المادة ٧ من القانون

المذكور في من سيشغل أياً من وظائف الهيئة . فضلاً على ذلك فقد حدد قانون الهيئة طريقة تعيين رئيس الهيئة ومعاونيه، ووضع شروطاً يجب توافرها فيمن يشغلون وظائف التفتيش ، حيث يعين كلاً من رئيس الهيئة ومعاونوه بموجب مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية . أما **الشروط التي يجب توافرها فيمن يشغلون وظائف التفتيش في الهيئة فهي**[2] :

– أن يكون حاملاً شهادة جامعية، ومضى على تخرجه أكثر من خمس سنوات .

– أن لا تكون قد صدرت بحقه خلال حياته الوظيفية أو المهنية عقوبة تأديبية شديدة.

– أن لا يكون قد ارتكب جرماً مخلاً بواجبات الوظيفة، أو المهنة وشرفها .

---

(1) المادة ٤٧ من النظام الداخلي للهيئة .

(2) المادة ١٨ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

ويتبع المفتش المعين أو المنقول أو المندوب إلى الهيئة تدريباً في الهيئة على أعمال الرقابة والتفتيش لمدة سنة قابلة للتجديد إلى سنة أخرى .

كما أوجد قانون الهيئة بموجب مادته رقم ١٨ وظيفة معاون مفتش التي يجوز شغلها عن طريق التعيين أو النقل أو الندب من العاملين في الجهات العامة ممن لا تتوفر فيهم شروط المفتشين، على أن يتم إخضاعهم لفترة تدريب مدتها ثلاث سنوات، منها سنة واحدة في الجهات العامة، وسنتان في الهيئة، وتتم تسمية المندوب مفتشاً بقرار من مجلس الهيئة بعد نجاحه في فحص مسلكي يجري لهذه الغاية .

٢- حصانات العاملين في الهيئة ومحاكمتهم :

أ- الحصانات :

الحصانة كما تم تعريفها بموجب المادة ٣٣ من قانون الهيئة[١]، هي حماية العامل من النقل والندب والصرف من الخدمة . والنقل والندب **المقصودان** هما: النقل أو الندب خارج الهيئة، والنقل أو الندب ضمنها من مدينة أو بلدة إلى أخرى أو من وظيفة إلى أخرى لا تعادلها .

---

(١) يعرفها قانون السلطة القضائية الصادرة بالمرسوم التشريعي رقم /٩٨/ لعام ١٩٦١، بموجب مادته رقم /٩١/ كما يلي : الحصانة هي صيانة القضاة من العزل والنقل .

- العزل المقصود بهذه المادة هو الصرف من الخدمة .

- النقل المقصود بهذه المادة هو النقل من بلد إلى آخر أو من وظيفة محددة في مرسوم التعيين إلى وظيفة أخرى .

ويتمتع بالحصانة العاملون بالتفتيش جميعاً، ماعدا معاوني المفتشين. **ويستثنى** من الحصانة العاملون بالتفتيش المندوبون إلى الجهات العامة فيما يتعلق بتصرفاتهم في هذه الجهات خلال ندبهم، **كما يستثنى من الحصانة العاملون بالتفتيش** [1] :

- الذين لم تمض على تعيينهم أو نقلهم أو ندبهم إلى الهيئة المدة المحددة في الفقرة/ب/ من المادة /١٩/
- الذين يطلبون النقل أو الندب خطياً .
- المحكومون من قبل مجلس الهيئة بعقوبة أشد من قطع الراتب .
- الذين ينقلون وفق الحالات المحددة في المادة /٢٤/ من قانون الهيئة.

ب – محاكمة العاملين في الهيئة :

يخضع معاونو المفتشين والعاملين الإداريين في الهيئة لناحية تأديبهم ومحاكمتهم إلى ما يخضع له جميع العاملين في الجهات العامة الأخرى .

أما مفتشو الهيئة فتتم محاكمتهم مسلكياً أمام مجلس الهيئة بوصفه مجلس تأديب[2]، وتأتي أهمية محاكمتهم أمام هذا المجلس لكونه يوفر الضمانة للعاملين بالتفتيش لإحاطة أعضائه بكل ظروف العمل بالتفتيش، فضلاً على أن معظم أعضاء المجلس الأعلى للهيئة يمثلون جميع زمر العاملين بالتفتيش[3] .

---

(١) المادتين /٣٣ – ٣٤/ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

(٢) الفقرة /ج/ من المادة /٩/ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

(٣) المادة /٣٦/ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

ويحال العامل بالتفتيش على المجلس بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس الهيئة في حالات الإخلال بالوجبات، أو الإساءة بقول أو عمل أو كتابة، إلى كرامة العامل الشخصية أو كرامة الهيئة أو مخالفة القوانين والأنظمة النافذة، أو الإخلال بالواجبات التي فرضها عليه قانون الهيئة وهي سلوك مسلك القاضي والالتزام بكتمان الأسرار، وعدم ممارسة الخبرة، وعدم ممارسة التحكيم أو التدريس إلا بإذن من رئيس الهيئة[1] .

ولا ينشر قرار الإحالة في الجريدة الرسمية ولا تكف يد العامل المحال إلا بقرار من المجلس الأعلى للهيئة، ويحق للمحال الاستعانة بأحد العاملين بالتفتيش للدفاع عنه، وتجري المحاكمة أمام المجلس بصورة سرية، وتخضع قرارات المجلس للطعن من قبل المحكوم عليه أمام الهيئة العامة لمحكمة النقض المؤلفة للنظر في القضايا الجزائية، خلال عشرة أيام من تاريخ تبلغها .

وللمجلس أن يفرض بحق العاملين بالتفتيش **العقوبات** الآتية[2] :

- **اللوم** : وهي إخطار العاملين بالتفتيش بكتاب يتضمن المخالفة المرتكبة وطلب اجتناب العودة إلى ارتكابها .
- **قطع الراتب** : وهي حسم مبلغ لا يتجاوز ١٠ % من الراتب الشهري غير الصافي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على سنة .
- **إبطال الترفيع** : وهي الحرمان من الترفيع لمدة لا تتجاوز السنتين .

---

(١) المادة /٣٦/ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

(٢) المادة /٣٦/ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

- **الصرف من الخدمة** : وهي إنهاء خدمة العامل بالتفتيش وتصفية حقوقه وفقاً للقانون أو النظام التابع له .

أما فيما يتعلق **بالجرائم** التي يرتكبها العاملين بالتفتيش أثناء قيامهم بالوظيفة، أو خارجها فقد أخضعهم قانون الهيئة إلى أحكام متطابقة مع تلك التي تنطبق على القضاة. فلا تقام **دعوى الحق العام** من قبل النائب العام إلا بإذن من لجنة تؤلف من رئيس المحكمة النقض واثنين من أقدم مستشاريها، أو بناءً على طلب المجلس الأعلى للهيئة عندما يتبين أثناء المحاكمة المسلكية وجود جرم[1] .

ويحال العامل بالتفتيش أمام محكمة النقض بهيئتها العامة المؤلفة للنظر في القضايا الجزائية، وتطبق عليه أمامها جميع إجراءات المحاكمة التي تطبّق على القضاة[2] .

أما في حالة **الجرم المشهود** فيباشر رجال الضابطة العدلية التحقيق فوراً، ويبلغون الأمر إلى أقرب قاضي لإعلام المحامي العام . ويوقف العاملين بالتفتيش في غرفة خاصة في قصر العدل، وتنفذ عقوبة الحبس في حقهم في أماكن مستقلة عن أماكن السجناء الآخرين[3] .

---

(١) انظر المادة /٣٩/ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١، والمادة ١١٤ من قانون السلطة القضائية الصادر برقم /٩٨/ لعام ١٩٦١ .

(٢) انظر المادة /٣٩/ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١، والمادة ١١٤ من قانون السلطة القضائية الصادر برقم /٩٨/ لعام ١٩٦١ .

(٣) انظر المادة ٤٠ ثم قانون الهيئة المذكور والمادة ١١٩ من قانون السلطة القضائية المذكور

الفرع الثاني

الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة واختصاصاتها وصلاحياتها

سنتحدث من خلال هذا الفرع عن الجهات التي تخضع لرقابة الهيئة، و اختصاصاتها وصلاحياتها .

أولاً – الجهات التي تخضع لرقابة الهيئة :

حددت هذه الجهات أحكام الفقرة ب من المادة الثانية من قانون الهيئة وهي:

١ – حزب البعث العربي الاشتراكي، والقيادة المركزية الجبهة الوطنية التقدمية فيما يتعلق بإدارة أموالهما واستثمارها . والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو :

هل أموال حزب البعث العربي الاشتراكي من الأموال العامة ؟

لا شك في أن هذه الأموال تعدُّ بطبيعتها من الأموال الخاصة، ولكن المشرع السوري وبموجب المادة (٢) من قانون العقوبات الاقتصادي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٣٧ تاريخ ١٩٦٦/٥/٦، عدّ من الأموال العامة كافة الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة لحزب البعث العربي الاشتراكي، ويبدو أن قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش قد سار في هذا الاتجاه . وبذلك تكون أموال حزب البعث العربي الاشتراكي أموالاً عامةً بحكم القانون .

٢ – الوزارات والإدارات العامة باستثناء مايأتي:

– الأمر المتعلق بقوى الأمن الداخلي ووزارة الداخلية.

– أمر التسليح والتنظيم والإعداد فيما يتعلق بوزارة الدفاع .

- أمور القضاء العادي والإداري والعقاري والأمور التي تدخل في نطاق اختصاص التفتيش القضائي بموجب القوانين النافذة .

٣ – البلديات، والمؤسسات العامة، والشركات العامة، والمنشآت والهيئات العامة ذات الشخصية الاعتبارية ومديريات الأوقاف، ووحدات الإدارة المحلية .

٤ – مؤسسات القطاع المشترك وشركاته التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء، وهذه ينطبق عليها ما ذكرنا في البند السابق .

٥ – المؤسسات والمنشآت الخاصة التي لها علاقة أو تأثير في التربية أو الصحة العامة .

٦ – المنظمات الشعبية والجمعيات والنوادي على اختلاف أنواعها، وينطبق على توصيف أموال هذه الجهات ما ينطبق على أموال حزب البعث العربي الاشتراكي .

٧ – أي جهة أخرى تقوم الدولة بمنحها قروضاً أو سلفاً أو إعانات أو تضمن لها حداً أدنى من الربح .

وتطال **رقابة الهيئة** جميع العاملين في الجهات التابعة لرقابتها، وذلك فيما يتعلق بأعمالهم وتصرفاتهم، وتفتش الهيئة الأعمال المؤداة في هذه الجهات وتحقق الأمور الملاحظة أو المنسوبة إلى العاملين الذين نفذوها أو ذوي العلاقة بها، ولو كانوا تابعين لجهات لا يسري عليها اختصاص الهيئة، على أن ينضم إلى المفتش، مفتش أو مندوب عن الجهة التي يتبعها العامل، والتي يجري تفتيش أعمالها أو تحقيقها[1] .

---

(١) المادة ٥٠ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

ولكن هل تطال رقابة الهيئة **المحافظين والوزراء** ؟

عدت اللجنة المختصة في القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة الوزراء والمحافظين من أصحاب المناصب فلا تفتش الهيئة عملهم[1] . أما بخصوص تصرفاتهم المخالفة للأنظمة والقوانين، فإن دور الهيئة يقتصر على رفع تقارير بشأنها إلى رئيس مجلس الوزراء[2] .

ونرى أن كل من يمارس عمل في الدولة هو صاحب منصب في وظيفته، وكلما كبر المنصب زادت المسؤولية، والمسؤولية تستلزم الرقابة على مدى القيام بها.

ثانياً – اختصاصات الهيئة :

نصت المادة /٥/ من قانون الهيئة أنه على الهيئة أن تراعي عند ممارستها لاختصاصاتها، اختصاصات الجهات الأتية :

- لجنة المراقبة والتفتيش في حزب البعث العربي الاشتراكي .
- الجهاز المركزي للرقابة المالية .
- إدارة التفتيش القضائي في وزارة العدل .

---

(١) انظر اللائحة التنفيذية رقم /١/ لقانون الهيئة .

(٢) المادة ٥١ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

ولم يحدد نظام الهيئة أو أي نظام آخر شروط هذه المراعاة، والحدود الفاصلة بين اختصاصات كل من الجهات المذكورة، وترك أمر تنظيم التعاون بين هذه الجهات لرئيس الهيئة بالتعاون مع الجهات الأخرى[1] . **أما اختصاصات الهيئة** فقد تم تحديدها بموجب المادة /٥/ من قانون الهيئة وهي:

١ – إبداء الرأي في صحة التعليمات والبلاغات والقرارات والتوجيهات الصادرة عن الجهات الإدارية ، وتتبع انعكاساتها وثغراتها وأخطائها من خلال التطبيق.

٢ – مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات وما يماثلها الصادرة عن الجهات الإدارية، وتتبع انعكاساتها وثغراتها وأخطائها من خلال التطبيق .

٣ – مراقبة تنفيذ الخطط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية والتعليمية والصحية في مواعيدها، ومدى تحقيقها لأهدافها المقررة لها .

وهذا ما أطلق عليه رقابة الأداء، ونرى أن اختصاص الهيئة في هذا المجال يجب أن لا يقتصر على مراقبة مدى تحقيق الأهداف المقررة ، بل يجب أن تتعداها لتشمل أيضاً (تقويم كفاءة الأداء) وذلك لتقويم درجة الكفاءة بتحقيق أفضل النتائج كماً ونوعاً بأقل التكاليف[2] .

٤ – إبداء الرأي في الحسابات الختامية :

---

(١) المادة ٥ من النظام الداخلي للهيئة برقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

(٢) للتوسع في الفرق ما بين رقابة كفاءة الأداء ورقابة فعالية الأداء انظر :

– د. غسان قلعاوي – المرجع السابق – ص ١٧ – ١٨ .

يعدّ من اختصاصات الهيئة المشاركة وإبداء الرأي في الحسابات الختامية السنوية والحسابات الختامية لدى كافة الهيئات والإدارات العامة والمؤسسات العامة الاقتصادية والشركات العامة والمنشآت التابعة لها، وتقويم أدائها، وإبراء ذمة أعضاء لجانها الإدارية .

