

بحث حول

دور الرقابة المالية والإدارية

كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة

مقدم من

المستشار الدكتور

صباح سعد الدين عمر العلمي

2006م

دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة

*المستشار الدكتور/ صباح سعد الدين العلمي

مقدمة:

قال الله سبحانه وتعالى: "إن الله كان عليكم رقيباً" (سورة النساء - الآية 1)، ويقول الحق جل جلاله في موضع آخر: "ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد" (سورة ق - الآية 18)، وقال صلى الله عليه وسلم: "حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا".

عبر مسيرة التاريخ الإنساني المتعاقبة تبرز حقبة أو أزمنة معينة تتميز بتراحم أحداث فريدة ذات تأثير عميق وشمولي على من حولها، وعلى ما يتلوها، فلقد برزت في الآونة الأخيرة مجموعة من الأحداث والتحديات والقضايا أمام أصحاب القرار في كافة الدول، فهذه الأحداث والتحديات والقضايا تستدعي إعادة تقييم المفاهيم السائدة في كثير من المجالات وإفراز رؤى مستقبلية كي تستطيع تلك الدول ولوج القرن الواحد والعشرين بثقة وأمل. ولما كنا نعيش في هذا العالم ننتشق أريج الحرية ونتوق إلى العودة إلى عقب تاريخنا العظيم لبناء صرح دولتنا الفلسطينية العتيدة، فقد برزت في الأفق الضرورة الأكيدة والملحة لبلورة وصياغة تلك الرؤى من أجل مستقبل الأجيال القادمة في الدولة الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس.

لقد أثرت الولوج إلى موضوع البحث (دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة) في هذه العجالة لفناعتي بضرورة العمل بشفافية لا متناهية عند التعاطي والتعامل في قضية "الرقابة" حيث أنها أصبحت إحدى الأسس المتينة التي يجب أن تقوم عليها الدولة الديمقراطية الحديثة المستقلة بالمفهوم الحديث لها.

* مستشار الدائرة القانونية بالمجلس التشريعي الفلسطيني.

ولقد بدا جلياً وواضحاً لا يقبل التأويل أو الشك مدى أهمية الرقابة المالية والإدارية في حياة الشعوب والدول على حد سواء، فالرقابة تحتل مكان الصدارة في العملية الإدارية برمتها، وتعد في هذا السياق، أهم عناصر تلك العملية، فيجب تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل كافة الإدارات الحكومية المختلفة، ويتجسد هذا التنظيم من خلال السند القانوني الذي يحكم عملية الرقابة، حيث أن مفهوم الرقابة بشكل عام "التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة"، أما موضوعها فهو "تبيان نواحي الضعف أو الخطأ أو القصور أو التقصير من أجل تقويمها ومنع تكرارها".

والرقابة تعني: "التحقق والتأكد من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أدائها لعملها لتحقيق الأهداف المرسومة مسبقاً وفق الخطط الموضوعة بكفاءة وفاعلية والوقوف على نواحي القصور والخطأ، ومن ثم العمل على علاجها ومنع تكرارها، وفي هذا السياق فالكفاية تعني: "أن تؤدي أو أن تعمل الأشياء بطريقة صحيحة" والفاعلية تعني: "أن تؤدي أو أن تعمل الأشياء الصحيحة بطريقة صحيحة".

فقد نص القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية على إنشاء ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، وقد نص على ذلك في مادته (87) وهذا نصها:

1. ينشأ بقرار ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة.
 2. ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته.
 3. يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني.
- ومن أجل تحقيق بعض الغايات التي نصبو إلى تحقيقها، فإن الهدف الرئيس لهذا البحث يتمثل في تحليل مفهوم وماهية الرقابة التي تعتبر أحد أعمدة بناء الدولة الديمقراطية الحديثة.
- فقد تم التطرق إلى بعض الموضوعات المتعلقة بموضوع الرقابة المالية والإدارية ودورها في الدولة، على النحو التالي:

خطة البحث

فصل تمهيدي : كنه وماهية الرقابة المالية والإدارية.

أولاً: المدلول اللغوي والقانوني للرقابة المالية والإدارية.

ثانياً: أهمية وأهداف الرقابة المالية والإدارية.

ثالثاً: علاقة الرقابة المالية والإدارية بأنواع الرقابة الأخرى.

الفصل الأول: أنواع الرقابة المالية على أجهزة الدولة وأساليبها وطرق تنفيذها.

أولاً: أنواع الرقابة المالية.

1. الرقابة المالية الداخلية.

2. الرقابة المالية الخارجية.

ثانياً: أساليب تنفيذ وظيفة الرقابة.

ثالثاً: طرق تنفيذ الرقابة المالية.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية على أجهزة الدولة.

أولاً: الرقابة الإدارية والوصاية الإدارية.

1. الرقابة الإدارية على أجهزة الدولة.

2. الوصاية الإدارية على أجهزة الدولة.

ثانياً: الجهاز المختص بالرقابة المالية والإدارية (ديوان الرقابة المالية والإدارية).

التوصيات.

والله نسأل أن يكون هذا البحث المتواضع مصدراً لفتح آفاقاً جديدة من آفاق المعرفة للدارسين، والله

نسأل أن ينفع به، إنه سميع قريب مجيب الدعاء، وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

فصل تمهيدي

كنة وماهية الرقابة المالية والإدارية

لتوضيح كنه وماهية الرقابة المالية والإدارية، لابد من تحديد مفهوم الرقابة بشكل عام أولاً، ومن ثم تحديد مفهوم الرقابة المالية والإدارية كصورة من صور الرقابة ثانياً.

فلا يوجد تعريف جامع مانع للرقابة، فلقد تعددت التعاريف التي ذكرت بشأن الرقابة بشكل عام، وتنوعت بحسب الزاوية التي ينظر إليها كل منهم، فقد عرفها (فايول) بأنها: "التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة"، أما موضوعها فهو "تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها". (1)

كما عرفها (الدكتور فؤاد العطار) بأنها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها". (2)

أما الرقابة الإدارية فيقصد بها من الجانب الإداري، الرقابة الصادرة عن الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، أي السلطة التنفيذية فيما يتعلق بتنفيذ الأعمال الحكومية الداخلية، وينصرف مفهوم الرقابة الإدارية ليشمل كافة المرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية بهدف ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة، أما من الجانب المالي فتعني الرقابة المالية، نظام المراقبة الذي ينصب في المقام الأول على الإجراءات الإدارية اللازمة لصياغة القرارات الإدارية وتحقيق الكفاءة الاقتصادية في الدولة.

فالرقابة الإدارية بالمفهوم القانوني، الرقابة التي تمارس من قبل الإدارة على نفسها فهي رقابة ذاتية سواء كانت خارجية تمارس من قبل أجهزة مركزية مستقلة أم كانت رقابة داخلية تمارس من داخل الجهاز الإداري، أما ما يخص الرقابة المالية فتعني، الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري، وتهدف الرقابة المالية، فيما تستهدفه، تحقيق الغايات المحاسبية للوزارة أو المؤسسة أو المنشأة أو الوحدة الحكومية، ويتمثل ذلك بالالتزام بالسياسات والإجراءات المحاسبية والمالية، والمحافظة على موارد وممتلكات وأصول تلك الوزارة أو المؤسسة أو المنشأة أو الوحدة الحكومية، والتحقق من مدى التزام الإدارة بالتشريعات النافذة المعمول بها والمطبقة

في تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة، والتأكد من أن النفقات تتم في الأوجه المحددة قانوناً وبما يخدم المصلحة العامة، وكذلك الأمر الإيرادات العامة يجب أن تحصل طبقاً للقوانين النافذة المفعول.

فقد نصت المادة (79) من القانون الأساسي الفلسطيني على أن:

"فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة في القانون".

ونصت المادة (80) من القانون الأساسي الفلسطيني على أن:

"يبين القانون الأحكام الخاصة بتحصيل الأموال العامة وبإجراءات صرفها".

أولاً: المدلول النغوي والقانوني للرقابة المالية والإدارية:

لقد نصت الكثير من الدساتير في دول العالم على مواد خاصة بالرقابة على أعمال الإدارة العامة (الإدارة الحكومية) (إدارة المؤسسات الحكومية) مع اختلاف طبيعة تلك المواد من دولة إلى أخرى فقد نصت المادة (87) من القانون الأساسي الفلسطيني على أن:

1. ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة

تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة.

2. ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته.

3. يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني.

واستكمالاً للفائدة في هذا السياق، فقد نصت المادة (34) من القانون الأساسي على أن:

1. المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة.

2. بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي.

3. مدة هذا المجلس هي المرحلة الانتقالية.

وكذلك الأمر المادة (17) من الدستور الأردني، فقد نصت على أن: "للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون"، فالنصوص الدستورية الأنفة الذكر تعطي الحكومة الحق في إنشاء جسم رقابي غير خاضع للسلطة التنفيذية بشكل مباشر، وتعطي كذلك لكل مواطن الحق في رقابة الأجهزة الإدارية في الدولة من خلال شكاوى المواطنين إلى الجهات المعنية، وبالمقابل هناك نصوص دستورية تعطي المسؤول الحق في رقابة الأجهزة الإدارية ومثالها نص المادة (153) من الدستور المصري، والتي تنص على أن: "يشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة".

فقد عالجت بعض نصوص القانون الإداري الرقابة المالية والإدارية لضمان وجود أساس قانوني لعملية الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية، أو في الشأن الفلسطيني (ديوان الرقابة المالية والإدارية) الذي نشر في الجريدة الرسمية، والذي سيبتع للسلطة التشريعية "المجلس التشريعي الفلسطيني" تبعية قانونية وليست تبعية تنفيذية.

وهذه الرقابة تكون على الأشخاص المعنوية العامة سواء كانت مصلحة أم إقليمية، فالقانون يضع القواعد الكفيلة بتحسين أداء الإدارة ورفع كفاءتها وفعاليتها، وكذلك القواعد الكفيلة بمراجعة أداء المرافق العامة ووسائل تحصيل المال العام، وكيفية إنفاقه ويوضح كذلك الأمر كيفية مراقبة هذه العمليات بما يتفق مع الخطط الموضوعة للتنظيم الإداري سواء كان هذا التنظيم مركزياً أم لا مركزياً. فترتيباً على ذلك نقول بأن، المدلول اللغوي للرقابة يعني، المراقبة والملاحظة والحراسة "وهي مشتقة من الفعل راقب، ورقبه أي حرسه ولاحظه، ويقال راقب الله أو ضميره في عمله، أو أمره، خافه وخشيه، وفلان لا يراقب الله في أمره، أي لا ينظر إلى عقابه فيركب رأسه في المعصية" (المعجم الوسيط)، (رقب، رُقوباً ورُقوباً ورقابة ورقباناً ورقبة وحرسه، انتظره، حاذره، ترقبه: انتظره) (المنجد في اللغة والأعلام).

أما المدلول القانوني للرقابة الإدارية، يعني، الرقابة التي تقوم بها هيئات إدارة يصدر بتشكيلها ويحدد اختصاصاتها قوانين ولوائح عامة، كما تلتزم فيما تباشره من إجراءات ووسائل بالأحكام التي تنص عليها القوانين واللوائح.(3)

أما بالنسبة للمدلول القانوني للرقابة المالية، فيعني، الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بقانون، وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك القانون، وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون فالرقابة المالية في هذا السياق تعتبر منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، وتهدف فيما تهدف، إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة.

