



الجامعة الافتراضية السورية
SYRIAN VIRTUAL UNIVERSITY

الرقابة المالية

الدكتور محمد خير العكام



Books

الرقابة المالية

الدكتور محمد خير العكام

من منشورات الجامعة الافتراضية السورية

الجمهورية العربية السورية ٢٠١٨

هذا الكتاب منشور تحت رخصة المشاع المبدع – النسب للمؤلف – حظر الاشتقاق (CC– BY– ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/legalcode.ar>

يحق للمستخدم بموجب هذه الرخصة نسخ هذا الكتاب ومشاركته وإعادة نشره أو توزيعه بأية صيغة وبأية وسيلة للنشر ولأية غاية تجارية أو غير تجارية، وذلك شريطة عدم التعديل على الكتاب وعدم الاشتقاق منه وعلى أن ينسب للمؤلف الأصلي على الشكل الآتي حصراً:

محمد خير العكام، الإجازة في الحقوق، من منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، ٢٠١٨

متوفر للتحميل من موسوعة الجامعة <https://pedia.svuonline.org/>

Financial Control

Mohammad Khair Al Akkam

Publications of the Syrian Virtual University (SVU)

Syrian Arab Republic, 2018

Published under the license:

Creative Commons Attributions- NoDerivatives 4.0

International (CC-BY-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/legalcode>

Available for download at: <https://pedia.svuonline.org/>



الفهرس

- ❖ التعريف بمفهوم الرقابة المالية.....1
- المفاهيم الأساسية للرقابة المالية.....1
- نشأة الرقابة المالية.....3
- ✓ التطور التاريخي.....3
- ✓ التطور الوظيفي.....4
- تعريف الرقابة المالية.....7
- المفهوم الحديث للرقابة المالية.....11
- اهداف الرقابة المالية.....17
- أسباب الرقابة المالية.....19
- تمارين.....21
- أنواع الرقابة المالية.....22
- الرقابة المالية من حيث الزمن.....24
- ✓ الرقابة السابقة.....24
- ✓ الرقابة المرافقة.....26
- ✓ الرقابة اللاحقة.....28
- الرقابة المالية من حيث الموضوع.....30
- الرقابة المالية من حيث الجهة التي تمارس الرقابة.....32
- الرقابة المالية من حيث سلطات جهة الرقابة.....35
- المعايير التنظيمية للرقابة المالية وعوامل استقلالها وضمان فعاليتها.....40
- ✓ انشاء هيئة عليا للرقابة المالية.....41
- ✓ استقلالية الهيئة العليا للرقابة المالية.....42
- ✓ المعايير المهنية والفنية والمادية للرقابة المالية الفعالة.....46
- تمارين.....47
- ❖ الرقابة المالية الداخلية في سوريا.....48
- محاسب الادارة ودوره في الرقابة على تنفيذ الموازنة.....50
- التعريف بمحاسب الادارة.....50
- مسؤولية محاسب الادارة وألية حل الخلافات بينه وبين أمر الصرف....54
- رقابة الادارات المركزية في وزارة المالية.....58
- رقابة مديرية الموازنة العامة.....58
- رقابة مديرية التشريع والقضايا.....60
- رقابة مديرية الشؤون القانونية.....61
- رقابة مديرية شؤون المؤسسات.....62
- رقابة مديرية الخزينة المركزية.....62
- رقابة مديرية الحسابات العامة.....63
- رقابة مديريات الرقابة الداخلية في الجهات العامة.....65

الفهرس

- 65. > تعريف جهاز الرقابة الداخلية.....
- 65. > أهداف أجهزة الرقابة الداخلية.....
- 66. > تنظيم مديرية الرقابة الداخلية.....
- 67. > شروط تسمية المراقب.....
- 68. > أنواع الرقابة التي تمارسها مديريات الرقابة الداخلية.....
- 70. > تقارير أجهزة الرقابة الداخلية.....
- 71. > نتائج التقارير.....
- 73. ■ تمارين.....
- 74. ❖ الجهاز المركزي للرقابة المالية.....
- 74. ■ تنظيم الجهاز المركزي, اختصاصاته وصلاحياته.....
- 77. > تنظيم الجهاز.....
- 77. ✓ تبعية الجهاز ومدى استقلاله.....
- 80. ✓ الهيكل التنظيمي للجهاز.....
- 84. ✓ العاملون في الجهاز "حقوقهم وحصاناتهم".....
- 87. > اختصاصات الجهاز وصلاحياته.....
- 87. ✓ الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز.....
- 89. ✓ اختصاصات الجهاز.....
- 92. ✓ صلاحيات الجهاز.....
- 94. ✓ المخالفات التي تقع ضمن اختصاصات الجهاز.....
- 96. > تمارين.....
- 97. ■ نطاق رقابة الجهاز وفعالية تقاريره.....
- 98. > انواع الرقابات التي يمارسها الجهاز على الأموال.....
- 98. ✓ مراجعة الحسابات.....
- 99. ✓ مراقبة الصكوك ومراجعتها.....
- 102. ✓ التفتيش والتحقيق.....
- 103. ✓ رقابة الكفاية.....
- 104. > تقارير الجهاز.....
- 107. > أهم التعديلات التي طرأت على عمل الجهاز.....
- 115. > تمارين.....
- 116. ❖ الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.....
- 116. ■ تنظيم الجهاز المركزي, اختصاصاته وصلاحياته.....
- 119. > تنظيم الهيئة.....
- 119. ✓ تبعية الهيئة ومدى استقلاليتها.....
- 120. ✓ الهيكل التنظيمي للهيئة.....
- 126. ✓ العاملون في الهيئة.....

الفهرس

- أهداف الهيئة واختصاصاتها.....131
- ✓ الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.....131
- ✓ أهداف الهيئة.....132
- ✓ اختصاصات الهيئة.....134
- تمارين.....140
- علاقة الهيئة بالأجهزة الرقابية الأخرى والمنظمات الشعبية.....141
- أصول التنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى.....142
- أهداف التنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى.....143
- أصول الاستعانة بالمنظمات الشعبية.....144
- تقارير الهيئة الدورية.....147
- تمارين.....148
- آلية عمل الهيئة.....149
- أصول التفتيش.....151
- ✓ أهداف العمل الرقابي.....151
- ✓ أنواع الرقابة التي تمارسها الهيئة.....152
- ✓ كيفية مباشرة الهيئة لمهمتها في الرقابة والتفتيش.....153
- ✓ أصول ممارسة المفتش لعمله.....154
- ✓ الامور الواجب مراعاتها من قبل المفتش أثناء أدائه لعمله.....155
- ✓ الصلاحيات التي يتمتع بها العامل بالتفتيش أثناء مهمته.....157
- ✓ تقرير الرقابة أو التفتيش.....158
- ✓ اعتماد التقارير الرقابية.....160
- ✓ نتائج التقارير.....161
- أصول التحقيق.....164
- ✓ أهداف التحقيق.....164
- ✓ كيفية مباشرة التحقيق.....165
- ✓ اجراءات التحقيق وتدابيره.....166
- ✓ تقرير التقصي والتحقيق.....169
- تمارين.....173
- ❖ الرقابة التشريعية.....174
- التعريف بالرقابة التشريعية.....176
- التعريف بالرقابة التشريعية.....176
- اهمية الرقابة التشريعية وأهدافها.....177
- مقومات الرقابة التشريعية وعوامل نجاحها.....178
- صور الرقابة التشريعية.....180
- الرقابة التشريعية السابقة.....180

الفهرس

➤ الرقابة التشريعية المرافقة وصور ممارستها.....	181
✓ توجيه الأسئلة.....	183
✓ طلب المناقشة.....	186
✓ التحقيق عن طريق اللجان.....	188
✓ بحث العرائض والشكاوى التي ترد المجلس.....	191
✓ الاستجواب.....	193
✓ حجب الثقة.....	200
➤ الرقابة التشريعية اللاحقة.....	203
■ وسائل تفعيل الرقابة التشريعية.....	205
■ تمارين.....	208

الوحدة التعليمية الأولى

التعريف بمفهوم الرقابة المالية

المفاهيم الأساسية للرقابة المالية

الكلمات المفتاحية:

التطور التاريخي لمفهوم الرقابة المالية - التطور الوظيفي للرقابة المالية - تعريف الرقابة المالية - المفهوم الحديث للمالية العامة - الأغراض الرئيسية للرقابة المالية - أهداف الرقابة المالية - أساليب تنفيذ الرقابة المالية.

الملخص:

نشأ علم الرقابة المالية وتطور بتطور شكل الحكم في الدولة، ففي البداية كانت الرقابة المالية رقابة لاحقة وتشريعية وأصبحت تدريجياً رقابة اقتصادية ومرافقة للتصرف المالي ثم ما لبثت أن أصبحت رقابة سابقة، وأصبحت تعني الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة للتأكد من أنه تم تنفيذها وفق الإجازة الممنوحة لها من قبل السلطة التشريعية وأنها حققت الأهداف المحددة لها والتي تقوم بها كل من السلطة التشريعية ووزارة المالية وأجهزة مستقلة متخصصة بذلك.

الأهداف التعليمية:

في نهاية هذه الوحدة التعليمية يجب أن يكون الطالب قادراً على:

- 1- تعريف تطور مفهوم الرقابة المالية التاريخي والوظيفي.
- 2- تعريف علم الرقابة المالية وتعريف أهدافه وأغراضه الرئيسية في العصر الحديث.

مقدمة:

اهتمت الدول منذ أقدم العصور بتنظيم الرقابة على الأموال التي تعود ملكيتها إليها، بهدف الحفاظ على تلك الأموال من العبث والضياع والتأكد من صرفها على الأوجه التي أجببت من أجلها، فذلك المبرر الوحيد لمشروعية استمرار حكامها كونه يرتبط بأسباب وجود الدولة المتمثل في الاستمرار في تلبية الاحتياجات المتنامية لرعاياها. فقد اجتمع علماء المالية العامة والإدارة على أنّ أيّ نظام إداري أو مالي لا تتوفر فيه رقابة صحيحة ومنظمة يُعد نظاماً ناقصاً ويفتقر إلى الكمال.

ويرى الكثير منهم أنّ الرقابة أمر طبيعي في أيّ مجتمع إنساني، لأنها تضع الضوابط لكلّ تصرف. والرقابة المالية كغيرها من أنواع الرقابات لها دور رئيس في تنظيم المجتمعات ومؤسساته، وقد حظيت موضوعات الرقابة المالية بأهمية متزايدة مع تطور دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتطور النظم السياسية وتحقيق المزيد من الديمقراطية في هذا الإطار، وهذا ما جعل من أولى مهمات الدولة تجاه مواطنيها دافعي الضرائب ضرورة التأكد من حسن سير الأعمال التي تقوم بها وزاراتها ومؤسساتها ضمن حدود المشروعية القانونية والنهج الاقتصادي السليم، وفعالية إدارتها المالية.

تُعدّ الرقابة المالية جزءاً من الإدارة المالية للدولة والتي تتضمن مجموعة من الإجراءات المحاسبية والتدقيقية في مجال الأداء والعلاقات المالية، من خلال نظام متكامل للمعلومات المالية والسلوكية، من أجل رفع مستوى الأداء المالي للدولة عبر المراجعة المستمرة للنتائج المالية لأعمالها، ومقارنتها مع النتائج المرغوب بها، وتحليل الأسباب، ومعرفة المعوقات التي حالت دون تطابق النتائج الفعلية مع النتائج المستهدفة، واكتشاف الأخطاء والانحرافات، وتحديد المسؤوليات، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح مسارات الأداء المالي والإدارة المالية، وتجنبها الوقوع في الأخطاء مستقبلاً.

المفاهيم الأساسية للرقابة المالية

في البداية لابدّ من التعرف على نشأة مفهوم الرقابة المالية بدءاً من تشكيل المجتمعات البشرية والدول القديمة مروراً بالدولة العربية الإسلامية، فالعصور الحديثة وتطور مفهومها الوظيفي وصولاً إلى مفهومه المعاصر وتحديد أغراضها الرئيسية وأهدافها وأساليبها وفقاً لما يلي:

نشأة الرقابة المالية

أ- التطور التاريخي:

تطورت الرقابة المالية في الحضارات القديمة بتطور شكل الحكم في الدولة، فقد عرفها المصريون القدماء والإغريق، وكان مدلولها واضحاً في مسألة حمورابي التي احتوت على الكثير من الأحكام المتعلقة بتنظيم المعاملات المالية والتجارية.

وقد عرف العرب الرقابة المالية منذ النشأة الأولى للحضارة العربية، فقد تأسست الرقابة المالية في الإسلام وفقاً لأحكام القرآن الكريم والسنة النبوية وأفعال الصحابة، وتطورت بتطور الدولة الإسلامية وتشعب أركانها، وبما يتناسب ومفهوم النظام المالي فيها وغاياته التي كانت تتمثل في تحقيق غايات الشريعة الإسلامية في المجالات الدينية والدنيوية اقتصادياً واجتماعياً، مما أوجد نظاماً دقيقاً للرقابة المالية يقوم على أسس متكاملة ومثبتة، وقد اتخذت فيها الرقابة أنماطاً متنوعة، تراوحت بين الرقابة قبل الصرف حيث أنشئت الدواوين المالية، وازدهرت الرقابة الذاتية بسبب قوة الوازع الديني لدى العاملين عليها، ومورست الرقابة اللاحقة والرقابة الخارجية على الأموال العامة في الدولة الإسلامية من قبل كلّ من ولاية الحسبة وديوان المظالم، فكانت قواعد الرقابة المالية الإسلامية كافية لإحكام الرقابة على أموال الدولة، وقد تطورت بتطورها حتى أصبحت للرقابة المالية أجهزة متطورة مارست مهامها في المحافظة على المال العام من الهدر والعبث والضياع⁽¹⁾.

وعرفت الرقابة المالية في أوروبا منذ نشوء مجتمعاتها وتنازع سلطاتها التشريعية مع السلطة التنفيذية المتمثلة بسلطة الحاكم. وقد برزت هذه الرقابة بدءاً من عام 1256م التي تمثلت في سلطة

(¹) لمزيد من التفاصيل انظر: د. محمد العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، 2005، ص 83 وما بعدها.

ورقابة غرفة محاسبة باريس التي أنشأها الملك سانت لويس لتتولى فحص الحسابات وإصدار الأحكام التي لها بعض الصيغ الجزائية أحياناً، ما لبثت أن أصبحت حقاً مكتسباً للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية بعد ظهور مبدأ فصل السلطات وفرضه نتيجة للثورة الفرنسية، حتى قبل ظهور مفهوم الموازنة العامة بشكل واضح وجلي⁽²⁾، وفي انكلترا أيضاً نشأت هيئة الرقابة المالية في عام 1866م وتطور دورها فيما بعد.

ونتيجة لتطورات السياسة الاقتصادية والاجتماعية في أوروبا في القرن التاسع عشر تطور مفهوم الرقابة وزادت اختصاصاتها وتعمق نطاقها، وخاصة بعد زيادة الوعي الجماهيري وظهور مفهوم الدولة الحديثة وزيادة وظائفها ودخول دور التخطيط الاقتصادي من أجل استغلال أفضل للموارد، وذلك لسد حاجات المواطنين المتنامية في أسرع وقت ممكن، مما زاد من الحاجة إلى زيادة الأموال العامة وضرورة الحفاظ عليها، كما ساعد على تطور السلطات في الدولة وظهور أجهزة مستقلة تمارس الرقابة المالية من أجل تحقيق العدالة والديمقراطية والنمو والازدهار في إطار الدولة الواحدة⁽³⁾، وترشيد الإنفاق مما زاد من ضوابط أحكام الرقابة المالية.

ففي المعسكر الاشتراكي قبل انهيار منظومته في بداية تسعينيات القرن الماضي احتلت الرقابة المالية مكان الصدارة في وظائف الإدارة وتطبيق الرقابة بصورة عامة على نطاق واسع، مما زاد في دور الرقابة العمالية على الإنتاج والرقابة الشعبية، وزاد دور المنظمات الشعبية في عملية الرقابة المالية. وإلى جانب ذلك فقد أنشئت الطبقات الحزبية للرقابة، وتطورت إلى وحدات تنظيمية حزبية وحكومية في آن معاً لتأدية وظيفة الرقابة⁽⁴⁾، وربطت أجهزة الرقابة بتلك التنظيمات على حساب الرقابة التشريعية.

ب- التطور الوظيفي:

كانت الرقابة في بدايات نشأتها مجرد رقابة شكلية على الإنفاق العام تهدف إلى التأكد من صحة الإنفاق والالتزام بالمشروعية القانونية لعمليات الصرف، ثم ما لبثت أن شملت عمليات تحصيل الإيرادات العامة.

(2) د. حسين محمد سمحان وآخرون، المالية العامة من منظور إسلامي، دار الصفاء للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2010، ص 196.

(3) د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، دار المجدلوي، عمان، دن، ص 11.

(4) د. فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 13.

وكانت المرحلة العملية لتنفيذ الموازنة تبدو من خلال صرف النفقة وتصفياتها، لذلك كانت الرقابة مقتصرة على هذه العمليات المحاسبية لتنفيذ الموازنة، وقد تأثر أسلوب الرقابة على تنفيذ الموازنة الذي ساد في القرن التاسع عشر بالنظام السياسي في ذلك الحين، فلم يكن من السهل قبول حكام تلك الحقبة من التاريخ برقابة فعالة أثناء تنفيذ عمليات الموازنة، لأن ذلك كان يُعد بمثابة تدخل في شؤون الإدارة والحكم. وبالمقابل اضطرت أولئك الحكام إلى القبول برقابة على أعمالهم تبدأ بعد الانتهاء من تنفيذ قراراتهم، فلا بدّ من تنفيذ القرار الإداري أولاً، ثم تأتي مرحلة مراقبة عملية التنفيذ، ويبقى المسؤول الإداري حراً في جميع تصرفاته تاركاً للرقابة بعد ذلك أن تقوم بعض نواحي هذه القرارات.

فلم يكن موضوع تقويم أداء الإدارة المالية لأنسب الشروط وأفضلها هدفاً للرقابة. وكانت توصف الرقابة في ذلك الحين بأنها رقابة لاحقة على مشروعية تنفيذ الموازنة، يقوم بها جهاز اختصاصي مستقل عن السلطة الإدارية.

ومن ثم ظهرت في نهاية القرن التاسع عشر ضرورة توسيع نطاق الرقابة المالية لتشمل الموظف الإداري والتنفيذي معاً. واستتب ذلك التخلي عن فكرة الرقابة اللاحقة لتصبح الرقابة ممكنة أثناء عملية التنفيذ. فتبقى الرقابة اللاحقة رقابة قضائية، وتكون الرقابة المسبقة لتقويم حسن الأداء والإدارة. وتمارس الرقابة المسبقة قبل تنفيذ القرار الإداري من قبل أجهزة لها صلة وثيقة بالإدارة، ولا تقتصر على المشروعية، وإنما تتعدى ذلك إلى الكفاية وحسن الأداء.

وقد رافق هذا التطور في مفهوم الرقابة تطوراً آخر في أجهزة الرقابة التي انتقلت من أجهزة تتولى الرقابة لصالح الملك في العصور الوسطى، إلى أجهزة مستقلة تتولى الرقابة على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية، تمارسها هذه الأجهزة لتقوية فعالية السلطة التشريعية في وظيفتها الرقابية إلى جانب وظيفتها التشريعية.

ثم ما لبثت هذه الأجهزة أن تعاونت فيما بينها من أجل تقوية التعاون الدولي في هذا المجال، ومن أجل تبادل الأفكار والخبرات وتطوير الأساليب العملية والعلمية على المستوى العالمي، فأنشأت فيما بينها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية في عام 1953م، ومن ثم نشأت منظمات إقليمية لتحقيق ذات الهدف كمجموعة العمل للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في الدول العربية⁽⁵⁾.

(⁵) د. محمد العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص 18.

وعلى ذلك يمكن القول إنّ مفهوم الرقابة، قد تطور كثيراً. فبعد أن كانت الرقابة المالية تهدف إلى مراجعة السجلات والدفاتر المحاسبية وتدقيقها، والكشف عما قد يوجد فيها من تلاعب وغش، ومدى التقيد بالقوانين والأنظمة، فقد توسعت لتشمل مراقبة مدى الاقتصاد في النفقات، ومدى فعالية الأجهزة الخاضعة للرقابة في القيام بمهامها الرقابية بأنواعها القانونية والاقتصادية كافة، وباتت اليوم أحد أهم أركان الإدارة المالية التي تقوم بتحليل الوقائع والنتائج الفعلية وتقييمها ومقارنتها مع الخطط وما تتضمنه من أهداف وسياسات وإجراءات وبرامج، فإنّ عملية الرقابة اليوم تتعدى مجرد الكشف عن الانحرافات والمشكلات العملية لتشمل جوانب تتعلق بتقييم الآثار والنتائج وتطوير الأداء الفردي والتنظيمي بطريقة تضمن حسن سير الأعمال بكفاءة وفعالية.

تعريف الرقابة المالية

الرقابة لغة هي (المحافظة والانتظار)، فالرقيب يعني (الحافظ أو المنتظر)، أما اصطلاحاً، فقد تعددت تعريفات الباحثين للرقابة بشكل عام، ومنها الرقابة المالية. ويرجع السبب في ذلك إلى الوظيفة التي تقوم بها الرقابة المالية، والأهداف التي يجب تحقيقها والأجهزة التي تقوم بها. حيث يوجد ثلاثة اتجاهات فيما يتعلق بتعريف الرقابة. يهتم أصحاب الاتجاه الأول بوظيفة الرقابة وأهدافها. وأصحاب الاتجاه الثاني، بإجراءات عملية الرقابة، وأصحاب الاتجاه الثالث، بأجهزة الرقابة.

الاتجاه الأول:

يهتم أصحاب هذا الاتجاه بالجانب الوظيفي للرقابة، ويركزون على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، فهم يهتمون بوجود عمليات معينة يلزم توافرها لإمكان تحقيق الرقابة، وتتضمن تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها⁽⁶⁾.

فقد ذهب بعض الكتاب إلى أن الرقابة تعني العمل على تحقيق أهداف معينة تسعى الهيئة الخاضعة للرقابة إلى تحقيقها. بينما ذهب آخرون إلى أن الرقابة تقوم على أساس تحديد العمل المطلوب القيام به من كل فرد داخلها، وفي ذلك ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة⁽⁷⁾. والذي نراه أن الرقابة تقوم على كلا المفهومين، وهما الأهداف المطلوب تحقيقها وتنظيم عمل الأفراد داخل الهيئات الإدارية بشكل يساعد على تحقيق الأهداف المحددة.

ووفقاً لهذا الاتجاه يعرف الدكتور عبد الله طلبة الرقابة بأنها: "عملية التحقق من مدى إنجاز الأهداف المبتغاة، والكشف عن معوقات تحقيقها، والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن"⁽⁸⁾.

كما تم تعريف الرقابة وفقاً لهذا الاتجاه بأنها: "التحقق من أن التنفيذ يتم طبقاً للخطة المقررة، والتعليمات الصادرة، والمبادئ المعتمدة، فهي عملية اكتشاف عما إذا كان كل شيء يسير حسب الخطط الموضوعية، وذلك لغرض الكشف عما يوجد هناك من نقاط الضعف والأخطاء، وعلاجها وتفادي تكرارها،

(6) د. السيد خليل هيك - الرقابة على المؤسسات العامة - منشأة المعارف - الإسكندرية - عام 1971 ص 173.
- د. عوف محمود الكفراوي - الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق - مطبعة الانتصار - الإسكندرية - عام 1998 - ص 17.

(7) د. عبد السلام بدوي - الرقابة على المؤسسات العامة - مكتبة انكلو المصرية، القاهرة د.ت، - ص 88.

(8) د. عبد الله طلبة - الإدارة العامة - جامعة دمشق - عام 1983-1984 - ص 254.

والرقابة هي أحد عناصر الإدارة التي هي ضرورية ولازمة، ليس للخدمات العامة والمشروعات فقط، بل أيضاً لكلّ جهد جماعي مهما كان غرضه⁽⁹⁾.

وعرفت الرقابة ضمن هذا الاتجاه بأنها: "التدقيق والإشراف من قبل أجهزة عليا، للاطلاع على كيفية سير العمل في الأجهزة الدنيا الخاضعة للرقابة، والتأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة لغاياته وفق ما هو محدد في الموازنة التي أجازتها السلطة التشريعية، والتثبت من أنّ تنفيذ الموازنة العائد يتمّ دونما تبذير أو هدر للمال العام، وضماناً لحسن سير الإدارات الحكومية مالياً"⁽¹⁰⁾.

مما تقدم يتبين أنّ أصحاب هذا الاتجاه يعتقدون أنّ الرقابة المالية هي مجموعة من العمليات تتخذ شكل قرارات أو إجراءات يكون من شأنها تحقيق هدف أو مجموعة أهداف واضحة ومحددة، وتأسيساً على ذلك تقسم الرقابة إلى ثلاثة أنواع:

الرقابة المالية: وغرضها المحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف، وذلك عن طريق التأكد من اتباع إجراءات العمل وقواعده المحددة من قبل الدولة.

الرقابة على الأداء: وغرضها تحقيق الأهداف الموضوعية، وعدم الانحراف عن معدلات الأداء المنصوص عليها في الخطة الموضوعية من قبل الدولة.

الرقابة على الكفاية: وغرضها التعرف إلى فرص تحسين معدلات الأداء المرسومة، وما سيتبع ذلك من إدخال التعديلات في الخطة الموضوعية من قبل الدولة.

الاتجاه الثاني:

ينظر أصحاب هذا الاتجاه إلى الرقابة من حيث كونها إجراءات، ويركزون على الخطوات التي يتعين القيام بها لإجراء عملية الرقابة. فلكي تتمّ عملية الرقابة يتطلب الأمر وجود بيانات عن أوجه النشاط المختلفة، شرطاً أساسياً للقيام بالرقابة، على أن تُعدّ بشكل يمكن الاستفادة منها في متابعة النشاط ومراجعة نتائج الأعمال وفحصها⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ د. عبد الأمير شمس الدين - الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - عام 1977 - ص 28.

⁽¹⁰⁾ د. عوف محمود الكفراوي - المرجع السابق - ص 16

⁽¹¹⁾ د. عبد السلام بدوي - المرجع السابق - ص 87-88.

- د. عوف محمود الكفراوي - المرجع السابق - ص 18.

ووفقاً لهذا الاتجاه يعرف الدكتور أحمد صقر عاشور الرقابة بأنها: "مجموعة العمليات والأسباب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعة"⁽¹²⁾. ويعرفها الدكتور عبد السلام بدوي بأنها: "مجموعة من العمليات التي تتضمن جمع البيانات وتحليلها، للوصول إلى نتائج تقوم بها أجهزة معينة، للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية، مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة"⁽¹³⁾.

الاتجاه الثالث:

يهتم أصحاب هذا الاتجاه بالأجهزة التي تقوم بالرقابة، وتتولى الفحص والمتابعة، وجمع المعلومات وتحليل النتائج. فالرقابة تعني أجهزة معينة تقوم بمجموعة من العمليات، للتأكد من تحقيق الهيئات الخاضعة للرقابة لأهدافها بكفاية، مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة.

ووفقاً لهذا الاتجاه عرّفها الدكتور عوف محمود الكفراوي بأنها: "عملية تقييم وفحص ومراجعة تقوم بها أجهزة مختصة، للتأكد من تحقيق المشروع للأهداف والسياسات والبرامج الموضوع بكفاية، مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة التي تضمن سير العمل، وأن توفر لها المعايير التي تحدد درجة الانحراف عن الأهداف والبرامج الموضوعة"⁽¹⁴⁾.

ففي سوريا عرّف القانون رقم⁽¹⁵⁾ 64/ لعام 2003، الذي يتضمن قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية في الجمهورية العربية السورية هذا الجهاز بأنه: هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء وتهدف أساساً إلى تحقيق رقابتها على أموال الدولة، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية والإدارية والاقتصادية لمسؤولياتها من الناحية المالية، وتختص بتدقيق وتفتيش حساباتها". وهذا التعريف يدل على المهمة التي يقوم بها هذا الجهاز بكونه جهازاً مستقلاً يهتم بعملية الرقابة المالية بجميع أنواعها على الجهات العامة في سورية.

(12) د. أحمد صقر عاشور - الإدارة العامة - دار النهضة العربية - بيروت عام 1979 - ص 377.

(13) د. عبد السلام بدوي - مرجع سابق - ص 91.

(14) د. عوف محمود الكفراوي - المرجع السابق - ص 18.

(15) المادة 2/ من القانون 2003/64.

بينما اتجه آخرون إلى تعريف الرقابة المالية لتشمل المفاهيم السابقة مجتمعة، فقد عرّفها الدكتور محمد كوياتية بأنها تلك التي تتم من قبل جهة مستقلة، وتستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والمحاسبية والإدارية، والتأكد من مشروعية النفقة واتفاقها مع الأحكام والقوانين النافذة، ومقارنة نتائج التنفيذ للخطط الموضوعية، وقياس مستوى نتائج الأعمال، بما كان مستهدفاً تحقيقه، استناداً إلى معدلات الأداء ودراسة أسباب الانحراف ومعالجتها⁽¹⁶⁾.

وبناء على ما سبق يمكن القول إنّ هناك اختلافاً بين فقهاء المالية العامة في التعبير عن مفهوم الرقابة المالية العامة، بينما هناك اتفاق فيما بينهم على ذلك المفهوم، وعلى دور الرقابة المالية. بناء على ذلك يمكن تعريف الرقابة المالية بأنها: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للتأكد من أنّه قد تمّ تنفيذها وفق مضمون الإجازة التي منحها السلطة التشريعية للحكومة وبواسطتها يتمّ التحقق من أن صرف النفقات العامة وجباية الإيرادات العامة قد أتى وفق الأهداف المحددة فيها، ويمكن أن يقوم بها كلّ من السلطة التشريعية ووزارة المالية وأجهزة مستقلة تنشأ للقيام بها⁽¹⁷⁾.

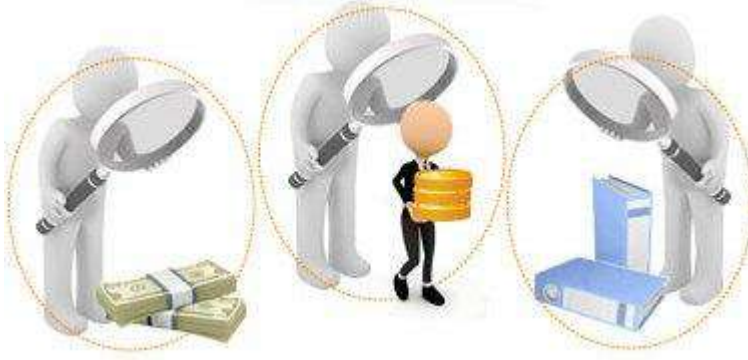
(16) د. محمد العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص 25.

(17) د. محمد خير العكام، المالية العامة، الجامعة الافتراضية، برنامج الحقوق، دمشق 2010، ص 260.

المفهوم الحديث للرقابة المالية

جاءت عبارة الرقابة ومدلولها في كثير من الكتب والبحوث الصادرة في العلوم الإدارية والمالية العامة. وقد اختلفت تعريفاتها ومفاهيمها، وتشعبت من حيث التحديد أو التوسع لهذه المفاهيم. ويرجع سبب ذلك إلى محدودية النظرة أو اتساعها إلى زاوية أو زوايا معينة من وظائفها المختلفة، وهذا يدل على أن مفهومها ونطاق حدودها لا يزال في مجرى البحث والتكامل.

وكل ما يمكن قوله في مجال الرقابة انطلاقاً من واقع وظيفتها العامة هو أن الرقابة تشير إلى مجموعة ضوابط يتم بموجبها مطابقة مسيرة تنفيذ العمل مع خطته المقررة. وبهذا المدلول يمكن تغطية مفهوم الرقابة بجميع مقوماتها وأساليبها المختلفة، كما أن وظيفة مطابقة تنفيذ العمل للخطة الموضوعة تستهدف قياس وحدات العمل ومسؤوليته وأغراضه ونتائج أهدافه وهكذا.



ولا يقتصر مدلولها على أحد هذه المقومات أو بعضها إلا إذا قصد به التحديد. فإن الرقابة المالية مثلاً تشير إلى نطاقها المالي بأبعاده كافة خلافاً لرقابة الفاعلية التي تشير إلى أبعاد أخرى في قياس الأداء والنتائج.

ومن خلال تطور العلوم الإدارية وتكنولوجيتها وظهور مفاهيم الإدارة بالأهداف التي أشارت إلى أن الصعوبة في الإدارة لا تكمن في تحديد الأهداف الواجب تحقيقها بقدر ما تكمن في الأساليب والطرق التي يمكن للإدارة بواسطتها تحقيق هذه الأهداف على أفضل وجه، مما يستلزم تحديد وحدات العمل التي يراد قياسها، وبيان تحديد معايير قياس العمل التي تستخدم، ليتمكن بواسطتها تحقيق ضبط العمل وتقييمه بصورة مرئية وملموسة. وذلك أدى بطبيعة الحال إلى تطوير مفهوم الرقابة في ظل هذه المفاهيم، بعد أن لوحظ أن مستلزمات قياس الأداء وبياناته ومتابعة رقابة الأداء غير متوفرة بصورتها المطلوبة في المحاسبة المالية التي تعتمد عليها الرقابة التقليدية، وعندما برزت الرقابة كعنصر من عناصر الإدارة إلى حد كبير بالرغم من اختلاف طرق التعبير عنها، وذلك لإعطاء مفهوم الرقابة مدلولاً يتجاوز حدود المعاملات المالية ومستنداتها، برزت مفاهيم الرقابة كالاتي:

1- الرقابة المالية: ويقصد بها الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية، والكشف الكامل عن الانحرافات، ومدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين والقواعد النافذة.

2- الرقابة الإدارية: ويقصد بها الرقابة التي تستهدف ضمان كفاءة الأداء والاقتصاد في استخدام الأموال.

3 - الرقابة على البرامج: ويقصد بها البحث عن مدى تحقيق البرامج والأنشطة التي تقوم بها الوحدة الإدارية للأهداف المحددة لها ومطابقتها لكل من التكاليف والنتائج (المدخلات والمخرجات).

4 - رقابة الفاعلية:

بعد أن تطورت نظرة بعض الخبراء إلى المفاهيم الثلاثة سابقة الذكر، وعدّوا المقومات التي تستند إليها هذه المفاهيم والأغراض التي تقصدها كلّ من الرقابة الإدارية والرقابة على البرامج متداخلة ومتكاملة، مما يجعلهما مندمجتين في مدلول واحد هو (رقابة الفاعلية)، الذي قصد به انصراف الرقابة لضمان أهمية الغرض من المراجعة والفحص للتأكد من مدى فاعلية العمل وتحقيق أهدافه المحددة مسبقاً، والذي تقوم الوحدة الإدارية بتنفيذه.

وبذلك فإنّ مثل هذه الرقابة ما هي إلا تعبير عن امتداد نطاق الرقابة المالية لتشمل رقابة تقييم الأداء وأحكام تحقيق نتائج الأنشطة والأهداف.

والرأي الراجح أنّ رقابة الفاعلية لا تُعدّ امتداداً للرقابة المالية ولا بديلاً عنها، لأنّ وظيفة كلّ واحدة منها تتصرف إلى شيء معين بذاته بسبب اختلاف طبيعة كلّ منهما والأغراض التي تقصدها.

فالرقابة المالية تُعدّ مطلباً قانونياً ومحاسبياً تستهدف الكشف عن الأخطاء المحاسبية والقانونية من خلال المراجعات والتدقيقات للمعاملات المالية، وتعمل على إجراءات تصحيحها، ويمتد نطاقها إلى المسؤولية المحاسبية والمالية حتى الأمرين بالصرف.

أما رقابة الفاعلية فتستهدف أساساً بيان مواطن الضعف في مختلف جوانب مسيرة تنفيذ عمل الوحدة الإدارية، ومشاكل هذا التنفيذ ومعوقاته، ومستوى تحقيق الأهداف المقررة، إضافة إلى ما تستهدفه من إثارة الوعي وتنمية الحوافز في جميع المستويات الإدارية المسؤولة عن التنفيذ.

وتبعاً لاختلاف وجهتي النظر بالنسبة لكلّ من هذين النوعين من الرقابة، فقد بقيت الرقابة المالية محتفظة بأبعادها التي تمارسها السلطات الرقابية. وتمارس إضافة إليها رقابة الفاعلية في إطار مفهوم

الرقابة الحديثة، وذلك في أغلب الدول المتقدمة، في حين استمرت الرقابة المالية رقابة تقليدية، ولكن في إطار أكثر حداثة، وذلك في أغلب الدول النامية .

لقد ذهب إعلان⁽¹⁸⁾ ليما بشأن المبادئ العامة للرقابة المالية في عام 1977 إلى اعتماد النهج نفسه المشار إليه بصدد الرقابة المالية من جهة، ورقابة الفاعلية من جهة أخرى، إلى أن كلّ واحدة منها لها مفهومها وأبعادها، فجاء الإعلان في القسم (14) بشأن الرقابة الشكلية ورقابة الأداء وموقف الجهاز الأعلى للرقابة المالية منها على النحو التالي:

1- إنّ المهمة التقليدية للهيئات العليا للرقابة المالية هي أن تراقب مدى مشروعية الإدارة المالية والمحاسبية ونظاميتهما (الرقابة المالية المشار إليها أعلاه) .

2- وإلى جانب مهمة هذا النوع من الرقابة الذي لا ينافر أحداً في أهميته وضرورته، هناك نوع آخر يركز اهتمامه على مراقبة الأداء والفاعلية والتوفير وكفاءة الإدارة العامة. وهذا النوع من الرقابة لا يُعنى بمراقبة مظاهر معينة من الإدارة فحسب، بل إنّهُ يراقب الإدارة بجميع أوجه نشاطها، ومن ضمنها التنظيم والنظم الإدارية (رقابة الفاعلية المشار إليها أعلاه).

رابعاً - الأغراض العامة الرئيسة للرقابة المالية⁽¹⁹⁾:

تُعد الرقابة المالية من الأركان الأساسية للإدارة الحديثة التي تساعد على تحقيق فعالية استخدام الأموال العامة وكفائتها، وغيرها من المصادر التنظيمية والبشرية والتكنولوجية من خلال المراجعة والمتابعة والتدقيق والمقارنة والقياس والتقييم للأداء الفردي والمؤسسي.

تسعى الإدارة المالية العامة (والخاصة) من خلال مجموعة من الإجراءات والنشاطات إلى إنجاز الأعمال وتحقيق الأهداف بالرغم من العقبات البيئية والتنظيمية والسلوكية، ومختلف المتغيرات التي تقف في طريق النتائج المرغوبة.

⁽¹⁸⁾ إعلان " ليما " بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية - نتائج المؤتمر الدولي التاسع للأجهزة العليا للرقابة المالية، الذي عقده (انتوساي) المنعقد في مدينة " ليما " عام 1977، ترجمة الدكتور طارق الساطي مستشار ديوان المحاسبة في الإمارات العربية - منشورات مجموعة العمل العربي للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، ص 6.

⁽¹⁹⁾ د. يوسف شباط، الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، ط 2، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، العام الدراسي 2001-2002، ص 9.

فالرقابة المالية تحاول اكتشاف الأخطاء والمخالفات والانحرافات عن الخطط والمعايير المحددة سلفاً ومعالجتها لمنع تكرار مثل هذه الأمور مستقبلاً.

وتخدم الرقابة المالية غرضين متكاملين هما التقييم وتحديد المسؤولية الإدارية والقانونية والمالية، حيث يركز التقويم على المهمات والأداء المالي، ويتصف بالطابع الفني المتعلق بإنجاز الأعمال، بينما يركز غرض تحديد المسؤولية على الجوانب السلوكية بغية معرفة الأشخاص المسؤولين عن الانحراف أو التقصير ومحاسبتهم واتخاذ الإجراءات القانونية بحقهم.

ويمكن إيجاز الأغراض العامة الرئيسة للرقابة المالية فيما يلي:

1- **أهداف سياسية:** وتتمثل في التأكد من احترام رغبة السلطة التشريعية وعدم تجاوز الأولويات والمخصصات التي رصدها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة، حيث إن رغبة السلطة التشريعية هي تعبير عن الرغبة الشعبية التي تتولى السلطة التشريعية تمثيلها، وبالتالي فإنَّ احترام رغبتها هو مظهر من مظاهر احترام الإرادة العامة للشعب.

2- **أهداف اقتصادية:** وتتمثل في كفاية استخدام الأموال العامة والتأكد من استثمارها في أفضل الأوجه التي تحقق النفع العام، وعدم الإسراف في صرفها على غير الأوجه المشروعة والتي تشعب المصلحة العامة المحددة. وكذلك المحافظة على الأموال العامة من التلاعب والاستعمال غير القانوني أو عدم حمايتها، والمحافظة عليها من كلّ ضياع بأيّ شكل من الأشكال.

3- **أهداف قانونية:** وتتمثل في التأكد من مطابقة مختلف التصرفات المالية ومسايرتها للقوانين والأنظمة والتعليمات والسياسات والتوجهات والأصول المالية المتبعة، ويتضمن ذلك مختلف القرارات والأنشطة وحدود المخصصات والصلاحيات المخولة للمسؤولين الماليين والإداريين، وغير ذلك من الجوانب المالية سواء فيما يتعلق بالنفقات أم الإيرادات العامة. وتركز الرقابة القانونية على مبدأ المسؤولية والمحاسبة حرصاً على سلامة التصرفات المالية ومعاينة المسؤولين عن أية انحرافات أو مخالفات من شأنها الإخلال بحسن سير الأداء المالي عموماً.

4- **أهداف اجتماعية:** تتمثل في منع الفساد الإداري والاجتماعي ومحاربه بمختلف صوره وأنواعه، مثل السرقة والرشوة والإهمال أو التقصير في أداء الواجبات وتحمل المسؤوليات تجاه المجتمع. وهذه الأهداف الرقابية تركز على الجوانب السلوكية للأداء والتي يصعب قياسها وضبطها من

خلال الأدوات والأساليب الرقابية الخارجية، وبالتالي فإنّ هذه الجوانب السلوكية تتحقق من خلال الحافز الداخلي أو الذاتي للعاملين وهو أمر يمكن تعزيزه من خلال نظام حوافز واتصال مناسب. فسبب تنامي ظاهرة الفساد هو ضعف الأجهزة الرقابية للقيام بمهامها⁽²⁰⁾.

5- أهداف إدارية وتنظيمية: وتحتوي مجموعة كبيرة من الأمور التي من شأنها المحافظة على الأموال العامة واستعمالاتها المشروعة بكفاءة ومرونة وفعالية تؤدي إلى إحداث النتائج المتوقعة والمرغوبة، وتجنب كلّ ما من شأنه أن يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة، سواء للأفراد أو الجماعات داخل التنظيم وخارجه. وتشمل الأهداف الإدارية والتنظيمية الجوانب التالية على سبيل المثال لا الحصر:

أ. تساعد الرقابة على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل بأهدافه وتوقعاته ومشكلاته، كما قد تكشف الرقابة عن بعض عيوب التخطيط، حيث إنّ كثيراً من المشكلات التنفيذية يرجع أصلها إلى أخطاء في عملية التخطيط بحدّ ذاتها.

ب. الرقابة تساعد على توجيه الأهداف المحددة للمنظمة وتنظيمها بفعالية وكفاية، كما تعمل الرقابة على تصحيح الانحرافات البسيطة ومنع تفاقمها قبل إتمام العمل، وبالتالي تجنب أزمات محتملة عند اكتشاف المشكلات في الوقت المناسب، واتخاذ الإجراءات التصحيحية قبل استفحال الأمور.

ج. تساعد الرقابة على اتخاذ القرارات المناسبة من خلال المعلومات الراجعة التي تقدمها لمتخذي القرار. وهي بالتالي تعمل على تطوير قدراتهم المتعلقة باتخاذ القرار من خلال تحديد الانحرافات عن الخطط والمعايير ومواجهة المشكلات التي تنجم عن ذلك.

د. تساعد الرقابة على تقييم الوضع العام للمؤسسة العامة أو الهيئة العامة وتحديد مركزها المالي والاقتصادي والإداري والتنافسي. كذلك تساعد الرقابة على تقييم أداء العاملين لأغراض الحوافز والتدريب والاختيار وغيرها من القرارات المتعلقة بإدارة شؤون الأفراد.

⁽²⁰⁾ د. أحمد صقر عاشور، النظام المالي للحكومة ودوره في فعالية الرقابة المالية ومكافحة الفساد، الرقابة المالية في الأقطار العربية، ندوة نظمها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، منشورات مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط1، 2009، ص 65 وما بعد.

وكلّ هذه الأمور وغيرها التي تتكشف من خلال الرقابة المالية تسهم بشكل حيوي في جهود التطوير الفردي والمؤسسي للأداء الإداري والمالي.

أهداف الرقابة المالية

بعد التعرّف على مفهوم الرقابة وتطوراتها وأغراضها الرئيسية يمكن إجمال أهدافها بما يلي⁽²¹⁾:

- 1- التحقق من أنّ جميع الإيرادات العامة في الدولة قد حُصّلت وأدخلت في ذمتها وفقاً للقوانين واللوائح والأنظمة السارية.
- 2- التحقق من أنّ النفقات العامة كافة قد تمت وفقاً لما هو مقرر له، ومن حسن استخدامها الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها.
- 3- مراجعة القوانين والأنظمة واللوائح المالية، والتأكد من مدى ملاءمتها للتطورات التي تحدث، وتحليلها واقتراح إجراء التعديلات التي تساعد على تحقيق أهداف الرقابة المالية.
- 4- الكشف عن أية أخطاء أو انحرافات أو مخالفات تحدث من الأجهزة الحكومية، وتحليلها ودراسة أسبابها، وتوجيه تلك الأجهزة إلى الحلول المناسبة لعلاجها وتصحيحها وتجنب تكرارها.
- 5- العمل على ترشيد الإنفاق العام، وتوجيه الأجهزة الحكومية إلى أفضل السبل، لتحسين إجراءات الأعمال المالية وتطويرها، بما يساعد الأجهزة الحكومية على القيام بدورها، واقتراح الإجراءات والوسائل الكفيلة برفع كفاءة أداء الأجهزة التنفيذية، وتحسين مستوى تقديم الخدمات العامة.
- 6- زيادة قدرة الأجهزة الحكومية وفعاليتها على تحقيق الأهداف العامة للدولة بأعلى درجة من الكفاءة والاقتصاد.
- 7- التأكد من أنّ القيود والسجلات والبيانات والتقارير المالية ممسوكة ومعدة بالطريقة الصحيحة التي تحددها اللوائح والأنظمة التي تحكم ذلك.
- 8- ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها واعتمادها لبنود الموازنة.
- 9- متابعة تنفيذ الخطط الموضوعة وتقييم الأداء في الوحدات، للتأكد من أنّ التنفيذ يسير وفقاً للسياسات الموضوعة، ولمعرفة نتائج الأعمال والتعرف على مدى تحقيق الأهداف المرسومة،

⁽²¹⁾ د. محمد العموري، الرقابة على تنفيذ الموازنة، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، 2011، ص 287 .

والكشف عما يقع من انحرافات، وما قد يكون في الأداء من قصور وأسباب ذلك، لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، وللتعرف على فرص تحسين الأداء مستقبلاً.

10- التنبؤ بالأخطاء والانحرافات قبل وقوعها، وتحديد المسؤول عنها.

أساليب تنفيذ الرقابة المالية

وعلى الرغم من أهمية الرقابة في تحقيق أهدافها إلا أنه يجب ألا تتجاوز حدوداً معينة كي لا تعرقل النشاط الإداري والمالي للدولة، وتشل حركة الأجهزة الحكومية المختلفة، وتصبح خطراً على النشاط المالي والإداري والاقتصادي للدولة عبر تعدد الأجهزة التي تمارسها.

تقوم جهات الرقابة المالية بتنفيذ مهامها بطرق مختلفة، وغالباً ما تحدد الأنظمة الرقابية نوعاً أو أنواعاً من هذه الأساليب، لاتباعها من قبل الجهة المسؤولة عن القيام بالرقابة. وتتم الرقابة بإحدى الأساليب التالية:

(1) **الرقابة الشاملة:** وفقاً لهذا الأسلوب تتولى جهات الرقابة إجراء رقابة عامة وتفصيلية على جميع المعاملات المالية التي تمارسها الجهات الخاضعة للرقابة. وقد تطبق الرقابة الشاملة في مجال نوعي معين من مجالات الأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة، ورقابة إجمالية على باقي المجالات⁽²²⁾.

(2) **الرقابة الانتقالية:** وفقاً لهذا الأسلوب، يتم اختيار عينة من بين المعاملات المالية المراد مراقبتها، وفحص تلك العينة كونه نموذجاً قياسيًّا للأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة، ويتم اختيار العينة إما بشكل عشوائي أو بشكل إحصائي منظم تبعاً لنوع المعاملات، فيتم مراقبة تلك العينة المختارة بالكامل، أو مراجعة الإجراءات المترابطة في عينات مختلفة.

(3) **الرقابة المستمرة:** يتضح أسلوب الرقابة المستمرة في الرقابة الداخلية التي يمارسها محاسب الإدارة، حيث يتم الفحص والمراقبة بشكل دائم ومستمر للمستندات والقيود الحسابية للجهة الخاضعة للرقابة طوال العام.

(4) **الرقابة الدورية:** تتم هذه الرقابة على فترات دورية خلال السنة، كأن تقوم أجهزة الرقابة الخارجية بمراجعة دورية لبعض الوحدات الخاضعة للرقابة، أو في حالة جرد المخازن والعهد في فترات تحددها الإدارة، أو تحددها جهة الرقابة، أو في حالة إجراء الرقابة السنوية على الحسابات النهائية لكل عام وإصدار التقرير الرقابي السنوي.

(22) د. فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 38 وما بعدها.

(5) **الرقابة المفاجئة:** حيث تتولى جهة الرقابة إجراء رقابة مباغتة تستهدف موضوعاً أو موضوعات معينة نتيجة أخبار مسبقة عن مخالفة مالية، أو بناء على طلب من جهات مسؤولة، وقد يتولى الجهاز المكلف بالرقابة هذه الطريقة بين فترة وأخرى لجعل الهيئات الخاضعة للرقابة في حالة شعور دائم بيقظة الجهاز الرقابي ومتابعة مهامه الرقابية، كما هو الحال في عمل الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سورية.

تمارين:

اختر الإجابة الصحيحة: في التطور الوظيفي للرقابة المالية:

1. نشأة الرقابة على الإيرادات قبل النفقات.
2. نشأة الرقابة المرافقة قبل الرقابة اللاحقة.
3. تم الانتقال من رقابة المشروعات إلى الرقابة الاقتصادية.
4. كانت منذ بداية نشأتها رقابة اقتصادية.

الإجابة الصحيحة رقم 3.

اختر الإجابة الصحيحة: من الأهداف الإدارية والتنظيمية للرقابة المالية:

1. منع ومحاربة الفساد الإداري .
2. التأكد من احترام السلطة التنفيذية للقوانين والأنظمة .
3. عدم الإسراف في صرف النفقات العامة.
4. المساعدة في اتخاذ القرارات المناسبة للمنظمة الإدارية.

الإجابة الصحيحة رقم 4.

أنواع الرقابة المالية

الكلمات المفتاحية:

الرقابة السابقة - الرقابة المرافقة - الرقابة اللاحقة - رقابة المشروعات - الرقابة المحاسبية - الرقابة الاقتصادية - الرقابة على البرامج - الرقابة الداخلية - الرقابة الإدارية - الرقابة الذاتية - الرقابة الخارجية - الرقابة الإدارية - الرقابة القضائية - الهيئة العليا للرقابة المالية - معايير استقلالية أجهزة الرقابة.

الملخص:

هناك عدة معايير لتقسيم الرقابة المالية فهي من حيث الزمن تقسم إلى رقابة سابقة أو مرافقة أو لاحقة للتصرف المالي، وهي من حيث الموضوع تقسم إلى رقابة مشروعية ومحاسبية واقتصادية ورقابة على البرنامج، وهي من حيث الجهة التي تمارس الرقابة إما داخلية أو ذاتية أو خارجية، وهي من حيث الجهة التي تمارس الرقابة إما إدارية أو قضائية. كما أن تحقيق أهداف الرقابة المالية يستلزم استقلالية الهيئات العليا المعنية بها السلطة التنفيذية ونظرياً ومالياً.

الأهداف التعليمية:

في نهاية هذه الوحدة التعليمية يجب أن يكون الطالب قادراً على:

1- معرفة أنواع الرقابة المالية.

2- معرفة استقلالية الأجهزة المعنية بذلك.

أنواع الرقابة المالية

إنّ تنوع الرقابة المالية لا يعني استقلالية كلّ نوع منها عن النوع الآخر، فتقسيم الرقابة إلى أنواع هو جهد فقهي، الهدف منه دراسة عمليات الرقابة الجارية على المال العام وتحليلها، ومعرفة أشكال تلك الرقابة وصورها المختلفة، ومعرفة مساوئ كلّ صورة من صورها ومحاسنها، للتأكد من أنّ عمليات الرقابة المالية هي عمليات متتابعة، كلّ جزء منها مكمل للجزء الآخر، ومساوئ إحداها قد يعالجها محاسن صورة أخرى منها. وتتعدد أنواع الرقابة المالية، وتختلف باختلاف الزاوية التي يُنظر إليها من خلالها، دون أن يؤثر ذلك في طبيعة الرقابة، أو الهدف منها. إذ تكمل هذه الأنواع بعضها بعضاً⁽¹⁾. ويمكن تقسيم هذه الأنواع لما يلي:

(¹) د. فوزت فرحات، المالية العامة والاقتصاد المالي "دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والدولية" منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001، ص 243 وما بعدها.

الرقابة المالية من حيث الزمن



يقوم هذا التقسيم على أساس توقيت حدوث عملية الرقابة، فهي إما أن تتم قبل اتخاذ التصرفات المالية فتسمى بالرقابة السابقة، أو تتزامن مع التصرف المالي فتسمى بالرقابة المرافقة، أو تقع بعد القيام بالتصرفات المالية فتسمى بالرقابة اللاحقة.

أ- الرقابة السابقة:

وهي الرقابة التي تتم قبل اتخاذ الإجراءات التنفيذية التي تؤدي إلى صرف الأموال العامة، إذ لا يجوز لأي وحدة

تنفيذية الارتباط بالالتزام، أو دفع أي مبلغ، قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف، (كرقابة محاسب الإدارة).

ولهذا النوع من الرقابة وظيفة وقائية تتمثل في العمل على منع وقوع الأخطاء والانحرافات، لذلك تسمى بالرقابة المانعة التي تستهدف مشروعية التصرف المالي⁽²⁾. وتمارس على النفقات العامة دون الإيرادات العامة، إذ لا يمكن تصور وجود رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات.

وقد تقع هذه الرقابة قبل اتخاذ الإجراءات الخاصة بالتصرف المالي، ويمكن أن يقوم فيها محاسب الإدارة للتأكد من قانونية عقد النفقة، وتوفير الاعتماد، وصحة تنسيب النفقة عليه، ومطابقة إجراءاته للتعليمات المقررة، وقد تقوم بها دائرة الحسابات في الجهاز العاقد للنفقة ذات الطابع الاقتصادي، ويمكن أن تقع على التصرف المالي ولكن قبل تأدية النفقة موضوع العقد. وبالتالي يمكن القول إن هذه الرقابة تتمحور حول: إما الإقرار المبدئي بصحة عقد النفقات من الناحية القانونية، وأنه تم في حدود الاعتمادات كما ونوعاً، أو الإقرار النهائي له عند دفع المبالغ موضوع النفقات بعد تنفيذ الالتزام للتأكد من أنه تم وفقاً لشروط العقد.

(2) د. محمد خالد المهاني، د. خالد شحادة الخطيب، المالية العامة، مركز التعليم المفتوح، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد قسم المحاسبة، عام 2004، ص 413.

وللرقابة السابقة العديد من المزايا، لعل أهمها:

- (1) تُعد دافعاً عاماً للأجهزة الخاضعة للرقابة في أداء واجباتها بالدقة والعناية والحرص.
 - (2) تحد من التصرفات غير الاقتصادية، وتمنع الانحراف في تطبيق الخطط والموازنات.
 - (3) التخفيف من درجة المسؤولية التي تتحملها الوزارات والمصالح المختلفة.
 - (4) تساعد على توخي الوقوع في الأخطاء والمحاذير القانونية أو الفنية ذات الآثار المالية، وتدعو إلى التقليل من ارتكاب المخالفات المالية بوجه عام.
 - (5) تساعد على تفادي التعرض لأيّة خسائر أو أعباء مالية لا تدعو إليها الحاجة، وتعمل على اكتشافها أولاً بأول على مدى العمليات والإجراءات المالية المتخذة، خاصة بالنسبة للمشروعات العامة في مراحل الدراسة الأولية والتعاقد والتنفيذ، وما يعاصرها من عمليات صرف الأموال.
 - (6) تدريب الأجهزة المالية في الوحدات الإدارية الخاضعة للرقابة على عادات وتقاليد مالية حسنة تتسم بالانضباط والحرص على المال العام، مما يساعد على ذلك توفر عناصر ذات خبرة وكفاءة واسعة لدى جهاز الرقابة في هذا المجال تكون قادرة على إبداء النصيح والمشورة.
 - (7) تدارك ضعف خبرة الإدارة وتدنيها في بعض الأجهزة الخاضعة للرقابة قبل أن تحدث آثارها الضارة.
- أما عيوب الرقابة السابقة فهي⁽³⁾:

- (1) تؤدي أحياناً إلى الحدّ من الاستقلال الممنوح للجهاز الخاضع للرقابة، وخاصة في المشروعات الاقتصادية التي تستلزم حرية التصرف وسرعة الحركة، وقد يفتح ذلك الباب أمام الروتين الحكومي للدخول إلى المشروع، وتضييع الفائدة من منحه الاستقلالية والشخصية المعنوية.
- (2) قد تؤدي إلى خلق نوع من الإدارة المزدوجة من حيث أنّ تنفيذ قرار الجهة الخاضعة للرقابة مشروط بموافقة سلطة الرقابة السابقة، فهذا بدوره قد يؤدي إلى شيوع المسؤولية بينهما.
- (3) لا تعطي فكرة كاملة عن طبيعة التصرف المالي وأهميته، فغالباً ما يصعب وفقاً لهذا الأسلوب مراجعة العملية الواحدة بأجزائها كافة في وقت واحد، وخاصة بالنسبة للارتباطات المالية الكبرى،

(3) د. محمد خير العكام، المالية العامة، مرجع سابق، ص 268.

والمشروعات الإنشائية، حيث تتم تلك المراجعة بشكل مجزأ كلما تمّ الانتهاء من تنفيذ ذلك الجزء، وبالتالي لا تتاح الفرصة لدراسة جميع أجزاء العملية الواحدة والكشف عما يكون قد شابها من قصور أو انحراف⁽⁴⁾.

4) كما أنّ إحساس الجهة الخاضعة للرقابة بوجود الرقابة السابقة والاعتقاد عليها، قد يجعلها تركز إلى جهاز الرقابة، وتعتمد عليه في توجيه الإجراء أو التصرف أو اتخاذ القرار.

