



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

فاعلية الرقابة الداخلية للإدارة العامة ومدى ارتباطها بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

بحث علمي قانوني أُعد لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالب

هلال جمعه الكريان

إشراف

الدكتورة منى محمود إدلبي

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام

2017م – 1438هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مَا قُلْتُ لَكُمْ إِلَّا مَا أَمَرْتَنِي بِهِ أَنْ أَحْبِثَهَا إِلَهُ رَبِّي
وَرَبَّكُمْ وَكُنْتُ عَلَيْهِمْ شَفِيعاً مَا طَعْتُ فِيهِمْ فُلماً
تَوْفِيتَنِي كُنْتُ أَنْتَ الرَّقِيبُ عَلَيْهِمْ وَأَنْتَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ
شَفِيعٌ

صَلَّى اللَّهُ عَلَى النَّبِيِّ

سورة المائدة الآية ١١٧

الإهداء

إلى من علمني حب العلم والتضحية من أجله....

إلى من وضعني على طريق الحياة المستقيم....

إلى من كافح ليسعدني....

والذي العزيز

إلى بحر الحب الذي لا ينضب....

إلى ينبوع العطاء الذي لا يجف....

إلى البسمة التي أضفت لحياتي كل المعاني.....

والدتي الغالية

إلى أخوتي الأعزاء الذين مدوني بالطموح....

إلى أصدقائي وزملائي في العلم....

إلى الشموع التي أضاءت لي طريق العلم

أساتذتي الأفاضل

إليكم جميعاً أهدي هذا البحث

الشكر والتقدير

بادئ ذي بدء الشُّكر لله الذي منَّ علي بنعمة العلم وأعانتني على إنجاز هذا العمل. وأتقدم
بجزيل شكري وعظيم تقديري إلى **الدكتورة منى محمود إدلبي الأستاذ المساعد في قسم القانون
العام**، التي تفضلت بقبول الإشراف على بحثي هذا، فكانت خيرَ معلم وموجه لي، على ما
قدَّمته لي من فائدة وعون، وعلى تشجيعها المتواصل طيلة مدة البحث، وكانت للملاحظات
والآراء السديدة التي أبدتها الدور الكبير من جعل الرسالة بالصورة التي بين أيديكم. فأسال الله
العليقدير أن يمنَّ عليها بالصحة والعافية والرفعة العلمية.

وأتقدم بجزيل الشُّكر والامتنان لأعضاء لجنة الحكم الأجلاء **الدكتور سنان عمار المدرّس في
قسم القانون العام نائب عميد كلية الحقوق للشؤون الإدارية، والدكتور عيد قريطم المدرّس في
قسم القانون العام في كلية الحقوق لتكريمهم وتفضلهم بقبول الاشتراك في الحكم على هذه
الرسالة**، فلهم مني كل الاحترام والتقدير.

وأ تقدّم بالشكر **للدكتور محمود صالح** على ما قدّمه لي من مادة علمية، جزاه الله عني كل
خير، وله مني فائق الاحترام والتقدير. كما أتقدّم بالشكر إلى زملائي العاملين في مديرية
زراعة ريف دمشق، الذين تلقيت منهم كل التشجيع، راجياً لهم التوفيق، وأن يجمعنا الله تعالى
على المحبة. والشكر موصول للعاملين في الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والعاملين في مديرية
الرقابة الداخلية في الشركة السورية للنفط، لما قدّموه لي من معلومات، أثرت الرسالة بكل ما
هو عملي.

شكري وامتناني لكم جميعاً

هلال جمعه الكريان

مقدمة :

تحتل الرقابة موقعاً متميزاً بين العمليات الإدارية والتي تشمل التخطيط والتنظيم والقيادة والتوجيه والاتصال والتنسيق، واحتلال الرقابة لهذا الموقع المتميز يأتي من تغير دور ومهام الدولة من دولة حارسة تهتم فقط بمجال الأمن الداخلي والدفاع والعدل إلى دولة تسعى لتحقيق حاجات المجتمع المتنوعة، فتدخلت الإدارة في كافة الميادين والقطاعات، وأصبح معروفاً أنَّ الإدارة ملزمة بتلبية الحاجات العامة وتقديم الخدمات للمواطنين.

وفي ظل تنامي وتطور العمل الإداري واتصافه بقدر كبير من التخصص، وازدياد عدد الإدارات العامة والعاملين فيها كاستجابة حتمية للتطور الكبير الذي طرأ على الحاجات العامة، كان لا بدَّ من وجود ضوابط وضمانات لعدم انحراف هذه الإدارات عن الهدف الذي أُنشئت من أجل تحقيقه وصولاً في النهاية إلى حماية المال العام من الهدر والإسراف وتحسين أداء ومردودية العمل الإداري بما ينعكس إيجاباً على العملية الإدارية برمتها، لذلك حظي موضوع الرقابة بمزيد من العناية والاهتمام في ظل ما تشهده الدول من تطور في كافة المجالات الاقتصادية والمالية والإدارية، وازدياد مهام الإدارة على كافة الأصعدة. الأمر الذي استلزم فرض نظام رقابي منيع من خلال إحداث أجهزة الرقابة التي أنيط بها مهمة مراقبة العمل الإداري، فأحدثت أجهزة رقابية مركزية مكلفة بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وأجهزة رقابية داخلية مكلفة بالرقابة على أعمال الإدارة التي تتبع لها هذه الأجهزة .

والرقابة كوظيفة إدارية أساسية في الإدارة هي عكس ما يتصور البعض من أنها تتبع التنفيذ وكشف الأخطاء والانحرافات فحسب، بل إنها عملية مستمرة منذ بدء التخطيط، وحتى المرحلة الأخيرة من التنفيذ، فهي تضمن إنجاز العمليات الصحيحة في الوقت الصحيح وبالطريقة الصحيحة وعلى يد الأشخاص المناسبين.

وانطلاقاً من عدم قدرة وكفاية الرقابة الرئاسية " الرقابة التسلسلية" والوصاية الإدارية على تحقيق الأهداف المرجوة من الرقابة على أعمال الإدارة ، خاصة في ظل تشعب وتنوع وتعدد الأنشطة التي يقوم بها الجهاز الإداري في الدولة، فقد اتجهت غالبية النظم الإدارية إلى الأخذ بأسلوب الرقابة التي تمارس من خلال أجهزة رقابية متخصصة ومستقلة، وقامت هذه الأجهزة بإلزام الإدارات العامة بإحداث أجهزة للرقابة الداخلية تمارس عملها الرقابي والتفتيشي ضمن الولاية العامة للأجهزة الرقابية المركزية وتُقدّم تقاريرها إليها وتُعتمد من قبلها مع ارتباط أجهزة الرقابة الداخلية إدارياً بالرئيس الإداري في الإدارة العامة.

أهمية البحث:

إنّ لموضوع الرقابة بشكل عام والرقابة الداخلية بشكل خاص أهمية علمية وعملية، وتظهر الأهمية العلمية للرقابة الداخلية من خلال احتلال الرقابة موقعاً متميزاً بين مكونات العملية الإدارية من تخطيط وتنظيم وتنسيق وقيادة واتصال، وصلتها الوثيقة بهذه المكونات، كما تجلت الأهمية العملية للرقابة الداخلية نتيجة اتساع نطاق الإدارة العامة وتعدد وظائفها وتضخم أعمالها وامتداد نشاطها إلى كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية. الأمر الذي اقتضى ضرورة وجود أجهزة رقابية تتولى مراقبة كافة نشاطات وأعمال الإدارة، للتأكد من التزامها بأحكام القوانين والأنظمة المرعية ، والتحقق من كفاءة الإدارة في أداء مهامها وتحقيق أهدافها.

ورغم هذه الأهمية لهذا الموضوع، إلّا أنّه لم يحظَ بالاهتمام الكافي من كُتّاب الإدارة العامة، كما أنّ معظم الدراسات السابقة حول موضوع الرقابة ركزت بوجه خاص على دور الأجهزة الرقابية المركزية دون إيضاح دور وأهمية أجهزة الرقابة الداخلية في الإدارات العامة باعتبارها أقرب إلى الواقع العملي من أجهزة الرقابة المركزية في مكافحة الفساد، ولاسيّما في ظل الحرب الظالمة التي تُشنُّ على الجمهورية العربية السورية.

أهداف البحث :

- إنّ هدف البحث يكمن في تسليط الضوء على عدة أمور من أهمها :
 - إبراز واقع أجهزة الرقابة الداخلية لدى الإدارات العامة، وبيان دورها في الرقابة على أعمال الإدارة العامة، وذلك من خلال الوقوف على الاختصاصات والصلاحيات والسلطات التي منحها المشرّع لهذه الأجهزة، والتعرّف على ما حقّقته رقابته من تقدم للإدارة العامة في الجمهورية العربية السورية.
 - تحديد المعوقات التي تواجه أجهزة الرقابة الداخلية في أداء مهامها الرقابية.
 - تحديد طبيعة العلاقة لأجهزة الرقابة الداخلية مع كل من الإدارة العامة والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.
 - بيان الدور الرقابي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في القيام بالمهام الرقابية والتحقيقية على أعمال الإدارة.

إشكالية البحث :

تتمثل إشكالية البحث في معرفة أسباب عدم فاعلية رقابة أجهزة الرقابة الداخلية على أعمال الإدارة في الجمهورية العربية السورية، وبالتالي عدم قدرتها على تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها وهي :

- تمكين الإدارة من الإحاطة بكيفية سير الأعمال في الجهات التابعة لها هذه الأجهزة، وضمن الولاية العامة للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.
- اقتراح أسباب تطوير العمل الإداري وزيادة الفاعلية والإنتاج.
- مؤازرة الهيئة في أداء مهامها الرقابية والتحقيقية.
- تسهيل توفير الخدمات للمواطنين.

ولمّا كانت هذه الأهداف تُشكّل جوهر وغاية العملية الرقابية، فقد تم عرض إشكالية البحث من خلال طرح جملة من التساؤلات المتعلقة بمسألة رقابة هذه الأجهزة وهذه التساؤلات هي :

- هل تم تنظيم أجهزة الرقابة الداخلية على نحو يسهل أدائها لمهامها وتحقيقها للأهداف المطلوبة.
- هل روعيت في اختيار الأعضاء الفنيين للرقابة من مفتشين أو مراقبين داخليين الضوابط والشروط التي تتلاءم مع طبيعة وحساسية العمل الرقابي.
- هل مُنحت أجهزة الرقابة الداخلية الاستقلال الكافي تجاه الرئيس الإداري للقيام بمهام الرقابة.
- هل مُنحت الأجهزة الرقابية الضمانات التي تمكّنها من أداء مهامها بحيادية وموضوعية.

منهج البحث :

تقتضي دراسة الجوانب المتعلقة بموضوع البحث اتباع المنهج التحليلي للنصوص القانونية لأجهزة الرقابة المركزية وأجهزة الرقابة الداخلية بغية الوصول لنتائج توضح أسباب القصور وعدم الفاعلية في رقابة أجهزة الرقابة الداخلية وطبيعة علاقتها مع الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، ولمحاولة تقديم فائدة علمية ورؤية أفضل لنظام رقابي فعّال على أعمال الإدارة العامة بما يضمن تطوير وتقديم الإدارة، وزيادة كفاءتها في تحقيق الأهداف المطلوبة منها لتحقيق الصالح العام للمجتمع بأسره.

صعوبات البحث:

إنَّ أهمَّ المعوقات التي صادفت الباحث خلال البحث تلك الظروف التي خلّفتها الحرب الظالمة على الجمهورية العربية السورية، وما ترتب على ذلك من سلبيات، وخاصة الانقطاع المستمر للكهرباء وصعوبة التنقل في كثير من الأوقات.

لا يخفى على أحد حساسية الموضوع مدار البحث كونه يتعلق بالمال العام، فهناك نوع من التكتّم والسرية من قبل أجهزة الرقابة الداخلية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في عدم السماح بالاطلاع على المراجع الموجودة في مكتبة الهيئة المركزية

للرقابة والتفتيش على الرغم من توجيه كتاب رسمي من رئاسة الجامعة لتسهيل مهمة الباحث.

أخيراً أعباء عملي الموكلة على عاتقي كوني عامل لدى مديرية زراعة ريف دمشق التي أضافت تحدّ آخر لإنجاح هذا البحث وظهوره في حُلَّتِه الأبهى.

خطة البحث :

يتحقق الهدف المنشود من هذا البحث من خلال تقسيم الدراسة إلى فصلين. لذلك سنتناول في الفصل الأول ماهية الرقابة الداخلية للإدارة العامة وذلك من خلال التعرض لمفهوم الرقابة الداخلية وتطورها التاريخي في المبحث الأول، وبيان مراحل الرقابة الداخلية ووسائلها في المبحث الثاني، أما الفصل الثاني سنتحدث فيه عن علاقة أجهزة الرقابة الداخلية بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من خلال تناول رقابة أجهزة الرقابة الداخلية لدى الإدارات العامة في المبحث الأول، والحديث عن الدور الرقابي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في المبحث الثاني، ثم توصلنا إلى جملة من النتائج والمقترحات تم عرضها من خلال الخاتمة وذلك على الشكل التالي:

الفصل الأول : ماهية الرقابة الداخلية لدى الإدارة العامة .

المبحث الأول : مفهوم الرقابة الداخلية وتطورها التاريخي .

المطلب الأول : مفهوم الرقابة الداخلية للإدارة العامة .

المطلب الثاني : التطور التاريخي للرقابة على أعمال الإدارة العامة

المبحث الثاني : مراحل الرقابة الداخلية ووسائلها .

المطلب الأول : مراحل الرقابة الداخلية وأهدافها .

المطلب الثاني : وسائل الرقابة الداخلية .

الفصل الثاني: علاقة أجهزة الرقابة الداخلية بالهيئة المركزية للرقابة و التفتيش

المبحث الأول : علاقة أجهزة الرقابة الداخلية بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من حيث التشكيل.

المطلب الأول : آلية تشكيل أجهزة الرقابة الداخلية.

المطلب الثاني : تنظيم الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ومدى استقلالها.

المبحث الثاني : علاقة أجهزة الرقابة الداخلية بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من حيث العمل الوظيفي.

المطلب الأول: أصول ممارسة رقابة أجهزة الرقابة الداخلية.

المطلب الثاني: أصول ممارسة الرقابة والتفتيش لدى الهيئة المركزية للرقابة

والتفتيش.

خاتمة.

الفصل الأول

ماهية الرقابة الداخلية لدى الإدارة العامة

تعرّضت الرقابة الداخلية إلى الاهتمام من قبل مختلف المجتمعات الإنسانية بدرجات متفاوتة وفقاً للتطورات الاقتصادية والاجتماعية، ونظراً لقيام الإدارة العامة بالمهام الملقاة على عاتقها لتقديم الخدمات العامة للمجتمع، والسعي دائماً نحو تطوير تقديم هذه الخدمات وحماية المال العام، فقد ألزمت الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الإدارات العامة بإحداث أجهزة للرقابة الداخلية تمارس مهامها الرقابية ضمن الولاية العامة للهيئة باعتبارها الجهة الرقابية المكلفة بمهام الرقابة على كافة أعمال الجهات العامة في الجمهورية العربية السورية، لذلك سنقوم في هذا الفصل بدراسة ماهية الرقابة الداخلية للإدارة العامة من خلال دراسة مفهوم الرقابة الداخلية وتطورها التاريخي، والحديث عن مراحل الرقابة الداخلية ووسائلها، وذلك في مبحثين متعاقبين.

المبحث الأول : مفهوم الرقابة الداخلية وتطورها التاريخي .

المبحث الثاني : مراحل الرقابة الداخلية ووسائلها .

المبحث الأول

مفهوم الرقابة الداخلية وتطورها التاريخي

كانت الرقابة في بداية نشأتها في العصر الإسلامي مستندةً إلى الأحكام الواردة في القرآن الكريم والسنة النبوية في سبيل إدارة وحماية المال العام، ولم تكن الرقابة قديماً منظّمة كما هو عليه الحال في العصور الحديثة إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية، فقد تطورت بشكل أصبحت فيه أكثر تنوعاً وتخصصاً، واستمدت وجودها من القوانين والأنظمة الخاصة بها، لتلتزم بها الأجهزة الرقابية وذلك لتحقيق أهدافها في حماية أموال الدولة وصيانتها من الهدر والضياع . لذلك سنتناول دراسة هذا المبحث من خلال المطلبين الآتيين :

المطلب الأول : مفهوم الرقابة الداخلية.

المطلب الثاني : التطور التاريخي للرقابة على أعمال الإدارة العامة.

المطلب الأول

مفهوم الرقابة الداخلية للإدارة العامة

الرقابة الداخلية هي مجموعة الإجراءات والأساليب التي تمارسها أجهزة الرقابة للتأكد من أن إنجاز الأعمال قد تم طبقاً للخطط الموضوعة والقوانين النافذة، وتبرز أهمية الرقابة الداخلية في مجالات التنظيم والتخطيط والتنسيق وغيرها من وظائف الإدارة ولا سيما عندما تتميز هذه الرقابة بميزات تجعلها فاعلة ومؤثرة في تنظيم العمل الإداري والمالي والفني للإدارة العامة، وسنبيّن تعريف الرقابة الداخلية في الفرع الأول، ثم سنتطرق لأهمية الرقابة الداخلية في الفرع الثاني، ونذكر ميزاتاتها في الفرع الثالث وأخيراً أنواعها في الفرع الرابع .

الفرع الأول

تعريف الرقابة الداخلية

سنستعرض بدايةً تعريف الرقابة لغةً ومن ثم تعريفها اصطلاحاً .

أولاً : تعريف الرقابة لغةً.

سنوضح تعريف الرقابة في اللغات العربية والإنجليزية والفرنسية كما يلي :

١ _ تعريف الرقابة في اللغة العربية.

تأتي كلمة الرقابة في اللغة العربية بمعانٍ عدة نذكر منها ما يلي :

- الحفظ : فرقب في أسماء الله تعالى (الرقيب) وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه

شيء، وارقبوا فلاناً أي احفظوه، ورقباء حفطاء، والرقيب الحفيظ.^(١)

(١) ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول ، الطبعة الأولى، دار بيروت، بيروت، ١٩٩٠، ص ٤٢٤.

ومنه قوله تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا﴾^(١) أي حفيظاً لأعمالكم مطلعاً عليها.

- الانتظار: فرقبه تعني انتظره وترصده، والترقب الانتظار. وفي القرآن الكريم ﴿وَلَمْ تَرْقُبْ قَوْلِي﴾^(٢) معناه لم تنتظر قولي. والرقيب: المنتظر^(٣) ومنه قوله تعالى: {فأصبح في المدينة خائفاً يترقب} تعني ينتظر الطلب.

- الإشراف: ارتقب أشرف وعلا، والمرقب والمراقبة: الموضع المشرف يرتفع عليه الرقيب، وارتقب المكان: علا وأشرف.^(٤)

- الحراسة و الرعاية: رقب الشيء وراقبه حرسه ورقب القوم: حارسهم، والرقيب الحارس الحافظ^(٥).

٢- تعريف الرقابة في اللغة الانجليزية^(٦):

ورد لفظ الرقابة في اللغة الانجليزية بعدة معانٍ نذكر منها مايلي:

_ مراجعة الشيء وفحصه (To checkor veriy)

_ المقترنة مع معيار أو مستوى (To compare with astander)

_ الحراسة والمحافظة (Surveillancne)

_ التفتيش (Inspection)

(١) سورة النساء الآية (١)

(٢) سورة طه الآية ٩٤

(٣) محمد خير أبو حرب، المعجم المدرسي، الطبعة الأولى، وزارة التربية السورية، ١٩٨٥، ص ٤٢٥-٤٢٦.

(٤) العلامة أحمد بن محمد بن علي الفيومي، المصباح المنير، الطبعة الثالثة، المكتبة العصرية، بيروت، ١٩٩٩، ص ١٢٣.

(٥) ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، الطبعة الأولى دار بيروت، بيروت، ١٩٩٠، ص ٤٢٥

(٦) د. محمد رمضان بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٤.

مما تقدم يتبين أن لفظ Control في اللغة الانجليزية ينصرف إلى معنى المراجعة والمقارنة أو المحافظة على الشيء، وقد تم تعريب هذا المصطلح بمعنى رقابة^(١)

٣_ تعريف الرقابة في اللغة الفرنسية:

كلمة الرقابة في اللغة الفرنسية مكونة من لفظين Role, Controle لها معانٍ متعددة: تحقيق، مراقبة وإشراف^(٢).

يتضح مما سبق أن تعريف الرقابة في اللغة الفرنسية يعني المطابقة والمراقبة واستعمال السلطة في الرقابة.

ثانياً: تعريف الرقابة اصطلاحاً .

تُعرّف الرقابة طبقاً لاصطلاح الشريعة الإسلامية بأنها : ((العلم الذي يبحث في مراقبة الحقوق والالتزامات في ضوء الشريعة الإسلامية بما تحويه من قواعد تتعلق بالمال العام جمعاً وإنفاقاً))^(٣).

وتعني الرقابة أيضاً دوام ملاحظة الشيء المقصود في سيرته باتجاه الحق ومواصلة العلم به بالنظر إليه، وعُرِّفت الرقابة بأنها العمل على تحقيق أهداف معينة تسعى الوحدة الإدارية لإنجازها والتحقق من أن التنفيذ يتم طبقاً للخطة الموضوعة لها^(٤).

(١) منير البعلبكي ، قاموس انجليزي عربي، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٤ .

(٢) د. محمد رمضان بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري، مرجع سابق، ص ١٦

(٣) وقائع ندوة النظم الإسلامية المنعقدة في أبوظبي بتاريخ ٢٠ صفر / ١٤٠٥ هجري، مكتب تربية لدول الخليج _ الرياض ١٤٠٧ هجري _ ١٩٨٧ م، نقلاً عن د. حسين راتب يوسف ريان، الرقابة المالية في

الفقه الإسلامي، ط ١، دار النفائس، عمان، ١٩٩٩، ص ١٧

(٤) د. خولة صالح، الرقابة الإدارية والمالية في الدولة الإسلامية، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد،

٢٠٠١، ص ٩.

كما عرّفها بعض الفقهاء : ((بأنّها الإشراف والمراجعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع، والتأكد من أنّ الموارد تستخدم وفقاً لما هو مخصص له))^(١).

ويرى البعض أنّ الرقابة هي العملية التي تسعى الإدارة من خلالها إلى التحقق من أنّ ما حدث هو الذي كان يفترض أن يحدث، وإذا لم يحدث ذلك فلا بُدَّ من إجراء التعديلات اللازمة^(٢).

وينصرف مفهوم الرقابة إلى مجموعة العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أنّ الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية.^(٣)

ويُعرّفها بعض علماء الإدارة العامة الفرنسيين هنري الذين يعطون للرقابة أهمية كبيرة باعتبارها العنصر الخامس في العملية الادارية بأنها : ((التحقق مما إذا كان كل شيء قد تم طبقاً للخطة التي اختيرت والأوامر التي أعطيت والمبادئ التي أرسيت بقصد توضيح الأخطاء والانحرافات حتى يمكن تصحيحها وتجنب الوقوع فيها مرة أخرى))^(٤).

بينما يُعرّف بعض الفقهاء الرقابة بأنها الوسيلة التي تستطيع بها الرئاسة الإدارية أن تحدد هل الأهداف قد تحققت بكفاية وفي الوقت المحدد^(٥)؟

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٢، ص ٣٤٦.

(2) Hicks, H.; Gullet, C.R.; The Management Organization, N.Y. 1976, p.497.

(٣) د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، ط ١، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٧٩، ص ٣٧٨.

(4) Henri Fayol, General and Management, New York, Pitman Publishing. 1949. P.

107

(٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، جامعة الاسكندرية، عام ٢٠٠٧-

٢٠٠٨، ص ٣١٤.

ويحدد البعض معنى الرقابة بأنها (عملية الكشف عن الانحرافات أيا كان موقعها، سواء في ذلك الانحرافات عما يجب إنجازه أو الانحرافات عن الإجراءات، والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم، حتى تصحح وحتى لا تظهر مرة أخرى بالمستقبل)^(١).

ويُبين جانب من الفقهاء الرقابة بأنها تعني (النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتقييمها، والعمل على إصلاح ما قد يعثرها من ضعف حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة).

ويرى البعض بأن الرقابة هي التحقق من أن التنفيذ يتم وفقاً لما هو مقرر في الخطة وفي حدود التعليمات والقواعد الموضوعة، وذلك بقصد اكتشاف نواحي الضعف والأخطاء وعلاجها وتفادي تكرارها على أن تتناول كافة أوجه النشاط في المشروع وإدارته^(٢).

ويعرف جانب من الفقه الرقابة بأنها (التأكد من تنفيذ أهداف الخطة بأعلى كفاية ممكنة، ومن صحة وشرعية الأعمال الادارية، لتصحيح ما يكتشف من أخطاء وانحرافات)^(٣).

بينما يعرفها البعض بأنها نشاط تقيمي مستقل داخل الجهة المراد فحص وتنظيم وتقييم أعمالها^(٤).

ويقصد بالرقابة الداخلية مجموعة الوسائل التي تتبناها الإدارة لتمكنها من استغلال موارد المنشأة بكفاية وحمايتها من سوء الاستخدام، وكذلك ضمان دقة القيود المحاسبية وسلامة توجيهها بالإضافة إلى تنفيذ العمليات الجارية بطريقة منسقة وفقاً للسياسات

(١) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢، ص ٢٧٥.

(٢) عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الإنجلو المصرية، القاهرة، لم يذكر تاريخ النشر، ص ٨٧.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٣٤٦.

(٤) عبد الفتاح الصحن، الرقابة المالية، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، ١٩٧٩، ص ٧٩.

الإدارية المرسومة بحيث يتحقق أكبر قدر من الكفاية الإنتاجية مع العمل على التخطيط الكافي للمستقبل^(١).

وقد عرف المعهد الأمريكي للمحاسبين القانونيين الرقابة الداخلية بأنها (تشمل الخطة التنظيمية ووسائل التنسيق والمقاييس المتبعة في المشروع بهدف حماية أصوله وضبط ومراجعة البيانات المحاسبية، والتأكد من دقتها ومدى الاعتماد عليها وزيادة الكفاية الإنتاجية، وتشجيع العاملين على التمسك بالسياسات الإدارية)^(٢)، أما في انكلترا فقد عرف معهد المحاسبين القانونيين الرقابة الداخلية بأنها تشمل إضافة إلى التدقيق الداخلي مجموع أنظمة الرقابة إن كانت مالية أو غيرها، والتي تضعها الإدارة من أجل تسيير عمل الإدارة بشكل منظم، والحفاظ على سلامة موجوداتها والتأكد قدر المستطاع من دقة وصحة المعلومات المدونة في سجلاتها^(٣).

والرقابة الداخلية هي التي تتم فيها عملية مراقبة الجهة الإدارية عن طريق جهاز للرقابة الداخلية يكون موجوداً داخل هذه الجهة، وتمنح عادة استقلالاً عن الإدارات الأخرى فيها، حيث يقوم هذا الجهاز بمراقبة أعمالها وتصرفاتها وذلك ضماناً لعدم التأثير في الكيفية والإجراءات والأسلوب الذي يمارسه هذا الجهاز في أعماله واختصاصاته، وقد عُرِّفت الرقابة الداخلية حسب ما جاء في التوجيه رقم ٤٦/ من بيان سدني للمنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية أنتوساي^(٤) بأنها النظام الكلي للرقابة المالية أو غيرها من أنواع الرقابة بما شمله من هيكل تنظيمي وأساليب

(1) Sawyer : The Practice of Modern Internal control : Auditing. Altamonte Sapping, Florida, 1973,P. 21-23.

(2) Internal Control, Special Report by The Committee on Auditing Procedure, Published by The American Institute of Accountants. New York,1949. P.16.

(3) The Institute of Chartered Accountant in England and Wales, Statement on Auditing, London,1976,P.19

(٤) منظمة الآنتوساي هي منظمة دولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة مركزها مدينة فيينا، تهدف إلى تبادل الآراء والخبرات بين مختلف الأجهزة العليا للمحاسبة في مجال رقابة الأموال العامة راجع الموقع

الالكتروني www.intosai.org ١٥/١٠/٢٠١٧ الساعة ١١ ص.

وإجراءات ورقابة مالية داخلية، أنشأتها للمساهمة في عملية القيام بإدارة أعمال المشروع بأسلوب منظم واقتصادي وفعال وكفؤ بحيث يتضمن الالتزام بسياسات الإدارة ويؤمن كمال السجلات الحسابية وتقديم معلومات إدارية ومالية موثقة في حينها^(١).

وتطور مفهوم الرقابة الداخلية ليتجاوز الرقابة على الشؤون النقدية التي هي رقابة مادية تعتمد على المستندات المؤيدة للعمليات النقدية كلها ليتناول سياسات وإجراءات تتجاوز المستندات لتعطي دوراً أكبر للموارد البشرية^٢.

وهنا يبدو أن تعريف أنتوساي للرقابة الداخلية جاء مفتقراً لأهم نوع من أنواع الرقابة الداخلية وهي الرقابة الداخلية الفنية التي تقوم بها أجهزة الرقابة الداخلية للإدارات العامة مثل الرقابة على مدى تحقيق الأهداف المنشودة في مجال عمل معين مثل الرقابة على التعليم ومدى التزام المدرسين بتدريس المنهاج المقرر وفق الخطة التعليمية المحددة، أو الرقابة على الزراعة فيما إذا كانت قد التزمت الإدارة بالخطة الزراعية أو الحيوانية السنوية المقررة.

مما سبق يمكننا القول: بأن الرقابة الداخلية هي مجموعة الإجراءات والأساليب التي تمارسها أجهزة الرقابة الداخلية للتأكد من أن الأعمال التي أنجزت قد تمت طبقاً للخطة الموضوعية ووفقاً للقواعد المحددة، وقد تكون هذه الرقابة رقابة مالية على موازنة الإدارة أو رقابة إدارية تختص بشؤون العاملين أو رقابة فنية تمارس على العمل الفني المتخصص للإدارة العامة.

(١) د. يوسف شباط، د. محمد خير العكام، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح،

٢٠٠٦-٢٠٠٧ م، ص ٥٤٠

(٢) د. حسين القاضي، مدى اعتماد مفتشي الجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية على تقييم الرقابة

الداخلية، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، المجلد ٢٦، العدد الثاني، ٢٠١٠،

ص ٢١٧-٢٥٥.

الفرع الثاني

أهمية الرقابة الداخلية

تتبع أهمية الرقابة الداخلية من كونها أحد الأركان الرئيسية في الإدارة العلمية الحديثة، كما أنَّها الذراع الرئيسي للإدارة المتطورة للنهوض بالمنشآت لتتماشى مع التطور والتحديث تحقيقاً لمستويات عالية من الكفاءة والفعالية^(١) ويبين بعض الفقهاء أنَّ الرقابة في نطاق الإدارة العامة وخاصة الرقابة الداخلية لم تحظ بالاهتمام الكافي، وأنها لاقت إهمالاً لدرجة تدعو إلى العجب، وذلك عكس ما حدث بالنسبة لإدارة الأعمال حيث بذلت عناية كبيرة بهذا الموضوع ، وأيما كان الأمر فقد تزايد الاهتمام من قبل أساتذة الإدارة العامة بالرقابة، وأضحى لهذا الموضوع مكانة رئيسة في مؤلفات وأبحاث علم الإدارة العامة كعنصر أساسي من عناصر العملية الإدارية، وكوظيفة حيوية لنشاط الجهاز الإداري للدولة الحديثة، وهناك جانب من أساتذة الإدارة العامة يعتبر الرقابة حجر الزاوية في الإدارة، وأنَّ أهميتها بالنسبة للقيادة الإدارية تضارع أهمية الرادار بالنسبة للطيار^(٢).

وإذا بحثنا في وجوه أهمية الرقابة الداخلية نجد أنها تمتد الى كافة عناصر العملية الادارية فهي تظهر في عدة مجالات :

١ _ أهمية الرقابة في مجال التخطيط .

ترتبط الرقابة بكل الوظائف الإدارية الأخرى من تخطيط وتنظيم وتوجيه إلّا أنَّها أكثر ارتباطاً بالتخطيط لدرجة أنَّ اللفظين يستخدمان للدلالة على تسمية واحدة، فيقال

(١) سعيد كلاب، واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة،

٢٠٠٤، ص ٤٤

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٣٤٩

إدارة التخطيط الإنتاجي أو إدارة مراقبة الإنتاج^(١)، وقد أكد البعض حقيقة هذا الارتباط الخاص بين التخطيط والرقابة عندما بينوا أنَّ التخطيط الإداري يسعى إلى وضع مجموعة من البرامج المتناسقة والمتكاملة، بينما تسعى الرقابة الإدارية إلى ضمان مطابقة التنفيذ للخطط الموضوعية^(٢)، وتأتي أهمية الرقابة من خلال مواكبة تنفيذ الخطة ومتابعة خطوات التنفيذ ومراقبة سير العمل فيها، حتى يمكن مواجهة المشاكل والصعوبات والتغلب عليها، وإحلال الخطط البديلة إذا تطلب الأمر، وحتى يتضح لقيادة المنظمة الإدارية مدى النجاح الذي تحقق في كل مرحلة من مراحل لتنفيذ الخطة^(٣).

وهنا يبدو أن الرقابة تعد ركيزة أساسية لأي عملية تخطيط تقوم بها الإدارة من أجل تنفيذ عمل معين وذلك كون الرقابة وسيلة للتأكد من أن التنفيذ يتم بالطريقة والوقت المحددين بالخطة.

٢ _ أهمية الرقابة في مجال التنظيم الإداري

تكمن أهمية الرقابة في هذا المجال من خلال الكشف عن مواطن الضعف في الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للمنظمة، من حيث توزيع العاملين على الأقسام المختلفة مثلاً أو من حيث عدم دقة تقسيم العمل نفسه وتوزيع الوحدات داخل المنظمة^(٤).

وهنا نرى أن الرقابة تشكل عاملاً أساسياً في مكافحة البطالة المقنعة لدى الإدارة من خلال المساهمة في إعادة توزيع العاملين بشكل يتناسب واحتياجات الإدارة.

(١) عبد الرحمن صباح، مبادئ الرقابة الإدارية، المعايير والتقييم والتصحيح، دار زهران للنشر والتوزيع،

عمان، ١٩٩٧، ص ٦ .

(2) Goetz, Billy. E . Management Planning And Control, McGraw Hill, New York, 1949, P.229

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، ص ٣٥٠

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٣١٨

٣ _ أهمية الرقابة في نطاق تفويض السلطة

تبرز أهمية الرقابة بالنسبة للرئيس الإداري الذي فوض جزء من اختصاصه لجانب من مرؤوسيه. إذ أنه بالنظر الى بقاء مسؤولية الرئيس عن هذه الاختصاصات المفوضة، فلا بُدَّ له إذن من مراقبة مرؤوسيه أثناء ممارستهم لهذه الاختصاصات حتى يطمئن الى صحة وسلامة أعمالها^(١).

٤ _ أهمية الرقابة في عملية اتخاذ القرار السليم وعمليات التنسيق والاتصال.

لعلَّ أهمية الرقابة تأتي هنا من كونها توفر للرئيس الإداري الحصول على المعلومات الدقيقة والصحيحة عن المشكلة موضع الدراسة لكي يصدر القرار المناسب لعلاجها، وتكشف الرقابة كذلك للرئيس الإداري مدى النجاح أو الفشل الذي تحقق في تنفيذ القرار المتخذ وأسباب ذلك^(٢).

ولا يكفي لكي تدرك الإدارة غايتها أن يكون التخطيط دقيقاً، والتنظيم مبنياً على أسس سليمة، والتنسيق يعمل على رفع التعارض، وإقامة التعاون بين عناصر المشروع، وإنما يجب فوق ذلك إجراء البحث المستمر عن مدى نجاح الإدارة الفعلي في إنجاز أعمالها حتى لا تفشل دون أن تدري في القيام بمهمتها، أو تنحط وظيفتها إلى مجرد عمل نظري لا يجد له صدى في الواقع أو شعارات يكثر ترويجها خاصة من ذوي جانب المصلحة في إخفاء الأخطاء وتزييف الحقائق، فيستتب ذلك أن تستبدل بالنتائج الايجابية أضرار محققة أهمها فقدان الثقة واللامبالاة من جانب الجمهور وخفض الروح المعنوية وعدم الشعور بالمسؤولية من جانب عمال الإدارة، ويكفي مقارنة البرامج التي تقدمها الإدارات عادة في صور جذابة خلابة بما يتحقق منها في العمل فعلاً في نهاية أي مرحلة من المراحل لإدراك مدى أهمية الدور الذي يمكن أن تقوم به الرقابة في تقدم الإدارة والرفع من كفاءاتهم الحقيقية، وليس فقط عن طريق

(١) د. عبد الغني بسوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٣٥٠

(٢) د. عبد الغني بسوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٣٥٠

كشف الانحرافات وتحديد المسؤول عنها، تمهيداً للإصلاح والعودة إلى الطريق الرشيدة، وإنّما كذلك بالمساهمة في تصحيح مسار كافة وظائف الإدارة من تخطيط وتنظيم وتنسيق وقيادة.

وقد بيّن بعض الفقهاء أهمية الرقابة بالقول: أنه عن طريق الرقابة يتحقق المدير من أنّ الأهداف تسير نحو التحقيق، وأنّ التنظيم صالح، وأنّ الأفراد تتوافر لديهم المهارة، والنتائج المالية مرضية، والقيادة فعّالة، والتنسيق يعمل على رفع الازدواج في العمل، وتكشف الرقابة عما يقع من مخالفات قانونية أو أخطاء فنية، أو قصور في الأداء أو إهمال في الإنجاز، وفي هذا ما ساعد قيادة المنظمة على مواجهة هذه المخالفات وتلك الأخطاء بالتقويم والإصلاح، والقضاء على أوجه القصور في الأداء، وبالتالي إثابة المجد ومكافأته ومجازاة المسيء ومعاقبته.^(١)

ونظراً لازدياد حجم الأعمال في المؤسسات وتشعبها، وازدياد عدد العاملين فيها، واتساع مساحة نشاط كل مؤسسة، برزت أهمية متابعة ومراقبة نشاطات المؤسسات للتأكد من سير العمل فيها وفق الخطط والبرامج المعتمدة، وتحقيق الأهداف المرسومة من خلال وضع ضوابط تضمن سير العمل بشكل سليم، واعتماد برامج مراقبة ومتابعة لتصحيح مسار العمل، ورصد الانحرافات ومعالجتها ثم إيجاد السبل الكفيلة بالمحافظة على المؤسسة وإمكانياتها وسمعتها واعتماد ضوابط الردع والمحاسبة، وعند أداء الرقابة لوظيفتها، فإن أهميتها في إدارة المؤسسة ونجاحها تتجلى أيضاً في المسائل التالية.

١ - حماية أصول المؤسسة :

تعمل الرقابة على حماية أصول المؤسسة وضمان عدم العبث بها، والاطمئنان لاستخدامها لما فيه مصلحة المؤسسة، ولعدم وجود نفقات أو صرف أموال في غير

(١) د. عبد الغني بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٣٥١

محلها، وصولاً إلى خفض نفقات الإنتاج والمحافظة على نوعيته وجودته، وبالتالي تمتع المؤسسة بقدرات تنافسية تؤهلها لكسب المزيد من النجاح^(١).

٢ _ حماية البنية التحتية للمؤسسة :

تساعد الرقابة في حماية البنية التحتية للمؤسسة والحفاظ على موارد المؤسسة وتجهيزاتها، وضمان آليات تطويرها بما ينسجم مع خطط المؤسسة وبرامج عملها.

٣ _ تنظر الرقابة في سلامة قرارات المؤسسة :

من مؤشرات أهمية الرقابة الاطمئنان إلى أن قرارات المؤسسة تتخذ بصورة قانونية وتصب في مصلحة المؤسسة، وتنفذ بشكل صحيح وفي الوقت المناسب.

٤ _ تنظر الرقابة في قانونية الأعمال الإدارية والمالية للمؤسسة:

من مؤشرات أهمية الرقابة أيضاً أنها تضمن قانونية الأعمال الإدارية المالية المتعلقة بالمؤسسة ككل وبالعملية الإنتاجية على وجه الخصوص، وذلك من خلال القوانين والأنظمة التي تضبط عمل المؤسسة^(٢).

٥ _ ضبط سير العملية الإنتاجية:

تعمل الرقابة على ضمان سير العملية الإنتاجية في المؤسسة من الناحية الفنية وفق المعايير العلمية المعتمدة والمقررة في النظام الذي تعمل المؤسسة في إطاره^(٣).

٦ _ المساهمة في عدم ضياع الوقت:

تسهم الرقابة في الاستفادة من الزمن في الحدود العظمى، واستثماره بالشكل الأمثل، من خلال اعتماد برامج أعمال محددة الخطوات، ومعيّنة الزمن بالصورة القابلة

(١) د. محمد توفيق الأسد، محطات في الإدارة و الإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، دار الرأي، دمشق، ٢٠١٠، ص ١٩٩.

(٢) د. محمد توفيق الأسد، محطات في الإدارة و الإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٠

(٣) د. محمد توفيق الأسد، محطات في الإدارة و الإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٠

للتنفيذ، ومتابعة التنفيذ بشكل دقيق من حيث الخطوات الواجب تنفيذها والزمن المحدد لها^(١).

٧ _ حماية الثقة بالمؤسسة:

تلعب الرقابة دوراً بارزاً في حماية الثقة بالمؤسسة، إذ أن تأدية الرقابة لوظيفتها بالصورة التي سبق تبيانها يعزز مصداقية المؤسسة في تنفيذ خططها والحفاظ على الدور المنوط بها في العملية الإنتاجية على مستوى قطاع الإنتاج وعلى المستوى الوطني في كثير من الأحيان، ويدفع باتجاه تنمية وتطوير ذلك الدور، مما يعني تحصين الاقتصاد الوطني وعدم المساس بسلامته باعتبار أن المؤسسة كيان متفاعل مع محيطه وبيئته الخارجية^(٢).

وفي هذا الإطار يتبين أن الرقابة تساهم بطريقة غير مباشرة في تنمية الاقتصاد الوطني من خلال مراقبة العملية الإنتاجية على مستوى كافة القطاعات الاقتصادية، وتحقيق المزيد من الشفافية في عمل المؤسسة وعلاقتها مع الغير .

٨ _ المساهمة بتطوير التشريعات:

تبرز أهمية الرقابة أيضاً من خلال دورها في تطوير القوانين والأنظمة النافذة واللوائح الداخلية بما ينسجم مع حركة العمل في ظل التطورات والتغيرات الاقتصادية والسياسية والتجارية على الصعيدين المحلي والعالمي، إضافة إلى التطور التكنولوجي والنَّقد في مجال الاكتشافات العلمية.

مما سبق يتبين أن للرقابة الأهمية البالغة بالنسبة لكافة أوجه النشاط الإداري، ومن خلالها تتمكن الإدارة من معرفة المخالفات الإدارية والمالية والفنية، وتساعد في تقويم أعمال الإدارة وتصحيحها في حال الأخطاء، وتبين مواطن الخلل والفساد،

(١) د. محمد توفيق الأسد، محطات في الإدارة و الإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٠

(٢) د. محمد توفيق الأسد، محطات في الإدارة و الإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٠

وتساعد أيضاً في تحقيق الفعالية في الإنتاج ولها أيضاً دوراً بارزاً يمتد الى كافة عناصر العملية الادارية من تخطيط وتنظيم وتنسيق وقيادة، بالإضافة الى أنها تساهم بشكل أساسي في حماية أموال الإدارة من إيرادات ونفقات، وتلزم العاملين لديها على احترام مبادئ وتعليمات وسياسات الادارة، وتعمل من خلال اكتشافها للأخطاء على المساهمة بتطوير التشريعات والقوانين النافذة.

الفرع الثالث مميزات الرقابة الداخلية الفعالة

تُعَدُّ الرقابة من العمليات الإدارية الهامة لأنها ترمي إلى التأكد من جودة الأداء وحسن الإنتاج ومن تحقيق الأهداف المرسومة في الإدارة مع ما يرافق ذلك من توجيه الإدارة للتوجيه الصحيح والعمل على تطويرها وإصلاحها^(١)، ولكي تكون وظيفة الرقابة ذات كفاءة وفعالية في تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها، لابد من توافر الاعتبارات والخصائص التالية :

أولاً_ أن يكون نظام الرقابة في الإدارة مبسطاً قدر الإمكان خالياً من التعقيد الذي لا لزوم له ومتناسباً مع احتياجات وقدرات الأفراد الذين يقومون بوظيفة الرقابة^(٢) .

ثانياً_ أن تساعد الرقابة في الوصول الى نتائج تصحيحية للانحرافات الي يتم اكتشافها. فالنظام الرقابي الذي يكشف عن وجود الأخطاء فقط لا يعد نظاماً كاملاً، فههدف الرقابة هو التصحيح في نهاية الأمر، لهذا يجب أن يكون النظام الرقابي بناءً بمعنى أنه يقرن نواحي الفشل التي يكتشفها بالأسباب التي أدت إليها، والشخص المسؤول عنها وماذا ينبغي اجراؤه لتصحيحها^(٣).

