

الرقابة المالية والإدارية



كلية الحقوق

السنة الرابعة

الفصل الأول



الرقابة المالية والإدارية



منشورات جامعة حلب

كلية الحقوق

الرقابة المالية والإدارية

الدكتور

إبراهيم الهندي

أستاذ في قسم القانون العام

الدكتور

محمد صالح الدالي

مدرس في قسم القانون العام

مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية

لطلاب السنة الثالثة والرابعة

١٤٢٩ هـ - ٢٠٠٩ م



الفهرس

٧	مقدمة وتقسيم
١١	الباب الأول: الرقابة المالية
١٥	فصل تمهيدي: ماهية الرقابة المالية
١٥	المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية
١٦	المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية
١٩	المطلب الثاني: طبيعة الرقابة المالية
٢٣	المبحث الثاني: أغراض الرقابة المالية
٢٩	الفصل الأول: الرقابة المالية في النظامين الإسلامي والوضعي
٣٠	المبحث الأول: الرقابة المالية في النظام الإسلامي
٣٢	المطلب الأول: أسس الرقابة على الأموال العامة في الدولة الإسلامية
٣٦	المطلب الثاني: أنواع الرقابة المالية في الإسلام
٤٣	المبحث الثاني: الرقابة المالية في النظام الوضعي
٤٤	المطلب الأول: الرقابة المالية وفقاً للمعيار الزمني (وقت مباشرتها)
٥١	المطلب الثاني: الرقابة المالية تبعاً للمعيار الموضوعي
٥٤	المطلب الثالث: الرقابة المالية وفقاً للجهة التي تتولى مهمة الرقابة
٦١	الفصل الثاني: آليات ممارسة الرقابة المالية
٦٣	المبحث الأول: آلية ممارسة الرقابة الداخلية
٦٧	المبحث الثاني: آلية ممارسة الرقابة الخارجية
٦٩	المطلب الأول: الرقابة الإدارية
٧٠	المطلب الثاني: الرقابة القضائية
٧٢	المطلب الثالث: الرقابة التشريعية
	الفصل الثالث: واقع الرقابة المالية في سورية وضرورات الإصلاح كمدخل للإصلاح الشامل
٧٥	
٧٦	المبحث الأول: واقع الرقابة الداخلية في سورية
٩٣	المبحث الثاني: واقع الرقابة الخارجية في سورية
٩٤	المطلب الأول: الرقابة البرلمانية
١١٣	المطلب الثاني: رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش
١٢٧	الباب الثاني: الرقابة الإدارية
١٢٩	الفصل الأول: مفهوم الرقابة الإدارية وأهدافها
١٢٩	المبحث الأول: تعريف الرقابة الإدارية وأهميتها
١٣٠	المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية
١٣٥	المطلب الثاني: أهمية الرقابة الإدارية

١٣٧	المبحث الثاني: مقومات الرقابة الإدارية وإجراءاتها
١٣٨	المطلب الأول: مقومات الرقابة الإدارية وعوامل فاعليتها
١٤٤	المطلب الثاني: خطوات الرقابة الإدارية
١٤٩	المبحث الثالث: أهداف الرقابة الإدارية
١٥٣	الفصل الثاني: صور الرقابة الإدارية
١٥٤	المبحث الأول: الرقابة الرئاسية
١٥٥	المطلب الأول: مفهوم الرقابة الرئاسية
١٥٧	المطلب الثاني: خصائص الرقابة الرئاسية
١٦٠	المطلب الثالث: وسائل الرقابة الرئاسية
١٦٥	المبحث الثاني: الرقابة الوصائية
١٦٥	المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية
١٦٩	المطلب الثاني: الهدف من الوصاية الإدارية
١٧٠	المطلب الثالث: صور الرقابة الوصائية
١٧٧	المبحث الثالث: التمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية
١٨١	الفصل الثالث: وسائل الرقابة الإدارية
١٨١	المبحث الأول: الوسائل القانونية للرقابة الإدارية
١٨٩	المبحث الثاني: الوسائل الفنية للرقابة الإدارية
٢٠٣	الفصل الرابع: أجهزة الرقابة الإدارية العليا المتخصصة في سوريا
٢٠٤	المبحث الأول: الجهاز المركزي للرقابة المالية
٢٠٤	المطلب الأول: تنظيم الجهاز المركزي للرقابة المالية
٢٠٧	المطلب الثاني: اختصاصات الجهاز
٢٠٨	المطلب الثالث: آلية عمل الجهاز
٢١٢	المبحث الثاني: الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش
٢١٢	المطلب الأول: تبعية الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وتنظيمها
٢١٥	المطلب الثاني: اختصاصات الهيئة
٢١٨	المطلب الثالث: آلية عمل الهيئة
٢٢٢	مصطلحات قانونية باللغة الإنكليزية
٢٢٧	قائمة المراجع

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة وتقسيم

يعتبر وجود الإدارة العامة السليمة القادرة على إشباع حاجات المواطنين وتأمين متطلباتهم، سواء كانت هذه المتطلبات أساسية أم غير أساسية في مقدمة المهام التي يتوجب على الدولة السعي من أجلها بما يستلزمه ذلك من توفير للعنصر البشري الخبير والمؤهل والقادر على الإلمام بمشاكل المجتمع واحتياجاته ومتطلباته نهوضه واستمراره.

لذلك سعت النظم السياسية منذ أمد بعيد نحو إيجاد هذه الإدارة القادرة كي تنهض بالمهام الكبرى التي أُلقيت على عاتق الدولة، هذا إذا أخذنا بعين الاعتبار تنامي الدور الذي أُلقي عليها في ظل الانتقال من الدولة الحارسة المحايدة إلى الدولة المتدخلة ومن ثم الدولة المنتجة وصولاً في نهاية المطاف إلى دولة الرفاهية المنشودة.

هذا الأمر تطلب مزيداً من التوسع الأفقي والعمودي في الجهاز الإداري للدولة الذي تميز يوماً بعد آخر بالتنوع والتعقيد.

هذا النمو في الجهاز الإداري استلزم مزيداً من النفقات العامة التي تعتبر بلا أدنى شك السلاح الأمضى للنهوض بمهام الجهاز بشكل جيد لأنه وبدون هذه النفقات نكون كمن يرسل الجندي إلى ساحة لمعركة مطالباً إياه بالدفاع عن الوطن دون أن يحمل أي سلاح.

إلا أن الذي يجب الانتباه له أن صرف هذه النفقات لا ينبغي أن يتم بشكل عشوائي بذريعة إشباع احتياجات المواطنين ففي ذلك مدعاة للإسراف والسرقة والرشوة والتبديد للمال العام. لذلك وجب إيجاد رقابة صارمة على مسألة الإنفاق هذه وعلى العمل الإداري برمته كي تصرف الأموال بشكل ترشيد يحقق أهداف التنظيم الإداري

بشكل موضوعي وسليم.

إن مسألة وضع الضوابط التي تكفل الاستخدام الرشيد للموارد المالية المتاحة هي السبيل الوحيد لصون المال العام من العبث وغيره من ألوان الفساد الإداري، وذلك لن يتم إلا من خلال توفير أجهزة رقابة فعالة قادرة على تحديد مواطن الخلل والفساد واقتراح المناسب من الحلول الوقائية والعلاجية معاً وبشكل يكفل لإجرائاتها الردع والحماية والأمان.

والحقيقة أنه يمكن القول أن الرقابة المالية والإدارية تعد من أهم المسائل التي تتصل بشكل تلازمي مع الكيان التنظيمي للدولة بحكم ضرورتها لحماية المال العام، مما يجعل من تنظيم هذه الرقابة وتفعيلها من أعقد المشكلات التي تواجه هذا التنظيم كونها تؤثر بشكل مباشر على سلوك الأفراد والجماعات. هذا السلوك سوف ينعكس في النهاية على الاقتصاد القومي بشكل عام سواء كان سلبياً أو إيجابياً.

لذلك يمكن القول أن ما دفعنا إلى طرق موضوع الرقابة المالية والإدارية هذه الأهمية التي تشكلها للتنظيم الإداري برمتها في ظل الكم الهائل من المشاكل التي يعاني منها في سورية. تلك المشاكل التي تقف حجرة عثرة أمام مقدرة هذا الجهاز على النهوض بالكم الهائل من الوظائف الملقة على كاهله وفي مقدمتها تأمين متطلبات المواطن التي تشكل أساس وجود التنظيم الإداري.

وبناءً عليه وتجسيدا لتوجيهات الحركة التصحيحية المجيدة التي أولت الاهتمام الأكبر بالمواطن والتي أكدت عليها مسيرة التطوير والتحديث من خلال التأكيد على دور الدولة في مساندة المواطن وخلق المناخ الملائم له كي يعيش في مستوى إنساني لائق يتناسب مع الحياة الكريمة التي كفلها الله لعباده وأكدها في كتبه السماوية. ارتأينا تسليط الضوء على واقع هذا التنظيم ومشاكله وواقع أجهزة الرقابة وآليات عملها وما يعترضها من مشاكل مقدمين بعض الآراء والمقترحات عليها تشكل مرحلة من مراحل تخليص هذا التنظيم من مشاكله وتكون لبنة أولى للوصول إلى واقع مالي وإداري سليم يشعر فيه المواطن بالأمان ويشعر بأنه فرد في مجتمع له طموحاته وآماله وأنه قادر وبالتعاون مع باقي أفراد هذا المجتمع ومؤسساته على تحقيق هذه الطموحات وجعلها

واقعاً لا أمنيات.

كل ذلك استدعى تسليط الضوء على أجهزة الرقابة والآليات التي تنتجها في عملها في إطار نظرة تقويمية لعمل هذه الأجهزة كي تؤدي مهمتها بشكل بناء وفعال وموضوعي بعيد عن البواعث الشخصية وروح الانتقام والمحسوبية التي يمكن أن تجعل من عملها سيفاً مسلطاً على الجهاز الإداري يعرقل عمل هذا الأخير ويضيف إلى مشاكله الكثيرة مشكلة الخوف من المسؤولية غير الموضوعية فتصبح متطلبات المواطنين عبئاً على الجهاز الإداري وليست شرفاً يسعى للوصول إليه بكل ما يملك من وسائل.

لذلك فقد قمنا بتقسيم هذا المقرر إلى بابين الباب الأول يتناول الرقابة المالية فيما يتناول الباب الثاني الرقابة الإدارية.

الباب الأول: الرقابة المالية.

الباب الثاني: الرقابة الإدارية.

حلب في تشرين الثاني ٢٠٠٨

المؤلفان





الباب الأول

الرقابة المالية

مقدمة وتقسيم:

يرتبط مفهوم الدولة كتنظيم إداري نشأ وما زال مستمراً حتى يومنا هذا بالحاجات العامة التي تعمل بكل ما تملك من وسائل لتحقيقها وذلك كي يعيش الإنسان في المستوى المادي والمعنوي الذي يتناسب مع الحياة الإنسانية الكريمة التي كفلها الله لعباده وأكدت عليها الشرائع السماوية والقوانين.

هذا التنظيم نشأ وتطور بتطور هذه الحاجات مما جعله يرتبط بالحاجة العامة ارتباطاً الوجود والعدم. فلا قيمة قانونية أو مادية للدولة ما لم تكن هناك حاجات عامة تسعى إلى تحقيقها وإشباعها في ظل عدم مقدرة الأفراد على إشباع هذه الحاجات من تلقاء أنفسهم.

والأمر البديهي أن الدولة لن تستطيع إشباع هذه الحاجات ما لم تتوفر لديها الوسيلة الملائمة والمتمثلة في الأموال العامة التي تعد السلاح الأساسي لقدرة الدولة على القيام بهذه المهمة الكبيرة.

فالأموال العامة والمتمثلة في النفقات العامة التي تقوم الدولة بتمويلها من جميع مصادر الموارد العامة اعتماداً على ما تملكه من سلطات حولها إياها القانون ومكنها بالتالي من تأمين ما تحتاجه من أموال للقيام بما عليها من مهمات وواجبات.

ولما كانت الأموال العامة هي الوسيلة الأولى والأساسية في قيام الدولة بدورها خاصة بعد أن تنامي هذا الدور بانتقال الدولة من مرحلة الدولة الحارسة (التقليدية) التي اقتصرَت وظائفها على أساسيات ارتبطت بالأمن والعدالة والدفاع. إلى مرحلة الدولة المتدخلة التي أخذت على عاتقها مختلف مسائل المجتمع حتى المسائل الاقتصادية والاجتماعية وغيرها والتي كانت سابقاً حكرًا على القطاع الخاص. ومن ثم وصولاً إلى الدولة المنتجة وأخيراً دولة الرفاهية.

كل هذا فرض عليها السعي الدعوب للبحث عن المصادر التي تمكنها من الحصول على الأموال التي تلزمها للقيام بهذا العبء المتزايد من الوظائف المتعاطمة يوماً بعد آخر.

لذلك فقد أحيطت هذه الأموال بسياج رقابي منيع يكفل لها الحماية التي تكاد تصل إلى حد اعتبارها من المقدسات التي لا يجوز الاقتراب منها أو النيل منها بأي تصرف يتنافى مع قدسيتها. وهذا ما وفر لها الصون من العبث أو السرقة أو الاختلاس، بل وحتى الإسراف في صرفها دون مبرر لذلك.

ولكي تتمكن الدولة من أداء هذا الدور (إشباع الحاجات العامة) كان لا بد لها من الحصول على بعض موارد الجماعة بشرية كانت أم مادية. وذلك لأن إشباع هذه الحاجات يشكل جوهر النشاط المالي للدولة. فحصول الدولة على موارد نقدية أو عينية يشكل نشاطاً غير مقصود لذاته فهو لا يشكل غاية عند الدولة وإنما هو وسيلة في يد الدولة تمكنها من تقديم الخدمات التي تشبع الحاجات العامة^(١).

مما تقدم يتضح لنا أهمية الأموال العامة في حياة الدولة من جانب وحياة أفرادها من جانب آخر. لذلك كان لا بد من إحاطة هذه الأموال بالرقابة الكافية والمنيعة والكفيلة بصونها وحمايتها ويردع العابثين بها، كل ذلك بهدف بقائها متوافرة على الأقل بقدر يكفل تحقيق الهدف الذي وجدت من أجله وهو إشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع.

بناءً على ما تقدم فإننا سوف نقوم في هذا المقرر دراسة الرقابة المالية كأحد

1- من الجدير بالذكر أن ما يعد من قبل الحاجات العامة يتحدد اجتماعياً ومن ثم تاريخياً. فهو يتوقف على طبيعة ونوع المجتمع من جهة. وطبيعة المرحلة التاريخية التي يمر بها الاقتصاد والحالة التي يتطور وفقاً لها. لذلك فإنه يوجد نوع من التقابل بين النشاط المالي للدولة ونطاق الدور الذي تقوم به. فالأمرين بينهما علاقة تبعية وكلاهما متغير إلا أن دور الدولة يعد متغيراً تابعاً يتغير وفقاً للتغير في التابع المستقل وهو طبيعة الدولة السياسية والاجتماعية من جهة والحالة التي يتطور المجتمع وفقاً لها من جهة أخرى.

راجع د: محمد دويدار: دراسات في الاقتصاد المالي. دار المعرفة الجامعية ١٩٩٦ - ص - ١٨ - ١٩.

الوسائل الفعالة التي تضمن للأموال العامة قدسيّتها وتوفر لها الحماية اللازمة وتكفل في نهاية الأمر تحقيق الغرض التي وجدت من أجله.

وقد عمدنا إلى دراسة الرقابة المالية وفقاً للهيكلية التالية:

فصل تمهيدي: ماهية الرقابة المالية.

الفصل الأول: الرقابة المالية في النظامين الإسلامي والوضعي.

الفصل الثاني: آليات ممارسة الرقابة المالية.

الفصل الثالث: واقع الرقابة المالية في سورية وضرورات إصلاحها كمدخل للإصلاح الإداري الشامل.





فصل تمهيدي

ماهية الرقابة المالية

مقدمة وتقسيم:

اكتسب موضوع الرقابة المالية أهمية تعاظمت يوماً بعد آخر وذلك في ظل تنامي الدور الذي تقوم به الدولة وتطور هذا الدور بتطور المراحل التي مرت بها الدولة. حيث أصبح هذا الموضوع يشغل فكر الجميع اقتصاديين كانوا أم قانونيين سعيًا منهم نحو إيجاد الوسيلة الأمثل لممارسة هذه الرقابة بالشكل الذي يتناسب مع الأهمية التي باتت تشكلها الأموال العامة.

لذلك فإننا سوف نتولى تبيان ماهية هذه الرقابة وأغراضها الأساسية من خلال تقسيم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية.

المبحث الثاني: أغراض الرقابة المالية.

المبحث الأول

ماهية الرقابة المالية

تعد الرقابة المالية من الموضوعات ذات الصلة الوثيقة بالدولة وكيانها التنظيمي وذلك للدور البالغ الأهمية الذي تقوم به في حماية الأموال العامة وخاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار أن التعرض لتنظيم هذه الرقابة يعد من أعقد المشكلات التي تعترض الدولة وذلك للانعكاس الهام على السلوك العام للدولة من جهة والسلوك الخاص لكل فرد من أفراد هذه الدولة. وما يمثله من آثار تتناول نواحي الاقتصاد القومي بشكل

عام.

انطلاقاً من ذلك فإننا سوف نلقي الضوء على هذه الرقابة وتحديد ماهيتها من خلال التعرض لتعريفها وتحديد طبيعتها وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية.

المطلب الثاني: طبيعة الرقابة المالية.

المطلب الأول

تعريف الرقابة المالية

مما لا شك فيه أن الرقابة المالية تعمل على حماية الأموال العامة وذلك بالكشف عن مواطن الخلل والإهمال والتبذير كعوامل أساسية تلحق أبلغ الضرر بهذه الأموال. لذلك فقد نالت هذه الرقابة اهتماماً واسعاً في الأوساط القانونية والاقتصادية في ظل تنامي مفهوم الديمقراطية في دول العالم قاطبة وذلك لضمان سير العمل الإداري ضمن حدود المشروعية والتحقق من كفاءة الموارد المالية للدولة وقدرتها على إنجاز الأعمال الموكلة لها.

هذا الأمر خلق حالة ارتباط وثيقة بين الرقابة المالية والإدارة المالية حيث عدت الرقابة جزءاً من الإدارة المالية وذلك بهدف إيجاد نظام مالي متكامل يؤدي إلى تحقيق جملة من الأهداف دفعة واحدة. وهذه الأهداف هي:

- ١- الارتقاء بأداء الجهاز الإداري.
- ٢- مقارنة النتائج المتحققة مع النتائج المتوقعة للوقوف على حسن الأداء.
- ٣- ربط الأهداف المراد الوصول إليها بالوسائل المتوافرة لبلوغ هذه الأهداف والعمل على تحسين آلية عمل هذه الوسائل لتحقيق الوفرة في الوقت والجهد اللازم لكي تكون النتائج المأمولة قابلة للتحقيق على أرض الواقع بيسر

وسهولة.

٤- كشف مواطن الخلل والتقصير والانحراف عما هو مخطط له وتحديد نطاق المسؤولية واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة وذلك لتفادي استفحال الخطر وتهديده للعمل الإداري ومنعاً لحدوث أخطاء مستقبلية.

ولعل النطاق الأهم الذي تبرز من خلاله أهمية الرقابة المالية هو الموازنة العامة للدولة. حيث تشكل حجر الأساس في النشاط المالي للدولة. لذلك ليس غريباً القول أن أهم المرتكزات والوسائل التي تعد وفقاً لها وتتعلق بها الموازنة العامة للدولة هي الرقابة المالية.

فالرقابة المالية على الموازنة العامة وفي أي مرحلة تتم فيها هذه الرقابة تستهدف التحقق من التزام الحكومة بحدود الإجازة البرلمانية وصولاً لحماية الأموال العامة من أي إسراف أو سرقة أو اختلاس سواء تعلق الأمر بالإنفاق العام أم بالإيراد العام^(١).

وقد اختلفت التعريفات التي قيلت في الرقابة المالية والسبب في ذلك هو ارتباطها بالتطور الذي طرأ على الرقابة المالية وأهمية ذلك في ضمان مشروعية تصرف الدولة وصولاً في النهاية إلى حماية حقوق الأفراد.

فالرقابة كلمة جاءت بمعنى (المحافظة والانتظار) وذلك كونها تستهدف حماية شيء ما والحفاظ عليه.

أما في الاصطلاح فقد تنوعت تعريفاتها وذلك يرجع للأمور التالية:

- ١- الوظيفة التي تقوم بها الرقابة.
- ٢- الهدف الذي ترمي الرقابة إلى تحقيقه.
- ٣- الأجهزة التي تمارس الرقابة ومدى ما تتمتع به هذه الأجهزة من سلطات أثناء مزاوله مهامها.

1- راجع في ذلك الدكتور يوسف شباط. الوسيط في الرقابة المالية والإدارية. منشورات جامعة دمشق.

١٩٩٨-١٩٩٩، ص ٨-٧.

فقد عرفها المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية بأنها منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية. تهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة^(١).

يلاحظ على هذا التعريف أنه يركز على الوظيفة التي تقوم بها الرقابة من جهة والهدف الذي ترمي إلى تحقيقه دون ذكر الأجهزة التي تزاوِل مهمة الرقابة، وهذا يعود لتباين الاتجاهات التي ظهرت بشأن تعريف مسألة الرقابة المالية.

كما عرفت الرقابة بأنها "مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية وتقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة. وقياس مستوى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية والتأكد من أن الأهداف المحققة هي ما كان يجب تحقيقه وأن تلك الأهداف تحققت وفق الخطط الموضوعية وخلال الأوقات المحددة لها"^(٢).

هذا التعريف يبرر الدور الواسع للرقابة المالية وسلطات أجهزة الرقابة التي تنوعت بين المراجعة والتقييم وصولاً إلى حسن الأداء وذلك من خلال المقارنة بين الأهداف التي تم التخطيط لها والأهداف التي تم تنفيذها فعلاً على أرض الواقع وكل ذلك بهدف الوقوف بشكل موضوعي على مدى سلامة الرقابة وقدرتها على تحقيق الأهداف المبتغاة على أفضل وجه.

كما عرفها الدكتور عوف محمود الكفراوي بأنها "الإشراف والتوجيه من جانب سلطة خارجية مستقلة عن المشرع للتعرف على كيفية سير العمل في الجهة الخاضعة للرقابة والتأكد من أن الموارد المتاحة المالية والبشرية والمادية قد استخدمت وفقاً لما هو مخطط له"^(٣).

- 1- د. يوسف شباط: المالية العامة. الكتاب الثاني - جامعة دمشق - ١٩٩٤-١٩٩٥، ص ٢٣٥.
- 2- د. محمد عبد الله الشريف: الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، الرياض، طبعة أولى، ١٩٨٦، ص ١٧.
- 3- د: عوف محمود الكفراوي. الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق. مطبعة الانتصار، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ١٧.

هذا التعريف يركز على الجهة التي تتولى مهمة الرقابة دون التعرض لوظيفة الرقابة بشكل دقيق حيث حصر هذه المهمة بجهة خارجية لا علاقة للمشرع بها. إضافة إلى أن الدكتور الكفراوي حدد مهمة الرقابة بالإشراف والتوجيه المتعلق بالمعرفة بكيفية سير العمل دون أن تشتمل على التقييم وكشف الأخطاء ومعالجتها وهذا برأينا يعد انتقاصاً من فعالية الرقابة وتقليلاً من الأهمية التي تشكلها في سير العمل الإداري بشكل سليم.

المطلب الثاني

طبيعة الرقابة المالية

مما تقدم تبين لنا تنوع تعاريف الرقابة المالية وتشعبها إلى مجموعة من الاتجاهات حيث يحاول كل منها تحديد طبيعة هذه الرقابة وتحديد وظيفة هذه الرقابة وآلية تحقيق هذه الوظيفة وذلك على الشكل التالي:

الاتجاه الأول:

يركز هذا الاتجاه على الوظيفة الرقابية من جهة والهدف الذي تسعى إلى تحقيقه وذلك من خلال البحث في مراحل عملية الرقابة وارتباطها بالهدف المطلوب ومن خلال التركيز على العمل المطلوب بشكل عام والمراد تحقيقه أو من خلال تحديد الدور الذي يطلب من كل فرد القيام به وصولاً في النهاية لتحقيق الهدف من الرقابة. والحقيقة أن كلا الأمرين مرتبطان ببعضهما بشكل كامل لأن العمل المراد تحقيقه من الرقابة هو المحافظة على الأموال العامة وكشف مواطن الخلل والانحراف وهذا لا يمكن الوصول إليه إلا إذا تم تنظيم العمل الجماعي وتقسيمه بين جميع الأفراد حتى يقوم كل فرد بدوره وفقاً لمبدأ تقسيم العمل وصولاً لتحقيق الهدف من العمل ككل.

بناءً عليه فإن قيام كل فرد بعمله يمكن بشكل أيسر وأسرع من كشف الأخطاء وتحديد مواطن الضعف والخلل وعلاجها وتقادي وقوعها مستقبلاً. وهو ما يساعد في

تنفيذ التعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة^(١).

هذا الاتجاه في تعريف الرقابة المالية يركز على جانبها الوظيفي من خلال مجموعة العمليات التي تشكل جوهر عمل الرقابة وهي (القرارات والإجراءات) وصولاً للهدف المطلوب. ولذلك فقد قسم الرقابة إلى ثلاثة جوانب:

١- **جانب مالي:** غايته تشكل الغاية المثلى للرقابة وهو المحافظة على الأموال العامة وحمايتها من الغش والسرقة والاختلاس والتبديد.

٢- **جانب أدائي:** يركز على الخطة من جهة والإجراءات المتبعة خطوة بخطوة وذلك لضمان عدم الانحراف عنها.

٣- **جانب كفائي:** يركز على حسن الأداء، ولذلك فهو يواكب العمل الخاضع للرقابة ويقترح التعديل المناسب في كل مرحلة وذلك لتنفيذ الخطة كما وضعت وإتباع أفضل السبل الملائمة لتنفيذها.

الاتجاه الثاني:

يركز هذا الاتجاه على الإجراءات والخطوات التي تتم وفقاً لها عملية الرقابة وذلك من خلال تقسيم العملية الرقابية بين القائمين بها وتزويد كل شخص بالبيانات المطلوبة للاستعانة بها للقيام بالمهمة الرقابية بالشكل المناسب^(٢).

لذلك فقد عرفها الدكتور عبد السلام بدوي بأنها «مجموعة 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 الإجراءات المناسبة^(٣)».

يتضح هذا التعريف أنه يركز على مسألة الإجراءات الرقابية والمراحل التي تمر بها والمتعلقة بجمع البيانات والقيام بعملية تحليلها وصولاً لإجراء مقارنة بين

1- د. عبد الأمير شمس الدين: الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان. رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة. ١٩٧٧، ص ٢٨.

2- د. عوف محمد الكفراوي. مرجع سبق ذكره، ص ١٨.

3- د. عبد السلام بدوي: الرقابة على المؤسسات العامة، مجلة الانجلو المصرية، القاهرة، ص ٨٧.

النتائج المتحققة على أرض الواقع مع المخطط له. غير أن الملاحظ هنا أن سلطات هذه الأجهزة تقتصر على مجرد إبداء التوصيات وهو في رأينا انتقاص من صلاحيتها وكان يفضل أن يترك لها مهمة كشف الأخطاء واقتراح الحلول ومراقبة آلية تنفيذ هذه الحلول حتى لا تكون التوصيات قد تمت بعد فوات لأوان أو تكون مجرد حبر على ورق لا قيمة له في تفعيل العمل الرقابي.

الاتجاه الثالث:

يركز هذا الاتجاه على الأجهزة الرقابية والأعمال التي تقوم بها والمتعلقة بالفحص والتدقيق وجمع البيانات والقيام بعملية التحليل لمقارنة النتائج مع الخطط لذلك فقد عرفت الرقابة على أنها «عملية تقييم وفحص ومراجعة تقوم بها أجهزة مختصة للتأكد من تحقيق المشروع للأهداف والسياسات والبرامج الموضوعية 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 الموضوعية»^(١).

يلاحظ أن هذا الاتجاه يركز على الأجهزة الرقابية من جهة والأعمال المنوطة بها من جهة ثانية مع ملاحظة إعطائه سلطات أوسع من الاتجاه الذي سبقه، فهو يكفل لها التقييم والفحص والمقارنة وصولاً لإعطاء التوجيهات التي تكفل اتخاذ الإجراء الملائم إما بقصد علاج الخلل الحاصل أو لمنع حدوث الخلل في المستقبل وذلك كي تؤدي الرقابة الغرض المطلوب منها بكفاءة وسهولة.

وقد اختلفت الدول في تسمية الأجهزة التي تقوم بمهمة الرقابة. ففي لبنان سمي بديوان المحاسبة، وفي مصر سمي بالجهاز المركزي للمحاسبات. أما في سورية فقد سمي بالجهاز المركزي للرقابة المالية.

وتختلف هذه الأجهزة عن بعضها في التسمية من جهة وفي صلاحيات كل منها فقد اتخذ بعضها الصفة القضائية وتم إلحاقها برئاسة مجلس الوزراء كما في لبنان فيما ألحق البعض الآخر برئاسة الجمهورية كما في مصر.

1- د. عوف محمود الكفراوي: مرجع سبق ذكره، ص ٢٠.

أما في سورية فقد كانت تبعية الجهاز المركزي للرقابة المالية سابقاً لوزير المالية وفقاً لتعريف الجهاز في المادة رقم ١/ من المرسوم التشريعي رقم ٩٣/ لعام ١٩٦٧/.

إلا أنه وبعد التعديل الذي طرأ على هذا الجهاز فقد تم إلحاقه برئيس مجلس الوزراء لإضفاء نوع من الفعالية على عمل هذا الجهاز ليقوم بمهامه على أكمل وجه^(١).

تجدر الإشارة إلى أن هناك من تناول موضوع الرقابة بشكل شامل تناول الاتجاهات السابقة مجتمعة حيث تناول التعريف الجانب الوظيفي والإجرائي من جهة والأجهزة القائمة من جهة ثانية.

ومن ذلك تعريف الدكتور عوف الكفراوي الرقابة بأنها «الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى لها هذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها والتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلاً سواء في ذلك الوحدات الخدمية أم الاقتصادية»^(٢).

يظهر هذا التعريف جوانب الرقابة المالية كافة حيث حدد الغرض منها وهو المحافظة على الأموال العامة وسلامة استخدامها، كما حدد الإجراءات الواجب اتخاذها من خلال الإشراف والفحص والمراجعة وتحديد النتائج وكشف المخالفات والانحرافات، كما ركز على أجهزة الرقابة حيث حددها في جهات أعلى من الجهات الخاضعة للرقابة وحدد صلاحيتها الكفيلة بمعالجة الأخطاء ومنع حدوثها مستقبلاً.

ومن جانبنا نرى أن الرقابة المالية هي «عملية إدارية تستهدف المحافظة على

1- تم ذلك بموجب المادة ٢ من المرسوم التشريعي رقم ٦٤/ لعام ٢٠٠٣.

2- د. عوف محمود الكفراوي: المرجع السابق، ص ٢١.

الأموال العامة وحمايتها من التبيد والسرقة والاختلاس والتي تتم من قبل أجهزة رقابية تتمتع بقدر واف من الحرية والاستقلال يمكنها من مباشرة عملية التدقيق والمراجعة والمقارنة بين النتائج والخطط واقتراح الحلول المناسبة لعلاج مظاهر الخلل حرصاً على سير العمل الإداري بشكل سليم وبما يكفل حسن الأداء وتحقيق الأهداف».

ذلك إن العمل الرقابي لن يكون ذو فعالية ما لم تتوافر فيه كل مقوماته المتعلقة بالوظيفة المطلوبة منه، والإجراءات الواجب إتباعها لبلوغ هذه الوظيفة. والاستقلالية في عمل هذه الأجهزة كي تعمل بمعزل عن أية مؤثرات يمكن أن تجعلها عرضة للتأثر بالبواعث الشخصية التي لا علاقة لها بالصالح العام أو بحماية الأموال العامة.

المبحث الثاني

أغراض الرقابة المالية

مما لا شك فيه أن الرقابة المالية وجدت مع وجود المجتمعات المنظمة وتطور مفهومها من جهة كما تطورت أهدافها وذلك وفقاً للتطور الذي طرأ على المفاهيم المالية والإدارية والاقتصادية ودور الدولة في الاقتصاد الذي تطور من دور محدود في ظل الفكر المالي التقليدي حيث حصر وظائف الدولة في نطاق ضيق لم يتعد الأمن بشقيه الداخلي والخارجي والعدالة وهو ما جعل من العمل الرقابي لا يتمتع بأهمية تذكر. ثم تطور هذا الدور عندما اتخذت الدولة صفة التدخل وخاصة بعد حدوث أزمة الكساد العالمي في عام ١٩٢٩ حيث تعالت الأصوات المناذية بتدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من المجالات التي كان يمنع عليها الاقتراب منها فيما سبق.

هذا الوضع ترتب عليه تنوع في وظائف الدولة لمواجهة المهام الجديدة التي أُلقيت على عاتقها وهو ما استلزم البحث المتزايد عن الموارد العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة الأمر الذي أعطى الأموال العامة صفة التنوع والتعدد وهو ما انعكس على مسألة الرقابة المالية إذ ازدادت الحاجة إليها للحفاظ على الكم المتزايد من هذه

الأموال كي لا تمتد إليها أيدي العابثين والسارقين لأنها أصبحت تمثل عصب الدولة وسلاحها الأساسي في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها فأحييت هذه الأموال بسياسات رقابية منيع من خلال تأمين الأجهزة الرقابية المتخصصة التي أخذت على عاتقها مسألة التحقق من أن النشاط المالي ينجز أهدافه كما حدد لها في الموازنة العامة دون إسراف أو إهمال أو خلل حفاظاً على حس الإدارة المالية.

ولكي تتمكن أجهزة الرقابة المالية هذه من القيام بدورها كان لا بد من توافر شرطين أساسيين هما:

الأول: تحديد مجال عمل هذه الأجهزة وذلك منعاً لحدوث أي تداخل أو ازدواجية في عملها وهو ما يؤدي إلى عرقلة سير العمل الحكومي ودون أي فائدة ترجى منه.

الثاني: إبعاد هذه الأجهزة عن الضغوط والبواعث الشخصية انطلاقاً من أن هدف هذه الأجهزة هو الصالح العام ولا شيء غير ذلك.

تجدر الإشارة إلى أن أهداف الرقابة المالية لحقها العديد من التطورات ارتبطت وكما سبق ذكره بتطور المفاهيم الإدارية والاقتصادية والمالية ودور الدولة في الاقتصاد حيث تنوعت هذه الأهداف بعد أن كانت محصورة في المراجعة والملاحظة للسجلات والدفاتر المحاسبية والكشف عن الغش أو التلاعب أو التزوير الموجود فيها والتحقق من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة وبشكل خاص قانون الموازنة العامة للدولة باعتباره حجر الأساس في النشاط المالي للدولة لذلك فإننا نستطيع أن نعدد الكثير من الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها في الوقت الراهن ونذكر منها:

١- تقييد السلطة التنفيذية بحدود الإجازة البرلمانية عند تنفيذ الموازنة العامة وبشكل خاص التأكد من أن الموارد العامة قد تمت جبايتها بشكل فعلي وقانوني استناداً لقانون الموازنة العامة من جهة والقوانين الخاصة بكل نوع من أنواع الموارد العامة من جهة أخرى.

٢- تقييد السلطة التنفيذية بمسألة الإنفاق العام، وذلك من خلال التحقق من أن جميع النفقات التي حددت لها اعتمادات في الموازنة العامة قد تم صرفها في الحدود المطلوبة وضمن قاعدة (ترشيد الإنفاق العام).

٣- مراقبة القوانين المالية والوقوف على جوانب الخلل والقصور فيها واقتراح وسائل لعلاج هذه الجوانب السلبية بما ينعكس إيجاباً على جودة وفعالية الرقابة^(١).

٤- متابعة أداء عمل الأجهزة الحكومية وكشف مواطن الخلل والإهمال في عملها واقتراح الحلول الملائمة للعلاج كي يؤدي العمل بكفاءة واقتدار.

٥- العمل على رفع سوية العمل الحكومي من خلال تقديم الاقتراحات والتوجيهات المناسبة وصولاً إلى أجهزة إدارية ذات كفاءة عالية وقدرة على تحمل المسؤولية وتفهم متطلبات العمل بحيث تحقق مسألة ترشيد الإنفاق العام.

٦- رقابة مشروعية التصرفات الإدارية وذلك من حيث توافقها مع القوانين والأنظمة النافذة.

٧- رقابة التصرفات الإدارية وذلك من خلال لجوء الإدارة لأفضل السبل للعمل الإداري ومقارنة النتائج المتحققة مع الخطط للوقوف على جوانب القصور واقتراح الحلول المناسبة لها.

والحقيقة أن هذه الأهداف تشكل جانباً مهماً من جوانب العمل الرقابي إلا أنها لا تستوعبه كله وذلك لأن وظائف الدولة متعددة ومتنامية والعمل الرقابي في حالة تطور وتنامي كي يواكب التطور في دور الدولة. وهذا يلقي عبئاً ثقيلاً على أجهزة الرقابة ويلزم تزويدها بجميع البيانات والوثائق والمستندات التي تلزم لها في عملها، كما يوجب أن يكون العاملون في هذه الأجهزة على درجة عالية من المسؤولية والإحساس بالمصلحة العامة فضلاً عن تمتعهم بدرجة عالية من الكفاءة. فالعمل الحكومي وبشكل خاص المنطوي على جوانب اقتصادية ومالية يتجه يوماً بعد آخر إلى التخصص الدقيق والتعقيد، لذلك يجب على أفراد أجهزة الرقابة المالية أن يكونوا قادرين على التصدي للمشاكل المتزايدة التي يثيرها العمل الإداري وقادرين في نفس الوقت على علاج هذه

1- د. محمد رسول العموري: الرقابة المالية العليا ومدى حاجة القطر العربي السوري إلى هيئة رقابة مالية ذات طابع قضائي، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، ٢٠٠٣، ص ١٥.

المشاكل كي تكون المهمة الرقابية فعالة ومجدية.

ولا أدلّ على تعقد مهمة الرقابة من مهمة مراقبة الموازنة العامة. فالفكر المالي عهد بمهمة إعداد الموازنة العامة للدولة إلى السلطة التنفيذية وذلك لأسباب متعددة ذكرها الفكر المالي. ولعل من هذه الأسباب والذي يخدم هذه الدراسة هي مسألة تعقد العمل الإداري المتعلقة بالإعداد وحاجته إلى الكثير من المعلومات والوثائق والمستندات فضلاً عن ضرورة التنسيق الدقيق بين جميع البنود والأقسام كي تكون عملية الإعداد موضوعية. هذا الأمر يحتاج لقدر كبير من التخصص والإلمام بالأمور ذات الطابع الفني أو الاقتصادي وهذا أمر يرجح جانب السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في هذا الشأن. لذلك عهدت هذه المهمة إلى السلطة التنفيذية^(١).

فإذا كانت مهمة الإعداد على هذه الدرجة من التعقيد والتخصص كان لا بد لأجهزة الرقابة التي تشكل صمام الأمان أن تكون على قدر المسؤولية وأن يتمتع أفرادها بدرجة عالية من المعرفة الفنية بهدف كبح جماح الحكومة وضبط عملها كي يتم بحدود القوانين والأنظمة النافذة.

بالإلقاء نظرة شاملة على أغراض الرقابة المالية نجدها ترتبط بشكل وثيق بالوظائف والأهداف الأساسية للدولة وبشكل خاص وظائف هذه الدولة في ظل الفكر المالي الحديث ومن هذه الأهداف:

١ - أهداف سياسية: تتمثل في التزام الحكومة احترام رغبة الشعب وقراراته من خلال إلزامها باحترام الإجازة البرلمانية الصادرة عند الموافقة على مشروع الموازنة العامة المقدم من الحكومة واعتماده.

٢ - أهداف قانونية: تتصل برقابة المشروعية المتعلقة باحترام القوانين والأنظمة وصولاً لتحديد دقيق للمسؤولية عنها كي يطبق أسلوب المحاسبة بشكل سليم وبشكل يضمن السلامة التامة للتصرفات المالية.

1- د. أحمد زهير شامية، د. خالد الخطيب: المالية العامة، دار زهران للطباعة والنشر، ١٩٩٧، ص ٢٨٤-٢٨٥.

٣- أهداف اقتصادية: تتمثل في رقابة الملازمة المتعلقة بحسن الإدارة وسلامة استخدام الأموال العامة واستثمارها بأفضل الطرق وتطبيق قاعدة الاقتصاد في الإنفاق ووضع ضوابط محددة لهذا الإنفاق وصولاً لمبدأ ترشيد النفقة العامة.

٤- أهداف اجتماعية: تتصل بالجانب الأخلاقي في المجتمع وذلك من خلال غرس روح الثقة بين المواطن والحكومة والبعد عن مظاهر الفساد والرشوة والإهمال وذلك كالالتزام أخلاقي يقع على عاتق المواطنين بشكل عام والموظفين بشكل خاص قبل أن يكون التزام قانوني يرتب جزاءات على من يخالفه. لذلك فإن هذه الأهداف ترتبط بسلوك الإنسان وضميره الذي يجب تعزيزه من خلال المحفزات والمكافآت والعقوبات وهذا يستلزم بالطبع وجود نظام حوافز دقيق وموضوعي.

٥- أهداف إدارية وتنظيمية: تتعلق بضرورة اللجوء لمراقبة الخطط الموضوعية ومقارنتها بالنتائج بشكل يكفل اكتشاف الأخطاء والخلل قبل وقوعها والعمل على منع حدوث ذلك أو العمل على كشفها قبل حدوثها واقتراح الحلول الملائمة لعلاجها ومنع تكرارها في المستقبل حتى لا يستفحل الخطأ ويصبح عقبة أمام تنفيذ الخطط الموضوعية.

إلا أنه بالرغم من هذه الأهمية التي يشكلها العمل الرقابي ودوره في حماية وصون الأموال العامة فإنه يجب التحذير من محاولة تحول هذا العمل من كونه وسيلة حماية إلى أداة عرقلة وتعطيل. فالعمل الرقابي له فوائد كثيرة إلا أن المبالغة فيه من شأنه عرقلة النشاط المالي ووضع العربية أمام الحصان وليس وراءه وهذا ما يجعل أجهزة الرقابة عاجزة عن القيام بمهامها الأمر الذي يجعل الرقابة المالية تتحول إلى عصب بيد من يمارسها مما يشكل تهديداً لمالية الدولة ويهدد النمو والاستقرار الاقتصادي بشكل عام.

لذلك يجب أن تتوقف الرقابة عند الحدود التي تفصل بين الدور الإيجابي لها والمتمثل في دفع عملية الاقتصاد للأمام والدور السلبي الذي يشل هذه الرقابة ويجعلها غير قادرة على حماية الأموال العامة وإيصال المجتمع إلى مستوى نمو جيد واستقرار اقتصادي.



الفصل الأول

الرقابة المالية في النظامين الإسلامي والوضعي

مقدمة وتقسيم:

تعد الرقابة المالية في وقتنا الحالي من الأركان الأساسية للإدارة الحديثة، وعاملاً هاماً من عوامل مساعدة هذه الإدارة في الوصول لأهدافها وذلك من خلال الدور الذي تلعبه في ترشيد استخدام الأموال العامة وصرفها بشكل موضوعي ووفق معايير الأداء والمتابعة والقياس للعمل الإداري الذي يتم على مستوى كل فرد في الإدارة أو من خلال العمل المؤسسي الذي يتم من قبل كل مؤسسة من مؤسسات الدولة.

فالرقابة يمكن اعتبارها إشارة حمراء لما يمكن أن يحدث من تجاوزات أو اعتداءات على الأموال العامة وبما يحفظ في النهاية حقوق الأفراد التي كفلها لهم الدستور.

إلا أن الرقابة لم تنشأ على هذا النحو بين ليلة وضحاها وإنما مرت بمراحل متعددة من التطور. وذلك أن فكرة الرقابة على الأموال العامة ليست حديثة العهد وإنما قديمة ترجع في جذورها للعصر الإسلامي لأن العرب المسلمون اهتموا بمسألة الرقابة وأعطوها قدراً كبيراً من الاهتمام والبحث والدراسة من خلال وضع الضوابط التي تنظم عمل أجهزة الرقابة كي تتم بشكل موضوعي بعيداً عن البواعث الشخصية.

بناء على ما تقدم فإننا سوف نتولى دراسة التطورات التي طرأت على الرقابة المالية من خلال الحديث عن ذلك في الدولة الإسلامية. ثم نتعرض لوضع الرقابة في النظم الوضعية للوقوف على أشكال هذه الرقابة ودورها في حماية الأموال العامة كون هذه الأموال تشكل عصب الدولة وأداتها الرئيسية في تحقيق الأغراض المتنوعة التي تسعى هذه الرقابة إلى تحقيقها.

وقد قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:
المبحث الأول: الرقابة المالية في النظام الإسلامي.
المبحث الثاني: الرقابة المالية في النظم الوضعية.

المبحث الأول

الرقابة المالية في النظام الإسلامي

مقدمة وتقسيم:

تعد الشريعة الإسلامية خاتمة الشرائع السماوية، لذلك فقد جاءت بمبادئ وأرست قواعد تصلح لقيادة البشرية والإنسانية جمعاء، وتصلح للتطبيق في كل زمان ومكان. بناء عليه فقد جاءت بكليات شرعية سايرت كل زمان ومكان متسمة بمرونة وعمومية لاستمرار تطبيقها بما يتناسب وكل عصر بكل متغيراته ومتطلباته.

والإسلام منذ أن بزغ فجره على يد رسول الهدى والحق راعى مسألة التغيير والتجدد في الحياة الإنسانية، لذلك فقد جاء للبشرية في صورة مبادئ كلية وقواعد عامة يمكن أن يستنبط منها أي حل لأي مشكلة يمكن أن تحدث في المجتمع مهما تعاقبت الأزمان ومهما تغيرت الأماكن.

هذا المنهج الذي سار عليه الرسول الأعظم سيدنا محمد كما سار عليه صحابة رسول الله (ص) بعده. حيث كانوا يجدون الحل لأموهم والمشاكل التي تعترضهم في كتاب الله فإن لم يجدوا ففي سنة رسول الله فإن لم يجدوا فالاجتهاد والمشورة كانتا الحل.

ومن المعروف أن الأحكام العملية المتعلقة بالعبادات ومثيلاتها من الأحكام المدنية والدستورية والجنائية والمالية والاقتصادية تختلف باختلاف المجتمعات وتتطور بتطور المصالح. لذلك لم يتم التعرض لها بالتفصيل بل جاءت بأحكامها الأساسية ومبادئها العامة التي لا تقبل الاختلاف فيها باختلاف المكان والزمان. فيما تركت

الأمرير الباقية لأولى الأمر يرور فيها ما يلائم الحال والمصلحة دون التعارض مع حكم شرعه القرآن.

والإسلام ومنذ نشوئه كان له منطقة، فهو يرتبط بشكل أساسي مع مصالح العباد ويدور حيث تدور هذه المصالح ويعمل على إيجاد الحلول الملائمة والسبل الكفيلة لتطوير أدوات تحقيق هذه المصالح كما أنه ومنذ قيام الدولة الإسلامية ألقى على كاهلها العديد من المسؤوليات التي كانت السبيل لرفع الظلم عن العباد وإحقاق الحق وإشباع الحاجات الأساسية للإنسان وبما يتناسب مع مستوى الكرامة التي منحها الله لعباده البشر.

لذلك فإن الدولة الإسلامية وخاصة بعد اتساعها وبلوغها أطرافاً مترامية فكرت من خلال أولى الأمر فيها في الآلية المناسبة التي تمكن هذه الدولة من القيام بواجباتها تجاه الكم الكبير من الناس الذين ضمتهم هذه الدولة مسلمين كانوا أم غير مسلمين. ومما لا شك فيه أن أول هذه الآليات هو إيجاد الموارد الكافية لتمويل النفقات المتزايدة تحت ضغط الحاجات المتزايدة. وتحت ضغط هذه الزيادة المستمرة في وظائف الدولة زادت أهمية الموارد العامة الأمر الذي استلزم إحاطة هذه الأموال بسياج رقابي منيع يكفل حماية هذه الأموال ويصونها ويضمن استخدامها في مصارفها الشرعية.

بناءً عليه فقد أحاط الإسلام هذه الأموال بالسياج المنيع الكفيل بأن تتم عملية التحصيل والإنفاق في موضعها وبشكل دقيق وأمين.

والرقابة المالية التي أرسى قواعدها الشريعة الإسلامية تطورت بتطور هذه الدولة حتى أصبح لها أجهزة تتولى القيام بها ودواوين تباشر ممارستها بشكل مستمر ودقيق وموضوعي كي تحافظ على المال العام وتحميه من السرقة والضياع والعبث ولعل أبرز مثال على ذلك رقابة المحتسب ووالي المظالم وديوان المكاتبات والمراجعة وديوان الزمام التي كفلت ضبط هذه الأموال التي دخلت إلى بيت المال كموارد عامة وخرجت منه كنفقات عامة. فهي كانت بمثابة صمام الأمان الذي ضبط عملية الصرف والجباية بحيث وفرت لبيت المال الأمن والأمان الواجب توافرها كي يمارس مهامه

على أكمل وجه^(١).

بناءً عليه فإننا سوف نتولى دراسة هذا المبحث من خلال التعرض لأساس الرقابة على الأموال العامة في الدولة الإسلامية وأنواع الرقابة التي عرفها المجتمع الإسلامي وذلك في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: أسس الرقابة على الأموال العامة في الدولة الإسلامية.

المطلب الثاني: أنواع الرقابة المالية في الإسلام.

المطلب الأول

أسس الرقابة على الأموال العامة في الدولة الإسلامية

مما لا شك فيه أن الميدان الأساسي الذي يمكن للرقابة المالية أن تمارسه من خلاله سواء في دولة الإسلام أم غيرها من الدول هو الموازنة العامة للدولة والتي تشكل جوهر النظام المالي في الدولة.

لذلك فقد أولى الإسلام الموازنة العامة الكثير من الاهتمام والمراقبة صوناً للمال العام في شقيه الإنفاقي والتحصيلي. وقد يظن البعض للوهلة الأولى أن فكرة الموازنة العامة عرفت في أوروبا إلا أن ذلك ليس صحيحاً لأن الإسلام عرف الموازنة من حيث المضمون أي باعتبارها تمثل تقديراً للنفقات والإيرادات العامة. كما راعى فيها أبرز عناصرها وهو العنصر الزمني فعرف مبدأ سنوية الموازنة العامة حيث قرر أن التقدير ينصرف إلى سنة مالية مقبلة^(٢).

كما عرف الإسلام مسألة الإجازة البرلمانية للموازنة من خلال اعتماد السلطة التشريعية لها وعدم جواز الصرف أو التحصيل إلا بعد الحصول على هذه الإجازة.

1- د. محمد رسول العموري: الرقابة المالية العليا، مرجع سبق ذكره، ص ٤٥.

2- د. زين العابدين بدوي ناصر: دراسات في علم المالية والتشريع المالي، دار النهضة العربية ١٩٨١، ص ٥٩ وما بعدها.

فالإسلام أهتم بالموازنة كونه اعتبرها أداة من أدوات السياسة المالية في الدولة الإسلامية^(١) فحدد مصادر الإيرادات والأموال التي سوف تحصل عليها وميعاد التحصيل كما حدد مجالات إنفاق هذه الأموال. كل ذلك في ظل النصوص القرآنية والأحاديث النبوية التي حددت كل ذلك بوضوح سواء بالنسبة للأموال التي كانت موجودة في صدر الإسلام أم بالنسبة للأموال التي استخدمت في المستقبل.

وقد ساعدت خصائص النظام المالي الإسلامي في ازدهار الإسلام وترسيخ مبادئه وتحقيق الاستقرار في ربوع الدولة الإسلامية من جهة كما كفلت حماية حرمة المال العام وإضفاء نوع من القدسية عليه بحيث عدّ المساس به جريمة كبرى.

ولعل أبرز هذه الخصائص تمثلت في مرونة النظام الإسلامي وتطوره وامتلاكه الأدوات الأساسية لتحقيق أهدافه وخاصة المتصلة بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية التي كان حجر الأساس فيها تحقيق التوازن والاستقرار في المجتمع.

هذا فضلاً عن الجانب المعنوي والأخلاقي للنظام المالي الإسلامي والذي تمثل في جعل العمل شرفاً للإنسان خاصة في ظل تعدد الموارد العامة كالخراج وعشور التجارة والفيء والغنائم والجزية وهذا ما حقق أهم المبادئ التي تحكم الموازنة العامة في العصر الحديث وهو مبدأ عدم تخصيص الإيرادات. فكل الإيرادات يخصص لكل النفقات الأمر الذي يكفل للإيرادات أن تعوض بعضها البعض بحيث تغطي الزيادة الحاصلة في بعضها النقص الحاصل في البعض الآخر.

إضافة إلى ذلك فإن النظام الإسلامي عرف قدراً كبيراً من المرونة في التشريع الإسلامي من خلال ما جاء به من أحكام كلية وأخرى مجملة. كما أولى مسألة الاجتهاد واستنباط الأحكام أهمية كبرى وذلك في ضوء المقاصد العامة للتشريع^(٢).

ومن الأدلة على مرونة التشريع الإسلامي ما حصل عندما طلب نصارى العرب

1- د. السيد عطية عبد الواحد: الموازنة العامة للدولة (ماهيتها) - أسس إعدادها واعتمادها وتنفيذها وتمويلها - اقتصادياتها) دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ٣٦٣-٣٦٤.

2- د. أحمد الحصري: السياسة الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي، دار الكتاب العربي ببيروت، ١٩٨٦، ص ٤٥١.

من عمر بن الخطاب تطبيق أحكام الزكاة عليهم بدلاً من الجزية لأنها تشعرهم بأنهم في منزلة أقل من المسلمين مع أنهم أبناء بلد واحد فوافق على ذلك وعمل على التنسيق بين الزكاة المفروضة شرعاً وتلك التي يطلب دفعها من قبل النصارى^(١).

كما أن النظام الإسلامي يتميز بالاعتدال والتوسط وليس بالتقتير أو الإسراف. فأحكامه منضبطة وفي ذلك تطبيق لأهم ضابط يحكم الانفاق وهو ترشيد الانفاق العام. حيث قال تعالى في كتابه العزيز "والذين إذا انفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواماً"^(٢).

هذه الخصائص للنظام المالي الإسلامي جعله يتميز بنظام رقابي فعال أضاف قدراً كبيراً من الحماية للمال العام ومنع أيدي العابثين من الوصول إليه في ظل ما وضعه من ضوابط قانونية وأخلاقية تضبط هذا المال وجزاءات رادعة بحق كل من تسول له نفسه المساس به.

كما أن هذه الخصائص كانت الأساس الذي بنيت عليه أسس الرقابة المالية في الإسلام والتي استندت بشكل أساسي على أحكام القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة وأفعال الصحابة وذلك وفق المراحل التي مرت بها الدولة الإسلامية.

فالقواعد والأحكام العامة للرقابة وضعها القرآن الكريم وعمل رسول الله (ص) على تطبيقها بشكل عملي من خلال الشروط التي وضعها لتعيين العمال والولاة على الأقاليم محدداً لهم بشكل دقيق الآليات الواجب الالتزام بها في صرف النفقات وجباية الموارد كي تؤدي دورها بموضوعية وأمانة.

كما سار الخلفاء الراشدون على نهج الرسول (ص) من بعده حيث كانت الأموال العامة أمانة لديهم استطاعوا حفظها والتصرف بها وفق ما قضت به مصلحة الدولة الإسلامية في ذلك الوقت. والذي يجب التأكيد عليه أن قضية الرقابة على الأموال العامة والاهتمام بها ازداد في عهد عمر بن الخطاب في ظل التوسع الكبير الذي ترامت إليه الدولة الإسلامية مما أدى لازدياد عدد المسلمين واتساع الرقعة الإدارية

1- د. محمد رسول عموري: الرقابة المالية العليا، مرجع سبق ذكره، ص ٥٧.

2- سورة الفرقان، الآية ٦٧.

للدولة وهذا ما استلزم المزيد من النفقات العامة لإشباع حاجات الناس كما اتسعت الموارد العامة القادمة إلى بيت المال مما جعل من مسألة الرقابة على الأموال العامة أمراً في غاية الأهمية وسبباً أساسياً في تحقيق مقاصد الشرع الإسلامي.

لذلك عمل عمر بن الخطاب على إنشاء الدواوين وتشدد في اختيار الولاة وحاسبهم بشدة وصرف لهم الرواتب التي تكفل لهم معيشة جيدة. في مقابل ذلك تشدد في محاسبة المهملين والمقصرين منهم^(١).

واستمر الخلفيتين الثالث والرابع عثمان بن عفان وعلي بن أبي طالب على نفس النهج الذي سلكه رسول الهدى وبما يتناسب مع التطور الذي سارت وفقاً له مصلحة الدولة الإسلامية. حيث كانت مسألة الرقابة بالنسبة لديهم مقدسة لأن فيها صالح الأمة وأمانها الأمر الذي جعل عمل بيت مال المسلمين كالقلب السليم يضخ الدم إلى جسد الأمة الإسلامية بشكل موضوعي وأمين وعادل ويستقبل الموارد بما يتناسب مع أحكام الشريعة الغراء.

وفي العهد الأموي زاد الاهتمام بالدواوين وزاد الاهتمام بالرقابة فوضعت الشروط المتعلقة باختيار العمال من أمانة وكفاءة وعقل. فأمسى ديوان الخراج وديوان المستغلات لتنظيم مالية الدولة. كما بلغ الأمر حد تخصيص يوم من الخليفة للنظر في المظالم المرفوعة إليه من الرعية وهو ما يمكن اعتباره أساساً قوياً لما تم الاستمرار عليه في مسألة الرقابة المالية.

ونفس الأمر في ظل الدولة العباسية هذا إذا راعينا أن مسألة الرقابة أخذت طابع الرقابة الحديثة في ظل التنظيم أي أدخل عليها بإنشاء دواوين الزمام والمكاتبات والمراجعة^(٢).

UNIVERSITY
OF
ALEPPO

1- د. محمد رسول العموري: الرقابة المالية العليا، مرجع سبق ذكره، ص ٥٨.

2- د. محمد رسول عموري: الرقابة المالية العليا، مرجع سبق ذكره، ص ٥٩.