بمعنى أدق مطابقة الرقابة المالية لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه سواء ما كان منها داخلاً في إطار الشكل القانوني أي أن يكون العمل المالي مطابقاً للتصرف القانوني، أو ما كان منها داخلاً في إطار الموضوع القانوني، وهي التي تنتظر في طبيعة التصرف وفحواه ومكوناته ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة رقابة التصرف المالي من حيث النفقات أو الإيرادات العامة.

فالرقابة المالية والإدارية، عبارة عن ممارسة لوظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية يصدر بتشكيلها ويحدد اختصاصاتها قوانين أو لوائح، كما تلتزم في أعمالها ووسائل ممارستها رقابتها بما تنص عليه تلك القوانين أو اللوائح.

ويرتبط بموضوع المدلول القانوني للرقابة المالية والإدارية، الحديث عن مبدأ الشرعية الذي يعد الأساس القانوني للرقابة على أعمال الإدارة العامة (الإدارة الحكومية)، وهذا المبدأ يعني خضوع الإدارة في كافة تصرفاتها وأعمالها لأحكام القانون بمعناه الواسع، فالإدارة لا تستطيع القيام بأي عمل قانوني، أو مادي إلا وفقاً للقانون ووفقاً للإجراءات الشكلية المحددة فيه، تحقيقاً للأهداف التي يتوخاها والمخطط لها مسبقاً.

وتبدو أهمية هذا المبدأ في مجال الرقابة المالية والإدارية في كونه أهم الضمانات الممنوحة للأفراد بالقوانين في مواجهة السلطة العامة، فهذا المبدأ يحمي الأفراد من تجاوزات الإدارة العامة وتعدياتها على حقوقهم على خلاف ما يجيزه القانون، وبمقتضى هذا المبدأ، يستطيع الأفراد مراقبة الإدارة في أدائها لوظائفها بحيث يمكن لهم أن يردوها إلى طريق الصواب إذا ما خرجت، عن ذلك سواء عن عمد أو عن إهمال.(4)

ثانياً: أهمية وأهداف الرقابة المالية والإدارية:

أجمع علماء الاقتصاد والمالية العامة وعلماء الإدارة على أن أي نظام مالي أو إداري لا تتوفر فيه رقابة صحيحة ومنظمة يعتبر نظاماً ناقصاً يفتقر إلى المقومات المتكاملة لوجوده. ويرى الكثير منهم أن الرقابة أمر طبيعي في أي مجتمع إنساني لأنها تمثل الضوابط لكل تصرف يتعدى أثره إلى الغير.

لذلك ولغيره، تعد الرقابة المالية والإدارية من العناصر الأساسية للعملية الإدارية والتي تشمل: التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه والقيادة بالإضافة إلى الرقابة، وقد تطورت أهمية الرقابة مع تطور المجتمعات الإنسانية وتطور دور الدولة من (الدولة الحامية "الحارسة") التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي وحفظ الأمن الداخلي للدولة، والفصل في المنازعات بين الأفراد، إلى ما يسمى (بدولة الرفاهية) التي تتدخل في مختلف مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية في كافة الميادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية على درجة عالية من الكفاءة لإنجاز الأعمال المنوطة بها لمسئوليتها تجاه المواطنين، ولتؤدي الخدمة العامة بكفاءة وفاعلية مع خضوع هذه الأجهزة للرقابة والمحاسبة للتحقق من قيامها بعملها وإنجازه على أكمل وجه.

وينظر في الوقت الحاضر إلى الرقابة المالية والإدارية كحجر الزاوية في الإدارة لكونها تقوم بوظيفة هامة وحيوية في الدول الحديثة للدرجة التي تضعها في مصاف السلطات الهامة في الدولة في بعض دول العالم، ففي جمهورية الصين الشعبية على سبيل المثال، تعتبر الرقابة بحكم الدستور، إحدى السلطات الخمس في الدولة إلى جانب السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، وسلطة الخدمة المدنية.(5)

وقد تطورت الرقابة من مجرد التحقق من أن النشاط الحكومي أو نشاط الإدارة يمارس في حدود القوانين النافذة إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفاعلية وفي حدود القانون أيضاً. فلم يعد يقتصر مفهوم الرقابة على المفهوم التقليدي، والذي ينحصر فقط بالبحث والتحري عن الأخطاء وتتبعها، بل جاوز ذلك إلى البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله.

ولكن الإفراط في ممارسة الرقابة يؤدي إلى نتائج سلبية قد تؤدي إلى قتل الحوافز والحيلولة دون تنمية قدرات الموظفين في اتجاه القيادة الرشيدة وتحمل المسؤولية ويحول بين المنظمة أو المؤسسة الحكومية وبين الانطلاق نحو تحقيق الأهداف المرسومة والمتوخاة والتي أنيطت بالمنظمة أو المؤسسة، بالإضافة إلى ذلك، فإن تعدد الأجهزة الرقابية قد يؤدي إلى اعتماد بعضها على البعض الآخر في العمل أو التنازع بين أجهزة الرقابة نفسها حول الاختصاصات، مما يضعف دور الرقابة خصوصاً عند تدخل الاختصاصات وازدواجية العمل، مما ينعكس سلباً على أداء هذه الأجهزة.

لذلك يعتقد بعض فقهاء ومفكري الإدارة أنه من الضروري وجود نظام رقابي واحد يعهد بالرقابة إلى جهاز إداري واحد يفوض بعملية الرقابة المالية والإدارية ويتمتع بالاستقلال التام عن الجهاز الإداري الداخلي للمؤسسات والوزارات الحكومية وذلك نظراً للسلبات التي تترتب على تعدد أجهزة الرقابة والتي تعتبر من أسوأ المشاكل التي تواجه النظام الإداري.(6)

أما بالنسبة لأهداف الرقابة فتتعدد وتتوزع أهداف الرقابة المالية والإدارية بين أهداف عامة وأهداف خاصة، أهداف عامة ترتبط بالدولة، وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده، وقد تطورت أهداف الرقابة تبعاً لتطور الدولة ومفهومها، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين واللوائح والتعليمات وفي حدودها، بل تجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الحكومي يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة، ويمكن إجمال بعض أهداف الرقابة المالية والإدارية بما يلي:

1. التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين واللوائح والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها، وهذا ما يعرف بمبدأ الشرعية، إذ أن على الإدارة العامة واجب العمل في دائرة القانون والالتزام به فإذا خالفت القانون اعتبر تصرفها غير مشروع ويحق به جزاء عدم المشروعية.(7)
2. ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم ذلك أن الإدارة تمنح حقوقاً وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات، مما يهدر مصالح وحقوق المجتمع بصفة عامة.
3. كشف الأخطاء وأسبابها ومسبباتها والعمل على تصحيحها، وهذا في حد ذاته الدور التقليدي للأجهزة الرقابية، إذ أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها لا بد وأن تقع في الخطأ فكل من يعمل

- يخطئ، وهذا يؤكد أهمية دور الأجهزة الرقابية والرقابة في حد ذاتها في كشف الأخطاء أو الانحرافات أو التجاوزات أو الافتتات على القوانين واللوائح أو إيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها والعمل على منع تكرارها أو حدوثها.
4. كشف الانحراف الإداري، ويعني استغلال السلطة أو الوظيفة العامة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة رغم انسجام أعمال الإدارة مع القوانين واللوائح والتعليمات.
5. تحفيز الموظفين العموميين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين واللوائح والتعليمات، فلقد أصبح للأجهزة الرقابية في الدولة دورا فعالا ومؤثرا في تحفيز العاملين وشحنهمهم وطاقتهم من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط.
6. الوقوف على المشاكل والعقبات والمعوقات التي تعترض الأجهزة الإدارية في عملها، والعمل على معالجة هذه المشاكل وإزالة تلك المعوقات.
7. تطوير الإجراءات والأعمال الإدارية في الدوائر الحكومية وتحسين الأداء فيها مما يضمن تلبية وإشباع حاجات أفراد الشعب وبأقل التكاليف وبأقصر السبل.
8. التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات والأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية والحد من الإسراف في إنفاق المال العام.
9. التنبيه إلى أوجه القصور والنقص والخلل في التشريعات النافذة في الدولة واقتراح وسائل معالجتها.
10. التأكد من أن المسائل الفنية تؤدي على أكمل وجه ووفقا للقواعد والأصول الفنية والمرعية.
11. التأكد من أن الخدمات الحكومية تقدم للجميع دون تفرقة وبأقل قدر ممكن من الإجراءات المكتبية.
- ثالثاً: علاقة الرقابة المالية والإدارية بأنواع الرقابة الأخرى (الرقابة السياسية - الرقابة القضائية):**
- تنصب كافة أنواع الرقابة سواء كانت مالية أو إدارية أو وصائية أو برلمانية أو قضائية، على أعمال الإدارة وأنشطتها، إذ أن هدف الإدارة من القيام بأعمالها وممارسة أنشطتها المختلفة هو خدمة المواطنين والمجتمع بشكل عام.

وتستهدف جميع أنواع الرقابة ضمان تقديم هذه الخدمة بأقل وقت وجهد ممكنين، وكل ذلك دون الخروج على القوانين واللوائح النافذة في الدولة، وبالتالي تهدف كافة أنواع الرقابة إلى احترام مبدأ سيادة القانون.

ولسبر أغوار العلاقة بين الرقابة المالية والإدارية من جهة وأنواع الرقابة الأخرى من جهة أخرى، فسوف نتحدث عن الرقابة السياسية وعلاقتها بالرقابة المالية والإدارية وكذلك الرقابة القضائية وعلاقتها بالرقابة المالية والإدارية.

● علاقة الرقابة المالية والإدارية بالرقابة السياسية:

الرقابة السياسية تعني - فيما تعنيه - الرقابة الشعبية أو رقابة الرأي العام والرقابة البرلمانية أو التشريعية.

كما يندرج تحت الرقابة السياسية أنواع أخرى من الرقابة مثل رقابة الأحزاب السياسية، ورقابة وسائل الإعلام، وإن كان بعض الفقهاء يتناولونها ضمن رقابة الرأي العام.

1. الرقابة الشعبية (الرأي العام):

تعتبر الرقابة الشعبية من أقوى أدوات الرقابة العامة على تصرفات السلطة التنفيذية وأدائها بشكل عام وممارستها لسلطاتها المالية والإدارية بشكل خاص، ويتمثل الرأي العام في رأي الجمهور تجاه أمر أو مسألة من المسائل ذات الصلة بالمصلحة العامة أو مصلحة الجمهور.(8)

ويلعب الرأي العام دوراً هاماً في الرقابة على تصرفات الإدارة أو السلطة التنفيذية، ولذلك تخشى الإدارة أو السلطة التنفيذية هذا الرأي لما له من قوة وتأثير كبير قد يصل في بعض الأحيان إلى حد إسقاط أو تغيير الحكومات، وقد يمارس الرأي العام أحياناً رقابته على أعمال الإدارة قبل ولادتها فيناقش مدى مشروعية وملائمة أي عمل إداري مزعم القيام به أو تنفيذه، ويعبر في هذا السياق عن وجهة نظره في هذا العمل مسبقاً سواء أكانت إيجابية أم سلبية.