(١) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، ط١، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩٩، ص ١٠٩

(٢) د. يوسف شباط، د. محمد خير العكام، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٥٤٣

(٣) د. محمود عساف، أصول الإدارة، منشورات جامعة المنصورة، كلية الاقتصاد، سنة ١٩٨٨، ص ٥٦٣

ثالثاً_ أن يكون نظام الرقابة اقتصادياً، فيقع على كاهل الإدارة أن تضع نظاماً للرقابة قليل التكاليف قدر الإمكان. وبالرغم من بساطة هذه القاعدة فإن وضعها موضع التنفيذ غالباً ما يكون أمراً في غاية التعقيد. ويعتبر الوفرة في تنفيذ نظام من نظم الرقابة مسألة نسبية نظراً لأن المزايا تختلف بالنسبة لأهمية المشكلة، وحجم الوحدة الإدارية، والمصروف الذي قد ينتج في حال عدم وجود الرقابة^(١).

رابعاً_ أن يكون نظام الرقابة الداخلية ذا نظرة مستقبلية بحيث يتنبأ بحدوث الانحرافات والأخطاء قبل وقوعها فعلاً من خلال القواعد والأساليب والإجراءات التي يتضمنها هذا النظام^(٢).

خامساً_ يجب أن تمارس الرقابة في الوقت المناسب، حتى يمكن إدراك الأخطاء وإصلاح العيوب قبل وقوع المخالفات وحدوث الانحرافات^(٣)، فسرعة اكتشاف الانحرافات قبل حدوثها بالفعل، وسرعة الإبلاغ عنها يؤدي إلى تحليلها ومعرفة أسبابها وطرق علاجها، واتخاذ الإجراءات الفورية المناسبة لتصحيحها قبل تفاقم أضرارها والوصول إلى نتائجها المعيقة لأداء العمل^(٤).

سادساً_ يجب أن يكون نظام الرقابة موضوعياً لا شخصياً، وعلى ذلك فليس الهدف من الرقابة إرضاء رغبات أو دوافع شخصية، وإنما يجب أن يكون الهدف منها معرفة مدى تحقيق الأهداف المرسومة، والكشف عن الأخطاء الواقعة، فالرقابة ليست غاية في ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق غاية هي كشف الانحرافات ومحاولة تذليلها^(٥).

(١) د. عبد الله طلبه، الإدارة العامة، الطبعة الثامنة، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠٠٧ -

٢٠٠٨، ص ٢٥٦

(٢) د. يوسف شباط، د. محمد خير العكام، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٥٤٤

(٣) د. عبد الغني بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٣٥٢.

(٤) د. طارق الخير وآخرون، الرقابة الإدارية، منشورات جامعة دمشق، عام ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ص ١١٠

(٥) د. عبد الله طلبه، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٢٥٦

سابعاً_ يجب أن يكون نظام الرقابة منصوباً عليه وأن تحدد بدقة طرق استخدام أدواته وتحديد المختصون بإجراءاتها.^(١)

وهنا نرى أنه من الضروري أن يتمتع القائمون على النظام الرقابي بحصانة كافية للقيام بمهام الرقابة، وأن يتحلوا بصفات النزاهة والحيادية أثناء ممارسة الوظيفة الرقابية لكي يكون نظام الرقابة الداخلية فاعلاً ومحققاً الأهداف المنشودة.

الفرع الرابع

أنواع الرقابة الداخلية

عندما تقوم الرقابة الداخلية بوظائفها بممارسة العمل الرقابي على كافة الأنشطة التي تقوم بها الإدارة قد تمارس العديد من أنواع الرقابة، فقد تكون هذه الرقابة سابقة على التصرف أو لاحقة له وقد تكون رقابة مفاجئة أو دورية أو مستمرة، أو رقابة على مستوى الفرد أو على مستوى الإدارة ككل، ويمكننا التعرف عليها حسب المعيار المستخدم في تصنيفها، مثلاً حسب معيار الزمن^(٢)، أو المستوى الإداري الذي تمارس عليه الرقابة، أو تنظيمها، وسوف نستعرض بعض الأنواع باستخدام المعايير السالفة الذكر وفق الآتي :

أولاً_ الرقابة حسب معيار الزمن :

تُقسّم الرقابة الداخلية من حيث توقيتها إلى ثلاثة أنواع وهي :

١_ الرقابة السابقة :

تتمثل هذه الرقابة في الضوابط والقواعد والإجراءات التي تنظم العمل وتمنع المخالفات وبالتالي تضمن سير الأعمال في الاتجاه الصحيح^(٣)، وهي تسبق الصرف

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الادارة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٣، ص ٤٢٨

(٢) د. عمر عقيقي، الوجيز في مبادئ الإدارة، دار زهران للطباعة والنشر، عمان، ١٩٩١، ص ١٦٩

(3) Certo Samuel, Modern Management : quality, ethic, and the global environment, 1989, P. 527-528.

والتحصيل حيث أن إجراءاتها تكون سابقة على إنهاء الحدث مما يمكن من تلافي الأخطاء^(١)، وتتم هذه الرقابة عن طريق إصدار القرارات القانونية، والأحكام المتعلقة بجباية الإيرادات قبل تحصيلها، وكذلك تتم عن طريق الموافقة على تقدير الإيرادات وتوزيعها على بنود المصروفات^(٢)، ويقوم هذا النوع من الرقابة على تقييد حرية تصرف الوحدات محل الرقابة بأن يتطلب منها الرجوع إلى الجهة الرقابية لأخذ قرارها ومصادقتها على التصرفات والقرارات قبل تنفيذها^(٣).

وتُعد الرقابة السابقة دافعاً للأجهزة المشمولة بالرقابة على أداء واجباتها بالدقة والعناية والحرص المطلوبين وتحول دون عبث المنحرفين بالموارد المالية وإنفاقها في غير ما خُصص لها^(٤)، ومن مزايا هذا النوع من الرقابة ما يلي:

(١) تسهل مهمة الرقابة اللاحقة على الصرف أو تنفيذ التصرف المالي، لأنها تُمكن هذه الرقابة من التحقق من مشروعية التصرف الإداري وترفع عن كاهلها كثيراً من الجهد والوقت الذي يبذل لو لم تكن الرقابة السابقة قائمة^(٥).

(٢) التخفيف من درجة المسؤولية التي تتحملها الوزارات والمصالح المختلفة^(٦)

(١) ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية المنعقدة في معهد الإدارة العامة بالرياض من ٧ - ١٠ ربيع الثاني عام ١٤٠٥ هجري، ص ١٥٠، صادرة عن معهد الإدارة العامة بالرياض.

(٢) د. حسين راتب يوسف ريان، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، دار النفائس، عمان، ط ١، ١٩٩٩، ص ٢٩.

(٣) د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٩، ص ٣٨٤.

(٤) د. أكرم إبراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، دار جهيئة للنشر والتوزيع، عمان الطبعة الأولى، ٢٠٠٥، ص ٣٠.

(٥) د. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، ط ١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، عام ٢٠٠٧، ص ٥٦٢.

(٦) Fabre. (F) . Le Control Des Financial Puplicues, p .U . F, Paris , 1968. P- 9.

٣) تساعد في توخي الوقوع في الأخطاء والمحاذير القانونية أو الفنية ذات الآثار المالية .

ولكن يُؤخَذ على هذه الرقابة أنَّها تجعل من الجهة التي تختص بها قيماً على جميع الإدارات فيما قد يعرقل أو يؤخر أعمال الإدارة في حالة عدم مرونة من يقومون بالرقابة^(١).

٢_ الرقابة المتزامنة :

يقصد بهذا النوع مراقبة سير العمل أولاً بأول، أي منذ بدايته وحتى نهايته، فيقيس الأداء الحالي وقيمه بمقارنته مع المعايير الموضوعة لاكتشاف الانحراف أو الخطأ قبل وقوعه والعمل على تصحيحه فوراً لمنع استعمال أثره الضار ولوقف تفاقم حجم الخسارة^(٢) .

٣_ الرقابة اللاحقة :

هي الرقابة التي تتم على أعمال الإدارة وتصرفاتها بعد الانتهاء منها أي بعد إتمام عملية تنفيذها^(٣)، فهذا النوع من الرقابة لا يتم فيه تقييم للتصرفات التي تمارسها جهات التنفيذ إلا بعد حدوث هذه التصرفات فعلاً، فهي تتضمن تقييماً لأداء المنظمات العامة بعد أن يكون هذا الأداء قد وقع بالفعل^(٤).

وتتخذ الرقابة اللاحقة عدة أشكال فقد تقتصر على المراجعة الحسابية والمستندية لكافة العمليات المالية لكشف التلاعب بالأموال العامة، وقد تمتد إلى مساءلة مرتكبي

(١) د. سالم الشوابكة، الرقابة المالية، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت، العدد٤، عام ٢٠٠٥، ص٣٢٤

(١) د. علي عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال في الشركات المساهمة والمؤسسات المصرفية، ط١ ، مكتبة تلّاع العلي، عمان، ١٩٩٥، ص١٢

(٣) د . عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس، ١٩٨٣ ص٢٦٧.

(٤) د .أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص٣٨٥.

المخالفات المالية، وقد تمضي إلى بحث مدى كفاءة الوحدات التنفيذية في استخدام الأموال العامة^(١).

وتتنصب هذه الرقابة على ما صدر فعلاً من تصرفات الإدارة وأعمالها المادية ولهذه الرقابة صور عديدة تختلف باختلاف وقت وأسلوب ممارستها، فيمكن أن تتم بأسلوب التفتيش الذي يتناول الفحص على الطبيعة وإعادة دراسة الأوضاع للوقوف على ما شابه من أخطاء أو تقصير ويمكن أن تتم بأسلوب المراجعة لمستندات الإدارة، وكثيراً ما تختلط فكرة الرقابة اللاحقة بفكرة المتابعة^(٢) ولتلافي هذا الوضع يجب أن يزود عضو الرقابة اللاحقة بسلطة إلغاء العمل المخالف للإطار الذي رسمته الدولة للمؤسسة الجاري مراقبتها. ^(٣)

ولا تتوقف الرقابة اللاحقة بمجرد إنجاز العمل، حيث يقارن هذا الإنجاز الفعلي العام مع المعايير الموضوعة سلفاً مع الخطأ، والغرض من هذا الإجراء هو رصد الانحرافات، والإبلاغ عنها لعلاجها، ومنع تكرار حدوثها في المستقبل. ^(٤)

ومن مزايا الرقابة اللاحقة أنها تُمكن من اكتشاف الأخطاء والانحرافات بدقة، وتساعد على إتمام الدراسات المتعلقة بالعمليات المالية من دون تعطيل الأنشطة، وتتيح الفرصة لمراجعة نشاطات الإدارة مراجعة شاملة ودقيقة، ولكن يؤخذ عليها أنها

(١) عبد الحميد القاضي، مبادئ المالية العامة، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، عام ١٩٧٥، ص ٣٠٨-٣٠٩.

(٢) الفرق بين المتابعة والرقابة اللاحقة في أن الأولى تقتصر على كونها عملية تسجيلية غالباً بالأرقام لما حدث، أما الثانية فعملية التسجيل تصاحبها عملية مراجعة.

(٣) د. خليل هيك، الرقابة على المؤسسات العامة والإنتاجية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١، ص ١٤٢.

(٤) د. علي عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال في الشركات المساهمة والمؤسسات المصرفية، مرجع سابق، ص ١٢.

تفتقر إلى الفاعلية نظراً لاكتشافها الأخطاء بعد وقوعها وتحمل المشروع نتائجها فيكون قد فات أوان تصحيحها^(١).

ثانياً: الرقابة الداخلية من حيث مستوياتها الإدارية:

تصنف الرقابة ضمن ثلاث أنواع وفق هذا المعيار وهي^(٢):

١- الرقابة على مستوى الفرد:

يسعى هذا النوع من الرقابة الإدارية إلى تقييم أداء الأفراد العاملين، ومعرفة مستوى كفاءتهم في العمل وسلوكهم وذلك بمقارنة أدائهم مع المعايير الخاصة بذلك.

٢- الرقابة على مستوى الوحدة الإدارية:

يهدف هذا النوع إلى قياس وتقييم الإنجاز الفعلي للإدارة أو قسم من أقسامها بمعرفة مدى كفاءة أدائها لمهامها وتحقيق الأهداف المطلوبة منها.

٣- الرقابة على مستوى الشركة ككل:

وهو المستوى الثالث للرقابة في المؤسسات والشركات، والغرض منه تقييمه للأداء الكلي فيها، ومعرفة مدى كفاءتها في تحقيق الأهداف العامة التي تعمل من أجل تحقيقها، مثل نسب الربحية التي لم تحققها في السنة، وحصة المؤسسة في السوق التجاري وقدرتها التنافسية.

ثالثاً _ الرقابة من حيث أهدافها:

تُصنّف الرقابة وفق هذا المعيار إلى نوعين، رقابة سلبية ورقابة إيجابية.

(١) د. طارق الخير وآخرون، الرقابة الادارية، مرجع سابق، ص ١٥٣

(٢). علي عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال في الشركات المساهمة والمؤسسات المصرفية، مرجع

سابق، ص ١٣.

١ _ الرقابة السلبية :

ويُقصد بها الكشف عن الأخطاء والانحرافات السلبية ومعرفة أسبابها والعمل على تصحيحها، واتخاذ الإجراءات لمنع تكرار حدوثها في المستقبل، وتهدف هذه الرقابة إلى اكتشاف المخالفات بطريقة تصيد المسؤولين عن تلك المخالفات دون توجيه انتباههم إلى أوجه القوة والضعف ودون تقديم الحلول لمعالجة المشكلة القائمة، وهذا النوع من الرقابة غير بناء لأنه يعني بثّ الخوف في نفوس العاملين في الإدارة.^(١) وتهدف أيضاً لمنع تكرار حدوث الأخطاء بوسائل الترغيب والترهيب، أي البحث عن الانحراف وتحديد دونه دون تقديم الحلول والمقترحات لتجنب حدوثه.^(٢)

٢ _ الرقابة الإيجابية :

يُقصد بهذا النوع من الرقابة تحديد الانحرافات الإيجابية لمعرفة أسبابها وتدعيمها ومن ثم الاستفادة منها بشكل أكثر في المستقبل.

وتسعى هذه الرقابة إلى التأكيد من أن التصرفات والإجراءات تسير وفقاً للوائح والأنظمة والتعليمات المعمول بها في المنشأة بما يكفل تحقيق الأهداف، من جهة والنظر إلى المستقبل واتخاذ القرارات وما يلزم من إجراءات لمواكبة تطورات الأعمال واتخاذ ما يمنع حدوث الانحرافات من جهة أخرى، والفرق بين الرقابتين الإيجابية والسلبية هو أن الأولى تسعى لضمان حسن سير العمل وليس رصد الأخطاء والانحرافات كما هو في الثانية.^(٣)

(١) انظر الموقع الالكتروني على الانترنت. ٢٠١٧/٧/١. ساعة الدخول ١٠ ص

https : // hrdiscussion . com .

(٢) د. كاسر المنصور، د. يونس عواد، وظائف الإدارة، منشورات جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٠-٢٠٠١، ص ٣٢٣.

(٣) د. طارق الخير وآخرون، الرقابة الادارية، مرجع سابق، ص ١٥٤

رابعاً_ الرقابة من حيث تنظيمها :

تصنف الرقابة طبقاً لهذا المعيار إلى ثلاثة أنواع:

١ _ الرقابة المفاجئة:

وهو ذلك النوع من الرقابة الإدارية الذي يتم بصورة مفاجئة ودون سابق إنذار من أجل مراقبة العمل وضبطه دون اتخاذ ترتيبات مسبقة من المدير أو الرئيس المباشر، وتكون هذه الرقابة نتيجة أخبار مسبقة عن وقوع مخالفة مالية أو بناء على طلب من الجهات المسؤولة، ويقوم جهاز الرقابة بهذه الطريقة بين فترات وأخرى لجعل الهيئات الخاضعة للرقابة في حالة شعور دائم بيقظة الجهاز الرقابي ومتابعة مهامه الرقابية.^(١)

٢ _ الرقابة الدورية:

وهي التي تنفذ كل فترة زمنية، أي حسب جدول زمني منظم، حيث يتم تحديدها يومياً أو أكثر كل أسبوع، أو كل شهر، وقد يوضع الجدول الزمني على أساس ربع أو نصف سنوي^(٢).

٣ _ الرقابة المستمرة :

وهي الرقابة التي تُبَاشَر على أعمال الإدارة وتصرفاتها أثناء قيامها بهذه الأعمال والتصرفات، وذلك بمتابعتها خطوة بخطوة من أجل التحقق من أن التنفيذ يتم وفقاً للخطة الموضوعية، وحتى لا يحدث تماذٍ في الأخطاء والانحرافات فتصبح مسألة تفاديها أو علاجها ليست بالأمر السهل^(٣)، وتتم هذه الرقابة عن طريق المتابعة والإشراف والتقييم المستمر لأداء العمل.

(١) د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، دار مجدلاوي للنشر، عمان، ١٩٨٨، ص ٤٠-٤١.

(٢) د. علي عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال في الشركات المساهمة والمؤسسات المصرفية، مرجع سابق، ص ١٥.

(٣) د. ابراهيم الهندي، د. محمد الدالي، الرقابة المالية والإدارية، ط ١، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق

، ٢٠٠٩، ص ٤٧.

ويمتاز هذا النوع من الرقابة بالميزات الآتية: (١)

- (١) اكتشاف الأخطاء والانحرافات في وقت مبكر يسمح بمعالجتها.
- (٢) الوقوف على نقاط الضعف والقوة في الوقت المناسب لوجود وقت كاف لدى المدقق يمكنه من التعرف على الوحدة بشكل أفضل ومن التدقيق بشكل أوفى.
- (٣) إنجاز أعمال المراجعة والفحص النهائية في وقت أقل بسبب انتظام العمل بمكتب المدقق .

في ضوء ما تقدم يتبين أن الرقابة اللاحقة هي رقابة كاشفة لوقوع الخطأ والرقابة السابقة هي مانعة لوقوعه، وبالتالي تُعد هذه الرقابة من أهم أنواع الرقابة الوقائية لأنها تساهم في اتخاذ التدابير والإجراءات التي تمنع وقوع الخطأ في المستقبل، وتمنع سرقة المال العام واختلاسه قبل ارتكاب جرم الاختلاس، لذلك نرى أنه من الأفضل أن تولي أجهزة الرقابة الداخلية للإدارات العامة اهتماماً كبيراً بهذا النوع من الرقابة لحماية وصيانة الأموال العامة من خلال منح هذه الأجهزة صلاحية التدقيق بأعمال الإدارة قبل تنفيذها، مثل التدقيق بصحة إجراء العقود التي تبرمها الإدارة لسد حاجاتها الأساسية من لوازم العمل والتدقيق بصحة أوامر الصرف قبل تنفيذها .

وفي نهاية هذا المطلب الذي تناولنا فيه الحديث عن مفهوم الرقابة الداخلية، ننتقل إلى المطلب الثاني لنتطرق فيه إلى التطور التاريخي للرقابة على أعمال الإدارة العامة .

(١) د. أكرم إبراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، مرجع سابق، ص ٣٠

المطلب الثاني

التطور التاريخي للرقابة على أعمال الإدارة العامة

كانت الرقابة الداخلية في أيامها الأولى عبارة عن مجموعة من القواعد والاجراءات الخاصة بمراقبة الأموال، حيث كانت تُعرّف بأنها مجموعة من الضوابط والأسس والقواعد التي تضعها إدارة المشروع بهدف المحافظة على أمواله، وتحقيق الدقة المحاسبية في تسجيل عمليات المشروع وسجلاته^(١)، ففي أوروبا نشأت الرقابة مع نشوء مجتمعاتها وتنازع سلطاتها وبرزت هذه الرقابة تحديداً عام ١٢٥٦ م، 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 م، ليصبح حقاً مكتسباً لممثلي الشعب لمناقشة النفقات العامة حتى قبل ظهور مفهوم الموازنة وحسابها الختامي وأسلوب تنظيمها ومناقشتها من قبل السلطة التشريعية^(٢)، وفي انكلترا أنشئت أول هيئة للرقابة المالية في عام ١٨٦٦ م، وكذلك في الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٢١ م، أما حالياً ومع تطور المفاهيم العلمية فقد تداخلت مرحلة الرقابة مع مرحلة تنفيذ الموازنة، وطبيعة الرقابة لم تعد مُقتصرة على مشروعية التنفيذ، وإنما تعدت ذلك إلى الرقابة على الفعالية وحسن الأداء، وأصبحت ممكنة أثناء التنفيذ وقبله بعدما كانت لاحقه له فقط.^(٣)

وقد مرت الرقابة منذ القدم بعدة مراحل حتى وصلت الى ماهي عليه الآن من وجود أجهزة رقابية متخصصة، ففي العصر الإسلامي ظهرت بشكل بدائي نظراً لقلة المعاملات المالية والإدارية بالدولة الإسلامية على عكس ما هو عليه في العصر

(١) ابراهيم علي عشموي، أساسيات المراجعة والمراقبة الداخلية ، مطبعة دار العالم العربي، القاهرة، ١٩٧١، ص ١٥٤

(٢) د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص ١٢

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

الحديث من كثرة وتشعب المعاملات الإدارية والمالية والفنية وتطور الرقابة على هذه الأعمال، لذلك سنتطرق لنشأة الرقابة في العصر الإسلامي (عهد الرسول محمد صلى الله عليه وسلم وعهد الخلفاء الراشدين وفي الدولة الأموية وأخيراً في الدولة العباسية) في الفرع الأول، ومن ثم نتحدث عن تطورها في العصر الحديث (الجمهورية العربية السورية والجمهورية اللبنانية) في الفرع الثاني.

الفرع الأول

نشأة الرقابة في العصر الإسلامي

ينبع حرص الإسلام على الأموال العامة من أهمية الأموال ودورها الحيوي كأداة من أدوات النفع العام التي يجب توجيهها نحو خدمة الفرد والمجتمع واستثمارها بالشكل الذي يحقق التقدم والازدهار والرفاه لأفراد المجتمع^(١)، والنظام المالي الإسلامي الذي وجد داخل نظام معين هو الإسلام بنواحيه الدينية والاجتماعية والاقتصادية ساعد على ازدهار الإسلام وترسيخ مبادئه وحقق التوازن في المجتمع الإسلامي وكفل حرمة المال وقديسيته^(٢)، لذلك وضع الرسول (ص) الأسس العامة للرقابة، فكان ذلك منطلقاً لتطورها فيما بعد في عهد الخلفاء الراشدين وبعد ذلك في الدولة الأموية وبعدها في الدولة العباسية.

أولاً - نشأة الرقابة في عهد الرسول محمد صلى الله عليه وسلم :

تُعدُّ العقيدة الأساس الأول والضروري للإسلام تتطلب من المسلم أن يؤمن بالله وملائكته وكتبه ورسله واليوم الآخر ويؤمن بقضاء الله وخيره وشره، وقد مضت سنة الله

(١) د. مي محرز، الرقابة على تنفيذ النفقات العامة، مرجع سابق، ص ٧٣

(٢) قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، عام ١٩٦٦،

في خلقه أن يكون للعقائد سلطان على ما يقوم به الفرد من أعمال وتصرفات^(١). وقد جاء القرآن الكريم بالقواعد والأحكام العامة للرقابة وقام الرسول (ص) بوضع هذه القواعد موضع التنفيذ الفعلي حيث عين الولاة والعمال في الأقاليم بعد أن شرح لهم القواعد في تحصيل الإيرادات والمصروفات التي قاموا بها^(٢).

ومن أحاديث وتوجيهات الرسول محمد صلى الله عليه وسلم في هذا الشأن ما رواه الترمذي عنه قال: "يا أيها الناس إن الله تعالى يقول لكم: أمروا بالمعروف وانهوا عن المنكر، قبل أن تدعوا فلا أستجيب لكم وتسالوا فلا أعطيكم وتستنصروا فلا أنصركم"^(٣).

وقد نبّه الرسول عليه الصلاة والسلام عماله قبل توليهم أعمال الجباية بقوله: من استعملناه منكم على عمل فكتمنا مخططاً فما فوقه فهو غلول يأتي به يوم القيامة، وسمح النبي (ص) للوالي أن يتخذ في ولايته ما لا بد منه من زوجة ومسكن ومركب وخادم، أما اكتتاز أموال الدولة وادخارها لحسابه فهو سرقة وخيانة، فعن المستورد بن شداد الفهري عن النبي (ص) قال: من وليّ لنا شيئاً فلم تكن له امرأة فليتزوج امرأة، ومن لم يكن له مسكن فليتخذ مسكناً، ومن لم يكن له مركب فليتخذ مركباً، ومن لم يكن له خادم فليتخذ خادماً، فمن اتخذ سوى ذلك كُنزاً أو إبلًا جاء به يوم القيامة غلّاً وسارقاً^(٤).

وكان الرسول (ص) هو القائم على إدارة أموال الدولة وتنظيمها وتقسيمها بين المسلمين، وعندما توسعت الدولة الإسلامية كان يبعث عماله في مختلف الجهات

(١) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، ١٩٨٣، ص ١١٧

(٢) شوقي عبده الساهي، الفكر الإسلامي والإدارة المالية للدولة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، عام ١٩٩١، ص ١٤٢

(٣) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص ١١٩

(٤) د. حسين راتب يوسف ريان، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص ٣٠

لجمع الزكاة والجزية وهما الموردان الأساسيان في عهده، وكان يوصي عماله بتحري العدالة في جمعها والحرص على عدم امتداد أيديهم إلى شيء مما يجمعون^(١).

وروي عن أبي هريرة رضي الله عنه أن رسول الله محمد (ص) 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 محمد (ص): أفلا جعلته فوق الطعام حتى يراه الناس؟ ثم قال رسول الله: من غش فليس منا وأن الغاش ليس بمؤمن^(٢)، وقد استعمل النبي محمد صلى الله عليه وسلم رجلاً من الأزد يقال له ابن اللتبية على الصدقة فلما قدم قال هذا لكم وهذا أهدي إليّ، فقال الرسول محمد صلى الله عليه وسلم " ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله فيقول هذا لكم وهذا أهدي إليّ فهل جلس في بيت أبيه أو بيت أمه فينظر أيهدى إليه أم لا، والذي نفسي بيده لا يأخذ منه شيئاً إلا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبتة، إن كان بغيراً له رغاء أو بقرة لها خوار أو شاه تبعر ثم رفع يديه، وقال: اللهم هل بلغت ثلاثاً. فترك ابن اللتبية ما أهدي إليه ولم يمسه فاتجه إليه أبو ذر وقال هذا أفضل، فقال الرجل ما كنت أدري، فقصد ابن اللتبية رسول الله فاعتذر وطلب العفو. وهكذا وضع رسول الله القواعد التطبيقية للرقابة على أموال الدولة وحاسب المسلمين عليها^(٣).

ثانياً- تطور الرقابة في عهد الخلفاء الراشدين:

١ - تطور الرقابة في عهد أبي بكر الصديق رضي الله عنه.

سار أبو بكر الصديق رضي الله عنه _ال خليفة الأول لرسول الله صلى الله عليه وسلم _ على نهج صاحبه لم يغيّر ولم يعدّل، يساعده أبو عبيدة في ضبط أموال

(١) أحمد علي ابراهيم، الموارد المالية في الدولة الإسلامية، دار المشرق العربي، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٢٦٢.

(٢) د. محمود حسين الوادي، د. زكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، عام ٢٠٠٠م، ص ٣٣٧.

(٣) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص ١٢٠.

المسلمين، وقد كان يحاسب عماله أيضاً على المستخرج والمنصرف، فلما قدم عليه معاذ من اليمن بعد وفاة النبي صلى الله عليه وسلم قال له ارفع حسابك ، وحاسبه عن الإيرادات والمصروفات، وكان أبو بكر حريصاً على أموال المسلمين التي كانت تؤدي في عهد رسول الله محمد صلى الله عليه وسلم، فقد وصل الأمر أن قاتل الذين تكتلوا ومنعوا الزكاة حتى خضعوا لأمر الله وأدوا الزكاة المفروضة إعمالاً لحديث رسول الله "أمرت أن آخذ الصدقة من أغنيائكم وأردها على فقرائكم" (١).

وعندما تولى أبو بكر الصديق رضي الله عنه الخلافة تبين له أن صلاح أمور المسلمين يقتضي التفرغ للخلافة، وترك العمل بالتجارة التي كانت مصدر دخل له وسبيل إنفاقه على أهله، فقبل أن تقرر له نفقة عامة من بيت مال المسلمين عرض ذلك على جماعة المسلمين، فأقرؤا التصرف المالي للخليفة وفرضوا له في كل سنة ستة آلاف درهم منها نفقات الحج والعمرة (٢).

مما سبق يتضح أنَّ أول مراقب ومحتسب بعد رسول الله أبي بكر الصديق رضي الله عنه لا يرضى اللين في مراقبته لركن من أركان الإسلام ولأكبر مورد من موارد الدولة الإسلامية - الزكاة - أن ينقص أو يمنع بغير حق.

٢ _ تطور الرقابة في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه :

في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه اتسعت الدولة الإسلامية، وزادت موارد الدولة وكثرت نفقاتها، مما يتطلب رقابة أشد مما سبق على عهد رسول الله وأبي بكر بسبب كثرة الأموال التي تحتاج إلى إحكام الرقابة عليها، فقام باختيار أحسن عماله، وصرف لهم المرتبات والمخصصات، وشدد في محاسبتهم، وأنشأ نظام الدواوين لضبط

(٣) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق ، ص ١٢١ .

(٢) د. شوقي عبده السامي، مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام، مطبعة حسان، القاهرة، عام

١٩٨٣، ص ١٠٥

موارد الدولة ونفقاتها مثل ديوان بيت المال^(١)، فكان عمر بن الخطاب أول من أدخل نظام الدواوين في الدولة الإسلامية لضبط مواردها ونفقاتها^(٢)، وقد تم ذلك في شهر محرم سنة عشرين من الهجرة^(٣)، وعُرف في عهده بيت المال حيث لم يكن للأموال المقبوضة والمقسومة ديوان جامع على عهد رسول الله محمد صلى الله عليه وسلم وأبي بكر رضي الله عنه بل كان يقسم المال شيئاً فشيئاً، أما في زمن عمر بن الخطاب رضي الله عنه كثر المال .. فجعل ديوان العطاء^(٤) للمقاتلة وغيرهم.

وكان عمر بن الخطاب رضي الله عنه يحرص كل الحرص على أن يصل إلى كل ذي حق حقه، فقد روي أنه كان يحمل سجل كل قبيلة من القبائل ويذهب إليها بنفسه في موطنها، ويعطي أفرادها عطاءهم في أيديهم^(٥).

وهو بذلك حدّد سياسته المالية في نقاط رئيسية هي :

(١) أن الإيرادات لا تُحصّل إلا بالحق وطبقاً لما استقرت عليه أحكام الشريعة الإسلامية .

(٢) أن تكون النفقات في مواضعها الصحيحة، كأن يمنع أن ينفق المال في الباطل، ويمنع الإسراف والإنفاق في غير ما أحل الله ورسوله .

(٣) طلب من المسلمين أن يعينوه على ذلك، فيكونوا رقباء في تنفيذ هذه السياسة ولم يكتف عمر بن الخطاب بوضع النظام المالي، وتوضيح سياسته المالية

(١) د . 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 ٥٨

(٢) الديوان : كلمة فارسية معناها سجل أو دفتر ، وقد أطلق اسم الديوان (من باب المجاز) على المكان الذي تحفظ فيه الأموال .

(٣) بعض المراجع تذكر أن تدوين الديوان أي كتابتها كان في سنة خمسة عشرة من الهجرة .

(٤) ديوان العطاء وهو سجل المسلمين الذين يستحقون العطاء من بيت مال المسلمين

(٥) د. خالد راغب الخطيب، مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام والخاص، ط١، مكتبة المجتمع العربي، عمان، عام ٢٠١٠، ص ٢٢١.

كأساس للرقابة، بل كان الرقيب الأول على إيرادات الدولة ومصروفاتها ،
وشدّد الرقابة على عماله الذين يتولون شؤون أموال المسلمين ^(١).

واعتمد في رقابته لعماله ومحاسبته لهم على وسائل وطرق كثيرة، فقد كان يحصي
ثروة عماله قبل أن يوليهم الولايات، وكان يصادر ما كان يكسبه الولاة من أعمال لا
يجوز لهم الاشتغال بها كالتجارة وغيرها وما كان يأتيهم من هدايا أو أموال نتيجة
لاستغلال نفوذهم، وهذا ما نجده حالياً في قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش
السوري ذي الرقم / ٢٤ / لعام ١٩٨١ م والذي حظر على العاملين بالتفتيش مزاوله
التجارة أو أي عمل آخر ^(٢). وأيضاً نجد ذلك في قانون الكسب غير المشروع الصادر
عن رئيس الجمهورية العربية المتحدة ^(٣) ذي الرقم / ٦٤ / لعام ١٩٥٨ بما يخص منع
استغلال النفوذ من قبل أي شخص مكلف بالخدمة العامة، وضرورة إحصاء الأموال
المنقولة وغير المنقولة لهذا الشخص .

وقد قام عمر بن الخطاب رضي الله عنه أيضاً بمصادرة مال أبي موسى الأشعري
على الشبهة والمظنة عندما كان والياً على البصرة، وحسّن نظام المقاسمة أو
المشاطرة، إذ كان يقاسم ولاته على أموالهم إذا شك أن ما كسبه كان بجاه العمل
وباستعمال النفوذ. ^(٤) وبث الرقباء والعيون لعماله، ليبلغوه ما ظهر وما خفى من أمرهم
حتى كان والي من كبار الولاة وصغارهم يخشى من أقرب الناس إليه أن يرفع نبأه
إلى الخليفة، وإنّ هذا ما يشبه الآن ما تباشره الرقابة الإدارية بوسائلها الخاصة للكشف
عن الانحرافات المالية عن طريق عيونها بالمصالح المختلفة، وأرسل وكلاء خاصين -
مفتشين - إلى الأقاليم، يقومون بجمع شكايات الشاكين في هذه الأقاليم، ويتولون

(١) . عوف محمود الكفراوي ، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص ١٢٥

(٢) انظر المادة ٢٦ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري ذي الرقم ٢٤ تاريخ ١٩٨١

(٣) الجمهورية العربية المتحدة هي الدولة العربية المؤلفة من سوريا ومصر أثناء الوحدة بينهما عام

١٩٥٨

(٤) د. يوسف شباط، د. محمد خير العكام، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٥٤٦

التحقيق والمراجعة فيها ليستوفوا البحث فيما ينقله الرقباء والعيون، فإن هؤلاء المفتشون مهمتهم الفحص والوصول إلى حقيقة ما ينقله الرقباء والعيون من مخالفات^(١) .

وهذا ما يشبه ما يقوم به حالياً مفتشو الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من فحص للمخالفات التي تحدث أثناء القيام بالأعمال لدى الجهات العامة .

وقد كان يقيّم الأداء كوسيلة من وسائل الرقابة، فالكتب المتبادلة بين عمر بن الخطاب وعمر بن العاص (رضي الله عنهما) واليه على مصر تدل على مدى حرص عمر على مقدار الخراج آخذاً في الاعتبار الأسباب التي قد تؤدي إلى زيادة أو عجز هذا الإيراد، وهو بذلك خرج عن الرقابة الإجرائية إلى الرقابة على الأداء بتحليل النتائج الإجمالية ومقارنتها بالمعدلات السابقة، فلم يوافق عمر على ضعف خراج مصر، ومن أنها لا تؤدي نصف ما كانت تؤديه من الخراج قبل ذلك على غير قحطٍ ولا جذب، وكان حريصاً على أن يحصل الخراج كاملاً ويصل إلى بيت مال المسلمين في المواعيد المعروفة^(٢).

مما تقدّم يتّضح أنّ سيدنا عمر بن الخطاب رضي الله عنه راقب إيرادات الدولة مراقبة هادفة ودقيقة تتضمن إجراء المقارنات وفحص أسباب الانحرافات في السنوات المختلفة، وأنّه مارس في بعض الأحيان رقابة الأداء للتأكد من أنّ موارد الدولة قد استُخدمت بالشكل الأمثل وبالفعالية المطلوبة.

ثالثاً: تطور الرقابة في العصر الأموي .

بقيام الخلافة الأموية في دمشق (٤١_١٣٢ هجري) بدأت مرحلة جديدة من مراحل تطور الرقابة الإدارية والمالية في الدولة الإسلامية، فقد بدأت هذه المرحلة بإنشاء الدواوين والأجهزة التي تقوم بمهمة الرقابة المالية على الموارد والنفقات، وتميّزت الدولة الأموية بظهور لبعض الشخصيات الرقابية التي أرسّت قواعد الرقابة المالية

(١) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص ١٢٦-١٢٧-١٢٨

(٢) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص ١٢٢-١٢٧.

على المال العام ومنهم معاوية بن أبي سفيان (٤١_٦٠ هجري) الذي عني باستطلاع أخبار عماله ورعيته مما أسهم في انتظام أمره، لاسيما أنه كان شديداً في محاسبة عماله حتى دُكِرَ أنه حاسب واليه على خراسان كثير بن شهاب المذحجي، حساباً شديداً لاختلاسه مبلغاً من المال، و كان يجلس للناس جلوساً عاماً للنظر في حوائجهم وشكاواهم من عماله ثم يتخذ في ضوء التحقيق قراراته، كما باشر تدقيق حسابات ولاته بنفسه، فكان يطلب من كل والٍ أن يرفع إليه حساباته، وقد اكتشف من خلال تدقيقه لحسابات زياد بن أبيه واليه على العراق تزوير أمر له كان قد وجهه إلى زياد بصرف مبلغ مائه ألف درهم لعمر بن الزبير وتصويره مائتي ألف، فأنكر معاوية ذلك وأمر برد المبلغ وعاقبه.^(١)

وقد أنشئ في عهد الأمويين عدة دواوين ومن أهمها ديوان الخراج وهو بمثابة الإدارة المالية المركزية للدولة الذي تجتمع فيه إيصالات التسليم والصرف والسجلات الخاصة بها^(٢)، وديوان المستغلات أو الإيرادات المتنوعة، وقد سنَّ الأمويين نظاماً للإشراف على جباية الأموال، ففي عهد عبد الملك بن مروان كان يعتمد إلى التحقيق مع الجباه وموظفي الخراج عند اعتزالهم الأعمال الإدارية^(٣).

ويرى البعض أنَّ العصر الأموي قد وضع لبنات أساسية في بناء الرقابة المالية في الدولة الإسلامية منها^(٤) :

١. تدعيم القواعد السابقة التي استقرت في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم وأبي بكر وعمر بن الخطاب .

(١) د. خولة صالح، الرقابة الإدارية والمالية في الدولة الإسلامية، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠١، ص ٦٠-٦١.

(٢) د. خالد راغب الخطيب، مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام والخاص، مرجع سابق، ص ٢٢١.

(١) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص ١٣٧.

(٤) د. يوسف شباط، د. محمد خير العكام، المالية العامة، مرجع سابق، ص ٥٤٧.

٢. إنشاء دار الاستخراج للتحقيق مع الولاة عند عزلهم واستعمال القسوة في ذلك لانتشار الرشوة والفساد.

٣. ظهور نظام لرفع التظلم، وتحديد يوم للتظلمات وكان ذلك أساس وبداية لنظام ولاية المظالم .

رابعاً: تطور الرقابة في العصر العباسي .

أحدث العباسيون بعد تولي أمر الدولة الإسلامية وسقوط الدولة الأموية تقدماً في النظم الإدارية، وإنَّ الباحث في تاريخ هذه الدولة يجد من الدواوين والنظم ما يضع نظاماً محكماً متكاملًا للرقابة على مصروفات الدولة وإيراداتها، فكان من أهم الدواوين التي تختص بالناحية المالية في العصر العباسي ديوان الخراج ، وديوان الزمام أو الأزمة^(١)، وديوان الجند، وديوان الموالي والغلمان، وديوان زمام النفقات، وديوان النظر في المظالم، وديوان العطاء، وديوان المنح والمقاضاة، وديوان الإكراه للإشراف على القنوات والزرع والجسور وشؤون الري، وكان ديوان الزمام من أعظم النظم الرقابية التي أدخلها الخليفة المهدي ويقصد بديوان الأزمة أو الزمام أن الدواوين تجمع لمرجع يضبطها بزمام يكون له على كل ديوان ويؤلي على كل منها رجلاً^(٢).

ويتولى ديوان الأزمة أو نوعاً من الرقابة الداخلية على الإدارة المالية لكل مؤسسة عامة، وتخضع هذه الإدارات لدائرة عامة يطلق عليها زمام الأزمة وعمله يشبه في عصرنا الراهن عمل ديوان المحاسبة، وهذه الدواوين التي عرفت النظم المالية الإسلامية هي اجتهادات وابتكارات لتطبيق مبدأ الرقابة^(٣).

(١) المقصود بديوان الأزمة هو أن الدواوين تجمع لرجل يضبطها بزمام يكون له على كل ديوان، يتخذ دواوين الأزمة ويؤلي على كل منها رجلاً. راجع د. محمود المرسى، التنظيم المحاسبي للأموال العامة في الدولة الإسلامية، دار الكتاب اللبناني، بيروت عام ١٩٧٧، ص ٦٢

(٢) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص ١٣٩

(٣) عبد الله إبراهيم الكيلاني، القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام وضماناتها، دار البشير،

١٩٩٧ عمان، ص ١٨٣

وقام أبو جعفر المنصور في بداية عصر الدولة العباسية بالإشراف على بناء مدينة بغداد والرقابة بنفسه على صرف المبالغ التي تتفق على البناء بهدف منع أي مجال للاختلاس أو حدوث هدر في أموال المسلمين، كما قام بنقل بيت المال من الكوفة إلى بغداد^(١).

وقد أنشأ العباسيون ديواناً سمّوه ديوان النظر أو المكاتبات والمراجعات أو ديوان السلطنة، وكان لهذا الديوان سلطة في الإشراف والرقابة وكان كاتب هذا الديوان صاحب زمامه أن يراقب أعمال الدواوين الأخرى وكانت أعماله تتناول ستة أشياء هي^(٢) :

١. حفظ القوانين على الرسوم العادلة من غير زيادة على الرعية أو نقصان من حق بيت المال .
٢. استيفاء الحقوق ممن وجبت عليه من العاملين واستيفائها من القابضين لها من العمال .
٣. إثبات الرقوع (المستندات والوثائق) ومنها رقوع الخراج والنفقة .
٤. محاسبة العمال.
٥. إخراج المال بما ثبت في القوانين العادلة .
٦. تصفّح التظلمات وتختلف باختلاف المتظلم .

(١) من صور الرقابة في العصر العباسي ما قام به سفيان الثوري حيث وجه تقريراً شديداً لأبي جعفر المنصور لتصرفه بالمال العام دون استشارة الأمة، وقال له : ما قولك فيما أنفقت من مال الله ومال =أمة محمد بغير إذنهم للمزيد راجع عناية غازي، المالية العامة، النظام المالي الإسلامي، الطبعة الأولى، ، دار الجيل، بيروت، ١٩٩٠، ص٧٨٦

(٢) د. يوسف شباط، د. محمد خير العكام، المالية العامة، مرجع سابق، ص٥٤٨

وظهرت في الدولة العباسية ولاية المظالم وكان من ضمن الأعمال التي يقوم بها والي المظالم وهو الذي يُمثّل أعلى سلطة للرقابة، ويُشبه عمله حالياً عمل رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ما يلي^(١) :

١. النظر في تعدي الولاة على الرعيّة وتصفّح أموالهم .
٢. رد ما أخذه عمال الجباية بزيادة بدون وجه حق إلى أصحابه .
٣. تصفح أموال كتاب الدواوين ومراقبتهم .
٤. رد الغصب السلطانية .
٥. الرقابة على الأموال الموقوفة للصالح العام .
٦. تنفيذ ما وقف من أحكام القضاة .. وقد يتعلق ذلك بطبيعة الحال بنفقات الدولة أو إيراداتها .

بناءً على ذلك يمكننا القول : أن والي المظالم كان يراقب الأموال العامة والقائمين عليها مطبّقاً في ذلك القوانين العادلة وأحكام الشريعة ولا يحتاج ذلك إلى متظلم، فكان مراقب على الإنفاق العام وما يستحق للدولة من إيرادات، ويتصفّح الدواوين الخاصة بذلك دون شكاية من أحد .

كما أُنشئت ولاية للحسبة، والحسبة هي وظيفة من الوظائف الأساسية التي تقوم بها الدولة الإسلامية عن طريق جهاز مهمته الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والمعروف هو كل قول أو فعل أو قصد حسنه الشارع وأمر به، والمنكر هو كل قول أو فعل وقصد قبحه الشارع ونهى عنه^(٢)، وتشمل الحسبة على جوانب عديدة لا حصر لها من حياة الفرد والجماعة في المجتمع الإسلامي حيث أن مجال المعروف أو المنكر يمكن أن يمتد إلى مختلف العلاقات والسلوكيات الاقتصادية والاجتماعية

(١) عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص ١٤٠

(٢) سهام أبو زيد، الحسبة في مصر الإسلامية، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، عام ١٩٨٦، ص ٤٣

والإدارية والسياسية، ومن الطبيعي أن تكون الرقابة على الأموال العامة الإسلامية مشمولة بالمعنى الواسع للحسبة^(١).

ويقوم المحتسب بالرقابة الدائمة والمستمرة لنشاط الأفراد في المجال الاقتصادي والاجتماعي.