المطلب الثاني

أنواع الرقابة المالية في الإسلام

من الملاحظ أن الإسلام وعلى خلاف ما كان يتصور سابقاً أنه لامس موضوع الرقابة في مفهومه أو في مضمونه مع بعده عن ملامسة المسائل التنظيمية والفنية فيها. فإن هذا الكلام غير صحيح ذلك أن دراسة موضوع الرقابة المالية الإسلامية يعطي صورة واضحة على أن الإسلام عرف الرقابة في مفهومها ومضمونها من جهة كما عرفها في تنظيمها، إذا عرف تقسيماتها ونظم الأجهزة التي تمارس المهمة الرقابية.

ففيما يتعلق بممارستها عرف الإسلام نظام الرقابة السابقة كما عرف نظام الرقابة اللاحقة ومن حيث الأجهزة التي تولت هذه المهمة يطلعنا التاريخ الإسلامي على توزيع المهمة بين أجهزة داخلية وأجهزة خارجية، وكل ذلك من شأنه أن يسبغ على النظام الإسلامي طابع رقابي خاص ويعطي له دوراً بالغ الأهمية في حماية الأموال العامة.

هذا الأمر يفرض علينا استعراض الأسس التي وضعها النظام الإسلامي لأحكام مسألة الرقابة على المال العام واستعراض أجهزة الرقابة في ظل تنوع مهام العمل الرقابي وذلك من خلال استعراض أنواع الرقابة التي عرفها النظام الإسلامي.

أولاً- الرقابة الذاتية:

يكمن أساس هذه الرقابة في الأساس العقائدي للنظام المالي الإسلامي وما يستشعره كل مسلم من رقابة الله عز وجل له لأن الله يعلم السر والعلم "إنه يعلم السر وما خفي"^(١).

فالرقابة الذاتية في الإسلام تمثل الصورة الأبهى لأشكال الرقابة المالية الإسلامية ذلك لأنه وكما سبق ذكره فإن النظام الإسلامي يهتم بالجانب الخلفي في حياة الإنسان ويجعل للأخلاق دوراً مهماً في مراقبة سلوك الفرد وتقويه وهو يعتبر أن هذا الشكل

1- سورة طه، الآية ٧.

الأخلاقي يعد المقدمة الأساسية للنتائج الإيجابية التي تترتب على الرقابة سواء تمت قبل مباشرة التصرف أو أثناءه أم بعده مباشرة.

فالمسلم وبحسب ما تزرعه فيه مبادئ الشريعة السماوية يعتبر نفسه أميناً على المجتمع الذي يشكل جزءاً منه. وهذه الأمانة التي تنبع من داخل نفس الإنسان تجعل ضميره حياً رقيباً عليه في كل عمل، فهو يراقب نفسه ويحاسبها كونه متيقن من أن الله يراقبه في كل عمل ويعد له الحساب عن أعماله لقوله تعالى "وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون"^(١).

كما أن الحساب الذاتي من الفرد لنفسه يأتي تصديقاً لقوله تعالى: "كل نفس بما كسبت رهينة"^(٢). وقوله تعالى "ولتسألن عما كنتم تعملون"^(٣).

فالفرد في الإسلام تمنعه أخلاقه التي زرعتها فيه مبادئ الشريعة الغراء من أكل مال الغير بالباطل كما تمنعه من الفساد في الأرض فهو القيم على أموال اليتامى والقصر وذلك امتثالاً لقوله تعالى "إن الذين يأكلون أموال اليتامى والقصر ظلماً إنما يأكلون في بطونهم ناراً وسيصلون سعيراً"^(٤).

فإذا كان ذلك حال الإنسان في المجتمع فكيف الحال عند الموظف المؤمن على حقوق الناس وأموالهم الأمر الذي دفع ولاة المسلمين إلى الحرص على عنصر الأمانة والكفاءة في اختيار الموظفين بعيداً عن الرشوة والمحسوبية مما خلق نظاماً إدارياً مالياً بديعاً.

فالموظف يراقب نفسه بنفسه ويراجع تصرفاته من وقت لآخر ليتبين الملائم منها من غير الملائم وهو ما يجعله يقدم على إلغاء تصرفاته أو تعديلها أو استبدالها بتصرفات سليمة^(٥).

UNIVERSITY
OF
ALEPPO

1- سورة التوبة، الآية ١٠٥.

2- سورة المدثر، الآية ٣٨.

3- سورة النحل، الآية ٩٣.

4- سورة النساء، الآية ١٠.

5- د. شوقي إبراهيم محمد: الفكر الإسلامي والإدارة المالية للدولة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة ١٩٩١، ص ١٥٠.

ففي غياب الرقابة الذاتية تقع حوادث السرقة والاختلاس للمال العام ليس لشيء سوى أن الموظف لا يملك سوية ملائمة من الخلق وبقظة الضمير.

والحقيقة أن الذي يمنع المساس بالمال العام يرجع في جانب كبير منه إلى وجود نظم رقابية فعالة ولكن هذه النظم تبقى بحاجة إلى العمال ذوي الكفاءة العالية والخلق القويم. يؤكد ذلك وقوع كثير من حالات الإهمال والسرقة والاختلاس بالرغم من وجود نظم رقابية صارمة. كما أنه وبالمقابل قلت حالات الإهمال والسرقة والاختلاس في حالات ضعفت فيها نظم الرقابة المالية لأن الأمر يتعلق بالمقام الأول بالخلق الذي تميز به الإنسان وصحة الضمير وبقظته^(١).

ولعل أبرز ما يدل على ذلك قلة أو ندرة حالات المساس بالمال العام في الدولة الإسلامية وذلك لا يرجع في المقام الأول لفعالية نظم الرقابة المطبقة وشدة الجزاءات على مرتكبيها وإنما لأن العاملين فيها كانوا يتمتعون بمكارم الأخلاق التي كانت تذكر المسلم أنه سوف يلقي ربه وأنه سيحاسب عن أفعاله كافة وهذا ما كان فيه تقويم للنفس البشرية وتهذيب لها من كل ما يسيء لأموال المسلمين ويلحق الأذى بها.

لقد جعلت الشريعة الإسلامية النفوس في همة عالية وفي حالة متقدمة من يقظة الضمير وصحته وذلك بسبب التيقن من وجود رقابة مستمرة ودائمة لله عز وجل على عباده^(٢).

ثانياً - الرقابة وفقاً لوقت ممارستها:

تنقسم الرقابة المالية وفقاً للمعيار الزمني، أي وفقاً للوقت الذي تباشر فيه مهمة الرقابة إلى رقابة مسبقة ورقابة لاحقة.

فالرقابة المالية المسبقة كانت تتم من خلال قيام الرسول (ص) والخلفاء من بعده بتحديد أوجه الإنفاق المسموح بها وحدودها والتي لا يسمح للولاة بتجاوزها. هذا فضلاً

1- د. قطب إبراهيم محمد: النظم المالية في الإسلام: الهيئة المصرية العامة للكتاب القاهرة، ص ١٩.

2- يدل على ذلك أن الخليفة عمر بن العزيز كان همه الأساسي رد المظالم وتحقيق العدل بين الرعية والمحافظة على الأموال العامة والخاصة وذلك يؤكد وجود نفس ورعة تقية تخاف الله وقد فعل ذلك حتى تغير لونه ونحل جسمه وتساقط شعره وأصبح على حالة لم يعد يعرفه الناس.

عن اعتبار أي اكتناز للمال العام أو ادخاره بشكل سلبي من قبيل السرقة أو الخيانة. أضف إلى ذلك تطبيق مبدأ من أين لك هذا والذي بموجبه يتم إحصاء أموال العمال والولاة قبل توليهم مهامهم وبعد ذلك من أجل المحاسبة والعقاب ومعرفة استغلالهم لمنصبهم في اكتساب أموال ليست من حقهم وذلك كله بعد تحديد ما يلزم لهؤلاء العمال للقيام بواجباتهم بالشكل المناسب^(١).

هذا الأمر كان يحدث على اختلاف المراحل التي مرت بها الدولة الإسلامية وذلك سيراً على خطى رسول الهدى والحق.

هذا النوع من الرقابة يتوافق إلى حد بعيد مع فكرة الإجازة البرلمانية التي تسبق عملية صرف النفقات العامة في الوقت الحالي. فالحكومة لاحق لها في الصرف إلا بعد صدور هذه الإجازة كما أنه ليس لها تجاوز أرقام الإنفاق العام الموافق عليها من قبل البرلمان. فالرسول الأكرم ومن بعده ممن تولى أمور المسلمين كانوا يتولون تحديد مقدار الصرف من جهة والحدود العليا التي لا يمكن تجاوزها وهذا هو جوهر الرقابة المالية المسبقة.

أما الرقابة المالية اللاحقة فكانت تتم من خلال قيام الرسول (ص) وخلفائه بعملية المراجعة والتقويم والتدقيق في كافة المعاملات المالية التي كانت تتم والعمل على معالجة المخالفات المالية وفرض الجزاءات على من يرتكبها ومصادرة الأموال التي تم حصلت عليها دونما وجه حق أو الأموال التي حصلت عن طريق استغلال النفوذ والهدايا والرشاوى. أضف إلى ذلك الطلب للعمال والولاة عند المجيء إلى عاصمة الخلافة أو إلى ذويهم وأهلهم أن يدخلوها نهاراً وذلك منعاً لإخفاء أي شيء جاؤوا به عن رقابة المسلمين كما كان يحدث في عهد الخليفة عمر بن الخطاب.

تجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الرقابة أصابه قدر كبير من التطور وذلك لمواكبة التطور الذي مرت به دولة الإسلام فهي لم تكن رقابة جامدة وإنما اتسمت بقدر

1- دليل ذلك قول الرسول الكريم محمد (ص) من ولى لنا شيئاً فلم تكن له امرأة فليتزوج ومن لم يكن له مسكناً فليتخذ له مسكناً ولم يكن له مركباً فليتخذ له مركباً ومن لم يكن له خادماً فليتخذ له خادماً، ومن اتخذ سوى ذلك كنزاً أو إبلاً جاء الله به يوم القيامة غللاً أو سارقاً أخرجه أحمد بن حنبل في مسنده الجزء ٢٩، ص ٥٤٣، نقلاً عن د. محمد رسول عموري، مرجع سبق ذكره، ص ٦٠.

كبير من المرونة بحيث يمكن القول أنه بوجود هذا النوع من الرقابة والفعالية التي كانت تتسم بها وتكاملها مع الرقابة المالية المسبقة تم إضفاء قدر من القدسية على المال العام وتمت حمايته من السرقة والإهمال والاختلاس خاصة أنها كانت تتم قي ظل يقظة ضمير الحكام والتزامهم بأحكام القرآن الكريم وسنة رسوله الأمين.

ثالثاً- الرقابة المالية وفقاً للأجهزة التي تتولى مباشرتها:

قد يظن للوهلة الأولى أن إيجاد أجهزة تتولى مهمة الرقابة المالية هو أمر حديث العهد ولكن هذه القضية غير صحيحة ذلك أن فكرة إيجاد أجهزة تتولى مهمة الرقابة ارتبطت أساساً بنشوء الدولة الإسلامية من جهة وتطور هذه الدولة واتساعها من جهة أخرى من أجل حماية الأموال العامة.

فقد عرف الإسلام الرقابة الداخلية التي تولتها أجهزة السلطة التنفيذية متمثلة في رقابة الرسول الكريم وخلفائه من بعده حيث اقتضت شؤون الدولة واتساع نطاقها الجغرافي إيجاد أجهزة تتولى هذه المهمة، فأتخذ الخلفاء منصب الوزارة التي تحددت مهمتها في مساعدة الخليفة على تسيير شؤون الدولة بمراقبة عمليات صرف الأموال العامة وتحصيلها والتحقق من اتفاق ذلك مع الأنظمة المرعية وإحاطة الخليفة بذلك.

ولعل إيجاد الدواوين وتنوعها دليل على تطور هذه الرقابة حيث تم إيجاد دواوين متخصصة في مجال الرقابة المالية مثل (ديوان بيت المال- ديوان المكاتبات والمراجعات- ديوان الزمام) وقد تحددت مهمة هذه الدواوين في رقابة مسألتي تحصيل الأموال العامة ومراقبة طرق إنفاقها^(١).

1- تجدر الإشارة إلى أن هذه الدواوين قد تم تقسيمها إلى أقسام عدة تولى كل قسم منها أمراً من أمور الرقابة وقد تم تزويد كل ديوان بالوسائل التي تكفل نجاح مهمته. وقد شددت مهامها وتباينت بين: حفظ القوانين واستيفاء الحقوق ومحاسبة العمال وإخراج الأموال وتصفح الظلامات وفيه أوامر الصادات وتحصيل الواردات ومراقبة ضبط الواردات ومراقبة مخازن الغلال وضبطها. ولعل أبرز الدواوين التي يشبه عملها عمل أجهزة لرقابة المالية الحديثة هو ديوان الزمام أو الأزمة لأمر مهمته الأساسية تجلت في مراقبة عمل الدواوين الأساسية في الدولة فهي كانت بمثابة دواوين محاسبة. راجع في ذلك:

د. عوف محمود الكفراوي: الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٨-٢٦٠.

د. حسن إبراهيم حسن وعلي حسن: النظم الإسلامية، مكتبة النهضة الإسلامية، ط ١، ١٩٣٩، ص ٢٣٢.

وأبلغ دليل على وجود هذه الرقابة في الإسلام قوله تعالى في كتابه العزيز «وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون وستردون إلى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون».

هذا الأمر يؤكد اهتمام الإسلام بالرقابة حيث اهتم بها الرسول الكريم أثناء حياته وتولاها من بعده الخلفاء الراشدون وغيرهم حيث اعتبروا أنفسهم أمناء على أموال الناس مؤتمنون عليها حافظون لها من أي إهمال أو سرقة وتبديد.

أما الرقابة الخارجية فكانت تتولاها أجهزة لا علاقة لها بالسلطة التنفيذية كالرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية والسلطة القضائية. ولعل أبرز جهات هذه الرقابة في الإسلام هو رقابة هيئات الشورى ورقابة والي الحسبة ورقابة ديوان المظالم.

ذلك أن أمور المسلمين تهم جميع المسلمين لذلك جعل أمرهم بينهم شورى^(١) "وأمرهم شورى بينهم" حيث كان الخلفاء الراشدون يستطلعون رأي أهل الشورى ويعملون به كما فعل أبو بكر الصديق عندما شاورهم في قتال مانعي الزكاة وفي التسوية في العطاء^(٢).

كذلك فعل عمر بن الخطاب عند قسمة الأرضين ووضع الخراج عليها كما شاورهم في أمر العشور وأقروه عليها^(٣).

ثم تطورت الرقابة بعد ذلك حيث أصبح لها دواوين مختصة كديوان الحسبة والمظالم التي مارست عملها الرقابي باستقلال ومسؤولية وموضوعية مما أعطاه دوراً بالغ الأهمية في صون المال العام وحمايته.

تجدر الإشارة إلى أن الإسلام عرف نوعاً من الرقابة سمي بالرقابة الجماعية التي عنت حق الجماعة في مراقبة التصرفات المتعلقة بالنفقات العامة التي وجدت

د. محمد رسول عمودي: الرقابة المالية العليا، مرجع سبق ذكره، ص ٧٨ وما بعدها.

1- سورة الشورى، الآية ٣٨.

2- د. شوقي عبده الساهي: الفكر الإسلامي والإدارة المالية للدولة ص ١٦٠.

١- د. شوقي عبده الساهي: الفكر الإسلامي، مرجع سبق ذكره، ص ١٦٠.

أساسها في خلافة الإنسان لله تعالى في الأموال المتاحة للجماعة. لذلك وجب عليه أن يحسن التصرف لقوله تعالى "وانفقوا مما جعلكم مستخلفين فيه"^(١).

وتدخل هذه الرقابة في باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر امتثالاً لقوله تعالى "ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون"^(٢).

والحقيقة أن قيام الجماعة بهذا الأمر يتوافق مع ما رسخه الإسلام من أسس لصيانة المجتمع الإسلامي فكل وسيلة تصب في مصلحة العمل الرقابي وتصور الأموال العامة وتحافظ عليها يقرها الإسلام ويحض عليها طالما أنها مشروعة ومتفقة مع كتاب الله وسنة رسوله. فالكل رقيب على الأموال العامة ذلك أن المال العام من حق الجميع وتقع على الجميع مسؤولية حمايته والمحافظة عليه^(٣).

هذا العرض لموضوع الرقابة المالية في الإسلام يعطي انطباعاً أكيداً أن الإسلام ومن خلال الخصائص والسمات التي تميز بها والأجهزة التي أنشأها للقيام بهذه المهمة قد تمكن من إحاطة الأموال العامة بسياج رقابي منيع كفل لها أن تحصل وفق القوانين والأنظمة وأن تصرف في مصارفها الشرعية. وهو ما مكن الدولة الإسلامية وعلى اختلاف مراحلها من القيام بواجباتها على أكمل وجه وحفظ المال العام الذي هو عصب الدولة بمنأى عن السرقة والتبذير والإهمال.

1- سورة الحديد، الآية ٧.

2- سورة آل عمران، الآية ١٠٤.

3- د. السيد عطية عبد الواحد: الموازنة العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٩٧-٣٩٨.

المبحث الثاني

الرقابة المالية في النظم الوضعية الحديثة

مقدمة وتقسيم:

إذا كانت الرقابة المالية تمثل تلك الأهمية التي وجدناها في النظام الإسلامي وذلك بالرغم من التمايز الكمي والنوعي في الأموال العامة في ذلك الوقت عن الوقت الحالي حيث لم تبلغ الأموال العامة حجمها الحالي ولا تنوعت بمثل تنوعها اليوم في ظل الازدياد الكبير في حجم ونوعية الوظائف الملقاة على عاتق الدولة بعد التحول الكبير الذي طرأ على دورها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ثم منتجة. فإن هذه الأهمية أخذت تتعاظم يوماً بعد آخر بغرض توفير السياج الرقابي المنيع لهذه الأموال لصونها وحمايتها حتى وصل الأمر إلى إجماع علماء الاقتصاد والمالية العامة وحتى علماء الإدارة على أن أي نظام إداري أو مالي يعد نظاماً قاصراً وناقصاً ولا يمكن له تحقيق أهدافه ما لم تتوافر فيه رقابة مالية سليمة منتظمة تكفل حسن الأداء من خلال المتابعة والتقويم وكشف الأخطاء وتحديد المسؤولية واقتراح الحلول المناسبة لكل حالة على حدة.

بناء عليه فقد عملت النظم الوضعية الحديثة على إيجاد نظام رقابي فعال وذلك من خلال توفير الظروف والشروط البيئية والسلوكية والفنية والمادية اللازمة لذلك لأنه ويتفاعل هذه العوامل والشروط وتكاملها يمكن الوصول لمنظومة رقابية فعالة قادرة على النجاح وأداء المهمة الأساسية للرقابة المالية وهي صون الأموال العامة وحمايتها. لذلك عملت هذه النظم على تقسيم الرقابة لتسهيل مهمتها من جهة وتقادي حدوث أي تعارض أو ازدواج فيما بين الأجهزة الرقابية لئلا يحدث عكس المأمول منها، بناءً عليه فإننا سوف نتناول في هذا المبحث تقسيمات الرقابة المالية في النظم الوضعية الحديثة وذلك على الشكل التالي:

المطلب الأول: الرقابة المالية وفقاً للمعيار الزمني (وقت مباشرتها).

المطلب الثاني: الرقابة المالية وفقاً للمعيار الموضوعي (مضمونها).

المطلب الثالث: الرقابة المالية وفقاً لمعيار الجهة التي تتولى مهمة الرقابة.

المطلب الأول

الرقابة المالية وفقاً للمعيار الزمني (وقت مباشرتها)

يقصد بالمعيار الزمني الوقت الذي تباشر فيه جهة الرقابة المهمة الموكولة لها. ذلك أن الوصول إلى نظام رقابي فعال يستلزم مراقبة التصرف الإداري سواء تم الأمر قبل التصرف المالي أم أثناء القيام به أم بعد الانتهاء منه.

فإذا تمت الرقابة قبل القيام بالتصرف المالي سميت بالرقابة السابقة أما إذا تمت أثناء مباشرة التصرف المالي سميت بالرقابة المزامنة أو المواكبة أو المرافقة أما إذا تمت بعد الانتهاء منه سميت بالرقابة اللاحقة.

وسوف نتولى دراسة هذه الأنواع الثلاثة للرقابة للوقوف على مضمونها وأهميتها في ضبط التصرف المالي.

أولاً- الرقابة المالية السابقة^(١):

تتم مباشرة الرقابة السابقة قبل القيام بأي إجراء من قبل السلطة التي تتولى مهمة التصرف المؤدي إلى صرف الأموال العامة حيث يستوجب الأمر الحصول على موافقة جهات الرقابة منعاً لأي شطط أو انحراف أو تقصير أو اتقاء لأي خطأ يمكن الوقوع فيه لذلك سميت بالرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة^(٢).

تجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الرقابة يتعلق بالنفقات العامة فقط ولا ينصرف إلى الإيرادات العامة. فالنفقات يمكن مراقبتها من قبل صرفها وبالتالي يمكن

1- تجدر الإشارة إلى أن هذه الرقابة ترجع في جذورها إلى فترة زمنية بعيدة ومع ذلك فقد أصابها الكثير من التطور سواء في المفهوم أم في أسلوب مباشرتها وذلك وفقاً لما طرأ على الموازنة العامة للدولة من تطور تعلق بمفهومها أم بطرق التخطيط لها. لذلك تعد من أهم عناصر التوجيه الإداري والمالي طالما استخدمت بشكل موضوعي وفي إطارها السليم.

2- د. حامد عبد المجيد دراز: مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت ١٩٨١، ص ١٠٤.

الحيلولة دون وقوع أخطاء في الصرف إذا تم تحديد الخطأ مسبقاً. أما الإيرادات فلا يصح معها مثل هذا الأمر لأنه يتعذر القيام بالرقابة على تحصيل الإيرادات قبل أن تكون عملية التحصيل قد تمت.

وتأخذ هذه الرقابة العديد من الأشكال منها:

- فحص المستندات الخاصة بعمليات الصرف والتثبت من صحتها.
- التحقق من أن الارتباطات تمت في حدود الاعتمادات المقدرة سواء من حيث الكم أم من حيث النوع.
- التحقق من تنفيذ العمل المتعلق بالصرف المالي وفقاً للاتفاق وفي حدود المطلوب.

ولهذا النوع من الرقابة العديد من المزايا التي تكفل حسن الأداء ووقاية التصرف المالي من الانحراف أو الخطأ. ومن أبرز هذه المزايا^(١):

- تلعب دوراً مهماً في محاربة أي محاولة للإسراف أو الإهمال أو التبذير الذي يمكن أن يلحق بالأموال العامة.
- تكشف المخالفات المالية قبل حدوثها أو أثناء القيام بالتصرف المالي وهو ما يقلل من إمكانية الخطأ ويقلل من درجة المسؤولية التي تقع على المسئول عن التصرف.
- تقلل من الأعباء المالية الممكن وقوعها والتي سوف تتحملها المصالح والوزارات والإدارات وذلك من خلال منع وقوع الخطأ أو تفاديه قبل استحقاقه.
- إذا كانت أجهزة الرقابة تتميز بدراية وخبرة واسعة فإن ذلك يدفع الأجهزة المالية للعمل على تزويد موظفيها بخبرات إدارية ومالية واسعة خشية الوقوع في

1- راجع في هذه المزايا كلاً من: د. إبراهيم علي عبد الله، د. أنور العجارمة: المالية العامة - دار صنعا للطباعة والنشر، عمان ١٩٩٧، ص ١٤٧-١٥٠.

د. مصطفى حسين سليمان: المالية العامة، دار المستقبل، عمان ١٩٩٠، ص ١٢٧-١٢٨.

د. حامد عبد المجيد دراز: مبادئ المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٤.

الخطأ والتعرض للمسؤولية.

في مقابل هذه المزايا توجد من العيوب التي تعتري هذا النوع من الرقابة والتي من الممكن أن تؤدي إلى عرقلة النشاط المالي للدولة أو الوصول لنتائج تناقض ما هو مطلوب من هذه الرقابة.

ومن أبرز هذه العيوب:

- تقييد عمل الجهاز المالي للدولة وعدم إعطائه المرونة اللازمة في العمل مما يعرقل النشاط المالي وهو ما يهدد مصالح المواطنين ويفتح الباب واسعاً أما الروتين الإداري بحجة التعليمات والأوامر.

- توزيع المسؤولية المتعلقة بمباشرة التصرفات الإدارية بين من يتولى مهمة الرقابة وبين من يتولى مباشرة التصرف الإداري وهذا ما يحدث ازدواجية في الإدارة ويؤدي إلى شيوع المسؤولية وعدم التحديد الدقيق لها.

- تنثير مسألة الرقابة السابقة مسألة إهمال أو تراخي الجهة الإدارية في العمل والاعتماد كلياً على الجهة التي تتولى مهمة الرقابة وذلك على أساس أنه وفي ضوء تعليمات هذه الجهة يمكن تلافي الخطأ وبالتالي تجنب المسؤولية.

- غالباً ما يؤدي فقدان الثقة بين الجهة المختصة بالرقابة والجهة الخاضعة للرقابة إلى خلق حالة من الخوف من المسؤولية وهو ما يؤدي إلى إحجام هذه الجهة عن مباشرة مهامها في الوقت المناسب وهو ما يهدد مصالح المواطنين وحقوقهم.

هذه العيوب السابق ذكرها ليس من شأنها الانتقاص من فعاليتها وأهميتها ولا ينفي الدور الهام لها في حفظ المال العام وصونه، غاية الأمر أن المسألة تتعلق بحالة التناغم والتوافق بين الجهتين وهذا لا يتوافر إلا بالمستوى العالي من الوعي والكفاءة وطبيعة العمل الموكل لكل جهة. وقبل ذلك إيمان كل جهة بالمصلحة العامة وأن مصالح المواطنين أمانة لديهم ينبغي عدم التفريط بها في مهاترات وبواعث شخصية لا علاقة لها بالصالح العام.

هذا الأمر يستوجب أن تتم هذه الرقابة في فترة زمنية ليست بالطويلة حتى لا

يؤدي ببطء الإجراءات إلى عرقلة العمل الإداري وهو ما يجعل الكفة بين فوائد الرقابة وعيوبها ترجح لصالح عيوب الرقابة وهو ما يلحق الضرر بالدولة والمواطن على السواء.

ثانياً- الرقابة المالية المتزامنة (المواكبة - المرافقة)^(١):

تتم هذه الرقابة أثناء القيام بالتصرف المالي وذلك خطوة بخطوة من أجل التحقق من أن التنفيذ يتم وفقاً للخطة الموضوعة وحتى لا يحدث تمادي في الأخطاء فتصبح مسألة علاجها أو تفادي آثارها أمراً مستحيلاً.

وكون هذه الرقابة مواكبة للتصرف المالي فإنها تتميز بالاستمرارية فهي مستمرة طالما أن التصرف مستمر ولا تنتهي إلا بالانتهاء منه.

وتوزع مسؤوليات هذه الرقابة على ثلاث مستويات رئيسية هي^(٢):

- المتابعة من داخل الوحدة الإدارية.
- المتابعة من قبل الجهة الإدارية الأعلى والتي تتولى مهمة الإشراف على أعمال الوحدات التنفيذية.
- المتابعة من قبل الأجهزة الرقابية المختصة.

لكن إذا كان هذا النوع من الرقابة يكفل سرعة كشف مواطن الخلل ويقترح الحل المناسب للعلاج وفي الوقت المناسب وهذا ما يكفل حسن الأداء. إلا أن الخطر يكمن في تمادي الجهة التي تتولى مهمة الرقابة وانحرافها عن هدفها الأساسي من العمل وتحول العمل الرقابي إلى سيف مسلط على الأجهزة والوحدات الإدارية مما يقيد عملها ويشل حركتها خاصة إذا كانت أجهزة الرقابة تتضمن عناصر لا خبرة لها ولا دراية لهم بطبيعة العمل مما يجعلهم عاجزين عن القيام بمهامهم بشكل موضوعي وسليم^(٣).

1- تمارس هذه الرقابة عادة من قبل لجان برلمانية مختصة منبثقة عن السلطة التشريعية إضافة للجهات التي تتولى مهمة الرقابة الداخلية.

د. عادل أحمد حبشيش: أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٩٢، ص ٣١٨.

2- د. يوسف شياط: الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٢.

3- د. عوف محمود الكفراوي الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مرجع سبق ذكره، ص ٤٢.

ثالثاً- الرقابة المالية اللاحقة:

يتضح من تسمية هذه الرقابة أنها تتم في وقت لاحق على التصرف المتعلق بالصرف المالي، فهي على خلاف الرقابة السابقة تمتد إلى النفقات العامة والموارد العامة على السواء فيما رأينا مسبقاً أن الرقابة المالية السابقة تقتصر على النفقات دون الموارد.

والقصد من هذه الرقابة المراجعة والفحص والتدقيق في السجلات والمعاملات المالية وأي نشاط وذلك بعد أن يكون التنفيذ قد تم للتحقق من سير التنفيذ وفقاً للخطط والبرامج الموضوعية وصولاً لتحديد مواطن الخلل التي اعترت التنفيذ والعمل على تلافي حدوثها مستقبلاً. وليس من شأن هذه الرقابة معالجة الخطأ الحاصل أثناء التنفيذ ولا التحقق من حسن العمل كونها تحدث بعد أن يكون كل شيء قد تم وانتهى وفي ذلك نتفق مع أستاذنا الدكتور يوسف شباط في اعتبارها رقابة كاشفة^(١).

لأن وظيفتها كشف الأخطاء التي حدثت وتحديد المسؤولية عنها واتخاذ اللازم لتفادي وقوعها مستقبلاً. فهي كاشفة لما وقع في السابق وقائية لما يمكن أن يحدث مستقبلاً.

وتوصف هذه الرقابة بأنها رقابة قانونية أو رقابة مشروعية كونها تستهدف التحقق من قانونية أو مشروعية عمليات الصرف أو التحصيل سواء من حيث الجهة المختصة بذلك أو من خلال الالتزام بالإجازة الممنوحة لهذه الجهة قبل الصرف أو التحصيل والتحقق من مدى التزامها بالخطط الموضوعية مسبقاً. فهي رقابة تستهدف الوقوف على مدى كفاية السلطة التنفيذية في استخدام الأموال العامة وعدم التعسف في استعمال السلطة الممنوحة لها^(٢).

والحقيقة أن هذا النوع من الرقابة يتلافى الانتقاد الموجه للرقابة المسبقة كونها لا

1- د. يوسف شباط، الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٢.

2- د. عبد الحميد القاضي، مبادئ المالية العامة، دار الجامعات المصرية - الاسكندرية ١٩٧٤، ص ٣٠٨-٣٠٩.

تؤدي لعرقلة أو تأخير قيام الجهة التي تتولى العمل الإداري بمهامها في الوقت المناسب إذ أنها تتم بعد القيام بالعمل مما يكسب العمل الإداري المرونة والسرعة اللازمة لمواجهة المتغيرات والمستجدات التي تحصل يوماً بعد آخر. هذا فضلاً عن دورها في كشف الأخطاء ومحاسبة المسؤولين عنها وهذا ما يجعلها أبعد ما تكون عن تعطيل أو عرقلة العمل الإداري.

إلا أن ذلك لا يعني التغاضي عن العيوب التي تلازم هذه الرقابة كونها لا تمنع من التلاعب بالأموال العامة ولا تمنع من التماهي في ذلك. كما أن تحديد المسؤولية عن إضاعة الأموال أو تبذيرها تتم بعد فترة طويلة قد تكون فيها إمكانية محاسبة المقصرين أمراً صعباً وهو ما يجعل منها عديمة الفعالية ولا تعدو أن تكون كما قال الدكتور عبد الأمير شمس الدين «مجرد تسجيل تاريخي للمخالفات المالية»⁽¹⁾.

لذلك فإنه وتلافياً لعيوب هذه الرقابة نقترح أن توكل هذه المهمة لأجهزة فعالة قادرة على القيام بمهامها في وقت يسير. هذا فضلاً عن توفير الصلاحيات اللازمة لها والتي تكفل إلزام الجهة التي تتولى التنفيذ للقيام بمهامها في الوقت المناسب وتقديم نتائج أعمالها لجهات الرقابة ليصار إلى البحث والتدقيق فيها وتحديد إطار التزام جهات التنفيذ حدودها الموضوعية وحسن الأداء عند قيامها بعملها.

ولعل ما يفيد في هذا الشأن ايكال هذه المهمة لجهات خارجة عن الإدارة لأن ذلك يحقق هدفين أساسيين:

- ١- عدم تدخل جهات الرقابة في اختصاصات السلطة التنفيذية.
 - ٢- إعطاءها الفعالية المطلوبة وذلك لأنه وبمجرد العلم بأن الجهة التي تتولى الرقابة جهة خارجية يدفع المسؤولين إلى التزام الدقة والموضوعية في العمل والتزام القوانين والتعليمات بشكل كبير.
- لكن ذلك يستلزم إعطاء هذه الجهة بعض صلاحيات السلطة القضائية لتعزيز مهامها كما هو الحال في محكمة المحاسبات الفرنسية.

1- عبد الأمير شمس الدين، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان، مرجع سبق ذكره، ص ٤٨.

وقد نص إعلان ليما بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية على أن الرقابة المالية اللاحقة الممارسة من قبل هيئات مالية عليا تلقي ضوءاً واضحاً على مسؤولية الطرف الآخر (الحكومة). كما أنها يمكن أن تؤدي إلى التعويض عن الضرر الحاصل ويمكن أن تحول دون ارتكاب المخالفات مستقبلاً^(١).

إزاء ذلك وبناءً على ما يتمتع به كل نوع من أنواع الرقابة وحرصاً على تفعيل أداء أجهزة الرقابة من جهة وعدم تعطيل سير العملية الإدارية. من جهة أخرى نرى وجوب تكامل المراحل السابقة لأن تكاملها هو الذي يضمن فعاليتها وقدرتها على كشف الأخطاء من جهة ومنع تفاديها وتحديد المسؤولية عنها من جهة ثانية وهو ما يضمن حسن الأداء وحماية المال العام وصيانتة.

هذا الأمر يفترض أن تمارس الرقابة في الوقت المناسب وبالسرعة المناسبة وأن تتم بشكل موضوعي بعيداً عن أية بواعث لا علاقة لها بالمصلحة العامة. كما يفترض بأجهزة الرقابة أن تكون على مستوى عالي من المهارة والإمكانيات كي تكون قادرة على التصدي للمشاكل التي لا حصر لها التي يثيرها العمل الإداري والفني والتقني الحديث. ولعل ما يعزز من فعاليتها إيلاءها جهات خارجية مستقلة عن الإدارة غير متأثرة بها مع تزويدها بصلاحيات تكفل قيامها بعملها بشكل مناسب مع ضرورة التأكيد على عدم تدخل هذه الجهات في الأعمال الإدارية إلا ما اختص منها بالجانب الرقابي كي لا تصبح الرقابة أداة للتدخل في الشؤون الداخلية للإدارة وتصبح وسيلة لفرض إملاءات الجهة الرقابية عليها في أمور لا تتعلق لا بالعمل ولا بالمصلحة العامة.

1- راجع إعلان ليما للمبادئ الأساسية للرقابة المالية الناتج عن انعقاد المؤتمر التاسع للهيئات العليا للرقابة المالية /انتوساي/ ١٩٧٧.

المطلب الثاني

الرقابة المالية تبعاً للمعيار الموضوعي

يقصد بتقسيم الرقابة المالية تبعاً للمعيار الموضوعي أن يتم ذلك بحسب موضوع هذه الرقابة. وذلك أن الرقابة تنصرف إلى العديد من المسائل والموضوعات سواء تعلقت بالإجراءات أم بالأشخاص.

بناء عليه فقد قسمت الرقابة المالية إلى ثلاثة أقسام رئيسية وذلك تبعاً للموضوع الأساسي الذي تركز أو تهتم به الرقابة وهذه الأقسام هي:

- رقابة المشروعات.

- الرقابة التخطيطية.

- الرقابة المحاسبية.

أولاً- رقابة المشروعات:

تكون الرقابة المالية رقابة مشروعية إذا كان الغرض من ممارستها التأكد من صحة وقانونية الإجراءات القانونية والإدارية ذات الصلة بالتصرف الإداري المتعلق بالصرف أم بالجباية. فهي تهتم في المقام الأول بالجوانب الشكلية وذلك من خلال الاهتمام:

- بمطابقة التصرف المالي للقانون (المشروعية الشكلية) بصرف النظر عن طبيعة التصرف أو مضمونه.

- بطبيعة التصرف ومضمونه (المشروعية الموضوعية) بصرف النظر عن صفة العضو أو الجهة التي تباشر التصرف.

تجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الرقابة يثير المسؤولية الإدارية والمالية في آن واحد^(١).

فالمسؤولية الإدارية تتعلق بالإقرار والتخطيط والإجازة. أما المسؤولية المالية

1- د. يوسف شباط: الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ١٧.

فهي تتعلق بالعمليات الحسابية. وغالباً ما يتم فصل المسؤولية عن بعضها البعض وذلك بغية تفعيل الرقابة المالية وضبط المخالفات المالية الحاصلة وتحديد الجهة المسؤولة عنها لاتخاذ ما يلزم من إجراءات قانونية بحق كل مقصر أو مهمل. فعدم الفصل في المسؤولية يؤدي إلى شيوعها وهو ما يفقد العمل الرقابي قيمته القانونية ويوقع في شبهة المماثلة والتسويق والمحسوبية والظلم.

المهم في هذه الرقابة أنها تتضمن برمتها تحت مبدأ المشروعية أو القانونية ولذلك فهي تدعم إقامة نظام رقابي فعال كون الخوف من المسؤولية ومخالفة القانون من الأسباب المهمة التي تجعل الجهة صاحبة العلاقة تهتم بما تتخذه من تصرفات وتحرص على قانونيتها خشية الوقوع في الخطأ والتعرض للمسؤولية وهذا ما يوصل إلى حسن الأداء ويبسر العمل الإداري إلى أبعد الحدود.

ثانياً- الرقابة التخطيطية^(١):

عرف هذا النوع من الرقابة في ظل تعدد الأغراض الملقاة على عاتق الدولة وظهورها أغراض اقتصادية واجتماعية جديدة إلى جانب الأغراض المالية وذلك لمواجهة حالات عدم الاستقرار الاقتصادي التي عانى منها العالم وكادت أن تهدد النظام الاقتصادي العالمي بالدمار والانهيار.

هذا الأمر استلزم التخطيط وذلك لضبط مسار عمل السلطات المالية وتحديد المشروعات والبرامج التي يراد تنفيذها ومقارنة مراحل التنفيذ ونتائجه بما تم التخطيط

1- من أهم مداخل الموازنة العامة للدولة المدخل الاقتصادي الذي يتعلق في المقام الأول بالتخطيط والبرمجة، ذلك أن الموازنة العامة تحولت من كونها جداول لاعتمادات النفقات مقابل إيرادات تغطي هذه النفقات إلى موازنة تخطيطية تخطط الموارد وتوزعها حسب مختلف الأهداف والحاجات العامة وأصبحت بالتالي أحد فروع دراسات تخطيط الاقتصاد القومي وأصبحت تدخل في الدراسات السياسية المالية. هذا الأمر انعكس على الرقابة التي واكبت في تطورها تطور الموازنة العامة وأصبحت رقابة تخطيط وبرمجة. راجع في ذلك:

د. فهمي محمود شكري: الموازنة العامة- ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ط١، ١٩٩٠، ص ٢٦-٢٧.

د. أحمد حشيش: أصول الفن المالي للاقتصاد العام، القسم الرابع، البيان المالي للاقتصاد العام علاقته بالاقتصاد القومي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ١٩٧٧، ص ٤٩.

له والوقوف على جوانب القوة وتعزيزها ومكافأة القائمين عليها وجوانب الضعف وتلافيها ومحاسبة المسؤولين عنها وصولاً إلى حسن الأداء من قبل الجهات المشرفة على التنفيذ.

فالموازنة العامة أخذت طابع التخطيط بعد فترة الكساد التي اجتاحت العالم في عقد الثلاثينات من القرن الماضي. حيث أضحت أداة مهمة للتأثير على الاقتصاد القومي ووسيلة فعالة لمحاربة التضخم والكساد الاقتصادي وتوازن التقلبات الاقتصادية ومساندة ودعم فعاليات التنمية القومية والتخطيط القومي.

انطلاقاً من ذلك أصبح ينظر للموازنة العامة في إطار مفهوم التخطيط والبرمجة وهو ما جعل الرقابة رقابة تخطيط وبرمجة وأعطاه دوراً بالغ الأهمية في دعم المسيرة التنموية للأمام ومعالجة الخلل في البنيان الاقتصادي والسير بخطوات جادة في مسيرة الإصلاح الاقتصادي.

ثالثاً- الرقابة المحاسبية:

تتطوي الأمور المالية على جوانب محاسبية على درجة عالية من الدقة. وقد بلغ العمل الإداري ذي الطبيعة المالية درجة متقدمة من التعقيد والتخصص الفني وهذا ما استوجب إيلاء الجانب المحاسبي في الرقابة أهمية كبيرة.

ولعل ما يؤكد هذه الأهمية أن أهم مداخل الموازنة العامة للدولة وأولها وأقدمها هو المدخل المالي أو المحاسبي. فالمحاسبون ينظرون للموازنة العامة على أنها مجموعة جداول تمثل أرقاماً حسابية تتعلق باعتمادات النفقات العامة والإيرادات العامة فالمدخل المحاسبي ما هو إلا انعكاس لنظام تبويب الموازنة العامة.

بناءً عليه نشأت رقابة المحاسبة للكشف عن واقع التنفيذ التفصيلي الحسابي للموازنة العامة ومدى تطابقه مع السياسة المرسومة للإنفاق والتمويل علماً بأن هذا الحساب يعتمد على المعاملات المالية التي تمت أثناء فترة التنفيذ.

فهذه الرقابة ولدورها في تفعيل العمل الرقابي برمته تتصرف لجميع المعاملات المالية للتحقق من قانونيتها وصحتها وذلك من خلال التحقق من احترام حدود الإجازة البرلمانية سواء فيما يتعلق بالاعتمادات المقررة أم بالمبالغ المسموح تحصيلها لتوريدها

للخزانة العامة مع توافر كافة المستندات والوثائق التي تثبت قانونية التصرف.
والملاحظ أن هذا النوع من الرقابة أدى إلى تضمين بعض القواعد والأحكام الخاصة بالرقابة على الموازنة وإيكال هذه المهمة للأجهزة المركزية. كما أوكلت عمليات الموازنة من حيث الإعداد والتنفيذ والمتابعة والرقابة للإدارات الحسابية في الوزارات والدوائر العامة^(١).

المطلب الثالث

الرقابة المالية وفقاً للجهة التي تتولى مهمة الرقابة

تنقسم الرقابة المالية تبعاً للجهة التي تتولى مهمة الرقابة إلى عدة أقسام فهي إما أن تمارس من قبل السلطة التنفيذية نفسها وتسمى حينئذ بالرقابة الداخلية أو أن تمارس من قبل هيئات مستقلة عن الجهة الإدارية نفسها وتسمى بالرقابة الخارجية التي يمكن أن تمارس من قبل القضاء نفسه أو من قبل البرلمان ولذلك فإننا سوف نتولى دراسة هذا المطلب من خلال دراسة الرقابة الداخلية أولاً ومن ثم الرقابة الخارجية.

أولاً- الرقابة الداخلية:

تتم ممارسة هذه الرقابة من قبل الإدارة نفسها، فهي تتم داخل الوحدة الإدارية وتمارس في إطار التسلسل الرئاسي الذي يحكم السلم الوظيفي. ذلك أن المستويات الأعلى تتولى الرقابة على المستويات الأدنى لمنع هذه الأخيرة من مخالفة القوانين والأنظمة ومنعاً للوقوع في المسؤولية. فهي تقوم بكشف الأخطاء التي تحدث والعمل على منع حدوثها كحل وقائي إن أمكن ذلك.

وهذه الرقابة تمارس من قبل التنظيم الإداري نفسه كما يمكن أن تمارس من قبل وزارة المالية على باقي أجهزة السلطة التنفيذية وذلك بهدف التنبيه للمخالفات المالية

1 - د. فهمي محمود شكري: الموازنة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٢٢-٢٣.

واكتشاف الأخطاء قبل وقوعها^(١).

وقد عرف البعض هذا النوع من الرقابة على أنه "كل الخطط والإجراءات المختلفة التي يتبعها التنظيم لحماية موارده والتحقق من دقة مدى الاعتماد على البيانات المحاسبية لزيادة كفاءة الأداء بالوحدة وتشجيع موظفي الوحدة على الالتزام بالتشريعات^(٢)".

ونحن نرى بأن هذه الرقابة هي التي تتم في إطار التنظيم الإداري التسلسلي الذي تمارسه الوحدات الإدارية الأعلى على الأدنى منها وذلك بهدف كشف الأخطاء والانحرافات والتحقق من الالتزام بالقوانين والأنظمة النافذة.

وهذا النوع من الرقابة إما أن يمارس في إطار تسلسلي وذلك من خلال رقابة الأجهزة الإدارية على بعضها البعض بموجب سلطة الإشراف التي يتولاها الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه وحقه في توجيه التعليمات تحت طائلة المسؤولية^(٣).

تجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الرقابة قد تمارس قبل التصرف من خلال التوجيهات التي يقدمها الرئيس إلى مرؤوسيه والتي عليهم الالتزام بها.

كما يمكن أن تتم بعد مباشرة التصرف بقصد العلاج وتحديد المسؤولية. كما يمكن للرئيس الإداري مباشرتها إما من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم مقدم من الأفراد الذين تضرروا من جراء هذا التصرف^(٤).

كما يمكن أن تتم هذه الرقابة في إطار وصائي وليس تسلسلي وذلك من خلال الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الوحدات المحلية وذلك بغية كشف الأخطاء والتحقق من مدى التقيد بالتعليمات النافذة والتي تظهرها التقارير المالية وإجراءات التفتيش المالي وهذا يعطي لهذا النوع ميزة ذلك أن العلاقة بين الجهتين القائمة بالرقابة

1 - د. يوسف شباط: الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢.

2 - د. إبراهيم علي عبد الله: د. أنور العجارمة: مبادئ المالية العامة، مرجع سبق ذكره، عمان ١٩٩٧، ص ١٥١-١٥.

3 - د. حسين سلوم: المالية العامة (القانون المالي الضريبي)، دار الفكر اللبناني بيروت ١٩٩٠، ص ٣٨٢-٣٨٤.

4 - د. عبد الغني بسيوني عبدالله: أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية بيروت ١٩٨٤، ص ٣٨٢-٣٨٤.

والخاضعة لها هي علاقة استقلالية تتم بين شخصين مستقلين فيما الرقابة التسلسلية تتم بين رئيس ومروؤوس ضمن وحدة إدارية واحدة. فهما يتبعان شخصية معنوية واحدة. كما أن الرقابة الوصائية أضيق من نطاق الرقابة التسلسلية من حيث سلطات جهة الرقابة المحددة في القانون كونها تحدث بشكل استثنائي أما سلطات الرقابة التسلسلية فهي عامة وشاملة على الأشخاص والأموال. كما يملك الرئيس سلطات واسعة تجاه مروؤوسيه وتتنوع بين توجيه التعليمات وإلغاء التصرفات وتوقيع العقوبات^(١).

من المفيد ذكره هنا أن الرقابة الداخلية سواء تمت في إطار تسلسلي أو وصائي فإن ذلك لا يمنع من أن الجهة الإدارية التي تتولى مباشرة التصرف لها الحق في مراجعة تصرفاتها أو تصحيحها في الوقت الذي نشاء والتحقق من قانونية ما تقوم به من أعمال وانطباقه على اللوائح والقوانين وتحديد نقاط القوة والضعف في عملها وتقويمها وذلك من خلال الرقابة الذاتية التي يمارسها كل عامل على ما يقوم به من أعمال. ونحن نرى مع أستاذنا الدكتور فهمي محمود شكري^(٢) أن تفعيل هذا النوع من الرقابة يعزز ثقة العاملين في أنفسهم ويجعلهم أقدر على تحمل المسؤولية ذلك أنها تعطي كل عامل الحق في مراجعة تصرفاته التي قام بها وتصحيحها في الوقت المناسب. كما يفيد هذا النوع من الرقابة في منع التماهي في الأخطاء وبالتالي سهولة تصحيحها فيما لو تركت للسلطات الرئاسية أو الوصائية فقد تستغل وتصبح مسألة علاجها أمر متعذر.

ثانياً- الرقابة الخارجية:

الرقابة الخارجية تلك التي تباشر من خارج التنظيم الإداري. فهي لا تتعلق لا بالتسلسل الرئاسي داخل التنظيم ولا بالسلطة الوصائية للأجهزة المركزية. فهي تتم من جهات لا تربطها بالإدارة روابط تبعية من أي نوع كانت وإنما ترتبط برئاسة الجمهورية أم برئاسة مجلس الوزراء وذلك بغرض إضفاء حماية أوسع للأموال العامة

1- د. عبد الغني بسيوني عبدالله: المرجع السابق، ص ٣٨٥-٣٨٦. د. محمد رسول عموري: المرجع السابق، ص ٢٥.

2- د. فهمي محمود شكري: الرقابة المالية العليا، دار مجدلاوي، عمان ص ٣١.

من خلال الرقابة الفعالة على الموازنة العامة للدولة سواء في مرحلة تنفيذها أم بعد ذلك من خلال الرقابة على الحساب الختامي بهدف التحقق من الالتزام بالقوانين والنصوص المتعلقة بعمليات الصرف والجباية. والحقيقة أن هذا النوع من الرقابة أصابه الكثير من التطور وقد تراوحت بين مد وجزر وذلك بسبب الصراع الطويل بين السلطة التشريعية والتنفيذية ومحاولة كل منها فرض إرادته على الأخرى مما جعل الرقابة تضعف في أوقات ازدياد نفوذ السلطة التنفيذية وتقوى في أوقات ازدياد نفوذ السلطة التشريعية.

من المفيد ذكره أن التعقيد الذي أصاب مالية الدولة أدى إلى طرح مسألة إيجاد أجهزة ذات دراية وخبرة بهذه الأمور تتولى مهمة الرقابة هذه وتقوم بتقديم تقارير عنها إلى رئيس الدولة أو إلى المجلس النيابي ليصار إلى اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة بحق المسؤولين عن الخطأ.

وتختلف فعالية هذه الرقابة بحسب السلطات التي تملكها هذه الأجهزة في مواجهة الجهة الإدارية نفسها. فالرقابة المالية الإدارية تتم غالباً من قبل أجهزة ليس لها اختصاص قضائي في إصدار الأحكام. كما يمكن أن تمارس من قبل أجهزة الرقابة المالية العليا التي تجمع الصفتين القضائية والإدارية معاً^(١).

وهذه الرقابة غير ملزمة فهي تنحصر في مسائل تحديد نقاط الخلل والخطأ ورفع تقرير بذلك يتضمن الملاحظات المتعلقة بهذا الأمر. فهي تكشف المخالفات سواء تعلق الأمر بمخالفات ارتكبت أثناء الصرف أم الجباية وتجرى تتبعاً لمدى تطابق التنفيذ مع الخطط وذلك ليس بهدف الكشف عن الأخطاء وإنما التحقق من حسن استخدام الأموال العامة وكل ذلك يتم في تقرير تتولى كتابته ورفعته للجهات المختصة.

أما الرقابة المالية القضائية والتي تتم من قبل جهاز متخصص ذي صفة قضائية فهي ذات فعالية أوسع وتتوافر فيها ضمانات أوفر لحماية الأموال العامة وذلك في ظل صفة التخصص الدقيق للعاملين في هذا الجهاز والاستقلالية في ممارسة العمل حيث يمتلك أفراد هذا الجهاز صلاحية الحكم على الحسابات العامة والحكم بالغرامة على المسيئين للمال العام.

1- د. محمد رسول عموري: الرقابة المالية العليا، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧.

وهذا النوع من الرقابة يتم زمنياً بعد القيام بالتصرف المالي فهي رقابة لاحقة وليست سابقة أو مرافقة لذلك فإن دورها ليس استشارياً قاصراً على التقارير المقدمة للجهات المختصة وإنما يمتد إلى فرض العقوبات التي تراها مناسبة^(١). وتظهر فعالية هذه الرقابة أوسع عندما تتم من قبل هيئة قضائية متخصصة إذ تجمع بين صفة القضاء العادي بما يتوافر له من استقلال وصفة الخبرة والتخصص التي تكفل العدالة في الرقابة على الحسابات العامة وتوقيع العقوبات المناسبة على المقصرين.

أما فيما يتعلق بالرقابة البرلمانية والتي تشكل الصورة الأبرز للرقابة على الأموال العامة باعتبار المجلس النيابي هو الأمين على مصالح الأمة وأموالها كونه يضم أعضاء يمثلون الأمة تم اختيارهم في ظل انتخابات حرة ونزيهة. لذلك فهي تشكل صورة هامة من صور الرقابة الخارجية وذلك يرجع لدور المجلس النيابي في رقابة الموازنة العامة للدولة وبالتالي عمليات صرف الأموال العامة وجبايتها.

فالرقابة البرلمانية تفترض التزام الحكومة في عمليات الصرف والجباية بالإذن الممنوح من قبل البرلمان وذلك عند إقرار مشروع الموازنة العامة للدولة^(٢).

وهذا النوع من الرقابة يكون سابقاً للصرف من خلال اشتراط منح الإذن البرلماني للحكومة بذلك. كما يمكن أن يتم أثناء عملية تنفيذ الموازنة العامة ويمكن أن يتم بشكل لاحق، أي بعد أن تكون عملية التنفيذ قد تمت وذلك من خلال اعتماد السلطة التشريعية للحساب الختامي الذي يتضمن نفقات الدولة ومواردها المتحققة بالفعل ومقارنتها مع المشروع السابق للموازنة وصولاً لموضوعية الحكومة ومنطقيتها وعدم عشوائيتها سواء في التقدير أم في التنفيذ.

هذه الرقابة ترتبط بطبيعة النظام السياسي من حيث قوتها وضعفها. فهي تقوى في ظل النظام البرلماني الذي يقوي جانب السلطة التشريعية وتضعف في ظل النظام الرئاسي الذي يوسع من نفوذ السلطة التنفيذية^(٣).

1- د. عبد الله طلبية: الإدارة العامة، جامعة دمشق، ١٩٨٣-١٩٨٤، ص ٢٦٤-٢٦٦.

2- د. عدنان ضناوي: علم المالية العامة، دار المعارف العمومية، طرابلس- لبنان ١٩٩٢، ص ٣٢٨.

3- د. عبد الله طلبية: الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٨.

وقد حاول البعض النيل من فعالية هذه الرقابة على أساس ضعف تخصص وتأهيل أعضاء البرلمان في وقت يتسم العمل بالتخصص الفني الدقيق مما يجعل منها رقابة شكلية لا قيمة لها. وهذا ما دفع إلى إيجاد أجهزة متخصصة تابعة للسلطة التشريعية تتولى مهمة الرقابة نيابة عن السلطة مجتمعة يتوافر لأعضائها الخبرة والتخصص الذي يكفل تفعيل هذه الرقابة ويضفي على الأموال العامة قدسية تحول دون المساس بها.

بعد هذا العرض لموضوع الرقابة وأنواعها والأجهزة التي تتولى القيام بها نرى أن الأمر لا يتعلق بالمفاضلة بين نوع وآخر وإنما يتعلق بالوصول إلى نظام رقابي فعال يصون الأموال العامة ويحميها، وهذا يستلزم إيجاد توليفة أو تناعم بين الأجهزة التي تتولى هذه المهمة وتحديد اختصاص كل منها بشكل دقيق وألا يطغى أي منها على الآخر حتى لا نصل في النهاية إلى ازدواجية في العمل تعرقل العمل الإداري وتجعل من الرقابة عقبة في طريق الهدف المطلوب بدلاً من أن تكون أداة له.

كما ينبغي ممارسة الرقابة في الوقت الملائم بحيث تكفل الحيلولة دون وقوع الأخطاء كخطوة وقائية أو كشف الخطأ حال وقوعه كخطوة علاجية وذلك منعاً لاستغلال الخطأ ووصوله إلى مرحلة تعجز معها جميع الحلول المطروحة لأجل العلاج.

هذا الأمر يبرر أهمية التخطيط المسبق وضرورة توافر البيانات والوثائق في أيدي أجهزة الرقابة ويبرر أهمية تأهيل كوادر إدارية قادرة على القيام بالعمل الموكّل لها بشكل جيد. وهو ما يسهل مهمة الرقابة ويخلق حالة من الشفافية والموضوعية بين أجهزة الرقابة من جهة والجهات التي تتولى مباشرة التصرف الإداري ذو الطابع المالي مما ينعكس إيجاباً على العملية الرقابية ويجعلها أداة لدفع العملية الإدارية للأمام بدلاً من جعلها عصاً يتم التلويح بها في أي وقت دون وجود أي مصلحة عامة تعمل على تحقيقها فتكون بذلك كمن يضع العربة أمام الحصان وليس خلفه.



الفصل الثاني

آليات ممارسة الرقابة المالية

مقدمة وتقسيم:

حتى تستطيع الرقابة المالية تحقيق أهدافها الأساسية في حماية المال العام وصونه من العبث والسرقة وغير ذلك، وكي تكون الرقابة فعالة يقوم بها جهاز مستقل يتمتع بخبرات على درجة عالية من الكفاءة لا بد من توافر آلية مناسبة لقيام هذه الرقابة بهذا الدور المهم.

فالرقابة عملية لا تحدث في لحظة زمنية معينة ثم تنتهي. فحاجات المواطنين مستمرة وقيام الدولة بإشباع هذه الحاجات مستمر باستمرار هذه الحاجات وهي تحتاج في ذلك لموارد مالية تعتمد عليها في إشباع هذه الحاجات حتى تستطيع أن تقوم بصرف النفقات المناسبة وهذا يحتاج إلى رقابة دائمة ومستمرة على ذلك.

إذاً هي عملية مستمرة تتضمن العديد من الإجراءات المتتابعة والتي تتكامل مع بعضها البعض كي يصل العمل الرقابي إلى هدفه.

والرقابة لن يتسنى لها النجاح والاستمرار في عملها ما لم تتوفر لها قاعدة بيانات ومعلومات مستمدة من واقع العمل الإداري وتتعلق بالأعمال المنفذة والأشخاص القائمين على التنفيذ وذلك كي نصل إلى أعلى مستويات الأداء المالي والإداري. والرقابة لن تستطيع الوصول لهذا الهدف إلا إذا تم التركيز على مجموعة من المدخلات والمعايير ومنها^(١):

- تحديد المعايير الفنية والسلوكية لتنفيذ العمل الإداري.
- حشد الطاقات البشرية والاقتصادية المؤهلة للعمل الإداري.