إلا أن ما يؤخذ على هذا الأسلوب من أساليب الرقابة السياسية أنه قد يكون موجهاً في كثير من الدول وخصوصاً الدول النامية وغير الديمقراطية، حيث تستغل الحكومات عادةً وسائل الإعلام الرسمية على اختلاف أنواعها وصورها لتوجيه الرأي العام بشأن أمر ما الوجهة التي تريدها تلك الدولة وبما يخدم مصالحها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

2. الرقابة البرلمانية أو التشريعية:

وهي تعني نقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال ولأداء السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقوانين واللوائح في الدول أو الانحراف في تنفيذها، وتحديد المسؤول أو الجهة المسؤولة عن ذلك ومساءلته أو مساءلتها عن ذلك.

وتمارس هذه الرقابة من قبل السلطة التشريعية وهي البرلمان المنتخب من قبل الشعب في الأنظمة الديمقراطية النيابية، ذلك أن من أهم وظائف السلطة التشريعية بالإضافة لوظيفتها الرئيسية وهي التشريع، وظيفة مراقبة تصرفات وأداء السلطة التنفيذية، كما جاء في نص المادة (34) من القانون الأساسي الفلسطيني فقرة (2) ما نصه:

"بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي".

وتتخذ رقابة السلطة التشريعية لأعمال وأداء السلطة التنفيذية عدة مظاهر سنذكر منها ما يتصل بموضوع دراستنا في مجال الرقابة المالية والإدارية وباختصار، وهي كما يلي:

1. إقرار الموازنة العامة:

ونستهل حديثنا بنصوص المواد (47 - 48) من القانون الأساسي الفلسطيني وهي كما يلي:

المادة (47): "ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، كذلك الموازنات الملحقمة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأس ماله".

المادة (48): "مع مراعاة ما ورد في المادة (81) من هذا القانون الأساسي:

1. على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية.

2. يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوبا بملاحظات المجلس لاستكمال المقتضيات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره.

3. يتم التصويت على الموارد باباً باباً.
4. لا يجوز إجراء المناقشة بين أبواب الميزانية إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية.
- فيرى بعض الفقهاء أن إقرار القوانين ومنها قانون الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية هو عمل تشريعي وليس عملاً رقابياً، ولكن هناك رأي يرى خلافاً لذلك، وهو أن إقرار الموازنة العامة وإن كانت عملاً تشريعياً إلا أنه يعد من أبرز وسائل الرقابة المالية التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية.
- فالموازنة العامة تحدد إيرادات الدولة ونفقاتها، والمبدأ السائد أنه لا يجوز جمع أي مبلغ أو إيراد للخرينة العامة دون تخويل من السلطة التشريعية، ولا يجوز إنفاق أي مبلغ بأي حال دون وجود اعتماد صريح من السلطة التشريعية يخول السلطة التنفيذية ذلك الإنفاق في ذاك المجال، فقد نصت المادة (79) من القانون الأساسي الفلسطيني على: "فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة في القانون".
- وكذلك المادة (80) من القانون الأساسي الفلسطيني نصت على: "يبين القانون الأحكام الخاصة بتحصيل الأموال العامة وبإجراءات صرفها".
- وتستطيع السلطة التشريعية - عن طريق إقرار الموازنة العامة إذا ما وجدت قصوراً في أداء جهاز إداري معين - مساءلة هذا الجهاز واللجوء إلى تقليص الاعتمادات المخصصة له أو في بعض الحالات إلغاء أنشطة هذا الجهاز وجميع الاعتمادات المالية المخصصة له.
2. وسائل الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية:
- حدد القانون الأساسي الفلسطيني وسائل الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية (الحكومة) وذلك في نص المادة (43)، فقرة (3) فقد نصت على:
- "توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء ومن في حكمهم ولا يجوز مناقشة الاستجابات إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجابات الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية".

ووسائل الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية (أعمال الحكومة) تعني مجموع الوسائل والآليات القانونية التي أقرها القانون لتمكين السلطة التشريعية من ممارسة وظيفته الرقابية على أعمال وأداء السلطة التنفيذية.

والوسائل التي درجت البرلمانات في دول العالم على اعتمادها واتخاذها هي : الرقابة من خلال الأسئلة، والاستجواب، والتحقيق من خلال لجان تقصي الحقائق ولجان المراقبة التي تقوم بها لجان المجالس التشريعية الدائمة والمؤقتة.(10)

وسوف نتناول تلك الوسائل الرقابية على أعمال وأداء السلطة التنفيذية وبشكل مختصر، وأبرز وسائل الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية ما يلي:

أ - توجيه الأسئلة إلى الحكومة:

أقرت كثير من التشريعات المختلفة لأعضاء المجالس التشريعية حق توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة أو إلى أحد الوزراء ومن في حكمهم قصد الاستفسار عن موضوع أو تصرف معين قام به هذا العضو أو ذاك من أعضاء الحكومة.

والسؤال أو الأسئلة تهم عضو المجلس التشريعي أو السلطة التشريعية في معرفة أو استيضاح أو الاستفسار عن أمر من أمور الحكومة من خلال كتاب يرفقه النائب لرئيس المجلس التشريعي يحدد فيه طبيعة الموضوع الذي ينبغي استيضاحه أو الاستفسار عنه، وكذلك عضو الحكومة الموجه إليه السؤال. ويمكن بواسطة السؤال - كوسيلة رقابية لعضو السلطة التشريعية - التحري عن حقائق معينة، واستجلاء الأمور والتصرفات والأعمال والأداء الذي يصدر عن السلطة التنفيذية، فقد ورد في المادة (75) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني ما يوضح بجلاء حق السلطة التشريعية ممثلة بالمجلس التشريعي الفلسطيني من استعمال تلك الأداة أو الوسيلة الرقابية على أداء وأعمال السلطة التنفيذية ممثلة بالحكومة.

المادة (75):

1. يحق للعضو توجيه الأسئلة إلى الوزراء وله استجوابهم عن أمر يريد معرفة حقيقته أو للتحقق من حصول واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور.

2. يجب أن يكون السؤال أو الاستجواب واضحاً ومحدداً للأمور المراد الاستفهام عنها بدون أي تعليق.

ولاستكمال الفائدة فقد نصت المادة (76) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني على طريقة تقديم السؤال وشروطه، وذلك برفعه كتابة لرئيس المجلس التشريعي ويبلغه إلى الوزير المختص، ويدرج السؤال في جدول أعمال أقرب جلسة للمجلس التشريعي على أن يكون قد انقضى أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه للوزير، ويخصص المجلس التشريعي في أول جلسة الانعقاد نصف ساعة للأسئلة، إلا إذا أقر المجلس التشريعي خلاف ذلك.

ب - الاستجواب:

والاستجواب هو إجراء من إجراءات تقصي حقيقة معينة تتعلق بأوضاع معينة في أحد الأجهزة الحكومية، يجري على أساس تبادل الأسئلة من مقدم الاستجواب أو بعض الأعضاء، يقابله إجابة الوزير أو رئيس الحكومة على الأسئلة.

ويلجأ نواب المجلس التشريعي عادة لمثل هذه الوسيلة في الرقابة إذا تأكدوا من انحراف الوزراء عن المهام الموكلة إليهم، ولذا لا يهدف الاستجواب كما هو الحال في السؤال إلى الاستيضاح أو الاستفسار من أحد الوزراء أو الحكومة عن موضوع معين أو واقعة معينة بقصد المعرفة والعلم والاطلاع، وإنما يتم بغاية الكشف عن وجود تقصير أو تجاوز من قبل عضو أو جميع أعضاء الحكومة بحضور مجموع أعضاء المجلس.

وعلى ضوء ما سبق، يعني الاستجواب عملياً سعي عضو أو مجموعة من أعضاء المجلس التشريعي إلى الكشف عن مخالفات معينة نجمت عن عمل أو تصرف ما من قبل الحكومة أو أحد أعضائها بهدف تحريك المسؤولية السياسية بمواجهة الحكومة أو أحد الوزراء.(11)

فقد نصت المادة (80) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أن: شروط الاستجواب وإجراءاته:

1. يجب أن يكون الاستجواب مكتوباً ويقدم للرئيس الذي يحدد موعداً لتلاوته على أن تراعى

السرعة الممكنة في طرحه للنقاش، ويحدد الموعد بعد سماع رد الوزير، ولا يجوز إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام.

2. للاستجابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة على جدول الأعمال ما عدا الأسئلة.

3. لكل عضو أن يطلب من الوزير المختص اطلاعه على بيانات أو أوراق تتعلق بالاستجواب المعروف على المجلس ويقدم هذا الطلب كتابة إلى رئاسة المجلس.
4. يشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة وللمستجوب بعد ذلك إذا لم يقتنع أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الوزراء أو أحدهم مع مراعاة ما ينص عليه القانون الأساسي بهذا الشأن.
5. يجوز لمقدم الاستجواب سحبه واسترداده فلا ينظر فيه إلا إذا طلب ذلك خمسة أعضاء أو أكثر من أعضاء المجلس.

ج - جلسات الاستماع:

استخدم المجلس التشريعي وسيلة رقابية شبيهة بالاستجواب، هي المناقشة أو ما يعرف بجلسة الاستماع، وهي إجراء يهدف إلى عرض موضوع هام للمناقشة لتبادل الرأي بين المجلس التشريعي والحكومة بهدف الوصول إلى تصور مشترك بينهما في موضوع يهم الصالح العام، وليس إلى سحب الثقة من الحكومة أو الوزير مثلما هو الحال بموضوع الاستجواب. وتهدف جلسات الاستماع كقاعدة عامة إلى لفت نظر الحكومة إلى الموضوع الجاري مناقشته قصد تدارك ما اعتراه أو اعتوره من خلل ومن ثم تطويره نحو الأفضل دون التعرض لموضوع استمرار الحكومة أو الوزير في الحكم.(12)

وحق المشاركة في جلسات المناقشة مفتوح لمن يشاء من أعضاء المجلس إذ يحق لأي منهم عرض ما يراه من الأسئلة الشفوية على الوزير المعني بهذه الجلسة التي عادة ما تنتهي بقرار إقفال باب المناقشة غير أنها في حالات أخرى قد تقود إلى اتخاذ إجراءات وتدابير أخرى وخصوصاً في الحالات التي قد يظهر من خلالها حقائق عن أوضاع ومسائل لم تكن واضحة أو معروفة لأعضاء المجلس التشريعي.

د - التحقيق:

قد لا تكفي الوسائل السالفة الذكر في تحقيق المجلس التشريعي لمهامه المنوطة به في الرقابة كما ينبغي، إذ قد يتطلب الأمر ممارسة المجلس التشريعي لوظيفته في مراقبة أعمال وأداء الحكومة ضرورة الاطلاع على بعض الملفات أو القيام بأعمال البحث والتحري حول بعض القضايا المعروضة عليه.