ومن أهم وظائف المحتسب في المجال الاقتصادي والمالي ما يلي^(٢) :

- (١) مراقبة الأسعار والمحافظة على توازنها
- (٢) منع سيطرة الولاة على الأسواق
- (٣) الرقابة على جودة السلع
- (٤) الإسهام في حفظ الأمن الاقتصادي
- (٥) مراقبة المعاملات التجارية .
- (٦) مراقبة تحصيل الإيرادات، وللمحتسب الحق بإجبار الممتنع عن تسديد نصيب الدولة بتسديده.
- (٧) منع الإسراف في المال العام والحيلولة دون إنفاق المال في غير الأوجه المحصنة لها شرعاً^(٣).

في ضوء ما تقدّم يتّضح أنّ القواعد الأساسية للرقابة من مراقبة الذات ومراقبة الجماعة ظهرت في عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم والتي كانت أساساً ومنطلقاً لعمليات الرقابة والمحاسبة في العصور التي مرت بعد ذلك وأنّ سيدنا أبي بكر الصديق رضي الله عنه حافظ على القواعد الأساسية على الرغم من أنه عانى

(١) د. نائل عبد الحافظ العواملة، الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق، ط٢، الجامعة الاردنية،

عمان، ١٩٩٠، ص٢٦٧

(٢) د. خالد راغب الخطيب، مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام والخاص، مرجع

سابق، ص٢٢٥.

(٣) د. محمود حسين الوادي، د. زكريا أحمد عزام ، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام ، مرجع سابق،

ص٩٣.

ما عانى من ظروف صعبة، ولا سيما تخلي أصحابه عنه عندما فرض الزكاة ولم يناصره أحد، وبرزت الرقابة بشكل واضح في عهد سيدنا عمر بن الخطاب رضي الله عنه عندما أحدث ديوان بيت المال ونظم المعاملات الإدارية والمالية وعمل على تبويب النفقات والإيرادات، وبرزت الرقابة بشكل أكثر شمولاً في عهد الدولة الأموية حيث قاموا بتطوير الدواوين التي كانت موجودة وإحداث دواوين جديدة مثل ديوان الخراج وديوان المستغلات أو الإيرادات، وتطورت الرقابة في عهد الدولة العباسية، فأنشؤوا ديوان الزمام وهو ما يشبه حالياً الأجهزة الرقابية المتخصصة بالرقابة مثل الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية وهيئة الرقابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر.

الفرع الثاني

تطور الرقابة في العصر الحديث

لم تتوقف الرقابة الإدارية والمالية في ظل العصر الإسلامي منذ عهد الرسول محمد صلى الله عليه وسلم حتى نهاية عصر الدولة العباسية، ولا سيما مع تطور مهام الإدارة العامة والتأكيد على ضرورة وجود متابعة فعّالة ومتخصصة بغية الوصول إلى التأكد من مدى تأدية الإدارة للمهام المطلوبة والمحددة في القوانين النافذة والخطط الموضوعة.

ولمّا كان المفهوم الحديث للرقابة يتطلب اختصاصاً وتقنية ومتابعة تتجاوز في أكثر الأحيان قدرة المشرفين وإمكاناتهم، ونظراً لكثرة المعاملات المالية والإدارية وكثرة الإيرادات والنفقات وازدياد حجم الموازنات المالية، فقد عمدت غالبية الدول إلى إيجاد أجهزة رقابية متخصصة تقوم بأداء العمل الرقابي والتفتيشي والتحقيقي على معظم أعمال القطاع العام وبعض أعمال القطاع الخاص . وفي العصور الحديثة تعد فرنسا من أوائل الدول التي أوجدت هيئة مختصة للرقابة على الأموال العامة حيث تم إنشاء

غرفة محاسبة باريس في سنة ١٢٥٦ م، أما في بعض الأقطار العربية ارتبط إنشاء أجهزة الرقابة بنشأة واستقلال كل دولة فعلى سبيل المثال أنشئ ديوان المحاسبات في الجمهورية العربية السورية في عام ١٩٣٨، والذي أطلق عليه فيما بعد الجهاز المركزي للرقابة المالية وفي لبنان أنشئ ديوان المحاسبة في عام ١٩٥١^(١)، لذلك سنبحث تطور نشأة الأجهزة الرقابية في الجمهورية العربية السورية والجمهورية اللبنانية منذ بداية الانتداب الفرنسي وحتى وقتنا الحاضر .

أولاً- تطور الرقابة في الجمهورية اللبنانية :

أوجد المشرّع اللبناني عدّة أجهزة رقابية متخصصة للقيام بالرقابة على أعمال الإدارات العامة، وسنقوم بالحديث عن دور هذه الأجهزة ونوضح عمل كل منها كما يلي :

١ - مجلس الخدمة المدنية .

أنشئ مجلس الخدمة المدنية في لبنان بموجب المرسوم الاشتراعي رقم / ١١٤ / تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وهو تابع لرئاسة مجلس الوزراء وشملت صلاحياته جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة وموظفيها والبلديات الكبرى والبلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بموجب مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء باستثناء القضاء والأجهزة العسكرية والأمنية والأفراد المدنيين الملحقين بهذه الأجهزة (الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام) ووزارة المهجرين^(٢) .

ويمارس مجلس الخدمة المدنية الصلاحيات التي تنيطها به القوانين والأنظمة فيما يتعلق بتعيين الموظفين وترقيتهم، وتعويضاتهم، ونقلهم، وتأديبهم، وصرفهم من الخدمة

(١) د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، رسالة دكتوراه، دراسة مقارنة، جامعة دمشق، كلية

الحقوق، ٢٠٠٣، ص ٨

(٢) د. طارق المجذوب - الإدارة العامة ، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري - منشورات

الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٥٣٤-٥٣٥

وسائر شؤونهم الذاتية، ويسعى إلى رفع مستوى الموظفين المسلكي، لا سيّما عن طريق إعدادهم للوظيفة وتدريبهم أثناء الخدمة.^(١)

ويوجد في المجلس " معهد للإدارة العامة " تُنظّم فيه دورات التدريب، وتحدث فيه عند الاقتضاء فروع للإعداد، كما يمكن إعداد الموظفين الجدد عن طريق إيفادهم للتخصص في الخارج^(٢) .

مما سبق يتبيّن أنّ اختصاصات هذا المجلس تتعلق بشؤون الموظفين من تعيين وترقية وترفيه وباقي حقوقهم المالية وسائر الوقوعات التي تخص موظفي الدولة، وأيضاً تدريبهم وإعدادهم للوظيفة .

٢ _ التفتيش المركزي .

كان نظام التفتيش المركزي قبل العام ١٩٥٩ موزعاً على مصالح تفتيش تتبع كل واحدة منها وزارة معينة وكان يعتري هذا النظام شوائب عدة إذ لم يكن باستطاعة المفتش أن يستقل في عمله عن سلطة الوزير المعني، كما أن النظام لم يحدد أسلوباً معيناً لإجراءات التفتيش التي كانت تختلف من إدارة إلى أخرى، حسب قدرة كل رئيس مصلحة التفتيش على تنظيم عمل مصلحته ومدى تحرره من سلطة الوزير المعني، ويتألف التفتيش المركزي من هيئة التفتيش وثلاث إدارات (إدارة التفتيش المركزي، إدارة الأبحاث والتوجيه، إدارة المناقصات) إضافة إلى جهازين مساعدين، هما مصلحة الديوان وأمانة سر هيئة التفتيش المركزي بالإضافة الى مفوضية الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب^٣ .

(١) انظر المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٤ لعام ١٩٥٩ في لبنان .

(٢) انظر المادة ١٣ - فقرتان ٢،٣ - من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٤ لعام ١٩٥٩ في لبنان .

(٣) د. طارق المجنوب - الإدارة العامة ، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، مرجع سابق،

ومع إنشاء التفتيش المركزي بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥/ تاريخ ١٩٥٩ جمعت المفتشيات كافة في جهاز واحد على أساس مركزي مع ربطه مباشرة برئاسة مجلس الوزراء^(١)، ومنح رئيس التفتيش المركزي كسائر رؤساء هيئات الرقابة صلاحيات الوزير القانونية والمالية والإدارية، وتشمل صلاحيات التفتيش المركزي جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات والعاملين فيها بصفة دائمة أو مؤقتة من موظفين أو مستخدمين أو أجراء أو متعاقدين، ويمكن للحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء أن تخضع لسلطة التفتيش المركزي بصورة دائمة أو طارئة، كسائر المؤسسات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، أما القضاء والأجهزة العسكرية والأمنية فلا تخضع لسلطة التفتيش المركزي إلا في الحقل المالي وضمن الحدود التي رسمتها القوانين والأنظمة النافذة، وتتألف إدارة التفتيش المركزي من مجموعة من الأجهزة وهي التفتيش المالي، والتفتيش الإداري، والتفتيش الهندسي والتفتيش التربوي والتفتيش الصحي والتفتيش الاجتماعي والتفتيش الزراعي^(٢).

ويتولى التفتيش المركزي مهام مراقبة الإدارات والمؤسسات والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه ، والسعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري والقيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها السلطات، وعلى صعيد تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال العمومية، فإن مهام التفتيش المالي تتمثل بمراقبة كيفية تنفيذ القوانين والأنظمة المالية^(٣).

وهنا يبدو أنّ التفتيش المركزي يمارس رقابة إدارية وفنية ومالية على مختلف نشاطات الدولة وعلى كيفية تنفيذ الموازنة العامة من تحصيل للإيرادات وصرف

(١) وعلى أثر المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ لعام ١٩٥٩ صدر مرسومان تنظيميان الأول يحمل الرقم ٢٤٦٠ تاريخ ١١/٦/١٩٥٩ ويتعلق بتنظيم التفتيش المركزي، والثاني يحمل الرقم ٢٨٦٢ التاريخ

١٩٥٩/١١/١٦ ويحدد أصول التفتيش لدى جهاز التفتيش المركزي

(٢) د. طارق المجنوب ، الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ٥٣٧-٥٢٨.

(٣) انظر المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ لعام ١٩٥٩ في لبنان .

النفقات، ويساعده في ذلك استقلاله من خلال ارتباطه بأعلى سلطة في البلاد باعتبار أن نظام الحكم في لبنان نظام برلماني يعطي رئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء) صلاحيات واسعة لممارسة مهامه.

٣ _ ديوان المحاسبة .

أ_ تعريف ديوان المحاسبة .

ديوان المحاسبة اللبناني هو من الأجهزة التي يلحظها الدستور في إطار الأحكام الخاصة بمالية الدولة ، فقد نصت المادة ٨٧ من الدستور اللبناني الصادر في ١٩٢٦/٥/٢٣ على مايلي " حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنتها للسنة الثانية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات "، غير أنّ ديوان المحاسبة لم ينشأ فعلياً إلا بموجب قانون المحاسبة العمومية الصادر في ١٩٥١/١/١٦ الذي تضمن في المادة ٢٢٣ منه إنشاء الديوان وتنظيمه وتحديد صلاحياته، وقد جاء فيها: (ينشأ ديوان للمحاسبة مهمته السهر على إدارة الأموال العمومية وذلك بتدقيق وتحرير حسابات الدولة والبلديات، والفصل بصحتها وقانونية معاملاتها، وبمراقبة الأعمال المتعلقة بتنفيذ الموازنة) ، ولكن هذا القانون لم يحدد بدء ممارسة ديوان المحاسبة لصلاحياته فجاءت المادة ٤٧ من قانون موازنة عام ١٩٥٢م لتتملأ هذا النقص ، وجاء فيها النص على أن ديوان المحاسبة المنشأ بقانون ١٩٥١ يمارس مهامه اعتباراً من السنة المالية التي تبدأ في أول كانون الثاني سنة ١٩٥٢م^(١)، إلا أنه بعد فترة قصيرة صدر قانون تنظيم جديد للديوان بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٩ تاريخ ١٢/٢٣/١٩٥٤ ، الذي لم يلبث أن عُدل بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ بتاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وهذا الأخير بقي معمولاً به لغاية صدور المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ

(١) عبد الرضى علي ناصر، رقابة ديوان المحاسبة على النفقات العامة، بحث مقدم إلى معهد الدروس

القضائية، قسم القضاء المالي، وزارة العدل، لبنان، عام ١٩٩٥، ص٥

١٦/٩/١٩٨٣ وقد عدل بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٥ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥ وبالقانون رقم ١٣٢ تاريخ ١٤/٤/١٩٩٢ م.

ب- طبيعة ديوان المحاسبة:

عند إنشاء ديوان المحاسبة عام ١٩٥١ ، أُعطي " صفة المحكمة للفصل بصحة حسابات المحاسبين وانطباقها على الأنظمة والقوانين وصفة المجلس لإبداء الآراء ودراسة التقارير وأعتبر هيئة قضائية إدارية^(١) .

وحددت طبيعة الديوان فيما بعد بأنه محكمة إدارية تتولى القضاء المالي مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة، وذلك بمراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعية والفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها ومحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها ويرتبط ديوان المحاسبة إدارياً برئيس مجلس الوزراء ومركزه بيروت^(٢) .

ج - الجهات الخاضعة لرقابة الديوان .

تخضع لرقابة الديوان العديد من الجهات العامة وهي كالآتي:

- ١- إدارات الدولة .
- ٢- بلديات بيروت وطرابلس والميناء وبرج حمود صيدا وزحلة - المعلقة وسائر البلديات التي أخضعت أو تخضع لرقابة الديوان بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء .
- ٣- المؤسسات العامة التابعة للدولة وتلك التابعة للبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة .

(١) انظر المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي في لبنان رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ .

(٢) د. طارق مجنوب ، الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص ٥٤٢

٤- هيئات المراقبة التي تمثل الدولة في المؤسسات التي تُشرف عليها أو في

المؤسسات التي تضمن لها الدولة حداً أدنى من الأرباح .

٥- المؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التي للدولة أو البلديات

علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف^(١).

د - تنظيم الديوان :

يتألف الديوان من قضاة ومراقبين ومدققي حسابات ، ويلحق به موظفون إداريون وتكون لديه نيابة عامة مستقلة ويُطبق على القضاة نظام القضاة ويُطبق على الموظفين الباقين نظام موظفي الدولة .

مما تقدم نستخلص أنَّ هناك نوعان من الأجهزة الرقابية، أجهزة رقابية إدارية من أهمها مجلس الخدمة المدنية و التفتيش المركزي والتي استتنت من رقابتها الأجهزة الأمنية والعسكرية والإدارات الفتنصلية . وجهاز رقابي قضائي المتمثل بديوان المحاسبة والذي يقوم بالفصل بصحة حسابات المحاسبين ومدى انطباقها مع الأنظمة والقوانين النافذة.

ثانياً: تطور الرقابة في الجمهورية العربية السورية .

مرت الرقابة بعدة مراحل منذ وضع أول دستور للبلاد في عام ١٩٢٠ م، فقد كانت رقابة قضائية حتى قيام ثورة الثامن من آذار لعام ١٩٦٣م، وبعد الإصلاح المالي في سورية تحولت إلى رقابة أجهزة متخصصة ترتبط بالسلطة التنفيذية واستمر ذلك حتى وقتنا الحاضر .

(١) د. حسن عواضه، د. عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، الموازنة والضرائب والرسوم، دار الخلود،

بيروت، عام ١٩٩٥، ص ٢٤٢

١ _ نشأة الرقابة بين عامي ١٩٢٠ _ ١٩٦٧م.

تُعد الجمهورية العربية السورية من أوائل الدول العربية التي نظّمت الرقابة بشكل عام والرقابة المالية بشكل خاص منذ بداية القرن العشرين، فقد تبني الدستور السوري لعام ١٩٢٠ إنشاء رقابة قضائية على غرار ما كان موجود في فرنسا بما يسمى بديوان المحاسبات، وحدّد الخطوط العريضة له من حيث طريقة تعيين أعضائه وحصاناتهم وعلاقته بكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، لكن هذا الدستور لم يجد طريقه إلى التطبيق^(١).

وقد تأسست أول هيئة رقابية تحت اسم ديوان المحاسبات بموجب القانون رقم ٣٨ لعام ١٩٣٨ تنفيذاً لما ورد بالدستور السوري لعام ١٩٣٠ منه على أنّ " تعرّض 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 المداخل والمصاريف ، ويكون هذا الديوان مستقلاً ولا يعزل أعضاؤه إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون بعد موافقة مجلس النواب " ^(٢).

وبموجب القانون رقم (٣٨) تاريخ ١٩٣٨/٥/٢٤ المُشار إليه أعلاه اعتبر ديوان المحاسبات^(٣) هيئة مستقلة مسؤولة أمام مجلس النواب، ويُعيّن رئيسه وأعضاؤه بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية، يتّخذ بناءً على اقتراح مجلس الوزراء ممن تتوفر فيهم الكفاءة في الأمور المالية والمحاسبية، حيث يقومون بعملهم نيابة عن السلطة التشريعية ويُعاملون معاملة رئيس وأعضاء محكمة التمييز، وبذلك قرر لهم حصانة عدم قابلية العزل وتتناول صلاحية الديوان مراقبة جميع واردات ونفقات الدولة^(٤).

(١) د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص ٢٣٦

(٢) المادة ١٠٣ من الدستور السوري لعام ١٩٣٠ .

(٣) ديوان المحاسبات هو الجهة الرقابية الوحيدة التي تتولى الرقابة على أعمال الإدارة العامة في سوريا آنذاك.

(٤) د. مي محرز - الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، مرجع سابق، ص ٢٦٥ .

وقد ظلّ الحال كما هو عليه حتى سنة ١٩٥٢ ، حيث صدر المرسوم التشريعي رقم / ٢٠٧ / لعام ١٩٥٢م الذي أعاد تنظيم الديوان من جديد، بحيث أصبح المجلس النيابي هو السلطة الرئاسية للديوان كما خوّل هذا المرسوم الديوان صلاحية التدقيق في المعاملات وحسابات المؤسسات التي تعمل برأس مال الدولة وفقاً للحدود والصلاحيات الممنوحة في القوانين الخاصة بهذه المؤسسات^(١) .

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 لما تطلبه ذلك من ضرورة توحيد التشريعات المطبقة في سورية ومصر وخاصة منها ما يتعلق بهيئات الرقابة العليا، صدر القانون رقم/٢٣٠/ لعام ١٩٦٠ وعُدّل فيما بعد بالمرسوم التشريعي رقم/٢٧/ لعام ١٩٦١ ثم بالمرسوم التشريعي رقم ٢٠٣ لعام ١٩٦١ بعد انفصال سورية عن مصر^(٢).

وقد وُحّد القانون رقم ٢٣٠ الصادر عام ١٩٦٠ 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 ما يلي^(٣):

- ١ _ اعتبار 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 ، ص ٦-٣ .

(٢) د. محمد خير العكام، الرقابة المالية، منشورات الجامعة الافتراضية، دمشق، ٢٠١٢، ص ٧٦

(٣) انظر قانون ديوان المحاسبات السوري رقم ٢٣٠ الصادر تاريخ ١٧/٧/١٩٦٠

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.

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^(١) .

وعلى صعيد آخر كانت الرقابة على الإدارات والوزارات في أول عهدها بعد الاستقلال في عام ١٩٤٦ مؤلفة من مجموعة مفتشين كل مفتش في كل وزارة أو إدارة، وقد يكون هناك أكثر من مفتش في الوزارة الواحدة وله صلاحية محدودة في المبادرة للتفتيش في صلاحيات معينة سلفاً أو يتحرك كلما أراد منه ذلك الوزير أو المدير إلا أن هذا التنظيم كان يشوبه عيوب أبرزها فقدان استقلالية المفتش فهو موظفاً من جملة موظفي الوزارة^(٢) .

وبتاريخ ١٢/٢/١٩٥١ صدر القانون رقم /٩٣/ فشكّل ما يسمى مكتب تفتيش الدولة^(٣) الذي يتألف من مفتشي الوزارات الذين نقلوا إليه ومن مفتشين عينوا فيه مجدداً .

وقد أُعطي استقلالاً تاماً، ووسّعت اختصاصات هؤلاء المفتشين فأصبح لهم حق المبادرة بتفتيش الوزارات بناءً على شكاوى من الأفراد أو بدون شكاوى بناءً على تكليف رئيسهم أو الوزير المختص، ولم تخرج عن رقابة هذا المكتب إلا وزارة العدل التي أصبح لها جهازها الخاص بالتفتيش القضائي المنصوص عليه في قانون السلطة

(١) د. مي محرز، الرقابة على تنفيذ النفقات العامة ، مرجع سابق، ص ٢٦٦ .

(٢) عبد الإله الخاني ، القانون الإداري ، المجلد الثاني ، (التنظيم الإداري) ط٢ ، دمشق ١٩٨٩ ص ٥٥٩

(٣) أسس مكتب تفتيش الدولة استناداً إلى الدستور السوري الصادر عام ١٩٥٠، حيث نصت المادة ١٠٣

منه : على أن يؤسس مكتب تفتيش الدولة و يرتبط برئاسة مجلس الوزراء

القضائية، والبعثات الخارجية في وزارة الخارجية والذي سمي جهازها باسم نظام المفتشية العامة للبعثات السياسية والفصلية والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وقد أُتبع المكتب لرئاسة مجلس الوزراء بالقانون رقم ٣٢/ لعام ١٩٥٩ ثم صدر المرسوم التشريعي رقم ٢١/ لعام ١٩٦٢ الذي ألغى جميع الأحكام التي استتنت المؤسسات ذات الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي وأخضعها لمراقبة مكتب تفتيش الدولة^(١).

٢ - تطور الرقابة بعد عام ١٩٦٧ :

تطور أسلوب الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في الجمهورية العربية السورية، وانبثق هذا التطور بصورة رئيسية عندما أحدثت أجهزة رقابية خارجية^(٢)، ففي عام ١٩٦٧ صدر المرسوم التشريعي رقم (٩٣) الذي أحدث الجهاز المركزي للرقابة المالية كهيئة رقابية حل محل ديوان المحاسبات، وقد حدّد المرسوم أهداف الجهاز واختصاصاته وذلك بعد قيام ثورة الثامن من آذار ١٩٦٣ التي قادها حزب البعث العربي الاشتراكي، وتوسع الإنجازات التي قدمتها الثورة في شتى المجالات، ومنها توسع القطاع العام وازدياد عدد الوزارات والمنشآت والمؤسسات العامة زيادة كبيرة، حيث بات من الضروري الاهتمام بالرقابة المالية على القطاع العام وتطويرها، وجعلها قادرة على تزويد السلطات المختصة بالمعلومات الكافية عن إدارة أموال الدولة ومدى سلامة سير الأجهزة المالية .

ولما كان ديوان المحاسبات لا يراقب سوى ناحيتين المشروعية والمحاسبية فقط^(٣)، ولا يتعرض إلى مراقبة الكفاية والأداء ومتابعة تنفيذ الخطط وتقييم النتائج، لهذا كله تم

(١) عبد الإله الخاني، القانون الإداري، المجلد الثاني، (التنظيم الإداري) المرجع السابق، ص ٥٦٠

(٢) د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، منشورات جامعة دمشق، الطبعة الخامسة، ١٩٩١ -

١٩٩٢، ص ٥٦٦

(٣) د. مي محرز، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، مرجع سابق، ص ٢٦٦ .

إحداث الجهاز المركزي للرقابة المالية^(١)، وكان الجهاز بموجب مرسوم إحداثه هيئة رقابية تتبع وزير المالية^(٢)، ولا يتمتع بأية اختصاصات قضائية وليس له أي صلة بالسلطة التشريعية وليس لأعضائه أي حصانة تجعلهم يقومون بعملهم باستقلالية وحياد، وهذا ما جعل المشرع السوري يعيد النظر في تنظيمه من أجل إعطائه درجة من الاستقلالية وتوفير الضمانات والحصانات لأعضائه لزيادة فعالية الرقابة المالية التي يقوم فيها، فأصدر المرسوم التشريعي رقم /٦٤/ لعام ٢٠٠٣ الذي عرّف الجهاز فيه بأنه هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء، وتهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية والإدارية والاقتصادية لمسؤولياتها من الناحية المالية ويختص بتدقيق وتفتيش حساباتها ومراقبة كفاية إدارة أموالها^(٣).

وفي مجال آخر ولنتيجة لتطور وازدياد مهام الدولة الاقتصادية والاجتماعية والمالية فقد أوجد المشرع السوري جهاز رقابي جديد يتمتع بصلاحيات واسعة في إجراء العمليات الرقابية والتفتيشية والتحقيقية، وألغى مكتب تفتيش الدولة وحلّت محلّه الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بموجب القانون رقم /١٨٢/ لعام ١٩٦٩ لكي تؤدي مهامها الرقابية والتحقيقية على أكمل وجه، وتقوم بالمحافظة على أموال الشعب والتحقيق في قضايا الكسب غير المشروع، والوقوف بحزم أمام مسيئي استعمال الأموال العامة والمحتالين على القانون، حيث يكفل حسن تطبيق القانون الخاص بالهيئة التوفير في استعمال الأموال العامة وتحقيق أهداف التخطيط، فضلاً عما ستقوم به رقابة الهيئة

(١) اختلفت تسمية هيئة الرقابة المالية في الدول العربية ففي مصر تسمى الجهاز المركزي للمحاسبات وفي

العراق ديوان الرقابة المالية وفي سلطنة عمان الأمانة العامة لتدقيق الحسابات وفي اليمن الجهاز

المركزي للرقابة والمحاسبة وفي المغرب المجلس الأعلى للحسابات وفي موريتانيا محكمة المحاسبات

(٢) انظر المادة ١ من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٣ تاريخ

١٩٦٧/٧/١٩

(٣) انظر المادة ٢ من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٦٤/ لعام

٢٠٠٣ .

من اقتراح إصلاح التشريع والنظم الادارية والفنية والمالية الصادرة^(١)، وأُعيد تنظيم الهيئة بموجب القانون ذي الرقم /٢٤/ لعام ١٩٨١م، وذلك لزيادة دورها الرقابي على أعمال الجهات العامة، ونصّت في المادة الرابعة من القانون المذكور آنفاً على إحداث أجهزة للرقابة الداخلية لدى الجهات العامة تتبع إدارياً للإدارة العامة، وتكون مرتبطة بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ضمن الولاية العامة لرقابتها، وسنبحث الدور الرقابي لهذه الأجهزة لاحقاً للتعرف على مهامها وصلاحياتها وآلية عملها.

وبهذا نكون قد وصلنا لنهاية المبحث الأول الذي بيّنا فيه مفهوم الرقابة الداخلية في المطلب الأول والتطور التاريخي للرقابة على أعمال الإدارة في المطلب الثاني، ننتقل بعد ذلك لدراسة مراحل الرقابة الداخلية ووسائلها في المبحث الثاني الذي ينقسم بدوره إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول مراحل الرقابة الداخلية وأهدافها، بينما نتطرق في المطلب الثاني إلى وسائل الرقابة الداخلية لدى الإدارة العامة.

(١) د. أحمد عبد الرحيم، رقابة الأجهزة الادارية المتخصصة على أعمال الإدارة ، رسالة دكتوراه، جامعة

حلب، كلية الحقوق ، ٢٠١٢، ص ٥٣

المبحث الثاني

مراحل الرقابة الداخلية ووسائلها

الرقابة الإدارية هي العملية التي تتم من خلالها مقارنة المعايير بالأداء الفني والكشف عن الانحرافات وأسبابها واتخاذ الإجراءات اللازمة لتقييمها، متتبعاً في ذلك إحدى الأدوات أو الوسائل لتحقيق الغاية المرجوة من الرقابة والوصول إلى نتائج تمكن من محاسبة المقصر ومعالجة الأخطاء والمخالفات في الإدارة^(١).

لذلك سنتناول مراحل الرقابة الداخلية وأهدافها في المطلب الأول ووسائل الرقابة الداخلية في المطلب الثاني .

المطلب الأول

مراحل الرقابة الداخلية وأهدافها

عند القيام بعملية الرقابة من قبل الأجهزة الرقابية داخل الإدارة العامة لابد من الالتزام بعدة مراحل للوصول الى الأهداف التي تبتغيها الرقابة الداخلية.

لذلك سنقوم بدايةً بذكر مراحل الرقابة الداخلية في الفرع الأول، ومن ثم نوضح أهدافها في الفرع الثاني.

(١) د. علي عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال في الشركات المساهمة والمؤسسات المصرفية،

مرجع سابق، ص ١١.

الفرع الأول

مراحل الرقابة الداخلية

تتضمن الرقابة تقييم الكفاءة ومقارنة الكفاءة الفعلية مع أهداف الخطط والسياسات والمعايير الموضوعية، وتحليل الانحرافات واتخاذ الاجراء التصحيحي كنتيجة للتحليل ومتابعة تقييم فعالية الإجراء التصحيحي، ومد عملية التخطيط بالحقائق لتحسين مستويات الأداء مستقبلاً^(١). وتتطلب الرقابة على النفقات العامة بعض الإجراءات مثل الاختيار الجيد للسياسات الإدارية، واهتمام الإدارة الحكومية بالتخطيط والتنظيم الفعال والتمويل المناسب، والقيام برقابة فعالة على المخرجات والاختيار المناسب للموظفين وتدريبهم وتشجيعهم والإشراف عليهم.^(٢)

وتعني الرقابة التحقق من إنجاز الأهداف المرسومة والكشف عن معوقاتها والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن، وتبعاً لذلك تتضمن عملية الرقابة ثلاث مراحل رئيسية أولها وضع معدلات الأداء، وثانيها قياس الأعمال وتقييمها، وثالثها تحديد أسباب الانحراف، ورابعها التوصيف والمعالجة.

أولاً _ وضع معدلات الأداء :

معدلات الأداء هي عبارة عن وحدات عمل محدد على أساس الكم والنوع والوقت تكون بمثابة معايير موضوعية لقياس إنجازات العاملين في المنظمة، فهي تشمل بوجه عام كمية العمل المطلوب إنجازها ونوعية ومواصفات هذا العمل ثم الوقت اللازم لأدائه^(٣)، ومثال ذلك أن يحدد معدل الأداء للعامل في منظمة إنتاجية بخمسين وحده بحالة جيدة في ثمانية ساعات، هنا يكون معدل الأداء قد حُدّد على أسس موضوعية،

(1) H. RamanChandran, Financial Planning and Control. S. Chand co. New Delhi. 1972, p.7 _8

(2) William, Withers, Public Finance, American Book Company, N. Y, 1948, p.337

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٣٢٢

ويجب أن تكون معدلات الأداء واضحة ومحددة للتطبيق^(١)، وهذا شرط بديهي لأن المعايير لأبْد لها من الوضوح والقابلية للتطبيق حتى يمكن القياس عليها وإلا تفقد الصفة المعيارية، وهذا يفسر لنا سهولة ودقة المعايير الموضوعة في ميدان إدارة الاعمال، حيث يغلب عليها الطابع الصناعي والتجاري، وصعوبة وضع المعدلات في مجال الإدارة العامة، إذ أنَّ الكثير من الأعمال الحكومية يمكن قياسها من الناحية الكمية، ولهذا يثور التساؤل عن كيفية وضع معدلات الأداء لأعمال وزارة الخارجية، ونفس الوضع لوزارة الداخلية إذ يدور البحث عن الطريقة التي يمكن بها قياس عمل رجال الشرطة في حماية المواطنين وممتلكاتهم؟ وما هو تعريف وحده الحماية؟ وقياساً على ذلك نجد العديد من الإدارات الحكومية يصعب وضع معايير لقياس الأداء بالنظر لطبيعة نشاطها^(٢).

مما سبق نستنتج أنَّ معدلات الأداء هي تلك المعايير المطلوب تحقيقها أثناء أداء العمل والتي تتضمن كمية العمل وجودته والوقت اللازم لتنفيذه .

ثانياً_ تقييم الأعمال :

بعد الانتهاء من وضع معدلات الأداء على الوجه السابق بيانه، تأتي الخطوة الثانية وهي تقييم الأعمال، والمقصود بذلك أن تقارن الأعمال والأنشطة التي قد تم إنجازها بمعدلات الأداء الموضوعة التي تم تحديدها لمعرفة مستوى إنجاز هذه الأعمال من حيث الكم والنوع والوقت، وبذلك يمكن معرفة مدى مطابقة الأعمال المنجزة لمعدلات الأداء، وإلى أي حد وصلت الفروق بينهما، وأسباب ما وقع من أخطاء وما حدث من قصور في الأداء^(٣) .

(١) د . ابراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٣، ص٤١٨

(٢) د. عبد الغني بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص٣٥٤.

(٣) د. عبد الغني بسيوني، أصول علم الادارة العامة، مرجع سابق، ص٣٥٥.

ويُعرّف تقييم الأداء أيضاً بأنه قياس حجم الأعمال المنجزة ونوعيتها وأسبابها ونتائجها على المجتمع وجميع الجهات المستفيدة منها، باعتماد مجموعة من المؤشرات لتحديد مواطن الخلل والانحراف ووضع الحلول الملائمة لمعالجتها.^(١)

وهنا نرى أن تقييم أداء الأعمال خطوة أساسية من خطوات الرقابة لكونها تجعل الجهة الرقابية داخل الإدارة تقف على مدى التزام عناصر الإدارة بالمعايير الموضوعية مسبقاً ومدى تطبيقهم لها، وتمكنها من معرفة واكتشاف الأخطاء المرتكبة من قبل العاملين في الإدارة العامة.

ثالثاً_ تحديد أسباب الانحراف :

بناء على المقارنة التي تتم بين المعايير الموضوعية والأداء الفعلي، وتحديد مجالات الانحراف يتم تقصي العوامل التي أدت إلى هذا الانحراف^(٢)، وتحديد شكاها وموضوعاً، ويصل ذلك أيضاً إلى معرفة النتائج التي أدى إليها الانحراف، وكذلك الأهداف التي حققها الانحراف أو سعى إليها عندما يكون مقصوداً^(٣).

ويبنى على تحديد أسباب الانحراف توصيف المشكلة أو الخلل الذي أدى إلى الانحراف وتعيين آليات المعالجة .

رابعاً_ التوصيف والمعالجة :

بعد اعتماد المعايير المناسبة والموضوعية، وتقييم الأداء الفعلي، وتطبيق تلك المعايير على ذلك الأداء وتعيين مواضع الانحرافات وتحديد أسبابها، تتجه أعمال الرقابة إلى مرحلة التوصيف والمعالجة، إذ تضع الجهة الرقابية الخطأ وأسبابه تحت العنوان المناسب، فتحدد المشكلة ضمن إطار معين، وتصبح ذات تسمية محددة يبنى

(١) وفاء حسين بلان، تقويم أداء الرقابة الداخلية في جهات القطاع العام في سورية، رسالة دكتوراه، جامعة

دمشق، كلية الاقتصاد، ٢٠١٥، ص ٥

(٢) د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٣٨٠

(٣) د. محمد توفيق الأسد، محطات في الإدارة و الإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٤

عليها ما يجب اتخاذه من اجراءات حيال المشكلة بذاتها من أجل سلوك سبل المعالجة، وحيال الأشخاص ذوي العلاقة، من أجل سلوك سبل المحاسبة، وعندما تضع الرقابة توصيف للخطأ، يجب أن يتم ذلك وفق المعطيات التي تتوفر لديها، وتشير إلى المرتكزات والمستندات التي اعتمدتها في ذلك التوصيف، بحيث لا تهمل جانباً من الخطأ، فينمو ويتكرر بفعالية أقوى، وبحيث لا تهول في الأمر فتسبغ توصيفاً ظالماً يدفع باتجاه ردّات فعل سلبية، ثم تقترح الرقابة ما تراه مناسباً من أجل المعالجة، ومن أجل المحاسبة أيضاً، فقد يكون الأمر لا يحتاج أكثر من تصحيح قرار معين أو إجراء تعديلات في عمل معين أو التوجيه بإجراءات محددة، مالية مثلاً كتكليف أشخاص معينين من ذوي العلاقة بدفع مبالغ معينة أو استردادها لصالح الجهة صاحبة العلاقة، أو إدارية كنقل بعض الموظفين من مواقع ذات أهمية، أو طلب عدم تكليف أشخاص محددين بمهام معينة^(١).

وقد ترى الرقابة في الخطأ أو الفعل موضوع البحث مخالفة لقانون جزائي أو إساءة تقتضي المساءلة القضائية فتحيل القضية إلى القضاء المختص للبحث في القضية وإصدار الحكم اللازم، أو يقوم المختصون باتخاذ القرارات الملائمة لتلافي الاختلافات الناتجة عن الأداء الفعلي قياساً بالأداء المتوقع، وإعادة تنظيم الأساليب والاجراءات وطبيعة العمل أو تعديل الخطط والأهداف إذا تطلب الأمر ذلك^(٢).

الفرع الثاني

أهداف الرقابة الداخلية

تُعَرَّف الرقابة الداخلية بأنّها كل الخطط والإجراءات المختلفة التي تتبعها الإدارة لحماية مواردها، والتحقق من دقة ومدى الاعتماد على البيانات المحاسبية ولزيادة

(١) د. محمد توفيق الأسد، محطات في الإدارة و الإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٤-٢٠٥

(٢) د. طارق الخير وآخرون، الرقابة الادارية، مرجع سابق، ص ١٢١ .

كفاءة الأداء بالوحدة ولتشجيع موظفي الوحدة على الالتزام بالتشريعات^(١)، وتمثل الرقابة الداخلية أحد أركان النظام الإسلامي الذي اهتمت به الدولة الإسلامية منذ نشأتها في عهد الرسول محمد صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدين من بعده بإرساء الأسس والقواعد التي تمكنها من تحقيق أهدافها من حيث الالتزام بمبدأ الشرعية وتحقيق الصالح العام والمحافظة على المال العام وضمان كفاءة ونزاهة العاملين^(٢).

واهتمت معظم الدول العربية بتطوير الرقابة الداخلية لاسيما ما يتعلق بإجراءاتها وأجهزتها ووسائلها، فوجود رقابة داخلية فعالة من شأنه التقليل قدر الإمكان من وقوع المخالفات والانحرافات المالية والأخطاء وبالتالي من احتمالات وجودها^(٣).

وتسعى أجهزة الرقابة الداخلية إلى تحقيق الأهداف المحددة في قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ونظامها الداخلي والمتمثلة بالالتزام بالقوانين والأنظمة النافذة لحماية المال العام وتحقيق الفعالية في الانتاج وتطوير العمل الإداري والفني، ونذكر أهم أهداف الرقابة كما يلي :

أولاً : ضمان خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية^(٤)

يأتي في مقدمة أهداف الرقابة التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة أثناء ممارستها لمهامها ونشاطاتها، وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية^(٥)، إذ يجب على الإدارة

(١) د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص ٢٧

(٢) محمد طاهر عبد الوهاب، الرقابة الإدارية في النظام الإسلامي، مجلة رسالة الخليج العربي - المجلد ٤ - العدد ١٩٨٦ - ١٩٨٧ ص ١٩٧

(3) Verlander, D : Internal Auditing.The Accountant Volume 1983.P 18 _19.

(٤) أحمد عبد الرحيم، رقابة الأجهزة الادارية المتخصصة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٢٢

(٥) الفرق بين الشرعية والمشروعية هو أن الأولى تعني السلطة أو الحكومة التي تستند في وجودها إلى القواعد المحددة في الدستور أو النظام القانوني بينما تعني الثانية اتفاق تصرفات الإدارة ونشاطاتها مع الأنظمة والقوانين النافذة. راجع الملف الالكتروني على الانترنت ٢٠١٧/٧/٥، ساعة الدخول

١١ص. www. Droit - dz -com

العمل في دائرة القانون، فإذا خالفت القانون اعتبر تصرفها غير مشروع، وينزل بها جزاء عدم المشروعية.

ثانياً: ضمان نوعية ودقة المعلومات

تضمن الرقابة الداخلية دقة ونوعية المعلومات المقدمة والمتصلة بالوثائق المحاسبية والتي لا بُدَّ أن تستند إلى مبادئ محاسبية متعارف عليها قصد تقديم معلومات موضوعية تعكس الصورة الحقيقية لوضعية المؤسسة، وهذه العمليات تعتبر مجالاً لتطبيق نظام الرقابة الداخلية، وتتم هذه العمليات عبر مجموعة من الخطوات تتمثل في التصريح بالعمليات وتنفيذها ثم تسجيلها بالدفاتر المحاسبية والمحاسبة عن نتائجها^١.

وتسعى الرقابة الداخلية إلى التحقق من صحة ودقة البيانات المحاسبية والإحصائية، وصحة وصفها للأحداث الاقتصادية التي تقدمها الأقسام المختلفة للإدارة العليا، أو تلك التي تُقدَّم لمستخدمي البيانات المالية^(٢)، وتنفيذ العمليات بكفاءة وفعالية وبطريقة منتظمة واقتصادية لحماية الموارد من الخسارة والتلف وسوء الاستخدام وتوفير معلومات تتصف بالدقة والموضوعية^(٣).

^١ حسن الرضا الوقاد، «الرقابة المالية»، ديوان المراقبة العامة، الرياض، لم يذكر عام، ص ١٣٨.
(٢) د. أكرم إبراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، ط ١، دار جبهة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥، ص ٥٢.

(٣) لمزيد من التفاصيل انظر الموقع الالكتروني على الانترنت. بعنوان أهداف الرقابة الداخلية.
٢٠١٧/٣/١٥. ساعة الدخول، ١٠ ص

ثالثاً_ المساعدة على اتخاذ القرارات الإدارية السليمة الرشيدة:

وذلك من خلال الملاحظات والتوجيهات التي تقدمها الأجهزة الرقابية لمتخذي القرار في الوحدة الإدارية، حيث تهدف هذه الملاحظات والتوجيهات إلى تطوير قدرتهم المتعلقة باتخاذ القرارات السليمة .^(١)

رابعاً_ التأكد من صحة الإنفاق العام:

تهدف الرقابة إلى حماية الموارد وصيانتها من الضياع حتى يمكن الاستفادة منها بالشكل الأمثل، والتأكد من أن الإنفاق العام يتم وفقاً لما هو مقدر له، وأن النتائج تطابق البرامج الموضوعية^(٢). فضلاً عن ذلك ممارسة رقابة الأداء يكون الهدف منها التأكد من أن إنفاق المال العام قد حقق الأهداف المطلوبة في ضوء معدلات الأداء الموضوعية مسبقاً^(٣).

خامساً_ تحفيز العاملين على الأداء الجيد والالتزام بالأنظمة والقوانين النافذة:

أصبح للأجهزة الرقابية دور فعال في تحفيز العاملين، وشحذ همهم وطاقتهم من خلال إبراز الجوانب الايجابية في أعمالهم، وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، فههدف الرقابة لا يقتصر على الجانب القانوني أو الإداري أو التنظيمي، بل يتعداه إلى جوانب إنسانية تتمثل في اكتشاف أوجه القصور والخلل في العلاقة السلطوية بين الرئيس والمرؤوس، والحالة النفسية للمرؤوسين وشعورهم بالخوف والمحاسبة عن أخطائهم الوظيفية.

(١) د. يوسف شباط، الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، الطبعة الأولى، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٩،

ص ١١

(2) Wes berry, Principles of Government Auditing, The ;International Journal of Government Auditing, April, 1981, P.12-13.

(٣) أحمد محمد موسى، تقييم الأداء الاقتصادي في قطاع الأعمال والخدمات ، دار النهضة العربية ،

القاهرة، ١٩٨٦، ص ١١

سادساً - مراقبة الأداء وفقاً للأهداف الموضوعية واكتشاف نقاط القوة والضعف في الأداء وكشف الانحرافات واتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجتها:

إنَّ وجود أنظمة فعالة للرقابة المالية في أي منظمة يعتبر من الأمور المهمة في تحقيق أهدافها نظراً لما تشكله أنظمة الرقابة المالية من أساس مهم من بين الأسس التي تقوم عليها تلك المنظمة^(١).

وتهدف الوسائل والقرارات الإدارية والإجراءات المتعلقة بالرقابة إلى التحقق من أن النتائج الفعلية تتسجم مع الأهداف المتوخاة والمخطط لها، وبالتالي فإن الرقابة الفعالة تكمن في التحديد الدقيق للنتائج المراد تحقيقها، وتوجيه مختلف الإمكانيات والجهود نحو إنجازها، وبوساطتها تستطيع الإدارة اكتشاف الأخطاء والانحرافات عن الخطط الموضوعية، وتحديد المسؤولين عنها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحها، وتقادي وقوعها مستقبلاً^(٢).

وتتم هذه الرقابة بمقارنة النتائج والمعايير الموضوعية مسبقاً، وتحديد الجهات المسؤولة عن ارتكابها وبيان المشكلات واقتراح الحلول الناجعة وذلك بهدف استمرار قيام المؤسسة بعملها على أكمل وجه^(٣).

وفضلاً عن ذلك، هناك أهداف أخرى تسعى الرقابة المالية على المؤسسات الاقتصادية إلى تحقيقها، تتجلى فيما يأتي:

١ _ التحقق من أن الوسائل والإجراءات المالية المتبعة تؤدي إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج بأقل تكلفة ممكنة.

(١) حسين علي كاظم " الرقابة المالية في الإسلام " مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد ٢٢، ٢٠٠٩، ص ٢٤٩-٢٦٤.

(٢) د. نائل عبد الحافظ العواملة، الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق، الجامعة الأردنية، ١٩٩٠ عمان، ص ١٧٥.