1- د. يوسف شباط: الوسيط في الرقابة المالية والإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ١٥-١٦.

- توفير نظام معلوماتية يرتكز على قاعدة بيانات تمكن من أداء العمل الرقابي بموضوعية وسرعة.

- متابعة العمل الإداري بشكل مستمر من أجل المقارنة بين الخطة والتنفيذ وذلك للكشف عن الانحرافات وتصحيحها في الوقت المناسب.

- ضبط العمليات الإنتاجية أثناء سيرها وذلك للوقوف على نقاط القوة وتفعيلها ومعوقات العمل الإداري من أجل إزالتها وهذا يضيف على العمل الرقابي ديناميكية وحيوية فهو يواكب العمل الإداري خطوة خطوة ويمكن بالتالي من الوصول إلى حسن الأداء.

- الاستفادة من الملاحظات المتعلقة بالانحرافات التي تمت أثناء التنفيذ في التخطيط للمستقبل من أجل تلافي أو تجنب كامل معوقات العمل الإداري.

ولعله في هذا السياق يظهر لنا أهمية نظام الحوافز التي تعطى للعاملين في الجهاز الإداري وأهمية نظام التدريب والتأهيل الذي يرفع من سوية العاملين في هذا الجهاز ويجعلهم أكثر دراية بحجم المسؤوليات الملقاة على عاتقهم وهو ما يجعل العملية الإدارية تسير في الطريق السليم وتكون قادرة على تذليل جميع الصعوبات وتجعلها أقدر على تنفيذ مهامها ببسر وموضوعية وهو ما يسهل مهمة الرقابة ويفعلها.

بناء عليه فإننا سوف نتولى دراسة هذه الآلية من خلال البحث في آلية مباشرة الرقابة الداخلية أولاً والبحث في آلية مباشرة الرقابة الخارجية ثانياً.

المبحث الأول: آلية ممارسة الرقابة الداخلية.

المبحث الثاني: آلية ممارسة الرقابة الخارجية.

UNIVERSITY
OF
ALEPPO

المبحث الأول

آلية ممارسة الرقابة الداخلية

ذكرنا فيما سبق أن الرقابة الداخلية تباشر من داخل التنظيم الإداري سواء تمت في إطار الرقابة التسلسلية التي تباشرها الوحدات الإدارية الأعلى على الوحدات الإدارية الأدنى، أم تمت في إطار الرقابة الوصائية التي تباشرها الأجهزة المركزية على الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية (استقلال مالي وإداري). كما يمكن أن تتم هذه الرقابة في إطار الرقابة الذاتية المنفذة من الجهة التي تتولى مباشرة التصرفات الإدارية نفسها باعتبارها الأدرى بالعمل نفسه.

والرقابة الداخلية تتضمن مجموعة الوسائل التي تمكن من تحقيق الغرض من الرقابة وهذه الوسائل تشمل التعليمات المالية والقرارات الإدارية إضافة إلى الأدوات المحاسبية.

وتختلف آلية مباشرة الرقابة الداخلية وذلك بحسب نوع هذه الرقابة.

فإذا كانت تتم في إطار تسلسلي فإنها تكون رقابة شاملة فهي تتم قبل مباشرة التصرف المالي وهذا ما يمنع من الخطأ والمسؤولية، كما يمكن أن تتم بشكل مزامن للتصرف المالي أو تكون لاحقة له وذلك يكفل تحديد المسؤولية بشكل دقيق وتوقيع العقوبات بشكل مناسب.

والرقابة التسلسلية يمكن أن تكون فنية أو إدارية وهذه تباشر من قبل الرئيس الإداري سواء من تلقاء نفسه إذا وجد أن التصرف غير مناسب أو بناء على تظلم مقدم من الأفراد المتضررين من هذا التصرف^(١).

والحقيقة أن هذا النوع من الرقابة يمتاز بتعدد آليات ممارسته فهو يعطي للرئيس الإداري صلاحيات التوجيه والتصحيح واتخاذ القرار الملزم للمروؤوس، كما تمتد

1- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٣٨٢-٣٨٤.

صلاحياته إلى توقيع العقوبات المناسبة على المروؤوس الذي اتخذ التصرف المالي^(١).
أما إذا كانت الرقابة وصائية فهي تضيق إلى حد بعيد سواء تعلق الأمر بآلية
الممارسة نفسها أم بالصلاحيات المعطاة لجهة الرقابة.

فهي من حيث الآلية تتحدد بالتشريع الصادر من قبل المشرع، لذلك فهي تتراوح
بين المناقشة لمشاريع الموازنات والحسابات النهائية والمصادقة عليها وفحص التقارير
المالية المقدمة إليها والتفتيش المالي^(٢).

أما من حيث الصلاحيات فهي محدودة إذا ما قورنت بالرقابة التسلسلية. ذلك أنه
إذا كانت هذه الأخيرة شاملة للأشخاص والأموال فإنها في الوصائية تسير ضمن
الحدود التي وضعها القانون وهذا يرجع إلى اعتبار هذا النوع من الرقابة استثنائياً^(٣).

أما الرقابة الذاتية فهي تتعلق بحس سير العمل المنفذ ومدى توافقه مع التخطيط
فهي تمارس بهدف المحافظة على التوازن بين التنفيذ والتخطيط وعلاج حالات
الانحراف الحاصلة التي يمكن حدوثها وذلك بالاعتماد على النظم الإجرامية والتعليمات
ونظم المعلومات والسجلات^(٤).

لذلك فإن نجاح هذا النوع من الرقابة يستلزم الآليات المناسبة لذلك من خلال
توزيع العمل بين الموظفين وتحديد مسؤولياتهم بما يتناسب مع مؤهلاتهم. وإيمان
الموظف بأهمية دوره في نهوض مجتمعه وتطوره ومن ثم اللجوء إلى التفتيش المفاجئ
على الموظفين واستخدام وسائل الرقابة الحديثة التي تفضي في النهاية إلى قيام كل
موظف بعمله حتى يؤدي العمل الإداري بشكل موضوعي وفي الوقت المناسب.

والحقيقة أن هذا النوع من الرقابة قد أصابه الكثير من التطور في آلياته. فهو
اقتصر في بدايته الأمر على الجوانب الشكلية المتعلقة بالمشروعية القانونية كونه
يراقب مدى التزام العمل المالي القانون من حيث اختصاص العضو وصفته وطبيعته

1- د. حسين سلوم: المالية العامة (القانون المالي الضريبي)، ص ٢٦٧-٢٦٨.

2- د. فهمي محمود شكري: المرجع السابق، ص ٣٠، د. محمد رسول عموري: المرجع السابق، ص ٢٥.

3- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص ٣٨٥-٣٨٦.

4- د. عبد الأمير شمس الدين: المرجع السابق، ص ٤٦، د. محمد رسول عموري: المرجع السابق، ص ٢٥.

التصرف ومضمونه.

بعد ذلك تطور ليأخذ دوره في التأكد من صحة التصرفات المالية وصحة المستندات وتوافقها مع القواعد الحسابية. بعد ذلك اتسع نطاق هذه الرقابة بعد أن اشتملت على الرقابة الحسابية ورقابة المشروعات مما ساعد على الارتقاء في آليات ممارسة العمل الإداري وإجراءاته^(١).

وقد بلغت هذه الرقابة أقصى درجات اتساعها بعد الدور الكبير الذي ألقى على عاتق الدولة وتدخلها في الميدان الاقتصادي واستلامها زمام المبادرة بعد أن ثبت بالدليل القاطع عجز القطاع الخاص عن قيادة هذا النشاط بعد الهزات الكبيرة التي تعرض لها الاقتصاد العالمي وفشل القطاع الخاص في تشخيص أسباب هذه الهزات وإيجاد السبل الكفيلة للعلاج وهذا ما أدى إلى تنامي الدعوات إلى تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي إضافة للدور الذي كانت تقوم به سابقاً.

هذا الأمر استلزم تفعيل دور الرقابة المالية وذلك لإحكام السيطرة على نشاط السلطات العامة فاتخذت الرقابة الطابع الاقتصادي بهدف تحقيق نوع من الانسجام بين البرامج والمشروعات من جهة والتنفيذ من جهة أخرى والوقوف على مواطن القوة والضعف وصولاً للتحقق من قدرة الجهات المنفذة على أداء العمل وتحقيق الأهداف المطلوبة بجودة عالية.

تجدر الإشارة إلى أن التطور الذي أصاب الرقابة المالية وآلياتها يرجع في المقام الأول للتطور الذي طرأ على الموازنة العامة للدولة والمداخل التي ظهرت وفقاً لها. فالموازنة ظهرت أولاً في صورة مدخل مالي ومحاسبي تعلق باعتمادات الإنفاق العام وإيراداتها وقد ظهر ذلك بشكل أرقام حسابية وهو ما استلزم تضمين بعض القواعد المتعلقة بالتنفيذ من جهة والرقابة على التنفيذ. حيث أوكلت هذه الرقابة إلى الإدارات الحسابية في الوزارات والدوائر العامة^(٢).

1- د. يوسف شباط: المرجع السابق، ص ١٢.

2- د. فهمي محمود شكري: الموازنة العامة للدولة، ماضيها - حاضرها - ومستقبلها في النظرية والتطبيق، مرجع سبق ذكره، ص ٢٢-٢٣.

ثم ظهر بعد ذلك المدخل الإداري الذي فصل بين عمل السلطة التشريعية وعمل السلطة التنفيذية ووزع المسؤوليات المتعلقة بالموازنة فيها على أساس أفقي حيث اختصت السلطة التنفيذية بإعداد الموازنة العامة وتنفيذها فيما عهدت بمهمة الاعتماد والرقابة للسلطة التشريعية وهنا اتخذت الموازنة طابعاً سياسياً حيث عدت أداة للسيطرة السياسية من جانب البرلمان على الحكومة واعتبرت الرقابة أداة بيد البرلمان لمنع الحكومة من التعسف باستخدام سلطاتها وبالتالي حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وهو ما استلزم إيجاد آليات تتعلق بالتخطيط والتنفيذ والمتابعة.

بعد ذلك اتخذت الموازنة العامة الطابع القانوني وذلك بعد أن أصبح من غير الممكن صرف أي نفقة من قبل الحكومة أو جباية أي أيراد إلا بعد صدور إذن بذلك من قبل البرلمان في صورة ما سمي بقانون الموازنة العامة. مع العلم أنه حدث كثير من الخلاف حول الطبيعة القانونية لقانون الموازنة العامة ما بين إعطائه الصفة القانونية الشكلية دون الموضوع أو إعطائه الصفة القانونية شكلاً وموضوعاً^(١).

حيث ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار قانون الموازنة من الناحية الشكلية والموضوعية مثله مثل أي قانون صادر عن البرلمان، فيما ذهب اتجاه آخر إلى أنه قانون من حيث الشكل فقط كونه صادر عن البرلمان أما من حيث الموضوع فهو عمل إداري مالي كونه لا يشتمل على قواعد عامة مجردة كما هو الحال في باقي القوانين بل هو تقديرات احتمالية لنفقات الدولة ومواردها لفترة مستقبلية.

وذهب اتجاه آخر إلى أن النفقات العامة تعد بكاملها عملاً إدارياً أما الموارد العامة فهي تنقسم إلى نوعين.

الأولى: إيرادات تستلزم المصادقة عليها من السلطة التشريعية وهذه تعد عملاً قانونياً.

1- راجع في ذلك د. فهمي محمود شكري: الموازنة العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥.

د. السيد عطية عبدالواحد: الموازنة العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩-٣٠.

د. يوسف شاط: موازنة الدولة العامة، ج ٢، جامعة دمشق ٢٠٠٣-٢٠٠٤، ص ١٨١-١٨٢.

د. جهاد سعيد الخصاونة: المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقاً للتشريع الأردني، دار وائل للطباعة والنشر ط ١، ١٩٩٩، ص ٢٠٨-٢٠٩.

د. رشيد الدقر: علم المالية العامة، ط ٢، ج ٢، مطبعة الجامعة السورية، دمشق، ١٩٦٢، ص ٣٤٠ وما بعدها.

الثانية: إيرادات لا تستلزم المصادقة عليها من السلطة التشريعية وهذه تعد عملاً إدارياً ومالياً.

ونحن نرى أن قانون الموازنة العامة يعد قانوناً من الناحيتين الشكلية والموضوعية كونه يمر بجميع المراحل التي يستلزمها القانون. أما القول بأن الأرقام في الموازنة تقديرية أو احتمالية وأن قواعدها غير ملزمة فهو كلام غير دقيق. إذ توجد قوانين تتمثل فيها هذه الصفة التقديرية كقانون العقوبات الذي يضع للجريمة حداً على وحداً أدنى للعقوبة ومع ذلك لم يثر خلاف بشأن قانونية الموضوعية. أما من حيث الإلزام فقواعد الموازنة ملزمة للحكومة وليس للأخيرة مخالفة الإذن الصادر من البرلمان أو تجاوزه.

وأخيراً ظهر المدخل الاقتصادي للموازنة العامة للدولة وخاصة بعد الدور الهام الذي تولته الدولة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي حيث أصبحت الموازنة العامة للدولة أهم أدوات السياسة المالية للدولة وأصبح الجانب التخطيطي أهم جوانبها وغدت تدخل ضمن الدراسات السياسية المالية.

كل ذلك استلزم حدوث تطور موضوعي ونوعي في الرقابة المالية وآليات ممارستها تماشياً مع التطورات التي طرأت على النظام الاقتصادي العالمي فكان لا بد من قاعدة بيانات ومعلومات صحيحة وكوادر فنية مؤهلة ونظام محاسبي دقيق الأمر الذي يوصل في النهاية لنظام رقابي فعال يكفل منع الانحراف وتحسين الأداء.

المبحث الثاني

آلية مباشرة الرقابة الخارجية

يقصد بالرقابة الخارجية تلك التي تباشر من قبل أجهزة غير تابعة للإدارة، بحيث يمكن إلحاقها إما برئاسة الجمهورية أم برئاسة مجلس الوزراء بهدف توفير قدر وافي من الاستقلالية في عملها كي تكون رقابة ذات مفعول.

وهذه الرقابة تستهدف التحقق من قانونية التصرفات المالية، فهي تتم في إطار المشروعية القانونية وغرضها التحقق من مدى صحة ما تقوم به الإدارة من أعمال ذات طابع مالي وقد امتد نظامها كي تشمل رقابة الملاءمة بعد اختصاصها برقابة فعالية وجدوى الإدارة المالية.

وكثيراً ما يتم اللجوء لهذا النوع من الرقابة كأساس للقول بديمقراطية أو عدم ديمقراطية نظام الحكم وذلك في ضوء ما تتمتع به أجهزة الرقابة الخارجية من سلطات وصلاحيات تمكنها من ممارسة رقابة فعالة على الجهاز الحكومي وهذا ما ينشط من فعالية رقابة الرأي العام بأكمله.

وتتقسم هذه الرقابة إلى ثلاثة أقسام هي:

١- رقابة إدارية.

٢- رقابة قضائية.

٣- رقابة تشريعية.

وسنتولى دراسة هذه الأقسام الثلاثة في المطالب الثلاثة التالية.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية.

المطلب الثالث: الرقابة التشريعية.

المطلب الأول

الرقابة الإدارية^(١)

وهي الرقابة تتولاها أجهزة تتمتع بصلاحيات ممارسة رقابة مالية إدارية دون أن يكون لها اختصاص قضائي يعطيها الحق في محاسبة الموظفين وإصدار الأحكام.

وهذا النوع من الرقابة ذو طبيعة استثنائية مهمته إجراء العمل الرقابي ووضع التقارير الرقابية التي تتضمن تحديد الأخطاء وكشف الانحرافات ورفع ذلك للجهات القضائية المختصة أو السلطات الإدارية العليا^(٢).

والرقابة الإدارية تختلف في مضمونها عن الرقابة المالية الإدارية وذلك كونها تنصب على النواحي الإدارية المرتبطة برقابة أنظمة العمل ومدى كفاية القوانين واللوائح والقرارات الإدارية والكشف عن الانحراف الذي يشوب النظم والقوانين وما ينتج عن تطبيقها من مخالفات إدارية واقتراح الحلول اللازمة للعلاج^(٣).

أما الرقابة المالية الإدارية فهي ترتبط بشكل أساسي بالموازنة العامة للدولة (العمليات المتصلة بجباية الأموال العامة وصرف الاعتمادات) ومدى التزام الحكومة بالتخصيص الصادر من البرلمان بهذا الشأن. ويتم ذلك من خلال فحص الوثائق والمستندات المتعلقة بالصرف والجباية ومراجعة كافة العمليات المالية للحكومة ورفع

1- تجدر الإشارة إلى أن النظام الإسلامي عرف هذا النوع من الرقابة المالية ولكن مع خلاف في الجهة التي تتولى مهمة الرقابة حيث أوكلت إلى كل من (ال خليفة أو الوزير - بيت المال - الدواوين - والي المظالم - المحتسب).

د. السيد عطية عبد الواحد: الموازنة العامة للدولة، مرجع سبق ذكره، ٤٠٩.

2- من الممكن أن تمارس هذه الرقابة من قبل أجهزة الرقابة المالية العليا التي تتمتع بالصفة القضائية والإدارية معاً. فعلى سبيل المثال تمارس محكمة المحاسبات الفرنسية رقابة مالية وإدارية وترفع التقرير العام والتقارير الخاصة إضافة إلى قيامها بمباشرة رقابة قضائية على الحسابات والمحاسبين كذلك يمارس ديوان المحاسبة اللبناني رقابة إدارية سابقة ولاحقة إضافة لقيامه بمباشرة رقابة قضائية على الحسابات والمحاسبين.

د. محمد رسول عموري: الرقابة المالية العليا، مرجع سبق ذكره - ٢٧.

3- د. محمود فهمي شكري: الرقابة المالية العليا، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣-٣٣.

تقرير بذلك للسلطات المختصة قضائية كانت أم إدارية عليا^(١).

وهذه الرقابة تختلف آلياتها بحسب الوقت الذي تتم فيه. فهي إذا تمت بشكل سابق على التصرف فإنها تتم في صورة موافقة الجهات المختصة قبل ارتباط الحكومة أو التزامها بأي مبلغ وتقوم بها جهات داخلية مثل أقسام المراجعة والتدقيق في الوزارات أو محاسب الإدارة. فهي تقوم بالتحقق من أوامر الصرف ومدى توافقها مع القواعد والأحكام المالية المرتبطة بالموازنة العامة للدولة. كما تشمل فحص المستندات والتحقق من صحة الإجراءات ومشروعيتها واختصاص الأمرين بها. وبالتالي فهي تتعلق بالنفقات العامة دون الإيرادات العامة.

أما إذا تمت بشكل لاحق فهي تمتد لنفقات الدولة ومواردها وهنا تشمل الرقابة على الحسابات والرقابة على الخزينة وعلى المخازن من خلال عمليات المراجعة للدفاتر والسجلات والجرد المستمر والمفاجئ للخزينة العامة. والمواد والمستلزمات الموجودة في المخازن والمستودعات والتأكد من عدم وجود اختلاسات وسرقات ومخالفات مالية وتضمن كل ذلك في تقرير يرسل إلى الجهات المختصة^(٢).

المطلب الثاني

الرقابة القضائية

يظهر من تسمية هذا النوع من الرقابة أنها تتم من قبل جهاز تتوافر فيه صفتين أساسيتين:

- ١- التخصص المهني الدقيق.
- ٢- الصفة القضائية.

وهذا يعطيها ميزة وأهمية سواء من حيث الإجراءات التي تتخذ أثناء مباشرة

1- د. محمد رسول عموري: المرجع السابق، ص ٢٧.

2- د. أحمد زهير شامية: د. خالد الخطيب: المالية العامة، دار زهران للطباعة والنشر، ١٩٩٧، طبعة ثانية، ص ٣٠٢-٣٠٣.

هذه الرقابة أو من حيث صلاحية إصدار الأحكام في موضوع الرقابة.

ولعل السبب الأساسي الذي استدعى وجود جهاز متخصص ذي طابع قضائي يباشر هذه الرقابة هو الآراء التي شككت في فعالية رقابة الإدارة من جهة ورقابة البرلمان من جهة أخرى.

فرقابة الإدارة ليست كافية كونها تتم من قبل الأجهزة التنفيذية على بعضها البعض وهذا يجعل من الإدارة خصماً وحكماً في آن واحد.

أما رقابة البرلمان فهي إلى حد بعيد خالية من أي مضمون في ظل ضعف خبرات وكفاءات أعضاء البرلمان من جهة وميل العمل المالي إلى التخصص المهني الدقيق.

لذلك بدأت الدعوات لإيجاد جهاز متخصص يباشر هذه المهمة تم إعطاءه الصفة القضائية لتوفير قدر من الفعالية والحسم في عمله.

وكما تختلف الرقابة المالية الإدارية عن الرقابة الإدارية في مضمونها على نحو ما رأينا سابقاً. كذلك تختلف الرقابة المالية القضائية عن الرقابة القضائية أيضاً.

فالرقابة القضائية على أعمال الإدارة تباشرها المحاكم الإدارية كما هو الحال في معظم دول العالم (فرنسا- لبنان- مصر- سوريا) والغاية منها رقابة مشروعية القرارات الإدارية ومنع تعسف الإدارة في مواجهة الأفراد وآلياتها تظهر من خلال رقابة الإلغاء والتعويض^(١).

أما الرقابة المالية القضائية فتباشرها أجهزة إدارية تتمتع بطابع قضائي تابعة للسلطة التشريعية وتختلف في آليات مباشرتها عن الرقابة القضائية، إذ تتعلق بفحص الحسابات العامة وتحديد المخالفات المالية والحكم بالغرامات على المخالفين. كما تقوم بفحص تفاصيل تنفيذ الموارد العامة ومراجعة وفحص حسابات الحكومة ومقارنتها بوثائق ومستندات الجباية والصرف، ثم تضع تقرير بهذا الشأن يتضمن ملاحظاتها وما

1- د. عبدالله طلبة: الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٤. د. عبد الغني بسيوني عبدالله: أصول عام الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٧٥-٣٧٨.

توصلت إليه من نتائج إلى الجهات المختصة^(١).

المطلب الثالث

الرقابة التشريعية

وهي الرقابة التي تقوم بها السلطة التشريعية على الموازنة العامة للدولة وذلك من خلال ما تتمتع به من حقوق تتعلق بدورها في مراقبة عمليات تحصيل الموارد العامة أو صرف النفقات العامة.

وقد نشأت هذه الرقابة بعد صراع طويل بين الشعب عن طريق ممثليه والحكام من أجل تأمين موافقة الشعب على ما يفرض عليه من أعباء مالية بدأت بالضرائب ثم امتدت لتشمل كافة أنواع الموارد العامة.

وقد أقرت دساتير العالم هذا النوع من الرقابة كدليل على ما تتمتع به نظم الحكم فيها من ديمقراطية قادرة على توفير الحماية للمواطنين من خلال صون الأموال العامة وحمايتها من السرقة والتبديد والاختلاس.

وتتم هذه الرقابة قبل تنفيذ الموازنة العامة للدولة أثناء اعتماد مشروع الموازنة العامة للدولة المقدم من الحكومة للسلطة التشريعية. بحيث لا يمكن صرف أي مبلغ أو جباية أي أيراد ما لم تصدر الموافقة أو الإذن البرلماني وهذا ما يسمى بالعنصر القانوني للموازنة العامة للدولة حيث يشكل الإذن أو الترخيص ركناً من أركان الموازنة لا تقوم إلا به.

كما تتم أثناء تنفيذ الموازنة العامة من خلال موافقتها على نقل الاعتمادات من باب إلى باب آخر، أو عند طلب اعتمادات إضافية إذ تبين أن الاعتمادات الموافق عليها مسبقاً لم تكن كافية أو عند حدوث ظروف استثنائية طرأت أثناء التنفيذ و تستلزم اعتمادات غير عادية لمواجهتها (حالة حرب - كوارث طبيعية).

1- د. أحمد زهير شامية: د. خالد الخطيب: المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٠٤.

كما تتم هذه الرقابة بعد الانتهاء من تنفيذ الموازنة العامة للدولة عند مناقشة الحساب الختامي للدولة حيث تظهر المناقشة مدى جدية الحكومة وموضوعيتها عند وضع مشروع الموازنة العامة عند ما تتم المقارنة بين المشروع من جهة والحساب من جهة ثانية.

كما تتحقق السلطة التشريعية من التزام الحكومة بالقوانين النافذة عندما تتولى عملية تنفيذ الموازنة وتحديد إطار الانحراف في عملها وهو ما يوثق العلاقة الدستورية بين الحكومة والبرلمان أو يضعف الثقة بينهما مستقبلاً^(١).

أما آليات مباشرة هذه الرقابة فهي تتم على الشكل التالي:

١- الرقابة السابقة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة: تتمثل الآلية هنا في حقها في مناقشة مشروع الموازنة وما يتضمن من أرقام وبالتالي حقها في تخفيض هذه الأرقام إذا رأت فيها مبالغة.

٢- الرقابة المرافقة لتنفيذ الموازنة العامة للدولة: تتمثل الآلية هنا في استخدام الوسائل التي نصت عليها الدساتير. ومنها:

- السؤال الذي يتضمن الاستفسار عن واقعة معينة.
- الاستجواب والذي يتضمن بيان الحكومة عن سبب تصرف مالي معين وما يمكن أن تؤدي إليه من حجب الثقة عن الحكومة.
- طلب المناقشات وذلك للوقوف على سياسة الحكومة.
- تشكيل لجان للكشف عن خلل موجود في بعض مصالح الدولة وإداراتها.

٣- الرقابة اللاحقة لتنفيذ الموازنة العامة للدولة: وهنا تتم الرقابة من خلال

1- يشير هذا النوع من الرقابة موضوع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك في ضوء ما حدده الدستور كأساس للفصل بين السلطات حيث تظهر هذه الرقابة الجانب السياسي في الموازنة العامة للدولة والدور البالغ الأهمية الذي تباشره السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية مما أصفى عليها الصفة السياسية وهو ما دعى البعض إلى تسميتها بموازنة الرقابة تعبيراً عن هيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية = عند مناقشة الموازنة والحسابات الختامية. هذا الأمر تم في موازنة رقابة الأداء التي أظهرت هيمنة السلطة التنفيذية على التشريعية حيث عدت الموازنة أداة لسيطرة السلطة التنفيذية وذلك بعد أزمة الكساد العالمي التي حدثت في ثلاثينات القرن الماضي.

اعتماد قانون قطع حسابات الموازنة العامة حيث يعرض قطع حساب موازنة كل سنة عليها لتتثبت من التزام الحكومة إجازة البرلمان عند تنفيذ الموازنة، وتتم هذه الرقابة بآلية متميزة من خلال لجان اعتمادات الموازنة العامة والتي يحق لها الإطلاع على جميع المستندات والتقارير والبيانات المتعلقة بعمليات الصرف المالي التي قامت بها الحكومي.

وقد حاول البعض التشكيك في فعالية هذا النوع من الرقابة انطلاقاً من ضعف خبرة أعضاء البرلمان وتعدد العمل المالي الأمر الذي يجعل من هذه المراقبة أمراً شكلياً خالياً من المضمون الموضوعي وبالتالي يضيع وقت البرلمان في أمور لا فائدة منها ويعرقل العمل الحكومي.

وبرأينا أن البرلمان هو معقل الدفاع عن حقوق الأفراد والحصن الأساسي للوقوف في وجه تعسف السلطة وشططها مما يجعل منها رقابة ضرورية وملحة. أما موضوع التخصص فإنه لا ينهض سبباً في النيل من منها لأنه من الممكن تجاوز ذلك بتأهيل أعضاء البرلمان من خلال دورات تتعلق بمهنية العمل الحكومي أو اشتراط توافر خبرات ومؤهلات فيمن يرشح نفسه لعضوية البرلمان الأمر الذي يجعل العمل البرلماني فنياً موضوعياً يتناول الموازنة العامة في جوهرها لا في شكلها فحسب ويعطيها الفعالية والمصداقية المطلوبة.

أما القول بضياغ وقت البرلمان في أمور لا فائدة منها وتعطيل العمل الحكومي فهي حجة غير مقبولة ذلك أن التأخير الذي تسببه الرقابة البرلمانية أفضل بكثير إذا قارنا فوائد الرقابة مع الأضرار التي يمكن أن تلحق بالأفراد من تعسف الحكومة في ظل غياب هذه الرقابة.

UNIVERSITY
OF
ALEPPO

الفصل الثالث

واقع الرقابة المالية في سورية وضرورات الإصلاح كمدخل للإصلاح الشامل

مقدمة وتقسيم:

تعد الرقابة المالية من أهم الضمانات التي تحافظ على الأموال العامة وتصورها وبالتالي تساهم لحد بعيد في حماية حقوق الأفراد في هذه الأموال خاصة في الدول التي ما زالت تسير في طريق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبناء اقتصاد قوي قادر على السير وفقاً لقدرته الذاتية.

وسوريا تعد واحدة من هذه الدول التي تسير بقوة في هذا الطريق. غير أن ذلك يستلزم وسائل مالية كافية وقادرة على سد أعباء التنمية خاصة في ظل الازدياد الكبير في أعداد السكان وتنوع احتياجاتهم وهذا ما يجعل من التزامات الدولة اتجاه مواطنيها في تزايد مستمر.

بناء عليه فقد أولت الجمهورية العربية السورية موضوع الرقابة المالية قدراً كبيراً من الاهتمام وذلك بالنص عليها في الدساتير وذلك منذ دستور ١٩٢٠ الذي نص على إيجاد هيئة رقابة مالية قضائية سماها ديوان المحاسبات والذي مارس دوراً بالغ الأهمية في رقابة الأموال العامة في ظل الاستقلالية التي تتمتع بها والصلاحيات الإدارية والقضائية التي أعطيت له.

وإذا كانت سوريا شأنها شأن الكثير من الدول أولت موضوع الرقابة المالية اهتماماً كبيراً فإن مسألة الرقابة هذه لم تنشأ بين عشية وضحاها أو بمجرد قرار وإنما خضعت في نشوئها وتطورها للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عاشتها سورية سواء في عهد الاحتلال الفرنسي أم في عهد الاستقلال وما وقع فيها من أحداث أثرت لحد بعيد على الدور الذي كانت تقوم به الدولة ومدى قدرتها على حماية المال

العام وصونه.

هذا الأمر يرتبط بالرقابة المالية بشقيها الداخلي الذي كانت تمارسه أجهزة السلطة التنفيذية، أو الخارجي الذي مارسه أجهزة مستقلة عن السلطة التنفيذية تمثلت في السلطة التشريعية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

بناء عليه فإننا سوف نتولى دراسة واقع هذه الرقابة من خلال تقسيم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: واقع الرقابة الداخلية في سورية.

المبحث الثاني: واقع الرقابة الخارجية في سورية.

المبحث الأول واقع الرقابة الداخلية في سورية

تتولى الرقابة المالية الداخلية في سورية أجهزة السلطة التنفيذية باعتبار أنها تتم داخل الجهاز نفسه وتتمثل هذه الرقابة في رقابة وزارة المالية متمثلة في محاسبي الإدارات ومديريات الإدارة المركزية ومديريات الرقابة الداخلية التي تشكلها هذه الوزارة في الجهات العامة. حيث تتولى مراقبة كل ما يتعلق بالأموال المالية للدولة والمتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة في كل جهة من الجهات العامة. فهي تراقب عن كثب عمليات الصرف وعمليات الجباية المرتبطة بالأموال العامة.

وتعد نقطة الانطلاق الفعلية لهذا النوع من الرقابة صدور المرسوم التشريعي رقم ٩٣ لعام ١٩٦٧ والذي أحدث الجهاز المركزي للرقابة المالية حيث مثل تطوراً كبيراً في موضوع الرقابة المالية بعد اتساع مفهومها من كونها رقابة مشروعية تتعلق بمراقبة مدى قانونية عمليات الصرف والجباية ومدى توافقها مع القوانين النافذة إلى اتخاذها الطابع الاقتصادي الذي يهتم بمدى قدرة الجهات العامة على الوصول إلى النتائج المرغوبة بأيسر السبل وهو ما يسمى برقابة الأداء.

وقد اختلف واقع هذه الرقابة السابقة على صدور المرسوم التشريعي رقم ٩٣ لعام ١٩٦٧ عن الفترة اللاحقة له سواء من حيث الأجهزة التي تولت مهمة الرقابة أو من حيث مضمون هذه الرقابة.

أولاً- الرقابة المالية الداخلية قبل المرسوم التشريعي رقم ٩٣ لعام ١٩٦٧ :

بدأت ملامح هذه الرقابة تظهر ابتداءً من عام ١٩٢٣ بموجب قرار المحاسبة العامة وبقيت دون تعديل حتى عام ١٩٤٧ حيث صدر ملاك وزارة المالية الذي^١ أدخل تطورات مهمة على هذه الرقابة سواء في آليات وطرق مباشرتها أم في مضمون هذه الرقابة وبشكل خاص ما يتعلق منها بالرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة حيث تضمن ملاك وزارة المالية هذا النص على رقابة المشروعية حيث أعطيت وزارة المالية صلاحية التحقق من مشروعية وقانونية عمليات صرف الأموال الهامة وجبايتها وأسندت هذه المهمة إلى العديد من الأجهزة الإدارية وهي^(٢):

١- مديرية المراقبة والموازنة في الإدارة المركزية لوزارة المالية.

٢- محاسبو الإدارات والمؤسسات العامة.

٣- مديرية الخزينة المركزية ورؤساء الخزينة.

٤- هيئة المراقبين الماليين.

وقد تحدت صلاحيات هذه الجهات الرقابية بعمليات التدقيق للمستندات والبيانات المتعلقة بالموازنة العامة والتحقق من قانونية عمليات التنفيذ سواء من حيث الجهة المختصة بذلك أو حدود المبالغ الموافق عليها. ومراجعة جميع الوثائق والأوراق الثبوتية المرافقة لعمليات الصرف مع إعطاء هذه الجهات صلاحيات التأشير بالموافقة أو عدم الموافقة على الصرف إذا كان التصرف المالي يخالف الأصول والقوانين شكلاً أو موضوعاً. وهذا يؤكد أن الرقابة في ذلك الوقت كانت تنحصر في إطار رقابة المشروعية القانونية التي لا تتصل بمدى قدرة الجهات العامة على القيام بواجبها بشكل

1- د. يوسف شباط: الرقابة المالية، مرجع سبق ذكره، ص ٣٣

2- د. رشيد الدقر: علم المالية العامة، الجزء الأول، موازنة الدولة، مطبعة الجامعة السورية، دمشق ١٩٥٨، ص ٣٠٨.

جيد وهو ما يحقق حسن التنفيذ والأداء.

ثانياً- أجهزة الرقابة المالية بعد المرسوم ٩٣ لعام ١٩٦٧:

بعد أن حققت سورية استقلالها السياسي وتحررت من الاستعمار الفرنسي الذي مثل لفترة طويلة من الزمن عقبة فعلية في طريق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبناء الاقتصاد السوري القوي القادر على السير اعتماداً على قواه الذاتية كان لا بد من السير بقوة في طريق التنمية المنشودة وذلك بالرغم من العقبات الكثيرة التي كانت تعترض ذلك وفي مقدمتها قلة الموارد المتاحة وضعف الخبرات والكفاءات وانخفاض مستوى التكنولوجيا، لذلك كل من الواجب تضافر كل الجهود وفي مقدمتها توفير الأموال الكافية للقيام بأعباء التنمية.

في ظل هذه الحاجة المتزايدة للأموال كان لا بد من تفعيل وتطوير مسألة الرقابة على هذه الأموال فهي على قلتها وعدم كفايتها تستلزم قدراً كبيراً من الحماية. لذلك جهدت سوريا على تطوير أساليب هذه الرقابة والسير بخطى حثيثة في طريق الإصلاح المالي فكانت القفزة النوعية بعد صدور المرسوم ٩٣ لعام ١٩٦٧ المتضمن إحداث الجهاز المركزي للرقابة المالية ليحل محل ديوان المحاسبات والتفتيش المالي ومفتشي الحسابات فاستمرت رقابة بعض الأجهزة التي كانت تعمل قبل صدور المرسوم في تطوير آلية عملها وتم إحداث أجهزة جديدة تتولى مهمة الرقابة المالية.

ففيما يتعلق بمضمون الرقابة المالية لم تعد قاصرة على رقابة المشروعات فحسب بل اتسعت لتصبح رقابة اقتصادية تتولى متابعة تنفيذ الخطة من الناحية المالية ورقابة كفاية للتحقق من مدى التوافق بين الكيفية التي يتم بها الأداء والمعدل المطلوب ومراقبة حسن استخدام الموارد العامة المتاحة بالشكل الذي يحقق الأهداف المطلوبة على أحسن وجه.

أما فيما يتعلق بالأجهزة التي تتولى مهمة الرقابة المالية فقد أوكلت إلى الجهات

التالية:

١- محاسبو الإدارات.

٢- الإدارة المركزية لوزارة المالية.

٣- الجهاز المركزي للرقابة المالية.

١- محاسبو الإدارات:

تولى محاسبو الإدارات مهمة الرقابة المالية قبل الإصلاح المالي. فقد أسندت لهم رقابة المشروعات المتصلة بمراقبة الحسابات العامة للدولة والمصادقة عليها. وإرسال تقرير بذلك لوزير المالية والجهاز المركزي للرقابة المالية. كما يعدون مسؤولين أمام الوزارة والجهاز فيما يتعلق بالعمل المسند إليهم.

فمحاسب الإدارة يراقب تنفيذ الموازنة في شقيها الانفاقي والإيرادي وذلك ضمن الإدارة التي يمارس فيها عمله، كما أضيفت له مهمة مراقبة الكيفية التي يتم وفقاً لها استعمال الاعتمادات وتوريد المبالغ المترتبة قانونياً للخزينة العامة، كما يزود وزارة المالية بالبيانات والإحصاءات والمستندات التي تمكن الوزارة من الوقوف على حالة تنفيذ الموازنة ونقاط القوة والضعف وذلك في مختلف أجهزة القطاع العام^(١).

بشكل عام يتولى محاسب الإدارة رقابة المشروعات على المستندات المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة سواء تعلقت بإنفاق المبالغ المسموح بها قانونياً أو تحصيل الموارد^(٢).

وتعد رقابته بالغة الأهمية كونه على اتصال مباشر بتنفيذ الموازنة العامة فهو يواكبها لحظة بلحظة الأمر الذي يعطيه الأفضلية في الوقوف على حالات الخل والانحراف في التنفيذ والعمل على منع تفاقمها.

إلا أنه وبرغم أهمية العمل الذي يقوم به محاسبو الإدارات فإن هذه الرقابة لا تخلو من عيوب قد تؤثر عليها بشكل سلبي ومنها:

1- راجع المادة ٢٩ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٢ لعام ١٩٦٧.

2- تجدر الإشارة إلى أن محاسب الإدارة تتركز مهمته على مسألة عقد النفقات العامة ولا يمتد اختصاصه إلى الأمر بالصرف وذلك للفصل بين المرحلة الحسابية والمرحلة الإدارية في عقد النفقة وقد نص على ذلك القانون المالي الأساسي في الفقرة الثانية من المادة ١٤ عندما قال أنه لا يجوز أن يكون محاسب الإدارة عاقداً للنفقة وأمرأ للصرف إضافة إلى وظيفته.

والغاية من الفصل هو ضمان الرقابة الدقيقة على النفقات وكشف ما يحتمل حدوثه من سرقة أو اختلاس وتحديد المسؤولية بشكل دقيق.

- انحصار رقابة محاسب الإدارة في مسألة المشروعية دون أن تمتد لرقابة الملاءمة.

- ضعف مستويات التأهيل والتدريب اللازم لتفعيل دور الرقابة خاصة في ظل تعقد العمل المالي وتنوع جوانبه.

- عدم توفير الاستقلال الكافي مما يجعل محاسب الإدارة عرضة للضغوطات التي تمارس عليه وتعطل ممارسة هذه المهمة.

إلا أن ذلك لا يقلل من دوره الرقابي ولا تنهض العيوب السابقة سبباً للنيل من أهمية عمل محاسب الإدارة فافتصار عمله على رقابة المشروعية يتعلق بكون رقابية سابقة على التصرف المالي في المقام الأول. أما باقي العيوب فيمكن العمل على تلافيها من خلال تدريب وتأهيل الكوادر المناسبة للعمل الإداري والمالي واختيارهم ممن يحملون الإجازات الجامعية المتخصصة أو من المعاهد المتوسطة ذات الصلة الوثيقة بالعمل الإداري والمالي وتوفير الاستقلالية لهم كي يحقق العمل الرقابي النتائج المرغوبة.

٢ - الإدارة المركزية لوزارة المالية:

تتم رقابة الإدارة المركزية هذه من خلال المديريات التابعة لوزارة المالية والتي تشكل الإدارة المركزية حيث تتولى مباشرة الرقابة المالية على أعمال المحاسبين وتدقيق قانونية الصكوك الخاضعة للنشر في الجريدة الرسمية ودراسة المقترحات المتعلقة بإلقاء الحجز الاحتياطي أو رفضه^(١).

والذي يلاحظ على أعمال هذه المديريات سواء تعلق الأمر برقابة مديرية الموازنة العامة أم رقابة مديرية الخزينة المركزية أم مديرية الحسابات العامة أم مديرية التشريع والقضايا أم مديرية الشؤون القانونية أم مديرية شؤون المؤسسات أن دورها في الرقابة يتفاوت بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة وذلك بحسب نوع المديرية التي تباشر العمل الرقابي وذلك على الشكل التالي:

1- د. محمد رسول عموري: الرقابة المالية العليا، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧.

آ- رقابة مديرية الموازنة العامة:

تمارس هذه المديرية رقابة لاحقة على عمليات تنفيذ الموازنة العامة من خلال أعمال الإشراف على المحاسبين في الإدارات العامة. كما يظهر دورها بشكل أساسي فيما يتعلق بطلبات السلف ودراساتها وتقدير ظروفها وإعداد القرارات اللازمة بعد التحقق من استكمال جميع الشروط القانونية لمنح السلفة وهي في هذا الشأن تمارس نوعاً من الرقابة السابقة وليس الرقابة اللاحقة^(١).

ب- رقابة مديرية الخزينة المركزية:

تشتمل هذه الرقابة على المراقبين السابقة واللاحقة. فهي رقابة سابقة على عمليات الصرف بالنسبة لبعض الجهات العامة. كما أنها رقابة لاحقة على معظم الحسابات العامة سواء تعلق الأمر بدفع النفقات أم بقبض الواردات وذلك بالنسبة للوزارات والإدارات العامة المركزية والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والتي لا تشكل وحدات حسابية مستقلة.

جدير بالذكر هذه الرقابة على أوامر الصرف تترك أثراً إيجابياً فيما يتعلق بصحة الإنفاق العام أما مسألة مراقبتها لحسابات الموازنة العامة وخارجها فإنها تعطيها الفرصة في مراقبة مدى صحة هذه الحسابات وانتظامها.

ج- رقابة مديرية الحسابات العامة:

تقوم هذه المديرية برقابة لاحقة على الحسابات العامة من خلال قيامها بعملية الإشراف والمتابعة لمسألة تدقيق وتنظيم الحسابات والكشوف والجداول الشهرية المتعلقة بمشروع الحساب العام الإجمالي للموازنة العامة.

فهي تمارس رقابة لاحقة كونها تتم بعد أن تكون الأعمال المالية المتصلة

1- لا يجوز بحسب المادة ٢٨ المرسوم ١٨١١ تاريخ ١٩٦٩/٨/٢٦ منح السلف ما لم تكن معدة لتأدية نفقات لا تسمح طبيعتها بتأديتها مباشرة بأوامر صرف أو تكون تحمل صفة الاستعجال لأصحابها وأن يوجد في الموازنة اعتماد يسمح بتسديد السلفة "المادة ٢٨ من المرسوم ١٨١١ تاريخ ١٩٦٩/٨/٢٦ المتضمن النظام المحاسبي للهيئات العامة الإدارية".

بالصرف أم الجباية قد تمت. حيث تتولى تدقيقها وإحالتها للجهاز المركزي للرقابة المالية لاستكمال الرقابة عليها وبالتالي فإن عملها يعد مهماً لعمل الجهاز المركزي للرقابة المالية حيث تسهل له مهمته وتزوده بجميع البيانات والمستندات والوثائق التي تمكنه من استكمال مهمته الرقابية المتصلة بالحساب الختامي للموازنة العامة.

د- رقابة مديرية الشؤون القانونية:

تتعلق رقابة هذه المديرية بالمشروعية على التصرفات المتصلة بعقد النفقات العامة وهي تشمل على الرقابة بشقيها السابقة واللاحقة. فإذا اتصل الأمر بقرار عقد نفقة لتعيين عاملين لمدة لا تبلغ السنة تعد رقابة مسبقة على التنفيذ. أما إذا اتصل الأمر بعقد نفقة لتعيين عاملين لمدة تزيد عن السنة أو تعييناً دائماً فإنها تدخل في إطار الرقابة اللاحقة.

ولعل السبب في اعتبار النوع الأول رقابة سابقة أنه ينفذ من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أما النوع الثاني فهو يدخل في إطار الرقابة اللاحقة لأنه ينفذ من تاريخ تبليغه لأصحاب العلاقة وقبل نشره في الجريدة الرسمية^(١).

هـ- رقابة مديرية التشريع والقضايا:

تعد هذه الرقابة من قبيل الرقابة المسبقة والوقائية وذلك فيما يتصل بدراسة طلبات الحجز الاحتياطي بحق الموظفين والمحاسبين الذين تتسبب لهم وبموجب تحقيقات رسمية عمليات اختلاس أموال عامة وذلك إلى حين الفصل نهائياً فيما نسب إليهم وبيان مدى مسؤوليتهم أو عدم مسؤوليتهم عن ذلك.

و- رقابة مديرية شؤون المؤسسات:

تتدرج هذه الرقابة في إطار الرقابة اللاحقة وذلك لأن دور هذه المديرية يتعلق بدراسة وتحديد الوضع المالي للجهات العامة الاقتصادية ومباشرة الرقابة اللاحقة على

1- راجع المادة ٣/ من قانون النشر الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٥ تاريخ ١٩٣٦/٢/١١ والمعدلة بالمرسوم التشريعي رقم ١٦٤٨ أ.س تاريخ ١٩٤٢/٧/٨ والمرسوم ٢٢٣ تاريخ ١٩٥٢/٥/١.
د. محمد السواجي و د. توفيق أحمد: المالية العامة، المؤسسة العامة للطبوعات والكتب المدرسية، ١٩٨٥-١٩٨٦، ص ٣٥٦-٣٥٧.

حساباتها وميزانياتها.

خلاصة الأمر وبعد استعراض العمل الذي تقوم به كل مديرية في الإدارة المركزية نجد أن هذه الإدارة تلعب دوراً بالغ الأهمية في الرقابة المالية على الموازنة العامة للدولة بالرغم من الحد من اختصاصاتها بعد صدور القانون المالي الأساسي رقم ٩٢/ لعام ١٩٦٧ الأمر الذي جعل الكثير من اختصاصاتها بعيداً عن التطبيق بسبب عدم توفير الوسائل اللازمة للرقابة.

إلا أن ذلك إذا كان يتعلق برقابة الأداء فإن رقابة المشروعية ما تزال تمارسها بقوة من خلال دور وزارة المالية في رقابة قانون الصكوك الخاضعة للنشر وجميع الجوانب القانونية المرتبطة بتنفيذ الموازنة سواء تعلق الأمر بصرف النفقات العامة أم بجباية الموارد وهو ما يبرر في النهاية أهمية هذه الرقابة.

تجدر الإشارة إلى أن هناك نوع من الرقابة الداخلية تتولى مباشرته مديريات الرقابة الداخلية التي تحدث في الجهات الإدارية وتخضع بشكل مباشر لإشراف الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش حيث ألقى المشرع على عاتقها مهمة مباشرة رقابة المشروعية والأداء بالنسبة للجهة التي تعمل فيها.

وبالرغم من أن هذه المديريات تمارس اختصاصات رقابية وتفتيشية وتحقيقية إلا أن ذلك ليس له أثر قانوني مهم طالما أنها تابعة للهيئة بشكل كامل سواء في تسمية الأعضاء أو معاقبتهم أو تحديد الأعمال الموكلة لهم مما يجعل هذه الرقابة لا تدخل في إطار الرقابة الداخلية إلا نظرياً أما من الناحية الفعلية فإنها تدخل في إطار الرقابة الخارجية. لذلك فإننا نجد أنفسنا متفقين مع الدكتور محمد رسول عموري أنه من الأفضل عدم إدراجها ضمن الرقابة الداخلية وأن تستبدل بمكاتب تابعة للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بحيث تحدد اختصاصاتها وكل ما يتعلق بالجوانب التنظيمية من قبل الهيئة دون أن يكون للجهة الإدارية التي تباشر عملها فيها إلا مساعدتها في القيام بدورها دون أن يكون لها أي سلطة إدارية تعرقل عملها وتعيقها عن أداء المهمة المسندة إليها.

٣- الجهاز المركزي للرقابة المالية^(١):

يعتبر إحداث الجهاز المركزي للرقابة المالية قفزة نوعية وخطوة مهمة في طريق الإصلاح الإداري وتأمين الحماية الضرورية للأموال العامة وذلك إبان صدور المرسوم التشريعي رقم ٩٣ لعام ١٩٦٧.

ولأهمية الدور الذي يقوم به الجهاز فإننا سوف نتولى دراسته بشيء من التفصيل لبيان الدور الذي يلعبه في مجال الإصلاح المالي في سورية بناء عليه فإننا بناءً عليه فإننا سنقوم بدراسته من خلال النقاط الآتية:

أولاً: الهيكل التنظيمي للجهاز المركزي للرقابة المالية.

ثانياً: اختصاصات الجهاز المركزي للرقابة المالية.

ثالثاً: دور الجهاز في حماية الأموال العامة.

رابعاً: نظرة تقييمية لعمل الجهاز المركزي للرقابة المالية.

أولاً- الهيكل التنظيمي للجهاز المركزي للرقابة المالية:

الجهاز المركزي للرقابة المالية هيئة رقابية تتبع رئاسة مجلس الوزراء تم إنشائه بقصد ممارسة رقابة فعالة على الأموال العامة ومتابعة كيفية أداء أجهزة الدولة الإدارية والاقتصادية لمهامها من الناحية المالية وتحديد مسؤولياتها من خلال الرقابة على حسابات هذه الأجهزة والتحقق من كفاءة الإدارات وقدرتها على تحديد أهدافها المحددة في القانون.

والغاية الأساسية من إيجاد هيكل تنظيمي هو تحقيق أمرين على درجة عالية من الأهمية هما:

- توزيع المهام والوظائف بين درجات التنظيم وذلك لتحديد المسؤولية بشكل دقيق.

1- تم إحداث الجهاز لمركزي للرقابة المالية بالمرسوم التشريعي رقم ٩٣ لعام ١٩٦٧ ليحل محل ديوان المحاسبات السوري. وقد تم تحديد ملاك الجهاز باللائحة التنفيذية رقم ٢٦ لعام ١٩٦٩ استناداً للمرسوم رقم ٢٥٧١ تاريخ ١٢/١١/١٩٦٨ والمرسوم التشريعي رقم ٣/ لعام ١٩٦٢. كما تم تعديل المرسوم التشريعي رقم ٩٣ بالمرسوم التشريعي رقم ٦٤ لعام ٢٠٠٣.

- وجود آلية لانتقال المعلومات والقرارات من المستويات الأعلى إلى الأدنى وبالعكس بشكل سليم مما يحقق الهدف الذي وجد من أجله هذا الجهاز.
- لذلك فقد تم وضع هيكلية تنظيمية للجهات تتضمن توافر الأمرين السابق ذكرهما فتشكل هذا الجهاز من^(١):
- المجلس الأعلى للرقابة المالية وهو السلطة العليا في الجهاز.
- الإدارات الفنية وتتألف من (إدارة الرقابة على الجهاز الإداري للدولة- إدارة الرقابة على القطاع العام الاقتصادي- إدارة الدراسات ومتابعة المخالفات المالية).
- فروع الجهاز المتواجدة في المحافظات لتسهيل مهمة الجهاز وتسريعها بالشكل المناسب.
- مديرية التدريب والتأهيل المحدثة بالقرار الصادر من وزير المالية رقم ٦٧ لعام ١٩٩٩.
- مديرية الشؤون الإدارية والمالية التي تنظم الشؤون الذاتية للعاملين بالجهاز والأمور المالية.
- وقد حدد النظام الداخلي للجهاز المركزي للرقابة المالية اختصاصات محددة لكل مستوى من هذه المستويات التنظيمية كي يسهل العمل فيه ويسهل تلقي الأوامر والتوجيهات عبر هذه المستويات مما يخدم في النهاية الهدف من إنشائه.
- إلا أن الملاحظ على اختصاصات هذا الجهاز أنها أقل طموحاً مما كان يتوقع منه عند إحداثه ولعل ذلك يرجع إلى عدم تمتع الجهاز بالاستقلالية الكافية كي يؤدي دوره بشكل مناسب. وهذا يصح بالطبع بعد أن انتقلت تبعية الجهاز من وزير المالية إلى رئيس مجلس الوزراء حيث أنه ما زال يحتاج للكثير من التفعيل والاستقلالية في سلطته كي يؤدي المطلوب منه بكفاءة واقتدار.

1- راجع المادة ٢/ من قرار وزير المالية رقم ٢٦/ ح.م.ف /١/ لعام ١٩٦٩ والمتضمن اللاحة التنفيذية للجهاز والمنشور في الجريدة الرسمية العدد ٢١/ تاريخ ١٥/٥/١٩٦٩ كذلك انظر المواد ٥-٦-٧ من المرسوم ٢٥٧١ تاريخ ١٢/١١/١٩٦٨ المتضمن ملك الجهاز المركزي للرقابة المالية.

تجدر الملاحظة إلى أن قرار وزير المالية رقم ٦٨ تاريخ ١٤/٨/١٩٩٩ قد أحدث المكتب الصحفي والعلاقات العامة التابع مباشرة لرئيس الجهاز. كما تم إحداث مكتب الدراسات القانونية والإدارية والاستشارات بموجب الأمر الصادر عن الجهاز رقم ٢٨٩١ تاريخ ١٦/٢/٢٠٠٠ إلا أن غياب الدائرة الفنية في تشكيل هذا الجهاز والدور الذي تقوم في مسألة تلزيم المشاريع وتأمين المواد والإشراف على التنفيذ والاستلام أثر سلباً على عمل هذا الجهاز.

ثانياً- اختصاصات الجهاز المركزي للرقابة المالية:

تم تحديد اختصاصات الجهاز بموجب أحكام المادة ٣ من المرسوم التشريعي رقم ٩٣ لعام ١٩٦٧ على الشكل التالي:

أ- مراقبة الصكوك ومراجعتها.

ب- مراجعة الحسابات.

ج- التفتيش والتحقيق.

د- رقابة الكفاية.

آ- مراقبة الصكوك ومراجعتها:

تتدرج هذه الرقابة في إطار الرقابة اللاحقة المتصلة بالمشروعية وليس برقابة الكفاية. فهو يتولى مراقبة الصكوك المتصلة بحسابات أجهزة الدولة المتعلقة بالنفقات والإيرادات ومراجعة قرارات وحسابات المعاشات وتعويضات التسريح ومبالغ التأمين والضمان الاجتماعي والإعانات. ومراقبة المراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز سواء تعلق الأمر بصحة التعيينات أم بالترقية أم بمنح هؤلاء العاملين العلاوات.

كما يدخل في إطار رقابته حسابات خارج الموزانة أو حسابات الخزينة الخاصة وذلك باعتبار أنها الاستثناء الوحيد من مبدأ وحدة الموزانة العامة في سوريا بعد صدور المرسوم التشريعي رقم ٩٢ لعام ١٩٦٧ حيث ألغى هذا المرسوم الاستثناءات التي كان سابقاً وهي (الموازنات الملحقـ الموازنات المستقلةـ الموازنات غير العادية).

وقد تم التفريق في اختصاصات الجهاز بين رقابته على الصكوك المتعلقة بالمعاشات وتعويضات التسريح ومبالغ التأمين والإعانات. حيث تبلغ هذه الصكوك للجهاز خلال ١٥/ يوم من صدورها فيراجعها الجهاز خلال شهر من استلامها. فإذا تبين له أنها مخالفة للقوانين يعتبرها مخالفة مالية. أما المراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين من تعيين وترفيه وعلاوات فإن الجهاز ينظر فيها خلال شهر من صدورها وبمجرد أن يتولى الجهاز مراقبتها تعتبر مدة الحصانة الإدارية للقرار أو المرسوم مقطوعة. فإذا تبين عدم قانونيتها تعاد للجهة المختصة مع بيان نوع المخالفة. فإذا أصرت هذه الأخيرة على موقفها يصدر رئيس الجهاز كتاباً بقبول الصك أو رفضه ويحق لوزير المالية رفع الخلاف للمجلس الأعلى للرقابة المالية خلال ١٥ يوم مع حقه في الاعتراض على قرار هذا المجلس أمام رئيس مجلس الوزراء خلال شهر من تبليغه فإذا وافق رئيس مجلس الوزراء خلال شهر يعاد للجهاز للتأشير عليه بتحفظ^(١).

ب- رقابة الحسابات:

وتتناول هذه الرقابة الحسابات المتعلقة بالنواحي التالية:

- حسابات خارج الموازنة.
 - الحساب العام الإجمالي لموازنة الدولة العامة والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري.
 - حسابات تكاليف الأعمال ومقارنة النتائج مع الخطة.
 - حسابات أجهزة الدولة كافة من ناحية الإيرادات والنفقات.
 - الحسابات المتصلة بالقروض والتسهيلات الائتمانية التي تعقدها الدولة.
- والجهاز يمارس ذلك من خلال الإطلاع والتدقيق في جميع البيانات والمستندات والدفاتر والسجلات الخاصة بجميع أنواع الحسابات السابق ذكرها. والتحقق من أنها قد تمت بصورة قانونية وأصولية وأن يكون قدر روعي فيها النظم المحاسبية والمالية النافذة.

1- راجع د. يوسف شباط: المالية العامة، موازنة الدولة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩٨-٢٩٩.

د. يوسف شباط: الرقابة المالية والإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ٤١-٤٢.

يتولى الجهاز بعد أن يقوم بعمله إيداء الملاحظات للجهات الخاضعة للرقابة بشأن ما وقع منها من أخطاء ومخالفات وإيراز جوانب الإهمال والقصور في عملها ومدى الانحراف عن القوانين والأنظمة كي لا تقع فيه مستقبلاً.