ومن **الملاحظ** أن ممارسة الهيئة لهذا الاختصاص قد اقتصر على المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي على الرغم من شمول النص على كافة الحسابات الختامية لجميع الجهات العامة التي تخضع لرقابة الهيئة[1] .

ويعدّ هذا الاختصاص مثالاً للتداخل بين اختصاصات الهيئة، واختصاصات الجهاز المركزي لرقابة المالية، ولم تفلح المحاولات التي بذلت للفصل بين اختصاصات هاتين الجهتين الرقابيتين وأبرزها القرار الصادر عن رئيس الهيئة برقم ٤٠/م آ لعام ١٩٨٢ .

٥ – الرقابة الآنية على أداء المهمات من قبل العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة، للوقاية من الخطأ والاستمرار عليه، والطلب من الجهات العامة بموافقة رئيس مجلس الوزراء وقف إجراءات العمل أو المهمات في حال احتمال وقوع ضرر على الأموال العامة أو وقوعه فعلاً .

ومن خلال هذا الاختصاص تقوم الهيئة بدور وقائي في حماية الأموال العامة في حالات محددة وهي[2] :

– ارتكاب حادث جرمي .

– ارتكاب مخالفة لأحكام القوانين والأنظمة .

---

(1) نصت المادة /٥/ من قانون الهيئة على ما يلي : .... تمارس الهيئة الاختصاصات التالية : .... هـ – إبداء الرأي في الحسابات الختامية .

(2) الفقرة /و/ من المادة ١٦ م قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

- الخروج عن الخطط .

ومن إجراءات ممارسة هذا الاختصاص ما جاء في التعليمات التنفيذية لقانون الهيئة: (إن العاملين بالتفتيش لا يتمتعون بصلاحية إصدار الأمر مباشرة بوقف التنفيذ، وإنما ينبغي عليهم تقديم تقاريرهم الأولية في هذا الصدد إلى رئاسة الهيئة على أن يكون لهم اختيار الوسيلة المناسبة لاستعجال تقديم التقرير بما في ذلك توجيه البرقيات المحمولة، أو الهواتف المسجلة، أو حمله باليد، حسب الحال) [1].

٦ – التحقق من سلامة الإنفاق العام، والتأكد من كفايته لتحقيق الأغراض المتوخاة، وتجنيب الأموال العامة وممتلكات الشعب الهدر والضياع .

في هذا الاختصاص تمارس الهيئة نوعين من الرقابة على عمليات صرف الأموال العامة هما :

آ – **رقابة المشروعية** : وهي مراقبة مدى مطابقة التصرف بالأموال العامة للقانون بمعناه الواسع .

ب – **رقابة اقتصادية** : وتتمثل في تتبع تنفيذ المشاريع ومختلف الأعمال للتأكد من الالتزام بتنفيذها في نطاق الخطط المعتمدة، وكشف مظاهر الإسراف والهدر، ومدى استخدام الموراد على وجه اقتصادي، ووفق المعايير المقررة على وجه أصولي وتفادي الهدر والضياع .

وهنا يبرز أيضاً دور الهيئة في تحقيق رقابة الأداء، كما يلاحظ مدى التداخل بين اختصاصات الهيئة واختصاصات الجهاز المركزي للرقابة المالية في هذا المجال.

---

(1) التعليمات التنفيذية رقم /٢/ لقانون الهيئة (مذكورة سابقاً) .

٧ – الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم التي يرتكبها العاملون في الدولة، والتحقيق فيها، ومتابعتها مسلكياً أمام الجهات المختصة، وفحص الطلبات الواردة بشأنها من الجهات العامة والمنظمات واقتراح أسباب تلافيها والحيلولة دون تكرار وقوعها، وذلك من خلال ممارسة العملين الرقابي والتفتيشي والبحث في الشكاوى والاختبارات .

٨ – تحقيق قضايا الكسب غير المشروع ، والكسب غير المشروع هو كل مال حصل عليه أي مكلف بخدمة عامة أو له صفة نيابية (بصفة دائمة أو مؤقتة) بسبب استغلال أعمال، أو نفوذ، أو ظروف وظيفته، أو مركزه . وكل مال حصل عليه أي شخص طبيعي أو اعتباري عن طرق التواطؤ مع أي مكلف بخدمة عامة على استغلال وظيفته أو مركزه [1] .

ولا تمارس الهيئة هذا الاختصاص إلا بتكليف من رئيس مجلس الوزراء، وتتمتع الهيئة بشخص العامل بالتفتيش المحقق بكافة الصلاحيات والاختصاصات التي تتمتع بها اللجان المنصوصة في المادة /٥/ من قانون الكسب غير المشروع الصادر برقم ٦٤ لعام ١٩٥٨ دون أن يؤثر ذلك على اختصاص اللجان المذكورة.

ولا تمارس الهيئة هذا الاختصاص – على الرغم من أهميته الكبيرة – لكون قانون الكسب غير المشروع معطل كلياً، وغير مطبق .

---

(١) انظر المواد /١ – ٢ – ٣/ من قانون الكسب غير المشروع الصادر برقم ٦٤ تاريخ ١٩٥٨/٦/١٥.

٩- مراقبة حسن تنفيذ خطط الحماية الصحية ومدى تحقيقها أهداف الدولة في حماية الصحة العامة بما في ذلك حماية العاملين في مختلف النشاطات الإنتاجية .

١٠- بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون من مخالفة القوانين والأنظمة ومن الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ومعالجة اقتراحاتهم فيما يبدو لهم بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة انجازه.

مما تقدّم يتبين لنا أن الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش تمارس اختصاصات واسعة ومتنوعة، فمن حيث **رقابتها على الأموال العامة** ، فهي تراقب عمليات قطع حسابات موازنات الهيئات العامة، كما تراقب كافة عمليات إنفاق الأموال العامة، ومن ناحية **زمن ممارسة الرقابة** فهي تمارس الرقابة الآنية والرقابة اللاحقة، ومن ناحية **موضوع الرقابة** فإنها تمارس رقابة المشروعية والرقابة الاقتصادية المتمثلة في رقابة الأداء والكفاءة والفعالية .

ثالثاً – صلاحيات الهيئة :

منح قانون الهيئة العاملين بالتفتيش صلاحيات واسعة من أجل القيام بمهامهم في الرقابة والتفتيش والتحقيق، حيث وصلت هذه الصلاحيات إلى درجة إعطائهم الصلاحية بإصدار مذكرات إحضار، وفي حالات معينة تفتيش العاملين وأماكن عملهم، وكف يدهم عن العمل، ونرى بأنه لم يتبق إلا إعطائهم الحق بإصدار مذكرات التوقيف . وفي مقابل ذلك لم يمنح العاملون في الجهات العامة أية حقوق في مواجهة صلاحيات المفتشين، **باستثناء** طلب الرد .

سنأتي في الفقرة الأولى على صلاحيات الهيئة، وفي الفقرة الثانية على طلب الرد

١ – الصلاحيات :

نصت على هذه الصلاحيات أحكام المادتين ٦٤ و٤٧ من قانون الهيئة، وهي :

– **للعاملين بالتفتيش** طلب الوثائق والأوراق الرسمية وغير الرسمية والاطلاع عليها والاحتفاظ بها أو بصورة عنها، ولهم الطلب عند الحاجة بأن توضع في تصرفهم طيلة مدة الرقابة والتفتيش والتحقيق، الوسائل والإمكانات التي من شأنها تسهيل المهمة، ولا سيما العدد الكافي من العاملين ووسائط النقل والمقر الملائم، وعلى العاملين في الجهات العامة التابعة لرقابة الهيئة تلبية طلباتهم والإدلاء بالمعلومات المطلوبة منهم، ويتعرض العامل في الجهات الإدارية إلى المسؤولية التأديبية في حال تأخير الرد على طلبات الهيئة دون عذر، أو عدم موافاة الهيئة بالمستندات والوثائق المطلوبة في المواعيد المحددة ودون سبب مبرر[١] .

– **للعاملين بالتفتيش** الاستعانة بالخبراء في الأمور التي تتوقف معرفتها أو الكشف عن حقيقتها على خبرة فنية، وفي الأمور الجزائية على المحقق الاستعانة بالخبرة في المسائل الفنية ولو كان باستطاعته بيان الرأي فيها[٢].

– **للعاملين بالتفتيش** الإيعاز عن طريق رئيس الهيئة أو بتفويض منه إلى الجهات العامة بوقف الإجازات الإدارية، أو إجازة بعض العاملين، أو تكليف العاملين بدوام إضافي بما في ذلك أيام العطل .

---

(١) المادة ٥٣ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

(٢) المادة ١٣٦ من النظام الداخلي للهيئة .

- **للعاملين بالتفتيش** دعوة المشكو منهم لاستجوابه بموجب مذكرة يحدد فيها موعد حضوره، ولهم إصدار مذكرات إحضار عند الاقتضاء .

- **للعاملين بالتفتيش** كف أيدي العاملين عن عملهم بقرار يصدر عن رئيس الهيئة بناءً على تقرير تمهيدي يعده المفتش، ويجوز للمفتش إصدار قرار كف اليد في حالات الضرورة، على أن يعلم رئيس الهيئة بذلك .

ونرى هنا أن المفتش هو الذي يقدر حالة الضرورة التي تستدعي كف اليد، أي إن صلاحياته في هذا المجال مفتوحة على أن يعلم رئيس الهيئة بقرار كف اليد بعد ذلك .

- **للعاملين بالتفتيش** تحري أمكنة العمل في الجهات التابعة لرقابة الهيئة وملحقاتها، بما في ذلك تفتيش العاملين في أمكنة عملهم ويتم تفتيش مكان العمل في حضور العامل نفسه أو وكيله المناب عنه في حال غيابه، فإذا لم يكن للعامل الغائب وكيل، سمي المحقق وكيلاً له من زملائه، ويتم تحري مكان عمليه وملحقه في حضور شاهدين، ويتم تحري منازل العاملين وفق الأصول المنصوصة في القوانين النافذة [1] .

ونرى أن هذه الصلاحية يجب أن تحاط بقيود تحمي الحقوق الشخصية للعاملين في الجهات العامة، ولا سيما أن عمليات التفتيش والتحقيق تتم من قبل مفتش واحد وليس من قبل هيئة جماعية، وهذا يستدعي أن يتم التفتيش والتحري بحضور الرئيس الإداري للهيئة التي يتبعها العامل، وبحضور ممثل من المنظمة الشعبية التي تمثله، وكذلك الأمر عند اتخاذ قرارات خطيرة بحق العاملين كقرار كف اليد.

([1]) المادة ١٣٤ من النظام الداخلي للهيئة .

٢ – طلب الرد :

وهو **حق** منحه قانون الهيئة للعاملين في الدولة بمواجهة العاملين بالتفتيش في **حالات معينة** حددتها المادة ٤٢ من قانون الهيئة وهي :

– إذا كان للعامل بالتفتيش أو لزوجته مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في القضية ولو بعد انحلال عقد الزواج .

– إذا كان بينه وبين المشكو منه قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة .

– إذا كان خطيباً لأحد المشكو منهم .

– إذا كان وكيلاً لأحد المشكو منهم في أعماله الخصوصية، أو وصياً، أو قيماً عليه .

– إذا كان أحد المشكو منهم قد اختاره حكماً في قضية سابقة .

– إذا وجد بينه وبين أحد المشكو منهم عداوة شديدة .

– إذا كانت قد أقيمت مع أحد المشكو منهم أو أحد أقاربه أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة، أودعوة مدنية أو جزائية خلال السنوات الخمس السابقة .

– إذا سبق أن كان منذ أقل من سنتين رئيساً مباشراً، أو مرؤوساً لأحد المشكو منهم .

وطلب الرد هو حق لمن تتحقق فيه إحدى الحالات المذكورة دون بقية العاملين، ولا يحق تقديم طلب الرد إلا في حالات التحقيق .

Damascus University

ويقدم طلب الرد إلى المحقق مباشرة وقبل الاستجواب، ما لم ينشأ سبب الرد أثناء التحقيق، وعلى المحقق تدوينه وإعلام رئاسة الهيئة بتقديمه خلال ٢٤ ساعة بالنسبة إلى مدينة دمشق، وخلال ٧٢ ساعة بالنسبة إلى المناطق الأخرى، ويجوز تقديم طلب الرد إلى **رئيس الهيئة** مباشرة قبل بداية التحقيق أو الاستجواب، وعلى رئيس الهيئة أن يبت في الطلب خلال خمسة أيام من وصوله إليه بالقبول أو الرفض، ويجوز لطالب الرد **الطعن** في قرار رئيس الهيئة أمام المجلس خلال خمسة أيام من اليوم الذي يلي تاريخ تبليغه .

ولا يحول تقديم طلب الرد والطعن بقرار رئيس الهيئة دون متابعة إجراءات التحقيق من قبل المحقق المطلوب رده .

مما تقدم نلاحظ بأن الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش تقوم على نظام دقيق يضمن ممارسة مهامها في الرقابة على تصرفات العاملين في مختلف الجهات العامة ولا سيما تصرفاتهم المالية، وتمارس الهيئة اختصاصات واسعة ومتعددة تتداخل مع اختصاصات أجهزة الرقابة الأخرى ولا سيما الجهاز المركزي للرقابة المالية .

كمايتمتع العاملون بالحصانات والامتيازات، التي تضمن ممارسة عملهم بكل استقلالية، ولهم صلاحيات واسعة تجاه العاملين في الدولة، الذي لهم فقط حق الرد وفي حالات محددة حصراً .

المطلب الثاني

أصول ممارسة العمل الرقابي للهيئة ونتائجه

التفتيش لغة: هو اصطلاح مشتق من الفعل فتش، وفتش الشيء تصفحه وسأل وبحث، والمفتش :هو الذي يعهد إليه التفتيش عن الأعمال في دواوين الحكومة أو في إحدى الشركات ونحوها [1].

والتحقيق لغة: هو اصطلاح أيضاً مشتق من الفعل حقق، وحقق القول صدقه، وتحقق من الأمر تيقنه[2]، فالتحقيق إذاً هو البحث عن الحقيقة والواقع واليقين .

- تمارس الهيئة اختصاصاتها في الرقابة التفتيشية والتحقيقية، وفق أصول معينة، ينظمها قانون الهيئة ونظامها الداخلي .