(٣) حسن الرضا الوقاد، «الرقابة المالية»، ديوان المراقبة العامة، الرياض، لم يذكر عام النشر، ص ١٩.

٢ _ تحقيق التوازن بين الإنفاق والإيرادات المالية المتاحة في إطار اتجاهات

المنافسة المالية والاقتصادية لكل دولة بما يؤدي إلى تنفيذ خطط التنمية.

٣ _ التأكد من استخدام الاعتمادات المالية في الأوجه المخصصة لها^(١).

مما سبق نستخلص أن هناك أهداف اقتصادية ومالية تسعى الأجهزة الرقابية إلى تحقيقها من خلال ضمان سلامة التصرفات المالية والتأكد من أن الإنفاق العام يتم وفقاً للأنظمة النافذة، وهناك أهداف مشروعية تتحقق من خلال احترام تعليمات وسياسات الإدارة. وأن أجهزة الرقابة الداخلية تساعد الجهة العامة على متابعة تنفيذ الخطة الموضوعية وتحقيق الانجازات المتوخاة كما أنها تساعد المسؤولين في الإدارة على اكتشاف الأخطاء مما يمكنهم من اتخاذ الاجراءات الفورية لمعالجتها وتفادي الوقوع فيها مرة أخرى.

وفي ختام حديثنا عن أهداف الرقابة الداخلية نكون بذلك قد أنهينا المطلب الأول، ننتقل بعدها إلى المطلب الثاني الذي سنتطرق فيه لوسائل الرقابة الداخلية أثناء تنفيذ المهمة الرقابية .

(1) Morce E : Management Performance Auditing Edited by James Cashion
New York, 1977 . P 50-54.

المطلب الثاني

وسائل الرقابة الداخلية

اختلف فقهاء الإدارة العامة في تعداد وسائل الرقابة فمنهم من يرجعها إلى ثلاث^(١) وسائل، ومنهم من يحصرها في أربع^(٢) ومنهم من يردها إلى ست^(٣) ومنهم من يجعلها ثمانية^(٤).

ورغم هذا الاختلاف ثمة ملاحظة غاية في الأهمية، أنه يجب أن يُترك لكل منظمة اختيار الأسلوب الملائم والمناسب لها من خلال تنظيمها وطبيعة نشاطها، فليس نظام الرقابة كما يقول مارشال ديموك «نظام يوضع في مكان بعيد عن العمل يفيد في موقف افتراضي، بل لا بد أن يخدم كل وحدة عاملة عند كل مستوى من مستويات التنسيق»^(٥)، لذلك سنورد أساليب الرقابة الداخلية تباعاً:

أولاً: التقارير الرقابية:

١_ مفهوم التقارير الرقابية:

يُقصد بها التقارير التي يتم وضعها لتقدير كفاية الأعمال الإدارية وبيان سيرها، ويعتبر هذا الأسلوب من أهم أساليب الرقابة لما يتسم به من الوضوح والدقة في إعطاء صورة صادقة عن مجريات الأمور في الإدارة للمختصين بإجراء الرقابة،

(١) التفتيش الإداري، التقارير الإدارية، الشكاوى، د. إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، القاهرة، الهيئة العامة للكتاب، ١٩٧٦، ص ٥٩٣.

(٢) التقارير، المخططات، الميزانيات، ضوابط الصرف، راجع د. إبراهيم عبد العزيز شيجا مرجع سابق، ص ٤٢١.

(٣) الإشراف، التفتيش، المتابعة - التقارير الإدارية، فحص الشكاوى - التحريات الإدارية. د، بكر قباني، الإدارة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ١٩٦٨، ص ١٦٤.

(٤) الملاحظة، القدوة الحسنة، إقامة الحدود، القواعد والأوامر، الاجراءات، الميزانيات، النقد واللوم، النظام، د.

ابراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة مرجع سابق، ص ٤٢٢

(٥) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٢٢

ويتطلب نظام التقارير تواجد البيانات المحددة عن العمل الإداري، وأن توضع هذه البيانات على أساس قبولها لوحدات القياس، ولا بد أن تكون هذه البيانات واضحة حتى يمكن من خلالها الوقوف على مدى تنفيذ البرامج وفقاً لما ينتهي إليه التقرير من حيث الكم والكيف والزمن المحدد للتنفيذ وأوجه الانحرافات وتحديد المسؤول إذا كان هناك ثمة انحراف أو مسؤولية، وتعد أهم هذه التقارير هي تلك التي يقوم بإعدادها العاملون بالمستويات التنفيذية أو التشغيلية لما تتسم به من الواقعية والمطابقة لحقيقة الأمور، وتصل هذه التقارير عادة بشكل منتظم وبصفة دورية إلى رؤساء كل وحدة حتى يتم رفع مضمونها بعد ذلك دون تحريف إلى الرؤساء المختصين بالرقابة والقيادات العليا في التنظيم^(١)، وذلك ليتسنى للقيادة الإدارية داخل الإدارة من معرفة أوضاع العاملين ومدى التحسن الذي طرأ على آرائهم بالمقارنة مع التقارير السابقة ويمكنها أيضاً من اتخاذ القرارات السليمة.

وتكمن مهمة التقارير الإدارية في توفير وإيصال المعلومات الكافية عن سير العمل التنفيذي والإمكانيات المتاحة له والعقبات التي تعترضه وسلوك الأفراد المنفذين له^(٢).

٢- أنواع التقارير الرقابية:

تنقسم التقارير من حيث الشكل إلى تقارير كتابية وشفهية، ومن حيث دوريتها إلى تقارير دورية واستثنائية.

أ- التقارير الرقابية من حيث الشكل:

تنقسم إلى تقارير كتابية و تقارير شفهية:

(١) د. إبراهيم عبدالعزيز شيخا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٢٣

(٢) د. طارق الخير وآخرون، الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص ١٤٢.

(١) **التقارير الكتابية:** وهي على عدة صور فمنها التقارير الإنشائية والرقمية والخرائطية^(١).

ـ **التقارير الإنشائية:** وهي التي تتناول الموضوعات التي يصعب قياسها كمياً وغالباً ما تكون مكملية ومفسرة للتقارير الرقمية.

ـ **التقارير الرقمية:** وهي التي تستخدم في عرض الأرقام عندما تكون الأخيرة مطلوبة للتحليل والمقارنة.

ـ **التقارير الخرائطية:** وهي تكون على شكل خرائط ورسومات وتستخدم لإظهار نتيجة الأعمال ببساطة وبسهولة.

مزايا التقارير الكتابية

توفر المعلومات للجهات الرئاسية الرقابية وتسهل استرجاع المعلومات وتتميز بالدقة، وتحقق مبدأ المساواة حيث أنها دليل يقيني يسهل معه التعرف على مصدرها

القواعد الشكلية للتقارير المكتوبة

أوردت قواعد الأنثوساي مجموعة من القواعد التي يجب أن تتضمنها التقارير المكتوبة^(٢) وهي:

ـ أن يكون التقرير مسبقاً بعنوان.

ـ أن يكون موقعاً ومؤرخاً .

ـ أن يبين أهدافه .

ـ أن يتضمن نطاق الرقابة.

ـ بيان الجهة المرسل إليها.

ـ تحديد موضوع التقرير .

ـ تحديد الأساس القانوني لممارسة الرقابة.

ـ أن تكون أعمال الرقابة مطابقة مع القواعد المتبعة في الرقابة.

(١) د. أحمد إبراهيم الهادي، الإدارة مدخل سلوكي، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص ٤٠٢

(٢) القاعدة رقم (١٧٠) من قواعد الانتوساي

٢) التقارير الشفوية

وهي عبارة عن نقل المعلومات عبر اتصال شفهي بين الرئيس والمرؤوسين ومن خلال المناقشات يمكن الوقوف على أمور قد تكون غير واضحة للجهات الرقابة أو الرئاسية، ومما يعيب التقارير الشفهية أنَّها لا توفر حجم كبير من المعلومات مثل تلك التي توفره التقارير الكتابية، وذلك لأنَّ الأولى لا تعتمد على المكاتبات، كما يعيبها أنه لا يمكن اتخاذ قرار معين بناء عليها^١.

وهنا يبدو أن التقارير الكتابية في مجال الرقابة الداخلية هي الأجدر بالإتباع خاصة وأن هذه الوسيلة قد تكون دليل في مجال تحديد المسؤولية، بينما تقدم التقارير الشفهية لأجهزة الرقابة الداخلية المعلومات فقط التي تساعد في أداء مهمتها الرقابية دون أن ترقى إلى مستوى دليل يمكن الاستناد إليه بشكل قاطع.

أ- التقارير الرقابية من حيث دوريتها:

تنقسم هذه التقارير إلى تقارير ذات طبيعة دورية وتقارير استثنائية.

١) التقارير الدورية:

وهي التقارير التي يوجب القانون أو القواعد ضرورة إعدادها على فترات دورية منتظمة بغرض نقل البيانات عن الأعمال الجارية ذات الصلة المتكررة وتقدم هذه التقارير بصفة إما يومية أو أسبوعية أو شهرية أو ربع سنوية أو نصف سنوية أو سنوية، وذلك تبعاً لأهمية هذه البيانات وحاجة الإدارة إليها. هذا وقد اعتمد قانون المحاسبة الحكومية المصري رقم /١٢٧/ سنة ١٩٨١ ولائحته التنفيذية هذه الأنواع من التقارير الدورية.^(٢)

(١) د. أحمد السيد السيد عطا الله، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة، رسالة

دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠١٠، ص ١٢٧

(٢) المادة (٢٨) من اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية المصري ذي الرقم ١٢٧ لعام ١٩٨١

وكذلك ألزم قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في الجمهورية العربية السورية رقم ٢٤/ لعام ١٩٨١ أجهزة الرقابة الداخلية بتقديم تقاريرها إلى الهيئة ضمن خطة العمل السنوية لأجهزة الرقابة الداخلية .

٢) التقارير الاستثنائية:

وهي تلك التقارير التي يتم إعدادها في حالات خاصة بناءً على طلب الجهات الرقابية أو أثناء الجولات التفتيشية أو عندما تكون هناك مشكلة خاصة تتطلب استخراج بعض البيانات المالية أو إيجاد العلاقة واستخلاص النتائج بغرض اتخاذ قرار لحل هذه المشكلة. (١)

٣) _ صفات التقارير الرقابية الجيدة:

لكي تستخدم تقارير الكفاية كأداة فعالة في الرقابة يجب أن تتوفر فيها عدة مقومات هي:

- ١) أن يحتوي التقرير على مقدمة ثم عرض لموضوعه ثم تلخيص لأهم عناصره والتوصل إلى النتائج والتوصيات.
- ٢) التنسيق والتسلسل الموضوعي والمنطقي لمضمون التقرير .
- ٣) بساطة العرض وسهولة القراءة.
- ٤) الاعتماد على الحقائق والبيانات الواقعية.
- ٥) إظهار مواطن الانحراف وكيفية معالجتها.
- ٦) أن يكون مركزاً لإمكان استيعاب محتواه.
- ٧) أن يكون مختصراً بقدر الإمكان، فيجب الابتعاد عن التقارير المطولة والمسهبة.

(١) د. حسن محمد كمال، التخطيط والتنظيم المحاسبي تطبيقات عملية، مكتبة عين شمس، بدون سنة نشر،

- (٨) أن يكون دورياً وأن يرفع في الوقت المناسب، وذلك لا يمنع بطبيعة الحال التقارير غير الدورية التي ترفع في مناسباتها الخاصة.
- (٩) أن يتضمن التقرير بعض التوصيات والتوجيهات الخاصة بالمستقبل.

ثانياً_ الملاحظة والتفتيش :

الملاحظة الشخصية هي عبارة عن استخدام الحواس البشرية لدى موظفي الرقابة من سمع وبصر في إجراء الرقابة وملاحظة أوجه القصور^(١).

وتُعد الملاحظة من أقدم أدوات الرقابة، والتي يطلق عليها أحياناً لفظ التفتيش إذا استخدمها شخص مختص بهذا العمل. وهي عبارة عن اتصال مباشر بين الرئيس والمرؤوس غير المباشرين، ووسيلة الملاحظة الشخصية هي البصر والسمع أي رؤية ما يفعله المنفذون عن كثب، والاستماع إلى وجهات نظرهم ثم جعلهم يفعلون مثلاً ينبغي لهم أن يفعلوا، وتوجيه النصح لهم بكيفية التنفيذ المثلى، وتصحيح أخطائهم وتقويم اعوجاجهم، وفي التنظيمات الصغيرة في الحجم يقوم بالملاحظة الشخصية من يتولى أعمال الإدارة بصفة عامة، في حين أنه في التنظيمات الكبيرة تقوم بذلك ملاحظون مختصون يرفعون تقاريرهم إلى المدراء المعنيين^(٢).

وبالإضافة إلى السمع والبصر البشريين، هناك وسائل أخرى تستخدم للملاحظة الشخصية، مثل الأدوات الكهربائية والالكترونية، كالعيون السحرية والتلفاز، ولكي تستخدم الملاحظة الشخصية بكفاءة، يجب اختيار الملاحظين بعناية فائقة باعتبارهم حلقة الوصل بين المنفذين والمديرين، فيجب أن يكونوا قادرين على نقل تعليمات المديرين بكفاءة، ونقل نتائج الأعمال المنجزة بأمانة فضلاً عن أن يكونوا قدوة للمنفذين، فالمنفذ لا يعرف من الجهاز الإداري مثلاً يعرفه عن ملاحظه المباشر، وقد اعتمد أمير المؤمنين سيدنا عمر بن الخطاب رضي الله عنه على هذه الأداة ليتعرف

(١) د. أحمد السيد السيد عطا الله، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة، رسالة

دكتوراه، مرجع سابق، ص ١٢٨

(٢) د. زكي حنوش، وظائف الإدارة العامة، منشورات جامعة حلب، لم يذكر عام النشر، ص ١٩٤

على مجريات الأمور في الدولة الإسلامية وهو بعيد عنها، إذ كان يبعث العيون (أي الملاحظين) على ولاته ليعرف مدى إقامتهم للعدل في رعاياهم، ولا يتردد في القصاص من الظالمين ولو كان الظالم هو الوالي نفسه أو أقرب الناس إليه، وفي القصة الشهيرة التي تُروى عن اعتداء عمر بن العاص على الشاب القبطي حينما تسابقا ففاز القبطي على ابن عمرو، أبلغ المثل على أهمية استخدام الملاحظين الأمناء لكي تدار الدولة بكفاءة فقد كان عمر رضي الله عنه يستخدم الرسل الذين يوفدهم للأمصار ليأتوه بإخبارها إلى جانب التقرير التي يبعث بها الولاة إليه بالإضافة إلى ما يتلقاه من شكاوى من المواطنين^(١).

ويُقصد بالملاحظة أيضاً ما يقوم به الإداري أو المشرف على العمل من ملاحظة وإشراف على العاملين الخاضعين لإشرافه، من جهة سير عملهم، والطرق المستخدمة في العمل، وما يتم التوصل إليه من نتائج، وأبرز الأمثلة على هذا الأسلوب نجده في مراجعة الحسابات، إذ يشمل عمل المراجعة هنا، الناحية المالية والمحاسبية، وكذلك طريقة الأداء والخطط المطبقة، وبذلك يتم إظهار الأخطاء، واقتراح الحلول بعد دراسة وتحليل هذه الأخطاء، أما التفتيش فيعني فحص سلامة الأعمال الإدارية من الناحيتين الشكلية والموضوعية معاً^(٢)، وتصب النتائج في تقارير خاصة أو إحصائيات معينة ويتم التفتيش عن طريق فحص الوثائق والسجلات والأوراق الرسمية وغير الرسمية وذلك من مصادر المعلومات لمعرفة حقيقة الأوضاع وخط سير العمل في الإدارة التي يجري عليها التفتيش^(٣).

ويتضمن التفتيش الاطلاع على السجلات والبيانات والأوراق التي تدون بها نتائج العمليات الجارية، وغايته تتمثل في رقابة مدى تحقيق أهداف البرنامج الموضوعة للإدارة، وبيان أوجه القصور والانحراف، ويتضمن كل ذلك تقارير يتم تقديمها إلى

(١) د. محمود عساف، أصول الإدارة، جامعة المنصورة، سنة ١٩٨٨، ص ٥٦٧

(٢) د. إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، مرجع سابق، ص ٥٩٣

(٣) د. إبراهيم عبدالعزيز شيخا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٢٤

الرئيس أو الرؤساء المختصين. وقد تتمثل الجهة القائمة بالتفتيش في جهة داخلية داخل المنظمة ذاتها (جهاز الرقابة الداخلية) أو جهة مركزية (الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش) تعمل على نطاق الجهاز الإداري العام كله، وفي الغالب تجتمع هاتين الصورتين بشأن منظمات الإدارة العامة^(١). وللتفتيش صور متعددة، فقد يكون فجائياً أو دورياً من حيث توقيته، ومن حيث العمل قد يشمل الاجراءات والنواحي الشككية أو يهتم بالجوانب الموضوعية، كما قد يكون مالياً أو فنياً بطبيعته، أو يكون كلياً أو جزئياً بالنظر إلى حدوده ومداه^(٢).

ويجري التفتيش عن طريق الانتقال إلى مواقع العمل لفحص السجلات والوثائق الرسمية وغير ذلك من الأوراق لمعرفة مجريات العمل ومدى تحقق الأداء والانجازات وأوجه سلامتها ومواطن الخلل، والكشف عن أسبابه وتحديد المسؤول عنه^(٣).

ويهدف التفتيش إلى التأكد من تحقيق الغاية التي أنشئت الإدارة من أجلها، والوقوف على مدى إنجاز الأعمال وسلامتها وقانونيتها وكشف مواطن الخطأ فيها وتحديد المسؤولين عنها^(٤).

وتُنهي عملية التفتيش برفع نتائجه إلى السلطات العليا داخل التنظيم لاعتمادها واتخاذ الإجراءات المناسبة بشأن إصلاح الأخطاء ومعاقبة المسيء، وإثابة الملتزم بقواعد العمل^(٥).

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، جامعة الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، عام ٢٠٠٧ -

٢٠٠٨، ص ٣٢٦

(٢) د. بكر القباني، الإدارة العامة، مرجع سابق، ١٩٦٨، ص ١٦٨

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٢٤ .

(٤) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، بيروت، ط ٣، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩٩،

ص ١١٣.

(٥) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٢٥ .

وقد ورد بقواعد «الانتوساي» الإشارة إلى هذه الطريقة من طرق الرقابة إذ نصت على أنه يجب على المراقبين الماليين الفهم السليم للتقنيات والاجراءات المتعلقة بالتفتيش والاستجواب والتثبت من أجل جمع دليل إثبات الرقابة المالية.^(١)

وتلجأ الإدارة إلى هذه الطريقة للحصول على معلومات ومنها الزيارات لمواقع العمل والمقابلات والمحادثات الشخصية.

وقد يتبادر إلى الذهن إلى أن هذه الطريقة يقتصر استخدامها على المنشآت الصغيرة أو بالنسبة لأصحاب المهن، ولكن الواقع غير ذلك، فهذه الطريقة تتميز بالواقعية والمرونة بما يجعلها لأن تصلح لأن تستخدم لكثير من المنشآت والتي تتعدد فيها الأعمال. وتستخدم هذه الطريقة في عدة صور منها بحث حالة المباني والمخازن ومدى ملاءمتها لأحوال التخزين أو العناية بحفظ الأصناف وصيانتها واتباع الطرق الفنية في تخزينها أو ركود الأصناف دون الانتفاع بها.^(٢)

ويرى البعض أن هذه الطريقة تعد من الطرق التقليدية في الرقابة ومن الوسائل الميدانية التي قد تتطلب الانتقال إلى المواقع محل الرقابة للوقوف على طبيعة الأعمال محل الرقابة لتقييمها.^(٣)

(١) القاعدة رقم (١٥٤) من قواعد الرقابة المالية الصادرة عن الانتوساي، المقصود بقواعد الانتوساي هي قواعد صادرة عن المنظمة الدولية بالأجهزة العليا للرقابة المالية توضح اختصاصات هذه الأجهزة والجهات الخاضعة لرقابتها ومدى استقلالها وكفاءتها . راجع الموقع الإلكتروني: www.gcc.org.ar . الساعة ١١ صباحاً. ٢٠١٧/٧/١٥.

(٢) د. حسن محمد كمال، التخطيط والتنظيم المحاسبي، تطبيقات عملية، مكتبة عين شمس، بدون سنة نشر، ص٤٦

(٣) د. أحمد السيد السيد عطا الله، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة، رسالة

دكتوراه، مرجع سابق، ص١٢٩

مما سبق يبدو أنه على الرغم من أن التفتيش وسيلة تقليدية للرقابة إلا أننا يمكن أن نعتبرها من أفضل الوسائل التي يمكن للإدارة أن تتبعها لأنها تمكنها من التوصل إلى حقيقة الأعمال وتكشف الأخطاء والمخالفات الإدارية والمالية.

ثالثاً _ الجرد

١ _ تعريف الجرد:

هو العد العادي لمحتويات المخازن سواء عدّاً أم بطريقة المراجعة الشاملة أم العينات.^(١) ويرى البعض أن طريقة المراجعة الشاملة لا يمكن أن تعطي تأكيداً كاملاً على مدى سلامة المراجعة، فهي تترك المجال دائماً لاحتمال وجود بعض الأخطاء التي لم تكشف بعد^(٢).

وعلى الرغم من ذلك هناك بعض الفقهاء يرون أن لهذه الطريقة مزايا ما يؤهلها لأن تكون طريقة مفضلة في إجراء الجرد، وذلك نظراً لضخامة أعمال المؤسسات العامة، وأن طريقة المراجعة الشاملة تحتاج لعدد ضخم من المراجعين، لا سيما إذا كانت هذه الطريقة تعتمد على دراسة النظام الإداري والمالي للجهة الخاضعة للرقابة.^(٣)

ويُعد الجرد من أهم وسائل الرقابة على محتويات المخازن الحكومية، إذ إن سجلات المخازن ومستنداتها قد لا تطابق الواقع، نتيجة حدوث خطأ في إجراءات القيد أو الإهمال أو لحدوث سرقة أو غير ذلك^(٤).

(١) د. حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، بدون عام للنشر،

ص ١١٢

(٢) نجيب بطرس، الرقابة على الأموال العامة في بلجيكا، المطبعة التجارية الحديثة، القاهرة، ص ٢١٣

(٣) د. أحمد السيد السيد عطا الله، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة، مرجع، ص ١٢٩.

(٤) د. أحمد السيد السيد عطا الله، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة، مرجع،

ص ١٣٠

والجهد قد يكون منتظماً على فترات محددة كمرة سنوياً كالعادة وقد يكون استثناء غير مدرج على خطط الرقابة الدورية، كما يتم الجرد عند التسليم والتسلم ونقل أمين المخزن من مخزن لآخر، ويكون أمين المخزن مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها شخصياً في المخزن الذي هو أمينه، وفي حالة نقله وتسليمهم المخزن لأمين آخر فإن كل أمين مخزن يكون مسؤولاً عن الأعمال التي تتم في الفقرة التي يختص بها^(١).

رابعاً _ الحاسب الآلي :

توسعت الاستفادة من خدمات الحاسب الآلي فيما قدمه من خدمات بسرعة وسهولة وبأقل كلفة وفي الوقت المحدد، وانتشرت تلك المبتكرات الحديثة، ودخلت كعامل بديل للسجلات والبيانات والمستندات التي كانت محل للمراجعة والتدقيق واستخلاص النتائج فما يختص بشؤون الموظفين والإدارة المالية والتخزين وغيرها.^(٢)

ولأهمية الحاسب الآلي فقد أشارت قواعد الانتوساي إلى أهمية الاستناد إليه في عملية الرقابة بنصها على أنه عندما تكون بيانات النظام المستند إلى الحاسوب جزءاً هاماً من الرقابة المالية. ويكون الوثوق بالبيانات أمراً لازماً لإتمام أهداف الرقابة المالية، فلا بد للمراقبين الماليين من أن يقنعوا أنفسهم بأن البيانات المقدمة إليهم موثوق بها وأنها ذات صلة بالموضوع.^(٣)

وترجع مبررات استخدام الحاسب الآلي في مجال الرقابة المالية إلى النمو المضطرد في حجم العمل وتضخم حجم البيانات والحاجة للمعلومات لاتخاذ القرارات اللازمة لرسم السياسات العامة، وعدم كفاءة الطرق اليدوية والمكتبية التقليدية في مسايرة الاتجاهات الحديثة لتشغيل البيانات بالسرعة والدقة المطلوبة، وزيادة الثقة في

(١) د. أحمد السيد السيد عطا الله، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة، مرجع، ص

(٢) محمد البطمة، الرقابة الإدارية احدى مقومات الرقابة الداخلية في النظم المحاسبية الالية، بحث مقدم لندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية، ص ٤٣.

(٣) قاعدة رقم ١٥٣ من قواعد الانتوساي.

البيانات واستخدامها كأساس سليم لاتخاذ القرارات طالما كانت مدخلات البيانات صحيحة. (١)

ومن مزايا استخدام الحاسب الآلي توفير الوقت والجهد فباستخدام الحاسب الآلي يمكن تأدية مجموعة من العمليات المتشابهة في وقت واحد، والاقتصاد في استخدام الأيدي العاملة في الجهاز المحاسبي، بما يؤدي إلى ترشيد استخدام هذه الأيدي ومجهوداتهم في إدارات وأقسام أخرى، والثقة بإعداد المستندات وتسجيل العمليات المحاسبية وترحيلها واستخلاص نتائجها، وخفض تكلفة إنجاز العمليات المحاسبية من توفير السجلات والدفاتر وغيرها، وتسهيل عملية حفظ المستندات واسترجاع البيانات، وإحكام الرقابة على تنفيذ العمليات بالشكل الذي يمكن من تلافي الأخطاء في مراحل التسجيل واستخراج النتائج وذلك بما تتضمنه الوسائل الآلية المستخدمة في إنجاز العمليات المحاسبية من وسائل الضبط وتحقيق النتائج، إلا أنه قد يُعاب على استخدام الوسائل الآلية ارتفاع التكاليف الرأسمالية لاقتنائها والتكلفة الجارية لتشغيلها، وإن كان هذا الأمر صحيحاً. إلا أن البعض يرى أن لذلك مردود إيجابي بتخفيض التكلفة من توفير السجلات والأيدي العاملة والأماكن اللازمة لحفظ المستندات والسجلات. (٢)

مما سبق نستخلص أن استخدام الحاسب الآلي أصبح ضرورة ملحة ووسيلة من وسائل الرقابة الداخلية المهمة نظراً للتطور العلمي والتكنولوجي الذي يحتم على جميع الإدارات العامة حفظ سجلاتها وبياناتها وعملياتها الحسابية ضمن ملفات الكترونية، مما يسهل على الأجهزة الرقابية الحصول على المعلومات والبيانات بدقة واكتشاف الأخطاء وتحديد المسؤول عنها بأسرع وقت، وبأقل تكلفة، وذلك تماشياً مع التطور الحاصل في المجال الرقابي في أغلب الدول المتقدمة.

(٢) أحمد السيد السيد عطا الله، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق ،

خامساً _ الشكاوى

من وسائل الرقابة الهامة، تلك الشكاوى والتظلمات التي يتقدم بها المواطنون ضد بعض القرارات والأعمال الإدارية التي تضر بهم وبمصالحهم المشروعة^(١)

وقد تسمح الإدارة للأفراد العاديين أو العاملين لديها حق التقدم بشكاوى أو تظلمات ضد عمل معين يُعتقد أنه يشكل مخالفة معينة. إذ لا يجب الإقلال من أهمية هذا الأسلوب في الرقابة، إذ يُعدُّ نقطة الانطلاق لتحريك النظام الرقابي حين يتم رفع هذه الشكاوى إلى السلطات الرئيسية، هذا فضلاً عن اعتبار وسيلة الشكاوى بمثابة رقابة شعبية على جهة الإدارة . لذلك تعمل أجهزة الإدارة على تخصيص مكاتب لتلقي التظلمات والبلاغات، على أنه يجب أن يلاحظ أن نجاح مكاتب الشكاوى في تحقيق أهدافها الرقابية، يرتبط بجدية النظرة إلى هذه الشكاوى، إذ يجب أن يتمتع المواطنون عن تقديم البلاغات الكاذبة أو الكيدية حتى لا يضيع وقت السلطات العليا أو الجهات الرقابية داخل الإدارة في أمور لا تقوم على أساس صحيح أو كيدي^(٢)

وهنا نرى أنه من الأفضل إحداث صناديق للشكاوى لدى أجهزة الرقابة الداخلية للوزارات والإدارات العامة مهمتها النظر في الشكاوى المقدمة من قبل العاملين داخل الإدارة أو من قبل المواطنين المتضررين من أي خلل أو تقصير موجه إلى العاملين التابعين للإدارة نفسها، ووضع شروط معينة لتقديم الشكاوى، لكي لا تصبح دعاوى كيدية تضر بسير العمل الإداري بدلاً من تطويره.

سادساً _ ضوابط الميزانية وحدود الإنفاق

تُعدُّ تقديرات الميزانية من أساليب الرقابة الهامة، إذ أن الميزانية تعتبر أداة للتحبُّر والتخطيط، وأيضاً أداة للرقابة حيث تستخدم للمساعدة في إجراء المقارنة والقياس بين الأهداف والإنجازات لمعرفة ما تحقق من تقدم ونجاح، فعادة ما تضع الميزانية ضوابط

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٣٢٧

(٢) د. عبد العزيز شيجا أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

معينة للإنفاق، إذ لا يجب أن يحدث تخطي لها إلا بناءً على وجود مبررات قوية ومقنعة، والمفروض أن يتم التصرف بالمخصصات المالية في إطار الضوابط التي وضعتها الميزانية، وينظر إلى الزيادة أو العجز في التصرف في هذه المخصصات على أنه قصور في العمل وعدم الدقة في التنبؤ بالاحتياجات المالية المطلوبة^(١).

وأخيراً يمكن أن نعتبر أسلوبى التقارير الرقابية والملاحظة والتفتيش من أقوى أساليب الرقابة الداخلية كونهما يوثقا المعلومات والإجراءات التي يتضمنها التقرير ويذكر المخالفات بشكل دقيق، ويقدمها للجهات الأعلى، فضلاً على أنهما يساعدا القيادة الإدارية على معرفة ما يجري من مخالفات ويضعها بصورة الوضع الحقيقي لسير العمل الإداري والفني للإدارة العامة .

أما أسلوب ضوابط الميزانية وحدود الانفاق فيعدُّ من أقل أساليب الرقابة فاعلية كونه يسمح للعامل أن يتلاعب بالمسائل المالية إذا لم يصل حد الإنفاق الفعلي إلى الحد المعين بالميزانية .

وبذلك نكون قد وصلنا لنهاية الفصل الأول الذي بيّنا فيه ماهية الرقابة الداخلية لدى الإدارة العامة من خلال توضيح مفهوم الرقابة الداخلية وتطورها التاريخي في المبحث الأول، وذكر مراحلها ووسائلها في المبحث الثاني. ننتقل لدراسة علاقة أجهزة الرقابة الداخلية بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في الفصل الثاني.

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٢، ص ٣٦٠

الفصل الثاني

علاقة أجهزة الرقابة الداخلية

بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

أحدثت أجهزة رقابية متخصصة ينضوي تحت لوائها كوادِر إدارية قانونية وفنية متخصصة ومؤهلة مهمتها مراقبة العمل الإداري بكل جوانبه، والوقوف على جوانب الخطأ والإهمال والانحراف والفساد، وتقديم النصح والمشورة اللازمة لتتدارك ومعالجة الجوانب السلبية، ولذلك فقد زودت هذه الأجهزة الرقابية بوسائل وأساليب تتناسب إلى حد ما وطبيعة المهام الموكلة إليها من جهة والأعمال والنشاطات التي تتولى مراقبتها من جهة أخرى، وبناءً عليه كان لا بُدَّ من تقسيم العمل الرقابي بحيث يسير بشكل مواكب ومناغم للعمل الإداري محل الرقابة كي يكون عاملاً إيجابياً في تفعيل هذا العمل لا عائقاً أمام تطويره، فنكون في هذه الحالة كمن يضع العربة أمام الحصان لا خلفه، حيث تباينت طرق الرقابة فمنها ذات طبيعة تفتيشية وأخرى ذات طبيعة تحقيقية، وكل ذلك كان هدفه منح الأجهزة الرقابية المتخصصة كافة الصلاحيات والسلطات والإمكانات التي تساعد في أداء المهام التي أنيطت بها بكفاءة واقتدار، وربط أجهزة الرقابة الداخلية للإدارات العامة بأجهزة الرقابة المركزية، وإلزام هذه الأجهزة بتقديم التقارير الرقابية إليها، والسماح لها باقتراح تشكيل أجهزة الرقابة الداخلية وتسمية المراقبين الداخليين فيها، وبناءً عليه قمنا بتوضيح العلاقة بين أجهزة الرقابة الداخلية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول علاقة أجهزة الرقابة الداخلية لدى الإدارات العامة بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من حيث التشكيل، وفي المبحث الثاني علاقة أجهزة الرقابة الداخلية لدى الإدارات العامة بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من حيث العمل الوظيفي:

المبحث الأول : علاقة أجهزة الرقابة الداخلية لدى الإدارات العامة بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من حيث التشكيل.

المبحث الثاني : علاقة أجهزة الرقابة الداخلية لدى الإدارات العامة بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من حيث العمل الوظيفي.

المبحث الأول

علاقة أجهزة الرقابة الداخلية بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من حيث التشكيل

يُعدُّ وجود الرقابة الداخلية من المقومات الأساسية في كل إدارة وقد تم التأكيد على وجود أجهزة الرقابة الداخلية في الجمهورية العربية السورية بنصٍ تشريعي بحيث تكون هذه الأجهزة تابعة للجهة الإدارية من جهة وتكون الولاية العامة على أعمالها من جهة أخرى^(١).

ونظراً لازدياد وتنوع المهام الملقاة على عاتق الإدارات العامة في الدولة، فقد ألزم المُشرِّع السوري الجهات العامة بإحداث أجهزة للرقابة فيها للقيام بالرقابتين الآتية واللاحقة على أعمال الإدارة، ونظّم تشكيل هذه الأجهزة، لذلك سنتناول آلية تشكيل أجهزة الرقابة الداخلية في المطلب الأول وتنظيم الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ومدى استقلاليتها في المطلب الثاني:

المطلب الأول : آلية تشكيل أجهزة الرقابة الداخلية .

المطلب الثاني : تنظيم الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ومدى استقلالها.

(١) الأسباب الموجبة لقانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم ٢٤ لعام ١٩٨١، ص ٦

المطلب الأول

آلية تشكيل أجهزة الرقابة الداخلية

يعكس تشكيل أجهزة الرقابة الداخلية لدى الجهات العامة^(١) مدى ارتباطها بكل من الإدارة العامة والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، فهي تتشكل بقرارات من الوزراء المختصين واقتراح من رئيس الهيئة^(٢)، ويسمى المراقبون الداخليون أيضاً بقرارات الوزراء المختصين واقتراح من رئيس الهيئة، ويتمتع هؤلاء المراقبون بحصانات النقل والندب والتأديب، لذلك سنوضح تشكيل أجهزة الرقابة الداخلية وتسمية المراقبين الداخليين فيها في الفرع الأول، ونذكر حصاناتهم وحقوقهم في الفرع الثاني.

الفرع الأول

تكوين أجهزة الرقابة الداخلية وتسمية المراقبين الداخليين فيها

ترتبط أجهزة الرقابة الداخلية ارتباطاً إدارياً برئيس الجهة العامة وارتباطاً فنياً بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش لذلك وُضعت آلية محددة لتشكيل أجهزة الرقابة الداخلية وتسمية المراقبين الداخليين سنوضحها كالاتي.

(١) الجهة العامة هي : إحدى الوزارات والإدارات و الهيئات العامة، أو المؤسسات والشركات والمنشآت العامة، أو إحدى البلديات أو المؤسسات البلدية أو إحدى وحدات الإدارة المحلية أو إحدى جهات القطاع العام الأخرى. راجع المادة الأولى من قانون العاملين الأساسي السوري ذي الرقم/٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

(٢) يقصد بكلمة الهيئة أينما وردت في البحث الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والمنظم عملها بموجب قانونها رقم ٢٤ لعام ١٩٨١

أولاً - تكوين أجهزة الرقابة الداخلية :

تُشكّل أجهزة الرقابة الداخلية بقرارات من الوزراء المختصين بناءً على اقتراح رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، حيث ألزم قانون الهيئة^(١) كل من الوزارات والإدارات العامة والمؤسسات والشركات والمنشآت العامة والهيئات العامة والوحدات الإدارية وذلك على مستوى الإدارة المركزية والإدارة الفرعية بضرورة إحداث أجهزة للرقابة الداخلية فيها^(٢).

وُحّد مفهوم الرقابة الداخلية بأنها: " جهاز يرتبط برئيس الجهة العامة الذي يحدث في نطاق إدارته سواءً في الإدارة المركزية أو الإدارة الفرعية، ويهدف إلى تحقيق الرقابتين الآتية واللاحقة على الأداء الإداري والإنتاجي وتطويره ويعمل في نطاق الولاية العامة للهيئة لصالح الجهة العامة التابع لها ويؤازر الهيئة في أداء مهماتها"^(٣).

مما سبق نستخلص بأن المشرّع السوري وضع طبيعة العلاقة بين هذه الأجهزة وكل من الإدارة التي تعمل لديها هذه الأجهزة والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بأنها ترتبط إدارياً بالرئيس الإداري سواء أكان وزيراً أو مديراً أو مديراً عاماً، وتعمل في نطاق الولاية العامة للهيئة لصالح الجهة التابعة لها أي تمارس عملها الرقابي وتقدّم تقاريرها الرقابية إلى الهيئة ممثلة بالمجموعة المختصة أو الفرع حسب الحال لتعتمد من رئاسة الهيئة أو ترد إلى هذه الأجهزة لتتلافى أو استكمال أي نقص أو قصور.

ويبدو أن هذا الارتباط الإداري يؤثر سلباً على حيادية واستقلالية عمل المراقب الداخلي وبالتالي يُقلّل من فاعلية أداء أجهزة الرقابة الداخلية، لذلك نرى ضرورة ربط

(١) يقصد بقانون الهيئة القانون المنظم لعملها ذي الرقم ٢٤ لعام ١٩٨١

(٢) انظر المادة ١٧٠ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

(٣) انظر المادة ١٦٩ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

هذه الأجهزة إدارياً بالهيئة ونقل ملاك المراقبين الداخليين إلى ملاك الهيئة وذلك كما هو معمول به بالنسبة لمحاسبي الإدارات في الجهات العامة والذين يخضعون لسلطة وزير المالية في الحقوق والواجبات والاجراءات المسلكية^(١).

ثانياً _ تسمية المراقبين الداخليين :

١ - الجهة المختصة بتسمية المراقبين الداخليين :

يُسمّى المراقبون العاملون في أجهزة الرقابة الداخلية من قبل الوزراء المختصين بناءً على اقتراح رئيس الهيئة .

ويُعدُّ وزير الإدارة المحلية الوزير المختص في تسمية المراقبين لدى المدن والبلدات والبلديات والإدارات التابعة لأكثر من وزارة بناءً على اقتراح رئيس الهيئة.

كما يقوم المحافظون بإبداء الرأي في أشخاص المرشحين لتسميتهم للرقابة الداخلية في نطاق محافظاتهم^(٢).

ومن الجدير بالذكر أن الجهات العامة تعاني من نقص شديد في عدد المراقبين الداخليين فبعض الجهات العامة يوجد فيها أكثر من أربعة آلاف عامل ولا يوجد فيها أكثر من ثلاث مراقبين داخليين، لذلك نرى زيادة عدد المراقبين الداخليين بما يتناسب وحجم الأعمال وعدد العاملين في هذه الجهات، وإيجاد نوع من التخصص لعمل المراقب الداخلي فمن الأفضل تكليف مراقب داخلي للأمور المالية ومراقب داخلي آخر للشؤون الهندسية والآليات وآخر للشؤون الإدارية وآخرون للعمل الفني للجهة العامة مما يساهم في إنجاز المهام الرقابية بأسرع وقت ممكن وبدقة ومهنية عالية.

(١) انظر المادة ٣٣ من المرسوم رقم ١٦٨٤ لعام ١٩٧٧ والمتضمن ملاك وزارة المالية السورية.

(٢) انظر المادة ١٧٠ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

٢ - شروط تسمية المراقبين الداخليين :

يتوخى في العاملين في أجهزة الرقابة الداخلية أن تتوفر لديهم اللياقة والخبرة والشهادة العلمية، ولا سيما الشهادة الجامعية .

ويُشترط في المراقب الداخلي ما يلي^(١):

- ١ - أن يكون معروفاً بسيرته الحسنة وبتمسكه بالموضوعية والأمانة .
- ٢ - ألا تكون قد صدرت بحقه خلال حياته الوظيفية أو المهنية عقوبة تتجاوز حسم الراتب .
- ٣ - ألا يكون قد اقترف جرماً مخالفاً بواجبات الوظيفة أو المهنة وشرفها.
- ٤ - أن يكون قد مارس عملاً بوظائف الفئة الأولى لدى الجهة التي يسمى للرقابة فيها لمدة خمس سنوات بالنسبة لمدير الرقابة الداخلية ومن في حكمه (رئيس دائرة _ رئيس قسم) وثلاث سنوات لوظيفة مراقب داخلي، ويخضع المسمى للعمل في الرقابة الداخلية لفترة تدريب ميداني بمرافقة أحد العاملين بالتفتيش مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر^(٢) .

وقد كان الرسول محمد صلى الله عليه وسلم لا يولي العمل لمن طلبه، فروي أن رجلين سألاه الولاية فقال : **أنا والله لا نولي على هذا العمل أحداً سألته، ولا أحداً حرص عليه^(٣)**، وكان الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه _ يختبر عماله قبل توليته إياهم، فذكر أنه احتبس الاحنف بن قيس حولاً كاملاً، وقال له : **يا أحنف إني**

(١) انظر المادة ١٧١ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

(٢) انظر المادة ١٧٢ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

(٣) مسلم، صحيح مسلم، الجزء الثالث، ص ١٤٥٦.

قد بلوتك واختبرتكَ فرأيت علانيتك حسنة، وأنا أرجو أن تكون سريرتك على مثل علانيتك^(١).

مما تقدم يتبين أنَّ الرسول محمد (ص) وعمر بن الخطاب رضي الله عنه كانا يضعان شروطاً معينة لاختيار الأشخاص الذين يتولون وظائف مهمة ويكونوا مراقبين على أعمال الناس مثل التمتع بالنزاهة والاستقامة والسيرة الحسنة.

في ضوء ما تقدم نخلص إلى أنَّ المشرع السوري قد اشترط الخبرة في حال لم تتوفر الشهادة الجامعية بالمرشَّح لوظيفة مراقب داخلي وذلك لأهمية العمل الرقابي والتحقيقي، واشترط ممارسة المرشَّح لوظيفة المراقب الداخلي عملاً رئيسياً ولم يُحدِّد بدقة طبيعة العمل الرئيسي وهنا نرى أنه من الأفضل تحديد طبيعة هذا العمل أو الوظائف التي يجب أن يكون قد تسلَّمها المرشَّح مثلاً رئيس دائرة أو رئيس قسم أو رئيس شعبة، وأنَّ مدة التدريب البالغة ثلاثة أشهر كحد أدنى غير كافية لتدريب المراقب الداخلي على القيام بالمهام الرقابية والتحقيقية.

ويبدو أنه من الأفضل أن تكون الهيئة هي الجهة المختصة بتسمية المراقبين بأن تقوم بالإعلان عن مسابقة لتعيين مراقبين داخليين بالجهات العامة وذلك لمنحهم نوع من الاستقلالية والحصانة أثناء أدائهم عملهم.

الفرع الثاني

حصانة المراقب الداخلي ورده وحقوقه

يتمتع المراقب الداخلي لدى الإدارة العامة بحصانة النقل أو الندب أو التأديب، وحقوق مالية تساعد في أداء مهامه الرقابية، ويجوز رد المراقب الداخلي في حالات معينة سنوضحها لاحقاً.

(١) . ابن الجوزي، تاريخ عمر بن الخطاب، ص ١١٩.

أولاً - حصانة المراقب الداخلي ورده :

منح المُشرّع السوري الحصانة للمراقب الداخلي لأداء واجبه بحيادية واستقلالية، ويتمتع المراقب الداخلي بحقوق مالية تساعد على ممارسة عمله الرقابي وبالمقابل مُنح العامل الخاضع للرقابة حق طلب رد المراقب الداخلي في حالات سنوضحها لاحقاً .

١ - حصانة المراقب الداخلي :

يتمتع المراقبون الداخليون بحصانة النقل والندب والتأديب ، فلا يجوز نقلهم أو نديهم أو معاقبتهم من رؤسائهم المختصين إلا بموافقة رئيس الهيئة^(١) ، حيث تقوم الهيئة بالتحقيق في الأمور المنسوبة إليهم وتقتراح التدابير والإجراءات بشأنهم^(٢).

في ضوء ما تقدم يتبين أن هذه الحصانة غير كافية لممارسة العمل الرقابي بحيادية ونزاهة، لذا نرى أن لا يسمح للرئيس الإداري بالتدخل في فرض العقوبة بحق المراقب الداخلي، ويقتصر دوره فقط على مخاطبة الهيئة في حال ارتكابه مخالفة.