ج- التفتيش والتحقيق:

يتولى الجهاز تفتيش المستودعات وفحص قيودها ودفاترها وسجلاتها، كما يقوم بالتفتيش المادي على المستودعات وبشكل خاص ما يتم إدخاله أو إخراجها منها والتثبت من نظامية البيانات الدفترية مع موجودات هذه المستودعات. الأمر الذي يمكن من الوقوف بشكل فعلي على وجود اختلاس أو إهمال أو أية مخالفة مالية.

كما يملك الجهاز التحقيق المبدئي إذا اكتشف وجود مخالفة ما وتحديد العقوبة على الموظف الذي ارتكب المخالفة ويرفع ذلك للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش مع إعطاء رئيس الجهاز حق مراقبة القرارات المتخذة بشأن المسؤولية التأديبية بشأن ما ارتكب من مخالفات حيث أن الأمر يصر إلى القضاء المختص في حال اكتشاف وجود جرم جزائي.

د- رقابة الكفاية:

تتناول هذه الرقابة المقارنة بين المنفذ من الجهات الخاضعة للرقابة والخطئة ومدى التوافق بينهما وتحديد جوانب القصور والإهمال في التنفيذ فيقوم الجهاز الأعمال من الناحية المالية ويتابع مراحل التنفيذ ويفحص تكاليف الأعمال ويستتبط معدلات التكلفة ومعدلات الأداء والتثبت من أن الأعمال المنفذة تمت بالمصروفات التي قدرت لها وبالجودة المطلوبة.

المهم في رقابة الكفاية هو تحقق الجهاز من توافر الأمور التالية:

- التحقق من أن التنفيذ قد تم بالتكاليف المقدرة وفي الوقت المناسب.
- التحقق من تمكن الإدارة إحداث زيادة في إنتاجها كمّاً ونوعاً.
- التحقق من التوافق بين المشاريع المنفذة وتكلفة إنتاجها ومدى نجاح الجهات القائمة عليها في تخفيض تكاليف الإنتاج.

- مقارنة النتائج النهائية مع التقديرات الواردة في الخطة وتحديد جوانب الإهمال والقصور.

من استعراض الاختصاصات التي يباشرها الجهاز المركزي للمراقبة المالية يتبين لنا أنه يباشر ثلاثة أنواع من الرقابة المالية وهي:

آ- رقابة مشروعية: تتعلق بشؤون العاملين ومدى توافقها مع القوانين والأنظمة.

ب- رقابة محاسبية: تتعلق بمراجعة كافة الدفاتر والسجلات والبيانات والمستندات المتعلقة بالإيرادات والنفقات ومدى توافقها مع القوانين والأنظمة المحاسبية.

ج- رقابة كفاية: الغاية منها الارتقاء بالعمل الإداري إلى أفضل مستوى وذلك من خلال التثبت من أن الأداء والكيفية التي استخدمت فيها الموارد المتاحة قد تم دون إشراف أو إهمال.

ثالثاً- دور الجهاز في حماية الأموال العامة:

كانت الغاية من إصدار المرسوم التشريعي/٩٣/ لعام ١٩٦٧ وإحداث الجهاز المركزي للمراقبة المالية هو إضفاء مزيد من الفعالية للمراقبة المالية على أموال الدولة باعتبار أن هذه الأموال تعد الأداة الأقوى والسلاح الأمضى الذي يمكن الدولة من تمويل الخزينة العامة وقيامها وبالتالي بواجباتها المتزايدة تجاه مواطنيها.

لذلك فقد حرص هذا المرسوم على تفعيل عمل هذا الجهاز ليقوم بدوره في هذه الحماية ومنع أيدي المتهملين العابثين من المساس بها.

وقد تراوحت صلاحيات الجهاز الرقابية بين الرقابة الداخلية والرقابة الإدارية، هذا فضلاً عن الرقابة المرافقة للتنفيذ والرقابة اللاحقة لذلك. وهذا الأمر يبرز أهمية رقابة الجهاز واتصافها بالرقابة الشاملة حيث تولي الجهاز مراقبة الأمور التالية:

آ- مراجعة الحسابات.

ب- مراقبة الصكوك ومراجعتها.

ج- التفتيش والتحقيق.

د- رقابة الكفاية.

وبموجب هذه النقاط الأربعة يستطيع الجهاز أن يكشف أي مخالفة مالية تتصل بالأموال العامة ويحدد الجهة المسؤولة عنها.

أما فيما يتعلق بنطاق ممارسة الجهاز لعمله فإن الواقع يظهر الرقعة الجغرافية الواسعة لعمل هذا الجهاز حيث تخضع لاختصاصاته جميع الجهات العامة وبعض الجهات الخاصة والتي تتولى الدولة إعانتها أو توفير حد أدنى من الربح لها^(١).

وبالتالي فإن جميع العاملين في هذه الجهات يخضعون لرقابة الجهاز مالياً ويكونون معرضون للتفتيش والمراقبة في كل ما يتعلق بأعمالهم ذات الطابع المالي. وإذا توصلت هذه الرقابة إلى وجود أي مخالفة مالية بحق أي عامل فإنها تؤدي إلى المساءلة التأديبية^(٢).

مع الملاحظة أن الجهاز يتولى مسألة التحقيق الأولي تأديبياً ولا يحق له فرض أي عقوبات.

ولزيادة فعالية عمل الجهاز فقد أعطيت له صلاحيات واسعة تمكنه من كشف الأخطاء والمخالفات التي تقع وذلك من خلال إعطائه صلاحيات التفتيش والفحص للسجلات والحق في الإطلاع على كافة الوثائق والمستندات المتعلقة بالعمل الذي يجري التفتيش بشأنه. كما يملك حق الاستماع لأي عامل في أي جهة تخضع للرقابة لاستكمال عملية الفحص والتفتيش^(٣).

ويبرز دور الجهاز في رقابة الأموال العامة من خلال نوعية المخالفات المالية

1- حددت المادة ٢ من المرسوم رقم ٩٣ لعام ١٩٦٧ هذه الجهات فيما يلي:

- الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري والوحدات الإدارية المحلية.

- المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي والشركات والمنشآت التابعة لها.

- أي جهة تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى من الربح لها.

2- راجع المادة ٦ من اللائحة التنفيذية للجهاز الصادر بقرار وزير المالية رقم ٢٦ لعام ١٩٦٩.

3- راجع المواد ٦-٧ من قانون الجهاز الصادر بالمرسوم رقم ٩٣ لعام ١٩٦٧.

التي تقع ضمن اختصاصه والتي عدتها المادة ١٦ من قانون الجهاز الصادر بالمرسوم رقم ٩٣ لعام ١٩٦٧ والمادة ١٩ من المرسوم ٢٥٧١ لعام المتضمن ملاك الجهاز. وهي تظهر الكم الكبير من الأعمال الخاضعة لرقابته إذ أنها تشمل أي مخالفة للقوانين والأنظمة أو لقانون الموازنة العامة للدولة كما تتناول أي إسراف أو إهمال أو سرقة أو اختلاس أو إساءة انتماء أو رشوة. كما أن التأخر في الرد على مكاتبات الجهاز يعد مخالفة مالية أو الامتناع عن الرد إطلاقاً. هذا فضلاً عن أنواع أخرى من المخالفات المالية التي يملك دوراً واسعاً في مباشرة الرقابة عليها والتي تكمل مهمته في حماية الأموال العامة وصونها.

رابعاً- نظرة تقييمية لعمل الجهاز المركزي للرقابة المالية:

بالرغم من الدور الفعال للجهاز في رقابة المال العام وبالرغم من الصلاحيات الواسعة التي أعطيت له سواء تعلق الأمر باختصاصات الجهاز الواسعة أم بنوع المخالفات التي يتولى مراقبتها، أم بالجهات التي تخضع لرقابته أم بالسلطات التي يملكها في مواجهة العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز. إلا أن الجهاز لم يتوصل إلى الآن إلى توفير الحماية المثلى للمال العام بحيث لم يتمكن من منع أية مخالفة للقوانين والأنظمة أم لقانون الموازنة العامة أو تحديد المسؤولية عن السرقة أو الإهمال أو الاختلاس أو إساءة الانتماء وذلك يرجع في رأينا للأمور التالية:

- ١- عدم وجود طريقة محدودة وواضحة تحكم آلية عمل الجهاز في طريقة إعداد التقارير الرقابية الدورية والسنوية وهذا يستوجب تدخل القانون لحل هذه المشكلة بحيث تحدد فيها خطة عمل الجهاز ومنهجه بشكل واضح لا لبث فيه.
- ٢- عندما يعد الجهاز التقرير السنوي يرفعه إلى وزارة المالية نفسها وهي جهة تنفيذية. والأجدر برأينا أن يرفع هذا التقرير لمجلس الشعب صاحب الاختصاص الأصلي في الرقابة على الموازنة العامة وكونه الأمين الأول على المال العام.
- ٣- عدم تمتع العاملين في الجهاز بأي نوع من الحصانة سواء في مجال النقل أو

الندب أو في مجال المحاكمة التأديبية أم الجزائية^(١).

٤- تعدد المهام الرقابية الموكلة للجهاز وتنوعها في ظل تعقد العمل الإداري واتصافه بالتخصص الدقيق أدى لعدم قيام الجهاز بمهامه بشكل مناسب لعدم توافر الوقت المناسب لذلك.

يؤكد ذلك نص المادة ١٩ من المرسوم ٢٥٧١ لعام ١٩٦٨ التي أظهرت الكم الكبير من المهام الملقاة على عاتق الجهاز مما أدى لعدم قدرته على مواكبة كافة الاختصاصات بنفس الكفاءة والقدرة.

٥- بالرغم من تعديل المرسوم التشريعي رقم ٩٣ لعام ١٩٦٧ بالمرسوم التشريعي رقم/٦٤ لعام ٢٠٠٣/ والذي ألغى تبعية الجهاز المركزي للرقابة المالية لوزير المالية وإلحاقه برئيس مجلس الوزراء إلا أن ذلك لم يكن كافياً لتفعيل عمل الجهاز في رقابة الأموال العامة بالشكل المناسب لأن مجلس الوزراء شأنه شأن وزارة المالية من مكونات السلطة التنفيذية مما يجعل من مسألة الخصم والحكم ما تزال قائمة وكأن الأجرر إما اعتباره هيئة رقابية مستقلة أو إلحاقه بمجلس الشعب صاحب الاختصاص الأصيل في رقابة المال العام^(٢).

-
- 1- تجدر الإشارة إلى أن الفقرة هـ من الفصل الثاني من المرسوم التشريعي رقم ٦٤ لعام ٢٠٠٣ غيرت الجهة التي يتم رفع التقرير السنوي لها من وزارة المالية إلى رئيس مجلس الوزراء مما يجعل الانتقاد الموجه لجهة رفع التقرير ما تزال قائمة كون الاختصاص لم يزل ضمن السلطة التنفيذية
- 2- هذا بالرغم من أن المادة ١٧/ من المرسوم التشريعي رقم ٦٤/ لعام ٢٠٠٣ نصت على إعطاء العاملين الفنيين حصانات القضاة وتطبيق قواعد وأصول تأديب القضاة عليهم حيث تتم الإحالة إلى مجلس لتأديب بقرار من رئيس الجهاز إلا أن هذه الحصانة لا تشمل المفتشين معاونين. راجع المادة ١٧/ من المرسوم التشريعي رقم ٦٤/ لعام ٢٠٠٣.

المبحث الثاني

واقع الرقابة الخارجية في سورية^(١)

يعد الدستور السوري الصادر عام ١٩٧٣ من الدساتير التي تبنت مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، حيث عهد لكل منها باختصاصات محددة وبذلك حقق الدستور أمرين في غاية الأهمية:

الأول: قيام كل سلطة بعملها المحدد بها بموجب الدستور دون أي تدخل من السلطات الأخرى في عملها.

الثاني: تعاون السلطات الثلاث مع بعضها البعض لتنفيذ الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية وغيرها من الأهداف التي حددها الدستور للسلطات جميعاً.

وبذلك يكون الدستور السوري قد تبنى مبدأ تلازم وتوازن عمل السلطات الثلاث في الدولة كضمان لقيام كل منها بواجباته كي تساهم بما هو مطلوب منها بموجب الدستور. ومن ضمن الوسائل التي ينص عليها الدستور كضمانة لحماية حقوق الأفراد

1- يجب الإشارة إلى الدور المهم الذي لعبه ديوان المحاسبات السورية الذي أحدث بالقانون رقم ٣٨ لعام ١٩٣٨ وبأمر عملته في ١/١/١٩٤١ في حماية الأموال العامة من خلال الرقابة الإدارية والقضائية التي كان يمارسها. حيث تولى هذا الديوان الرقابة الإدارية بشقيها السابق واللاحق من خلال حق التأشير على الأعمال المتصلة بعقد النفقات وبعض المراسيم والقرارات ذات الصلة بالإعفاء من الذمم المالية المتعلقة بالموظفين والمحاسبين.

كما مارس الديوان رقابة لاحقة على الحسابات من خلال قيامه بإعداد الحسابات الشهرية والفصلية والسنوية للوزارات والإدارات من أجل الوقوف على المخالفات المالية الحاصلة.

أما الرقابة القضائية للديوان فقد تولاه من خلال محكمة الحسابات التي يرأسها رئيس الديوان حيث تولى هذا الديوان محاكمة الأشخاص المسؤولين عن الحسابات إذا وقعت منهم مخالفات قانونية تؤثر على مالية الدولة (هذا يعني المخالفات التي من شأنها ترتيب أعباء مالية إضافية على عاتق الدولة وذلك إما من خلال زيادة حجم النفقات العامة عما هو محدد في الموازنة العامة أم نقص في حصيلة الموارد العامة).

راجع في رقابة ديوان المحاسبات د. يوسف شباط: الوسيط في الرقابة، مرجع سبق ذكره، ص ٨٥-٨٧.

د. رشيد الدقر: علم المالية العامة. ج ١- مطبعة الجامعة السورية، دمشق ١٩٥٨، ص ٣٠٩ وما بعدها.

وحرياتهم وأموالهم مسألة الرقابة الخارجية على الأموال العامة والتي تعد نتيجة من نتائج الفصل بين عمل السلطة التنفيذية من جهة وعمل السلطة التشريعية والقضائية من جهة ثانية.

فالرقابة المالية الخارجية تمارس من خارج التنظيم (خارج السلطة التنفيذية) وذلك من قبل أجهزة يتم إلحاقها برئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء أو البرلمان نفسه لضبط عمليات الصرف والجباية ومتابعة آلية تنفيذ الموازنة وقانونية عمليات صرف الاعتمادات وجباية الموارد والوقوف على أساليب السلطة التنفيذية في ذلك من خلال رقابة عملها والوقوف على جوانب القصور والإهمال والانحراف وتحديد نطاق المسؤولية سواء من حيث الأعمال أم من حيث القائمين عليها كي يسير العمل ضمن الضوابط والأطر القانونية المحددة بشكل مسبق.

بناءً عليه فإننا سوف نتولى دراسة واقع هذه الرقابة والتطور الذي آلت إليه في سوريا والدور الذي قامت به في حماية المال العام من خلال تقسيم هذا المبحث إلى المطالب التالية:

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية.

المطلب الثاني: رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

المطلب الأول

الرقابة البرلمانية

تشكل الأموال العامة عصب الدولة وأداتها الأساسية في القيام بما يقع على كاهلها من واجبات تجاه المواطنين. لذلك يتوجب العمل على توفير أفضل سبل الرقابة على هذه الأموال وحمايتها من العبث بها بأي شكل من الأشكال.

والمعروف أن الحاكم أو الملك في السابق كان من حقه أن يفرض ما يشاء من أعباء مالية على المواطنين دون أن يكون من حقهم مجرد إبداء الرأي في الموافقة أو

عدم الموافقة على هذه الأعباء على اعتبار أن مالية الحاكم كانت تختلط بمالية الشعب. هذا الأمر أثار استياء فئات الشعب كونها تتحمل أعباء مالية لم تكن قادرة على تحملها الأمر الذي دفع إلى الصراع بين الحكام والشعوب عن طريق ممثليها للحصول على مكاسب تتصل بالموافقة على ما يفرض عليها من أعباء مالية^(١).

وقد مال هذا الصراع لمصلحة الشعوب حيث تم تفويض سلطات الحاكم في الميدان المالي فلم يعد له حق فرض بعض الأعباء المالية (الضرائب) إلا بعد موافقة الشعب (أو ممثليه)، ثم امتد هذا الأمر ليشمل سائر أنواع الأعباء المالية وقد عد هذا نصراً للديموقراطية وحقوق الإنسان التي تستلزم حصول هذه الموافقة قبل فرض هذه الأعباء باعتبارها من يتحمل عبئها في نهاية الأمر.

لذلك فقد نصت الدساتير الحديثة على هذا الحق وأصبح من حق الشعب (عن طريق ممثليه في البرلمان) أن يمارس رقابة على الأموال العامة سواء عند فرضها، أو مراقبة صرف وجباية هذه الأموال كي يتحقق من عدم حدوث مخالفات مالية أو تجاوزات للنصوص القانونية والأنظمة المرحية.

بناءً عليه فإننا سوف نتولى بيان دور البرلمان في رقابة الموازنة العامة وذلك من خلال استعراض المراحل التي تتصل فيها الموازنة العامة بالبرلمان. حيث تتصل به في ثلاث محطات رئيسية هي:

أ- عند إقرار مشروع الموازنة العامة (مرحلة الاعتماد) (رقابة سابقة).

1- تعد بريطانيا سباقة في هذا الشأن إذ تمكن البرلمان الانكليزي من الحصول على موافقة الشعب على الضرائب عام ١٦٢٨ وذلك بصور "ميثاق إعلان الحقوق" *Pettition Of rights* في عهد الملك شارل الأول ثم تطورت هذه الحقوق لتشمل النفقات والموارد معاً في عهد الملك وليام الثالث وذلك عندما صدر دستور الحقوق ١٦٨٨ "Bill of rights". ثم تبعت انكلترا في نفس الشأن الولايات المتحدة عام ١٧٨٢ وفرنسا في دساتيرها ١٧٨٩ - ١٧٩١ - ١٧٩٣.

وقد بلغت سلطات البرلمان من القوة حداً تم تصور أنه قادر على القيام بأي عمل إلا أن يقتل المرأة رجلاً. بل إن الاتحاد السوفيياتي قبل حتى فكرة أن البرلمان الروسي قادر على تحويل المرأة إلى رجل. راجع في ذلك. د. حسن عوضة: المالية العامة، دراسة مقارنة، ط٥، ١٩٨١، دار النهضة العربية، بيروت، ص ٣٠.

د. فهمي محمود شكري، الموازنة العامة، ماضيها - حاضرها - مستقبلها، مرجع سبق ذكره، ص ١٤.

ب- عند تنفيذ الموازنة العامة (رقابة مرافقة).

ج- عند إقرار الحساب الختامي (رقابة لاحقة).

أي أن البرلمان يمارس ثلاثة أنواع من الرقابة على الموازنة وهي رقابة مسبقة ورقابة مرافقة ورقابة لاحقة.

أولاً- الرقابة البرلمانية السابقة:

يتولى البرلمان الرقابة السابقة قبل أن تدخل الموازنة العامة في حيز التنفيذ. إذ أنه من غير الممكن للحكومة أن تصرف أي نفقة أو أن تجبي أي إيرادات إلا بعد الحصول على موافقة البرلمان من خلال إقراره مشروع الموازنة العامة للدولة حيث يشكل هذا الإذن أو الترخيص ركناً أساسياً لا تقوم الموازنة العامة إلا به.

فالإقرار هو عرض مشروع الموازنة على البرلمان كي يدرسه ويناقشه ويتولى اعتماده. ولما كانت الموازنة العامة للدولة أهم أدوات السياسة المالية وأهم أدوات التخطيط المالي لما لها من آثار اقتصادية سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة تتناول مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة والمواطنين معاً.

لذلك وجب فرض نوع من الرقابة عليها لضمان تناغم وتناسق هذه الخطوة المالية مع الخطة الاقتصادية والاجتماعية الشاملة والتي تعكس فلسفة الدولة وسياساتها في مختلف الميادين.

وتتولى السلطة التشريعية في سوريا موضوع الموازنة منذ أن يكون مشروعاً وعند إحالته من قبل مجلس الوزراء لمناقشته حيث تتم الرقابة المسبقة عليه من خلال الدور الذي تقوم به لجنة الموازنة والحسابات بشكل خاص والدور الذي يقوم به أعضاء مجلس الشعب بشكل عام وذلك في ضوء دور لجنة الموازنة والحسابات^(١).

1- حدث خلاف فقهي حول مدى صلاحيات اللجنة فانقسم الفقه المالي إلى قسمين:

الأول: يعطي اللجنة صلاحيات واسعة في مجال تعديل مشروع الموازنة وتنظيمه بالشكل الذي تراه مناسباً.

الثاني: يقوض صلاحيات اللجنة أمام مجلس الشعب ولا يعطيها الحق في التعديل.

أما الدستور السوري فقد مال للقسم الأول من الفقه حيث أعطى اللجنة صلاحيات واسعة عند مناقشة المشروع لذلك فإن أعضاء مجلس الشعب يناقشون مشروع الموازنة المقدم من اللجنة وليس مشروع الحكومة.

حيث تتولى هذه اللجنة المشكلة من عشرين عضواً من ذوي الخبرة والاختصاص النظر في جميع الموازنات العادية ومشروعات قطع حسابات الموازنة دون أن يكون لها أي علاقة بالقوانين المالية وذلك لوجود لجنة أخرى في مجلس الشعب تسمى لجنة القوانين المالية تتولى النظر في الأمور المالية المتعلقة بالشؤون المالية التي من شأنها أن ترتب أعباء مالية جديدة على الدولة^(١).

تلعب هذه اللجنة دوراً مهماً عند دراسة مشروع الموازنة العامة المقدم من مجلس الوزراء. دليل ذلك أن مجلس الشعب السوري لا يناقش مشروع الموازنة المقدم من قبل الحكومة وإنما المقدم من قبل لجنة الموازنة والحسابات^(٢). فاللجنة تساهم عند دراستها للمشروع في تحديد الملامح النهائية له. وتتمتع في ظل التشريع السوري بقدر كبير من الصلاحيات، حيث تتولى مناقشة المشروع فيما بين أعضائها ولها الحق في إجراء ما تراه مناسباً من تعديلات وتضمن ذلك كله في تقرير ترفعه للمجلس خلال ٣٠ يوم من إحالة المشروع لها مع حقها في طلب مهلة إضافية إذا لم تتمكن من إعداد التقرير ضمن المهلة بشرط أن يكون التمديد مسبباً. وهنا تمنح اللجنة مهلة إضافية قدرها عشرة أيام، فإذا لم تنته من عملها يتم مناقشة المشروع كما قدم من الحكومة وكأنه لم يعرض على اللجنة.

تجدر الإشارة إلى أن جلسات اللجنة تعقد سراً، إذ أنه ليس لمن ليس عضواً فيها حضور جلساتها ولو حضر فإنه يحضر أعمالها وليس له الحق في المناقشة. كما يحق لأعضاء مجلس الشعب تقديم اقتراحات للجنة أو أية ملاحظات في حدود الثلاثين يوماً طالما أن اللجنة لم تنته من وضع تقريرها^(٣).

بعد أن تنته اللجنة من دراسة المشروع وإعداد التقرير ترفعه إلى مجلس الشعب الذي يتولى دراسة وفق الآلية التالية:

- 1- م. ٧٠، من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر عام ١٩٧٣.
- 2- جدير بالذكر أن إنكلترا لا توجد فيها مثل هذه اللجنة وذلك لأن البرلمان الإنكليزي يتحول بكامل هيئة إلى لجنة مالية عندما يدرس مشروع الموازنة العامة ويناقشها وهكذا في الأمور الأخرى ذات الجوانب السياسية أو الاجتماعية أو غيرها.
- 3- راجع المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

يستلم مجلس الشعب التقرير المقدم من اللجنة وتتم طباعته وتسليمه للأعضاء وتحديد نقاط المناقشة لكل عضو ولا تجوز المناقشة قبل مضي ٣ أيام على توزيع التقرير.

بعد ذلك يقدم الأعضاء مقترحاتهم حول المشروع وتحال هذه المقترحات إلى لجنة الموازنة والحسابات لدراستها من جديد وتقديم مقترحاتهم في تقرير ملحق خلال يومين من انتهاء مناقشة التقرير الأول المقدم من هذه اللجنة. وبعد أن يرد التقرير الثاني يطلع المجلس عليه ويعلن ختام المناقشة العامة وينتقل إلى التصويت.

يناقش المجلس النفقات قبل أن يناقش الموارد والسبب في ذلك أن المجلس يدرس حاجات المجتمع أولاً وذلك كي تكون الفرصة أمامه متاحة لإشباع أكبر قدر ممكن من الحاجات دون أن يكون مقيداً بموارد معينة ثم يدرس بعد ذلك الموارد المتاحة^(١).

تتم مناقشة مشروع الموازنة قسماً قسماً ويتم التصويت عليها باباً باباً بحسب المادة ١٢٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري المستندة للمادة ٧٥ من الدستور السوري الصادر عام ١٩٧٣، ومن حق كل نائب أن يناقش لمرتين بشرط أن لا تزيد كل مرة عن خمس دقائق ما عدا رئيس اللجنة ومن تقتدبه اللجنة في حال عدم حضور هذه اللجنة^(٢).

وإذا كان المجلس يناقش مشروع الموازنة بشقيه الإنفاقي والإيرادي معاً إلا أن تصويته على كل جانب من جوانب الموازنة يختلف عن الجانب الآخر فيما يتعلق بالصلاحيات الممنوحة للحكومة أثناء تنفيذ الموازنة.

ففيما يتعلق بالنفقات العامة والتي تعد في سورية ذات طابع تحديدي ليس

1- تجدر الإشارة إلى أن المالية الهامة تحكمها قاعدة أساسية هي أولوية النفقات على الموارد الغاية منها تحديد احتياجات المجتمع دون الوقوع تحت ضغط الموارد المتاحة والذي يساعدها في ذلك هو ما تملكه من سلطة فرض الأعباء المالية على المواطنين بموجب ما تتمتع به من سيادة وسلطان.

راجع د. عبد الكريم صادق بركات، يونس البطريق، حامد دراز، المالية العامة، الدار الجامعية ١٩٨٦، ص ٢٢. د. ميراندا زغلول رزق: علم المالية العامة، الجزء الأول، النفقات العامة والموازنة العامة للدولة، دون ذكر دار نشر، ١٩٩٨، ص ٤٦-٤٧.

2- راجع م ١٣٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

للحكومة تجاوز الرقم الإجمالي المحدد في قانون الموازنة العامة لأنه بغير ذلك تصبح الحكومة حرة من أي قيد يحكمها وتستطيع التصرف كيفما تشاء.

من المفيد ذكره أن هذا التحديد الإجمالي لأرقام الإنفاق العام يحقق قدراً أكبر من المنفعة. لكن لا يجوز المبالغة فيه لأن ذلك يعرقل العمل الحكومي ويحد من المرونة التي يستلزمها نجاحه^(١).

أما الإيرادات فلها صفة تقديرية حيث أن الحكومة تتمتع بقدر من الحرية في الجباية حتى ولو تجاوز الرقم المحدد في الموازنة طالما أنه لا توجد أي أضرار من هذه الجباية وهذا ما يجعل للتصويت على الموارد نفس المفهوم سواء تم ذلك بشكل أجمالي أم تفصيلي. والسؤال الذي ينبغي الإجابة عنه أنه طالما أن الموازنة العامة لا يمكن العمل بها ولا يمكن صرف أي مبلغ أو إيراد إلا بعد صدور الترخيص البرلماني فهل يستطيع مجلس الشعب إجراء تعديلات على المشروع؟ وفي حال جاز ذلك وسمح له بالتعديل ورفضت الحكومة ذلك وأصر البرلمان على قراره فكيف يتم حل الخلاف الحاصل بين الحكومة والمجلس.

ففيما يتعلق بالشق الأول: فالدستور السوري حدد صلاحيات مجلس الشعب بعدم حقه في زيادة تقديرات النفقات ولا إنقاص الموارد. وأي اقتراح للتعديل لم يقترن ببيان الوسائل التي من شأنها تحقيق هذا الاقتراح وبشرط أن يقدم هذا الطلب إلى لجنة الموازنة والحسابات قبل الانتهاء من وضع تقريرها هو اقتراح غير مقبول. وليس للمجلس بحث أي اقتراح لم يقدم للجنة بحسب المادة ١٢٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب^(٢).

1- يلاحظ وجود عدد كبير من دول العالم تتبنى الصفة التحديدية في النفقات العامة ومن أبرز هذه الدول (فرنسا- انكلترا- إيطاليا) أما في سورية اتخذ المشروع السوري موقفاً وسطاً حيث نص على مبدأ التصويت باباً باباً وهذا جمع بين التصويت الإجمالي والتصويت الشامل لكل فصل، فلا يصوت على الموازنة بشكل إجمالي ولا بشكل تفصيلي وإنما يتم التصويت لكل باب على حدة.

2- م ٧٩ من الدستور السوري.

م ٢٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

د. عصام بشور: المالية العامة والتشريع المالي، ص ٥٥٧-٥٥٨.

معنى ذلك أن المجلس له الحق في إبداء ما يراه مناسباً من تعديلات ولكن ضمن القيدتين التاليتين:

الأول: عدم حدوث زيادة في مجموع النفقات.

الثاني: عدم حدوث نقص في مجموع الواردات.

ولعل السبب في رأينا يرجع إلى عدم المبالغة في تحديد أرقام الإنفاق العام لأن ذلك يستلزم البحث عن المزيد من الموارد وهذا يشكل أعباء مالية إضافية ترهق المواطنين وتثقل كاهلهم.

أما فيما يتعلق برفض مشروع الموازنة المقدم من الحكومة فإن الأمر لا يخرج عن أحد احتمالين:

الأول: موافقة الحكومة على اقتراحات المجلس وهنا لا تتورأ أية مشكلات بين الحكومة والبرلمان.

الثاني: رفض الحكومة التعديلات المقدمة من البرلمان وهذا يعبر عن أزمة ثقة بين الحكومة والبرلمان الأمر الذي يثير أحد احتمالي حل البرلمان أو حجب الثقة عن الحكومة مما يؤدي إلى استقالته.

وقد حدث هذا الخلاف في عدد من دول العالم مما أدى إلى استقالة الحكومة مثلما حدث في تونس عام ١٩٧٧ حيث أدى رفض الجمعية الوطنية التونسية لمشروع الموازنة إلى استقالة الحكومة. كما حدث نفس الأمر في فرنسا عام ١٨٩٦ عندما رفض مجلس الشيوخ الفرنسي منح الحكومة اعتمادات إضافية مما أدى إلى استقالة الحكومة ولما تشكلت حكومة جديدة وافق المجلس على منحها الاعتمادات الإضافية التي كان رفضها مسبقاً^(١).

ومن ذلك رفض الجمعية الوطنية الفرنسية عام ١٨٧٧ إقرار مشروع الموازنة العامة مما أدى إلى استقالة الحكومة.

1- د. يوسف شباط: الرقابة المالية والإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٢.

د. يوسف شباط: المالية العامة، موازنة الدولة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٤٢.

أما الرفض المؤدي لحل البرلمان فقد حدث في بريطانيا عام ١٨٧٣ عندما رد مجلس العموم الموازنة معبراً عن عدم رضاه لتعيين الملك رئيساً جديداً للحكومة فلم تستقل الحكومة الأمر الذي دفع الملك إلى حل مجلس العموم وإجراء انتخابات مبكرة أتت بأكثرية مؤيدة لرئيس الحكومة الجديد^(١).

هذا الأمر لم يحدث في سوريا سواء تعلق الأمر بحل مجلس الشعب أو استقالة الحكومة وذلك يرجع إلى الدور الكبير الذي تلعبه لجنة الموازنة والحسابات في تقريب وجهات النظر بين الحكومة والمجلس الأمر الذي لا يترك أي فرصة للرفض أو لإثارة أزمة الثقة بين الحكومة والمجلس.

يؤكد هذا أن المجلس عندما يناقش مشروع الموازنة فإنه يناقش المشروع المقدم من اللجنة وليس المقدم من الحكومة. فعمل اللجنة توفيق.

والحقيقة أن هذه الأزمة بين السلطتين قد تؤدي إلى مشكلة أكبر من مسألة الرفض نفسها وهي تتعلق بانقضاء العام المالي وبدأ السنة المالية الجديدة ولم يصدر قانون الموازنة العامة بعد.

فالحكومة هنا ملزمة بالاستمرار في تسير المرافق العامة لإشباع الحاجات العامة وهي بحاجة لموارد تغطي ما تحتاجه من نفقات والإذن البرلماني لم يعط بعد لهذه الحكومة فكيف تستطيع الحكومة تدبر هذا الأمر وتجاوز مشكلة التمويل؟

اتبع المشرع السوري الحل الذي تبنته أغلب دول العالم وهو نظام الموازنات الإثني عشرية وبموجبه تفتح اعتمادات شهرية مؤقتة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء

1- تجدر الإشارة إلى أن هناك دول تمنع دساتيرها مسألة طرح الثقة بالحكومة عندما مناقشة مشروع الموازنة من قبل البرلمان. ففي سورية الوزارة غير مسؤولة أمام مجلس الشعب وإنما أمام رئيس الجمهورية وبالتالي لا يؤدي رفض المشروع إلى إسقاط الحكومة. كما يجب التنبيه إلى أن الرفض الحاصل من الحكومة لتعديلات البرلمان بشأن الموازنة لا يستلزم بالضرورة إقالتها أو حل البرلمان وإنما هو تعبير عن أزمة ثقة بين السلطتين قد تؤدي إلى الحل أو حجب الثقة ودليل ذلك قلة حدوث حالات الحل أو حجب الثقة في مختلف دول العالم. د. برهان الدين الجمل: المالية العامة، دراسة مقارنة، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، = دمشق، ط١، ١٩٩٢، ص ٢٤٥-٢٤٦. د. قحطان السيوفي: اقتصاديات المالية العامة، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، ط١، ١٩٨٩، ص ١٢٠.

شهرًا بشهر ولمدة اثنتي عشر شهرًا بناءً على موازنة السنة السابقة وعلى حساب السنة اللاحقة^(١).

حيث كرس الدستور السوري في مادته السابعة والسبعين ذلك عندما نص على أنه «إذا لم ينته المجلس من إقرار الموازنة حتى بدء السنة المالية الجديدة يعمل بموازنة السنة السابقة حتى اعتماد السنة الجديدة، وتحصل الإيرادات وفقاً للقوانين النافذة. كما نص على ذلك القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٢ لعام ١٩٦٧ في مادته السابعة حيث نص على أنه «إذا لم يتم إقرار مشروع الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية قبل بدء السنة المالية التي وضعت لها تفتح اعتمادات شهرية على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من اعتمادات السنة السابقة وتحصل الإيرادات وفق القوانين النافذة».

جدير بالذكر أن هذا النوع من الرقابة (المسبقة) تلعب دوراً مهماً في تقويم العمل الحكومي وكبح جماح الحكومة ورغباتها التي لا حدود لها. فالمجلس يستطيع من خلال هذا الحق مناقشة بيان الوزارة وسياساتها وخطط التنمية التي تطرحها إضافة لصلاحياته في التشريع المالي وذلك من خلال إلزام الحكومة بتقديم برنامج عن سياساتها العامة وخطط التنمية التي تسعى لتنفيذها عند انتخاب مجلس تشريعي جديد وهو ما يجعل من هذه الرقابة وقائية تعصم الحكومة وتمنعها من الوقوع في الخطأ قبل أن يقع ويستفحل وتصبح مسألة علاجه صعبة إن لم نقل مستحيلة^(٢).

ثانياً- الرقابة البرلمانية المرافقة:

بعد أن يدرس البرلمان مشروع الموازنة العامة ويوافق عليه يصدر رئيس الجمهورية قانون الموازنة العامة وتبدأ السلطة التنفيذية بتنفيذ الموازنة (صرف النفقات العامة وتحصيل الموارد العامة). وهنا تبدأ المرحلة الثانية من الرقابة البرلمانية وهي

1- راجع المادة ٧٧ من دستور الجمهورية العربية السورية.

راجع المادة ٧ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٢ لعام ١٩٦٧.

2- راجع المواد، ص ١٤٧ إلى ١٥٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

الرقابة المرافقة أو المواكبة أو المزامنة.

ولكي تتمكن السلطة التشريعية من أداء هذه المهمة فإنها زُوِّدت بالعديد من الوسائل الكفيلة بأداء المهمة بشكل جيد وهذه الوسائل هي:

١- السؤال.

٢- إجراء المناقشات.

٣- تكوين لجان تحقيق.

٤- الاستجواب.

١- السؤال:

السؤال هو استفسار عن أمر مجهول يقدم من أي نائب في البرلمان لمعرفة شيء معين أو للتحقق من مسألة والتثبت من صحتها أو عدم صحتها^(١).

وللسؤال شروط يجب توافرها فيه وهي:

أ- أن يوجه عن طريق رئاسة المجلس.

ب- يمكن أن يوجه بشكل كتابي أو شفهي^(٢).

ج- أن يكون موجزاً ومنطقياً ومتصل بالواقعة المراد الاستيضاح عنها.

د- ألا يكون مضراً بالسلامة العامة.

هـ- ألا ينطوي على مخالفة للدستور أو عبارات نابية.

و- ألا يقصد به المساس بالشؤون الخاصة لبعض الأشخاص.

ز- ألا يتصل بأمر منظور أمام القضاء^(٣).

فإذا توافرت هذه الشروط في السؤال يحال للجهة المختصة لإدراجه في جدول

1- راجع م ١٣٦ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

2- د. أحمد صقر عاشور: الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٧٩، ص ٣٩١.

د. رمضان محمد بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري ((دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٢٦.

3- راجع م ١٣٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري وما بعدها.

أعمال الجلسة القادمة. أما إذا كان شفويًا فيوجه فوراً شريطة أن لا يتجاوز عدد الأسئلة الخمسة في الجلسة الواحدة.

فإذا أجابت الحكومة عن السؤال الشفهي ولم يقتنع النائب بإجابتها له أن يوجه السؤال كتابه، وهنا تخير الحكومة بين الإجابة الفورية أو التريث للجلسة التالية شريطة عدم تجاوز الفترة بين السؤال والإجابة الشهر من تاريخ إيداع السؤال لدى الحكومة. فإذا لم يقتنع العضو بالإجابة يحال الموضوع إلى لجنة مختصة عن طريق رئيس المجلس كي يقدم تقرير عنه. وبعد أن تعد تقريرها يدرجه رئيس المجلس في جدول الأعمال بعد التوزيع على الأعضاء بمدة لا تقل عن ٢٤ ساعة^(١).

والملاحظ لدينا أن المعمول به في سوريا أن السؤال لا يمثل مجرد علاقة بين العضو والسائل والوزير المسئول وهذا يرجع لسببين:

الأول: الحق المعطى لكافة أعضاء المجلس في المشاركة بمناقشة السؤال.

الثاني: الحق في تبني السؤال من قبل أي عضو في المجلس فيما لو تغيب العضو الذي وجه السؤال.

كما يلاحظ أن المشرع السوري أعطي الحكومة فترة طويلة للرد على السؤال المكتوب (شهر من تاريخ الإيداع) وهي مهلة لا تستقيم مع العلاقة التي تربط المجلس بالحكومة باعتبار أن السؤال لا يشكل خطورة تذكر على هذه العلاقة.

والحقيقة أن أهمية السؤال لا تظهر إلا في حالتين:

الأولى: حق العضو في تحويل السؤال إلى استجواب.

الثانية: حق مجلس الشعب في إحالة السؤال إلى لجنة لمناقشته وبيان الرأي فيه من قبل هذه اللجنة.

1- تجدر الإشارة إلى أن اللجان الدائمة في مجلس الشعب السوري هي عشر لجان وهي (لجنة الشؤون الدستورية والقانونية- لجنة القوانين المالية- لجنة التوجيه والإرشاد- لجنة الأمن القومي- لجنة الداخلية والإدارة المحلية- لجنة الشكاوي والعرائض- لجنة الموازنة والحسابات- لجنة الشؤون العربية والخارجية- لجنة التخطيط والإنتاج- لجنة الخدمات). ويجوز للمجلس تقرير تشكيل لجان دائمة أخرى. راجع المادة ٧٠ م النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

فالسؤال هو مجرد استيضاح واستعلام وهو يمثل علاقة بين النائب وموجه السؤال والوزير المسؤول عن الموضوع الذي يستفسر عنه النائب ولا يتعدى ذلك أية آثار تتصل بالعلاقة بين الحكومة والمجلس.

وقد نص الدستور السوري في مادته السبعين على ما يلي: «لأعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة والاستجواب للوزارة أو لأحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس».

ثم جاءت المادة ١٣٦ من النظام الداخلي للمجلس لتعرف السؤال على أنه مجرد استفهام واستفسار من العضو عن أمر مجهول بالنسبة له أو يمثل رغبة العضو في التثبت من حصول واقعة معينة والوقوف على نية الحكومة بشأن هذه الواقعة.

٢- طلب المناقشة:

من المتفق عليه أن البرلمان عندما يناقش مشروع الموازنة العامة فإنه يناقش السياسة العامة للدولة خلال المرحلة المقبلة، ويعد قبوله للمشروع بمثابة موافقة على برنامج العمل الحكومي خلال هذه المرحلة. ولا تنتهي المناقشة عند صدور قانون الموازنة وإنما يمتد إلى مرحلة تنفيذها وذلك من خلال الحق المعطى للمجلس في طرح موضوع معين للمناقشة سواء تعلق بالجانب السياسي أم الاقتصادي أم الاجتماعي أم المالي أم الإداري.

ويختلف طلب المناقشة عن السؤال في استلزام عدد معين من الأعضاء لصحة ذلك إذ لا يكتفى بعضو واحد كما هو الحال في السؤال.

كما أن طلب المناقشة قد ينتهي بقرار من قبل المجلس بشأن الموضوع بخلاف السؤال الذي قد ينتهي إلى استجواب قد يجعل مسألة الثقة بالحكومة محل نظر.

كما أن السؤال قد يقدم بشكل شفهي أو كتابي أما طلب المناقشة فلا يقدم إلا كتابة. هذا فضلاً عن إلزام الحكومة بالرد على السؤال المكتوب خلال فترة الشهر فيما لم يحدد ذلك عند رد الحكومة على الموضوع المراد مناقشته.

أما المعمول به في سوريا فهو أن حق طلب طرح موضوع معين للمناقشة يستلزم إما طلب إحدى لجان المجلس الدائمة أو عشرة أعضاء من المجلس.

ولطلب المناقشة ثلاثة احتمالات:

الأول: أن تتم المناقشة فوراً إذا وافقت الحكومة على ذلك ووافق المجلس على الطلب.

الثاني: إرجاء المناقشة إلى أقرب جلسة وموافقة المجلس على ذلك.

الثالث: رفض المجلس للطلب إذا رأى أن الموضوع لا يستحق المناقشة^(١).

كما يمكن للمجلس إحالة الطلب إلى إحدى اللجان الدائمة وتقديم تقرير عنه^(٢).

فإذا تنازل بعض من تقدموا بالطلب بحيث قل العدد عن عشرة يخطر رئيس المجلس بذلك لاعتبار طلب المناقشة لاغياً ما لم يتبناه عدد من الأعضاء بحيث لا يقل العدد عن عشرة^(٣).

والحقيقة أن موضوع حق المجلس في طرح موضوعات مرتبطة بالعمل الحكومي للمناقشة فيه فائدة كبرى على صعيد الرقابة المالية. فهو يوصل إلى نقاط اتفاق مشتركة بين الحكومة والمجلس ولا يثير مسألة الثقة على الإطلاق، مما يجعل من طلب المناقشة موضوعاً مقبولاً سواء من المجلس أو الحكومة.

٣- تشكيل لجان تحقيق^(٤):

من المعروف أنه في حالة السؤال وطلب المناقشة تملك السلطة التنفيذية عن طريق الوزير المختص الرد سواء ضمن مدة زمنية أم بدون تحديد مدة. وبعد الرد قد لا يقتنع البرلمان بهذا الرد فيقرر تشكيل لجنة تحقيق مهمتها التحقق من صحة أقوال الحكومة من خلال الإطلاع على البيانات والوثائق وإعداد تقرير بذلك تعدّه في نهاية عملها وترفعه للمجلس^(٥).

1- راجع المادة ١٤٣ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

2- راجع المادة ١٤٥ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

3- راجع المادة ١٤٦ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

4- تنظم إجراءات تشكيل لجان التحقيق البرلماني وطرق ممارسة اختصاصها في سورية المواد من ٧٤-٧٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب حيث تشكل اللجان بطريق الانتخاب من قبل أعضاء المجلس.

5- د. سليمان محمد الطماري: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٤٧٩.

وقد خولت هذه اللجنة العديد من الصلاحيات كي تقوم بعملها بشكل جيد ومن هذه الصلاحيات:

١- حق جمع الأدلة واستقصاء الحقائق من مصادرها وجمع الثبوتيات ذات الصلة بموضوع التحقيق.

٢- حق استدعاء من ترغب من الأشخاص ممن ترى أن هناك فائدة من سماع أقوالهم.

٣- حق إصدار مذكرة إخطار بحق العضو الممتنع عن الحضور عن طريق النيابة العامة.

وبعد استكمال العمل التحقيقي تقدم اللجنة توصياتها ونتائجها في تقرير لرئاسة المجلس كي يدرج في جدول الأعمال ويناقش في أول جلسة تعقد بعد إحالة التقرير للمجلس. والسؤال المطروح هنا: ما هو مصير التحقيق إذا أفضى إلى وجود مخالفات أو جرائم ؟

هنا تحال الأوراق لوزير العدل في حال اكتشاف جرائم بينما تحال الأوراق للسلطة التنفيذية في حال اكتشاف مخالفات وكل ذلك عن طريق رئيس المجلس دون أن يملك المجلس الحق في توقيع عقوبة على الوزير المختص^(١).

٤- الاستجواب^(٢):

يعد حق الاستجواب من أخطر الحقوق التي يملكها مجلس الشعب في مجال

1- تجدر الإشارة إلى أن مجلس الشعب ليس له صلاحيات توقيع عقوبات على الوزير سواء أفضى التحقيق إلى وجود جرائم جزائية أو مخالفات مسلكية لأن الوزارة غير مسؤولة أمام مجلس الشعب وإنما أمام رئيس الجمهورية. أما المجلس فليس له إلا طرح مسألة الثقة بالحكومة أو بالوزير.

د. محمد رسول عموري: الرقابة المالية العليا- مرجع سبق ذكره- ص- ٣٦٦ - ٣٧٦.

2- يعرف الدكتور ايهاب زكي سلام الاستجواب بأنه إجراء من إجراءات تقصي حقائق معينة في أحد أجهزة الحكومة يتم على أساس تبادل الرأي بين مقدم الاستجواب وبعض أعضاء المجلس يقابله رد من الوزير أو رئيس الحكومة على الأسئلة يستهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء.

د. ايهاب زكي سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة- ١٩٨٣، ص ٨٦.

ممارسة الرقابة المرافقة على الموازنة العامة^(١).

وقد عرفته المادة ١٥١ من النظام الداخلي لمجلس الشعب بأنه "مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في موضوع ما والغاية من هذا التصرف دون أن ينطوي على تدخل في أعمال هذه السلطة".

وبالرغم من خطورة هذا الأسلوب الرقابي إلا أن المشرع السوري لم يحطه بضمانات تتناسب مع الأهمية التي يشكلها وذلك يتجلى من خلال الأمور التالية:

أ- لم يستلزم المشرع توافر عدد معين من الأعضاء لتقديمه وإنما أعطى هذا الحق لأي عضو من أعضاء المجلس وذلك بخلاف طلب المناقشة حيث اشترط فيه عدد معين رغم أنه أقل أهمية من الاستجواب.

ب- المدة التي حددها المشرع للسلطة التنفيذية للرد هي خمسة أيام كحد أقصى هذا ما لم يقرر عضو السلطة التنفيذية الرد فوراً^(٢). فيما أعطيت مدة شهر من تاريخ الإيداع للرد في حالة السؤال رغم أن هذا الأخير هو مجرد استيضاح أو استعلام عن واقعة معينة ولا يعبر عن أزمة ثقة.

ج- أعطى المشرع المستجوب حق استرداد استجوابه في الوقت الذي يشاء. وهذا برأينا أمر يجب النظر فيه. ذلك أن الاستجواب يفترض وجود أمر مهم يتعلق بعمل الحكومة ويطلب منها بيان سبب هذا العمل. ولو سمح لكل عضو توجيه الاستجواب ثم سحبه وقتما يشاء لأدى ذلك لوجود عدم جدية في الاستجواب ولأصبح حق تقديم الاستجواب والرجوع عنه مجرد مسألة شخصية لأعضاء البرلمان وهذا ما يشكل خطراً على العمل البرلماني والحكومي معاً.

د- لا يملك جميع الأعضاء حق المناقشة في موضوع الاستجواب. وإنما لمقدم

1- عد الدكتور سليمان الطمادي الاستجواب أخطر حقوق البرلمان في علاقته بالحكومة وذلك لأن الوسائل الأخرى مثل (السؤال - طلب المناقشة - التحقيق) تحمل في طياتها معنى المعرفة وتبادل الرأي للوصول للحقيقة، أما الاستجواب فإنه يحمل في طياته معنى الاتهام.

2- راجع المادة ١٥١ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

الطلب واثنين من مؤيدي الاستجواب وثلاثة من معارضييه. فإذا كان رد الحكومة غير مقنع للعضو كان له الحق في طلب حجب الثقة دون أن يحال الموضوع إلى لجان تحقيق وهذا بخلاف السؤال.

فبعد ورود رد الحكومة على الاستجواب يعطى من وجه الاستجواب حق الكلام أولاً لمدة لا تزيد عن ربع ساعة يتم شرح موضوع الاستجواب. وبعدها يملك ممثل الحكومة حق الرد. فإن لم يكن الرد مقنعاً يعطى المستجوب حق الكلام واثنين من مؤيدي الاستجواب وثلاثة من معارضييه فإن لم يقتنع عضو المجلس برد الحكومة كان له الحق في طلب حجب الثقة^(١).

والأمر برأينا فيه خطورة لأن المشرع لم يستلزم إحالة الموضوع محل الاستجواب إلى لجنة التحقيق للنظر فيه وإعداد تقرير بذلك وإنما طرح موضوع الثقة فوراً. لذلك فإننا نرى أنه كان الأجدر بالمشرع إحاطة هذه الوسيلة الرقابية بقدر وافر من الضمانات بشكل يتناسب مع خطورتها وأهميتها في تحديد أفق العلاقة بين الحكومة والبرلمان وذلك سواء من حيث النصاب الواجب توافره أو من حيث المدة التي يسمح فيها للحكومة بالرد وعدم جواز سحب الاستجواب بعد تقديمه ضماناً لجديته. كما أن عدم القناعة من العضو الموجه للاستجواب ينبغي أن تحال للجنة تحقيق للنظر في الموضوع من قبل المختصين قبل طرح موضوع الثقة.

بقي أن نأخذ بعين الاعتبار أن هذا النوع من الرقابة (المرافقة) يلعب دوراً مهماً في تفعيل رقابة البرلمان على الموازنة العامة، لا بل على السياسة المالية للحكومة في مجال الإنفاق والتحصيل وذلك من خلال قدرته على كشف الخطأ والانحرافات حال حدوثها والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها من خلال وسائل الرقابة التي أسلفنا ذكرها وذلك قبل تفاقم المشاكل وتحولها إلى أمور مستحيلة الحل.

هذا الأمر يستلزم تحلي أعضاء البرلمان بالمصداقية والموضوعية والإلمام بدقائق العمل الحكومي ذي الطابع الفني المتخصص وذلك حتى لا تتحول إلى مجرد رقابة شكلية ليس لها أي دور في صون الأموال العامة وحمايتها.

1- راجع المادة ١٥٣ م النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

ثالثاً- الرقابة التشريعية اللاحقة:

يتم هذا النوع من الرقابة بعد أن يكون العمل الحكومي ذي الطابع المالي قد تم، أي بعد انتهاء المراحل الثلاثة الأولى من دورة الموازنة العامة وهي (أعداد الموازنة- اعتماد الموازنة- تنفيذ الموازنة).

هنا يأتي دور البرلمان في رقابة الموازنة وذلك من خلال الرقابة التي يباشرها على الحساب الختامي الإجمالي لها^(١).

فمن المعروف أن وزارة المالية وعند انتهاء السنة المالية تتولى إعداد مشروع الحساب الختامي للموازنة المتضمن أرقام الإنفاق العام والإيراد العام بشكل فعلي.

يقوم وزير المالية بعد ذلك برفع هذا الحساب إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ستة أشهر من انتهاء السنة المالية.

يقوم الجهاز بدوره الرقابي على هذا المشروع ويضع تقرير عن ذلك يرفعه لمجلس الوزراء عن طريق وزير المالية.

بعدها يعرض الحساب العام الإجمالي على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عامين من انتهاء السنة المالية. ويتم قطع الحساب بقانون^(٢). حيث يشكل قانون الموازنة العامة المرحلة الأخيرة التي يمارس فيها البرلمان رقابته على الموازنة العامة للدولة^(٣).

وقد يتساءل البعض ويرى أن هذا النوع من الرقابة ليس له فعالية حقيقية في حماية المال العام كونه يتم بعد أن تكون الأموال قد تم إنفاقها أو جبايتها خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار أنها تستغرق فترة زمنية طويلة وهي عامين من انتهاء السنة المالية التي يوضع عنها الحساب.

1- نصت المادة ٨٢ من دستور الجمهورية العربية السورية على أن تعرض الحسابات النهائية للسنة المالية على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عامين من انتهاء هذه السنة ويتم قطع الحساب بقانون ويطبق على الحساب ما يطبق على الموازنة في الإقرار.

2- المادة ٣٣ من القانون المالي الأساسي، مرجع سبق ذكره.

3- د. عصام بشور: المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سبق ذكره، ص ٥٦٣.

والحقيقة أن هذا التساؤل لا يخلو من بعض المنطق والحجة ذلك أن ممارسة العمل الرقابي قبل القيام بالعمل الخاضع للرقابة أو أثناء مباشرة هذا العمل يعطى للرقابة مفعولاً أكبر كونه يعطيها إما الصفة الوقائية أو العلاجية الفورية وهذا يحول دون استفحال الأخطاء وتحويلها لمشاكل لا تقبل الحل.

إلا أن التعمق في دراسة هذا النوع من الرقابة يظهر بشكل جلي أن هذا التساؤل أو الطعن لا ينال من جوهرها ودورها في حماية المال العام، ذلك أن إطلاع السلطة التشريعية على الحساب الختامي ومناقشته وإجراء نوع من المقارنة بين الأرقام التي تضمنها مشروع الموازنة والأرقام التي يتضمنها مشروع الحساب الختامي يعطيها فكرة كاملة عن مدى جدية الحكومة وموضوعيتها عندما تولت إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

فالسطة التشريعية تقف على حقيقة تعسف أو موضوعية الحكومة لأنه كلما كان الفرق كبيراً بين التقدير والواقع كلما أعطى فكرة عن عدم موضوعية الحكومة في عملها.

أما لو كان هذا الفرق بسيطاً وضمن الحدود المقبولة لأعطى فكرة عن موضوعية الحكومة وجديتها في عملها.

ويمكن القول أن عملية المقارنة بين التقدير والواقع تلعب الدور الأهم في تحديد مستقبل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك عند اعتماد مشاريع الموازنات العامة للسنوات القادمة.

ومع ذلك يبقى بنظرنا أن الخطر الأكبر الذي يهدد هذا النوع من الرقابة ينحصر في أمرين:

الأول: قيام السلطة التشريعية باعتماد الحساب الختامي دون مناقشته نهائياً أو دون مناقشة جدية بحيث تصبح الرقابة عملية شكلية فارغة من أي مضمون. الأمر الذي يبرر للحكومة شططها وعدم موضوعيتها. وهذا يستدعي تفعيل عمل هذه المرحلة من خلال الرقابة الجدية لجميع عمليات الإنفاق والتحصيل من قبل ذوي الخبرة والاختصاص القادرين على كشف خبايا العمل الحكومي وسبر أغواره وكشف حالات الخلل والانحراف فيه واقتراح الحلول المناسبة للعلاج.

الثاني: الدور الذي يقوم به الجهاز المركزي للرقابة المالية في مراقبة الحساب الختامي للموازنة رغم تبعية الجهاز لرئاسة مجلس الوزراء وبشكل خاص لرئيس مجلس الوزراء بموجب المرسوم التشريعي رقم ٦٤ لعام ٢٠٠٣ الأمر الذي يجعل السلطة التنفيذية خصماً وحكماً في آن واحد. وكان الأجدر برأينا اعتباره هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية تماماً حتى تكون رقابته موضوعية بعيدة عن الضغوط والمؤثرات الشخصية، أو كان من الممكن ايكال هذه المهمة لهيئة رقابة مستقلة تضم ذوي الخبرة والتخصص تمارس عملها بشكل مستقل وتضع تقرير بذلك ترقيعه للبرلمان الأمر الذي يقوي سلطات ممثلي الشعب وقدرتهم على صون المال العام وحمايته.

ونحن نتفق في هذا الشأن مع أستاذنا الدكتور يوسف شباط في ضرورة إنشاء هيئة عليا للرقابة المالية ملحقه بمجلس الشعب مهمتها مساعدة المجلس في أهم مهمة تقع على عاتقه وهي مراقبة أموال الأمة وبشرط أن يتمتع أعضاؤها بالاستقلال والحماية والحصانة اللازمة لمزاولة العمل المسند لها. وكل ذلك في إطار علاقة تنظيمية محددة فيما بين الحكومة والبرلمان.

يؤكد ذلك قيام العديد من دول العالم بإيجاد أجهزة رقابية متخصصة تلحق بالمجالس التشريعية سميتها محكمة ديوان المحاسبات^(١).
والحقيقة أنه إذا كانت الرقابة البرلمانية تثير مسؤولية الوزراء السياسية والمتضمن حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها أو من أحد الوزراء. فإن ذلك يستلزم أن تكون هذه الرقابة فعالة قادرة على تجاوز ما وجه لها من انتقادات تتعلق بمسألتين:

الأولى: طبيعة عمل البرلمان الذي لا يملك الوقت الكافي للقيام بذلك بسبب حجم

-
- 1- مثال ذلك: - محكمة ديوان المحاسبات في فرنسا عام ١٨٠٧.
 - محكمة ديوان المحاسبات في بلجيكا عام ١٩٤٦.
 - محكمة ديوان المحاسبات في إيطاليا عام ١٨٦٢.
 - محكمة ديوان المحاسبات في أمريكا عام ١٩٢١.
 - محكمة ديوان المحاسبات سورية بموجب القانون رقم ٣٨ لعام ١٩٣٨.
 - محكمة ديوان المحاسبات مصر عام ١٩٤٦ أو الجزائر عام ١٩٨٠.