5) قد تتسبب الرقابة السابقة في خلق عقدة الخوف من الخطأ والتحقيق والمساءلة لدى مسؤولي الإدارة، مما قد ينعكس أثره سلباً على أسلوب العمل ونتائجه.

6) كثيراً ما يتوقف حجم الفائدة التي تجنى من الرقابة السابقة على ما يتحقق من فعالية وتعاون بين جهاز الرقابة والجهة الخاضعة للرقابة، وذلك لا يتأتى إلا إذا كانت الإدارة في تلك الجهة متقدمة وتنفهم بوعي طبيعة الدور الذي يقوم به جهاز الرقابة وأهدافه.

ويمكن التخفيف من عيوب الرقابة السابقة من خلال إيجاد جوّ من التفاهم والتعاون بين المسؤولين عن الرقابة، بقصد تحقيق الأهداف المحددة للوحدة الخاضعة للرقابة. وعندما يكون مسؤولو الرقابة على درجة عالية من الخبرة والكفاءة والتخصص، ومن خلال نشر الوعي الرقابي بين الأجهزة التنفيذية، والكشف دائماً عن وجه المصلحة العامة للمجتمع في العملية الرقابية، تقصر الرقابة ما أمكن على الجوانب الجوهرية من نشاط الوحدة أو المشروع الخاضع للرقابة.

ب- الرقابة المرافقة:

وتتمثل هذه الرقابة في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة بذلك في الدولة على ما تقوم به السلطة التنفيذية من نشاط مالي يتعلق بالنفقات العامة والإيرادات الواردة في الموازنة العامة للدولة. وعادة ما تمارس الرقابة المرافقة من قبل السلطة التشريعية عبر الصلاحيات الممنوحة لها في الدستور للمتابعة⁽⁵⁾، إضافة إلى الجهات التي تتولى الرقابة الداخلية على أداء الحكومة.

(4) د. زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1998، ص 486.

(5) د. زينب حسين عوض الله، مرجع سابق، ص 487.

ويتميز هذا النوع من الرقابة بالاستمرار والشمول، وهي رقابة قانونية واقتصادية بآن معاً، حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال، ويساير ويتابع خطوات التنفيذ من أجل القيام بالمراجعة أولاً بأول للخطوات التنفيذية التي تقوم بها الجهات العامة ومطابقتها مع الخطط الموضوعة، وتتوزع مسؤوليات هذه الرقابة على أربع مستويات:

- المتابعة داخل الوحدة الإدارية.
- المتابعة من قبل الوزارة المشرفة ووزارة المالية.
- المتابعة من قبل الأجهزة الرقابية المتخصصة⁽⁶⁾.
- المتابعة من قبل السلطة التشريعية على أداء الحكومة.

وتختلف فعالية هذه المتابعة ووقتها حسب وفرة البيانات والتقارير المالية وسهولة الحصول عليها وتوقيت ذلك، ومن هنا جاءت أهمية إصدار التقارير المالية في أوقات دورية كلّ شهرين أو بشكل ربعي (أي كلّ ثلاثة أشهر في السنة) لإعطاء الوحدات الفرص لاكتشاف صعوباتها الوشيكة الوقوع واتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لتجاوز تلك الصعوبات. وتبدو فعالية هذا النوع من الرقابة في الموازنات المبرمجة والتخطيطية أكثر من موازنات البنود.

ومن أهم ميزات القدرة على اكتشاف الخطأ والإهمال فور وقوعه، مما يساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات لتصحيحه في الوقت المناسب.

يُعد هذا النوع من الرقابة الأكثر فعالية، إلا أنه يمكن أن يُوجه نقد للقائمين عليها إذا انحرفوا عن الطريق الرقابي السليم، وتحكمت فيهم أغراض أخرى، أو كانوا غير قادرين على القيام من الناحية الفنية بأعباء الرقابة أثناء التنفيذ، أو غير راغبين في القيام بها لأسباب معينة قد تتعلق بالتوازنات الحزبية لأعضاء السلطة التشريعية وتركيب الحكومات في الدول، والذي قد يكون متعلقاً بنوع النظام السياسي في الدولة.

(⁶) د. فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 27.

ج- الرقابة اللاحقة:

وتتمثل في مراجعة الدفاتر الحسابية وفحصها، ومستندات التحصيل والصرف والحساب الختامي وكلّ النشاطات الاقتصادية الرقابية التي تتمثل في الهيئات والمؤسسات العامة، بعد أن تكون العمليات المالية الخاضعة للرقابة كافة قد انتهت، وذلك من أجل الوقوف على جميع المخالفات المالية التي وقعت، ومحاسبة مرتكبيها ومراجعة النتائج ومقارنتها بالأهداف.

وتتخذ الرقابة اللاحقة بدورها أشكالاً عدّة تقتصر على المراجعة الحسابية والمستندية لكافة العمليات المالية لكشف التلاعب بالأموال العامة، وقد تمتد إلى مساءلة مرتكبي المخالفات المالية، كما قد تمضي إلى بحث مدى كفاءة الوحدات التنفيذية في استخدام الأموال العامة.

وتُعد الرقابة المالية اللاحقة من أقدم أنواع الرقابة المالية التي مارستها السلطة التشريعية والرأي العام على أعمال السلطة التنفيذية، وأهدافها كشف الأخطاء والمخالفات المالية بعد أن تكون التصرفات المالية كافة قد انتهت، لذلك أطلق عليها اسم الرقابة الكاشفة. وقد تتولى هذه الرقابة الجهات التي قامت بالتصرف المالي نفسها، أو الإدارات التابعة لوزارة المالية، أو الهيئات المستقلة عن السلطة التنفيذية. والرقابة اللاحقة تغطي جانب الإيرادات والنفقات العامة، بعكس الرقابة السابقة التي تقتصر على جانب النفقات، وللرقابة اللاحقة العديد من المزايا، وعليها بعض المآخذ. وتُعدّ مزايا الرقابة اللاحقة في مجملها عيوباً في الوقت ذاته للرقابة السابقة والعكس صحيح. لذا فإنّ هذين النوعين من الرقابة يكمل بعضهما بعضاً.

أما مزاياها فهي:

- 1) تعطي للجهة الرقابية مجاًلاً واسعاً للنظر في جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها بدقة.
- 2) تمكن من اكتشاف الأخطاء والانحرافات بدقة.
- 3) تمكن من إتمام الدراسات المتعلقة بالعمليات المالية دون تعطيل الأنشطة.
- 4) تمكن من القيام بالمراجعة دون تدخل في اختصاصات السلطة التنفيذية والاحتكاك معها مما قد يعقد الإجراءات.
- 5) تحقق الأهداف الأساسية للرقابة، من حيث محاسبة المقصرين وتحصيل الخسائر المالية التي لحقت بالإدارة، وتضع الجهات الإدارية في صورة الأخطاء والمخالفات لمنع تكرارها مستقبلاً.

ولكن يؤخذ عليها أنها:

- (1) لا تساعد على منع الأخطاء والمخالفات، أو التلاعب بالأموال العامة قبل وقوعها.
 - (2) تأتي بعد فترة زمنية يكون فيها مرتكبو المخالفات قد تغيروا، فضلاً عن صعوبة تحديد المسؤولية عند تعاقب المسؤولين.
 - (3) لا تعدو أن تكون مجرد تسجيل تاريخي للمخالفات المالية⁽⁷⁾.
- ولكن لا يعني ذلك أنه لا يمكن معالجة هذه العيوب، فيمكن ذلك عبر إنجاز عمليات الرقابة اللاحقة بسرعة ودقة وفعالية، كما أنها تفيد كونها تؤسس لعدم الوقوع بالأخطاء نفسها في المستقبل.

(7) د. محمد خير العكام، المالية العامة، مرجع سابق، ص 266.

الرقابة المالية من حيث الموضوع

وتقسم الرقابة المالية وفقاً لموضوعها إلى الأنواع التالية:

1 - رقابة المشروعية: يتم بموجب هذا النوع من الرقابة مطابقة التصرف ذي الآثار المالية للقانون بمفهومه العام والواسع، أي القاعدة القانونية أيّاً كان مصدرها نصاً دستورياً أم قانونياً صادراً عن السلطة التشريعية أم نصوصاً لائحية أم قراراً إدارياً صادراً عن موظف يرأس الموظف المسؤول عن التصرف المالي، وهذا يشمل المشروعية الشكلية التي تهتم بصفة العضو أو الهيئة التي تصدر عنها التصرفات المالية، والمشروعية الموضوعية التي تهتم بطبيعة التصرف ومضمونه⁽⁸⁾. وبذلك يمكن القول إنّه إذا كانت الرقابة تهدف إلى تحقيق المطابقة بين تصرف ما، وبين قاعدة موضوعية مسبقاً فإنّها تكون مهتمة بنواحي المشروعية⁽⁹⁾.

2 - الرقابة المحاسبية: يقصد بها مراجعة الدفاتر المحاسبية والمستندات وتدقيقها والتعرف على مدى مطابقتها للاعتمادات المرصودة في الموازنة العامة، والتأكد من سلامة الإجراءات المتبعة والتحقق من صحة تطبيق القوانين واللوائح وتعليمات وزارة المالية بتنفيذ الموازنة، ومن كونها صُرفت بموجب مستندات صحيحة من أجل اكتشاف الأخطاء الفنية أو الغش أو التزوير⁽¹⁰⁾.

3 - الرقابة الاقتصادية: بدأ يظهر هذا النوع من الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية بسبب زيادة نطاق الحاجات العامة، وبالتالي زيادة حجم النفقات العامة وعدم قدرة الإيرادات العامة على تلبية تمويل تلك النفقات العامة المتزايدة، وفي معرض البحث عن ضرورة تحسين مردودية هذه النفقات وإعادة ترتيب أولوياتها.

وتهدف هذه الرقابة إلى مراجعة نشاط الجهات العامة، من حيث المشروعات والبرامج التي تقوم بتنفيذها، للوقوف على ما تمّ تنفيذه من أعمال، وتكلفة إنجازها، وبيان مواطن الضعف في التنفيذ، وما قد يصاحبه من إسراف وتبذير، إضافة إلى التأكد من كفاءة السلطات المشرفة على التنفيذ، وحسن سير العمل

⁽⁸⁾ يوسف شباط، المالية العامة (الكتاب الثاني)، جامعة دمشق، كلية الحقوق، العام الدراسي 1994-1995، ص 235.

⁽⁹⁾ د. محمد العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص 16.

⁽¹⁰⁾ د. محمد خالد المهاني - د. خالد شحادة الخطيب، مرجع سابق، ص 422.

في المواعيد المقررة، ومدى تحقيق النتائج المرجوة، وتقسم إلى رقابة الكفاءة، وهي تعني تحقيق أكبر النتائج بأقل ما يمكن من التكاليف، ورقابة فعالية وهي الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة.

4 - الرقابة على البرامج: وكانت هذه الرقابة تطويراً للرقابة الاقتصادية، وتتوافق مع تحويل الموازنة العامة من موازنة بنود إلى موازنة البرامج. ويهتم هذا النوع من الرقابة بمدى تحقيق الخطط المحددة لكل جهة عامة، وقدرتها على تحويل هذه الخطط إلى برامج محددة من أجل تحقيق الأهداف المحددة بها بأقل نفقة ممكنة، وتعديل هذه البرامج بشكل مستمر وفقاً لهذه القواعد.

الرقابة المالية من حيث الجهة التي تمارس مهمة الرقابة

وفقاً لهذا التقسيم يتم تحديد نوع الرقابة استناداً إلى الجهة التي تقوم بها ومنبع سلطاتها. فقد اختلف الكتاب في تصنيف هذه الرقابة، حيث قسمها علماء إدارة الأعمال إلى رقابة داخلية وأخرى خارجية تبعاً لموقعها من الوحدة الإدارية التي تقوم بالتصرف المالي، بينما علماء الإدارة العامة والمالية العامة فينظرون إلى موقعها من السلطة المسؤولة عن تنفيذ الموازنة (الحكومة) والسلطة المسؤولة عن إجازة الموازنة العامة وهي السلطة التشريعية، ويقسمون هذه الرقابة إلى ثلاثة أنواع هي، الداخلية وهي التي تقوم بها السلطة التنفيذية سواء كانت وزارة المالية أم أجهزة مستقلة مرتبطة بها، ورقابة خارجية وتقوم بها السلطة التشريعية، ويضاف إليها نوع ثالث هو الرقابة الذاتية التي تكون ضمن الوحدة الإدارية التي تقوم بالتصرف المالي بها. وفي هذا المجال نميل إلى عدّ هذه الرقابة مستوى أولاً للرقابة الداخلية والرقابة الداخلية السابق ذكرها هي مستوى ثانٍ وصائي على المستوى الأول لها، وليست رقابة مستقلة ومتميزة عنها، ومع ذلك يمكن الإشارة إلى هذه الرقابات وفقاً لما يلي:

1 - الرقابة الداخلية: وهي الرقابة التي تمارس من خلال السلطة التنفيذية على أجهزتها الإدارية المختلفة، وذلك بغرض التأكد من أنّ جميع الأعمال المناطة بالسلطة التنفيذية تسير وفق منهج سليم، ولما خططته السلطة التنفيذية لنفسها، وأقرته السلطة التشريعية. وغالباً ما تتاط هذه المهمة بوزارة المالية عن غيرها من الجهات الإدارية الأخرى، وبمختلف الطرق والأساليب، أو من قبل أجهزة متخصصة. وتعرّف الرقابة الداخلية بأنّها: كلّ الخطط والإجراءات المختلفة التي يتبعها النظام لحماية موارده، وللتحقق من دقة البيانات المحاسبية ومدى الاعتماد عليها، ولزيادة كفاءة الأداء بالوحدة، ولتشجيع موظفي الوحدة على الالتزام بالتشريعات⁽¹¹⁾.

2 - الرقابة الذاتية: وهي الجزء من الرقابة الداخلية التي تمارس داخل الجهة العامة المنفذة ذاتها بعدّها المسؤولة عن التنفيذ، وذلك بغرض التأكد من أنّ العمل يسير وفقاً لما تمّ التخطيط له، والكشف عن أسباب

(11) د. فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 27.

الفشل أو النجاح، وذلك بحسبانها الجهة المسؤولة عن عملها⁽¹²⁾. ويساعد هذا النوع من الرقابة على خلق شعور المسؤولية عند العاملين داخل الجهة الإدارية على مختلف مستوياتهم.

فالرقابة الذاتية تمثل مجموعة النظم والضوابط التنفيذية التي توضع لتنظيم سير العمل داخل كلّ وحدة إدارية في كلّ وظيفة أو عمل من الأعمال، بما يكفل حسن سير العمل فيها، وفقاً للخطط الموضوعة ووفقاً لضوابط معينة. ويشمل ذلك النظم الإجرائية، والتعليمات، ونظم المعلومات والسجلات، وتكون على مسؤولية الرئيس الإداري للوحدة الإدارية، وتُعد جزءاً من العملية الإدارية فيها وفقاً لما يؤكدّه العالم فايول بالإدارة العامة الذي يعتبرها التنبؤ والتخطيط والتنظيم وإصدار الأوامر والتنسيق والرقابة هي جزء من العملية الإدارية فهي ليست مستقلة عنها⁽¹³⁾.

ومن أجل نجاح الرقابة الذاتية لابدّ من تأمين ما يلي:

أ. توزيع العمل بين الموظفين، وتحديد مسؤوليات كل منهم وواجباته ، بشكل يكفل الحدّ من الغش والأخطاء، وأهم خطوة في مجال تقسيم العمل وتوزيعه هي فصل وظيفة المحاسبة وإمساك الدفاتر عن باقي وظائف الوحدة الحكومية.

ب. ألا ينفرد موظف واحد بإتمام عمل ما بل يجب أن يقوم فيه أكثر من موظف.

ج. تفهم الموظفين لواجباتهم الكاملة، وتحديدّها بدقة من أجل تحديد المسؤول عنها.

د. نقل الموظفين من حين لآخر بما لا يتعارض مع مصلحة العمل، من أجل اكتشاف أي تواطؤ قد يحصل بين الموظفين في الإدارة الواحدة.

هـ. أن يجري جرد مفاجئ أو تفتيش دوري للخزينة والمخازن العامة⁽¹⁴⁾.

و. تعيين سقف للمبالغ التي يجوز لأمين الصندوق الاحتفاظ بها في خزائنه.

(12) د. محمد العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص 38.

(13) د. عبد الله طلبية، مرجع سابق، ص 205.

(14) لمزيد من التفصيل انظر: د. محمد خير العكام، المالية العامة، مرجع سابق، ص 268.

3 - الرقابة الخارجية⁽¹⁵⁾: وهي الرقابة التي تتولاها جهة مستقلة لا تخضع لإشراف السلطة التنفيذية بأي شكل من الأشكال. وتتولى هذه الرقابة بشكل أو بآخر السلطة التشريعية. وقد تطورت هذه الرقابة من حيث الأسلوب والهدف والممارسة بعد صراع طويل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وقد توجهت معظم الدول إلى إنشاء أجهزة متخصصة تتولى الرقابة نيابة عن السلطة التشريعية، وتختلف مهام كل جهاز طبقاً للقوانين السائدة في الدولة، أو المجالس النيابية أو الاثنين معاً، وتختلف صور هذه الرقابة وصلاحياتها ونطاقها تبعاً للنظم السياسية الموجودة في العالم بين نظم نيابية ورئاسية ونصف أو شبه رئاسية كما هو الحال في سورية⁽¹⁶⁾.

وكثيراً ما تستخدم الرقابة الخارجية معياراً للحكم على درجة ديمقراطية النظام. فبمقدار ما تملك هذه الأجهزة الخارجية من سلطات وقدرات على مساءلة الجهاز الحكومي وإخضاعه للرقابة، وبمقدار ما تعبر عن تيارات الرأي العام والإرادة الشعبية، بمقدار ما يكون النظام ديمقراطياً.

⁽¹⁵⁾ د. فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 28.

⁽¹⁶⁾ تأخذ سورية في دستورها الجديد بالنظام شبه الرئاسي أو نصف الرئاسي الذي يوازن بين صلاحيات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

الرقابة المالية من حيث سلطات جهة الرقابة

يعتمد هذا التقسيم على طبيعة سلطات الجهات التي تتولى عملية الرقابة⁽¹⁷⁾، ويمكن تقسيم هذه الرقابة إلى:

1 - الرقابة المالية الإدارية: يقصد بهذا النوع من الرقابة، تلك الرقابة التي تتخذ طابعاً إدارياً، أي أنها ذات صفة إدارية، وتمارسها جهة ذات اختصاص إداري، سواء أكانت هذه الرقابة لاحقة أم سابقة، وسواء اتخذت طابعاً شكلياً أم موضوعياً . وتمارس هذه الرقابة من قبل الأجهزة التي تتولى الرقابة المالية دون أن يكون لها اختصاص قضائي في إصدار الحكم على الحسابات أو الموظفين، فهي ذات طبيعة استشارية، وتمارس في مصر مثلاً من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات⁽¹⁸⁾، وأهم ما يميز هذه الرقابة أنها غير ملزمة للسلطات القضائية، وهي نوع من أنواع الرقابة الإدارية المختصة بالتصرفات المالية للجهات العامة الإدارية للتعرف على مدى قانونيتها وكفاءتها من الناحية الاقتصادية.

2 - الرقابة المالية القضائية: هي التي يقوم بها جهاز متخصص يكتسب الطابع القضائي في كل ما يتضمنه هذا الطابع من صفات، سواء من حيث الإجراءات أم الحكم، كما هو الحال في المحاكم العادية. ويُعد هذا النوع من الرقابة من أهم نتائج التطور الذي طرأ على مفهوم الرقابة المالية، حيث إن السلطة التشريعية، ولأسباب تتعلق بعدم إلمام أعضائها بالأصول العلمية للرقابة المالية، ولافتقارهم للخبرة والوقت الكافيين للقيام بعملية الرقابة، أولت هذه المهمة إلى أجهزة متخصصة، وهذه الأجهزة تطورت إلى أن اكتسبت الطابع القضائي، وذلك من أجل الحكم على الحساب وعلى المحاسبين المخالفين، لذا يطلق عليها اسم (محكمة الحسابات أو ديوان الحسابات)، كما هو الحال في فرنسا ولبنان⁽¹⁹⁾.

(17) د. محمد العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص 41.

(18) لمزيد من التفصيل انظر: د. أحمد جمال الدين موسى، دروس في ميزانية الدولة، الإطار القانوني والمضمون الاقتصادي، مكتبة الجلاء، المنصورة، مصر، ط8، 2000، ص 95 وما بعد.

(19) لمزيد من التفاصيل انظر: د. فوزي عطوي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص 418 وما بعد- د. فوزت فرحات، مرجع سابق، ص 238 وما بعد.

وتختلف الرقابة المالية القضائية عن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة سواء مارسها القضاء العادي كما هو الحال في إنكلترا، أو مارسها القضاء الإداري كما هو الحال في كل من فرنسا وسورية ولبنان، فالرقابة القضائية على أعمال الإدارة قد يمارسها القضاء العادي كما هو الحال في إنكلترا أو القضاء الإداري كما هو الحال في سورية، حيث يمارسها كل من المحاكم الإدارية ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم المسلكية والمحكمة الإدارية العليا، بينما يمارس الرقابة القضائية المالية قضاة متخصصون ضمن محاكم تنشأ لهذه الغاية للحكم على الحسابات العامة والمحاسبين العامين.

والرقابة القضائية هي رقابة لاحقة، أي إنها تحكم على الأعمال المالية بعد انتهائها، فهي لا تكون سابقة أو مرافقة. لذا تُعدّ أفضل أنواع الرقابة المالية، لكونها تمارس من قبل قضاة يتمتعون بمزايا القضاة العاديين وحصاناتهم، ويتوخون العدالة في الحكم على الحسابات العامة، أو على المتصرفين بالأموال العامة.

ويمكن الإطالة الموجزة على هذا النوع من الرقابة من خلال ما يلي⁽²⁰⁾:

آ - نطاق سلطة الرقابة القضائية:

يمتد مفهوم الرقابة القضائية إلى السلطة القضائية التي تتمتع بها جهة الرقابة بما لها من سلطة الحكم على الحسابات العامة، وبالتالي فإنّ دائرة المحاسبات لكونها قاضي الحسابات العامة تُعدّ في مركز قاضي القانون العام، مما يجعل سلطتها واسعة تمتد لتشمل جميع الأموال التي تُعدّ من الأموال العامة ما لم يرد نص صريح يستثنيها من هذا الشمول. وفي حالة عدم صراحة النص أو غموضه يكون لدائرة المحاسبات صلاحية إقرار صفة الأموال العامة التي تخضع لرقابتها القضائية.

ب - موقع الحكم القضائي:

إن ما تستهدفه دائرة المحاسبة (قاضي الحسابات) هو الحسابات العامة، ويمتد أثرها إلى الحكم على المحاسبين العموميين الذين يتولون أعمال هذه الحسابات. وتُعدّ المستندات والوثائق الحسابية هي الوثيقة

⁽²⁰⁾ لمزيد من التفاصيل انظر: يوسف شباط، الوسيط في...، مرجع سابق، ص 139 وما بعد.

المستندية التي يصدر بموجبها الحكم. وبالتالي فإنّ الخاضعين لقرار الحكم القضائي هم المتصرفون الفعليون بالحسابات العامة، أي المحاسب العمومي، ولا ينصرف الحكم إلى أمري الصرف، حيث يخضع الآمرون بالصرف لرقابة دائرة المحاسبة وفقاً لرقابتها الإدارية.

ج - اختصاصات وصلاحيات القاضي المالي:

وتتمتع المحاكم القضائية المالية في هذا المجال بالاختصاصات والصلاحيات التالية في معرض ممارستها لرقابتها المالية وفقاً لما يلي:

1- الحكم على الحسابات والمحاسبين العموميين بعد مراجعة الحسابات والأنشطة الفعلية التي قاموا بها عن طريق تنفيذ الحسابات.

2- تصدر عقوبة الغرامات وفقاً للشروط والإجراءات المقررة في تشريعاتها.

3- مطالبة الآمرين بالصرف والمحاسبين وغيرهم من ذوي العلاقة بتقديم المستندات وإبداء المعلومات التي تتعلق بإدارة الأعمال الخاضعة للرقابة.

4- تقوم بفحص جميع المستندات والوثائق والبيانات الإيضاحية الأخرى والتي تقدم إليها دورياً من الجهات المنفذة.

5- لأيّ عضو (قاض) في دائرة المحاسبات الحق في الانتقال إلى مراكز المحاسبين وأمناء الصرف للاطلاع على سير العمل الحسابي والمستندات الثبوتية الخاصة به.

6- لأيّ عضو (قاض) الحق بدخول مقر الجهات العامة محل المراقبة وما في حكمها وكل ما يدخل في ذمة مالية الدولة.

د - أنواع الأحكام التي يصدرها القاضي المالي:

يصدر القاضي المالي نوعين من الأحكام هي الأحكام بالغرامات والأحكام على الحسابات.

1 (الحكم بالغرامات:

يصدر الحكم بالغرامات عند مخالفة المحاسب العمومي الإجراءات المطلوب اتباعها إزاء دائرة

المحاسبات. وتتمثل هذه الإجراءات في:

- التأخير في تقديم الحسابات.
- التأخير في إجابة دائرة الحسابات.
- التأخير في إعلام المحاسبات بالقرارات المقرر الإعلام عنها، وغيرها من الإجراءات المقررة في تشريعات دائرة المحاسبات.

2 (الحكم على الحسابات: وتكون هذه الأحكام إما البراءة أو الإدانة:

1 - الحكم بالبراءة: ويتضمن هذا الحكم صحة الحسابات وعدم مسؤولية المحاسب إذا كان المحاسب ما يزال يمارس عمله عند صدور القرار. أما إذا كان قد انتهى عمله لأي سبب من الأسباب فيكون الحكم ببراءة ذمته.

2 - الحكم بالإدانة: عندما يجد القاضي المالي أنّ الحسابات التي ينظر في إقرارها غير صحيحة مما يستلزم الحكم عليها، يقوم بإدانة المحاسب وإلزامه بدفع مبلغ من المال الذي يترتب على تلك الأخطاء، ويتمثل في الفرق في الحساب والتعويض الناتج عن الخطأ الذي ارتكبه المحاسب، والذي أدى إلى حدوث الضرر، والذي قد يكون ناتجاً عن خطأ غير مقصود، أو غش متعمد من قبله، أو بفعل غيره من العاملين وتقاعس عن اكتشافه.

وتنظم عادة التشريعات الخاصة بالرقابة المالية القضائية إجراءات الطعن بقرارات القاضي المالي وطرق تنفيذ الحكم أو طرق الإعفاء من المسؤولية. ولم تغفل هذه التشريعات استكمال هذا النظام القضائي، وذلك بإيجاد منصب المدعي العام داخل المحكمة المالية القضائية كي يمثل السلطة التنفيذية فيها، ويتم اختياره من قبلها، ويعدّ هذا المدعي حلقة الوصل بين المحكمة والسلطة التنفيذية التي يستهدفها الحكم القضائي، وذلك من أجل تقريب وجهات النظر فيما بينهما، والتخفيف من الإشكالات البيروقراطية من مراسلات وتبليغات ومتابعة ... إلخ، إضافة إلى سهولة التعبير عن وجهة نظر السلطة التنفيذية حول

ممارسة الرقابة المالية القضائية والقيام بالتحقيق في طبيعة سير أعمال تلك المحاكم وتنفيذها لاختصاصاتها⁽²¹⁾.

3 - الرقابة التشريعية: وهي تلك الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على عمليات تحصيل الأموال العامة وإنفاقها ، حيث تكفل دساتير مختلف الدول حقّ السلطة التشريعية في الرقابة على عمليات تنفيذ الموازنة قبل وأثناء السنة المالية وبعد انتهائها. وتعمل الرقابة التشريعية على التأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة قد تمّ وفقاً لما أقرته السلطة التشريعية من إيرادات عامة ونفقات عامة⁽²²⁾.

وتُعَدّ الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على عمل الجهاز الحكومي المظهر الأول والأهم من مظاهر الرقابة الخارجية، ومرد ذلك أنّ السلطة التشريعية بوصفها الممثل الشرعي لإرادة الشعب، يجب أن تلعب الدور الرئيس في مراقبة تنفيذ الموازنة العامة التي وضعت لتحقيق الصالح العام للمجتمع، وبالتالي فإنّ الجهاز التنفيذي لا ينبغي أن يمارس مسؤولياته دون أن تكون هذه الممارسة خاضعة لضوابط الرقابة البرلمانية التي يمثلها المجلس التشريعي.

فالرقابة على الأموال العامة هي في الأساس من اختصاص السلطة التشريعية، كي تضمن التزام الحكومة بالجباية والإنفاق وفقاً لما قرره السلطة التشريعية بموجب الموازنة العامة.

وتختلف رقابة السلطة التشريعية قوة وضعفاً وفقاً للنظام السياسي القائم، فهي واضحة وقوية في النظام البرلماني على عكس الموضوع في النظام الرئاسي، وسبب وضوح الرقابة وقوتها في النظام البرلماني ترجع إلى أنّ هذا النظام يقوم على أساس مسؤولية الوزراء مسؤولية تضامنية، ومسؤولية كلّ وزير مسؤولية فردية في نطاق وزارته التي يشرف عليها.

⁽²¹⁾ لمزيد من التفاصيل انظر: د. فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 34 وما بعد.

⁽²²⁾ د. السيد عطية عبد الواحد، مبادئ واقتصاديات المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2000، ص 172 - د. فوزت فرحات، مرجع سابق، ص 258 وما بعد.

المعايير التنظيمية للرقابة المالية وعوامل استقلالها وضمان فعاليتها

لما كان الاستخدام الفعال للأموال العامة يشكل أحد الدعامات الأساسية من أجل حسن إدارة تلك الأموال وفعالية القرارات الصادرة عن السلطات المختصة.

وكان تحقيق هذا الهدف يتطلب أن يكون لدى كلّ بلد هيئة عليا للرقابة المالية يكفل القانون استقلالها، وكان وجود مثل هذه الهيئات قد أصبح أكثر ضرورة بالنظر إلى أنّ الدولة قد وسعت من نشاطها الذي امتد إلى القطاعين الاقتصادي والاجتماعي، الأمر الذي أدى بها لأن تعمل وراء حدود الإطار المالي التقليدي⁽²³⁾.

وكانت الأهداف المحددة للرقابة المالية وهي الاستخدام الفعال والمناسب للأموال العامة وتطوير الإدارة المالية لتكون إدارة مالية سليمة، والتنفيذ المنظم لأوجه النشاط الإداري وتبليغ المعلومات إلى السلطات العامة والجمهور من خلال نشر تقارير موضوعية ذات أهداف، تُعدّ أمراً ضرورياً من أجل استقرار الدول وتمييزها ضمن الأهداف التي تقررها.

كان لابدّ من تعميم مبادئ أساسية تساعد على ضمان نجاعة الرقابة المالية وفعاليتها، ولهذا جاء إعلان المؤتمر التاسع المنعقد في مدينة "ليما" في البيرو من قبل المنظمة الدولية للرقابة المالية بمعايير عدّة هيكلية وتنظيمية، والتي من شأنها أن ترتقي بالرقابة المالية إلى مستوى تحقيق أهدافها المتمثلة في المحافظة على المال العام والتنفيذ الصحيح والملائم للموازنة العامة. وأهم ما جاء به إعلان مؤتمر "ليما" هو ضرورة إنشاء هيئة رقابية عليا في البلاد تتمتع بالاستقلالية، حيث إنّ الهيئات الرقابية المالية يمكنها أن يقوم باختصاصاتها بصورة موضوعية وأكثر فعالية إذا كانت مستقلة عن الجهة الخاضعة لرقابتها وكانت تتمتع بالحماية أمام النفوذ الخارج عنها وضغط كلّ من السلطتين التشريعية والتنفيذية.

⁽²³⁾ إعلان " ليما " بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية، ترجمة وتعليق الأستاذ الدكتور طارق السلطان مستشار ديوان المحاسبة للإمارات العربية المتحدة.

أ - إنشاء هيئة عليا للرقابة المالية⁽²⁴⁾:

لقد نادى إعلان "ليما" بضرورة إنشاء هيئة عليا في الدولة تكون مهمتها الرقابة على عملية تنفيذ الموازنة، وتقوم برقابة مسبقة لإعداد الموازنة العامة ومرافقة لها ولاحقة عنها، خاصة بعد توسيع أهمية الرقابة المالية بسبب ازدياد دور الدولة الحديثة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

ويجب أن يكون إنشاء الهيئة العليا للرقابة المالية منصوصاً عليه في دستور الدولة، وذلك لكون الدستور هو أسمى القوانين الداخلية فيها، ولا بد من توفير حماية تشريعية ملائمة للطبيعة الحساسة لهذه الهيئة. ويجب أن تعطى لهذه الهيئات مختلف الصلاحيات بالاطلاع والتدقيق والتفتيش والتحقق وتخويلها كل الصلاحيات والوسائل المسهلة للقيام بمهامها بدون قيد أو شرط.

أما بالنسبة لموظفي الرقابة فلا بد أن تتوفر فيهم شروط معينة تؤهلهم القيام بمهامهم على أكمل وجه بحيث:

أ - يجب أن تكون لديهم المؤهلات العلمية من الناحية القانونية والمالية والمحاسبية وسعة الاطلاع والاستقامة السلوكية المطلوبة للقيام بأداء مهامهم على الوجه الأكمل.

ب - في حال اختيار موظفين للهيئات العليا للرقابة المالية، فإن معيار اختيار هؤلاء الموظفين يجب أن يكون المستوى العالي من المعرفة المالية والخبرة المهنية المناسبة، والارتقاء بهذه الخبرة بشكل مستمر من خلال عملية تدريبهم المستمرة من أجل تنمية مهاراتهم المهنية، من الناحيتين النظرية والعملية، لجميع أعضاء موظفي الرقابة في الهيئات العليا للرقابة المالية، وذلك سواء تمت هذه التنمية داخل هيئة الرقابة نفسها أو في معاهد متخصصة ترتبط بالجامعات أو على المستويات الدولية. كما أن مثل هذه التنمية يجب أن تدعم بكل الوسائل الممكنة المالية منها والتنظيمية، وهذه التنمية يجب أن تتجاوز حدود المعرفة التقليدية القانونية والاقتصادية والمحاسبية بما يتناسب وطبيعة الجهات العامة محل الرقابة.

⁽²⁴⁾ لمزيد من التفاصيل انظر: د. محمد حركات، استقلالية أجهزة الرقابة المالية وعدم إخضاعها للمؤثرات السياسية الضامن الأساسي لفعاليتها في أداء مهامها، ندوة الرقابة المالية ...، مرجع سابق، ص 247 وما بعد.

ب- استقلالية الهيئة العليا للرقابة المالية:

إنّ الهيئات العليا للرقابة المالية لا يمكنها أن تقوم بالصلاحيات المنوطة بها إلا إذا كانت تتمتع بقدر كبير من الاستقلالية يمكنها من أداء مهامها على أكمل وجه ومجابهة الإدارة الخاصة.

أ. على الرغم من أنّ الهيئات التابعة للدولة عادة لا يمكن أن تتمتع باستقلال مطلق لأنها جزء من الدولة، إلا أنّ هيئات الرقابة المالية العليا يجب أن يتوفر لها الاستقلال الوظيفي والتنظيمي والمالي كي تتمكن من القيام بأعمالها واختصاصاتها.

ب. يجب أن ينصّ دستور الدولة على استقلالية الهيئة العليا للرقابة المالية، وعلى الدرجة الضرورية من الاستقلال اللازم لها. أما تفاصيل ذلك فترك للقانون. هذا ولا بدّ من تقرير حماية تشريعية ملائمة لهذا الاستقلال توجب الرجوع إلى محكمة عليا للطعن في أيّ تدخل يتضمن المساس باستقلال الهيئات العليا للرقابة المالية واختصاصاتها الرقابية.

وهذا الاستقلال يكون من نواحي عدة:

- استقلال تنظيمي ووظيفي، أي الاستقلال عن كلّ من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك يتمّ بتوضيح العلاقة الموجودة بينهم.
- استقلال موظفي الهيئة العليا للرقابة المالية.
- استقلال مالي للهيئة العليا للرقابة المالية.

آ - الاستقلال التنظيمي والوظيفي وعلاقة الهيئة العليا للرقابة المالية بالسلطتين التشريعية والتنفيذية:

1 (العلاقة مع السلطة التشريعية:

إنّ استقلال الهيئات العليا للرقابة المالية يكفله الدستور والقانون، ويتطلب هذا الاستقلال أيضاً أن تتمتع هذه الهيئات بدرجة عالية من حق المبادرة والاستقلال الذاتي، حتى في حال قيامها بالعمل نيابة عن السلطة التشريعية وممارستها للرقابة المالية بناءً على توجيه من هذه السلطة. وإنّ العلاقة ما بين الهيئة العليا للرقابة المالية والسلطة التشريعية يجب أن ينظمها الدستور وذلك وفقاً لظروف كل بلد ومتطلباته.

2 (العلاقة مع السلطة التنفيذية:

إنَّ الهيئة العليا للرقابة المالية تراقب أوجه نشاط الحكومة وسلطاتها الإدارية المختلفة وغيرها من الهيئات التابعة لها، ولكن هذا لا يعني أنَّ الحكومة تابعة للهيئة العليا للرقابة المالية، فالحكومة تتحمل بوجه خاص المسؤولية الكاملة عن أعمالها وعن إهمالها في القيام بتلك الأعمال، ولا يمكنها أن تتحلل من هذه المسؤولية مستندة في ذلك إلى عمليات التدقيق التي تقوم بها الهيئة العليا للرقابة المالية أو إلى آراء بعض خبراء هذه الهيئة، ما لم تكن آراء أولئك الخبراء قد سلمت إليها على وجه قانوني أو صدرت بصورة أحكام قابلة للتنفيذ.

ب - استقلال أعضاء الهيئة العليا للرقابة المالية وموظفيها:

إنَّ استقلال الهيئات العليا للرقابة المالية مرتبط ارتباطاً غير قابل للفصل باستقلال أعضائها من خلال حمايتهم من النقل والندب والعزل والإقالة. والأعضاء هم الأشخاص الذين يجب عليهم وضع القرارات للهيئة العليا للرقابة المالية، كما أنهم مسؤولون عنها أمام طرف ثالث، وهؤلاء الأعضاء يظهرون إما بصورة مجموعة من الأعضاء في هيئة تتولى وضع القرار بمجموع أعضائها لهيئة الرقابة، أو بصورة عضو واحد هو رئيس هيئة الرقابة المالية العليا، وذلك في حال تنظيم هذه الهيئة على أساس فردي. واستقلال الأعضاء يجب أن يكفله الدستور أيضاً، كما أنَّ إجراءات إقالتهم من وظائفهم يجب أن ينص عليها الدستور، ولكن بالشكل الذي لا يؤدي إلى الإضعاف من استقلالهم. وإنَّ أسلوب تعيين الأعضاء وإقالتهم من مناصبهم يجب أن يعتمد على البنية الدستورية لكل بلد.

أما بخصوص ممارسة وظائفهم فإنَّ مدققي الهيئات العليا للرقابة يجب أن لا يتعرضوا أثناء ذلك لضغوط من الجهات الخاضعة لرقابتهم، كما أنَّه لا يمكن أن يكونوا خاضعين ولا تابعين لتلك الجهات.

ج - الاستقلال المالي للهيئات العليا للرقابة المالية: إنَّ مظاهر الاستقلال المالي لهذه الهيئات يتمثل بما يلي⁽²⁵⁾:

(25) د. محمد حركات، مرجع سابق، ص 257.

- إنّ الهيئة العليا للرقابة المالية يجب أن تكون مزودة بالوسائل المالية التي تمكنها من القيام بأعمالها على أكمل وجه.
- وإذا لزم الأمر فيجب أن تكون الهيئات العليا للرقابة المالية مخولة بأن تطلب مباشرة من السلطة المختصة باعتماد الموازنة التقديرية للدول بأن تمنحها الاعتمادات المالية اللازمة منها مباشرة.
- إنّ الهيئات العليا للرقابة المالية يجب أن تكون مخولة بأن تستعمل ضمن حدود مسؤوليتها الاعتمادات المخصصة لها في القسم الخاص بها من الموازنة التقديرية للدولة.

ج - المعايير المهنية والفنية والمادية للرقابة المالية الفعالة:

إنّ إنشاء الهيئة العليا للرقابة المالية وتأكيد استقلالها وحمايتها وتحديد صلاحياتها وسلطاتها لا يكفي لتحقيق أهداف الرقابة المالية، بل يجب توفير مجموعة من المعايير الفنية والمادية، لكي تقوم هذه الهيئات بالمهام المناطة بها والمتمثلة بالقيام برقابة فعالة على الأموال العامة في الدولة .

ويجب عدم النظر إلى الرقابة المالية بحسبانها وظيفة محدودة. وإنما يجب النظر إليها على أنّها نشاط متشعب للغاية متكامل، وتندمج فيه وظائف الإدارة ووظائف المحاسبة للتأكد من أنّ ما يجب عمله قد تمّ تنفيذه فعلاً، وتبيان مواطن القصور ومواطن الخطوات المصححة المناسبة.

ولاشكّ أنّ أفضل وسيلة نحو بناء إطار متكامل للرقابة المالية هي وضع مجموعة من الأسس العلمية وصياغتها، تساهم في توضيح مفهوم الرقابة المالية، وتبين العناصر الأساسية التي تتكون منها وظائفها الرئيسية والأساليب التي تستخدم في تحقيق الرقابة المالية الفعالة. ويمكن تحديد هذه المجموعة من الأسس والأساليب التي تستخدم في تحقيق الرقابة المالية، والتي تُعدّ بحدّ ذاتها الخصائص الرئيسية للنظام الرقابي الفعال في الدولة، وتتلخص بما يلي⁽²⁶⁾:

⁽²⁶⁾ د. يوسف شباط، الوسيط...، مرجع سابق، ص 27 وما بعد. د. حسين سمحان وآخرون، مرجع سابق، ص 203 وما بعد.

- 1- استقلالية أجهزة الرقابة المالية عن السلطة التنفيذية، وقدرة هذه الأجهزة وكفايتها من الناحية المالية والإدارية والسلوكية وغيرها من أدوات ووسائل الاستقلال عنها.
- 2- الاعتماد على مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف التنفيذية الحسابية في الأجهزة العامة. ويتضمن ذلك الفصل بين الصلاحيات الإدارية المتمثلة بالتنسيق بالصرف والأمر والإقرار من جهة، وبين الصلاحيات المالية المتمثلة بالعمليات الحسابية التنفيذية ومجموعة الإجراءات المحاسبية من تقدير وقبورها من الجوانب الفنية الأخرى.
- 3- استمرارية الرقابة في خط موازٍ لمراحل الموازنة كافة، وعلى شكل متابعة آنية مستمرة للتصرفات المالية كافة وتنوعها وتقييمها باستمرار، وتصحيح الانحرافات في حال ظهورها وقبل استفحالها ومعالجتها في الوقت المناسب.
- 4- الاستفادة من الخبرات والتغذية العكسية ونظام المعلومات وسجلات النتائج التاريخية، وذلك بهدف تطوير الأداء وتحسينه وتجنب الوقوع في المشكلات وتلافي تكرارها.
- 5- يجب تطوير مفهوم الرقابة المالية وفقاً لتطوير المفاهيم المالية وأدواتها الرئيسة كالموازنة العامة، حيث تطورت فكرة الموازنة من كونها مجرد أداة مالية حسابية إلى أداة اقتصادية فاعلة ومؤثرة، وبالتالي يجب أن تتسجم الرقابة المالية مع هذا التطور، وتنتقل بتركيزها من مجرد التدقيق الحسابي والشكلي إلى الرقابة على الآثار والنتائج، وفعالية وكفاية استخدام الأموال العامة والمحافظة عليها.
- 6- تعزيز الثقة المتبادلة والتكامل والتنسيق والتعاون بين أجهزة الرقابة المالية وأجهزة الإدارة المالية من جهة، والجهات التنفيذية والإدارية من جهة أخرى.
- 7- توافر المعلومات والبيانات المالية والإحصائية وتنظيمها وتحليلها من خلال نظام متكامل للمعلومات وفقاً لأحدث الأساليب الإدارية والفنية.
- 8- ضرورة انسجام الرقابة مع المناخ التنظيمي وطبيعة المنظمة وأوضاعها المالية والإدارية والتنافسية. وهذا الانسجام ضروري لتطبيق الأساليب الرقابية بفعالية، وبالتالي تحقيق أهداف الرقابة العامة والمالية.

9- تتوع أساليب الرقابة واستعمالها بشكل تكاملي ومستمر، بحيث تعزز الأساليب المختلفة للرقابة بعضها بعضاً، وتكشف الثغرات الموجودة في نظام الرقابة نفسه أو في العمليات الإدارية الأخرى كالتهييط أو التنظيم أو غيرها، أو اعتماد أساليب رقابة متعددة في وقت واحد يزيد من فعالية نظام الرقابة ويعزز الثقة بالنتائج والانحرافات أو المشكلات التي تكشفها الرقابة، وبالتالي التأكد من المشكلات الحقيقية وأسبابها، ثم اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة.

10- الدقة والوضوح والمرونة في أساليب الرقابة ومعاييرها، وسرعة اكتشاف الانحرافات في أوقاتها ووجود معالجات فورية لها، ويتضمن ذلك صحة المعايير وموضوعيتها في الحكم على الأداء الفردي والتنظيمي.

11- الاقتصاد والكفاية بحيث تكون تكاليف نظام الرقابة وإجراءاتها وأساليبها منخفضة.

12- قيام الرقابة على مبدأ المشاركة بين الرؤساء والمرؤوسين في مختلف المسائل المهمة، مثل التهييط ووضع الأهداف وتجديدها بدقة، واعتماد معايير موضوعية واضحة، وخلق الظروف الملائمة لإنجاز الأهداف بفعالية وكفاية، حيث أنّ المشاركة تدعم الثقة بين الرؤساء والمرؤوسين، وتدفع الروح المعنوية، وتزيد من احتمالات الرقابة الذاتية للعاملين.

13- تأسيس نظام الرقابة على النظرة الوقائية والتطلع إلى الأمام، أو التغذية الأمامية للمعلومات وتوقع المشكلات قبل حدوثها، وتصور الإجراءات التصحيحية والحلول الفورية لأية عقبات تظهر أثناء تنفيذ الأعمال وعدم السماح بالتفاقم والتعقيد.

تمارين:

اختر الإجابة الصحيحة: من سلبيات الرقابة السابقة:

1. الحد من التصرفات غير الاقتصادية.
2. تفادي التعرض للخسائر.
3. الحد من الاستقلال الممنوح للأجهزة الإدارية.
4. توخي الوقوع في الأخطاء.

الإجابة الصحيحة رقم 3.

اختر الإجابة الصحيحة: من أقسام الرقابة المالية تبعاً لموضوعها:

1. رقابة المشروعية.
2. الرقابة الذاتية.
3. الرقابة القضائية.
4. الرقابة الإدارية.

الإجابة الصحيحة رقم 1.

الوحدة التعليمية الثانية

الرقابة المالية الداخلية في سورية

الكلمات المفتاحية:

محاسب الإدارة - رقابة الإداريات المركزية لوزارة المالية - مديريات الرقابة الداخلية في الجهات العامة.

الملخص:

محاسب الإدارة هو عين وزير المالية من أجل حسن تنفيذ الموازنة العامة وتحقيق أهدافهما، وهو الموظف الأول المسؤول عن القيام بالرقابة المالية في الدولة، يعاونه في تنفيذ ذلك مديريات الرقابة الداخلية لدى وزارة المالية ومديريات الرقابة الداخلية لدى الجهات العامة بالتنسيق مع الهيئة المركزية للرقابة المالية.

الأهداف التعليمية:

- في نهاية هذه الوحدة التعليمية يجب أن يكون الطالب قادراً على:
- التعرف على محاسب الإدارة ودوره في الرقابة المالية الداخلية.
- التعرف على دور الإدارات المركزية في وزارة المالية في الرقابة المالية الداخلية.
- التعرف على دور مديريات الرقابة الداخلية في الجهات العامة في الرقابة المالية الداخلية.

تُعد وزارة المالية المسؤولة عن تنفيذ الموازنة العامة، وفي معرض ممارستها لهذه المهمة تقوم بعمليات الرقابة المالية المتعلقة بها، وتكون هذه الرقابة على أكثر من مستوى، فتمارس المستوى الأول منها عن طريق محاسب الإدارة التي يتبع لها، ويُسأل عن حسن تنفيذ الموازنة العامة لدى الجهات العامة، ويمارس من خلال هذه المهمة رقابة سابقة على تنفيذ التصرفات المالية لها، وتدعمه في هذا المجال المديرية المركزية في الوزارة. ويُعدّ عمل هذه المديرية المستوى الثاني للرقابة المالية التي تقوم بها وزارة المالية، والتي تُعدّ بمثابة رقابة داخلية وصائية على عمل الجهات العامة، ويضاف إليها عمل مديريات الرقابة الداخلية في الهيئات والمؤسسات العامة في الدولة بالتنسيق مع الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، فهذه الجهات الثلاث هي المسؤولة عن الرقابة الداخلية بمستوياتها المختلفة في سورية.

محاسب الإدارة ودوره في الرقابة على تنفيذ الموازنة

يُعدّ محاسب الإدارة أحد أهم أعمدة الرقابة الداخلية الذاتية على أموال إدارات الدولة التي يعمل فيها.

إنّ الدور الرقابي الذي يقوم به محاسب الإدارة هو دور مهم تتجلى فيه رقابة المشروعية والمحاسبية والمالية والاقتصادية بصورة واضحة، لذلك يمكن التعرف على هذا الدور من خلال التقسيم التالي:

أ- التعريف بمحاسب الإدارة⁽¹⁾:

تُعدّ وزارة المالية المسؤول الأول في الحكومة عن حسن تنفيذ الموازنة العامة في الدولة. وللنجاح في هذه المهمة أخذت على عاتقها مهمة الرقابة الداخلية على تنفيذ تلك الموازنة في الوزارات والإدارات التابعة للدولة كافة، لتراقب مدى تقيدها بالقوانين والتعليمات والأنظمة المالية المتعلقة بعملها. لذا كان لا بدّ لها للقيام بهذه المهمة من مندوب عنها في تلك الوزارات والإدارات. يطلق على هذا المندوب اسم محاسب الإدارة الذي يعين فيها، ويُعدّ جزءاً من ملاكها، ومن ثمّ يتمّ تكليفه بالعمل لدى تلك الإدارات ليمثّل وزير المالية فيها، وبحكم وظيفته هذه يمارس عدداً من الاختصاصات بمجال الرقابة على المال العام.

ويمكن التعرف على محاسب الإدارة ودوره الرقابي كما يلي:

1 - تعيين محاسب الإدارة:

يسمى محاسبو الإدارة في كلّ من وزارت الدولة وإداراتها وهيئاتها العامة والبلديات وسائر جهات القطاع الإداري من قبل وزير المالية، حيث تتولى وزارة المالية إعداد صكوك تسمية محاسبي الإدارة في جميع الجهات العامة في الدولة، وذلك بناءً على اقتراح مديرية الموازنة العامة.

(¹) انظر: د. محمد خير العكام، المالية العامة، ...، مرجع سابق، ص 255 وما بعد.

ويجوز أن يكون لكلّ جهة إدارية محاسب إدارة أو أكثر، كما يجوز لوزير المالية أن يعهد بوظائف محاسب الإدارة ومعاونيه إلى موظفين من الجهة صاحبة العلاقة بالاتفاق معها في الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي⁽²⁾.

وفي هذا الإطار هناك خطة في وزارة المالية لتغيير محاسبي الإدارة مرة كلّ ثلاث سنوات في الجهات العامة. كما تمّ الانتهاء من سياسة الاعتماد على موظفي الإدارات العامة لاعتمادهم محاسبي الإدارة من قبل وزارة المالية وتعميم فرز هذا المحاسب من العاملين في وزارة المالية حصراً في عشر السنوات الأخيرة.

إنّ محاسب الإدارة مسؤول أمام وزير المالية والجهاز المركزي للرقابة المالية عن جميع الأعمال الموكولة إليه، أما معاونو المحاسب ومساعدوه فهم مسؤولون أمامه عن الأعمال المالية التي يكلفهم بها. وتُعد مديرية الموازنة العامة في الإدارة المركزية لوزارة المالية المرجع المباشر لجميع محاسبي الإدارات ومعاونيهم عن طريق مديريات المالية في المحافظات فيما يتعلق بأعمالهم المالية، ويخضع من كان منهم على ملاك الوزارة لسلطة وزير المالية في الحقوق والواجبات والإجراءات المسلكية، كما يتقاضون رواتبهم من موازنة الوزارة⁽³⁾، ولكن ذلك لا يتمّ بمعزل عن المقترحات المقدمة في هذا المجال من رئيسه الإداري.

أما في المؤسسات العامة والشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي فإنّ مهمة محاسب الإدارة يتولاها المدير المالي الذي يكون مسؤولاً أمام المدير العام، أما في فروع المؤسسات فإنّ المدير العام يسمّي أحد العاملين في الفروع مسؤولاً مالياً بناءً على اقتراح المدير المالي، ويسمّي وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة، ويكون مسؤولاً أمام مدير الفرع، كما يسمّي المدير العام للمؤسسة العامة أو الشركة العامة أو المنشأة العامة بناءً على اقتراح المدير المالي أحد العاملين في مديرية الشؤون المالية معاوناً للمدير المالي ينوب عنه في حال غيابه على الوجه القانوني.

2 - اختصاصات محاسب الإدارة:

(2) لمزيد من التفاصيل انظر: د. محمد العموري، تنفيذ الموازنة العامة، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، 2010، ص 279 وما بعد.

(3) انظر المادة 33/ من المرسوم رقم 1684 لعام 1977 المتضمن ملاك وزارة المالية.

يتمّ تحديد اختصاصات محاسب الإدارة في الجهات العامة ذات الطابع الإداري أو الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بموجب قرار من وزير المالية، ولكن بشكل لا يخالف القوانين والأنظمة المتعلقة بإنشاء تلك الجهات، وبشكل عام يمكن إجمالها بما يلي:

أ - في مواضيع الموازنة العامة:

يساعد محاسب الإدارة الجهة التي يعمل لديها في إعداد مشروع موازنتها السنوية وإرسالها إلى مديرية الموازنة العامة في وزارة المالية لدراستها.

ب - إدارة السلف والتأمينات ورقابة المستودعات:

يدير محاسب الإدارة السلف والتأمينات الممنوحة للعاملين في الإدارة أو المدفوعة من المتعاقدين معها، ويعمل على ملاحقة تسديدها أصولاً، إذ يقوم بدفعها أو تسديدها دون أمر صرف مسبق⁽⁴⁾. كما يمارس المحاسب دوراً رقابياً على موجودات مستودعات الجهات العامة، حيث تُعدّ هذه الموجودات من الأموال العامة المادية، ولا تعني رقابة محاسب الإدارة على موجودات المستودعات إسقاط مسؤولية أمناء المستودعات، بل يبقى هؤلاء محتفظين بمسؤوليتهم الشخصية حسب أحكام نظام مستودعات الجهة الإدارية الصادر بالقرار رقم 1181/ لعام 1969⁽⁵⁾.

ج - في مجال تحصيل الإيرادات العامة:

يقوم محاسبو الإدارة بتحقيق الإيرادات العامة الموكلة للإدارة التي يعملون بها وتحصيلها، ومسك حساباتها، وتوريد المتحصلات لخزينة الدولة أو صناديقها الفرعية في المواعيد المحددة لها.

- في مجال الكفالات:

يدخل في مهام محاسبي الإدارة ملاحقة تقديم صكوك الكفالات المقدمة من قبل المتعهدين للجهة الإدارية ومراقبتها، ويتأكد المحاسب من صلاحية تلك الكفالات وتسجيلها في السجلات المحاسبية المختصة وحفظها، كما يعمل على متابعة تجديد تلك الكفالات دورياً بغية التأكد من استمرار صلاحيتها، وتسجيلها في السجلات المحاسبية وحفظها طالما تتوافر الأسباب القانونية والعقدية لذلك.

(4) انظر المادة 46/ من المرسوم رقم 489 لعام 2007.

(5) صدر هذا القرار عن السيد وزير المالية بتاريخ 1969/10/4 ونشر في الجريدة الرسمية في العدد 49 في العام ذاته وما زال هذا النظام ساري المفعول حتى الآن على الرغم من تعديل القانون المالي الأساسي الذي صدر بموجبه.

هـ - إعداد البيانات المالية:

إضافة للمهام السابقة فإنّ المدير المالي في الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي من مؤسسات وشركات ومنشآت عامة يشرف على إعداد البيانات المالية، ودراستها وتحليلها، واقتراح ما يلزم بشأنها إلى المدير العام من أجل تحسين الأداء الاقتصادي لها⁽⁶⁾.

ويتبين مما سبق أنّ محاسب الإدارة يمارس رقابة مشروعية على التصرفات المالية المنوطة به كافة من صرف وجباية، كما تشمل رقبته على المستودعات وإدارة المحروقات والصيانة وغيرها⁽⁷⁾، كما يمارس رقابة اقتصادية في هذا المجال، وإن كانت رقبته هذه استشارية ليس أكثر، وغير ملزمة لأمر الصرف.

يقوم محاسب الإدارة بدور رقابي مسبق على صرف النفقات العامة، حيث تُعدّ تأشيرته إشعاراً بتوافر شروط عقد النفقة المحددة في المرسوم /488/ لعام 2007 المتضمن النظام المحاسبي والمالي للجهات العامة ذات الطابع الإداري⁽⁸⁾.

كما يتابع المحاسب أمور تصفية النفقة من خلال تنظيم أوامر الصرف والتأشير عليها. وعليه فإنّ الوثائق والمستندات المؤيدة لصحة النفقة يجب أن ترسل إليه، حيث يقوم بالتحقق من اتفاق النفقة مع القوانين والأنظمة، ومن أنها عقدت على البند الخاص بها، وأنها ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة العامة للجهة الإدارية التي يعمل لديها. كما يتأكد من استحقاق النفقة المعقودة على الدولة

(6) انظر المادة /9/ من المرسوم رقم 489 لعام 2007.

(7) وفق القانون رقم /36/ لعام 1980 وتعديلاته المتضمن نظام إدارة المركبات " المرائب "، الذي منح محاسب الإدارة هذه الصلاحيات فيه.

(8) وقد حددت هذه المهام في سورية بموجب الفقرة /هـ/ من مرسوم ملاك وزارة المالية الصادر برقم 1684 لعام 1977 كما يلي:

- مساعدة الإدارة في إعداد مشروع موازنتها.
- التأشير على صكوك عقد النفقات قبل توقيعها .
- القيام بمعاملات تصفية النفقات وإعداد أوامر صرفها ومسك حسابات ودفاتر شطب الرواتب والتعهدات.
- إدارة السلف الممنوحة للمتعهدين والعاملين في الإدارة وملاحقة تسديدها.
- مراقبة مستودعات اللوازم والمواد مع الاحتفاظ بمسؤولية أمناء المستودعات.
- تحقق وتحصيل الإيرادات الموكلة للإدارة ومسك دفاترها.
- ملاحقة تقديم صكوك الكفالات المتعهد من فحصها وتسجيلها وحفظها وإبراء ذمة العاملين.
- بصورة عامة ممارسة جميع الأعمال المتعلقة بالإدارة.