٢ - رد المراقب الداخلي :

يجوز رد المراقب الداخلي لأحد الأسباب التالية :

(١) إذا كان له أو لزوجته مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في القضية ولو بعد انحلال عقد الزواج، وهنا نرى إضافة أقارب المراقب الداخلي حتى الدرجة الرابعة ممن تتوفر لديهم المصلحة وليس فقط زوجه باعتبار أن مصلحة هؤلاء الأقارب قد تؤثر على نزاهة العمل الرقابي أو التحقيقي.

(١) المادة /٤/ الفقرة هـ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ لعام ١٩٨١

(٢) انظر المادة ١٨٥ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

- ٢) إذا كان بينه وبين أحد المشكو منهم قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة.
- ٣) إذا كان خطيباً لأحد المشكو منهم .
- ٤) إذا سبق أن كان وكيلاً لأحد المشكو منهم في أعماله الخصوصية أو وصياً أو قيماً عليه .
- ٥) إذا كان أحد المشكو منهم قد اختاره حكماً في قضية سابقة .
- ٦) إذا وجدت بينه وبين أحد المشكو منهم عداوة شديدة .
- ٧) إذا كانت قد أُقيمت مع أحد المشكو منهم أو أحد أقاربه، أو مصاهريه حتى الدرجة الرابعة دعوى مدنية أو جزائية خلال السنوات الخمس السابقة^(١) .

ويُقَدَّم طلب الرد مُسبباً إلى المراقب مباشرة أو إلى رئيس المجموعة أو الفرع المختص في الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش حسب الحال في بداية التحقيق ، وقبل الاستجواب ما لم ينشأ سبب الرد أثناء التحقيق، ويلتزم المراقب بتدوين الطلب بعد أخذ الهوية التفصيلية للمحقق معه، وتبت الهيئة ممثلة بالفروع والمجموعات بطلب الرد بقرار قطعي خلال خمسة عشر يوماً من إبلاغه إليها، ولها أن تطلب إلى المراقب متابعة التحقيق أو التوقف عن متابعته أثناء النظر في الطلب . وفي حال صدور قرار الرد يُكلف مراقب آخر متابعة تحقيق القضية أو العودة بإجراءات التحقيق إلى بدايتها ولا يقبل طلب الرد إلا في حالات التحقيق^(٢) .

وهنا يبدو أنه من الأفضل أن تكون صلاحية النظر في طلب الرد من اختصاص المجلس الأعلى للهيئة لأنه يتكون من أكثر من عضو وليس إلى رئيس المجموعة أو رئيس الفرع المختص الذي ينظر في الطلب مفتش ويقرر ما إذا كان الطلب صحيحاً أم لا .

(١) انظر المادة (١٩١) فقره أ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

(٢) انظر المادة (١٩١) فقره ب من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦ .

ثانياً _ حقوق المراقب الداخلي :

يُمنَح المراقبون الداخليون العاملون لدى الجهات العامة والذين يُسمَّون وفق أحكام قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بالإضافة إلى الأجر الشهري^(١) مجموعة من التعويضات والتي تُعرَّف بأنها مبالغ إضافية تمنح للموظف بسبب طبيعة الوظيفة ومخاطرها، أو بسبب مقتضيات الوظيفة، أو الظروف المحيطة بها، أو بسبب العبء الاجتماعي الذي يواجهه الموظف^(٢) وهي تعويض الطبيعة الخاصة^(٣) للوظائف والأعمال بنسبة ٨/ بالمائة من الأجر الشهري، وتعويض فني متخصص بنسبة ٧/ بالمائة من الأجر الشهري^(٤)، بالإضافة إلى تعويض العمل الإضافي^(٥) والذي يُصَرَّف بعد توقيع أمر الصرف أو من يفوضه بذلك.

وهنا نرى أن يتم نقل كافة اعتمادات المستحقات المالية للمراقبين الداخليين من موازنات الجهات العامة إلى موازنة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، ويتم صرف رواتب وكافة مستحقات المراقبين الداخليين من تعويضات ومكافآت من قبل الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بدلا من الجهة العامة لكي لا يتحول منح تعويض العمل الإضافي والمكافآت إلى وسيلة بيد الرئيس الإداري في الجهة العامة للضغط على المراقبين الداخليين مما يؤثر سلباً على نزاهة وحيادية العمل الرقابي والتفتيشي للمراقب الداخلي، وذلك كما هو معمول به حالياً بالنسبة لمحاسبي الإدارات في الجمهورية العربية السورية والذين يتقاضون كافة مستحقاتهم المالية من وزارة المالية ويدخلون في الملاك العددي للوزارة المذكورة.

(١) انظر المادة الأولى من القانون الأساسي للعاملين بالدولة السوري رقم ٥٠/ لعام ٢٠٠٤

(٢) د. محمد الحسين، د . مهدي نوح، القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق،

٢٠١١-٢٠١٢، ص ٨٧

(٣) انظر المادة ٩٨/ من القانون الأساسي للعاملين بالدولة السوري رقم ٥٠/ لعام ٢٠٠٤

(٤) القرار رقم ١٩/ م. و الصادر عن رئيس مجلس الوزراء السوري بتاريخ ٢٣/٣/ ٢٠١٠ انظر

(٥) انظر المادة ١٠١ من القانون الأساسي للعاملين السوري، ذي الرقم ٥٠/ لعام ٢٠٠٤

وبذلك نكون قد انتهينا من الحديث عن آلية تشكيل أجهزة الرقابة الداخلية في المطلب الأول، لنتطرق في المطلب الثاني إلى الحديث عن تنظيم الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ومدى استقلالها.

المطلب الثاني

تنظيم الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ومدى استقلالها

أحدث المشرع السوري الهيئة وشكّل هيكلها التنظيمي وفقاً لأسس توضح البنى التنظيمية الفرعية، وكيفية ارتباط العلاقات الوظيفية مع المستويات العليا والدنيا والأفقية بما يخدم تنفيذ المهام الرقابية التي أحدثت الهيئة من أجلها، وتتألف الهيئة من المجلس الأعلى للهيئة والإدارات المركزية والإدارات الفرعية ، وتقوم بأداء الأعمال الرقابية والتحقيقية من خلال العاملين بالتفتيش لديها والذين يتمتعون بمزايا عديدة تساهم في القيام بهذه المهام بنزاهة وحيادية كاملة، حيث تُوزَّع هذه المهام في الهيئة بين المجموعات الاختصاصية في المركز وفروع الهيئة في المحافظات.

لذلك سنتحدث عن تعريف الهيئة وتكوينها في الفرع الأول وعن تعيين العاملين بالتفتيش وحصاناتهم ومحاكمتهم في الفرع الثاني وعن مدى استقلالية الهيئة في الفرع الثالث.

الفرع الأول

تعريف الهيئة وتكوينها

أولاً: تعريف الهيئة :

عرّفت المادة الثانية من القانون رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ الهيئة بأنها "هيئة مستقلة مركزها دمشق ترتبط 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 سواء من ناحية رقابة المشروعية أو رقابة الأداء لذلك فقد تم تزويدها بنظام دقيق يمكنها من القيام بالمهام الواسعة الملقاة على عاتقها، وترتبط الهيئة إدارياً برئيس 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^١.

ثانياً: تكوين الهيئة:

تتألف الهيئة من المجلس الأعلى للهيئة، ورئيس الهيئة، ومعاونوه، والمجموعات والفروع والمديريات الفنية، والأقسام والمكاتب الفنية والمديريات الإدارية^(٢).

وسنأتي على ذكر كل منهما فيما يأتي :

١ _ المجلس الأعلى للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش :

المجلس الأعلى هو السلطة العليا في الهيئة، ويشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء ويرأسه رئيس الهيئة، ويضم في عضويته ثماني أعضاء منهم معاونو رئيس الهيئة وممثل واحد من كل من رؤساء المجموعات والفروع والأقسام ومديري المديريات الفنية والمفتشين ويتم الاختيار حسب الأقدمية ويتولى أمانة السر أحد موظفي الهيئة يسميه رئيسها^(٣).

(١) د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص ٤٦٧

(٢) المادة ٧ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر ذي الرقم ٢٤ تاريخ ١٩٨١/٧/٨ م

(٣) المادة ٨ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر ذي الرقم ٢٤ تاريخ ١٩٨١/٧/٨ م

يعقد المجلس دورات ربع سنوية ، وله أن يعقد دورات أو جلسات استثنائية بدعوة من رئيسه وبطلب من أكثرية الأعضاء، ولا يعد انعقاده قانونياً إلا بحضور أكثرية الأعضاء، ويتولى المجلس ثلاثة أنواع من الأمور وهي^(١) :

(١) أمور يتولى دراستها واقتراح التوصيات المناسبة لها :

وهي الأمور التي تتعلق بتحديد عدد العاملين في كل من مجموعات الهيئة وفروعها والمديريات والأقسام، ودراسة خطط تأهيل العاملين في الهيئة ومشاريع خطط العمل السنوية المقترحة من قبل رؤساء المجموعات والفروع والمديرين ومشاريع تنفيذ العمل الرقابي للهيئة مع أجهزة الرقابة الأخرى ومشروع موازنة الهيئة ومشاريع تعديل قانون الهيئة ونظامها الداخلي وغيرها من الأمور التي يحيلها إليه رئيس الهيئة .

(٢) أمور يقرر فيها :

وهي الأمور التي تتعلق بأساليب العمل في أجهزة الهيئة وبرنامج عمل المجموعات والفروع وتحديد نطاق عمل المجموعات والتقارير السنوية وتسمية رؤساء المجموعات والمديرين ومعاونيهم ورؤساء الأقسام .

(٣) محاكمة العاملين بالتفتيش تأديبياً بصفته مجلس تأديب :

حيث يمارس المجلس المهام التي يقوم بها مجلس القضاء الأعلى بالنسبة للقضاة.

٢ _ رئيس الهيئة ومعاونوه :

رئيس الهيئة هو الذي يمثلها وهو المرجع الأعلى للعاملين فيها والمسؤول عن حسن سير أعمالها أمام رئيس مجلس الوزراء، ويعيّن رئيس الهيئة بمرسوم ويعامل

(١) المادة ٩ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم ٢٤ تاريخ ١٩٨١/٧/٨ م

معاملة الوزراء في الصلاحيات والحقوق، ويتولى إدارة أعمال الهيئة والإشراف عليها وتنفيذ قرارات المجلس^(١)، وله صلاحيات الوزراء فيما يتعلق بالأمور المالية^(٢).

وقد أعطاه قانون الهيئة صلاحيات واسعة تساعد 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 :

(١) يرفع رئيس الهيئة إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء تقارير الهيئة الدورية^٣ .

(٢) يلبي دعوة رئيس مجلس الوزراء لحضور اجتماعات مجلس الوزراء والمجالس العليا التي يرأسها^٤ .

(٣) يشكّل بعثات تفتيشية مشتركة من العاملين بالتفتيش ومفوضين مؤقتين تجري تسميتهم بالاتفاق مع رؤسائهم لممارسة الرقابة والتفتيش والتحقيق في قضايا معينة^٥ .

(٤) يقوم بإحالة العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة إلى الجهات التأديبية لمحاكمتهم تأديبياً^٦ .

(١) المادة (١) من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦ .

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

(٣) انظر المادة ١٣ فقره/ب/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري رقم ٢٤ لعام ١٩٨١

(٤) انظر المادة ١٣ فقره/ج/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري رقم ٢٤ لعام ١٩٨١

(٥) انظر المادة ١٦ فقره/ج/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري رقم ٢٤ لعام ١٩٨١

(٦) انظر المادة ١٦ فقره/د/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري رقم ٢٤ لعام ١٩٨١

- ٥) له أن يطلب من الجهات الإدارية والتي تخضع لرقابة الهيئة إعادة النظر في العقوبات التي تفرضها تخفيفاً أو تشديداً لتكون أكثر ملائمة.
- ٦) إصدار التعليمات بوقف صرف القيم النقدية والمادية في حالات ارتكاب حادث جرمي أو الخروج عن الخطط أو ارتكاب مخالفة لأحكام القوانين والأنظمة النافذة وذلك بعد أخذ موافقة رئيس مجلس الوزراء^(١).
- ٧) يتدخل بالذات - أو عن طريق إنابة أحد العاملين بالتفتيش - في الدعاوى المتعلقة بالجرائم المنصوصة والمعاقب عليها بموجب قانون العقوبات الاقتصادية^(٢).
- ٨) حضور اجتماعات مجالس الإدارة لإقرار الميزانيات الختامية، وإبراء ذمة أعضاء مجالس الإدارة^(٣).
- ٩) يدعو إلى مؤتمرات نوعية واختصاصية .
- ١٠) يتولى اعتماد تقارير الهيئة وتقارير الرقابة الداخلية أو حفظها أو إعدادتها .
- ويساعد رئيس الهيئة في إدارة أعمال الهيئة وتصريف شؤونها وفي أداء المهمات الموكلة إليه معاونون يتم تعيينهم بموجب مرسوم وعددهم حالياً ستة معاونين^(٤).
- ٣ _ المجموعات :**
- هي وحدات اختصاصية في مركز الهيئة تعمل على تحقيق الانسجام والتجانس في توصيات الهيئة ومقترحاتها ذات العلاقة بالاختصاص النوعي .
- 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).

(١) انظر المادة ١٦/ فقره و من قانون الهيئة رقم/٢٤/ لعام ١٩٨١

(٢) انظر المادة ١٦/ فقره ز من قانون الهيئة رقم/٢٤/ لعام ١٩٨١

(٣) انظر المادة ١٦/ فقره ح من قانون الهيئة رقم/٢٤/ لعام ١٩٨١

(٤) انظر المادة ١٣ من قانون الهيئة رقم/٢٤/ لعام ١٩٨١ /

تتألف المجموعات على أساس الاختصاص الوظيفي للجهات العامة بصرف النظر عن التبعية الإدارية حيث تأليف مجموعة لكل اختصاص قطاعي ويوجد في الهيئة ٢٢ مجموعة تتولى كل منها قطاع محدد وهي :

مجموعة الزراعة والإصلاح الزراعي- مجموعة المصالح العقارية- مجموعة الصناعة- مجموعة النفط والثروة المعدنية- مجموعة الاقتصاد والتجارة الخارجية- مجموعة التجارة الداخلية- مجموعة الكهرباء- مجموعة المصارف والتأمين- مجموعة الشؤون المالية والجمركية- مجموعة التخطيط والإحصاء والميزانيات الختامية- مجموعة البناء- مجموعة الإسكان- مجموعة الشؤون الصحية- مجموعة الخدمات العامة - مجموعة النقل- مجموعة التربية- مجموعة التعليم العالي- مجموعة الثقافة والسياحة والإعلام والشؤون الخارجية- مجموعة المنظمات الشعبية- مجموعة الدفاع- مجموعة الداخلية - مجموعة الشؤون العلمية.(٢)

وتُحدّث 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 رقابية تقدمها 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 (٣) .

(١) المادة (١٥) من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل

بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

(٢) المادة (١٧) من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار

رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦ .

(٣) انظر المادة / ١٥ / من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ / لعام ١٩٨١

وهنا حسناً فعل المشرع عندما قسم العمل الرقابي داخل الهيئة إلى مجموعات تكون كلاً منها مكلفة بالرقابة على قطاع معين من خلال إجراء العمليات الرقابية والتفتيشية على القطاع المحدد وصلاحيّة تدقيق تقارير أجهزة الرقابة الداخلية في الجهات العامة التابعة لرقابتها.

٤ _ المديرية الفنية :

وهي المديرية التي تعمل في مركز الهيئة، وتمارس دوراً رقابياً من خلال تأهيل العاملين بالتفتيش أو تدقيق تقارير الرقابة والتفتيش والتحقيق أو متابعة نتائج الرقابة أو تنسيق العمل الرقابي، ويتم إحداث المديرية بقرار من رئيس الهيئة وتوصية من المجلس الأعلى للهيئة وهذه المديرية هي^(١) :

المديرية القانونية - الدراسات - المتابعة - التأهيل والتدريب - شؤون الرقابة الداخلية _ المعلوماتية _ مديرية الشؤون الفنية - مديرية العلاقات العامة والإعلام، ويرأس كل مديرية مدير يسميه مجلس الهيئة وسنأتي على ذكر كل منهما فيما يأتي:

(١) مديرية شؤون الرقابة الداخلية :

تتحدد مهام المديرية بما يلي^(٢):

_ دراسة مدى توفر الشروط المطلوبة في المرشحين للعمل في أجهزة الرقابة الداخلية، وتقديم المقترحات على ضوء ذلك، وإعداد المراسلات اللازمة لتسميتهم بعد أخذ رأي المجموعة المختصة والفرع المختص بالمحافظة.

_ مسك أضيابير للعاملين في أجهزة الرقابة الداخلية يتم من خلالها أرشفة سيرهم الذاتية وكافة ما يتعلق بشؤونهم وأوضاعهم الوظيفية.

(١) المادة (١٨) من النظام الداخلي للهيئة . للهيئة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل

بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

(٢) انظر القرار الصادر عن رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم ٩٧ / م . أ بتاريخ

٢٠١٦/٣/٩.

_ دراسة الملاحظات التي يتم الوقوف عليها من قبل المجموعات والفروع بنتيجة تقييم أعمال العاملين في أجهزة الرقابة الداخلية، ومستوى أدائهم من خلال الكشف الدوري المتضمنة منجزاتهم أو نتيجة الرقابة التي تمارسها الهيئة على نشاطات الجهات الإدارية وسير أعمالها وإبداء الرأي والمقترحات بشأنها .

_ التنسيق مع رؤساء المجموعات والفروع ومديرية التأهيل والتدريب لإخضاع الذين تجري تسميتهم للعمل في أجهزة الرقابة الداخلية لفترة تدريب ميداني ودورات تأهيل وتدريب في الهيئة.

_ إبداء الرأي بكافة الشكاوي والمخالفات التي تتناول العاملين في أجهزة الرقابة الداخلية واقتراح ما يلزم بشأنها، دون الإخلال باختصاص المجموعات.

_ القيام بجولات ميدانية دورية على أجهزة الرقابة الداخلية لدى الجهات العامة للوقوف على مدى التزامها بقواعد عمل الرقابة الداخلية وفقاً لأحكام قانون الهيئة ونظامها الداخلي، والاطلاع على المشاكل والصعوبات التي تعاني منها وتقديم المقترحات على ضوء ذلك إلى رئاسة الهيئة.

مما تقدم يبدو أن رئاسة الهيئة اهتمت اهتماماً واضحاً بعمل أجهزة الرقابة الداخلية لدى الجهات العامة وبالعاملين لدى هذه الأجهزة من خلال إحداث مديرية شؤون الرقابة الداخلية والتي كان جل اهتمامها تدريب المراقبين الداخليين بشكل مستمر في الهيئة والاهتمام بمقترحاتهم بما يخص تطوير العمل الرقابي لدى الجهات العامة، والوقوف على مستوى أدائهم من خلال التحقق من مدى إنجازهم لمهامهم على أكمل وجه.

٢) المديرية القانونية :

تُحدث المديرية القانونية في مركز الهيئة برئاسة مدير يسميه المجلس الأعلى للهيئة وترتبط برئيس الهيئة، وتضم المديرية عدداً من العاملين بالتفتيش بما فيها المدير، وتتولى مراجعة تقارير المجموعات والفروع وتقارير الرقابة الداخلية المحالة

إليها من قبل رئاسة الهيئة لإبداء الرأي فيها، وإعداد مشاريع صكوك اعتمادها أو مشاريع إعادتها إلى مصادرها. (١)

٣) مديرية الدراسات :

تُحدّث مديرية الدراسات في مركز الهيئة برئاسة مدير يسميه المجلس الأعلى للهيئة وترتبط برئيس الهيئة، وتضم أيضاً عدد من العاملين بالتفتيش بما فيهم المدير وتتولى إعداد مشاريع التقارير الدورية عن أعمال الهيئة وإعداد الدراسات القانونية والمالية والاقتصادية في شتى المجالات ودراسة مشاريع خطط عمل المجموعات والفروع والمديريات، واقتراح سبل تطويرها و جمع اجتهادات القضاء وآراء القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة ذات العلاقة بالموضوعات المتصلة باختصاصات الهيئة وإدارة أمور مكتبة الهيئة وتتبع الأبحاث والمقالات المنشورة في المطبوعات والمنشورات العربية والأجنبية ذات الصلة لأعمال الهيئة ونشاطها (٢).

وهنا نرى أنه من الضروري أن تُعطى مديرية الدراسات اهتمام أكثر من أجل العمل على تفعيل دور مكتبة الهيئة وتزويدها بالكتب والمراجع القانونية التي تدرس مواضيع يتصل عملها بعمل مفتشي الهيئة عن طريق التواصل مع الجامعات السورية، والسماح للباحثين في مجال الدراسات القانونية والمالية بالاطلاع على الكتب والمراجع المتوفرة لدى الهيئة.

وأيضاً تزويد مديرية الدراسات بعدد من المفتشين من حملة مختلف الإجازات الجامعية حتى تكون قادرة على القيام بجميع أنواع الدراسات القانونية والمالية والتخصصية الفنية في مجال عمل كافة المجموعات.

(١) المادة ٢٠ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل

بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

(٢) المواد ٢٢-٢٣ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

٤) مديرية التدريب والتأهيل :

تتولى مهام إعداد برامج التدريب والتأهيل ومتابعتها ومراقبتها، وتنسيق برامج التدريب والتأهيل وأعماله مع الإدارات المختصة، واقتراح أسس تدريب معاوني المفتشين المشمولين بنظام التدريب وفق أحكام قانون الهيئة والعاملين في أجهزة الرقابة الداخلية وإبداء الرأي في اقتراحات رؤساء المجموعات والفروع والمديرين بشأن القطاعات العامة والجهات التي يتدرب لديها معاونو المفتشين وفي البرامج التي يعلدها هؤلاء لتدريبهم بالتعاون مع الجهات المعنية، ويتم توزيع المتدربين على الجهات العامة بقرار من رئيس الهيئة، والإشراف بمعونة رؤساء المجموعات والفروع والمديرين المختصين على تدريب المفتشين المستجدين في الهيئة، واقتراح قواعد الفحص المسلكي لمعاوني المفتشين وأسس النجاح فيه تمهيداً لإقراره من المجلس والمشاركة في إدارة شؤون هذا الفحص، واقتراح خطط خمسية وسنوية لتعميق اختصاصات العاملين بالتفتيش في ضوء حاجات الإدارات الفنية وذلك بإيفادهم في مهمات اطلاعية أو تدريبية أو دراسية^(١)، وتقوم الهيئة بالاستفادة من خبرة أساتذة الجامعات في كليات الحقوق والاقتصاد عن طريق قيامهم بإلقاء محاضرات في الهيئة للمفتشين ومعاوني المفتشين.

مما سبق نرى أن تقوم مديرية التأهيل بالتعاقد مع كبار المفتشين في العديد من الدول العربية والأجنبية عن طريق رئاسة الهيئة لإلقاء المحاضرات التي تتعلق مواضيعها بعمل الهيئة للاستفادة من الخبرات العلمية والعملية المتقدمة في مجال الرقابة.

(١) المادة (٢٦) من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠

والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

٥) مديرية المتابعة :

تضم عدداً من المفتشين بما فيهم المدير وتتولى مهمة 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 وتقديم لوائح دورية إلى رئيس الهيئة بما يهمل أو يؤخر تنفيذه من النتائج لدى الجهات الإدارية المعنية، كما تقوم بإرسال الوثائق إلى القضاء والجهات التأديبية في القضايا الجزائية والتأديبية وتتبع القضايا التأديبية والطعن بها، وتتبع نتائج القضايا الجزائية المحالة إلى النيابة من قبل رئاسة الهيئة^(١).

٦) الفروع:

ويُقصد بها فروع الهيئة في المحافظات، حيث تمثل الفروع الهيئة في مراكز المحافظات وتُحدث بتوصية من المجلس الأعلى للهيئة ويمثل رؤساء الفروع الهيئة في محافظاتهم، وهم مسؤولون أمام رئيس الهيئة عن حسن سير العمل، ويتولون الإشراف على رؤساء الأقسام والمفتشين والعاملين في الفروع ويُسمى رؤساء الفروع من قبل مجلس الهيئة من بين العاملين بالتفتيش بناءً على اقتراح رئيس الهيئة. ورئيس الفرع هو أمر التصفية للاعتمادات المخصصة في موازنة الفرع^(٢)، 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، وبما لا يتعارض مع مبدأ وحدة الموضوع، ويجوز للعاملين بالتفتيش في الهيئة استكمالاً للمهام التي ينفذونها أن يتابعوا موضوعاتها ولو تجاوزوا حدود الاختصاص المكاني، وتمارس الفروع اعتماد بعض التقارير في حدود تفويض رئيس الهيئة ومتابعة تنفيذ

(١) المواد ٢٧-٢٨ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٢) هيفاء حبيب، الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ٢٠١١، ص ٥٠٤-٥١٢.

نتائج التقرير المعتمدة، وتدقيق صكوك العقوبات الصادرة عن الجهات الإدارية ومتابعة القضايا التأديبية في نطاق الفرع، والتدخل في الدعاوى العامة الاقتصادية في المحافظات بالنيابة عن رئيس الهيئة، وتتبع سير الأعمال لدى الجهات الإدارية في نطاق عملها^(١)، وتحدث في الفروع وظائف إدارية يشغلها موظفون ومستخدمون وعمال متعاقدون لتولي الأعمال الإدارية والمالية والخدمية وأعمال متابعة، ويحدد الملاك العددي لكل فرع بقرار من رئيس الهيئة وتوصيه من المجلس الأعلى للهيئة. ومن الجدير بالذكر أنه أصبح للهيئة فروعاً في كافة محافظات الجمهورية العربية السورية وذلك بعد إحداث فرعين لكل من محافظتي ريف دمشق والقنيطرة^(٢).

٧) 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 في نطاق عمل الفرع بصرف النظر عن التبعية الإدارية، وتعميق الاختصاص في المجموعات^(٣).

مما سبق نستخلص أنَّ الغاية من إحداث الأقسام في كل من الفروع والمجموعات والمديريات هي توزيع الأعمال داخل هذه المجموعات، وتعميق الاختصاص في العمل فيها، لذا نرى لكي يتم تحقيق هذه الغاية أن يتم تقسيم

(١) انظر المادة ٤٤ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

(٢) انظر المادة ٥/ من القرار الصادر عن رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم ٢٣٣/م. أ.

تاريخ ١/١١/٢٠١٦ .

(٣) انظر المادة ٤٦ من النظام الداخلي للهيئة للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل

بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

العمل في كل منها على أساس نوعية المهام بأن يكلف كل قسم بنوع معين من القضايا في المجموعة.

٨) المكاتب الفنية :

وهي مكاتب الهيئة في مراكز المحافظات التي لم تحدث فيها فروع بعد ، حيثما تدعو الحاجة إلى إحداثها، وبالإضافة إلى المكتب الخاص لرئيس الهيئة ومعاونيه، وتشكل المكاتب الفنية وتحدد نطاق عملها ومهامها وعدد العاملين فيها من عاملين بالتفتيش وإداريين ومستخدمين بقرار من رئيس الهيئة بناءً على توصيه من المجلس الأعلى للهيئة، ويسمى رئيس المكتب بقرار من رئيس الهيئة، ويمثل رئيس المكتب أو المفتش الوحيد فيه الهيئة في نطاق عمل مكتبه، وهو المسؤول عن حسن سير الأعمال فيه أمام رئيسه المباشر، وهو المرجع الإداري للعاملين فيه^(١)، وقد تم إلغاء المكاتب الخاصة لرؤساء فروع كلا من حلب وحمص واللاذقية^(٢)، وتم إحداث مكاتب للهيئة في محافظة ريف دمشق في كل من مدينتي النبك وقطنا^(٣)

٩) الإدارات الإدارية:

يتألف الجهاز الإداري في الهيئة من مديرية الشؤون الإدارية ومديرية الشؤون المالية ومديرية التنمية الإدارية.

(١) انظر المواد ٤٨، ٤٩ من النظام الداخلي للهيئة للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٢) انظر المادة ٧/ من القرار الصادر عن رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم ٢٣٣/م. أ. تاريخ ١/١١/٢٠١٦

(٣) انظر المادة ٥/ من القرار الصادر عن رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم ٢٣٣/م. أ. تاريخ ١/١١/٢٠١٦

١_ مديرية الشؤون الإدارية

تتألف مديرية الشؤون الإدارية من ثلاث دوائر - دائرة الشؤون الإدارية ودائرة الديوان ودائرة الخدمات - ومن مهام مديرية الشؤون الإدارية الأعمال الإدارية المتعلقة بالبريد ومسك السجلات الخاصة بالقرارات والأوامر الإدارية والتعاميم الصادرة عن رئاسة الهيئة وتأمين الخدمات الإدارية المختلفة لأجهزة الهيئة .

٢_ مديرية الشؤون المالية

يرأس مديرية الشؤون المالية محاسب الإدارة الذي يسمى بقرار من وزير المالية وتتألف من دائرة المحاسبة ودائرة شؤون العاملين ودائرة التخطيط والتعاون الدولي، ومن مهام هذه المديرية إعداد مشروع موازنة الهيئة وتنفيذها، وأعمال لجنة الشراء وسائر العقود والمبيعات وإدارة مستودعات الهيئة وتأمين احتياجات الهيئة ضمن حدود اعتمادات موازنتها، وإعداد مشاريع الإعلان عن المسابقات وإدارة المسابقات حين تنفيذها ومتابعة الأعمال المتعلقة بها حتى إعلان نتائجها^(١).

وهنا يبدو أن دائرة شؤون العاملين تتبع مديرية الشؤون المالية ودائرة الخدمات تتبع مديرية الشؤون الإدارية، لذلك نرى أن دائرة شؤون العاملين المختصة بوقوعات العاملين في الهيئة من الأفضل أن تتبع لمديرية الشؤون الإدارية ودائرة الخدمات تتبع لمديرية مستقلة تسمى المديرية الفنية تكون مسؤولة عن صيانة مبنى الهيئة وإدارة شؤون المرآب وصيانة السيارات .

مما سبق نستخلص أن الهيكل التنظيمي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش يقوم على نظام دقيق يؤمن بسط رقابة الهيئة على مختلف الجهات العاملة في الدولة وعلى توزيع المهام الرقابية بشكل تخصصي أو إقليمي يساعد العاملين بالتفتيش على تفهم طبيعة الأعمال التي يتولون رقابتها وخاصة التي تتسم بطابع فني دقيق .

(١) انظر المادة ٥٢ من النظام الداخلي للهيئة للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

الفرع الثاني

تعيين العاملين بالتفتيش وحصاناتهم ومحاكمتهم

يُميّز قانون الهيئة بين العاملين بالتفتيش وهم - رئيس الهيئة - معاونو رئيس الهيئة - رؤساء المجموعات - رؤساء الفروع - رؤساء الأقسام - المفتشون - معاونو المفتشين، والعاملين الإداريين بما يتعلق بشغل الوظائف أو الحصانات، أو المحاكمة، وسنتناول فيما يأتي شروط شغل الوظائف في الهيئة وحصانات العاملين بالتفتيش ومحاكمتهم .

أولاً: تعيين العاملين بالتفتيش في الهيئة .

يتم التعيين في الهيئة وفقاً لأحكام قانون العاملين الأساسي رقم / ٥٠ / لعام ٢٠٠٤ وتعديلاته (وهو القانون الذي يطبق على كافة العاملين في الدولة عدا بعض الفئات المحددة) .

١ _ الشروط الواجب توافرها في العاملين بالتفتيش :

على أن تتوفر الشروط المنصوص عليها في قانون العاملين الأساسي رقم / ٥٠ / لعام ٢٠٠٤ ^(١) في من سيشغل أياً من وظائف الهيئة، فضلاً عن ذلك فقد حدد قانون الهيئة طريقة تعيين رئيس الهيئة ومعاونوه، ووضع شروطاً يجب توافرها فيمن يشغلون وظائف التفتيش، حيث يُعيّن كلاً من رئيس الهيئة ومعاونوه بموجب مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية أما الشروط الواجب توافرها فيمن يشغلون وظائف التفتيش في الهيئة فهي:

(١) أن يكون حاملاً شهادة جامعية، ومضى على تخرجه أكثر من خمس سنوات.

(١) انظر المادة ٧ من قانون العاملين الأساسي رقم / ٥٠ / لعام ٢٠٠٤

(٢) أن لا تكون قد صدرت بحقه خلال حياته الوظيفية أو المهنية عقوبة تأديبية شديدة.

(٣) أن لا يكون قد ارتكب جرمًا مُخلًا بواجبات الوظيفة أو المهنة وشرفها^(١).

(٤) أن يكون معروفًا بسيرته الحسنة وبتمسكه بالموضوعية والأمانة.

(٥) أن لا يكون قد سبقت له مزاوله أي عمل بالذات أو بالواسطة يتنافى مع واجبات الوظيفة وكرامتها.

(٦) أن تكون سبقت للمرشح لشغل وظائف التفتيش بدءاً من وظيفة مفتش، ممارسة العمل الوظيفي أو المهني في مجال اختصاصه الجامعي مدة لا تقل عن خمس سنوات وقد اكتسب من خلال ممارسته، خبرة وكفاية واستيعاباً للعمل، يُبرهن الاختبار على توفرها لديه .

(٧) أن يعرف بالرصانة وقوة الشخصية^(٢) .

٢ _ طرق لإشغال وظيفة مفتش :

(١) التعيين المباشر وفق القوانين والأنظمة النافذة بشأن التعيين في الوظائف العامة في الدولة.

(٢) النقل إلى إحدى الوظائف الشاغرة في الهيئة من العاملين في الدولة الخاضعين لقانون العاملين الأساسي وتعديلاته .

(٣) الندب إلى الهيئة دون التقيد بوجود الشاغر فيها من العاملين في الدولة غير الخاضعين^(٣) لقانون العاملين الأساسي وتعديلاته^(١)..

(١) انظر المادة (١٨) من قانون الهيئة

(٢) المادة ٦٤ من النظام الداخلي للهيئة للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٣) نصت المادة ١٥٩ من قانون العاملين الأساسي رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ الفئات التالية:

١ _ قضاة الحكم والنيابة الخاضعون لقانون السلطة القضائية، وقضاة المحكمة الدستورية وقضاة مجلس الدولة ومحامو إدارة قضايا الدولة.

ويتَّبَع المفتش المعين أو المنقول أو المندوب تدريباً في الهيئة على أعمال الرقابة والتفتيش والتحقيق لمدة سنة، ويمكن تمديد هذه مدة مماثلة بقرار من رئيس الهيئة بناءً على اقتراح المجلس الأعلى للهيئة، ويُنهى تعيين المعين ويُعاد المنقول والمندوب إلى إدارته السابقة إذا لم يُثبت قدرته بانتهاء فترة التدريب أو خلالها، كما أوجد قانون الهيئة بموجب مادته رقم / ٢١ / وظيفة معاون مفتش التي يجوز شغلها عن طريق التَّعيين 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، وستتان في الهيئة وفي المعاهد وفي المراكز التدريبية، ويُسمَّى المتدرب مفتشاً بعد نجاحه في فحص مسلكي تُحدد قواعده بقرار من المجلس الأعلى للهيئة .

ثانياً _ حصانات العاملين بالتفتيش في الهيئة :

الحصانة كما تم تعريفها بموجب المادة / ٣٣ / من قانون الهيئة^(١) : هي حماية العامل من النقل والندب والصرف من الخدمة .

-
- ٢_ أعضاء الهيئة التدريسية والتعليمية والفنية، الخاضعون لقانون تنظيم الجامعات.
 - ٣_ العاملون في الفتوى والتدريس الديني، والأئمة والخطباء والوعاظ والقراء والمؤذنون وخدم المساجد وغيرهم من أرباب الشعائر الدينية.
 - ٤_ عسكريو الجيش والقوات المسلحة، وقوى الأمن الداخلي.
 - ٥_ الضابطة الجمركية.
 - ٦_ الجهاز الفني وأعضاء هيئة البحث العلمي، في مركز البحوث العلمية، وأعضاء الهيئة الفنية، وأعضاء الهيئة المخبرية وأعضاء هيئة البحث العلمي، في هيئة الطاقة الذرية.
 - ٧_ العاملون في هيئة الموسوعة العربية،
 - ٨_ الركب الطائر في مؤسسة الطيران السورية والركب المبحر في شركة الملاحة البحرية السورية،
 - ٩_ العمال المعينون في البعثات الخارجية.
- (١) انظر المادة / ١٩ / من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم / ٢٤ / لعام ١٩٨١ .
- (٢) يُعرَّفها قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم / ٩٨ / لعام ١٩٦١ بموجب مادته رقم / ٩١ / كما يلي : الحصانة هي صيانة القضاة من العزل والنقل .
- العزل : المقصود بهذه المادة الصرف 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 .

ويتمتع بالحصانة العاملون بالتفتيش جميعاً ما عدا معاوني المفتشين، ويُستثنى من الحصانة العاملون بالتفتيش المندوبون إلى الجهات العامة فيما يتعلق بتصرفاتهم في هذه الجهات خلال فترة ندبهم.

كما يُستثنى من الحصانة العاملون بالتفتيش :

(١) الذين لم تمضِ على تعيينهم أو نقلهم أو ندبهم إلى الهيئة المدة المحددة في الفقرة ب/ من المادة (١٩) (١) .

(٢) الذين يطلبون النقل أو الندب خطياً.

(٣) الذين ينقلون وفق الحالات المحددة في المادة ٢٤/ من قانون الهيئة (٢).

(٤) المحكومون من قبل المجلس بعقوبة أشد من قطع الراتب (٣).

ثالثاً _ حقوق العاملين بالتفتيش وواجباتهم :

١ - حقوق العاملين بالتفتيش :

يجوز للعامل بالتفتيش إذا شعر بالحرج لأي سبب كان، عند معالجته الموضوع المكلف به أن يطلب التحي خطياً ولرئيس الهيئة أن يأذن لهم بذلك (١).

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

(١) نصت المادة ١٩ فقرة ب من قانون الهيئة على ما يلي :

يتبع المفتش المعين - أو المنقول أو المندوب تدريباً في الهيئة على أعمال الرقابة والتفتيش والتحقيق لمدة سنة ويمكن تمديد هذه مدة مماثلة بقرار من رئيس الهيئة بناءً على اقتراح المجلس الأعلى للهيئة.

(٢) نصت المادة ٢٤ من قانون الهيئة يمكن نقل العاملين في الهيئة ضمن المدينة أو البلدة الواحدة بقرار

من رئيس الهيئة بالنسبة للمفتشين وقرار من المجلس بالنسبة لرؤساء المجموعات والمديرين ومعاونيهم ورؤساء الأقسام ويجوز نقل العاملين بالتفتيش إلى خارج الهيئة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للهيئة.

(٣) انظر المادة ٣٤ من قانون الهيئة .

ويتقاضى العاملون بالتفتيش باستثناء معاوني المفتشين بالإضافة إلى الراتب المقطوع تعويض تفتيشي يعتبر بمثابة تعويض طبيعة عمل وذلك بنسبة ٣٦% من الراتب المقطوع^(٢)، وخمسمائة ليرة سورية بالنسبة لمعاون المفتش، ويُعتبر هذا التعويض جزءاً متمماً للراتب، ولا يدخل في حساب سقف التعويضات الأخرى.

٢ - واجبات العاملين بالتفتيش.^(٣)

(١) سلوك مسلك القاضي أي أن على العامل بالتفتيش سلوك المسلك الذي ينبغي أن يكون مسلك القاضي، ولا وجه لتحديد مسلك القاضي بينود أو نقاط معينة، فهو في الواقع مجموعة متكاملة من المناقب والقيم يستمسك بها القاضي، ولا يرضى له المجتمع الخروج على واحدة منها ، وطبيعي أن يدخل المجتمع تعديلاً في منقبة أو قيمة ما، ولكنها تظل مناقب وقيماً متميزة موضوعة موضع المثل^(٤).

(٢) الالتزام بكتمان الأسرار التي يطلعون عليها بحكم وظيفتهم باستثناء ما يقدمون منها إلى رؤسائهم أو ما يدلون بها أمام القضاء والجهات التأديبية.

(٣) عدم مزاولة التجارة أو أي عمل آخر بالذات أو بالواسطة يتنافى مع واجبات الوظيفة وكرامتها.

(٤) عدم ممارسة الخبرة ولو بدون أجر.

(٥) عدم ممارسة التحكيم أو التدريس بالجامعات والمعاهد المتوسطة والمدارس المهنية أو الفنية إلا بإذن من رئيس الهيئة^(٥).

(١) المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ انظر المادة ٢٧ من قانون الهيئة

(٢) انظر القرار الصادر عن وزير المالية السوري رقم ٣٩٣٢/ و ي ب تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٣٠

(٣) انظر المادة ٢٦ من النظام الداخلي للهيئة للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٤) انظر المادة ٣٠/ من اللائحة التنفيذية رقم ٢/ لقانون الهيئة.

(٥) انظر المادة ٢٦ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم ٢٤ لعام ١٩٨١.

مما سبق نستنتج أن وظيفة المفتش من الوظائف التي تتميز بطبيعة خاصة مثل وظيفة القاضي، فالمُشَرَّع ألزم المفتش بسلوك مسلك القاضي في حين أنه لم يمنحه المزايا والتعويضات المادية التي منحت للقاضي، وهنا نرى أن يتم إعادة النظر بتعويضات المفتش لتناسب وضخامة المهام الرقابية والتحقيقية الملقاة على عاتقه، ومنحه حوافز ومكافآت على أساس كمية ودقة العمل المنجز.

رابعاً : محاكمة العاملين بالتفتيش في الهيئة

ميز قانون الهيئة بشأن محاكمة العاملين في الهيئة بين مفتشي الهيئة ومعاوني المفتشين والعاملين الإداريين فمعاونو المفتشين والعاملون الإداريين في الهيئة يخضعون للاحية تأديبهم ومحاكمتهم إلى ما يخضع له جميع العاملين في الجهات العامة الأخرى . أما مفتشو الهيئة فتتم محاكمتهم مسلكياً أمام المجلس الأعلى للهيئة بوصفه مجلس تأديب^(١)، وتأتي أهمية المحاكمة أمام هذا المجلس لكونه يؤقر الضمانة للعاملين بالتفتيش لإحاطة أعضائه بكل ظروف العمل بالتفتيش، فضلاً عن أن معظم أعضاء المجلس الأعلى للهيئة يمثلون جميع زمر العاملين بالتفتيش^(٢) .

ويُحال العامل بالتفتيش على المجلس بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس الهيئة في حالات الإخلال بالواجبات ، أو الإساءة بقول أو عمل أو كتابة ، إلى كرامة العامل الشخصية أو كرامة الهيئة أو مخالفة القوانين والأنظمة النافذة أو ارتكاب مخالفة لأحكام المادة ٢٦ من قانون الهيئة^(٣)، ولا يُنشر قرار الإحالة في

(١) المادة ٩ فقرة ج من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

(٢) انظر المادة ٣٦ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم ٢٤ لعام ١٩٨١ .

(٣) نصت المادة ٢٦ من قانون الهيئة على ما يلي : يترتب على العاملين بالتفتيش

أ. سلوك مسلك القاضي.

ب. الالتزام بكتمان الاسرار التي يطلعون عليها بحكم وظيفتهم باستثناء ما يقدمون منها إلى رؤسائهم أو ما يدلون بها أمام القضاء والجهات التأديبية.

ج. عدم مزاوله التجارة أو أي عمل اخر بالذات أو بالواسطة يتنافى مع واجبات الوظيفة وكرامتها.

الجريدة الرسمية ولا يجوز أن تكف يد العامل المحال على المجلس إلا بقرار من المجلس نفسه، ويحق للمحال الاستعانة بأحد العاملين بالتفتيش للدفاع عنه، وتجري المحاكمة أمام المجلس بصورة سرّية، وتخضع قرارات المجلس للطعن من قبل المحكوم عليه أمام الهيئة العامة لمحكمة النقض المؤلفة للنظر في القضايا الجزائية خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغها، وتنفذ عقوبة الصرف من الخدمة بمرسوم، أما باقي العقوبات فتتخذ بقرار من رئيس الهيئة^(١).

وهنا نرى أن المشرّع قد أعطى ضمانات كافية أثناء محاكمة المفتش من خلال السماح له بالطعن أمام الهيئة العامة لمحكمة النقض، وجعل تنفيذ عقوبة الصرف من الخدمة بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية.

وللمجلس أن يفرض بحق العاملين بالتفتيش العقوبات التالية^(٢):

- ١- اللوم : وهي إخطار العامل بالتفتيش بكتاب يتضمن المخالفة المرتكبة وطلب اجتناب العودة إلى ارتكابها أو ارتكاب ما يماثلها، ويجوز أن يتضمن القرار عدم تسجيل اللوم في سجل العامل المعلوم.
- ٢- قطع الراتب : وهي حسم مبلغ لا يتجاوز ١٠% من الراتب الشهري غير الصافي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة .
- ٣- إبطال الترفيع : وهي الحرمان من الترفيع لمدة لا تتجاوز السنتين .
- ٤- الصرف من الخدمة : وهي إنهاء خدمة العامل بالتفتيش وتصفية حقوقه وفقاً للقانون أو النظام^(١) التابع له ، ولا يجوز إعادة العامل بالتفتيش المصروف من الخدمة إلى الهيئة أو إلى أية جهة رقابية أخرى .