ولهذا قد يلجأ المجلس التشريعي في مثل تلك الحالات إلى تكليف لجانه الدائمة أو تشكيل لجان خاصة للعمل على تقصي الحقائق والتحقيق في هذه الموضوعات، ولهذا السبب يعتبر التحقيق التشريعي أحد الإجراءات التي تلجأ إليها السلطة التشريعية بشأن عمل أو تصرف قام به أحد أعضاء الحكومة أو أحد تابعيه لغاية الوقوف بدقة على وضع معين.(13)

● علاقة الرقابة المالية والإدارية بالرقابة القضائية :

الرقابة القضائية تعني رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، وهي إحدى أساليب الرقابة المتاحة للأفراد على أعمال الإدارة، وهي تتميز عن غيرها من الأساليب الأخرى في أنها لا تتحرك تلقائياً، أي أن القضاء لا يمارس اختصاصاته إلا بناءً على دعوى تسمى (الدعوى الإدارية)، التي ترفع من كل صاحب مصلحة، وتهدف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة إلى تحقيق أمرين:

1. تقويم عمل الإدارة وإجبارها على احترام القانون والخضوع لسلطته، أي إجبار الإدارة على احترام مبدأ الشرعية، ويتحقق ذلك من خلال إلغاء قرارات الإدارة التي يشوبها أحد عيوب القرار الإداري.
2. حماية حقوق الأفراد وحياتهم عن طريق إلغاء القرارات الإدارية المعيبة أو المتعسفة أو التعويض عنهما أو كليهما.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الرقابة القضائية أكثر فعالية من الرقابة الإدارية، ذلك أن الرقابة الإدارية غير كافية لحماية حقوق الأفراد وحياتهم، وذلك لعدم توافر الاعتبارات الحيدة والنزاهة والموضوعية في الرقابة الإدارية، إذ تقوم الإدارة بدور الخصم والحكم في النزاع نفسه، ناهيك عن ميل الإدارة الواضح إلى تأكيد قراراتها السابقة دون بحث جدي وفحص حقيقي لادعاءات الأفراد، ولا تقبل الإدارة عادة الرجوع عن قرارها المعيب الذي سبب الضرر للأفراد رغم مخالفته للقانون، لا اعتقادها صحته بل وقد لا تسحب قرارها المعيب من قبيل التعسف والتحكم والانحراف في السلطة أو إساءة استعمالها.

الفصل الأول

أنواع الرقابة المالية على أجهزة الدولة وأساليبها وطرق تنفيذها

إن الرقابة المالية على أجهزة الدولة منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، وتهدف إلى التأكد من المحافظة على المال العام، ورفع كفاءة استخدامه، وصونه، والمحافظة عليه، وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة. (14)

فالرقابة المالية تعتبر أسبق في النشوء والظهور من الرقابة الإدارية، فقد ولدت الرقابة المالية نتيجة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي لحقت بالمجتمع، ولما لحق بالتنظيمات الإدارية في الدولة من تطورات أيضاً.

وتعد الرقابة المالية إحدى نتائج مبدأ الفصل بين السلطات في الدولة، فبعد أن فوضت السلطة التشريعية جزء من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية - وخصوصاً تنفيذ الموازنة العامة للدولة التي أقرتها السلطة التشريعية - يتبع هذا التفويض التزام من جانب السلطة التنفيذية بتقديم حساب ختامي لتصرفاتها المالية إلى السلطة التشريعية لمراجعتها والتحقق من سلامتها فقد نصت المادة (49) من القانون الأساسي على أن:

"يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً بآباً".

ونتيجة لاتساع وازدياد حجم النشاط الذي تمارسه الدولة وتنوع هذا النشاط وتعدد الأحوال الاقتصادية لم يعد في مقدور السلطة التشريعية القيام بأعباء ومهام ممارسة الرقابة المالية لوحدها، الأمر الذي جعلها تلجأ إلى تفويض من يقوم بدلاً منها بهذا العمل.

مما حدا ببعض الدول إلى إنشاء أجهزة متخصصة للقيام بالرقابة المالية نيابة عن السلطة التشريعية، على أن تقدم هذه الأجهزة تقريراً عن أعمالها للسلطة التشريعية، كما زودت السلطة التشريعية هذه الأجهزة بالضمانات اللازمة التي تضمن لها الحياد والاطمئنان في عملها وعدم التأثر بالتيارات أو النعرات السياسية.

ويقصد بالرقابة المالية مجموعة العمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعة بقصد التعرف على أية انحرافات أو تجاوزات ومعالجتها في الوقت المناسب إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الهدر أو الضياع أو سوء الاستعمال.⁽¹⁵⁾

وقد عرفها البعض الآخر بأنها : (الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والكشف الكامل عن الانحرافات ومدى مطابقة التصرفات المالية على القوانين والقواعد النافذة).⁽¹⁶⁾

وقد حدد المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية المنعقد عام 1977م، مفهوم الرقابة المالية على أنها: (منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية غير خاضع للسلطة التنفيذية).⁽¹⁷⁾

وتتمثل أهداف الرقابة المالية في ثلاثة أهداف هي :⁽¹⁸⁾

1. هدف سياسي، وهو التحقق من تطبيق ما وافقت عليه السلطة التشريعية فيما يتعلق بالموازنة وهو ما يعني استخدام الاعتمادات في الأوجه التي خصصت لها، أو جباية الإيرادات حسب القوانين والأنظمة واللوائح.
2. هدف مالي، ويقصد به:
 - أ. التحقق من صحة الحسابات وسلامة التصرفات والإجراءات المالية وكشف الانحرافات والأخطاء المالية والاختلاسات.
 - ب. مراقبة الأداء وفقا للأهداف الموضوعية، وبالتالي مراقبة الترشيح في الإنفاق.
 - ج. هدف إداري، وهو التأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلي أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة وتصحيح القرارات الإدارية مما يؤدي إلي حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط أو التنفيذ أو المتابعة.

وتتخذ الرقابة المالية عدة صور أهمها:

1. الرقابة المالية اللاحقة:

فقد بدأت الرقابة المالية في مراحلها الأولى كرقابه لاحقه أي أنها تبدأ بعد التنفيذ بهدف الكشف عن الأخطاء التي تقع أثناء التنفيذ إلا أنه يؤخذ على هذه الصورة أنها تكشف عن الأخطاء في وقت متأخر (لاحق) لا يمكن معه تدارك الأخطاء أو تصحيحها.

2. الرقابة المالية السابقة:

نظرا للانتقادات التي وجهت لأسلوب الرقابة اللاحقة، بدأ التفكير بأسلوب جديد لممارسة الرقابة المالية قبل التنفيذ بما يمنع الخطأ أو التجاوز في الإنفاق قبل حدوثه، وقد اتخذ هذا الأسلوب شكل مجموعه من القواعد التي تحكم سير النشاط وبالتالي تتلافى الأخطاء قبل حدوثها أو تعمل على التخفيف من وقوع تلك الأخطاء أو الانحرافات وهي ما يعرف باللوائح المالية التي تشمل الروتين الذي اتبع بدقه، أمكن التأكد من أن العمل المالي صحيح.

ثم تبع ذلك استخدام الموازنة العامة للدولة باعتبارها خطه مالية تعد من أجل تنفيذ أهداف معينه وتمثل رقباه سابقه على الإيرادات والنفقات العامة في الدولة.

3. الرقابة المالية المتزامنة للتنفيذ:

والرقابة المالية المتزامنة للتنفيذ، أي أثناء التنفيذ ومتزامنة معه، وهذا النوع من الرقابة يتم بمتابعة الأداء أثناء تنفيذ العمل للتعرف على الأخطاء أو الانحرافات أو لا بأول مما يؤدي إلي تصحيحها قبل أن تتراكم أو تتفاقم هذه الأخطاء أو الانحرافات، فتلك الرقابة تعمل على اكتشاف الأخطاء أو الانحرافات في كافة مراحل أداء العمل المختلفة ويسمى هذا النوع برقابة التوجيه، حيث أنها تسمح بالتدخل الإرشادي قبل أن يتم إنجاز العمل أو الانتهاء منه.

أولاً: أنواع الرقابة المالية الداخلية:

عند الحديث عن أنواع الرقابة المالية الداخلية فلا يجب أن يعني ذلك استقلالية كل نوع من أنواع الرقابة وجعلها رقباه قائمه بذاتها، بل إن الحديث عن أنواع الرقابة ينصرف إلى أشكال الرقابة أو موقع ممارستها، وتختلف أنواع الرقابة المالية بحسب موقع الجهة التي تقوم بهذه الرقابة، ويمكن إجمالها في نوعين:

◆ الرقابة المالية الداخلية.

◆ الرقابة المالية الخارجية.

وسوف نفصل ذلك على النحو التالي:

1- الرقابة المالية الداخلية:

تسعى الأجهزة الحكومية جاهدة إلى تأدية مهامها المنوطة بها بصورة كفئة وفعالة تسمح لها بالاستعمال الاقتصادي الفعال للموارد المتاحة، وتسعى السلطة التنفيذية بكافة الوسائل المتاحة لديها لمنع الموظفين من ارتكاب الأخطاء أو الإساءة في استعمال الموارد وحمايتها من الضياع أو التلف أو الاختلاس أو التبيد عن طريق إصدار تعليمات تحدد الإجراءات اللازمة للمحافظة على موجوداتها من ناحية ودقة بياناتها المالية والمحاسبية من ناحية أخرى.(19)

وبمقتضى هذه التعليمات الملزمة لكافة الموظفين في الدولة، يمكن حماية الموجودات بالإضافة إلى إمكانية اكتشاف أية مخالفة أو انحراف في وقت مبكر لاتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنه. ويرتكز مفهوم الرقابة الداخلية بشكل عام على الفكرة التي تقول: (إن إدارة أية منشأة يترتب عليه مسؤولية أساسية تكمن في تأدية مهامها الخاصة بطريقة معينة وبدرجة من الكفاءة والفتنة، بحيث تسمح لها بتخفيض حاجتها إلى الرقابة الخارجية المستقلة إلى الحد الأدنى).(20)

وفي هذا السياق، تعرف الرقابة المالية الداخلية بأنها : (نشاط تقيمي مستقل داخل المنظمة الإدارية من أجل فحص النواحي المحاسبية والعمليات الأخرى بهدف خدمة الإدارة).

كما تعرف بأنها: (خطة التنظيم وجميع الطرق والمقاييس التي يتبناها التنظيم الإداري بغرض حماية موجوداتها وضبط دقة البيانات المالية ومدى الاعتماد عليها والوثوق بها وزيادة الكفاءة الإنتاجية وتشجيع العاملين على الالتزام بالسياسات الإدارية المحددة مقدماً).(21)

كما عرفها معهد المحاسبين في الولايات المتحدة بأنها: (الرقابة التي تشمل خطة تنظيمية إدارية وطريقة للتنسيق بالإضافة إلى مجموعة الوسائل التي تتبناها المنشأة لحماية الأصول وكذلك لضمان الدقة الحسابية للمعلومات المحاسبية وبجانب ذلك تهدف إلى الارتقاء بالكفاءة الإنتاجية وإلى متابعة تطبيق السياسات الإدارية التي تضعها الإدارة والعمل على السير في حدود الخطة المرسومة).(22)

يمكن القول أن نظام الرقابة المالية الداخلي يمثل جزءاً من نظام المراقبة الداخلية بشكل عام والذي يعني بتحقيق الغايات المحاسبية للمنظمة الإدارية، فهو يهتم بالعمليات المالية، ويتمثل ذلك الاهتمام في الالتزام والتقيّد بالسياسات والإجراءات المحاسبية والمالية والمحافظة على موارد وممتلكات المنظمة الإدارية، وتحضير التقارير المالية التي تتوافر فيها الدرجة المطلوبة من الثقة.