وتستخدم الهيئة في ممارستها لاختصاصاتها أسلوب **الرقابتين الانتقائية والتقديرية**، وذلك وفقاً لخطة عمل سنوية تضع مشاريعها المجموعات والفروع والمديريات الفنية، بعد التداول والتنسيق مع هيئات الرقابة الأخرى والمنظمات الشعبية، وتقدم إلى رئاسة الهيئة خلال شهري تشرين الأول وتشرين الثاني من كل عام، وتعتمد مشاريع الخطط هذه في خطة عمل

---

(١) قاموس المنجد في اللغة والأعلام .

(٢) قاموس المنجد في اللغة والأعلام .

موحدة تحدد فيها أهدافها وعناصرها، ونسبة التدقيق والتفتيش المطلوبة ، وتصدر بقرار من رئيس الهيئة بناءً على اقتراح المجلس الأعلى للهيئة[1] . إلا أنه يجوز للهيئة في الأحوال الطارئة ممارسة مهمات رقابية خارج الخطة، بقرار من رئيس الهيئة على أن يعرض ذلك على المجلس في أول اجتماع له[2] .

وتمارس الهيئة **أنواع الرقابة الآتية**[3] :

آ- **الرقابة الإدارية** : وتتناول تتبع انعكاسات القوانين والأنظمة وأداء العاملين، ومدى تحقيقهم الكفاية في أعمالهم والإحاطة بها دون قصور أو إهمال، والتزامهم الخطط والمناهج المقررة .

ب – **الرقابة المالية والمحاسبية** : وتتناول تدقيق الأعمال والمعاملات المالية والمحاسبية، والتحقق من صحتها ومشروعيتها، والتزام العاملين بأحكام القوانين والأنظمة المالية، وصحة القيود المحاسبية ومستنداتها، وسلامة الإنفاق، وصحة الإيرادات، وحسن إدارة الأموال وتوظيفها في خدمة الأهداف المقررة، والتأكد من وفاء النصوص المالية والمحاسبية بالأهداف المتوخاة .

---

(١) المادة ١٠٠ من النظام الداخلي للهيئة .

(٢) المادة ١٠٠ من النظام الداخلي للهيئة .

(٣) المادة ١٠٠ من النظام الداخلي للهيئة .

ج – **الرقابة الاقتصادية** : وتتناول تنفيذ الخطط المعتمدة، والكشف عن انحرافات التنفيذ، وتقويم النتائج ومراقبة سير العمليات الإنتاجية والاستثمارية، وتتبع أوجه الإسراف والهدر في تنفيذ مشروعات الخطة وفي إدارة علميات الإنتاج والاستثمار، وكل ما يتعلق بأوجه النشاط الاقتصادي والإنتاجي والاستثماري بشكل عام، بقصد معالجة أسباب انحرافات تنفيذ الخطة، وتحديد المسؤولية فيها إذا اقتضى الأمر، ورفع مستوى الأداء والاقتصاد، وتهيئة أسباب زيادة الإنتاجية وخفض خطط التكاليف، وتحقيق ربعية عالية في النشاط الاقتصادي .

د – **الرقابة الفنية** : وتتناول مراقبة مختلف النواحي المتعلقة بالآليات والمعدات والتجهيزات وسائر أدوات الإنتاج، في حسن تشغيلها والإفادة التامة من طاقاتها، وصيانتها، وتوفير القطع التبديلية اللازمة لها في الوقت الملائم .

وفيما يأتي سنتحدث عن **إجراءات وأصول رقابة الهيئة ونتائجها** من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: أصول وإجراءات رقابة الهيئة.

الفرع الثاني: نتائج رقابة الهيئة .

الفرع الأول

أصول وإجراءات رقابة الهيئة

أولاً- أصول ممارسة الرقابة والتفتيش :

لا يحق للعامل بالتفتيش مباشرة إجراءات التفتيش من تلقاء نفسه، بل لا بد من إجازة مسبقة بمباشرة الإجراءات، وتعدّ الخطة السنوية التي تصدر عن رئيس الهيئة إجازة بمباشرة التنفيذ، وفي حال تأخر صدور الخطة يمكن المباشرة بالرقابة بالاستناد إلى إجازة مؤقتة من رئيس الهيئة، ويجوز ممارسة أعمال رقابية وتفتيشية من خارج الخطة بالاستناد إلى قرار من رئيس الهيئة، على أن يبلغ هذا القرار إلى المجلس ليناقشه ويوصي من أجله، كما يمكن أن تصدر الإجازة بالرقابة والتفتيش من خارج الخطة من قبل رؤساء المجموعات والفروع في الحالات التي تقتضي سرعة بمباشرة العمل الرقابي والتفتيشي، وينظر رئيس الهيئة بما تم بموجب قرار يناقش في المجلس، ويحق للعامل بالتفتيش في الحالات التي تقتضي – حسب تقديره – أن يباشر الرقابة والتفتيش فوراً، على أن يبلغ رئيسه المباشر فوراً ويتخذ من أجله الإجراءات اللازمة لاستكمال الحصول على الإجازة[1].

---

(١) المادة ١٠٢ من النظام الداخلي للهيئة .

وقبل مباشرته مهمته تضع الهيئة في تصرف المفتش ما قد يكون لديها من تقارير أو بيانات تتعلق بالمهمة على اختلاف مصادرها، وتقدم مديرية المتابعة أو جهات المتابعة لدى الفروع حين الطلب مذكرة تجمل ما سبق من أعمال تفتيشية لدى الجهة محل الرقابة [1] .

ويبدأ المفتش مهمته بلقاء المسؤولين المعنيين في الجهات التي تتبع لرقابته، لاطلاعهم على موضوع المهمة التي يتولاها، ويتصل بالرقابة الداخلية في الجهة الخاضعة للرقابة ليتعرف على ما لديها عن المهمة، ولكي تقدم له المؤازرة اللازمة إذا اقتضى الأمر [2] .

وأوجبت المادة ١٠٥ من النظام الداخلي لقانون الهيئة على المفتش أن يراعي في أداء مهمته ما يأتي :

- التأشير بالتاريخ والتوقيع على الوثائق والبيانات والسجلات التي يدققها في أثناء تنفيذ مهمته بما يشعر بتدقيقها وتنبيه العاملين ورؤسائهم إلى ما يبدو له خلال تنفيذ مهمته من نقص أو قصور في أداء الخدمات أو صيانة المرافق وطلب تلافي الأمر .

- إبلاغ الإدارة عن طريق رئيس المجموعة أو رئيس الفرع ببعض الوقائع الثابتة ذات الأهمية الخاصة التي لا يسوغ تأخير اطلاع الإدارة عليها .

وللمفتش أثناء قيامه بمهمته أن يطلب من الإدارة تشكيل لجان عمل تقوم بإشرافه فيما يقتضي تنفيذ مهمته، وله الاستعانة بالخبرة لبيان الرأي العلمي والفني في مسائل فنية لا يكون قادراً على إعطاء الرأي فيها[3] .

---

(١) المادة ١٠٢ من النظام الداخلي للهيئة .

(٢) المادة ١٠٢ من النظام الداخلي للهيئة .

(٣) الفقرة د من المادة ٤٦ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

وفي حال **كشف المهمة الرقابية أو التفتيشية** عن وقوع مخالفة أو جريمة أو عن احتمال وقوعها، وفي حال اطلاع المفتش على تصرف ما زال قيد البحث ويكون من شأنه – حسب تقديره – إيقاع الضرر بالإدارة يتعين عليه تقديم تقرير مستقل بمشاهداته وملاحظاته وما يبدو له من حلول لمعالجتها مع الاختصاصيين والرئيس المباشر ويعرض في جانب من تقريره إلى المداولة الجارية ونتائجها[1].

وفي ختام مهمته يعد المفتش تقريره الرقابي أو التفتيشي متضمناً الموضوعات التي تداولها، وملاحظاته، وما يتبدى له من حلول، أو توصيات، أو مقترحات، أو طلبات .

ثانياً – أصول ممارسة التحقيق:

تمارس الهيئة صلاحياتها بالتحقيق بالأفعال المنسوبة إلى العاملين في الجهات التابعة لرقابتها في معرض قيامهم بأعمالهم، وذلك بهدف الكشف عن انحرافات العاملين عن أحكام القوانين والأنظمة النافذة والخطط المعتمدة، وتقديمهم إلى السلطة القضائية أو الهيئات التأديبية، أو الجهات الإدارية، لمحاكمتهم جزائياً أو مسلكياً، وذلك بهدف إصلاح العملية الإدارية والمحافظة على الأموال العامة، والكشف عن الثغرات التي سهلت ارتكاب الجرم أو المخالفة ومعالجة حوادث قصور الأداء والإهمال والأخطاء[2] .

والسؤال الذي يمكن أن يطرح نفسه هنا هو : **هل تحقق الهيئة في القضية إذا كانت منظورة أمام القضاء ؟**

---

(1) المادة ١٠٦ من النظام الداخلي للهيئة .

(2) المادة ١١٤ من النظام الداخلي للهيئة .

بالعودة إلى النظام الداخلي للهيئة (المادة ١١٤) التي جاء فيها أن الهيئة تمارس صلاحياتها التحقيقية دون المساس باختصاص القضاء، وأن الهدف من التحقيق هو الكشف عن انحرافات العاملين وتقديمهم إلى السلطة القضائية، فإذا كانت القضية منظورة أما القضاء أساساً، فلا معنى إذاً من تدخل الهيئة عن طريق التحقيق .

وتباشر الهيئة إجراءات التحقيق إما **بمبادرتها** ومن خلال ما تكشف عن جرائم أو مخالفات، وما تقف عليه من حوادث القصور والإهمال في أثنا مهماتها الرقابية والتفتيشية، وفيما يطلع عليه العاملون فيها أو يتصل بعلمهم، أو **بناء على ما تتلقاه من شكاوى المواطنين وإخباراتهم**، بما في ذلك الشكاوى والأمور المنشورة في الصحف وسائر المنشورات الدورية وغير الدورية[1] .

ورئيس الهيئة هو الذي يقرر وضع القضايا في التحقيق، ويقرر معاونو رئيس الهيئة ورؤساء الفروع تحقيق القضايا في حدود تفويضهم من قبل رئيس الهيئة، ويمكن أن تباشر إجراءات التحقيق بقرار من رئيس المجموعة أو رئيس الفرع، أو من قبل المحقق في حالات الضرورة، على أن يعرض الأمر لاحقاً على رئيس الهيئة، وتتم الموافقة وفق الإجراءات التي أتينا على ذكرها في معرض بحثنا في إجازة التفتيش .

---

(١) المادة ١١٥ من النظام الداخلي للهيئة .

وقبل مباشرة إجراءات التحقيق يقوم المحقق بتقصي الموضوع بهدف استطلاع القضية وتبين حدودها، ويمارس المحقق التقصي بمختلف الوسائل – بما فيها الاتصالات الشخصية والهاتفية والكتابية – ثم يعد المحقق تقريراً بنتائج التقصي يضمنه خلاصة تقصياته ومقترحاته[1]، فإذا ما أظهر التقصي احتمال صحة وقائع القضية يباشر إجراءات التحقيق مستعملاً كافة الوسائل التي وردت في المواد ١٢٠ – ١٢٦ من النظام الداخلي للهيئة .

وفي **نهاية التحقيق** يعد المفتش تقريراً بنتائج التحقيق يضمنه مطالعته التي تشمل على توصيف الفعل والمناقشة التي يخرج المفتش من خلالها بعد موازنة القرائن والأدلة، وتكييف الفعل أو الواقعة جزائياً أو مسلكياً، أو تثبيت نفيها مع اقتراح التوصيات أو المقترحات أو الطلبات الملائمة .

الفرع الثاني
نتائج رقابة الهيئة

ذكرنا أن رقابة الهيئة تعتبر رقابة إدارية يتوقف فيها دور الهيئة عند اكتشاف الأخطاء والمخالفات والجرائم، ثم إحالة الأمر إلى الجهات المعنية وهي القضاء، أو المحاكم التأديبية، أو مجلس الوزراء، أو الوزارات والإدارات المعنية .

سنتحدث من خلال هذا الفرع عن تقارير الهيئة الرقابية والتفتيشية والتحقيقية، فضلاً على التقارير الدورية .

---

(١) المادة ١١٩ من النظام الداخلي للهيئة .

أولاً – التقارير الرقابية والتفتيشية والتحقيقية:

يضع المفتش بانتهاء المهمة التفتيشية أو التحقيقية تقريراً بنتائج مهمته، ليصار إلى اعتماده وفقاً لقانون الهيئة ونظامها الداخلي، ثم يبلغ إلى الجهات المختصة. سنتناول في **الفقرات الآتية** أصول اعتماد تقارير الهيئة، ومضامين هذه التقارير، ومؤيدات تنفيذها، وطرق الاعتراض عليها .

١– اعتماد التقارير الرقابية :

يقدم المفتش تقريره إلى رئيسه المباشر (رئيس قسم أو رئيس فرع أو رئيس مجموعة) الذي يتولى تدقيقه ويبدي ملاحظاته بشأنه، وفي جميع الأحوال تحيل رئاسة الهيئة تقارير الفروع إلى رؤساء المجموعات – حسب الاختصاص – ليتم تدقيقها من رؤساء المجموعات، ويعدون مطالعاتهم بشأنها، وتنصب لدى رئاسة الهيئة تقارير الفروع بعد تدقيقها من قبل رؤساء المجموعات[١] .

وتعالج هذه التقارير لدى المديرية القانونية، أو المكتب الخاص لرئيس الهيئة، ثم تعدّ مديرية الشؤون القانونية مشروع الاعتماد متضمناً عرضاً موجزاً للموضوع، وأهم النتائج التي انتهى إليها التقرير والمطالعة في حال التأييد – وبيان الأسباب معللة – في حال مخالفة التقرير أو المطالعة مع التعديلات الطارئة[٢] .

---

(١) انظر المواد من ١٤٣ إلى ١٤٧ من النظام الداخلي للهيئة .

(٢) انظر المواد من ١٤٣ إلى ١٤٧ من النظام الداخلي للهيئة .

٢ – مضمون التقرير :

يتضمن التقرير التفتيشي أو التحقيقي نتائج أعمال المفتش متضمناً ما يراه من المطالب، والمقترحات، والتوصيات، والتي تتناول إحدى الأمور الآتية[١] :

– التوجيه باستصدار النصوص الكفيلة بتحسين الأداء أو تلافي الثغرات ومظاهر القصور والخلل .