د _ عدم ممارسة الخبرة ولو بدون أجر.

هـ _ عدم ممارسة التحكيم أو التدريس في الجامعات والمعاهد المتوسطة والمدارس المهنية أو الفنية إلا بإذن من رئيس الهيئة.

(١) المادة ٢٦ من قانون الهيئة

(٢) انظر المادة ٣٥ من قانون الهيئة .

وفيما يتعلق بالجرائم التي يرتكبها العاملون بالتفتيش أثناء قيامهم بالوظيفة أو خارجها فقد أخضعهم قانون الهيئة إلى تلك الأحكام التي تنطبق على القضاة، فلا تقام دعوى الحق العام من قبل النائب العام إلا بإذن من لجنة تؤلف من رئيس محكمة النقض واثنين من أقدم مستشاريها، أو بناءً على طلب المجلس الأعلى للهيئة عندما يتبين أثناء المحاكمة المسلكية وجود جرم^(١)، ويُحال العامل بالتفتيش أمام محكمة النقض بهيئتها العامة المؤلفة للنظر في القضايا الجزائية، وتقوم النيابة بتمثيل الحق العام ويُعين رئيس المحكمة أحد قضااتها للقيام بوظيفة قاضي التحقيق في المواد الجنائية وفيما يستدعي التحقيق من المواد الجنحية، وبناءً على قرار قاضي التحقيق يحال العامل بالتفتيش المدعى عليه إلى المحكمة ولا يشترك قاضي التحقيق في المحاكمة، ويكون قرار لزوم المحاكمة غير تابع لطرق الطعن، وتفصل إحدى دوائر محكمة النقض غير الداخلة في تشكيل الهيئة العامة التي ستنظر في أساس القضية في هذه الطعون، ويكون قرارها غير خاضع لطرق المراجعة .

أما في حالة الجرم المشهود فيباشرون رجال الضابطة العدلية التحقيق، ويبلغون الأمر إلى أقرب قاضي لإعلام الأمر فوراً إلى النائب العام، ويوقف العاملين بالتفتيش في غرفة خاصة في قصر العدل، وتنفذ عقوبة الحبس في حقهم في أماكن مستقلة عن أماكن السجناء الآخرين، وتكون الأحكام والقرارات التي تصدرها محكمة النقض بما يخص محاكمة المفتشين مبرمة وغير خاضعة لأي طريق من طرق المراجعة سوى الاعتراض على الأحكام الغيابية في ميعاد خمسة أيام تبدأ من اليوم الذي يلي تاريخ التبليغ، يحق للهيئة العامة لمحكمة النقض أن تقرر كف يد العامل بالتفتيش الملاحق أمامها، ويعتبر العامل بالتفتيش مكفوف اليد حكماً بعد صدور مذكرة التوقيف بحقه، أو من تاريخ تركه الوظيفة قبل صدور المذكرة. ويحق للهيئة العامة أن تقرر إنهاء مفعول كف اليد وأن تقرر أثناء المحاكمة إخلاء سبيل العامل بالتفتيش الموقوف. وتكون

(١) هيفاء حبيب، الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، مرجع سابق، ص ٥٠٤-٥١٢.

(٢) انظر المادة ٣٩ من قانون الهيئة والمادة ١١٤ من قانون السلطة القضائية الصادر برقم ٩٨/ ١٩٦١

الأحكام والقرارات التي تصدرها محكمة النقض وفق أحكام قانون الهيئة مبرمة، وغير تابعة لأي طريق من طرق المراجعة سوى الاعتراض على الأحكام الغيابية في ميعاد خمسة أيام تبدأ من اليوم الذي يلي تاريخ التبليغ^(١).

الفرع الثالث

مدى استقلال الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

يُعدُّ وجود أجهزة الرقابة نتيجة من نتائج غلبة الصفة الديمقراطية على أجهزة الحكم، حيث وجدت هذه الأجهزة لتقوم برقابة خارجية نيابة عن السلطة التشريعية، فلا يمكن لهذه الأجهزة أن تقوم بدورها المطلوب بصورة فعّالة وناجحة إلا إذا كانت مستقلة كل الاستقلال عن السلطة التنفيذية، ويجب أن يشمل هذا الاستقلال بدايةً الاستقلال الإداري والذي يعني وجوب توفر كل الضمانات التي تكفل للجهاز الرقابي القيام بمهامه الرقابية بصورة مستقلة دون تدخل من أي سلطة من سلطات الدولة في أموره الإدارية وذلك لإبداء الرأي الفني المحايد، وأيضاً وجوب توفر الاستقلال الكامل بشأن تعيين وتحفيز كل العاملين لدى الجهاز الرقابي^(٢). بالإضافة إلى الاستقلال المالي وذلك من حيث قيام الجهاز الرقابي بوضع ميزانيته بنفسه ومنح رئيسه وضع تقديرات تلك الميزانيات وتوزيع اعتماداتها وتعديلها واستخدامها^(٣)، ففي سورية تلحق موازنة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بموازنة رئاسة مجلس الوزراء^(٤). ومن الجدير بالذكر أن مشروع قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد^(٥) نص في المادة ٣٤ منه على أن

(١) انظر المادة ٤١ من قانون الهيئة .

(٢) ماجد محمد الخزرجي، استقلال أجهزة الرقابة المالية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة الثامنة، ٢٠١٦، ص ٤٥-٩٠.

(٣) د غسان قلعوي، رقابة الأداء، دمشق ، دار كنعان، ١٩٩٨، ص ٥٢-٥٣.

(٤) انظر المادة ٦٦ من قانون الهيئة.

(٥) مشروع قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد هو مشروع عملت عليه رئاسة مجلس الوزراء السورية في عام ٢٠١١ ضمن خطة الإصلاح الإداري في الدولة ، وهي هيئة ترتبط برئيس مجلس الوزراء=

يكون للهيئة موازنة مستقلة بفرع خاص في الموازنة العامة للدولة تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح المجلس الأعلى بعد التنسيق مع وزارة المالية وتدخل في الموازنة العامة للدولة، أما في مصر يكون للجهاز المركزي للمحاسبات موازنة مستقلة وتدرج رقماً واحداً في موازنة الدولة، ويضع رئيس الجهاز مشروع الموازنة التفصيلية ويرسله في المواعيد المقررة إلى مجلس الشعب ، ويعمل بها بعد إقرارها من المجلس من تاريخ العمل بالموازنة العامة للدولة^(١). لذلك سنتحدث عن ارتباط الهيئة بدايةً ومن ثم نذكر علاقتها بالسلطتين التشريعية والتنفيذية.

أولاً : ارتباط الهيئة .

يُعدُّ استقلال أجهزة الرقابة من أهم مقومات نجاحها في أداء المهمات الملقاة على عاتقها، ويعطيها الحرية في ممارسة دورها الرقابي الفاعل، ويبعدها عن تأثير نفوذ السلطة التنفيذية، وهذا الاستقلال من أهم المبادئ التي يجب توفيرها لأجهزة الرقابة^٢، فقد كانت أجهزة الرقابة الخارجية في العصر الإسلامي تتبع للخليفة وتتمتع باستقلال ذاتي، أما الرقابة الداخلية فكانت تتبع لرؤساء دواوين المال^٣ ، أما في العصر الحديث فأغلب الدول تحاول ربط الجهاز الرقابي بأعلى سلطة في الدولة، وذلك لضمان حياديته واستقلاله ونزاهته، ففي الأنظمة البرلمانية يرتبط الجهاز الرقابي برئيس الحكومة كونه يملك صلاحيات واسعة لممارسة مهامها مثل دولة لبنان، بينما في الأنظمة الرئاسية وشبه الرئاسية فيرتبط الجهاز الرقابي برئيس الجمهورية، كما هو الحال عليه في جمهورية مصر العربية، أما في الجمهورية العربية السورية فنجد أنَّ

=وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والاداري ويكون مركزها مدينة دمشق وتحل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد محل الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

(١) انظر المادة ٢٨ من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري ذي الرقم ١٤٤ لعام ١٩٨٨

(٢) د. محمد خير العكام ، الجهاز المركزي للرقابة المالية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثالث، دمشق، ٢٠١٠، ص ١٠٤

(٣) عبد الكريم بركات، عوف الكفراوي، الاقتصاد المالي الإسلامي، الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة،

١٩٨٤، ص ٧٥٠

المُشرّع قد ربط الهيئة برئيس مجلس الوزراء ومنحه صلاحيات واسعة في التدخل بعملها في مجالات معينة، وقيد قيام الهيئة بأعمال محددة على الحصول على موافقته سنوياً لاحقاً.

ثانياً : علاقة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بالسلطتين التشريعية والتنفيذية .

١ . علاقة الهيئة برئيس الجمهورية ومجلس الشعب

من خلال دراستنا لقانون الهيئة ونظامها الداخلي نجد أن العلاقة ما بين الهيئة وكل من مجلس الشعب ورئيس الجمهورية تتمثل في تقديم الهيئة لتقارير دورية لكل منهما تُظهر أوضاع العمل في الجهات التابعة لرقابة الهيئة، ومستوى أداء العاملين وفعاليتها، وتبين ما طلبت الهيئة إلى السلطات الإدارية اتخاذه من إجراءات، وما قدّمت إليها من توصيات ومقترحات لمعالجة قصور النصوص والأنظمة ومدى انسجامها مع القوانين وثغرات الأداء وأخطائه ومدى استجابة السلطات المذكورة لهذه الطلبات والمقترحات^(١).

وفي الواقع تعد الهيئة تقريراً دورياً سنوياً، يتناول سير العمل في إحدى الجهات العامة ومدى فاعليته، ويرفع التقرير إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء عن طريق رئيس الهيئة، وتبذل الهيئة جهوداً مضنية في إنجاز هذا التقرير^(٢) .

وهنا نرى ضرورة إصدار قانون يُنظّم العلاقة بين مجلس الشعب والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ومنح مجلس الشعب (السلطة التشريعية) باعتباره صاحب الحق الأساسي في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية صلاحية تكليف الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بالقيام بمهام رقابية وتحقيقية وفحص للأعمال التي يرى فيها مخالفات إدارية ومالية أو تقصير في تنفيذ الأعمال المطلوبة من

(١) المادة ١٣/ من قانون الهيئة.

(٢) د. مي محرز، الرقابة على تنفيذ النفقات العامة، مرجع سابق، ص ٣١٦ .

الإدارات العامة، وذلك كما فعل المشرع المصري عندما منح ^(١) حق تكليف المجلس (مجلس الشعب) الجهاز المركزي للمحاسبات بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، وينظم أيضاً إجراءات رقابة الهيئة على أعمال أعضاء مجلس الشعب بعد رفع الحصانة عنهم، والحصول على موافقة رئيس مجلس الشعب بذلك.

٢_علاقة الهيئة برئيس مجلس الوزراء

ترتبط الهيئة إدارياً برئيس مجلس الوزراء ، فضلاً عن ذلك تتحدد العلاقة بين الهيئة ورئيس مجلس الوزراء بما يأتي ^(٢) :

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

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

(٣) يُشكّل المجلس الأعلى للهيئة بقرار من رئيس مجلس الوزراء .

(٤) يرفع رئيس الهيئة إلى رئيس مجلس الوزراء تقارير دورية تُظهر أوضاع العمل في الجهات التابعة لرقابة الهيئة .

(٥) لرئيس مجلس الوزراء طلب إعادة التحقيق مجدداً في حال ورود أدلة جديدة لم تكن مدار البحث في التحقيقات السابقة .

(٦) لرئيس مجلس الوزراء نقل العاملين بالتفتيش إلى خارج الهيئة بناءً على اقتراح مجلس الهيئة .

(١) انظر المادة الرابعة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري ذي الرقم ٤٤ لعام ١٩٨٨

(٢) انظر المواد ٥٤، ٥١، ٢٤، ١٦، ١٣، ٨، ٥ من قانون الهيئة .

(٧) ولرئيس مجلس الوزراء دعوة رئيس الهيئة لحضور اجتماعات مجلس الوزراء والمجالس العليا التي يرأسها والاشتراك في المناقشات دون أن يكون له حق التصويت.

(٨) تُقدّم الهيئة تقارير إلى رئيس مجلس الوزراء بشأن تصرفات الوزراء والمحافظين المخالفة للقوانين والأنظمة أو بشأن ما ينسب إليهم.

مما سبق نستنتج أن الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ترتبط ارتباطاً وثيقاً برئيس مجلس الوزراء والسلطة التنفيذية وكأنها إحدى وزارات الدولة، وعلى عكس أعمال السلطة التنفيذية إذ اقتضت علاقة الهيئة بمجلس الشعب فقط بالتقارير الدورية التي يرفعها إليه سنوياً لذلك نرى أنه من الأفضل ربط الهيئة إدارياً برئيس الجمهورية عن طريق مكتب يحدث لدى شؤون رئاسة الجمهورية لضمان استقلاليتها وزيادة فعاليتها في أداء المهام الملقاة على عاتقها، كونه أعلى سلطة في الجمهورية العربية السورية وكما هو الحال عليه في جمهورية مصر العربية إذ أن الجهاز المركزي للمحاسبات مرتبط برئيس الجمهورية، ومنح الهيئة استقلال مالي وجعل موازنتها مستقلة عن موازنة رئاسة مجلس الوزراء ترد في فرع خاص في الموازنة العامة للدولة، كما هو عليه الحال بالنسبة للجهاز المركزي للرقابة المالية^(١) السوري والجهاز المركزي للمحاسبات المصري.

وأخيراً يمكننا القول : أن منح الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش استقلالاً كاملاً يؤثر إيجاباً على فاعلية أجهزة الرقابة الداخلية لدى الإدارات العامة ويسمح لها بممارسة عملها الرقابي والتحقيقي بحيادية كاملة، وأن آلية تعيين المفتشين في الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش تكون بقرار من رئيس الهيئة والتي تمنحهم استقلالاً أثناء أداء عملهم على عكس آلية تسمية المراقبين الداخليين في الجهات

(١) انظر المادة /٣٣/ من المرسوم التشريعي رقم /٦٤/ لعام ٢٠٠٣ المتضمن قانون الجهاز المركزي

العامة كونها تتم بقرار من الرئيس الإداري الأعلى بناءً على اقتراح الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والتي تقيد من صلاحية المراقب الداخلي أثناء أداء عمله. وكذلك العقوبات المفروضة على المفتش عن طريق المجلس الأعلى للهيئة وهما يشابه عمله عمل مجلس القضاء الأعلى والذي يمنحه نوع من استقلاليته في أداء عمله وهما لا نراه أثناء فرض العقوبة على المراقب الداخلي والتي تتم عن طرق الرئيس الإداري الأعلى في الجهة العامة ولو كان أنها لا تفرض إلا بعد الحصول على موافقة الهيئة والتي غالباً ما تتم بناءً على اقتراح الجهة العامة التي تريد فرض العقوبة.

وبذلك نكون قد أنهينا الحديث عن تنظيم الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في المطلب الثاني، ننتقل بعد ذلك لتوضيح علاقة أجهزة الرقابة الداخلية بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من حيث العمل الوظيفي في المبحث الثاني.

المبحث الثاني

علاقة أجهزة الرقابة الداخلية بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من حيث العمل الوظيفي

أُحدثت الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بموجب المرسوم التشريعي رقم /١٨٢/ لعام ١٩٦٩ م، لتحل محل مكتب تفتيش الدولة، الذي كان مرتبط برئيس مجلس الوزراء، ويتولى التحقيق في القضايا التي تعرض عليه من قبل أجهزة الدولة المختلفة، ثم أُعيد تنظيمها لاحقاً بالمرسوم التشريعي رقم /٢٤/ لعام ١٩٨١ م " النافذ حالياً"، وفيما يتعلق برقابتها المالية فإن الهيئة تهدف إلى حماية المال العام عن طريق التحقق من صحة أعمال جباية الإيرادات العامة وإجراءاتها وآلياتها، ومن سلامة الإنفاق العام وصحة إجراءاته والتزامه حدود الخطط والقوانين والأنظمة النافذة، والتنثبت 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 بها، وتقوم الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وأجهزة الرقابة الداخلية لدى الإدارات العامة بمهام الرقابة والتفتيش ملتزمة في ذلك بأصول محددة لممارسة مهامها الرقابية لذلك سنقسم دراستنا على الشكل الآتي :

المطلب الأول: أصول ممارسة رقابة أجهزة الرقابة الداخلية.

المطلب الثاني: أصول ممارسة الرقابة والتفتيش لدى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

المطلب الأول

أصول رقابة أجهزة الرقابة الداخلية

تلتزم أجهزة الرقابة الداخلية أثناء ممارسة عملها بالاختصاصات المحددة في القوانين والأنظمة النافذة ووفقاً للأصول المبينة لممارسة العمل الرقابي .

الفرع الأول

اختصاصات أجهزة الرقابة الداخلية

تمارس أجهزة الرقابة الداخلية نوعين من الاختصاصات منها اختصاصات رقابية وأخرى اختصاصات تحقيقية .

أولاً _ الاختصاصات الرقابية والتفتيشية :

تتولى أجهزة الرقابة الداخلية الأعمال الرقابية والتفتيشية من خلال خطط عمل سنوية تقترح هي مشاريعها التي ينبغي أن تتضمن 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 مُقسّم إلى أربعة أرباع السنة ونسبة المراجعة أو التدقيق ، والأهداف المتوخاة لكل موضوع من موضوعات الخطة^(١)، وتُعرض مشاريع الخطط على الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش التي لها الحق في تعديلها بما يتلاءم وخطط عملها، وتُصدّق الخطط معدلة بموجب صكوك يصدرها الرؤساء الإداريون وتُبلّغ نسخ عنها إلى الهيئة ويُعد تصديق الرئيس الإداري على الخطة إنشاً منه لجهاز الرقابة الداخلية بمباشرة مهامه^(٢)، ويجوز

(١) انظر المادة ١٧٦ فقرة ١ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٢) انظر البند (١٣) من اللائحة التنفيذية رقم (١) لقانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادرة عن

رئيس الهيئة برقم ١٩/١٥٦٤/٣٨ تاريخ ١١/٨/١٩٨١

إصدار خطط عمل عارضة بطلب من الهيئة أو بالاتفاق معها بما يخدم الهدف الرقابي، ويباشر المراقبون مهمات الرقابة والتفتيش استناداً إلى خطة العمل المصدقة وبعد إعلام مدير الرقابة الداخلية إن وجد .

مما تقدم يتبين أنّ أجهزة الرقابة الداخلية تمارس الأعمال الرقابية والتفتيشية وفق برنامج وخطط توضع مسبقاً قبل القيام بالمهام الرقابية والتفتيشية، وبغض النظر عن وجود مخالفات معينة لدى نشاطات محددة من نشاطات الإدارة، وتملك الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش صلاحية تعديل مشاريع هذه الخطط كما تشاء أو بما تراه يتلاءم مع الأهداف المنشودة من العملية الرقابية ويمكن للهيئة أيضاً في حال رأت أن هناك موضوع يحتاج لإجراء العمل التحقيقي بخصوصه أن تطلب بخطط عمل طارئة لإجراء الرقابة على ذلك الموضوع دون الالتزام بالخطة الموضوعة مسبقاً.

وهنا نرى أن هذه الصلاحية الممنوحة للهيئة تزيد من فاعلية أجهزة الرقابة الداخلية باعتبار أن رقابة هذه الأجهزة هي جزء مهم من رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش على أعمال الجهات العامة .

ثانياً : الاختصاصات التحقيقية :

لا يقتصر دور عمل الأجهزة الرقابية في مجال الرقابة والتفتيش فقط بل يمتد اختصاصها إلى ممارسة التحقيق.

ويُعرّف التحقيق بأنه إجراء يُتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد التعرف على مرتكبها، وجمع المعلومات المتعلقة بها كافة، بهدف الوصول إلى الحقيقة، وقد راعى المشرع السوري ضمانة التحقيق عند توقيع العقوبات الخفيفة والشديدة على حد سواء، حيث لا يجوز فرض عقوبة الحسم من الأجر أو عقوبتي تأخير الترفيع وحجب الترفيع قبل

التحقيق مع العامل فيما نسب إليه وسماع دفوعه وبياناته، ويتم التحقيق من قبل جهاز الرقابة الداخلية في الإدارة العامة^(١).

وتمارس أجهزة الرقابة الداخلية التحقيق في حالات معينة وهي كالتالي :

- ١- التحقيق في المخالفات الإدارية والمسلكية^(٢).
- ٢- التحقيق في ما يمكن أن تقف عليه أو ما يُحال إليها من الإدارة أو الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من شكاوى المواطنين .
- ٣- وضع اليد على ما يتعلق بالجرائم الاقتصادية^(٣) وسائر المخالفات والجرائم الواقعة على المال العام المرتكبة من قبل العاملين في الجهات العامة التابعة لها ، والتحفظ على وقائعها وأدلتها ، لحين مباشرة الجهات المختصة تحقيقها، والجهات المختصة قد تكون الهيئة أو الجهاز المركزي للرقابة المالية أو النيابة العامة^(٤).
- ٤- التحقيق في بعض القضايا المتعلقة بالجرائم المشار إليها في البند السابق (٣) بتفويض من الهيئة، وكانت الهيئة قد أصدرت تفويضاً عاماً لأجهزة

(١) د. محمد الحسين، د. مهدي نوح، القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١١_ ٢٠١٢ ص٧٢،

(٢) المسؤولية المسلكية : تنتج هذه المسؤولية عن أفعال تصدر عن الموظف ترى فيها السلطة التأديبية المختصة خروجاً على واجبات الوظيفة ومقتضياتها، أو إخلالاً بكرامة الوظيفة، أو امتناع الموظف عن القيام بواجباته المحددة في القوانين والأنظمة النافذة. لمزيد من التفاصيل راجع، د. محمد الحسين، مهدي نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٥٥-٥٦ .

(٣) الجرائم الاقتصادية حسب نص المادة الثالثة من قانون العقوبات الاقتصادية السوري رقم ٣٧/ لعام ١٩٦٦ هي كل فعل من شأنه إلحاق الضرر بالأموال العامة، وبعمليات إنتاج السلع والخدمات وتوزيعها وتداولها واستهلاكها، وتعاقب عليه القوانين التي تهدف إلى حماية الأموال العامة والاقتصاد القومي والسياسة الاقتصادية.

(٤) انظر المادة ١٣ من اللائحة التنفيذية رقم ١/ لقانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

الرقابة الداخلية لإجراء الرقابة والتحقيق في الأمور المالية في الحالات التي

لا يزيد فيها المبلغ محل الرقابة أو التحقيق على مليون ليرة سورية^(١).

٥- تنفيذ أعمال رقابية وتفتيشية محددة من خلال خطط عمل سنوية أو طارئة تضعها الإدارة بالاتفاق مع الهيئة.

بناءً على ما سبق يتبين أنَّ المشرع أجاز لأجهزة الرقابة الداخلية أن تتولى التحقيق مباشرة في المخالفات الإدارية والمسلكية في شكاوى المواطنين سواء ما تقف عليها بنفسها أو ما يُحال إليها من الإدارة أو الهيئة، أما فيما يتعلق بالجرائم الاقتصادية وسائر المخالفات والجرائم الواقعة على المال العام فقد حُدِّت مهمة الرقابة الداخلية في وضع اليد على ما يتعلق بهذه المخالفات والجرائم إلى حين مباشرة الجهات المختصة تحقيقها، والجهات المختصة قد تكون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أو الجهاز المركزي للرقابة المالية، أو القضاء المختص وذلك حسب نوع الجرم أو المخالفة^(٢)، ويجوز للهيئة أن تُفَوِّض أجهزة الداخلية في ممارسة العمل الرقابي أو التحقيقي في قضايا معينة سواء بالمخالفات الإدارية أو الفنية أو المالية، وكانت الهيئة قد أصدرت تفويضاً عاماً لأجهزة الرقابة الداخلية لإجراء الرقابة والتحقيق في الأمور المالية في الحالات التي لا يزيد فيها المبلغ محل الرقابة أو التحقيق على مليون ليرة سورية، وهنا يبدو أن القيمة التي حددتها الهيئة الخاضعة للرقابة من قبل أجهزة الرقابة الداخلية لا تتناسب مع حجم الأموال في موازنات الجهات العامة ولا سيما مع ازدياد حجم الموازنة العامة للدولة.

(١) انظر التعميم الصادر عن رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم ٩/٣٨/٧٠١/١٩ بتاريخ

٢٠١٠/٣/٣١

(٢) انظر البند (١٣) من اللائحة التنفيذية رقم (١) لقانون الهيئة المركزية الصادرة عن رئيس الهيئة برقم

١٩٨١/٨/١١ تاريخ ١/٣٨/١٥٦٤/١٩

الفرع الثاني

إجراءات ممارسة العمل الرقابي لدى أجهزة الرقابة الداخلية

تلتزم أجهزة الرقابة الداخلية بقواعد وأصول معينة أثناء إجراء العملية التفتيشية أو التحقيقية، وينتج عن أعمالها الرقابية تقارير تفتيشية أو تحقيقية.

أولاً - أصول ممارسة العمل الرقابي أو التحقيق:

يتلقى جهاز الرقابة الداخلية طلب التحقيق من الإدارة المحدثة لديها (مركزية كانت أم فرعية) أو من الهيئة أو من المحافظ وتضع يدها على المخالفات الإدارية و السلوكية المرتكبة من العاملين التي قد 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 الوقائع والجرائم المرتكبة من العاملين التي تطولها القوانين السارية المفعول، بما فيها الجرائم الواقعة على المال العام وتتحفظ على أدلتها ووقائعها، وتعلم الإدارة والهيئة بها ممثلة برئاستها في المركز ورئاسات الفروع والمكاتب في المحافظات إلى حين مباشرة الجهات المختصة تحقيقها وهي الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أو الجهاز المركزي للرقابة المالية أو النيابة العامة أو إلى حين صدور تفويض بالتحقيق حيث تكون القضية تتطلب تفويض الهيئة وفق أحكام قانونها، ويجري الإبلاغ إلى الهيئة بموجب هواتف مسجلة تثبت فيما بعد بكتب رسمية أو برقيات محمولة حسب أهمية القضية وعامل السرعة التي تقتضيها المعالجة^(١).

ويحقق المراقب الداخلي في القضية ويستمع إلى إفادات العاملين في الجهة العامة التي يتبعها، شهوداً أو مشكو منهم بصرف النظر عن مراكزهم وصفاتهم الوظيفية، ويُستثنى من ذلك معاونو الوزراء والمديرون، والرؤساء المباشرين، حيث تتولى الهيئة التحقيق في الأمور المنسوبة إليهم.

(١) انظر المادة ١٧٧ الفقرة (أ) من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠

عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦ ..

وهنا حسناً فعل المشرع لأن لا يجوز للمروءس أن يُحقق مع رئيسه المباشر أو الرئيس الإداري الأعلى لأن ذلك يخالف مفهوم التسلسل الإداري تبعية المروءس لرئيسه .

ويقوم المراقب الداخلي بدعوة العامل الشاهد بصورة إدارية للإدلاء بشهادته ، ويتعين على العامل الإدلاء بها، ويتخذ الرئيس الإداري في حدود صلاحياته الإجراءات الإدارية المسلكية في حدود أحكام القوانين والأنظمة النافذة ، لمراجعة حالات امتناع العامل الشاهد عن الإدلاء بإفادته ، فإذا ما أصرَّ على الامتناع تُبأشر الهيئة مهمة استجوابه وفق صلاحياتها^(١) .

في ضوء ما تقدم نرى أن المراقب الداخلي لا يستطيع اقتراح أو فرض عقوبة بحق العامل الشاهد في حال امتناعه عن الإدلاء بإفادته بل سمح فقط للرئيس الإداري للعامل حق اتخاذ الإجراءات الإدارية والمسلكية بحقه أو إحالة القضية إلى الهيئة لاستجوابه وفق صلاحياتها .

وللمراقب الداخلي الحق بالاستعانة بالخبراء عند التحقق في 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 .

ثانياً_ تقارير أجهزة الرقابة الداخلية التفتيشية أو التحقيقية :

للإدارة أن تتصرف بالتقارير على الوجه الآتي ، وذلك في حدود اختصاصاتها العامة ومع التزام أحكام القوانين والأنظمة النافذة^٢ .

(١) انظر المادة ١٧٧ الفقرة (و) من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٠١٦/١١/٢٤

(٢) انظر المادة ١٨٢ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٠١٦/١١/٢٤
- ١٢٩ -

ففي 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 النافذة، وفي تقارير الرقابة والتفتيش، تتم معالجة الأوضاع في ضوء المشاهدات والملاحظات والمقترحات والطلبات بما تراه محققاً تحسين سير العمل، وتلافي الملاحظات والقصور وتصحيح الأخطاء، وإزالة الانحراف، وذلك في حدود صلاحيات الإدارة واختصاصاتها، ومع الالتزام بالأحكام النافذة، أما في تقارير تحقيق القضايا الجزائية، وفي تقارير تحقيق القضايا الإدارية والمسلكية المكلفة " الرقابة الداخلية " تحقيقها من قبل " الهيئة " انتظار رأي الهيئة وصك اعتماد التقارير^(١).

وتقدم التقارير الرقابية إلى الإدارة التي تتبعها الرقابة الداخلية سواء كانت مركزية أو فرعية، و يتعين على الإدارة المخولة صلاحية معالجة مقترحات وطلبات التقارير إبلاغها مشفوعة برأيها إلى الهيئة ممثلة برئاسات المجموعات والفروع حسب الحال في غضون أسبوعين على الأكثر ويتبع في مسار التقارير طرق معالجتها ما يلي^(٢).

في حال إحداث رقابة داخلية لدى الإدارة الفرعية في المحافظة تقدم الرقابة الداخلية المذكورة التقرير إلى الإدارة الفرعية التي تتبعها لتتولى معالجته في حدود صلاحياتها واختصاصاتها، وتبلغ نسخاً منه إلى كل من " الإدارة المركزية " وإلى فرع الهيئة المختص في المحافظة وما اتخذت بشأنه من إجراءات ليمارس اختصاصاته القانونية، أما في حال انطواء التقرير على مقترحات أو توصيات تخرج عن صلاحيات الإدارة الفرعية المذكورة واختصاصها فإنها تحيله إلى الإدارة المركزية التابعة لها لتتولى معالجته وفق الأحكام القانونية النافذة^(٣).

(١) انظر المادة ١٨٣ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٢) انظر المادة ١٨١ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٣) انظر المادة ١٨٢ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

وتحليل رئاسة الهيئة التقرير ونتائج معالجته الذي تلقت من الإدارة المركزية إلى رئاسة الفرع في المحافظة أو رئاسة المجموعة المختصة حسب الحال لإعداد المطالعة بشأنه، ويعالج التقرير بعد ذلك في رئاسة الهيئة طبقاً للأوضاع القانونية لديها وتعلم الإدارة المركزية بالنتائج^(١).

ويعالج رؤساء المجموعات والفروع تقارير تحقيق القضايا الإدارية والمسلكية، ويُقدرون نسبة ما يرون وضعه في التدقيق من هذه التقارير ويُقررون نتيجة التدقيق حفظها أو الاقتراح على رئاسة الهيئة اعتمادها أو طلب معالجتها، ولا يحول حفظ هذه التقارير دون طلب إعادة معالجتها، حين الاطلاع عليها لدى مباشرة " الهيئة " مهام رقابية أو تفتيشية لدى " الإدارة " كما لا يسقط حفظها في حق " الهيئة " في طلب إعادة النظر في العقوبات وفق أحكام الفقرة /هـ/ من ١٦ من قانون الهيئة، وتوضع في التدقيق تقارير تحقيق القضايا الجزائية وتقارير الرقابة والتفتيش وفق تعليمات يضعها رئيس الهيئة، وتعتمد في الهيئة تقارير تحقيق القضايا الجزائية، إضافة إلى تقارير الرقابة والتفتيش أو تقارير التحقيق التي تقرر رئاسة الهيئة اقتراح اعتمادها المقدم من رؤساء المجموعات والفروع أو التي تقترح " الإدارات " اعتمادها ويتم اعتماد هذه التقارير بأسلوب اعتماد تقارير الهيئة وتعامل تقارير الرقابة الداخلية المعتمدة معاملة تقارير الهيئة ويجوز لرئاسة الهيئة أن تعيد إلى الرقابة الداخلية تقاريرها بنتيجة تدقيقها بطلب استكمال العمل الرقابي أو التحقيقي أو لإعادة النظر في النتائج على أن تتحقق الإعادة في غضون ثلاثين يوماً من اليوم التالي من تاريخ تسجيلها في ديوان الهيئة المركزية^(٢).

وتلتزم الإدارة بمعالجة مقترحات " الرقابة الداخلية " حين مباشرة الأعمال الرقابية أو التفتيشية أو التحقيقية الرامية إلى :

أ- وقف الإجازات الإدارية كلياً أو جزئياً إذا اقتضت ذلك ضرورة تنفيذ المهمة.

(١) انظر المادة ١٨١ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٢) انظر المادة ١٨٤ من النظام الداخلي للهيئة والتفتيش للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم

٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

ب- إبعاد بعض العاملين عن مراكز عملهم، بالإجازة أو النقل أو النذب فإذا اقتضى التحقيق بكف يد المحقق معهم عرض الأمر على الهيئة^(١) لإصدار قرار كف اليد وفق أحكام المادة ٤٧ من قانون الهيئة .

وهنا نرى أن يتم ربط جهاز الرقابة الداخلية سواءً بالإدارة المركزية أو الإدارة الفرعية في المحافظة، مثال ذلك الإدارة المركزية (مديرية الرقابة الداخلية في وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي)، الإدارة الفرعية (دائرة الرقابة الداخلية في مديرية زراعة ريف دمشق) بالمجموعة أو الفرع مباشرة (حسب الحال) منعاً من تعدد الرقابات _الإدارة الفرعية ثم الإدارة المركزية ثم المجموعة، حيث أن النظر في ذات الموضوع من أكثر من جهة رقابية يسبب إرباك في العمل والذي يؤثر سلباً على وظيفة الرقابة التي من مهامها الأساسية تحقيق الفعالية في الإنتاج و الحد من الروتين والبيروقراطية.

وخلاصة القول : إن أجهزة الرقابة الداخلية ترتبط بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من ناحيتين. أولهما الناحية الشكلية والتي تتمثل بصلاحيات الهيئة باقتراح إحداث أجهزة الرقابة الداخلية واقتراح تسمية المراقبين الداخليين لدى الجهات العامة، وضرورة الحصول على موافقة الهيئة في حال معاقبة المراقب الداخلي أو نقله أو نذبه من قبل الرئيس الإداري في الجهة العامة التي يتبع لها هذا المراقب الداخلي. وثانيهما الناحية الموضوعية والمتمثلة بالعمل الفني لأجهزة الرقابة الداخلية من خلال صلاحيات الهيئة بتكليف هذه الأجهزة بالقيام بالعمل الرقابي والتحقيقي، وضرورة إرسال التقارير الرقابية التي تعدها هذه الأجهزة إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش - المجموعة المختصة أو الفرع حسب الحال - بالإضافة إلى التزام أجهزة الرقابة الداخلية بمواظرة الهيئة وتنفيذ طلباتها المتعلقة بموضوع المهمة الرقابية.

(١) انظر المادة ١٨٠ من النظام الداخلي للهيئة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار

رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

المطلب الثاني

أصول ممارسة الرقابة والتفتيش لدى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

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

وتستخدم الهيئة في ممارستها لاختصاصاتها أسلوب الرقابتين - الانتقائية والتقديرية- وذلك وفقاً لخطة عمل سنوية تضع مشاريعها المجموعات والفرع والمديريات الفنية، بعد التداول والتنسيق مع هيئات الرقابة الأخرى والمنظمات الشعبية، وتقدم إلى رئاسة الهيئة خلال شهري تشرين الأول وتشيرين الثاني من كل عام، وتعتمد مشاريع الخطط هذه في خطة عمل موحدة تحدد فيها أهدافها وعناصرها ونسبة التدقيق والتفتيش المطلوبة وتصدر بقرار من رئيس الهيئة بناء على اقتراح المجلس الأعلى للهيئة إلاّ أنّه في الأحوال الطارئة يمكن ممارسة مهمات رقابية خارج الخطة، بقرار من رئيس الهيئة على أن يعرض ذلك على المجلس في أول اجتماع له^(١)، وفيما يلي سنتعرف على اختصاصات الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وأنواع الرقابة التي تمارسها في الفرع الأول واجراءات رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في الفرع الثاني ونتائج رقابتها في الفرع الثالث.

الفرع الأول

اختصاصات الهيئة وأنواع الرقابة التي تمارسها

حدّد المشرع السوري مجموعة من الاختصاصات للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش مع ضرورة مراعاة اختصاصات الجهات الرقابية الأخرى وقد تمارس أحد أنواع الرقابة المحددة في نظامها الداخلي أثناء القيام بمهامها الرقابية والتحقيقية.

(١) المادة ١١٢ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل

بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

أولاً: اختصاصات الهيئة :

نصّت المادة /٥/ من قانون الهيئة أنه على الهيئة أن تراعي عند ممارستها لاختصاصاتها اختصاصات الجهات الآتية :

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

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 الرقابية الأخرى^(١) .

وفي مصر يوجد أكثر من جهة رقابية مركزية، فهناك هيئة الرقابة الإدارية التي تختص ببحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة، واقتراح وسائل تلافيها ومتابعة تنفيذ القوانين، والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية، وبحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم، وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة^(٢). وإجراء التحريات والمراقبة السرية دون الحاجة إلى الرجوع إلى الرئيس الإداري وحق طلب وقف الموظف عن العمل، وحق الاطلاع على الملفات والتحفظ عليها وحق تفتيش أماكن العمل وأشخاص ومنازل

(١) انظر المادة (٥) من النظام الداخلي للهيئة للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦ .

(٢) انظر المادة ٢ من قانون هيئة الرقابة الإدارية المصرية ذي الرقم ٥٤ لعام ١٩٦٤

الموظفين إذا وجدت المبررات الكافية^(١). وأيضاً الجهاز المركزي للمحاسبات الذي يمارس الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني، والرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة، والرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية أما في الجمهورية العربية السورية فقد تتم تحديد اختصاصات الهيئة بموجب المادة ٥/ من قانون الهيئة وهي :

١. إبداء الرأي في صحة التعليمات والبلاغات والقرارات والتوجيهات الصادرة عن الجهات الإدارية وتتبع انعكاساتها وثمراتها واخطائها من خلال التطبيق.
٢. مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات وما يماثلها الصادرة من الجهات الإدارية .

٣ _ مراقبة تنفيذ الخطط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية والتعليمية والصحية في مواعيدها ومدى تحقيقها الأهداف المقررة لها، وهذا ما أطلق عليه رقابة الأداء. ويبدو 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 .

٤ _ إبداء الرأي في الحسابات الختامية.

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

(١) د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، جامعة الاسكندرية، كلية الحقوق، دار الجامعة الجديدة،

ومن الملاحظ أن ممارسة الهيئة لهذا الاختصاص قد اقتصر على المؤسسات العامة الاقتصادية على الرغم من شمول النص على كافة الموازنات الختامية لجميع الجهات العامة التي تخضع لرقابة الهيئة^(١)، وهنا يرى البعض أن المشرع لم يكن موفقاً في صياغة هذا الاختصاص حيث اختار تعبير إبداء الرأي بدلاً من التدقيق أو المراجعة، وهذا الاختصاص يندرج ضمن اختصاصات الجهاز المركزي للرقابة المالية^(٢) وبالتالي يظهر تداخل في الاختصاصات ما بين الهيئة والجهاز^(٣).

٥ _ الرقابة الأنئية على أداء المهمات من قبل العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة للوقاية من الخطأ والاستمرار عليه، والطلب من الجهات العامة بموافقة رئيس مجاس الوزراء وقف اجراءات العمل أو المهمات في حال احتمال وقوع ضرر على الاموال العامة أو وقوعه فعلاً^(٤). والرقابة الانئية هي الاختصاص الذي ينبغي أن يكون في درجة متقدمة من اهتمامات الهيئة وخطط عملها، بوصفه وسيلتها للحيلولة دون حدوث ضرر بالمال العام أو الحد منه إلى الحدود الدنيا^(٥).

من خلال هذا الاختصاص تقوم الهيئة بدور وقائي بحماية الأموال العامة في حالات محددة وهي^(٦) :

(١) ارتكاب حادث جرمي.

(٢) ارتكاب مخالفة لأحكام القوانين والأنظمة.

(١) د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص ٣٣٢

(٢) انظر المادة ٤ الفقرة / ز / من المرسوم التشريعي رقم / ٦٤ / لعام ٢٠٠٣ المتضمن قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية.

(٣). أحمد عبد الرحيم، رقابة الأجهزة الادارية المتخصصة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ١٠٠

(٤) د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص ٣٣٣

(٥) انظر المادة ١٤ من اللائحة التنفيذية رقم / ٢ / لقانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم / ٢٤ / لعام ١٩٨١

(٦) انظر المادة ١٦ الفقرة / و / من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم / ٢٤ / لعام ١٩٨١.

٣) الخروج عن الخطط .

ومن إجراءات ممارسة هذا الاختصاص أن العاملين بالتفتيش لا يتمتعون بصلاحية إصدار الأمر مباشرةً 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 البرقيات المحمولة، أو الهواتف المسجلة أو حمله باليد، حسب الحال.

٦ - التحقق من سلامة الإنفاق العام، والتأكد من كفايته لتحقيق الأغراض المتوخاة، وتجنب الأموال العامة وممتلكات الشعب الهدر والضياع، وقد بلغت المبالغ المستردة أو الواجب استردادها والغرامات المالية والاستردادات المالية المسترجعة منذ بداية عام ٢٠١٦ ولغاية ٢٠١٦/٩/٢١ مبلغاً قدره نحو ٢٤ مليار ليرة سورية تركزت جلها في قطاعي المالية والجمركية والاقتصاد تليها قطاعات المصارف والنقل والإسكان^(١).

وهنا يبدو أن الهيئة تولي اهتماماً كبيراً بالقطاعات الخدمية ولاسيما في الظروف الاقتصادية والمعيشية الصعبة التي يعاني منها المواطن في ظل الحرب الحالية المشنونة على الجمهورية العربية السورية.

ويُعدُّ هذا الاختصاص مثلاً للتداخل بين اختصاصات الهيئة، واختصاصات الجهاز المركزي للرقابة المالية، ولم تقلح المحاولات التي بذلت للفصل بين تداخل الاختصاصات بين هاتين الجهتين الرقابيتين، ومن أبرزها القرار الصادر عن رئيس

(١) مقابلة صحفية مع رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، جريدة الأيام، دمشق، العدد ٤٤، ٢٢/١/٢٠١٧،

الهيئة رقم / ٤٠ م. أ. لعام ١٩٨٢، والذي اعتمد مشروع خطة دائمة لتنسيق العمل الرقابي والتفتيشي، بين الهيئة والجهاز، وحدد اختصاصات الهيئة بالأمور التالية:^(١)

(١) الرقابة العامة على الجهات العامة المشمولة برقابتها واقتراح سبل تطوير الأداء فيها، والبحث عن أسباب القصور واقتراح سبل تلافيه.

(٢) مراقبة إدارة الأموال العامة واستثمارها في حزب البعث العربي الاشتراكي والقيادة المركزية للجهة الوطنية التقدمية.

(٣) مراقبة تنفيذ الخطط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومتابعتها.

(٤) التحقيق في الجرائم الوظيفية المرتكبة في مناسبة أداء العمل.

(٥) تلقي شكاوي المواطنين حول مخالفات القوانين والأنظمة.

(٦) التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع.

وقد حدد القرار نفسه المهمات المشتركة التي ينبغي أن ينسق أداؤها بين الهيئة والجهاز فنصت المادة الثانية من القرار المذكور على ما يلي:

تحدد المهمات المشتركة أو الاختصاصات المتشابهة التي ينبغي أن ينسق أداؤها بين الهيئة والجهاز في خطة عمل سنوية أو عارضة لتجنب ازدواجية العمل الرقابي والتفتيشي وعرقلة مسيرته فيما يتعلق بالرقابة الاقتصادية في جهات القطاع الاقتصادي، ورقابة الصناديق والمستودعات ومراقبة القيود المسوكة من قبل أمنائها، وتفتيش أعمال المحاسبين والمسؤولين الماليين، ورقابة المنظمات الشعبية والنوادي والجمعيات والقطاع التعاوني، وتفتيش استيفاء الفوائد المصرفية، وتفتيش الصناديق والمستودعات فيها، ويتم تبادل التقارير بين الهيئة والجهاز لمعالجة المهمات المتعلقة بهما، ويبرمج التنسيق في خطط عمل سنوية في المركز وفي الفروع، وتعتمد الخطط من الجهة المختصة في كل من الهيئة والجهاز.