فالرقابة المالية تشتمل على نتائج عملية مراجعة وفحص العمليات المالية والمحاسبية وصحة المستندات المؤيدة لها بوجه عام، فهي تمثل تسجيل وتبويب وتخليص لعمليات الأحداث المالية وتفسير النتائج منها. (23)

وتتميز الرقابة المالية الداخلية بأهمية خاصة لدى المسؤولين في الإدارات الحكومية لأنها تساعدهم بالاعتماد على سلامة ودقة العمليات والأنشطة التي تقوم بتنفيذها المستويات الإدارية المختلفة وفي مختلف المواقع. فكلما كبر حجم الوحدة الحكومية وتعدّد نشاطها، كلما كانت هناك أهمية متزايدة للنظام الرقابي الداخلي بالنسبة للأشخاص المسؤولين عن إدارة هذه الوحدات، وقد ازداد الاهتمام بالرقابة المالية الداخلية نتيجة لعدة عوامل أهمها:

1. كبر حجم المنظمات الإدارية.
2. تفويض السلطات لدى المنظمات الإدارية.
3. حماية الموجودات في المنظمات الحكومية.
4. مواجهة الأخطاء والانحرافات والتجاوزات والاختلاسات في المنظمات الإدارية.
5. حاجة الإدارة إلى بيانات دورية دقيقة عن مختلف أنشطتها وأعمالها لاتخاذ القرارات المناسبة.
6. خدمة الرقابة الخارجية، إذ يتعدّر أحياناً على أجهزة الرقابة الخارجية الدخول في كافة تفاصيل العمليات المالية التي يقوم بها التنظيم.

2. الرقابة المالية الخارجية:

تعتبر الرقابة المالية الخارجية أداة يمكن عن طريقها التأكد من تنفيذ الدوائر والمؤسسات الحكومية للمهام المنوطة بها وفقاً للخطط والبرامج الموضوعّة مسبقاً وفي ظل الإمكانيات المتاحة. ويمكن تعريف الرقابة المالية الخارجية بأنها: (نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف إلى التأكد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها والتحقق من كفاءة وفعالية أداء الأجهزة

الحكومية في إنجاز أهدافها وبرامجها ومشاريعها). وقد تحولت عملية الرقابة المالية في الوقت الحاضر من كونها عملية تركز على التأكيد على الالتزام المالي والقانوني إلى تدقيق أكثر شمولاً، وهو ما يطلق عليه بالتدقيق التشغيلي الذي يركز على إعطاء الرأي المهني الموضوعي بالنسبة للقوائم والتقارير المالية والإجراءات المعنية بحماية الأصول والممتلكات للوحدة موضع التدقيق والتحقق بشكل موضوعي من الكفاءة الإدارية والإنتاجية فيما يتعلق بالعمليات التي قامت الوحدة بتنفيذها ومطابقتها للأهداف المرغوب تحقيقها. (24)

وتهدف الرقابة المالية الخارجية إلى ما يلي:

1. فحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات ومراقبتها من أجل بيان ما يلي:

أ. التحقق مما إذا كانت القوائم المالية تمثل بصدق المركز المالي للإدارة الحكومية، وفيما إذا كانت نتائج العمليات فيها قد تمت وفق المبادئ المحاسبية المتبعة والمتعارف عليها في الدولة.

ب. معرفة مدى كفاءة واقتصاديات العمليات المالية ومراجعتها من أجل بيان مدى قدرة الإدارة الحكومية على استخدام الموارد البشرية والمادية وإدارتها بكفاءة واقتصادية وأسباب التصرفات غير الاقتصادية أو عديمة الكفاءة، ومدى تطبيق الإدارة للتشريعات المتعلقة بالكفاءة الاقتصادية للعمليات.

2. فحص ومراجعة نتائج البرامج من أجل بيان مدى تحقيق النتائج أو المنافع التي سبق تحديدها من السلطة التشريعية، وما إذا كانت الدائرة قد قامت بأخذ البدائل التي تحقق النتائج المرجوة بأقل تكلفة ممكنة.

ثانياً: أساليب تنفيذ وظيفة الرقابة:

هناك أساليب مختلفة لتحقيق الوظيفة الرقابية، وتحدد الأنظمة الرقابية نوعاً أو أنواعاً من هذه الأساليب لاتباعها من قبل الجهة المسؤولة عن تحقيق الرقابة، أو قد يترك لها اختيار الأسلوب المناسب الذي يحقق هدف الرقابة التي تستهدفه. (25)

ويمكن الإشارة إلى الأساليب المتبعة في تحقيق الرقابة بالتالي:

1- الرقابة المالية الشاملة:

وتتبع في تحقيق الرقابة في هذا المجال، إما عن طريق إجراء رقابه شاملة وتفصيلية على جميع المعاملات المالية التي تمارسها الوحدة الإدارية الخاضعة للرقابة أو أن هذه الرقابة تكون شاملة إلا أنها إجمالية، وقد يتم تحقيق الرقابة الشاملة على قطاع معين أو في مجال نوعي معين من مجالات الأعمال المالية للوحدة الإدارية ورقابة إجمالية على باقي المجالات.

2- الرقابة المالية الانتقائية:

ويقصد بهذا الأسلوب من الرقابة، اللجوء إلى اختيار عينات انتقائية معينة من المعاملات المالية وإخضاعها للرقابة كنموذج أو نماذج قياسية لإخضاع الأعمال المالية للوحدة الإدارية للرقابة، ويمكن استخدام هذا الأسلوب بطرق متعددة منها العينة العشوائية، فيتم اختيار عينة أو عينات معينة من المعاملات المالية بطريقة عشوائية وإخضاعها للرقابة دونما حاجة إلى إخضاع جميع المعاملات المالية في الوحدة الإدارية. ويتبع مثل هذا الأسلوب في المؤسسات والإدارات التي فيها أعمال مالية ضخمة ومتعددة، أو عندما تكون المعاملات متشابهة من حيث العموم.

ثالثاً: طرق تنفيذ الرقابة المالية:

تعمل أجهزة الرقابة على تحقيق رقابتها المالية بطرق مختلفة وذلك وفقاً لما يصرح لها نظامها في تحديد هذه الطرق والالتزام بها أو منح جهاز الرقابة صلاحيات باستخدام الطرق التي يراها مناسبة لتحقيق أهداف رقابته على الوحدة الإدارية. (26)

ويمكن حصر هذه الطرق بالآتي:

1. الرقابة الدورية (المستمرة):

ويقصد بها إجراء الرقابة السنوية على الحسابات النهائية لكل عام وإصدار التقرير الرقابي السنوي.

2. الرقابة المتقطعة (الخاصة):

ويقصد بها إجراء الرقابة في فترات زمنية غير معينة أو على موضوع معين، وقد تأخذ هذه الطريقة من الرقابة، رقابة شاملة على الحسابات إلا أنها لا تتصف بالاستمرارية النمطية كل سنة على الحسابات الختامية كالرقابة الدورية.

3. الرقابة المفاجئة:

ويقصد بها قيام جهاز الرقابة بإجراء رقابة مباغتة تستهدف موضوعا أو موضوعات معينة نتيجة أخبار مسبقة عن مخالفة مالية أو بناء على طلب من جهات مسؤولة أو نتيجة لارتباب جهاز الرقابة، ابتغاء التأكد من سير المعاملات المالية في الوحدة الإدارية. وقد يتولى جهاز الرقابة هذه الطريقة بين الحين والآخر بجعل الوحدات الإدارية في مدار الشعور ببقطة الجهاز الرقابي ومتابعة مهماته الرقابية.

4. العينة العنقودية:

يتم اختيار عينة معينة، ويمتد هذا الاختيار إلى مختلف مفردات موضوع المعاملة المالية التي تم اختيارها، بحيث تمثل العينة مجموعة من المعاملات المالية لموضوعات مترابطة ومتكاملة أو ذات صلة بوضوح العينة المختارة، ويطلق البعض على هذا الاستخدام (العينة العنقودية) (27).

5. العينة النوعية الشاملة:

يتم اختيار المعاملات المالية في مجال معين وبصفة كاملة كنشاط أو مشروع معين أو نفقة من طبيعة واحدة.

6. العينة الموضوعية الشاملة:

ويتم اختيار واحدة من المعاملات المالية من كل مجال من المجالات الرئيسية لأنشطة الوحدة الإدارية ويكون هذا الاختيار إما عن طريق اختيار عينات مختلفة لموضوعات المعاملات المالية، أو أن الاختيار يتم نمطيا عن موضوع محدد في جميع الأنشطة الرئيسية للوحدة الإدارية.

الفصل الثاني

الرقابة الإدارية على أجهزة الدولة

الرقابة الإدارية هي الرقابة التي تصدر عن الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي للدولة، ويعتبر الرئيس الإداري هو صاحب السلطة الأساسية في الرقابة. (28)

وأن ازدياد النشاط الإداري للأجهزة الإدارية وتعقده وتنوعه قد أدى إلى وجود أنواع مختلفة من الرقابة، سواء بالنسبة للإدارات المركزية أو للإدارات اللامركزية لتحقيق أهداف معينة.

وقد قسم الفقه الإداري الرقابة الإدارية إلى صور متعددة: فهي بحسب مداها ونطاقها تنقسم إلى رقابة إدارية (رئاسية)، ورقابة إدارية (وصائية).

وتنقسم الرقابة الإدارية حسب وقت ممارستها تنقسم إلى رقابة إدارية (ملازمة) للعمل الإداري وأخرى (لاحقة) للعمل الإداري، وتنقسم بحسب موضوعها أو محلها إلى رقابة على (الأشخاص) ورقابة على (الأعمال).

إلا أن هذا التعدد في صور الرقابة الإدارية لا يعني الفصل التام بين هذه الصور، بل أن جميع هذه الصور متداخلة، فقد تكون الرقابة خارجية ووصائية ولاحقة وعارضة في نفس الوقت.

وتقتضي ممارسة الرقابة الإدارية بشكل فعال وجود أجهزة إدارية تتولى تنظيم وتطبيق الأحكام الخاصة بالرقابة الإدارية، سواء كان مجال تلك الرقابة الأجهزة المركزية أو الأجهزة اللامركزية.

ونتيجة لازدياد نشاط الإدارة وتعدد وتنوع الأعمال والأنشطة التي تقوم بها الأجهزة الحكومية في الوقت الحاضر، كان لزاماً أن تتواجد جهات إدارية أخرى تعمل في مجال الرقابة إلى جوار الرئيس الإداري والسلطة المركزية في الوصاية الإدارية، وتعرف بالأجهزة ذات الطابع الإداري في الرقابة، وسوف نتناول دراسة هذا الموضوع في ما يلي:

أولاً: الرقابة الإدارية والوصاية الإدارية.

ثانياً: الجهاز المختص بالرقابة المالية والإدارية (ديوان الرقابة المالية والإدارية).

ونختم تلك الدراسة بالتوصيات في هذا المجال.....