– إعادة النظر في البنية الإدارية على النحو الذي يؤمن الكفاية وسلامة الأداء .

– فرض العقوبات المسلكية الخفيفة .

– طلب الصرف من الخدمة في الحالات التي تمس النزاهة أو عدم فاعلية الأداء الوظيفي أو عدم كفايته .

– طلب تحريك الدعوى العامة في الجرائم التي تطولها قوانين العقوبات فيما يتعلق بالأفعال المرتكبة بسبب الوظيفة أو في مناسبة أدائها .

– الطلب إلى الجهات الإدارية المعنية اتخاذ صفة الادعاء الشخصي تبعاً لدعوى الحق العام، أو إقامة الدعوى المدنية عند انتفاء الصفة الجرمية عن الحادث، للمطالبة بالحقوق وتعويض الضرر المادي والمعنوي .

---

(١) المادة ٤٨ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

ويميز قانون الهيئة في **ما تتضمنه** تقارير الهيئة ويوجه إلى الجهات المعنية، بين التوصيات والاقتراحات والطلبات كما يأتي [1] :

– التوصيات :

تستهدف التوصيات الأمور التشريعية والتنظيمية وتتناولها بالتعديل، أو التفسير، أو الإلغاء، أو الإحداث في سبيل معالجتها، وللإدارة المعنية خوض الحوار مع الهيئة في شأن توصياتها، ويعرض رئيس الهيئة الاختلافات، أو إهمال التنفيذ، أو تأخيره على رئيس مجلس الوزراء للتوجيه في الأمر .

– الاقتراحات :

تستهدف الاقتراحات ضبط الأداء وفرض العقوبات المسلكية الخفيفة في حق العاملين، أو توجيه المثوبات لهم، وللإدارة حق الدخول في حوار مع الهيئة بشأن اقتراحاتها مدة ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغها إليها، وعلى الإدارة تنفيذ ما تتفق عليه مع الهيئة في غضون مدة ١٥ يوماً من تاريخ إبلاغها رد الهيئة .

---

(١) انظر : – المادة ٥٤ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

– التعليمات التنفيذية رقم ١ لقانون الهيئة الصادرة عن رئيس الهيئة برقم ١/٤/١٤٦٧/١٨ تاريخ ١٩٨١/٨/١١ .

– المادة ١٤٨ من النظام الداخلي للهيئة .

– الطلبات :

تستهدف الطلبات تلافي الأخطاء والقصور واسترداد حقوق الخزينة والأموال العامة وأموال القطاع التعاوني، وسائر الأموال المعتبرة في حكم الأموال العامة، فالطلبات إنما توجه لتدارك أعمال تنفيذية بحتة لا فكاك للإدارة من تنفيذها إعمالاً لنصوص القوانين والأنظمة النافذة، وتلافي الأخطاء والقصور في الأعمال التنفيذية التي هي بطبيعتها لا محل للاجتهاد فيها، والتي استقر الاجتهاد بشأنها فيما يتعلق بالأعمال القابلة للاجتهاد .

وعلى الإدارة اتخاذ إجراءاتها لتنفيذ الطلبات، ضمن مدة ٣٠ يوماً من تاريخ تبليغها .

٣– مؤيدات تنفيذ تقارير الهيئة :

إذا كانت الهيئة لا تمتلك صلاحية إصدار قرارات قابلة للتنفيذ، **كيف تجد تقارير الهيئة طريقها إلى التنفيذ ؟**

بداية لا بد من الإشارة إلى أنه من حق الهيئة طلب تحريك الدعوى العامة في الجرائم التي تطولها قوانين العقوبات، وذلك فيما يتعلق بالأفعال المرتكبة بسبب الوظيفة، أو بمناسبة أدائها، وللهيئة الإحالة إلى المحاكم المسلكية في الحالات المنصوص عليها في الفقرة آ من المادة ٥٣ من قانون الهيئة[١] .

وفي **تنفيذ مضامين تقارير الهيئة يجب التمييز بين التوصيات والاقتراحات والطلبات**، كما يأتي :

– فيما يتعلق **بالتوصيات** : لرئيس الهيئة أن يعرض أية خلافات بشأنها مع الإدارات المعنية، أو أي إهمال في التنفيذ أو تأخيره، على رئيس مجلس الوزراء للتوجيه بالأمر[٢].

---

(١) هذه الحالات هي : – تأخر الرد على طلبات الهيئة دون عذر مقبول، أو عدم تنفيذ ما ينبغي تنفيذه من مقترحات وطلبات وفق أحكام قانون الهيئة .

– عدم موافاة الهيئة بالمستندات والوثائق المطلوبة في المواعيد المحددة دون سبب مبرر .

– عدم إبلاغ الإدارات المختصة قرارات الجهات التأديبية إلى الهيئة .

– عدم قيام المسؤول الإداري بإبلاغ الرقابة الداخلية مباشرة، المخالفات والجرائم المالية والاقتصادية التي ترتكب في الجهات التابعة لرقابة الهيئة وذلك خلال مدة لا تتجاوز ٧٢ ساعة من تاريخ اكتشافها .

(٢) انظر : – المادة ٥٢ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

– المادة ١٤٨ من النظام الداخلي للهيئة .

– التعميم الصادر عن الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش برقم ٢/١٢٧٤/١٨ ص تاريخ ١٩٩٠/١٢/٨ .

– بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم ٥/ب/١٥/١٠٧٠ تاريخ ١٩٩٤/٣/٩ .

– وفيما يتعلق **بالاقتراحات** : لرئيس الهيئة عرض أية خلافات بشأنها، أو بشأن تأخير تنفيذها، على الجهات الأعلى وينتهي العرض حتى رئيس مجلس الوزراء، فضلاً على إمكانية إحالة المسؤولين عن عدم تنفيذ ما يجب تنفيذه على الجهة التأديبية [1] .

– وفيما يتعلق **بالطلبات** : فإنه على الإدارة المعنية تنفيذها ضمن مدة ثلاثين يوماً من تبليغها، ويعدّ الامتناع عن تنفيذ الطلب أو تأخير تنفيذه دون مبرر يقبله رئيس الهيئة، مخالفة مسلكية تستدعي المعاقبة المسكلية بطلب من رئيس الهيئة، أو الإحالة على الجهة التأديبية من قبل رئيس الهيئة مباشرةً . فضلاً على تعرض الممتنع أو المتأخر إلى ملاحقته كمشترك أو متسبب بالمساءلة المادية، وما يمكن أن يترتب عليها من مساءلة جزائية .

وتتم متابعة ما تنتهي إليه الهيئة في أعمالها الرقابية والتفتيشية والتحقيقية، من توصيات ومقترحات وطلبات يقع تنفيذها في اختصاصات الإدارات، بوساطة مديرية المتابعة، أو من قبل العاملين بالتفتيش الذين يباشرون تنفيذ مهمات الرقابة والتفتيش، ويعودون إلى ما سبق من أعمال الهيئة لتتبع تنفيذ نتائجها .

---

(١) انظر : – المادة ٥٢ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

– المادة ١٤٨ من النظام الداخلي للهيئة .

– التعميم الصادر عن الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش برقم ٢/١٢٧٤/١٨ ص تاريخ ١٩٩٠/١٢/٨ .

– بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم ٥/ب/١٥/١٠٧٠ تاريخ ١٩٩٤/٣/٩ .

كما تتابع الهيئة القضايا أمام الجهات التأديبية سواءً أكانت الإحالة إلى التأديب بقرار من رئاسة الهيئة بمقتضى الاختصاص المعقود لها في القانون، أو من قبل الإدارة، وسواء من أصدرت الجهات التأديبية قراراتها مباشرةً، أو أنها أحالت الأشخاص المحالين إليها إلى القضاء، لتعود إلى محاكمتهم تأديبياً بعد إبرام أحكام

القضاء بحقهم. وتكون متابعة الهيئة للجانب المسلكي في القضية أمام الجهات التأديبية، بما جعل القانون لها من صلاحية الطعن في قرارات هذه الجهات[1] .

مما تقدم يتبين لنا أن **قوة تقارير الهيئة** تتمثل في حق الهيئة في الإحالة للقضاء، أو المحاكم المسلكية في حالات معينة، في حين يتوقف دورها عندما ترفع الموضوع إلى رئيس مجلس الوزراء في حالات امتناع الجهات العامة عن تنفيذ مضامين تقارير الهيئة، ولا سيما عندما يكون الممتنع عن التنفيذ الوزير أو المحافظ ومن في حكمهما، لكون هؤلاء لا يخضعون لاختصاصات الهيئة كما ذكرنا .

٤- الاعتراض على تقارير الهيئة :

لا تقبل الهيئة الاعتراضات المباشرة المقدمة من العاملين الذين تناولتهم إجراءات إدارية أو عقوبات، باستثناء طلب إعادة التحقيق . ويعاد التحقيق بطلب من رئيس مجلس الوزراء، أو بقرار من رئيس الهيئة في حال ورود أدلة جديدة لم تكن مدار بحث في التحقيقات السابقة .

---

(١) المادة ٥٨ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

وأجازت المادة ٥٤ من قانون الهيئة لصاحب العلاقة مراجعة القضاء، ويذكر هنا أن اللجوء إلى القضاء يكون بموجب دعوى للطعن في الإجراءات التي اتخذت بناءً على تقارير الهيئة .

ثانياً – التقارير الدورية :

نصت المادة ١٣ من قانون الهيئة على أن يقدم رئيس الهيئة إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء، تقارير دورية تظهر أوضاع العمل في الجهات التابعة لرقابة الهيئة، ومستوى أداء العاملين فيها وفاعليته، وتبين ما طلبت الهيئة إلى السلطات الإدارية اتخاذه من إجراءات وما قدمت إليها من توصيات ومقترحات لمعالجة قصور النصوص والأنظمة، ومدى انسجامها مع القوانين، وثغرات الأداء وأخطائه، ومدى استجابة السلطات المذكورة لهذه الطلبات والتوصيات والمقترحات .

في الواقع تقدم الهيئة تقريراً سنوياً واحداً يتناول سير العمل ومدى تقدمه وفاعليته في إحدى الجهات العامة، حيث تتولى مديرية الدراسات إعداد مشروع هذا التقرير، ويقدمه رئيس الهيئة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء.

ونرى أنه على الهيئة أن تقدم تقريراً سنوياً عاماً يتضمن خلاصة ما قامت به من أعمال رقابية وتفتيشية وتحقيقية خلال سنة كاملة، وما تم ارتكابه من أخطاء ومخالفات في مختلف الجهات العامة وما رفعته الهيئة بخصوصها من طلبات ومقترحات وتوصيات، ومدى تقيد الجهات العامة بها .

مما تقدم نستنتج :

آ – تمارس الهيئة اختصاصات واسعة ومتعددة، بهدف تطوير العمل الإداري، وحماية المال العام، وتحقيق الفعالية في الإنتاج، ورفع مستوى الكفاية والأداء، وتسهيل توفير الخدمات للمواطنين ، **وهذا يؤدي إلى ما يأتي** :

– التداخل بين اختصاصات الهيئة واختصاصات أجهزة الرقابة الأخرى، وهذا يؤدي إلى تكرار وازدواجية في العمل الرقابي . فعلى سبيل المثال تتداخل اختصاصات الهيئة مع اختصاصات الجهاز المركزي للرقابة المالية، فكلاهما يمارس أعمال الرقابة على الحسابات العامة، التحقق من سلامة الإنفاق العام بهدف الكشف عن المخالفات والأخطاء والجرائم المالية التي يرتكبها العاملون في الجهات العامة، ولدى الجهات نفسها .

ومع أن المادة ٤٤ من قانون الهيئة نصت على أن الهيئة تمارس اختصاصاتها بالتنسيق مع هيئات الرقابة الأخرى، ومع صدور قرار رئيس الهيئة رقم ٤٠/م آ تاريخ ١٩٨٢/٨/٥ بهدف تنسيق العمل الرقابي بين الهيئة والجهاز، فإن ذلك لم يتم. واستمرت الجهتان في ممارسة أعمال رقابية واحدة . ونرى أن السبب في ذلك يعود إلى أن التداخل في الاختصاصات الذي أوجده المشرع بموجب قانون كل من الجهتين، مما يستدعي تعديل تشريعي يحدد بدقة اختصاصات كل منهما.

– إن الاختصاصات المتعددة تؤدي إلى وجود حجم كبير من العمل الرقابي، وهذا ما يسبب تراكم الأعمال في الهيئة، ما يؤخر البت في المواضيع إلى فترات طويلة قد تصل إلى عدة سنوات، حيث تضيع معالم القضايا، وقد يتغير العاملون في الجهات العامة، فضلاً على عرقلة الأعمال الإدارية والإنتاجية .

– إن الاختصاصات المتنوعة تتطلب من المفتشين، معرفة دقيقة بطبيعة كل اختصاص وما تحكمه من قوانين وأنظمة .

ب – لا تتمتع الهيئة **بالاستقلال الكامل** عن السلطة التنفيذية (التي تخضع لرقابتها)، فالهيئة تتبع رئاسة مجلس الوزراء، ويخرج عن إطار رقابتها الوزراء والمحافظين، أما موازنتها فهي جزء من موازنة رئاسة مجلس الوزراء، ويتولى الرقابة الداخلية في الهيئة محاسب الإدارة الذي يسميه وزير المالية ويتبعه مباشرةً .

ج – تعد **رقابة الهيئة** من نوع الرقابة الآنية أو اللاحقة، وبالتالي فهي لا تمارس الرقابة المسبقة بأي شكل من الأشكال، مما يعني عدم الاستفادة من مزايا هذه الرقابة في منع الأخطاء والمخالفات قبل وقوعها . فضلاً على ذلك ليس للهيئة صلاحية إبداء الرأي والمشورة للجهات العامة، مما يعني عدم قدرة هذه الجهات على الاستئناس برأي الهيئة قبل اتخاذ أي إجراء أو تصرف .

د – **تحتاج** تقارير الهيئة إلى المرور بمراحل متعددة قبل صدورها، فمن المفتش الذي يعد التقرير إلى رئيس الفرع، إلى رئيس المجموعة، ثم المديرية القانونية، إلى أن يقرها رئيس الهيئة . وفي كل مرحلة يكون الذي

ينظر في التقرير فرداً واحداً، ونرى أن تقارير المفتشين يجب أن تحال – حسب موضوعاتها – إلى هيئة تشكل في كل مجموعة، تتألف من ثلاثة أعضاء على الأقل، وتنظر كل هيئة في التقارير التي تتعلق باختصاصها، وتدققها وتعد مشاريع التقارير التي يصدرها رئيس الهيئة .