(١) د. يوسف شباط، المالية العامة، موازنة الدولة العامة، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق،

وتمارس الهيئة اختصاصاتها بالتنسيق مع كل من هيئة التخطيط والتعاون الدولي والجهاز المركزي للرقابة المالية، ويهدف التنسيق مع هيئة التخطيط والتعاون الدولي إلى تفادي ازدواجية العمل الرقابي والحيلولة دون عرقلة سير العمل الإداري والانتاجي، وإحاطة كلتا الهيئتين بكيفية سير تنفيذ الخطط والصعوبات التي تتعرض لها ومبادرات بعض الإدارات في مجال تطوير وسائل التنفيذ، وذلك كله دون أن تتكرر إحداها العمل الرقابي الذي نفذته الأخرى، وتداول الهيئتين الرأي في صيغ أداء الأعمال وإطلاع الهيئة على ما تكشف عنه هيئة التخطيط والتعاون الدولي في معرض ممارستها مهامها من حوادث جرمية أو تصرفات أو ممارسات وتنفيذ بعض المهمات الرقابية الميدانية المشتركة بين الهيئتين من خلال خطط عمل سنوية أو عارضة^(١).

أما التنسيق مع الجهاز المركزي للرقابة المالية فيهدف إلى :

إحاطة الهيئة والجهاز بكيفية سير أعمال الجهات التابعة لرقابتها وملابساتها والملاحظات عليها وأثرها في النتائج ومقتضيات معالجتها دون أن يتكرر العمل الرقابي بأدائه من قبل الجهتين، وتحديد مجالات العمل والموضوعات المشتركة بين الجهتين وتوزيع الأعمال بينهما من خلال خطط العمل السنوية أو العارضة، وإجازة مباشرة الجهاز المركزي للرقابة المالية التحقيق في مجالات أو صلات معينة حين يكون أدائه من قبله أيسر ، تبعاً لطبيعة الموضوع وكيفية نشأته، وتبادل الجهتين التقارير بنتائج أعمالها وتداول الحلول والإجراءات فيما بينهما^(٢).

ويصدر رئيس الهيئة بالاتفاق مع كل من رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية خطة تنسيق دائمة مع هيئة التخطيط والتعاون

(١) انظر المادة ٩٤ الفقرتين أ/ ب / من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم /٢٤/ لعام

١٩٨١ .

(٢) انظر المادة ٩٤ الفقرتين ج/ / من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم /٢٤/ لعام ١٩٨١

الدولي والجهاز المركزي للرقابة المالية تحدد القواعد والأسس ويمكن أن يعاد النظر فيها بطلب من أحد طرفي الخطة^(١).

وهنا يبدو أن القرار المذكور آنفاً لم يحل مشكلة تداخل وازدواج الاختصاص بين عمل الجهاز والهيئة، ولا سيما بعد توسيع نطاق عمل الجهاز في المجال الرقابي والتحقيقي بموجب المرسوم التشريعي رقم ٦٤/ لعام ٢٠٠٣.

٧_ مكافحة الفساد

لاشكَّ أن قضية مكافحة الفساد تعد القضية الرئيسية بالنسبة لجميع دول العالم، فالفساد بأشكاله المختلفة ظاهرة منتشرة في جميع الدول، ولكن بدرجات متفاوتة، وإيماناً من الدول والمنظمات الدولية بخطورة الفساد سعت الأمم المتحدة إلى وضع اتفاقية دولية لمكافحة الفساد، وبالفعل اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة اتفاقية مكافحة الفساد بموجب قرارها رقم ٥٨/٤ بتاريخ ٢١/١٠/٢٠٠٣^(٢)، ومن الجدير بالذكر أن الحكومة السورية عندما أقرت مشروع قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بينت في المادة الرابعة منه أهداف الهيئة الوطنية وأهمها منع الفساد ومكافحته ودرء مخاطره وآثاره وملاحقة مرتكبيه وحجز واسترداد الأموال والعائدات المترتبة على ممارسته، وتعزيز مبدأ التعاون والمشاركة مع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى مكافحة الفساد، واعتُبر من جرائم الفساد جرائم الرشوة وصرف النفوذ واختلاس الأموال العامة واستثمار الوظيفة العامة والكسب غير المشروع^(٣).

(١) انظر المادة ٩٤ الفقرتين د / من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم ٢٤/ لعام ١٩٨١

(٢) .انظر الموقع الرسمي لهيئة الرقابة الإدارية في مصر ٢٠١٧/٦/٤ ساعة الدخول ١١ ص
www.aca. gov. eg..

(٣) انظر الموقع الالكتروني على الانترنت بعنوان مسودة مشروع قانون مكافحة الفساد ٢٠١٧/٣/١١

ساعة الدخول ٩ ص. http : // wikileaks- org.

وتتولى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سورية مهام مكافحة الفساد من خلال الكشف عن المخالفات 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 العاملين الرقابي والتفتيشي والبحث في الشكاوى والإخبارات^(١).

مما سبق يتضح أنَّ قانون الهيئة لم يُحدِّد جرائم الفساد بشكل واضح مثل جرائم الرشوة والتزوير التي يرتكبها العاملون في الجهات العامة ولم يحدد أيضاً آلية واضحة لمكافحة الفساد فضلاً عن عدم مساهمة الهيئة مساهمة فاعلة للاستفادة من خبرات الدول الأجنبية من خلال حضور المؤتمرات الدولية التي تنظمها منظمة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

٨- التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع:

الكسب 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 طريق التواطؤ مع أي مكلف بخدمة عامة على استغلال وظيفته أو مركزه^(٢)، ولا تمارس الهيئة هذا الاختصاص إلا بتكليف من رئيس مجلس الوزراء، ولها أن تقترحه على 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 ذي الرقم ٦٤ لعام ١٩٥٨ دون أن يؤثر ذلك على اختصاص اللجان المذكورة^(٣).

(١) د . محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص ٣٣٤

(٢) انظر المواد ١-٣-٤/ من قانون الكسب غير المشروع الصادر برقم ٦٤ تاريخ ١٥/٦/١٩٥٨م

(٣) انظر المادة ٥ الفقرة ٥/ي/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم ٢٤/ لعام ١٩٨١

ولا تمارس الهيئة هذا الاختصاص _ على الرغم من أهميته الكبيرة - لكون قانون الكسب غير المشروع معطل كلياً وغير مطبق^(١)، وقد جاء في مشروع قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في المادة ١١ منه إحداث مديرية تسمى مديرية الكسب غير المشروع تتولى استلام وتسجيل مغلفات إقرارات الذمة المالية من الجهات التي تتبع لها الفئات الخاضعة لقانون الكسب غير المشروع وحفظها مغلقة لديها.

ومما تقدم نرى ضرورة إعادة تفعيل تطبيق هذا القانون ومنح صلاحية تكليف الهيئة في التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع لرئيس مجلس الشعب باعتبار أن السلطة التشريعية هي صاحبة الحق الأساسي في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وأيضاً منح صلاحية إجراء التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع لرئيس الهيئة دون الحاجة لتكليف من رئيس مجلس الوزراء.

٩ _ البحث في شكاوى المواطنين، وتسهيل توفير الخدمات للمواطنين، ومعالجة اقتراحاتهم لتحسين الخدمات وانتظام العمل، ومراقبة حسن تنفيذ خطط الحماية الصحية. حيث تظهر البيانات الإحصائية أن القطاعات الخدمية احتلت المراكز الأولى من حيث عدد القضايا المنجزة في الهيئة، فحل قطاع التجارة الداخلية بالمركز الأول تلتها قطاعات التربية والشؤون الصحية والخدمات العامة^(٢).

مما سبق نستنتج أن هناك ازدواجية بالعمل الرقابي والتفتيشي بين الهيئة والجهاز ولاسيما بعد صدور المرسوم التشريعي رقم/٦٤/ لعام ٢٠٠٣ الذي منح الجهاز استقلال أكبر وصلاحيات أوسع في مباشرة التحقيق في المخالفات المالية أو المخالفات الإدارية والجزائية والاقتصادية التي تنجم عنها آثار مالية، لذلك نرى أن يتم إصدار قرار عن رئيس مجلس الوزراء ينظم العلاقة بينهما ويحدد فيها اختصاصات كل من الهيئتين الرقابيتين بشكل دقيق ولاسيما في الأمور المالية

(١) د . محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص ٣٣٤

(٢) مقابلة صحفية مع رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، جريدة الأيام، العدد ٤، ٢٢/١/٢٠١٧ ص ١٢.

والمحاسبية، ووضع خطة سنوية مُحَكَّمة يتم من خلالها تفادي ازدواج الاختصاص بين الهيئتين .

ثانياً_ أنواع الرقابة التي تمارسها الهيئة:

تمارس الهيئة أنواع الرقابة التالية :

أ - الرقابة الإدارية :

تشتمل هذه الرقابة على خطة التنظيم والوسائل والإجراءات المختصة بصفة أساسية لتحقيق كفاءة إنتاجية ممكنة، وضمان تحقيق السياسات الإدارية، إذ تشتمل هذه الرقابة على كل ما هو إداري سواءً أكان برنامج تدريب العاملين أو طرق التحليل الإحصائي أو تقارير الأداء والرقابة على الجودة^(١).

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 :

تتناول 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^(٢) .

(١) انظر الموقع الالكتروني على الانترنت بعنوان " دور نظام الرقابة الداخلية في تفعيل

الأداء". ٢٠١٧/٦/١٥. ساعة الدخول ٩ ص. -I. manifest .univ . ouargla. dz : http

(٢) انظر المادة ١١٣ فقرة ب من النظام الداخلي للهيئة للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠

والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

وتعني الرقابة المالية مراقبة حسابات الجهة الخاضعة للرقابة من ناحية الإيرادات والمصروفات، والمشروعية والملائمة والدقة الحسابية، وذلك من خلال فحص العمليات المالية، وتحليل البيانات، والتفتيش وكشف المخالفات والتحقيق فيها، وفرض المسؤولية والمطالبة باتخاذ الإجراءات التصحيحية واسترداد الأموال الضائعة ورفع تقارير بذلك إلى السلطة العليا في الدولة^(١).

ت - الرقابة الاقتصادية :

عُرف هذا النوع من الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية، بهدف إصلاح ما دمرته الحرب، من خلال محاربة الكساد وتحقيق الازدهار الاقتصادي. وتهدف هذه الرقابة إلى مراجعة نشاط السلطات العامة، من حيث المشروعات والبرامج التي تقوم بتنفيذها، للوقوف على ما تم تنفيذه من أعمال، وتكلفة إنجازها، وبيان مواطن الضعف في التنفيذ، وما قد يصاحبه من إسراف وتبذير^(٢)، وتتناول الرقابة الاقتصادية مراقبة تنفيذ الخطط المعتمدة والكشف عن انحرافات التنفيذ وتقويم النتائج ومراقبة سير العمليات الإنتاجية والاستثمارية، وتتبع أوجه الإسراف والهدر في تنفيذ مشروعات الخطة وفي إدارة عمليات 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 الاقتصادي، وتهيئة أسباب زيادة الإنتاجية، وخفض خطط التكاليف، وتحقيق ربحية عالية في النشاط الاقتصادي^(٣).

وتتمثل الرقابة الاقتصادية في تتبع المشاريع ومختلف الأعمال للتأكد من الالتزام بتنفيذها في نطاق الخطط المعتمدة، وكشف مظاهر الإسراف والهدر، ومدى استخدام المواد

(١) د. أكرم إبراهيم حماد - الرقابة المالية في القطاع الحكومي، مرجع سابق، ص ٢٥

(٢) د. محمد رسول العموري، هيئة الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، الموازنة العامة، الرقابة على تنفيذ الموازنة، ص ٢٨٧ - ٢٩٦.

(٣) انظر المادة ١١٣ فقرة ج - من النظام الداخلي للهيئة . للهيئة للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠

عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

على وجه اقتصادي، ووفق المعايير المقررة على وجه أصولي، وتقادي الهدر والضياع، وهنا يبرز أيضاً دور الهيئة في تحقيق رقابة الأداء^(١). وتُعرّف منظمة الأنطوساي^(٢) رقابة الأداء بأنها (فحص مستقل للكفاءة وفعالية البرامج أو المشاريع أو المنظمات الحكومية، مع الأخذ في الاعتبار عنصر الاقتصاد، وبهدف الإفضاء إلى تحسينات)^(٣) ويُسهّم هذا التعريف في توضيح ثلاثة مظاهر رئيسية هي :

١ _ الفعالية وهي مدى جدوى السياسات والبرامج المطبقة أو المزمع تطبيقها لتحقيق الأهداف المرسومة وذلك بمقارنة الأثر المرجو مع الأثر الفعلي لعمل معين.^(٤)

٢ _ الكفاءة^(٥) وتعني بشكل عام اتباع الطرق المثلى لأداء المهام مع الأخذ بعين الاعتبار توفر الجودة المناسبة، ويتمثل ذلك في العلاقة بين كل من البضائع

(١) د . محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص ٣٣٤

(٢) منظمة الأنطوساي هي منظمة دولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة مركزها مدينة فيينا، تهدف إلى تبادل الآراء والخبرات بين مختلف الأجهزة العليا للمحاسبة في مجال رقابة الأموال العامة، وتعد مؤتمراتها كل ثلاث سنوات، وقد أقرت خلال المؤتمر الثاني عشر المنعقد في سدني عدداً من مبادئ الرقابة المالية، عرف باسم بيان سدني بشأن رقابة الأداء والرقابة المالية على المشروعات العامة، ونوعية الرقابة المالية الذي ترجم إلى اللغة العربية من قبل الدكتور طارق الساطي، ونشر في مجلة الرقابة المالية للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، السنة السابعة، العدد الأول ، حزيران ، ١٩٨٨، ص ١٢-٢٤

(٣) (التوجيهات التنفيذية للرقابة المالية على الأداء الانطوساي ٣٠٠٠ ISSA ص ١١

(٤) (راجع الموقع الالكتروني بعنوان "دليل رقابة الأداء بدواوين المحاسبة والرقابة المالية لمجلس التعاون الخليجي" ٢٠١٧/٢/١١. ساعة الدخول ١٠ص.

apps.gcc-sg.org/dwaween/

(٥) هناك فرق بين الكفاءة والفعالية، فالكفاءة تعني تحقيق الهدف بأقل موارد ممكنة، أما الفاعلية فتعني تحقيق الهدف بغض النظر عن الموارد المنفقة. ولذلك يقال : أنَّ قتل ذبابة بمطرقة تُعدُّ عملية ذات فاعلية لكنها غير ذات كفاءة. راجع سعيد كلاب، واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي، مرجع سابق، ص ٤٤.

والخدمات المنتجة (المخرجات) وبين الموارد المستخدمة في إنتاجها (المدخلات)

٣ _ الاقتصاد ويعني القيام بالمهام اللازمة بالتكلفة المناسبة مع الأخذ بعين الاعتبار توفر الجودة المناسبة، ويتمثل ذلك في خفض تكلفة الموارد المستخدمة.

ويتمثل مفهوم رقابة الأداء بتلك العمليات والإجراءات اللازمة للتأكد من أن عمليات تنفيذ (الأداء الفعلي للفرد) تتم وفقاً للمعايير والخطط الموضوعة مقدماً^(١)، وتستهدف رقابة الأداء الوصول إلى الكفاية في أداء الأعمال والخدمات الإدارية مثل رقابة أداء المدرسين في المراحل التعليمية وفي التخصصات المختلفة، ومثل الرقابة على أداء الشرطة أو الرقابة على أداء العاملين في المستشفيات^(٢).

في ضوء ما تقدم يمكن أن نُعرّف رقابة الأداء بأنها مجموعة العمليات والإجراءات التي تمكن الأجهزة الرقابية من التأكد من أن تنفيذ الأعمال لدى الجهات التابعة لرقابتها قد تم بأعلى درجات الفعالية والكفاءة، وأن استخدام الموارد المتاحة قد تم بأعلى درجات الاقتصاد والتوفير .

ج - الرقابة الفنية :

هي رقابة على أداء العمل الإداري من الناحية الفنية حسب نوع النشاط، وتشمل أيضاً الرقابة على النفقات وتكاليف هذا الأداء أي تكاليف النشاط، وتحتاج الرقابة الفنية لعمليات خاصة يقوم بها خبراء في الإحصاء والاقتصاد^(٣)، وتتناول هذه

(١) انظر الموقع الكتروني بعنوان منهج وأساليب الرقابة وتقييم أداء الأفراد

١ ٢٠١٧/٢/١ . ساعة الدخول ١١ ص. sst.com/read Article .aspx? Artl d.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، جامعة الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، عام ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ص ٣٤١-٣٤٢

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، جامعة الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، عام ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ص ٣٤٢

الرقابة مراقبة مختلف النواحي المتعلقة بالآليات والمعدات والتجهيزات وسائر أدوات الإنتاج، في حسن تشغيلها والاستفادة التامة من طاقاتها وصيانتها، وتوفير القطع التبديلية اللازمة لها في الوقت الملائم^(١).

وتنصب هذه الرقابة على الأعمال الفنية التي يمارسها الفنيون في المجالات المهنية أو الحرفية ومثالها الأعمال الطبية والهندسية والصحية والتربوية والتعليمية والاقتصادية^(٢).

وفي ختام هذا المبحث نستخلص أنَّ الهيئة تتمتع باختصاصات واسعة في مجال الرقابة الإدارية والمالية والفنية على الجهات العامة الخاضعة لرقابتها والمبينة في قانونها، وهذه الاختصاصات تتداخل مع اختصاصات الجهاز المركزي للرقابة المالية ولاسيما ما يتعلق بالأمور المالية، وتمارس الهيئة الرقابة الآنية والرقابة اللاحقة على أعمال هذه الجهات، وكذلك تمارس رقابة المشروعية والرقابة الاقتصادية، إلَّا أنَّ المشرع لم ينص صراحة على ممارسة رقابة الأداء بشكل مستقل كنوع من أنواع الرقابة التي تمارسها الهيئة على الرغم من أنه أعطى الهيئة صلاحيات واسعة في مجال الرقابة المالية والمحاسبية، ويتمتع العاملون بالتفتيش فيها بالحصانات والامتيازات التي تضمن لهم ممارسة عملهم بحيادية ونزاهة.

(١) انظر المادة ١١٣ فقرة د من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٢) د. طارق الخير وآخرون، الرقابة الادارية، مرجع سابق، ص ١٥٧

الفرع الثاني

إجراءات رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

تمارس الهيئة اختصاصاتها في الرقابة التفتيشية والتحقيقية، وفق أصول معينة، يُنظّمها 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 موحدة تحدد فيها أهدافها وعناصرها ونسبة التدقيق والتفتيش المطلوبة وتصدر بقرار من رئيس الهيئة بناء على اقتراح المجلس الأعلى للهيئة إلاّ أنّه في الأحوال الطارئة يمكن ممارسة مهمات رقابية خارج الخطة، بقرار من رئيس الهيئة على أن يعرض ذلك على المجلس في أول اجتماع له^(١) .

وفيما يلي سنتعرف عن إجراءات ممارسة الرقابة والتفتيش بدايةً، ومن ثم نتعرض لإجراءات ممارسة التحقيق .

أولاً- إجراءات ممارسة الرقابة والتفتيش:

التفتيش لغةً : هو اصطلاح مشتق من الفعل فتش، وفتش الشيء تصفّحه وسأل وبحث والمفتش : هو الذي يعهد إليه التفتيش عن الأعمال في دواوين الحكومة أو في إحدى الشركات ونحوها^(٢).

ويتجلى الدور الرقابي للهيئة في التفتيش الذي يعد أداة رئيسية لعملها إضافة إلى التدقيق والتحقيق الذين تمارسهما الهيئة بعد انتهاء العملية الإدارية محل الرقابة،

(١) المادة ١١٢ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل

بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

(٢) قاموس المنجد في اللغة والإعلام

وتهدف الهيئة إلى تطوير العمل الإداري ويكون ذلك عن طريق التحقق من حسن تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات ومن كفايتها^(١).

١- الجهة صاحبة الحق في تقرير مباشرة التفتيش:

لا يحق للعامل بالتفتيش مباشرة إجراءات التفتيش من تلقاء نفسه بل لا بد من إجازة مسبقة بمباشرة الإجراءات، وتعد 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 يُبلغ هذا القرار إلى المجلس الأعلى ليناقله 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 يُبلغ رئيسه المباشر فوراً ويتخذ من أجله الإجراءات اللازمة لاستكمال الحصول على الإجازة^(٢).

مما سبق يتبين أن الأصل في مباشرة العمل الرقابي لا تجوز إلا بناء على إجازة من رئيس الهيئة بموجب الخطة السنوية والخطة المؤقتة في حال تأخر المصادقة على الخطة السنوية، وهناك إجازة قد تكون من قبل رؤساء المجموعات أو الفروع أو المفتشين في الحالات التي يرى هؤلاء ضرورة مباشرة العمل الرقابي على أن تُناقش هذه الإجازة في المجلس الأعلى للهيئة لاحقاً وهذه الإجازة استثناء من الأصل، وهنا نرى أنه من الطبيعي أن يسمح للمفتش بإجراء الرقابة في الحالات التي

(١) هيفاء حبيب، الموسوعة القانونية المتخصصة، الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، المجلد السابع، دمشق، ط١، ص٥٠٤-٥١٢.

(٢) المادة ١١٤ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

تقتضي السرعة القيام بالعمل الرقابي، ولا سيما أن بعض الأعمال لا تحتمل التأخير في حال وجود ضرر يهدد المال العام .

٢_ إجراءات مباشرة مهمة التفتيش:

قبل مباشرة المفتش مهمته تضع الهيئة في تصرفه 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^(١).

ويبدأ المفتش مهمته بقاء المسؤولين المعنيين^(٢) في الجهات التي تتبع لرقابته لاطلاعهم على موضوع المهمة التي يتولاها، ويستهدف اللقاء الاطلاع على موضوع المهمة، وتلقي ما قد يكون لديه من معلومات أو بيانات أو وثائق تتعلق بها وإتاحة الفرصة له ليضع في عهدة المفتش ما لديه من معلومات أو ملاحظات على سير العمل فيضعها المفتش في تصرف رئيسه المباشر، ويتصل المفتش بالرقابة الداخلية في الجهة الخاضعة للرقابة ليتعرف على ما لديها عن المهمة ولكي تقدم له المؤازرة اللازمة إذا اقتضى الأمر^(٣) .

(١) انظر المادة ١١٤ فقره /و/ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٢) المسؤولون المعنيون هم الوزير أو معاونه المختص في الوزارات، المدير العام في الإدارات والهيئات والمؤسسات والشركات والمنشآت العامة، المحافظ في المهمات المتعلقة بالمجالات المحلية المرتبطة به، المدير أو الرئيس المباشر للجهة محل المهمة، . وإذا كانت المهمة ماسة بالرئيس المباشر للجهة التي تتعلق بها يتم لقاء رئيسه أو المحافظ حسب الحال، فإذا مست المدير العام أو معاون الوزير تم لقاء الوزير

(٣) انظر المادة ١١٤ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

مما سبق نستخلص أنَّ مفتشي الهيئة يقومون بلقاء الرئيس الإداري الأعلى في الجهة العامة لإخباره بموضوع المهمة والحصول على المعلومات التي يملكها عن موضوعها، ويقومون بالتواصل مع أجهزة الرقابة الداخلية لدى هذه الجهة للتعرف على ما لديهم من بيانات ومعطيات عن الموضوع المراد إجراء عملية الرقابة أو التفتيش عليه، وتقديم المساعدة للمفتش إذا احتاج لذلك.

وأوجبت المادة ١١٧ من النظام الداخلي للهيئة على المفتش أن يُراعي في أداء مهمته ما يأتي :

١ _ 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 أي نقص أو قصور في أداء الخدمات أو صيانة المرافق وطلب تلافي الأمر، وتنبيههم إلى الملاحظات البسيطة^(١) وطلب تداركها فوراً .

٢ _ 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 تعمل بإشرافه فيما يقتضي تنفيذ مهمته، وله الاستعانة بالخبرة لبيان الرأي العلمي والفني في مسائل فنية لا يكون قادراً على إعطاء الرأي فيها، وله في حال مشاهدة قصور أو تراكم في الأعمال الطلب إلى المسؤول الإداري عن طريق رئيس الهيئة أو بتفويض منه تكليف

(١) الملاحظة البسيطة هي كل ما يتعلق بموجبات قانونية أو مسلكية أو إدارية، وأهمل العاملون أمرها ولم يخلف إهمالها أضراراً، انظر المادة ١١٧ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش. المذكور سابقاً

العاملين المسؤولين عن القصور أو التراكم دوماً إضافياً، والزامهم بإنجاز الأعمال المتراكمة في غضون مهلة محددة تحت طائلة المساءلة المسلكية^١.

في 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 إلى رئيسه المباشر دون انتظار اكتمال المهمة، ويتداول المفتش مشاهداته وملاحظاته وما يبدو له من حلول لمعالجتها مع الاختصاصيين والرئيس المباشر ويعرض في جانب من تقريره إلى المداولة الجارية ونتائجها^(٢).

وللمفتش أن يطلب إلى الرقابة الداخلية عن طريق مديرها إذا كان لها مدير أو عن طريق الرئيس الإداري مؤازرته في أداء مهمته وعليها تلبية الطلب، وتعالج رئاسة الهيئة مع الجهة الوصية حالات امتناعها عن تلبية طلب المفتش^٣.

وهنا يبدو أن للرقابة الداخلية في الجهة العامة دور مهم في مؤازرة عمل المفتش أثناء أداء مهمته، فيجب عليها تلبية طلبات المفتش، وتقديم كافة أوجه المساعدة لتسهيل مهمته.

ثانياً_ أصول ممارسة التحقيق:

التَّحْقِيقُ لُغَةً : هو اصطلاح أيضاً مشتق من الفعل حَقَّقَ وحق القول صدقه، وتحقَّق من الأمر تيقَّنه^(٤)، فالتحقيق إذاً هو البحث عن الحقيقة والواقع واليقين. ويعني التحقيق

(١) المادة ١١٧ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٢) المادة ١٢٢ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٣) المادة ١١٩ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٤) قاموس المنجد في اللغة والإعلام

أيضاً تحري حقيقة ما نُسبَ للعامل، وجمع المعلومات حول ذلك من كافة العناصر المتعلقة بالموضوع ومن بينها دفاع العامل عن نفسه.^(١)

وتقوم الهيئة بممارسة التحقيق في الأفعال المنسوبة إلى العاملين في الجهات التابعة لرقابتها في معرض قيامهم بأعمالهم دون المساس باختصاصات السلطة القضائية^(٢).

ويسبق التحقيق عند الاقتضاء تقصٍ، يوجه رؤساء الفروع والمجموعات إلى إجراءاته بطلب أو دون طلب من رئاسة الهيئة، وهو يهدف إلى استطلاع القضية وتبين حدودها ويمارس التقصي بمختلف الوسائل بما فيها الاتصالات الشخصية والهاتفية والكتابية، فإذا انتهى التقصي إلى عدم ثبوت صحة القضية، يضع المفتش المتقصي تقريراً يضمنه خلاصة تقصياته ومقترحاته، أما إذا أظهر التقصي احتمال صحة وقائع القضية فيصار إلى تحقيق بطلب من رئيس الهيئة أو الجهة المفوض إليها، ما لم تكن القضية عاجلة فيباشر تحقيقها دون طلب سواء من رئيس الهيئة أو الجهة المفوض إليها^(٣).

٢_ الجهة صاحبة الحق في تقرير مباشرة التحقيق:

رئيس الهيئة هو الذي يقرّر وضع القضايا في التحقيق، ويقرر معاونو رئيس الهيئة ورؤساء الفروع تحقيق القضايا في حدود تفويضهم من قبل رئيس الهيئة ولرؤساء المجموعات والفروع أن يقرروا مباشرة تحقيق القضايا العاجلة حسب تقديرهم وبطلبون موافقة رئيس الهيئة على ذلك بصورة لاحقة، وعندما يقف المحقق في أثناء مهمته على قضية خارجة عن نطاق المهمة التي ينفذها يبلغ أمرها إلى رئيسه المباشر للتصرف

(١) د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتعلقة بشؤون الموظفين، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٣٠٩.

(٢) انظر المادة ١٢٦ فقرة أ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٣) انظر المادة ١٣١ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

فيها أما في الحالات العاجلة التي لا يسوغ تأخير التحقيق فيها فيجوز له تولي التحقيق مباشرة على أن يبلغ الرئيس المباشر بها لاحقاً، وتبلغ رئاسة الهيئة نسخاً من صكوك طلب إجراء التحقيق الصادرة عن رؤساء الفروع بالتفويض^(١).

٢_ طرق ممارسة التحقيق^(٢) :

(١) بمبادرة الهيئة، بما تكشفه عن جرائم أو مخالفات، وما تقف عليه من حوادث القصور والإهمال في أثناء أداء مهماتها الرقابية والتفتيشية، وفيما يطلع عليه العاملون فيها أو يتصل بعلمهم .

(٢) بما تقرر وضعه في التحقيق من أمور تتلقاها من الجهات العامة أو الهيئات الرقابية أو المنظمات الشعبية أو الجمعيات .

(٣) بما تنتهي بمعالجته إلى وجوب تحقيقه من شكاوى المواطنين وإخباراتهم بما في ذلك الشكاوى والأمور المنشورة في الصحف وسائر المنشورات الدورية وغير الدورية .

وهنا نرى أن الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش عندما تقوم بالتحقيق في موضوع معين فهي تقوم بذلك بناءً على شكاوى المواطنين أو إخباراتهم أو بناءً على أمور تتلقاها من الجهات العامة أو المنظمات الشعبية أو بمبادرتها وذلك عند أداء مهمه رقابية أو تفتيشية وظهور حوادث تدل على القصور أو الإهمال في العمل، وتستوجب إجراء التحقيق فيها.

(١) انظر المادة ١٢٨ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٢) انظر المادة ١٢٧ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

٣- إجراءات ممارسة التحقيق^(١) :

عندما يباشر العامل بالتفتيش تحقيق قضية كُلف بالتحقيق فيها ويجد جهة أخرى مأذونة تحقق القضية ذاتها أو أنها سبق وحققتها، يتوقف المفتش عن متابعة مهمته ويُعلم رئيسه المباشر لطلب توجيه رئاسة الهيئة إلى :

أ- انتظار نتيجة تحقيق الجهة .

ب- ممارسة التحقيق من قبل الهيئة حيث تضع يدها على التحقيق الذي باشرته الجهة الأخرى لتستأنس به ولها أن تستأنف التحقيق من جديد^(٢).

ويجوز اللجوء إلى كف اليد^(٣) عندما تستدعي المصلحة العامة عدم مثابة العامل على العمل وفق أحكام الفقرة (ج) من المادة ٤٧/ من قانون الهيئة^(٤)، ويتخذ قرار

(١) انظر المادة ١٣٠ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٢) انظر المادة ١٣٠ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٣) عرفت المادة الخامسة الفقرة أ من المرسوم التشريعي رقم ٧/ لعام ١٩٩٠ المتضمن إنشاء المحاكم المسلكية السوري كف اليد بأنه توقيف العامل عن عمله مؤقتاً، وكف اليد له نوعان كيف اليد القانوني ، وكف اليد الحكمي.

(٤) نصت الفقرة ج من المادة ٤٧ من قانون الهيئة على ما يلي : يمكن للعاملين الطلب إلى الجهات المعنية عن طريق رئيس الهيئة أو بتفويض منه اتخاذ التدابير التي تقتضيها مصلحة التفتيش والتحقيق بما في ذلك كف أيدي العاملين عندما تستدعي المصلحة العامة عدم مثابرتهم على العمل وفق الأصول والقواعد التالية :

١- يتم كف اليد بقرار يصدر عن رئيس الهيئة بناءً على تقرير تمهيدي يعده المفتش ويجوز للمفتش إصدار قرار كف اليد في حالات الضرورة على أن يُعلم رئيس الهيئة بذلك .

٢- ينفذ قرار كف اليد فوراً، ويبلغ على تقرير أولي إلى السلطة التي تمارس حق التعيين لاتخاذ التدابير المنصوصة في القوانين النافذة بحق المكفوف اليد .

٣- يُلغى كف اليد بقرار من رئيس الهيئة بعد انتهاء التحقيق واعتماده من رئاسة الهيئة ، أو في حال انقضاء السبب الذي استدعى اقراره ولا يسري ذلك على المكفوف اليد المتواري عن الأنتظار .

كف اليد من قبل رئيس الهيئة بناءً على تقرير تمهيدي يعده المفتش، ويمكن للمفتش اتخاذه مباشرة في حالات الضرورة على أن يُعلم رئيس الهيئة بذلك^(١).

ويُنَفَّذ قرار كف اليد فور إبلاغه إلى الجهة الإدارية فإذا ما أخرت هذه الجهة تنفيذه عرض المحقق الأمر على رئيس الهيئة لمعالجته، ويُعتبر تأخير تنفيذ قرار كف اليد من التصرفات التي تعرقل عمل الهيئة فضلاً عما فيه من مخالفة لأحكام القانون . ويلتزم المحقق ورئيس المجموعة أو الفرع إبلاغ رئيس الهيئة انقضاء السبب الذي استدعى كف اليد لمعالجة إصدار قرار إلغائه وفي كل الأحوال يلغى هذا الإجراء بعد اعتماد تقرير التحقيق^(٢).

وللمُفتِّش الاستعانة بالمختصين وأهل الخبرة كلما واجهته مسألة فنية يتوقف عليها تحقيق الوقائع ولا يكون قادراً على إعطاء الرأي العلمي والفني فيها، وينتقي الخبراء من أهل العلم والثقة والسيرة الحسنة من العاملين في الجهات العامة أو من أفراد النقابات المهنية أو من جدول الخبراء لدى المحاكم^(٣).

ويحلف الخبير اليمين القانونية التالية:^(٤)

"أقسم بالله العظيم أن أقوم بعملي بأمانة وصدق وأن أؤدي مهمتي بکتمان تام".

مما سبق يتبيّن أنّه تم تحديد الجهات التي يجوز اختيار الخبراء منها، بينما لم يحدد الشروط الواجب توفرها في الخبير، فقد ذكر بأن يكون من أهل العلم والثقة

(١) انظر الفقرة أ من المادة ١٤٧ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر

بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٢) انظر الفقرات ب، ج، د المادة ١٤٧ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٣) انظر المادة ١٤٨ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠

عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٤) انظر الفقرة / ز / المادة ١٤٨ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠

عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

والسيرة الحسنة فكان من أن الأفضل بأن يشترط في الخبير شروط واضحة ودقيقة كأن يملك شهادة خبرة وخصوصاً العاملين لدى الجهات العامة أو النقابات المهنية ونرى أيضاً أن تفرض عقوبات شديدة بحق الخبراء الذين يفشون معلومات أو بيانات تخص أو تتعلق بموضوع التقرير الذي كان خبيراً فيه ولو بعد انتهاء المهمة التي كُلف أن يكون خبيراً فيها.

ويشمل التحقيق وضع اليد على كل حادث أو تصرف أو فعل يشكل مخالفة مسلكية أو جرمًا تطوله أحكام القوانين النافذة، وتتبع الأدلة وجمع الوثائق والبيانات وسائر الأوراق الرسمية وغير الرسمية مما له علاقة بالقضية وتدقيقها، واستجواب الفاعلين وذوي العلاقة بالقضية، وإجراء الخبرة والمعاينة، واتخاذ التدابير والإجراءات التي يقتضيها التحقيق سيما التي من شأنها دفع المصرة عن المال العام وما هو في حكمه وعن منشآت الدولة والقطاعات الثلاثة العام والتعاوني والمشتراك وممتلكاتها، ودعوة الجهات العامة إلى اتخاذ الإجراءات الإدارية والمسلكية، والانضمام إلى الدعوى العامة واتخاذ صفة الادعاء الشخصي لطلب الحقوق الخاصة وتعويض الأضرار المادية والمعنوية، وملاحقة الحقوق الخاصة والتعويض عن طريق القضاء المدني أو بالإجراء الإداري حسب الحال عندما لا تقام الدعوى العامة^(١).

ويحق للمفتش الاطلاع على السجلات والوثائق والأوراق الرسمية وغير الرسمية لدى الجهات المشمولة برقابة الهيئة ولو كانت ذات طابع سري وله الاحتفاظ بالوثائق الأصلية لقاء وصول أو نسخ صور عنها حسب ضرورات التحقيق، ويؤشّر المفتش على السجلات والوثائق والأوراق ذات العلاقة بالقضية التي يحققها، ويمتنع عليه إجراء أي تعديل أو تصحيح في الوثائق والبيانات والسجلات مهما كانت الأسباب^(٢).

(١) انظر المادة ١٣٢ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٢) انظر المادة ١٣٦، ١٣٥ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

وللمفتش أن يتصرف في منهج التحقيق حسبما يرى فيه مصلحة التحقيق، ويضع المجلس الأعلى للهيئة مناهج متعددة لتحقيق القضايا النوعية ليستأنس بها المحققون، ويؤثر اتباع المنهج الآتي ما أمكن ذلك وبالترتيب التالي^(١) :

(١) وضع اليد على السجلات والوثائق والأوراق ذات العلاقة بالقضية أو التي يحتمل أن تكون لها علاقة بها وتدقيقها.

(٢) في حال ثبوت صحة القضية بموجب الوثائق والسجلات المتوفرة ينتقل المحقق إلى المشكو منه، ويواجهه بالواقعة وأدلتها الموثقة ويستجوبه أصولاً.

(٣) ينتقل المحقق إلى سماع إفادة الشهود في حال إنكار المشكو منه وذلك في القضايا المسلكية، أما في القضايا الجزائية فيتم سماع إفادات الشهود سواء اعترف المشكو منه أو لم يعترف على أن لا يستزاد منهم في حال الاعتراف.

(٤) يستجيب المُحقِّق في القضايا الجزائية إلى طلب المشكو منه سماع شهود النفي.

وتكون دعوة الشهود والمشكو منه خطية بموجب مذكرات دعوة تعد الهيئة نماذجها ويتم تبليغ المذكرات قبل ٢٤ ساعة على الأقل من ميعاد الاستجواب وذلك ما لم يرى المفتش ضرورة جعل الدعوى شخصية وفورية لمصلحة التحقيق^(٢) .

ويوجه المفتش إلى الشاهد قبل سماع أقواله اليمين التالية " أقسم بالله العظيم أن أشهد بالحق دون زيادة أو نقصان " ويعتبر امتناعه عن أداء هذه اليمين امتناعاً عن

(١) انظر المادة ١٣٨ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

(٢) انظر المادة ١٣٩ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

أداء الشهادة، وللمفتش استجواب العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة شهوداً أو مشكو منهم دون النظر إلى مرتبة المستجوب أو راتبه أو عمله^(١).

ويجري التحقيق في مقر الهيئة ويجوز استثناءً إجراؤه خارجها إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، ويجري تفتيش العاملين وتحري أمكنه عملهم في حضور العامل نفسه أو وكيله المناب عنه بموجب صك وكالة رسمي في حال غيابه، فإذا لم يكن للعامل الغائب وكيل سمي المحقق وكيلاً عنه من زملائه، ويتم تحري مكان عمله في حضور شاهدين، كما يمكن تحري منازل العاملين عند الاقتضاء^(٢).

وهنا نرى أن المشرع قد أعطى العامل الخاضع للرقابة بعض الضمانات أثناء تفتيش مكان عمله مثل ضرورة حضور العامل المتهم وضرورة وجود شاهدين أثناء التفتيش.

٤- أهداف التحقيق :

يهدف التحقيق إلى كشف انحرافات العاملين عن أحكام القوانين والأنظمة النافذة والخطط المعتمدة، وتقديمهم إلى السلطة القضائية أو الهيئات التأديبية أو الجهات الإدارية، لمحاكمتهم جزائياً أو مسلكياً ولاتخاذ الإجراءات المسلكية والإدارية في حقهم، وإصلاح أداء العملية الإدارية من خلال الكشف عن الثغرات التي سهلت ارتكاب الجرم أو المخالفة، ومعالجة حوادث قصور الأداء والإهمال والأخطاء وذلك عن طريق ممارسة الرقابة والتفتيش والتحقيق من قبل مفتشين متخصصين^(٣).

(١) انظر المادة ١٤١ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

(٢) انظر المادة ١٤٦ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٣) انظر المادة ١٢٦ فقرة ب من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

٥- حالات إعادة التحقيق :

تعالج رئاسة الهيئة طلبات إعادة التحقيق التي تقدم إليها في عدة حالات وهي :

(١) بمبادرات الإدارة أو بتبنيها اعتراضات ذوي العلاقة، وتستجيب الهيئة إلى هذه الطلبات في حال إيراد أدلة جديدة لم تكن مدار بحث في التحقيق السابق .

(٢) بمبادرة رئاسة الهيئة إذا وقفت هي على أدلة جديدة لم تكن مدار بحث في التحقيق السابق .

ويتم إقرار إعادة فتح التحقيق بطلب من رئيس مجلس الوزراء أو بقرار من رئيس الهيئة^(١)، ويبقى لصاحب العلاقة حق مراجعة القضاء في جميع الأحوال^(٢) .

أما مشروع قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد فقد سمح في المادة ٦٠ منه لصاحب العلاقة بتقديم طلب تظلم لإعادة فتح التحقيق وذلك إذا قام هذا الطلب على أسباب يرى رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أنها منتجة، وألغى حالة إعادة فتح التحقيق بطلب من رئيس مجلس الوزراء .

باستثناء طلب إعادة التحقيق لا تقبل الهيئة الاعتراضات المباشرة المقدمة من العاملين على اقتراحاتها التي تتناولهم إجراءات إدارية أو بالعقوبات، وينعقد حق إبداء الرأي فيها بالجهة الإدارية حصراً وفق حكم الفقرة ج من المادة ٥٢ من قانون الهيئة، وللعاملين المتظلمين أن يتقدموا من الجهات الإدارية المعنية بطلب التظلم فإذا اقتنعت بصحته خاضت الحوار مع الهيئة في شأنه ضمن المدة المحددة في الفقرة ج من

(١) انظر المادة ١٦١ فقرة ب من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٢) انظر المادة ٥٤ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ لعام ١٩٨١.

المادة المذكورة^(١). لكن الجدل يدور حول الجدوى من الاعتراض في ضوء عرضه على المفتش ذاته الذي أجرى التحقيق أو على الجهة الأعلى المسؤولة عن اعتماد تقارير المفتش، لأن ذلك المفتش لن يتخلى عما خُصَّ إليه من نتائج بسهولة، وبالتالي فإنّ تقديم الاعتراض إلى ذات المفتش لن ينتهي غالباً إلى نتيجة إيجابية، إذ سيتمسك كلُّ من المفتش والعامل بوجهة نظره التي كانت ماثلة أثناء التحقيق أو عند الانتهاء منه، وقد بقيت الأمور على حالها إلى أن صدر التعميم رقم/ ١٢ / تاريخ ٢٤/٢/٢٠١٠ عن رئاسة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والمؤكّد عليه بموجب التعميم رقم/ ١١ / تاريخ ٢٥/١١/٢٠١٠ والمتضمّن الطلب من رؤساء المجموعات ورؤساء الفروع عدم إحالة الاعتراضات الواردة على تقارير الهيئة المعتمدة إلى معدّي التقارير، وعلى أن يتم دراستها وإبداء الرأي بشأنها من قبلهم بالذات " رؤساء المجموعات ورؤساء الفروع "، وذلك لضرورات المصلحة العامة وحسن سير العمل^(٢).

ويرى البعض وإن كان الاعتراض على التقرير لا يتم البت به من المفتش مُعد التقرير إلا أنه لا يحقق الحيادية المطلوبة كون الاعتراض يُبتُّ به من قبل رؤساء المجموعات أو رؤساء الفروع في الهيئة، ومن هذا المنطلق وضماناً لحيادية البت في الاعتراض الذي يقدم على اقتراح الصرف من الخدمة ولتحقيق الجدوى منه، فإنه من الأفضل أن يوكل أمر البت ولاسيّما في بعض الاقتراحات التي تشكل خطراً على العامل كما هو الحال في اقتراح الصرف من الخدمة إلى جهة حيادية مختصة، ويمكن أن تكون من قضاة مجلس الدولة وقد يكونون الأجدر ببحث مثل هذه الاعتراضات

(١) د. يوسف شباط، المالية العامة، الموازنة العامة للدولة، منشورات جامعة دمشق، كلية

الحقوق، ٢٠٠٣-٢٠٠٤، ص ٣٢٥

(٢) عبد الرزاق الحسين، الضمانات الدستورية للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة

دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٦، ص ١٣٨-١٣٩

على أن يكون بوسع الأطراف في هذه الحالة إبداء الرأي والدفاع بشأن الموضوع المعترض عليه وتقديم المؤيّدات اللازمة^(١).

وهنا نرى أنه من الأفضل أن يعطى حق للعامل بتقديم اعتراض للهيئة مباشرة دون الوقوف على رأي الإدارة في الاعتراض باعتبار أنّ الهيئة هي من اقترحت الإجراءات الإدارية أو العقوبة حيث أن الإدارة لم يكن لها رأي في اقتراح العقوبة فيكون من الأفضل ألا يتوقف قبول الاعتراض على رأي الإدارة.

الفرع الثالث

نتائج رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

تُعد رقابة الهيئة رقابة إدارية يتوقف فيها دور الهيئة عند اكتشاف المخالفات والجرائم، ثم إحالة القضية إلى الجهات المعنية وهي القضاء أو المحاكم المسلكية أو الوزارات والإدارات المعنية، وتظهر هذه الرقابة من خلال التقارير الرقابية والتحقيقية التي يُعدها المفتشون، حيث يلتزم المفتشون خلال إعداد هذه التقارير بقواعد معينة ليصار بعدها إلى تدقيقها من الرؤساء المباشرين ومن ثم المديرية القانونية في الهيئة، ومن ثم ترسل إلى معاون رئيس الهيئة المختص لدراستها وأخيراً اعتمادها من قبل رئيس الهيئة، لذلك سنوضح القواعد الواجب اتباعها أثناء إعداد التقارير الرقابية واعتمادها في الفرع الأول ومن ثم تذكر نتائج هذه التقارير في الفرع الثاني.