أولاً: الرقابة الإدارية والوصاية الإدارية:

تقتضي دراسة الرقابة الإدارية من الناحية القانونية، تحديد مجال كل صورة من صورها بحسب التنظيم الإداري الذي تطبق في مجاله، والتي تنحصر في صورتين: تنظيمات إدارية مركزية، وتنظيمات إدارية لامركزية، حيث يطبق مفهوم الرقابة الإدارية (الرئاسية) في الأجهزة الإدارية المركزية من خلال رقابة السلطة الرئاسية فيها على أشخاص المرؤوسين وأعمالهم، في حين يطبق مفهوم الرقابة الإدارية (الوصائية) أو ما يسمى بالوصاية الإدارية في الأجهزة الإدارية اللامركزية، وذلك من خلال تحديد المشروع لجهة الوصاية المركزية والجهة اللامركزية الخاضعة لوصايتها.⁽²⁹⁾

1. الرقابة الإدارية (الرئاسية) وأهدافها:

تعتبر السلطة الرئاسية إحدى الركائز الأساسية في الإدارة المركزية ذلك أن النظام الإداري المركزي، يقوم على أساس التدرج الإداري، بمعنى أن هناك درجات متفاوتة في السلم الإداري يوزع عليها عمال المرافق العامة المركزية، وتمنح السلطة الرئاسية الرئيس الإداري حق مراقبة مرعوسيه والأعمال الصادرة عنهم لأنه هو المسؤول في نهاية المطاف عن إدارة شؤون المرفق الذي يقوم على رئاسته وهذا ما ذكرته المادة (73) من القانون الأساسي الفلسطيني والتي تنص على أن:

(يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي:

1. اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها.
2. الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك.
3. تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته.
4. إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء.
5. يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته في حدود القانون).

ويعرف الفقيه الفرنسي (توزيه) الرقابة الرئاسية بأنها: (السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلاً عن الحلول محلهم في العمل، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة).

كما عرفها الفقيه (دوز ديبريه) بأنها: (السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كلياً أو جزئياً أو يعدل بعض الأعمال القانونية الصادرة عن تابعيه المباشرين).

ويستفاد من التعريفات السابقة للسلطة الرئاسية أن لها طرفين: أحدهما: الجهة التي تقوم بالرقابة وهي الرئاسة الإدارية العليا للمرافق العامة المركزية، وتتمثل في دولة فلسطين بالرئيس ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وثانيهما: الجهات الخاضعة للرقابة الرئاسية والتي يمثلها المرؤوسون، ويباشر الرئيس الإداري سلطته الرئاسية في مواجهة المرافق العامة المركزية التابعة له - تستوي في ذلك المرافق التي تعمل في ظل نظام التركيز الإداري حيث ينفرد الرئيس وحده بسلطة التقرير، والمرافق التي تعمل في ظل نظام عدم التركيز الإداري حيث يعهد الرئيس الإداري ببعض سلطة التقرير إلى مرؤوسين مركزيين (محليين أو متخصصين)، وفي ظل رقابته الرئاسية.

وتهدف الرقابة الإدارية الرئاسية إلى ضمان احترام مبدأ الشرعية وإلى حماية المصلحة العامة، حيث يستهدف الرئيس الإداري الأعلى ضمان عدم مخالفة أية قاعدة قانونية من جانب مرؤوسيه فيما يتعلق بأعمالهم سواء كان وجه المخالفة عدم الاختصاص، أو عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

ثانياً: خصائص الرقابة الإدارية (الرئاسية):

تمتاز الرقابة الإدارية الرئاسية بخصائص ثلاث أساسية هي: أنها رقابة إدارية، ورقابة مفترضة، ورقابة داخلية شاملة.

• الخصيصة الأولى:

أنها رقابة إدارية، وهي تعني أنها تصدر عن جهة إدارية، فهي تصدر عن الرئيس الإداري في شأن من الشؤون الإدارية من أجل احترام المشروعية أو الملائمة حيث يملك الرئيس الإداري الأعلى إلغاء قرارات مرؤوسين وتعديلها والحلول محلهم في اتخاذها، لذلك تنتقي عنها الصفة القضائية، ومن ثم لا مجال للقول بنظرية (الوزير القاضي) - التي سادت في فرنسا في ظل المرحلة السابقة على إنشاء مجلس الدولة الفرنسي - في هذا المجال فالوزير على عكس القاضي لا يلزم بتسبيب قراراته الرئاسية. وقد أخذت محكمة العدل العليا الأردنية بهذا المبدأ فقضت في حكم لها بهذا المجال بقولها: (إن غاية المشرع بقانون التقاعد المدني هو هيمنة مجلس الوزراء أعلى سلطة إدارية في الدولة عن تسيير

المرافق العامة على وجه يحقق المصلحة العامة على أكمل وجه وذلك بتخويله سلطة إحالة أي موظف أكمل عشرين سنة خدمة مقبولة للتقاعد بدون تسبب أو تسبب بما يجتمع أو يتحقق لديه أو لدى الوزير المختص من أسباب تبرر قراره بدون التزام بالإفصاح عنها).⁽³⁰⁾

• الخصيصة الثانية:

أنها رقابة مفترضة، تتميز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة مفترضة يستطيع الرئيس الإداري ممارستها بقوة القانون في جميع المرافق العامة المركزية دون حاجة إلى نص يقرر ذلك سواء كانت المرافق العامة المركزية تطبق التركيز الإداري أو عدم التركيز الإداري، لذلك توصف الرقابة الرئاسية بأنها: (الشيعة العامة) بالنسبة للمرافق العامة المركزية، وبأنها رقابة مفترضة على أساس عدم استقلال هذه المرافق، ومن ثم فإن العاملين في المرافق العامة المركزية يخضعون في ممارستهم لأعمالهم لسيطرة جهة الرقابة الرئاسية ما لم ينص القانون استثناء على خلاف ذلك.⁽³¹⁾

• الخصيصة الثالثة:

أنها رقابة شاملة، أن الجهة التي تمارس الرقابة الرئاسية -وهي السلطة الرئاسية- والجهة المشمولة بالرقابة وهم المروءسون، تتبعان نفس الجهة الإدارية مما يجعل منها رقابة ذاتية. كما تمتاز الرقابة الإدارية الرئاسية بأنها رقابة شاملة تنقسم بالدوام والاستمرار حيث يمكن للرئيس الإداري مراقبة أشخاص مروءسين وأعمالهم الوظيفية في نفس الوقت. إلا أن شمولية الرقابة الرئاسية لا تمتد إلى بعض الأعمال ذات الصبغة القضائية وفي هذا قضت محكمة العدل العليا بقولها بشأن أحد قرارات مسجل العلامات التجارية بوزارة الصناعة والتجارة : (يعتبر قرار المسجل من القرارات الصادرة عن سلطة إدارية لها صبغة قضائية والقرارات ذات الصبغة القضائية لا يجوز سحبها أو إلغاؤها أو تعديلها، وهي ليست كالقرارات الإدارية التي يجوز للإدارة إلغاؤها أو سحبها خلال المدة القانونية إذا تبين للإدارة وجود أخطاء قانونية أو واقعية).⁽³²⁾

وكذلك لا تمتد الرقابة الإدارية الرئاسية للأعمال ذات الصبغة التعاقدية فالطرف المتعاقد مع المروءسين لا تسري في مواجهة الرقابة الرئاسية سواء كان فردا عاديا أو شخصا إداريا لا مركزيا، وذلك حماية لحقوق الطرف المتعاقد، كما يلاحظ أن الرقابة الرئاسية تمتد إلى القرارات التي تصدر عن المروءسين تمهيدا لإبرام عقد من العقود كما تمتد إلى سائر الأعمال التحضيرية للتعاقد على أن تتوقف هذه السلطة

بمجرد إبرام العقد صحيحاً من جانب المرؤوسين، وعليه لا يجوز لجهة الرقابة الرئاسية التدخل لإلغاء أو تعديل العقد. (33)

ثالثاً: وسائل الرقابة الإدارية الرئاسية:

تتناول الرقابة الرئاسية أشخاص المرؤوسين الخاضعين لهذا النوع من الرقابة وكذلك الأعمال الصادرة عنهم:

أولاً: الرقابة على أشخاص المرؤوسين:

ويقصد برقابة الرئيس الإداري على أشخاص مرؤوسين السلطات والصلاحيات التي يمارسها الرئيس الإداري على أشخاص مرؤوسين في حياتهم الوظيفية بعيداً عن سلوك الموظفين وتصرفاتهم فيما يخص حياتهم الشخصية. إذ تنصب رقابة الرئيس الإداري على سلوك المرؤوسين أثناء تأديتهم العمل الوظيفي أو أي سلوك آخر ينعكس على العمل الوظيفي. وتتمثل رقابة الرئيس الإداري على أشخاص مرؤوسين في سلطة تنظيم وتوزيع العمل بينهم، وسلطة تأديبهم:

1. سلطة تنظيم وتوزيع العمل بين المرؤوسين:

للمرئيس الإداري الأعلى سلطة التنظيم الداخلي لإدارته واتخاذ كافة القرارات الإدارية اللازمة لذلك المتعلقة بهؤلاء المرؤوسين وتوزيع العمل والاختصاصات والصلاحيات الوظيفية بينهم على أن تمارس هذه السلطة في حدود التشريعات التي تحكم الوظيفة العامة.

2. سلطة التأديب:

للمرئيس الإداري الأعلى سلطة تأديب مرؤوسين الذين يخلون بمقتضى واجباتهم الوظيفية، وتستهدف هذه السلطة ضمان حسن سير أو تسيير المرافق المركزية وإن كانت ممارستها تخضع للتشريعات التي تحكم الوظيفة العامة، إذ تنص المادة (68) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) سنة (1998م) وتعديلاته على أنه:

إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية:

1. التنبيه أو لفت النظر.

2. الإنذار.

3. الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوما.
4. الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر.
5. الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون.
6. الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب.
7. تخفيض الدرجة.
8. الإنذار بالفصل.
9. الإحالة إلى المعاش.
10. الفصل من الخدمة.

ثانياً: الرقابة على الأعمال:

تهدف الأجهزة الإدارية من ممارسة النشاط الإداري إلى تقديم الخدمة العامة للمواطنين في مجالها، وتهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان انتظام تقديم هذه الخدمة في ظل مبدأ المساواة أمام القانون، الأمر الذي يحتم على الموظف احترام واجباته الوظيفية وهذا ما نصت عليه المادة (66) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م على أن: الوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح.

وعلى الموظف مراعاة أحكام هذا القانون واللوائح وتنفيذها وأن يلتزم بما يلي:

1. تأدية العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته وأن يلتزم بالعمل في غير أوقات العمل الرسمي بناء على تكليف من الجهة المختصة إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.
2. أن يحسن معاملة الجمهور وأن ينجز معاملاتهم في الوقت المحدد.
3. احترام مواعيد العمل.
4. المحافظة على الأموال والممتلكات العامة.

5. احترام التسلسل الإداري في اتصالاته الوظيفية وتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات في حدود القوانين واللوائح النافذة ويتحمل كل مسؤول مسؤولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصاته.

6. أن يعمل على تنمية قدراته وكفاءته العلمية والعملية والاطلاع على القوانين واللوائح والتعليمات المتعلقة بعمله والإحاطة بها وتقديم الاقتراحات التي يراها مفيدة لتحسين طرق العمل في الدائرة ورفع مستوى الأداء فيها.