هـ – **يقتصر** التقرير السنوي الذي تعده الهيئة على توضيح مراحل سير العمل، والإنتاجية في إحدى الجهات العامة . **ونرى أن التقرير السنوي يجب أن يتضمن** شرحاً موجزاً لأهم ما قامت به الهيئة من أعمال رقابية خلال سنة كاملة، واقتراحاتها وتوصياتها وطلباتها بشأنها، ومدى تقيد الجهات العامة بمضامين التقارير الرقابية للهيئة .

و – **تفتقر** الهيئة إلى **وجود دليل عمل** يوضح وبشكل مفصل طبيعة العمل ومراحله والقوانين والأنظمة التي تحكمه بالنسبة إلى كل جهة من الجهات العامة .

أخيراً، لا بد من القول: بأن الاختصاصات التي أعطيت للهيئة في مجال الرقابة المالية جعلتها تنحرف عن اختصاصها الرئيسي في تطوير العمل الإداري لدى الجهات العامة، وتسهيل توفير الخدمات للمواطنين . فهناك الكثير من الأمور الإدارية التي تحتاج إلى دراسة ومعالجة في هذا المجال، مثال : تطوير وسائل العمل – ولا سيما بعد أن دخلنا في عصر المعلوماتية – ومحاربة البيروقراطية، والروتين، وجهل العاملين بقوانين العمل وأنظمته .

المطلب الثالث

رقابة مديريات الرقابة الداخلية

أوجبت المادة /٤/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، إحداث أجهزة الرقابة الداخلية في كل وزارة، أو إدارة، أو مؤسسة، أو شركة، أو منشأة عامة، أو وحدة إدارية، يسمى المراقبون العاملون فيها من قبل الوزراء بناء على اقتراح رئيس الهيئة .

وحدد **مفهوم** جهاز الرقابة الداخلية بموجب المادة ١٥٧ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالقرار رقم ٢٥٠ لعام ١٩٩٠ **بأنه:**" **جهاز يتبع الرئيس الإداري الذي يحدث في نطاق إدارته سواء في الإدارة المركزية أو الإدارة الفرعية – ويهدف إلى تحقيق الرقابتين الآنية واللاحقة على الأداء الإداري والإنتاجي وتطويره ويعمل في نطاق الولاية العامة للهيئة، لصالح الجهة العامة التابع لها، ويؤازر الهيئة في أداء مهماتها** ".

أما **أهداف الرقابة الداخلية** فقد حددتها الفقرة ب من المادة ٤ من قانون الهيئة كما يأتي :

– تمكين الإدارة من الإحاطة بكيفية سير الأعمال في الجهات التابعة لها وضمن الولاية العامة للهيئة بما يكشف عن مواطن الخلل والهدر، وأسباب قصور

الإنتاج ودواعي عدم كفاية تنفيذ الخطط .

– اقتراح أسباب تطوير العمل، وزيادة الفعالية والإنتاج .

– مؤازرة الهيئة (الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش) في أداء مهماتها .

مما تقدم يمكننا القول: إن هذا النظام من أنظمة الرقابة وهو يعدّ من الأنظمة الفردية، لكونه يتبع الجهة الإدارية التي يعمل لديها، من جهة، ويخضع لإشراف الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من جهة أخرى ، وأن المشرع ألقى على عاتق هذه الجهة الرقابية مهمة ممارسة رقابة المشروعية ورقابة الأداء بالنسبة إلى الجهة التي تعمل فيها .

وفيما يأتي سنبحث تنظيم مديريات الرقابة الداخلية، و أنواع الرقابة التي تمارسها، و تقاريرها الرقابية من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

تنظيم مديريات الرقابة الداخلية وأنواع الرقابة التي تمارسها

يعكس تنظيم مديريات الرقابة الداخلية مدى ارتباطها بكل من الجهة التي تعمل لديها والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

أولاً – تشكيلها وتعيين العاملين فيها:

تشكل أجهزة الرقابة الداخلية بقرارات من الوزراء بناء على اقتراح رئيس الهيئة، كما **يسمى** المراقبون العاملون في مديريات الرقابة الداخلية من قبل الوزراء بناء على اقتراح رئيس الهيئة أيضاً، **ويتمتع** هؤلاء المراقبون بحصانة النقل والندب والتأديب، فلا يجوز نقلهم أو ندبهم أو معاقبتهم من رؤسائهم المختصين إلا بموافقة رئيس الهيئة[1]، حيث تقوم الهيئة بالتحقيق

---

(١) الفقرة هـ من المادة /٤/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر برقم ٢٤ تاريخ ١٩٨١/٧/٨.

في الأمور المنسوبة إلى المراقبين الداخليين وتقترح التدابير والإجراءات بشأنهم[1] .

وتوضح مدى ارتباط مديرية الرقابة الداخلية بكل من الجهة الإدارية التي تعمل لديها وبالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة رقم (١) تاريخ ١٩٨١/٨/١١ كما يأتي :

(تتبع أجهزة الرقابة الداخلية، الجهة الإدارية وترتبط بها حصراً، وإذا كان سمي أفرادها باقتراح من رئيس الهيئة، وإذا كان مصير أعمالها إلى التدقيق والتحميص لدى الهيئة، وبالتالي إلى التعديل والتكييف من قبلها فلأن:

مديرية الرقابة الداخلية تمارس مهمتها الرقابية ضمن الولاية العامة للهيئة دون إخلال باختصاصاتها. و يتم تعديل أعمال هذه المديرية وتوجيهها من قبل الهيئة عن طريق الإدارة بالذات) .

مما تقدم يتبين لنا أن هنالك ازدواجية في تبعية مديريات الرقابة الداخلية، وأن ذلك يؤثر سلباً على أدائها ويربكه.

ثانياً – أنواع الرقابة التي تمارسها مديريات الرقابة الداخلية:

تمارس مديريات الرقابة الداخلية الرقابتين الآنية واللاحقة على الأعمال الإدارية والمالية في الجهات التي تعمل لديها، ومن **الناحيتين** : المشروعية وتقييم الأداء.

---

(١) المادة /١٧٣/ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٥٠ لعام ١٩٩٠.

الفرع الثاني

اختصاصات مديريات

الرقابة الداخلية وتقاريرها الرقابية

لا يقتصر دور هذه المديريات على تولي مهام الرقابة والتفتيش، بل يمتد اختصاصها إلى ممارسة التحقيق في حالات معينة .

وقد حددت الفقرة ج من المادة (٤) من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ **اختصاصات الرقابة الداخلية** بما يأتي:

- تحقيق المخالفات الإدارية والمسلكية.
- تحقيق ما يمكن أن تقف عليه أو ما يحال إليها من الإدارة أو الهيئة "الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش" من شكاوي المواطنين .
- وضع اليد على ما يتعلق بالجرائم الاقتصادية وسائر المخالفات والجرائم الواقعة على المال العام المرتكبة من قبل العاملين في الجهات التابعة لها، والتحفظ على وقائعها وأدلتها، إلى حين مباشرة الجهات المختصة تحقيقها.
- تحقيق بعض القضايا المتعلقة بالجرائم المشار إليها في البند السابق (٣) بتفويض من الهيئة.
- تنفيذ أعمال رقابية وتفتيشية محددة من خلال خطط عمل سنوية أو طارئة تضعها الإدارة بالاتفاق مع الهيئة.

وفيما يأتي سنبحث **اختصاصات الرقابة الداخلية** الرقابية والتفتيشية والتحقيقية ثم **تقاريرها**.

أولاً – الاختصاصات الرقابية والتفتيشية:

تتولى مديريات الرقابة الداخلية الأعمال الرقابية والتفتيشية من خلال خطط سنوية تقترح هي مشروعها الذي ينبغي أن يتضمن موضوعات الرقابة والتفتيش والمراحل الزمنية التي يتناولها التفتيش أو الرقابة، (أي السنوات التي تتناولها أعمال المراجعة أو التدقيق لموضوعات الرقابة والتفتيش من خلال برنامج زمني سنوي يقسم إلى أربعة أرباع السنة) ونسبة المراجعة أو التدقيق، والأهداف المتوخاة لكل موضوع من موضوعات الخطة .

وتعرض مشاريع الخطط على الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش التي لها حق تعديلها بما يتلاءم وخطط عملها، وتصدر الخطط معدلة بموجب صكوك يصدرها الرؤساء الإداريون وتبلغ نسخ عنها إلى الهيئة[1].

وأجاز القانون إصدار خطط عمل عارضة بطلب من الهيئة أو بالاتفاق معها.

مما تقدم يتبين لنا بأن أجهزة الرقابة الداخلية تمارس الأعمال الرقابية والتفتيشية من خلال خطط العمل التي تضعها وتملك الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش تعديل هذه الخطط كما تشاء.

ثانياً – الاختصاصات التحقيقية:

أجاز القانون لأجهزة الرقابة الداخلية بأن تتولى التحقيق مباشرة في المخالفات الإدارية والمسلكية في شكاوي المواطنين سواء ما تقف عليها بنفسها، أو ما يحال إليها من الإدارة أو الهيئة.

---

(١) انظر المادة ١٦٤ من النظام الداخلي للهيئة المركزية والتفتيش .

أما فيما يتعلق بالجرائم الاقتصادية وسائر المخالفات والجرائم الواقعة على المال العام فقد تحدد دور الرقابة الداخلية في وضع اليد على ما يتعلق بهذه المخالفات والجرائم إلى حين مباشرة الجهات المختصة تحقيقها، والجهات المختصة هنا قد تكون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، أو الجهاز المركزي للرقابة المالية، أو النيابة العامة، وذلك حسب نوع الجرم أو المخالفة[1] .

على أنه للهيئة أن **تفوض** إلى الرقابة الداخلية تحقيق قضايا معينة من هذا القبيل، وكانت الهيئة قد فوضت أجهزة الرقابة الداخلية التحقيق في هذه الجرائم في الحالات التي لا يزيد فيها مبلغ الضرر على خمسين ألف ليرة سورية[2] .

وحددت **القواعد والأصول التي يجب أن تلتزم بها الرقابة الداخلية في تحقيقها بموجب أحكام المادة /١٦٥/ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش** كما يأتي:

---

(١) انظر البند /١٣/ من اللائحة التنفيذية رقم (١) لقانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادرة عن رئيس الهيئة برقم ١٩/١٥٦٤/١/٣٨ تاريخ ١٩٨١/٨/١١.

(٢) انظر التعميم الصادر عن رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش برقم ١٩/٣٠٧٨/٣٨ تاريخ ١٩٩٧/١١/١٢.

تتلقى طلب التحقيق من الإدارة المحدثة لديها (مركزية كانت أو فرعية) أو من الهيئة أو من المحافظ وتضع يدها على المخالفات الإدارية والمسلكية المرتكبة من العاملين التي تكتشفها في أثناء أداء مهماتها الرقابية والتفتيشية في الإدارة التي تعمل في نطاقها، وتعلمها بها للإذن بتحقيقها، كما تضع اليد في أثناء مباشرة مهامها على الواقعات والجرائم المرتكبة من العاملين التي تطولها القوانين السارية المفعول بما فيها الجرائم الواقعة على المال العام وتتحفظ على أدلتها ووقائعها وتعلم الإدارة والهيئة بها.

يحقق المراقب في القضية ويستمع إلى إفادات العاملين في الجهة العامة التي يتبعها، شهوداً أو مشكو منهم بصرف النظر عن مراكزهم وصفاتهم الوظيفية ويستثنى من ذلك معاونو الوزراء، والمديرون، والرؤساء المباشرون، حيث تتولى الهيئة تحقيق الأمور المنسوبة إليهم .

وللمراقب الاستعانة بالخبراء في تحقيق الأمور التي تتوقف معرفتها أو الكشف عن تحقيقها إلى خبرة فنية، وله أن يطلع على السجلات والوثائق والأوراق الرسمية وغير الرسمية – ولو كانت ذات طابع سري – وأوجبت المادة ١٦٧ من النظام الداخلي للهيئة على الإدارة أن تعالج مقترحات الرقابة الداخلية حين مباشرة الأعمال الرقابية "التفتيشية أو التحقيقية" الرامية إلى :

– وقف الإجازات الإدارية كلياً أو جزئياً، إذا اقتضت ذلك ضرورة تنفيذ المهمة.

– إبعاد بعض العاملين عن مراكز عملهم بالإجازة أو النقل أو الندب، إما إذا اقتضى التحقيق كف أيديهم، يعرض الأمر على الهيئة للنظر في إصدار قرار كف اليد .

ثالثاً – تقاريرها الرقابية :

يعد المراقب في الرقابة الداخلية تقريره بنتائج الرقابة والتفتيش أو التحقيق فور إنجاز مهمته الرقابية . وتقدم التقارير إلى الإدارة التي تتبعها الرقابة الداخلية سواء كانت (مركزية أو فرعية)، ويتعين على الإدارة المخولة صلاحية معالجة مقترحات وطلبات التقرير إبلاغها مشفوعة برأيها إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في غضون أسبوعين على الأكثر، ويعد حجب بعض التقارير عن الهيئة أو تأخير إبلاغها إياها، زلة مسلكية تعالجها الهيئة مع الجهات الوصية أو الولية، كما تتابع ما قد يلحق الحجب أو التأخير من أضرار وآثار سلبية وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة[1] .

وتعالج رئاسة الهيئة أمر اعتماد هذه التقارير، ومتى اعتمدتها عوملت معاملة تقارير الهيئة نفسها، وذلك كما يأتي[2] :

قد تعتمد تقرير الرقابة الداخلية كما ورد، أو أنها تعدل في صك الاعتماد أو نتائجه كلاً أو بعضاً .

وقد تعيد التقرير إلى مصدره بطلب استكمال العمل الرقابي أو التفتيشي أو التحقيقي، أو لإعادة النظر في النتائج، على أن تتحقق الإعادة خلال ثلاثين يوماً تلي تاريخ تبليغ التقرير إلى الهيئة. وفضلاً على ذلك فإنه للهيئة، وبحكم اختصاصاتها وولايتها على العمل الرقابي، أن تضع يدها على الموضوع الذي تعالجه الرقابة الداخلية، في أي مرحلة، بما في ذلك بعد تقديم التقرير إلى الهيئة .