الأعباء المتزايدة الملفاة عليه وعدم تفرغ أعضاء البرلمان لذلك.

الثانية: عدم كفاءة أعضاء البرلمان ودرائتهم بالمسائل المالية والمحاسبية خاصة بعد أن أصبح العمل الحكومي ذو طابع فني متخصص بشكل دقيق.

وقد يكون الحل بوجود مثل هذه الهيئة الرقابية المستقلة بعد تطور مسألة الرقابة واتساعها بشكل كمي ونوعي حتى نضمن للأموال العامة الحماية ولعمل الدولة الاستمرار ولمصالح المواطنين الاستقرار.

المطلب الثاني

رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

في عام ١٩٦٩ صدر المرسوم التشريعي رقم ١٨٢ الذي أحدثت بموجبه الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش منهياً الدور الذي كان يقوم به مكتب تفتيش الدولة.

وفي عام ١٩٨١ صدر المرسوم التشريعي رقم ٢٤ المتضمن إعادة تنظيم الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وكانت الغاية من إيجاد هذه الهيئة توفير حماية أوسع للأموال العامة سواء تعلق الأمر بآليات الصرف أم الجباية والتثبت من إتباع القوانين والأنظمة النافذة المتعلقة بذلك في إطار ما يسمى برقابة المشروعية.

هذا مع العلم أن رقابة الهيئة امتدت لتشمل رقابة الكفاية للتحقق من استخدام الموارد الاقتصادية والقيام بعمليات الصرف والجباية بأحسن وجه وطبقاً للمعايير الفنية والعملية المتبعة.

وقد لعبت هذه الهيئة دوراً مهماً في حماية المال العام وتوفير أسباب المحافظة عليه ومحاربة أسباب ضياعه أو العبث به بأي شكل كان.

وسوف نتصب دراستنا لدور الهيئة الرقابي على النقاط الأربع التالية:

أولاً: البنية التنظيمية للهيئة.

ثانياً: دور الهيئة في حماية الموال العامة.

ثالثاً: آلية ممارسة الهيئة لعملية الرقابة.

رابعاً: نظرة تقييمية لدور الهيئة الرقابي.

أولاً- البنية التنظيمية للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:

الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش هيئة رقابية مستقلة مركزها دمشق ترتبط برئيس مجلس الوزراء، تعمل على توفير الأساليب الضرورية لحماية الأموال العامة وصونها بهدف تطوير العمل الإداري في مؤسسات الدولة بما يحقق حماية الأموال العامة من جهة، ويكفل تفعيل العملية الإنتاجية من خلال رفع مستوى الكفاية والأداء.

وتتشكل البنية التنظيمية للهيئة على النحو الآتي:

١- المجلس الأعلى للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:

يتشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء ويضم ثمانية أعضاء يمثلون جميع أقسام الهيئة يعقد دورات ربع سنوية وله أن يعقد جلسات استثنائية بدعوة من رئيسه أو طلب من أكثرية أعضائه.

وتتباين صلاحيات المجلس بين اقتراح التوصيات والتقرير وتأديب العاملين بالتفتيش^(١) فالتوصيات تتعلق بتحديد عدد العاملين وتأهيلهم لرفع مستوى كفايتهم والخطط المقترحة من قبل رؤساء المجموعات ومسألة تعديل قانون الهيئة ونظامها الداخلي والهيئة تملك بهذا الشأن صلاحيات الدراسة والاقتراح وتقديم التوصيات اللازمة لذلك.

أما التقرير فهو يتصل بأسلوب العمل وتحديد إطار عمل مجموعات الهيئة والتقرير السنوي وتسميه رؤساء المجموعات والمديرين ومعاونيهم ورؤساء الأقسام. أما التأديب فيتصل بالعاملين بالتفتيش ودوره مماثل هنا لدور المجلس الأعلى للقضاء بالنسبة للقضاة.

٢- رئيس الهيئة ومعاونوه:

هو المرجع الأعلى للهيئة وممثليها هم حسن سير العمل أمام الأوامر والتعليمات

1- راجع المادة ٩/ من النظام الداخلي للهيئة الصادر بقرار رئيس الهيئة رقم ٢٥٠/ تاريخ ١٤/٦/١٩٩٠.

والتوصيات الكفيلة بحسن سير العمل^(١).

وقد أعطاه قانون أحداث الهيئة صلاحيات واسعة الغاية منها توفير رقابة فعالة ومجدية على الجهات العامة^(٢).

ونظراً لكثرة هذه الصلاحيات وتنوعها فقد أجاز له القانون تفويض بعض اختصاصاته إلى معاونيه أو رؤساء المجموعات أو رؤساء الفروع.

٣- المجموعات^(٣):

مهمة هذه المجموعات تحقيق التوازن والانسجام بين توصيات الهيئة ومقترحاتها إذا اتصلت باختصاص محدد. لكل مجموعة رئيس يسميه مجلس الهيئة.

يتم تشكيل المجموعات على أساس الاختصاص الوظيفي للجهات العامة بصرف النظر عن التبعية الإداري وتضم الهيئة ١٨ مجموعة تمارس كل منها عملها في إطار قطاعي^(٤).

٤- مديريات فنية:

وتتولى هذه المديريات مسألة الرقابة من خلال عملية تأهيل العاملين بالتفتيش وتدقيق تقارير الرقابة والتفتيش ومتابعة نتائج الرقابة وتضم:
(المديرية القانونية- مديرية الدراسات- مديرية التأهيل والتدريب- مديرية المتابعة).

٥- الفروع:

وهي تمثل الهيئة في مراكز المحافظات، تحدث بقرار من مجلس الهيئة للإشراف على سير العمل في هذه المراكز. والفروع تمارس كافة اختصاصات الهيئة

1- راجع المادة ١١ من النظام الداخلي للهيئة، مرجع سبق ذكره.

2- راجع المادة ١٣-١٦ من قانون للهيئة.

راجع المواد ١١-١٢-١٣ من النظام الداخلي للهيئة.

3- راجع المادة ٣٢ من النظام الداخلي للهيئة.

4- على سبيل المثال: مجموعة التعليم العالي، مجموعة الزراعة والإصلاح الزراعي، مجموعة الصناعة، مجموعة النفط والثروة المعدنية. لذلك فالغالب أنها موزعة بحسب توزيع وزارات الدولة.

ضمن الإطار الجغرافي لكل فرع. حيث تتولى مهامها وتضعها في تقرير ترفعه لرئيس الهيئة يتضمن ملاحظاتها ومقترحاتها، كما يحق لها التدخل في الدعاوي العامة الاقتصادية في المحافظات بالنيابة عن رئيس الهيئة^١.

٦- الأقسام:

وحدات اقتصادية في الفروع أو المجموعات أو المديريات الفنية، وتشكل بقرار من المجلس الأعلى للهيئة، مهمتها توزيع الأعمال وفق التخصص الوظيفي للجهات العامة الخاضعة للرقابة بصرف النظر عن مسألة التبعية الإدارية^(٢).

٧- المديريات الإدارية:

تقوم بالأعمال الإدارية في مركز الهيئة ومسك الدفاتر والسجلات المتعلقة بالقرارات والأوامر الإدارية^(٣).

٨- المكاتب الفنية:

وهي مكاتب الهيئة في مراكز المحافظات التي لم تحدث فيها فروع وفي مراكز المنشآت الإنتاجية الكبرى إضافة للمكتب الخاص لرئيس الهيئة ومعاونيه^٤.

بإلقاء نظرة على هذه البنية التنظيمية يظهر لنا النظام الدقيق في هيكليتها في كافة مستوياتها والغاية من ذلك بسط رقابة الهيئة على جميع الجهات العامة وتوفير عنصر التخصص الوظيفي عند مباشرة مهامها حيث يدرك المفتشون طبيعة المهمة الموكلة إليهم ويعون مدى أهمية ما يقومون به من عمل في حماية الأموال العامة.

إلا أن الملاحظ هو حدوث نوع من الازدواجية في العمل الرقابي بين العاصمة والمحافظات، حيث نجد جهتين عامتين لهما نفس العمل والتخصص وتخضع كل منها لرقابة تختلف عن الأخرى.

مثال ذلك جامعتي دمشق وحلب، كلاهما تتبعان نفس وزارة التعليم العالي - وكل

1- راجع المواد /٣٢-٣٣-٣٤/ من النظام الداخلي للهيئة.

2- راجع المادة ٣٦ من النظام الداخلي للهيئة.

3- راجع المادة ٣٩ من النظام الداخلي للهيئة.

4- راجع المادة ٣٨ من النظام الداخلي للهيئة.

منها يختص بالتعليم العالي والبحث العلمي. إلا أن الملاحظ أن جامعة دمشق تراقب من قبل مجموعة التعليم العالي في الهيئة المركزية أما جامعة حلب فتراقب من قبل فرع حلب وهذا ما يحدث تبايناً في العمل الرقابي إختلف رقابة الفروع عن رقابة المجموعات. لأن رقابة الفروع تتم على درجتين (الفرع- المجموعة) أما رقابة المجموعات فهي تتم على درجة واحدة ونهائية.

ثانياً- دور الهيئة في حماية الأموال العامة:

ذكرنا سابقاً أن الهدف من إنشاء الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش هو توفير حماية فعالة للأموال العامة لصيانتها ومنع العبث بها بأي شكل من الأشكال. والهيئة تقوم بدور بارز في هذا الشأن من خلال الأمور التالية:

١- تحسين الأداء الإداري: وهي في هذا الشأن تمارس الرقابة بشقيها (المشروعية- الملائمة) فهي من جهة تثبت من عدم مخالفة القوانين والأنظمة النافذة والتحقق من سير العمل في حدود هذه القوانين.

من جهة ثانية تعمل الهيئة على كشف مواقع الخلل والإهمال والقصور في العمل الإداري وتقتترح الحلول الملائمة لذلك سعياً منها لتحسين مستوى الأداء الإداري كي يحقق المهام الموكلة له ببسر وكفاءة وموضوعية.

٢- حماية المال العام: وهي هنا تمارس رقابة المشروعية والملائمة معاً من خلال التحقق من الالتزام بالقوانين والأنظمة ذات الصلة بعمليات صرف الاعتمادات وتحصيل الموارد ومدى توافق الإجراءات المتبعة مع القوانين ذات الصلة بالموضوع. كما تعمل على تحسين آلية استخدام الموارد الاقتصادية والمادية والبشرية المتاحة والتثبت من استخدام أفضل السبل لهذا الاستخدام.

٣- رفع مستوى الإنتاج: وذلك من خلال تفعيل العملية الإنتاجية ورفع مستوى الأداء في العمل الإنتاجي وذلك يتحقق من خلال الأمرين التاليين:

- ملاحظة مراحل تنفيذ الخطط الموضوعية وملاءمة كل مرحلة للزمن المنفذة خلاله.
- استخدام أفضل العناصر والطاقات لتنفيذ الخطط بما يحقق وفراً في الجهد والوقت

ويحسن من الأداء.

٤- توفير أفضل السبل: التي تمكن من أداء الخدمات للمواطنين وإزالة كافة العقبات التي تعترض ذلك. لأن الغاية الأساسية من تحسين الأداء الإداري وحماية المال العام ورفع مستوى الإنتاج هو المواطن من خلال تأمين كل ما يلزمه من سلع وخدمات وبالسريعة المطلوبة والمستوى الذي يتوافق مع آدمية الإنسان وكرامته.

وفي سبيل قيام الهيئة بالوظائف السابقة فقد زودها القانون بالكثير من الاختصاصات كما خولها العديد من الصلاحيات التي تراوحت بين إبداء الرأي والتوصيات والتحقيق بل وحتى التدخل في الدعاوي العامة الاقتصادية.

كما خول الدخول ممارسة اختصاصاتها لدى العديد من الجهات العامة لدى كل جهة تكون لها علاقة مالية مع الدولة.

كما خول الهيئة ممارسة اختصاصاتها لدى العديد من الجهات العامة ولدى كل جهة لها علاقة مالية مع الدولة.

وقد حددت المادة الخامسة من النظام الداخلي للهيئة الجهات التي تمارس الهيئة اختصاصها لديها^(١).

والحقيقة أن مسألة تزويد الهيئة بهذه الصلاحيات يعد أمراً ضرورياً إذا أردنا إسباغ الحماية الوافية للأموال العامة باعتبارها بيت القصيد في مسألة الرقابة. إلا أن الأمر الذي يجب ملاحظته أيضاً ولا يقل أهمية عن ذلك هو أن حماية حقوق العامل لدى الجهات العامة مسألة تستدعي الكثير من الاهتمام والحماية خاصة إذا لاحظنا أن عملية التفتيش تتم من قبل شخص واحد. لذلك فالقرار الصادر من قبل المفتش قد يجانب الموضوعية مما يهدد مستقبل العامل الوظيفي. لذلك فإن الأمر يستلزم توفير قدر من الضمانات لحماية العامل سواء من الجهة التي يعمل لديها ممثلة برئيسه الإداري أو من جهة الرقابة بحيث يتمكن من الدفاع عن نفسه من خلال المنظمة النقابية التابع لها وصولاً في النهاية لقرار يحدد نطاق مسؤوليته بشكل موضوعي لا علاقة له بأي بواعث شخصية لا تمت بصلة للصالح العام ولا علاقة لها بحماية الأموال العامة.

1- راجع المادة ٥/ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

ثالثاً- آلية مباشرة الهيئة لمهامها الرقابية:

تستخدم الهيئة في مباشرة مهامها الرقابية أسلوب الرقابة الانتقائية والتقديرية. وذلك إما وفق ما هو مخطط له بشكل سنوي أو وفق الأحوال الطارئة.

وهي تمارس في ذلك أربعة أنواع من الرقابة:

١- رقابة إدارية: وهذه الرقابة تتصل برقابة المشروعات والكفاية معاً لأنها تهتم بالتثبت من الالتزام بالقوانين والأنظمة والالتزام باستخدام أفضل الطرق عند قيام العاملين بمهامهم وذلك دون إهمال أو قصد.

٢- رقابة مالية محاسبية: ترتبط بأعمال التدقيق والتحري للمعاملات المالية للتثبت من صحتها ومشروعيتها وهي هنا رقابة مشروعية وكفاية معاً.

٣- رقابة اقتصادية: تقتصر هذه الرقابة على مسألة الكفاية من خلال متابعة سير العمليات الإنتاجية والاستثمارية وتحديد نطاق الإسراف والتبذير والوقوف على جوانب الانحراف والإهمال وتحديد المسؤولية والعمل على تحسين مستوى الأداء وتفعيل الكفاية الإنتاجية بما يحقق أفضل عوائد اقتصادية وبأقل كلفة.

٤- رقابة فنية: وتتعلق بمراقبة الآليات والمعدات وأدوات ووسائل الإنتاج والتحقق من القيام بعمليات الكشف الدوري عليها وصيانتها وتوفير قطع الغيار في الوقت المناسب لإزالة جميع المعوقات التي تؤثر على حسن الأداء وتطويره.

وفي سبيل ممارسة هذه الأنواع السابقة من الرقابة نرى وجود آليات متعددة تستطيع الهيئة من خلالها ممارسة دورها ومن هذه الآليات.

١- آلية اللجوء إلى جميع أنواع البحث والاستقصاء والتدقيق والتفتيش متبعة في ذلك الرقابة الانتقائية والتقديرية ضمن حدود الالتزام بالقواعد المبينة في النظام الداخلي للهيئة^(١).

٢- تعمل الهيئة مع باقي جهات الرقابة لمنع حدوث ازدواجية وتكرار في العمل الرقابي الأمر الذي يعرقل سير العمل الإداري والإنتاجي ويجعل من

1- د. يوسف شباط: الرقابة المالية، مرجع سبق ذكره، ص ٢١٤.

الرقابة أداة تعطيل وليس أداة تسريع هذا العمل.

٣- للهيئة في سبيل ممارسة عملها الاستعانة بمن تراه لتسهيل عملها وبشكل خاص المنظمات الشعبية لانتداب عضو للمشاركة في أعمال التحقيق والتفتيش وذلك لتوفير الضمانات اللازمة للعامل.

٤- وفي مجال مباشرة الهيئة لأعمال التفتيش والرقابة فإنه ليس للقائم بالتفتيش مباشرة العمل من تلقاء نفسه وإنما لابد من إجازة مسبقة بالإجراءات مع إمكانية اعتبار الخطة السنوية الصادرة عن رئيس الهيئة بمثابة إجازة بمباشرة الرقابة والتفتيش.

٥- للمفتش أثناء قيامه بعمله أن يطلب من الإدارة تشكيل لجان عمل تحت إشرافه لتسهيل تنفيذ المهمة، كما له الاستعانة بالخبرة في الأمور ذات الطابع العلمي أو الفني إذا لم يكن على دراية بها^(١).

٦- تمارس الهيئة صلاحياتها في مجال التحقيق في الأفعال المنسوبة للعاملين في الجهات الخاصة للرقابة، إلا أنه ليس لها المساس باختصاص القضاء، وهذا يعني أن القضية الحقيقية إذا كانت منظورة أمام القضاء فلا يجوز تدخل الهيئة فيها عن طريق التحقيق^(٢).

والحقيقة أن تنوع الأعمال الإدارية من جهة والتخصص الفني الدقيق الذي تتميز به هذه الأعمال يستوجب تعدد الآليات التي يمكن للهيئة من خلال القيام بدورها الرقابي والتفتيش بشكل موضوعي يحقق أهداف المهمة الرقابية في شقيها وهما حماية المال العامة- حماية حقوق العاملين في أجهزة الدولة^(٣).

1- راجع الفقرة د من المادة ٤٦ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١.

2- راجع المادة ١١٤ من النظام الداخلي للهيئة.

تجدر الإشارة إلى أن الهيئة تستطيع مباشرة إجراءات التحقيق إما من تلقاء نفسها بناء على ما تلقف عليه من جرائم أو مخالفات عند مباشرة مهمتها الرقابية والتفتيشية- أو من خلال شكاوي المواطنين وإخباراتهم حتى الشكاوي المنشورة في وسائل الإعلام. راجع م ١١٥ من النظام الداخلي للهيئة.

3- تجدر الإشارة إلى أن قيام الهيئة بالمهمة الموكلة لها استدعى تمتع عناصرها بالحصانة التي يتمتع بها القضاة حيث يتمتع كل من رئيس الهيئة ومعاونوه ورؤساء المجموعات والفروع والمفتشون بهذه الحصانة فلا

رابعاً- نظرة تقييمية لدور الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:

مما لا شك فيه أن الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش تلعب دوراً بالغ الأهمية في توفير الحماية القانونية للأموال العامة وذلك في ضوء الصلاحيات الواسعة التي تملكها والآليات المتنوعة التي تستخدمها في مباشرة عملها الرقابي والتفتيشي، وهي في سبيل ذلك تستطيع مباشرة رقابة واسعة ذات بعدين نوعي وجغرافي معاً. فهي إما أن تباشر رقابة نوعية تتعلق بالتنوع الكبير في الاختصاصات التي تباشرها وفي أنواع الرقابة التي تتنوع بين رقابة المشروعية والكفاية والمحاسبة والرقابة الاقتصادية كما تمارس رقابة ذات طابع جغرافي من خلال الجهات العديدة التي تخضع لرقابة . كما تتولى مهام رقابية على السلطات المحلية وذلك لضمان تنفيذ السياسة العامة للدولة والقوانين والأنظمة والقرارات الصادرة عنها.

وهي في هذا الشأن تباشر رقابة على قرارات السلطة المحلية وذلك في إطار رقابة المشروعية والكفاية. كما تباشر رقابتها على أعضاء السلطة المحلية أنفسهم وعلى العاملين المحليين بموجب المادة ١٤ م قانون الهيئة لأن جميع العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة مسؤولين أمامها ويخضعون لتفتيشها، ولها اقتراح ما تراه مناسباً من تدابير وإجراءات في حدود القوانين والأنظمة النافذة.

إلا أن ذلك الدور المهم للهيئة في تطوير العمل الإداري وتحقيق الفعالية الإنتاجية ورفع مستوى الكفاية والإنتاج وحماية الأموال العامة يستلزم المزيد من الجهد لإزالة العراقيل التي تعترض عملها كي يكون العمل الرقابي مثمراً وبناءً. وأبرز هذه العراقيل:

١- تحديد عمل جهات الرقابة المختلفة بشكل دقيق كي لا يؤدي الأمر إلى حدوث تداخل أو ازدواجية في عملها وبشكل خاص التداخل الذي يحدث بين عمل الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وعمل الجهاز المركزي للرقابة المالية خاصة في مجال الرقابة على الحسابات العامة. وكشف الانحرافات

يجوز نقلهم أو نديهم إلى أية وظيفة أخرى إلا بموافقتهم الخطية أو بقرار معلل من رئيس مجلس الوزراء بناء على قرار المجلس الأعلى للهيئة. أما معاونو المفتشين فيعاملون معاملة القضاة معاونين.

والأخطاء ذات الطابع المالي والمرتكبة من العاملين في الجهات العامة وهذا الأمر يحدث بالرغم من أن المادة ٢٤ من قانون الهيئة نصت على ضرورة التنسيق بين عمل الهيئة وعمل باقي جهات الرقابة إلا أن التنسيق لم يحصل وبقي التداخل والازدواجية قائمين، وهذا يستوجب من المشرع الذي كان سبباً في ذلك حل هذا الإشكال بتعديل تشريعي صريح.

٢- ضرورة تمتع أعضاء الهيئة بالاستقلال الكافي لكي يتم العمل الرقابي بشكل فعال فالهيئة شأنها شأن الجهاز المركزي تتبع السلطة التنفيذية ممثلة برئاسة مجلس الوزراء ويخرج الوزراء والمحافظين من رقابتها، وهذا برأينا يعطل استقلالية الهيئة ويفقدها المصدقية اللازمة في عملها ويعطل دورها في حماية الأموال العامة.

٣- تعتبر تقارير الهيئة من النوع الفردي سواء تم من قبل المفتش أو رئيس الفرع أو رئيس المجموعة وهذا يكل عيباً في عملها والأفضل أن تحال التقارير إلى لجنة تشكل من عدة أعضاء كي يكون عملها أكثر فعالية ومصدقية.

٤- لا تمارس الهيئة أي نوع من الرقابة السابقة وإنما تقتصر على الرقابة المرافقة أو اللاحقة مما يعني أن دورها في مجال كشف الأخطاء والمخالفات قبل وقوعها غير موجود وهذا يعطي للجهات العامة الفرصة في التصرف مستفيدة من عدم وجود رقابة سابقة على التصرف الذي سوف تقوم به وفي ظل غياب أي توجيهات من الهيئة لهذه الجهات كي تستأنس بها أو تسير وفقاً لها.

٥- ضرورة التزام الهيئة بتقديم تقرير سنوي عن الأعمال التي تباشرها وبيان حالات الانحراف والإهمال التي توصلت إلى اكتشافها والتوصيات التي تراها مناسبة لحل هذه المشاكل ومدى التزام الجهات العامة بمضمون تقارير الهيئة.

٦- ولعل أهم نقطة في هذا الأمر هي الكم الكبير من المهام الموكلة للهيئة مما

يجعل دورها في تطوير العمل الإداري والارتقاء به وتحسينه أقل من المأمول وبشكل خاص التطوير الواجب إدخاله في آلية العمل الإداري ومهارات وخبرات العاملين في الجهات العامة لأن العلاقة طردية بين العمل الإداري وبين أداء العمل الرقابي لدوره على أفضل وجه.

نظرية تقييمية للرقابة المالية في سوريا:

بعد أن استعرضنا واقع الرقابة المالية في سوريا بشقيها الداخلي والخارجي فإنه يتشكل لدينا مجموعة من الملاحظات بشأن هذه الرقابة.

ففي مجال الرقابة الداخلية تبين لنا أن عيبها الأساسي انحصارها في رقابة المشروعات وغياب جانب الأداء والملاءمة فيها، كما يعيبها ضعف الكفاءات والخبرات والمؤهلات للقائمين بها وهذا راجع لضعف تأهيل عناصر الجهاز الإداري ككل.

هذا مع التأكيد على أهمية الدور الذي تلعبه الرقابة الذاتية بشقيها الرئاسي والوصائي في هذا الشأن.

أما فيما يتعلق بعمل الجهاز فقد رأينا في هذه الدراسة العيوب التي تعتري عمل هذا الجهاز وتقلل من فعاليته المأمولة.

أما فيما يتعلق بالرقابة الخارجية سواء في ذلك الرقابة البرلمانية أم رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش فإنها وبالرغم من الأهمية المعلقة عليها إلا أن مسألة قلة الخبرة عند أعضاء البرلمان وعدم توافر الوقت الملائم للقيام بالعمل الرقابي من جهة ومسألة الاستقلالية في عمل الهيئة رغم توافر عنصر الخبرة والكفاءة لعب دوره في إضعاف هذه الرقابة خاصة في ظل تعقد العمل المالي واشتماله على مفردات يصعب على غير المختص بالشأن المالي أو الاقتصادي فهمه.

هذه الملاحظات تشكل برأينا الأسباب الأساسية لعدم جدوى الرقابة في حماية المال العام وصونه الأمر الذي ترك الباب مفتوحاً للعبث والسرقة والاختلاس وهو ما شكل عقبة أمام قدرة الدولة على القيام بمهامها فأصبحت أقل قدرة على إشباع حاجات المواطنين مما أفقد الدولة مصداقيتها في نفوس مواطنيها وانعكس سلباً على المجتمع ككل.

لذلك فإننا نرى أن تفعيل دور هذه الرقابة يستلزم الخطوات التالية:

١- تفعيل الرقابة الداخلية وذلك من خلال توفير الخبرات والكفاءات في المجالات الاقتصادية المختلفة وتمكين وزارة المالية باعتبارها الجهة الأصلية من ممارسة هذه الرقابة من خلال إكسابها رقابة الأداء والكفاية إضافة إلى رقابة المشروعية.

٢- إعطاء أجهزة الرقابة الخارجية صلاحيات واسعة في ممارسة مهامها كونها جهة بعيدة عن الإدارة نفسها ومتحررة من ضغوطها وتعزيز مسألة استقلال هذه الأجهزة لتقوم بعملها بشكل جيد.

٣- لقد خطى المشرع السوري خطوة جيدة عندما ألغى تبعية الجهاز المركزي للرقابة المالية لوزير المالية وألحقه برئاسة مجلس الوزراء إلا أن ذلك ليس كافياً وكان الأجدر اعتبار الجهاز هيئة مستقلة تماماً عن الحكومة كونه جهة رقابية عليها. فالجهاز يجب أن يكون على مسافة واحدة من سلطات الدولة الثلاث وهذا يعني أن يكون على علاقة بها كلها دون أن يكون تابعاً لأي منها.

٤- يجب توفير قدر كبير من الصلاحيات اللازمة لعمل الجهاز وهذا يستلزم منحه اختصاصات إدارية وقضائية معاً يمارسها خبراء مختصون فنياً أو غرف قضائية يقوم عليها قضاة يتولون إصدار أحكام قضائية.

٥- ضرورة توزيع الاختصاصات بشكل واضح وصريح بين أجهزة الرقابة وبشكل خاص عمل كل من الجهاز المركزي للرقابة المالية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش. بحيث يحول ذلك دون أي تكرار أو ازدواجية تعرقل العمل الرقابي وتمنعه من تحقيق أهدافه.

٦- ضرورة البدء الجدي بإصلاح إداري ومالي شامل يتناول مختلف مرافق الدولة لأن أجهزة الرقابة مهما كانت متخصصة وفنية لن تستطيع أداء عملها بشكل جيد إلا إذا تعاونت معها إدارات الدولة وذلك يستلزم توافر الخبرة والكفاءة في العناصر العاملة في الجهاز الإداري كي تكون أداة دعم ومساندة

لأجهزة الرقابة وليس أدوات إعاقاة وتعطيل والذي يؤكد ذلك التوجيهات التي وجهها السيد الرئيس بشار الأسد في خطاب القسم عندما أكد على تحديث القوانين وتطويرها وتوفير أسباب الإصلاح الإداري الشامل وهذا يؤكد ضرورة إحداث هيئة قضائية مستقلة تتولى مراقبة الأموال العامة وتصونها وتحمي حقوق المواطنين ومكاسبهم.





الباب الثاني

الرقابة الإدارية

مقدمة:

تحتل الرقابة الإدارية مكانة لا تقل في الأهمية عن الرقابة المالية، إذ أنهما وسيلتان تؤديان من حيث النتيجة على رقابة الأداء الحكومي على كافة الأصعدة، وإن اختلفت الأدوات والوسائل المستخدمة في ممارسة هذين النوعين من الرقابة. وقد بينا في الباب الأول من هذا الكتاب كل ما يتعلق بالرقابة المالية. ولهذا فإننا سنخصص الباب الثاني لدراسة كل ما يتعلق بالرقابة الإدارية وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول: مفهوم الرقابة الإدارية وأهدافها.

الفصل الثاني: صور الرقابة الإدارية.

الفصل الثالث: وسائل الرقابة الإدارية.

الفصل الرابع: أجهزة الرقابة الإدارية العليا المتخصصة في سوريا.



الفصل الأول

مفهوم الرقابة الإدارية وأهدافها

يتناول هذا الفصل بالدراسة تعريف الرقابة الإدارية وأهميتها، مبحث أول. ومقومات الرقابة الإدارية وإجراءاتها، مبحث ثان. ثم أهداف الرقابة الإدارية، مبحث ثالث.

المبحث الأول تعريف الرقابة الإدارية وأهميتها

إن الجهاز الإداري بكافة أشكاله وأنواعه هو العمود الفقري للدولة، وأداتها الأساسية في تنفيذ مهامها وتحقيق أهدافها. وإن سلامة تحقيق تلك الأهداف يتوقف بدرجة كبيرة على دقة نظام الرقابة في هذا الجهاز وصلاحه.

وعلى ذلك فإن الرقابة الإدارية تحتل أهمية بالغة في جميع الإدارات، لأنها الأداة التي تبين مواقع الخلل والقصور سواء في تنفيذ القوانين أو الكشف عن المخالفات أو التقصير في تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة.

والرقابة الإدارية من الموضوعات التي لم يصادفها حظاً كبيراً في اهتمامات فقهاء القانون الإداري وعلماء الإدارة العامة. اللهم إلا بعض الدراسات العامة في كتب القانون الإداري والإدارة العامة. أما الدراسة المتخصصة لهذا الموضوع فما زالت قاصرة حتى الآن، بالرغم من تعدد أجهزة الرقابة الإدارية في سوريا وأهمية هذا الموضوع على جميع المستويات الإدارية.

وإذا كانت الرقابة على أعمال الإدارات أمراً ضرورياً ولازماً فإن الأمر يقتضي أولاً وقبل كل شيء تحديد المفاهيم الأولية الخاصة بالدراسة حتى يمكن الوصول إلى الغايات والأهداف الأساسية دون لبسٍ أو غموض:

المطلب الأول

تعريف الرقابة الإدارية

كانت الرقابة⁽¹⁾ ولا زالت من أكثر المفاهيم الإدارية غموضاً وإبهاماً، ذلك لأن العلوم الإدارية بشكل عام تنتمي إلى العلوم الإنسانية التي تتميز بالديناميكية والحركة. وكثيراً ما اختلط مفهوم الرقابة الإدارية بالرقابة المالية. الأمر الذي أدى في النهاية إلى تعدد مشارب المهتمين بدراسة موضوع الرقابة، مما انعكس ذلك في النهاية على مفهوم الرقابة، إذ تعددت التعريفات التي قبلت بشأنها وتنوعت واختلفت باختلاف الزاوية التي ينظر إليها كل من المهتمين.

فقد عرفها فايول⁽²⁾ بأنها عملية التحقق من أن كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقواعد المقررة. من أجل بيان مواطن الضعف والقصور والقضاء عليها وتصحيحها ومنع تكرارها.

وعرف ديموك الرقابة بأنها «تحليل الأداء الحالي في ضوء المعايير والأهداف الثابتة، حتى يمكن تحديد مدى الإنجاز لما رمت إليه أو أمر الإدارة العليا وتطلعت إليه⁽³⁾». كما يعرفها نيومان بأنها عملية «التثبت من أن نتائج العمليات متطابقة بقدر

1 - جاء في المعجم الوسيط أن الرقابة لغوياً تعني فيما تعنيه: المراقبة أو الملاحظة أو الحراسة وهي مشتقة من الفعل راقب. وراقبه أي حرسه ولاحظه. ويقال راقب الله في عمله، أو راقب ضميره أي خافه أو خشيه.

2- Henri Fayol, General and industrial management, London, pitman publishing, 1989, P. 107.

3-Dimoch, The Excutive in action, New York, Harper, 1945, P. 321.

الإمكان مع الخطط الموضوعية^(١)».

ونلاحظ على التعاريف السابقة أنها ركزت على هدف الرقابة وتحديد معايير الأداء دون الاهتمام بجهات الرقابة ووسائلها.

في حين ركز فريق آخر من الفقهاء على وسائل الرقابة أثناء تعريفها دون الاهتمام بمعايير الأداء وأجهزة الرقابة. ومن هؤلاء د. عيد مسعود الجهني حيث يعرفها بأنها مجموعة من الوسائل التي تستخدمها الأجهزة الإدارية بالدولة تتضمن جمع البيانات وتحليلها للتأكد من أن التنظيم الإداري يؤدي أعماله بكفاية لتحقيق الأهداف المقررة^(٢).

كما يعرفها آخرون بأنها تلك الجهود والأنشطة المستمرة والمنتظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة عن تقدم العمل والتنفيذ في مختلف مجالات النشاط التي تتولى الإدارة العامة مسؤوليتها، ومقارنة معدلات التنفيذ ومستوياته بالمعدلات والمستويات المستهدفة في الخطة الموضوعية والكشف عن الانحرافات وتصحيحها والعمل على منعها إن أمكن^(٣).

ويشترك مع التعريف السابق في تسليط الضوء على أهمية المعلومات والبيانات في عملية الرقابة التعريف الذي قال به د. عبد السلام بدري حين عرف الرقابة بأنها مجموعة من العمليات تتضمن جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى نتائج تقوم بها أجهزة معينة، للتأكد من تحقيق المشروع للأهداف بكفاية، مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة^(٤).

كما عرفت الرقابة الإدارية بأنها الرقابة التي تمارسها الإدارة على أعمالها، أي تلك التي تمارس داخل التنظيم الإداري من جانب الرؤساء الإداريين، أو تلك التي

1- Newman, Administration action, New York, prentice, Han, P. 135.

2- د. عيد مسعود الجهني: الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، عين شمس، ص ١٥٧.

3- د. علي السلمي: إدارة الأفراد لرفع الكفاية الإنتاجية، القاهرة دار المعارف، طبعة ١٩٧٠، ص ٢٨٧.

4- د. عبد السلام بدري: الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، ص ٩١.

تمارسها أجهزة إدارية متخصصة على بعض الوحدات الإدارية^(١).

ويعرفها الدكتور فؤاد العطار بأنها وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقيق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها.

أما فقهاء القانون فقد عرفوا الرقابة الإدارية على أنها «النشاط الذي تقوم به الإدارة أو هيئات أخرى لمتابعة العاملين في القيام بعملهم والتأكد من أن الأعمال التي أنجزت متفقة ومطابقة للمعايير المحددة لإمكان تنفيذ الأهداف المقررة في الخطة العامة للدولة بدرجة عالية من الكفاية ضمن حدود القوانين وللوائح والتعليمات، لإمكان اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة الانحراف سواء بالإصلاح أو بتوقيع الجزاء المناسب^(٢).

وهكذا يتضح من كل ما تقدم، اختلاف التعاريف التي سبقت لتعريف الرقابة الإدارية وتباينها تبعاً لاختلاف مشارب الفقهاء واهتماماتهم وتخصصهم. حيث نلاحظ أن مرد اختلاف كل تعريف عن الآخر هو اختلاف الزاوية التي ينظر إليها الباحث والموضوع الذي يهتم به.

الأمر الذي دفع كثيراً من الكتاب إلى العزوف والإحجام عن تقديم تعريف للرقابة الإدارية، إذ لا يمكن من وجهة نظرهم إيجاد تعريف جامع مانع لها من جهة. ومن جهة أخرى قصور كل التعاريف السابقة عن الإلمام بجميع جوانب الرقابة نظراً لاتساع مضامين هذه العملية وتعدد وسائلها وتداخل مراحلها وتشابك محتوياتها وتتابع إجراءاتها كونها أنشطة إنسانية ذات أغراض متنوعة ووظائف متباينة تختلف إلى حد كبير باختلاف المفاهيم السياسية، والمذاهب العقائدية والأفكار الاجتماعية والأنظمة الاقتصادية والإدارية. وهو أمر بحد ذاته يؤدي إلى صعوبة وضع تعريف لكل عملية من هذه العمليات على حده ثم إفراغه في بضع كلمات مسبوكه وجمعها في سياق واحد للدلالة على عملية موحدة.

1- د. أنور أحمد رسلان: مبادئ الإدارة العامة، ص ٢٥٩.

2- د. رمزي الشاعر: دروس في مبادئ الإدارة العامة، ١٩٧٧ دار النهضة العربية، ص ١٩٧٧ أيضاً. د. أحمد السيد عوضين حجازي: الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ١٩٨٩، ص ٤٢٠. وآخرون.

ونحن وإن كنا نتفق مع أغلبية الفقهاء بصعوبة إيجاد تعريف جامع مانع للرقابة الإدارية، إلا أن ذلك لن يثبينا عن المحاولة، إذ المساهمة في ذلك تساعد على الأقل في تحديد المعالم الرئيسية، وإلقاء الضوء على الرقابة الإدارية. ولذلك فإننا نرى بأن الرقابة الإدارية هي «عملية قانونية إدارية تنهض بها سلطة مختصة هدفها التأكد من أن واقع الحال الآن هو ما كان يراد له أن يكون عليه، وفقاً لمعايير محددة مسبقاً، والكشف عن مواطن الخلل والقصور، وإعطاء التوصية بالحل».

ومن جماع ما تقدم نستطيع أن نستخلص العناصر التالية للرقابة:

١ - **الرقابة مكنة قانونية:** معلوم أن الإدارة يجب أن تطابق جميع أعمالها مع أحكام القانون احتراماً لمبدأ الشرعية الشهير الذي يعتبر مدخلاً أساسياً لدراسة الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة. إذ أن من أهداف الرقابة التأكد من مشروعية أعمال الإدارة والتأكد من مطابقتها لأحكام القانون.

والرقابة الإدارية بما تتضمنه من وسائل عديدة كالتحقيق والتفتيش وطلب البيانات والإطلاع على المستندات وكتابة التقارير وغيرها. ما هي إلا وسائل منحت بموجب نصوص قانونية^(١) لجهات معينة لتقوم بممارسة مهمة الرقابة، وإذا كانت هذه الجهات تهدف إلى الكشف عن المخالفات القانونية في أعمال الإدارة فعليها من باب أولى أن تلتزم هي بالنصوص القانونية التي تحدد اختصاصاتها ووظائفها وكيفية عملها.

٢ - **الرقابة عملية إدارية:** ذلك أن العملية الإدارية بكاملها ما هي إلا سلسلة طويلة من الأنشطة المرتبطة مع بعضها ارتباطاً شديداً كعمليات التخطيط والتنظيم والتوجيه والاتصال، ومن ضمنها عملية الرقابة. وتتغلغل هذه العملية بكافة المستويات الإدارية، حيث أن ممارسة النشاط الرقابي لا يقتصر على مستوى إداري دون آخر. كل ما في الأمر هو الأهمية النسبية لكل عملية رقابية. بحيث أن أهمية الأعمال الرقابية

1- لمزيد من المعرفة حول النصوص القانونية الخاصة بذلك. راجع قانون الهيئة المركزية للمراقبة والتفتيش رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ وقانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٦٤ لعام ٢٠٠٣.

تزداد كلما ارتقينا في السلم الإداري علواً، إلا أنها بصفة عامة تبقى متواجدة في كافة المستويات الإدارية دون استثناء.

٣- الرقابة عملية هادفة: تتميز عملية الرقابة بأنها عملية هادفة تسعى إلى تحقيق أهداف محددة تدور كلها في إطار المصلحة العامة. وهذه الأهداف يجب أن تكون مخططة لا عشوائية أو اجتهدية. ولضمان ذلك يتطلب الأمر إيجاد معدلات أداء كمية أو نوعية تكون هي المعيار الذي يقاس عليه الحال للكشف عن مواطن الخلل إذا وجدت. فالهدف من ذلك إذاً هو ضبط أداء الجهاز الإداري بما يكفل تحقيق ما هو مخطط له.

٤- الرقابة عملية ذات أبعاد إنسانية: إذ أن الرقابة ليست أداة تخويف وتهديد، وإنما هي عملية ذات أبعاد إنسانية، يظهر فيها هذا البعد نتيجة لكون الرقابة تنصب في كثيراً من الأحيان على أعمال الأشخاص الطبيعيين. والذي يتطلب التفاعل التام بين الجهات الرقابية والجهات الخاضعة للرقابة (ومنهم الأشخاص). والرقابة الناجحة هي التي تجمع بين الجانب الإنساني وبين جانب الردع بما يكفل حسن الأداء^(١). ذلك لأن الرقابة ليس الهدف منها تصيد أخطاء الآخرين ومعاقبتهم وإنما الكشف عن مواطن الخلل وإصلاحها.

٥- الرقابة عملية معقدة وصعبة: ذلك أنها تتضمن أنشطة متنوعة تقتضيها مراحلها المتعددة من تحقيق وتفتيش وتدقيق وفحص سجلات الخ. وهذه الأنشطة تتطلب ممن يقوم بها قدرات ومهارات كبيرة ومتعددة لإنجاز تلك العملية. وبما أن من يقوم بهذه المهمة هم البشر، والمخلوق البشري بطبعه يتصف بالتعقيد الشديد، فإنه من الطبيعي أن يكون النظام الخاص بالرقابة الإدارية هو الآخر على درجة كبيرة من التعقيد. إلا أن درجة التعقيد هذه لا تصل بالطبع إلى مستوى درجة تعقيد النظم

1- د. حسين عيد العال محمد: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، ٢٠٠٤، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ص ٧٧.

٦- الرقابة عملية تمتد من الماضي إلى الحاضر والمستقبل: أن أي عمل رقابي هو في حقيقته رصد الحاضر الذي تمت أحداثه في الماضي سواء أكانت تلك الأحداث قد انتهت أم لا زالت مستمرة حتى تدخل العملية الرقابية. ويتجلى أيضاً ارتباط الرقابة بالمستقبل من كون أن نتائج العمل الرقابي لا تظهر إلا في المستقبل.

المطلب الثاني

أهمية الرقابة الإدارية

تحتل الرقابة الإدارية موقعاً متميزاً بين العمليات الإدارية والتي تشمل التخطيط والتنظيم والقيادة والتوجيه والتنسيق والاتصال..... واحتلال الرقابة لهذا الموقع المتميز يأتي من تغيير دور الدولة في الآونة الأخيرة. حيث انخرطت الإدارة في كافة الميادين والقطاعات. وأصبح معروفاً أن الإدارة ملزمة بتلبية حاجات المواطن وتقديم الخدمات اليومية له مع التزامها التام بأحكام القوانين النافذة. لا بل أن الأمر لم يعد مقتصرًا على التزام الإدارة بمبدأ المشروعية بمفهومه القديم، وإنما لا بد من تبني مفهوم الحكم الجيد أو الرشيد الذي يقضي فيما يقضيه بالإضافة إلى إنزال حكم القانون على جميع تصرفات الدولة، تحقيق الرفاه والسعادة لمواطنيها. وهذا يتطلب توافر أجهزة إدارية قادرة على إنجاز الأعمال وتأدية الخدمات بكفاءة وفاعلية عالية. ونحسب أن التأكد من تحقيق تلك الأهداف لا يتم إلا بالرقابة والمحاسبة والتحقق من إتمام الأعمال وفقاً لما هو مخطط لها.

ثم أن دور الرقابة تطور وتبدل من مجرد التأكد والتحقق من حدوث المخالفة وتصيد أخطاء المسؤولين إلى الكشف عن حلول للانحرافات الحاصلة وإعطاء

1- راجع رسالتنا للدكتوراه د. إبراهيم الهندي بعنوان عملية صنع القرارات الإدارية، جامعة القاهرة، ١٩٩٧، ص ٤٣-٤٤.

التوصيات بالتصحيح، والبحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية فيه^(١).

ونظراً لتنوع أنشطة الإدارة العامة، واتساع نطاق أعمالها، وتضخم أجهزتها، وتقنية الأعمال التي تقوم بها، سيما بعد تطور الاتصال، ودخول الحاسوب والأجهزة العلمية الحديثة، وتطور نظم المعلومات، ونظم الذكاء الاصطناعي ونظم ودعم القرارات وغيرها. أدى إلى ضرورة الاهتمام بالرقابة في هذا المجال اهتماماً متزايداً لما يمكن أن تقدمه الرقابة من مساعدات في تقنية تنفيذ الأعمال، والتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق السياسات المرسومة، وتزويد الإدارة العليا بكافة الانحرافات الحاصلة، أو النقاط الإيجابية التي يمكن التركيز عليها.

كما تأتي أهمية الرقابة من ضرورتها ولزومها في كل تنظيم إداري. إذا لا يمكن التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة، وتحقيق الأهداف المرسومة بكفاءة وفعالية إلا بواسطة الرقابة الإدارية التي تستطيع كشف أوجه القصور في ما سبق. وليس هذا فقط بل أن الرقابة تظهر أهميتها بوضوح نتيجة لعدة اعتبارات منها:

١- **الطبيعة البشرية:** معلوم أن الإنسان هو أهم عناصر رأس المال في الإدارة. ومعلوم أيضاً أن الإنسان يتسم بعدم الكمال، إذ أن الكمال لله وحده. ونتيجة لذلك فهو عرضة للخطأ والنسيان وأحياناً الانحراف والفساد سواء أكان ذلك الانحراف مقصوداً أم غير مقصود. فيأتي دور الرقابة لكشف وبيان تلك الانحرافات وتصحيحها.

٢- **القدرة النسبية:** في الحقيقة تختلف القدرات والكفاءات بين عمال الإدارة العامة. كما تختلف تلك القدرات بين التنظيمات الإدارية ذاتها. وإذا ما عرفنا أن مسألة تقييم الأداء أصبحت مبدءاً إدارياً معروفاً، يتم من خلاله الحكم على مدى نجاح الإدارة في تحقيق أهدافها، تصبح مسألة الرقابة من أهم العوامل التي نستطيع من خلالها الحكم على أداء الأفراد والمنظمات.

1- انظر حمدي سليمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩٨، ص ٢١.

٣- **تنمية الموارد المتاحة:** تقاس كفاءة الإدارة وفعاليتها بقدرتها على استخدام الموارد المتاحة بكفاءة عالية، وذلك بتحقيق أكبر مردود ممكن بأقل قدر ممكن أيضاً من الموارد البشرية والمادية المتاحة. والرقابة الإدارية بوسائلها المختلفة ومعاييرها المعتمدة تستطيع كشف مواطن ضعف الأداء واقتراح الحلول الملائمة لرفع سوية الاستخدام لتلك الموارد.

٤- **التنمية الإدارية:** أن التنمية الإدارية هي نقلة نوعية وكمية من وضع إلى وضع آخر أفضل منه وفي جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والبيئية والإدارية والصحية والتكنولوجية^(١). كما تبحث التنمية الإدارية كذلك في عمليات تطوير المؤسسات بما يضمن سلامة الإجراءات المستخدمة لتحقيق الأهداف وتطوير هذه الإجراءات والعمل على زيادة كفاءة العمليات الرقابية والتدريب. ورقابة الأداء هي الاستراتيجية التي تضمن تطبيق وتحقيق التنمية الإدارية.

المبحث الثاني

مقومات الرقابة الإدارية وإجراءاتها

الحقيقة أن الرقابة لم يعد بالإمكان قصرها على قانونية النشاط الإداري (رقابة المشروعية) وإنما امتدت لتشمل الكشف عن الانحرافات والأخطاء، وإعطاء التوصيات بحلها. وباعتبار أن الرقابة الفعالة هي أحد أنشطة الإدارة الاستراتيجية فإنه ينبغي توافر عدة مقومات فيها لتحقيق غاياتها، بالإضافة إلى إجراءات محكمة تضبط إيقاع عملها. ولذلك سوف نقوم أولاً بتحديد مقومات الرقابة الفعالة وعوامل فعاليتها. ثم نقوم ثانياً بدراسة إجراءات الرقابة.

1- د. موسى اللوزي: التنمية الإدارية، ٢٠٠٢، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ص ٢٦.

المطلب الأول

مقومات الرقابة الإدارية وعوامل فاعليتها

أولاً: مقومات الرقابة الإدارية:

لا شك أن الرقابة الإدارية تعتبر من الوظائف الحيوية والهامة في الإدارات الحديثة والتي يجب إعطاؤها كل الاهتمام. فالرقابة لا تمارس في الدول إلا بعد أن تقوم إداراتها بممارسة وظائفها المختلفة، كال التخطيط والتنظيم، والقيادة، والتوجيه، والتنسيق، واتخاذ القرارات. وذلك يتطلب وجود جهاز إداري يمارس أنشطة تؤدي إلى تحقيق الأهداف ضمن القوانين والأنظمة النافذة، مع ضرورة توافر بناء تنظيمي يوضح الوظائف والعلاقة بين المستويات المختلفة والواجبات والمسؤوليات. وكلما كانت الأنشطة السابقة مبنية على أسس علمية وسليمة كلما انعكس ذلك إيجاباً على دور الرقابة في تحقيق التنمية الإدارية.

وبناءً على ما تقدم فإن هناك عدد من المقومات التي يتوقف عليها وجود نظام رقابي جيد. وهذه المقومات هي:

١ - حسن التخطيط:

في واقع الحال أن العمليات الإدارية مرتبطة ببعضها البعض ارتباطاً شديداً وتكاملياً بحيث لا يمكن فصل إحداها عن الأخرى. من ذلك مثلاً اتصال وظيفة الرقابة بشكل رئيسي بعملية التخطيط. إذ أن عملية الرقابة من هذا المنظور تعني مجموعة الأعمال التي تهدف إلى مراجعة ما تم عمله، وقياس ما تم إنجازه بالمقارنة مع ما حددته الخطط من أهداف. ومن ثم اتخاذ الإجراءات التصحيحية لأي انحراف عن الخطة. ويبدو انعكاس آثار التخطيط الجيد على الرقابة من خلال النقاط التالية^(١):

1- انظر د. محمود قاسم القريوتي: مقدمة في الإدارة العامة، ٢٠٠٦، دار وائل للنشر عمان، ص ٢٥٠-٢٥١.

- لا يمكن القيام بمهام الرقابة إلا إذا كان هناك خطة وأهداف محددة.
- باعتبار أن الأنشطة الإدارية جميعها هي أنشطة مخططة، ولا تستقيم وتستوي إلا إذا كان التخطيط سليماً ومحكماً لها. والقول ذاته ينطبق على الرقابة باعتبارها أحد الأنشطة الإدارية.
- عندما يتم التأكد من تنفيذ الخطط وبيان الخلل والقصور، يستدل منه أيضاً على ما إذا كان التخطيط للرقابة فعالاً أم لا. ومدى نجاح التخطيط الرقابي من عدمه.
- وبالمقابل تدل الرقابة ومن خلال المقاييس التي تتجسد عادة في عملية التخطيط على سلامة التنفيذ للخطة الموضوعية ومدى الالتزام بتنفيذها.

٢- قوة التنظيم:

- الرقابة الإدارية كغيرها من العمليات الإدارية المعقدة، تمارسها أجهزة إدارية مكونة من هياكل تنظيمية وموارد بشرية ومادية. وقد تكون هذه الهياكل التنظيمية للرقابة أجهزة داخلية مرتبطة بإدارة من الإدارات، أو أجهزة مستقلة تمارس رقابة خارجية على الإدارة. وفي كلا الحالتين يرتكز نجاح العملية الرقابية تلك على قوة التنظيم لهذه العملية إذ لا بد أن يكون هناك نظاماً سليماً للرقابة ويتوقف ذلك على:
- وجود نظام فعال للرقابة يوضح خطوط السلطة والمسؤولية داخل الأجهزة الرقابية.
- عدم تركيز السلطة في المستويات الإدارية الرقابية العليا.
- دقة نظام المعلومات وخاصة في الأجهزة الرقابية الكبيرة والمعقدة.
- دقة البرامج التدريبية وخصوصيتها للموظفين الذين يمارسون نشاطاً رقابياً وبما يخدم أغراض الرقابة الإدارية.
- مراعاة الأسس العلمية عند تحديد نطاق التمكن أو الإشراف سواء لكل جهاز رقابي على حدة، أم لكل موظف على حدة حينما يمارس عمله الرقابي.
- الدقة والوضوح والتوازن عند تحديد اختصاصات الأجهزة الرقابية.

- منح السلطة الكافية، وتوفير الضمانات اللازمة للعاملين في المجال الرقابي.

٣- دقة التنسيق:

لعل من أهم مقومات الرقابة إيجاد نوع من التناغم والانسجام بين الجهات الرقابية، ومنع حدود التنازع أو التضارب في الاختصاصات. لأن من شأن ذلك أن يؤدي إلى شلل الجهاز الإداري وارتبائه، وتناقض النتائج في مخرجات العملية الرقابية. وهذا طبعاً ما تعانيه الأجهزة الرقابية في سوريا وهو ما سنوضحه لاحقاً.

٤- سهولة الاتصال:

ما من شك أن الاتصالات تلعب دوراً بارزاً في العمليات الإدارية ككل. ومن تلك العمليات بالطبع عملية الرقابة الإدارية. خاصة إذا ما عرفنا أن النشاط الرقابي يعتمد بشكل أساسي على المعلومة ودقتها وتوفرها في الوقت المناسب. وهذا بدوره يتوقف على تبسيط الإجراءات وكفاءتها في نقل المعلومات وخاصة فيما يتعلق بالمعلومات المرتدة.

ثانياً: عوامل فاعلية الرقابة الإدارية:

لكي تحقق الرقابة الإدارية أهدافها المرجوة لا بد من توافر عدة اعتبارات يمكن إجمالها على الشكل الآتي:

١- المرونة:

لكي يكون نظام الرقابة ناجحاً وفعالاً لا بد من أن تتوفر فيه المرونة على التكيف مع المتغيرات المستجدة على التنظيم، كتغير الأهداف مثلاً أو الخطط أو السياسات. فإذا استجبت ظروف أملت تغييرات في الأهداف، لا بد عندها من انعكاس ذلك في تغيير معايير الأداء التي تتم الرقابة على أساسها.

وينبغي أيضاً أن تظل الرقابة مرناً من أجل مواجهة الخطط المتغيرة، أو المستجدات في الظروف غير المتوقعة، أو في حالات الفشل التام.

كما يتطلب نظام الرقابة فهماً مرناً للاعتبارات السلوكية والنفسية التي تؤثر في العلاقات بين العاملين وطرق أدائهم. لأن الرقابة الحازمة والمنتشدة أو المتطرفة في التهديد بقوة السلطة والجزاءات تخلق جواً من النفور وأزمة الثقة بين القائد والمرؤوس، مما قد يدفع بالمرؤوسين إلى التنصل من إنجاز الأعمال الموكلة لهم خشية الوقوع في الأخطاء وتحمل المسؤولية^(١). مما قد يؤدي ذلك بدوره إلى إخفاق الإدارة في تحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية.

٢ - الاقتصاد:

يجب أن لا يغيب عن بال الإدارة أن الهدف من وجود الرقابة هو الحد من الانحراف عن الخطة. وبالتالي الحد من النفقات الضائعة أو الخسائر. لذا يجب أن تكون مردودات النظام الرقابي أكبر من نفقاته. وبعبارة أخرى من غير إيجاد نظام رقابي لا يبرر مردوده الاقتصادي^(٢). لما تقدم فإنه يقع على كاهل الإدارة أن تضع نظاماً للرقابة قليل التكاليف قدر الامكان. وبالرغم من بساطة هذه القاعدة، فإن وضعها موضع التطبيق غالباً ما يكون أمراً في غاية التعقيد والصعوبة.

ويعتبر الوفرة في تنفيذ نظام من نظم الرقابة مسألة نسبية، نظراً لأن المزايا تختلف بالنسبة لأهمية المشكلة، وحجم الوحدة الإدارية، والمصروف الذي قد ينتج في حالة عدم وجود الرقابة، ومدى ما يمكن أن يساهم فيه نظام الرقابة.

٣ - الوضوح:

ينبغي لأي نظام رقابي اتسامه بالبساطة والوضوح قدر المستطاع. ويتجلى ذلك بضرورة عدم تعقيد الخرائط التنظيمية، وتبسيط الإجراءات، ووضوحها. لأن كثيراً من القادة الإداريين قد لا يستطيعون قراءة ذلك قراءة صحيحة. ذلك أن وضوح النظام

1- د. طارق المجنوب: الإدارة العامة، ٢٠٠٣، منشورات الحلبي الحقوقية، ص ٥٦١. انظر أيضاً د. عبد الله طلبة: الإدارة العامة، ١٩٩٨، ص ٢٥٥.

2- د. محمد قاسم القريوتي: مبادئ الإدارة (النظريات والعمليات والوظائف) ٢٠٠٦، دار وائل للنشر، عمان، ص ٣٤٨.

الرقابي وبساطته يساهم في فهمه من قبل الرؤساء والمرؤوسين. هذا فضلاً عن وجوب إتاحة فرصة المناقشة والاستيضاح لكل من يعينهم أمر الرقابة.

٤ - الملائمة:

تختلف أهداف الإدارات باختلاف مهامها، وطبيعة النشاط الذي تمارسه. وبالتالي ينبغي عند تصميم نظام رقابي معين، وحتى يكون فعالاً أن يكون مناسباً لطبيعة العمل واحتياجات الإدارة. إذا أن النظام الذي يناسب إدارة كبيرة قد لا يصلح لإدارة صغيرة. والنظام الذي يناسب مؤسسة خدمية، قد لا يصلح لمؤسسة إنتاجية..... وهكذا. كذلك الأمر بالنسبة لآليات وأدوات النظام الرقابي التي يعمل بموجبها يجب أن تكون ملائمة للإدارة التي تمارس عليها الرقابة. إذ أن وسائل الرقابة المالية مثلاً تختلف عن وسائل الرقابة الإدارية وهكذا.