والموظف هو وسيلة الدولة في أدائها لدورها وتقديمها للخدمات المطلوبة منها، كما يتطلب هذا النص من الموظف أن يتصرف بأدب وكياسة في صلاته برؤسائه ومرؤوسيه وزملائه وفي تعامله مع المواطنين، وأن يحافظ في جميع الأوقات على شرف الوظيفة وحسن سمعتها وأن يؤدي واجباته بدقة ونشاط وسرعة وأمانة وينفذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم، ويراعي التسلسل الإداري في الاتصالات الوظيفية، وأن يتوخى في عمله المحافظة على مصالح الدولة وممتلكاتها وأموالها وعدم التفريط بأي حق من حقوقها وأن يبلغ رئيسه المباشر عن كل تجاوز عليها أو إهمال أو أي إجراء أو تصرف آخر يضر بمصلحة الدولة.

ومن هنا نجد أن الرئيس الإداري الأعلى يتمتع بسلطات واسعة بالنسبة لما يصدر عن العاملين في المرافق العامة المركزية من أعمال، ويمكن ممارسة هذه السلطات بالوسائل التالية:

1. الإشراف:

ويعني متابعة أعمال المروؤسين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والنصائح والإرشادات الشفوية والكتابية، ويقسم الإشراف إلى ثلاثة مستويات:

- أ. المستويات العليا: إشراف رئيس الدولة ورئيس الوزراء على الوزراء.
- ب. المستويات الوسطى: إشراف الوزراء والمدراء العاملين ومن في حكمهم على العاملين في وزاراتهم.
- ج. المستويات الدنيا: إشراف كل رئيس على مرؤوسين.

2. التفتيش:

ويقصد به فحص سلامة الأعمال المشمولة بالتفتيش من الناحية الشكلية والموضوعية مع إفراغ نتائج هذا الفحص في تقارير ترفع للجهات الإدارية المسؤولة لاتخاذ ما تراه مناسباً بشأنها.

3. التقارير الإدارية:

وهي التقارير التي توضع لتقدير كفاية عمال الإدارة العامة أو لبيان كيفية سير الأعمال الإدارية، ولذلك تقسم هذه التقارير إلى نوعين:

• النوع الأول:

تقارير كفاءة العاملين، وهي التقارير الدورية التي توضع بواسطة الرؤساء المباشرين للموظف، تقييم فيها كفاءته وفاعليته، وقد تكون ربع سنوية أو نصف سنوية أو سنوية، ولها أثر كبير في حياة الموظف الوظيفية من حيث ترقيته أو إيفاده في دورة تدريبية أو بعثة دراسية. وقد تضمن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الأحكام الخاصة بهذه التقارير من حيث إعدادها ودرجاتها وأثرها في ترقية الموظف أو معاقبته.

• النوع الثاني:

تقارير سير الأعمال الإدارية، وتوضع هذه التقارير بواسطة رؤساء الإدارات العامة متضمنة ما قامت به هذه الإدارات من أعمال وما تعترض القيام به من أعمال وترفع هذه التقارير للجهة المختصة لاتخاذ ما تراه مناسباً في شأنها، وقد تكون هذه التقارير شهرية أو نصف سنوية أو سنوية وهذا هو الغالب.

4. التصريح:

ويعني حصول المروءوس على إذن مسبق من رئيسه لمباشرة بعض اختصاصاته الإدارية وذلك قبل مباشرة هذه الاختصاصات، وبهذا يعد التصريح من صور الرقابة السابقة على الأعمال.

5. التصديق:

يفترض التصديق صدور قرار إداري من المروءوس غير قابل للتنفيذ إلا بعد التصديق عليه من جانب الرئيس الإداري الأعلى، وبهذا يكون التصديق صورة للرقابة اللاحقة على أعمال المروءوسين.

6. الإيقاف:

لرئيس الإداري سلطة إيقاف القرارات الصادرة عن مرؤوسين وإرجاء تنفيذها مؤقتاً مع بقائها قائمة، لذلك فإن الإيقاف غير المؤقت لقرار معين يعتبر بمثابة إلغاء لهذا القرار. (34)

7. الإلغاء:

لرئيس الإداري سلطة إلغاء ما يصدر عن مرؤوسين من قرارات بصفة كلية أو جزئية وذلك بسبب عدم مشروعية هذه القرارات أو عدم ملاءمتها وافتاقها مع المصلحة العامة. ويتم الإلغاء من تلقاء نفس الرئيس الإداري أو بناء على تظلم.

والتظلم قد يكون ولائياً وهو الذي يقدم إلى من صدر منه التصرف أو العمل، بأن يطلب المتظلم من مصدر القرار إعادة النظر فيما قام به من أعمال وتصرفات. وقد يكون رئاسياً وهو الذي يقدم إلى رئيس من صدر منه التصرف أو العمل، وفي هذه الحالة يتولى الرئيس الإداري إعادة النظر في أعمال المرؤوس بناء على سلطته الرئاسية. (35)

8. التعديل:

لرئيس الإداري سلطة تعديل القرارات الصادرة عن مرؤوسين بما يتفق مع القانون أو يتلاءم مع المصلحة العامة مع مراعاة أن يقوم المرؤوس بممارسة اختصاصاته أولاً ثم يقوم الرئيس بإجراء التعديل بعد ذلك، وبذلك يعتبر التعديل من صور الرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوسين.

9. الحلول:

ويعني قيام الرئيس الإداري بالحلول محل المرؤوس ومباشرة أعماله، وقد انقسم الفقه الإداري حول مدى جواز حلول الرئيس الإداري محل المرؤوس وهو ما يسمى بالحلول في الاختصاص، إلى ثلاثة اتجاهات:

• الاتجاه الأول:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الرئيس الإداري يستطيع القيام بمباشرة أعمال المرؤوس مع اتخاذ القرارات اللازمة، وحجتهم في ذلك أنه ما دام من المسلم به طبقاً للرأي الراجح أن الرئيس يتمتع بسلطة تعديل قرارات المرؤوس فإن ذلك يستتبع القول بجواز الحلول محله بصورة مطلقة وعامة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

• الاتجاه الثاني:

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بعدم جواز الحلول لتعارضه مع مقتضيات التدرج الوظيفي وقواعد الاختصاص ويرى هؤلاء أن التسليم للرئيس بالحلول في العمل محل المرؤوس يعتبر في الواقع تعدياً على الاختصاصات المقررة قانوناً للأخير، ويعتبر بالتالي تجاوزاً للسلطة بسبب عدم الاختصاص، إذ أن التدرج الوظيفي لم يتقرر أصلاً لتحقيق الصالح الشخصي للرئيس الإداري وإنما وجد لتحقيق حسن سير المرافق العامة المركزية.

كما أن التسليم للرئيس الإداري بالحلول في العمل محل المرؤوس يؤدي إلى حرمان المواطنين من الاستفادة من إحدى مزايا مركزية الإدارة وهي إخضاع الأعمال الإدارية للفحص المزدوج من جانب المرؤوس أولاً ثم من جانب الرئيس ثانياً وهو الأمر الذي يتعذر تحقيقه في حال الحلول. ولذلك فإن الرئيس الإداري لا يملك سوى استعمال سلطة تأديب المرؤوس في حالة عدم قيامه بواجبه، وحسب هذا الاتجاه لا يجوز للرئيس الحلول في العمل محل المرؤوس إلا إذا ورد نص قانوني بذلك.

• الاتجاه الثالث:

يحاول أنصار هذا الاتجاه التوفيق بين احترام قواعد الاختصاص من جهة ومستلزمات السلطة الرئاسية من جهة أخرى فيما يتعلق بالحلول، وبحسب هذا الرأي لا يستطيع الرئيس الإداري الحلول محل المرؤوس إلا بعد ممارسة الأخير لأعماله واختصاصاته. وعندها يمكن للرئيس بعد ذلك تعديل هذه الأعمال أو إلغاؤها أو إصدار تعليمات للمرؤوس ليعيد النظر في هذه الأعمال.

ويمارس الرئيس الحلول أما من تلقاء نفسه أو بناء على شكوى تقدم إليه، على أن يراعي في جميع هذه الأحوال احترام الحقوق المكتسبة، القواعد المتعلقة بسحب أو إلغاء القرارات الإدارية وكذلك عدم المساس بالعقود التي أبرمها المرؤوس.

ويؤخذ على هذا الاتجاه أن التعديل والإلغاء وإصدار التعليمات لا يعتبر حلاً وإنما تعتبر ممارسة لسلطات أخرى غير الحلول التي سبق الحديث عنها، وهي التعديل والإلغاء وإصدار التعليمات.

2- الوصاية الإدارية على أجهزة الدولة:

أن الحديث عن الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية يتطلب منا البحث في الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية ذات الاستقلال المالي والإداري أو ما يعرف بالهيئات اللامركزية لما لها من خصوصية تختلف فيها عن الأجهزة الحكومية المركزية.

وتعرف الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية ذات الاستقلال المالي والإداري بالوصاية الإدارية وذلك تمييزاً لها عن السلطة الرئاسية في نطاق الأجهزة الحكومية المركزية.

ويرجع مصطلح الوصاية الإدارية أساساً للقانون الخاص حيث أخذ من مفهوم الوصي والموصي عليه في القانون المدني، فاعتبر الإدارة المركزية (جهة الوصاية) بمثابة الوصي، كما اعتبر الإدارة اللامركزية (الجهة الخاضعة للوصاية) بمثابة الموصي عليه.

رغم أن هناك farkاً بين الوصاية الإدارية في هذا المجال والوصاية في القانون المدني، فالأشخاص المشمولة بالوصاية الإدارية تتمتع بالأهلية الكاملة في مباشرة التصرفات القانونية ولا يعتري أهليتها أي نقص كما هو الحال بالنسبة للموصى عليه في القانون المدني.

كما أن الوصي في القانون المدني يمثل الشخص الموضوع تحت الوصاية ويتصرف باسمه في حين أن الهيئات اللامركزية تمثلها وتتصرف باسمها المجالس والهيئات المختصة بإدارتها. إلا أن المقصود بالوصاية الإدارية ليس حماية مصالح الهيئات اللامركزية - كما هو الشأن في الوصاية المدنية - وإنما هو على العكس من ذلك حماية المصلحة العامة التي تمثلها السلطة المركزية.⁽³⁶⁾

ورغم أوجه الاختلاف السابقة، فإنه لا يوجد ما يمنع من أن يكون لمصطلح الوصاية في القانون الإداري مدلوله الخاص الذي يختلف فيه مفهوم الوصاية في القانون المدني.

وتعني الوصاية الإدارية رقابة الدولة أو السلطات المركزية فيها على الهيئات اللامركزية، وتتمثل هذه الرقابة فيما تملكه من سلطات تمارسها أما على ذات الهيئات اللامركزية أو على أشخاصها أو على أعمال هذه الهيئات.

فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات اللامركزية عند ممارستها لاختصاصاتها، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال الهيئات اللامركزية تتفق مع القوانين التي تحكمها وفي إطار الغاية أو الأهداف التي أنشأت هذه الهيئات لتحقيقها، تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف.