---

(١) انظر المادة /١٦٩/ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش .

(٢) المادة /١٧١/ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش "المذكور" .

ولا تحول ممارسة الهيئة اختصاصاتها في معالجة تقارير الرقابة الداخلية دون ممارسة الإدارة حقها في التصرف بتقارير الرقابة الداخلية في نطاق اختصاصاتها العامة، على أن تلتزم أحكام القوانين والأنظمة وحسب تقديرها ما فيه المصلحة العامة، وذلك كما يأتي[1] :

- في **تقارير تحقيق القضايا الإدارية والمسلكية**، تنفيذ المقترحات والطلبات الإدارية والمسلكية بما في ذلك الإحالة إلى الجهات التأديبية، أو معالجتها في حال عدم انطوائها على جرائم تطولها أحكام القوانين والأنظمة.

- في **تقارير الرقابة والتفتيش** معالجة الأوضاع في ضوء المشاهدات والملاحظات والمقترحات والطلبات بما تراه تحسين سير العمل، وتلافي الملاحظات والقصور وتصحيح الأخطاء، وإزالة الانحراف، وذلك في حدود صلاحيات الإدارة واختصاصاتها.

- في تقارير **تحقيق القضايا الجزائية**، وتقارير **تحقيق القضايا الإدارية والمسلكية** المكلفة الرقابة الداخلية تحقيقها من قبل الهيئة . يتوجب على الإدارة انتظار صك الهيئة واعتمادها التقارير .

وعلى كل حال **للإدارة أن تقترح** على الهيئة التصرف بتقارير معينة، أو أن تؤخر إجراءاتها في معالجة ما انتهت إليه هذه التقارير إلى حين اعتمادها من الهيئة .

---

(١) انظر اللائحة التنفيذية رقم (١) الصادر عن رئاسة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش برقم ١٩/١٥٦١/ ١/٣٨ تاريخ ١٩٨١/٨/١١ .

كما **يعد من الضروري** الإشارة إلى أنه وبموجب أحكام المادة ١٧٦ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، تلتزم أجهزة الرقابة الداخلية **بأن تقدم** إلى الهيئة وعن طريق الإدارة – تقارير دورية ربع سنوية بما باشرت من مهمات الخطة والصعوبات التي واجهتها، ومقترحاتها لمعالجتها وتذليلها .

ختاماً وفيما يتعلق برقابة أجهزة الرقابة الداخلية يتبين لنا أن هذه الأجهزة ترتبط إلى حد كبير بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، حيث تتدخل الهيئة في تسمية أعضاء أجهزة الرقابة الداخلية، وفي معاقبتهم، كما تتدخل في تحديد الأعمال الرقابية التي يجب أن تمارسها هذه الأجهزة، وتنتهي تقاريرها الرقابية إلى الهيئة، حتى أن تنظيمها وتحديد طرق ممارستها لأعمالها الرقابية تتم من خلال قانون الهيئة ونظامها الداخلي، وأن هذا الارتباط بين أجهزة الرقابة الداخلية والهيئة **يدعونا للقول: إن رقابة هذه الأجهزة هي رقابة داخلية بالتسمية فقط .**

ونرى أنه من الأفضل أن يستعاض عن هذه الأجهزة بمكاتب تتبع الهيئة مباشرة ووفقاً لاختصاص كل مجموعة، ويسمى أعضاؤها من بين المراقبين في الهيئة، ويقتصر دور الإدارة على تأمين الأماكن اللازمة لهذه المكاتب .

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الرابع

الدور الرقابي للسلطة التشريعية

تعدّ الرقابة البرلمانية مهمة جداً نظراً إلى ما تتمتع به من سلطات مطلقة في الرقابة المالية.

وتناط هذه الرقابة في سورية بمجلس الشعب، ويقوم هذا المجلس بممارسة السلطة التشريعية على الوجه المبين في الدستور السوري[1]، ويجري انتخاب أعضاؤه بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي وفقاً لأحكام قانون الانتخاب[2].

وتعدّ الصلاحيات المالية من أهم صلاحيات السلطة التشريعية نظراً إلى أهمية الدور الذي تؤديه القوانين المالية في كل مجالات الحياة .

وتختلف هذه الصلاحيات من دولة إلى أخرى تبعاً إلى اختلاف التوجهات السياسية فيها، وتباين المبادئ الدستورية الناظمة لفعاليتها المالية، ويأتي في مقدمة هذه الصلاحيات إقرار القوانين المالية وفي طليعتها قانون الموازنة العامة[3].

---

(١) المادة /٥٦/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

(٢) المادة /٥٧/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

(٣) د. يوسف شباط ، مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الأموال العامة والحلول المقترحة لتحسينها (دراسة تحليلية ومقارنة) ، مجلة جامعة دمشق، المجلد رقم ١١، العددان (٤١-٤٢) ، عام ١٩٩٥ ، ص ١١.

ونظراً إلى أهمية الموازنة العامة كأداة مالية معقدة ذات جوانب مختلفة ، تعدّ مهمة السلطة التشريعية قبلها مهمة دقيقة وصعبة ولا سيما أن الموازنة العامة تطرق باب مجلس الشعب في مرحلتين هما : إقرار الموازنة العامة والرقابة على تنفيذها.

وفيما يتعلق بالإقرار ، يعدّ من أهم مبادئ القانون العام في جميع الديمقراطيات الحديثة، فمن المعلوم أن مشروع قانون الموازنة لا يصبح وثيقة قانونية ما لم يقترن بتصديق السلطة التشريعية وإقرارها.

وبالمقابل فإن إقرارها لن يسفر عن فائدة تذكر ما لم يقترن برقابة فعالة على تنفيذها بهدف حفظ الأموال العامة من الضياع والسرقة والهدر.

وعلى ذلك سوف نستعرض في هذا المبحث مهمتي الإقرار والرقابة على التنفيذ من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: إقرار مشروع قانون الموازنة العامة.

المطلب الثاني: الرقابة على تنفيذها.

المطلب الأول

إقرارمشروع قانون الموازنـة العامـة

ويقصد به عرض مشروع قانون الموازنة العامة على السلطة التشريعية لدراسته ومناقشته والتصديق عليه، حيث لا يمكن إنفاق أي مبلغ أو جبايته إلا بإجازة السلطة التشريعية المسبقة التي تمنحها إلى السلطة التنفيذية بإقرارها مشروع قانون الموازنة، وهذا ما يعرف بقاعدة الإذن المسبق[1].

وقد دعمت المادتان / ٧٩ و ٨٠/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ هذا الحق عندما نصتا على الآتي:

المادة ٧٩، الفقرة الثالثة : ((يجب عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية)).

المادة ٨٠: ((يصوّت المجلس على الموازنة باباً باباً ، ولا تعد الموازنة نافذة إلا إذا أقرّها المجلس)).

ولا يثير موضوع إقرار مشروع الموازنة أي إشكال عندما تكون السلطة التشريعية مؤلفة من مجلس واحد كما هو الحال في سورية، ولكن المشكلة تبرز بشكل جدي عندما تتكون السلطة التشريعية من مجلسين كما هو الحال في أكثر بلدان العالم. **والأسئلة التي تطرح نفسها في هذه الحالة هي:**

١- هل يتساوى حق كل من المجلسين في إقرار الموازنة؟

٢- هل لأحد المجلسين أفضلية على الآخر في إقرارها؟

---

(١) د. يوسف شباط، مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الأموال العامة والحلول المقترحة لتحسينها، المرجع السابق، ص ١٣.

في الواقع يتبع أسلوبان فيما يتعلق بصلاحية كل من المجلسين في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة، وقد أخذت كل دولة بالأسلوب الذي يتناسب وطبيعتها السياسية وكيانها الدستوري.

– **فيما يتعلق بالأسلوب الأول** : فهو يساوي في الحقوق بين المجلسين، ويرى مؤيدوا هذا الأسلوب أنه لطالما أن الموازنة تصدر بقانون، وحيث أن المجلسين يتساويان في حق إقرار القوانين، فلا مجال لتفضيل أحد المجلسين على الآخر في إقرار الموازنة العامة، ولا سيما أنها تفوق بالأهمية القوانين الأخرى لأنها تتضمن جميع فعاليات الدولة من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ويتبع الاتحاد السويسري هذا الأسلوب ، فيتساوى المجلس الوطني ومجلس الولايات فيه في حق إقرار الموازنة العامة.

– **أما الأسلوب الثاني**: فيولي صلاحية واسعة للمجلس الممثل للشعب ويرى أنصار هذا الأسلوب أن الأفضلية لمجلس العموم في إقرار الموازنة العامة بوصفه أصدق تمثيلاً للشعب، لأن أعضاءه ينتخبون مباشرة وعلى أساس نائب واحد لعدد معين من السكان، في حين أن قسماً من أعضاء مجلس اللوردات أو مجلس الشيوخ يعينون تعييناً في كثير من الدول ولا يتوافر فيهم التمثيل الصحيح ليشتركوا في إقرار الموازنة العامة. ويتبع هذا الأسلوب في بريطانيا، فيتمتع مجلس العموم فيها بصلاحيات واسعة في النواحي المالية، في حين لا يحق لمجلس اللوردات تعديل أو رفض مشروع قانون الموازنة ، ويقتصر دوره على التصديق عليه خلال مدة شهر من إقراره في مجلس العموم.

أما فيما يتعلق بمجلس الشعب السوري، فيعد من الضروري الإشارة إلى أن أعضاء مجلس الشعب السوري يتوزعون على لجان دائمة ذات اختصاصات مختلفة، ومن أهمها:

لجنة القوانين المالية، ولجنة الموازنة والحسابات، ولجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، ...الخ[1].

ونظراً إلى أهمية الدور الذي تضطلع به لجنة الموازنة والحسابات في إطار حديثنا عن إقرار مشروع قانون الموازنة العامة، سوف نستعرض اختصاص هذه اللجنة وتشكيلها وآلية عملها ودورها في رسم الملامح النهائية لمشروع قانون الموازنة العامة وفق التقسيم الآتي:

الفرع الأول: تشكيل لجنة الموازنة والحسابات واختصاصها.

الفرع الثاني: دور لجنة الموازنة والحسابات في دراسة مشروع قانون الموازنة العامة وصلاحياتها.

الفرع الأول

تشكيل لجنة الموازنة والحسابات واختصاصها

تعد لجنة الموازنة والحسابات من اللجان الدائمة التي يعمد مجلس الشعب في دورة تشرين الأول من كل سنة أو عند افتتاح دور تشريعي جديد إلى تأليفها ويكون اختصاصها النظر في جميع الموازنات العادية والملحقة والإنمائية الخاصة ومشروعات قطع حسابات الموازنة[2].

---

(١) راجع المادة /٧٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري وتعديلاته الصادر في ١٩٧٤/٦/٦.

(٢) المواد ٦٩ و ٧٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري المذكور سابقاً.

وتتألف هذه اللجنة من ثلاثين عضواً على الأكثر[1]. ويوزع مكتب مجلس الشعب الأعضاء بين مختلف لجانه الدائمة ومن بينها هذه اللجنة على أن يراعى قدر الإمكان اختصاص العضو ورغبته وحاجة اللجان إليه ثم يعرض الأمر على المجلس للموافقة عليه[2].

الفرع الثاني
دور لجنة الموازنة والحسابات في دراسة
مشروع قانون الموازنة العامة وصلاحياتها

تحال إلى لجنة الموازنة والحسابات استنادا إلى أحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب مشروعات قوانين الموازنة العامة والاستثنائية وقطع الحسابات النهائي لكل سنة مالية والاعتمادات الإضافية والمناقلات المالية بين أقسام وأبواب الموازنة [3].

أولاً – دور اللجنة:

يوزع على أعضاء مجلس الشعب مشروع قانون الموازنة العامة فور وروده من السلطة التنفيذية، ويدرج في جدول أعمال أول جلسة. وبعد أن تقدم الحكومة بيانها المالي يفسح رئيس المجلس للأعضاء مجال الكلام غير المقيد على مجمل الموازنة وإبداء ملاحظاتهم على المشروع بشكل عام، وفي ختام المناقشة يطرح الرئيس على التصويت إحالة المشروع إلى لجنة الموازنة والحسابات لتدقيقه وإقراره، فإذا تمت الموافقة أحيل مشروع قانون الموازنة على

---

(١) المادة /٧٠/ فقرة ج معدّلة من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

(٢) المادة /٧٢/ من المرجع نفسه.

(٣) المادة /١١٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب المذكور .

اللجنة التي تعمد إلى دراسته وكتابة تقرير مفصل حوله، وتقديمه إلى مجلس الشعب خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ إحالة المشروع إليها.

في حال انقضت هذه المدة ولم تفرغ اللجنة من إنجاز تقريرها، وجب عليها أن تتقدم بطلب مهلة جديدة من المجلس مشفوعاً بالأسباب الموجبة، فإذا وجد المجلس طلب اللجنة جديراً بالقبول قرر تمديد المهلة مدة عشرة أيام على الأكثر.

وإذا لم تقدم اللجنة تقريرها خلال هذه المدة المضافة، عمد المجلس إلى مناقشة مشروع قانون الموازنة كما ورد من السلطة التنفيذية.

ويحق للجان مجلس الشعب الدائمة أن تبعث مباشرة بملاحظاتها إلى لجنة الموازنة على القسم المتعلق باختصاص كل منها، وأن توفد مندوباً عنها لإيضاح تلك الملاحظات.

ثانياً – دور المجلس في مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة:

بعد انتهاء لجنة الموازنة من وضع تقريرها الذي يجب أن يتضمن ملاحظاتها واقتراحاتها والنتيجة التي آلت إليها، يطبع ويوزع على أعضاء المجلس ولا تجوز المناقشة فيه قبل مرور ثلاثة أيام على توزيعه[1].

---

(١) تقبل لجنة الموازنة اقتراحات الأعضاء وملاحظاتهم حتى الانتهاء من وضع تقريرها على أن اقتراح زيادة النفقات أو إحداث نفقات جديدة أو تخفيض الإيرادات لا يقبل على سبيل الطلب المجرد بل لا بد للمقترح من بيان وسائل تحقيقه.