٥ - التوقيت:

يجب على خبراء التنظيم عند تصميم أي نظام رقابي تضمينه آليات تسمح له بالتدخل في التوقيت المناسب. أي قبل أو حال وقوع الخطأ، إذ لا فائدة من الرقابة المتأخرة التي تكفي بتسجيل الأخطاء بغية فرض العقاب فحسب، لأن الرقابة الجيدة ليست رقابة لاحقة، بل سابقة كما قلنا لوقوع الخطأ، أو بأقل تقدير حال وقوعه. لذا فإن التنبؤ هو أساس الرقابة الفعالة. وبالتالي يجب مراعاة الوقت وأهميته من قبل معدي تقارير الرقابة، بحيث تصل هذه التقارير في الوقت المناسب، وليس في وقت متأخر يصعب معه التصرف وتصحيح الأخطاء.

٦ - الإيجاز والموضوعية:

أن أي نظام رقابي فعال يجب أن يتسم بالإيجاز، ذلك أن الرقابة التفصيلية والمتعددة الأشكال تعمل على إرهاق المرؤوسين وتعطيل إنجاز الأهداف وشيوع السلبية لدى المديرين، فضلاً عن أنها ستكون مكلفة للغاية.

1- راجع د. طارق المجذوب: مرجع سابق، ص ٥٦٢. أيضاً د. محمد قاسم القريوتي: مرجع سابق، ص ٣٤٩.

ومما يرتبط بموضوع الإيجاز ضرورة عدم تعدد أوجه وأجهزة الرقابة بدون مبرر. إذ أن كثرة أجهزة الرقابة تتنافى وتتعارض مع مبدأ اقتصاديات الرقابة أولاً. وتجعل الموظفين ينفقون جل وقتهم في الإجابة عن التساؤلات والاستفسارات من قبل هذه الأجهزة ثانياً. فضلاً عن إمكانية الازدواجية في العمل دون مبرر، مما قد يؤدي إلى التناقض في النتائج.

من جهة أخرى يجب أن تكون معايير التقييم التي تستخدم في عملية الرقابة موضوعية قدر المستطاع، وغير خاضعة للمعايير الشخصية التي لا تمت للعمل بصله، بمعنى أن يتم تجنب تقييم المرؤوسين على أسس غير موضوعية. كما يجب أن تكون المعايير واقعية يمكن الوصول إليها.

٧- الإنسانية:

يعتبر الإنسان العنصر الأهم في العملية الإدارية. فهو المحرك للعملية الإدارية برمتها. إذ أن الأنشطة الإدارية من تخطيط وتنظيم ورقابة وتوجيه وتنسيق وقيادة تدار بواسطة الإنسان. فهو إذاً وسيلة الإدارة في تحقيق أهدافها. وقد قلنا سابقاً أن الرقابة نشاط إنساني لأن الإنسان أما أن يكون هو الرقيب، أو المراقب. لذلك يجب الأخذ بعين الاعتبار الحاجة إلى الأمن النفسي والمعنوي للإنسان عند تصحيح النظام الرقابي وعدم إشعاره بأن المقصود من الرقابة مجرد تصيد الأخطاء وفرض العقاب عليه. كذلك يجب العمل على الارتقاء بالروح المعنوية للعاملين، وتقدير الحاجة إلى الإفصاح عن الشخصية والتعبير عن الذات لديهم.

المطلب الثاني

خطوات الرقابة الإدارية

تقوم الرقابة الإدارية كوظيفة إدارية على أساس الخطوات العملية التالية:

أولاً: تحديد الأهداف:

لا يستطيع أي جهاز رقابي أن يقوم بمهمته إلا إذا كانت هناك أهدافاً محددة للجهاز الإداري الذي تمارس عليه الرقابة، لكي يتم التأكد من تحقيق هذه الأهداف أم لا.

ولا بد من أن تكون أهداف الإدارة واضحة ومحددة ومعبر عنها بإيجاز ودقة لكي ينسنى للجهة الرقابية مقارنة الواقع وما تحقق من أهداف مع ما هو مرغوباً فيه، أو يؤمل في تحقيقه كهدف نهائي. وهنا تبدو وظيفة الرقابة كأداة يتم التأكد بواسطتها من الأهداف المراد الوصول إليها، ثم توجيه النشاط الإداري نحو الهدف المرسوم له، فيما إذا كان هناك انحراف في المسار المؤدي لذلك الهدف.

ومعلوم أن أهداف الإدارة تنقسم بشكل عام إلى قسمين: أهداف عامة للدولة توضع وتحدد بواسطة السلطة المختصة. وأهداف خاصة لكل جهاز إداري على حدة. بحيث أن تحقيق الأهداف الجزئية، أو الخاصة يصب في النهاية في تحقيق الأهداف الكلية أو العامة ويضاف إلى ذلك أن لكل فرد هدف معين يلزم ببلوغه. ولا يتم رصد كل هذا إلا بواسطة الرقابة التي تعطينا في النهاية خلاصة النشاط الإداري.

ثانياً: تحديد معايير الأداء:

بعد أن يتم تحديد الأهداف النهائية التي يراد الوصول إليها بواسطة النشاط الإداري تأتي الخطوة الثانية من خطوات الرقابة، ألا وهي تحديد المعايير التي يتم بموجبها الحكم على الواقع المنجز، ومدى الاتفاق من عدمه مع ما كان يرجى الوصول إليه. ولا تتم هذه المقارنة بين واقع الحال مع ما كان مأمولاً تحقيقه إلا بواسطة معيار

يحدد على أساسه بلوغ الهدف، أو نسبة الإنجاز المحققة فعلاً وقدرها من الهدف النهائي. فبدون وجود معيار يصعب الحكم أو التفريق مثلاً بين العامل النشط والعامل الكسول.

وتعرف معايير الأداء بأنها معدلات موضوعية تستخدم لقياس الإنجازات التي تحققت والمفروض أن تعبر عن الأهداف المحددة. ومما ينبغي توافره في معايير الأداء أن تكون مناسبة للواقع وطبيعة النشاط، بحيث لا تكون مثلاً سهلة الوصول إليها، ولا تكون صعبة المنال أو مبالغ فيها. كما يجب أن تكون هذه المعايير واضحة ومفهومة من قبل الجميع. وأن تكون محايدة، بحيث لا توضع لصالح فئة على حساب فئة أخرى.

وإذا كنا قد قلنا سابقاً أن الأهداف يجب أن تكون محددة ودقيقة، إلا أن تطبيق هذا الأمر على أرض الواقع قد يكون عسيراً، إن لم يكن مستحيلاً. لأن أهداف الإدارة في غالب الأحيان إنسانية تتمثل في تقديم خدمة عامة. ولا يمكن الحكم على تحقيق هذا الهدف إلا بقياس نسبة الرضا لدى المستفيدين من تلك الخدمة. وهذا أمر ليس من السهل تقييمه، وبالتالي ليس من السهل تحديد معايير موضوعية بشأنه.

كما أن أنشطة الإدارة العامة متعددة ومتنوعة، بحيث أن أي معيار في مؤسسة ما قد لا يمكن الأخذ به في مؤسسة أخرى، مما ينبغي والحالة هذه وجوب التنوع في المعايير بما يتوافق وطبيعة النشاط أو المكان أو الزمان. كما ينبغي أن تكون عادلة وغير مبالغ فيها بحيث تحقق قدراً من الكفاءة والفاعلية. ويفضل أن يكون هناك حدين لهذه المعايير: حد أدنى وحد أعلى بحيث يشمل الفئة المتوسطة والعادية في المنظمات الإدارية.

ويفهم مما تقدم أن المعايير هذه متعددة ومتنوعة يمكن أجمالها على النحو التالي:

١- **معايير كمية:** تعتمد على أسس مادية أو إحصاءات رقمية يمكن من خلالها تحديد كمية الإنتاج مثلاً، أو حجم المبيعات، أو عدد المعاملات المنجزة، أو نسبة الضرائب المحصلة..... الخ.

٢- **معايير نوعية:** تعتمد على النوعية والجودة في المنتج أو الخدمة المقدمة.

ويتم ذلك عن طريق مقارنة النوعية في السلعة أو الخدمة المقدمة مع مثيلاتها في الأسواق الخارجية أو المنظمات الأخرى. وعادة ما تحدد هذه المعايير بضعف، متوسط، جيد، ممتاز..... الخ.

٣- **معايير زمنية:** تعتمد على قياس الزمن الأمثل اللازم لتحقيق الغاية أو الهدف.

٤- **معايير التكلفة:** وتعتمد على النفقات والمصاريف اللازمة لتحقيق الهدف.

٥- **معايير إنسانية:** تعتمد على تحديد درجة الرضا، وتحديد الانعكاسات النفسية والاجتماعية، للنشاط الإداري.

٦- **معايير إجرائية:** تعتمد على الطريقة أو الكيفية التي يتم بها إنجاز العمل، أو الإجراءات التي اتبعت في تنفيذه. إذ في كثير من الأحيان تكون طريقة إنجاز المعاملة مثلاً وإجراءاتها ضماناً أساسية لحقوق وحريات الأفراد، وإن التفريط بهذه الإجراءات يؤثر تأثيراً بالغاً على النتائج المترتبة. وبالتالي تكون العبرة للإجراءات أكثر من النتائج النهائية.

وبما أن أعمال ومهام الإدارة العامة متعددة ومتشعبة بحيث يصعب حصرها أو تحديدها، لذا فإن من الضروري أن تتعدد معايير الأداء بتعدد تلك المهام والأعمال. وبالتالي لا بأس من إيجاد معايير أخرى تكميلية يمكن الاعتماد عليها في قياس الأداء في بعض الأنشطة ذات الطابع الاستثنائي، أو غير المألوف في أعمال الإدارة.

ثالثاً: قياس الأداء ومقارنته بالمعايير المحددة:

بعد الانتهاء من تحديد معايير الأداء، تأتي الخطوة الثالثة من خطوات الرقابة، وهي قياس الأداء أو العمل الفعلي الذي تم إنجازه فعلاً على أرض الواقع في ضوء المعايير المحددة مسبقاً. وتعتمد هذه المرحلة بشكل أساسي على عدد من العوامل منها:

١- دقة المعلومات المعبرة عن الواقع، إذ يتم بواسطتها قراءة الواقع قراءة سليمة.

٢- إجراء عملية القياس والمقارنة في الوقت المناسب، بمعنى وجوب تسجيل المعلومات عن الحوادث عند حدوثها، وليس في وقت متأخر، لأن التأخير في ذلك قد يؤدي إلى التغيير في المعالم الأساسية للمشكلة المطروحة، خاصة إذا كان الزمن أحد مكونات النشاط الإداري.

٣- التركيز في عملية التقييم والمقارنة على النتائج المحققة أكثر من الاهتمام بطريقة أو أسلوب الأداء المبذول لتحقيق هذه النتيجة، مما يؤدي إلى إعطاء العاملين مرونة أكثر في الأداء المبذول لتحقيق هذه النتيجة مع حفزهم على تحقيق الأهداف المرجوة^(١)، إلا إذا كانت الطريقة أو الكيفية أو الإجراءات اللازمة هي هدف بحد ذاته. إذ في كثير من الأحيان أن الالتزام بهذه الإجراءات يعد أمراً جوهرياً يلزم الالتزام به.

٤- التركيز أثناء عملية التقييم والمقارنة على النتائج أكثر من التركيز على مراقبة الأفراد في حد ذاتهم. لأن هدف الرقابة كما قلنا ليس تصيد الأخطاء وفرض العقوبات، إلا إذا كان سلوك الأفراد بحد ذاته يعتبر هدفاً أساسياً يتم التحقق منه.

رابعاً: تحديد أسباب الانحراف وتصحيحه:

معلوم أن كلمة تحديد تعني الإحاطة بالشيء وبيان معالمه وحدوده وتوضيح خصائصه وأسبابه ومميزاته عما يميزه عن غيره. ويقصد بتحديد أسباب الانحراف في معرض عملية الرقابة الإدارية، التعرف على الأسباب التي أدت إلى عدم المطابقة بين الواقع وبين ما كان مخططاً له. وهذا يتطلب نشاطاً إبداعياً من القائمين على الرقابة، وذلك للوقوف على حقيقة تلك الأسباب، بغية التحكم والسيطرة على هذه الأسباب، حيث أن معرفة سبب الانحراف عن المعيار المحدد تعتبر خطوة هامة في إتمام عملية الرقابة.

1- د. الهام محمد عبد الملك المتوكل: الرقابة الإدارية في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠١. ص ١٥٥.

ومما تجب الإشارة إليه هو أن المفهوم الحديث للرقابة الإدارية يهتم باكتشاف الانحرافات في الأداء المحتملة أو المتوقعة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع حدوثها عن طريق القضاء على تلك الأسباب واجتثاثها. وبذلك يتحقق مفهوم الرقابة المانعة التي تتم عن طريق الإبلاغ عن الأخطاء والانحرافات المتوقعة وأسبابها بصورة مستمرة ودورية، وتصحيح مسار العمل وتلافي وقوع الأخطاء في المستقبل.

ولا بد أيضاً من تحديد الأفراد المسؤولين عن عدم تحقيق الهدف المطلوب، وتحديد الأسباب التي أدت إلى فشلهم وإخفاقهم في ذلك، لكي يتم اتخاذ الخطوات التصحيحية المناسبة للتصحيح^(١).

بعد تحديد أسباب الانحرافات والمسؤولين عنها يتم إعداد التقارير النهائية عن الأداء التي يجب أن تتضمن التوصيات والإجراءات التصحيحية، حيث أن هدف الرقابة لا يتوقف كما قلنا سابقاً عند حد اكتشاف الأخطاء، وإنما يتجاوز ذلك إلى تصحيح تلك الأخطاء والانحرافات. وتتخذ الإجراءات التصحيحية أحد الصور التالية:

١ - إبقاء الحال على ما هو عليه: ذلك عندما تكون الانحرافات بسيطة ولا تؤثر على درجة تحقيق الهدف النهائي.

٢ - التعديل في سلوك الأداء الفعلي: وذلك عندما تكون الانحرافات سببها القصور في التنفيذ أو التخطيط أدى إلى عدم وصول الأداء الفعلي لمستوى المعايير المحددة.

٣ - التعديل في المعايير: وذلك عندما تكون الانحرافات راجعة لتغيير الظروف والافتراضات التي بنيت عليها الخطة وحددت على أساسها المعايير.

1 - في حين أن بعض الباحثين يرى أن عملية تصحيح الانحرافات لا تدخل في عملية الرقابة، وإنما هي وظيفة من وظائف الإدارة المستقلة، على أننا نرى عكس ذلك، لأن الرقابة الفعالة لا تتوقف عند حد اكتشاف الأخطاء وإنما تتعداها لوصف أساليب العلاج التي تمنع من معاودة حدوث الخطأ مرة أخرى.

خامساً: التنفيذ والمتابعة:

بعد اتخاذ الإجراءات التصويبية السابقة لا بد من متابعة التنفيذ لمعرفة ما إذا كان قد تغير الأداء الخاضع للرقابة أم لا. حيث أن مجرد إعداد تقارير عن حالة ما وتحديد أسبابها لا تكفي ولا تأتي ثمارها إلا إذا حققت الرقابة أهدافها وقضت على الانحراف الحاصل. ولا يمكن معرفة فيما إذا كانت الظاهرة السلبية قد بدأت في الاختفاء أم لا، إلا عن طريق متابعة تنفيذ قرارات الرقابة.

وجوهر عملية الرقابة هو السؤال عما آل إليه الحال، إذ أن المسألة ليست مجرد تحديد للمسؤولية، أو معرفة المتسبب من أجل فصله أو نقله، وإنما المهم هو معرفة مدى دقة وصواب الإجراءات التصحيحية، ومساهمتها في القضاء على الانحرافات الحاصلة بغية بلوغ الأهداف النهائية. أما اقتصار جوهر عملية الرقابة على تحديد الانحرافات أو تصيد الأخطاء ومعاينة المتسبب دون متابعة لتنفيذ الإجراءات التصويبية يعتبر تصرفاً سلبياً لا إيجابياً.

المبحث الثالث أهداف الرقابة الإدارية

تتعدد أهداف الرقابة الإدارية بتعدد أنشطة الإدارة وتنوع المهام التي تنتهض بها. فالهدف الذي تنشده وزارة التعليم مثلاً يختلف عن الهدف الذي تسعى وزارة الاقتصاد لتحقيقه، وقد قلنا سابقاً أن من عوامل فاعلية الرقابة ملائمتها للنشاط الإداري الذي تمارس عليه، وبالتالي فإن أي جهاز رقابي يمارس نشاطه على وزارة التعليم يلجأ إلى استخدام وسائل وأساليب لقياس جودة التعليم مثلاً، أما الجهاز الرقابي في وزارة الاقتصاد، فهو يراقب جودة المنتج. وكما هو معلوم أن الجودة تختلف من منتج لآخر تبعاً لاختلاف المعايير المحددة.

كما أن أهداف الرقابة الداخلية تختلف عن أهداف الرقابة الخارجية. وأهداف الرقابة على أساليب العمل تختلف عن أهداف الرقابة على المنتج وهكذا. وبالتالي يمكن إجمال أهداف الرقابة الإدارية بما يلي:

١- يأتي في مقدمة أهداف الرقابة التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة أثناء عملها. ولا تقتصر الرقابة هنا على أعمال الإدارة الصادرة بإرادتها المنفردة المتمثلة باللوائح والقرارات، وإنما تشمل أيضاً أعمال الإدارة التعاقدية (عقود الإدارة) والأعمال المادية للإدارة.

٢- حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تصرفات الإدارة الضارة، خاصة فيما إذا كانت تنتزع الإدارة بحجة تحقيق الصالح العام، ولكن مع إساءتها في استعمال السلطة.

٣- ضبط إيقاع العمل داخل الوحدة الإدارية وإحكام السيطرة عليه، بحيث يسهل في النهاية اكتشاف مواطن الخطأ والانحراف الإداري، وهو من أخطر مشاكل الإدارة وأكثرها ضرراً على الأهداف المراد تحقيقها^(١). ومعلوم أن الانحراف الإداري هو استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة رغم انسجام أعمال الإدارة مع القوانين والأنظمة، ويأتي هذا الأمر نتيجة لتأثيرات متراكمة لعدد من الأوضاع الخاطئة في ظل غياب القيم، وضعف حساسية الضمير الوطني، وافتقار النزاع الأخلاقي^(٢).

٤- بيان أسباب الأخطاء الإدارية والعمل على تصحيحها.

٥- بيان مدى كفاية القواعد القانونية النازمة لعمل الإدارة والإجراءات الداخلية المتبعة في إنجاز الأعمال الإدارية، إذ أن دور الرقابة لا يقتصر على التأكد من التزام الإدارة بتحقيق الأهداف المحددة لها فقط، بل يتعداه إلى قياس مدى كفاية ما تطبقه الإدارة من قواعد قانونية وإجراءات نازمة في ضوء ما يسند لها من

1- د. عيد مسعود الجهني: مرجع سبق ذكره، ص ١٩٥.

2- د. حمدي سليمان القبيلات، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣.

أعمال، ومدى مسايرة تلك القواعد والإجراءات واستجابتها لتطورات الظروف المختلفة، ومدى استيعابها لروح العصر الذي تطبق فيه^(١).

٦- تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالأنظمة القانونية، وشحذ همهم وطاقتهم من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط. فالهدف من الرقابة ليس هدفاً إدارياً فقط، بل له جوانب إنسانية تتمثل في اكتشاف أوجه القصور والخلل في العلاقة السلطوية بين الرئيس والمرؤوس، والحالة النفسية للمرؤوسين وشعورهم بالخوف من الجزاء والمحاسبة عن العمل.

٧- التحقيق من كفاءة الجهاز الإداري في تنفيذ أهدافه ومهامه، وتسمى هذه الرقابة برقابة الأداء، أو الرقابة الفنية، وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من أن إنفاق المال العام قد حقق الأهداف المطلوبة في ضوء معدلات الأداء المحددة سلفاً.

٨- التحقق من أن تنفيذ أي مهمة إدارية تتم وفقاً للخطط والبرامج المحددة، وبيان أوجه الانحراف، واقتراح الحلول المناسبة لإعادة الأمور إلى نصابها.

٩- التأكد من تحقيق الكفاية الإنتاجية في المؤسسات الإنتاجية، وذلك عن طريق قياس الاستخدام الأمثل للموارد المادية والبشرية في ضوء المعايير المحددة.

١٠- التأكد من تحقيق الأهداف المحددة لكل إدارة، ومدى مساهمة ذلك في تحقيق الأهداف العامة للدولة، وبيان أوجه القصور في ذلك، واقتراح الحلول المناسبة.

١١- التأكد من مدى إشباع الإدارة لحاجات المواطنين، وذلك بقياس مدى الرضى عن الخدمات العامة بطرق علمية صحيحة وسليمة، وبيان مواطن عدم الرضى، والعمل على تقديم توصيات لمعالجة ذلك.

١٢- التأكد من سلامة الإجراءات الإدارية، إذ يمكن أن تكون هذه

1- د. حسين عبد العال محمد: مرجع سبق ذكره، ص ٩٧.

الإجراءات هي هدف بحد ذاتها. والتأكد أيضاً من أن الإجراءات التصحيحية التي تتخذ لمعالجة موقف معين قد تم تنفيذها والالتزام بها.

١٣- بيان أوجه القصور والضعف في المسائل ذات الطابع الفني، وبيات أسباب ذلك، هل هو راجع إلى نقص في خبرة الكوادر البشرية مثلاً، أم إلى تخلف التجهيزات المستخدمة؟.



الفصل الثاني

صور الرقابة الإدارية

قلنا سابقاً أن مهام الإدارة الحديثة أصبحت تفوق كل تصور. وتبعاً لذلك فقد تعددت صور الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة واختلفت بتنوع واختلاف مهام الإدارة وتعدد أعمالها وباختلاف الزاوية التي ننظر منها إلى تلك المهام.

فالإدارات المكلفة بتحقيق نتائج نوعية كوزارة التعليم مثلاً تتطلب إيجاد نظام خاص في الرقابة يتصل بعملية التعليم ذاتها وما تقوم به من أساليب فنية وتربوية، نسميه بالرقابة الفنية. ومن الطبيعي أن يختلف النظام الرقابي حتى ولو كنا نمارس الرقابة على ذات أوجه النشاط الإداري لوزارة التعليم ولكن من الناحية الإدارية فقط. فبينما نتناول الأولى النشاط النوعي نفسه بالتحليل والتدقيق استناداً لأسس علمية وفنية، نجد أن الرقابة الثانية وهي الرقابة الإدارية غالباً ما تقتصر على نواحي المشروعات مثلاً أو التنظيم وشؤون الأفراد.... الخ. ويختلف النظام الرقابي أيضاً فيما إذا كنا بصدد ممارسة الرقابة على إدارة مكلفة بأداء مهام مالية أو اقتصادية، الأمر الذي يتطلب إيجاد نظام للرقابة المالية..... وهكذا.

كما أن هناك من أعمال الإدارة ما يتطلب مراجعة للإجراءات أو المراحل التي يتم بها العمل الإداري قبل إنجازه. ومنها ما يتطلب إجراء مراجعة لتلك الأعمال بعد إنجازها. مما يفرض إيجاد نظام خاص في الرقابة (الرقابة السابقة على التصرف والرقابة اللاحقة للتصرف).

وإذا نظرنا للجهة التي تقوم بالعمل الرقابي ذاته أمكننا التمييز بين الرقابة الداخلية التي تقوم بها الإدارة نفسها على أعمالها، والرقابة الخارجية التي تقوم بها أجهزة متخصصة بعيدة تنظيمياً عن الجهة التي تمارس عليها الرقابة.

ومن زاوية أخرى يمكن التمييز بين صورتين من صور الرقابة الإدارية وذلك بالنظر إلى موضوع الرقابة ذاته، حيث يمكن تقسيمها إلى رقابة على الأشخاص تتناول في المقام الأول الشخص ذاته باعتباره موظفاً يشغل وظيفة معينة. ورقابة على الأعمال تتناول نشاط الإدارة بصفة عامة.

وأخيراً يمكن التمييز بين أنواع الرقابة تبعاً للسلطة التي تمارس الرقابة. حيث يمكن تقسيمها إلى رقابة رئاسية يباشرها الرئيس الإداري تجاه مرؤوسيه التابعين له. ورقابة وصائية تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية.

وأياً كان الأمر فإننا نرى أن هذه التقسيمات تعتبر جميعها تقسيمات فرعية لأنه لا يمكن وضع حد فاصل بين كل منها. وبالتالي يمكن القول أن تلك الصور المختلفة للرقابة تعتبر كلها صوراً متكاملة ومتداخلة مع بعضها البعض، من ذلك على سبيل المثال أن الرقابة الخارجية قد تكون رئاسية أو وصائية، سابقة أو لاحقة، مالية أو إدارية. وكذلك الحال للرقابة الداخلية قد تكون سابقة، أو لاحقة، فنية أو إدارية..... الخ. ولهذا فإننا سنقوم بدراسة صور الرقابة الإدارية وفق معيار أعم وأوسع يجمع بينها كلها ويتضمنها بطريقة أو أخرى، وهو ذلك التقسيم الذي يقوم على أساس معيار السلطة التي تمارس الرقابة، فنقسمها إلى رقابة رئاسية ورقابة وصائية وذلك على التفصيل الآتي:

المبحث الأول

الرقابة الرئاسية

في الحقيقة أن البناء الإداري في أي إدارة يقوم على أساس التدرج الهرمي للسلطة والمسؤولية، وتعد السلطة الرئاسية ركيزة أساسية في كل إدارة مركزية، وتخول هذه السلطة للرئيس الإداري الأعلى أيًا كانت تسميته (وزيراً - مديراً - رئيساً الخ). داخل إدارته حق مراقبة أعمال مرؤوسيه بطرق مختلفة سيتم التطرق إليها

لاحقاً. هذا الحق معطى للرئيس الإداري كونه هو المسؤول في النهاية عن أعمال إدارته، لأنه لا انفصال بين السلطة والمسؤولية.

وطبقاً للمبدأ القائل حيث تكون السلطة يجب أن تكون المسؤولية، فإن سلطة مراقبة الموظفين يجب أن تكون بيد الرئيس الإداري^(١). ولكن تنحصر هذه السلطة طبعاً في حدود العمل الإداري، فتبعية الرؤوس للرئيس هي تبعية وظيفية تتعلق بعمل الإدارة وليس بشخص الرئيس أو الرؤوس.

ولهذا سوف نقسم الحديث عن الرقابة الرئاسية على الشكل التالي:

المطلب الأول

مفهوم الرقابة الرئاسية

وجدت الرقابة الرئاسية مع وجود التنظيم الإداري وتقسيم الوظائف إلى درجات يعلو بعضها البعض، فهي نتيجة طبيعية لوجود التدرج الهرمي والتسلل الإداري، فهناك تلازم حتمي بين الرقابة والسلطة المركزية، حيث يتم خضوع الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى درجة حتى نصل إلى قمة الهرم الإداري.

فيعرف دويز وديبيريه الرقابة الرئاسية بأنها السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كلياً أو جزئياً أو يعدل بعض الأعمال القانونية الصادرة عن تابعيه المباشرين^(٢).

ويعرفها توزيه بأنها السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه الرؤوسيين التابعين له رئاسياً والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلاً عن الحلول محلهم في العمل أحياناً، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة

1- د. محمد سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، ص ٤٣ وما بعدها.

2 - Duez et Dehyr; Traite de droit Adminstratif, Paris, 1957, P. 536.

وحماية المصالح الجماعية للأمة.

ويتلافى هذا التعريف جزئياً عيوب التعريف الأول، إذ أن تعريف دويز وديبيريه أغفل ذكر الوسائل الأخرى وهي الحلول وإصدار الأوامر. إلا أن التعريف الثاني — توزيعاً أيضاً أغفل ذكر بعض الوسائل الأخرى كالتفتيش والتحقيق والإيقاف..... الخ.

كما يعرف الرقابة الرئاسية جاك ديميور بأنها الرقابة التي تباشرها سلطة عليا على النشاط الإداري الصادر عن عمال وممثلي السلطة المركزية.

ويؤخذ على هذا التعريف أنه يخلط بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية، ولهذا فقد تم تعريف الرقابة الرئاسية بأنها السلطة التي يمكن بمقتضاها إلغاء أو إيقاف التصرف القانوني أو التصديق عليه أو التصريح به^(١).

ويستفاد من التعريفات السابقة أن للرقابة الرئاسية عدداً من العناصر لا بد من توافرها هي:

١- وجود طرفين للرقابة الرئاسية: أحدهما: الجهة التي تقوم بالرقابة وهي الرئاسة الإدارية العليا وتتمثل في رئيس الدولة مثلاً ورئيس الوزراء..... والرؤساء الإداريون في كافة مرافق الدولة. وثانيهما: الجهات الخاضعة للرقابة الرئاسية. والتي يمثلها المرؤوسون. ويباشر الرئيس الإداري الأعلى سلطته الرقابية بنفسه، سواء في ظل نظام التركيز الإداري، أو نظام عدم التركيز الإداري^(٢).

٢- لا توجد الرقابة الرئاسية إلا في ظل البناء الإداري المركزي: حيث يقوم على التدرج الهرمي والرئاسي وهذا العنصر يعتبر هو الأساسي الذي تقوم عليه الرقابة الرئاسية^(٣).

٣- ضرورة توافر عنصر السلطة الرئاسية: فإذا كانت الرقابة الرئاسية رقابة طبيعية تفرضها طبيعة النظام المركزي كما قلنا سابقاً، فإن الرئاسات الإدارية تمارس

1- د. بكر القباني: الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨ ص ٤٨.

2- د. بكر القباني: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٢٥.

3- د. الهام المتوكل: مرجع سبق ذكره، ص ١١٣ وما بعدها.

هذه الرقابة بواسطة عنصر السلطة الذي يعطيها صلاحية إصدار الأوامر على الرؤوسين. وعنصر السلطة هذا يعتبر حقاً ذاتياً مستمداً من طبيعة السلطة الرئاسية، فيمنح الرئيس الإداري القوة والقدرة على مباشرة الرقابة على أشخاص مرؤوسيه وأعمالهم.

٤- الخضوع الإداري أو التبعية الإدارية وما يترتب عليها من واجب الطاعة:

حيث يعتبر هذا العنصر هو النتيجة الطبيعية لممارسة الرقابة الرئاسية. فإذا كان واجب الطاعة في مفهومه الواسع يعني احترام النصوص القانونية بوجه عام ويستوي في ذلك الموظف وغير الموظف، فإن واجب الطاعة في نطاق الرقابة الرئاسية يعني الخضوع لأوامر الرؤوساء واحترام قراراتهم^(١).

٥- الهدف الأساسي من الرقابة الرئاسية: التحقق من مشروعية أعمال الإدارة

العامة ومدى ملاءمتها. ويعتبر هذا العنصر المبرر الذي تقوم عليه الرقابة الرئاسية. ففيما يتعلق بالتحقق من المشروعية. فيستهدف الرئيس الإداري ضمان عدم مخالفة أية قاعدة قانونية من جانب مرؤوسيه أما فيما يتعلق بالملائمة فيهدف إلى ضمان تحقيق المصلحة العامة.

المطلب الثاني

خصائص الرقابة الرئاسية

تتميز الرقابة الرئاسية بالخصائص التالية:

١- رقابة إدارية:

تتبع السمة الإدارية للرقابة الرئاسية من كونها رقابة تصدر عن جهة إدارية في شأن من الشؤون الإدارية بغية الحفاظ على مبدأ المشروعية أو الملائمة، بحيث لا يمكننا تصور سلطة رئاسية قائمة بذاتها منفصلة ومستقلة عن سلطة الإدارة. وإذا كان

1- المرجع السابق: ص ١١٧ وما بعدها.

الرئيس الإداري يملك بموجب الرقابة الرئاسية إلغاء أو تعديل أو سحب أعمال مرؤوسيه أو الحلول محلهم بغية الحفاظ على مبدأ المشروعية وحماية الصالح العام، وهذا الهدف هو ما تبغيه أيضاً الرقابة القضائية. إلا أنه يبقى هناك فارقاً جوهرياً بين الرقابة الإدارية والرقابة القضائية، ويبقى للرقابة الرئاسية الصفة الإدارية وتتقي عنها الصفة القضائية للأسباب التالية:

- معلوم أن الرقابة القضائية يمارسها القضاء، وهو هيئة مستقلة عن الإدارة لها ضماناتها واستقلالها. في حين أن الرقابة الرئاسية تمارسها الإدارة ذاتها على أعمالها.

- تباشر الإدارة الرقابة الرئاسية بمبادرة ذاتية منها أو بناءً على تظلم أو شكوى من ذوي الشأن، في حين أن الرقابة القضائية تتطلب إتباع إجراءات معينة وخلال مواعيد محددة ينص عليها القانون.

- لا تلزم الإدارة من حيث المبدأ عندما تمارس الرقابة الرئاسية بالرد على التظلمات والشكاوى، وإن كان المشرع قد اعتبر سكوتها مدة ستين يوماً بمثابة قراراً ضمناً بالرفض. وعدم رد الإدارة أو البت في التظلمات المقدمة إليها لا يحرك سوى مسؤولية الموظف المسلكية. في حين أنه في الرقابة القضائية لا تستطيع جهة الرقابة (الهيئة القضائية) التزام الصمت حيال الطلبات أو الشكاوى المقدمة إليها. ذلك أن امتناع القاضي عن الفصل في الدعوى أو سكوته يعتبر جريمة يعاقب عليها القانون.

- لا تحوز قرارات الإدارة نتيجة للرقابة الرئاسية قوة الشيء المقضي به (أي لا يكون لها حجية). فلا يوجد ما يمنع المتظلم أو الإدارة ذاتها من مراجعة الموضوع مرة أخرى وبدون التقيد بمدد زمنية معينة. في حين أن الأحكام القضائية نتيجة للرقابة القضائية تتمتع بحجية الشيء المحكوم به. ولا يجوز مراجعته مرة أخرى فيما إذا كان مبرماً أو نهائياً، ويجب تنفيذه ولو بالقوة.

- تتميز الرقابة الإدارية عموماً بأنها أوسع مدى من الرقابة القضائية. ففي حين

نجد أن صلاحيات القاضي في الرقابة القضائية تقتصر على إلغاء القرار الإداري الغير المشروع، أو الإبقاء عليه إذا كان مشروعاً. وأحياناً الحكم بالتعويض، نجد أن صلاحيات الرئيس الإداري تتعدى ذلك إلى السحب والإلغاء والتعديل والحلول سواء لجهة المشروعية أو الملاءمة.

٢ - رقابة مفترضة:

قلنا سابقاً أنه لا انفصال بين السلطة والمسؤولية، وطالما أن الرئيس الإداري هو المسؤول في النهاية عن أعمال إدارته فهو مزود بقوة القانون بالسلطات التي تجعله قادراً على تسيير العمل الإداري، ومن هذه السلطات قدرة الرئيس الإداري على متابعة أعمال مرؤوسيه سواء أكان ذلك في نظام التركيز الإداري أو نظام عدم التركيز الإداري. ولا تحتاج بالتالي الرقابة الرئاسية إلى نص قانوني صريح لإمكان مباشرتها كما هو الحال في الرقابة الوصائية كما سيتبين معنا لاحقاً. ولذلك توصف الرقابة الرئاسية بأنها الشريعة العامة بالنسبة للمرافق العامة المركزية، ولهذا فإنها رقابة مفترضة نتيجة لعدم استقلال هذه المرافق، وخضوع الموظفين في أعمالهم لسيطرة جهة الرقابة الرئاسية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك طبعاً^(١).

٣ - رقابة شاملة:

تشمل الرقابة الرئاسية كافة الأعمال والتصرفات التي يقوم بها المرؤوس، فهي رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال. وليس هذا فحسب وإنما تمتد لتشمل في نطاق التصرف الواحد كافة المراحل والإجراءات التي يمر بها. وهي أيضاً تمتد لتشمل المشروعية والملاءمة. إلا أن شمولية الرقابة بالمفهوم السابق لا تمتد إلى بعض الأعمال ذات الصبغة القضائية كالقرارات الصادرة من اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي. وكذلك لا تمتد إلى بعض الأعمال ذات الصبغة التعاقدية، فالطرف المتعاقد مع المرؤوس لا تسري عليه الرقابة الرئاسية سواء أكان فرداً عادياً أم شخصاً اعتبارياً.

1- د. بكر القباني، الرقابة الإدارية، ص ٢٣

المطلب الثالث

وسائل الرقابة الرئاسية

قلنا سابقاً أن الرقابة الإدارية بوجه عام والرقابة الرئاسية بوجه خاص تهدف فيما تهدف إليه ضمان احترام القواعد القانونية وصيانة المصلحة العامة. والقيادة الإدارية العليا تسعى إلى تحقيق ذلك بوسائل متعددة ومختلفة تبعاً لاختلاف محل الرقابة الرئاسية. فوسائل الرقابة على الأشخاص تختلف عن وسائل الرقابة على الأعمال وهو ما سنفصله حالاً على الشكل التالي:

١ - وسائل الرقابة الرئاسية على الأشخاص:

تتمحور الرقابة الرئاسية على أشخاص المرؤوسين في مسألتين أساسيتين هما: التنظيم والتأديب. ويمارس الرئيس الإداري سلطته في ذلك على تابعيه باعتبارهم موظفين، وليس بصفتهم أشخاصاً عاديين، إذ تختزل رقابة الرئيس الإداري على سلوك المرؤوسين أثناء تأديتهم العمل الوظيفي. وتتمثل رقابته تلك في سلطة تنظيم وتوزيع العمل بينهم، وسلطة تأديبهم:

- سلطة تنظيم وتوزيع العمل بين المرؤوسين:

معلوم أن التنظيم بشكل عام يعتبر من العناصر الأساسية للإدارة، وبواسطته يتمكن العاملون بكافة مستوياتهم من العمل معاً بكفاءة وفاعلية. ويقع هذا العبء على الرئيس الإداري الذي يستطيع من خلاله اتخاذ كافة القرارات اللازمة بتوزيع العمل وتحديد الأدوار بين العاملين، بحيث يعرف كل موظف العمل المطلوب منه دون احتكاك أو تضارب مع جهود الآخرين.

ويتم توزيع وتنظيم العمل بين الموظفين بواسطة التعليمات التي يصدرها الرئيس الإداري سواء أكانت تلك التعليمات شفهية أم مكتوبة. وغالباً ما تدرج تلك السلطة في إطار الرقابة السابقة على الأعمال. إذ يتم تنظيم الأعمال والاختصاصات والصلاحيات

قبل مباشرة العمل. وذلك كله طبعاً في حدود وإطار التشريعات النافذة.

- سلطة التأديب:

تأتي سلطة التأديب كنتيجة طبيعية لواجب الطاعة الذي يلتزم به كافة المرؤوسين تجاه رؤسائهم. ويتضمن واجب الطاعة التزام المرؤوس بتنفيذ ما يصدر إليه من تعليمات وأداء ما يكلف به من أعمال دون محاولة للخروج عن تلك التعليمات. ويرتبط بهذا الأمر سلطة الثواب والعقاب التي تعطي للرئيس الإداري الحق في معاقبة من يخل بواجباته الوظيفية. وتستهدف هذه السلطة طبعاً ضمان حسن سير المرافق العامة.

ويلاحظ أن الاختصاص التأديبي في سوريا قد وزّع بين جهات متعددة: منها ما أسند للرئيس الإداري المباشر. كسلطة الرئيس المباشر مثلاً في فرض العقوبات الخفيفة. ومنها ما أسند للرئيس الإداري الأعلى كسلطة الوزير مثلاً في فرض نوع معين من العقوبات لا يملك فرضها الرئيس المباشر. ومنها أخيراً ما أسند لجهات خارجية كالسلطات التي تتمتع بها المجالس التأديبية والتي تختص بفرض العقوبات الشديدة^(١).

٢- وسائل الرقابة على الأعمال:

تسعى الإدارة بوجه عام إلى تحقيق المصلحة العامة وتقديم الخدمات لجمهور المستفيدين، الأمر الذي يوجب التزام كافة الموظفين في أعمالهم هذا الهدف العام. ولضمان ذلك فقد استحدثت بعض الوسائل القانونية، ومنها الرقابة الإدارية للتأكد من حسن وجودة تلك الخدمات المقدمة، وللتأكد أيضاً من شرعية وسائل تحقيق المصلحة العامة.

من أجل ذلك فقد منحت الرئاسات الإدارية العليا صلاحيات متعددة، واسعة وعميقة للإشراف على أعمال المرؤوسين، تبدأ من التعديل البسيط وتنتهي بالإلغاء الكلي. وهذه الصلاحيات تأخذ صوراً متعددة من أهمها ما يلي:

1- يراجع في ذلك النظام الأساسي للعاملين في الدولة.

- الإشراف على أعمال المرؤوسين:

ويعني متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والنصائح والإرشادات الشفوية والكتابية. ويقسم الإشراف إلى ثلاثة مستويات¹:

١- المستويات العليا: مثل إشراف رئيس الدولة أو رئيس الوزراء على الوزراء.

٢- المستويات الوسطى: إشراف الوزراء والمدراء العامين على العاملين في وزاراتهم أو مديرياتهم.

٣- المستويات الدنيا: إشراف كل رئيس إداري على مرؤوسيه.

- التفتيش:

ويراد به فحص سلامة الأعمال من الناحيتين الشكلية والموضوعية، وتقديم تقارير بنتائج ذلك إلى الجهات المختصة لاتخاذ الإجراءات المناسبة.

- التقارير الإدارية:

وهي التقارير التي توضع لتقدير كفاية عمال الإدارة العامة. أو لبيان كيفية سير الأعمال الإدارية. وبهذا يعد التفتيش والتقارير الإدارية من صور الرقابة اللاحقة على الأعمال.

- التصريح:

ويعني إعطاء المرؤوس إذن مسبق من قبل رئيسه لمباشرة بعض الاختصاصات الإدارية وذلك قبل مباشرة هذه الاختصاصات. وتدخل هذه الوسيلة في صور الرقابة السابقة على الأعمال.

1- انظر حمدي سليمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية، مرجع سبق ذكره. ص ٥٧ وما بعدها.

- التصديق:

ويعني اعتماد وإجازة التصرف الذي تم اتخاذه من المروؤوس. وبالتالي يفترض التصديق صدور قرار أو عمل من المروؤوس غير قابل للتنفيذ إلا بعد التصديق عليه من جانب الرئيس الإداري. وبهذا يندرج التصديق أيضاً في صور الرقابة الإدارية اللاحقة.

- الإيقاف:

ويعني قدرة الرئيس الإداري في إرجاء تنفيذ القرارات الصادرة من المروؤوس مؤقتاً مع بقائها قائمة. ذلك أن الإيقاف غير المؤقت لقرار معين يعتبر بمثابة إلغاء لهذا القرار^(١).

- الإلغاء:

ويعني قدرة الرئيس الإداري في إلغاء الأعمال الصادرة من المروؤوس بصفة كلية أو جزئية وذلك إما لعدم مشروعيتها، وإما لعدم ملاءمتها. وعادة ما يتم الإلغاء إما من تلقاء نفس الرئيس الإداري، وإما بناءً على تظلم من قبل صاحب المصلحة.

والتظلم هنا نوعان: تظلم ولائي: وفيه يتم التظلم من قبل صاحب المصلحة إلى مصدر القرار ذاته. وتظلم رئاسي: وفيه يتم التظلم إلى رئيس من صدر منه التصرف أو العمل.

وقد نظم المشرع السوري التظلم الإداري بنوعيه السابقين، حيث اشترط في بعض الحالات عدم جواز إقامة دعوى الإلغاء إلا بعد التظلم (التظلم الوجوبي)^(٢) وأحياناً ترك هذا الأمر جوازياً. وقد فرق أيضاً بين التظلم الولائي والتظلم الرئاسي وهذا ما يستدل عليه من نص المادة/٢٢/ من قانون مجلس الدولة السوري التي أوجبت تقديم التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار (تظلم ولائي) أو الهيئات الرئاسية

1- د. بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٧.

2- انظر المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة السوري.

(تنظم رئاسي). وهذا يعني جواز تقديم التظلم إلى الهيئة مصدرة القرار أو تقديمه إلى السلطة الرئاسية لهذه الهيئة. ويرجع في تحديد الصفة الرئاسية داخل كل وزارة أو مصلحة إلى القوانين والقرارات المنظمة لها، والموزعة للاختصاصات داخلها. وبهذا يعد الإلغاء من صور الرقابة اللاحقة على الأعمال.

- التعديل:

ويعني سلطة الرئيس الإداري في تعديل القرارات الصادرة عن مرؤوسيه. ويشترط لممارسة هذه السلطة صدور قرار من المرؤوس أولاً، ثم يقوم الرئيس بإجراء التعديل عليه بما يتفق مع مبدأ المشروعية، أو بما يتلائم مع المصلحة العامة. وبذلك يعتبر التعديل من صور الرقابة اللاحقة للعمل الإداري.

- الحلول:

يقصد بالحلول تغيب صاحب الاختصاص الأصيل عن شغله لوظيفته لسبب من الأسباب فيحل محله في شغل هذه الوظيفة من عينه المشرع لذلك¹. وبالتالي يعني الحلول في هذا المقام قيام الرئيس بالحلول محل المرؤوس ومباشرة أعماله عندما يمتنع المرؤوس عن ممارسة اختصاصاته أو عند حدوث مانع يمنعه من ذلك.

1 - لمزيد من التفاصيل انظر د. إبراهيم الهندي: بحث بعنوان الجوانب الفنية للتفويض الإداري، مجلة بحوث جامعة حلب، عدد ٥٤ ص ٤ وما بعدها.

المبحث الثاني

الرقابة الوصائية

المطلب الأول

مفهوم الوصاية الإدارية^(١)

بعد أن تعددت مهام الدولة وتنوعت، أصبح من العسير على الأجهزة المركزية القيام بمفردها بكافة المهام والأعباء، الأمر الذي أوجب الأخذ باللامركزية الإدارية من أجل تحقيق المصالح المحلية المتنوعة والتخفيف عن كاهل الأجهزة المركزية. وقد

1- أثار مصطلح الوصاية الإدارية جدلاً كبيراً في الفقه، والسبب أن مصطلح الوصاية مأخوذ أصلاً من القانون الخاص. حيث يعني قيام شخص كامل الأهلية بتولي أعمال شخص آخر ناقص الأهلية. وقد استعير هذا المصطلح للدلالة على ما تمارسه الهيئات المركزية حيال تصرفات الهيئات اللامركزية. وهذه الاستعارة - فضلاً عن عدم دقتها - فإنها استعارة مضللة، ولا تدل في الواقع على معنى محدد. ومن هنا كانت موضع نقد من جانب كبير من الفقه ومع ذلك ورغم ما وجه إليها من نقد، إلا أنها ما تزال سائدة ومستخدمة، وإن كانت قد اكتسبت معنى جديداً يتفق مع الواقع الذي تدل عليه. وإن أهم ما وجه إليها من نقد هو أن الوصاية المدنية مرجعها نقص في أهلية الأداء وعدم القدرة على التصرف. في حين أن الأمر ليس على هذا النحو بالنسبة للهيئات اللامركزية التي اعترف لها القانون بالشخصية القانونية (الاعتبارية)، كما أن الهدف من الوصاية المدنية هو حماية مصالح شخصية لناقص الأهلية، على حين أن الهدف من الوصاية على الهيئات اللامركزية هو حماية الصالح العام. ورغم ما وجه إلى هذا المصطلح من نقد لاذع، إلا أنه لا يزال مستعملاً، ولعل مرجع ذلك إلى أن هذه الوصاية تضاف إليها كلمة (إدارية) فأصبحت في المفهوم العام الجاري تدل دلالة واضحة على ما هو مقصود منها في الواقع العملي، دون ردها إلى أصلها المأخوذ عنه من القانون المدني. وبذلك يكون هذا المصطلح قد بعد تماماً عن أصله، وأصبح واضح الدلالة على نوع محدد من الرقابة تمارسه الوحدات المركزية على الوحدات اللامركزية. ولهذا فقد فضل بعض الفقهاء استخدام تعابير أخرى للدلالة على المفهوم المتقدم. حيث فضل البعض استخدام تعبير رقابة الدولة على الأشخاص اللامركزية. وفضل البعض الآخر استخدام الرقابة اللامركزية الخ. إلا أن هذه المصطلحات نفسها لم تسلم من النقد. لمزيد من التفصيل حول الآراء الفقهية والانتقادات الموجهة في هذا الشأن راجع رسالة الدكتور أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٥ وما بعد. أيضاً رسالة الدكتوراه للدكتور عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٤ وما بعدها.

ارتبط بمفهوم اللامركزية مصطلح اعتبر أحد عناصرها ألا وهو مصطلح الرقابة الوصائية. لذا فإننا نجد أنه من الضروري إيراد بعض التعريفات المتداولة لهذا المصطلح.

يعرف فالين الوصاية الإدارية بأنها "مجموع الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لامركزية أحياناً على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعاً من الشخصية المشمولة بالرقابة"^(١).

وقد انتقد هذا التعريف بأنه لا يبين وسائل الوصاية الإدارية، ولا يبين وجوب استنادها إلى نصوص قانونية. لذلك فقد عرفها البعض الآخر بأنها "رقابة المشروعية أو رقابة الملاءمة التي تمارس على الأعمال القانونية الصادرة عن جهة لامركزية بواسطة جهة تتمتع بسلطة التصديق أو الإلغاء أو الوقف بالنسبة لبعض أعمال الجهة المذكورة، فضلاً عن تمتعها بسلطة الحلول في العمل محل هذه الجهة"^(٢).

وبالرغم من أن هذا التعريف استجمع كافة عناصر الوصاية، حيث بين طبيعتها وأطرافها إلا أنه ركز على رقابة الأعمال دون رقابة الأشخاص. كما أنه ركز على رقابة الأعمال القانونية وأهمل أعمال الإدارة الأخرى.

لذلك فقد عرفها البعض الآخر على أنها «رقابة المشروعية أو الملاءمة على تصرفات الجهات اللامركزية، إقليمية أو مرفقية بواسطة جهات مركزية بما لها من سلطة لرقابة الأشخاص والأعمال»^(٣).

من مجمل ما تقدم، ولكي نتوصل إلى مفهوم واضح للوصاية الإدارية، لا بد من تحليلها إلى عناصرها الأساسية المتمثلة في الآتي:

١- ارتباط فكرة الوصاية بالنظام اللامركزي وانصرافها إلى المرافق العامة

1- مشار إليه في د. عيد مسعود الجهني: مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٢.

2- د. بكر القباني: الرقابة الإدارية، مرجع سبق ذكره ص ٧٥.

3- د. حسين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٥.

اللامركزية الإقليمية أو المرفقية. ويتطلب لقيام الإدارة اللامركزية إلى جوار الإدارة المركزية ومشاركتها في القيام ببعض المهام إقليمياً أو مرفقياً استقلال هذه الإدارات اللامركزية في مواجهة الإدارة المركزية، وتمتعها بالشخصية المعنوية، وعدم خضوعها للبناء الإداري المركزي وما يقوم عليه من تدرج رئاسي وتبعية إدارية. وبالتالي عدم خضوعها للرقابة الرئاسية التي تنشأ طبقاً لهذا النظام، وإنما تخضع لنوع آخر من الرقابة يتناسب مع هذه الخصوصية في الاستقلال والبناء ودرجة التبعية، وهو ما يطلق عليه بالوصاية الإدارية^(١).

٢- الصفة الاستثنائية للوصاية الإدارية: أن الصفة الرقابية للوصاية الإدارية لا تكون إلا بنص قانوني، إذ الأصل كما أشرنا في الفقرة السابقة هو تمتع الشخص اللامركزي بالاستقلال وحرية التصرف، وتأتي الوصاية كاستثناء على ذلك الأصل. ومن هنا يظهر الفرق بين الرقابة الرئاسية والوصاية الإدارية. ففكرة الرقابة الرئاسية إنما تستمد من طبيعة السلطة الرئاسية نفسها وما تقوم عليه من خصائص، ولذلك تعتبر رقابة طبيعية ومفترضة لا تحتاج إلى نص قانوني لممارستها، بل توجد بقوة القانون لا بنصه.

٣- أطراف الوصاية الإدارية: معلوم أن الرقابة بشكل عام إنما تمارسها الدولة على وحداتها اللامركزية بواسطة أعضاء السلطة المركزية، وبالتالي يكون للوصاية الإدارية طرفان هما: السلطة المركزية التي تمارس الوصاية والسلطات اللامركزية التي تمارس عليها الوصاية.

وغالباً ما يحدد المشرع الجهة الوصائية. وتختلف تلك الجهة باختلاف الجهة التي تمارس عليها الوصاية. فبالنسبة للوحدات اللامركزية المحلية غالباً ما تكون الجهة الوصائية عليها هو وزير الشؤون المحلية، أو ما يسمى أحياناً بوزير الإدارة المحلية كما هو الحال في سوريا مثلاً. أما بالنسبة للوحدات اللامركزية المرفقة فلا يمكن أن تكون لوزير واحد، بل لا بد أن تتعدد الجهات

1- د. الهام المتوكل: الرقابة الإدارية في الجمهورية اليمنية، مرجع سبق ذكره، ص ١٣١ وما بعدها.

بتعدد وتنوع أنشطة تلك الوحدات. وعلى ذلك فكل مؤسسة أو هيئة تمارس عليها الوصاية الجهة المختصة بنفس النوع من النشاط فمثلاً تمارس وزارة الكهرباء الوصاية على المؤسسات العاملة في مجال الكهرباء والطاقة. ووزارة الاقتصاد تمارس الوصاية على المؤسسات والشركات ذات الطابع الاقتصادي وهكذا.

٤- حدود سلطة الوصاية الإدارية^(١): فعلى عكس الرقابة الرئاسية التي تمارس سلطات رقابية واسعة وعميقة وتتصف بالاكتمال والشمول والاستمرارية، وما يترتب عليه من واجب الطاعة، فإن الرقابة الوصائية تتصف بالانحسار والجزئية والعرضية. ويستدل على ذلك من أن الوصاية لا تنقرر إلا بنص قانوني صريح الأمر الذي يتلائم مع الطبيعة الاستقلالية للوحدات اللامركزية. يضاف إلى ذلك أن الرقابة الوصائية هي رقابة على الأعمال أكثر مما هي رقابة على الأشخاص. حتى أن الرقابة على الأعمال لا تشمل كل السلطات الرقابية المعمول بها في الرقابة الرئاسية وخاصة فيما يتعلق بسلطتي التوجيه أو التعقيب، إذ أن الإدارة اللامركزية بما تملكه من استقلال يكون لها الحق في ممارسة أعمالها ابتداءً دون تدخل الإدارة المركزية، إذ من المعروف والمنطق عليه لدى الفقهاء أن سلطة الوصاية الإدارية تقتصر على أمرين لا ثالث لهما وهما: التصديق على قرار الهيئات اللامركزية جملة أو أن ترفضه برمته دون أن تعدل فيه والقول بغير ذلك يتعارض مع حق الإدارة اللامركزية بالتصرف في أمورها ابتداءً كما أسلفنا. إلا أنه واستثناءً على ما سبق، وتحقيقاً للتوازن بين الاستقلال وجدية وفاعلية الوصاية يمكن لسلطة الوصاية أن تتدخل وتعدل قرار الوحدات اللامركزية، وقد تحل محلها أحياناً في إصدار بعض القرارات وذلك في أحوال استثنائية ينص عليها القانون، بل ويحاط هذا الاستثناء بضمانات لصيانة استقلال الوحدات اللامركزية.

1- مزيداً من التفصيل حول هذا الموضوع راجع د. الهام المتوكل، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٤ وما بعدها.

المطلب الثاني

الهدف من الوصاية الإدارية

إذا كانت الهيئات اللامركزية تتمتع بنوع من الاستقلال النسبي في ممارسة مهامها فإن هذا لا يعفيها من استهداف الصالح العام في أعمالها واحترام مبدأ المشروعية. وتأتي الوصاية الإدارية في هذا المقام كضمانة لذلك. ولهذا فإن الرقابة الوصائية تهدف إلى التحقق أولاً من مشروعية تصرفات الوحدات المحلية بحيث إذا خالفت هذه الوحدات القانون بمعناه الواسع^(١) فللسلطة المركزية حق التعقيب عليها. ومن أهم أمثلة القواعد القانونية التي تلتزم بها الأشخاص اللامركزية قاعدة التخصص، وهي من القواعد القانونية التي تفرضها طبيعته الشخصية المعنوية ولو لم تنقرر بنص صريح. فيمكن لجهة الوصاية أن تكفل احترام ذلك من قبل الأشخاص اللامركزية بفضل ما تتمتع به من رقابة على مشروعية أعمال الهيئات المذكورة، كرقابة التصريح أو التصديق مما يجعل الوصاية الإدارية بمثابة جزاء على عدم احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات المشمولة بهذه الوصاية^(٢).

كما أن الوصاية الإدارية تهدف إلى المحافظة على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية حتى لا تصبح الأشخاص اللامركزية دولا ضمن دولة. إلا أن هذه الرقابة لا ينبغي بأي حال من الأحوال أن تكون رقابة قوية وصارمة بحيث تفقد الأشخاص اللامركزية قدرتها على الإبداع والابتكار والقضاء على حريتها في العمل. وبالمقابل لا ينبغي أيضاً أن تكون رقابة ضعيفة واهية لا تؤدي الهدف منها.

1- القانون بمعناه الواسع يشمل كل قاعدة قانونية، ولا يقتصر على القانون العادي.

2- د. عيد مسعود الجهني: مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٦.

المطلب الثالث

صور الرقابة الوصائية

توجد صور عديدة للرقابة الوصائية، فهي إما أن تكون رقابة وصائية سابقة على الأعمال، كما في حالة توجيه وسائل رقابة السلطة المركزية إلى الأعمال التحضيرية، أو الإعدادات السابقة للقرارات التي تصدرها الهيئات اللامركزية. وقد تكون رقابة وصائية لاحقة، بحيث لا تمارس وسائل الرقابة إلا بعد صدور القرارات أو الأعمال من الهيئات اللامركزية.

كما يمكن تقسيم الرقابة الوصائية إلى : رقابة على الأشخاص، ورقابة على الأعمال. وبمقتضى الرقابة على الأشخاص تتمكن السلطة الوصائية في نطاق معين، وبوسائل محددة التأثير على تشكيل المجالس المحلية مثلاً، أو من خلال اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق أعضاء تلك المجالس الخ. أما الرقابة على الأعمال فتتناول بعض أعمال الهيئات اللامركزية من خلال التصديق أو عدم التصديق على قرارات تلك الهيئات ... وهكذا.