ومن مزايا الوصاية الإدارية أنها تهدف إلى المحافظة على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية حتى لا تصبح الهيئات اللامركزية دولا ضمن الدولة. إلا أنه ينبغي ألا تكون الرقابة من القوة والشدة بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حريتها في العمل وتقضي على الغرض من إنشائها، كما ينبغي ألا تكون من الضعف بحيث تتحرف هذه الهيئات عن الخط المرسوم لها في سند إنشائها.⁽³⁷⁾

• الجهات المشمولة بالوصاية الإدارية:

يعتبر أسلوب المؤسسة العامة من أكثر الأساليب شيوعا في إدارة المرافق العامة كما يعتبر هذا الأسلوب نوعا من اللامركزية وتسمى عادة (اللامركزية المرفقية أو المصلحية). وتتمتع المرافق العامة في هذه الحالة بالشخصية المعنوية، وذلك ليتحقق لها أكبر قدر ممكن من الاستقلال لتمكينها من تحقيق للأهداف والمهام المناطة بها إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقا بل يخضع للرقابة من قبل السلطة المركزية.

ويمكن تقسيم الهيئات اللامركزية من حيث خضوعها للوصاية الإدارية إلى نوعين:

1. الهيئات اللامركزية (الإقليمية):

وتتمثل في هيئات عامة ذات شخصية معنوية عامة، وتدير مصالح عامة وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي الذي يمكنها من أداء مهامها وتحقيق أهدافها في حدود الوصاية الإدارية.

2. الهيئات اللامركزية (المرفقية أو المصلحية):

وتتولى هذه الهيئات إدارة مصالح عامة مرفقية تمارس نشاطات إدارية محددة في ظل استقلال خاضع للوصاية الإدارية. ويعهد في العادة بإدارة هذه الهيئات إلى متخصصين فنيين لذلك تسمى أحيانا (اللامركزية الفنية)،⁽³⁸⁾ كما تسمى الإدارة اللامركزية المتخصصة وهي المؤسسات العامة.

ثانياً: الجهاز المختص بالرقابة المالية والإدارية في السلطة الفلسطينية (ديوان الرقابة المالية والإدارية):

لقد أصدر رئيس دولة فلسطين قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م، بمدينة رام الله بتاريخ 2004/12/27م، والذي نشر في العدد (53) من الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)، بتاريخ 2005/2/28م.

فلقد استشعرت رئاسة مجلس السلطة والسلطة أهمية وجود جسم رقابي في الدولة الحديثة ليتولى الرقابة على المال العام وضمان حسن استغلاله للصالح العام، كما يعمل هذا الجسم على تطوير السياسات والإجراءات الإدارية وتحسين الأداء للسلطة التنفيذية وإنتاجها للمسؤوليات الجسام الملقاة على عاتقها، وإنجاز ما هو منوط بها من أهداف متوخاة لتحقيقها على أحسن وأكمل وجه ممكن مع وجود الإمكانيات المتاحة.

فقد جاء (قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية) في ثمانية فصول، تضمن (60) مادة: ففي الفصل الأول: منه تعاريف وأحكام عامة، أما الثاني: فلقد نص على تشكيل الديوان، والثالث: اختصاصات الديوان، والرابع: تضمن الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، والخامس: نص على التزامات الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، وأما السادس: فقد تضمن المخالفات المالية والإدارية، والسابع: تضمن نظام الموظفين في الديوان، والثامن: نص على أحكام انتقالية وختامية.

• التوصيات :

1. العمل على تفعيل قانون الرقابة المالية والإدارية لبسط هيبة الدولة ومنع التجاوزات سواءً المالية منها أو الإدارية.
2. العمل على تطوير الأداء الرقابي بما يكفل تحقيق الإصلاح المالي والإداري في الدولة.
3. العمل على تفعيل مقاييس الأداء الإداري في الدولة.
4. العمل على أن تكون مرجعية وتبعية قانون الرقابة المالية والإدارية إلى المجلس التشريعي الفلسطيني، وتكون تلك المرجعية والتبعية قانونية وليست تنفيذية.
5. العمل على تفعيل آليات الرقابة والمحاسبة والمساءلة المالية والإدارية على مستوى كافة وزارات وأجهزة ومؤسسات الدولة.
6. العمل على وضع وتوسيع صلاحيات ومقاييس ومعايير الرقابة في القانون.
7. العمل على تطبيق المبادئ الراسخة للرقابة والديمقراطية على أرض الواقع من حيث الشفافية والمكاشفة والمحاسبة.
8. العمل على نشر التقارير المالية والإدارية للعامة، فذلك يؤدي إلى نشر الوعي الجماهيري وتفعيل دور الرقابة الجماهيرية الواعية والواعدة للوصول إلى ما نصبو إليه من رفعة شأن، كل ذلك بدون الإخلال بالقوانين النافذة في الدولة.
9. العمل على تفعيل دور الرقابة المالية والإدارية على أداء السلطات الثلاث وكافة أجهزة ومؤسسات وهيئات الدولة.
10. العمل على تطوير الكفاءة الإدارية لكافة موظفي الدولة.
11. العمل على تقويم وتطوير عناصر البناء المؤسسي في إطار عملية الإصلاح والتطوير المالي والإداري.
12. العمل على تطوير منهجية الإصلاح والتطوير المالي والإداري فيما يتعلق بكفاءة اتخاذ القرارات.

• الهوامش:

1. القبيلات، حمدي سليمان. الرقابة الإدارية والمالية؛ ص 13.
2. العطار، فؤاد. مبادئ الإدارة العامة؛ ص 179.
3. القبيلات، مرجع سابق؛ ص 17.
4. الطماوي، سليمان. القضاء الإداري؛ ص 22.
5. د. درويش ود. تكلا، أصول الإدارة العامة؛ ص 504.
6. المرجع السابق ص 412.
7. القبيلات، مرجع سابق ص 23.
8. المرجع السابق ص 27.
9. عساف، مبادئ الإدارة العامة؛ ص 265.
10. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، تقرير حول تأثير النظام الانتخابي على أداء الرقابة في المجلس التشريعي الفلسطيني، سلسلة التقارير القانونية؛ ص 32.
11. المرجع السابق ص 36.
12. سلام، إيهاب زكي. الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني؛ ص 3.
13. المرجع السابق، ص 120.
14. شكري، فهمي محمود. الرقابة المالية العليا؛ ص 15.
15. القبيلات، مرجع سابق؛ ص 129.
16. معهد الإدارة العامة بالرياض، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية؛ ص 16.
17. المنظمة العربية للعلوم الإدارية، توصيات المؤتمرات والندوات (1971م-1981م)؛ ص 61.
18. معهد الإدارة العامة بالرياض، مرجع سابق؛ ص 17.
19. القبيلات، مرجع سابق؛ ص 133.
20. أشرم، الرقابة الداخلية؛ ص 8.
21. دهمش، الرقابة المالية العليا؛ ص 4.

22. معهد الإدارة العامة بالرياض، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية؛ ص 169.
23. دهمش، تدقيق وتقييم كفاءة الأداء، دراسات؛ ص 216.
24. دهمش، مرجع سابق؛ ص 221.
25. شكري، الرقابة المالية العليا؛ ص 38.
26. شكري، مرجع سابق؛ ص 39.
27. بحث د. عبد المؤمن علي، عن دور الأجهزة المركزية للرقابة الخارجية الشاملة المقدم إلى لجنة خبراء الرقابة المالية الذي عقدته المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1982م؛ ص 31.
28. القبيلات، مرجع سابق؛ ص 46.
29. القبيلات، مرجع سابق؛ ص 47.
30. عدل عليا أردنية، قرار رقم 89/220، مجلة نقابة المحامين، سنة 1990م.
31. القباني، القانون الإداري؛ ص 129.
32. عدل عليا أردنية، قرار رقم 87/27، مجلة نقابة المحامين، سنة 1989م.
33. القباني، مرجع سابق؛ ص 131.
34. القباني، مرجع سابق؛ ص 137.
35. شيحا، القانون الإداري اللبناني؛ ص 122.
36. المغربي، المدخل إلى القانون الإداري، ج 2؛ ص 94.
37. الشوبكي، مبادئ الرقابة؛ ص 295.

• المراجع:

1. حمدي سليمان سحيمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 1998م.
2. فؤاد العطار، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ج. م. ع. القاهرة، 1974م.
3. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي القاهرة، ط5، 1976م.
4. د. عبد الكريم درويش ود. ليلي تكللا: أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ط4، 1980م.
5. عبد المعطي محمد عساف: مبادئ الإدارة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مطابع الفرزدق التجارية، الرياض، 1983م.
6. أ. جهاد حرب: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، تقرير حول تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني، سلسلة التقارير القانونية، رام الله، فلسطين، 2000م.
7. إيهاب زكي سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، القاهرة، (بدون تاريخ).
8. فهمي محمود شكري: الرقابة المالية العليا، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان الأردن، (بدون تاريخ).
9. معهد الإدارة العامة بالرياض: ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية، الرياض، 1405هـ.
10. المنظمة العربية للعلوم الإدارية، توصيات المؤتمرات والندوات (1971م - 1981م).
11. أحمد نوري أشرم: الرقابة الداخلية في سوريا من الناحيتين العلمية والتطبيقية، رسالة ماجستير، جامعة حلب، حلب، (بدون تاريخ).
12. نعيم حسني دهمش: الرقابة المالية العليا (الحكومية)، معهد الإدارة العامة، عمان، الأردن، 1993م (مطبوع وغير منشور).
13. د. عبد المؤمن علبي: دور الأجهزة المركزية للرقابة الخارجية الشاملة المقدم إلى لجنة خبراء الرقابة المالية الذي عقدته المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1982م.
14. بكر القباني: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط2، (بدون تاريخ).

-
15. ابراهيم عبد العزيز شبحا: القانون الإداري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، (بدون تاريخ).
 16. محمود عبد المجيد المغربي: المدخل إلى القانون الإداري الخاص، ج1، دار البلاد، طرابلس، 1981م.
 17. عمر محمد مرشد الشوبكي: مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة العامة في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1981م.

فهرس المحتويات

الرقم	الموضوع	الصفحة
1	مقدمة.	2
2	خطة البحث.	4
3	فصل تمهيدي: كنه وماهية الرقابة المالية والإدارية.	5
4	أولاً: المدلول اللغوي والقانوني للرقابة المالية والإدارية.	6
5	ثانياً: أهمية وأهداف الرقابة المالية والإدارية.	9
6	ثالثاً: علاقة الرقابة المالية والإدارية بأنواع الرقابة الأخرى.	11
7	الفصل الأول: أنواع الرقابة المالية على أجهزة الدولة وأساليبها وطرق تنفيذها.	19
8	أولاً: أنواع الرقابة المالية. 1. الرقابة المالية الداخلية. 2. الرقابة المالية الخارجية.	21
9	ثانياً: أساليب تنفيذ وظيفة الرقابة.	24
10	ثالثاً: طرق تنفيذ الرقابة المالية.	25
11	الفصل الثاني: الرقابة الإدارية على أجهزة الدولة.	27
12	أولاً: الرقابة الإدارية والوصاية الإدارية. 1. الرقابة الإدارية على أجهزة الدولة. 2. الوصاية الإدارية على أجهزة الدولة.	28
13	ثانياً: الجهاز المختص بالرقابة المالية والإدارية (ديوان الرقابة المالية والإدارية).	38
14	التوصيات.	40
15	الهوامش.	41
16	المراجع.	43
17	فهرس المحتويات.	44