أولاً- إعداد التقارير الرقابية والتحقيقية واعتمادها:

تمر عمليتي إعداد التقارير واعتمادها بعدة مراحل للوصول إلى الصورة النهائية للتقرير ليصار بعد ذلك إلى تنفيذ مضمونه.

(١) محمود عزيز صالح، الصرف من الخدمة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٢، ص ١٢٣.

١- إعداد التقارير الرقابية والتحقيقية:

تختلف طريقة إعداد تقرير الرقابة والتفتيش عن طريقة إعداد التقرير التحقيقي في بعض الجزئيات.

أ - إعداد التقرير الرقابي والتفتيشي:

يعرض المفتش في تقريره الرقابي أو التفتيشي موضوعات مهمته، ويصوغ مشاهداته وملاحظاته بمنطق النقد البناء والهادف، ويتجنب التصوير الجامد للأوضاع القائمة في الجهة الإدارية دون تحليل للظواهر ويعالج أسباب الانحراف والخروج على الأهداف^(١). ويصاغ التقرير الرقابي أو التفتيشي على صورة واضحة، وبلغة سهلة وسليمة دون إسهاب أو تعقيد، وينبغي أن يتضمن عرضاً دقيقاً للأوضاع الراهنة، وأسباب تصحيح الانحراف والأخطاء، وللمفتش أن يتصرف في طريقه إعداد تقريره وصياغته على أن يتضمن العناصر الآتية^(٢):

(١) تعريف موجز بالجهة التي تناولتها المهمة، يشتمل على النصوص الأساسية الناظمة لأعمالها.

(٢) بيان موجز بالموضوعات التي تناولها العمل الرقابي أو التي تم تفتيشها.

(٣) تحديد السبل والوسائل التي اتبعتها المفتش والجراءات التي اتخذها في تنفيذ المهمة، والتي خرج منها بملاحظاته - المشاهدة المباشرة - الاطلاع على السجلات - مقابلة القيود - تحليل البيانات - الاعتماد على الخبرة الفنية، وتضم الوثائق المتعلقة بذلك إلى إضبارة الموضوع.

(١) انظر المادة ١٢٣ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٢) انظر المادة ١٢٥ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

- ٤) تثبيت الملاحظات البسيط منها والاجراءات المتخذة في صددھا، والأساسي الذي يقتضي المعالجة بطلب أو اقتراح أو توصية.
- ٥) تثبيت النتائج المستخلصة السلبي منها والايجابي، بما يعطي فكرة واضحة عن سير العمل في الجهة موضوع المهمة.
- ٦) نتيجة تداول المفتش مع الجهات المعنية فيما توصل إليه من ملاحظات، وما تبدى له من حلول أو توصيات أو مقترحات أو طلبات.
- ٧) المطالعة وتتضمن بيان الرأي في مدى نجاح الإدارة في أداء الأعمال موضوع المهمة، وأسباب التعثر في حال وجوده، وإمكانية تلافيه.
- ٨) الطلبات والمقترحات والتوصيات.

مما سبق نستنتج أن التقرير يجب أن يتضمن مجموعة من العناصر تبين أسباب الخلل في أداء العمل، وتجعله يخرج بنتيجة تفيد من العمل الرقابي وتوضح المقترحات التي خرج بها المفتش .

ب_ إعداد تقرير التقصي والتحقيق:

يُعدُّ المُفتِّش تقريره فور إنجاز مهمة التَّقصي أو التَّحقيق ويُراعى في إعدادہ ما يلي^(١)

- ١) كون الصياغة واضحة محددة بعيدة عن التنسيق والعبارات القاسية .
- ٢) تدعيم التقرير بالمستندات القانونية والوثائق المؤيدة للوقائع المنسوبة إلى العامل أو النافية لها .
- ٣) سلامة التطبيق القانوني للوقائع وأدلتها بما يتفق والنصوص الجزائية والسلوكية
- ٤) في تقرير التقصي في حالات نفي الموضوع الذي تم تقصي الواقع فيه يمكن الاكتفاء بإيراد موجز عنه مع ما اطلع عليه المفتش المتقصي من وثائق وما

(١) انظر المادة ١٥١ فقرة أ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

تداول الموضوع المطروح مع المعنيين، والأدلة على نفي الموضوع أو تعذر إقامة الدليل عليه.

وللمفتش أن يتصرف في طريق إعداد تقرير التقصي أو التحقيق وصياغته ويمكن تبويبه على الصورة الآتية^(١) :

أ - تقرير التقصي :

١ _ الموضوع المطروح ومصدره وصك تكليف تقصيه .

٢ _ الاستطلاع الجاري ويشمل موجز القيود والوثائق التي جرى الاطلاع عليها ومجمل المشاهدات والمعلومات والأقوال التي تم تداولها مع من تم الاتصال بهم.

٣ _ النتائج والمطالبة .

٤ _ التوصيات والمقترحات والطلبات .

ب _ تقرير التحقيق :

(١) الموضوع المطروح ومصدره وصك تكليف تحقيقه .

(٢) الموضوعات الأخرى التي تبين المحققين ضرورة تناولها وتحدد فقرات موجزة.

(٣) يفرد قسم مستقل لكل موضوع يضم الفقرات التالية :

_ أدلة الثبوت.

_ أدلة النفي.

(١) انظر المادة ١٥١ الفقرة/ ب / من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠

عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

_ المطالعة وتشمل توصيف الفعل والمناقشة التي يخرج المفتش بقناعة بعد موازنة القرائن والأدلة، وتكييف الفعل أو الواقعة جزائياً أو مسلكياً أو تثبيت نفيها حسب الحال

(٤) التوصيات والمقترحات والطلبات .

في ضوء ما تقدم نرى أن التقرير التحقيقي يختلف عن التقرير الرقابي بأن الأول يتضمن أدلة الثبوت وأدلة النفي، وغالباً يتضمن التقرير التحقيقي استجواب للمشكو منهم وضبط لإفاداتهم وإفادات الشهود في حال وجودهم.

ويُفرد للقضية الجزائية تقرير خاص بمعالجة تحقيقها، أما معالجة الأمور التشريعية والتنظيمية والمسلكية ومعالجة الثغرات والخلل في أداء العمل أو في آليته فتختص بتقرير مستقل يعالج أوضاع الجهة الإدارية، ويقدم التوصيات والمقترحات والطلبات الملائمة، وتُقدّم نسختان إضافيتان من لائحة التوصيات وتُرسلان إلى المجموعة لدراستها تم لتسجيلها في البطاقات الخاصة بها بعد اعتمادها^(١)، ويُقدّم المُفتش تقريره إلى رئيسه المباشر مع مسودته ووثائقه، وللمُفتش أن يتداول مضمون تقريره أو بعض مضمونه مع رئيسه المباشر إذا رأى حاجة بذلك^(٢)، ويُدقق التقرير من قبل الرئيس المباشر لوضع المطالعة عليه وذلك عبر عدة مراحل، ويتناول التدقيق استيفاء بحث الموضوع ومعالجته، والتحقق من مراعاة أحكام القوانين والأنظمة بما فيها قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ونظامها الداخلي والتعليمات التنفيذية للقانون والتعاميم الصادرة عن رئيس الهيئة، والصياغة وصحة إسناد المخالفات والتبويب ، وعدم تعارض التوصيات مع ما سبق اعتماده في الهيئة فإذا تعارضت ناقش الرئيس المباشر الموضوع مع المفتش واضع التقرير، فإذا انتهى الأمر إلى القناعة بالتوصية الجديدة،

(١) انظر المادة ١٥٢ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

(٢) انظر المادة ١٥٥ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

يتم توجيه النظر إلى ذلك بوضوح في المطالعة، ويجب في هذه الحال اعتماد التقرير من قبل رئيس الهيئة ولو كان في حدود تفويض الاعتماد^(١)، وينبغي أن يراعي الرئيس المباشر في مطالعته الوضوح والدقة، وإبراز المشاكل والعيوب والتنويه بالمنجزات الجديدة، وعرض الحلول التي انتهى إليها التقرير والرأي فيها وفي النتائج والتوصيات والمقترحات، وتعتبر مطالعة الرئيس المباشر المطالعة الرئيسية التي يعاد إليها حين اعتماد التقرير، وينقل التقرير بعد التدقيق إلى مرحلة الاعتماد^(٢).

٢_ اعتماد التقارير الرقابية والتحقيقية:

أ_ الجهة التي تعتمد التقارير الرقابية والتحقيقية:

تعتمد التقارير من قبل رئاسة الهيئة وله تفويض اعتماد بعضها إلى معاونيه ورؤساء الفروع، وللمفوضين أن يبدو إلى رئيس الهيئة رغبتهم في أن يعتمد هو تقارير معينة تدخل في حدود تفويضهم لأسباب يقدرونها^(٣).

ب _ إجراءات اعتماد التقارير الرقابية والتحقيقية:

تختلف إجراءات اعتماد التقرير الرقابي أو التحقيقي باختلاف الجهة التي تعتمد التقرير، فإذا كان صاحب اختصاص الاعتماد رئيس الفرع في حال صدور تفويض رئيس الهيئة إليه يضع صك الاعتماد، ويكون الصك بسيطاً، ويعطف على المطالعة إذا كان رئيس الفرع نفسه هو الذي أعد المطالعة بوصفه الرئيس المباشر أو إذا كان مؤيداً لمطالعة رئيس القسم _ الرئيس المباشر _ أما إذا كان الرئيس المباشر مخالفاً مضمون المطالعة بعضاً أو كلاً وجب الدخول في صك الاعتماد في نوع من المناقشة

(١) انظر المادة ١٥٦ الفقرات أ، ب من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم

٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٢) انظر المادة ١٥٦ الفقرات ج، د من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم

٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٣) انظر المادة ١٥٨ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

لتوجيه النظر إلى الرأي الذي يعتمده وتعليقه، أو يعيد التقرير إلى منشئه، أما إذا كان اختصاص الاعتماد لرئيس الهيئة، أو لمعاونيه بالتفويض يقدم رئيس الفرع إضبارة التقرير إلى رئاسة الهيئة إما بموجب كتاب إرسال إذا كان مؤيداً مطالعة رئيس القسم أو إذا كان رئيس الفرع وضع مطالعته كرئيس مباشر، أو مع مطالعة خاصة إذا كان مخالفاً مطالعة رئيس القسم الرئيس المباشر، ولرئيس القسم المختص تقديم إضبارة التقرير مع مطالعة خاصة بموجب كتاب إرسال في جهات يحددها رئيس الهيئة بناءً على اقتراح رئيس الفرع، وتحيل رئاسة الهيئة ما تتلقاه من إضبارات تقارير الفروع إلى رئاسات المجموعات حسب الاختصاص، وتسجل المجموعة التقرير في سجل خاص، وتضبط وثائقه، ثم يُدقق من قبل رئيس المجموعة، ومن ثم يعد رئيس المجموعة المطالعة وهي إما أن تكون بسيطة أو مفصلة ومعللة في حال مخالفة المطالعة الرئيسية، وتتضمن مطالعة الرئيس المباشر في تقارير الرقابة والتفتيش استعراض الموضوعات التي تناولها التقرير، وإبراز مستوى سير الأعمال والمؤشرات والوقائع، ونتيجة تقويم أداء العمل والعاملين، ومطالعة رئاسة المجموعة، وأهم التوصيات والمقترحات والطلبات، أما في تقارير التحقيق فتتضمن تلخيص الموضوع، وذكر الوقائع والأدلة بشكل موجز، وبيان النتائج والوصف القانوني، وأهم التوصيات والمقترحات والطلبات^(١).

ثانياً_ نتائج التقارير الرقابية والتحقيقية للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:

تعالج الهيئة بنتيجة أعمالها ومشاهداتها وملاحظاتها وتبلغ الجهات الإدارية توصياتها واقتراحاتها وطلباتها^(٢)، ويتوجب على الجهات الإدارية معالجة نتائج التقارير الرقابية والتفتيشية والتحقيقية سواء أكانت توصيات أو مقترحات أو طلبات.

(١) انظر المادة ١٥٩ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦

(٢) المادة ٥٢ فقرة أ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ لعام ١٩٨١.

١_ التوصيات:

للهيئة التوصية باستصدار النصوص الكفيلة بتحسين الأداء وتلافي الثغرات ومظاهر القصور والخلل، وإعادة النظر في البنية الإدارية على النحو الذي يؤمن الكفاية وسلامة الأداء^(١).

وتستهدف التوصيات الأمور التشريعية والتنظيمية ويقصد منها التوصيات التي تتناول الأمور التشريعية والتنظيمية بالتعديل أو التفسير أو بالإلغاء أو الإحداث في سبيل معالجتها على وجه يحقق رفع أداء الوظيفة العامة^(٢).

وتعالج الإدارة هذه التوصيات، ويمكن أن تخوض حوار مع الهيئة بشأنها على أن تقدم رأيها فيها أو تضع الصكوك اللازمة لاعتمادها ويقدم رئيس الهيئة هذه التوصيات والرأي فيها إلى رئيس مجلس الوزراء للتوجيه فيها في حال اختلاف وجهات النظر فيها بين الهيئة والإدارة أو في حال إهمال الإدارة معالجتها أو وضعها موضع التنفيذ^(٣).

بناءً على ما تقدم نخلص إلى أن التوصيات التي تنتج عن رقابة الهيئة تتعلق فقط بالأمور الإدارية والتنظيمية والمتعلقة بسير العمل لدى الإدارة، وأنَّ المُشَرَّع سمح للهيئة بتقديم موضوع التوصية لرئيس مجلس وزراء في حال حصول اختلاف بين الهيئة والإدارة على تنفيذ موضوعها .

٢_ الاقتراحات :

تتناول ملاحظات الهيئة مسيرة الأعمال ومخالفات العاملين وقصورهم وتستهدف باقتراحاتها ضبط الأداء وتوجيه فرض العقوبات المسلكية الخفيفة .

(١) المادة ٤٨ فقرتين أوب من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم ٢٤ لعام ١٩٨١

(٢) انظر المادة ١٦٠ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٣) انظر المادة ٥٢ فقرة ب من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ لعام ١٩٨١.

ويكون للإدارة الحق في الدخول بحوار مع الهيئة في شأن اقتراحاتها في خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ إبلاغها إليها، وتلتزم الإدارة بتنفيذ ما تتفق عليه مع الهيئة في غضون مدة ١٥ يوماً من تاريخ إبلاغها رد الهيئة^(١)، ويكون لرئيس الهيئة الحق في عرض حالات استمرار الخلاف مع الإدارة أو تأخير تنفيذ ما يتم عليه الاتفاق على الجهات الأعلى، وينتهي العرض حتى رئيس مجلس الوزراء في حال قيام الخلاف مع الجهات الولية، ويجب تنفيذ توصية الجهات الولية المتفقة ووجهة نظر الهيئة أو توجيه رئيس مجلس الوزراء، وأيضاً يحق لرئيس الهيئة إحالة المسؤولين عن عدم تنفيذ ما يجب تنفيذه وفق حكم الفقرة ج من المادة ٥٢ من قانون الهيئة على الجهة التأديبية^(٢).

٣_ الطلبات:

تتناول الطلبات الأمور التي لا تتسع للاجتهاد أو التقدير وتتضمن طلب تلافي الأخطاء والقصور، واسترداد الحقوق والأموال العامة وما هو في حكمها التي بلغت مرحلة الاستحقاق على وجه قانوني .

وتلتزم الإدارة باتخاذ إجراءاتها لتنفيذ الطلبات ضمن مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغها، ويتعرض من يؤخر تنفيذ الطلبات أو يمتنع عن تنفيذها إلى :

(١) العقوبة المسلكية بطلب من رئيس الهيئة .

(٢) ملاحقته كمشترك أو متسبب بالمساءلة المادية وما يمكن أن يترتب عليها من مساءلة جزائية.

(١) انظر المادة ١٦٠ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٢) انظر المادة ١٦٠ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام

١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٣) إحالته على الجهة التأديبية حسب حكم الفقرة (١)^(١) من المادة ٥٢ من قانون الهيئة^(٢).

وللهيئة طلب الصرف من الخدمة في الحالات التي تمس النزاهة أو عدم فاعلية الأداء الوظيفي أو عم كفايته، وخلافاً لكل نص نافذ يخضع مرسوم الصرف من الخدمة الصادر بناءً على اقتراح الهيئة في الحالات التي تتعلق بعدم فاعلية الأداء الوظيفي أو عدم كفايته للتنظّم أمام القضاء الإداري^(٣)، أي أن الموظف الذي يصرف من الخدمة لأسباب تتعلق بالنزاهة لا يجوز له أن يطعن في قرار صرفه من الخدمة^(٤). بينما نجد أن الدستور السوري الصادر لعام ٢٠١٢ حظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء^(٥)

وهنا يبدو أنّ هذا النص " صك صرف الموظف لأسباب تتعلق بالنزاهة " والذي يُحصّن من رقابة القضاء مخالف لأحكام الدستور السوري الصادر لعام ٢٠١٢، لذا نرى ضرورة السماح للموظف الذي يصرف لأسباب تتعلق بالنزاهة بالطعن أمام القضاء الإداري باعتبار حق التقاضي وسلوك سبل الطعن والمراجعة والدفاع أمام القضاء مصونة بالدستور.

مما سبق نستخلص أنّ المُشرّع لم يحدد عقوبة تفرض بحق المسؤولين عن عدم تنفيذ الإدارة للتوصية الصادرة عن الهيئة بينما سمح لرئيس الهيئة في حالات

(١) تعتبر المخالفات التي تستوجب المسؤولية التأديبية - تأخير الرد على طلبات الهيئة دون عذر مقبول أو عدم تنفيذ ما ينبغي تنفيذه من مقترحات وطلبات الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

(٢) انظر المادة ١٦٠ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

(٣) انظر المادة ٤٨ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ لعام ١٩٨١.

(٤) عبد الرزاق الحسين، الضمانات الدستورية للموظف العام، رسالة ماجستير، دراسة مقارنة، جامعة دمشق، كلية الحقوق عام ٢٠١٦، ص ١٦٤.

(٥) انظر المادة ٥١/ من الدستور السوري الصادر لعام ٢٠١٢.

الاقتراحات والطلبات بإحالة المسؤولين عن عدم التنفيذ إلى الجهة التأديبية وفرض العقوبة المسلكية بحقهم. وهنا يبدو أن السبب في ذلك يعود لكون الطلبات الاقتراحات تتعلق بمخالفات العاملين الجسيمة وأيضاً استرداد الحقوق والأموال العامة عند استحقاقها على وجه قانوني.

وبذلك نكون قد أنهينا الحديث عن أصول ممارسة رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في المطلب الثاني وبالتالي نكون قد وصلنا إلى نهاية البحث.

وأخيراً اعتذر عمّا قد يكون في هذا العمل من قصور أو نسيان، لأنّ ذلك من سمات البشر، فالكمال لله وحده سبحانه وتعالى، وإنني أمتثل في ذلك لقول العماد الأصفهاني في بعض ما كتبه:

إنّي رأيت أنه لا يكتب إنسان كتاباً في يومه إلا وقال في غده لو غير هذا لكان أحسن، ولو زيد كذا لكان يُستحسن، ولو قُدم هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر، وهو دليلٌ على استيلاء النقص على جملة البشر.

والله ولي التوفيق

خاتمة :

بعد أن أنهينا دراستنا بعون الله تعالى توصلنا إلى جملة من النتائج والمقترحات التي نرى الأخذ بها، وتطبيقها في مجال العمل الرقابي لأجهزة الرقابة الداخلية لدى الإدارات وعمل الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بغية زيادة فاعلية هذه الأجهزة في الرقابة على أعمال الإدارات العامة وتنفيذ المهام المناطة بالهيئة في تحقيق رقابة فعّالة على أعمال تلك الإدارات .

أولاً _ النتائج :

_ إنَّ أجهزة الرقابة الداخلية تتبع إدارياً للرئيس الإداري في الإدارة العامة وترتبط فنياً بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أي أن العمل الفني لهذه الأجهزة والمتمثل بالتقارير الرقابية التي تعدّها تُرسل إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ليصار إلى اعتمادها من قبل رئاسة الهيئة.

_ تتمثل العلاقة بين أجهزة الرقابة الداخلية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بمجموعة من المسائل منها صلاحية الهيئة في اقتراح تشكيل هذه الأجهزة وتسمية المراقبين الداخليين فيها، والحصول على موافقتها بشأن نقلهم أو تأديبهم، وقيام الهيئة بتدريب المراقبين الداخليين لديها، وصلاحية الهيئة بتكليف هذه الأجهزة بالعمل الرقابي من خلال اعتماد الخطة الرقابية السنوية وصلاحية تكليفها بالعمل التحقيقي، وأيضاً تتمثل العلاقة بينهما برفع التقارير الرقابية إلى الهيئة ليصار إلى اعتمادها أصولاً.

_ إنَّ الصلاحيات والسلطات الممنوحة لأجهزة الرقابة الداخلية لا تسمح لها بالقيام بالمهام الرقابية من تلقاء ذاتها في حال كان هناك ضرر بالمال العام أو مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة، وهذا ما يؤثر سلباً على فاعليتها، فهي

تحتاج لتكليف من قبل الرئيس الإداري أو من قبل الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش .

_ قلة عدد المراقبين الداخليين في الإدارات العامة فهناك بعض الإدارات يوجد فيه أكثر من أربعة آلاف عامل وموازناتها أكثر من مليارين ليرة سورية لا يوجد فيها أكثر من ثلاث مراقبين داخليين _ مثال على هذه الإدارات مديرية الزراعة والإصلاح الزراعي بريف دمشق _ .

- عدم وجود تخصص لعمل المراقبين الداخليين، فأغلب الجهات العامة نجد أنَّ المراقب الداخلي يُكفَّ بالعمل الرقابي في الأمور المالية والإدارية والفنية مما يشكل عبئاً عليه وبالتالي يؤثر سلباً على كمية ودقة عمله.

_ التقارير الرقابية التي تُعدها أجهزة الرقابة الداخلية يقوم الرئيس الإداري بإبداء رأيه فيها قبل إرسالها للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وهذا ما يقيد عمل المراقب الداخلي أثناء إعداد التقرير الرقابي.

- لم تمنح الهيئة استقلالاً كافياً بسبب ارتباطها برئيس مجلس الوزراء، ومنحه صلاحيات واسعة تجاهها تقيد عملها الرقابي والتحقيقي.

- اقتصار العلاقة بين الهيئة ومجلس الشعب على رفع التقرير الدوري في كل عام.

ثانياً _ المقترحات :

(١) تفعيل الرقابة السابقة على الأعمال بما يخص عمل أجهزة الرقابة الداخلية لدى الجهات العامة، بأن تُمنح صلاحية المصادقة على أي مشروع فني أو مالي أو أي عمل يترتب آثاراً مالية على الموازنة العامة قبل تنفيذه، كون الرقابة السابقة أكثر فعالية في حماية العام .

(٢) إحداث صناديق شكاوى في كل من أجهزة الرقابة الداخلية لدى الجهات العامة ليتم معالجتها من قبل المراقبين الداخليين والتنسيق مع الرؤساء الإداريين_ وزير، مدير عام، مدير_ في هذه الجهات أو إبلاغ الهيئة لتتم معالجة الشكاوى أصولاً.

(٣) منح أجهزة الرقابة الداخلية صلاحية القيام بالعمل الرقابي والتحقيقي دون الحاجة لتكليف من الرئيس الإداري مع ضرورة إبلاغه و إبلاغ الهيئة بالمهمة المراد القيام بها، وذلك لأنَّ الرقابة الداخلية قد تملك معلومات عن حصول مخالفات مالية أو فنية داخل الإدارة العامة لكن لا تستطيع القيام بالمهام الرقابية لأنها مقيدة بموافقة الرئيس الإداري على ذلك والذي قد يحاول أحياناً إخفاء المخالفات التي تحدث في إدارته لأسباب تتعلق بشخصه أو لأشخاص مقربين منه في الإدارة، وذلك في حال عدم علم الهيئة بهذه المخالفات.

(٤) إعادة النظر في آلية تعيين المراقب الداخلي وعزله وتعويضاته وكيفية إعداد وتنفيذ خطط عمله بحيث تتبع مباشرة للهيئة المركزية دون المرور بإدارة الجهة، وتحديد الاختصاصات اللازمة والمعارف والمهارات المطلوبة في إدارة الرقابة الداخلية بما يواكب التطورات المهنية والقانونية والفنية الحديثة.

(٥) اقتصار صلاحية الرئيس الإداري للجهة العامة على إحالة تقارير الرقابة الداخلية إلى الهيئة فقط دون صلاحية إبداء الرأي الذي يؤثر سلباً على عمل المراقب الداخلي.

(٦) رفع سقف الحد الأعلى للمبلغ الذي يمكن إجراء الرقابة عليه من قبل جهاز الرقابة الداخلية والمحدد حالياً بمليون ليرة سورية إلى أكثر من هذا المبلغ، ولاسيّما بعد انخفاض القوة الشرائية لليرة السورية في ظل الظروف

الاقتصادية الحالية التي تعيشها البلاد، وازدياد حجم الموازنة العامة للدولة.

(٧) زيادة عدد المراقبين الداخليين لدى الإدارات العامة بحيث يتناسب مع ازدياد وتَشَعُّب أعمال هذه الإدارات وازدياد عدد العاملين فيها.

(٨) إحداث المعهد الوطني للرقابة والمحاسبة لدى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وذلك لتدريب معاوني المفتشين في الهيئة والمراقبين الداخليين في الإدارات العامة، مما يسمح بتزويد الهيئة بمفتشين من ذوي الكفاءات العالية والمهنية المطلوبة للقيام بأعمال الرقابة والتفتيش والتحقق على النحو الذي يُحَسِّن من الأداء الرقابي للهيئة وتزويد أجهزة الرقابة الداخلية بمراقبين داخليين قادرين على ممارسة مهامهم بالشكل الأمثل .

(٩) ضرورة النص في دستور الجمهورية العربية السورية على وجود الأجهزة الرقابية للدلالة على أهميتها ودورها في مكافحة الفساد الإداري والمالي باعتبار أنَّ الدستور هو أعلى قاعدة قانونية في الدولة.

(١٠) منح الهيئة استقلالاً إدارياً ومالياً كافياً من خلال ربط الهيئة الجمهورية بدلاً من رئيس مجلس الوزراء باعتبار أن رئيس الجمهورية أعلى سلطة في الدولة التي تأخذ بالنظام شبه الرئاسي (استقلال إداري) ووضع موازنة الهيئة في فرع مستقل في الموازنة العامة للدولة بدلاً من إلحاق موازنتها بموازنة رئاسة مجلس الوزراء، والسماح للهيئة بوضع موازنتها التقديرية من قبلها دون مناقشة السلطة التنفيذية لهذه الموازنة، وأن تعرض فقط على مجلس الشعب للمناقشة، وجعل تسمية محاسب الإدارة لدى الهيئة من صلاحية رئيس الهيئة واقتصار دور وزير المالية على إبداء الرأي فقط في تسميته (استقلال مالي).

(١١) العمل على إصدار قانون ينظم علاقة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بمجلس الشعب، والتأكيد على ضرورة قيام الهيئة المركزية بتقديم تقارير

نصف سنوية إلى مجلس الشعب باعتبار أن مجلس الشعب (السلطة التشريعية) صاحب الحق الأساسي في الرقابة على كافة أعمال السلطة التنفيذية.

(١٢) منح الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش صلاحية اقتراح تعديل القوانين وذلك عن طريق رئاسة مجلس الوزراء لمخاطبة مجلس الشعب بعد تقديم الأسباب الموجبة للتعديل .

(١٣) تفادي ازدواج الاختصاصات في المجال الرقابي بين الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية، ولاسيما ما يتعلق بالأمور المالية والمحاسبية وذلك بإصدار قرار من قبل رئيس مجلس الوزراء يوضح اختصاصات كلا من الهيئتين الرقابيتين بشكل واضح ودقيق يحول دون تكرار الرقابات على ذات العمل .

قائمة المراجع:

أولاً: باللغة العربية

١ - القرآن الكريم.

٢ - الكتب العامة والمتخصصة.

- د. ابراهيم الهندي، د. محمد الدالي، الرقابة المالية والإدارية، الطبعة الأولى منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، ، ٢٠٠٩.
- د. ابراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٦.
- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الادارة العامة، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ١٩٩٣.
- ابراهيم علي عشاوي، أساسيات المراجعة والمراقبة الداخلية ، مطبعة دار العالم العربي، القاهرة، ١٩٧٦
- أحمد علي ابراهيم، الموارد المالية في الدولة الإسلامية، دار المشرق العربي، القاهرة، ١٩٦٨.
- د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية بيروت، ١٩٧٩.
- أحمد محمود موسى، تقييم الأداء الاقتصادي في قطاع الأعمال والخدمات، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦.
- د. أكرم ابراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، الطبعة الأولى دار جهينة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥.
- د. بكر القباني، الإدارة العامة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.

- حسن رضا الوقاد، الرقابة المالية، ديوان المراقبة العامة، الرياض، لم يذكر عام النشر.
- د. حامد عبد المجيد دراز، علم المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، ١٩٧٢.
- د. حسن عواضه، د. عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، الموازنة والضرائب والرسوم، دار الخلود، بيروت، عام ١٩٩٥
- د. حسن محمد كمال، التخطيط والتنظيم المحاسبي، تطبيقات عملية، مكتبة عين شمس، بدون سنة نشر.
- د. حسين راتب يوسف ريان، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، الطبعة الأولى، دار النفائس، عمان، ١٩٩٩.
- د. خالد راغب الخطيب، مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام والخاص، الطبعة الأولى، مكتبة المجتمع العربي ، عمان، عام ٢٠١٠.
- د. خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة والإنتاجية، منشأة المعارف، الاسكندرية ، ١٩٧١.
- د. خولة صالح، الرقابة الإدارية والمالية في الدولة الإسلامية، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠١.
- د. زكي حنوش، وظائف الإدارة العامة، منشورات جامعة حلب، لم يذكر عام النشر.
- سهام أبو زيد، الحسبة في مصر الإسلامية، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، عام ١٩٨٦.

- د. شوقي عبده الساهي، الفكر الإسلامي والإدارة المالية للدولة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، عام ١٩٩١.
- د. شوقي عبده الساهي، مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام، مطبعة حسان، القاهرة، عام ١٩٨٣.
- د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، دار مجدلاوي للنشر، عمان، ١٩٨٨.
- فوزي حبش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩٩.
- قطب ابراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، عام ١٩٦٦.
- د. كاسر المنصور، د. يونس عواد، وظائف الإدارة، الطبعة الرابعة، منشورات جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، ٢٠٠٠-٢٠٠١،
- د. طارق الخير وآخرون، الرقابة الادارية، منشورات جامعة دمشق، عام ٢٠٠٧_٢٠٠٨.
- د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
- د. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، عام ٢٠٠٧.
- عبد الحميد القاضي، مبادئ المالية العامة، دار الجامعات المصرية، الاسكندرية، عام ١٩٧٤.

- عبد الرحمن صباح، مبادئ الرقابة الإدارية، المعايير والتقييم والتصحيح، دار
زهران للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٧.
- عبد الكريم بركات، عوف محمود الكفراوي، الاقتصاد المالي الإسلامي،
دراسة مقارنة، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، ١٩٨٤.
- عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الانجلو المصرية،
القاهرة، لم يذكر تاريخ النشر.
- عبد الفتاح الصحن، الرقابة المالية، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية،
١٩٧٩.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية
، بيروت، ١٩٩٢.
- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة،
١٩٧٢.
- د. عبد الله طلبه، الإدارة العامة، الطبعة الثامنة، منشورات جامعة دمشق،
كلية الحقوق، ٢٠٠٧ - ٢٠٠٨ م .
- عبد الله ابراهيم الكيلاني، القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام
وضماناتها، دار البشير، عمان، ١٩٩٧،
- د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، الطبعة الخامسة،
منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ١٩٩١-١٩٩٢.
- د. علي عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال في الشركات
المساهمة والمؤسسات المصرفية، الطبعة الأولى، عمان، مكتبة تلاح العلي،
١٩٩٥.

- د. عوف محمود الكفراوي ، الرقابة المالية في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، ١٩٨٣.
- د غسان قلعاوي، رقابة الأداء، دار كنعان، دمشق، ١٩٩٨.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، جامعة الاسكندرية، عام ٢٠٠٧-٢٠٠٨.
- د. محمد رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- د. محمد توفيق الأسد، محطات في الإدارة و الإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، دار الرأي، دمشق، ٢٠١٠.
- د. محمود عساف، أصول الإدارة، جامعة المنصورة، عام ١٩٨٨.
- د. محمد الحسين، د . مهند نوح، القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١١-٢٠١٢.
- د. محمود حسين الوادي، د. زكريا أحمد عزام ، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام ، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، عام ٢٠٠٠.
- د. نائل عبد الحافظ العوامل، الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، الجامعة الاردنية، عمان، ١٩٩٠ .
- أ. نجيب بطرس، الرقابة على الأموال العامة في بلجيكا ، المطبعة التجارية الحديثة، القاهرة لم يذكر عام النشر.
- د. يوسف شباط، الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، الطبعة الأولى، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٩.

- د. يوسف شباط، د. محمد خير العكام، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، مركز التعليم المفتوح، ٢٠٠٦_٢٠٠٧ م .
- د. يوسف شباط، المالية العامة، موازنة الدولة العامة، الجزء الثاني ، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠٠٣_٢٠٠٤ م .

٢- الرسائل العلمية:

أ . رسائل الدكتوراه:

- د. أحمد عبد الرحيم، رقابة الأجهزة الادارية المتخصصة على أعمال الإدارة ، رسالة دكتوراه، جامعة حلب، كلية الحقوق ، ٢٠١٢ م .
- د. أحمد السيد السيد عطا الله، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠١٠ م .
- د. مي محرزى - الرقابة على تنفيذ النفقات العامة - رسالة دكتوراه، دراسة مقارنة، جامعة دمشق، كلية الحقوق، لعام ٢٠٠٢ م .
- د . عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق ، ١٩٨٣ .
- د . 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 .
- وفاء حسين بلّان، تقويم أداء الرقابة الداخلية في جهات القطاع العام في سورية، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، ٢٠١٥ .

ب . رسائل الماجستير :

- عبد الرزاق الحسين، الضمانات الدستورية للموظف العام، رسالة ماجستير، دراسة مقارنة، جامعة دمشق، كلية الحقوق عام ٢٠١٦.
- محمود عزيز صالح، الصرف من الخدمة، رسالة ماجستير، دراسة مقارنة، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٢.

٣ : المقالات والأبحاث :

- د. حسين القاضي، مدى اعتماد مفتشي الجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية على تقييم الرقابة الداخلية، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، المجلد ٢٦، العدد الثاني، ٢٠١٠.
- حسين علي كاظم " الرقابة المالية في الإسلام " مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد ٢٢، ٢٠٠٩.
- عبد الرضى علي ناصر، رقابة ديوان المحاسبة على النفقات العامة، بحث مقدم إلى معهد الدروس القضائية، قسم القضاء المالي، وزارة العدل، لبنان عام ١٩٩٥.
- ماجد محمد الخزرجي، استقلال أجهزة الرقابة المالية، مجلة المحقق الحلّي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة الثامنة، جامعة بابل، ٢٠١٦.
- محمد البطمة، الرقابة الإدارية إحدى مقومات الرقابة الداخلية في النظم المحاسبية الآلية، بحث مقدم لندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقاتها بالأجهزة الحكومية.

- د. محمد رسول العموري، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، الموسوعة القانونية المتخصصة، الطبعة الأولى، المجلد السابع، دمشق، ٢٠١١.
- محمد طاهر عبد الوهاب، الرقابة الإدارية في النظام الإسلامي، مجلة رسالة الخليج العربي، المجلد ٤، العدد ١٩، ١٩٨٦.
- د. محمد خير العكام، الجهاز المركزي للرقابة المالية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثالث، دمشق، ٢٠١٠.
- محمود عبد المنعم، تطور الجهاز المركزي للرقابة المالية، بحث مقدم إلى المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية العليا، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بغداد ١٩٧٦.
- مقابلة صحفية مع رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، جريدة الأيام، العدد ٤، دمشق، ص ١٢، ٢٢/١/٢٠١٧.
- وقائع ندوة النظم الإسلامية المنعقدة بتاريخ ١٤٠٥ / ٢٠ في أبوظبي
صفر هجري الموافق ١١-١٣ نوفمبر ١٩٨٤ طباعة مكتب تربية لدول
الخليج_ الرياض ١٤٠٧ هـ _ ١٩٨٧ م
- ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية المنعقدة
في معهد الإدارة العامة بالرياض من ٧ - ١٠ ربيع الثاني عام ١٤٠٥ هجري.
- هيفاء حبيب، الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، الطبعة الأولى، دمشق، ٢٠١١.
- ٤- الدساتير والقوانين والأنظمة:

- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام ٢٠١٢

- القانون الأساسي للعاملين بالدولة السوري رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.
- قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري رقم ٢٤ لعام ١٩٨١.
- قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٦٣ لعام ٢٠٠٣.
- قانون العقوبات الاقتصادية السوري رقم /٣٧/ لعام ١٩٦٦.
- قانون السلطة القضائية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٩٨/ لعام ١٩٦١.
- القانون المالي الأساسي السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٥٤ لعام ٢٠٠٦.
- _ المرسوم التشريعي رقم/٧/ لعام ١٩٩٠ السوري المتضمن إنشاء المحاكم المسلكية
- المرسوم التشريعي رقم/ ٢٠ / لعام ٢٠١٧ و المتضمن مهام وصلاحيات ومسؤوليات الوزراء في الجمهورية العربية السورية.
- قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم ١٤٤ لعام ١٩٨٨
- قانون هيئة الرقابة الإدارية المصرية رقم ٥٤ لعام ١٩٦٤
- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ لعام ١٩٥٩ المتضمن إحداث التفتيش المركزي في الجمهورية اللبنانية
- النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري الصادر عن رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بالقرار رقم ٢٥٠ لعام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

- اللائحة التنفيذية رقم (١) لقانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري الصادرة عن رئيس الهيئة برقم ١٩/١٥٦٤/١٣٨ تاريخ ١١/٨/١٩٨١.
- الأسباب الموجبة لقانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري الرقم ٢٤ لعام ١٩٨١.
- التعميم الصادر عن رئيس مجلس الوزراء السوري رقم ٤٥٠٥/أ تاريخ ٣١/٣/٢٠١٦ بخصوص عدم السماح للجهات العامة باستثناء أنفسها من رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.
- القرار رقم ١٩/م. و الصادر عن رئيس مجلس الوزراء السوري بتاريخ ٢٣/٣/٢٠١٠ والمتضمن تحديد تعويض طبيعة العمل للمراقب الداخلي.
- القرار الصادر عن وزير المالية السوري رقم ٣٩٣٢/و ي ب تاريخ ٣٠/١٢/٢٠٠٤ والمتضمن تحديد تعويض طبيعة العمل للمفتش ومعاون المفتش.
- القرار الصادر عن رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سورية رقم ٩٧/م. أ. بتاريخ ٩/٣/٢٠١٦ والمتعلق بتحديد مهام مديرية شؤون الرقابة الداخلية في الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش
- القرار الصادر عن رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سورية رقم ٢٣٣/م. أ. تاريخ ١/١١/٢٠١٦ والمتضمن تعديل بعض مواد النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش .
- التعميم الصادر عن رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سورية رقم ٩/٣٨/٧٠١/١٩ بتاريخ ٣١/٣/٢٠١٠ والمتعلق بتفويض الهيئة لأجهزة الرقابة الداخلية بالتحقيق في القضايا المتعلقة بالجرائم الاقتصادية

والجرائم المتعلقة بالمال العام والتي لا تزيد مبالغ الضرر أو النفع فيها
عن مليون ليرة سورية.

- رأي مجلس الدولة السوري - اللجنة المختصة - رقم ١٢٨ تاريخ
١٩٨٢/٧/١٨ المنشور في الجريدة الرسمية العدد ٤٥ لسنة ١٩٨٢ م
حول صلاحيات رئيس الهيئة المالية.

ثانياً : المواقع الالكترونية:

[https : // hrdiscussion . com](https://hrdiscussion.com)

[www. Droit – dz –com](http://www.Droit-dz-com) .

[http :// www. bayt. Com /ar /Specialties.](http://www.bayt.Com/ar/Specialties)

[www.aca. gov. eg](http://www.aca.gov.eg)

[http : // wikileaks– org](http://wikileaks-org)

[www apps.gcc-sg.org/dwaween/](http://www.apps.gcc-sg.org/dwaween/)

[sst.com/read Article .aspx? Artl d.](http://sst.com/readArticle.aspx?ArtId)

ثالثاً: المراجع باللغة الانجليزية:

_ Shetti ,M.V: Auditing Principles and Practice, Sultan
Chand and Sons Publisher –

_ Henri Fayol, General and Management ,New York,
Pitman Publishing.1949.

_ Hicks, H.; Gullet, C.R.; The Management Organization, N.Y
.1976.

_ Sawyer : The Practice of Modern Internal control :
Auditing. Altamonte Sapping, Florida, 1973.

- _ Internal Control, Special Report by The Committee on Auditing Procedure, Published by The American Institute of Accountants. New York,1949.
- _ The Institute of Chartered Accountant in England and Wales, Statement on Auditing, London,1976
- _ Goetz, Billy. E . Management Planning And Control, McGraw Hill, New York,1949.
- _ Certo Samuel, Modern Management : quality, ethic, and the global environment, 1989.
- _ H. RamanChandran, Financial Planning and Control. S. Chand co. New Delhi. 1972.
- _ William, Withers, Public Finance, American Book Company, New York,1948.
- _ Verlander, D : Internal Auditing.The Accountant Volume .1983.
- _ Wes berry, Principles of Government Auditing, The ;International Journal of Government Auditing, April,1981.
- _ Morce E : Management Performance Auditing Edited by James Cashion New York, 1977.
- _ Fabre. (F) . Le Control Des Financial Pupliques, p .U. F, Paris , 1968.

الفهرس

الصفحة	العنوان
	المقدمة
٧	الفصل الأول : ماهية الرقابة الداخلية في الإدارة العامة
٩	المبحث الأول : مفهوم الرقابة الداخلية وتطورها التاريخي
١٠	المطلب الأول: مفهوم الرقابة الداخلية
١٠	الفرع الأول: تعريف الرقابة الداخلية
١٧	الفرع الثاني: أهمية الرقابة الداخلية
٢٣	الفرع الثالث: ميزات الرقابة الداخلية
٢٥	الفرع الرابع: أنواع الرقابة الداخلية
٣٣	المطلب الثاني: التطور التاريخي للرقابة على أعمال الإدارة العامة
٣٤	الفرع الأول : نشأة الرقابة في العصر الإسلامي
٤٦	الفرع الثاني: تطور الرقابة في العصر الحديث
٤٧	أولاً : تطور الرقابة في الجمهورية اللبنانية
٥٢	ثانياً : تطور الرقابة في الجمهورية العربية السورية
٥٩	المبحث الثاني: مراحل الرقابة الداخلية ووسائلها
٥٩	المطلب الأول : مراحل الرقابة الداخلية وأهدافها
٦٠	الفرع الأول: مراحل الرقابة الداخلية
٦٣	الفرع الثاني: أهداف الرقابة الداخلية
٦٩	المطلب الثاني : وسائل الرقابة الداخلية
٨٥	الفصل الثاني: علاقة أجهزة الرقابة الداخلية بالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.
٨٦	المبحث الأول : علاقة أجهزة الرقابة الداخلية بالهيئة من حيث التشكيل

٨٧	المطلب الأول :آلية تشكيل أجهزة الرقابة الداخلية
٨٧	الفرع الأول: تكوين أجهزة الرقابة الداخلية وتسمية المراقبين الداخليين فيها
٩١	الفرع الثاني : حصانة المراقب الداخليين وحقوقه وواجباته
٩٥	المطلب الثاني : تنظيم الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش
٩٥	الفرع الأول : تعريف الهيئة وتكوينها
١٠٩	الفرع الثاني : تعيين العاملين في الهيئة وحصاناتهم ومحاكمتهم
١١٧	الفرع الثالث: مدى استقلال الهيئة
١٢٣	المبحث الثاني : علاقة أجهزة الرقابة الداخلية بالهيئة من حيث العمل الوظيفي
١٢٤	المطلب الاول : أصول ممارسة رقابة أجهزة الرقابة الداخلية
١٢٤	الفرع الأول : اختصاصات أجهزة الرقابة الداخلية
١٢٨	الفرع الثاني: اجراءات ممارسة العمل الرقابي لدى أجهزة الرقابة الداخلية

١٣٣	المطلب الثاني: أصول وإجراءات رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش
١٣٣	الفرع الأول: اختصاصات الهيئة وأنواع الرقابة التي تمارسها
١٤٨	الفرع الثاني: اجراءات رقابة الهيئة
١٦٢	الفرع الثالث: نتائج رقابة الهيئة
١٧٣	الخاتمة.
١٧٧	قائمة المراجع

١٩٠	الفهرس
-----	--------