وبعد ذلك يسمح بمناقشة التقرير بوجه عام قبل الانتقال إلى مناقشة أبواب الموازنة، وبعد انتهاء المناقشة، يفسح رئيس المجلس المجال للأعضاء بتقديم اقتراحاتهم حول ما جاء في تقرير اللجنة، ثم تحال هذه الاقتراحات من جديد إلى اللجنة لدراستها وتقديم تقرير ملحق بها وذلك خلال فترة ثمان وأربعين ساعة من انتهاء مناقشة التقرير الأصلي .

وبعد الاطلاع على التقرير الملحق وختام المناقشة العامة، يصوت المجلس على الشروع بمناقشة الموازنة، فإذا وافق المجلس على ذلك بدئ بدراسة الأرقام، ويبدأ المجلس بمناقشة وإقرار النفقات أولاً ثم ينتقل إلى مناقشة وإقرار الإيرادات ثم يشرع في إقرار مواد قانون الموازنة بكامله.

واستناداً إلى أحكام المادة /١٢٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب، يقدم رئيس المجلس أقسام الموازنة للمناقشة قسماً قسماً والاقتراع على أبوابها باباً باباً.

وبعد أن يتم إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ، يقوم السيد رئيس الجمهورية بإصداره ليصبح نافذاً بصورة نهائية.

مما تقدم يمكن القول : إن مجلس الشعب في سورية لا يناقش مشروع قانون الموازنة المقدم من قبل الحكومة وإنما المشروع المقترح من قبل لجنة الموازنة والحسابات وذلك نظراً للصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها هذه اللجنة وفق أحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب.

وعلى ذلك تعد هذه اللجنة من أهم لجان مجلس الشعب الدائمة، بوصفها تؤدي دوراً مهماً في رسم الصورة النهائية لمشروع قانون الموازنة، ولذلك نجد أنه من الضروري توجيه الاهتمام إليها ، ورفدها بالمختصين في العلوم المالية والمحاسبية والقانونية، وهذا يستوجب التركيز على الكفاءات العلمية في اختيار الشعب لممثليه.

ثالثاً – رفض مشروع قانون الموازنة العامة:

قد يحدث أن يرفض المجلس التشريعي مشروع قانون الموازنة العامة، ويمتنع عن إقراره ، فما هي النتائج التي تترتب على هذا الرفض؟

تختلف النتائج الناجمة عن رفض السلطة التشريعية مشروع قانون الموازنة المقدم من قبل الحكومة ، باختلاف الأنظمة السياسية لدول العالم، ويعد رفض مشروع قانون الموازنة تعبيراً عن انعدام الثقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد يؤدي إلى استقالة الحكومة أو حل المجلس التشريعي[1].

ومن الأمثلة على الرفض المؤدي إلى استقالة الحكومة رفض الجمعية الوطنية الفرنسية إقرار مشروع قانون الموازنة عام ١٨٧٧ والذي أدى إلى استقالة الحكومة.

ومن الأمثلة على الرفض المؤدي إلى حل المجلس التشريعي ، ما حدث في بريطانيا عام ١٨٧٣ حيث رفض مجلس العموم مشروع قانون الموازنة آنذاك ليعبر عن عدم رضاه بتعيين الملك رئيساً جديداً للحكومة، ولكن

---

(١) د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع الضريبي، مطبوعات جامعة دمشق، ١٩٨٠ ، ص ٥٥٩ وما بعدها.

الحكومة لم تستقيل وإنما حل الملك مجلس العموم وأجرى انتخابات جديدة أتت بأكثرية مؤيدة لرئيس الحكومة الجديد.

أما فيما يتعلق بقطرنا العربي السوري، فلم يسبق أن لجأت السلطة التشريعية إلى رفض مشروع قانون الموازنة، ويبدو أن السبب الرئيس في ذلك هو إحالة مشروع قانون الموازنة إلى لجنة الموازنة والحسابات لدراسته وإدخال التعديلات المناسبة عليه مما لا يعود هناك من داعٍ لرفضه بكامله. فضلاً على أن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ وما سبقه لم يتضمن أي نص يتعلق بهذا الموضوع.

ويرجّح أن رفض مشروع قانون الموازنة من السلطة التشريعية ، يعد إلزاماً للحكومة بالاستقالة ، إذ أن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ عدّ رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية وأمام مجلس الشعب[١].

رابعاً – تأخر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة:

قد يحدث لأسباب مختلفة أن تبتدئ السنة المالية الجديدة قبل أن تفرغ السلطة التشريعية من مناقشة مشروع قانون الموازنة وإقرارها، فما هو الحل عندئذٍ؟

في الواقع تختلف الدول في اتباع سياسة واحدة لإيجاد مخرج لهذه المشكلة؟ فبعض الحكومات تذهب إلى الطلب من السلطة التشريعية إقرار موازنة مؤقتة لشهر واحد أو أكثر على أساس الأرقام الواردة في مشروع قانون الموازنة المقترح وبذلك تستطيع الحكومة تغطية النفقات الضرورية التي لا

---

(١) راجع المادة /١٢١/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

تحتمل التأخير وجباية الإيرادات في حين تلجأ بعض الحكومات إلى العمل بموازنة السنة السابقة حتى اعتماد موازنة السنة الجديدة .

وهذا ما تم **اعتماده في قطرنا العربي السوري** وقد كرسته المادة /٨٠/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ ، فضلاً على تعرض القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٥٤ لعام ٢٠٠٦ والنافذ اعتباراً من ٢٠٠٨/١/١ وحتى تاريخه في المادة السادسة منه إلى هذا الموضوع ، حيث نصت المادة المذكورة على الآتي:

((إذا لم يتم إقرار مشروع الموازنة العامة للدولة من قبل السلطة التشريعية قبل بدء السنة المالية التي وضع لها تفتح اعتمادات شهرية مؤقتة بمرسوم على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من اعتمادات السنة المالية السابقة وتحصل الإيرادات وفق القوانين النافذة)).

المطلب الثاني

الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة

يظهر الواقع أن مجلس الشعب يمارس نوعين من الرقابة هما:

الرقابة التشريعية المرافقة للتنفيذ والرقابة التشريعية اللاحقة للتنفيذ. ونظراً إلى أهمية هذين النوعين من الرقابة، سوف نستعرض أحكام كل منهما بشكل مفصل.

الفرع الأول

الرقابة التشريعية المرافقة لتنفيذ الموازنة العامة وطرائق ممارستها

هي الرقابة التي يمارسها مجلس الشعب في أثناء السنة التي يتم فيها تنفيذ الموازنة العامة، ويستخدم مجلس الشعب في ممارسته لهذه الرقابة **وسائل متعددة** ، نذكر منها:

توجيه السؤال والاستجواب وطلبات إجراء مناقشات وحجب الثقة وتأليف لجان تحقيق الخ....

أولاً – توجيه السؤال:

يقصد بالسؤال استفهام العضو في مجلس الشعب عن أمر يجهله أو رغبته في التأكد من حصول واقعة علم بها ، أو استعلامه عن نية السلطة التنفيذية في أمر من الأمور [1].

ويحق لكل عضو من أعضاء المجلس توجيه الأسئلة إلى السلطة التنفيذية سواء أكانت خطية أم شفهية ، ولكن ضمن الإجراءات والقيود الآتية:

– يجب أن يكون السؤال منطقياً وأن يطرح بإيجاز، كما يجب أن لا يكون ضاراً بالسلامة العامة أو مخالفاً لأحكام الدستور أو مشتملاً على عبارات نابية أو أسماء أشخاص بقصد المساس بشؤونهم الخاصة ، وأن لا يكون موضوع السؤال متعلقاً بأمر ينظر به القضاء[2].

– ويوجه السؤال الخطي إلى رئيس المجلس الذي يحيله بدوره إلى الجهة المختصة بعد درج خلاصته في جدول أعمال الجلسة التي تلي تقديمه، أما

---

(١) المادة /١٣٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

(٢) المادة /١٣٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

السؤال الشفهي فيحق لكل عضو أن يوجهه متى أراد وليس للرئيس أن يقبل في الجلسة الواحدة أكثر من خمسة أسئلة شفهية، ولأعضاء المجلس حق الاشتراك في المناقشة وليس للمتكلم أن يتكلم في الموضوع أكثر من مرة واحدة ولمدة عشر دقائق، وللسائل عند عدم الاكتفاء أن يتقدم بسؤال خطي، وعلى السلطة التنفيذية أن تجيب فوراً أو أن ترجئ جوابها إلى الجلسة التالية.

– ويتلى جواب السلطة التنفيذية بأول جلسة تلي وروده ، فإذا اكتفى السائل بالجواب أو كان غائباً ولم يتبن السؤال غيره عدّ الموضوع منتهياً ، وإذا لم يكتف السائل يحيل رئيس المجلس الموضوع بعد موافقة المجلس إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقرير عنه للمجلس، ولا يجوز للسائل أو لأي عضو آخر أن يناقش في الموضوع قبول ورود تقرير اللجنة .

ثم يدرج الرئيس في جدول أعمال تقرير اللجنة بعد توزيعه على الأعضاء بمدة لا تقل عن أربع وعشرين ساعة، وللمجلس أن يناقش الموضوع ويعطي التوجيه اللازم.

وهكذا يعدّ توجيه السؤال وسيلة فعّالة بيد أعضاء المجلس تجاه السلطة التنفيذية.

ثانياً– طلبات المناقشة:

استناداً إلى أحكام المادة /١٤٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب ، يجوز لإحدى لجان المجلس أو لعشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يطلبوا طرح أي موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة وتبادل الرأي فيه، وذلك

وفق الأصول والإجراءات الخاصة الآتية [1] :

- يجب أن يقدم الطلب لرئيس المجلس كتابة لإبلاغه إلى السلطة التنفيذية وإلى رؤساء اللجان الدائمة التي يتصل اختصاصها بموضوع المناقشة، ثم يدرج في جدول أعمال أقرب جلسة لتحديد موعد للمناقشة فيه، ويجوز أن يقرر المجلس مناقشته فوراً إذا وافقت الحكومة على ذلك ، كما يجوز للمجلس إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة أن يقرر استبعاده.

- لرؤساء اللجان الدائمة ومقرريها الذين يتصل اختصاص لجانهم بموضوع المناقشة الحق بالكلام كلما طلبوا ذلك.

- للمجلس أن يقرر في جميع الحالات إحالة موضوع طلب المناقشة إلى إحدى اللجان وتقديم تقرير عنه .

- إذا تنازل عن طلب المناقشة من تقدموا به كلهم أو بعضهم ، بحيث ينقص عددهم عن العشرة، يخطر الرئيس بذلك ولا تجري المناقشة إلا إذا تمسك بالطلب عشرة من الأعضاء على الأقل.

وعلى ذلك تعدّ هذه الوسيلة الرقابية من الوسائل المرنة التي قد تؤدي إلى وضع الحلول المناسبة للمواضيع المطروحة للمناقشة بالاتفاق بين الحكومة والمجلس دون التعرض إلى طرح الثقة بالحكومة.

ثالثاً- الاستجواب :

ويقصد به مطالبة السلطة التنفيذية بيان أسباب تصرفها في أمرٍ ما أو الغاية منه دون أن ينطوي الطلب على ما يدل على التدخل في أعمال السلطة التنفيذية . ويتم الاستجواب وفق الأصول والإجراءات الآتية:

---

(١) المواد من (١٤٣ – ١٤٦) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

– على كل عضو أراد استجواب عضو أو أكثر من السلطة التنفيذية أن يوجه استجوابه بصورة خطية.

– ثم يبلغ رئيس المجلس الاستجواب إلى السلطة التنفيذية حالاً ويدرجه في جدول أعمال أول جلسة تلي تبلغها إياه ، ويحدد موعد مناقشته بعد خمسة أيام إلا إذا رأى عضو السلطة التنفيذية الإجابة فوراً.

– ويحق للمستجوب استرداد استجوابه في كل وقت ، وإذا تبناه أحد غيره ، وجب تقديمه من جديد.

– ولكن في حال عدم حضور المستجوب الجلسة التي تعطي السلطة التنفيذية فيها الجواب على استجوابه عدّ أنه استرده ما لم يتبناه غيره.

– ويعطى المستجوب حق الكلام قبل غيره في الرد على السلطة التنفيذية وله الحق بالكلام مدة ربع ساعة ، حيث يقوم المستجوب بشرح موضوع الاستجواب ثم يجيب عضو السلطة التنفيذية المختص، فإذا اكتفى المستجوب بالجواب عدّ الموضوع منتهياً، وفي حال عدم اكتفائه يعطى حق الكلام له ولاثنين من مؤيدي الاستجواب ولثلاثة من معارضيه. وفي حال أصرَّ المستجوب على عدم الاكتفاء بعد المناقشة كان له الحق باللجوء إلى طلب حجب الثقة [1].

رابعاً – حجب الثقة :

نبين فيما يأتي الإجراءات الواجب التقيد بها عند تقديم طلب حجب الثقة عن الوزارة أو أحد أعضائها من قبل أعضاء مجلس الشعب:

– يقدم الطلب خطياً وموقعاً من خمس أعضاء المجلس على الأقل.

---

(١) المواد ١٥٥ و ١٥٦ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

– يبلّغ رئيس المجلس الطلب فور تلقيه إلى رئيس الوزراء والوزير المعني ، ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تعقد بعد يومين من تقديمه. ويحق للوزارة أو للوزير المطلوب حجب الثقة عنه طلب تأجيل المناقشة مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام.

– وفي حال تم حجب الثقة عن الوزارة، يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية ، كما يجب على الوزير الذي حجبت عنه تقديم استقالته . ويكون قرار المجلس بحجب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس، ويبلّغ رئيس المجلس قرار حجب الثقة عن الوزارة أو الوزير إلى رئيس الجمهورية فور صدوره.

خامساً– لجان التحقيق :

أجاز النظام الداخلي لمجلس الشعب أو لمكتبه في حال غيابه أن يؤلف لجاناً أو ينتدب بعض أعضاء المجلس للتحقيق في أمر معين ولجمع المعلومات اللازمة لممارسة اختصاصاته، ويعلم رئيس المجلس السلطة التنفيذية بذلك .