من خلال التثبت من أنّ الخدمة أو السلعة التي تقابلها قد تمّ تواريخها فعلاً، وأتّه لا يوجد مانع من تأدية النفقة كلها أو بعضها كالحجز أو الحسم أو التقاص⁽⁹⁾.

ونظراً لأهمية دور محاسب الإدارة في هذا المجال، فإنّ جميع مشاريع صكوك عقد النفقة وصرفها يجب أن تعرض عليه أو على المسؤول المالي في الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي للتأشير عليها، بما يفيد توافر الاعتمادات اللازمة لها، وما يفيد قانونيتها.

ويلعب محاسب الإدارة دوراً مهماً في مجال العقود الإدارية، فهو عضو في لجنة المناقصة والشراء التي يتمّ تشكيلها من قبل أمر الصرف المختص (الوزير أو المدير العام)، أو يشرف على ذلك من خلال هذا العضو الذي يجب أن يكون من إدارة المحاسبة في الجهة العامة والمسؤول عن أعمالها⁽¹⁰⁾.

ب- مسؤولية محاسب الإدارة وآلية حلّ الخلافات بينه وبين أمر الصرف:

يستمد محاسب الإدارة مسؤوليته من مجمل المهام الموكولة إليه، فهو مراقب أولي لعقد النفقات العامة وأمين لصندوق الجهة الإدارية التي يعمل لديها والمتصرف في الأموال العامة فيها، وبهذا يقع على عاتقه حفظ الأموال العامة من الضياع والتبديد والإهمال والحيلولة دون سقوط ديون الدولة بالتقادم. كما أنّ تواصله المباشر مع أمر التصفية والصرف قد يؤدي إلى ظهور بعض الخلافات التي تحتاج للفصل فيها من المرجح المختص وهو وزير المالية كما حدده القانون، مع بعض التفاصيل التي سنتعرض لها تباعاً.

1 - مسؤولية محاسب الإدارة:

عدّ المشرّع محاسب الإدارة مسؤولاً عن كلّ نفقة تمت إجازتها خلافاً لأحكام القوانين والأنظمة، سواء كان قانون الموازنة العامة أم غيره من المنظومة القانونية المعمول بها في الدولة. كما فرض على المكلفين بمتابعة تحصيل الديون والموارد الأخرى اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحصيلها واستيفائها في مواعيدها تحت طائلة المسؤولية. وعليه فإنّ الأضرار أو الخسائر المالية أو المادية التي تتجم عن

(9) د. عصام بشور، مالية عامة وتشريع ضريبي، منشورات جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، ص7، العام الدراسي 1997-1998، ص 316.

(10) المادة 10/ من قانون عقود الجهات العامة رقم 51/ لعام 2004.

التصرف الذي يقوم به محاسب الإدارة تجعله معرضاً للمساءلة المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.

ولما كان المحاسب يتبع مباشرة وزير المالية فإنّه مسؤول أمامه عن المخالفات المالية المرتكبة كافة، وهذه المسؤولية مسلكية ومالية. كما أنّه يُسأل أمام الجهاز المركزي للرقابة المالية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من أيّ إهمال أو تقاعس في مهامه أدى إلى الإضرار بالمال العام. أما إذا ثبت اقترافه جرمًا جزائيًا نتيجة المخالفة المالية فإنّ المحاسب يحال إلى القضاء الجزائي المختص، إما مباشرة أو نتيجة شكوى بحقه بعد إجراء التفتيش والتحقيق من قبل الجهاز أو الهيئة.

لذا يمكن القول إنّ مسؤولية المحاسب كبيرة ومتشعبة، فهي مسؤولية مسلكية كونه موظفًا عامًا، ومسؤولية مالية كونه ضامنًا وأمينًا على المال العام بماله وما يملك، وقد ينجم عن ذلك كله مسؤولية جزائية إن ارتكب جرمًا جزائيًا يعاقب عليه القانون، سواء كان قانون العقوبات العام أم قانون العقوبات الاقتصادية أم القوانين الجزائية الخاصة، أدى إلى الإضرار بالمال العام والمصلحة العامة.

2 - آلية حل الخلافات بين المحاسب وأمر الصرف:

انتهج الفقه الحديث مبدأ الفصل بين الوظيفة الإدارية المتمثلة بمهام أمر الصرف وبين الوظيفة التنفيذية التي تتجلى بمهام محاسب الإدارة، وقد سار المشرع السوري وفق هذا المبدأ، فمحاسب الإدارة ليس تابعاً لأمر الصرف بل إنّ عمله مكمل لعمل أمر الصرف ومستقل عنه، ويحقّ له عدم تنفيذ الأوامر الصادرة إليه عند عدم مطابقتها للقوانين والأنظمة النافذة إلا ما استثناه المشرع بنص قانوني خاص.

إنّ حقّ المحاسب بعدم تنفيذ الأوامر الصادرة إليه يؤدي إلى نشوء نزاع بينه وبين أمر الصرف، وقد عالجت المادة (11) من المرسوم رقم 488 لعام 2007 حالة نشوء النزاع على الوجه التالي:

إذا وقع خلاف بين المحاسب وعاقّد النفقة على التأشير تُعرض القضية على وزير المالية، فإذا ما استمر الخلاف يبيّن فيه الوزير المختص على مسؤوليته، على ألا يكون هذا الخلاف ناتجاً عن عدم توفر الاعتماد اللازم لعقد النفقة أو تجاوزه أو عدم ملائمة تبويب النفقة. ويُعدّ رأي وزير المالية في هذه الحالة ملزماً لمحاسب الإدارة، ويرفع عنه المسؤولية المادية⁽¹¹⁾.

(11) انظر المادة 11/ من المرسوم 488 لعام 2007.

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

كما اشترط المشرع لنفذ إبرام عقود القرض العام موافقة السلطة التشريعية، وتعطى هذه الموافقة لمجلس الوزراء الذي يمارس اختصاصه في عقد القروض ومنحها على أن تكون مخصصة لتمويل مشاريع واردة في الخطة الاقتصادية للدولة⁽¹²⁾.

وجاء في بلاغ رئيس مجلس الوزراء رقم 241/ب-15/4019 لعام 1971: إنَّ صاحب الصلاحية في الإيعاز بعقد النفقات على مسؤوليته هو الوزير المختص فقط، بمعنى أنَّه لا يجوز لعاقدي النفقة وأمرى التصفية والصرف من غير الوزراء استعمال هذه الصلاحية⁽¹³⁾.

وقد أكد المشرع هذا الأمر في المرسوم رقم 489/ لعام 2007، حيث أعطى للمديرين العامين في الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي صلاحية أمر التصفية والصرف، إلا أنَّه في حال قيام خلاف بينه وبين المدقق المختص في هذه الجهات حول مدى توافر شروط عقد النفقة أو عدمه يعرض الموضوع على الوزير المختص للبتِّ على مسؤوليته⁽¹⁴⁾.

وعلى هذا يمكن القول إنَّ رفض محاسب الإدارة يُعدّ قطعياً، ولا يجوز للوزير المختص الإيعاز بعقد النفقة وصرفها على مسؤوليته في الحالات التالية:

(1) إذا كان الرفض بسبب عدم توافر الاعتماد اللازم أو بسبب تجاوز هذا الاعتماد.
(2) إذا كان الرفض بسبب عدم ملاءمة عنوان البند أو الفقرة الذي ستعقد عليه النفقة أو ستصرف منه لعقد هذه النفقة وصرفها.

(3) إذا كان الرفض بسبب مخالفة صريحة للأحكام القانونية النافذة.
إذا نشأ خلاف بين محاسب الإدارة وبين عاقد النفقة أو أمر التصفية والصرف حول قانونية عقد أو صرف النفقة من الناحية الاجتهادية، أو مخالفته لأحكام التعليمات والبلاغات النافذة فإنَّه لا يجوز لمحاسب الإدارة أن يعقد أو يصرف نفقة وجَّه الوزير المختص بعقدها أو صرفها على مسؤوليته، إلا إذا

(12) د. السيد عطية عبد الواحد، مرجع سابق، ص 168.

(13) د. محمد العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ط1، 2005، ص 389.

(14) المادة 28/ من المرسوم رقم 489 لعام 2007.

كان الخلاف معروضاً على وزير المالية وأبدى في هذا الخلاف رأيه. وإنّ عرض الخلاف على وزير المالية هو أمر إلزامي حتى لو تراجع المحاسب عن رأيه.

وفي كلّ مرة يتمّ فيها استعمال الصلاحية في عقد بعض النفقات وصرفها على مسؤولية الوزير، يجب على محاسب الإدارة المختص إعلام الجهاز المركزي للرقابة المالية بذلك فوراً بعد التنفيذ مع وجهات النظر المختلفة حول هذه النفقة.

مما تقدم يمكن القول إنّ محاسب الإدارة يتمتع بصلاحيات رقابية واسعة من خلال الاختصاصات الدقيقة التي منحها له المشرّع، وذلك من خلال متابعتها لكل المراحل التي تمر بها النفقة العامة، إلا أنّه يتحمل مقابل هذه الصلاحيات مسؤولية كبيرة ومتشعبة في حال ارتكابه مخالفات تمس المال العام.

ولكن وعلى الرغم من الدور الرقابي المهم لمحاسب الإدارة الذي يباشره على التصرفات التي من شأنها أن ترتب نفقة على الدولة، إلا أنّه يبقى مقيداً بالهرم التسلسلي للوظيفة العامة، ويظهر هذا القيد من خلال التزامه بتقديم تقارير دورية لوزير المالية والجهاز المركزي للرقابة المالية، وهذا ما يمنح عمله الدقة والشفافية في معرض دوره بالحفاظ على المال العام، وما يؤمن الاستمرارية في ممارسة الرقابة المالية على تصرفات الإدارة من جهات رقابية أخرى.

رقابة الإدارات المركزية في وزارة المالية

تتألف الإدارة المركزية لوزارة المالية من تسع عشرة مديرية تقوم من خلال بعضها بأعمال رقابية سابقة ولاحقة على تنفيذ الموازنة العامة لدى الجهات العامة من خلال الإشراف على أعمال المحاسبين وعلى حسابات الجهات العامة وموازناتها، ومراقبة أوامر الصرف فيها، وتدقيق قانونية الصكوك الخاضعة للنشر في الجريدة الرسمية، بموجب قانون النشر⁽¹⁵⁾، ودراسة المقترحات المتعلقة بإلقاء الحجز الاحتياطي أو رفعه الذي تتلقاه الوزارة من الهيئة المركزية للرقابة المالية ووزارات الدولة الأخرى. ويقتصر دور بعض المديریات على القيام بأعمال تنفيذية أو إدارة الشؤون الداخلية للوزارة لا علاقة لها بالرقابة الداخلية على تنفيذ الموازنة⁽¹⁶⁾.

ويمكن الإحاطة الموجزة بعمل المديریات التي لها علاقة بالرقابة على الأموال العامة من خلال الإطالة على مهام بعض المديریات المركزية للوزارة، وهي كما يلي:

أ - رقابة مديرية الموازنة العامة:

تقوم هذه المديرية بمهام رقابية لاحقة بشكل عام، فهي تتولى مهام واسعة تشمل معالجة جميع الموضوعات المتعلقة بالموازنة العامة للدولة، وإبداء الرأي فيها ومعالجة الموضوعات المتعلقة بموازنة الوحدات الإدارية المحلية ومجالس المدن والبلديات، والموازنات المستقلة للمحافظات⁽¹⁷⁾.

فهي تمارس الرقابة اللاحقة على عمليات تنفيذ الموازنة العامة من خلال قيامها بما يلي:

- متابعة تنفيذ الموازنة العامة للدولة بعد صدورها وإعداد تقارير تتبع التنفيذ، وتبليغ اعتمادات الموازنة للجهات المعنية.

⁽¹⁵⁾ وهو القانون رقم 5/ لعام 2004.

⁽¹⁶⁾ من هذه المديریات (مديرية الشؤون الإدارية - مديرية الشؤون القانونية - مديرية الموازنة العامة - مديرية الخزينة المركزية - مديرية شؤون المؤسسات - الدين العام - الإيرادات - الدخل - الجباية - الاستعلام الضريبي - المعلوماتية - التشريع والقضايا - الدراسات والبحوث - المطبعة والجريدة الرسمية - التأهيل والتدريب - المعهد المالي - مديرية المحاسبين القانونيين).

⁽¹⁷⁾ المنظمة بموجب القانون التشريعي رقم 35/ لعام 2007.

- الإشراف على شؤون محاسبي الإدارات للوزارات والإدارات والهيئات العامة. فمديرية الموازنة العامة تُعدّ المرجع المباشر لمحاسبي الإدارات ولمعاونيهم عن جميع الأعمال المالية الموكولة إليهم، أما في المحافظات فيكون مرجعهم مديرية المالية في المحافظة. كما تقوم مديرية الموازنة العامة باقتراح تسمية محاسبي الإدارة على مديرية الشؤون الإدارية في وزارة المالية التي تتولى إعداد صكوك تسمية محاسبي الإدارة في جميع وزارات الدولة وإداراتها وهيئاتها العامة والبلديات والوحدات الإدارية المحلية.
- التخطيط لاحتياجات الجهات العامة ذات الطابع الإداري من محاسبي الإدارة، والمساهمة في تدريب المحاسبين وتأهيلهم على أعمال محاسبة الإدارة.
- معالجة المقترحات التي تتضمنها التقارير الواردة من الأجهزة الرقابية والمتعلقة بشؤون محاسبي الإدارة للهيئات ذات الطابع الإداري أو المتعلقة بالأمور المالية والمحاسبية للجهات المذكورة.
- دراسة مشاريع موازنات الوزارات والإدارات والهيئات ذات الطابع الإداري وتحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات.
- استلام طلبات السلف داخل الوزارة ودراستها وتقدير ظروفها والتأكد من توافر شروط منحها والتي تتمثل بما يلي:
 - أن تكون مدة لتأدية نفقات لا تسمح طبيعتها بتأديتها مباشرة بأوامر صرف، ولضرورة تعجيل دفع قيمتها إلى أصحابها على ألا تنص القوانين على عدم جواز التسليف عليها.
 - أن يكون في الموازنة اعتماد يسمح بتسديدها.
 - ألا تكون ذمة المعتمد مشغولة بسلفة معطاة للغاية نفسها⁽¹⁸⁾.
- دراسة طلبات التفويض المالي وإعداد صكوكه وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة، ومسك السجلات اللازمة لذلك وحفظ ثبوتياتها.
- إعداد مشاريع الصكوك المتعلقة بتعديل اعتمادات الموازنة العامة وتتبع التعديلات الطارئة عليها، وفقاً للقواعد النافذة في هذا الشأن في القانون المالي الأساسي رقم 54/ لعام 2006⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ المادة 28/ من المرسوم 488/ لعام 2007.

⁽¹⁹⁾ في المادة 18/ منه.

مما تقدم يتبين أنّ هذه المديرية تقوم بالرقابة اللاحقة على مختلف عمليات تنفيذ الموازنة من خلال إشرافها المباشر على محاسبي الإدارات العامة، كما تقوم برقابة مالية مسبقة من خلال إسهامها في دراسة مشاريع الموازنات للوزارات والهيئات ذات الطابع الإداري ودراسة مشاريع تعديل اعتماداتها، كما يُعدّ دورها المتعلق بدراسة السلف وطلبات التفويض المالي رقابة مسبقة أيضاً.

ب - رقابة مديرية التشريع والقضايا:

تمارس هذه المديرية دورها الرقابي من خلال دراسة طلبات إيقاع الحجز الاحتياطي التي ترد إلى وزارة المالية من الجهات العامة، وتنفيذ طلبات الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش المتعلقة بإيقاع الحجز الاحتياطي⁽²⁰⁾.

حيث أعطى المشرّع لوزير المالية الحقّ في أن يقرر إيقاع الحجز الاحتياطي على الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة للموظفين والمحاسبين التابعين لوزارات الدولة وإداراتها كافة، والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وعلى الأشخاص الذين ينسب إليهم بموجب تحقيقات رسمية اختلاس الأموال المذكورة بسبب أخطائهم أو إهمالهم، وكذلك في الحوادث التي يفصل بها قضائياً.

كما أعطي الحقّ في أن يوقع الحجز على الأموال العائدة لزوجات هؤلاء المحاسبين والموظفين⁽²¹⁾، في كلّ من القانون رقم (12) لعام 1952 المعدل بالمرسوم التشريعي رقم (77) لعام 1969، وقانون جباية الأموال العامة رقم 341/ لعام 1956.

إنّ إعطاء الحقّ لوزير المالية في إلقاء الحجز الاحتياطي بقدر ما فيه من ضمانات للحفاظ على أموال الدولة فهو يشكل خطراً على الحقوق الشخصية للعاملين في الدولة الذين قد يحجز على أموالهم لمجرد الشك، أو بناء على تقرير رقابي متسرع أو غير مدروس دراسة كافية، ويجب أن تترك سلطة اتخاذ هذا الإجراء الخطير للسلطة القضائية كونها الأقدر على تقدير الظروف وتحقيق العدالة، أو على الأقل

(20) المادة 14/ من النظام الداخلي لوزارة المالية الصادر بالقرار رقم 1008 لعام 1988.

(21) انظر المرسوم التشريعي رقم 52/ لعام 1952، والمعدل بالمرسوم التشريعي رقم 77/ لعام 1969، والقانون رقم 346/ لعام 1956 المتضمن قانون جباية الأموال العامة، ولمزيد من التفاصيل انظر: د. محمد خير العكام، الأموال العامة، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الأول، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، 2009، ص 517 وما بعد.

إعطاء القضاء حقّ الاعتراض على هذه القرارات أو قصرها أو ترقينها عندما يجد أثناء النظر في الدعوى أنّه لا يوجد ما يبرر إيقاعه، وليس الانتظار حتى الانتهاء من الدعوى محلّ الحجز. لذلك على هذه المديرية أن تمارس هذه المهمة بحذر وجدية فائقة كي لا يتضرر من هذه السلطة الاستثنائية الممنوحة لوزير المالية أحد.

كما تمارس مهمة الرقابة القانونية المالية المسبقة على مشاريع القوانين والمراسيم التشريعية والتي يطلب بيان الرأي حولها، سواء من قبل الجهات العامة التي أعدتها أو من رئاسة مجلس الوزراء.

ج - رقابة مديرية الشؤون القانونية:

تقوم هذه المديرية بدورها الرقابي من خلال:

- (1) رقابتها على مشروعية الصكوك التي تخضع للنشر في الجريدة الرسمية.
 - (2) حضور ممثليها اجتماعات لجان المناقصات وطلبات عروض الأسعار.
 - (3) إبداء الرأي القانوني بكل ما يعرض عليها من الوزارات أو الجهات العامة الأخرى من موضوعات لها آثار مالية باستثناء ما يدخل في اختصاص مديرية أخرى.
- حيث تقوم هذه المديرية بتدقيق الأنظمة الخاضعة للنشر في الجريدة الرسمية (ومنها الأنظمة الداخلية والمالية والقرارات المالية) وفقاً لقانون النشر رقم 5/ لعام 2004، إذ لها حقّ الاعتراض على هذه القرارات، أو تلك الأنظمة، وفي هذه الحالة يوقف النشر إلى أن تلغى أو تعدل أو يبت في الخلاف الناشئ بينها وبين الجهة العامة التي أعدتها، ويجوز النشر على مسؤولية الوزير المختص فيما إذا أصر على ذلك على أن يرفع وزير المالية تقريراً بالموافقة إلى رئاسة مجلس الوزراء.
- وبذلك تمارس هذه المديرية رقابة مشروعية على بعض التصرفات التي تنطوي على عقد نفقة. ومن هذه الحالات تعيين بعض كبار الموظفين، بعد أن كان لها حقّ الرقابة المسبقة على قرارات تعيين الموظفين والتي انتقلت إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية بعد إحداثه عام 1967 في المرسوم التشريعي رقم 93/.

كما تقوم هذه المديرية بالرقابة القانونية على مراحل سير المناقصات وطلبات عروض الأسعار التي تجريها الجهات العامة ذات الطابع الإداري، من خلال حضور ممثليها لاجتماعات لجان المناقصات، وذلك إذا تجاوزت قيمة المناقصة أو طلب العروض عشرة ملايين ليرة سورية، حيث يتحقق

ممثل المديرية من صحة مراحل سير المناقصة، ومن توفر الاعتماد اللازم للنفقة، ومن ثم عدالة الأسعار التي يتقدم بها المتعهد المرشح⁽²²⁾.

د - رقابة مديرية شؤون المؤسسات:

تقوم مديرية شؤون المؤسسات بالرقابة المالية على عمل الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي، أي المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشأة العامة التي تعمل وفق أحكام القانون رقم 2/ لعام 2005، من خلال دراسة الموازنات التقديرية والحسابات الختامية لهذه الجهات بهدف تحديد مبالغ الفوائض الاقتصادية الفعلية فيها بما يخدم:

- 1- قيام صندوق الدين العام بإجراء التحصيل لتمويل المشاريع الاستثمارية.
 - 2- تحديد الوضع المالي للجهة العامة ذات الطابع الاقتصادي من خلال متابعة البيانات المالية الصادرة عنها والمتعلقة بعملها، ومتابعته دورياً خلال السنة، وتحديد مساهمة القطاع العام الاقتصادي في الناتج القومي.
 - 3- إعداد التقارير المتضمنة دراسة الوضع المالي للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي وتحليله، وتحديد عائد الاستثمار لها، وحساباتها المالية، وخططها المالية.
 - 4- إبداء الرأي بالتقارير المحالة إليها من قبل الأجهزة الرقابية المتعلقة بالجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.
- وتُعدّ رقابة هذه المديرية مهمة للغاية لمساعدة الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي في عملها، ومتابعة أدائها المالي والاقتصادي ومعالجة أسباب القصور بهذه الناحية.

هـ - رقابة مديرية الخزينة المركزية:

تمارس هذه المديرية دوراً مهماً في الرقابة المسبقة على الصرف بالنسبة لبعض الجهات العامة، كما تمارس رقابة لاحقة على معظم الحسابات العامة وذلك وفقاً لما يلي:

- 1- تتولى تنفيذ جميع العمليات الخاصة بدفع النفقات داخل الموازنة وخارجها (السلف - الأمانات - حركة النقود) وقبض الإيرادات داخل الموازنة وخارجها، وذلك بالنسبة للوزارات والإدارات العامة

⁽²²⁾ لمزيد من التفاصيل انظر: د. مهند نوح، القانون الإداري 2/، الجامعة الافتراضية، برنامج الحقوق، دمشق، 2009، ص 136.

المركزية والهيئات العامة ذات الطابع الإداري التي لا تشكل وحدات حسابية مستقلة ومديرية مالية دمشق.

حيث إنّ أوامر الصرف الصادرة عن أمري الصرف في هذه الجهات لا تصرف فعلاً إلا بعد التأشير عليها من قبل أمري الدفع، أي مدير الخزينة المركزية في دمشق ورؤساء الخزينة في المحافظات، ويحقّ له أن يرفض صرف النفقة على الرغم من اجتيازها مراحلها الثلاث.

2- تقوم بمتابعة الكشف والجدول السنوية للحسابات داخل الموازنة وخارجها لتلك الوزارات والهيئات، وداول موازنتها السنوية الأخيرة وإيداعها أصولاً إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية، وذلك للإسهام في إعداد الحساب العام الختامي للدولة بشكل سنوي.

مما تقدم يتبين أنّ رقابة مديرية الخزينة على أوامر الصرف الصادرة عن الوزارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري التي لا تشكل وحدات حسابية مستقلة، تُعدّ من قبيل الرقابة المسبقة، ولها أثر مهم في صحة الإنفاق العام، كما أنّه من خلال تتبعها حسابات الموازنة وخارجها لتلك الوزارات والهيئات يمكنها أن تراقب مدى صحة حساباتها.

و - رقابة مديرية الحسابات العامة:

تتولى هذه المديرية الرقابة اللاحقة على الحسابات من خلال تدقيق الحسابات وتنظيمها وكشف الجداول الشهرية كما يلي:

1- حسابات الموازنة العامة والحسابات خارج الموازنة لدى كلّ من مديرية الخزينة المركزية وأقسام ودوائر الخزينة في ماليات المحافظات والمناطق العائدة للوزارات والإدارات العامة .

2- حسابات الجهات العامة ذات الطابع الإداري التي تشكل وحدة حسابية مستقلة.

3- الفوائض والعجز للجهات العامة المرتبطة بالموازنة العامة للدولة وفق مبدأ الصوفي.

4- تدقيق المعلومات والوثائق المقررة لإعداد مشروع الحساب العام الإجمالي للموازنة العامة، وتوحيد الحسابات العامة الإجمالية المتعلقة بالموازنة العامة، ومسك السجلات المركزية، وتنظيم الكشف والجدول المقررة لهذا الشأن وإيداعها أصولاً إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية.

مما تقدم يتبين أنّ مديرية الحسابات العامة (والتي تُعدّ مشروع الحساب العام الإجمالي للموازنة العامة)، تدقق في جميع الحسابات التي تتعلق بالموازنة وتطبيقها، ثم تحيلها إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية لاستكمال الرقابة عليها. ولكن هذا التنسيق بين عمل الجهاز في هذا المجال وعمل هذه المديرية أو وزارة المالية من جهة رقابتها على تنفيذ الموازنة على وزارات الدولة وإداراتها كان يتناسب وكون الجهاز تابعاً لوزير المالية، ولكن وبعد أن تغير الوضع القانوني للجهاز وأصبح مرتبطاً برئيس الوزراء وليس تابعاً لوزير المالية، فلا بدّ من إعادة النظر في هذا التنسيق لعدم تعارض وتداخل مهام كلّ منهما من الناحية الرقابية.

وبشكل عام من خلال بحث رقابة المديريات المركزية في الإدارة يمكن القول إنّ الاختصاصات الرقابية المهمة التي أعطيت لمديريات وزارة المالية لم يجد معظمها طريقه إلى التطبيق بالشكل الأمثل، وذلك بسبب عدم تضمين النظام الداخلي للوزارة الوسائل الكفيلة لممارسة هذه الرقابة، ويظهر ذلك بوضوح بالنسبة إلى الرقابة الاقتصادية والرقابة على الأداء التي تقوم بها مديرية المؤسسات العامة.

رقابة مديريات الرقابة الداخلية

في الجهات العامة

يختلف مفهوم الرقابة الداخلية التي ينظم أحكامها قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش عن مفهوم الرقابة الداخلية التي يمارسها ممثلو وزارة المالية أو إحدى إدارته على باقي الأجهزة التنفيذية في سورية.

فقد أوصت المادة /4/ من قانون الهيئة بضرورة إحداث أجهزة رقابية داخلية في كل وزارة أو إدارة أو مؤسسة أو شركة أو منشأة عامة أو وحدة إدارية، يسمى المراقبون العاملون فيها من قبل الوزراء بناء على اقتراح من رئيس الهيئة، ليكون هذا المراقب بمثابة عيوناً للهيئة موجودة داخل هذه الجهة لزيادة فعالية رقابتها.

أ - تعريف جهاز الرقابة الداخلية:

حُدِّد مفهوم جهاز الرقابة الداخلية بأنه جهاز يتبع الرئيس الإداري الذي يحدث في نطاق إدارته سواء في الإدارة المركزية أم الإدارة الفرعية، بهدف تحقيق الرقابة الآتية واللاحقة على الأداء الإداري والإنتاجي وتطويره، ويعمل في نطاق الولاية العامة للهيئة لصالح الجهة العامة التابع لها، ويؤازر الهيئة في أداء مهماتها.

ب - أهداف أجهزة الرقابة الداخلية: وتتمثل في ما يلي:

(1) تمكين الإدارة من الإحاطة بكيفية سير الأعمال في الجهات التابعة لها وضمن الولاية العامة للهيئة، بما يكشف عن مواطن الخلل والهدر وأسباب قصور الإنتاج ودواعي عدم كفاية تنفيذ الخطط.

(2) اقتراح أسباب لتطوير فعالية الإنتاجية وزيادتها.

(3) مؤازرة الهيئة في أداء مهامها.

ج - تنظيم مديرية الرقابة الداخلية:

يعكس تنظيم مديريات الرقابة الداخلية مدى ارتباطها بكلّ من الجهة التي تعمل لديها والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

فأجهزة الرقابة الداخلية تتشكل بقرارات وزارية بناء على اقتراح من رئيس الهيئة، كما يسمى المراقبون العاملون فيها من قبل الوزراء بناء على اقتراح من رئيس الهيئة أيضاً⁽²³⁾.

ويتمتع هؤلاء المراقبون بحصانة النقل والندب والتأديب، فلا يجوز نقلهم أو نديبهم أو معاقبتهم من رؤسائهم المختصين إلا بموافقة رئيس الهيئة⁽²⁴⁾، حيث تقوم الهيئة بالتحقيق في الأمور المنسوبة إليهم وتقتراح العقوبات المسلكية بشأنهم⁽²⁵⁾.

وقد تمّ وضع قواعد عمل الرقابة الداخلية من قبل هذه المديريات في قانون الهيئة ونظامها الداخلي، بينما ترك للوزراء أمر وضع لوائحها الداخلية التنظيمية، التي قد تختلف من وزارة لأخرى أو من مؤسسة لأخرى ضمن الوزارة تبعاً لوظيفة كلّ منها وطبيعة نشاطها.

كما جاءت اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة⁽²⁶⁾، وأوضحت علاقة الارتباط بمديريات الرقابة الداخلية مع كلّ من الأجهزة الإدارية التي تعمل لديها والهيئة بالقول: تتبع أجهزة الرقابة الداخلية الجهة الإدارية وترتبط بها حصراً، وإنّ تسمية أفرادها تتمّ باقتراح من رئيس الهيئة، وإنّ أعمالها تخضع للتدقيق والمراجعة من قبل الهيئة، وبالتالي للتعديل لكونها تعمل ضمن الولاية العامة للهيئة دون الإخلال باختصاصاتها على أن يتمّ ذلك عن طريق الإدارة.

وفي ذلك يمكن القول: إنّ هذه الازدواجية في تبعية مديريات الرقابة الداخلية لكلّ من الإدارات التي تنشأ فيها، وإشراف الهيئة على أعمالها يربك العمل أحياناً ويؤثر في أدائها وولاءاتها.

بناء على ذلك يجب إحداث هذه الأجهزة في كلّ من الوزارات والإدارات العامة والمؤسسات والشركات والمنشآت والهيئات العامة والوحدات الإدارية على مستوى الإدارة المركزية والإدارة الفرعية.

⁽²³⁾ المادة /157/ من النظام الداخلي للهيئة الصادرة بالقرار رقم /250/ لعام 1990 عن رئيس مجلس الوزراء.

⁽²⁴⁾ الفقرة / أ / من المادة /4/ من قانون الهيئة رقم 1981/24.

⁽²⁵⁾ الفقرة /هـ/ من المادة /4/ من قانون الهيئة رقم 1981/24.

⁽⁴⁾ المادة /173/ من النظام الداخلي.

⁽¹⁾ التعميم الصادر عن الهيئة رقم 19/1136/1/38 تاريخ 1982/6/16 حول موضوع اللوائح الداخلية لأجهزة الرقابة الداخلية للوزارات.

يُعدّ وزير الإدارة المحلية الوزير المختص في تسمية المراقبين لدى المدن والبلدات التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، والإدارات التابعة لأكثر من وزارة بناء على اقتراح من رئيس الهيئة، كما يقوم المحافظون بإبداء الرأي في الأشخاص المرشحين لتسميتهم في الرقابة الداخلية في نطاق محافظاتهم.

وتمارس الرقابة الداخلية المحدثة في المحافظة اختصاصاتها على أمانة سر المحافظة، وعلى المدن والبلدان، وعلى الجهات العامة التابعة للسلطات المحلية التي لا تحدث رقابة داخلية خاصة بها. ويسمى للرقابة الداخلية مراقب أو أكثر لدى الجهات العامة حسب حاجة العمل، ويمكن عند الضرورة ونقص الإمكانيات البشرية وبموافقة رئيس الهيئة امتداد اختصاص الرقابة الداخلية من محافظة إلى أخرى، كما يمكن إحداث مناطق رقابية داخلية ضمن المحافظات المتجاورة⁽²⁷⁾.

د - شروط تسمية المراقب: حدد النظام الداخلي للهيئة هذه الشروط بما يلي⁽²⁸⁾:

- (1) أن يكون معروفاً بسيرته الحسنة ويتمسكه بالموضوعية والأمانة.
- (2) ألا تكون قد صدرت بحقه خلال حياته الوظيفية أو المهنية عقوبة تتجاوز الخصم من الأجر.
- (3) ألا يكون قد اقترف جرمًا مخرًا بواجبات الوظيفة أو المهنة وشروطها.
- (4) أن يكون قد مارس عملاً رئيسياً لدى الجهة التي يسمى للرقابة فيها لمدة ثلاث سنوات على الأقل إن كان حاصلاً على الشهادة الجامعية، ويجوز في حال عدم وجود مراقب مرشح من حملة الشهادة الجامعية اختيار مراقب من حملة الشهادة الثانوية العامة شريطة أن يكون قد مارس عملاً رئيسياً لدى الجهة العامة التي يتبعها مدة لا تقل عن ثماني سنوات، ويخضع المسمى للعمل في الرقابة الداخلية لفترة تدريب ميداني بمرافقة أحد العاملين بالتفتيش مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر⁽²⁹⁾.

⁽²⁷⁾ المادة 158/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁽²⁸⁾ المادة 159/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁽²⁹⁾ المادة 159/ من النظام الداخلي للهيئة.

هـ - أنواع الرقابة التي تمارسها مديريات الرقابة الداخلية:

تمارس مديريات الرقابة الداخلية الرقابتين الآتية واللاحقة على الأعمال الإدارية والمالية في الجهات التي تعمل لديها، ومن الناحيتين: المشروعية، وتقييم الأداء.

ولا يقتصر دور هذه المديريات على تولي مهام الرقابة والتفتيش، بل يمتد اختصاصها إلى ممارسة التحقيق في حالات معينة.

فقد حدد قانون الهيئة اختصاصات مديريات الرقابة الداخلية بما يلي⁽³⁰⁾:

- أ. التحقيق في المخالفات الإدارية والمسلكية.
 - ب. التحقيق في ما يمكن أن تقف عليه أو ما يحال إليها من الإدارة أو الهيئة "الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش" من شكاوى المواطنين .
 - ج. وضع اليد على ما يتعلق بالجرائم الاقتصادية وسائر المخالفات والجرائم الواقعة على المال العام المرتكبة من قبل العاملين في الجهات التابعة لها، والتحفظ على وقائعها وأدلتها، لحين مباشرة الجهات المختصة تحقيقها.
 - د. التحقيق في بعض القضايا المتعلقة بالجرائم المشار إليها في البند السابق (3) بتفويض من الهيئة.
 - هـ. تنفيذ أعمال رقابية وتفتيشية محددة من خلال خطط عمل سنوية أو طارئة تضعها الإدارة بالاتفاق مع الهيئة.
- أما عن طرق ممارسة مديريات الرقابة الداخلية لاختصاصاتها الرقابية والتفتيشية والتحقيقية فيمكن إيجاد الكيفية التي تمارس من خلالها اختصاصاتها وصلاحياتها بما يلي:

1 - الاختصاصات الرقابية والتفتيشية:

تتولى مديريات الرقابة الداخلية الأعمال الرقابية والتفتيشية من خلال خطط سنوية تقترح هي مشروعاتها الذي ينبغي أن يتضمن موضوعات الرقابة والتفتيش والمراحل الزمنية التي يتناولها التفتيش أو الرقابة، (أي السنوات التي تتناولها أعمال المراجعة أو التدقيق لموضوعات الرقابة والتفتيش من خلال

(4) الفقرة ج من المادة 4/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم 24/ لعام 1981.

برنامج سنوي تقسم إلى أربعة أقسام دورية)، ونسبة المراجعة أو التدقيق، والأهداف المتوخاة لكل موضوع من موضوعات الخطة.

وتعرض مشاريع الخطط على الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش التي لها الحق في تعديلها بما يتلاءم وخطط عملها، وتصدر الخطط معدلة بموجب صكوك يصدرها الرؤساء الإداريون، وتبلغ نسخ عنها إلى الهيئة، ويُعدّ تصديق الرئيس الإداري على الخطة إنذاراً منه للمديرية بمباشرة مهامها⁽³¹⁾.

وأجاز القانون إصدار خطط عمل عارضة بطلب من الهيئة أو بالاتفاق معها بما يخدم الهدف الرقابي أو استناداً إلى دليل عمل يبين للرقابة الداخلية مهماتها الرقابية والتفتيشية المطلوب أداؤها من قبلها، وللهيئة الحق في تعديل هذه الوثيقة بما تراه محققاً لحسن الإدارة.

مما تقدم يتبين أنّ أجهزة الرقابة الداخلية تمارس الأعمال الرقابية والتفتيشية من خلال خطط العمل التي تضعها، وتملك الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش تعديل هذه الخطط كما تشاء.

2 - الاختصاصات التحقيقية:

أجاز القانون لأجهزة الرقابة الداخلية أن تتولى التحقيق مباشرة في المخالفات الإدارية والمسلكية في شكاوى المواطنين، سواء ما تقف عليها بنفسها، أو ما يحال إليها من الإدارة أو الهيئة.

أما فيما يتعلق بالجرائم الاقتصادية وسائر المخالفات والجرائم الواقعة على المال العام، فقد تحدد دور الرقابة الداخلية في وضع اليد على ما يتعلق بهذه المخالفات والجرائم إلى حين مباشرة الجهات المختصة تحقيقها، والجهات المختصة هنا قد تكون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، أو الجهاز المركزي للرقابة والمالية، أو النيابة العامة، وذلك حسب نوع الجرم أو المخالفة⁽³²⁾.

على أنه للهيئة الحق في أن تفوض مديريات الرقابة الداخلية في التحقيق في قضايا معينة من هذا القبيل. وكانت الهيئة قد أصدرت تفويضاً عاماً لأجهزة الرقابة الداخلية للتحقيق في هذه الجرائم في الحالات التي لا يزيد فيها مبلغ الضرر عن خمسين ألف ليرة سورية⁽³³⁾.

(31) المادة /164/ الفقرة (ب) من النظام الداخلي للهيئة.

(32) انظر البند /13/ من اللائحة التنفيذية رقم (1) لقانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادرة عن رئيس الهيئة برقم 1/38/1564/19 تاريخ 1981/8/11.

(33) انظر التعميم الصادر عن رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش برقم 38/3078/19 تاريخ 1997/11/12.

وحددت القواعد والأصول التي يجب أن تلتزم بها مديريات الرقابة الداخلية في تحقيقها في النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش كما يلي⁽³⁴⁾:

تتلقى طلب التحقيق من الإدارة المحدثه لديها (مركزية كانت أو فرعية) أو من الهيئة أو المحافظ، وتضع يدها على المخالفات الإدارية والسلوكية المرتكبة من العاملين التي تكتشفها في أثناء أداء مهماتها الرقابية والتفتيشية في الإدارة التي تعمل في نطاقها، وتعلمها بها للإذن بالتحقيق فيها، كما تضع اليد في أثناء مباشرة مهامها على الوقائع والجرائم المرتكبة من العاملين التي تطولها القوانين النافذة بما فيها الجرائم الواقعة على المال العام، وتتحفظ على أدلتها ووقائعها، وتعلم الإدارة والهيئة بها.

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

وللمراقب الاستعانة بالخبراء عند التحقيق 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.

وأوجب النظام الداخلي للهيئة على الإدارات أن تعالج مقترحات مديريات الرقابة الداخلية حين مباشرة الأعمال الرقابية "التفتيشية أو التحقيقية" الرامية إلى:

- وقف الإجازات الإدارية كلياً أو جزئياً، إذا اقتضت ذلك ضرورة تنفيذ المهمة.
 - إبعاد بعض العاملين عن مراكز عملهم بالإجازة أو النقل أو النذب.
- أما إذا اقتضى التحقيق إصدار قرار بكف يد المحقق معهم، فيعرض الأمر على الهيئة للنظر في إصدار مثل هذا القرار⁽³⁵⁾.

و - تقارير أجهزة الرقابة الداخلية:

يُعد المراقب في الرقابة الداخلية تقريره بنتائج الرقابة والتفتيش أو التحقيق فور إنجاز مهمته الرقابية. وتقدم التقارير إلى الإدارة التي تتبعها الرقابة الداخلية سواء كانت (مركزية أو فرعية)، ويتعين على الإدارة المخولة صلاحية معالجة مقترحات التقرير وطلباته، إبلاغها مشفوعة برأيها إلى الهيئة

⁽³⁴⁾ المادة 165/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁽³⁵⁾ المادة 197/ من النظام الداخلي.

المركزية للرقابة والتفتيش في غضون أسبوعين على الأكثر، ويُعدّ حجب بعض التقارير عن الهيئة أو تأخير إبلاغها إياها، زلة مسلكية تعالجها الهيئة مع الجهات الوصائية أو الولائية، كما تتابع ما قد يلحق الحجب أو التأخير من أضرار وآثار سلبية وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة⁽³⁶⁾.

ز - نتائج التقرير:

وتعالج رئاسة الهيئة أمر اعتماد هذه التقارير، ومتى اعتمدتها تعامل معاملة تقارير الهيئة نفسها، وذلك كما يلي⁽³⁷⁾:

قد تعتمد الهيئة تقرير الرقابة الداخلية كما ورد، كما لها الحق في تعديل تلك التقارير في صك الاعتماد أو نتائجه كلاً أو بعضاً.

وقد تعيد التقرير إلى مصدره بطلب استكمال العمل الرقابي أو التفتيشي أو التحقيقي، أو لإعادة النظر في النتائج، على أن تتحقق الإعادة خلال ثلاثين يوماً تلي تاريخ تبليغ التقرير إلى الهيئة، وفضلاً عن ذلك فإنّه للهيئة، وبحكم اختصاصاتها وولايتها على العمل الرقابي، أن تضع يدها على الموضوع الذي تعالجه الرقابة الداخلية في أي مرحلة، بما في ذلك تقديم التقرير إلى الهيئة فيما يتعلق بالموضوع. ولا تحول ممارسة الهيئة اختصاصاتها في معالجة تقارير الرقابة الداخلية دون ممارسة الإدارة حقها في التصرف بتقارير الرقابة الداخلية في نطاق اختصاصاتها العامة، على أن تلتزم أحكام القوانين والأنظمة وحسب تقديرها ما فيه المصلحة العامة، وذلك كما يلي⁽³⁸⁾:

1- في تقارير القضايا الإدارية والمسلكية، تنفيذ المقترحات والطلبات الإدارية والمسلكية بما في ذلك الإحالة إلى الجهات التأديبية، أو معالجتها في حال عدم انطوائها على جرائم تطولها أحكام القوانين والأنظمة.

2- في تقارير الرقابة والتفتيش، معالجة الأوضاع في ضوء المشاهدات والملاحظات والمقترحات والطلبات بما تراه لتحسين سير العمل، وتلافي الملاحظات والقصور وتصحيح الأخطاء وإزالة الانحراف، وذلك في حدود صلاحيات الإدارة واختصاصاتها.

⁽³⁶⁾ انظر المادة /169/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁽³⁷⁾ المادة /171/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁽³⁸⁾ انظر اللائحة التنفيذية رقم (1) الصادرة عن رئاسة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش برقم 1/38/1561/19 تاريخ 1981/8/11.

3- في تقارير تحقيق القضايا الجزائية، وتقارير تحقيق القضايا الإدارية والمسلكية المكلفة بتحقيقها

الرقابة الداخلية من قبل الهيئة، على الإدارة انتظار صك الهيئة واعتمادها التقارير.

وعلى كل حال للإدارة أن تقترح على الهيئة التصرف بتقارير معنية، أو أن تؤخر إجراءاتها في

معالجة ما انتهت إليه هذه التقارير إلى حين اعتمادها من الهيئة.

لابد من الإشارة إلى أنه بموجب النظام الداخلي للهيئة، تلتزم أجهزة الرقابة الداخلية بأن تقدم إلى

الهيئة وعن طريق الإدارة - تقارير دورية ربع سنوية بما باشرت من مهمات الخطة والصعوبات التي واجهتها، ومقترحاتها لمعالجتها وتذليلها⁽³⁹⁾.

و في الختام يمكن أن نلاحظ أن أجهزة الرقابة الداخلية ترتبط إلى حد كبير بالهيئة المركزية

للرقابة والتفتيش، حيث تتدخل الهيئة في تسمية أعضاء أجهزة الرقابة الداخلية وفي معاقبتهم، كما تتدخل

في تحديد الأعمال الرقابية التي يجب أن تمارسها هذه الأجهزة، وتنتهي تقاريرها الرقابية إلى الهيئة، حتى

أن تنظمها وتحديد طرق ممارستها لأعمالها الرقابية تتم من خلال قانون الهيئة ونظامها الداخلي. وهذا

الارتباط بين أجهزة الرقابة الداخلية والهيئة يدعو للقول: كأن هذه المديرية أصبحت تُعدّ فرعاً للهيئة في

تلك الإدارات، أكثر من كونها تتبع تلك الإدارات، وأصبح في عملها وولاءاتها تداخل لا يتناسب مع

وضعها التنظيمي بحسبانها جزءاً من الهيكل التنظيمي للوزارات والإدارات الموجودة فيها، وكونها تأخذ

أوامر من الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش دون العودة إلى رئيسها الإداري، فبينما يجب أن تقوم هذه

المديرية بالرقابة الذاتية بتكليف من رئيسها الإداري أو بناء على شكوى، أصبحت تقوم بالرقابة

الوصائية بتكليف من الهيئة مباشرة، وهذا يرهق الإدارة ويسبب إلى علاقة المراقبين بالعاملين في الإدارات

التي يعملون فيها أيضاً ناهيك عن علاقتهم برؤسائهم في تلك الإدارات .

(39) المادة 176/ من النظام الداخلي للهيئة.

تمارين:

اختر الإجابة الصحيحة: في اختصاصات محاسب الإدارة:

1. لا علاقة له بإعداد الموازنة.
2. التأكد من صلاحية الكفالات.
3. عقد النفقات العامة.
4. ملاحقة تسديد التأمينات بعد الأمر بصرفها.

الإجابة الصحيحة رقم 2.

اختر الإجابة الصحيحة: من مديريات وزارة المالية التي تقوم بعمليات الرقابة المالية الداخلية:

1. مديرية التشريع والقضايا .
2. مديرية الضرائب المباشرة .
3. مديرية الضرائب غير المباشرة.
4. مديرية الشؤون القانونية.
5. الاحتمالان (4+1).

الإجابة الصحيحة رقم 5.

الوحدة التعليمية الثالثة

الجهاز المركزي للرقابة المالية

تنظيم الجهاز المركزي، إختصاصاته وصلاحياته

الكلمات المفتاحية:

تبعية الجهاز المركزي للرقابة المالية - استقلالية الجهاز المركزي للرقابة المالية - الهيكل التنظيمي للجهاز - الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز - اختصاصات الجهاز - صلاحيات الجهاز - المخالفات التي تقع ضمن اختصاصات الجهاز.

الملخص:

يعرف الجهاز المركزي للرقابة المالية بأنه هيئة مستقلة مرتبطة برئيس مجلس الوزراء تهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية والادارية والاقتصادية لمسؤوليتها من الناحية المالية، ويختص بتدقيق وتفتيش حساباتها ومراقبة كفاية إدارة أموالها، لذا كان هيكله التنظيمي يتناسب والهدف الذي وجد من أجله وكانت صلاحياته واختصاصاته تتناسب وهذا الدور.

الأهداف التعليمية:

في نهاية هذه الوحدة التعليمية يجب أن يكون الطالب قادراً على:

- التعرف على الجهاز وهيكله التنظيمي والعاملون فيه .
- معرفة الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز .
- التعرف على اختصاصات الجهاز والمخالفات التي تقع ضمنها .
- التعرف على صلاحيات الجهاز .

تنظيم الجهاز المركزي، إختصاصاته وصلاحياته

تُعد سورية من أوائل الدول العربية التي نظمت الرقابة المالية منذ بداية القرن العشرين، فقد تبنى الدستور السوري عام 1920/ مبدأ إنشاء رقابة مالية قضائية عليا على غرار ما كان قائماً في فرنسا سماه ديوان المحاسبات، ونظم الخطوط العريضة له من حيث طريقة تعيين أعضائه وحصاناتهم وعلاقته بكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أنّ هذا الدستور لم يرَ طريق النور بفعل الانتداب الفرنسي. ولما وضع الدستور السوري عام 1930/ عاد وتعرض إلى إنشاء ديوان المحاسبات فنصّ على أنه: "يوضع قانون خاص لإنشاء ديوان المحاسبة للنظر في جميع المداخل والمصاريف، ويكون هذا الديوان مستقلاً، ولا يعزل أعضاؤه إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد موافقة مجلس النواب"⁽¹⁾. وبناءً على هذا النص صدر القانون رقم 38/ عام 1938 الذي أحدث ديوان المحاسبات كونه جهازاً مسؤولاً عن الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة، واستمر هذا الديوان في عمله مع بعض التعديلات، فقد عدل بالمرسوم التشريعي رقم 207/ لعام 1952 وتمّ ربطه بمجلس النواب، وكان مستقلاً تماماً عن السلطة التنفيذية، ولم يعد لها أيّ سلطة في التدخل بشؤونه أو تعيين أعضائه أو عزلهم⁽²⁾، وبعد ذلك عدل بالمرسوم التشريعي 230/ لعام 1960 الذي عدل بدوره بالمرسوم التشريعي رقم 27/ لعام 1961، ثم بالمرسوم التشريعي رقم 203/ لعام 1961 بعد انفصال سورية عن مصر. بعد ثورة آذار وبدء القيام بالإصلاح المالي في سورية وتغير دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي، صدر المرسوم التشريعي رقم 93/ 1967 الذي أنشأ الجهاز المركزي للرقابة المالية، وحلّ محل ديوان المحاسبات بشكل ضمني، ووسع من نطاق الرقابة التي كان يمارسها الديوان، فجعلها رقابة إدارية واقتصادية وقانونية بعد أن كانت في ظلّ الديوان رقابة إدارية وقانونية وقضائية، ولكنها أصبحت في ظلّه رقابة غير قضائية وتابعة للسلطة التنفيذية بعيدة عن الاستقلالية مما قلل من فاعلية هذه الرقابة، فقد كان هذا الجهاز بموجب ذلك المرسوم هيئة رقابية داخلية تتبع وزير المالية، ولا يتمتع بأيّة اختصاصات قضائية، ولا بأيّة صلة بالسلطة التشريعية، وليس لأعضائه أية حصانة أو ضمانات تجعلهم يقومون بعملهم باستقلالية وحياد، وهذا ما جعل المشرّع السوري يعيد النظر في تنظيمه من أجل إعطائه درجة من

(1) المادة 103/ منه .

(2) جاء هذا التعديل بعد إقرار دستور 1950/ الذي أخذ بالنظام البرلماني وجاء تنفيذاً لما تضمنته المادة 147/ منه فأصبح أعضائه ينتخبون من مجلس النواب بعد أن كانوا يعيّنون بمرسوم بناء على اقتراح من مجلس الوزراء. لمزيد من التفاصيل أنظر د. محمد العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص

الاستقلالية وتوفير الضمانات والحصانات لأعضائه لزيادة فاعلية الرقابة المالية التي يقوم فيها، فأصدر المرسوم التشريعي رقم /64/ لعام 2003 الذي عرّف الجهاز بأنه هيئة رقابية مستقلة مرتبطة 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⁽³⁾.

لذا لا بدّ من الإحاطة الموجزة بتنظيم هذا الجهاز واختصاصاته وصلاحياته، ونطاق الرقابة التي يمارسها، والتقارير التي يصدرها، والفروق الجوهرية بين ما كان عليه الحال في عمله وفق أحكام المرسوم التشريعي رقم /93/ لعام 1967 الذي كان ينظم عمله سابقاً والقانون النافذ حالياً، من أجل التعرف على دوره في الرقابة على الأموال العامة في سورية في المباحث التالية:

أولاً: تنظيم الجهاز.

ثانياً: اختصاصات الجهاز وصلاحيته.

ثالثاً: نطاق رقابة الجهاز وفاعلية تقاريره.

رابعاً: أهم التغيرات التي طرأت على عمل الجهاز

وفق المرسوم التشريعي رقم /64/ لعام 2003.

(3) المادة /2/ من القانون رقم /64/ لعام 2003.

تنظيم الجهاز

لإلقاء الضوء على تنظيم الجهاز المركزي للرقابة المالية لابد أن يشمل ذلك تبعية الجهاز ومدى استقلالية عمله، وتأثير ذلك في فعالية رقابته، وهيكله التنظيمي، وأوضاع العاملين وضماناتهم وحصاناتهم.

أ. تبعية الجهاز ومدى استقلاله⁽⁴⁾:

إن نجاح أي نظام للرقابة في تحقيق أهدافه تكمن في مجموعة من الشروط والعوامل لا يمكن أن تكون هذه الرقابة فاعلة دون توافرها، ولعل من أهمها هو استقلال الأجهزة التي تقوم بمهمة الرقابة المالية عن أجهزة السلطة التنفيذية كونها هي السلطة المسؤولة عن تنفيذ الموازنة، وهذا الاستقلال هو الذي يعطي لأجهزة الرقابة الحرية في ممارسة دورها الرقابي الفاعل، ويبعدها عن تأثير نفوذ السلطة التنفيذية، فهو من أهم المبادئ التي يجب توفيرها لأجهزة الرقابة لضمان تعزيز فعاليتها في القيام بدورها بصورة محايدة وموضوعية. ونظراً لأهمية ذلك فقد أكدت على هذا المبدأ معظم التوصيات التي صدرت عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية: (INTOSAI) International Organization of Supreme Audit Institution والتي تُعدّ جهازاً استشارياً من الفئة الثانية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي التابعة لهيئة الأمم المتحدة منذ عام 1966، كما أكدت عليه المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، والتي اتفقت على ضرورة توفير مظاهر هذه الاستقلالية من الناحية المالية والتنظيمية والفنية عن السلطة المسؤولة عن تنفيذ الموازنة، لعل من أهمها:

1. أن ينصّ دستور الدولة على إنشاء الجهاز الأعلى للرقابة المالية، وأن يحاط العاملون فيه بالضمانات والحصانات.
2. أن تعطى الأجهزة العليا للرقابة الحرية الكاملة في وضع لوائحها وأنظمتها الداخلية والمالية دون أي تدخل من أية جهة في الدولة (السلطة التنفيذية).
3. أن يعين رئيس الجهاز ونوابه وكبار العاملين فيه من أعلى سلطة في الدولة، ويعاملون من حيث الأجر وقواعد الاتهام معاملة تحفظ لهم استقلالهم.

(4) لمزيد من التفاصيل انظر: د. محمد خير العكام، الجهاز المركزي للرقابة المالية، الموسوعة القانونية المخصصة، المجلد الثالث، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ط1، 2010، ص 104 وما بعد.

4. أن تتوفر للأجهزة العليا للرقابة الحرية الكاملة في تقدير نفقاتها في الموازنة العامة للدولة، واستعمال تلك التقديرات دون تدخل أو رقابة من أية جهة إدارية.

وبمقاربة هذه المظاهر مع الوضع القانوني للجهاز المركزي للرقابة المالية يمكن ملاحظة ما

يلي:

1. لم يرد في الدستور السوري لعام 1973 أو الدستور السوري الجديد لعام 2012⁽⁵⁾ أي نص يوجب إحداث جهاز مستقل للرقابة المالية، وربما إغفال ذلك كان بسبب أن الجهاز كان محدثاً وقائماً قبل وضع الدستور، ومع ذلك فمن الأفضل أن يرد في الدستور مثل هذا النص للدلالة على أهمية وجوده ودوره في الرقابة المالية، ورفع مرتبة هذه الأهمية إلى المرتبة الدستورية.

2. صحيح أن المادة الثانية من قانون الجهاز رقم 64/ لعام 2003 نصت على أن الجهاز هو هيئة رقابية مستقلة، ولكنها جعلته مرتبطاً برئيس مجلس الوزراء، فالمشرع استخدم تعبير (مرتبطاً) وليس يتبع كما كان في المرسوم التشريعي رقم 1967/93، وإن استخدام تعبير يشير إلى الارتباط وليس إلى التبعية يجعله أفضل من الوضع السابق بالنسبة إلى استقلاله، فأصبح يرتبط برأس السلطة التنفيذية وليس تابعاً لأحد وزرائها كما كان في السابق (وزير المالية)، إلا أن هذا الارتباط لم يخرج الجهاز من تبعيته للسلطة التنفيذية، كما أن هذا الارتباط جعل للسيد رئيس مجلس الوزراء نفوذاً على عمله وأدائه، وهذا يمكن أن يحد من فعاليته في أدائه الرقابي، وإذا كان لابد من الارتباط بإحدى سلطات الدولة الثلاث فإنه من الأفضل أن يرتبط بالسلطة التشريعية أو برئاسة الجمهورية أو بالسلطة القضائية، وليس برئيس مجلس الوزراء.

على الأقل يمكن أن ترتبط أجهزة الرقابة بمؤسسات وليس بالأشخاص مهما علت مراكزها، والتي يمكن أن تمارس نفوذاً عليها، ويمكن أن تمس باستقلالها وموضوعيتها، فكان على الأقل يجب أن ينص المشرع على ضرورة ارتباطه برئاسة مجلس الوزراء وليس بشخص رئيس مجلس الوزراء، وهو بهذا الارتباط ما زال يُعد خطوة إلى الوراء بعد أن حلّ محلّ ديوان المحاسبات الذي كان جهازاً رقابياً مستقلاً عن السلطة التنفيذية، ويمارس رقابة قضائية خارجية بارتباطه بالسلطة التشريعية أو رئاسة الجمهورية.

(5) وهو الدستور النافذ بتاريخ 2012/2/27 والذي تم وضع مشروعه من قبل لجنة معينة من السيد رئيس الجمهورية العربية السورية التي تشرفت أنني كنت عضواً من أعضائها التي وضعت هذا المشروع، ومن ثم تم الاستفتاء عليه من قبل الشعب بتاريخ 2012/2/26 وصدر بقانون في اليوم التالي.

3. نصّ قانون الجهاز على أنّه يعين رئيس الجهاز بمرسوم ويعامل معاملة الوزير من حيث الصلاحيات والحقوق والواجبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة، وأنه يتولى إدارة أعمال الجهاز والإشراف عليه ومتابعة تنفيذ قرارات المجلس الأعلى للرقابة، وأنه المسؤول عن حسن سير الأعمال فيه⁽⁶⁾.

4. نصّ قانون الجهاز على أنّه يسمّى وكلاء الجهاز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس الجهاز، ونصّ على تسمية المديرين ومعاونيهم ورؤساء الدوائر والأقسام في الجهاز بقرار من رئيس الجهاز بناء على اقتراح من الوكيل المختص⁽⁷⁾. كما نص على أنّه يطبق على العاملين الفنيين باستثناء المفتشين معاونين الأحكام المطبقة على القضاة فيما يتعلق بحصانتهم وقواعد التأديب وأصوله، وتتم إحالتهم إلى مجلس التأديب بقرار من رئيس الجهاز⁽⁸⁾، ولكنه أعطى لرئيس مجلس الوزراء الحقّ في نقل العاملين الفنيين إلى خارج الجهاز بناء على اقتراح المجلس الأعلى للرقابة فيه⁽⁹⁾، كما أعطاه الحقّ في عرض أي موضوع يراه ضرورياً على مجلسه الأعلى⁽¹⁰⁾، وبدل أن يحلف رئيس الجهاز اليمين القانونية قبل مباشرته العمل أمام الجهة التي عينته وهو "رئيس الجمهورية"، نصّ على أن يؤدي رئيس الجهاز والوكلاء اليمين القانونية أمام رئيس مجلس الوزراء⁽¹¹⁾.