ويمكن تقسيم الرقابة الوصائية من حيث الهيئات الخاضعة للرقابة إلى : رقابة على الهيئات اللامركزية المحلية. ورقابة على الهيئات اللامركزية المرفقية أو (المصلحية). وهذا التقسيم الأخير هو ما سندرسه بشيء من التفصيل كونه محور الرقابة الوصائية وذلك على الشكل التالي:

أولاً: الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية المحلية:

بعد أن تغيير دور الدولة بشكل كبير في الآونة الأخيرة، وازدياد أعباء ومهام الإدارة نتيجة لذلك. كان لا بد من اعتماد التنظيم اللامركزي في الإدارة من أجل التخفيف من مهام السلطة المركزية في العاصمة. وتتباين نظم الإدارة اللامركزية، وخاصة نظم الإدارة المحلية من دولة إلى أخرى، بحسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخ. وبالتالي فإن الوصاية الإدارية التي تتم ممارستها

تختلف باختلاف هذه النظم. وقد اهتمت سوريا بنظام الإدارة المحلية كأسلوب حديث للإدارة ومظهر للدولة العصرية المتطورة. وتطبيقاً لذلك فقد صدر قانون الإدارة المحلية الجديد بالمرسوم التشريعي رقم/١٥/ لعام ١٩٧١ ولائحته التنفيذية بالمرسوم رقم/٢٢٩٧/ لعام ١٩٧١. حيث قسم هذا القانون سوريا إلى وحدات تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهي: المحافظة، والمدينة، والبلدة، والوحدة الريفية، والقرية التي يزيد عدد سكانها عن خمسة آلاف نسمة. ووحدات لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهي: المنطقة، والناحية، والحي، والمزرعة والقرية التي يقل عدد سكانها عن خمسة آلاف نسمة.

وقد أعطى قانون الإدارة المحلية المشار إليه آنفاً اختصاصات واسعة وفي كافة المجالات للوحدات المحلية، ومنحها قدراً كبيراً من الاستقلال والحرية في العمل، إلا أنه وبالرغم من ذلك، وبغية الحفاظ على وحدة الدول، وتحقيق الانسجام والعدالة بين جميع تلك الوحدات، كان لا بد من إخضاع وحدات الإدارة المحلية لرقابة السلطة المركزية لمنعها من الوقوع في الخطأ أو تصحيحه في حال وقوعه، أو لإرشادها للأساليب العلمية السليمة في الإدارة. وهذه الرقابة هي ما نسميها بالرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية المحلية. ويمكن تقسيم هذه الرقابة إلى نوعين:

النوع الأول: الوصاية الإدارية على ذات الهيئات المحلية وأعضائها:

تملك جهة الوصاية (السلطة المركزية) حق تعيين بعض أعضاء المجالس المحلية ومساءلتهم وتأديبهم. ومن هذا القبيل ما قضت به المادة /١٥/ من قانون الإدارة المحلية، حيث نصت على أن:

- يرأس المحافظ مجلس المحافظة.

- يعين بقية رؤساء مجالس الوحدات الإدارية من بين الأعضاء المنتخبين وذلك بمرسوم بناءً على اقتراح الوزير بالنسبة لرؤساء مجالس المدن، وبقرار من الوزير بناءً على اقتراح المحافظ بالنسبة لبقية المجالس.

كما يخضع تشكيل المكاتب التنفيذية في المحافظات ومدن مراكز المحافظات وتوزيع الأعمال على أعضائها للتصديق بقرار من رئيس الجمهورية، كما يخضع

تشكيل المكاتب التنفيذية الأخرى وتوزيع الأعمال بين أعضائها، للتصديق بقرار من وزير الإدارة المحلية، ولا تمارس هذه المكاتب أعمالها قبل صدور القرارات المذكورة.

وفقاً للحقيقة إن تعيين عدد من أعضاء المجالس المحلية يساهم في رقابة أعمال هذه المجالس، كما أنه يؤدي إلى استكمال النقص من الأشخاص الفنيين الأكفاء ممن قد لا تساعدهم الانتخابات من الوصول إلى عضوية هذه المجالس^(١).

كما تملك جهة الوصاية الإدارية أيضاً حق حل هذه المجالس على مختلف مستوياتها. وهذا ما قضت به المادة /٦٨/ من قانون الإدارة المحلية. حيث أجازت لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها. وتتم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال ستة أشهر من تاريخ الحل. إلا أنه يجب أن لا يفهم من ذلك أن قرار الحل هذا يمتد إلى سحب الشخصية المعنوية العامة من الوحدة الإدارية المستقلة ذاتها. إذ أن ذلك لا يجوز إلا بنفس الأداة القانونية التي منحت بها هذه الشخصية.

النوع الثاني: الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات المحلية:

تملك جهة الوصاية الإدارية (السلطة المركزية) الرقابة على أعمال الهيئات المحلية بوسائل مختلفة أهمها:

- التصريح أو الأذن المسبق: مع أن الأصل في قرارات المجالس المحلية أن تكون نافذة بعد صدورها مباشرة، بمعنى أنها لا تخضع للرقابة المسبقة، وإنما تخضع للرقابة اللاحقة. إلا أن هناك عدداً قليلاً من القرارات يخضع للرقابة المسبقة. بحيث لا تستطيع الوحدات المحلية إصدار بعض القرارات إلا بعد استئذان جهة الوصاية، وأخذ رأيها، أو على الأقل عدم إمكانية صدور قرارات من المجالس المحلية إلا بناءً على تصرف سابق من جهة الوصاية الإدارية. من ذلك مثلاً توقف إرادة المجالس المحلية عن التصرف في بعض الأمور ذات الجوانب المالية إلا بعد منحها القروض اللازمة من السلطات المركزية.

1- د. عبد الله طلبة: مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، ص ١٣٢.

- **التصديق:** قلنا سابقاً أن التصديق هو إجراء لاحق على العمل. ويعني في هذا المجال، بأنه الإجراء الذي يجوز لجهة الوصاية بموجبه أن تقرر بأن عملاً معيناً صادراً عن الوحدات المحلية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أم لا.

وتطبيقاً لذلك فقد أوجب قانون الإدارة المحلية في سوريا في المادة/٦٣/ منه على مجلس المحافظة ومجالس المدن في مراكز المحافظات إرسال نسخ من القرارات الصادرة عنها والمتعلقة بالخطط والبرامج والأنظمة إلى وزير الإدارة المحلية والوزير ذي العلاقة المختص. كما أوجب على المجالس المحلية الأخرى إرسال نسخ من القرارات الصادرة عنها بهذا الشأن إلى المحافظ خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها. وعلى هذا المرجع أن يطلب إلغاؤها من قبل الجهة التي أصدرتها خلال عشرين يوماً من تاريخ ورودها إليه.

وفي حال إصرار المجلس على قراره بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين، فعلى الوزير أو مجلس المحافظة بحسب الحال رفع الأمر إلى المرجع الأعلى المختص خلال مدة عشرة أيام من تاريخ وروده للبت في الخلاف^(١).

وكذلك الحال ما ورد في المادة ٩٧ والمادة ٩٨ من القانون نفسه من سلطة جهة الوصاية (السلطة المركزية) في التصديق على القرارات المتعلقة بموازنات مجالس المحافظات ومجالس مدن مراكز المحافظات. والتصديق على القرارات الصادرة عن المجالس المحلية بفرض نسب على ضرائب ورسوم الدولة والبلديات لصالح الوحدات الإدارية ذات العلاقة.

- **الإلغاء:** تملك جهة الوصاية الإدارية الحق في إزالة أثار قرار صادر عن الوحدة المحلية لمخالفته القانون. إلا أن تصرف تلك الوحدات يبقى سليماً وناظراً حتى يتقرر الإلغاء، لأننا قلنا سابقاً أن الأصل في قرارات المجالس المحلية أنها نافذة بعد صدورها مباشرة.

1- د. عبد الله طلبه: الإدارة العامة، ص ١٨٨.

وتطبيقاً لذلك فقد أجاز قانون الإدارة المحلية لمجلس الوزراء إلغاء القرارات التي يتخذها المكتب التنفيذي في المحافظة أو في مدن مراكز المحافظات، كما يحق للوزير ممارسة هذا الحق بالنسبة للمكاتب التنفيذية الأخرى. ولمجلس الوزراء أيضاً الحق بالإيعاز بإلغاء أي قرار تتخذه المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية نيابة عنها في فترات عدم انعقادها إذا رأى أن هذا القرار لا يدخل في اختصاصات الجهة التي أصدرته، أو لا يتفق مع القوانين والأنظمة النافذة أو يخالف سياسة الدولة أو خطتها. وله أن يتولى بنفسه إلغاء هذا القرار^(١).

ومما توجب الإشارة إليه هنا أنه وإن كان لجهة الوصاية الحق في الإلغاء. إلا أنه لا يجوز لها إلغاء القرار جزئياً وإنما لا بد من الإلغاء الكلي للقرار. لأن الإلغاء الجزئي يعتبر تعديلاً للقرار. ومسألة التعديل تعتبر مسألة محظورة على جهة الوصاية احتراماً لاستقلال الوحدات المحلية.

- **الحلول:** يعني الحلول في هذا المجال تدخل جهة الوصاية (السلطة المركزية) مباشرة بتنفيذ المهام التي لم تقم بها الوحدات المحلية نتيجة لموقفها السلبي من ذلك. وبالتالي فإذا امتنعت الوحدات المحلية عن القيام بعمل يوجبه القانون، فإن لجهة الوصاية في بعض الحالات أن تحل محل الوحدة المحلية في أداء ذلك العمل. من ذلك مثلاً حالة المصاريف الإلزامية التي يجب إدراجها في ميزانيات الوحدات المحلية، بحيث إذا ما قصرت المجالس التي تمثل هذه الوحدات في إدراجها كان من حق السلطة المركزية أن تأخذ على عاتقها مهمة القيام بذلك بدلاً عنها^(٢).

وتجدر الإشارة هنا إلى أن السلطات المركزية لا تمارس اختصاص الحلول إلا بصورة استثنائية جداً، وبمقتضى نص قانوني صريح، وبشرط أن توجه - قبل أن تتصرف - دعوة صريحة إلى المجالس المحلية المختصة بممارسة التصرف بدلاً عنها. فإذا امتنعت، أو قصرت عندها يحق للجهة المركزية أن تحل محلها^(٣).

1- مزيداً من التفصيل، المرجع السابق، ص ٢٤٢ وما بعدها.

2- د. عيد مسعود الجهني: مرجع سابق، ص ٣٣٧، أيضاً د. طلبه: مرجع سابق، ص ١٣٢.

3- د. عبد الله طلبه: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٢.

ثانياً: الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية المرفقية:

لقد تطورت الأوضاع بشكل كبير منذ منتصف القرن الماضي، وأصبح على الدولة أن تتدخل في العديد من المجالات، وتنهض بالعديد من المهام، وبذلك اتسع نطاق نشاطها، فكانت النتيجة الطبيعية لذلك أن تلجأ إلى أسلوب آخر يتفق مع ما استجد من أوضاع. فكان الأسلوب أفضل هو الأخذ باللامركزية المرفقية كأسلوب جديد في الإدارة. ووفقاً لهذا الأسلوب يتم منح بعض الوحدات اللامركزية قدراً من الاستقلال المالي والإداري، وإضفاء الشخصية المعنوية عليها، بما يستتبع ذلك من حرية العمل والتصرف في حدود المهام الموكلة إليها، وإذا كانت هذه الوحدات تشارك السلطة المركزية في أدائها لمهامها، وأحياناً تتفرد بأداء تلك المهام ... فإن ذلك يوجب أن يكون نشاطها موجهاً لتحقيق الأغراض المحددة لها في إطار الأهداف العامة للدولة. ولذلك كان من الضروري إخضاع تلك الوحدات لرقابة الدولة، حتى يمكن التنسيق بين أنشطتها من جهة، وبين أنشطة الإدارة المركزية من جهة أخرى^(١).

والملاحظ أن وحدات الإدارة اللامركزية المرفقية تتنوع فيما بينها، وذلك لأسباب عدة من أهمها: اختلاف دواعي إنشاء كل منها، فضلاً عن تباين أهدافها. ولهذا فإنه يمكن تعريف اللامركزية المرفقية بصفة عامة بأنها أسلوب تلجأ إليه الدولة، وهي بصدد إدارة بعض أنواع معينة من المرافق، بأن تعهد بإدارة تلك المرافق إلى هيئة إدارية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتحظى بقدر من الاستقلال المالي والإداري والفني. أي أن اللامركزية المرفقية تعني منح الشخصية الاعتبارية لمرفق عام، أو لعدد محدود من المرافق العامة بقصد تمكينها من أن تدير شؤونها بنفسها، مستقلة عن السلطة الإدارية التي كانت تتبعها أصلاً^(٢).

وقد عرفت سوريا فكرة اللامركزية المرفقية كأسلوب جديد من أساليب الإدارة الحديثة. وأخذت هذه اللامركزية المرفقية في التطبيق العملي صورتين أساسيتين هما:

1- د. أحمد السيد عوضين حجازي: الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، مرجع سابق ذكره، ص ٢٣٠ وما بعدها.

2- د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي، مرجع سابق، ص ٢٦٤-٢٦٥.

المؤسسات العامة والهيئات العامة. وبغض النظر عن التطور التاريخي للنظام القانوني للمؤسسات العامة والهيئات العامة. فإن الأشخاص اللامركزية المرفقية (المؤسسات والهيئات العامة) تخضع لرقابة السلطة المركزية، وتتحدد هذه السلطة طبقاً للنظام الخاص للمؤسسة أو الهيئة. وعلى ذلك فإن الرقابة الوصائية للسلطة المركزية لا تجري ممارستها إلا حيث تنص القواعد المنشئة للهيئة أو المؤسسة على ذلك، وفي الحدود الواردة بها دون أن يخل ذلك بمدى ما لتلك الأشخاص اللامركزية من استقلال في التصرف، وتفرد في الذمة المالية.

وتظهر رقابة السلطة المركزية بشكل واضح على الأشخاص اللامركزية المرفقية من خلال^(١):

- ممارسة السلطة المركزية للوصاية الإدارية على مناقشات مجلس الإدارة.
- ممارسة السلطة المركزية للوصاية الإدارية على موازنة المؤسسات العامة خاصة، وإخضاعها لتصديق السلطة المختصة.
- بروز الوصاية الإدارية بشكل واضح فيما يتعلق بقبول الهبات والوصايا. وتتم ممارسة هذه الوصايا الإدارية بعدة طرق أهمها:
- عن طريق السلطة المركزية ذاتها (الوزير المختص مثلاً) خاصة إذا كانت قرارات مجالس الإدارة من شأنها أن تحدد مصير المؤسسة كله. أو إذا كانت المؤسسة واقعة في العاصمة.
- عن طريق ممثلي السلطة المركزية، وذلك بواسطة المحافظ مثلاً باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية حين يمارس سلطته الوصائية على المؤسسات أو الشركات الواقع عملها ضمن نطاق المحافظة.
- عن طريق الأجهزة المتخصصة في الرقابة كالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، أو الجهاز المركزي للرقابة المالية.

1- د. عبد الله طلبه: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٤-٢٦٥.

والحقيقة أن هذا الاختلاف في طرق ممارسة الرقابة الوصائية يعود إلى اختلاف وضع المؤسسات العامة، فمنها ما يرتبط مباشرة بالسلطة المركزية، ومنها ما يرتبط بالسلطات العامة الأخرى أو الوحدات المحلية. وفي كل الأحوال غالباً ما تتركز الرقابة الوصائية بشكل جوهري على المسائل المالية^(١). ولهذا فإننا نحيل في هذا الخصوص إلى القسم الأول من الكتاب الذي خصصناه لدراسة الرقابة المالية بشكل مفصل، ونكتفي بهذا القدر هنا.

المبحث الثالث

التمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية

معروف أن من أهم مبادئ التنظيم هو مبدأ التدرج الإداري أو التسلسل الهرمي، ويقضي هذا المبدأ بخضوع كل طبقة من المسؤولين لما يعلوها من رئاسات. ولكن هذا الخضوع تختلف حدته حسبما نكون في تنظيم مركزي أو لا مركزي. ففي حين يكون الخضوع قوياً ومحكماً في التنظيم الأول، نجده يأخذ صورة مرنة ومخففة في النوع الثاني من التنظيم. وسبب هذا الاختلاف يعود إلى قوة الرقابة التي يتمتع بها الرقيب (أي جهة الرقابة). ففي التنظيم الإداري المركزي يخضع الموظفون لقاعدة التبعية أو التسلسل الإداري التي تعطي للرئيس سلطات مطلقة على مرؤوسيه، في حين أن التي تمارسها السلطات المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية ليست مطلقة، وإنما هي رقابة مقيدة ومحصورة لا يصح أن تتجاوز حدوداً يبينها القانون. وتبعاً لذلك فإنه يمكن حصر الفروق بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في المظاهر التالية:

١- تعتبر الرقابة الرئاسية من مقومات التنظيم الإداري المركزي، بل تعتبر أحد الدعائم الرئيسية لهذا التنظيم. ولهذا فإن سلطة الرقابة الرئاسية تعتبر سلطة

1- د. عبد الله طلبه: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

مفترضة بحكم القانون ولا تحتاج إلى نص صريح يقررها. إذ هي مقررة وفقاً للمبادئ العامة.

أما الرقابة الوصائية فهي ليست ذات طبيعة افتراضية، لأنها استثناء على الأصل العام، ولا يمكن بالتالي ممارستها إلا بناءً على نص قانوني صريح يقررها، ولا تعمل إلا في حدود النص. وأي خروج على ذلك النص يؤدي إلى بطلان عمل الجهة الوصائية. فهي إذاً مقيدة بالشروط والأوضاع التي يضع القانون إطارها وذلك تطبيقاً للقاعدة التي استقرت في القضاء الإداري التي تقول «لا وصاية دون نص، ولا وصاية أزيد من النصوص»^(١).

٢- تختلف طبيعة الرقابة الرئاسية عن طبيعة الرقابة الوصائية. ففي حين أن الرقابة الرئاسية تتسم بالشمول، فتتناول أشخاص المرؤوسين وأعمالهم. نجد أن الرقابة الوصائية تنقيد بنصوص القانون سواء من حيث أعضاء المجالس الذين تتناولهم أو الأعمال والإجراءات التي تشملها هذه الرقابة. فهي إذن ذات طبيعة مقيدة^(٢).

٣- اختلاف طرفي الرقابة الرئاسية عنه في الرقابة الوصائية. إذ أن طرفي الرقابة الرئاسية هما: الرئيس الإداري، والمرؤوسين. في حين أن طرفي الرقابة الوصائية هما: السلطة المركزية (الجهة الوصائية)، والجهات اللامركزية الخاضعة للوصاية، وهي جهات ذات استقلال إداري ومالي.

٤- من خصائص الرقابة الرئاسية أنها تخول الرئيس الحق في توجيه مرؤوسيه، وإعطائهم أوامر ملزمة قبل التصرف، وتمنحه كذلك الحلول محلهم في اتخاذ القرارات وتعديلها، وله علاوة على ذلك إيقاع العقوبات التأديبية الملائمة. وهذا على عكس الحال في الرقابة الوصائية التي تتم بمقتضاها منح الوحدات اللامركزية استقلالاً في مواجهة السلطة المركزية،

1- د. عبد الله طلبة: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

2- د. عمر محمد مرشد الشوبكي: مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة العامة في الأردن، ١٩٨١، ص ٣٠٤.

وهذا الاستقلال يتتافى مع سلطات التوجيه والأمر. ولذلك فإن السلطة المركزية لا تملك إلا الموافقة على عمل الهيئات اللامركزية ككل متكامل، أو ترفضه ككل متكامل دون أن يتعدى ذلك إلى تعديله أو استبداله بغيره^(١).

٥- تختلف الرقابة الرئاسية عن الرقابة الوصائية في شروط تحريك الرقابة. إذ يمكن تحريك الرقابة الرئاسية تلقائياً، أو بناء على تظلم من قبل صاحب المصلحة. في حين أن الرقابة الوصائية لا يمكن تحريكها بناءً على تظلم، وإنما هي دائماً رقابة تلقائية.

٦- اختلاف الرقابة الرئاسية عن الرقابة الرئاسية في المدى. إذا أن الرقابة الرئاسية تتصف بالشمول والاستمرارية والعمق. أما الرقابة الوصائية فتتصف بالانحسار والجزئية والعرضية.

٧- يورد البعض معياراً للتفريق بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية على أساس نطاق الرقابة. حيث أن الرقابة الرئاسية تشمل رقابة المشروعات والملائمة. أما الرقابة الوصائية فتقتصر على رقابة المشروعات. إلا أن هذا المعيار لا يصدق دائماً في الواقع، إذ كثيراً ما تشمل الرقابة الوصائية ملائمة القرارات فضلاً على مشروعيتها. كما أنه في حالات كثيرة تراقب السلطة الرئاسية مشروعات القرارات الإدارية دون أن تراقب مدى ملائمتها. ومن ثم فالمعيار المذكور ليس له قيمة عملية^(٢).

٨- تتميز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة داخلية. في حين أن الرقابة الوصائية رقابة خارجية، نظراً لاستقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالوصاية عن جهة الرقابة عليها. نتيجة لذلك تكون وسائل الوصاية الإدارية أخف من وسائل الرقابة الرئاسية^(٣).

1- د. حمدي سليمان القبيلات: مرجع سبق ذكره، ص ٧٧.

2- د. عيد مسعود الجهني: مرجع سبق ذكره، ص ٣٦٢.

3- د. بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ١٧١.

٩- تتميز الرقابة الرئاسية بأن القرار الرقابي فيها ينسب إلى السلطة الرقابية (أي الرئاسية الإدارية). أما القرار الرقابي في الرقابة الوصائية فإنه منبث الصلة عن الجهة الوصائية. بمعنى أن أعمال الهيئات اللامركزية تنسب إليها وليس لجهة الوصاية حتى ولو صادقت عليها الجهة الوصائية. والمسؤولية التقصيرية عن هذه الأعمال تتحملها الجهات اللامركزية لا سلطات الوصاية. كما أن من حق هذه الجهات اللامركزية أن تعدل عن قراراتها فيما إذا رأت أن ذلك ملائماً^(١).



1- د. فؤاد العطار: القانون الإداري، ص ٢١٦.

الفصل الثالث

وسائل الرقابة الإدارية

يقصد بوسائل الرقبة الإدارية الأدوات التي تستعملها الرقابة لكي تحقق ما أنيط بها من أهداف. وتختلف هذه الأدوات والوسائل باختلاف المجال الذي توجد فيه^(١)، وباختلاف الزاوية التي ننظر فيها للإدارة بحيث إذا كنا ننظر للإدارة من الناحية القانونية، فإنه يمكن تقسيم وسائل الرقابة إلى أصناف قانونية يقررها عادة القانون الإداري للجهة الرقابية لفرض رقابتها على أعمال الإدارة العامة. أما إذا كنا ننظر للإدارة نظرة فنية، فإن وسائل الرقابة عندها تنصرف إلى الأساليب الفنية التي تهدف إلى التحقق من مدى الإنجاز والكفاءة في العملية الإدارية. ولهذا فسوف نبدأ أولاً بدراسة الوسائل القانونية للرقابة الإدارية ثم نتحدث بعد ذلك عن الوسائل الفنية للرقابة. وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول

الوسائل القانونية للرقابة الإدارية

يمكن القول ببساطة أن الإدارة العامة إنما تعمل، بل يجب عليها أن تعمل في حدود النصوص القانونية. ومن ثم تلتزم على مختلف مستوياتها بإنزال حكم القانون نصاً وروحاً والسير في إطار حدوده. ومن هنا يكون مفهوم الرقابة على النواحي القانونية منصباً على مراجعة ما يتخذه عمال الإدارة بكافة مستوياتهم من إجراءات

1- د. بكر القباني: الوجيز في الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ص ١٧٦.

وأعمال للتأكد من سلامتها القانونية.

ويتفق فقهاء القانون الإداري على حصر الوسائل القانونية للرقابة الإدارية في التصريح والتصديق والإلغاء والإيقاف والتعديل والحلول. وسوف نتكلم عن هذه الوسائل تباعاً:

١ - التصريح:

قلنا سابقاً أن التصريح ينصرف إلى الأذن المسبق لمباشرة العمل. وبالتالي لا تستطيع الجهة الخاضعة للرقابة القيام بالعمل إلا بعد الحصول على الأذن المسبق من الجهة الرقابية سواء أكانت رئاسية أم وصائية. وتعتبر هذه الوسيلة من وسائل الرقابة السابقة، التي يمكن أن تؤدي إلى تلاقي الوقوع في المخالفة القانونية. كما أن وسيلة التصريح هذه تعد من الوسائل المفترضة في الرقابة الرئاسية. وذلك على أساس أن الرقابة الرئاسية هي بذاتها رقابة مفترضة بكل ما تحتويه، ولا تحتاج إلى نص قانوني يقررها. أما في الوصاية الإدارية فإن التصريح لا يعد من الوسائل المفترضة. وإنما لا بد من وجود نص يسمح به. وبالتالي يتخذ الصفة الاستثنائية في الوصاية الإدارية.

إضافة لما سبق يعد التصريح غالباً من وسائل رقابة الملاءمة. لأن الرقابة لا تنصب على قرار موجود والأذن به لمشروعيتها، أو عدم اعتماده لعدم مشروعيتها، وإنما تنصب على إجراء تصرف قبل القيام به، فهي بحث لإبعاده وجوانبه المختلفة، ومدى ملاءمته. إلا أنه يمكن أن يكون وسيلة لرقابة الملاءمة مضافاً إليها المشروعية أحياناً، وذلك عندما تتضح صورة عمل أو قرار الإدارة المزمع اتخاذه شكل جلي، فيمكن في هذه الحالة إذا تبين لجهة الرقابة أن مشروع القرار المزمع اتخاذه لا يتفق مع القوانين النافذة أن لا تأذن به. وبالتالي تعتبر الرقابة هنا رقابة مشروعية بالإضافة إلى رقابة الملاءمة.

أخيراً يترتب على التصريح في الرقابة الرئاسية التزام المروءوس الذي حصل على التصريح إتمام العمل، والتقيد بالأعمال المصرح بها ولا يجوز له عدم تنفيذها. أما في الرقابة الوصائية، فإن الإدارة اللامركزية لا تكون ملزمة بإجراء التصرف، بل

لها العدول عنه. لأن التصريح هنا يستهدف فقط مطابقة المشروعية والمصلحة العامة.

٢ - التصديق:

وهو إجراء لاحق على العمل، الهدف منه اعتماد القرار الصادر من الجهة الخاضعة للرقابة الإدارية، بحيث لا يصبح القرار نافداً إلا إذا اعتمدته وصدقت عليه جهة الرقابة. وبالتالي يختلف التصديق عن التصريح في أن التصديق يحتاج إلى وجود قرار بالفعل ويحتاج إلى موافقة لكي يترتب آثاره القانونية، على حين أنه في التصريح لم يصدر القرار بعد، وإنما هو إذن مسبق لإصداره.

والتصديق تبعاً لذلك يعتبر من وسائل الرقابة اللاحقة^(١). وهو يعد أيضاً من الوسائل المفترضة في الرقابة الرئاسية، على أساس أن الرقابة الرئاسية بحد ذاتها تعتبر رقابة مفترضة، وبالتالي لا يحتاج التصديق إلى نص قانوني يقرره، وإنما هو مفروض بحكم القانون. أما في الوصاية الإدارية فإن التصديق يتصف بالصفة الاستثنائية لأنه لا يعتبر وسيلة مفترضة. بل يتحدد بنص في القانون وفي أعمال إدارية معينة.

وعكس ما هو عليه الحال في التصريح، فإن التصديق يعتبر في الغالب رقابة مشروعية لأنه ينصب على قرار موجود بالفعل. فجهة الرقابة إما أن تصدق على العمل أو القرار وبالتالي ينتج آثاره القانونية. وإما أن ترفضه فيعبر قرار غير موجود وليس له آثار قانونية.

أما عن الطبيعة القانونية للتصديق فأنها تتخذ صوراً متغيرة حسب ما إذا كنا في الرقابة الوصائية أم في الرقابة الرئاسية إذ أنه في الحالة الأولى يعتبر القرار الصادر عن الوحدات اللامركزية منسوباً إليها وإن كان خاضعاً لتصديق سلطة الوصاية ولذلك

1- في حين يرى البعض عكس ذلك ويعتبرون أن التصديق يعتبر أيضاً من وسائل الرقابة السابقة تأسيساً على أن الرقابة اللاحقة من وجهة نظرهم تعني الرقابة على أعمال قد تمت وأنتجت آثارها، فهي تفحص للنتائج. وهذا لا ينطبق على التصديق. فالتصديق وإن كان يتعلق بقرار قائم وموجود ولكنه لم يترتب آثاره بعد، فالتصديق إذن أسبق من التنفيذ. وبالتالي يعتبر رقابة سابقة. أنظر في هذا الرأي د. الهام المتوكّل، الرقابة الإدارية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص ١٦٨. وحقيقة الخلاف أن الأمر في ريمته يعود إلى زمن ممارسة الرقابة. فالبعض الآخر لا يعتبر أهمية لمسألة تنفيذ القرار، وإنما يهتم بصور القرار

فإن التصديق لا يعدو أن يكون إلا شرطاً واقفاً. وهو بذلك أمر خارج عن القرار يؤثر في نفاذه لا في وجوده. أما في الحالة الثانية فيعتبر التصديق جزءاً لا يتجزأ من القرار الأصلي، ويحتل القرار المصدق عليه في هذه الحالة مرتبة الجهة المصدقة أو المعتمدة للقرار، وما يترتب على ذلك من نتائج قانونية.

وترتيباً على ما تقدم نجد أن التعبير عن إرادة سلطة الوصاية يتخذ بصورة منفصلة تماماً عن قرار الوحدة اللامركزية. فقرار التصديق الصادر من السلطة الوصائية لا تنسحب عليه صفة القرار محل التصديق. فإذا كان القرار محل التصديق مثلاً قراراً تنظيمياً فإن القرار الصادر من سلطة الوصاية بالتصديق يعتبر قراراً فردياً، وذلك لأن الأصل أن سلطة الوصاية لا تملك التصرف ابتداءً ولا تملك تعديل القرار وبالتالي يصعب إضفاء الصفة اللائحية على سلطة لا تمارس إلا مرة واحدة وبعد تصرف الهيئة المشمولة بالوصاية.

وذلك عكس الحال في حالة الرقابة الرئاسية، إذ أن التصديق على أعمال المرؤوس من جانب الرئيس تنسحب عليه صفة القرار محل التصديق، فإذا كان القرار الإداري تنظيمياً فإن قرار التصديق يكون أيضاً تنظيمياً ويعود هذا التمييز إلى صفة التبعية القائمة بين المرؤوسين ورئيسهم^(١).

نخلص مما تقدم أن سلطة التصديق في الرقابة الرئاسية سلطة شاملة تتضمن الحق في التعديل أو الرفض أو الموافقة. أما في الرقابة الوصائية فإنها سلطة محددة تشمل: أما التصديق على القرار كله، أو رفضه.

٣ - الإلغاء:

يقصد بالإلغاء في هذا المجال قيام سلطة الرقابة - الرئاسية أم الوصائية - تلقائياً أو بناءً على تظلم بإنهاء آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل فقط مع بقاء آثاره قائمة في الماضي ويطلق على هذا الإلغاء، الإلغاء الإداري تمييزاً له عن الإلغاء القضائي. وبالتالي يعد الإلغاء من وسائل الرقابة اللاحقة التي تباشر بعد تعبير الجهة الخاضعة

1- د. محمد عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٩٢، ص ١٤٦.

للمراقبة عن إرادتها بصورة نهائية في شكل قرار نهائي قابل للتنفيذ. ويكون الهدف من هذه الرقابة هو حماية مبدأ المشروعية أو تجاوز متطلبات المصلحة العامة.

وإذا كان الإلغاء يهدف إلى إعدام آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل فقط دون المساس بالماضي، فإن هناك وسيلة أخرى من وسائل الرقابة اللاحقة تقترب كثيراً من الإلغاء، إلا أنها تختلف عنه في المدى. ألا وهي وسيلة السحب، لأن السحب يعني إنها آثار القرار الإداري في الماضي والمستقبل معاً، وتسمى هذه الوسيلة بالسحب الإداري تمييزاً له عن الإلغاء الإداري والإلغاء القضائي^(١).

على أن الإلغاء والسحب لا يمكن إثارتها إلا فيما يتعلق بأعمال الإدارة القانونية، دون الأعمال المادية، إذ لا يمكن سحب الأعمال المادية مثلاً. كما أن الإلغاء والسحب تحكمهما قواعد قانونية يجب احترامها عندما تلجأ الإدارة إلى أحد هذه الوسائل.. هذه القواعد هي ما يهتم بها القانون الإداري، ولذلك نحيل في هذا المجال إلى الكتب المتخصصة في هذا الشأن.

وتختلف حدود سلطة الإلغاء في الرقابة الرئاسية عنها في الرقابة الوصائية. فبينما نجد أن الأصل العام في الرقابة الرئاسية شاملة ومطلقة باعتبارها سلطة مفترضة، وتمارس داخل شخص عام واحد تحكمه قاعدة الخضوع والتبعية من المروءوس للرئيس. نجد أن الأصل العام في الرقابة الوصائية هو استقلال الأشخاص اللامركزية. وتعتبر الرقابة استثناء على هذا الأصل.

ومع ذلك فهناك حدود لسلطة الإلغاء الرئاسي، والإلغاء الوصائي. ذلك أن سلطة الإلغاء الرئاسي لا يمكن أن تتم إلا بعد أن يصبح قرار المروءوس نهائياً، ولا يمكن أن تطل الرقابة الرئاسية عمل المروءوس وهو في طور التحضير. كما أن سلطة الإلغاء الرئاسي لا يمكن أن تطل عمل المروءوس إذا كان في صورة عقد إداري، وذلك على أساس وحدة العقد كونه يعبر عن إرادتين. وبالتالي لا يمكن فسخه من طرف ثالث. كما

1- انظر أوجه الشبه والاختلاف بين الإلغاء الإداري والسحب الإداري. د. الهام المتوكل: الرقابة الإدارية في الجمهورية اليمنية، مرجع سبق ذكره، ص ١٧٧ - ١٩٤.

أن الإلغاء الوصائي تحدده النصوص القانونية. بحيث لا يجوز أن يباشر إلا ضمن مواعيد محددة، وبما لا يتعارض من الحقوق المكتسبة للأفراد. كما أن الإلغاء الوصائي لا يمتد إلى الأعمال التي تم التصريح أو التصديق عليها من قبل السلطة الوصائية. فكل ما لها بالنسبة لهذه الأعمال هو المصادقة عليها أو رفض المصادقة عليها دون الحق في إلغائها بعد ذلك^(١).

٤ - الإيقاف:

يقصد بالإيقاف في هذا المجال قيام جهة الرقابة بتأجيل تنفيذ قرار قابل للتنفيذ مدة معينة، وذلك بهدف التحقق من مشروعيته، واتفاقه مع الصالح العام. وبهذا يعد الإيقاف من وسائل الرقابة الإدارية اللاحقة التي لا تباشر إلا بعد صدور العمل بصيغته التنفيذية. وهو أيضاً من الوسائل المؤقتة بطبيعته. بحيث يجب تحديد مدة الإيقاف، وغالباً ما ينص المشرع على تحديد مدة الإيقاف بنفس مدة الإلغاء. وعلى جهة الرقابة أن تحدد مدة قرار الإيقاف عندما تمارس هذه الوسيلة. أما إذا لم تحدد مدة معينة للإيقاف، فإن الموعد المعترف به في القضاء هو الموعد اللازم لتحسين القرارات الإدارية ضد الإلغاء. فإذا فات هذا الموعد أصبح القرار مشروعاً محصناً ضد الإيقاف والإلغاء.

والإيقاف كما قلنا غالباً ما يمارس بعد صدور القرار، قبل تنفيذه. إلا أنه يمكن استثناء أن يمارس بعد البدء بالتنفيذ. وفي هذه الحالة فإن الأثر المترتب على الإيقاف لا يمتد إلا للمستقبل.

وأخيراً تخضع وسيلة الإيقاف في الرقابتين الرئاسية والوصائية، لنفس المبادئ التي تحكم الإلغاء بوجه عام، كما هو مبين أعلاه.

٥ - التعديل:

وهو الإلغاء الجزئي للقرار الصادر من الجهة الخاضعة للرقابة، وذلك في حالة

1- د. بكر القباني: الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص ١٧٣.

عدم مشروعية هذا الجزء من القرار أو عدم ملاءمته، ويبقى القرار صالحاً منتجاً لآثاره فيما بقي منه ما دام هذا الجزء الباقي يشتمل فعلاً على قرار إداري صحيح بكل عناصره^(١).

والتعديل أما أن يكون تعديلاً بالإضافة، وذلك بإلغاء جزء من القرار السابق وإضافة إليه شيئاً جديداً لم تذكره الجهة الخاضعة للرقابة في قرارها. وإما أن يكون تعديلاً بالحذف، وذلك بأن تكتفي الجهة التي تمارس الرقابة بإلغاء جزء من قرار الجهة الخاضعة للرقابة.

وبذلك يعتبر التعديل من وسائل الرقابة الإدارية اللاحقة. وذلك لأنه لا يمارس إلا بصدد قرار موجود فعلاً.

كما أن التعديل قد يتخذ صفة السحب أحياناً، عندما تقوم الجهة الرقابية بالتعديل حذفاً من قرار موجود. فتسحب آثار هذا التعديل للماضي. وقد يتخذ أحياناً صفة الإلغاء الإداري، وذلك عندما تقتصر آثار التعديل للمستقبل فقط. وذلك كله مع مراعاة القواعد القانونية التي تحكم السحب والإلغاء.

ويتخذ التعديل وضعاً قانونياً مختلفاً في الرقابة الرئاسية عنه في الرقابة الوصائية: ففي الرقابة الرئاسية التي تتصف بالشمول لكافة أعمال المروءوس، وبكافة الوسائل ... ومن بين هذه الوسائل طبعاً التعديل. وبالتالي يجوز للرئيس تعديل قرار مروءوسه إذا رأى لذلك ضرورة. أما في الرقابة الوصائية التي تتصف كما قلنا سابقاً بالانحسار والجزئية. فإن الرأي الغالب في الفقه يذهب إلى عدم امتلاك سلطة الوصاية حق التعديل للقرارات الصادرة من الوحدات اللامركزية وذلك احتراماً لاستقلالها. وتطبيقاً لذلك فإن سلطة الوصاية لا تملك إلا التصديق على القرار كله أو ترفضه كله دون إدخال تعديلات عليه.

إلا أن القاعدة السابقة قد ترد عليها بعض الاستثناءات: منها: مثلاً إذا أجاز القانون صراحة لسلطة الوصاية بالتعديل. أو إذا كان القرار مركباً يتضمن عدة قرارات

1- د. سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٢، ص ١٩٠.

لا رابط بينها وهكذا.

٦ - الحلول:

يعني الحلول قيام جهة الرقابة استثناءً ووفقاً لنص القانون بمباشرة أعمال الجهة الخاضعة للرقابة ابتداءً وإصدار القرار الإداري اللازم اتخاذه، والذي امتنعت، أو أهملت، أو عجزت، الجهة الخاضعة للرقابة عن إصداره، أو أصدرته وثبتت مخالفته للمشروعية^(١).

وبناءً على ذلك فإن الحلول يختلف عن وسائل الرقابة السابقة أو اللاحقة. فهو يؤدي إلى التدخل المباشر بإحلال إرادة الجهة الرقابية محل إرادة الجهة الخاضعة للرقابة في إصدار القرار. لذلك فهو يختلف عن التصريح والتصديق والإلغاء والإيقاف.... الخ.

ويتميز الحلول بأنه من الوسائل الاستثنائية الخاصة التي لا تنقرر إلا بنص صريح سواء في الرقابة الرئاسية، أم في الرقابة الوصائية، وذلك لخطورة هذه الوسيلة.

فالرأي الراجح^(٢) في الفقه يذهب إلى عدم جواز حلول الرئيس محل المروؤوس في الرقابة الرئاسية ابتداءً في القيام بالتصرفات الإدارية التي تدخل في اختصاص المروؤوس إلا إذا نص القانون على ذلك استثناءً. وعلى ذلك فإن الحلول في الرقابة الرئاسية جائز بنص القانون إذا وجد. وحتى إذا وجد فإن هناك قيود وحدود لهذه السلطة منها: توافر الشروط العامة لممارسة سلطة الحلول كأن تعتمد الجهة الخاضعة للرقابة عدم إصدار القرار الواجب اتخاذه. وأن يتم التظلم من امتناع تلك الجهة عن المبادرة والتصرف. وأن يقوم الرئيس الإداري بإنذار أو دعوة مروؤوسه لاتخاذ القرار

1- انظر د. إلهام المتوكل، مرجع سبق ذكره، ص ٢٠٢. أيضاً د. بكر القباني، الرقابة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ١٧٥.

2- على حين يذهب البعض إلى أن الحلول جائز في كل الأحوال وذلك استناداً إلى أن المروؤوس في الأصل لا يمارس سلطات أصلية، إنما هي سلطات منقولة إليه بالقوانين واللوائح من رؤسائهم في المستويات العليا أصحاب الحق الأصلي في هذه السلطات. وبالتالي للأصيل دائماً أن يسترد سلطاته ويباشرها بنفسه. لمزيد من هذه الآراء راجع د. إلهام المتوكل: مرجع سابق، ص ٢٠٣ وما بعدها.

اللازم. أما أن يتدخل الرئيس ابتداءً ويحل محل مرؤوسه باتخاذ القرار فهذا غير جائز كما ذهب إلى ذلك معظم الفقهاء.

أما عن الحلول في الرقابة الوصائية: فإنه من النتائج الطبيعية لتمتع الإدارات اللامركزية بالاستقلال هو حقها في العمل بدايةً واتخاذ القرارات. لأن الاعتراف بالحلول يؤدي في حقيقة الحال إلى هدم النظام اللامركزي ذاته^١. ولكن بالرغم من خطورة هذه الوسيلة إلا أنه لا بد من الاعتراف بها أحياناً وذلك لدرء الخطر الناجم عن إهمال الوحدات اللامركزية.

وبما أن وسيلة الحلول تعد من أخطر الوسائل الرقابية على استقلال الوحدات اللامركزية فإن هناك حدوداً لا بد من مراعاتها عند ممارسة سلطة الحلول منها: أن هذه الوسيلة لا تمارس إلا بنص قانوني صريح يفرضها ويحدد حالاتها. وأنها لا تمارس إلا لضمان المشروعية دون الملائمة، ووجوب ممارستها ضمن مواعيد محددة ينص القانون عليها.

المبحث الثاني الوسائل الفنية للرقابة الإدارية

إن العملية الرقابية سواء كانت سابقة أو لاحقة، داخلية أو خارجية. فهي لا تقتصر على شكل معين وإنما هي متابعة شاملة للإدارة ولكافة أعمالها. ولهذا تتعدد وسائل الرقابة تبعاً لتنوع أعمال الإدارة. وإذا كنا قد تكلمنا عن الوسائل القانونية، فإن هذا لا يغنيانا عن التحدث عن الوسائل الفنية في الرقابة الإدارية لما لها من دور هام ومؤثر في نتائج وآثار الرقابة بشكل عام. وتتمثل هذه الوسائل في الآتي:

١ - الإشراف Supervision:

1- د. محمود عاطف البنا: مرجع سبق ذكره، ص ١٤٠.

يعتبر الإشراف الوسيلة الأساسية لممارسة السلطة الرئاسية لرفايتها الإدارية على أعمال المرؤوسين وذلك من خلال ملاحظة جهود العاملين لتوجيهها إلى الطرق التي تكفل القيام بالعمل على النحو المطلوب. ويهدف الإشراف في المقام الأول إلى المتابعة المستمرة لكل العمليات الإدارية بغية التأكد من أدائها بشكل صحيح، والوقوف على ما قد يعترضها من عقبات أثناء التنفيذ، أو ما قد يواجهها من انحرافات عن مسار الهدف المحدد، وذلك لإزالة تلك العقبات وتدارك الأخطاء، وتقييم المسار في الوقت المناسب. ولا يتوقف الإشراف عند هذا الحد وإنما يتعداه إلى مهمة العمل على الدفع المستمر لسير الأداء، و إلى إمكان المراجعة والمساءلة وإلغاء ما يكون قد اتخذ من قرارات تبدو للسلطة الأعلى غير صحيحة أو غير ملائمة.

فالإشراف إذن عملية يومية مستمرة تستوعب تفاصيل العمل اليومي وجزئياته المختلفة للتأكد من أن العمل يؤدي بوجه عام بانتظام وإطراد في نطاق التعليمات الموضوعة له وبأساليب المقررة.

آ- أساليب الإشراف:

بتحليل المفهوم السابق للإشراف يتبين أنه يمارس بوسيلتين رئيسيتين هما: التوجيه والتنسيق^(١):

- **التوجيه:** يعتبر التوجيه من الوسائل الأساسية للإشراف الإداري، بما ينطوي عليه من إصدار الأوامر والتعليمات والإرشادات. ويهتم التوجيه بعنصرين أساسيين هما^(٢):

١- **العنصر البشري** باعتباره العامل الإنساني الذي يعتبر ميزان شديد الحساسية وسريع الاختلال الأمر الذي يتطلب من المشرف معرفة تامة بالطبيعة

-
- 1- بغض النظر عن اختلافات علماء الإدارة العامة حول عناصر الإدارة الرئيسية والعناصر المتممة. إذ أن كثير من العلماء يعتبر أن التوجيه والتنسيق عناصر مستقلة. إلا أننا هنا ننظر إلى الموضوع كعملية إدارية متكاملة ومتداخلة بحيث يمكن أن تمارس جميع الوظائف الإدارية بأن معاً.
 - 2- مزيداً من التفصيل راجع د. الهام المتوكل: مرجع سبق ذكره، ص ٢٠٣ وما بعده.

البشرية، من أجل استبعاد العوامل الإنسانية ذات التأثير السلبي على العملية الإدارية أثناء ممارسة وظيفة الإشراف.

٢- عنصر العمل الذي يأخذ بحد ذاته صورتين: صورة العمل الذي يلاحظه المشرف. وصورة العمل الذي يقوم به المشرف والذي يتمثل في الأوامر والتعليمات والإرشادات والمنشورات التي تهدف إلى ضمان سير العمل داخل الجهاز الإداري.

- **التنسيق:** التنسيق كوظيفة إشرافية يهتم بالتوفيق الفعال بين الإنسان والعمل. وذلك من خلال محاولة منع التشابك والتداخل والازدواج في الأنشطة الإدارية المختلفة أو الجهود الإنسانية المبذولة في المنظمة أو المنظمات الإدارية.

ب- الإشراف بين الرقابتين الرئاسية والوصائية:

إذا كان الإشراف الوسيلة الأساسية لممارسة الرقابة الرئاسية كما أسلفنا. فإن هذا لا يعني بأن الرقابة الوصائية لا تستخدم الإشراف في الرقابة.

- **الإشراف في الرقابة الرئاسية:** يعتبر الإشراف من أهم الوسائل الفنية في الرقابة الرئاسية. ذلك أننا قلنا أن الإشراف يتضمن التوجيه وإصدار التعليمات والإرشادات. ثم التنسيق بين جهودات المرؤوسين فيما يقومون به أعمال. وهذه الأعمال كلها هي ما يقوم بها الرئيس الإداري الذي يملك تلك الصلاحية استناداً إلى حقه في الإشراف والهيمنة التامة على كيفية سير العمل الإداري، ويقابل ذلك طبعاً واجب الخضوع والطاعة من قبل المرؤوسين. وهذه الطاعة تعتبر مكملاً حتمياً لسلطة الإرشاد والتوجيه المقررة. ويتحدد مستوى الإشراف الرئاسي تبعاً للهيكل التنظيمي لأي إدارة أو منظمة. فالخرائط التنظيمية هي التي تبين تلك الحدود، بما فيها طبعاً نطاق التمكن أو نطاق الإشراف الذي يقصد به القدرة الإشرافية التي يتمكن فيها الرئيس من الإشراف على مرؤوسيه من حيث عددهم أو نوعية أعمالهم^(١).

1- مزيداً من التفصيل حول هذا الموضوع راجع رسالتنا للدكتوراه المقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة بعنوان، عملية صنع القرارات الإدارية، دراسة ميدانية، للدكتور إبراهيم الهندي.

- الإشراف في الوصاية الإدارية: إذا كانت وسيلة الإشراف اختصاص مطلق لا تحده إلا القواعد العامة لممارسة أية سلطة في الرقابة الرئاسية، وذلك لاتصاف الرقابة الرئاسية كما قلنا سابقاً بالشمول والعمق من جهة، والتبعية من المروؤوس إلى الرئيس من جهة ثانية. فإن الإشراف في الرقابة الوصائية يتميز بأنه موجه إلى شخص مستقل، وبذلك يمارس في حدود هذا الاستقلال.

هذه الحدود تبين أن الإشراف في الوصاية الإدارية هو وسيلة إرشادية، تقويمية، توجيهية لا تقوم على الطابع الإلزامي. وإذا ما أريد خلاف ذلك فإنه يتوجب وجود نص قانوني وصريح ينص على ذلك، وإلا فالأمر يبقى اختيارياً وليس إلزامياً.

٢ - المتابعة:

بداية يجب التفريق بين المتابعة كوسيلة رقابية، وبين الرقابة الإدارية ذاتها. إذ كثيراً ما يخلط البعض بينهما. ولهذا فإنه يمكن القول أن المتابعة ما هي إلا وسيلة متممة وجزء هام من وسائل الرقابة الإدارية، وذلك باعتبارها وسيلة للتعرف الدائم والمستمر والآني على كيفية إنجاز العمل وسير مراحله مدركة على الدوام التقدم في عملية التنفيذ ومطلعة أولاً بأول على آخر المعلومات اللازمة للإدارة العليا وذلك لأغراض التقييم المستمر مما يساعد على الممارسة السليمة لوظيفة الرقابة واتخاذ القرار الملائم لمن يقوم بممارسة هذه الرقابة^(١).

فالمتابعة إذن هي مجموعة من العمليات القائمة والمستمرة بصفة دائمة، والهادفة إلى مقارنة الأعمال منذ بدايتها وحتى النتائج النهائية، ويتم عن طريقها اكتشاف الانحرافات وتحليل مسبباتها ثم إعادتها إلى اتجاهاتها السليمة عن طريق التوجيه السليم^(٢).

وعملية المتابعة تقوم على أساس مقارنة الأداء الفعلي ونتائجه المحققة أولاً بأول بالنتائج المخططة أو المرغوب فيها. وتبعاً لذلك تقتضي المتابعة الدورية والشاملة

1- د. كمال حمدي أبو الخير، العملية الإدارية والتطبيق الإداري، ص ٥٣٨ وما بعدها.

2- د. عيد مسعود الجهني: مرجع سبق ذكره، ص ٤١٨.

توفير بيانات كمية ومالية مطابقة للواقع كما هو فعلاً وتقديمها للأجهزة القائمة بالمتابعة.

وإذا كان الغرض من المتابعة كما أوضحنا آنفاً هو تمكين القائمين بالرقابة الإدارية من ملاحقة التنفيذ وتحديد درجة النجاح أو الفشل خطوة بخطوة والتنبؤ باحتمالات الانحراف عن الخطة المحددة^(١)، ومن ثم العمل على تلافيها قبل حدوثها، أو تطويرها أثناء القيام بها، أو تعديلها وإصلاحها واتخاذ إجراءات جديدة ملائمة في حالة اكتشاف عدم ملاءمتها أو صلاحيتها. فإن المتابعة تتم عملياً إما بالمتابعة أو الملاحظة الشخصية، أو عن طريق جهاز خاص للمتابعة.

أما الملاحظة الشخصية فنقوم على أساس الاتصال المباشر بين سلطة الرقابة والخاضعين لهذه الرقابة، بغرض رؤية ما يفعله هؤلاء وملاحظة مستوى أدائهم وكيفية ذلك، والاستماع إلى آرائهم. فهي إذن متابعة ميدانية على أرض الواقع، عن طريق التعرف المباشر والشخصي من قبل سلطة الرقابة على المرؤوسين أو على الأعمال. وبالرغم من أهمية وفعالية الملاحظة الشخصية إلا أنه قد ينتابها بعض العيوب، مثل طول الوقت اللازم للمتابعة، وتعدد الأماكن المطلوب متابعتها، وشعور المرؤوسين بعدم ثقة الرئيس بهم، وانغماس الرئيس الإداري بتفاصيل العمل اليومي، وانصرافه عن متابعة الأعمال الاستراتيجية الخ.

أما المتابعة عن طريق جهاز خاص يعد للمتابعة فهو لا يأخذ عادة شكلاً واحداً في كل المنظمات الإدارية. وإنما يختلف من إدارة لأخرى. وهذا الجهاز تتركز مهامه في متابعة النتائج الإجمالية دون الدخول في التفاصيل المتعلقة بالعمل، ومن ثم تقديم النصيحة والرأي بشأن معالجة الانحرافات الشاذة في ضوء تحليل الأسباب المؤدية إليها، دون إصدار القرارات بالعلاج. لأن ذلك طبعاً من مهمة الإدارة العليا وحدها، ولأن تنازل هذه الإدارة عن هذه المهمة يجعلها تتنازل عن أهم مهامها الرئيسية، بالإضافة إلى احتمال ظهور الصراعات المختلفة في التنظيم إذا ما خول جهاز المتابعة

1- د. السيد عليوه: صنع القرار الساسي في منظمات الإدارة العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٧، ص ١٨١.

بعض السلطات التنفيذية، مما يؤدي إلى عرقلة أداء التنفيذ، وعدم التعاون في ذلك، أو على الأقل خلق موقف مضاد اتجاه هذا الجهاز من الموظفين الخاضعين للرقابة.

٣- التقارير الإدارية:

تعتبر التقارير الإدارية من أهم وسائل الرقابة الإدارية، خاصة إذا كانت تعكس كفاية العمال أو العمل في الجهاز الإداري، ومتسمة بالحياد والموضوعية.

والتقارير الإدارية تعتبر وسيلة هامة لنقل المعلومات والبيانات وتسجيل السياسات وعرض المشكلات وإعطاء صورة عن ماهية العمليات الإدارية الجارية، وبيان مناخ العمل ثم تقديم التوصيات والاقتراحات ونماذج المقارنة، وتقييم مستوى أداء كل من الرئيس والمرؤوس، وهذا كله يسهل مهمة سلطة الرقابة في تحديد الإجراءات التصحيحية المناسبة واتخاذها^(١).

وتستخدم التقارير لإعطاء معلومات عن الأداء الفعلي، وتتضمن عادة معلومات شاملة مدعمة بالإحصاءات والبيانات اللازمة، وتوفر هذه التقارير سجلاً دائماً يمكن للرجوع إليه وقت الحاجة^(٢)، وعادة ما يكون الغرض من إعداد هذه التقارير، إما نقل بيانات لتسهيل عمل المديرين في اتخاذ القرارات وتمكينهم من الرقابة، أو حل مشكلة خاصة من مشاكل العمل.

وتتخذ التقارير أنواعاً متعددة وذلك حسب طبيعتها والغرض منها ومصدرها وتوقيتها. فإذا كانت تخص الوظائف الإدارية فإنها تعتبر تقاريراً إدارية. وإذا كانت تتضمن بيانات إحصائية فإنها تعتبر تقارير إحصائية. وإذا كانت متعلقة بحسابات مالية فإنها تعد تقاريراً مالية. وإذا كان الغرض منها قياس الأداء فإنها تسمى عندئذ تقارير الأداء أو الكفاية الخ. وهذه الأنواع المختلفة من التقارير يمكن تصنيفها تحت نوعين رئيسيين من التقارير هما:

1- د. الهام المتوكل: مرجع سبق ذكره، ص ٢٢٨.

2- د. زكي محمود هاشم: أساسيات التنظيم والإدارة، ١٩٧٥، ص ٣١٩.

آ- تقارير سير الأعمال الإدارية:

يقصد بتقارير سير الأعمال الإدارية التقارير التي تتضمن أنشطة الإدارات وإنجازاتها العملية، موضحة التقييم والفحص التحليلي الشامل للسياسات والأنشطة والإجراءات في الأجهزة الإدارية المختلفة وأقسامها التنفيذية سواء من حيث تقييم أداء الأعمال الإدارية، أو من حيث المراجعة المالية. وهذه التقارير قد تكون تقارير مالية، إدارية، شفوية، كتابية، إحصائية، استشارية، شهرية أو يومية أو سنوية الخ.

ولما كانت التقارير بمثابة تسجيل للأداء حتى تستطيع الإدارة معرفة ما تم إنجازه ومطابقته لما هو مطلوب إتمامه فإنه من الضروري أن تتصف هذه التقارير بالدقة، والموضوعية والإقناع، والوضوح والإيجاز، وأن تعد وتقدم بالوقت المناسب والملائم.

ب- تقارير الكفاية:

يقصد بتقارير الكفاية بأنها تقارير دورية توضع كتابية بواسطة الرؤساء المباشرين بغية تقييم مستوى أداء أعمال المرؤوسين^(١)، من أجل تقدير جهد ونشاط وسلوك وكفاءة كل موظف على حدة، وذلك بموضوعية بعيداً عن التحيز والمحسوبية، من أجل تحديد نقاط القوة والضعف وتلافيها.

استناداً لما تقدم فإن تقارير الكفاية تساعد على توفير المعلومات المطلوبة عن الكيفية التي يؤدي به الموظف عمله، وهل هي جيدة أم لا؟. كما أنها توفر معلومات تساعد في تحديد المسؤولية عن الأداء وإجراء المحاسبة والمساءلة عن الأخطاء، وهي في النتيجة تساعد في تطوير أداء الأفراد لأعمالهم وسلوكهم. وتبعاً لذلك تبدو الأهمية الرقابية لتقارير الكفاية، سيما وأنها تؤدي إلى حث الموظفين على تحسين مستوى أدائهم والقيام بواجباتهم الوظيفية. ولما تؤدي إليه أيضاً من دفع الرؤساء المباشرين إلى رقابة ومتابعة وتقييم نشاط المرؤوسين.

1- د. بكر القباني: الإدارة العامة، الجزء الثاني، مرجع سبق ذكره، ص ١٧٢.

٤ - التحريات الإدارية:

يقصد بالتحريات الإدارية جمع المعلومات اللازمة للتحقق من صحة الشكاوى ضد صور الانحراف الإداري بكافة أشكاله، وبيان أسباب القصور في العمل والإنتاج والكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة^(١). وكذلك ينصرف معنى التحري إلى استكشاف أسباب التعقيدات المكتبية والانحرافات القيادية التي تتمثل عادة في المحاباة والاختلاس واستغلال النفوذ والرشوة وإهمال الواجبات الوظيفية وإساءة استعمال السلطة الإدارية^(٢).

وتتولى أجهزة الرقابة الإدارية مثل الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سوريا^(٣)، والجهاز المركزي للرقابة المالية البحث والتحري عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية المتعلقة بالوظيفة العامة والتي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لمهامهم، كما وتتولى أيضاً بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج.