كما يحق للجنة التحقيق أو العضو المنتدب اتخاذ الإجراءات التي تكفل الوصول إلى الحقيقة بما في ذلك حق استدعاء كل شخص يرى فائدة سماع أقواله وفي حال امتناعه عن الحضور بعد دعوته خطياً جاز للمحققين إصدار مذكرة إحضار بحقه بوساطة النيابة العامة مع مراعاة قانون أصول المحاكمات.

– ويتوجب على السلطة التنفيذية والقضائية أن تسهل مهمة التحقيق وأن تقدم للجنة الوثائق والبيانات والمعلومات التي تطلبها.

– كما تقوم لجنة التحقيق برفع تقرير إلى رئاسة المجلس تضمنه آراءها ونتيجة التحقيق ، ويدرج الرئيس هذا التقرير في جدول أعمال أول جلسة

لمناقشته . فإذا ظهر أثناء التحقيق وقوع جرائم تحال الأوراق إلى وزير العدل من قبل رئيس المجلس لإجراء المقتضى القانوني، وإذا ظهر أثناء التحقيق وقوع مخالفات مسلكية تحال الأوراق إلى السلطة التنفيذية من قبل رئيس المجلس[1].

يتضح لنا مما سبق أن الرقابة المرافقة لتنفيذ الموازنة تتمتع بأهمية بالغة، نظراً لكونها تسير في خط متواز مع تنفيذ الموازنة ، وتستطيع السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الشعب تقويم أي خلل أو اعوجاج ترتكبه الإدارة أثناء عملية التنفيذ.

وفيما يتعلق بوسائل ممارسة هذه الرقابة التي تحدثنا عنها بشكل مفصّل **نرى أن المشرع قد أحاط بعضها بشروط خاصة لم يتطلبها في غيرها، حيث اشترط لتقديم طلب المناقشة نصاباً محدداً، ولم يفعل ذلك في الاستجواب الذي يعدُّ أخطر وسائل الرقابة التشريعية المرافقة لأنه قد يفضي إلى حجب الثقة عن الحكومة.**

وعلى ذلك كان من الأولى أن يستلزم المشرع توافر هذا النصاب في تقديم طلب الاستجواب، وبذلك يحول دون طلب حجب الثقة من قبل عضو منفرد قد تكون قناعته الشخصية فقط هي السبب الوحيد في طلب حجب الثقة.

---

(١) المواد من ٧٤ – ٧٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

الفرع الثاني
الرقابة التشريعية اللاحقة لتنفيذ الموازنة العامة
وآليتها ومدى فعاليتها

أولاً –الرقابة التشريعية اللاحقة وألية ممارستها:

يقوم مجلس الشعب بإجراء الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة عند عرض الحساب الختامي للسنة المالية عليه لإقراره، حيث حددت المادة الثانية والثمانون من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ المدة التي يجب التقيد بها وعدم تجاوزها التي يُعرض فيها الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية على مجلس الشعب بعام واحد منذ انتهاء السنة المالية المعنية.

ويتضمن الحساب الختامي النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة العامة، وبالتالي تستطيع السلطة التشريعية من خلال إطلاعها على الحساب الختامي ودراسته وتدقيق ما جاء فيه ومقارنته مع الأرقام التقديرية لنفقات وإيرادات الموازنة العامة التحقق من مدى تقيد السلطة التنفيذية بالإجازة الممنوحة لها.

وفي سورية، تعد كل وزارة أو جهة عامة ذات طابع إداري حساباً ختامياً عن السنة المالية المنتهية وترسله إلى مديرية الخزينة المركزية والحسابات في وزارة المالية وإلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية[1]، ثم تقوم وزارة المالية بإعداد الحسابات الختامية للوزارات والجهات العامة ذات الطابع الإداري عن السنة المالية المنتهية بعد إقرارها من الجهاز المركزي للرقابة المالية أصولاً خلال ستة أشهر من انتهاء السنة المالية ، ثم

---

(١) المادة ٣١ الفقرة أ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم رقم ٥٤ لعام ٢٠٠٦ والنافذ اعتباراً من ٢٠٠٨/١/١.

تعرض هذه الحسابات قبل انتهاء السنة المالية على مجلس الوزراء لإقرارها أصولاً .

ثم تعرض الحسابات الختامية للسنة المالية المنتهية على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عاماً واحداً منذ انتهاء هذه السنة وذلك لإقرارها بقانون[1]. وبهذا يشكّل إقرار الحسابات الختامية للسنة المالية المنتهية من قبل مجلس الشعب آخر مراحل الرقابة التشريعية.

وعلى ذلك، تعدُّ الرقابة التشريعية اللاحقة للتنفيذ في غاية الأهمية كونها تستهدف التحقق بشكل دقيق من مدى تقيد السلطة التنفيذية بإجازة الجباية والإنفاق الممنوحة لها من السلطة التشريعية.

ثانياً- مدى فعالية الرقابة التشريعية اللاحقة :

يتفق معظم الكتّاب في مجال الرقابة المالية أن الرقابة التشريعية اللاحقة غير فعّالة وذلك يعود إلى جملة من الأسباب :

- كونها تتم بعد فترة من انتهاء السنة المالية ، وقد حددت هذه الفترة بعام واحد في الدستور السوري لعام ٢٠١٢ ، بعد ما كانت عامين وفقاً للمادة السابعة من الدستور السابق وعلى الرغم من ذلك فإن هذه المدة لن تسمح بإصلاح المخالفات المكتشفة بشكل سريع.

- قد يحدث أن يتم إقرار السلطة التشريعية للحسابات الختامية للسنة المالية المنتهية دون مناقشة تذكر.

---

(١) المادة /٨٢/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ والمادة /٣٢/ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٥٤ لعام ٢٠٠٦ والنافذ حالياً.

- قيام الجهاز المركزي للرقابة المالية ، وهو جهاز تابع للسلطة التنفيذية بمهمة مراقبة وإقرار الحسابات الختامية للوزارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري عن السنة المالية المنتهية، مما يجعل السلطة التنفيذية خصماً وحكماً في آن واحد.

- طبيعة الوظيفة البرلمانية: فهي متعددة المجالات ويحتاج من يمارسها إلى بذل جهد مضاعف، لذلك يجد صعوبة في ممارسة كل الوظائف المسندة إليه، ولا سيما الوظائف الرقابية التي تحتاج إلى القيام بإجراءات تفتيشية وزيارات ميدانية يصعب على أعضاء البرلمان القيام بها.

- عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان ولا سيما فيما يتعلق بالأمور المحاسبية والمالية والفنية ، مما يؤدي إلى عدم قدرتهم على الوقوف على حقيقة الوضع المالي للحكومة ، فضلاً عن عدم قدرتهم على الحصول على المعلومات اللازمة للوصول إلى ذلك.

لما تقدم ، ذهبت معظم المجالس التشريعية في دول العالم إلى الاستعانة بهيئة فنية تقف إلى جانبها لتضع بين يديها نتائج مراقبتها على التصرفات المالية للحكومة وخلاصة ملاحظاتها واقتراحاتها.

وفي سورية قام بهذا الدور ديوان المحاسبات في الفترة الممتدة ما بين عامي ١٩٣٨ – ١٩٦٧ إلا أنه وبعد إلغاء هذا الديوان والاستعاضة عنه بالجهاز المركزي للرقابة المالية ، فقد حرمت السلطة التشريعية من وجود هيئة مستقلة تعينها في رقابتها على التصرفات المالية للحكومة.

وعلى ذلك نرى أن الحاجة باتت ملحة اليوم إلى إيجاد هيئة رقابية مستقلة عن السلطة التنفيذية، تساعد السلطة التشريعية في تنفيذ مهامها الرقابية على أعمال الحكومة، ولا سيما أن العديد من الدول قد سارت في هذا الاتجاه وأنشأت مثل هذه الهيئة.

* * *

المراجع العربية

د. أحمد إبراهيم، محكمة المحاسبة الفرنسية وأساليبها في الرقابة المالية، مطبوعات جامعة النهضة القومية، دار الفصول للنشر، القاهرة ،لم يذكر عام النشر.

د. أحمد حافظ الجعويني، اقتصاديات المالية العامة، ط١، القاهرة، ١٩٦٧.

د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، بيروت ، عام ١٩٧٩.

أنور عبد المعطي ، تطور الرقابة الحسابية وشرح أهداف الجهاز وقانونه، محاضرة بالإدارة العامة للتدريب بالجهاز المركزي للمحاسبات، القاهرة ، ١٩٦٧.

البهائي فاروق عباس (مفاهيم ومجالات تقييم كفاءة الأداء في دورة تقييم كفاءة الأداء في منشآت القطاع العام الصناعي)، مركز التنمية الصناعية للدول العربية، القاهرة، ١٩٧٦.

د. جميل أحمد توفيق ، إدارة الأعمال، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٦ .

د. حسن عواضة، د.عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة،الموازنة،الضرائب والرسوم، دراسة مقارنة، دار الخلود،بيروت، ط١، ١٩٩١.

د. خطار شبلي، العلوم المالية (الموازنة) ، بيروت، ١٩٦٢.

خليل الغلابيني، مبادئ الإدارة العامة، لا يوجد دار للنشر، القاهرة، ١٩٥٨.

د. رشيد الدقر – علم المالية – مطبعة الجامعة السورية – دمشق عام ١٩٥٨ .

د. زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية وبيروت العربية، الدار الجامعية، ١٩٩٨.

الصائغ ناصر محمد، الإدارة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، ١٩٨٦.

د. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، الطبعة الأولى ، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، عام ٢٠٠٧.

د. عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٧٠.

د. عبد العزيز حجازي، التخطيط العلمي أداة الرقابة الإيجابية الأولى، الأهرام الاقتصادي، العدد ٢٤٧، تاريخ١٩٦٥/١٢/١.

عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة أولى، بيروت، ٢٠٠٥.

د. عبد الله طلبة ، الإدارة العامة ، جامعة دمشق، عام ١٩٨٣– ١٩٨٤ .

د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع الضريبي، مطبوعات جامعة دمشق، ١٩٨٠ .

عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر بالإسكندرية، ١٩٨٣.

فهمي محمود شكري ، الرقابة المالية العليا ، دار مجدلاوي ، عمان، لم يحدد تاريخ النشر.

د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا – مفهوم عام – وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية ، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٨٨.

قطب إبراهيم ، الموازنة العامة للدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة، ١٩٨٧.

قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة،ج١،ط٤،الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٤.

محمد السراجي وتوفيق أحمد – المالية العامة – المؤسسات العامة للمطبوعات والكتب المدرسية ، لم تذكر عاصمة النشر، ١٩٨٥ – ١٩٨٦ .

د. محمد جمال ذينبات ، المالية العامة والتشريع المالي، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، عام ٢٠٠٣.

محمد عبد الله الشريف ، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية ، لم تذكر دار النشر، الطبعة الأولى، ١٩٨٦ .

د. محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة، ط١، عمان، ٢٠٠٠.

محيي الدين عمرو، الرقابة الاقتصادية، دار النهضة، بيروت، ١٩٧٥.

د. نائل عبد الحافظ العواملة، الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق، مدخل نظامي مقارن،الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٠.

الوقاد حسن الرضا، (الرقابة المالية) ، ديوان المراقبة العامة، الرياض، لم يذكر عام النشر.

د. يوسف شباط ، الوسيط في الرقابة المالية والإدارية ، منشورات جامعة دمشق ، ١٩٩٨ –١٩٩١ .

د. يوسف شباط ، مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الأموال العامة والحلول المقترحة لتحسينها (دراسة تحليلية ومقارنة) ، مجلة جامعة دمشق، المجلد رقم ١١، العددان (٤١– ٤٢) ، عام ١٩٩٥ .

رسائل الدكتوراه:

د. السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٧٠.

محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا ومدى حاجة القطر العربي السوري إلى هيئة رقابة مالية ذات طابع قضائي، رسالة دكتوراه ، جامعة دمشق ، كلية الحقوق ، ٢٠٠٣.

محمد كويفاتية، الرقابة المالية ودورها الاقتصادي في القطاع العام، رسالة دكتوراه في الاقتصاد، جامعة حلب، ١٩٩١.

مي محرزي ، الرقابة على تنفيذ النفقات العامة (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠٠٢ .

المؤتمرات :

- المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية العليا الذي عقدته المنظمة العربية للعلوم الإدارية في الإسكندرية ، ١٩٧٧.

- محمود عبد المنعم، تطور الجهاز المركزي للرقابة المالية، بحث مقدم إلى المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية العليا، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بغداد، ١٩٧٦، ص٣-٦.

المراجع الأجنبية

BETTELHEIM CH.: STUDIES IN THE THEORY OF PLANNING, ASIA PUBLISHING HOUSE, LONDON, 1969.

Dictionnaire Alqhabetique Et Analogique De la langue Francaise Harraps standard, paul Robert emile litter, jean batiste belot.

FABRE. (F), LE CONTROL DES FINANCE PUPLIQUES, P.U.F, PARIS, 1968.

H. RAMANCHANDRAN, FINANCIAL PLANNING AND CONTROL, S.CHAND AND CO. NEWDELHI, 1972.

HENRI FAYOL, GENERAL AND MANAGEMENT, PITMAN AND CO., LONDON, 1946.

John and Betty H.AND R, Performance Appraisal. M.A. Kent Publishing CO., Boston, 1984.

MORCE, E: MANAGEMENT PERFORMANCE AUDITING, EDITED BY JAMES CASHIN, NEW YORKE, 1977.

WESBERRY, J: PRINCIPLES OF GOVERNMENT AUDITING THE INTERNATIONAL, JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING, APRIL, 1981.

WESBERRY, J: PRINCIPLES OF GOVERNMENT AUDITING, THE INTERNATIONAL JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING, APRIL, 1981.

WILLIAM WITHERS, PUBLIC FINANCE, AMRICAN BOOK COMPANY, NEWYORK, 1948.

Woolf, E: Auditing today, Fourth Ed. British Library Cataloging in publication Data. London, 1990.

❋ ❋ ❋

Damascus University

اللجنة العلمية:

أ.د. محمد الحلاق.

أ.م.د. أحمد اسماعيل.

أ.م.د. مهند نوح.

المدقق اللغوي:

أ.د. خالد حلبوني

حقوق الطبع والترجمة والنشر محفوظة لمديرية الكتب والمطبوعات