من النصوص السابقة يمكن ملاحظة تأثير السيد رئيس مجلس الوزراء على الجهاز، وهذا يؤثر سلباً في استقلاليته على الرغم من أنّ تلك النصوص وفرت استقلالية أكبر للجهاز مما كانت عليه في قانونه السابق، فأصبح رئيسه يعين بمرسوم جمهوري، كما أصبح له صلاحيات الوزير، مما يعطيه حرية أكبر في ممارسة اختصاصاته دون أن يمارس عليه أية نفوذ أو ضغوط من أحد من السلطة التنفيذية، وأصبح يعامل أعضاء الجهاز الفنيين معاملة القضاة، وهذا يوفر لهم حصانة كبيرة يجعلهم يقومون بعملهم دون خوف من أحد مما يزيد من فعالية الرقابة التي يقوم بها الجهاز، وما عدا ذلك فإنّ تدخل رئيس مجلس الوزراء كان واضحاً في الصلاحيات

(6) المادة /12/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

(7) المادة /13/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

(8) المادة /14/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

(9) المادة /32/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

(10) المادة /6/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

(11) المادة /31/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

المعطاة إليه، وهذا يؤثر في استقلالية عمل الجهاز الرقابي، وخاصة صلاحيته في نقل العاملين فيه وأداء اليمين أمامه.

5. خصص للجهاز المركزي فرعاً مستقلاً بالموازنة العامة للدولة بعد أن كانت موازنته جزءاً من موازنة وزارة المالية كونه كان يتبع لها، وأصبح رئيس الجهاز في قانونه أمراً لتصفية نفقاته وصرفها، وأصبح للجهاز الحرية الكاملة في إعداد موازنته وتقدير نفقاته، وهذا وفر للجهاز الاستقلالية المالية بشكل كامل في هذا المجال.

6. أصبح نظامه الداخلي يصدر بقرار من رئيس الجهاز بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للرقابة بعد أن كان يصدر بقرار من وزير المالية في قانونه السابق⁽¹²⁾، وهذا وفر للجهاز استقلالية تنظيمية له بشكل كامل في هذا المجال.

لاشكَّ أنَّ أحكام قانون الجهاز الجديد رقم /64/ لعام 2003 الأنفة الذكر منحتة جانباً مهماً من الاستقلالية التي تتطلبها عمل الأجهزة الرقابية العليا في الدول، إلا أنَّ هذه الاستقلالية مازالت غير كافية لارتباطه برئيس مجلس الوزراء والصلاحيات التي أعطيت إليه والتي سمحت له بالتدخل في عمل الجهاز والتأثير في فعالية الرقابة التي يقوم بها، علاوة على انعدام الرابطة بين الجهاز والسلطة التشريعية صاحب المصلحة الأساسية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، لذلك لابدَّ من جعل هذا الجهاز مرتبطاً بمجلس الشعب أو برئاسة الجمهورية أو بالسلطة القضائية. ولم يحقق جميع المعايير والتوصيات الدولية والإقليمية للأجهزة العليا للرقابة المالية بالنسبة لضمان استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية التي أرساها إعلان "ليما" عام 1977⁽¹³⁾.

ب . الهيكل التنظيمي للجهاز :

الهيكل التنظيمي هو الشكل التنظيمي للجهاز الذي يساعده في تنفيذ مهامه المحددة بقانونه من خلال توزيع المهام والمسؤوليات على إداراته المركزية والفرعية في المحافظات، كي تؤمن انسياب المعلومات والأوامر والقرارات في مختلف المستويات بما يخدم تحقيق أهدافه.

نصَّ قانون الجهاز على أنَّ هيكله التنظيمي يتألف من المجلس الأعلى للرقابة المالية والإدارات الفنية والمديريات الفرعية وفروع الجهاز في المحافظات⁽¹⁴⁾.

(12) المادة /33/ من قانون إنشاء الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

(13) لمزيد من التفاصيل تلك المبادئ والمعايير والتوصيات انظر: د. محمد حركات، مرجع سابق، ص 256.

(14) المادة /5/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

في البداية لابدّ من القول إنّ الجهاز هو جهة من الجهات العامة في الدولة. لذا كان من الأفضل أن يتضمن نظامه الداخلي الذي يصدر بقرار لائحي من رئيس الجهاز تفاصيل هيكله التنظيمي، لا أن يصدر بنصّ تشريعي في قانونه بحسبان أنّ هذه المسألة هي مسألة تنظيمية بحتة، وأنّ ورودها في نص تشريعي يصعب ويبطئ من عملية تعديله بما يتناسب وتغير الظروف المحيطة بعمله، وفق ما أكد عليه المشرّع في المادة /4/ من القانون المتضمن نظام العاملين الأساسيين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 عند بحثه في تنظيم الجهة العامة، إذ قضت المادة المذكورة بأنّه يصدر النظام الداخلي لكلّ جهة عامة بقرار من الوزير المختص وبما لا يتعارض مع ملاكها والنظام الداخلي النموذجي، ويتضمن هذا النظام بشكل خاص الهيكل التنظيمي لها واختصاصات ومسؤوليات كلّ من الأجهزة المؤلفة لهذا الهيكل، وهذا يعني أنّ الهيكل التنظيمي يجب أن يكون جزءاً من النظام الداخلي للجهة العامة الذي يصدر بقرار من الوزير المختص، في هذه الحالة يجب أن يصدر بقرار من رئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية، ولا يكون جزءاً من قانون تشكيّله.

هذا مع التنويه بأنّ النظام الداخلي للجهاز الصادر بقرار وزير المالية رقم /44/ ج م تاريخ 1988/7/21 قد تضمن الهيكل التنظيمي له واختصاصاته ومسؤوليات إدارته، وما زال هذا النظام ساري المفعول حتى الآن بسبب عدم صدور نظام داخلي له وفق قانونه الجديد على الرغم من أنّ قانون الجهاز ينصّ على أنّه يصدر النظام الداخلي للجهاز بقرار من رئيسه بناء على اقتراح المجلس الأعلى للرقابة⁽¹⁵⁾، وهذا ما لم يحدث وفق هذه المادة حتى الآن.

1 - المجلس الأعلى للرقابة المالية: هو السلطة العليا في الجهاز، ويتألف من رئيس الجهاز (رئيساً)، ووكلائه (أعضاء) يكون أقدمهم نائباً للرئيس في حال غيابه، ويسمون بقرار من رئيس الجهاز، وثلاثة من المديرين في الجهاز (أعضاء) يسمون أيضاً بقرار من رئيس الجهاز، وأمين سر يسميه الرئيس من العاملين الفنيين في الجهاز⁽¹⁶⁾.

ينعقد المجلس مرة كلّ شهرين بناء على دعوة من رئيسه، ولا يُعدّ انعقاده صحيحاً إلا بحضور الرئيس وأكثريّة أعضائه، ويُعدّ صوت الرئيس مرجحاً عند تساوي الأصوات، ويجوز لرئيس الجهاز دعوة

(15) المادة /36/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

(16) المادة /6/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

من يراه مناسباً من الفنيين والاختصاصيين لحضور اجتماعات المجلس الأعلى لمناقشة الموضوعات التي تدخل في مجال خبراتهم واختصاصاتهم دون أن يكون لهم حق التصويت. يختص المجلس بما يلي⁽¹⁷⁾:

- (1) إقرار مشروع خطة العمل السنوية للجهاز ومتابعة تنفيذها.
 - (2) إقرار مشروع التقرير العام عن الحساب الإجمالي للموازنة العامة للدولة.
 - (3) اقتراح مشروع النظام الداخلي للجهاز.
 - (4) النظر بجميع القضايا الداخلة باختصاصه.
 - (5) النظر بجميع القضايا التي يرى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أو رئيس الجهاز عرضها على المجلس.
 - (6) اقتراح إحداث فروع للجهاز في المحافظات.
 - (7) اقتراح نقل العاملين الفنيين خارج الجهاز.
 - (8) تبرئة أو عدم تبرئة ذمم العاملين لقاء المبالغ المترتبة عليهم نتيجة الحوادث والكوارث والطوارئ في ضوء التحقيقات التي يجريها الجهاز لهذه الغاية. وحبذا لو تركت هذه المهمة إلى الجهات المختصة والقضاء المختص، فأعطاؤه هذه الصلاحية فيه إفتاءات على صلاحيات هذه السلطات والجهات.
 - (9) محاكمة العاملين الفنيين في الجهاز تأديبياً بصفته مجلس تأديب وفق أحكام المادة /36/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /24/ لعام 1981 وتعديلاته، التي نصت بدورها على إحالة العاملين الفنيين فيه إلى المجلس للتأديب بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من رئيس الهيئة.
- 2 . الإدارات الفنية:** إذ يتألف الجهاز المركزي للرقابة المالية من ثلاث إدارات فنية، وهي: إدارة الرقابة المالية على جهات القطاع العام الإداري، إدارة الرقابة المالية على جهات القطاع العام الاقتصادي، إدارة الرقابة على صكوك العاملين في الدولة، ويرأس كل إدارة فنية وكيل، يكون مسؤولاً أمام رئيس الجهاز عن حسن سير إدارته وتوزيع العمل بين إداراتها الفرعية.

وتشمل اختصاصات كل إدارة ما يلي:

أ. إدارة الرقابة المالية على جهات القطاع العام الإداري: ويشمل اختصاصاته الجهات العامة التالية: الوزارات والإدارات والجهات العامة ذات الطابع الإداري، القطاع البلدي ومجالس المدن

(17) المادة /8/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

والبلدان، الوحدات المستقلة وتتضمن المشافي وإدارة الجمارك والمنظمات الشعبية ودوائر الأوقاف.

ب. إدارة الرقابة المالية على جهات القطاع العام الاقتصادي: ويشمل اختصاصها جميع وحدات القطاع العام الاقتصادي من اتحادات وهيئات ومؤسسات عامة والشركات والمنشآت التابعة لها والجمعيات التعاونية، وأية هيئة عامة تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حدّ أدنى من الربح لها، كهيئة الموسوعة العربية. وقد تمّ تقسيم اختصاصاتها إلى القطاعات التالية: التشييد والإسكان . القطاع الصناعي . النفط والثروة المعدنية . القطاع المصرفي . قطاع التمويل والتجارة . القطاع الزراعي والحيواني، وتتميز الرقابة التي تمارسها هذه الإدارة بكونها لا تقتصر على رقابة المشروعات والمحاسبة بل تمتد لتشمل رقابة الكفاية وحسن استعمال الأموال العامة وتقييم النتائج.

ج. إدارة الرقابة على صكوك العاملين في الدولة: ويشمل اختصاصها الجهات العامة كافة فيما يتعلق بالرقابة المسبقة من خلال التأشير على القرارات ذات الآثار المالية.

وتتألف كلّ إدارة فنية من عدد من الإدارات الفرعية التي تحدث بقرار من رئيس الجهاز بناء على اقتراح المجلس حسب متطلبات العمل، ويرأس كلّ إدارة فرعية مدير يعاونه معاون مدير أو أكثر، يحدد مهامها واختصاصاتها النظام الداخلي للجهاز الذي جعل عددها سبع عشرة إدارة فرعية.

3- فروع الجهاز: تُعدّ فروع الجهاز في المحافظات من الإدارات الفرعية، ويرأس كلّ فرع مدير يكون مسؤولاً عن جميع أعماله أمام رئيس الجهاز، ويمارس جميع الصلاحيات المخولة لمديري الإدارات الفرعية، وتمثل هذه الفروع أمام الجهاز في المركز الإدارة الفرعية للفروع التي تقوم بتلقي مراسلات الفروع وضبطها وتصنيفها والرد على الاستفسارات الواردة فيها مباشرة.

4- مديرية الشؤون الإدارية والمالية: وتتولى هذه المديرية جميع المهام التي تتعلق بإدارة الشؤون الذاتية للعاملين في الجهاز، والأمور المالية، وإدارة المستودعات، والإشراف على المرائب والمحروقات والآليات، وتنظيم أمور الديوان العام في الجهاز.

وتتألف هذه المديرية بدورها من دائرتين هما: دائرة الشؤون الذاتية والمحاسبية ودائرة الشؤون القلمية والمحفوظات، ويتألف كلّ منها من عدد من الشعب.

من دراسة هذا الهيكل التنظيمي، يتبين الطابع الإداري للرقابة التي يمارسها الجهاز على الجهات العامة للدولة المركزية واللامركزية التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، والجهات التي تدعمها الدولة

أو تُعدّ أموالها أموالاً عامة، ولا يوجد فيها أيّ دائرة قضائية للحكم على حسابات هذه الجهة أو المحاسبين الذين يعملون فيها على غرار محاكم ديوان المحاسبات الفرنسية وغيرها.

5- مديرية التأهيل والتدريب:

و قد أحدثت هذه المديرية بموجب قرار وزير المالية رقم /67/ 1999 الذي لم يحدد الإدارة الفنية التي تتبع لها هذه المديرية، وتمّ تسمية وكيل للجهاز لشؤون التأهيل والتدريب. وإنّ إحداث هذه المديرية بقرار من وزير المالية دون تعديل ملاك الجهاز كان مخالفاً لمرسوم ملاك الجهاز رقم /2571/ 1968، كون هذا المرسوم لم يشر عند الحديث عن الهيكل التنظيمي للجهاز إلى هذه المديرية، وكان من الأجدي لوزارة المالية في ذلك الوقت من أجل إحداث هذه المديرية أن يقترح تعديل مرسوم الملاك، ولكنه قام بذلك من أجل تجاوز النقص في الهيكل التنظيمي للجهاز الذي لم يلحظ مثل هذه المديرية على الرغم من أهمية دورها. وفي ذلك يمكن القول إنّه لا بدّ من تعديل مرسوم ملاك الجهاز لتصبح هذه المديرية جزءاً منه.

ج . العاملون في الجهاز "حقوقهم وحصاناتهم":

يتميز قانون الجهاز بين نوعين من العاملين الأول: العاملون الفنيون في الجهاز: وهم رئيس الجهاز ووكلاؤه والمديرون ومعاونوهم والمفتشون الأولون، والمفتشون، والمفتشون المعاونون، حيث يتمّ شغل الوظائف الفنية فيه بالتعيين المباشر بمسابقة بصفة مفتش معاون وفق القوانين والأنظمة النافذة لمدة ثلاث سنوات يختبر بعدها لتعيينه مفتشاً، وفي حال عدم كفاءته يعاد الاختبار بعد عام، كما يمكن أن تشغل بالنقل من الجهات العامة بصفة مفتش معاون ممن لا تقلّ خدمته عن عامين يخضع بعد سنة لاختبار التعيين مفتشاً. والثاني: العاملون غير الفنيين .

ويمكن إيجاز شروط التعيين في الجهاز وحقوق العاملين فيه وحصاناتهم وفقاً لما يلي:

1- شروط التعيين في الجهاز: حيث يطبق على العاملين غير الفنيين أحكام القانون المتضمن

نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004 في التعيين والحقوق والواجبات، أما

العاملون الفنيون فيشترط لتعيينهم إضافة إلى الشروط المحددة في نظام العاملين الأساسي في

الدولة ما يلي⁽¹⁸⁾:

(18) المادة /15/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

- أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية في الحقوق أو الاقتصاد والتجارة أو ما يعادلها.
 - ألا يكون قد صدرت بحقه خلال حياته الوظيفية أو المهنية عقوبة تأديبية شديدة.
 - ألا يكون قد اقترف جرمًا مخرلاً بواجبات الوظيفة أو المهنة.
- ويسمى المفتش مفتشاً أول بعد انقضاء ست سنوات على مزاولته العمل بصفة مفتش، ويرفع بعدها إلى وكيل أو مدير⁽¹⁹⁾.
- 2- الحصانات والضمانات:** حيث يطبق على العاملين الفنيين باستثناء المفتشين معاونين الأحكام المطبقة على القضاة في قانون السلطة القضائية فيما يتعلق بحصاناتهم وأصول التأديب⁽²⁰⁾، وتتم إحالتهم إلى مجلس التأديب (المجلس الأعلى) بقرار من رئيس الجهاز⁽²¹⁾.
- 1- الحقوق المالية:** نصّ قانون الجهاز على أنه يتقاضى العاملون الفنيون في الجهاز تعويض تفتيش شهري مقداره 100% من الأجر الشهري النافذ بتاريخ صدور المرسوم التشريعي رقم 7/ لعام 1991⁽²²⁾، وقد عودلت هذه التعويضات بعد صدور القانون المتضمن نظام العاملين الأساسي في الدولة الذي نصّ على أنّ تعويضات العاملين تحسب وفق الأجر الممنوح للعامل بتاريخ أداء العمل، إذ تمّ معادلتها بموجب قرار لوزير المالية بـ 36% من الأجر الشهري المقطوع بتاريخ أداء العمل، أما العاملون الفنيون معاونون فيتقاضون تعويض تفتيش شهري مقداره 25% من الأجر الشهري المقطوع النافذ عن صدور المرسوم التشريعي رقم 7/ لعام 1991، وأصبحت حالياً 9% من الأجر الشهري بتاريخ أداء العمل، أما باقي العاملين فيه فلا يتقاضون أيّ تعويض عدا أجرهم المقطوع وتعويضاتهم المحددة بموجب القانون المتضمن نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم 50/ لعام 2004.

(19) المادة 16/ من قانون الجهاز رقم 64/ لعام 2003.

(20) القانون رقم 98/ لعام 1961.

(21) المادة 17/ من قانون الجهاز رقم 64/ لعام 2003.

(22) المادة 18/ من قانون الجهاز رقم 64/ لعام 2003.

ويحظر على العاملين في الجهاز تقاضي أيّ تعويضات أو مكافآت إلا بموافقة رئيس الجهاز⁽²³⁾.

ومن النصوص السابقة المتعلقة بطرق إشغال الوظائف الفنية في الجهاز يتضح أنّ التعيين فيه إنما يكون في وظيفة مفتش معاون دون إمكان التعيين في الوظائف الفنية الأخرى تعييناً مباشراً من خارج ملاك الجهاز، ويتمّ شغل تلك الوظائف عن طريق الترقية من موظفي الجهاز ذاته، في حين أن تحقيق الجهاز لمهامه الرقابية يستدعي توافر عناصر ذات خبرة واسعة وكفاءة عالية، وهذا الأمر قد لا يتوافر في الأعضاء الفنيين في الجهاز. وكان حري أن يفسح المجال للتعين في الوظائف الفنية العليا عن طريق استقطاب الكفاءات المختصة من خارج الجهاز، كما هو الحال بالنسبة لتعيين القضاة في قانون السلطة القضائية⁽²⁴⁾. كلّ ذلك في ضوء عدم وجود نصوص وخطط لتدريب العاملين الفنيين في الجهاز من أجل رفع كفاءتهم الفنية.

(23) المادة /19/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

(24) لقد سمح قانون السلطة القضائية رقم /98/ لعام 1961 بتعيين 25% من القضاة في المراتب المختلفة من خارج الملاك.

اختصاصات الجهاز وصلاحياته

من أجل البحث في اختصاصات الجهاز وصلاحياته لابدّ من الحديث عن الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز، والاختصاصات الرقابية التي منحها المشرّع له، والصلاحيات المعطاة للعاملين الفنيين فيه، والمخالفات التي يمكن أن تقع ضمن اختصاصاته وفقاً لما يلي:

أ . الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز:

حددت الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز كما يلي⁽²⁵⁾:

1. الوزارات والإدارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والجهات التابعة لها، ووحدات الإدارة المحلية ومديريات الأوقاف والوحدات الحسابية المستقلة.
2. المؤسسات والشركات والمنشآت العامة ذات الطابع الاقتصادي والوحدات الاقتصادية التابعة لها.
3. أيّ جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للريح لها.
4. مؤسسات القطاع المشترك وشركاته التي تسهم الدولة في رأسمالها بما لا يقل عن 25% منه، وبما لا يتعارض مع صكوك إحداثها.
5. الجهات التي تنصّ صكوك إحداثها على خضوعها لرقابة الجهاز، كهيئة الموسوعة العربية الذي نصّ القانون رقم 3/ لعام 1981 الذي أحدثها على خضوعها لرقابة الجهاز، إضافة إلى المنظمات الشعبية.

ويُعدّ جميع العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز مسؤولين أمامه من الناحية المالية ويخضعون لتفتيشه ومراقبته، عدا أصحاب المناصب العليا كالوزراء والمحافظين، وتكون مسؤولية العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز كما يلي:

- أ. مسؤولية مادية عن جميع المخالفات المالية التي تقع ضمن اختصاصات الجهاز ومن أموالهم الخاصة.
- ب . مسؤولية تأديبية عن تلك المخالفات، ولكن هذه المسؤولية تقف عند حدّ اقتراح العقوبة عن المخالفة المالية التي يكتشفها الجهاز على الإدارة العامة التي يتبع لها العامل، والتي يمكن أن تتخذها هذه الجهة أو ترد على ملاحظات الجهاز في هذا المجال، أو رفع الموضوع إلى الهيئة المركزية للرقابة المالية

(25) المادة 3/ من قانون الجهاز رقم 64/ لعام 2003.

للتحقيق في المخالفة المكتشفة بعد إجراء التحقيق المبدئي معه إن كانت قيمتها أكثر من ثلاثين ألف ليرة سورية، أو حقّها في إحالة الموظف مباشرة إلى القضاء المختص إن كانت هذه المخالفة تشكل جريمة يعاقب عليها القانون، كما يجب على العاملين المسؤولين عن هذه المخالفات في جميع الأحوال واجب الرد على تقارير الجهاز وطلباته وتنفيذ مضمونها خلال المدة القانونية، غير أنّه إذا ترك العامل العمل الذي يحاسب عليه أو حال دون قيامه بأعبائه مانع قانوني أو واقعي يُعدّ خلفه مسؤولاً عنه بالتضامن عن استكمال الأوراق والجداول والملاحظات وإتمام النواقص وإعطاء المعلومات المرغوب بها من قبل الجهاز. في هذا المجال يمكن ملاحظة ما يلي:

1. أخذ المشرّع السوري بنظرية المحاسب الفعلي تجاه مسؤولية العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، وهذا توسع محمود وفيه حفاظ على المال العام.

2. عدم شمول رقابة الجهات أصحاب المناصب العليا كالوزراء والمحافظين، والسبب في ذلك كون الجهاز يتبع رئيس مجلس الوزراء، ولا يتبع السلطة التشريعية أو رئاسة الجمهورية، فلا يمكن لجهاز رئيسه بمرتبة وزير ويرتبط برئيس مجلس الوزراء أن يحاسب وزيراً أو صاحب منصب مماثل له في الحكومة، وهذا يضعف من فعالية الرقابة التي يمارسها الجهاز.

3. هنالك تناقض واضح في قانون الجهاز، فمن جهة أعطى رئيس الجهاز صلاحية واسعة في إلقاء الحجز الاحتياطي والتنفيذي على أموال العاملين وغير العاملين في الدولة، بينما من جهة أخرى ليس له صلاحية فرض عقوبات مباشرة على هؤلاء ولو كانت خفيفة، في حين أنّ للمدير العام للجهة العامة أو الوزير المختص هذا الحقّ.

4. الأصل أن تحدد الاختصاصات التي تتولاها أيّ جهة عامة سواء كانت رقابية أم غير رقابية بدقة، لذلك كان حرياً بالمشرّع أن يحدد الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز بدقة دون أن يترك أمر تحديدها للاجتهاد والتفسير، فقد ظهر في التطبيق العملي أنّ الجهاز بسط رقابته على جهات لم تحسم التشريعات التي أحدثتها مسألة خضوعها لرقابة الجهاز كهيئة الأوراق والأسواق المالية وهيئة الإشراف على التأمين، إذ لم تتضمن التشريعات التي أحدثت هذه الهيئات ما يفيد أنّ هذه الجهات هي جهات عامة بل هي بطبيعتها جهات خاصة ذات نفع عام، كما أنّها لا تستفيد من الموازنة العامة للدولة، ولا يقدم إليها أية إعانات. وبسط رقابته عليها مخالف لنصّ المادة /3/ من قانون إحداث الجهاز.

كما ثارت مسألة أخرى في هذا المجال حيث قام الجهاز بالتدقيق والرقابة على بعض الجهات بطلب منها دون أن يكون له هذه السلطة، وهذا الأمر يشغل الجهاز عن القيام بالأعمال المنوطة به، وفيه تجاوز لحدود اختصاصاته، فهذه التحقيقات لا يعتد بها أمام القضاء لأنها تمت من جهة غير مختصة، وبالتالي لا ضرورة لها فهي غير مفيدة في معظم الأحيان.

ب . اختصاصات الجهاز:

يمارس الجهاز في مجال الرقابة الاختصاصات التالية⁽²⁶⁾:

(1) مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة من ناحية النفقات والإيرادات، وذلك بمراجعة مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والنفقات العامة، والتثبت من أن التصرفات ذات الأثر المالي والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل أو الصرف قد تمت بصورة نظامية وفقاً للقوانين النافذة، والنظم الحسابية والمالية المقررة، والقواعد العامة للموازنة العامة للدولة.

(2) الرقابة المسبقة لقرارات وحسابات المعاشات وتعويضات التسريح ومبالغ التأمين والإعانات والضمان الصحي، وذلك للتأكد من مطابقتها للقوانين والأنظمة النافذة، وذلك خلال شهر من تاريخ صدورهما، إذ تُعدّ هذه المدة قاطعة للحصانة الإدارية للمرسوم أو القرار، وكذلك الرقابة المسبقة للمراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين بما يتعلق بصحة التعيينات والعلاوات والنقل والإعادة إلى العمل وما في حكمها، كالعودة إلى العمل بعد عدّ العامل بحكم المستقيل أو الاستقالة أو الإقالة.

(3) مراقبة الصكوك المتعلقة بالترفيعات الدورية للعاملين في الدولة، وذلك خلال سنة من تاريخ صدورهما.

(4) مراقبة جميع الحسابات خارج الموازنة من أمانات وسلف وكفالات وحسابات جارية للتأكد من صحة العمليات الخاصة بها وأرقامها المقيمة في الحسابات ومستنداتها القانونية. إذ حدد المرسوم رقم /488/ لعام 2007 المتضمن النظام المحاسبي والمالي للجهات العامة ذات الطابع الإداري والمرسوم رقم /489/ لعام 2007 المتضمن النظام المحاسبي والمالي للجهات العامة ذات

(26) المادة /4/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

الطابع الاقتصادي المقصود بالأمانات وأنواعها والسلف والكفالات والحسابات الجارية ووضع القواعد المتعلقة بها، ويراجع الجهاز هذه الحسابات بصورة انتقائية وفق نسب تحدد بقرار من المجلس الأعلى للرقابة المالية بناء على اقتراح من رئيس الجهاز.

(5) مراجعة القروض والتسهيلات الائتمانية التي عقدتها الدولة للتأكد من توريد أصل القرض وفوائده إلى خزانة الدولة عندما تكون مقرضة والتأكد من سدادها له عندما تكون مقرضة.

(6) مراقبة قيود المستودعات وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس بها، ويمارس الجهاز هذه الرقابة عن طريق تفتيش المستودعات في الجهات الخاضعة لرقابته للتحقق من تقيّد إدارة المستودعات لنظام المستودعات والتعليمات النافذة بشأنه والتأكد بصورة خاصة من:

- صحة الإدخالات والإخراجات.
- مطابقة الموجود الفعلي للمستودعات مع الموجود الدفترى والمؤيد بالوثائق.
- دراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس فيه.

(7) فحص سجلات مستندات التحصيل والصرف ودفاترها، وكشف حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية والتحقيق فيها، وبحث بواعثها والأنظمة التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها.

(8) مراجعة الحساب العام لموازنة الدولة، والهيئات العامة ذات الطابع الإداري، والوحدات الإدارية المحلية، ومديريات الأوقاف، والميزانيات الختامية لمؤسسات القطاع العام الاقتصادي وشركاته ومنشأته للتعرف على حقيقة المركز المالي لها وفقاً للمبادئ المحاسبية السليمة وإبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق نصوص القوانين والأنظمة النافذة، وعليه في هذه الحالة أن يبلغ هذه الملاحظات إلى تلك الجهات والوزير المختص في الوقت نفسه، وعلى هذه الجهات إبلاغ الجهاز ما اتخذته من إجراءات لتصحيح الخلل، أو الرد على الملاحظات خلال شهر من تاريخ ورودها إلى تلك الجهات.

9) تدقيق المنح والإعانات والهيئات المقدمة من الدولة والمنظمات الدولية والإقليمية، ويمكن الملاحظة هنا أنه لم يمد رقابته لتدقيق هذه المنح عندما تقدم من منظمات وجمعيات غير حكومية أو أفراد ومن الأفضل قيامه بذلك.

10) رقابة الكفاية والأداء للتحقق من أنه تم استخدام الموارد المالية وحقت أهدافها بشكل اقتصادي دون أي إسراف أو ضياع.

11) مراجعة السجلات المقرر إمساكها للخطط الاقتصادية والاجتماعية ومتابعة تنفيذها بما يحقق أهدافها.

كما بينت الفقرة م/ من المادة 4/ من قانون الجهاز الكيفية والطرق التي يمارس من خلالها الجهاز رقابته على الجهات التي تخضع لرقابته، فأقرت بأن يمارس الجهاز أعماله بطريق التدقيق والمراجعة وبطريق التفتيش، ويقوم بهذا التفتيش من تلقاء نفسه، أو بطلب من الجهة العامة، أو بناء على إخبار صريح مقدم من قبل المخبر، وكان من الأفضل إفراد نصّ مستقل لهذه الفقرة.

ومن خلال ما تقدم يمكن القول: إنّ الجهاز يمارس كلّ أنواع الرقابات، وفق طبيعة الموضوع المشمول بالرقابة، فتكون رقابته رقابة مشروعية عندما يتعلق الموضوع بالمراسيم والقرارات المتعلقة بشؤون العاملين، وتكون رقابته رقابة محاسبية عندما يتعلق الموضوع بمراجعة المستندات والقيود الحسابية والأصول المتعلقة بها، وتكون رقابته اقتصادية عندما يتعلق الموضوع بمراقبة كيفية استخدام الموارد المالية وطرق تحقيقها لأهدافها الاقتصادية دون إسراف، وتكون رقابته تفتيشاً وتحقيقاً عندما يتعلق الأمر بالتصرفات المالية للعاملين في الجهات الخاضعة لرقابته.

كما يمكن أن نلاحظ أنّ اختصاصاته واسعة ومتنوعة تتطلب استقلالاً كبيراً لممارستها على الوجه الأكمل، كما تتطلب مفتشين ذوي كفاءة وخبرة عالية وتدريب مستمر، ومع ذلك لا يوجد في الجهاز مديرية للتدريب والتأهيل لإكساب العاملين فيه الخبرات اللازمة لممارسة عملهم لتزايد فعالية هذا الجهاز في واجبه الرقابي، كما أنّ اختصاصاته فيها تداخل كبير، وخاصة في جانب التفتيش والتحقيق والرقابة الاقتصادية مع اختصاصات الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، لذا لابدّ من دمج الجهاز مع الهيئة في جهاز واحد كي لا تتكرر عملية الرقابة، ولا تتعقد إجراءاتها، مما يضعف بدوره فاعليتها الرقابية.

ج . صلاحيات الجهاز:

لابدّ للمفتشين في الجهاز ومن أجل قيامهم بواجباتهم المنوطة بهم بموجب قانون الجهاز أن يملكوا مجموعة من الصلاحيات تسمح لهم بالقيام بذلك، لذلك فقد منح هؤلاء والجهاز بشكل عام الصلاحيات التالية:

(1) اختيار المكان الذي يمارسون فيه اختصاصاتهم حسب متطلبات العمل في مقر الجهاز أو مقر الجهة الخاضعة للرقابة، وجعل جميع العاملين في تلك الجهات مسؤولين أمامهم من الناحية المالية، ويخضعون لمراقبتهم وتفتيشهم⁽²⁷⁾.

(2) التفتيش وفحص السجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها، وفحص أيّ مستند أو ورقة أخرى يراها المفتش لازمة للقيام باختصاصاته⁽²⁸⁾.

(3) الاتصال بجميع العاملين في الجهات الخاضعة لرقابته، وللجهاز الحق بمراسلتهم والتفتيش المفاجئ عليهم⁽²⁹⁾.

(4) للمفتش سلطة التحقيق في المخالفات المالية والاقتصادية والإدارية والجزائية التي يمكن أن ينجم عنها آثار مالية، ومتابعة تنفيذ ما اقترحه بشأنها لدى الجهات الخاضعة للتفتيش.

(5) سلطة الإحالة إلى القضاء المختص، حيث نصّ قانون الجهاز أنه في حال أسفر التحقيق والتفتيش عن اكتشاف وجود جرم جزائي، فلرئيس الجهاز الحقّ في إحالة نتائج التحقيق إلى القضاء المختص، ولكنه لا يطلب تحريك الدعوى العامة، يأخذ صفة المدعي الشخصي كما هو الحال لدى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، بل يترك للنياية العامة السلطة التقديرية بين تحريك الدعوى العامة وعدم تحريكها⁽³⁰⁾.

(27) المادة /20/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

(28) المادة /21/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

(29) المادة /22/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

(30) المادة /23/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

(6) للمفتش حقّ الطلب من الجهة الخاضعة لرقابته بوضع عدد من العاملين في الجهة التي يتولى تفتيشها تحت تصرفه مدة قيامه بالتفتيش أو التحقيق بناء على موافقة رؤسائه، وله أن يكلف من يراه من العاملين للعمل معه خارج أوقات الدوام الرسمي.

(7) للمفتش كفّ يد من هم رهن التحقيق من العاملين أو الذين يعرقلون أعمال التفتيش والتحقيق، وله أيضاً سلطة منع مغادرة من يرى ضرورة بقاءه حتى انتهاء أعمال التفتيش والتحقيق، وتصدر مثل هذه القرارات بقرار من رئيس الجهاز.

(8) للمفتش في قانون الجهاز الحقّ بالاستعانة بمن يراه من الاختصاصيين والفنيين بصفة خبراء في الأمور التي يتوقف معرفتها أو الكشف عنها على خبرة فنية، كما له الحقّ في طلب سماع شهادة من يراه ضرورياً لمصلحة التحقيق من العاملين وغيرهم من الأفراد بعد تحليفهم اليمين القانونية⁽³¹⁾.

(9) الطلب من الإدارات والمؤسسات والأفراد جميع المعلومات التي يقدر المفتش أنها تسهل مهمته، وأن يطلع لديهم على جميع السجلات والوثائق والقيود، وعلى الجهات العامة والعاملين والأفراد واجب تلبية طلباته، وبشكل عام للمفتشين الحقّ باتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتحري المخالفات، واستعمال هذه الوسائل للمحافظة على الأموال العامة واسترداد الأموال الضائعة والمدفوعة من غير وجه حق.

(10) منح قانون الجهاز الحقّ لرئيس الجهاز في إلقاء الحجز على أموال العاملين وغير العاملين بنوعيه الاحتياطي والتنفيذي، كما أعطي الحقّ في رفع هذا الحجز⁽³²⁾. وفي هذه الصلاحية المعطاة لرئيس الجهاز تجاوز المشرّع الصلاحية المعطاة إلى رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الذي لم يعط هذا الحقّ إلا من خلال وزير المالية بموجب المرسوم التشريعي رقم 12/ لعام 1952 المعدل بموجب المرسوم التشريعي 77/ لعام 1969. وحذا لو تركت هذه الصلاحية الاستثنائية بيد وزير المالية والتي هي من اختصاص السلطة القضائية وفق القواعد العامة في قانون أصول المحاكمات⁽³³⁾، وبالتالي فهي سلطة استثنائية لوزير المالية وهو عضو

(31) المادة 24-25/ من قانون الجهاز رقم 64/ لعام 2003.

(32) الفقرة (ب) من المادة 24/ من قانون الجهاز.

(33) المادة 312/ وما بعد من قانون أصول المحاكمات السوري.

في السلطة التنفيذية، وليس عضواً في السلطة القضائية، فيجب عدم تعميم هذه السلطة إلى أكثر من مسؤول في السلطة التنفيذية.

ومما تقدم يمكن أن نلاحظ أنّ مفتشي الجهاز ورئيسه يمارسون الرقابة الإدارية التي تتمثل في الكشف عن الأخطاء والمخالفات ورفع تقارير بشأنها إلى الجهات الإدارية العليا أو إلى القضاء المختص، كما أنّ لرئيس الجهاز صلاحية إلقاء الحجز الاحتياطي والتنفيذي لضمان الأموال العامة تجاه العاملين وغير العاملين. وهذا يدل على أنّ المشرع أعطى مفتشي الجهاز ورئيسه صلاحيات واسعة تجاه العاملين وغير العاملين في الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز، وأعطاهم الصلاحيات المعطاة للقضاة تجاههم عدا التوقيف. وعلى الرغم من ذلك لم يعط هؤلاء أيّ حقّ سواء في الاعتراض على قرارات الجهاز التفتيشية والتحقيقية أو طلب ردّ المفتشين بعكس قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الذي أعطاه الحقّ بطلب ردّ المفتشين. وإنّ قواعد قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون أصول المحاكمات المدنية أعطت هذا الحقّ للمدعى عليهم أمام القضاء، كما أنه تقف صلاحياته تجاه المخالفات المرتكبة من أصحاب المناصب العليا بإبلاغها إلى رئيس مجلس الوزراء.

د . المخالفات التي تقع ضمن اختصاصات الجهاز:

تعد من المخالفات المالية التي تستوجب التحقيق والمساءلة، المخالفات الآتية⁽³⁴⁾:

- 1) عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخر في الرد عليها بغير عذر مقبول، ويُعدّ بحكم عدم الرد إجابة الجهة العامة إجابة الغرض منها المماثلة أو التسويف.
- 2) التأخير دون مبرر في إبلاغ الجهاز في المواعيد القانونية التي حددها قانون الجهاز بما تتخذه الجهة الإدارية المختصة بشأن المخالفات المالية التي تتبلغها من الجهاز.
- 3) عدم موافاة الجهاز بغير عذر مقبول بالحسابات الختامية في المواعيد المقررة، وكذلك التأخير في تقديم المستندات القانونية المؤيدة لها، أو بما يطلبه الجهاز من أوراق أو بيانات أو قرارات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحقّ في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها طبقاً لقانونه.

(34) المادة /28/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

(4) مخالفة القوانين والأنظمة المالية، وتجاوز الاعتماد، وعدم قانونية الصرف بالنسبة للموازنة العامة للدولة وموازنات الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، وكلّ إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حقّ من الحقوق المالية للدولة أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أو إلحاق الضرر بالأموال العامة.

(5) السرقة والاختلاس وإساءة الائتمان بالأموال العامة، وكلّ أسباب أو تبذير في إدارة الأموال العامة.

(6) التقصير في تحقيق الشروط المناسبة لشراء أو بيع المواد اللازمة للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز ومنتجاتها أو عقد نفقات ليست ضرورية ولا تقتضيها المصلحة العامة، ولكون هذه الأوصاف تشكل معظمها جرائم يعاقب عليها قانون العقوبات الاقتصادي السوري كان لا بدّ من ضبط أركانها المادية بدقة كي لا يساء استخدامها، نظراً للصلاحيات الواسعة المعطاة لمفتشي ورئيس الجهاز عندما تقدر أنّ أفعالاً معينة تشكل هذا الوصف.

(7) عدم إرسال الصكوك الخاضعة للتأشير ضمن المهل المنصوص عليها في قانون الجهاز.

تمارين:

في تبعية الجهاز المركزي للرقابة المالية:

1. يتبع وزير المالية.
2. يتبع رئيس مجلس الوزراء.
3. يرتبط برئيس مجلس الوزراء.
4. يرتبط بوزير المالية.

الإجابة الصحيحة رقم 3

يسمى رئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية:

1. بمرسوم تشريعي.
2. بمرسوم.
3. بقرار جمهوري.
4. بقرار من رئيس مجلس الوزراء.

الإجابة الصحيحة رقم 3

نطاق رقابة الجهاز وفعالية تقاريره

الكلمات المفتاحية :

مراجعة الحسابات - مراقبة الصكوك ومراجعتها - التفتيش والتحقيق - رقابة الكفاية - تقارير الجهاز - التعديلات التي طرأت على عمل الجهاز في المرسوم التشريعي رقم 64 / 2003.

الملخص :

إن النطاق رقابة الجهات المركزية للرقابة المالية تمهد إلى مراجعة الحسابات ومراقبة الصكوك التي تصدرها السلطة التنفيذية و التفتيش والتحقيق على عمل اجهزتها وكما تمتد إلى الرقابة الاقتصادية للتحقيق اهداف الموازنة العامة.

الأهداف التعليمية :

- التعرف على أنواع الرقابات التي يمارسها الجهاز على الأموال العامة.
- التعرف على التقارير التي يصدرها الجهاز بكل أنواعها.
- التعرف على أهم التعديلات التي طرأت على عمل الجهاز بين المرسوم التشريعي رقم 93 / 1968 والرسوم التشريعي رقم 64 / 2003.

أ - أنواع الرقابات التي يمارسها الجهاز على الأموال العامة:

يمارس الجهاز اختصاصاته الرقابية وفقاً لخطة سنوية يعرضها رئيس الجهاز على المجلس الأعلى للرقابة المالية لإقرارها، وتتصف هذه الرقابة بكونها رقابة إدارية، يقتصر دور الجهاز فيها عند رفع تقارير بالأخطاء التي يكتشفها، وإبلاغ القضاء المختص بها عندما تشكل جرائم يعاقب عليها القانون، ولم تصل إلى مرحلة الرقابة القضائية، كما تتصف بأنها رقابة شاملة على الصكوك والحسابات العامة، ورقابة انتقائية في أمور أخرى، كما سيأتي بيانه.

1. مراجعة الحسابات:

وتشمل مراجعة النفقات والإيرادات والحسابات خارج الموازنة، وتتميز هذه الرقابة بكونها رقابة مشروعية ومحاسبية كما أنها رقابة انتقائية، إذ يقوم الجهاز فيها بمراجعة مستندات ودفاتر وسجلات الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقها، فيراجع مراحل تنفيذ النفقة من عقد وتصفية والأمر بصرفها وتأديتها، ويتأكد من أنّ التصرفات المالية والقيود المحاسبية المتعلقة بالتحصيل والصرف قد تمت بصورة مشروعة ومطابقة للقوانين والأنظمة العامة المالية والمحاسبية النازمة لها، ومطابقتها للقواعد العامة للموازنة العامة للدولة، وبالتالي فهي رقابة لاحقة للتصرف.

وبالنسبة إلى القيود المحاسبية والحساب العام الختامي، فتضمن التحقق من صحة ما ورد في السجلات والبيانات الحسابية، ومن مطابقتها للقوانين والأنظمة النافذة بشأنها ولقواعد المحاسبة التجارية عند الاقتضاء، ومن أنّ الميزانية الختامية للجهة الخاضعة للرقابة تمثل المركز المالي الحقيقي لها، وتتميز هذه الرقابة بكونها رقابة شاملة تفصيلية تبدأ بالتحقق من مطابقة الرقم الوارد في أمر الصرف للاعتماد الوارد في البند المخصص له في الموازنة، وتنتهي بمطابقة الحساب الإجمالي مع الكشف والأرقام الفرعية المؤلفة له كافة، مع مقارنته مع الأرقام التقديرية لكل بند في الموازنة للجهة الخاضعة للرقابة. كما أنّها لا تكتفي بالتحقق من سلامة تنظيم سجلات الحساب الختامي وبياناته المنظمة لدى وزارة المالية عن طريق الرقابة الاختيارية بل تصل إلى حد إعادة تنظيم هذا الحساب في جميع مراحل الفرعية والإجمالية. كما لا تقف عند حد مراقبة المشروعية بل يصل نطاقها إلى حد الرقابة الاقتصادية التي تتعلق بالتثبت من صحة الأسباب التي أدت إلى عدم القيام بصرف كلّ أو بعض الاعتمادات دون إجراء المناقشة بين اعتماداتها أو الأذن المسبق بتجاوز الاعتمادات.

أما عن أصول مراجعة الحسابات فتتم وفق ما يلي: يقوم المفتش بالتدقيق في الأعمال المنوطة به، ثم يعد مشروع التقرير اللازم بالملاحظات والمخالفات المالية التي ظهرت نتيجة مراقبته أو دراسته للردود على تقارير الجهاز، ويرسلها إلى مدير الإدارة المختص بالجهاز عن طريق معاون المدير، فيبدي المدير رأيه فيها، ومن ثم يعتمد ما يوافق عليه منها، وتبلغ التقارير إلى الجهة العامة صاحبة العلاقة، وفي حال عدم ظهور أية مخالفة أو ملاحظة بالحساب المدقق من قبل الجهاز، أو في حال ورود جميع الردود المتعلقة بملاحظات الجهاز على الحساب وقبولها من الإدارة المختصة في الجهاز، يصدر وكيل الجهاز المختص بناء على اقتراح المدير قراراً بقبول الحساب السنوي النهائي للجهة العامة مرفقاً بملخص عن إجمالي الأرقام بالنسبة للوزارات والإدارات والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري والوحدات الإدارية المحلية والوقفية، وبيان الميزانية العمومية والحسابات الختامية بالنسبة إلى الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي والجمعيات التعاونية، ويبلغ هذا القرار بكتاب يصدر عن المدير المختص إلى الجهات التالية حسب الحال:

- الجهة صاحبة العلاقة والجهة الوصائية.
- مديرية المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي في وزارة المالية.
- مديرية الخزينة المركزية بالنسبة للحسابات الداخلة في الموازنة العامة للدولة.
- الجهة المختصة في وزارة المالية في تسديد الموازنة وقطع حساباتها.
- مديرية المالية المختصة في المحافظات بالنسبة لمؤسسات القطاع العام الاقتصادي وشركاته ومنشآته.

مما تقدم يتبين أنّ رقابة الجهاز المركزي للرقابة المالية في إطار مراجعة الحسابات هي رقابة لاحقة لا تمنع وقوع الأخطاء والمخالفات قبل وقوعها بل تمنع تكرارها في المستقبل⁽¹⁾.

2. مراقبة الصكوك ومراجعتها⁽²⁾:

يمارس الجهاز فيما يتعلق بمراقبة الصكوك ومراجعتها، رقابة مشروعية على المراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز التي تتجاوز آثارها السنة المالية سواء ما

(1) د. محمد خير العكام، الجهاز المركزي...، مرجع سابق، ص 112.

(2) المادة /27-28/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

يتعلق بالتعيينات أو الترفيعات أو العلاوات، أو ما يتعلق بحساب المعاشات وتعويضات التسريح ومبالغ التأمين.

وتُعَدّ رقابة الجهاز هذه قاطعة لمدة الحصانة الإدارية قبل القيام بهذه الرقابة، أي لا تبدأ مدة الطعن بالقرار قبل إجراء الرقابة عليه من قبل الجهاز.

يجب على الجهات الخاضعة للرقابة عندما تتخذ مثل هذه القرارات أن تبلغها للجهاز خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، فإذا ظهر للجهاز أنّ هذه القرارات مطابقة للقوانين والأنظمة النافذة بشأنها، وأنّ أوراقها الثبوتية كاملة، فعلى المدير المختص في الجهاز أن يؤشر هذا القرار خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغ الجهاز هذا الصك على نسخته الأصلية وصورة طبق الأصل عنها، ويشار إلى ذلك بالعبرة التالية: (نظر فيه وسجل برقم... تاريخ...) بعد التوقيع عليه.

أما إذا ظهر في الصك وجود مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة، أو أنّ هنالك نقصاً في الوثائق والمستندات المتعلقة به تستوجب رفض التأشير، فإنه يجب على المدير المختص في هذه الحالة إعادة الصك إلى الجهة طالبة التأشير مبيناً نوع المخالفة أو النقص محدداً مدة خمسة عشر يوماً لإزالتها أو تبريرها أو استكمال النقص إن كان ذلك ممكناً⁽³⁾.

وإذا أصرت الجهة المعنية على رأيها يعرض الموضوع على الوكيل المختص، فإذا رأى بدوره إمكانية لقبوله أعاد الصك إلى المدير المختص بالجهاز للتأشير عليه مع بيان أسباب قبوله له، أما إذا رفض تأشيريه فيرفع الموضوع إلى رئيس الجهاز لقبوله أو رفضه مع بيان الأسباب. هذا ويُعَدّ الصك مرفوضاً حكماً بعد انقضاء مدة الشهر المعطاة للجهة لاستكمال النقص أو التبرير أو إزالة النقص، ولم تقم بذلك خلال تلك الفترة.

وفي حال رفض الجهاز التأشير على الصك بعد كلّ ذلك يحقّ للوزير المختص أن يطلب عرض الموضوع على المجلس الأعلى للرقابة المالية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغ الجهة المعنية قرار الجهاز رفض التأشير، وفي حال قرر المجلس المذكور أعلاه رفض تأشير الصك، فإنّه يحقّ للوزير المختص أيضاً وخلال شهر من تبلغه قرار المجلس برفض التأشير أن يعرض القضية على رئيس مجلس

(3) المادة /26/ من قانون الجهاز.

الوزراء، فإذا اتخذ الرئيس خلال شهر على الأكثر قراراً بقبول تأشير الصك أعيد للجهاز للتأشير عليه، وفي هذه الحالة يجب أن يؤثر الجهاز على هذا الصك ولكن بتحفظ.

ويتضح مما سبق أنه يتمتع على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز إجراء أية معاملة على الصكوك التي تخضع لرقابة الجهاز، أو عدّها مستنداً قانونياً بعد انقضاء المهل التالية:

- شهر من تاريخ إصدار الصك الذي لم يبلغ للجهاز.
- خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغ الإدارة رفض الجهاز للصك الذي لم يقترن بتأشيريه.
- المهل التي يعرض خلالها الوزير المختص الموضوع على المجلس الأعلى للرقابة المالية أو رئيس مجلس الوزراء.

ولابدّ من التنويه هنا إلى أمر وهو بما أنّ التأشير على الصك يُعد قراراً إدارياً صريحاً أو ضمناً حسب الحال، فيمكن للجهاز سحب قرار التأشير أو رفض التأشير خلال ستين يوماً من اليوم التالي لاتخاذ الجهاز قراره، وذلك بقرار من رئيس الجهاز بناء على طلب معلل من الوكيل أو المدير المختص، ويمتنع عليه القيام بذلك بعد مضي هذه المدة.

مما تقدم يمكن ملاحظة:

أ. أعطي للوزير المختص الحقّ في الاعتراض في حال عدم قبول التأشير من الجهاز، ولم يعط هذا الحقّ للعامل الذي صدر الصك بشأنه على الرغم من أنّه صاحب المصلحة الحقيقية في الاعتراض، كما أنّه كان من الواجب إعطاء هذا الحقّ إلى المديرين العاميين في الهيئات العامة وعدم حصره بالوزير المختص فقط⁽⁴⁾.

ب. لم يضع القانون سقفاً زمنياً لنظر المجلس الأعلى للرقابة المالية في الصك المعارض عليه من قبل الوزير المختص، وكان لابدّ من وضع مثل هذا السقف، ليُعد الصك بعد مروره مقبولاً حكماً، وذلك لحث المجلس على النظر فيه بالسرعة اللازمة.

ج. إنّ تدخل رئيس مجلس الوزراء في هذا العملية يُعدّ تدخلاً في عمل الجهاز ويؤثر في استقلاليته، فلا يليق برئيس مجلس الوزراء والجهاز الذي يرتبط به أن يؤثر على الصك بتحفظ من قبل هذا الجهاز

(4) د. محمد العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص 448

عندما يقبله رئيس مجلس الوزراء. وكان من الأفضل أن يكون لرئيس مجلس الوزراء في هذه الحالة الحقّ في عرض الموضوع على المجلس الأعلى للجهاز ثانية لإعادة النظر في قراره كي يبعد عن نفسه الإحراج، ويظهر الاستقلالية في عمل الجهاز.

د. الإجراءات السابقة تظهر ضرورة وجود دائرة قضائية في الجهاز للنظر في مثل هذه الحالات. فوجود مثل هذه الدائرة يحجب الحاجة إلى اللجوء إلى رئيس مجلس الوزراء، وبالتالي التدخل في عمل الجهاز من قبله، سواء كان تدخلاً إيجابياً أم سلبياً.

3. التفتيش والتحقيق:

يتناول التفتيش والتحقيق التصرفات المالية للعاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، وقد تأخذ هذه الرقابة صورة الرقابة اللاحقة أو المرافقة للتصرف.

ويشمل التفتيش والتحقيق: الصناديق والمصروفات والمرائب ومحاسبة الآليات والمستودعات وبصورة عامة كل ما يشكل مخالفة مالية.

ويتمّ هذا التفتيش أو التحقيق وفق الأصول التالية: إذ يتولى الجهاز كشف المخالفات المالية وملاحقة المسؤولين عنها مادياً وتأديبياً، واسترداد الأموال المادية، واتخاذ الإجراءات التحفظية للحفاظ على الأموال العامة من حجز على أموال العاملين أو الغير أو منع مغادرة.

وفيما يتعلق بالمسؤولية التأديبية يجري الجهاز تحقيقاً مبدئياً بشأن المخالفة واقتراح العقوبة المناسبة على العامل المسؤول عنها إلى الوزير المختص أو الرئيس المختص حسب الحال عندما تكون من العقوبات الخفيفة. كما أنّ للجهاز طلب إجراء التحقيق من قبل الجهة المعنية، وفي حال اقتراح العقوبة على الجهة الإدارية المعنية فعلى هذه الجهة إصدار قرار بحفظ الأوراق أو فرض العقوبة المناسبة، ويبلغ هذا القرار إلى رئيس الجهاز الذي له الحقّ في طلب إعادة النظر في تلك العقوبة لتشديدها أو إحالة العامل إلى المحكمة المسلكية أو المجلس التأديبي حسب الحال، وعلى الجهة المعنية الاستجابة لهذا الطلب خلال خمسة عشر يوماً التالية، وعندما تؤدي المخالفة إلى ضياع أكثر من ثلاثين ألف ليرة سورية يجب إحالة الموضوع إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

كما يجب الإحالة إلى هذه الهيئة عندما يرى الجهاز أنّ المخالفة المالية تستوجب عقوبة شديدة والتي يجب عليها في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية أمام المرجع القضائي المختص، أما إذا ظهر

للهيئة أو الجهاز أثناء التحقيق والتفتيش في القضية وجود نقص أو سرقة أو اختلاس للأموال العامة أو تزوير في السجلات أو أي جرم جزائي يجب عليها أن تحيل الموضوع إلى القضاء المختص.

مما تقدم يمكن أن نلاحظ أنه لا بدّ من وضع سقف زمني لتبليغ رئيس الجهاز موقف الجهة الإدارية من اقتراح الجهاز في عقوبة العامل.

وتظهر هذه الأصول التداخل بين دور الجهاز والهيئة في عملية التفتيش والتحقيق، والتي تترك العمل في كلّ من الجهاز والهيئة والجهة الإدارية المعنية، ويصبح معه من الممكن تكرار عملية التفتيش والتحقيق من كلّ من الجهاز والهيئة في الموضوعات نفسها، وما يمكن أن ينتج عنه من تحريك الدعوى العامة ضد العاملين ذاتهم أمام القضاء في الموضوع ذاته مرتين، وما يمكن أن ينتج عن ذلك من إجراءات تحفظية بحقّ العاملين من توقيف أو حجز على الأموال أو منع مغادرة، ويجعلهم مضطرين للمثول أمام القضاء مرتين في الموضوع ذاته، وهذا مخالف لأبسط القواعد في قانون أصول المحاكمات الجزائية والذي لا يمكن اكتشافه بسهولة من قبل القاضي المختص.

4. رقابة الكفاية:

وتتمّ هذه الرقابة من خلال مراجعة الحسابات، واستتباط معدلات التكلفة الإنتاجية، ومعدلات أداء مختلف الأعمال وتكلفتها، ومدى تحقيق المصروفات للأهداف المحددة له، وتقييم النتائج على أساس التكلفة.

وتهدف هذه الرقابة للتأكد من أنّ الأداء واستخدام الموارد المالية للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز قد تمّ على درجة عالية من الكفاءة دون ضياع أو إسراف، على أن لا تتحقق الكفاية على حساب الجودة، وذلك عن طريق مراجعة السجلات المقرر إمساكها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية واستتباط معدلات التكلفة في كلّ نوع من أنواع الأعمال والمشروعات، والتحقق من أنّ تلك الأعمال قد تمّ تنفيذها بالمصروفات المقدرة لها.

وتتضمن هذه الرقابة بصورة خاصة ما يلي:

أ . مراقبة نسب تنفيذ المشروعات الاستثمارية وتكاليفها ومددها المقررة، ومقارنتها مع التكاليف والمدة التي نفذ خلالها وبيان سبب الاختلاف بينهما.

- ب . مراقبة الكفاية الإنتاجية بالمقارنة بين الإنتاجية المستهدفة والإنتاجية الممكنة في ضوء حجم الطاقة المستغلة فعلاً مع الطاقة الممكن استغلالها على أساس التشغيل الكامل.
- ج . المقارنة بين نسب الإنتاج المقررة مع المنفذة فعلاً والنسب المخطط لها.
- د . متابعة أوجه الإسراف والتبذير ومراقبتها في تنفيذ المشروعات.
- هـ . متابعة النتائج التي تترتب على تنفيذ المشروعات وتقييم النتائج ومقارنتها بالتكلفة والموارد المستخدمة فيها⁽⁵⁾.

ب - تقارير الجهاز:

أشار قانون الجهاز إلى أنواع التقارير التي يصدرها الجهاز، حيث تظهر نتائج الرقابة التي يمارسها الجهاز في تلك التقارير، وهي كما يلي⁽⁶⁾:

1. التقارير التي تتضمن نتيجة عمليات الرقابة المالية: وهذه التقارير بدورها نوعان هي:

أ. **تقارير مراقبة الحسابات والسجلات:** وهي التقارير التي يعدها مفتشو الجهاز، وتتضمن الملاحظات والمخالفات المالية التي تظهر نتيجة مراجعة الحسابات العامة والنفقات والإيرادات والحسابات خارج الموازنة والقيود المحاسبية ونتائج الأعمال وتكلفة الأداء ومعدلاته. ويجري اعتماد هذه التقارير من قبل مديري الإدارات الفنية أو مديرية الفروع . حسب الحال . ثم يجري إحالتها من قبل هؤلاء المديرين إلى الجهة التي تمت رقابتها، ويجب على الجهة الإدارية المعنية الإجابة عن تقارير الجهاز وملاحظاته وتلبية طلباته الواردة فيها أو الرد عليها، وأن تنفذ الإجراءات اللازمة لتحصيل المبالغ غير المحصلة أو استرداد المبالغ المدفوعة دون وجه حق أو المبذر في استعمالها خلال شهر من تاريخ إبلاغها التقرير، ويُعدّ عدم الرد على تلك التقارير مخالفة تستدعي المساءلة عنها مالياً وتأديبياً.