وقد خول المشرع هذه الأجهزة بصلاحيات مختلفة، ووسائل فنية متعددة لتقصي الحقائق^(٤) وتحري أسباب المشكلة وأعراضها بهدف استطلاع القضية وبيان حدودها. ومن هذه الوسائل التي خولها المشرع لهذه الأجهزة مثلاً المراقبة السرية، والإطلاع على كافة البيانات لدى سائر الجهات بما في ذلك البيانات ذات الطابع السري^(٥).

إلا أن هذه الأجهزة فيما يتعلق بمهمة التقصي والتحري تعتبر أجهزة مساعدة ومساعدة للإدارة العليا في متابعة عملها. لذلك لا تملك سلطات تنفيذية بهذا الخصوص، وإنما يقتصر عملها بهذا الخصوص على رفع تقارير متضمنة نتيجة تحريات وأبحاثها ودراساتها ومقترحاتها إلى الجهة المختصة إذا ثبت عدم صحة القضية. أما إذا أظهر

1- د. السيد عليوه: صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ١٨١.

2- د. بكر القبانى: الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٨١ وما بعدها.

3- انظر المادة ٤٧ الفقرة (د) من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالقانون رقم ٢٤ لعام ١٩٨١.

4- انظر المادة ١١٩ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر سنة ١٩٩٠.

5- المادة ١٢٧ من نفس المرجع السابق.

التقصي والتحري احتمال صحة وقائع القضية، فيصار عندها إلى إجراء تحقيق موسع حول الموضوع^(١).

ولهذا فإن هناك فرقاً واضحاً بين التحريات الإدارية، وإجراء التحقيقات الإدارية. فالتقصي والتحري وسيلة سابقة على التحقيق تهدف إلى معرفة الحقائق وتبينها، ثم إحالتها إلى الجهة المختصة لإجراء التحقيق اللازم فيما توصلت إليه التحريات^(٢).

٥ - فحص الشكاوى:

تعتبر الشكاوى من الحقوق الطبيعية المرتبطة بالمواطن، وبحقه في التعبير عن رأيه. وقد كفلت معظم دساتير العالم وقوانينه هذا الحق وصانته. ولذلك يعتبر فحص الشكاوى من الوسائل الرقابية الهامة كونها تحمل طابع المراجعة والمتابعة وإحقاق الحق، لأنها تضع الرؤساء في صورة أوجه الانحرافات أو الأخطاء مهما كان نوعها، وخاصة الأخطاء التي قد تأخذ طابع السرية أو الكتمان، أو التي تتضمن فضائح، ولا تصل نتيجة لذلك للرؤساء الإداريين. فبواسطة شكاوى المتضرر أو صاحب المصلحة تستطيع سلطة الرقابة مراقبة ومتابعة الأعمال الإدارية.

ونتيجة لأهمية هذه الوسيلة في الرقابة فقد عملت معظم الأنظمة الإدارية على إنشاء مكاتب خاصة للشكاوى داخل الأجهزة الإدارية تتولى تلقي الشكاوى سواء أكانت كتابية أو شفوية. أو إنشاء صناديق خاصة للشكاوى تساعد الرؤساء الإداريين في معرفة الانحرافات العامة، أو الإطلاع على بعض الأخطاء التي لا يفضل البعض الكشف عن هويته حين إيصالها للجهات الرقابية. ولم يقتصر الأمر عند هذا الحد، بل تقوم الإدارات العامة بفحص الشكاوى التي تنشر في الصحف ووسائل الإعلام المختلفة وتقديم الردود عليها، بعد تقويمها ومتابعتها.

وحتى تحقق الشكاوى أهدافها الرقابية في كشف ما ستر من انحرافات وما خفي

1- المادة ١١٩ الفقرة ج و د من نفس المرجع السابق.

2- نفس المرجع السابق.

من مخالفات يجب أن تكون هذه الشكاوى حقيقية لا مجرد ادعاءات كيدية الغرض منها إزعاج السلطات المختصة وإضاعة وقتها في أمور لا أساس لها، أو التشهير والانتقام من بعض الموظفين.

ومن المستقر عليه أنه ليس للشكاوى شكل معين تصاغ به. فكما يمكن أن تكون كتابية أو شفوية كما أسلفنا. يمكن أن تتخذ أيضاً شكل التظلم. بحيث يمكن أن يكون التظلم من العمل أو القرار، من قبل صاحب المصلحة إلى مصدر القرار أو العمل، نفسه، فيسمى في هذه الحالة تظلاً ولائياً. وإما أن يكون التظلم إلى الجهة الرئاسية لمصدر القرار (أي رئيس مصدر القرار) وفي هذه الحالة يسمى تظلاً رئاسياً.

وبمقتضى التظلم يحق للجهة المتظلم إليها مراجعة الأعمال المتظلم منها. فإذا ما تبين عدم مشروعيتها أو عدم ملاءمتها حسب الأحوال يجوز عندها العدول عنها أو التصرف وفق ما يجيزه القانون في مثل هذه الحالات.

٦ - التفتيش:

المقصود هنا بالتفتيش هو التفتيش الإداري دون غيره من أنواع التفتيش. ويراد بالتفتيش الإداري مراجعة وفحص سلامة الأعمال الإدارية سواء من الناحية الشكلية أو من الناحية الموضوعية وفقاً لمعايير الأداء المحددة لها والكشف عن الأخطاء أو المعوقات التي تحول دون تحقيق الأهداف.

ويحتل التفتيش أهمية بالغة من بين وسائل الرقابة الإدارية لما يؤدي إليه من الكشف عن السلبات والانحرافات التي تلازم العمل الإداري سواء كان ذلك قبل إتمامه أو أثناء القيام به أو بعد إتمامه عن طريق فحص مستنداته ومعاينة مادياته الملموسة وكشف العيوب والسلبات وما يترتب على ذلك من إصلاح هذه العيوب والأخطاء وتلافيها في حالة عدم حدوثها أو عدم تكرارها في حالة حدوثها، وما قد يترتب على التفتيش من تعديل القواعد وأساليب التنفيذ في حالة ما إذا أوصى القائم بالتفتيش بشيء

من هذا القبيل^(١).

وتتضمن عملية التفتيش، بل وتستلزم الإطلاع على السجلات وفحصها وتدقيقها، ومراجعة البيانات والمستندات وغيرها، مما تتطلبه عملية التفتيش. ثم تدون نتائج التفتيش في تقارير ترفع إلى الجهات المختصة لاتخاذ الإجراء اللازم^(٢)، أو مباشرة التحقيق إذا كان هناك ضرورة. وقد أعطى المشرع صلاحيات واسعة عند إجراء التحقيق منها مثلاً استدعاء الشهود وسماع أقوالهم الخ^(٣).

ويتميز التفتيش بأنه معاينة ميدانية دقيقة وليس الاعتماد فقط على ما تظهره المستندات الحسابية من أرقام. هذه المعاينة الميدانية لا تتم دائماً في أماكن العمل، وإنما قد تتطلب أحياناً التفتيش في غير أماكن العمل، ولكن يشترط وجود أسباب جدية لذلك. ولما كان التفتيش في هذه الحالة من إجراءات التحقيق، فيجب أن يجري بحضور الشخص الذي يجري التحقيق معه، إلا إذا اقتضت المصلحة العامة غير ذلك^(٤).

- أنواع التفتيش:

يتخذ التفتيش أنواعاً متعددة نوجزها على الشكل التالي:

أ- **التفتيش الدوري:** يقصد بالتفتيش الدوري التفتيش الذي يتم وفقاً لمواعيد محددة منتظمة، أسبوعياً أو شهرياً أو سنوياً وهكذا.

ب- **التفتيش الفجائي:** يراد بالتفتيش الفجائي أو الطارئ التفتيش الذي يتم بصورة مفاجئة دون ترتيب مسبق. ولهذا النوع من التفتيش أهمية بالغة في وسائل الرقابة، وذلك لما يؤدي إليه من كشف سلبيات العمل كما هي في الواقع دون تحريفها أو تزيفها فيما لو لم يكن التفتيش دورياً وبمواعيد مسبقة. ولكن الذي يحدث في الواقع

1- د. بكر القباني: الوجيز في الإدارة العامة، مرجع سابق ذكره، ص ١٨١.

2- د. عيد مسعود الجهني: مرجع سابق ذكره، ص ٤٣٦ وما بعدها.

3- انظر على سبيل المثال الفصل السادس من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالقانون رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ حول صلاحيات المفتشين وسلطاتهم.

4- د. عيد مسعود الجهني: مرجع سبق ذكره، ص ٤٤٠.

أن هذه التفتيش يحدث على سبيل الاستعراض تأكيداً للشعور بالأهمية بالنسبة لمن يقومون بهذا التفتيش. إضافة إلى ذلك إن مواعيد التفتيش هذه تكون معروفة قبل موعدها بفترة كافية تسمح بستر الأخطاء^(١) وتقديم صورة غير صحيحة عن واقع العمل الإداري، إما لإيهام المواطن بأن العمل يسير وفقاً لما هو مخطط له، وإما لخداع الجهات العليا بأن كل شيء على ما يرام، وأن قيادتهم حكيمة وفعالة.... وهكذا.

ج- التفتيش الشكلي: وهو التفتيش الذي ينصب على التأكد من سلامة الأشكال والإجراءات المطلوب توافرها في العمل الإداري وفقاً لما تحدده القوانين والأنظمة.

د- التفتيش الموضوعي: وهو التفتيش الذي ينصرف إلى فحص الأعمال والتصرفات من حيث موضوعها، وغالباً ما تكون هذه الموضوعات ذات أهمية كبيرة لارتباطها بالسياسة العامة للدولة، أو لوزارة معينة، أو لموضوع ذات تأثير كبير بحياة المواطن.

هـ- التفتيش الكلي الشامل: ويراد به التفتيش الذي ينصب على جميع الأعمال الإدارية خلال فترة زمنية معينة، وعلى كافة مراحل العملية. ويتطلب ذلك إجراء مسح شامل للجهة التي يتم التفتيش فيها بغية التأكد من صحة جميع العمليات التي قامت بها تلك الجهة.

و- التفتيش الجزئي: وهو التفتيش الذي يكون مقصوراً على عمل محدد بذاته، أو عقد إداري دون غيره. وهذا النوع من التفتيش يكون محدد النطاق لا يشمل كل أعمال الوحدة الإدارية. وحتى العمل الواحد قد لا يشمل كله، وإنما يقتصر مثلاً على عملية حسابية معينة، أو مرجعية قانونية محددة.... الخ.

ز- التفتيش الإجباري: وهو التفتيش الذي يكون مفروضاً بنص القانون أو اللائحة. ولا يكون لإرادة المفتش الخيار في إجراءه أو عدم إجراءه.

ح- التفتيش الاختياري: وهو التفتيش الذي يكون لإرادة القائمين بالتفتيش

1- نفس المصدر السابق، ص ٤٤١.

الحرية والخيار في القيام بهذا التفتيش أو عدم القيام به.

ط- التفتيش الداخلي: وهو التفتيش الذي تجريه الجهة الإدارية على نفسها، وذلك بواسطة الجهات الرقابية التي أنشأتها لهذه الغاية، ومن أمثلة ذلك ما تقوم به أجهزة الرقابة الداخلية في الجهات العامة.

ي- التفتيش الخارجي: وهو التفتيش الذي تقوم به جهات خارجية منقطعة الصلة عن الجهة التي تمارس عليها الرقابة. من ذلك مثلاً ما يقوم به الجهاز المركزي للرقابة المالية، والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش. وهي أجهزة متخصصة بالرقابة.

ك- هناك أنواع أخرى كثيرة من التفتيش نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

التفتيش المالي: الذي يكون الغرض منه التأكد من ضمان الأصول والقواعد المالية في إنفاق الأموال العامة أو تحصيلها.

التفتيش القانوني: الذي يكون الغرض منه التأكد من مسابقة ومطابقة أعمال الوحدة الإدارية مع أحكام القانون بمعناه الواسع (احترام مبدأ الشرعية).

التفتيش الفني: الذي يكون الغرض منه هو التأكد من أن الأهداف التي أنشئت الإدارة من أجلها هي في طريقها إلى التحقق أم لا.

التفتيش الإداري: الذي يكون هدفه التأكد من سلامة استخدام الأساليب الإدارية المتبعة للوصول إلى الهدف الخ.



الفصل الرابع

أجهزة الرقابة الإدارية العليا المتخصصة في سوريا

أن التزام الإدارات في مختلف الدول والأنظمة بمبدأ المشروعية لم يعد مطلباً شعبياً لضمان الحرية والعدالة والمساواة فقط، بل أصبح ضرورة من ضرورات العمل الإداري، من أجل رفع كفاءة الإدارة، وتحقيق مبدأ الحكم الصالح أو الرشيد. كما أن الاستخدام الفعال للمال العام أصبح يشكل أحد الدعامات الأساسية للإدارة الفعالة الناجحة. ولا يتحقق كل ذلك إلا بوجود أجهزة رقابية فنية متخصصة تقوم بمهام الرقابة على أعمال الإدارة سواء من النواحي المالية أو القانونية.

لهذا فقد حرصت معظم الدول على إنشاء مثل هذه الهيئات والأجهزة لتضطلع بهذا الدور الهام، لضمان حسن الأداء والالتزام بالقوانين والأنظمة النافذة. كما حرصت أيضاً المنظمات الدولية والمؤتمرات العربية^(١) في معظم توصياتها على التأكيد على أن فاعلية هذه الأجهزة وكفاءتها في العمل لا تتأتى إلا إذا توافر لهذه الأجهزة الحرية الكافية في القيام بمهامها وضمان استقلالها العضوي والوظيفي الذي يمكنها من القيام بأعمالها واختصاصاتها على أكمل وجه.

ولم تحد سوريا منذ زمن بعيد عن هذا التوجه، فقد أنشئت الجهاز المركزي للرقابة المالية، والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ضمن هذا الإطار، حيث تضمنت القوانين والأنظمة المختلفة في هذا الصدد العديد من الأسس والمبادئ التي تحكم آلية العمل الرقابي في سوريا. لذلك فإننا سنقوم أولاً بدراسة النظام القانوني والتنظيمي للجهاز المركزي للرقابة المالية وآلية عمله. ثم ندرس النظام القانوني والتنظيمي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وآلية عملها ثانياً.

1- أنظر التوصيات الصادرة عن إعلان ليما الصادر عن المؤتمر الدولي التاسع للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية، المنشور في مجلة الرقابة المالية: السنة الأولى، العدد الأول عام ١٩٨٢.

المبحث الأول

الجهاز المركزي للرقابة المالية

المطلب الأول

تنظيم الجهاز المركزي للرقابة المالية

أنشئ الجهاز المركزي للرقابة المالية بموجب المرسوم التشريعي رقم ٩٣ لعام ١٩٦٧. وأعيد تنظيمه بموجب المرسوم التشريعي رقم ٦٤ لعام ٢٠٠٣. وقد عرف المرسوم الأخير في المادة الثانية منه الجهاز بأنه «هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء وتهدف أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية والإدارية والاقتصادية لمسؤولياتها من الناحية المالية ويختص بتدقيق وتفتيش حساباتها....».

وقد الحق الجهاز برئيس مجلس الوزراء وفقاً للمرسوم ٦٤ لعام ٢٠٠٣ بدلاً مما كان عليه الوضع في المرسوم ٩٣ لعام ١٩٦٧ حيث كان ملحقاً بوزير المالية.

ومما لا شك فيه أن إلحاق الجهاز برئيس مجلس الوزراء أفضل من تبعيته لوزير المالية لما يوفر ذلك من ضمانات للجهاز في عمله والقدرة على مراقبة أعمال جميع الوزارات، بما فيها وزارة المالية. إلا أن هذه الخطوة تعتبر خطوة منقوصة وغير كافية، حيث بقي هذا الجهاز تابعاً للسلطة التنفيذية. وهذه التبعية تحد في الواقع من الضمانات التي يجب أن تضمن لمثل هذه الأجهزة كما أسلفنا. وكنا نفضل في هذا الصدد أن يرتبط هذا الجهاز بالسلطة التشريعية لأنها خير ضمان كونها نابعة من الإرادة الشعبية.

ويتألف الجهاز المركزي للرقابة المالية من عدد من الإدارات والمديریات

والفروع:

١ - المجلس الأعلى للرقابة المالية:

الذي يتألف من رئيس الجهاز، ووكلاء الجهاز، وثلاثة من المديرين في الجهاز. ويختص هذا المجلس بإقرار مشروع خطة العمل السنوية للجهاز ومتابعة تنفيذها، وإقرار مشروع التقدير العام عن الحساب الإجمالي العام للموازنة العامة للدولة. والنظر بجميع القضايا التي يرى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أو رئيس الجهاز عرضها على المجلس^(١).

٢ - الإدارات الفنية:

وهي ثلاث إدارات^(٢):

أ- إدارة الرقابة المالية على جهات القطاع العام الإداري، التي تمارس اختصاصاتها على الجهات العامة ذات الطابع الإداري كالوزارات، والمحافظات، ومجالس المدن الخ.

ب- إدارة الرقابة المالية على جهات القطاع العام الاقتصادي، وتمارس اختصاصاتها على وحدات القطاع العام الاقتصادي كالمؤسسات العامة، والشركات العامة غيرها.

ج- إدارة الرقابة على صكوك العاملين في الدولة، وتختص هذه الإدارة بالرقابة على جميع القرارات الخاصة بالعاملين في الدولة بكافة القطاعات، كالقرارات الخاصة بالتعيين، أو الترقية الخ.

٣ - الإدارات الفرعية في المركز:

وتتألف من الإدارات التالية:

- مديرية مكتب رئيس الجهاز.

1- لمزيد من التفصيل حول هذه الاختصاصات راجع المادة/٨/ من المرسوم التشريعي رقم ٦٤ لعام ٢٠٠٣.

2- المادة ٩ من المرسوم التشريعي رقم ٦٤ لعام ٢٠٠٣.

- إدارة التحقيق.
 - إدارة الدراسات.
 - إدارة الرقابة على الأداء.
 - إدارة الفروع والمتابعة.
 - إدارة الرقابة على قطع الحساب العام الإجمالي.
 - مديرية الشؤون الإدارية والمالية.
 - إدارة التأهيل والتدريب.
- ويرأس كل إدارة من الإدارات السابقة مدير ويعاونه مدير أو أكثر، وتكون ملحقة مباشرة بالجهاز المركزي في العاصمة.
- ٤- إدارة فروع الجهاز المركزي في المحافظات:**
- وتتكون هذه الإدارة من إدارات فروع الجهاز المركزي في المحافظات. وتوجد في كل محافظة إدارة فرع للجهاز المركزي للرقابة المالية.
- وتقوم هذه الإدارة المركزية بالإشراف على عمل فروع الجهاز في المحافظات وتلقي مراسلات الفروع وضبطها والرد عليها، ومتابعة عمل تلك الفروع.

المطلب الثاني

اختصاصات الجهاز

١ - نطاق اختصاصات الجهاز:

يمارس الجهاز اختصاصاته الرقابية على الجهات التالية^(١):

- الوزارات والإدارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والجهات التابعة والوحدات الإدارية المحلية ومديريات الأوقات والوحدات الحسابية المستقلة.
- المؤسسات والشركات والمنشآت العامة ذات الطابع الاقتصادي والوحدات الاقتصادية التابعة لها.
- أي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها.
- المؤسسات والشركات التي تساهم الدولة في رأسمالها بم لا يقل عن ٢٥% كحد أدنى وبما لا يتعارض مع صكوك إحداثها.
- الجهات التي تنص صكوك إحداثها على خضوعها لرقابة الجهاز.

٢ - اختصاصات الجهاز الرقابية:

- تمارس أجهزة الجهاز المختلفة الرقابة على أعمال الإدارة العامة كل في مجال اختصاصه أنواع مختلفة من الرقابة: منها رقابة المشروعية، والرقابة المحاسبية، ورقابة الأداء. وتشمل هذه الأنواع المختلفة من الرقابة الأمور التالية^(٢):
- مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة في ناحيتين الإيرادات والنفقات.
 - الرقابة المسبقة لقرارات وحسابات المعاشات وتعويضات التسريح والتأمين

1- المادة ٣/ من مرسوم الجهاز رقم ٦٤ لعام ٢٠٠٣.

2- المادة ٤/ من مرسوم الجهاز رقم ٦٤ لعام ٢٠٠٣.

والإعانات والضمان الاجتماعي.

- الرقابة المسبقة للمراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين.
- مراقبة الصكوك المتعلقة بالترفيعات الدورية للعاملين في الدولة.
- مراجعة جميع الحسابات خارج الموازنة.
- مراجعة القروض والتسهيلات الائتمانية التي عقدتها الدولة.
- مراقبة قيود المستودعات وفحص دفاترها.
- فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف المخالفات المتعلقة بذلك.
- مراجعة الحساب العام لموازنة الدولة وبقيّة الوحدات الإدارية الأخرى.
- تدقيق المنح والإعانات والهبات المقدمة من الدول والمنظمات الدولية.

المطلب الثالث آلية عمل الجهاز

يوضح الباب الثالث من المرسوم التشريعي رقم ٦٤ لعام ٢٠٠٣ آلية عمل الجهاز والتي يمكن اختزالها على الوجه الآتي:

١- أنواع الرقابة التي يمارسها الجهاز:

يباشر مفتشوا الجهاز اختصاصاتهم الرقابية بأحد الطرق التالية:

- الرقابة المسبقة: على بعض الأعمال الإدارية بحيث لا تعتبر هذه الأعمال نافذة إلا بعد تدقيقها من قبل الجهاز والتأشير عليها. من ذلك مثلاً القرارات المتعلقة

بشؤون العاملين كالتعيين والنقل والإعادة إلى العمل وما في حكمها^(١).

- **الرقابة الشاملة:** بحيث يستطيع مفتشوا الجهاز ممارسة الرقابة على كافة الأعمال التي تقوم بها الوحدة الإدارية والتي تدخل أصلاً في اختصاصات الجهاز.

- **الرقابة الانتقائية:** بمقابل أن رقابة الجهاز شاملة فهي بذات الوقت يمكن أن تكون انتقائية، بحيث يستطيع مفتشوا الجهاز انتقاء بعض الأعمال دون غيرها من أجل تدقيقها ومراجعتها.

- **الرقابة اللاحقة:** وهي التي تتم بعد الانتهاء من إنجاز الأعمال الإدارية أو المالية. وهذا ما يغلب على عمل الجهاز، وخاصة فيما يتعلق بتدقيق الحسابات الختامية.

- **الرقابة الآنية:** وهي الرقابة المترامنة مع الأعمال الإدارية (المرافقة للتنفيذ) وتتمثل هذه الرقابة بمختلف عمليات المتابعة التي يقوم بها الجهاز منذ البدء بتنفيذ الأعمال ومسايرتها أثناء التنفيذ وانتهاءً بانتهاء التنفيذ.

٢ - **صلاحيات الجهاز:**

يتمتع الجهاز في سبيل تحقيق مهامه الرقابية السالف ذكرها بصلاحيات متعددة:

أ - **صلاحيات ضبطية تتخذ صفة الضبط القضائي:**

وتتمثل في الوسائل والإجراءات التالية^(٢):

- **التفتيش المفاجئ** لأعمال الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، والجرد المفاجئ للمخازن والمستودعات ... وللمفتش في سبيل ممارسة اختصاصاته أن يطلب وضع عدد من رجال القوة الإجرائية تحت تصرفه. كما له الحق أن يطلب من رئيس الجهاز وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة كلف يد بعض العاملين عن العمل، أو منع المغادرة من القطر. وله أيضاً الاستعانة بالخبراء والفنيين عندما تقتضي

1- انظر الفقرة ب و ت من المادة ٤ من المرسوم التشريعي ٦٤ لعام ٢٠٠٣.

2- انظر المواد ٢١ - ٢٥ من المرسوم التشريعي ٦٤ لعام ٢٠٠٣.

الحاجة. وله أن يدعو الشهود إذا لزم الأمر وسماع شهادتهم بعد تحليفهم اليمين القانونية.

- فحص السجلات والحسابات والمستندات والأوراق التي يرى المفتش أنها ضرورية لاكتشاف المخالفات الإدارية والمالية.

- الاتصال المباشر بجميع العاملين في الجهات الخاضعة لرقابته، وله الحق بمراسلتهم، والاستفسار والاستيضاح منهم.

ب- الإجراءات القانونية الممنوحة للجهاز:

في حالة اكتشاف الجهاز للمخالفات المالية أو الإدارية فإنه يحق له اتخاذ مجموعة من الإجراءات منها:

- ضبط المستندات الدالة على الأفعال المكتشفة التي تشكل مخالفة مالية قانونية.
- اتخاذ كافة التدابير اللازمة بما في ذلك وضع الأختام الشمعي وغيرها من الإجراءات التحفظية.
- سلطة التحقيق مع مرتكبي المخالفات، وسماع أقوال الشهود، والاستعانة بالخبراء.
- إحالة الأوراق مع نتائج التحقيق في حال وجود جرم جزئي إلى القضاء المختص.
- رفع المخالفات المرتكبة من أصحاب المناصب إلى رئيس مجلس الوزراء.
- إعداد ورفع التقارير التفنيشية إلى الجهات المختصة بعد انتهاء التفتيش أو التحقيق.

٣- أنواع المخالفات التي يراقبها الجهاز:

تعد من المخالفات المالية التي تقع ضمن اختصاصات الجهاز والتي تستوجب التحقيق والمساءلة ما يلي:

- عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته أو التأخر في الرد عليها، أو المماطلة أو التسويف في ذلك.
- التأخير دون مبرر في إبلاغ الجهاز خلال المواعيد المحددة بما تتخذه الجهة الإدارية المختصة بشأن المخالفة المالية التي يبلغها الجهاز.
- عدم موافاة الجهاز دون عذر مقبول بالحسابات الختامية بالمواعيد المقررة، أو التأخير في تقديم المستندات المؤيدة لها، أو بما يطلبه الجهاز من أوراق يحق للجهاز الإطلاع عليها.
- مخالفة القوانين والأنظمة، وتجاوز الاعتماد وعدم قانونية الصرف.
- كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو مؤسساتها.
- سرقة واختلاس وإساءة الائتمان. وكل إسراف وتبذير في إدارة واستخدام المال العام.
- التقصير في تحقيق الشروط المناسبة لشراء أو بيع المواد اللازمة أو المنتجات أو عقد نفقات ليست ضرورية ولا تقتضيها المصلحة العامة.
- عدم إرسال الصكوك الخاضعة للتأشير ضمن المهل المنصوص عليها في قانون الجهاز.

المبحث الثاني

الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

المطلب الأول

تبعية الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وتنظيمها

١ - تعريف الهيئة وتبعيتها:

أحدثت الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بموجب المرسوم التشريعي رقم ١٨٢ رقم لعام ١٩٦٩، لتحل محل مكتب تفتيش الدولة. ثم أعيد تنظيم الهيئة بموجب القانون رقم ٢٤ تاريخ ١٩٨١/٧/٨. وقد عرفت الهيئة بموجب الفقرة الأولى من المادة الثانية من هذا القانون بأنها «هيئة رقابية ترتبط برئيس مجلس الوزراء، هدفها تحقيق رقابة فعالة على عمل إدارات الدولة ومؤسساتها المختلفة من أجل تطوير العمل الإداري، وحماية المال العام، وتحقيق الفعالية في الإنتاج ورفع مستوى الكفاءة والأداء، وتسهيل توفير الخدمات للمواطنين.

وقد ألحقت الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش برئيس مجلس الوزراء من الناحية الإدارية، ويكون مقرها دمشق. إلا أن ارتباطها برئيس مجلس الوزراء هو ارتباط من الناحية الإدارية دون الوظيفية، وقد ضمن استقلالها وظيفياً من خلال عدم خضوع العاملين بالتفتيش أثناء ممارستهم لمهامهم للتوجيه من أية جهة إلا في حدود القوانين والأنظمة^(١).

وبما أن الهيئة بقيت مرتبطة برئيس مجلس الوزراء إدارياً رغم النص صراحة على استقلالها وظيفياً، فإن هذا الارتباط يفقدها الكثير من الضمانات التي أكدت عليها المؤتمرات الدولية والعربية للأجهزة العليا للرقابة. ويصدق بالنسبة لتبعيتها ما سبق أن

1 - المادة ٢/ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالقرار رقم ٢٥٠ لعام ١٩٩٠.

قنائه بالنسبة لتبعية الجهاز المركزي للرقابة المالية. وحذا لو ألحقت أيضاً بالسلطة التشريعية.

٢ - تنظيم الهيئة:

تتكون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من الإدارات والأجهزة التالية:

آ - المجلس الأعلى للهيئة:

وهو السلطة العليا في الهيئة. ويشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء^(١)، ويتألف^(٢) من رئيس الهيئة رئيساً، وثمانية أعضاء، منهم معاونو رئيس الهيئة، إضافة إلى ممثل واحد عن كل من رؤساء المجموعات والفروع والأقسام ومديري المديريات الفنية وعن المفتشين، ثم يتم اختياره حسب الأقدمية في الهيئة.

ب - رئيس الهيئة ومعاونوه:

يرأس الهيئة رئيس يعين بمرسوم، ويعامل معاملة الوزراء في الصلاحيات والحقوق. وهو الذي يمثلها، والمرجع الأعلى للعاملين فيها، والمسؤول عن حسن سير أعمالها أمام رئيس مجلس الوزراء. ويساعد رئيس الهيئة عدد من معاونين في إدارة أعمالها وتصريف شؤونها.

ج - المجموعات:

وهي وحدات اختصاصية في مركز الهيئة، تعمل على تحقيق الانسجام والتجانس في توصيات الهيئة ومقترحاتها ذات العلاقة باختصاص نوعي محدد. وتتكون الهيئة من ٢٣ مجموعة موزعة على أساس الاختصاص الوظيفي للجهات العامة، بصرف النظر عن التبعية الإدارية ويرأس كل مجموعة رئيس يسميه المجلس الأعلى من بين العاملين بالتفتيش. ويعتبر المرجع الأعلى للعاملين فيها والمسؤول عن حسن سير

1- وهو سبب ضعف للمجلس الأعلى للهيئة ومساس باستقلالية الهيئة وحيدتها. وكان من الأفضل لو أعطيت مثل هذه الصلاحية (تشكيل المجلس الأعلى للهيئة) للسلطة التشريعية.

2- المادة ٨/ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١.

أعمالها أمام رئيس الهيئة.

د- المديريات الفنية:

تحدث المديريات الفنية في مركز الهيئة برئاسة مدير يسميه المجلس الأعلى وترتبط برئيس الهيئة. وتتألف الهيئة من المديريات التالية:

- المديرية القانونية.

- مديرية الدراسات.

- مديرية التأهيل والتدريب.

- مديرية المتابعة.

- مديرية شؤون الرقابة الداخلية.

- مديرية المعلوماتية.

هـ- الفروع:

تحدث فروع للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في المحافظات. وتقوم هذه الفروع بممارسة كافة اختصاصات الهيئة المركزية ضمن النطاق الجغرافي لها. وتحدث هذه الفروع بقرار من رئيس الهيئة بناءً على توصية من المجلس الأعلى. ويرأس الفرع رئيس يسميه المجلس الأعلى من بين العاملين بالتفتيش بناءً على اقتراح رئيس الهيئة^(١).

و- الأقسام:

وهي وحدات اختصاصية تحدث سواء في الفروع أو المجموعات أو المديريات الفنية. ويتم تشكيلها بقرار من المجلس الأعلى، ويرأس كل قسم رئيس من بين العاملين بالتفتيش .

1- المواد ٢٣-٣١ من النظام الداخلي للهيئة.

ز- المكاتب الفنية:

وهي المكاتب التي تحدث في مراكز المحافظات التي لم تحدث فيها فروع بعد، أو في بعض المدن أو المراكز الإنتاجية الهامة عندما تدعو الحاجة لذلك. كما يمكن إحداث مكاتب خاصة تابعة لرئيس الهيئة ومعاونيه.

وتؤلف المكاتب الفنية ويحدد نطاق عملها ومهامها وعدد العاملين فيها بقرار من رئيس الهيئة بناءً على توصية المجلس الأعلى للهيئة.

المطلب الثاني

اختصاصات الهيئة^(١)

١- نطاق اختصاصات الهيئة:

تمارس الهيئة مهامها الرقابية على الجهات التالية:

- حزب البعث العربي الاشتراكي، والقيادة المركزية للجهة الوطنية التقدمية، فيما يتعلق بإدارة أموالها واستثمارها.
- الوزارات والإدارات باستثناء بعض الأمور، مثل أمور التسليح والأمن الداخلي في وزارة الداخلية والتفتيش القضائي
- البلديات والمؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت والهيئات العامة ذات الشخصية الاعتبارية ومديرية الأوقاف، ووحدات الإدارة المحلية.
- لجان تحديد أجور العمل الزراعي، والمجلس التحكيمي الأعلى للعمل الزراعي، ولجان قضايا تسريح العمال.

1- المادة ٣/ من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١.

- مؤسسات القطاع العام المشترك وشركاته التي يصدر بتحديداتها قرار من رئيس مجلس الوزراء.

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

- المنظمات الشعبية، والجمعيات والنوادي على اختلاف أنواعها.

- أية جهة أخرى تقوم الدولة بمنحها قروصاً أو سلفاً أو إعانات، أو تضمن لها حداً أدنى من الربح، أو تكون لها علاقة أو تأثير في عملية التحويل الاشتراكي.

٢ - اختصاصات الهيئة:

تراعي الهيئة عندما ممارستها لاختصاصاتها اختصاصات لجنة المراقبة والتفتيش في حزب البعث العربي الاشتراكي، والجهاز المركزي للرقابة المالية، وإدارة التفتيش القضائي في وزارة العدل^(١). إلا أن قانون الهيئة لم يبين في الواقع أوجه المراعاة هذه أو شروطها أو حدودها أو قيودها، وهذا ما يؤدي في النهاية إلى إمكانية الازدواجية في العمل الرقابي، أو التنازع السلبي أو الإيجابي في الاختصاص، أو التعارض والتناقض في نتائج العمل الرقابي، وهو ما يجعل الرقابة واهية وضعيفة وغير مجدية.

أما الاختصاصات التي تمارسها الهيئة وفق المادة الخامسة من قانون الهيئة فتتلخص في الأمور التالية:

- إبداء الرأي في مدى صحة التعليمات والبلاغات والقرارات وكفايتها وتقديم التوصيات المناسبة بشأنها لإعادة النظر فيها.

- مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات والبلاغات والقرارات وما يمثّلها الصادرة عن الجهات الإدارية، وتتبع انعكاساتها وثمراتها وأخطائها من خلال التطبيق.

1 - انظر المادة ٥/ من قانون الهيئة.

- مراقبة تنفيذ الخطط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية والتعليمية والصحية في مواعيدها.
- العمل على تعزيز دور الرقابة الشعبية وفق أحكام قانون الهيئة.
- أبداء الرأي في الحسابات الختامية.
- الرقابة الآتية على أداء المهمات من قبل العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة.
- التحقق من سلامة الإنفاق العام.
- بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون من مخالفة القوانين والأنظمة، ومن الإهمال في أداء واجبات الوظيفة.
- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم التي تقع من العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة في مناسبة أداء العمل، وتحقيق هذه المخالفات ومتابعتها مسلياً أمام الجهات المختصة، واقتراح الوسائل الكفيلة بتلافيها والحيلولة دون تكرارها.
- تحقيق قضايا الكسب غير المشروع بناءً على تكليف من رئيس مجلس الوزراء^(١).
- مراقبة حسن تنفيذ خطط الحماية الصحية ومدى تحقيقها أهداف الدولة في حماية الصحة العامة.

1- يقصد بالكسب غير المشروع كل مال حصل عليه أي مكلف بخدمة عامة أو له صفة نيابية دائمة أو مؤقتة نتيجة لاستغلال أعماله، أو نفوذه، أو ظروف وظيفية، أو مركزه. وهو أيضاً كل مال حصل عليه أي شخص طبيعي أو اعتباري عن طريق التواطؤ مع أي مكلف بخدمة عامة. لمزيد من التفصيل حول موضوع الكسب غير المشروع راجع القانون رقم ٦٤ تاريخ ١٩٥٨/٦/١٥ وتعديلاته.

المطلب الثالث

آلية عمل الهيئة

يوضح الفصل السادس والسابع من قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ أصول العمل الرقابي والتفتيشي في الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش. حيث تتولى الهيئة مهمات الرقابة والتفتيش بناءً على خطة عمل سنوية تضع مشاريعها المجموعات والفروع والمديرية الفنية، وللعامل بالتفتيش صلاحية متابعة مهمته التفتيشية حتى وإن تجاوزت حدود الاختصاص الإقليمي للفرع الذي يتبعه وذلك على أساس وحدة الموضوع، مع إمكانية استنابة فرع أو مجموعة أخرى في أداء تلك المهمة^(١). وتمارس الهيئة أثناء تأدية مهامها أنواع مختلفة من الرقابة هي^(٢):

١ - الرقابة الإدارية:

وتتناول تتبع انعكاسات القوانين والأنظمة وأداء العاملين ومدى تحقيقهم الكفاية في أعمالهم والإحاطة بها دون قصور أو إهمال، والتزامهم الخطط والمناهج المقررة في أدائها.

٢ - الرقابة المالية والمحاسبية:

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

وفي الحقيقة أن هذا النوع من الرقابة يمارسه أيضاً الجهاز المركزي للرقابة المالية، بل هو صلب اختصاصاته. وهذا يؤدي حتماً إلى الازدواجية وإمكانية التعارض

1- المادة / ٩٩ / من النظام الداخلي للهيئة.

2- المادة / ١٠١ / من النظام الداخلي للهيئة.

والتناقض بين التقارير الرقابية في النهاية.

ويبدو أن المادة /١١٨/ من النظام الداخلي للهيئة قد حاولت حل هذه المشكلة عندما نصت على أنه «عندما يباشر العامل بالتفتيش تحقيق قضية كلف تحقيقها، ويجد جهة أخرى مأذونة تحقق في القضية ذاتها، أو أنها سبق وحققها، يتوقف عن متابعة مهمته، ويعلم رئيسه المباشر لطلب توجيه رئاسة الهيئة إلى:

أ- انتظار نتيجة تحقيق هذه الجهة.

ب- أو ممارسة التحقيق من قبل الهيئة، حيث تضع يدها على التحقيق الذي باشرته الجهة الأخرى لتستأنس به. ولها أن تستأنف التحقيق من جديد.

وواقع الحال أن هذه المادة كرست في الفقرة /ب/ إمكانية ازدواج الاختصاص والتعارض في النتائج بنص قانوني صريح عندما أجازت وضع اليد على التحقيق واستثناه بالرغم من أن جهة أخرى تقوم بنفس المهمة.

٣- الرقابة الاقتصادية:

وتتناول مراقبة تنفيذ الخطط المعتمدة والكشف عن انحرافات التنفيذ وتقويم النتائج، ومراقبة سير العمليات الإنتاجية والاستثمارية، وتتبع أوجه الإسراف والهدر في تنفيذ مشروعات الخطة وفي إدارة عمليات الإنتاج والاستثمار، وكل ما يتعلق بأوجه النشاط الاقتصادي والإنتاجي والاستثماري بوجه عام.

٤- الرقابة الفنية:

وتتناول مراقبة مختلف النواحي المتعلقة بالآليات والمعدات والتجهيزات وسائر أدوات الإنتاج في حسن تشغيلها والإفادة التامة من طاقاتها وصيانتها وتوفير القطع التبديلية اللازمة لها في الوقت الملائم.

وتباشر الهيئة مهامها الرقابية والتفتيشية بناءً على^(١):

1- المادة /١١٥/ من النظام الداخلي للهيئة.

١- مبادرتها: عندما تكتشف هي جرائم أو مخالفات أو قصور أو إهمال أثناء أداء مهماتها الرقابية أو التفتيشية، أو بناءً على ما يطلع عليه العاملون فيها أو ما يتصل بعملهم.

٢- طلب من الجهات العامة أو الهيئات الرقابية الأخرى أو المنظمات الشعبية أو الجمعيات.

٣- شكاوى المواطنين وإخباراتهم، بما في ذلك الشكاوى والأمور المنشورة في الصحف وسائر المنشورات الدورية وغير الدورية.

وعندما تباشر الهيئة مهامها الرقابية والتفتيشية عملياً فإنها تتمتع بصلاحيات واسعة منحها إياها قانون الهيئة ونظامها الداخلي. وتتلخص هذه الصلاحيات في الآتي^(١):

١- طلب الوثائق والأوراق الرسمية والإطلاع عليها أو الاحتفاظ بها أو بصور عنها وفق الأصول وعلى جميع العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة تلبية طلباتهم والإدلاء بالمعلومات المطلوبة منهم.

٢- حضور جلسات المجالس واللجان في الجهات التابعة لرقابة الهيئة.

٣- حضور المؤتمرات والندوات التي تعدها الجهات التابعة لرقابة الهيئة مع الحق في المشاركة في المناقشات وإبداء الملاحظات والتوصيات دون أن يكون لهم حق التصويت.

٤- الاستعانة بالخبراء في الأمور الفنية.

٥- الطلب عند الحاجة أن توضع في تصرفهم مدة الرقابة أو التفتيش أو التحقيق الوسائل والإمكانات التي من شأنها تسهيل المهمة مثل، العمال، وسائط النقل، المقر الخ.

1- المادة ٤٦-٤٧ من قانون الهيئة.

- ٦- وقف الإجازات الإدارية إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو التفتيش ذلك.
- ٧- دعوة المشكو منه للاستجواب، أو إصدار مذكرة إحضار عند الاقتضاء.
- ٨- كف أيدي العاملين عندما تستدعي المصلحة العامة ذلك.
- ٩- الاستماع إلى الشهود.
- ١٠- الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة تكليف العاملين دواماً إضافياً بما في ذلك أيام العطل الرسمية إذا اقتضى الأمر.
- ١١- تحري أمكنة العمل العامة في الجهات التابعة لرقابة الهيئة وملحقاتها إذا اقتضى التحقيق ذلك.
- وبعد ما تنتهي المهمة التفتيشية أو التحقيقية يقوم المفتش بإعداد تقرير بنتائج مهمته متضمناً ما يراه من المطالب والمقترحات والتوصيات. مثل طلب فرض العقوبات المسلكية الخفيفة، أو طلب الصرف من الخدمة، أو طلب تحريك الدعوى العامة، أو الطلب من الجهات المعنية معالجة النتائج التي انتهت إليها أعمال التحقيق أو الرقابة، أو التوصية باستصدار النصوص الكفيلة بتحسين الأداء وتلافي أوجه القصور..... الخ.
- وتقدم هذه التقارير إلى الرئيس المباشر ليقوم بتدقيقها وإيداء ملاحظاته بشأنها. ليقوم بدوره إلى رفعها للجهات الأعلى. ولا تعتبر التقارير نهائية إلا بعد اعتمادها من قبل رئاسة الهيئة لتقوم الأخيرة بدورها إلى التصرف بهذه التقارير حسب الأصول.

«والله من وراء القصد»

مصطلحات قانونية باللغة الإنكليزية

Political Systems	نظم سياسية
Classical Country	دولة تقليدية
Productive Country	دولة متدخلة
Productive Country	دول منتجة
Public Expenditure	نفقات عامة
Public Funds	أموال عامة
Rationalization of Public Expenditure	ترشيد النفقات العامة
National Economy	الاقتصاد القومي
Financial Control	رقابة مالية
Administrative Control	رقابة إدارية
Public Wants	حاجات عامة
Public Sector	قطاع عام
Private Sector	قطاع خاص
Affluent Country	دول الرفاهية
Financial Administration	الإدارة المالية
The General Budget of the State	الموازنة العامة للدولة
Guiding Authority	سلطة التوجيه

Audit Office	ديوان المحاسبة
Central Accounting System	الجهاز المركزي للمحاسبات
Central System if Financial Control	الجهاز المركزي للرقابة المالية
Basic Financial Law	القانون المالي الأساسي
Public Interest	المصلحة العامة
Economic Depression	كساد اقتصادي
Public Resources	موارد عامة
Legislative Control	رقابة المشروعية
Economic Equilibrium	توازن اقتصادي
Economic Stability	استقرار اقتصادي
Subscription Office	ديوان المكتبات
Parliamentary Certification	الإجازة البرلمانية
Financial Policy	السياسة المالية
Precedent Financial Control	رقابة مالية سابقة
Accompaniment Financial Control	رقابة مالية مرافقة
Subsequent Financial Control	رقابة مالية لاحقة
Subjective Control	رقابة ذاتية
Internal Control	رقابة داخلية
External Control	رقابة خارجية
Collective Control	رقابة جماعية

Islamic Methods	نظم إسلامية
Modern Positive Methods	نظم وضعية حديثة
Legal Control	رقابة قانونية
High Financial Institutions	هيئات مالية عليا
Planning Control	رقابة تخطيطية
Accounting Control	رقابة محاسبية
Formal Legislation	مشروعية شكلية
Objective Legislation	مشروعية موضوعية
Financial and Administrative Responsibility	مسؤولية إدارية ومالية
Planning Budget	موازنة تخطيطية
Employment Scale	سلم وظيفي
Trusteeship Control	رقابة وصائية
Economic Entry to the General Budget	المدخل الاقتصادي للموازنة العامة
Administrative Entry to the General Budget	المدخل الإداري للموازنة العامة
Accounting Entry to the General Budget	المدخل المحاسبي للموازنة العامة
Legal Entry to the General Budget	المدخل القانوني للموازنة العامة
Closing Account	الحساب الختامي
Specialized Systems	أجهزة متخصصة
High Financial Control	رقابة مالية عليا
Judiciary Control	رقابة قضائية

Public Accounts	حسابات عامة
Legislative Control	رقابة تشريعية
Precedent Planning	تخطيط مسبق
Law of General Budget	قانون الموازنة العامة
Instruments of Financial policy	أدوات السياسة المالية
Political Financial Studies	دراسات سياسية مالية
The Legal Element of the General Budget	العنصر القانوني للموازنة العامة
Deduction Account	حساب القطع
Completion Account	حساب الإتمام
Institution of Financial Supervisors	هيئة المراقبين الماليين
Central Treasury Department	مديرية الخزانة المركزية
Training and Rehabilitation Department	مديرية التدريب والتأهيل
Subsequent Budget	موازنة ملحقة
Independent Budget	موازنة مستقلة
Unusual Budget	موازنة غير عادية
Accounts Outside Accounts	حسابات خارج الموازنة
Committee of Budget and Accounts	لجنة الموازنة والحسابات
Committee of Financial Laws	لجنة القوانين المالية
Central Institution of Control and Inspection	الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش
Annual Report	تقرير سنوي

Organizational Structure

هيكل تنظيمي

Fiscal Year

سنة مالية

Financial Reform

إصلاح مالي

Annual Budget

موازنة سنوية



قائمة المراجع

أولاً- المراجع باللغة الإنكليزية:

- 1)- Dimoch, 1945- **The Excutive in action**. Harper, New York.
- 2)-Fayol Henri,1989 -**General and industrial management**. pitman publishing, London,.
- 3)- Newman - **Administration action**. prentice, Han, New York.

ثانياً- المراجع باللغة الفرنسية:

- 1)- Duez et Dehyr, 1957 - **Traite de droit Adminstratif**. Paris.

ثالثاً- المراجع باللغة العربية:

- (١)- أبو الخير كمال حمدي، - العملية الإدارية والتطبيق الإداري.
- (٢)- بدري عبد السلام - الرقابة على المؤسسات العامة. مكتبة الأنجلو المصرية.
- (٣)- بدوي عبد السلام - الرقابة على المؤسسات العامة. مجلة الانجلو مصرية، القاهرة.
- (٤)- بركات عبد الكريم صادق، البطريق يونس، دراز حامد، ١٩٨٦- المالية العامة. الدار الجامعية.
- (٥)- بشور عصام، ١٩٨٤- المالية العامة والتشريع المالي. طبعة معدلة، مطبعة جامعة دمشق.
- (٦)- بطيخ رمضان محمد، ١٩٩٦- الرقابة على أداء الجهاز الإداري «دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية». دار النهضة العربية، القاهرة.
- (٧)- البنا محمد عاطف، ١٩٩٢- الوسيط في القانون الإداري. دار الفكر العربي.
- (٨)- جمال الدين سامي، ١٩٩٢- الرقابة على أعمال الإدارة. جامعة الإسكندرية.
- (٩)- الجمل برهان الدين، ١٩٩٢- المالية العامة- دراسة مقارنة. طبعة أولى، دار

- طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق.
- (١٠) - الجهنى عيد مسعود - الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة. رسالة دكتوراه، عين شمس.
- (١١) - حجازي أحمد السيد عوضين، ١٩٨٩ - الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها. رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
- (١٢) - حسن حسن إبراهيم، حسن علي إبراهيم، ١٩٣٩ - النظم الإسلامية. مكتبة النهضة الإسلامية - طبعة أولى.
- (١٣) - حشيش أحمد، ١٩٧٧ - أصول الفن المالي للاقتصاد العام - القسم الرابع. البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- (١٤) - حشيش عادل أحمد، ١٩٩٢ - أساسيات المالية العامة. دار النهضة العربية، بيروت.
- (١٥) - الحصري أحمد، ١٩٨٦ - السياسة الاقتصادية والنظم المالية في الفقه الإسلامي. دار الكتاب العربي، بيروت.
- (١٦) - الخصاونة جهاد سعيد، ١٩٩٩ - المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقاً للتشريع الأردني. طبعة أولى، دار وائل للطباعة والنشر.
- (١٧) - دراز حامد عبد المجيد، ١٩٨١ - مبادئ المالية العامة. الدار الجامعية - بيروت.
- (١٨) - الدقر رشيد، ١٩٥٨ - علم المالية العامة - الجزء الأول - موازنة الدولة. مطبعة الجامعة السورية، دمشق.
- (١٩) - الدقر رشيد، ١٩٦٢ - علم المالية العامة - الجزء الثاني. طبعة ثانية، مطبعة الجامعة السورية، دمشق.
- (٢٠) - دويدار محمد، ١٩٩٦ - دراسات في الاقتصاد المالي. دار المعرفة الجامعية.
- (٢١) - رزق ميرندا زغلول، ١٩٩٨ - علم المالية العامة - الجزء الأول - النفقات العامة والموازنة العامة للدولة. لا يوجد دار للنشر.

- (٢٢)- رسلان أنور أحمد، بدون سنة نشر - مبادئ الإدارة العامة. دار النهضة العربية.
- (٢٣)- الساهي شوقي عبده، ١٩٩١- الفكر الإسلامي والإدارة المالية للدولة. مكتبة النهضة المصرية، القاهرة.
- (٢٤)- السراجي محمد، أحمد توفيق، ١٩٨٥/١٩٨٦- المالية العامة. المؤسسة العامة للمطبوعات والكتب المدرسية.
- (٢٥)- سلام إيهاب زكي، ١٩٨٣- الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني. عالم الكتب، القاهرة.
- (٢٦)- سلوم حسين، ١٩٩٠- المالية العامة- القانون المالي الضريبي. دار الفكر اللبناني، بيروت.
- (٢٧)- السلمي علي، ١٩٧٠- إدارة الأفراد لرفع الكفاءة الإنتاجية. دار المعارف، القاهرة.
- (٢٨)- سليمان مصطفى حسين، ١٩٩٠- المالية العامة. دار المستقبل، عمان.
- (٢٩)- السيوفي قحطان، ١٩٨٩- اقتصاديات المالية العامة. طبعة أولى، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق.
- (٣٠)- الشاعر رمزي، ١٩٧٧- دروس في مبادئ الإدارة العامة. دار النهضة العربية.
- (٣١)- شامية أحمد زهير، الخطيب خالد، ١٩٩٧- المالية العامة. دار زهران للطباعة والنشر، عمان.
- (٣٢)- شباط يوسف، ١٩٩٤/١٩٩٥- المالية العامة- الكتاب الثاني. منشورات جامعة دمشق.
- (٣٣)- شباط يوسف، ١٩٩٨/١٩٩٩- الوسيط في الرقابة المالية والإدارية. منشورات جامعة دمشق.
- (٣٤)- شباط يوسف، ٢٠٠٣/٢٠٠٤- موازنة الدولة العامة- الجزء

الثاني. جامعة دمشق.

(٣٥)- الشريف محمد عبد الله، ١٩٨٦- الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية. طبعة أولى، الرياض.

(٣٦)- شكري فهمي محمود، ١٩٩٠- الموازنة العامة- ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق. المؤسسة الجامعية للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع، طبعة أولى.

(٣٧)- شكري فهمي محمود، بلا تاريخ نشر- الرقابة المالية العليا. دار مجدلاوي، عمان.

(٣٨)- شمس الدين عبد الأمير، ١٩٧٧- الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان. رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

(٣٩)- الشوبكي عمر محمد مرشد، ١٩٨١- مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة العامة في الأردن.

(٤٠)- ضناوي عدنان، ١٩٩٢- علم المالية العامة. دار المعارف العمومية، طرابلس، لبنان.

(٤١)- طلبة عبد الله- مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول.

(٤٢)- طلبة عبد الله، ١٩٨٣/١٩٨٤- الإدارة العامة. جامعة دمشق.

(٤٣)- طلبة عبد الله، ١٩٩٨- الإدارة العامة. منشورات جامعة دمشق.

(٤٤)- الطماوي سليمان محمد، ١٩٩٦- السنطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي. دار الفكر العربي، القاهرة.

(٤٥)- الطماوي محمد سليمان- مبادئ علم الإدارة العامة. دار النهضة العربية، القاهرة.

(٤٦)- عاشور أحمد صقر، ١٩٧٩- الإدارة العامة. دار النهضة العربية، بيروت.

(٤٧)- عبد الله إبراهيم علي، العجامة أنور، ١٩٩٧- المالية العامة. دار صنعاء للطباعة والنشر، عمان.

- (٤٨) - عبد الله عبد الغني بسيوني، ١٩٨٤ - أصول علم الإدارة العامة. الدار الجامعية، بيروت.
- (٤٩) - عبد الواحد السيد عطية، ١٩٩٦ - الموازنة العامة للدولة (ماهيتها - أسس إعدادها واعتمادها وتنفيذها وتمويلها - اقتصادياتها). دار النهضة العربية.
- (٥٠) - عليوه السيد، ١٩٨٧ - صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة. الهيئة المصرية العامة للكاتب.
- (٥١) - العموري محمد رسول، ٢٠٠٣ - الرقابة المالية العليا ومدى حاجة القطر العربي السوري إلى هيئة رقابية مالية ذات طابع قضائي. رسالة دكتوراه، جامعة دمشق.
- (٥٢) - عواضة حسن، ١٩٨١ - المالية العامة - دراسة مقارنة. طبعة خامسة، دار النهضة العربية، بيروت.
- (٥٣) - القاضي عبد الحميد، ١٩٧٤ - مبادئ المالية العامة. دار الجامعات المصرية، الإسكندرية.
- (٥٤) - القباني بكر - الوجيز في الإدارة العامة. دار النهضة العربية.
- (٥٥) - القباني بكر، ١٩٧٨ - الرقابة الإدارية. دار النهضة العربية، القاهرة.
- (٥٦) - القباني بكر، ١٩٧٨ - القانون الإداري. دار النهضة العربية، القاهرة.
- (٥٧) - القبيلات حمدي سليمان، ١٩٩٨ - الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية. مكتبة دار الثقافة، عمان.
- (٥٨) - القريوتي محمد قاسم، ٢٠٠٦ - مبادئ الإدارة (النظريات والعمليات والوظائف). دار وائل للنشر، عمان.
- (٥٩) - القريوتي محمود قاسم، ٢٠٠٦ - مقدمة في الإدارة العامة. دار وائل للنشر، عمان.
- (٦٠) - الكفراوي عوف محمود، ١٩٩٨ - الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق. مطبعة الانتصار، الإسكندرية.

- (٦١)- اللوزي موسى، ٢٠٠٢ - التنمية الإدارية. دار وائل للطباعة والنشر، عمان.
- (٦٢)- المتوكل الهام محمد عبد الملك، - الرقابة الإدارية في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
- (٦٣)- المجذوب طارق، ٢٠٠٣- الإدارة العامة. منشورات الحلبي الحقوقية.
- (٦٤)- محمد حسين عبد العال، ٢٠٠٤- الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري. دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
- (٦٥)- محمد قطب إبراهيم، ١٩٩٦- النظم المالية في الإسلام. الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة.
- (٦٦)- مهنا محمد فؤاد - القانون الإداري العربي.
- (٦٧)- ناصر زين العابدين بدوي، ١٩٨١- دراسات في علم المالية والتشريع المالي. دار النهضة العربية.
- (٦٨)- هاشم زكي محمود، ١٩٧٥- أساسيات التنظيم والإدارة.
- (٦٩)- الهندي إبراهيم - بحث بعنوان الجوانب الفنية للتفويض الإداري. مجلة بحوث جامعة حلب، عدد ٥٤.
- (٧٠)- الهندي إبراهيم، ١٩٩٧- عملية صنع القرارات الإدارية. رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
- رابعاً- اللوائح والأنظمة:
- (١)- إعلان ليما للمبادئ الأساسية للرقابة المالية، الناتج عن المؤتمر التاسع للهيئات العليا للرقابة المالية/انتوساي/ ١٩٧٧.
- (٢)- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام ١٩٧٣.
- (٣)- القانون المالي الأساسي، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٢ لعام ١٩٦٧.
- (٤)- قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٦٤ لعام ٢٠٠٣.
- (٥)- قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ لعام ١٩٨١.

- (٦) - اللاحة التنفيذية للجهاز المركزي للرقابة المالية.
- (٧) - المرسوم التشريعي رقم ٩٣ لعام ١٩٦٧، المتضمن إحداث الجهاز المركزي للرقابة المالية.
- (٨) - مرسوم ملك الجهاز المركزي للرقابة المالية رقم ٢٥٧١ تاريخ ١٩٦٨/١١/١٢.
- (٩) - النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، الصادر بقرار رئيس الجمهورية ٢٥٠ لعام ١٩٩٠.
- (١٠) - النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر عام ١٩٧٣.
- (١١) - النظام المحاسبي للهيئات العامة الإدارية، الصادر بالمرسوم ١٨١١ تاريخ ١٩٦٩/٨/٢٦.



نَحْمَدُفِيهِ النَّاسَ عِلْمِيًّا مِنْ قَبْلِ

الدكتور عيسي الحسن	الدكتور حمود تنار	الدكتور وليد عرب
-----------------------	----------------------	---------------------



Aleppo University
Faculty of Law

THE ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL CONTROL

Prof

Dr. Mohammad Al-Daly

Dr. Ebrahim Al-Hendy

Press Universities

2009 – 2010

سعر المبيع للطلاب

() ل.س