ب . **تقارير التفتيش والتحقيق:** وهي التقارير التي ينظمها مفتشو الجهاز في معرض التفتيش والتحقيق في المخالفات المالية، ويجب أن تتضمن بياناً شاملاً بالملاحظات الأولية والمطالعة عليها والاقتراحات ويرفق معها ضبوط استجواب المحقق معهم. ويتم اعتماد نتائج التحقيق في المخالفات المالية المكتشفة

(5) د. محمد خير العكام، الجهاز المركزي ...، مرجع سابق، ص 114.

(6) المادة /30/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003.

أثناء تنفيذ عمليات الرقابة من قبل رئاسة الجهاز عن طريق الوكيل المختص، وتبلغ إلى الوزراء والجهات الأخرى ذات العلاقة، والقضاء المختص عند وجود جرم جزائي.

يبلغ الجهاز تقارير أعماله الرقابية والتفتيشية إلى الجهات المختصة وفق الترتيب التالي:

1) تقارير التفتيش المتعلقة بالأمناء العاميين أو الأمناء العاميين المساعدين أو المديرين ومن يماثلهم، تصدر عن رئيس الجهاز، وتبلغ إليهم عن طريق الوزير المختص، وترسل نسخة إلى رئيس مجلس الوزراء.

2) تقارير التفتيش والتحقيق المتعلقة بباقي العاملين والمحاسبين، تصدر عن رئيس الجهاز، وتبلغ إليهم عن طريق المديرين العاميين أو الأمناء المختصين . حسب الحال . وتبلغ صورة عنه إلى الوزير المختص.

2. التقارير الدورية: أوجب القانون على الجهاز إعداد تقارير دورية بملاحظاته عن مراقبة الحسابات والسجلات المقررة ونتائج الأعمال وتكلفة الأداء ومعدلاته، وتبليغها دورياً إلى الوزراء ومجالس إدارة المؤسسات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها، بهدف إطلاعها على الأخطاء والمخالفات المتكررة لتمكينهم من إيجاد الصيغ اللازمة والأساليب لعدم الوقوع فيها ثانية بما فيها اقتراح تعديل القوانين والأنظمة النافذة، إلا أنّ النظام الداخلي للجهاز أغفل تحديد مضامين هذه التقارير وطريقة إعدادها ومواعيد تقديمها، لذلك لم تجد طريقها للتنفيذ.

3. التقرير السنوي وتقرير الحساب الإجمالي:

أ . التقرير السنوي: إنّ التقرير السنوي لأيّ جهاز رقابي يبين حجم العمل الذي قام به هذا الجهاز خلال العام، لذلك يكتسب هذا التقرير أهمية كبيرة، وأحياناً في بعض الدول يتمّ نشره في وسائل الإعلام لإطلاع الجمهور على واقع عمل الجهاز والعمل الرقابي في دولهم، أو عقد مؤتمرات إعلامية بشأنها لشرح مضمونه، وتوزع نسخ عنه عادة لدى السلطة التشريعية ليكون عوناً لها في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة.

ويعدّ الجهاز تقريره السنوي الذي يتضمن نتائج أعماله ومسؤولياته، ويقدمه إلى رئيس مجلس الوزراء عن طريق رئيس الجهاز الذي يرفعه للمجلس الأعلى للرقابة المالية لإقراره قبل رفعه إلى رئيس مجلس الوزراء، وفي هذا الصدد لم يشر القانون ولا النظام الداخلي أو اللائحة التنفيذية للجهاز إلى أية تعليمات حول طريقة إعداد هذا التقرير أيضاً وأقسامه والمعلومات التي يجب أن يتضمنها وإمكانية نشره،

وبالعودة إلى التقارير التي أعدها الجهاز بهذا الصدد يمكن أن نلاحظ أنه يقسم إلى أقسام عدّة يحتوي كلّ منها على إحدى منجزات قطاعات أو إدارات الجهاز وهي قطاع الدراسة . القطاع التحقيقي . إدارة توحيد الحسابات . إدارة الفروع . إدارة قطاع التأشير . إدارة القطاع الاقتصادي.

وقد لوحظ عدم انتظام أو تأخر في عملية إعداد التقرير السنوي، ففي دراسة جرت في عام 2002 تبين أنّ آخر تقرير سنوي أُعدّ عن الجهاز كان في عام 1995⁽⁷⁾، وأما الآن فإنّ آخر تقرير سنوي مقدم من الجهاز فهي عن أعماله لعام 2003/، ويعكس هذا التأخير وعدم الانتظام مدى اهتمام رئيس مجلس الوزراء بها واستخدام النتائج منها لتصحيح مسار العمل الحكومي من ناحية ضرورة التعديلات التشريعية والتنظيمية والإجرائية اللازمة لذلك، كما يلاحظ عدم إلزام الجهاز بتقديم نسخة عن هذا التقرير إلى السلطة التشريعية، وكان من الضروري النص على هذا الواجب.

ب . تقرير الحساب الإجمالي: يعد الجهاز تقريراً سنوياً عاماً عن الحساب العام الإجمالي للموازنة العامة للدولة بعد تلقيه معطياته عن تنفيذ موازنات الوزارات والإدارات والمؤسسات من المديرية المختصة لدى وزارة المالية عبر وزير المالية، ويقوم بتقديم هذا التقرير إلى رئيس مجلس الوزراء مع مشروع الحساب الختامي للموازنة، وأيضاً هنا يجب أن يقدم نسخة من هذا التقرير إلى مجلس الشعب الذي يصل إليه بعد ذلك من مجلس الوزراء بعد إقراره هناك، وتقديمه إليه مع مشروع قانون قطع حسابات السنة المالية.

(7) د. محمد العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص 458

أهم التعديلات التي طرأت على عمل الجهاز وفق المرسوم

التشريعي رقم (64) لعام 2003

أنشئ الجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية بالمرسوم التشريعي رقم /93/ لعام 1967 ليحل محل ديوان المحاسبات، وقد أعيد تنظيمه بالمرسوم التشريعي رقم /64/ لعام 2003، وقد أضاف هذا المرسوم الكثير من التعديلات على عمل الجهاز، يمكن إلقاء الضوء عليها وفقاً لما يلي⁽⁸⁾:

التعديل الأول - ويتعلق بتبعية الجهاز:

في القانون /93/: كان الجهاز تابعاً لوزير المالية. أما في القانون /64/ فإنّ الجهاز أصبح هيئة مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء.

التعديل الثاني - ويتعلق بتسمية رئيس الجهاز ووكلاء والمديرين:

في قانون الجهاز لم يرد أي نصّ حول تعيين رئيس الجهاز وعزله وصلاحياته، ولكن نظم هذا الموضوع المواد من 32-36 من مرسوم ملاك الجهاز (رقم 2571 لعام 1968)، حيث كانت تتمّ التسمية على وظائف رئيس الجهاز ووكلاء الجهاز والمديرين بمرسوم بناء على اقتراح الوزير.

أما في القانون /64/: فأصبح تسمية رئيس الجهاز ووكلائه والمديرين وفقاً لما يلي:

- رئيس الجهاز: يعين بمرسوم (ولم يذكر بناء على اقتراح الوزير، وهذا طبيعي لأنّه ليس من المعقول أن يقترح الوزير تعيين شخص هو بمرتبة الوزير).
- الوكلاء: يسمي الوكلاء بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من رئيس الجهاز.
- المديرون ومعاونوهم: يسمي المديرون ومعاونوهم ورؤساء الدوائر والأقسام في الجهاز بقرار من رئيس الجهاز بناء على اقتراح الوكيل المختص.

كان رئيس الجهاز والوكلاء يؤدون اليمين القانونية أمام وزير المالية، أما بعد صدور القانون /64/ أصبح رئيس الجهاز والوكلاء يؤدون اليمين القانونية أمام رئيس مجلس الوزراء.

(8) لمزيد من التفاصيل، انظر: د. يوسف شباط، المالية العامة والتشريع المالي، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 408 وما بعد.

التعديل الثالث - ويتعلق بمسؤولية رئيس الجهاز والتفويض بالاختصاصات:

- في مرسوم ملاك الجهاز كان رئيس الجهاز مسؤولاً أمام وزير المالية عن حسن سير العمل في الجهاز.
- أما في القانون /64/ فإنّ رئيس الجهاز يُعدّ مسؤولاً أمام رئيس مجلس الوزراء. ومن حقّ رئيس الجهاز أن يفوض الوكلاء ببعض اختصاصاته.

التعديل الرابع - ويتعلق بمرتبة الجهاز ورئيس الجهاز:

- في القانون /93/ كان الجهاز إدارة تابعة لوزير المالية، ومرتبة رئيس الجهاز هي بمثابة معاون وزير وصلاحياته هي صلاحيات معاون وزير، بل إنّ معاون الوزير يتقدم على رئيس الجهاز. ونجد ذلك من نص المادة /5/ من مرسوم ملاك الجهاز عندما نصّ على أنّ معاون وزير المالية الذي يحدده الوزير هو نائب الرئيس الأعلى للمجلس الأعلى للرقابة المالية (أي نائب وزير المالية)، أي أنّه يتولى رئاسة المجلس في حال غاب الرئيس، بينما نجد أنّ رئيس الجهاز هو عضو في المجلس الأعلى للرقابة المالية، لذلك نجد من نصّ المادة /5/ أنّ صلاحيات معاون الوزير هي أكبر من صلاحيات رئيس الجهاز.
- أما في القانون /64/ فإنّ الجهاز أصبح هيئة مستقلة، ورئيس الجهاز أخذ مرتبة الوزير، وبالتالي فإنّ صلاحيات رئيس الجهاز وحقوقه أصبحت صلاحيات وزير وحقوقه.

التعديل الخامس - ويتعلق بالاستقلال المالي:

- في القانون /93/ لم يكن الجهاز يتمتع بأيّ استقلال مالي لكون الاعتمادات المخصصة له ترد في الموازنة العامة للدولة ضمن القسم الخاص بوزارة المالية.
- أما القانون /64/ فأصبح الجهاز هيئة مستقلة، وأصبح له فرع مستقل في الموازنة العامة للدولة، ويُعدّ رئيس الجهاز أمر التصفية والصرف لنفقات الجهاز (يمكننا الاستنتاج من ذلك أنّ وزير المالية في القانون /93/ هو كان أمر التصفية والصرف لنفقات الجهاز).

التعديل السادس - ويتعلق بالنظام الداخلي واللوائح:

- في القانون /93/ لم يكن الجهاز يتمتع بحرية في وضع لوائحه وأنظمته الداخلية لأنها كانت من صلاحيات وزير المالية.

- أما في القانون /64/ فأصبح الجهاز يتمتع بحرية في هذا الأمر، وأصبحت هذه من صلاحيات رئيس الجهاز، حيث إنّ النظام الداخلي يصدر بقرار من رئيس الجهاز بناء على اقتراح المجلس الأعلى للرقابة المالية.

التعديل السابع - ويتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للرقابة المالية:

- في القانون /93/ كان المجلس يتألف من: وزير المالية (رئيساً)، ومعاون وزير المالية يحدده الوزير (نائب الرئيس)، وعضوية كلّ من رئيس الجهاز ووكلاء الجهاز وثلاثة من المديرين يتمّ تسميتهم بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح رئيس الجهاز.
- أما في القانون /64/ فإنّ المجلس الأعلى للرقابة المالية يتألف من:

- 1 رئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية (رئيساً).
- 2 وكلاء الجهاز (أعضاء).
- 3 ثلاثة من المديرين في الجهاز يسمون بقرار من رئيس الجهاز (أعضاء)
- 4 وأمانة السر يقوم بها أحد العاملين الفنيين يسميه رئيس الجهاز.
- 5 ويُعدّ وكيل الجهاز الأقدم نائباً للرئيس، وينوب عنه في حال غيابه.

التعديل الثامن - ويتعلق بانعقاد المجلس والنياب:

- في القانون /93/ ينعقد المجلس بناء على دعوة الوزير، ولا يُعدّ انعقاده صحيحاً إلا بحضور الرئيس ونائبه وخمسة أعضاء على الأقل، ولرئيس الجهاز دعوة من يراه من الفنيين المختصين لحضور اجتماعات المجلس ومناقشة الموضوعات التي تدخل في مجال خبراتهم دون أن يكون لهم الحقّ بالتصويت.
- أما في القانون /64/ فإنّ المجلس ينعقد بناء على دعوة من رئيس الجهاز، ولا يُعدّ انعقاده صحيحاً إلا بحضور الرئيس وأكثريّة الأعضاء، ولرئيس الجهاز دعوة من يراه من الفنيين المختصين لحضور اجتماعات المجلس ومناقشة الموضوعات التي تدخل في مجال خبراتهم دون أن يكون لهم الحقّ بالتصويت، وتتخذ قرارات المجلس بأكثريّة أصوات الحاضرين وعند التساوي يكون صوت رئيس الجهاز مرجحاً.

التعديل التاسع - ويتعلق باختصاصات المجلس الأعلى للرقابة المالية:

في القانون /93/ يختص المجلس الأعلى للرقابة المالية بما يلي:

- إقرار مشروع خطة العمل السنوية للجهاز ومتابعة تنفيذها.
- إقرار مشروع التقرير العام عن الحساب الإجمالي العام للموازنة العامة.
- إبداء الرأي في مشروع اللائحة التنفيذية أو تعديلاته قبل إصدارها بقرار من وزير المالية.
- النظر في جميع القضايا التي يرى الوزير المختص أو رئيس الجهاز أو الجهات المختصة عرضها على المجلس لأخذ رأيه فيها.
- أما في القانون /64/ فأصبحت اختصاصات المجلس هي: إضافة إلى اختصاصاته في إبداء الرأي فقط في المشروع واللائحة التنفيذية قبل إصدارها من الوزير.
- اقتراح إحداث فروع للجهاز في المحافظات.
- اقتراح نقل العاملين الفنيين خارج الجهاز.
- تبرئة ذمم العاملين أو عدم تبرئتها لقاء المبالغ المترتبة عليهم نتيجة الحوادث والكوارث والطوارئ في ضوء التحقيقات التي تجري لهذه الغاية.
- محاكمة العاملين الفنيين بالجهاز تأديبياً بصفته مجلس التأديب وفق الأحكام المنصوص عليها في قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بعد أن كان يكتفى بإحالتهم إلى المحاكمة أو القضاء.

التعديل العاشر - ويتعلق بالإدارات الفنية:

وكانت هذه الإدارات في القانون /93/:

- إدارة الرقابة المالية على الجهاز الإداري للدولة.
- إدارة الرقابة المالية على القطاع العام الاقتصادي للدولة.
- إدارة الدراسات ومتابعة المخالفات المالية.

أصبحت هذه الإدارات في القانون /64/:

- إدارة الرقابة المالية على جهات القطاع العام الإداري.
- إدارة الرقابة المالية على جهات القطاع العام الاقتصادي.

- إدارة الرقابة على صكوك العاملين في الدولة.

التعديل الحادي عشر - ويتعلق بحصانة العاملين في الجهاز:

- قبل صدور القانون /64/ كان هناك ثلاث مراحل مرت بها حصانة العاملين في الجهاز، وهي:
- بداية اخضاع موظفي الجهاز إلى قانون العاملين الأساسي من حيث الحقوق والواجبات والتعيين، أما حصانة المفتشين في الجهاز لم يتعرض لها قانون الجهاز.
- وفيما بعد صدر مرسوم ملك الجهاز رقم (2571 لعام 1968) الذي لم يمنح العاملين أيّ حصانة ضد النقل أو الندب، ولكنه منحهم حصانة تأديبية، فتطبق على موظفي الجهاز القواعد المطبقة على القضاة من حيث المحاكمة والإحالة إلى المحاكمة التأديبية.
- ثم صدر قانون العاملين في الدولة رقم (1) لعام 1985 ولم يستثن العاملين في الجهاز من الخضوع لأحكامه الخاصة بالتأديب، (العاملون في الجهاز أصبحوا يخضعون للقواعد العامة في مساءلتهم ومعاقبتهم كبقية العاملين في الدولة).
- أما بعد صدور القانون /64/ فقد أُعطي العاملون الفنيون باستثناء المفتشين معاوني الحصانة التأديبية المطبقة على القضاة، حيث تتمّ الإحالة إلى مجلس التأديب بقرار من رئيس الجهاز، أي إلى المجلس الأعلى للرقابة المالية بصفته مجلس التأديب وفق مرسوم القانون /64/.
- إذ قبل صدور القانون /64/ كان العاملون في الجهاز يحالون إلى المحاكمة التأديبية بقرار أو مرسوم من السلطة صاحبة الحق بالتعيين، وهم يخضعون إلى قواعد عامة في المساءلة والعقوبة (لا يتمتعون بحصانة). أما بعد صدور هذا القانون فقد أصبحوا يحالون إلى المجلس الأعلى للرقابة المالية بصفته مجلس التأديب بناء على قرار من رئيس الجهاز، وهم يخضعون في ذلك إلى القواعد المطبقة على القضاة، أي أصبحوا يتمتعون بالحصانة من الناحية التأديبية.

التعديل الثاني عشر - ويتعلق بالجهات والأشخاص التي تخضع لرقابة الجهاز:

في القانون /93/ هذه الجهات هي:

- الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري والوحدات الإدارية المحلية.
- المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي والشركات والمنشآت التابعة لها.
- أيّ جهة تقوم الدولة بإعانتها وضمان حدّ أدنى من الربح لها.

- ممثلو وزارة المالية الذين يتولون إدارة الأموال العامة والحسابات ومراقبة إدارتها، سواء في الجهاز أو الهيئات الخاضعة لرقابته.

- كلّ شخص أو موظف يقوم بإدارة ومراقبة الأعمال المالية والأموال بصورة فعلية.

في القانون /64/ أضيف للجهات سابقة الذكر:

- كلّ موظف يعدّه القانون مسؤولاً أمام الجهاز.

- المؤسسات والشركات التي تساهم الدولة في رأسمالها بما لا يقل عن 25% كحد أدنى، وبما لا يتعارض مع صكوك إحداثها.

- الجهات التي تنص صكوك إحداثها على خضوعها لرقابة الجهاز.

أما بالنسبة إلى رقابة الجهاز على تصرفات الوزراء فيمكن القول إنّه:

في القانون /93/: كان الجهاز لا يراقب تصرفات الوزراء، ويقتصر على رفع تقارير بشأن مخالفاتهم إلى رئيس مجلس الوزراء عن طريق وزير المالية، وكان السبب في ذلك تبعيته أو كونه إحدى مديريات وزارة المالية وعدم استقلاليته.

أما في القانون /64/: لم يُذكر شيء حول رقابة الجهاز على الوزراء، ولكن من خلال الاطلاع على صلاحيات الجهاز والجهات التي يراقبها لم يستثن النصّ الوزراء، وإذا كان الجهاز في القانون /93/ يكتفي برفع التقارير بشأن مخالفاتهم، ولا يستطيع مراقبة تصرفاتهم، فهذا لأنّه كان إدارة تابعة لوزارة المالية، وكان وزير المالية هو قناة الاتصال بين الجهاز ورئيس مجلس الوزراء... لذلك فإنّ عدّ الجهاز هيئة مستقلة في القانون رقم /64/ مرتبطة برئيس مجلس الوزراء، والنص بأنه في حال ورود مخالفات تتعلق بأصحاب المناصب يتمّ رفع هذه المخالفات إلى رئيس مجلس الوزراء، يمكن أن نستنتج أنّه يمكن رفع التقارير بشأن مخالفات الوزراء إلى رئيس مجلس الوزراء مباشرة دون المرور بوزير المالية.

التعديل الثالث عشر - يتعلق باختصاصات الجهاز:

التعديل الأهم كان في رقابة المشروعية أي الرقابة على القرارات والمراسيم الخاصة بشؤون العاملين... والتي كانت تمارس بشكل لاحق في مراجعة قرارات وحسابات المعاشات وتعويضات التسريح ومبالغ التأمين والضمان الاجتماعي والإعانات والتثبيت من مطابقتها للقوانين والأنظمة، ومراجعة المراسيم

والقرارات الخاصة بشؤون العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز فيما يتعلق بصحة التعيينات والعلوات والترفيعات من مطابقتها للقوانين والأنظمة.

أما في القانون رقم /64/ فأصبح الجهاز يمارس رقابة مسبقة على قرارات وحسابات المعاشات وتعويضات التسريح ومبالغ التأمين والضمان الاجتماعي والإعانات، كما أصبح الجهاز يمارس رقابة مسبقة على المراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز فيما يتعلق بصحة التعيينات والعلوات والترفيعات للثبوت من مطابقتها للقوانين والأنظمة، بينما في مراقبة الصكوك المتعلقة بالترفيعات الدورية للعاملين يمارسها خلال سنة من تاريخ صدورها.

وأصبح يمارس الجهاز صلاحية تدقيق المنح والإعانات والهيئات المقدمة من الدول والمنظمات الدولية والإقليمية، ولم يمنح هذه الصلاحية في القانون السابق.

التعديل الرابع عشر - ويتعلق بالمخالفات التي تقع ضمن اختصاص الجهاز:

في القانون /64/: إضافة لما ورد في القانون /93/ أضيف إليها عدم إرسال الصكوك الخاضعة للنشر ضمن المهل المنصوص عليها في هذا المرسوم يُعدّ مخالفة مالية تقع ضمن اختصاص الجهاز.

التعديل الخامس عشر - ويتعلق بتقارير الجهاز:

• في القانون /93/: يُعدّ الجهاز تقريراً سنوياً عن نتائج أعماله ومسؤولياته، كما يُعدّ تقرير الحساب الإجمالي العام للموازنة ويقدمهما إلى وزير المالية.

• في القانون /64/: أصبح الجهاز يُعدّ التقرير السنوي عن نتائج أعمال الجهاز ومسؤولياته ويرفعه إلى رئيس مجلس الوزراء، وكذلك بالنسبة إلى الحساب الإجمالي للموازنة العامة للدولة.

في النهاية يمكن الإشارة إلى أنّ القانون رقم /64/ منح الجهاز المركزي للرقابة المالية بعض الصلاحيات والاختصاصات الجديدة مما يزيد من فعالية رقابته، كما أنّه أضاف إليه استقلالية أكبر بعد ربطه برئيس مجلس الوزراء بعد أن كان تابعاً لوزير المالية في ظلّ قانونه السابق على الرغم من أنّ هذه الاستقلالية غير كافية، ولا بدّ من تقليل تدخل رئيس مجلس الوزراء في عمله، لذلك لا بدّ من الإشارة إلى بعض الاقتراحات لتفعيل دوره الرقابي وهي:

1. بسط رقابته في تدقيق أعمال أصحاب المناصب.

2. إعادة النظر في موضوع طريقة تعيين الأعضاء الفنيين فيه على نحو يسمح باستقطاب الخبرات، ولاسيما للوظائف المتوسطة في الجهاز، كما هو الحال في قانون السلطة القضائية.
3. بحث موضوع التأهيل والتدريب المستمر للأعضاء الفنيين، وذلك عن طريق وضع خطط للإيفاد الخارجي أو إحداث معهد عالٍ للرقابة المالية ليصار إلى تعيين الخريجين فيه لدى الجهاز والأعمال الرقابية الأخرى، ورفع تعويضات العاملين الفنيين فيه إلى 100% من الراتب المقطوع بتاريخ أداء العمل.
4. إحداث قسم قضائي لدى الجهاز المركزي يتخصص بالمسائل المالية للبحث في الجرائم المالية وفرض العقوبات المناسبة بشأنها أو للحكم على الحسابات والمحاسبين أسوة بمحكمة ديوان المحاسبات الفرنسي.
5. وضع آلية فعالة وحيادية للاعتراض أو التظلم من تقارير الجهاز الحسابية والتفتيشية والسماح للأفراد أيضاً بالاعتراض على عدم التأشير على القرارات الخاضعة لذلك وإعطائهم الحق أيضاً بطلب رد المفتش للأسباب التي يطلب فيها ردّ القضاة.
6. تعديل النظام الداخلي النافذ حالياً والصادر عام 1988 بما يأتلف مع قانونه الجديد.
7. حجب الصلاحية عن رئيس الجهاز بإلقاء الحجز على أموال العاملين وغير العاملين، وحصر هذه الصلاحية الاستثنائية بيد وزير المالية فقط أو رئيس مجلس الوزراء.
8. وضع سقف زمنية لكل إجراء يجب على الجهاز أو الجهات الإدارية القيام به في معرض ممارسة العملية الرقابية.

تمارين:

في مراقبة الصكوك ومراجعتها:

1. يجب على الجهات الخاضعة لمراقبة الجهاز تبليغه قراراتها خلال شهر من صدورها.
2. يمكن لمدير الجهة العامة إعادة الصك للجهاز خلال شهر من تبليغه رفض الجهاز.
3. يحق للوزير المختص طلب عرض الصك على المجلس الأعلى للرقابة المالية خلال خمس عشرة يوماً من تبليغه الرفض.
4. يحق للوزير المختص طلب عرض الصك على رئيس مجلس الوزراء خلال خمس عشرة يوماً من رفض المجلس الأعلى له.

الإجابة الصحيحة رقم 3

من أهم التعديلات التي طرأت على عمل الجهاز وفق المرسوم التشريعي رقم (2003/64):

1. أصبح يرتبط برئاسة مجلس الوزراء.
2. أصبح رئيسه يسمى بمرسوم.
3. أصبح رئيسه بمرتبة معاون وزير.
4. أصبح رئيس مجلسه الأعلى هو رئيس مجلس الوزراء.

الإجابة الصحيحة رقم 2، 3

الوحدة التعليمية الرابعة

الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

تنظيم الجهاز المركزي، إختصاصاته وصلاحياته

الكلمات المفتاحية:

تبعية الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش واستقلاليتها - الهيكل التنظيمي للهيئة - أهداف الهيئة - اختصاصات الهيئة.

الملخص:

تعرف الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بأنها هيئة الرقابة مستقلة مرتبطة برئيس مجلس الوزراء هدفها تحقيق رقابة فعالة على ادارات الدولة ومؤسساتها الفعالة على إدارات الدولة ومؤسساتها المختلفة من أجل تطوير وتسهيل العمل الاداري وحماية المال العام وتحقيق الفعالية في الانتاج ورفع مستوى الكفاءة والأداء وتسهيل توفير الخدمات للمواطنين .

الأهداف التعليمية:

- _ التعرف على الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وهيكلها التنظيمي .
- _ التعرف على أهداف الهيئة.
- _ التعرف على اختصاصات الهيئة .

كانت الرقابة على الإدارات والوزارات في أول عهدها بعد الاستقلال مقتصرة على كوكبة من الإدارة، وقد تكون موظفاً واحداً في كل وزارة، وبعد ذلك تم إقامة مرصد في كل وزارة مؤلف من مفتش أو أكثر له صلاحية محدودة في المبادرة للتفتيش في خصوصيات معينة سلفاً، أو يتحرك كلما أراد منه ذلك الوزير أو المدير، إلا أن هذا التنظيم كانت تشوبه عيوب أبرزها فقدان استقلالية المفتش فهو موظف من جملة موظفي الوزارة⁽¹⁾.

بتاريخ 1951/2/13 صدر القانون رقم 93/ فشكل ما يسمى مكتب تفتيش الدولة الذي يتألف من مفتشي الوزارات الذين نقلوا إليه ومن مفتشين عينوا فيه مجدداً، وقد أعطي استقلالاً تاماً ووسعت اختصاصات هؤلاء المفتشين فأصبح لهم حق المبادرة بتفتيش الوزارات بناء على شكاوى من الأفراد أو من دون شكاوى بناء على تكليف رئيسهم أو الوزير المختص. ولم يشذ عن هذا المكتب إلا وزارة العدل التي أصبح لها جهازها الخاص للتفتيش القضائي المنصوص عليه في قانون السلطة القضائية، والبعثات الخارجية في وزارة الخارجية والذي سمي جهازها باسم نظام المفتشية العامة للبعثات السياسية والقنصلية، والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وقد اتبع المكتب لرئاسة مجلس الوزراء بالقرار بقانون رقم 32/ لعام 1959، ثم صدر المرسوم التشريعي رقم 21/ لعام 1962 الذي ألغى جميع الأحكام التي استتنت المؤسسات ذات الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي وأخضعها لمراقبة المكتب المذكور⁽²⁾.

ونتيجة لتوسع دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي فقد أصبحت بحاجة لجهاز جديد يمتلك صلاحيات رقابية أوسع، فألغي مكتب تفتيش الدولة وحلت محله الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في القانون رقم 182/ تاريخ 1969/8/12، وأعيد تنظيم الهيئة في القانون رقم 24/ لعام 1981، وذلك من أجل إعطائها مزيداً من الصلاحيات، وقد عرفت الهيئة بموجب هذا القانون: بأنها هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء هدفها تحقيق رقابة فعالة على إدارات الدولة ومؤسساتها المختلفة من أجل تطوير وتسهيل العمل الإداري وحماية المال العام وتحقيق الفعالية في الإنتاج ورفع مستوى الكفاءة والأداء وتسهيل توفير الخدمات للمواطنين⁽³⁾.

(1) عبد الإله الخاني، القانون الإداري، المجلد الثاني (التنظيم الإداري)، ط2، دمشق 1989، ص 559.

(2) المرجع السابق، ص 560.

(3) المادة رقم 2 / من القانون 24/ لعام 1981.

ونظراً لأهمية هذه الهيئة وللدور الرقابي الفعال الذي تمارسه لا بدّ من التعريف بها وبأهدافها، واختصاصاتها، وهيكلها التنظيمي، وطبيعة الأعمال الرقابية التي تمارسها وكيفية ممارستها بعملها التحقيقي والتفتيشي، وماهية التقارير التي يقدمها العاملون لديها نتيجة أعمالها، ومدى مساهمتها في الرقابة المالية في سورية، ولذلك لابدّ من تقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

أولاً: تنظيم الهيئة.

ثانياً: أهداف الهيئة واختصاصاتها.

ثالثاً: علاقة الهيئة بالجهاز المركزي للرقابة المالية والأجهزة الرقابية الأخرى والمنظمات الشعبية وسلطات الدولة الأخرى.

رابعاً: آلية عمل الهيئة.

تنظيم الهيئة

صدر القانون رقم /24/ لعام 1981م متضمناً قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الجديد الذي حلّ محلّ قانونها الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /182/ لعام 1969 وتعديلاته.

وبناءً عليه أصدر رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش قراره رقم (250) لعام 1990 مبيناً فيه النظام الداخلي للهيئة، وسنقوم خلال هذا المبحث بإلقاء الضوء على تبعية الهيئة ومدى استقلالها والهيكل التنظيمي لها والعاملين فيها وحقوقهم وواجباتهم وتعويضاتهم وحصاناتهم من خلال:

أ - تبعية الهيئة ومدى استقلاليتها:

يُعدّ استقلال جهاز الرقابة عن السلطة التنفيذية التي يراقب عملها من أهم العناصر التي تساعد في نشوء رقابة فاعلة وحيادية وضابطة للأداء المالي للحكومة، ويتبين مدى استقلال الهيئة من خلال علاقتها بكلّ من مجلس الشعب (السلطة التشريعية) ومجلس الوزراء (السلطة التنفيذية).

وتكاد تكون علاقة الهيئة في مجلس الشعب محصورة بالتقارير التي يرفعها رئيس الهيئة إلى رئيس مجلس الشعب.

يمكن عدّ الهيئة جهة رقابية تمارس رقابة شبه خارجية على تنفيذ الموازنة العامة بسبب ارتباطها برئيس مجلس الوزراء وتدخله في بعض شؤون عمل الهيئة، والتي تتلخص بما يلي:

1- لا تحقق الهيئة في قضايا الكسب غير المشروع إلا بناء على تكليف من رئيس الوزراء.

2- لا يحقّ للهيئة وقف صرف القيم النقدية والمالية إلا بعد أخذ موافقة رئيس مجلس الوزراء.

3- المجلس الأعلى للهيئة يتمّ تشكيله بقرار من رئيس مجلس الوزراء.

4- النظام الداخلي للهيئة يصدر بقرار من مجلس رئيس الوزراء.

5- رئيس الهيئة يحلف اليمين القانونية قبل مباشرته لعمله أمام رئيس مجلس الوزراء.

6- يرفع رئيس الهيئة لرئيس مجلس الوزراء تقارير دورية لإظهار أوضاع العمل في الجهات التابعة لرقابة الهيئة.

7- لرئيس مجلس الوزراء الحقّ بطلب إعادة التحقيق في القضايا التي تعالجها الهيئة.

8- لرئيس مجلس الوزراء حقّ نقل العاملين بالتفتيش إلى خارج الهيئة بناء على اقتراح من المجلس الأعلى فيها.

9- يحال العاملون بالتفتيش إلى المجلس الأعلى للهيئة بحسبانه محكمة تأديبية بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من رئيس الهيئة.

10- تقدم الهيئة تقارير إلى رئيس مجلس الوزراء بشأن تصرفات الوزراء والمحافظين المخالفة للقوانين والأنظمة وما ينسب إليهم من مخالفات.

فهذه الصلاحيات لرئيس مجلس الوزراء فيها تدخل في عمل الهيئة، وقد تحد من فاعليتها الرقابية أو تؤثر في حيادها في عملها مما يؤثر سلباً في أدائها الرقابي، ولكن لا يعني ذلك أنّ الهيئة لا تتمتع باستقلالية نسبية في عملها على العاملين في التفتيش فيها، فهم يخضعون في ممارسة عملهم لرؤسائهم فيها ضمن حدود القوانين والأنظمة.

وكل ما تمّ التحدث عنه في هذا الإطار في الجهاز المركزي للرقابة المركزية يصلح لتكراره هنا⁽⁴⁾.

ب - الهيكل التنظيمي للهيئة:

تتألف الهيئة من الناحية التنظيمية من الهيكل التنظيمي التالي:

1- المجلس الأعلى:

هو السلطة العليا في الهيئة، ويشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء، ويرأسه رئيس الهيئة، ويضم في عضويته كلّ من: رئيس الهيئة (رئيساً) وثمانية أعضاء منهم معاونو رئيس الهيئة وممثل واحد عن كلّ من رؤساء المجموعات والفروع والأقسام ومديري المديرية الفنية وعن المفتشين، ويتمّ اختيارهم

(4) انظر الصفحة 65/ من هذا الكتاب.

حسب الأقدمية في الهيئة وإذا تعادل اثنان في القدم اختير الأعلى درجة على ألا تقل مدة ممارسة هذا الممثل للعمل التفتيشي عن سبع سنوات.

يعقد المجلس أربع دورات سنوية أو أكثر ويحدد رئيس الهيئة موعد هذه الدورات ويقرر الدعوة إليها. وله أن يعقد دورات استثنائية بدعوة من رئيسه أو بطلب من أكثرية أعضائها، ولا يُعد انعقاده قانونياً إلا بحضور أكثرية الأعضاء بمن فيهم الرئيس أو المعاون المكلف بالنيابة عنه وفق قانون الهيئة، وتتخذ قرارات المجلس بالأكثرية النسبية وعند تساوي الأصوات يرجح جانب الرئيس.

يتولى المجلس الأعلى المهام التالية (5):

أ - دراسة الأمور التالية واقتراح التوصيات المناسبة بشأنها وهي:

- تحديد عدد العاملين في المجموعات والفروع، والأقسام، والمديريات.
- خطط تأهيل العاملين في الهيئة.
- مشاريع خطط العمل السنوية المقترحة من قبل رؤساء المجموعات والفروع والمديرين.
- مشاريع خطط عمل تنسيق العمل الرقابية للهيئة مع أجهزة الرقابة الأخرى بعد الاتفاق مع رؤسائها المعنيين.
- مشروع موازنة الهيئة.
- مشاريع تعديل قانون الهيئة ونظامه الداخلي.
- الأمور التي يحيلها رئيس الهيئة، ويجب أن تعتمد هذه التوصيات بقرار من رئيسها.

ب - إقرار الأمور الآتية:

- أساليب العمل في أجهزة الهيئة.
- مناهج عمل المجموعات والفروع.
- تحديد نطاق عمل المجموعات.

(5) المادة رقم / 9 / من القانون /24/ لعام 1981.

- التقرير السنوي المتضمن نتائج تنفيذ خطط العمل في الهيئة، وإبراز الخبرات المتكونة من خلال ممارسة الأعمال الرقابية والتفتيشية والتحقيقية، وتعميمها.
- الإجراءات الواجب اتخاذها في شأن الأمور المنسوبة إلى العاملين بالتفتيش، في ضوء النتائج.
- تحديد أجور الخبراء الذين تستعين بهم الهيئة.
- تسمية رؤساء المجموعات والفروع والأقسام والمديرين ومعاونيهم.
- نقل الرؤساء والمديرين ومعاونيهم ورؤساء الأقسام.
- تنظيم قواعد إعطاء تعويض العمل الإضافي للعاملين في الهيئة.

ج - محاكمة العاملين بالتفتيش تأديبياً بصفة مجلس تأديب، وفق الأحكام المنصوصة في الفصل الخامس من هذا القانون.

2 - رئيس الهيئة ومعاونوه:

يعين رئيس الهيئة بمرسوم وهو يمثل الهيئة أمام الغير، وهو المرجع الأعلى للعاملين فيها والمسؤول عن حسن سير أعمالها أمام رئيس مجلس الوزراء، كما أنه يعامل معاملة الوزراء في الصلاحيات والحقوق بالنسبة للعاملين لديه في الهيئة، ويحلف اليمين القانونية قبل مباشرته العمل أمام رئيس مجلس الوزراء، وهنا يمكن القول إنه لا بد أن يحلف هذا اليمين أمام الشخص الذي يعينه، وهو رئيس الجمهورية وليس رئيس مجلس الوزراء.

لرئيس الهيئة الحق في توجيه التعليمات في حدود أحكام القوانين والأنظمة النافذة وتوجيه المهمات إلى العاملين في الهيئة، وعلى هؤلاء الالتزام بها، ويشرف على أعمال رؤساء الفروع والمجموعات والأقسام والمديريات الفنية والإدارية ومراقبتها، ويدعو إلى مؤتمرات نوعية واختصاصية.

ويساعد رئيس الهيئة معاونين يسمون بمرسوم - وعددهم خمسة حالياً - في إدارة أعمالها وتصريف شؤونها وفي أداء المهمات الموكولة إليه بموجب أحكام القانون والنظام الداخلي، وتوزع المهمات على العاملين وتحدد بقرارات من رئيس الهيئة، ويمكن أن يعهد إلى كل منهم الإشراف على مجموعات أو فروع أو مديريات معينة.

3 - المجموعات:

وهي وحدات اختصاصية في مركز الهيئة تعمل على تحقيق الانسجام والتجانس في توصيات الهيئة ومقترحاتها ذات العلاقة باختصاص نوعي، وعددها 19/ مجموعة حالياً، وهي ذات تخصص نوعي حسب كل مجال، وهذا ما يجعل هيكل الجهاز المركزي للرقابة المالية يختلف عن هيكل الهيئة.

وتحدث المجموعات بقرار من رئيس الهيئة، ورئيس المجموعة يسميه المجلس الأعلى للعاملين بالتفتيش، وهو المرجع الإداري للعاملين فيها والمسؤول عن حسن سير أعمالها أمام رئيس الهيئة، وله توجيه المهمات إلى العاملين في مجموعتين بمن فيهم العاملون بالتفتيش وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة.

وتتولى المجموعات المهام التالية⁽⁶⁾:

أ - إعداد تقارير الرقابة والتقارير التفتيشية والتحقيقية في المجالات الداخلة في اختصاصها وضمن نطاق عملها، وتقديم هذه التقارير مع مطالعات رئاسات المجموعات ومشاريع صكوك اعتمادها (كتب الاعتماد) إلى رئاسة الهيئة.

ب - تتبع سير الأعمال لدى الجهات الإدارية في نطاق عملها بما في ذلك جمع النصوص التشريعية والتنظيمية والتوضيحية الصادرة وإعداد مشاريع التعاميم، وتنفيذ المجموعات هذه المهمة بالتعاون مع مديرية الدراسات، أما محاضر اجتماعات لجان المناقصات والمزايدات واللجان المتفرعة عنها، فيتم تدقيقها من خلال الأعمال التفتيشية، وفي حدود النسب المقررة في خطط العمل.

ج - دراسة تقارير معاوني المفتشين الدورية التي يقدمونها في فترة تدريبهم لدى الجهات العامة وإبداء الرأي فيها، وكذلك دراسة تقارير المفتشين في مرحلة تدريبهم بهدف الكشف عن مدى تقدمهم في استيعاب مناهج عمل الهيئة، وفي معالجة الأمور والقضايا التي يتناولونها في تقاريرهم، وإبلاغ رئيس الهيئة بمذكرات خاصة في هذا الصدد.

د - تدقيق صكوك العقوبات الصادرة عن الجهات الإدارية ومتابعة القضايا التأديبية في نطاق المجموعة وفق تعليمات رئيس الهيئة.

(6) هيفاء حبيب، الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، 2011، ص 505.

والمجموعات هي: مجموعة الزراعة والإصلاح الزراعي - مجموعة المصالح العقارية - مجموعة الصناعة - مجموعة النفط والثروة المعدنية - مجموعة الكهرباء - مجموعة الاقتصاد والتجارة الداخلية - مجموعة المصارف والتأمين - مجموعة الشؤون المالية والجمركية - مجموعة التخطيط والإحصاء والميزانيات الختامية - مجموعة التربية - مجموعة التعليم العالي - مجموعة الثقافة والسياحة والإعلام والشؤون الخارجية.

ويخصص لكل مجموعة عدد من الإداريين يناسب حجم العمل بقرار من رئيس الهيئة.

4 - المديرية الفنية:

تتألف 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، وهذه المديرية هي المديرية القانونية - مديرية الدراسات - مديرية التأهيل والتدريب - مديرية المتابعة - وتمارس كل منها مهام متعددة.

وتمارس المديرية الفنية المهام التالية:

أ. تمارس المديرية القانونية مهامها في مراجعة تقارير المجموعات والفروع وتقارير الرقابة الداخلية المحالة إليها من قبل رئاسة الهيئة لإبداء الرأي فيها وإعداد مشاريع وإعادتها إلى مصادرها وفق النظام الداخلي للهيئة.

ب. أما مديرية الدراسات فتقوم بإعداد الدراسات القانونية والمالية والاقتصادية وفي شتى المجالات تتناول فيها المسائل التي تتصل بنشاطات الهيئة، كما تقوم بتتبع الأبحاث والمقالات المنشورة في المطبوعات والمنشورات العربية والأجنبية ذات الصلة بأعمال الهيئة، وتجميع اجتهادات القضاء وآراء القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة ذات العلاقة بالموضوعات المتصلة باختصاصات الهيئة ومجالات عملها بمساعدة المجموعات، كما تعدّ مشاريع التقارير الدورية وفق قانون الهيئة بعد أن تتلقى البيانات والمعلومات الخاصة بهذه التقارير من المجموعات والفروع⁽⁷⁾.

(7) الفقرة ب من المادة 13/ من قانون الهيئة.

ج. أما مديرية التدريب والتأهيل فهي تمارس المهام وفق نصّ القانون في إعداد برنامج التدريب والتأهيل ومتابعتها ومراقبتها وفق القواعد والأسس المحددة في النظام الداخلي للهيئة وفي منهاج التدريب والتأهيل وخططه التي يقرها المجلس، وتتولى على نحو خاص إعداد الدراسات اللازمة في كلّ ما يتعلق بالدورات التدريبية والتأهيلية والاطلاعية.

د. أما مديرية المتابعة فتتولى تسجيل نتائج تفتيش الرقابة الداخلية وتقاريرها المعتمدة من قبل رئاسة الهيئة بما تضمنت من توصيات ومقترحات وطلبات في السجلات المعدة لذلك، وتتابع تنفيذ هذه النتائج بالمراسلات وتفرغ مضمون الصكوك والرسائل الواردة منها خاصة بتنفيذ التوصيات والمقترحات والطلبات في سجلات التقارير، كما تقدم لوائح دورية إلى رئيس الهيئة بما يمهل أو يؤخر تنفيذه من النتائج لدى الجهات الإدارية المعنية، وتقوم بإرسال الوثائق إلى القضاء والجهات التأديبية في القضايا الجزائية والتأديبية بعد الاحتفاظ بصور لها، كما تحفظ إضبارات التقارير والمراسلات، وتتابع نتائج القضايا الجزائية المحالة إلى النيابة من رئاسة الهيئة.

5 - الفروع:

تحدث في مراكز كلّ من المحافظات بتوصية من المجلس، ويتمّ تشكيل الفروع بقرار من المجلس⁽⁸⁾، ويرأس الفرع رئيس يسميه المجلس الأعلى من العاملين بالتفتيش بناء على اقتراح رئيس الهيئة، ويمثل رئيس الفرع الهيئة في المحافظة أو المحافظات الخاضعة لنطاقه في الدعاوى المرفوعة، وهو المرجع الإداري للعاملين في الفرع والمسؤول عن حسن الأعمال فيه أمام رئيس الهيئة، وهو أمر التصفية للاعتمادات المالية المخصصة في موازنة الفرع⁽⁹⁾.

وتمارس الفروع مهام مختلفة:

أ. المهام الفنية للهيئة في الرقابة والتفتيش والتحقيق لدى الجهات التابعة لرقابة الهيئة الكائنة في نطاق عملها.

ب. اعتماد بعض التقارير الصادرة عنها وفي حدود تفويض رئيس الهيئة.

(8) والفروع المحدثة حالياً هي: فرع دمشق والمنطقة الجنوبية، فرع حلب، فرع اللاذقية، فرع حمص، فرع حماه، فرع طرطوس، فرع دير الزور، فرع إدلب. لمزيد من التفاصيل انظر: هيفاء حبيب، مرجع سابق، ص 506.

(9) هيفاء حبيب، مرجع سابق، ص 506.

ج. متابعة تنفيذ التقارير المتبعة والتدخل في الدعاوى الاقتصادية في المحافظات بالنيابة عن رئيس الهيئة.

د. تتبع سير الأعمال لدى الجهات الإدارية.

هـ. التدخل في الدعاوى العامة الاقتصادية في المحافظات بالنيابة عن رئيس الهيئة.

و. تدقيق صكوك العقوبات الصادرة عن الجهات الإدارية ومتابعة القضايا التأديبية في نطاق الفرع.

ز. حضور المؤتمرات والندوات التي تكون موضوعاتها في اختصاص الهيئة داخلياً وخارجياً.

6 - الأقسام:

وهي وحدات اختصاصية في الفروع والمجموعات والمديرية الفنية، ويتم إحداثها بقرار من المجلس الأعلى، ويرأس القسم رئيس من العاملين في التفتيش، ويهدف إحداث هذه الأقسام إلى توزيع المهام والأعمال على أساس من الاختصاص الوظيفي للجهات التابعة للرقابة وتعميق الاختصاص في المجموعات.

7 - المكاتب الفنية:

وهي مقرات الهيئة في مراكز المحافظات التي لم يحدث لها فروع بعد في مراكز المنشآت الإدارية الكبرى، وتشمل أيضاً المكتب الخاص لرئيس الهيئة ومعاونيه والمكاتب الخاصة لرؤساء الفروع، ويحدد نطاق عملها ومهامها وعدد العاملين فيها بقرار من رئيس الهيئة بناء على توصية من المجلس، ويمثل رئيس المكتب أو المفتش الوحيد فيه الهيئة بنطاق عمل مكتبه، وهو المرجع الإداري للعاملين فيه.

ج - العاملون في الهيئة (حقوقهم وواجباتهم وتعويضاتهم وحصاناتهم):

1- شروط شغل وظائف التفتيش في الهيئة:

وردت الشروط اللازمة لشغل وظائف التفتيش في الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في كل من النظام الداخلي وقانون الهيئة.

نص القانون⁽¹⁰⁾ على أنه يشترط فيمن يشغل إحدى وظائف التفتيش في الهيئة ما يلي:

(10) المادة رقم / 18 / من القانون /24/ لعام 1981.

أ. أن يكون حاملاً شهادة جامعية ومضى على تخرجه أكثر من خمس سنوات، وكان يفضل أن يشترط خمس سنوات خبرة بعد التخرج وإلا ما الفائدة من مضي هذه المدة، لذا جاء النظام الداخلي وأوضح ذلك.

ب. ألا تكون قد صدرت بحقه خلال حياته الوظيفية أو المهنية عقوبة تأديبية شديدة.

ج. ألا يكون قد اقترف جرماً مخلاً بواجبات الوظيفة أو المهنة وشرفها.

كما نصّ النظام الداخلي⁽¹¹⁾ على أنّه يشترط لشغل المرشح إحدى وظائف التفتيش ما يلي:

- (1) أن يكون معروفاً بسيرته الحسنة، ويتمسك بالموضوعية والأمانة.
 - (2) أن لا يكون قد سبقت له مزاوله أي عمل بالذات أو بالواسطة يتنافى مع واجبات الوظيفة وكرامتها.
 - (3) أن يكون قد سبق للمرشح لشغل وظائف التفتيش بدءاً من وظيفته كمفتش، ممارسة العمل الوظيفي أو المهني في مجال اختصاصه الجامعي مدة لا تقل عن خمس سنوات، وقد اكتسب من خلال ممارسته خبرة وكفاية واستيعاباً للعمل ببرهن الاختبار على توفرها لديه.
 - (4) أن يُعرف بالرصانة وقوة الشخصية.
- أما وظيفة مفتش معاون فيجوز إشغالها عن طريق التعيين أو النقل أو الندب من العاملين في الجهات العامة ممن لا تتوافر فيهم شروط التعيين للمفتشين على أن يتمّ تدريبهم ثلاث سنوات سنة منها لدى الجهات العامة بعدها يخضع المفتش المعاون لفحص مسلكي، وبعدها يسمى مفتشاً بقرار من المجلس الأعلى.

2 - حقوق العاملين وواجباتهم وتعويضاتهم:

إضافة إلى التزام العامل بالتفتيش بالواجبات والمحظورات على العاملين بموجب أحكام القانون المتضمن نظام العاملين الأساسي في الدولة المقيدة أحكامه ضمناً بقانون الهيئة، فقد رتب القانون الأخير على العاملين بالتفتيش ما يلي:

أ. سلوك مسلك القاضي.

(11) المادة رقم / 59 / من النظام الداخلي للهيئة.

ب. الالتزام بكتمان الأسرار التي يطلعون عليها بحكم وظيفتهم، باستثناء ما يقدمون منها إلى رؤسائهم، أو ما يدلون به أمام القضاء.

ج. عدم مزاولة التجارة، أو أي عمل آخر بالذات أو بالواسطة يتنافى مع واجبات الوظيفة وكرامتها.

د. عدم ممارسة الخبرة ولو من دون أجر.

هـ. عدم ممارسة التحكيم أو التدريس إلا بإذن من رئيس الهيئة.

كما فرض النظام الداخلي للهيئة واجبات على العاملين بالتفتيش، وهي:

أ. يراعي في أداء مهامه الرقابية والتفتيشية، دور الهيئة بوصفها هيئة الرقابة المركزية، توجه وترشد العاملين، وتسعى لتجنيبهم الزلل والخطأ، كما تجنب الإدارة الضرر والهدر.

ب. يؤكد فيما يقدم من نتائج على طبيعة الهيئة كونها هيئة قانونية مستقلة، فتتسم تقاريره ومذكراته بالموضوعية والسرية.

ج. يقدر أثر مباشرة مهامه التفتيشية لدى الجهة الإدارية، فيحرص على إنجاز المهمة في أقصر وقت ممكن، ويقدم نتائجه في أفضل صورة وبالاختصار اللازم.

أما بالنسبة لحقوق العاملين بالتفتيش:

1- يجوز للعاملين بالتفتيش إذا شعروا بالحرَج لأي سبب كان، عند معالجتهم الموضوع المكلفين تحقيقه، أن يطلبوا التتحي خطياً.

2- وبالنسبة إلى تعويضاتهم يتقاضى العاملون بالتفتيش باستثناء معاوني المفتشين تعويض تفتيش شهري يُعدّ بمثابة تعويض طبيعة عمل، وذلك بنسبة 50% من الراتب الشهري المقطوع بتاريخ أداء العمل، والذي تمت مكافأته بعد صدور القانون المتضمن نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم 2004/50 إلى 36% من الراتب المقطوع للمفتش بتاريخ أداء العمل، و9% للمفتش المعاون، ولا يدخل في هذا التعويض في معرض تطبيق كلٍّ من قانون التأمين والمعاشات وقانون التأمينات الاجتماعية، ولا يحول تقاضي هذا التعويض دون تقاضي تعويضات الاختصاص والتعويضات الفنية المقررة في الأحكام المرعية.

3 - حصانة العاملين بالتفتيش ومحاكمتهم وتأديبهم:

إنَّ الحصانة المقررة للمفتشين وفق قانون الهيئة هي حماية العامل من النقل والندب والصرف من الخدمة، والنقل والندب المقصودان هما النقل أو الندب خارج الهيئة، والنقل أو الندب ضمنها من مدينة أو بلدة إلى أخرى أو من وظيفة إلى أخرى لا تعادلها.

فقد حدد النظام الداخلي⁽¹²⁾ للهيئة أسباباً لنقل العامل بالتفتيش إلى خارج الهيئة وهي:

- أ. زوال أحد شروط شغل وظيفة التفتيش.
 - ب. فرض عقوبة أشد من عقوبة قطع الراتب.
 - ج. استمرار قصور الفاعلية وضعف الأداء بعد استنفاد التدابير الأربعة (الملاحظة الشفهية - الملاحظة المسجلة - التنبيه الشفهي - التنبيه المسجل).
 - د. اقتراح المجلس الأعلى للهيئة النقل بنتيجة المحاكمة التأديبية الجارية.
- ولا تقام دعوى الحق العام في الجرائم التي يرتكبها العاملون في التفتيش أثناء قيامهم بالوظيفة أو خارجها إلا من قبل النائب العام. ولكن لرجال الضابطة العدلية أن يباشروا التحقيق في حال الجرم المشهود وفقاً للقوانين، على أن يعلموا أقرب قاضٍ لإبلاغ الأمر فوراً إلى النائب العام.
- ويحال العامل بالتفتيش أمام محكمة النقض بهيئتها العامة المؤلفة للنظر في القضايا الجزائية التي يمكن أن يرتكبها بمناسبة قيامه بواجباته.

يحق للهيئة العامة أن تقرر كفاً يد العامل بالتفتيش الملاحق أمامها، ويُعدّ العامل بالتفتيش مكفوف اليد حكماً بعد صدور مذكرة التوقيف بحقه، أو من تاريخ تركه الوظيفة قبل صدور المذكرة. وتنفيذ عقوبة الحبس بحق المحكوم عليهم في أماكن مستقلة عن الأماكن المخصصة لحبس السجناء الآخرين.

ويجري توقيف العاملين بالتفتيش في غرف خاصة في قصر العدل، وتنفيذ عقوبة الحبس في حقّ المحكوم عليهم من العاملين بالتفتيش في أماكن مستقلة عن الأماكن المخصصة لحبس السجناء الآخرين.

(12) المادة رقم / 68 / من النظام الداخلي للهيئة.

يحاسب العاملون بالتفتيش مسلكياً أمام المجلس الأعلى للهيئة، وتتم إحالتهم إلى المجلس الأخير بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس الهيئة. وللمجلس أن يفرض بحق العاملين بالتفتيش العقوبات التالية:

أ. اللوم: وهو إخطار العامل بكتاب يتضمن المخالفة المرتكبة وطلب تجنب العودة إلى ارتكابها.

ب. قطع الراتب: وهي حسم لا يتجاوز (10%) من الراتب الشهري غير الصافي مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة.

ج. إبطال الترفيع: وهي حرمان العامل بالتفتيش من الترفيع مدة لا تتجاوز السنتين.

د. الصرف من الخدمة: وهي إنهاء خدمة العامل وتصفيه حقوقه وفقاً للقانون والنظام⁽¹³⁾.

يتم إخطار العامل بالتفتيش بكتاب يتضمن المخالفة المرتكبة، ويطلب منه عدم العودة إلى ارتكابها، ويجوز أن يتضمن القرار عدم تسجيل اللوم في سجل العامل.

ولا يجوز إلغاء العقوبات الخفيفة المفروضة على العاملين إلا بناءً على اتفاق بين رئيس الهيئة والجهة صاحبة الحق في التعيين، ولا يكون للإلغاء مفعول رجعي من الناحية المادية.

أما بشأن حق الطعن في قرارات الجهات التأديبية الصادرة بشأن المخالفات والجرائم، فلرئيس الهيئة حق الطعن أمام محكمة النقض في هذه القرارات، ويقدم الطعن خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغها إلى الهيئة، ولا تُعدّ القرارات نافذة إلا بعد انقضاء مدة الطعن فيها أو بعد اكتسابها الدرجة القطعية، ولا تقبل مخاصمة العاملين بالتفتيش إلا في حالتي الغش والتدليس، ولا تقام دعوى الحق العام في الجرائم التي يرتكبها العاملون في التفتيش في أثناء قيامهم بالوظيفة أو خارجها إلا من قبل النائب العام، ويحال العامل بالتفتيش أمام محكمة النقض بهيئتها العامة المؤلفة للنظر في القضايا الجزائية وفقاً للأصول القانونية.

(13) هيفاء حبيب، مرجع سابق، ص 507.

أهداف الهيئة واختصاصاتها

أحدثت الهيئة لتحقيق مجموعة من الأهداف أوسع من كونها هيئة تقوم بالرقابة على تنفيذ الموازنة، والتأكد من مدى تحقيقها لأهدافها بالنسبة للاقتصاد الوطني إلى جانب الجهاز المركزي للرقابة المالية، وقد منحت مجموعة من الاختصاصات التفتيشية والتحقيقية لتحقيق تلك الأهداف، ولكن قبل الخوض في هذه الأهداف وتلك الاختصاصات، لابدّ من تحديد الجهات التي تخضع لرقابتها، لذا يمكن تقسيم هذا المبحث إلى:

أ - الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة¹⁴:

1. حزب البعث العربي الاشتراكي، والقيادة المركزية للجبهة الوطنية التقدمية فيما يتعلق بإدارة أموالها واستثمارها.
2. الوزارات والإدارات باستثناء بعض الأمور المتعلقة بالقضاء والأمن، وهي:
 - أ - أمر التسليح والتنظيم والإعداد فيما يتعلق بوزارة الدفاع.
 - ب - الأمر المتعلق بقوى الأمن الداخلي، ووزارة الداخلية.
 - ت - القضاء العادي والإداري والعقاري، والأمور التي تدخل في نطاق التفتيش القضائي بموجب القوانين النافذة.
3. البلديات والمؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت، والهيئات العامة ذات الشخصية الاعتبارية، ومديريات الأوقاف، ووحدات الإدارة المحلية.
4. مؤسسات القطاع المشترك وشركاته التي يصدر بتحديددها قرار من (رئيس مجلس الوزراء).
5. المؤسسات والمنشآت الخاصة التي لها علاقة أو تأثير في التربية أو الصحة العامة.
6. المنظمات الشعبية، والجمعيات والنوادي على اختلاف أنواعها.
7. أية جهة أخرى تقوم الدولة بمنحها قروضاً أو سلفاً أو إعانات، أو تضمن لها حداً أدنى من الربح، أو تكون لها علاقة أو تأثير في عملية التحويل الاشتراكي.

¹⁴ المادة /3/ من قانون الهيئة 1981م.

ب - أهداف الهيئة:

من خلال تعريف الهيئة في المادة /2/ من قانونها يمكن أن نلاحظ أنها تهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على عمل إدارات الدولة ومؤسساتها المختلفة من أجل¹⁵:

(1) تطوير العمل الإداري.

(2) حماية المال العام.

(3) تحقيق الفعالية في الإنتاج ورفع مستوى الكفاءة والأداء.

(4) تسهيل توفير الخدمات للمواطنين.

1- تطوير العمل الإداري¹⁶: ويتم ذلك عن طريق ما يلي:

أ- التحقق من حسن تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات ومن كفايتها وعدم مخالفة هذه التعليمات والأنظمة لأحكام القوانين، ومتابعة انعكاساتها من خلال التطبيق للتوصية بتعديل ما يحتاج إلى ذلك من التشريعات والنظم والتعليمات.

ب- تقويم أداء العمل والعاملين في مختلف قطاعات العمل، وفق أسس ومعايير موضوعية.

ت- معرفة أوجه القصور والخلل والانحراف في مختلف جوانب العمل، وكشف أسبابها واقتراح الحلول لمعالجتها.

2- حماية المال العام: ويتم ذلك عن طريق ما يلي:

أ- التحقق من صحة أعمال جباية التكاليف المالية ضمن أحكام القوانين والأنظمة، ومن سلامة تحقيق الإيرادات، وسلامة الإنفاق وصحة إجراءاته والتزامه حدود الخطط والقوانين والأنظمة، واجتناب الهدر والإسراف.

ب- التثبت من حسن استخدام الموارد الاقتصادية والمادية بالكفاية المطلوبة وطبقاً للمعايير الفنية والعلمية، والتثبت من حسن إدارة الأموال العامة وما في حكمها، واستثمارها وتوظيفها في مشروعات اقتصادية أو اجتماعية منتجة.

ت- التأكد من حسن استخدام أسباب المحافظة على الأموال العامة وما في حكمها من الضياع أو الفساد أو التلف، والتحقيق تمهيداً لتحديد مسؤوليات الخطأ والقصور والخلل والتصرفات غير المشروعة وفق أحكام القوانين والأنظمة.

¹⁵ المادة /2/ فقرة أ/ من قانون الهيئة.

¹⁶ المادة /3/ من النظام الداخلي للهيئة.

3- تحقيق الفعالية في الإنتاج ورفع مستوى الكفاءة والأداء: ويتم ذلك بما يلي:

- أ- تتبع تنفيذ الخطط المعتمدة، وكشف الانحرافات عنها، وتحليل العوامل والأسباب التي أدت إليها، ومعالجتها بالتوصيات والمقترحات والطلبات الملائمة.
- ب- التحقق من حسن استخدام الطاقات البشرية والمادية وأدوات الإنتاج المختلفة في تنفيذ الخطط، ومتابعة أسباب زيادة المردود وتحسين النوع.

4- تسهيل توفير الخدمات للمواطنين: ويتم ذلك عن طريق ما يلي:

- أ- التحقق من التزام الجهات المعنية بتوفير الخدمات العامة وفق الخطط وضمن البرامج المعتمدة وبالكفاية المطلوبة.
- ب- معالجة الصعوبات والعثرات التي تواجه أداء الخدمات بالتوصيات والمقترحات والطلبات الكفيلة بتذليلها أو الحد من آثارها، وبتوجيه اهتمام المسؤولين المعنيين إليها.
- ت- الكشف عن الخلل والقصور في أداء الخدمات العامة، والتحقيق تمهيداً لتحديد المسؤولية فيهما.
- ث- توجيه أنظار الجهات المعنية والمسؤولة إلى ما يمكن تداركه من خدمات إضافية أو من توسع في الخدمات المقررة واقتراح وسائل تمويلها، ومتابعة اعتمادها في الخطط.
- وتسعى الهيئة إلى تحقيق أهدافها بما تنفذه من أعمال رقابية وتفتيشية وتحقيقية لدى الجهات الخاضعة لرقابتها، وبناءً عليه لابد من توضيح الفرق بين عملية الرقابة والتفتيش:
- **الرقابة:** هي مفهوم عام وشامل، يواكب العملية الإدارية منذ نشأتها ويتابع مسيرتها التنفيذية، وينتهي إلى تقويم أداء المهمات، خلال فترة زمنية محددة.
- **أما التفتيش:** فهو الأداة الرئيسة من الأدوات الأخرى للرقابة كالتدقيق والتحقيق، ولكنه يمارس بعد انتهاء العملية الإدارية¹⁷.

¹⁷ المادة /4/ فقرة أ- ب/ من النظام الداخلي للهيئة.

ج - اختصاصات الهيئة:

تمارس الهيئة الاختصاصات التالية¹⁸:

(1) إبداء الرأي في مدى صحة التعليمات والبلاغات والقرارات وما يماثلها والتي تصدر عن الجهات

الإدارية: وتتبع انعكاساتها وثراتها وأخطاءها من خلال التطبيق، وتراعي الهيئة في هذا الاختصاص توجيه النظر إلى قصور القرارات أو الأنظمة أو التعليمات أو البلاغات عن وضع الصيغ التنفيذية العملية لأحكام القوانين وأهدافها، والكشف عما قد تنطوي عليه من أخطاء أو مخالفات دستورية أو قانونية، ومعالجة هذه المخالفات والأخطاء والقصور بالمقترحات والتوصيات الملائمة، مع الإشارة إلى ذلك في التقارير الدورية التي يقدمها رئيس الهيئة إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء، التي يبين فيها بالإضافة إلى هذه التوصيات والمقترحات مدى استجابة السلطات المذكورة في هذه التقارير لهذه الطلبات والتوصيات والمقترحات¹⁹.

(2) مراقبة تنفيذ الخطط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية والتعليمية والصحية في مواعيدها،

ومدى تحقيقها للأهداف المقررة لها: ويمكن تحقيق هذه المهمة عن طريق تتبع تنفيذ مختلف الخطط المذكورة أعلاه ميدانياً ومكتبياً والرقابة على عملياته وتفتيشها، بالتنسيق مع هيئة التخطيط والتعاون الدولي²⁰ والجهاز المركزي للرقابة المالية. هذا بالإضافة إلى الرقابة على مدى تركيز الطاقات التمويلية والمادية والبشرية وتوجيهها إلى ما يلي:

أ - تنفيذ الخطط الاستثمارية من خلال البرامج المعتمدة في حدود الاعتمادات المخصصة

وضمن أكبر قدر ممكن من الإتقان والتوفير المالي، وبما يحقق الأهداف المتوخاة.

ب - إعداد الوسائل والأسباب لوضع المشروعات الاستثمارية المنفذة في الاستثمار، والتشغيل

الكامل بمجرد إنجازها وبالأيدي العاملة المحلية إدارةً وتشغيلاً وصيانةً واستثماراً، على أن

تكون الاستعانة بالخبرات من الخارج في حدود الضرورة، ومن خلال برنامج مدروس

بعناية يكفل حلول الخبرات الوطنية محلها في أقصر وقت ممكن .

¹⁸ المادة /5/ من قانون الهيئة والمادة /6/ من النظام الداخلي.

¹⁹ المادة /13/ الفقرة (ب) من قانون الهيئة.

²⁰ كانت هذه الهيئة تسمى سابقاً هيئة تخطيط الدولة تم إعادة تنظيمها وتحديد دورها التخطيطي بقانون صدر مؤخراً عام 2010 وأصبحت بموجب هذا القانون تسمى هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

- ت - تنفيذ الخطط الإنتاجية المعتمدة في حدود الطاقات المتاحة بالمستوى المقرر من الجودة، دون تحميل الكلفة الفعلية زيادات وهوامش مباشرة وغير مباشرة غير مبررة أصلاً .
- ث - تنفيذ خطط الخدمات بما فيها الخطط التربوية والتعليمية والثقافية والصحية، بالمحتوى المعتمد والمناهج المقررة، وبالشمول الذي يكفله الدستور والقوانين النافذة ومعالجة الصعوبات والعقبات التي تعرقل التنفيذ بالمقترحات والتوصيات الملائمة والتوجيه للاهتمام بها، ورصد ظواهر الأخطاء والقصور والانحراف في تنفيذ الخطط وتحقيقها تمهيداً لتحديد المسؤولية عنها .

(3) العمل على تعزيز دور الرقابة الشعبية: وتمارس الهيئة هذا الاختصاص على الوجه التالي:

- أ - الاستعانة بالمنظمات الشعبية في أداء أعمالها حين تكون مهمات الهيئة في الجهات ذات العلاقة بهذه المنظمات.
- ب - بحث شكاوى المواطنين، وفحص الطلبات الواردة إلى الهيئة من المنظمات الشعبية بشأن المخالفات والجرائم التي تقع في مناسبة أداء العمل.
- ت - الرقابة على ما يتعلق بتمكين الرقابة الشعبية من ممارسة دورها وفق أحكام القوانين والأنظمة.
- ث - الأعمال الرقابية والتفتيشية والتحقيقية المشتركة مع المنظمات الشعبية.

(4) إبداء الرأي في الحسابات الختامية:

- ويتم ذلك عن طريق دراسة حسابات الميزانيات الختامية للجهات التابعة لرقابة الهيئة بما فيها موازنة الدولة العامة، دون إخلال باختصاص الجهاز المركزي للرقابة المالية في تدقيقها واستقراء أرقام هذه الحسابات ومعطياتها ودلالاتها وعقد المقارنات بالأعوام السابقة وتتبع الممكن من الأوضاع الراهنة وذلك للقيام بما يلي:
- أ - معالجة ظواهر القصور والخلل، بالتوصيات والمقترحات والطلبات الملائمة، وبالتحقيق وتحديد المسؤوليات إذا اقتضى الأمر، ووضع الإدارات والمعنيين في مواجهة مسؤولية تلافي هذه الظواهر وآثارها، ضمن برنامج زمني محدد يتم إقراره من قبل الجهات الوصية والولية بالاتفاق مع الهيئة.

ب- توجيه اهتمام المعنيين والمسؤولين بموضوعات معينة كان لها أثرها في النتائج والإسهام ما أمكن في معالجتها.

(5) الرقابة الآنية على أداء المهمات من قبل العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة: وذلك من أجل الوقاية من الخطأ والاستمرار فيه، والطلب من الجهات العامة بموافقة رئيس مجلس الوزراء وقف إجراءات العمل أو المهمات في حال احتمال وقوع ضرر على الأموال العامة أو وقوعه فعلاً، وذلك بتقدير حجم الضرر نتيجة الوقف أو بتحديد الضرر بالحدود الدنيا، وتوضيح إذا ما كان الضرر الذي يتسبب به الوقف أدنى من الضرر الذي يؤدي إليه استمرار التنفيذ، كل ذلك في حيز التقدير المستند إلى الاجتهاد والتحليل.

(6) التحقق من سلامة الإنفاق العام والتأكد من كفايته لتحقيق الأغراض المتوخاة، وتجنب الأموال العامة وممتلكات الشعب الهدر والضياع.

(7) بحث شكاوى المواطنين، ومعالجة مقترحاتهم:

وتراعي الهيئة في ممارسة هذا الاختصاص ما يلي:

أ- قبول شكاوى العاملين في الجهات التابعة لرقابتها من إجراءات إدارتهم، مع مراعاة حق رئيس الهيئة في الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة إعادة النظر في العقوبات التي تفرضها تخفيفاً أو تشديداً لتكون أكثر ملاءمة.

ب- العناية ببحث الشكاوى والإخباريات المقدمة إليها أو المحالة من الجهات العامة أو المنظمات أو المنشورة في الصحف وسائر المنشورات الدورية وغير الدورية، سواء كانت موضوعاتها عامة أو خاصة، شريطة أن تكون موقعة، ويتحمل موقعوها تبعه احتمال عدم صحتها أو الافتراء فيها.

ت- التأكد من شخصية الشاكي أو المخبر.

ث- تعيين صيغة بحث الشكاوى أو الإخبار من قبل رئاسة الهيئة، ويمكن أن تضعها أيضاً في التحقيق، أو أن تحيل تحقيقها إلى الرقابة الداخلية.

ج- إمكان حفظ الشكاوى أو الإخبار بتوجيه من رئاسة الهيئة.

ح- إمكان عدم إبلاغ الشاكي أو المخبر نتيجة البحث أو التحقيق.

خ- معالجة رئاسة الهيئة الطلب إلى النيابة العامة لتحريك دعوى الافتراء في حال تقديرها توفر أركانها، وإبلاغ المستهدف بالافتراء نتيجة البحث أو التحقيق، لتتاح له فرصة التقدم بدعوى الافتراء إذا رغب في ذلك.

د- أما الشكاوى والإخباريات التي لا تحتوي على توقيع أو الموقعة بتواقيع مستعارة، فالأصل فيها إهمالها وحفظها إلا إذا وجدت فيها رئاسة الهيئة مادة لعمل رقابي أو تفتيشي أو تحقيقي معين.

ذ- وضع مقترحات المواطنين المتعلقة بالعمل العام والخدمة العامة موضع المعالجة، ولا تقتصر الهيئة في معالجة هذه المقترحات على ما يقدم إليها منها، بل تعتمد أيضاً على ما ينشر من هذه المقترحات في الصحف والمنشورات الدورية وغير الدورية.

وتوجه رئاسة الهيئة إلى معالجة مقترحات المواطنين بصيغة معينة، أو قد تجعل منها مادة لعمل رقابي أو تفتيشي.

(8) الكشف عن المخالفات الإدارية والجرائم التي تقع من العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة في مناسبة أداء العمل: تقوم الهيئة بالتحقيق في هذه المخالفات ومتابعتها مسكياً أمام الجهات المختصة، وفي حدود القوانين والأنظمة النافذة، واقتراح الوسائل الكفيلة بتلافيها والحيولة دون تكرار وقوعها، وفحص الطلبات التي تحال إليها بشأن هذه المخالفات والجرائم من الجهات العامة أو من المنظمات الشعبية .

وتراعي الهيئة في ممارسة هذا الاختصاص ما يلي:

أ- التقيد بقواعد إجراءات التحقيق وأصوله.

ب- بعد اعتماد تقرير التحقيق يوجه إلى الجهات ذات العلاقة، وهي: الإدارية أو التأديبية أو النيابة العامة. وتتابع الهيئة القضية لدى الجهات الإدارية والتأديبية مسكياً. أما في الجرائم المقدمة تقارير التحقيق فيها للنيابة العامة، فلا يمكن متابعتها من قبل الهيئة باستثناء دعاوى الجرائم الاقتصادية، التي قد تتدخل فيها الهيئة بموجب قانون الهيئة والمرسوم التشريعي رقم/46/ لعام 1977م (قانون محاكم الأمن الاقتصادي التي ألغيت مؤخراً).

ت- دراسة واقعة المخالفة أو الجريمة المحققة لتبيين الثغرات أو المنافذ في التشريع أو التنظيم أو آلية العمل التي سهلت وقوعها، أو التي أخرت اكتشاف أمرها، ومعالجة ذلك

بالتوصيات والمقترحات التي تقدر كفايتها لتلافي الواقعة وتفادي تكرار وقوعها، كما يمكن أن تركز الهيئة لهذه الدراسة تقريراً خاصاً تشير إليه في تقرير التحقيق.

ث- فحص الطلبات الواردة إلى الهيئة من الجهات العامة والمنظمات بشأن المخالفات والجرائم المذكورة، وتقوم رئاسة الهيئة بالتوجيه لمعالجتها أو التحقيق فيها، كما يمكن لها أن توجه لحفظها إذا لم يكن قد سبق التحقيق فيها لدى الجهة العامة أو المنظمة التي قدمتها، وكان القول بوقوعها غير مسند إلى شخص معين يتحمل تبعة احتمال عدم صحتها، أو إذا كانت تتسم بالعمومية دون تحديد واقعة معينة، ولرئاسة الهيئة أن تطلب إلى الجهة أو المنظمة موافاتها بملف التحقيق الجاري لديها في حال قامت بإجرائه.

(9) **التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع:** وتقوم بهذه المهمة بتكليف من رئيس مجلس الوزراء، ويتمتع المحقق في هذه القضايا بالصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للجان المنصوص عليها في القانون رقم /64/ لعام 1958م (قانون الكسب غير المشروع).

(10) **مراقبة حسن تنفيذ خطط الحماية الصحية:** من أجل التأكد من مدى تحقيقها أهداف الدولة في حماية الصحة العامة، بما في ذلك حماية العاملين في مختلف النشاطات والمنشآت الإنتاجية. وتتسق الهيئة في مراقبة المنشآت الإنتاجية المشمولة بالتأمينات الاجتماعية مع مؤسسة التأمينات الاجتماعية بوصفها تمارس عملاً رقابياً في مجال الأمن الصناعي والصحة والسلامة المهنية لهذه المنشآت.

(11) **التدخل في الدعاوى العامة الاقتصادية:** فيحق للهيئة أن تتخذ صفة الإدعاء الشخصي نيابة عن الوزارات والإدارات التي تتعلق بالملف النقضيشي أمام القضاء من أجل المطالبة بإعادة الأموال المختلسة والتعويض عن الأضرار الناتجة عن كل تصرف يعده القانون جرمًا جزائياً، وذلك عن طريق رئيس الهيئة الذي يملك حق تفويض هذا التدخل إلى العاملين بالنقضيش وإنابتهم عنه في مباشرته، حيث تهدف الهيئة من هذا التدخل إلى:

أ- تمكين القضاء من الإحاطة بوقائع القضية وأدلتها.

ب- مؤازرة النيابة العامة في شرح الدعوى العامة وتجميع الأدلة فيها، ومطالبتها بالطعن في القرارات حسب أحكام المرسوم التشريعي /46/ لعام 1977م.

ت - مؤازرة إدارة قضايا الدولة ومحامي القطاع العام في متابعة الادعاء الشخصي المتدخل في الدعوى العامة.

12) مواكبة أداء الأعمال:

أ - لرقابة أداء آلية الأعمال الإدارية والخدمية، ومعالجة أسباب تحسينها وتبسيط أدائها، وتحريرها من الشوائب بقصد تحقيق أغراضها في أقصر وقت ممكن وبأيسر الوسائل وأقل التكاليف.

ب - لرقابة أداء الأعمال الإنتاجية للتأكد من التزام الأسس والمعايير والمناهج المعتمدة، وتوجيه الاهتمام بتدارك وضع ما لم يوضع منها، وبوجه عام رقابة حسن توزيع الأعمال على العاملين في حدود اختصاصاتهم ومؤهلاتهم، وبما يملأ أوقات دوامهم بالعمل الجاد والمنتج بقصد معالجة ظواهر العطالة، وقصور الأداء، وسوء توزيع اليد العاملة على إدارات الدولة ومنشآت القطاع العام، ونقل عمال الإنتاج والعمال الفنيين والمهنيين إلى الأعمال الإدارية والخدمية، وعدم تشغيل الاختصاصيين في مجال اختصاصهم.

ت - لرقابة تنفيذ خطط التدريب والتأهيل، والتحقق من كفايتها وجدواها.

ومن هذه الاختصاصات يمكن أن نلاحظ أنّ اختصاصات الهيئة واسعة ومتنوعة، وتتجاوز حدود الرقابة المالية على المال العام لتصل لحدّ الرقابة على عمل المؤسسات العامة والخاصة للتأكد من كونها تصب في تنفيذ السياسة العامة للدولة، كما تعمل عن طريق الإخباريات التي قد تكون كيدية، وهذا أثر سلباً في فعالية عمل الهيئة، كما أثر سلباً في عملية تقديم الخدمات العامة للمواطنين بكفاءة، وشغل الهيئة عن القيام بمهام أكثر أهمية والمتمثلة بحماية المال العام من الهدر والضياع.

تمارين:

في الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، العامل:

1. يجب أن يكون حاملاً لشهادة جامعية فقط.
2. يمكن له ممارسة الخبرة لدى جهة أخرى.
3. يتقاضى تعويض تفتيش مقداره (50%) من أجره.
4. من العقوبات الممكن فرضها عليه هي اللوم.

الجواب الصحيح رقم 4.

من أهداف الهيئة:

1. تطوير العمل الإداري.
2. حماية المال العام.
3. تسهيل توفير الخدمات للمواطنين.
4. جميع الإجابات صحيحة.

الجواب الصحيح رقم 4.

علاقة الهيئة بالأجهزة الرقابية الأخرى والمنظمات الشعبية وسلطات الدولة الأخرى

الكلمات المفتاحية:

أصول التنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى – أهداف التنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى – أصول الاستعانة بالمنظمات الشعبية – تقارير الهيئة الدورية .

الملخص:

قامت الهيئة المركزية للرقابة المالية بعملية تنسيق لممارسة اختصاصاتها مع كل من الجهاز المركزي للرقابة المالية وهيئة التخطيط والتعاون الدولي و المنظمات الشعبية لتفادي ازدواجية العمل الرقابي والحيولة دون عرقلة سير العملية الانتاجية والإدارية فيها.

الأهداف التعليمية:

_ التعرف على أصول التنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى في الدولة وأهدافها وأصول الاستعانة مع كل من الجهاز المركزي للرقابة المالية وهيئة التخطيط والتعاون الدولي والمنظمات الشعبية .

قامت الهيئة بعملية تنسيق لممارسة اختصاصاتها مع كلّ من الجهاز المركزي للرقابة المالية وهيئة التخطيط والتعاون الدولي وفق خطة عمل لتفادي ازدواجية العمل الرقابي والحيلولة دون عرقلة سير العاملين الإداري والإنتاجي¹. كما تستعين الهيئة لدى ممارستها مهماتها بأجهزة المنظمات الشعبية المختصة حين تكون المهمات في الجهات ذات العلاقة بهذه المنظمات²، كما للهيئة علاقات مع كلّ من رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الشعب ورئاسة الجمهورية من خلال التقرير السنوي الذي تبلغه إلى كلّ هؤلاء في نهاية كلّ سنة من عملها.

أ- أصول التنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى³:

يصدر رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بالاتفاق مع السيدين وزير الدولة لشؤون التخطيط ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية ما يلي:

- 1- **خطة تنسيق دائمة** مع كلّ من هيئة التخطيط والتعاون الدولي والجهاز المركزي للرقابة المالية تحدد فيها القواعد والأسس، ويمكن أن يعاد النظر فيها بطلب من أحد طرفي الخطة.
- 2- **خطط عمل سنوية أو عارضة**.

وبناءً على ذلك أصدر رئيس الهيئة القرار رقم 40/ تاريخ 1982/10/5، والذي اعتمد فيه مشروع **خطة دائمة** لتنسيق العمل الرقابي والتفتيشي بين الهيئة والجهاز، ومن أهم ما تضمنه هذا القرار أن تختص الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بالأمر التالية⁴:

- أ- الرقابة العامة على الجهات المشمولة برقابتها واقتراح سبل تطوير الأداء فيها والبحث عن أسباب القصور واقتراح سبل تلافيه.
- ب- مراقبة إدارة الأموال واستثمارها في حزب البعث العربي الاشتراكي والقيادة المركزية للجبهة الوطنية التقدمية.
- ت- مراقبة تنفيذ الخطط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومتابعتها.
- ث- التحقيق في جرائم الوظيفة المرتكبة في مناسبة أداء العمل.

¹ مادة 44/ من قانون الهيئة.

² مادة 45/ من قانون الهيئة.

³ مادة 94/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁴ د. يوسف شباط: المالية العامة موازنة الدولة العامة/ الجزء الثاني/ منشورات جامعة دمشق/ 2003-2004/ ص 318.

ج- تلقي شكاوى المواطنين حول مخالفات القوانين والأنظمة.

ح- التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع.

وقد حدد القرار نفسه المهمات المشتركة التي ينبغي أن يُنسق أداؤها بين الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية في خطة عمل سنوية، وذلك منعاً للازدواجية في العمل الرقابي والتفتيشي، ومع ذلك وعلى الرغم من هذا التنسيق لم يتم فصل التداخل بين عمل الهيئة وعمل الجهاز في نطاق التحقيق، وخاصة بعد توسع نطاق العمل التفتيشي والتحقيقي الذي منح للجهاز المركزي للرقابة المالية بموجب القانون /64/ لعام 2003. ولذلك لا بدّ من إعادة النظر بهذه الخطة مجدداً.

ب - أهداف التنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى:

1- يهدف التنسيق مع هيئة التخطيط والتعاون الدولي إلى:

أ- إحاطة الهيئتين كلتيهما بكيفية سير تنفيذ الخطط والصعوبات التي تتعرض لها ومبادرات بعض الإدارات في مجال تطوير وسائل التنفيذ، وذلك كله دون أن تقوم إحداها بتكرار العمل الرقابي الذي نفذته، أو قامت به الهيئة الأخرى.

ب- تداول الهيئتين الرأي في صيغ أداء الأعمال وأسباب دفع العمل في التنفيذ والحلول لتلافي معوقاته وصعابه.

ت- إطلاع الهيئة على ما تكشف عنه هيئة التخطيط والتعاون الدولي في معرض ممارستها مهامها من حوادث جرمية أو تصرفات أو ممارسات تقتضي تحقيقاً أو اتخاذ إجراء احترازي.

ث- تنفيذ بعض المهمات الرقابية الميدانية المشتركة بين الهيئتين من خلال خطط عمل سنوية أو عارضة.

2- يهدف التنسيق مع الجهاز المركزي للرقابة المالية إلى:

أ- إحاطة كلّ من الهيئة والجهاز بكيفية سير أعمال الجهات التابعة لرقابتها وملاساتها، والملاحظات عليها، وأثرها في النتائج ومقتضيات معالجتها، دون أن يتكرر العمل الرقابي بأدائه من قبل الجهتين.

ب- تحديد مجالات العمل والموضوعات المشتركة بين الجهتين، وتوزيع الأعمال بينهما من خلال خطط العمل السنوية أو العارضة.

- ت - إجازة مباشرة الجهاز المركزي للرقابة المالية التحقيق في مجالات أو حالات معينة حين يكون أداء التحقيق من قبله أيسر، وذلك تبعاً لطبيعة الموضوع وكيفية نشأته.
- ث - تبادل الجهتين التقارير بنتائج أعمالها، وتداول الحلول والإجراءات فيما بينهما⁵.

ج - أصول الاستعانة بالمنظمات الشعبية⁶:

تستعين الهيئة لدى ممارستها مهماتها بأجهزة المنظمات الشعبية المختصة، حين تكون المهمات في الجهات ذات العلاقة بهذه المنظمات⁷. وتكون أصول الاستعانة كما يلي:

1 - الهدف من الاستعانة بالمنظمات الشعبية ما يلي:

- أ- تعزيز دور الرقابة الشعبية.
- ب- تبادل المعلومات والبيانات والملاحظات والمشكلات بين الهيئة بوصفها هيئة الرقابة المركزية والمنظمات بوصفها التنظيم الشعبي الذي يشارك الإدارات في رعاية أهداف الجهات العامة، ثم تداول الحلول بين الجهتين والإدارات.
- ت - إيضاح ظروف العمل وملايساته حين تحقق في الحوادث والتصرفات والمخالفات والجرائم، والتعاون معاً في بلوغ الحقائق مجردة، ومؤازرة الهيئة في التحقيق وتذليل الصعوبات التي قد يتعرض لها.

2 - حالات الاستعانة بالمنظمات الشعبية⁸:

تستعين الهيئة بالمنظمات الشعبية لدى أداء أعمالها الرقابية والتفتيشية والتحقيقية في الحالات التالية:

- أ. أداء المهمة في جهة تتبع المنظمة بوصفها إحدى تشكيلاتها.
- ب. أن يكون للمنظمة وجود تنظيمي في الجهة محل أداء المهمة.
- ج. التحقيق مع أحد المنتمين للمنظمة، أو مع أحد العاملين ممن يجوز انتمائهم للمنظمة.

⁵ المادة /24/ من قانون الهيئة.

⁶ المادة /95/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁷ المادة /45/ من قانون الهيئة.

⁸ المادة /44/ من قانون الهيئة.

- 3- يتم تبادل التقارير الصادرة عن الهيئة والمنظمات أو نتائج هذه التقارير بموجب القواعد التي يتم الاتفاق عليها من قبل قيادات المنظمات ورئيس الهيئة، حيث يقوم رئيس الهيئة مع قيادات المنظمات الشعبية بتنظيم قواعد إبلاغ ما ينبغي إبلاغه إليها من التقارير والنتائج⁹.
- 4- تستأنس الهيئة بتقارير المنظمات الرقابية لتضمن خطط عملها السنوية برامج تحدد مجالات الرقابة في الجهات التي كانت محل بحث تقارير المنظمات هذه، وبذلك تكون هذه التقارير من منطلقات أعمال الهيئة الرقابية والتفتيشية والتحقيقية.
- 5- يمكن أن تنفذ الهيئة أعمالاً رقابية وتفتيشية على الجهات ذات العلاقة بالمنظمات متمثلة ببعثات تفتيشية مشتركة مع المنظمات، من خلال خطط عمل سنوية أو عارضة يتم الاتفاق عليها بين الهيئة والمنظمات.
- 6- تسمي قيادات المنظمات عدداً من الأعضاء في كل من وحداتها التنظيمية في المركز والمحافظات لاعتمادهم من قبل الهيئة في دعوتهم إلى المساهمة في أعمال الرقابة والتفتيش والتحقيق. ويمكن للهيئة أن تطلب من قيادة المنظمة أو من قيادات فروعها في المحافظات تسمية مندوب عن المكتب التنفيذي المركزي أو عن المكتب التنفيذي الفرعي في المحافظة للمساهمة في مهمة معينة، تقدر رئاسة الهيئة أنها بطبيعتها وموضوعها تستدعي طلب المساهمة من أحد المكاتب التنفيذيين المذكورين.
- 7- يسهم مندوب المنظمة في أداء المهمة الرقابية أو التفتيشية أو التحقيقية، وتسري عليه خلال أدائها ما يسري على المفوضين المؤقتين من حقوق وواجبات وتدفع استحقاقاته من الجهة التي يمثلها.
- 8- حين يكون مندوب المنظمة عضواً في بعثة تفتيشية يبدأ عمله بحلف اليمين القانونية أمام المفتش أو رئيس البعثة التفتيشية¹⁰. أما إذا امتنع عن ذلك تتابع البعثة مهمتها من دونه.
- 9- تسيير إجراءات تحقيق القضايا والمخالفات والجرائم في الجهات ذات العلاقة بالمنظمات على الوجه التالي:
- أ- يلتزم مندوب المنظمة بالکتمان التام، ولرئاسة الهيئة الحق في وقف تنفيذ المهمة في حال ملاحظة تسرب أسرارها عن طريقه، وتقوم بإبلاغ قيادة المنظمة بالواقعة وأدلتها لاتخاذ الإجراءات التنظيمية والمسلكية بحقه، إضافة لإمكانية استبداله بغيره لمتابعة تنفيذ المهمة.

⁹ المادة 55/ قانون الهيئة.

¹⁰ للمرجعة مادة 16/ من قانون الهيئة.

ب- يقود المفتش أو رئيس البعثة التفتيشية المهمة، ويوجه مندوب المنظمة ما يرى توجيهه من أسئلة واستيضاحات وملاحظات عن طريقه، والمفتش بحكم قيادته المهمة وما تقتضيه من إحاطة سيرها بالسرية التامة، فهو الذي يحدد موعد مواجهة المشكو منه أو الشاهد بما لديه من وثائق ووقائع.

ت- لا يؤثر في سير التحقيق انقطاع مندوب المنظمة عن حضور بعض جلسات التحقيق أو انصرافه في أثائها، أي إن التحقيق يبقى مستمراً حتى في غيابه.

ث- يمكن الاستغناء عن دعوة مندوب المنظمة في القضايا البسيطة على أن لا يحول هذا دون مساهمة المندوب في حال طلب ذلك من قبل قيادة فرع المنظمة في المحافظة أو من قبل رئاسة المنظمة. وفي كل الأحوال يجب تبليغ قيادة المنظمة التقرير أو نتائجه وفق القواعد والأصول.

ج- للشاهد أو المشكو منه الحق بإدلاء إفادته في غياب مندوب المنظمة على أن يعبر عن رغبته كتابة، وأن تكون بطلب منه، ولا يطبق هذا على المهمات المنفذة من قبل بعثات تفتيشية يشارك فيها المندوب مشاركة كاملة.

10- يضع المفتش تقريره بعد اكتمال المهمة، ويتداول مع مندوب المنظمة الرأي فيها وفي النتائج والتوصيات والمقترحات والطلبات، وفي حال الاختلاف في الرأي تثبت في التقرير وجهة نظر المندوب كاملة وفق ما يراها هو. أما في البعثات التفتيشية التي يكون فيها مندوب المنظمة عضواً فإن التقرير يوقع من قبل رئيس البعثة وأعضائها بمن فيهم مندوب المنظمة، وفي حال اختلاف الرأي يدون الأعضاء المتحفظون برأيهم وجهات نظرهم في ختام التقرير.

11- لرئاسة الهيئة أن تعالج مع رئاسات المنظمات ما ينسب من أمور أو تصرفات إلى وحدات هذه المنظمات في المركز أو المحافظات أو إلى العاملين في هذه الوحدات ليصار إلى:

أ- العهدة إلى رئاسة المنظمة في التحقيق، وعلى أن تبلغ الهيئة نسخة من التقرير ليكون لها حق توجيه النظر إلى ما قد يشوبه من نقص أو خطأ في التطبيق القانوني، أو عدم ملائمة التوصيات والمقترحات والطلبات للوقائع والتصرفات أو المخالفات التي أثبتتها التحقيق الجاري.

ب- الاتفاق على تشكيل بعثة تفتيشية مشتركة، والتحقيق فيما ينسب إلى المنظمات النقابية العمالية أو إلى العاملين فيها من مخالفات مالية، فيتم تشكيل بعثة تفتيشية يرأسها أحد

العاملين بالتفتيش، وينضم إليها مندوبان عن الاتحاد العام لنقابات العمال ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

د - تقارير الهيئة الدورية:

بالإضافة إلى التقارير الرقابية والتفتيشية والتحقيقية التي تصدر عن الهيئة في معرض ممارستها للعمل الرقابي على أجهزة الدولة، فهناك أيضاً تقارير دورية تصدر عن رئيس الهيئة، وتقدم إلى كل من (رئيس الجمهورية - مجلس الشعب - رئيس مجلس الوزراء) تظهر فيها أوضاع العمل في الجهات التابعة لرقابة الهيئة ومستوى أداء العاملين فيها ومدى فاعليتهم، وتبين أيضاً ما قد طلبته الهيئة من السلطات الإدارية بشأن اتخاذ بعض الإجراءات، وما قدمت إليه من توصيات ومقترحات لمعالجة القصور في النصوص والأنظمة، ومدى انسجامها مع القوانين وثغرات الأداء وأخطائه، ومدى استجابة السلطات المذكورة لهذه الطلبات والمقترحات والتوصيات¹¹. ولكننا في الواقع نجد أنّ الهيئة تقدم تقريراً سنوياً واحداً يتناول سير العمل ومدى تقدمه وفاعليته في الجهات العامة التابعة لرقابتها، حيث تتولى مديرية الدراسات إعداد مشروع هذا التقرير، ثم يقوم رئيس الهيئة بتقديم نسخة عنه إلى كل من (رئيس الجمهورية - مجلس الشعب - رئيس مجلس الوزراء)¹².

هذا التقرير السنوي يمكن كل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء الإشراف على أعمال الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش .
وتقدم الهيئة تقارير إلى رئيس مجلس الوزراء بشأن تصرفات الوزراء والمحافظين المخالفة للقوانين والأنظمة أو بشأن ما ينسب إليهم¹³.

¹¹ مادة 13/ من قانون الهيئة.

¹² د. يوسف شباط، المالية العامة، ...، المرجع السابق 398.

¹³ مادة 51/ من قانون الهيئة.

تمارين:

أولاً. من أهداف تنسيق الهيئة مع الجهاز:

1. أن يكون من اختصاصات الجهاز التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع.
2. تعزيز دور الجهاز الرقابي.
3. توسيع دور الهيئة التفتيشية.
4. تحديد مجالات عمل الجهاز التفتيشية.

الجواب الصحيح رقم 4.

ثانياً. تقدم تقارير الهيئة الدورية إلى:

1. وزير المالية.
2. مجلس الوزراء.
3. رئيس الجمهورية.
4. رئيس مجلس الشعب.

الجواب الصحيح رقم 3.

آلية عمل الهيئة

الكلمات المفتاحية:

أصول التفتيش - أنواع الرقابات التي تمارسها الهيئة - كيفية مباشرة الهيئة لمهامها في الرقابة والتفتيش
أصول ممارسة المفتش لمهامه التفتيشية - صلاحيات المفتش في الهيئة - تقارير الهيئة التفتيش -
أصول التحقيق - تقارير الهيئة التحقيقية .

الملخص :

تمارس الهيئة رقابتها بطريقة التفتيش والتحقيق متبعة في ذلك أسلوب الرقابتين الانتقادية التقديرية عن طريق مفتشين ومحققين يعملون لديها وفق أصول محددة وينتج عنها تقارير تمهيداً لتقديمها للقضاء المخصص .

الاهداف التعليمية :

- _ التعرف على أصول التفتيش لدى الهيئة وآلية عمل المفتش لديها .
- _ التعرف على أصول التحقيق لدى الهيئة وآلية عمل المحققين لديها .
- _ التعرف على تقارير الهيئة ودورها القضائي .

آلية عمل الهيئة

تمارس الهيئة رقابتها بطريقة التفتيش والتحقيق متبعةً في ذلك أسلوب الرقابتين الانتقائية والتقديرية، وتسعى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش إلى تحقيق أهدافها لدى الجهات التابعة لرقابتها بما تقوم به من أعمال رقابية وتفتيشية وتحقيقية. وسنقوم من خلال هذا المبحث بشرح مفصل لطبيعة العمل التفتيشي والتحقيقي وأهدافه وطريقة ممارسته مع الإشارة إلى الصلاحيات والمواصفات الواجب توافرها في كلّ من المفتش والمحقق، وكيفية مباشرة التفتيش والتحقيق، وماهية التقارير التي يستخدمها كلّ من المفتش والمحقق، وكيف يتمّ إبلاغها والتصرف بها، وما هي نتائجها في المطلبين التاليين:

• أولاً: أصول التفتيش.

• ثانياً: أصول التحقيق.

أصول التفتيش

تمارس الهيئة مهامها بطريقة الرقابة والتفتيش وفق أسلوب الرقابتين الانتقائية والتقديرية، وتمهد للتحقيق بالتقصي إذا اقتضى الأمر¹، ويؤدي العامل بالتفتيش مهمته على أساس وحدة الموضوع دون التقيد بحدود الاختصاص الإقليمي لفروع الهيئة، ولكن هذا لا يمنع من إمكانية إنابة الفروع والمجموعات في أداء بعض المهمة، ولكن بناءً على طلب العامل بالتفتيش وحسب تقديره². كما تميز الرقابة بين أخطاء العمل التي يرتكبها العاملون في سبيل تقدم العمل، وبين الأخطاء التي يسببها سوء التصرف أو القصور أو الإهمال³.

أ - أهداف العمل الرقابي⁴:

يهدف العمل الرقابي أو التفتيشي إلى التأكد من مشروعية أداء الأعمال من قبل العاملين وصحتها، وتتبع انعكاسات القوانين والأنظمة من خلال التطبيق مع تتبع لتنفيذ الخطط، بالإضافة إلى جمع البيانات والوقائع لدى الجهات التي تتناولها الرقابة مع القيام بتحليلها بقصد ما يلي:

- (1) التوصية بتعديل ما يبدو تعديله ضرورياً من التشريعات والنظم.
- (2) معالجة أسباب تعثر مسيرة تنفيذ الخطط.
- (3) تقويم مدى الالتزام بأحكام القوانين والأنظمة النافذة ومدى الالتزام بموجبات الخطط المعتمدة.
- (4) كشف انحرافات التنفيذ عن الخطط والقيام بتحليلها وتحديد مسؤولية المسؤولين عنها، وذلك لاقتراح الحلول المناسبة التي تؤثر في الأوضاع القائمة وتحديث تغييراً نوعياً فيها.

¹ مادة 98/ من النظام الداخلي للهيئة.

² مادة 99/ من النظام الداخلي.

³ مادة 97/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁴ مادة 96/ من النظام الداخلي للهيئة.

ب - أنواع الرقابة التي تمارسها الهيئة⁵:

تمارس الهيئة الرقابات الرئيسة التالية:

- 1- **الرقابة الإدارية:** وتتناول تتبع انعكاسات القوانين والأنظمة وأداء العاملين، ومدى تحقيقهم الكفاية في أعمالهم والإحاطة بها دون قصور أو إهمال، ومدى التزامهم بالخطط والمناهج المقررة في أدائهم لأعمالهم.
- 2- **الرقابة المالية والمحاسبية:** التي تتناول تدقيق الأعمال والمعاملات المالية والمحاسبية والتحقق من صحتها ومشروعيتها، ومدى التزام العاملين بأحكام القوانين والأنظمة المالية، والتأكد من صحة القيود المحاسبية ومستنداتها، وسلامة الإنفاق، وصحة الإيرادات، وحسن إدارة الأموال وتوظيفها في خدمة الأهداف المقررة، والتأكد من أن النصوص المالية والمحاسبية قد حققت الأهداف المرجوة منها.
- 3- **الرقابة الاقتصادية:** والتي تتناول مراقبة تنفيذ الخطط المعتمدة والكشف عن انحرافات التنفيذ وتقويم النتائج، بالإضافة إلى مراقبة 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 بوجه عام، وذلك كله بقصد معالجة أسباب الانحرافات في تنفيذ الخطة وتحديد المسؤولية فيها إذا اقتضى الأمر، ورفع مستوى الأداء الاقتصادي، وتهيئة أسباب زيادة الإنتاجية وخفض التكاليف، وتحقيق ريعية عالية في النشاط الاقتصادي.
- 4- **الرقابة الفنية:** وتهدف إلى مراقبة مختلف النواحي المتعلقة بالآلات والآليات والمعدات والتجهيزات وسائر أدوات الإنتاج، والبحث عن أحسن الطرق لتشغيلها والاستفادة التامة من طاقاتها وصيانتها وتوفير قطع التبديل اللازمة لها في الوقت الملائم.

⁵ مادة 101/ من النظام الداخلي للهيئة.

ج - كيفية مباشرة الهيئة لمهمتها في الرقابة والتفتيش⁶:

تباشر الهيئة مهمات الرقابة والتفتيش في الحالات التالية:

- 1- **بإذن من رئيس الهيئة.**
- 2- بالاستناد إلى خطة عمل سنوية تصدر بقرار من رئيس الهيئة بناءً على اقتراح المجلس، توضع مشاريع الخطة من قبل 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 مشاريعها الخطط هذه في خطة عمل موحدة تحدد فيها أهدافها وعناصرها ونسبة التدقيق أو التفتيش المطلوب إجراؤها. أو بالاستناد إلى إجازة مجملة مؤقتة من رئيس الهيئة في حال تأخر صدور الخطة، ويُعدّ قرار إصدار الخطة إنذاراً من رئيس الهيئة بتنفيذها.
- 3- يجوز للهيئة بدورها أن تباشر أعمالاً رقابية وتفتيشية من خارج الخطة لأسباب طارئة في الحالات التالية:
 - أ- استناداً إلى قرار من رئيس الهيئة بشكل لاحق، ويعرض هذا القرار على المجلس في أول جلسة له ليناقشه ويوصي من أجله.
 - ب- بإجازة مؤقتة من رؤساء المجموعة والفروع في الحالات التي تقتضي حسب تقديرهم السرعة في مباشرة العمل الرقابي أو التفتيشي، وينظر رئيس الهيئة إلى إقرار ما تمّ بموجب قرار يناقش في المجلس.
 - ت- بمبادرة من العامل بالتفتيش في الحالات التي لابدّ فيها حسب تقديره من وضع اليد على موضوع معين، وعليه أن يبلغ الأمر إلى رئيسه المباشر فوراً، حيث يجاز ما تمّ بموافقة رئيس المجموعة أو رئيس الفرع وقرار رئيس الهيئة بإجازة لاحقة، أو يتمّ التوجيه إلى وقف تنفيذ المهمة.
- 4- يتم أداء المهمة الرقابية والتفتيشية وفق المنهاج ودليل العمل المعتمدين في المجلس، حيث يضع رئيس المجموعة أو رئيس الفرع منهاجاً خاصاً بالعمل الرقابي أو التفتيشي المطلوب تنفيذه، إذا لم يكن قد سبق للمجلس أن أقرّ منهاجاً عاماً لرقابة القطاع الذي تقع في نطاقه الجهة الإدارية محل الرقابة أو التفتيش.

⁶ مادة 100 - 102/ من النظام الداخلي للهيئة.

يوزع رئيس الفرع أو رئيس المجموعة أو رئيس القسم مهمات الخطة على العاملين بالتفتيش مراعيًا في ذلك مبادئ الاختصاص قدر الإمكان، وتقوم رئاسة الهيئة بتبليغ صكوك التوزيع.

5- يمارس العمل الرقابي أو التفتيشي بالإعلان عنه مسبقاً، ويجوز أدائه على نحو مفاجئ بموافقة رئيس المجموعة أو رئيس الفرع لأسباب يقدرها، ويتم في حدود النسب والعناصر المعتمدة في الخطة، ما لم يتبين للمفتش قيام أوضاع تقتضي توسيع المهمة، فيعمد إلى التوسع بموافقة رئيسه المباشر.

6- توجه الهيئة بعثات تفتيشية موسعة إلى المناطق التي ليس للهيئة وجود فيها من خلال خطط العمل المعتمدة، وينتظم فيها عدد من المفتشين من اختصاصات متعددة ومعتمدة من قبل الهيئة لتفتيش مختلف الجهات الإدارية التابعة لرقابة الهيئة في هذه المناطق.

د - أصول ممارسة المفتش لعمله:

1 - يلتقي العامل بالتفتيش المسؤولين المعنيين من أجل المهمة التي يزعم تنفيذها حيث يستهدف اللقاء:

- إطلاع المسؤول على موضوع المهمة.
- تلقي ما قد يكون لدى المسؤول من معلومات أو بيانات أو وثائق تتعلق بالمهمة.
- إتاحة الفرصة للمسؤول ليضع في عهدة المفتش ما لديه من معلومات أو ملاحظات على سير العمل، حيث يضعها المفتش لدى تصرف رئيسه المباشر⁷.

2 - يوجه المفتش إلى المسؤول (الوزير - المدير العام - ... إلخ) مذكرة يوضح فيها مهمته ذلك في حال تعذر الاتصال به، ويباشر عمله ريثما يتمّ اللقاء معه أو مقابلته في وقت لاحق، فإذا كانت المهمة ماسة بالرئيس المباشر للجهة محل المهمة يتمّ اللقاء مع رئيس هذا الرئيس المباشر أو المحافظ حسب الحال، أما إذا مست المدير العام أو معاون الوزير فيتّم اللقاء مع الوزير.

3- وبعد أن ينهي المفتش مهمته يمكن أن يعود إلى لقاء المسؤول المعني ليتداول معه مشاهداته وملاحظاته، وليستعرض الحلول المناسبة لمعالجة المشكلات والملاحظات القائمة، ولكن دون أن يغني ذلك عن التداول مع الاختصاصيين والإدارة في مهمات الرقابة والتفتيش، ويستعين المفتش

⁷ مادة 102/فقرة (د) من النظام الداخلي للهيئة.

بمهمته بالرقابة الداخلية ليعرف ما لديها من معلومات عن المهمة المكلف بها، ولكي تقدم له المؤازرة اللازمة إذا اقتضى الأمر بذلك⁸.

4- تضع الهيئة في تصرف المفتش ما قد يكون لديها من تقارير أو بيانات على صلة بالمهمة أو تتعلق بها وعلى اختلاف مصادرها.

5- عند تقديم الطلب تقدم مديرية المتابعة أو جهات المتابعة لدى الفروع مذكرة تشمل ما سبق من أعمال تفتيشية لدى الجهة محل المهمة. لكن قبل بدء المفتش بمهمته يجب عليه أن يبدأ بإعداد تحضير مسبق لموضوع المهمة، ويتناول فيه الإحاطة بالقوانين والأنظمة التي تحكم الموضوع، ودراسة نظام الجهة المراد مراقبتها أو تفتيشها، وكل ما من شأنه أن يقدم له خدمة في عملية تنفيذ مهمته⁹.

6- يجب على المفتش أيضاً أن يخصص حيزاً من مهمته ليدقق ما اتخذته الإدارة في معالجة التقارير الرقابية والتفتيشية والتحقيقية السابقة وعلى اختلاف مصادرها، ويحدد من هو المسؤول عن القصور والإهمال في معالجتها¹⁰.

هـ - الأمور الواجب مراعاتها من قبل المفتش أثناء أدائه لمهمته¹¹:

يراعي المفتش في أداء مهمته التفتيشية الأمور التالية:

- 1) التأشير بالتاريخ والتوقيع على الوثائق والبيانات والسجلات التي يدققها أثناء تنفيذ مهمته، مع امتناعه القيام بأيّ تعديل أو تصحيح في الوثائق والبيانات والسجلات مهما كانت الأسباب.
- 2) تنبيه العاملين ورؤسائهم إلى ما يتضح له من خلال تنفيذه لمهمته من:
 - أ- نقص أو قصور في أداء الخدمات أو في صيانة المرافق، وطلب تلافي الأمر.
 - ب- ملاحظات بسيطة وطلب تداركها فوراً، والمقصود هنا بالملاحظات البسيطة أي ما يتعلق بموجبات أو واجبات قانونية أو مسلكية أو إدارية قد أهمل العاملون أمرها، ولكن لم يؤدّ إهمالها إلى أضرار.

⁸ المادة /107/ من النظام الداخلي.

⁹ المادة /103/ من النظام الداخلي للهيئة.

¹⁰ المادة /104/ من النظام الداخلي للهيئة.

¹¹ مادة /105/ من النظام الداخلي.

(3) إبلاغ الإدارة عن بعض الوقائع الثابتة ذات الأهمية الخاصة التي لا مجال لتأخير إطلاع الإدارة عليها، وذلك عن طريق رئيس المجموعة أو رئيس الفرع.

(4) إتمام المهمة التفتيشية وذلك: ببلوغ التفتيش نسبة التدقيق المعتمدة مسبقاً، أو بتمام تنفيذ المهمة المحددة، أو باكتمال التفتيش وشموله كل أعمال الجهة الإدارية، وللمفتش أن يطلب إلى الإدارة تشكيل لجان عمل تعمل بإشرافه فيما يقتضي تنفيذ مهمته.

(5) الاستعانة بالخبرة لبيان الرأي العلمي والفني في مسائل فنية لا يكون المفتش قادراً على إعطاء الرأي فيها، ويقوم المفتش باختيار الخبراء العاملين في الدولة أولاً، ولكن في حال لم يجد يستطيع أن يختار من غيرهم، ويجب على المفتش أن يقوم بتحليف الخبراء قبل مباشرتهم العمل اليمين المنصوص عليها في المادة /46/ من قانون الهيئة.

(6) في حال مشاهدة قصور أو تراكم في الأعمال مطالبة المسؤول الإداري عن طريق رئيس الهيئة أو بتفويض منه بتكليف العاملين المسؤولين عن هذا القصور أو التراكم دوماً إضافياً، وإلزامهم بإنجاز الأعمال المتراكمة في غضون مدة محددة تحت طائلة المساءلة المسلكية والإدارية.

(7) مراعاة خطط التنسيق المعتمدة من قبل الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش مع هيئات الرقابة الأخرى. وبناءً عليه يجب أن يبين لرئاسة الهيئة وبمذكرة خاصة ملاحظاته عن مدى التزام هذه الهيئات بموجبات خطط التنسيق المعتمدة.

(8) استيفاء المهمة كاملة، فإذا كان لها علاقة بأكثر من جهة إدارية، فيتابع معالجة الأمور لدى هذه الجهات ما لم يوافق رئيسه المباشر على استنابة جهة أخرى في الهيئة.

(9) ويمكن للمفتش قبل اكتمال المهمة أن يقدم تقريراً مستقلاً بمشاهداته وملاحظاته إلى رئيسه المباشر، وذلك في الحالات التالية:

أ- الكشف أثناء المهمة عن وقوع مخالفة أو جريمة أو احتمال وقوعها.

ب- في حال اطلاع المفتش على تصرف مازال قيد البحث، ويكون من شأنه إيقاع الضرر بالإدارة حسب تقديره.

و - الصلاحيات التي يتمتع بها العامل بالتفتيش أثناء مهمته¹²:

للعاملين بالتفتيش في معرض قيامهم بمهامهم ممارسة الصلاحيات التالية:

- (1) طلب الوثائق والأوراق الرسمية وغير الرسمية والاطلاع عليها أو الاحتفاظ بها أو بصورة عنها وفق الأصول الناعمة لذلك، وعلى جميع العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة تلبية طلباتهم والإدلاء بالمعلومات المطلوبة منهم، ولكن في حال امتناع العاملين عن إجابة طلبات العامل بالتفتيش أو التصرف معه دون لباقة وعلى خلاف التعامل المألوف والمتعارف عليه، يتم مواجهة الأمر بالإجراءات التالية:

أ- تقديم مذكرة عاجلة إلى الإدارة مباشرة يطلب فيها اتخاذ الإجراءات الإدارية والمسلكي الملائمين وفق أحكام القوانين والأنظمة الناعمة.

ب- وتقديم مذكرة أخرى إلى رئيس المجموعة أو رئيس الفرع للنظر في وضع هذه الحالات في التحقيق، وذلك بأمر من رئيس الهيئة أو من رئيس الفرع في حال التفويض.

ت- معالجة رئيس الهيئة ما يُعدّ من المخالفات التي تستوجب المسؤولية التأديبية الواردة في المادة /53/ من قانون الهيئة، وإقراره إجراء كف اليد¹³.

وبذلك يمكن القول إنّ هذه الإجراءات شديدة، وكان يمكن الاستعاضة عنها بعقوبات أخف منها.

- (2) حضور جلسات المجالس واللجان في الجهات التابعة لرقابة الهيئة بناءً على طلب هذه المجالس واللجان وفي الحالات التي يعود تقديرها لرئيس الهيئة، ولا يُعدّ حضورهم فيها منقصةً للمسؤوليات الملقاة على عاتق هذه الجهات.

- (3) حضور المؤتمرات والندوات التي تعقدها الجهات التابعة لرقابة الهيئة بناءً على تكليف من رئيسها، ولممثليها في هذه المؤتمرات والندوات المشاركة في المناقشات الجارية وإبداء الملاحظات والتوصيات دون أن يكون لهم الحق في التصويت.

- (4) الاستعانة بالخبراء في الأمور التي تتوقف معرفتها أو الكشف عن حقيقتها على خبرة فنية بعد تحليفهم اليمين القانونية.

- (5) الطلب عند الحاجة أن توضع في تصرفهم مدة الرقابة أو التفتيش أو التحقيق الوسائل والإمكانات التي من شأنها تسهيل المهمة، وبخاصة:

¹² مادة /46/ من قانون الهيئة.

¹³ مادة /108/ من النظام الداخلي.

- أ- العدد الكافي من العاملين في الجهات التي يتولون رقابتها أو تفتيشها أو التحقيق لديها.
- ب- وسائط النقل اللازمة لأداء المهمة.
- ت- المقر الملائم لسير أعمال الرقابة أو التفتيش أو التحقيق.
- (6) وقف الإجازات الإدارية إذا اقتضت ذلك ضرورة التفتيش أو التحقيق. وفي الحالات الاضطرارية يمكن إجازة بعض العاملين بموافقة الجهة التي طلبت وقفها¹⁴.
- (7) دعوة المشكو منه لاستجوابه بموجب مذكرة يحدد فيها موعد حضوره، ويمكن استدعاؤه مباشرة، كما يمكن إصدار مذكرة إحضار بحقه لدى الاقتضاء.
- (8) كفّ أيدي العاملين عندما تستدعي المصلحة العامة عدم مثابرتهم على العمل.
- (9) الاستماع إلى من يستدعي التحقيق الاستماع إليهم كشهود.
- (10) الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة تكليف العاملين بدوام إضافي بما في ذلك أيام العطل الرسمية إذا اقتضى الأمر، لتلافي تراكم الأعمال وتأخير القيود أو إنجاز بعض الأعمال التي تستدعيها مصلحة التفتيش أو التحقيق.
- (11) تحري أمكنة العمل العامة في الجهات التابعة لرقابة الهيئة وملحقاتها إذا كانت تخدم أغراض التحقيق، بما في ذلك تفتيش العاملين في أمكنة عملهم، وذلك بعد استئذان الرئيس المختص في الهيئة. أما في الحالات العاجلة التي تقتضيها ظروف التفتيش أو التحقيق فيمكن تنفيذ هذا الإجراء مباشرة، وعلى أن يعلم الرئيس المختص بذلك في حينه، ويتمتع أعضاء البعثات التفتيشية من غير العاملين بالتفتيش أثناء ممارستهم مهماتهم بالحقوق والصلاحيات التي يتمتع بها العاملون بالتفتيش¹⁵.

ز- تقرير الرقابة أو التفتيش:

بعد إنجاز كلّ مهمة رقابية أو تفتيشية يعدّ العامل بالتفتيش تقريراً أو أكثر بنتائج أعماله متضمناً ما يراه ضرورياً من مطالب ومقترحات وتوصيات¹⁶.

¹⁴ مادة /47/ من قانون الهيئة فقرة (أ- ب- ج- د- هـ - ز).

¹⁵ مادة /32/ من قانون الهيئة.

¹⁶ مادة /48/ من قانون الهيئة.

ويتعرض المفتش في تقريره الرقابي أو التفتيشي لموضوعات مهمته، ويصوغ مشاهداته وملاحظاته بمنطق النقد البناء والهادف، ويبتعد عن التصوير الجامد للأوضاع القائمة في الجهة الإدارية دون تحليل للظواهر، ويعالج أسباب الانحراف والخروج عن الأهداف¹⁷.

كما يعتمد عند تقييم منجزات العاملين والعمل المقاييس المعيارية ومعدلات الأداء المعتمدة، فإذا لم يتم اعتمادها يلجأ المفتش هنا إلى معدلات أداء أولية إذا أمكن، فيقيس عليها المنجزات، ويعتمد في التقدير على تجارب يجريها، أو قياساً على معدلات معتمدة في جهة إدارية مماثلة، أو مقارنة المنجزات الراهنة بمنجزات أعوام سابقة إلى غير ذلك من أسباب التقدير¹⁸، ولا تعتبر تقارير العاملين بالتفتيش نهائية إلا بعد اعتمادها من قبل رئاسة الهيئة¹⁹.

وللمفتش أن يتصرف كما يشاء في طريقة إعداد تقريره وصياغته، ولكن بشرط أن لا يخرج عن تضمينه العناصر الأساسية التالية²⁰:

- 1- تعريف موجز بالجهة التي تناولتها المهمة التفتيشية.
- 2- بيان موجز عن الأمور والموضوعات التي تمّ تفتيشها.
- 3- تحديد للطرق والوسائل التي اعتمدها المفتش في ممارسته لهذه المهمة، مثل (المشاهدة المباشرة، الاطلاع على السجلات، مقابلة القيود، تحليل البيانات، الاعتماد على الخبرة الفنية). ويساعد المفتش في اختيار أي من هذه الوسائل المنهاج الذي تعتمده الهيئة في ممارسة رقابتها على الجهة موضوع المهمة.
- 4- تثبيت الملاحظات البسيط منها والأساسي الذي يقتضي المعالجة بطلب أو اقتراح أو توصية، وتثبيت النتائج المستخلصة السلبي منها والإيجابي بما يعطي فكرة واضحة عن سير العمل في الجهة موضوع المهمة.
- 5- نتيجة تداول المفتش مع الجهات المعنية فيما توصل إليه من ملاحظات، وما تبدى له من حلول أو توصيات أو مقترحات أو طلبات.

¹⁷ مادة 111/ من النظام الداخلي للهيئة.

¹⁸ 112/ من النظام الداخلي.

¹⁹ مادة 49/ من قانون الهيئة.

²⁰ . مادة 113/ فقرة (ب) من النظام الداخلي .

6- المطالعة وهي بيان الرأي في مدى نجاح الإدارة في أداء الأعمال موضوع المهمة، وأسباب التعثر في حال وجوده وإمكانات تلافيه.

7- الطلبات والمقترحات والتوصيات التي يتضمنها التقرير، والذي يجب أن يتضمن بصورة عامة طلب معالجة النتائج التي انتهت إليها أعمال الرقابة والتفتيش.

ح - اعتماد التقارير الرقابية:

كما ذكرنا لا تُعدّ تقارير العاملين بالتفتيش نهائية إلا بعد اعتمادها من قبل رئاسة الهيئة، وبناءً عليه لا بدّ من شرح كيفية اعتماد هذه التقارير، وما هي المراحل التي يمر بها التقرير قبل اعتماده من قبل رئيس الهيئة.

يقدم المفتش تقريره إلى رئيسه المباشر (رئيس قسم أو رئيس فرع أو رئيس مجموعة) مع مسودته ووثائقه، وله أن يتداول مضمون تقريره مع رئيسه المباشر إذا رأى ضرورة لذلك²¹.

ثم يقوم الرئيس المباشر بتدقيق هذا التقرير ويبيدي ملاحظاته بشأنه، حيث تحيل رئاسة الهيئة تقارير الفروع إلى رؤساء المجموعات ليتم تدقيقها من رئيس المجموعة ويعدّ مطالعته بشأنها، ثم تنصب لدى رئاسة الهيئة تقارير الفروع بعد تدقيقها من قبل رؤساء المجموعات بالإضافة إلى تقارير المجموعات²².

ولا يمكن مطالبة المفتش بتعديل تقاريره إلا من أجل تلافي: نواقص معينة، أو إزالة التناقض، أو تصحيح أخطاء التطبيق القانوني، أو مخالفة القوانين النافذة وأحكام النظام الداخلي للهيئة.

ثم ينقل التقرير بعد تدقيقه ووضع الملاحظات أو المطالعات عليه إلى مرحلة الاعتماد، فتقوم مديرية الشؤون القانونية أو المكتب الخاص لرئيس الهيئة بمعالجة هذه التقارير، ثم تعدّ مديرية الشؤون القانونية مشروع كتاب الاعتماد متضمناً عرضاً موجزاً للموضوع أو موضوعات التقرير، وأهم النتائج التي انتهت إليها التقرير والمطالعة في حال التأييد، وبيان الأسباب المعللة في حال مخالفة التقرير أو المطالعة مع التعديلات الطارئة²³.

²¹ المادة /143/ فقرة (أ-ب) من النظام الداخلي.

²² د. يوسف شباط (المالية العامة - موازنة الدولة العامة) - الجزء الثاني - مرجع سابق، صفحة 321.

والمادة /147-144/ من النظام الداخلي.

²³ المادة /147/ من النظام الداخلي.

ط - نتائج التقرير²⁴:

يتعين على الجهات الإدارية معالجة نتائج التقارير الرقابية والتفتيشية بعد تبليغها لها على الوجه الآتي من توصيات ومقترحات وطلبات²⁵:

1- التوصيات: تستهدف الأمور التشريعية والتنظيمية، وتتناولها بالتعديل أو التفسير أو الإلغاء أو الإحداث في سبيل معالجتها على وجه يحقق رفع أداء الوظيفة العامة، ويتبادل العاملون بالتفتيش الرأي في شأنها مع المسؤولين الاختصاصيين، وتعالج الإدارة هذه التوصيات. كما يمكن للإدارة المعنية خوض الحوار مع الهيئة في شأن توصياتها على أن تقدم رأيها فيها، وأن تضع في التنفيذ ما تتفق عليه معها. وفي حال اختلاف وجهات النظر فيما بين الهيئة والإدارة، أو في حال إهمال الإدارة معالجتها أو وضعها موضع التنفيذ، يقدم رئيس الهيئة هذه التوصيات والرأي فيها إلى رئيس مجلس الوزراء للتوجيه في الأمر.

2- الاقتراحات: وتتناول ملاحظات الهيئة على مسيرة الأعمال ومخالفات العاملين وقصورهم، وتستهدف باقتراحاتها: ضبط الأداء، توجيه المثوبات، فرض العقوبات المسلكية، ويقصد بالاقتراحات بوجه عام ما تتقدم به الهيئة لمعالجة انحرافات الأداء عن حدود القوانين والأنظمة النافذة والخطط المعتمدة، وبحق للإدارة الدخول في حوار مع الهيئة بشأن اقتراحاتها خلال /30/ يوماً من تاريخ إبلاغها إليها.

وعلى الإدارة تنفيذ ما تتفق عليه مع الهيئة في غضون مدة لا تتجاوز /15/ يوماً من تاريخ الاتفاق.

ولرئيس الهيئة حق عرض حالات استمرار الخلاف مع الإدارة أو تأخير تنفيذ ما تم الاتفاق عليه على الجهات الأعلى، وينتهي العرض حتى رئيس مجلس الوزراء في حال قيام الخلاف مع الجهات الوصائية، ويجب تنفيذ توجيه الجهات الوصائية المتفقة مع وجهة نظر الهيئة أو توجيه رئيس مجلس الوزراء.

كما يمكن إحالة المسؤولين عن عدم التنفيذ لما يجب تنفيذه إلى الجهة التأديبية²⁶.

²⁴ د. يوسف شباط، المالية العامة، ...، مرجع سابق، ص 401.

²⁵ المادة /52/ من قانون الهيئة.

²⁶ مادة /53/ فقرة (أ) من قانون الهيئة.

3 - الطلبات: وتتأول الأمور التي لا تتسع للاجتهاد أو التقدير، حيث تتضمن طلبات الهيئة إلى الجهة الإدارية ومنها:

أ- تلافي الأخطاء والقصور.

ب- استرداد حقوق الخزينة والأموال العامة وأموال القطاع التعاوني وسائر الأموال المعتبرة في حكم الأموال العامة التي بلغت مرحلة الاستحقاق على وجه قانوني. وعلى الإدارة اتخاذ إجراءاتها لتنفيذ الطلبات ضمن مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغها، ويتعرض من يؤخر تنفيذ الطلبات، أو يمتنع عن تنفيذها إلى:

- العقوبة المسلكية، بطلب من رئيس الهيئة.
- ملاحقته كمشارك أو متسبب بالمساءلة المادية، وما يمكن أن يترتب عليها من مساءلة جزائية.
- إحالته إلى الجهة التأديبية²⁷.

وتتم متابعة ما تنتهي إليه الهيئة في أعمالها الرقابية والتفتيشية والتحقيقية، من توصيات ومقترحات وطلبات يقع تنفيذها في اختصاصات الإدارات بواسطة مديرية المتابعة أو من قبل العاملين بالتفتيش الذين يباشرون تنفيذ مهمات الرقابة والتفتيش، ويعودون إلى ما سبق من أعمال الهيئة لتتبع تنفيذ نتائجها²⁸.

كما تتابع الهيئة القضايا أمام الجهات التأديبية سواءً أكانت الإحالة إلى التأديب بقرار من رئاسة الهيئة بمقتضى الاختصاص المعقود لها في القانون، أو من قبل الإدارة، وسواء أصدرت الجهات التأديبية قراراتها مباشرة أو قامت بإحالة الأشخاص المحالين إليها إلى القضاء لتعود إلى محاكمتهم تأديبياً بعد انبرام أحكام القضاء بحقهم، وتكون متابعة الهيئة للجانب المسلكي في القضايا أمام الجهات التأديبية بما جعل القانون لها من صلاحية الطعن في قرارات هذه الجهات، أي (محكمة النقض)، ولا تُعدّ هذه القرارات نافذة إلا بعد انقضاء مدة الطعن وهي ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغها إلى الهيئة، أو بعد اكتسابها الدرجة القطعية بطريقة النقض²⁹.

²⁷ المادة 53// فقرة (أ) من قانون الهيئة.

²⁸ المادة 58/ من قانون الهيئة.

²⁹ المادة 149/ من النظام الداخلي للهيئة.

لا تقبل الهيئة الاعتراضات المباشرة المقدمة من العاملين على اقتراحاتها التي تتناولهم بإجراءات إدارية أو بالعقوبات، وينعقد حقّ إبداء الرأي فيها بالجهة الإدارية حصراً، ويمكن للعاملين المتظلمين أن يتقدموا إلى الجهات المعنية بطلب التظلم، فإذا اقتنعت بصحته خاضت الحوار مع الهيئة في شأنه ضمن المدة المحددة لها في الفقرة /ج/ من المادة /52/ من قانون الهيئة³⁰، أي /30/ يوماً من تاريخ تبلغها المقترح. كما أجاز قانون الهيئة لصاحب العلاقة مراجعة القضاء للطعن في الإجراءات المتخذة بناء على تقارير الهيئة.³¹

³⁰ د. يوسف شباط، المرجع السابق، صفحة 325.

³¹ د. يوسف شباط، المالية العامة والتشريع...، المرجع السابق، صفحة 404.

أصول التحقيق

دون المساس باختصاصات السلطة القضائية تمارس الهيئة صلاحياتها بالتحقيق في الأفعال المنسوبة إلى العاملين في الجهات التابعة لرقابتها في معرض قيامهم بأعمالهم³².
ويسبق التحقيق عند الاقتضاء تقصُّ يوجَّه إلى إجرائه والقيام به رؤساء الفروع والمجموعات بطلب أو بدون طلب من رئاسة الهيئة، ويهدف التقصي إلى استطلاع القضية وتبيين حدودها.
وتتم ممارسة التقصي بمختلف الوسائل بما فيها الاتصالات الشخصية والهاتفية والكتابية، فإذا انتهى التقصي إلى عدم ثبوت صحة القضية، يضع المفتش المتقصي تقريراً يضمّنه خلاصة تقصيَّاته ومقترحاته.

أما إذا أظهر التقصي احتمال صحة وقائع القضية، فيصار إلى التحقيق بطلب من رئيس الهيئة أو الجهة المفوض إليها، ما لم تكن القضية عاجلة فيباشر تحقيقها دون طلب³³.

أ - أهداف التحقيق³⁴:

- (1) 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 بحقهم.
- (2) إصلاح 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.

³² مادة 114/ من النظام الداخلي للهيئة.

³³ مادة 119/ (أ-ب-ج-د) من النظام الداخلي.

³⁴ مادة 114/ فقرة (ب) من النظام.

ب - كيفية مباشرة التحقيق:

تباشر الهيئة إجراءات التحقيق بإحدى الطرق التالية:

- 1) **بمبادرتها:** من خلال ما تكشفه من جرائم أو مخالفات، وما تقف عليه من حوادث القصور والإهمال في أثناء أداء مهماتها الرقابية والتفتيشية.
 - 2) فيما يطلع عليه العاملون فيها أو يتصل بعلمهم.
 - 3) وبما تقرر وضعه في التحقيق من أمور تتلقاها من: الجهات العامة أو الهيئات الرقابية أو المنظمات الشعبية أو الجمعيات.
 - 4) وبما تنتهي بعد معالجته إلى وجوب التحقيق فيه من شكاوى المواطنين وإخباراتهم، بما في ذلك الشكاوى والأمور المنشورة في الصحف وسائر المنشورات الدورية وغير الدورية³⁵.
- ورئيس الهيئة هو الذي يقرر 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 التحقيق في القضايا العاجلة حسب تقديرهم، ويطلبون موافقة رئيس الهيئة على ذلك بصورة لاحقة.
- يقف المحقق في أثناء مهمته على قضية خارجة عن نطاق المهمة التي ينفذها، فيبلغ أمرها إلى رئيسه المباشر للتصرف فيها، أما في الحالات العاجلة التي لا يسوغ تأخير التحقيق فيها، فيجوز له تولي التحقيق مباشرة على أن يبلغ الرئيس المباشر بها لاحقاً.
- ويتمّ تبليغ رئاسة الهيئة نسخاً من صكوك طلب إجراء التحقيق الصادرة عن رؤساء الفروع بالتفويض³⁶.
- عندما يباشر العامل بالتفتيش التحقيق في قضية كُلف بتحقيقها، ويجد بأنّ جهة أخرى مأذونة تحقق في القضية ذاتها، أو أنّها سبق وحققت فيها، يتوقف عن متابعة مهمته، ويعلم رئيسه المباشر ليطلب من رئاسة الهيئة التوجيه لأحد الأمرين:
- أ - انتظار نتيجة تحقيق هذه الجهة.
- ب - ممارسة التحقيق من قبل الهيئة، حيث تضع يدها على التحقيق الذي باشرته الجهة الأخرى لتستأنس به، ولها أن تستأنف التحقيق من جديد³⁷. ولا يمكن للهيئة أن تحقق في القضية إذا

³⁵ المادة 115/ من النظام الداخلي للهيئة.

³⁶ المادة 116/ من النظام الداخلي للهيئة.

³⁷ المادة 118/ من النظام الداخلي للهيئة.

كانت منظورة أمام القضاء، لأنّ الهدف من التحقيق هو الكشف عن انحرافات العاملين وتقديمهم إلى السلطة القضائية والقضية هنا منظورة أمام القضاء أساساً، فلا معنى من تدخل الهيئة³⁸.

ج - إجراءات التحقيق وتدابيره:

- حدد النظام الداخلي للهيئة الإجراءات التي يشملها التحقيق على سبيل المثال لا الحصر، وهي³⁹:
- 1) وضع اليد على كلّ حادث أو تصرف أو فعل يشكل مخالفة مسلكية أو جرمًا تطوله أحكام القوانين النافذة.
 - 2) تتبع الأدلة وجمع الوثائق والبيانات وسائر الأوراق الرسمية وغير الرسمية مما له علاقة بالقضية وتدقيقها.
 - 3) استجواب الفاعلين وذوي العلاقة في القضية.
 - 4) إجراء الخبرة والمعاينة.
 - 5) اتخاذ التدابير والإجراءات التي يقتضيها التحقيق، لاسيما التي من شأنها دفع المضرة عن المال العام وما هو في حكمه، عن منشآت الدولة والقطاعات الثلاثة العام والتعاوني والمشتراك وممتلكاتها.
 - 6) دعوة الجهات العامة إلى:
 - أ- اتخاذ الإجراءات الإدارية والمسلكية.
 - ب- الانضمام إلى الدعوى العامة واتخاذ صفة الإدعاء الشخصي لطلب الحقوق الخاصة وتعويض الأضرار المادية والمعنوية.
 - ت- ملاحقة الحقوق الخاصة والتعويض عن طريق القضاء المدني أو بالإجراء الإداري حسب الحال عندما لا تقام الدعوى العامة.
 - 8- ويجري التحقيق في مقر الهيئة بشكل دائم، ولكن استثناءً يجوز إجراؤه خارجها إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، ويلتقي المحقق بالمسؤولين المعنيين من أجل المهمة التي يزعم تنفيذها⁴⁰.
 - 9- للمحقق أن يطلع على السجلات والوثائق والأوراق الرسمية وغير الرسمية لدى الجهات المشمولة برقابة الهيئة ولو كانت ذات طابع سري، وله حق الاحتفاظ بالوثائق الأصلية لقاء إيصالات أو

³⁸ المادة 114// من النظام الداخلي للهيئة.

³⁹ مادة 120/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁴⁰ مادة 122/ من النظام الداخلي للهيئة.

استنساخ صور عنها حسب ضرورات التحقيق، ويتم تنظيم ذلك بناءً على تعليمات صادرة عن رئيس الهيئة⁴¹.

10- يؤشر المحقق على السجلات والوثائق والأوراق ذات العلاقة بالقضية التي يحققها والمجدية في تحقيقها وذلك بعد الاطلاع عليها، ويتضمن هذا التأشير ما يفيد المشاهدة والتاريخ واسم المحقق وتوقيعه أو اسم رئيس البعثة التفتيشية وتوقيعه، ويمتنع عليه إجراء أي تعديل أو تصحيح في الوثائق والبيانات والسجلات مهما كانت الأسباب⁴².

11- وإذا ظهر للمحقق حدوث أي تزوير في أحد السجلات أو إحدى الوثائق والأوراق التي اطلع عليها، فيجب عليه أن يحتفظ بها ويحرزها لقاء إيصالات تُعطى إلى الإدارة إلى حين يتم التصرف في التحقيق بعد إنجازه⁴³.

12- للمحقق أن يتصرف في **منهج التحقيق** حسبما يرى فيه مصلحة التحقيق، ويضع المجلس مناهج متعددة لتحقيق القضايا النوعية ليستأنس بها المحققون، ولكن **يفضل إتباع المنهج الآتي وبالترتيب التالي:**

- وضع اليد على السجلات والوثائق والأوراق ذات العلاقة بالقضية، أو التي يحتمل أن تكون لها علاقة بها وتدقيقها.
- حول ثبوت صحة القضية بموجب الوثائق والسجلات المتوفرة، وينتقل المحقق إلى المشكو منه، ويواجهه بالواقعة وأدلتها الموثقة، ويستجوبه أصولاً.
- ثم ينتقل المحقق إلى سماع إفادات الشهود في حال إنكار المشكو منه، وذلك في القضايا المسلكية، أما في **القضايا الجزائية** فيتمّ سماع إفادات الشهود سواء اعترف المشكو منه أو لم يعترف على أن لا يستزاد منهم في حال الاعتراف، ويستجيب المحقق في القضايا الجزائية إلى طلب المشكو منه سماع شهود النفي.
- يجري المحقق مقابلات بين الشهود والمشكو منه أو بين الشهود أنفسهم بقصد مواجهتهم بتناقض الأقوال في وقائع معينة، ويتمّ إثبات المواجهة في محضر تورد فيه أقوال المستجوبين بألفاظها ذاتها، ويوقع على المحضر كل من المحقق وأطراف المواجهة⁴⁴.

⁴¹ مادة 123/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁴² مادة 124/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁴³ مادة 125/ من النظام الداخلي للهيئة.

12- للمحقق استجواب العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة شهوداً أو مشكوكاً منهم، دون النظر إلى مرتبة المستجوب أو راتبه أو عمله.

13- ويمكن سماع شهادة الشهود من العاملين في جهات غير تابعة لرقابة الهيئة أو من غير العاملين في الدولة، وبعد امتناع الشهود عن الإدلاء بأقوالهم من الأمور التي تعرقل التحقيق، ويتعرض الممتنع للتعزيم والإحضار، ويثبت المحقق واقعة الامتناع في محضر التحقيق، ويتم اتخاذ قرار التعزيم ويرسل إلى الدائرة المالية لتنفيذه وفق أحكام قانون جباية الأموال العامة⁴⁵، وإذا كان الشاهد مريضاً وتحقق المحقق من مرضه بالاستناد إلى تقرير طبي أو إلى معلوماته الخاصة ينتقل إليه لسماع أقواله، ويبتعد المحقق عن استجواب تلامذة المدارس، كما يمكن للمشكو منه في القضايا الجزائية الامتناع عن الإدلاء بأقواله.

أما إذا كان الشاهد مقيماً خارج مركز التحقيق فيستطيع المحقق هنا أن يستتيب أحد المفتشين الموجودين في محل إقامة الشاهد لسماع أقواله نيابة عنه، ما لم يرى أنه من الضروري سماعها بنفسه، فيعين المحقق في كتاب الإنابة كلّ الأسئلة أو النقاط التي يجب الإفادة عنها أو معالجتها، ويرسل كتاب الإنابة هذا إلى رئاسة الهيئة في المركز أو إلى رئاسات الفروع حيث يكون محل إقامة الشاهد، ويسمى رئيس المجموعة أو رئيس الفرع المفتش المستتاب، وهذا يعني أنّ المحقق ليس هو من يختار المفتش المستتاب بل يعود أمر ذلك لرئيس المجموعة أو لرئيس الفرع. وبعد أن ينهي المهمة المستتاب فيها يقدم محضراً بالاستجابات التي حصل عليها بموجب مذكرة يعالج فيها النقاط التي استتيب لمعالجتها، ويرسل المحضر والمذكرة إلى المحقق عن طريق رئاسة الهيئة أو رئاسة الفرع الذي يتبع له المفتش المناب⁴⁶.

14- وفي حال مست القضية الموضوعية في التحقيق عاملين في جهات غير تابعة لرقابة الهيئة يتم التحقيق فيها من قبل بعثات تفتيشية ينضم إليها مندوبون عن هذه الجهات⁴⁷. ولا يستجاب لطلب المحامين بحضور مجالس التحقيق الذي تجريه الهيئة⁴⁸.

⁴⁴ مادة 126/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁴⁵ مادة 129/ فقرة (ب) من النظام الداخلي للهيئة، مادة 47/ فقرة (د) بند (1-13) من قانون الهيئة.

⁴⁶ مادة 130/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁴⁷ مادة 132/ من النظام الداخلي.

⁴⁸ مادة 133/ من النظام الداخلي.

15- يثبت المحقق في محضر التحقيق إجراءات التفتيش، ويبين الوقائع كاملة، ويثبت بياناً مفصلاً بما يعثر عليه من أوراق تهم التحقيق، وإذا عثر المحقق خلال إجراء التفتيش على أشياء ممنوع تداولها بموجب قوانين العقوبات، فعليه أن يضبطها، ويحرزها، ويحرر محضراً بشأنها يحيله مع الحرز إلى القضاء المختص عن طريق رئاسة الهيئة⁴⁹.

16- ويمكن أن يستعين المحقق بالمتخصصين وأهل الخبرة كلما واجهته مسألة فنية يتوقف عليها تحقيق الوقائع، ولا يكون قادراً على إعطاء الرأي العلمي والفني فيها. أما في القضايا الجزائية ذات الأهمية الخاصة فيمكن للمحقق أن يستعين بالخبرة في المسائل الفنية ولو كان باستطاعته بيان الرأي فيها⁵⁰، وتنظم أصول الاستعانة بالخبرات بقرار من المجلس⁵¹.

د - تقرير التقصي والتحقيق:

يعدّ المفتش تقريره فور إنجازه مهمة التقصي أو التحقيق، حيث يُضمّن هذا التقرير نتائج التحقيق ومطالعته التي تشمل على توصيف الفعل، والمناقشة التي يخرج المفتش من خلالها بعد موازنة القرائن والأدلة، وتكييف الفعل أو الواقعة جزائياً أو مسلكياً أو تثبيت نفيها، مع اقتراح التوصيات أو المقترحات أو الطلبات الملائمة.

وللمفتش حرية التصرف في طريقة إعداد تقريره وصياغته سواء كان (تقصياً - تحقيقاً)، ولكن يجب أن تتوفر فيه العناصر التالية⁵²:

1 - **تقرير التقصي:** الموضوع المطروح ومصدره وصك تكليف تقصيه والاستطلاع الجاري، والنتائج والمطالعة والتوصيات والمقترحات.

2 - **تقرير التحقيق:** الموضوع المطروح ومصدره وصك تكليف تحقيقه، والموضوعات الأخرى التي تبين للمحققين ضرورة تناولها وتحدد بفقرات موجزة، ويُفرد قسم مستقل لكل موضوع يضم أدلة الثبوت وأدلة النفي، والمطالعة وتشتمل توصيف الفعل والمناقشة التي يخرج المفتش من خلالها

⁴⁹ مادة /134/ فقرة (د-ه) من النظام الداخلي للهيئة.

⁵⁰ مادة /136/ فقرة (أ-ب) من النظام الداخلي للهيئة.

⁵¹ مادة /138/ من النظام الداخلي.

⁵² مادة /139/ فقرة (ب) من النظام الداخلي للهيئة.

بقناعة بعد موازنة القرائن والأدلة، وتكييف الفعل أو الواقعة جزائياً أو مسلكياً أو تثبتت نفيها حسب الحال، والتوصيات والمقترحات والطلبات.

ويُفرد للقضية الجزائية تقرير خاص بمعالجة تحقيقها، أما معالجة الأمور التشريعية والتنظيمية والمسلكية، ومعالجة الثغرات والخلل في أداء العمل أو في آليته فيخصصها بتقرير مستقل يعالج أوضاع الجهة الإدارية، ويقدم التوصيات والمقترحات والطلبات الملائمة، وتقدم نسختان إضافيتان من لائحة التوصيات، وترسلان إلى المجموعة لدراستها، ليتم تسجيلها فيما بعد في البطاقات الخاصة بعد اعتمادها⁵³.

ويمكن أن يتم إغفال أسماء المخبرين والشهود الذين يطلبون كتمان أسمائهم من التقرير، ويستعاض عن ذكرها بالرمز بالأرقام، وتورد أسماؤهم في محضر يوقعه المحقق، ويغلق ويختتم ولا يفض إلا لدى تدقيق التقرير واعتماده من قبل هيئة التأديب والقضاء⁵⁴.

أما بالنسبة لطريقة اعتماد هذا التقرير (**تقرير التحقيق**) فيتم اتباع الإجراءات والمراحل نفسها التي يمر بها تقرير الرقابة والتفتيش، حتى يتم اعتماده من قبل رئيس الهيئة، ولكن الاختلاف هنا هو في ما تتضمنه مطالعة الرئيس المباشر لتقارير التحقيق، فتتضمن ما يلي:

- تلخيص الموضوع.
- الوقائع والأدلة موجزة.
- النتائج.
- الوصف القانوني.
- أهم التوصيات والمقترحات والطلبات⁵⁵.

وبالنسبة لمعالجة التقارير ونتائجها فيتبع بالنسبة للتوصيات والمقترحات الإجراءات المتبعة نفسها في تقارير الرقابة والتفتيش، أما بالنسبة للطلبات فتتبع أيضاً الإجراءات نفسها، لكن مع بعض الإضافات حيث إن الهيئة لا تقبل الاعتراضات المباشرة المقدمة من قبل العاملين على اقتراحاتها التي تتناولهم إجراءاتها إدارياً أو بالعقوبات باستثناء طلبات إعادة التحقيق، حيث تقوم رئاسة الهيئة بمعالجة طلبات إعادة التحقيق المقدمة إليها، وتستجيب إلى هذه الطلبات في حال إيراد أدلة جديدة لم تكن مدار بحث

⁵³ مادة 140/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁵⁴ مادة 141/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁵⁵ مادة 147/ من النظام الداخلي للهيئة

في التحقيق السابق، كما يمكن لرئاسة الهيئة أن تبادر من ذاتها بهذا الموضوع، وتقوم بإعادة فتح التحقيق إذا وقفت على أدلة من هذا القبيل.

ويصدر القرار بإعادة فتح التحقيق إما بطلب من رئيس مجلس الوزراء، أو بقرار من رئيس الهيئة⁵⁶، ويبقى لصاحب العلاقة حق مراجعة القضاء في جميع الأحوال⁵⁷.

ويتم إبلاغ نتائج التحقيقات إلى الجهات الإدارية، ولهذه الجهات أن تبلغ النتائج إلى الذين يطالهم التحقيق، ولا تحول سرية التقارير من تقديمها إلى المحاكم أو الهيئات التأديبية لمقتضيات العدالة⁵⁸. وإن نتيجة التحقيق تبلغ لأصحابها سواء انتهت إلى إثبات صحة ما نسب إليهم من تصرفات أو إلى نفيه أو حفظه لعدم كفاية الأدلة، وفي حال انتهاء الهيئة إلى القول في نتيجة تحقيقها بارتكاب المخبر جريمة الافتراء، فتقوم رئاسة الهيئة بتبليغ المفترى عليه رسمياً مذكرة تتضمن ما يكفي لإحاطته بنتائج التحقيق على النحو الذي يمكنه من تقديم دعوى الافتراء⁵⁹.

وتبلغ الهيئة الجهات التأديبية والقضاء نسخاً من التقارير التحقيقية وصورها اعتماداً ووثائقها⁶⁰. ويمكن للمحقق ألا ينتظر نهاية التحقيق، فيقوم بإعداد تقارير أولية بنتائج التحقيق في القضايا الجزائية، والتي يتم اعتمادها على وجه عاجل من قبل رئيس الهيئة أو الجهات التي يفوض اعتمادها إليها، وتوجه صكوك الاعتماد في هذه الحالة إلى المحافظين أو الوزراء، وفي الأحوال الأخرى إلى المحامين العامين⁶¹.

وفي ختام هذا البحث يتبين أن المشرع السوري قد وفق إلى حد ما في تأمين رقابة شبه خارجية على الموازنة العامة للدولة من خلال إنشائه للهيئة التي تقوم على نظام دقيق يضمن ممارسة مهامها في الرقابة على تصرفات العاملين في مختلف الجهات، وبخاصة تصرفاتهم المالية بهدف تطوير العمل الإداري وحماية المال العام، وذلك من خلال الصلاحيات والاختصاصات الواسعة الممنوحة لها، ومن خلال الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها العاملون في التفتيش.

إلا أنه يؤخذ على الهيئة ما يلي:

⁵⁶ مادة /149/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁵⁷ مادة /54/ من قانون الهيئة.

⁵⁸ مادة /55/ من قانون الهيئة.

⁵⁹ مادة /154/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁶⁰ مادة /155/ من النظام الداخلي للهيئة.

⁶¹ مادة /156/ من النظام الداخلي للهيئة.

- 1- إنّ الهيئة ترتبط برئيس مجلس الوزراء، ولا بدّ من فك ارتباط الهيئة برئيس مجلس الوزراء وربطها بمجلس الشعب أو برئاسة الجمهورية أو السلطة القضائية، لأنها الجهات القادرة على تحقيق هذه الرقابة بفاعلية.
- 2- إنّ الاختصاصات المتعددة التي تتمتع بها الهيئة تؤدي إلى زيادة حجم عملها الرقابي وزيادة أعبائها، مما ينتج عنه تراكم في أعمال الهيئة وتأخير في تنفيذها.
- 3- إنّ هناك تداخلاً بين اختصاصات الهيئة واختصاصات الجهاز المركزي للرقابة المالية، مما يؤدي إلى ازدواجية في العمل بينهما، وبالتالي يجب إما توحيدهما في جهاز واحد بما ينهي هذا التداخل، أو الفصل بينها وبين الجهاز من حيث الاختصاصات بأن يكون اختصاص التفتيش والتحقيق للهيئة فقط.
- 4- عدم إعطاء المفتشين سلطة طلب كفّ اليد والإحالة على المحاكم المسلكية، وجعلها من اختصاص القضاء.
- 5- أعطي المفتش كلّ الصلاحيات المعطاة للقاضي عند قيامه بمهامه التفتيشية والتحقيقية، ومع ذلك فإنّ تحقيقاته والتقارير الناتجة عنها غير ملزمة للقضاة وهذا أمر طبيعي، مما يستوجب معه ضرورة إحداث قسم قضائي في الهيئة يقوم فيه قضاة التحقيق بتلك التحقيقات قبل الإحالة إلى قضاء الحكم المتخصص في القضاء المالي فيه .
- 6- وضع سقف زمنية لبقاء أيّ ملف تضع الهيئة يدها عليه لمنع المحاباة بين المفتش والموظف المحال للتفتيش.

تمارين:

أولاً. من أنواع الرقابات التي تمارسها الهيئة:

1. رقابة قضائية.
2. رقابة إدارية.
3. رقابة محاسبية.
4. الاحتمالات (3+2).

الجواب الصحيح رقم 4.

ثانياً. في كيفية مباشرة الهيئة لمهمتها الرقابية:

1. تباشر الهيئة مهمات الرقابة واليفتيش بأذن من رئيس الهيئة.
2. تباشر الهيئة مهمات الرقابة واليفتيش بأذن من رئيس مجلس الوزراء.
3. يجب أن تقوم الهيئة بالتفتيش استناداً لخطة عمل سنوية.
4. لا يجوز لها القيام بالتفتيش المفاجئ.

الجواب الصحيح رقم 1.

الوحدة التعليمية الخامسة

الرقابة التشريعية

الكلمات المفتاحية:

تعريف الرقابة التشريعية - أهميتها - أهدافها - مقوماتها - عوامل نجاحها - صور الرقابة التشريعية - مراحل الرقابة التشريعية - وسائل تفعيل الرقابة التشريعية.

الملخص:

يقصد بالرقابة التشريعية في تلك الصلاحية المعطاة للبرلمان لمراقبة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية تهدف إلى التأكد من احترامها لواجباتها الدستورية والقانونية واحترام الاجازة التي أعطاه البرلمان للحكومة في الجباية والانفاق ,ولا يمكن تفعيل هذه الوسيلة الرقابية سوى يارتباط الاجهزة الرقابية المتخصصة بها .

الأهداف التعليمية:

- _ التعرف على مفهوم الرقابة التشريعية
- _ التعرف على مراحل الرقابة التشريعية وصورها المختلفة
- _ التعرف على أهداف الرقابة التشريعية
- _ التعرف على عوامل نجاح الرقابة التشريعية

الرقابة التشريعية

تُعَدّ الرقابة التشريعية أهم صورة من صور الرقابة الخارجية التي يمكن ممارستها على أداء الحكومة، وخاصة من الناحية المالية كون السلطة التشريعية هي التي تمنح الحكومة الإجازة لتنفيذ الموازنة، وبالتالي يبقى من حقها الأساسي مراقبة أداء الحكومة للتأكد من أنّ هذا التنفيذ قد تمّ وفق الإجازة التي منحت لها، وقد حققت الأهداف التي سعت الحكومات إليها.

وللإحاطة الموجزة بهذا النوع من الرقابة لابدّ من تعريفها، وبيان مدى أهميتها وأهدافها، ومقومات وعوامل نجاحها، وأنواعها، ووسائل ممارستها، وكيفية تفعيل هذا النوع من الرقابة لتحقيق أهدافها من خلال تقسيم هذا الجزء إلى:

أولاً: التعريف بالرقابة التشريعية

ثانياً: صور الرقابة التشريعية

ثالثاً: وسائل تفعيل الرقابة التشريعية

التعريف بالرقابة التشريعية

أ - التعريف بالرقابة التشريعية:

يقصد بالرقابة التشريعية "الصلاحيات المعطاة للبرلمان، باعتباره ممثلاً للشعب، لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، بهدف التأكد من احترامها لواجباتها الدستورية والقانونية، واحترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في الجباية والإنفاق.

وتحصل هذه الرقابة في الأوقات كافة بالنسبة لتنفيذ الموازنة، سواء قبل التنفيذ أم أثناء التنفيذ أم بعد الانتهاء من السنة المالية وتنفيذ الموازنة، ولكل نوع من هذه الرقابات وسائلها، فالرقابة السابقة تتم عن طريق إقرار الموازنة أو مناقشة بيان الوزارة وإقرار خطط التنمية، والرقابة المرافقة تمارس بواسطة الأسئلة والاستجواب الموجه للحكومة من النواب الذين لهم أن يطلبوا المعلومات التي يريدونها، وبالتالي مراقبة المخالفات المرتكبة في كل شأن، ووضع مسؤولية الوزراء موضع البحث والمناقشة، وحجب الثقة عنهم عند الاقتضاء، سواء كان حجب الثقة من وزير بمفرده أم من الوزارة كلها، والرقابة اللاحقة تمارس عن طريق إقرار الحساب العام الختامي .

وعلى ذلك، فإن وظيفة الرقابة التي تقوم بها السلطة التشريعية في مختلف دول العالم تستهدف التأكد أو التحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية وسلامة أعمالها، ومدى استهدافها المصلحة العامة وتأييدها إن أصابت، ومراجعتها إن أخطأت أو قصرت، ومحاسبتها إن انحرفت عن الطريق المرسوم لها أو تجاوزت حدود اختصاصها الدستوري أو القانوني، وبالتالي فإن نطاق الرقابة التشريعية يتجاوز الرقابة المالية التي تُعدّ أحد أوجهها، وهي الشكل الأساسي لممارسة رقابة خارجية على تنفيذ الموازنة العامة من قبل الحكومة والإدارات التابعة لها، وإقرار قانون الموازنة لا قيمة له ولا فائدة منه ما لم ترافقه هذه الرقابة، وخاصة أثناء تنفيذ الموازنة وبعدها.

ومما لا شك فيه أنّ جدية وقيمة الرقابة التشريعية ترتكز أولاً على كفاءة أعضاء السلطة التشريعية وخلفياتهم السياسية والحزبية ومستوى تعليمهم وثقافتهم ومهاراتهم العملية، وما إذا كانوا يملكون حقاً الشجاعة الكافية في إبداء رأيهم بكل حرية، ومن ثم إصدار قراراتهم تبعاً لقناعاتهم الشخصية بعيداً عن التأثيرات السياسية والحزبية.

ب - أهمية الرقابة التشريعية وأهدافها¹:

إنّ رقابة السلطة التشريعية هي المظهر الأول والأهم من مظاهر الرقابة كافة كونها تجسد الإرادة الشعبية، وكون الشعب هو مصدر السيادة والسلطة، لذلك تُعدّ بمثابة قلب الشعب وعقله وترجمة لطموحاته².

ونظراً لاستحالة تطبيق صورة الديمقراطية المباشرة في الدول الحديثة التي يتولى بموجبها الشعب، بنفسه ودون وساطة أحد، شؤون الحكم، فقد تقرر الأخذ بصورة الديمقراطية غير المباشرة (النيابية)، وبموجبها أصبح من الممكن أن يتعرّض الحكام للمساءلة أمام أولئك الذين اختارهم الشعب لممارسة شؤون الحكم والسيادة نيابة عنه، أي أمام البرلمان.

وقد أجمع الفقهاء على أنّ دور السلطة التشريعية في الرقابة لا يقلّ أهمية عن دوره في التشريع، ولا معنى لدور البرلمان التشريعي دون دوره الرقابي، فالرقابة الواعية واليقظة على الإدارة الحكومية هي أمر مهم للغاية، شأنها في ذلك شأن التشريع تماماً، ولهذا فإنّه من الخطأ الاعتقاد بأنّ البرلمان ما هو إلا مجلس للتشريع، وانطلاقاً من ذلك، فقد أصبحت الوظيفة الرقابية هي الوظيفة الأهم لمعظم برلمانات الدول على مختلف نظمها السياسية والتي طغت على وظيفتها التشريعية.

ويعود هذا الثقل الكبير للوظيفة الرقابية من بين الوظائف الكلية للسلطة التشريعية في نظر المجتمع السياسي إلى عدد من الأمور التي أملت لها التطورات السياسية، ولعل أهمها:

1- هيمنة الحكومة على صنع السياسات العامة، فهي مصدر معظم التشريعات، وهي التي تمتلك القدرة على التنفيذ، وهي المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين، وتمتلك القدرات الفنية والإدارية وقواعد البيانات اللازمة لصنع السياسة وتنفيذها، بحيث لا يتبقى للسلطة التشريعية سوى حقّ مناقشة هذه السياسات مع الحكومة وطرح التوصيات عليها والملاحظات في مناسبات معينة عادة ما يحددها الدستور، وحتى في هذه الصلاحية فإنّ حدودها ونطاقها يختلف من دولة إلى أخرى حسب نظامها السياسي، وبالتالي يتجه اهتمام البرلمانات في ظلّ هذه الأوضاع إلى محاولة استثمار وتفعيل ما هو ممكن من وسائل وآليات للمساهمة في صنع القرار، وأهمها عملية الرقابة.

¹ لمزيد من التفاصيل انظر: د. حسن البحري في الرقابة البرلمانية، الموسوعة القانونية المخصصة، المجلد الرابع، هيئة الموسوعة العربية، ط1، عام 2010، ص 13 وما بعد.

² د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، ط2، القاهرة، 1996، ص 235.

2- إنّ التوازنات السياسية والحزبية في البرلمان قد تحدّ من قدرته على توجيه الحياة السياسية وصنع السياسات العامة، لاسيما في ظل وجود كتل أو أغلبية حزبية كبيرة مؤيدة للحكومة، وبالتالي تصبح الرقابة أهم الوسائل المتبقية أمام المعارضة للتأثير في السلطة التنفيذية.

3- إنّ الثقافة السياسية السائدة في المجتمع قد تنظر إلى الدور الرقابي للسلطة التشريعية بشكل أكثر تقديراً وإعجاباً من نظرتها لدورها التشريعي، وينطبق ذلك بوضوح على نظرة الرأي العام إلى أعضاء المعارضة فيها أو المستقلين، حيث يميل الرأي العام وتتجه وسائل الإعلام إلى الانبهار بالعضو الذي يستطيع إحراج الوزراء، ويقتنص الفرص لإظهار التقصير في أداء الحكومة، بل وربما يفاخر الأعضاء أنفسهم بذلك، ويعتبرونه علامة في تاريخهم البرلماني.

ج - مقومات الرقابة التشريعية وعوامل نجاحها:

قيام السلطة التشريعية بالدور الرقابي المنوط بها، يتطلب توافر شرطين رئيسين:

الشرط الأول: يتعلق بالمجالس التشريعية ذاتها، إذ يفترض أن تتحقق فيها "السلطة والقدرة والرغبة في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها".

وتتحدد السلطة الرقابية للمجلس في القيام بدور الرقابة عادةً من خلال الإطار القانوني، أي في الدساتير والأنظمة أو اللوائح الداخلية التي تنظم عملها وصلتها بالسلطة التنفيذية.

أما قدرة المجلس على ممارسة دوره في الرقابة، فلا تحددها القوانين المجردة بل الإمكانيات المادية والبشرية الملموسة التي توضع تحت تصرف الأعضاء النواب للقيام بوظيفة الرقابة. والغرض الرئيس من تأمين هذه الإمكانيات هو السماح للمجلس والأعضاء بالحصول على أكثر قدر ممكن من المعلومات حول أداء السلطة التنفيذية، إذ إنّ دون هذه المعلومات يستحيل على العضو القيام بمهمته.

وقد يتوفر للمجلس الوسيلة القانونية للاضطلاع بمهام الرقابة، وكذلك الإمكانيات المادية والبشرية التي تيسر له من الناحية النظرية تنفيذها، ولكن دون أن يكون لدى المجلس ونوابه الرغبة أو الإرادة الكافية لممارسة هذا الدور، ذلك أنّ هذه الرغبة تتأثر بالأجواء السياسية والحزبية والبيئة السياسية العامة، وهذه الظروف تتكون خارج المجلس.

الشرط الثاني: يتعلق بالظروف العامة التي تعمل فيها المجالس التشريعية للقيام بدورها الرقابي، فتتأثر بالبيئة الخارجية أي بعوامل موجودة خارجه، منها نوع الثقافة السياسية السائدة في البلاد، وتوفر الثقافة السياسية والمناخ أو الخلفية الفكرية التي تتكون فيها نظرة المواطن إلى المجلس التشريعي ومدى

استعداده للتعاون معه، كذلك تؤثر الثقافة السياسية في نظرة المواطن إلى الانتخابات وسبل المشاركة في العمل البرلماني، وإلى دور الأحزاب التي تلعب دوراً مهماً في تكوين هذه السلطة.

ومن العوامل المؤثرة أيضاً في دور السلطة التشريعية الرقابي الأوضاع السياسية الفعلية التي تعيشها البلاد من ناحية التطور الديمقراطي. فلا ريب أنّ قيام تعددية سياسية حقيقية تنعكس على واقع المجلس وتعزز دوره الرقابي. فالتكتلات البرلمانية الحزبية أكثر قدرة من النواب الأفراد (المستقلين) على مراقبة الأداء الحكومي، وعلى الحصول على المعلومات الضرورية للقيام بهذه المهمة. فوجود معارضة حقيقية في المجلس التشريعي يعزز من الدور الرقابي له. وهذا ما أخذ به الدستور السوري الجديد لعام 2012 .

كما أنّ تحقيق مبدأ تداول السلطة يعزز ميل نواب المجلس، خاصة المستقلين والمعارضين منهم على القيام بالدور الرقابي المنوط بهم في ذلك المجلس.

ويلعب الإعلام المستقل دوراً مهماً في تشجيع النواب على القيام بالدور الرقابي، وفي إمدادهم أحياناً بالمعلومات التي يستفيدون منها في عملية الرقابة، في حال عرقلة الحكومة ذلك، وهذا هو الدور الذي انتهجه الإعلام السوري الجديد عند صدور قانون الإعلام الجديد³.

³ الذي صدر عام 2011، وأعطى فيه للمجلس الوطني للإعلام الحقّ في الإشراف على الإعلام السوري بكافة أنواعه دون أي تأثير أو هيمنة من الحكومة.

صور الرقابة التشريعية

يمكن أن تتخذ الرقابة التشريعية التي يمارسها البرلمان على الموازنة، وبالتالي على أداء الحكومة، إما صورة الرقابة السابقة أو المرافقة أو اللاحقة لتنفيذ هذه الموازنة.

أ - الرقابة التشريعية السابقة: تمارس الرقابة السابقة في صورتين:

1 - إقرار الموازنة: يمكن عدّ عملية إقرار الموازنة العامة التقديرية للدولة على الرغم من كونها تشكل الجزء الثاني من دورة حياتها، بمثابة رقابة مسبقة على تنفيذ الموازنة لتلك السنة، وهي تعبر عن استمرارية عملية الرقابة المالية التشريعية التي يمارسها البرلمان على السنوات السابقة لها.

وفي سورية أكد الدستور على هذا الحقّ حينما نصّ على اختصاصات مجلس الشعب⁴، ومنها اختصاصاته المتعلقة بإقرار مشروع قانون الموازنة، حيث أكد هذا الدستور على أنّه "يعرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقلّ من بدء السنة المالية، ولا تُعد هذه الموازنة نافذة إلا إذا أقرها مجلس الشعب"⁵.

فالدستور السوري والقانون المالي الأساسي والنظام الداخلي للمجلس أعطى الحقّ لمجلس الشعب في مناقشة مشروع الموازنة العامة، وإبداء الملاحظات على بنودها كافة، وإجراء التعديلات على النفقات المقدرة والإيرادات في حدود تمنع الخلل في التوازن المقدم في ذلك المشروع. فقد يؤدي إطلاق حرية السلطة التشريعية في إجراء التعديل على تقديرات الموازنة إلى المساس بالمصلحة العامة، خاصة إذا علمنا أنّ أعضاء السلطة التشريعية قد تحكمهم المؤثرات الدعائية وسعيهم لكسب رضا ناخبهم عند القيام بهذه المهمة مما قد يؤدي إلى الإخلال بمبدأ توازن الموازنة.

2 - مناقشة بيان الوزارة وإقرار خطط التنمية:

إنّ رقابة مجلس الشعب المالية المسبقة لا تقتصر على مناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة وإقراره فقط، فله أيضاً صلاحية مناقشة بيان الوزارة وإقرار خطط التنمية⁶، حيث إنّّه عند تشكيل وزارة

⁴ المادة /75/ من الدستور السوري.

⁵ البند /3/ من المادة /79/ من الدستور السوري.

⁶ المادة /75/ من الدستور.

جديدة أو عند انتخاب مجلس جديد تتقدم كل وزارة إلى مجلس الشعب ببيان عن سياستها العامة ليكون هذا البيان هو الأساس لمساءلة الحكومة عن أدائها أمام هذا المجلس، ولمساءلة أي من أعضائها عندما تبتعد وزارته في عملها عن تنفيذ تلك السياسة، كما له صلاحية إقرار خطط التنمية التي تعمل على تنفيذها، فإذا عارض المجلس أحد مبادئ البيان وجب على الحكومة إعادة النظر في هذا المبدأ.

فمن المعروف أنّ سورية اتخذت التخطيط وسيلة لتنميتها وتطورها، وأصبح من اللازم وضع خطط تنموية لمدة خمس سنوات، هذه الخطط تصدر بقانون من مجلس الشعب. لذا فإنّ عملية إقرار هذه الخطط تُعدّ بمثابة رقابة مسبقة فيها، وتمهيداً لمساءلة الحكومة عن عدم قدرتها على تنفيذ هذه الخطط التي اقترحتها، ويكون على الحكومة واجب تقديم بيان سنوي عن تنفيذ خطة التنمية وتطوير الإنتاج في تشرين الأول من كلّ عام، ويتخذ المجلس توصياته بشأن هذا البيان، وتكون لهذه التوصيات أولوية بالتنفيذ.

وخلاصة القول حول الرقابة التشريعية المسبقة: إنّ صلاحيات مجلس الشعب مع أنّه يعترضها بعض السلبيات كعدم تفرغ أعضاء المجلس أو قلة خبرتهم بالأمر المالي، إلا أنّه وبمجرد إقرار المجلس للموازنة وخطط التنمية ومناقشة بيان الوزارة، فإنّ ذلك يشكل قاعدة تمارس بالاستناد إليها جميع الرقابات المالية الأخرى فيما بعد.

ب - الرقابة التشريعية المرافقة وصور ممارستها:

كي تقوم السلطة التشريعية بعملية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية لابدّ من تقرير الوسائل التي تؤدي إلى أداء هذه المهمة على نحو سليم، وتتكفل دساتير الدول واللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات التشريعية ببيان تلك الوسائل التي تكون تحت تصرفها، وتكون بمثابة أدوات الرقابة وعدتها.

وقد تلجأ السلطة التشريعية بصدد تصرف معين إلى استخدام هذه الوسائل جميعها، وقد تقتصر على استخدام إحداها. وعادة الأنظمة الداخلية للبرلمانات هي التي تضع الشروط التي تنظم ممارسة كلّ وسيلة من هذه الوسائل.

ويختلف نطاق رقابة السلطة التشريعية المرافقة على السلطة التنفيذية باختلاف النظام السياسي للدولة الذي تنتهجه هذه الدول، فهي أكثر فعالية في النظم البرلمانية عنها في النظم الرئاسية في الوسائل والإجراءات الرقابية التي يملكها أعضاء السلطة التشريعية تجاه الحكومة وأعضائها، وأهم هذه الوسائل هي حجب الثقة عن الوزارة بكامل أعضائها أو أحد الوزراء وهو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية السياسية،

فهي أخطر وسيلة أعطاهها النظام البرلماني للسلطة التشريعية لتراقب بها السلطة التنفيذية، إلا أنّ ذلك لا يعني عدم وجود وسائل أخرى في هذا المجال، فإلى جانب هذا الوسيلة الخطيرة من وسائل رقابة السلطة التشريعية يوجد وسائل أخرى أقل خطورة تتمثل في حقّ توجيه أسئلة إلى الوزراء، وفي طرح موضوع عام - مما يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية - للمناقشة داخل المجلس، مناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء من الأعضاء، وكذلك حقّ البرلمان في إجراء تحقيق من خلال لجنة يعهد إليها بهذه المهمة، والحقّ في استجواب رئيس الحكومة أو أحد الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.

فهي وإن كانت تتبدى بشكل أوضح في النظام البرلماني، إلا أنّ هذا لا يعني عدم وجود أية مظاهر لهذه الرقابة في نظم الحكم الأخرى، وعلى الأخص نظام الحكم الرئاسي، الذي يصنفه الفقه عادة على أنّه نظير النظام البرلماني. فالمتتبع بدقة لطبيعة سير المؤسسات الدستورية في النظم الرئاسية يلاحظ وجود العديد من مظاهر الرقابة البرلمانية (رقابة الكونجرس الأمريكي ولاسيما مجلس الشيوخ على أعمال السلطة التنفيذية الاتحادية وتصرفاتها)، وهذه المظاهر وإن كانت تختلف عن الوسائل التقليدية المقررة في دساتير النظم البرلمانية، إلا أنّ لها ذاتيتها المستقلة، التي تمكنها من تحقيق التوازن بين صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعدم طغيان إحداها على الأخرى⁷. وهناك وسائل من الممكن أن تستخدم من هذا النظام أو ذاك في النظم شبه الرئاسية، كما هو الحال في الدستور السوري. وعلى ذلك، يمكن القول: إنّ الرقابة التشريعية المرافقة قائمة في مختلف النظم السياسية الديمقراطية، وإن كانت درجاتها ووسائل ممارستها تختلف من نظام إلى آخر.

وفيما يخص الرقابة التشريعية المرافقة في الجمهورية العربية السورية، فقد أقرّ المشرّع العديد من الوسائل والإجراءات التي تباشر من خلالها السلطة التشريعية رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية. وتتجلى هذه الوسائل الرقابية في حقّ مجلس الشعب في توجيه أسئلة واستجابات إلى أعضاء السلطة التنفيذية، وتأليف لجانٍ من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في الموضوعات التي تتعلق بممارسة اختصاصاته الدستورية، وبحث العرائض التي ترد إلى المجلس بخصوص شكاوى الأفراد والهيئات المختلفة ضد الإدارة، وحقّ المجلس في حجب الثقة عن الوزارة كلها أو عن أحد الوزراء⁸.

ويمكن الإطالة الموجزة على هذه الوسائل وفقاً لما يلي:

⁷ د. حسن البحري، مرجع سابق، ص 15.

⁸ المادتان 74-75/ من الدستور والنظام الداخلي للمجلس.

1 - توجيه الأسئلة:

ويُعد السؤال الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء السلطة التشريعية، وذلك لإمكان القيام بها من جانب أي عضو من هؤلاء الأعضاء، والسؤال هو حق مقرر لكل عضو من أعضاء السلطة التشريعية يستطيع من خلاله أن يوجه إلى أي من أعضاء الحكومة أسئلة في أي شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم.

ولقد أقر المشرع السوري حق أعضاء مجلس الشعب في توجيه أسئلة إلى أعضاء السلطة التنفيذية، فنص الدستور السوري الحالي على أنه⁹: "لأعضاء مجلس الشعب حق ... توجيه الأسئلة ... للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس".

وقد تضمن النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في السادس من حزيران عام 1974 تنظيم هذا الحق¹⁰:

أ - ماهية السؤال: أقر المشرع السوري حق كل عضو من أعضاء مجلس الشعب في توجيه الأسئلة إلى أعضاء السلطة التنفيذية (الوزارة أو أحد الوزراء) في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك بقصد الاستيضاح عن أمر غامض أو مجهول لديه، أو بقصد التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعترمه السلطة التنفيذية في أمر من الأمور.

وهذا ما أوضحته المادة /136/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري عندما نصت على أن: "السؤال هو مجرد استفهام العضو عن أمر يجهله، أو رغبته في التأكد من حصول واقعة علم بها، أو استعلامه عن نية السلطة التنفيذية في أمر من الأمور".

ويُعد السؤال حقاً شخصياً لعضو المجلس، فهذا الحق يقيم علاقة خاصة بين العضو السائل والوزير الذي يوجه إليه السؤال، ويرتب على ذلك جملة من الآثار القانونية، منها حق السائل وحده في أن يقدم سؤاله، وحقه في التعقيب على إجابة الوزير المسؤول، وحقه في سحب سؤاله أو التنازل عنه عندما يشاء.

تطلب المشرع السوري توافر عددٍ من الشروط العامة في السؤال حتى يمكن قبول تقديمه للسلطة التشريعية، وتتمثل في ضرورة أن يكون السؤال: موجزاً، منصّباً على الوقائع المطلوب الاستفسار عنها،

⁹ المادة /74/ منه.

¹⁰ في المواد /136/ حتى /142/ منه.

خالياً من التعليق والجدل، وألا يكون موضوع السؤال¹¹ متعلقاً بأمرٍ يُنظر أمام القضاء لتعارض ذلك مع مبدأ فصل السلطات، وألا يكون السؤال ضاراً بالسلامة العامة أو مخالفاً لأحكام الدستور، أو مشتملاً على عبارات نابية أو أسماء أشخاص بقصد المساس بحياتهم الخاصة، فهذا الأمر أصبح ممنوعاً في الدستور السوري الجديد، ويشكل جريمة يجب أن يعاقب عليها القانون¹².

ب - إجراءات تقديم السؤال: إذا توافرت الرغبة لدى أيٍّ من أعضاء مجلس الشعب في أن يوجه سؤالاً للوزارة أو أحد الوزراء، فيوجه العضو سؤاله - سواءً أكان خطياً أم شفهيّاً - إلى السلطة التنفيذية عن طريق رئاسة المجلس، وهذا ما نصّت عليه المادة /137/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري بقولها: "ولكلّ عضو من أعضاء المجلس أن يوجه الأسئلة إلى السلطة التنفيذية عن طريق رئاسة المجلس، خطية كانت أم شفوية".

وبالنسبة للإجراءات الواجب اتباعها عند توجيه الأسئلة فإنّه ينبغي مراعاة ما يلي:

(1) يوجه السؤال الخطي إلى "رئيس المجلس" الذي يحيله إلى الجهة أو الوزارة المختصة عن طريق رئاسة مجلس الوزراء بعد إدراج خلاصته في جدول أعمال الجلسة التي تلي تقديمه.

(2) أما السؤال الشفهي فكلّ عضو الحقّ بتوجيهه متى أراد، وليس للرئيس أن يقبل في الجلسة الواحدة أكثر من خمسة أسئلة شفوية، وللأعضاء حقّ الاشتراك في المناقشة، وليس للمتكلم أن يتكلم في الموضوع أكثر من مرة واحدة ولمدة عشر دقائق، وللوسائل عند عدم الاكتفاء أن يتقدم بسؤال خطي، وعلى السلطة التنفيذية أن تجيب فوراً أو أن ترجئ جوابها إلى الجلسة التالية.

ج - الإجابة عن السؤال: تتم الإجابة عن الأسئلة - كقاعدة - شفويّاً في الجلسة، وإذا كان السؤال الموجه من عضو المجلس سؤالاً خطياً، فإنّ السلطة التنفيذية تكون مخيرة بين أن تجيب عنه فور تلاوته، أو أن تجيب عنه خطياً خلال شهر على الأكثر من تاريخ إيداعه لديها.

فالمادة /140/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري أكدت على ذلك بقولها: "على السلطة التنفيذية أن تجيب عن السؤال الخطي فور تلاوته، أو أن تجيب عنه خطياً خلال شهر على الأكثر من تاريخ إيداعه إليها".

¹¹ د. نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة، دار رسلان، دمشق، ط1، 2007، ص 85.

¹² نصت المادة /54/ من الدستور على أنّ الاعتداء على الحياة الخاصة للأفراد تُعد جريمة يعاقب عليها القانون.

وإذا ما قامت السلطة التنفيذية بالإجابة خطياً عن السؤال الموجه إليها من أحد أعضاء المجلس خلال المهلة الممنوحة لها، فإنه يجب في هذه الحالة أن يُتلى جواب السلطة التنفيذية في أول جلسة تلي تاريخ وروده.

د - مصير السؤال: بعد أن يُتلى جواب السلطة التنفيذية في أول جلسة تلي وروده، يتحدد مصير السؤال على النحو الآتي:

- (1) إذا اكتفى السائل بالجواب أو كان غائباً ولم يتبنَّ السؤال غيره عُدَّ الموضوع منتهياً.
 - (2) وإذا كان السائل غائباً ولم يتبنَّ السؤال غيره عُدَّ الموضوع منتهياً كذلك.
 - (3) أما إذا لم يكتفِ السائل بالجواب، يحيل رئيس مجلس الشعب الموضوع بعد موافقة المجلس إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقرير عنه للمجلس، وفي هذه الحالة، لا يجوز للسائل أو لأيِّ عضو آخر المناقشة في الموضوع قبل ورود تقرير اللجنة.
- وبعد أن تنتهي اللجنة المختصة من دراسة موضوع السؤال، تُعدّ تقريرها بهذا الشأن وتقدمه لمجلس الشعب، ويدرج رئيس المجلس في جدول أعمال المجلس تقرير اللجنة بعد توزيعه على الأعضاء بمدة لا تقلّ عن أربع وعشرين ساعة، وللمجلس أن يناقش الموضوع ويعطي التوجيه اللازم¹³. ويمكن أن نلاحظ أنّ المشرع أعطى الحقَّ لعضو السلطة التشريعية إن لم يكتفِ بالإجابة بتحويل السؤال إلى استجواب أو طلب مناقشة.
- ويتبين مما سبق أنّ المشرع السوري لم يعتبر السؤال علاقة خاصة بين العضو السائل والوزير أو الحكومة المسؤولة عندما أعطى الحقَّ لبقية الأعضاء بالمشاركة في مناقشة السؤال، أو تبني عضو آخر للسؤال عند تنازل العضو السائل عنه أو عند غيابه حين ورود الإجابة عنه من قبل عضو الحكومة المسؤولة.

2 - طلب المناقشة:

تُعدّ هذه الوسيلة من الوسائل الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوارٍ بين السلطة التشريعية والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، بقصد الوصول إلى حلّ يتفق عليه الطرفان. فالأمر هنا ليس مجرد استفهام كما في السؤال، أو يتضمن النقد أو التجريح كما في الاستجواب، ولا يفترض وجود حدثٍ

¹³ د. حسن البحري، مرجع سابق، ص 17.

أو جرمٍ يستحق التحقيق كما هو عند تشكيل لجان تحقيق، وإنما هو مجرد مناقشة حرة مفتوحة ترمي إلى تبادل وجهات النظر في جوٍّ من التفاهم للوصول إلى أفضل السياسات. ومن هنا تأخذ هذه الوسيلة أهميتها.

تجدر الإشارة هنا إلى أنّ هذه الوسيلة تختلف عن مناقشة بيان الوزارة، فهذه المناقشة هدفها بيان سياسة الوزارة عند تشكيلها، بينما طلب المناقشة هدفه استيضاح سياسة الحكومة أو إحدى وزاراتها في موضوع معين يكون محلّ الطلب أثناء تنفيذ الموازنة العامة، وهو من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة.

نظّم النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الأحكام المتعلقة بطلبات المناقشة العامة، حيث أوضح من خلالها الهدف من هذه الوسيلة الرقابية، والشروط الواجب توافرها فيها، ونظامها الإجرائي¹⁴.

فالمادة /143/ من النظام الداخلي تنصّ على أنه: "يجوز لإحدى لجان المجلس أو عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة وتبادل الرأي فيه، ويجب أن يقدم هذا الطلب للرئيس كتابةً لإبلاغه إلى السلطة التنفيذية، كما يبلغه إلى رؤساء اللجان الدائمة التي يتصل اختصاصها بموضوع المناقشة، ثم يدرج في جدول أعمال أقرب جلسة لتحديد موعد للمناقشة فيه، ويجوز أن يقرر المجلس مناقشته فوراً إذا وافقت الحكومة على ذلك، كما يجوز للمجلس إذا رأى أنّ الموضوع غير صالح للمناقشة أن يقرر استبعاده.

كما تنصّ المادة /144/ على أنه: "الرؤساء اللجان ومقرريها الذين يتصل اختصاص لجانهم بموضوع المناقشة الحقّ بالكلام كلما طلبوا ذلك".

وتنصّ أيضاً المادة /145/ على أنه: "للمجلس أن يقرر في جميع الحالات إحالة موضوع طلب المناقشة إلى إحدى اللجان وتقديم تقرير عنه".

كما تنصّ المادة /146/ على أنه: "إذا تنازل عن طلب المناقشة من تقدموا به كلهم أو بعضهم، بحيث ينقص عددهم عن العشرة، يخطر رئيس المجلس بذلك، ولا تجري المناقشة إلا إذا تمسك بالطلب عشرة من الأعضاء على الأقل".

ويمكن أن نلاحظ من هذه النصوص ما يلي:

¹⁴ في المواد /143/ حتى /146/ منه.

أ - إن طلب طرح موضوع عام للمناقشة هو حق مقرر لكل من: إحدى اللجان الدائمة لمجلس الشعب، أو عشرة أعضاء على الأقل من أعضاء المجلس. والحكمة من هذا العدد هو ضمان جدية الطلب، والحرص على ألا يضيع وقت المجلس أو ينشغل بطرح موضوعات لا تحوز تأييد جانب يُعتد به من أعضاء المجلس، وبالتالي فإنه لا يُعدّ حقاً فردياً لكل عضو من أعضاء المجلس، كما هو الحال في السؤال.

ب - الهدف من طرح موضوع عام للمناقشة هو استيضاح سياسة الحكومة أو سياسة وزارة معينة بشأن الموضوع محلّ المناقشة وتبادل الرأي بشأنه، وليس انتقاد الحكومة أو محاسبتها عن تصرف اتخذته كما هو في الاستجواب.

ج - يجب أن يقدم طلب طرح موضوع عام للمناقشة إلى رئيس المجلس كتابةً، وعلى ذلك فإنه لا يجوز للأعضاء تقديم مثل هذا الطلب مشافهة أثناء انعقاد إحدى جلسات المجلس، كما في السؤال، وهذا الطلب يجب أن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع والمبررات والأساليب التي تبرر طرحه للمناقشة العامة بالمجلس، وذلك ضماناً للجدية، ويعود أمر تقدير ذلك إلى المجلس ذاته، إذ له أن يقرر استبعاد الطلب من جدول أعماله في حال كان الموضوع غير صالح للمناقشة.

د - يمكن القول إنّ القاعدة المتبعة في هذا الشأن هي أنّه لا يجوز النظر في طلب المناقشة العامة في الجلسة ذاتها التي أدرج في جدول أعمالها، ومع ذلك، فإنه يجوز للمجلس - استثناءً - أن يقرر مناقشة الموضوع محل طلب المناقشة العامة فوراً في الجلسة ذاتها إذا وافقت الحكومة على ذلك.

هـ - يجوز للمجلس أن يستبعد طلب المناقشة العامة من جدول الأعمال إذا تنازل عنه من تقدموا به كلّهم أو بعضهم، بحيث ينقص عددهم عن العشرة، ويشترط لصحة هذا التنازل أن يقدم كتابة. وبعد إدراج الطلب بجدول الأعمال أو بعد تحديد موعد للمناقشة فيه، إذا تغيب واحد أو أكثر من مقدمي الطلب عن حضور الجلسة المحددة للمناقشة، ففي مثل هذه الحالة يُعدّ التغيب بمثابة تنازل ضمني عن طلب المناقشة، ولا تجري هذه المناقشة إذا لم يتبناها عشرة أعضاء من المجلس في تلك الجلسة¹⁵، كما يجوز للمجلس أن يقرر استبعاد المناقشة، إذا قرر أنّ الموضوع محلّ المناقشة غير صالح لإجرائها¹⁶.

¹⁵ المادة 146/ من النظام الداخلي.

¹⁶ د. حسن البحري، مرجع سابق، ص 19.

3 - التحقيق عن طريق اللجان:

التحقيق هو "عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية والهيئات العامة المرتبطة بها، تمارسه لجنة مؤلفة من عددٍ معين من أعضاء السلطة التشريعية، وذلك بهدف الكشف عن مواطن الضعف والخلل والنقص في النظام القائم، سواء من الناحية السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، وإعداد تقريرٍ مفصلٍ بنتيجة عملها ترفعه إلى المجلس التشريعي لمناقشته واتخاذ ما يراه مناسباً بشأنه"¹⁷.

فالتحقيق هو في جوهره وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وبموجبها يستطيع البرلمان الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة، فهو إجراء تلجأ إليه السلطة التشريعية بقصد الاستنارة، والتي على ضوءها يمكن أن يحدد موقفه.

وهذه الوسيلة عملية للغاية، إذ لا يمكن للسلطة التشريعية أن تكتشف عيوب الجهاز الحكومي سواء من الناحية الإدارية أو المالية أو السياسية، والتعرف على المساوئ والانحرافات التي تتطوي عليها الإدارات الحكومية، إلا بواسطة التحقيق الذي تقوم به بنفسها، وعندئذٍ تقرر السلطة التشريعية الوسائل التي من شأنها القضاء على تلك المساوئ والانحرافات التي يكشف عنها التحقيق.

وأهم ما يميز هذه الوسيلة أنّ السلطة التشريعية تتحرى بنفسها وتستقي المعلومات مباشرة من مصادرها الأصلية، وذلك عن طريق الاتصال بالأفراد والموظفين، والاطلاع على الوثائق والأوراق والمستندات الحكومية، واتباع الوسائل المختلفة التي ترى أنّها كفيلة بالوصول إلى الحقيقة والواقع.

نصّ الدستور السوري على هذه الوسيلة بقوله إنّ: "المجلس الشعب أن يؤلف لجاناً مؤقتة من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في الموضوعات التي تتعلق بممارسة اختصاصاته"¹⁸.

كما نصّ على ممارسة هذه الوسيلة بدقة في نظامه الداخلي¹⁹، تحت عنوان "لجان التحقيق" التي بينت كيفية تشكيل لجان التحقيق، والصلاحيات التي تتمتع بها هذه اللجان في سبيل القيام بمهمتها، وماهية التقارير التي تقوم بإعدادها ورفعها إلى رئاسة المجلس تمهيداً لمناقشتها والتصرف فيها.

¹⁷ نعمان عطا الله الهيتي، مرجع سابق، ص 66.

¹⁸ المادة 78/ منه.

¹⁹ في المواد 74/ حتى 78/ منه.

ويمكن الإطالة على ذلك وفقاً لما يلي:

أ - **طبيعة لجان التحقيق وكيفية تشكيلها:** نصت المادة /74/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب على أنه: "للمجلس أو لمكتبه في حال غيابه أن يؤلف لجاناً، أو ينتدب بعض أعضاء المجلس للتحقيق في أمر معين، ولجمع المعلومات اللازمة لممارسة اختصاصاته، ويعلم الرئيس السلطة التنفيذية بذلك".

ويستفاد من نص هذه المادة، أمور عدّة نجملها في الآتي:

(1) إنّ لمجلس الشعب الخيار بين أن يؤلف لجنة مؤقتة من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في الموضوعات التي تتعلق بممارسة اختصاصاته، أو أن ينتدب بعض أعضاء المجلس للقيام بتلك المهمة، ولا علاقة للجان المجلس الدائمة بذلك.

(2) يتمّ تشكيل لجان التحقيق بقرار من مجلس الشعب أو مكتبه في حال غيابه، دون أن يكون هناك حاجة لتقديم طلب باقتراح ذلك من إحدى اللجان الدائمة للمجلس أو من عدد معين من أعضاء المجلس²⁰.

(3) إنّ إجراء التحقيق هو حقّ طبيعي لمجلس الشعب، يمكن له ممارسته حتى دون أن يفرد له الدستور نصاً خاصاً، لارتباطه بحقّ الرئيس في الرقابة على أعمال الحكومة، ومع ذلك فقد أفرد له الدستور السوري نصاً خاصاً نظراً لأهمية هذه الوسيلة، ومن هنا يمكن القول إنّ لجان التحقيق وإن كانت وسيلة لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في الموضوعات التي تتعلق بممارسة مجلس الشعب لاختصاصاته، فإنّها تُعدّ في الوقت ذاته أداة رقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

(4) لم يحدد النظام الداخلي مدداً لهذه اللجان، كما لم يحدد عدداً لأعضائها، وقد قصد المشرع ذلك كي تتشكل وفقاً للظروف الخاصة التي تدعو لتشكيلها، وحذاً لو سمح بالانضمام إليها من خارج المجلس من ذوي الاختصاصات المتعلقة بموضوع التحقيق عند عدم توافر مثل هؤلاء من داخل المجلس.

ب - **صلاحيات لجان التحقيق:** تتمتع لجان التحقيق في سورية بالعديد من السلطات الفعالة التي تمكنها من إنجاز مهمتها، وهي كما يلي:

²⁰ د. حسن البحري، مرجع سابق، ص 21.

1) سلطات لجنة التحقيق بالنسبة للأشخاص: خول المشرّع السوري - بموجب الفقرة (أ) من المادة 75/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب - لجنة التحقيق أو العضو المنتدب حقّ اتخاذ الإجراءات التي تكفل الوصول إلى الحقيقة بما في ذلك حقّ استدعاء كلّ شخص يرى فائدة من سماع أقواله، وفي حال امتناعه عن الحضور بعد دعوته خطياً جاز للمحققين إصدار مذكرة إحضار بحقه بواسطة النيابة العامة مع مراعاة قانون أصول المحاكمات.

كما قرّر المشرّع أنّ كلّ من حضر أمام المحققين وامتنع عن الإجابة أو أدلى بغير الحقّ يعاقب وفقاً لقانون العقوبات، وللمحققين أن يطلبوا من رئاسة المجلس تكليف السلطة القضائية تحريك الدعوى العامة بحقه.

2) سلطات لجنة التحقيق المتعلقة بالوثائق والمستندات: قرر المشرّع بأنّ للجنة التحقيق أو للعضو المنتدب حقّ اتخاذ جميع الإجراءات التي تكفل الوصول إلى الحقيقة، بما في ذلك حقّ الاطلاع على وثائق الإدارة، والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها، والكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها.

ج - تقارير لجان التحقيق: من الطبيعي أن يتجسد عمل اللجنة في تقرير يتضمن ما بذلته اللجنة من جهد، وما اتخذته من إجراءات في سبيل إنجاز مهمتها، والنتائج التي توصلت إليها نتيجة التحقيقات التي قامت بها، والذي يجب عليها أن ترفعه إلى رئيس المجلس، حيث يقوم هذا الأخير بإدراجه في جدول أعمال المجلس تمهيداً لمناقشته في أول جلسة تالية، وهذا ما نصّت عليه المادة 77/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب بقولها: "ترفع لجنة التحقيق تقريراً إلى رئاسة المجلس تضمنه آراءها ونتيجة التحقيق، ويدرج الرئيس هذا التقرير في جدول أعمال أول جلسة لمناقشته".

كما بيّن المشرّع السوري في المادة 78/ من النظام الداخلي بأنه "إذا ظهر أثناء التحقيق وقوع جرائم تحال الأوراق إلى وزير العدل من قبل رئيس المجلس لإجراء المقتضى القانوني، وإذا ظهر أثناء التحقيق وقوع مخالفات مسلكية تحال الأوراق إلى السلطة التنفيذية من قبل رئيس المجلس".

وبالنسبة للآثار التي قد تترتب على التحقيقات التي تجريها لجان التحقيق التي يشكلها مجلس الشعب، فإنّها جدّ خطيرة، وبخاصة في حال تبيّن لإحدى هذه اللجان وقوع أخطاء جسيمة أو مخالفات قانونية في إحدى الوزارات أو الهيئات العامة التابعة لها، الأمر الذي قد يؤدي إلى قيام أعضاء المجلس

بتصعيد الموقف، من خلال مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في الموضوع الذي جرى التحقيق بشأنه أو الغاية منه، وذلك عن طريق اللجوء إلى الاستجواب، سواء تعلق الأمر برئيس الحكومة أو أحد الوزراء الذي وقعت المخالفات أو التجاوزات ضمن وزارته، وما قد ينجم عنه من نتائج.

ويمكن التدليل على ذلك بما حصل في الدور التشريعي الرابع لمجلس الشعب السوري (الفترة من 1986/2/27 لغاية 1990/2/26)، حيث شكل المجلس لجننتين لتقصي الحقائق في موضوعين يندرج أولهما ضمن مسؤوليات وزير التموين والتجارة الداخلية، والثاني ضمن مسؤوليات وزير الصناعة. وكان من النتائج التي ترتبت على التقرير الذي أعدته كلّ منهما:

1- الأخذ بتوصيات اللجننتين بأكملها .

2- قيام أعضاء من المجلس بتوجيه استجواب للوزير المختص، وزير التموين في الحالة الأولى، ووزير الصناعة في الحالة الثانية.

3- بسبب عدم اقتناع المستجوب في الحالتين بإجابة الوزير المختص، فقد تمّ التقدم بطلب خطي لحجب الثقة عن الوزير المختص، فوافق المجلس على حجب الثقة عن الوزيرين بأغلبية ساحقة. كما نتج عن ذلك محاكمة وزير الزراعة والإصلاح الزراعي وسجنه، واستقالة وزير الإنشاء والتعمير أيضاً، وهذا ما أدى بدوره فيما بعد إلى استقالة الوزارة، وتشكيل وزارة جديدة في تشرين الثاني عام 1987 ... وهذا يؤكد على الدور الفعال لهذه الوسيلة الرقابية.

4 - بحث العرائض والشكاوى التي ترد المجلس:

تشكل الشكاوى والعرائض المقدمة إلى مجلس الشعب من الأفراد والهيئات المختلفة ضد الإدارة إحدى الأدوات المهمة التي تلقي الضوء على مكامن الخلل في أداء أجهزة السلطة التنفيذية، كما أنها آلية مهمة تعزز العلاقة بين مجلس الشعب والمواطنين²¹، وتمكنه من ممارسة رقابته على أداء السلطة التنفيذية.

وقد بيّن النظام الداخلي لمجلس الشعب الأحكام المتعلقة بالعرائض المقدمة للمجلس²²، حيث أوضح النظم الإجرائية لهذه العرائض وكيفية التعامل معها، فنص بدايةً على ضرورة تسجيل العرائض

²¹ في المواد 160/ حتى 168/ منه.

²² وهذا أدى إلى وجود لجنة دائمة من لجان المجلس تسمى بهذه الاسم وتقوم بهذه المهمة.

المقدمة في ديوان المجلس بأرقام متسلسلة حسب تاريخ ورودها مع بيان اسم مقدم العريضة وعنوانه وملخص موضوعها.

وبعد ذلك يحيل رئيس المجلس إلى لجنة العرائض والشكاوى أو اللجان المختصة العرائض الواردة إلى المجلس على أن تتلى خلاصتها في أول جلسة.

وإذا كان موضوع العريضة محالاً إلى إحدى لجان المجلس أحالها الرئيس إلى اللجنة لدراستها مع الموضوع، ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب الحق في الاطلاع على أية عريضة ترد للمجلس. وفيما يتعلق بكيفية التعامل مع هذه العرائض، فقد أكد النظام الداخلي للمجلس على ضرورة أن تدقق اللجنة في العرائض المحالة إليها، وتقدم تقريراً عما تراه ضرورياً منها إلى المجلس، وتكون السلطة التنفيذية مكلفة بالإجابة عن العرائض المحالة إليها في غضون شهرٍ على الأكثر. وإذا كان موضوع العريضة وجواب السلطة التنفيذية يتطلبان رأي المجلس فيهما، فعلى اللجنة أن تقدم تقريراً بذلك لإثباته في جدول الأعمال، وينبغي على اللجنة إعلام صاحب العريضة بنتيجة شكواه.

ويحق للجنة بعد دراسة جواب السلطة التنفيذية وعدم قناعتها، أن تحيل الشكوى عند الاقتضاء مصحوبة بجواب الحكومة إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش مع ملاحظات اللجنة بإجراء التحقيقات اللازمة ضمن صلاحيات هذه الهيئة.

وعلى لجنة العرائض إبلاغ المجلس والمشتكي وجهة نظرها، وللجنة في تقريرها أن تبلغ الحكومة ملاحظاتها. كما تملك اللجنة أيضاً أن تبلغ المشتكي تحقيقات الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش إذا رأت ذلك.

كما تملك لجنة العرائض بعد ذلك دراسة الشكوى وجواب السلطة التنفيذية في ضوء التحقيقات الجارية، وأن تقترح القوانين اللازمة عند الاقتضاء لضمان حقوق المشتكين.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن بعض الدول - وبسبب التغير الحاصل في طبيعة وظائف الدولة ودورها في المجتمع من حارسة إلى متدخلة فدولة الرفاه التي تسعى إلى تحقيق سعادة الفرد ورفاهيته - اتجهت إلى إسناد مهمة التحقيق في شكاوى الأفراد والهيئات المختلفة المحالة إلى البرلمان ليس إلى لجنة من قبلها بل إلى شخص يطلق عليه اسم "المفوض البرلماني للإدارة"، وهذا الأخير هو

موظف عام مستقل عن السلطة التنفيذية، مهمته تحري شكاوى المواطنين ضد وزارات الحكومة أو إحدى الهيئات العامة المرتبطة بها، وليس عضواً من أعضاء البرلمان²³.

5 - الاستجواب:

يُعد الاستجواب من أخطر أدوات الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، فإذا كانت الحقوق الثلاثة السابقة (السؤال، طلب المناقشة العامة، التحقيق) تحمل معنى "طلب المعرفة"، أو "تبادل الرأي"، أو "الوصول إلى الحقيقة"، فإنّ هذا الحقّ يتضمن اتهام الحكومة كلّها أو أحد أعضائها، وانتقاد سياستها. ومن ثم فإنّ هذا الحقّ يعقبه عادةً طرح الثقة بالحكومة كلّها أو ببعض أعضائها بعكس استعمال المجلس للحقوق السابقة، ولكن استعمال الحقوق السابقة قد يكون مقدماً وتمهيداً لاستعمال سلطة الاستجواب.

ولقد نصّ الدستور السوري القائم صراحة على حقّ أعضاء مجلس الشعب في توجيه الاستجوابات إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء حول أيّ أمرٍ من الأمور العامة التي تدخل في اختصاصاتهم، وذلك وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس.

وقد تضمن النظام الداخلي له الأحكام التفصيلية التي نظمت ممارسة هذا الحقّ، ويمكن إيجازها بما يلي²⁴:

أ - ماهية الاستجواب: عرّف النظام الداخلي في المادة /151/ منه الاستجواب، بأنّه "مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في أمر ما أو الغاية منه، دون أن ينطوي الطلب على ما يدلّ على التدخل في أعمال السلطة التنفيذية".

ويستنتج من هذا النصّ ومن نصّ المادة /74/ من الدستور - السابق ذكرها - أمور عدّة، هي كالاتي:

(1) إنّ الحقّ في توجيه الاستجواب مقرر لكلّ عضو من أعضاء مجلس الشعب: أي إنّّه لا يشترط في تقديم الاستجواب عدد معين من الأعضاء، وإنما يحقّ لكلّ عضو من أعضاء المجلس

²³ لمزيد من التفصيل انظر: د. حسن البحري، مرجع سابق، ص 22.

²⁴ في المواد 151/ حتى 156/ منه.

بمفرده أن يتقدم به، وبذلك يلتقي الاستجواب مع السؤال في فردية ممارسته، والاثتان يختلفان في ذلك عن حق طلب المناقشة الذي يتطلب تقديم طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقل.

(2) لا يجوز توجيه الاستجواب إلا للوزارة أو أحد الوزراء: أي إن الاستجابات لا توجه إلا ضد رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء، ومن ثم فإنه لا يجوز توجيه الاستجواب إلى رئيس الجمهورية أو نوابه، أو إلى أحد نواب الوزراء، أو إلى أي من رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة.

(3) والاستجواب يهدف إلى مناقشة الحكومة أو أحد الوزراء للسياسة التي تتبعها الحكومة أو يتبعها أحد الوزراء بشأن موضوع معين، وذلك على ضوء معلومات متوافرة لدى الشخص المستجوب. فالاستجواب إذن لا يكون إلا عند قيام قرائن بسيطة على الأقل لدى مقدم الاستجواب على مسؤولية عضو الحكومة الموجه إليه الاستجواب. وعلى ذلك، فإن الاستجواب في حقيقته ليس إلا اتهاماً سياسياً للوزير بقصد محاسبته عن خطأ ارتكبه عند تطبيق القانون أو الدستور أو عند ممارسته واجباته، ولكن يُعدّ الاستجواب نفسه وسيلة دفاع للمستجوب يستطيع من خلالها شرح وجهة نظره إلى أعضاء المجلس، وقد يؤثر هذا الشرح في نتائج الاستجواب.

(4) إن مطالبة أعضاء مجلس الشعب السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في أمر ما يجب ألا يؤدي إلى التدخل في أعمال السلطة التنفيذية.

ب - شروط الاستجواب: صحيح أن الدستور والنظام الداخلي للمجلس لم يبيئا صراحة شروط تقديم الاستجواب، إلا أن ذلك لا يعني أن أي موضوع يصلح للاستجواب، بل هناك شروط شكلية وموضوعية لممارسة الاستجواب، وهي²⁵:

(أ) الشروط الشكلية الواجب توافرها في الاستجواب:

1 (يجب أن يقدم طلب الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس: وعلى ذلك فلا يصح أن يتقدم العضو باستجوابه شفويًا أثناء انعقاد إحدى جلسات المجلس. وهذا الشرط في واقع الأمر له ما يبرره، ذلك أن الاستجواب لكونه أخطر أداة رقابية ضد الحكومة، فإنه يجب أن يكون واضحاً، وأن تكون الوقائع والدلائل والنقاط الرئيسية التي يتناولها ظاهرة بينة، بحيث يتضح بغير لبس وجه المخالفة الذي ينسب المستجوب

²⁵ لمزيد من التفاصيل انظر: د. حسن البحري، مرجع سابق، ص 23-24.

إلى من وجه إليه الاستجواب لكي يتمكن من الدفاع عن نفسه بسهولة ويسر، وهذا لا يتم إلا إذا كان الاستجواب مكتوباً²⁶.

2) لا يجوز توجيه الاستجواب إلا في موضوع يصلح محلاً له: ويترتب على ذلك، أنه لا يجوز أن يستجوب الوزير إلا عن تصرف صدر منه مخالفاً لأحكام الدستور أو القانون، وإذا لم يتضمن الاستجواب اتهاماً لأحد الوزراء أو لرئيس الوزراء وجب استبعاده.

3) يجب أن يرفق طلب الاستجواب بمذكرة شارحة تتضمن بياناً بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب، والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه الاستجواب، وما يراه المستجوب من مبررات تؤيد ما ذهب إليه. ولرئيس المجلس أن يتحقق من مطابقة شروط صحيفة الاستجواب ومذكرته الشارحة لموضوعه لنصوص الدستور والنظام الداخلي. وفي هذا الإطار يجوز لرئيس المجلس أن ينبه العضو إلى عدم توافر شروط الاستجواب، مما يستدعي عدم قبوله، أو يطلب منه تحويله إلى وسيلة رقابية أخرى كالسؤال مثلاً إن تحققت شروطه.

4) لا يجوز أن يضمن الاستجواب عبارات نابية أو غير لائقة، وإلا رفض شكلاً.

(ب) الشروط الموضوعية الواجب توافرها في الاستجواب:

1) يجب ألا يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون: وهذا أمر طبيعي، فالسلطة التشريعية عندما تمارس اختصاصاتها سواء التشريعية منها أو الرقابية، إنما تمارسها في إطار نصوص الدستور والقانون.

2) يجب أن يكون موضوع الاستجواب متعلقاً بأمر تدخل في اختصاص الحكومة: فالدستور والنظام الداخلي لمجلس الشعب قررا أن لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب الحق في توجيه الاستجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء، وطلباً في الاستجوابات المقدمة أن تكون موضوعاتها متعلقة بشأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.

²⁶ نعمان عطا الله الهيتي، مرجع سابق، ص 102.

ويُعدّ هذا الشرط تطبيقاً سليماً لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية الذي يُعدّ الضمانة الجدية لممارسة السلطة في إطار ديمقراطي، فالسلطة بلا مسؤولية تشكل استبداداً محققاً، والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلاماً محققاً أيضاً²⁷.

3) يجب ألا يكون الاستجواب ضاراً بالمصلحة العامة، أي يجب ألا يتضمن الاستجواب أموراً تحقق مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب. كأن يستخدم المستجوب هذه الأداة الرقابية وسيلة تهديد أو ابتزاز، أو بمعنى أعم وسيلة ضغط على الحكومة أو أحد أعضائها لتحقيق أغراض شخصية. ولعل ذلك يفسر سحب كثير من الاستجابات بعد تقديمها أمام السلطة التشريعية، وفي أغلب الأحيان يكون ذلك بعد تسوية بين العضو مقدم الاستجواب والوزير المستجوب.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنّه لا يمكن في كثير من الحالات الفصل بين الدوافع الشخصية لمقدم الاستجواب واعتبارات المصلحة العامة. وفضلاً عن ذلك فإنّ تقدير ما إذا كان الاستجواب ضاراً بالمصلحة العامة أو بالمصالح العليا للدولة يمثل مشكلة حقيقية بسبب مرونة هذه الفكرة واختلاطها بالمصالح الحزبية والسياسية لأعضاء السلطة التشريعية.

4) لا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دور الانعقاد نفسه ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك.

ج - إجراءات الاستجواب:

1) تقديم طلب الاستجواب وإدراجه في جدول الأعمال: نظمت المادة /152/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري إجراءات الاستجواب، فنصّت على أنّه: " أ - على كلّ عضوٍ من أعضاء مجلس الشعب يريد استجواب عضوٍ أو أكثر من السلطة التنفيذية أن يوجه استجوابه بصورة خطية، ب- يبلغ رئيس المجلس الاستجواب إلى السلطة التنفيذية حالاً، ويدرجه في جدول أعمال أول جلسة تلي تبليغها إياه، ويحدد موعد مناقشته بعد خمسة أيام إلا إذا رأى عضو السلطة التنفيذية الإجابة فوراً، وذلك من أجل إعطاء مهلة كافية لعضو السلطة التنفيذية المستجوب للاستعداد للمناقشة والدفاع عن نفسه.

²⁷ د. حسن البحري، مرجع سابق، ص 24.

2) مناقشة الاستجواب: مما لا شك فيه أنّ مناقشة الاستجواب تمثل قضية محورية في غاية الأهمية، وذلك نظراً لخطورة النتائج التي قد تترتب عليها، وهي أشبه بجلسة تحقيق مع المستجوب، فإنّ إجراءات مناقشة الاستجواب تبدأ بقيام العضو المستجوب بشرح استجوابه في غضون فترة زمنية محددة، ثم يردّ عليه من وجه إليه الاستجواب، ثم يعقب العضو المستجوب على إجابة هذا الأخير، وبعد ذلك يتم فتح باب المناقشة للسادة الأعضاء في موضوعه.

وقد نصّت المادة /155/ من النظام الداخلي على أن: "يشرح المستجوب موضوع استجوابه، ثم يجيب عضو السلطة التنفيذية المختص، فإذا اكتفى المستجوب بالجواب اعتبر الموضوع منتهياً، وفي حال عدم اكتفائه يعطى حقّ الكلام له ولعضوين اثنين من مؤيدي الاستجواب، ثم يعطى الكلام لثلاثة أعضاء من معارضيهِ وفق التفصيل الآتي:

- **شرح المستجوب لموضوع استجوابه:** تبدأ أولى إجراءات المناقشة بقيام العضو المستجوب بشرح مضمون استجوابه ضمن الفترة الزمنية المحددة له (وهي ربع ساعة)، مبيّناً الأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسة التي يتناولها الاستجواب، والأسباب التي يستند إليها، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه الاستجواب، وما يراه من أسانيد أو أدلة تؤيد ما ذهب إليه.

وللعضو المستجوب مطلق الحرية في اختيار الطريقة التي تناسبه في عرض استجوابه، ولكن بشرط الالتزام بموضوع الاستجواب وآدابه، ومن ثم فلا تجوز مقاطعته أثناء شرح استجوابه حتى يتمّ كلامه.

- **قيام عضو السلطة التنفيذية بالإجابة عن الاستجواب:** حيث يقوم الوزير أو الموجه إليه الاستجواب بالدفاع عن نفسه، وتفنيد أدلة الاتهام التي تحيط به. ولذلك يجب أن يتاح له من الوقت ما يمكنه من الرد على جميع التهم التي تضمنها الاستجواب، وبالصورة التي يراها مناسبة لإقناع باقي أعضاء المجلس بأنّ الاستجواب لا يستند إلى أسس قانونية وواقعية سليمة.

ويثير ردّ الوزير على الاستجواب تساؤلاً في غاية الأهمية حول: مدى جواز الإنابة في الردّ على الاستجواب؟ وبمعنى آخر هل يجوز للوزير أو لمن يوجه إليه الاستجواب أن ينيب غيره من الوزراء في الردّ على الاستجواب؟.

للإجابة عن هذا السؤال لابدّ من التفريق بين حالتين: حالة الاستجواب الموجه إلى رئيس مجلس الوزراء، وحالة الاستجواب الموجه إلى أحد الوزراء.

ففي الحالة الأولى يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن ينيب أحد الوزراء للردّ على الاستجواب، وذلك لأنّه في هذه الحالة تثور المسؤولية الوزارية التضامنية، فالاستجواب موجه إلى الوزارة بأكملها.

أما بالنسبة للاستجواب الموجه إلى وزير بعينه فإنّ بعضهم يقول: لا تجوز الإنابة في الردّ عليه، وذلك لأنّ الأمر في هذه الحالة لا يتعلق بمسؤولية تضامنية للوزارة بأكملها، وإنما يتعلق بمسؤولية الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، والذي يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يختص وزارته، فهذا النص واضح الدلالة في تقرير مسؤولية كلّ وزير عن أعمال وزارته²⁸.

ولكنني أعتقد أنّه لا يوجد مانع قانوني من ذلك على الرغم من النصّ السابق إلا أنّ الإنابة في الرد على الاستجواب في هذه الحالة قد تعرّض المستجوب إلى نتائج سياسية هو في غنى عنها، لذلك يفضل أن يردّ على الاستجواب بنفسه.

وبناء على ذلك، فحين يكون المستجوب هو أحد الوزراء، فإنّه يجب أن يتولى الردّ بنفسه، فكما أنّ المسؤولية عن التهم تكون شخصية، كذلك لابدّ أن يكون الردّ شخصياً، على الأقلّ دفعاً لما قد يثار من مشكلات نتيجة لإخفاق النائب في الدفاع عن نفسه، أو عندما تظهر بعض المشكلات أثناء المناقشة تكون في حاجة إلى ردّ الأصيل ذاته.

3) تعقيب العضو المستجوب على إجابة من وجه إليه الاستجواب: وفي هذه الحالة ينبغي على العضو المستجوب أن يبين أسباب عدم اقتناعه بإجابة الوزير المختص، وأن يلتزم أثناء تعقيبه بعدم تقديم وقائع جديدة لم ترد في الاستجواب.

4) مشاركة أعضاء المجلس في المناقشة: بعد أن يفرغ المستجوب من التعقيب على إجابة من وجه إليه الاستجواب، يسمح لأعضاء المجلس المشاركة في المناقشة، حيث يُعطى حقّ الكلام لاثنتين من مؤيدي الاستجواب، ثم يعطى لثلاثة من معارضيّه.

²⁸ د. حسن البحري، مرجع سابق، ص 26.

5 (انتهاء المناقشة في موضوع الاستجواب: بين النظام الداخلي للمجلس كيفية انتهاء المناقشة، والمصير الذي قد يؤول إليه الاستجواب، فنصّ في المادة /156/ على أنّه: "إذا أصرّ المستجوب على عدم الاكتفاء بعد المناقشة كان له الحقّ باللجوء إلى طلب حجب الثقة".

د - عوارض الاستجواب: قد يعترض الاستجواب عارض يحول دون مناقشته في الجلسة المحددة لذلك، ويمنعه بالتالي من إحداث أثره، ويتمثل هذا العارض إما في استرداد الاستجواب صراحة أو ضمناً، أو بسقوطه في حالات معينة، وفق التفصيل التالي:

1 (استرداد الاستجواب: بيّن النظام الداخلي قواعد استرداد الاستجواب وأحكامه، وذلك في المادة /153/ منه، حيث نصّت على أنّه: "للمستجوب حقّ استرداد استجوابه في كلّ وقت، وإذا تبناؤه غيره وجب تقديمه من جديد، وإذا لم يحضر المستجوب الجلسة التي تعطي السلطة التنفيذية فيها الجواب على استجوابه اعتبر أنه استرداد له ما لم يتبناه غيره". وكما هو واضح من نصّ هذه المادة، فإنها تنظم نوعين من الاسترداد هما:

- استرداد صريح: ويكون ذلك بطلب صريح - ويستوي في ذلك أن يكون الطلب مكتوباً أو شفويّاً - يقدمه المستجوب لرئيس المجلس في كلّ وقت، سواء قبل حلول موعد الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب، أو في الجلسة ذاتها المحددة لذلك.

- استرداد ضمني: ويكون ذلك في حال لم يحضر المستجوب الجلسة التي تعطي السلطة التنفيذية فيها الجواب على استجوابه.

ويلاحظ هنا أنّ المشرّع السوري قد عدّ غياب مقدم الاستجواب عن حضور الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه بمثابة استرداد للاستجواب، إلا أنّه لم يفرق في هذا الصدد - بين الغياب المبرر وغير المبرر، وحسناً فعل المشرّع في هذا المجال، وذلك لاحتّ أعضاء المجلس على القيام بواجباتهم.

2 (سقوط الاستجواب: لم يرد في الدستور السوري ولا في النظام الداخلي للمجلس أية إشارة تبين أسباب سقوط الاستجواب الذي يتقدم به عضو مجلس الشعب، وعلى الرغم من ذلك فإننا نعتقد أنّ الاستجواب يسقط في حالات معينة رغم عدم النصّ عليها، وهذه الحالات تتمثل في الآتي:

- زوال عضوية البرلمان عن مقدم الاستجواب: فإنَّ الاستجواب في مثل هذه الحالة يسقط نهائياً لزوال صفة مقدمه.

- زوال صفة من وجه إليه الاستجواب: وذلك بسبب تحقق الغاية النهائية من الاستجواب مسبقاً، وهذا ما نشاهده كثيراً من الناحية العملية.

- وأخيراً يمكن أن يسقط الاستجواب بانتهاء دورة الانعقاد التي قُدم الاستجواب خلالها.

ويمكن أن نلاحظ مما سبق أنَّ المشرع السوري لم يحط الاستجواب بالضمانات الكافية التي أحاط بها الوسائل السابقة كالسؤال وطلب المناقشة، ففي السؤال للسلطة التنفيذية الحقَّ في أن تؤجل الإجابة عن السؤال لمدة شهر، ويمكن أن يحال موضوع السؤال من أجل الدراسة إلى اللجان المختصة قبل البت فيه. وفي طلب المناقشة يجب أن يقدم من عشرة أعضاء على الأقل، بينما الاستجواب يمكن أن يقدم من عضو واحد، وتُعطى الحكومة للإجابة عنه مهلة خمسة أيام فقط، ولا يجوز لجميع الأعضاء مناقشته بل يعطى حقَّ الكلام للمستجوب واثنين من مؤيديه، كما يعطى الكلام لثلاثة من معارضيهِ فقط، ولا تفتح المناقشة لجميع أعضاء المجلس، وإذا أُجبر المستجوب على عدم الاكتفاء بالإجابة يمكن تحويله إلى طلب حجب ثقة دون الإحالة إلى لجنة دائمة.

6 - حجب الثقة:

تُعَدُّ المسؤولية الوزارية حجر الزاوية في النظام البرلماني، والركن الأساسي في بنائه، وبدونها يفقد هذا النظام جوهره وتتغير طبيعته.

ويمكن تعريف المسؤولية السياسية للوزارة بأنَّها: "الحقَّ الذي يخول السلطة التشريعية حجب الثقة عن الوزارة كلها أو عن أحد الوزراء، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجِباً المساءلة، ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة أو الوزير، وذلك نتيجة حجب الثقة عنها".

ووفقاً لنص الدستور السوري الحالي، فإنَّ مجلس الشعب هو المختص بحجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء، إلا أنَّه لا يجوز لمجلس الشعب حجب الثقة إلا بعد استجواب موجه إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء، ويكون طلب حجب الثقة بناءً على اقتراح يقدم من خمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ويتم حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية أعضاء المجلس المطلقة. وفي حال حجب الثقة عن

الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية، كما يجب على الوزير الذي حُجبت الثقة عنه تقديم استقالته²⁹.

يمكن أن نلاحظ أنّ المشرّع السوري قد قرر الأخذ بصورتَي المسؤولية السياسية للحكومة، سواء في ذلك المسؤولية الفردية لأعضاء الوزارة في حالة ما إذا كان التصرف الموجب للمسؤولية منسوباً إلى وزير معين، وخاصةً بسياسته هو وليس بالسياسة العامة للوزارة، أو المسؤولية الجماعية التضامنية للوزارة بأكملها في حالة ما إذا كان هذا التصرف متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة. ويمكن إيجاز إجراءات حجب الثقة والآثار المترتبة عنها وفقاً لما يلي:

1 - الإجراءات الخاصة بحجب الثقة: أحاط المشرّع السوري طلب حجب الثقة بعدد من القيود والإجراءات التي تمثل في الوقت ذاته ضمانات مهمة تكفل عدم إساءة استعمال هذه الوسيلة الرقابية، أو على الأقل تحول دون الإسراف في استخدامها، ونقائياً للانعكاسات السلبية التي يمكن أن تنشأ عن حجب الثقة، وما يمكن أن تولده من عدم استقرار سياسي. وهذه القيود والضمانات تتمثل بالآتي:

أ) **أسبقية الاستجواب:** ربط المشرّع السوري بين الاستجواب وحجب الثقة، فاشتراط أن يكون هناك استجواب سابق على حجب الثقة، والهدف من ذلك هو الاستفادة من المهلة المحددة بصدد الاستجواب وهي خمسة أيام بقصد إعطاء مهلة كافية للوزير المستجوب للاستعداد للمناقشة والدفاع عن نفسه وتبرير مواقفه.

فإنّ الطلب الذي يتقدم به أعضاء مجلس الشعب بحجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد أعضائها يجب أن يكون أحد الاقتراحات التي تتمخض عنها مناقشة الاستجواب. وهذا ما قصده المادة /156/ من النظام الداخلي بقولها: "إذا أصر المستجوب على عدم الاكتفاء (بجواب عضو السلطة التنفيذية المختص) بعد المناقشة كان له الحقّ باللجوء إلى طلب حجب الثقة".

(2) نصاب تقديم طلب حجب الثقة: يجب أن يكون طلب حجب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل، فهو ليس حقاً فردياً يمارسه كلّ عضو بمفرده، كما هو الحال بالنسبة لتقديم الأسئلة والاستجابات، وبناء على ذلك، ولما كان عدد أعضاء مجلس الشعب السوري يبلغ /250/ عضواً، فإنّ طلب حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد أعضائها يجب أن يقدم بصورة خطية، وموقعاً عليه من قبل خمسين /50/ عضواً على الأقل، وإلا فالمجلس لا ينظر في هذا الطلب.

²⁹ المادة /77/ من الدستور.

والحكمة من اشتراط هذا العدد الموقع على طلب حجب الثقة هو ضمان الجدية في الطلب المقدم بهذا الشأن. فوجود عدد من الأعضاء غير راضٍ عن أداء الحكومة القائمة، في حين قد لا يشاطر أغلبية الأعضاء رأي الأقلية، فهذا الأمر يؤدي بطبيعة الحال إلى الحدّ من الإسراف في تقديم طلبات حجب الثقة، وإبعاد التأثيرات الحزبية والسياسية عموماً عند اللجوء إلى هذه الوسيلة ما أمكن.

3 (المدة المطلوبة للتصويت: تنصّ الفقرة ب/ من المادة 157/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب على أن: "يبلغ رئيس المجلس طلب حجب الثقة فور تلقيه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزير المعني، ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تعقد بعد يومين من تقديمه. ويحقّ للوزارة أو للوزير المطلوب حجب الثقة عنه طلب تأجيل المناقشة مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام".

ويمثل هذا القيد ضماناً إجرائية مهمة، والقصد منه تأخير مناقشة حجب الثقة بعض الوقت حتى تهدأ النفوس، وتصدر القرارات في جو هادئ بعد كثير من التريث والتفكير والتدبر، وبذلك لا يترك مصير الوزارات للعواصف السياسية ولا للحملات الحزبية المفاجئة، وخاصة في الدولة التي يتكون أعضاء سلطتها التشريعية من أغلبية متقاربة من الأحزاب المكونة للحكومة.

4 (طريقة التصويت: يجري التصويت على حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء بشكل علني، وبطريقة المناداة على الأعضاء بأسمائهم، ولاشكّ أنّ هذه العلانية تمثل ضماناً كافياً ضد المؤامرات الخفية التي كثيراً ما تحدث في المجالس التشريعية.

1 (الأغلبية المطلوبة: تنصّ المادة 78/ من الدستور السوري النافذ على أن "يتمّ حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية أعضاء المجلس". وهو أيضاً ما قرره المادة 158/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب بقولها: "يكون قرار المجلس بحجب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس".

كما هو واضح من هذين النصين، فإنّ المشرّع السوري لم يشأ أن يترك أمر الغالبية التي تقرر حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء إلى القاعدة العامة، وإنما تطلب لذلك أكثرية مشددة، أي إنّ المشرّع لم يكتفِ بالأغلبية البسيطة بل تطلب موافقة (126) عضواً على حجب الثقة على الأقل، وهذه ضمانات إضافية عند استخدام وسيلة حجب الثقة.

ب - الآثار المترتبة على قرار المجلس بحجب الثقة: يجب التمييز هنا بين حالتين:

الحالة الأولى: قيام مجلس الشعب بحجب الثقة عن الوزارة: ففي هذه الحالة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية.

الحالة الثانية: قيام مجلس الشعب بحجب الثقة عن أحد أعضاء الوزارة: في هذه الحالة يجب على الوزير الذي حُجبت الثقة عنه تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية أيضاً.

ويثور في هذه الحالة التساؤل الآتي: إذا كان المشرع السوري قد أوجب في المادة /78/ من الدستور على الوزير الذي حُجبت الثقة عنه تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية، فهل يكون هذا الأخير ملزماً بقبولها أم لا؟

للإجابة عن هذا السؤال يمكن القول بأنّ السيد رئيس الجمهورية هنا مخيّراً بين قبول الاستقالة أو حل مجلس الشعب³⁰. ولكن حتى الآن لم يلجأ السيد رئيس الجمهورية إلى مثل هذا الحل في هذه الحالات.

ج - الرقابة التشريعية اللاحقة:

يمارس مجلس الشعب في سورية الرقابة التشريعية اللاحقة على تنفيذ الموازنة من خلال إقرار الحساب العام الإجمالي، فتقوم وزارة المالية بإعداد الحسابات الختامية للوزارات والجهات العامة ذات الطابع الإداري والاقتصادي عن السنة المالية المنتهية بعد إقرارها من الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ستة أشهر من انتهاء السنة المالية مشتملة التسويات والقوائم المالية المرفقة معها. ومن ثم تعرض على مجلس الوزراء لإقرارها³¹.

يعرض الحساب العام الإجمالي للسنة المالية على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز العام الواحد من انتهاء هذه السنة لإقرار مشروع قانون الحساب الختامي للسنة المالية، من أجل قطع حسابات السنة المالية، ومعرفة النتائج المالية لتنفيذ الموازنة، ومقارنة أرقام هذا الحساب مع أرقام الموازنة العامة التقديرية، ومعرفة ومناقشة الأسباب التي دعت إلى اختلافها بين الحالتين مع الحكومة.

وتخضع إجراءات قطع حسابات الموازنة العامة إلى الإجراءات ذاتها التي تتمّ فيها إقرار الموازنة العامة التقديرية، من حيث المناقشة الأولية، ومن ثمّ الإحالة إلى لجنة الموازنة والحسابات، فمناقشة تقرير لجنة الموازنة والحسابات لمشروع قانون قطع الحساب والإقرار في المجلس، ومن خلال هذه المناقشة تتمّ رقابة السلطة التشريعية اللاحقة على تنفيذ الموازنة. ولكن هذه المناقشة عديمة الأثر، إلا إذا تمّ الاستفادة منها لإقرار مشروع قانون الموازنة العامة التقديرية القادم.

³⁰ وفق المادة /111/ من الدستور.

³¹ المادة /31/ من القانون المالي الأساسي رقم /54/ لعام 2007..

حيث نصّ الدستور السوري على أن: "تعرض الحسابات النهائية للسنة المالية على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عاماً واحداً منذ انتهاء هذه السنة، ويتمّ قطع الحساب بقانون، ويطبق على قطع الحساب ما يطبق على الموازنة في الإقرار"³²، وبشكل قانون قطع الحساب آخر مراحل الرقابة التشريعية:

نلاحظ مما سبق: أنّ هذه الرقابة قد تكون أقرب إلى معدومة الفاعلية، وذلك لأسباب عدة منها:

- 1- إنّ هذه الرقابة غالباً ما تتمّ بعد فترة طويلة من السنة المالية قد تصل إلى سنتين (كما كان عليه الحال في الدستور السابق)³³. لذا فإنّ الدستور الجديد قلص المدة الفاصلة بين انتهاء السنة المالية وموعد قطع حساباتها في المجلس إلى السنة، فالحكومة قادرة على إنجاز مشروع قانون قطع الحساب خلال سنة بعد الانتهاء من السنة المالية، وهذا يزيد من فعالية هذا النوع من الرقابة، ويجعله أكثر فائدة مما كان عليه الحال قبل ذلك.
- 2- عدم وجود هيئة مختصة في الأمور المالية وذات كفاءة فنية عالية، وتتبع إدارياً إلى السلطة التشريعية تقوم بتدقيق الحساب العام الإجمالي وإعداد تقرير عنه، ثم إحالته إلى المجلس أسوة ببعض الدول في العالم، فهذا التقرير يقوم به في سوريا الجهاز المركزي للرقابة المالية المرتبط بالحكومة المسؤولة عن تنفيذ الموازنة.
- 3- إنّ مشروع قانون قطع الحساب ينجز بين وزارة المالية والجهاز المركزي للرقابة المالية، وكلاهما مرتبط بالسلطة التنفيذية، وهذا يجعل السلطة التنفيذية خصماً وحكماً في آن واحد في هذا المجال. إلا أنّ فائدتها تكمن في أنها تمكن من التحقق بدقة من مدى تقيد السلطة التنفيذية بإجازة الجباية والإنفاق الممنوحة إليها من السلطة التشريعية. كما أنّها تكشف عن الأخطاء التي ارتكبت أثناء السنة المالية، وتجعل منها مرشداً لها لكي تستطيع تداركها في السنة المقبلة.
- 4- ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ الخطة الخمسية التي توضع للمشاريع الاستثمارية تصدر بقانون، ولكنها لا تخضع لرقابة السلطة التشريعية بعد الانتهاء من تنفيذ هذه الخطط، ومن الأفضل إخضاعها للرقابة لمساءلة الحكومة عن أسباب تطابق خطط التنمية مع نسب تنفيذها الذي يجعل الحكومة مستقبلاً دقيقة في إقرار هذه الخطط لعلمها المسبق بأنّها سوف تُسأل عن تدني نسب تنفيذها.

³² المادة /82/ من الدستور .

³³ المادة /82/ من الدستور السابق لعام 1973.

وسائل تفعيل الرقابة التشريعية

يتفق معظم الكتاب في مجال الرقابة المالية على أنّ الرقابة التشريعية غير مجدية وغير قادرة على تحقيق أهداف الرقابة المالية المطلوبة، وذلك يعود إلى³⁴:

(1) طبيعة الوظيفة البرلمانية: فهي متعددة المجالات، ويحتاج من يمارسها إلى نشاط زائد، فهي عبء ضخم ينوء به عضو السلطة التشريعية، ولذلك يجد صعوبة بممارسة الوظائف المسندة إليه جميعاً، وخاصة الوظائف الرقابية التي تحتاج إلى القيام بإجراءات تفتيشية وتحقيقية وزيارات ميدانية يصعب وقد يتعذر عليه القيام بها نظراً لعدم تفرغه لإنجاز مثل هذا العمل في معظم الأحيان.

(2) عدم كفاءة بعض الأعضاء: وخاصة في الأمور المالية والمحاسبية والفنية، حيث يتعذر عليهم الوقوف على حقيقة الوضع المالي للحكومة في الإنفاق والجباية، وعدم قدرتهم على الحصول على المعلومات اللازمة التي توضح الصورة الحقيقية والتفصيلية للتصرفات المالية التي تقوم بها السلطة التنفيذية. وفي هذا المجال يمكن القول: إنّ أعضاء البرلمان يعانون نقصاً في المعلومات المتخصصة لكون معظمهم لم يمارس العمل التنفيذي. بعكس الوزراء الذين تساندتهم الأجهزة الإدارية التنفيذية، ويساندتهم الموظفون حينما يتطلب الموقف الردّ على سؤال معين. أما أعضاء البرلمان فليس لديهم إلا معلومات محدودة، وتنقصهم التسهيلات والإمكانات للبحث، ولا يمكنهم أن يلجؤوا إلى الأجهزة الإدارية التنفيذية إلا من خلال الوزير أو عند تشكيل لجان تحقيق، كما أنّ الكثير منهم ليس لديه المعرفة العلمية اللازمة التي تؤهله مناقشة الوزير المختص في الأمور المالية محل الرقابة.

(3) عدم رغبة بعض الأعضاء القيام برقابة مالية فعالة على الرغم من توافر المعرفة العلمية، وذلك لأسباب سياسية أو حزبية أو أسباب لا تتعلق بالمجلس ذاته.

³⁴ د. محمد العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص 374.

لذلك ذهب معظم الدول إلى الاستعانة بهيئة فنية تقف إلى جانب المجالس التشريعية في دول العالم، وهذه الهيئة تضع أمام المجلس التشريعي خلاصة ملاحظاتها واقتراحاتها ونتائج مراقبتها، بحيث تشكل هذه الملاحظات والاقتراحات القاعدة الأساسية التي تستند إليها المجالس التشريعية في رقابتها على التصرفات المالية للحكومة، وهذا غير متوافر في مجلس الشعب السوري حالياً.

وفي سورية قام بهذا الدور سابقاً ديوان المحاسبات، الذي كان وسيلة المجلس التشريعي في تحقيق الرقابة المالية على تصرفات الحكومة وذلك في الفترة ما بين 1941 و1967.

إلا أنه بعد إلغاء ديوان المحاسبات، فقد حرمت السلطة التشريعية (مجلس الشعب) من وجود هيئة تعينها في رقابتها من الناحية المالية على السلطة التنفيذية، وتقدم لها التقارير الرقابية العامة والخاصة عن المخالفات التي ترتكبها هذه السلطة، الأمر الذي يجعل السلطة التشريعية غير قادرة دون وجود هيئة عليا مستقلة إلى جانبها لمراقبة أعمال الحكومة.

وتفعيل هذه الرقابة بشكل عام مرتبط بتوافر عدد من الشروط لعل أهمها³⁵:

- 1) حيادية ونزاهة الانتخابات التي تنتج اختياراً حقيقياً لأعضاء السلطة التشريعية، وهذا يتطلب أن تكون عملية الانتخابات تحت سلطة السلطة القضائية وإشرافها بشكل كامل.
- 2) توفير البيئة اللازمة لتمكين السلطة التشريعية من القيام بمهامها الرقابية من الناحية القانونية والسياسية.
- 3) وجود نظام سياسي يوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في دستور الدولة، وهو النظام نصف الرئاسي الذي تأخذ به سورية ومعظم الدول.
- 4) منح السلطة التشريعية الحق في محاسبة رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء والوزراء والملوك والأمراء وكل من هو مسؤول عن الإضرار بالمال العام دون قيود تمنع من محاسبته محاسبة حقيقية وجدية.
- 5) منح أجهزة الرقابة المالية كامل الاستقلالية مع ربطها بالسلطة التشريعية.
- 6) وجود قوانين وآليات واضحة للكشف عن ذمم أعضاء السلطة التنفيذية ومتابعتها دورياً.
- 7) عدم وجود أشخاص في الحكومة تتعارض مصالحهم مع تحقيق المصلحة العامة.

³⁵ لمزيد من التفصيل انظر: أحمد النجار، سيد: دور الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ودورها المحوري في دعم فعالية الرقابة المالية في الأقطار العربية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 327 وما بعد.

توافر هذه الشروط هو الكفيل بتفعيل الرقابة التشريعية لدى الدول، ومع ذلك يمكن رفع درجة فعالية رقابة البرلمانات الحالية وخاصة العربية عبر التدريب والتثقيف لعضو السلطة التشريعية لدوره الحقيقي وزيادة كفاءته، كما يمكن أن يلحق بالمجلس مجموعة من الكفاءات العلمية وفي جميع الاختصاصات القانونية والمالية والمحاسبية، يتم اختيارهم من قبل هذا المجلس ليكونوا عوناً للمجلس لتدعيم عمله الرقابي.

كما يمكن رفعها عبر إحداث هيئة تكون عوناً للمجلس ومرشدة له، تكون تحت إشراف رئيس المجلس، وتضم في عضويتها قضاة حكم وقضاة نيابة مالية ومفتشون في تلك الهيئة، وأشخاص يتمتعون بالخبرة في الأمور المالية والمحاسبية، وأساتذة الجامعات.

يُختار هؤلاء الأشخاص بناء على ترشيح الجهة التي يعملون لديها، ويندبون للعمل في هذه الهيئة مع المحافظة على رواتبهم وأجورهم التي يتقاضونها، ويرأس هذه الهيئة أقدم القضاة. وتنقسم هذه الهيئة إلى ثلاثة أقسام: القسم المالي والمحاسبي والقانوني، والقسم التفتيشي والإداري، والقسم القضائي.

1- القسم المالي والمحاسبي والقانوني: مهمته مساعدة المجلس، وخاصة لجنة الموازنة والحسابات في تعديل مشروع قانون الموازنة، وكذلك مشروع قانون قطع الحساب.

2- القسم التفتيشي والإداري: مهمته إيجاد التنسيق وعدم الازدواج في الاختصاصات بين أجهزة الرقابة المختلفة وتطوير العمل الإداري وكشف الانحرافات وتحويلها إلى القسم القضائي.

3- القسم القضائي: مهمته الحكم على الحسابات العامة والمحاسبين وتحديد المسؤوليات، ودراسة القضايا المتعلقة بالمخالفات المحالة إليه، وتكون قراراته قطعية.

وعلى هذه الهيئة تقديم المساعدة لتقوية الدور الرقابي للمجلس، وفي حال المساءلة تقوم بوضع المجلس في أمر تلك المساءلات لاتخاذ إجراءاته ضد المسؤولين عن تلك المخالفات من أعضاء الحكومة لتفعيل إجراءاته الرقابية.

ويجب أن يكون دور هذه الهيئة دوراً رقابياً مبسط الإجراءات سريع النتائج، يضع المجلس أمام الانحرافات بشكل سريع وحاسم والتي يمكن أن يقوم بها العاملون في القطاعات الحكومية، ومساءلة المسؤولين عنهم من أعضاء الحكومة بالكفاءة والسرعة اللازمتين.

تمارين:

السؤال:

1. يتم بطلب من خمسة أعضاء من مجلس الشعب.

2. يجب الرد عليه من قبل الحكومة فوراً.

3. يمكن تحويله إلى استجواب.

4. يجب أن يكون الرد عليه كتابياً.

الجواب الصحيح رقم 3.

حجب الثقة:

1. يتم بطلب من (25) عضواً من أعضاء مجلس الشعب.

2. يجب أن يسبق باستجواب.

3. يجب أن يتم التصويت عليه بعد خمسة أيام من تقديمه.

4. يتم التصويت عليه بأغلبية أعضاء المجلس الحاضرين لجلسة التصويت.

الجواب الصحيح رقم 2.