السجل السوري
Syria Registry

سلسلة الدراسات البحثية

السجل السوري | دراسات الحوكمة والمساءلة

التطور القانوني والتنظيمي للجهاز المركزي للرقابة المالية في سوريا

مقارنة تشريعات 1967 و2003 وهياكل 2020 و2023

السؤال البحثي

كيف تغيرت قواعد الاستقلالية والارتباط والقيادة والمساءلة، وكيف أعيد ترتيب العمل الرقابي تنظيمياً بين القرارين 405/2020 و513/2023؟

إعداد ونشر: السجل السوري — Syria Registry
تاريخ إعداد الدراسة: 1 تشرين الثاني 2026
النوع: دراسة بحثية تاريخية مقارنة
syriaregistry.org

01 | خلاصة الدراسة

الملخص التنفيذي

تبحث هذه الدراسة تطور الإطار القانوني والتنظيمي للجهاز المركزي للرقابة المالية في سوريا عبر مقارنتين تاريخيتين مترابطتين: المرسوم التشريعي رقم 93 لعام 1967 بالمرسوم التشريعي رقم 64 لعام 2003 من زاوية الاستقلالية والارتباط وصلاحيات القيادة والمساءلة؛ والقرار التنظيمي رقم 405 لعام 2020 بالقرار رقم 513 لعام 2023 من زاوية توزيع الوظائف والوحدات التنظيمية.

تبيّن المقارنة القانونية انتقال الجهاز من هيئة تتبع وزير المالية بحسب قانون 1967 إلى هيئة رقابية يصفها قانون 2003 بأنها مستقلة وترتبط برئيس مجلس الوزراء. وترافق ذلك مع منح رئيس الجهاز سلطة إصدار النظام الداخلي بناء على اقتراح المجلس الأعلى، وإقرار ضمانات تأديبية لبعض العاملين الفنيين، وتخصيص فرع مستقل في الموازنة العامة. إلا أن الارتباط بالسلطة التنفيذية واستمرار صلاحيات رئيس مجلس الوزراء يعنيان أن الاستقلال القانوني لم يتحول إلى انفصال مؤسسي كامل عن السلطة التنفيذية.

أما المقارنة التنظيمية فتكشف استمرار مجالات العمل الرقابي الأساسية مع إعادة ترتيب مسميات المديريات وتوزيع بعض وظائف التحقيق والمتابعة والتدريب ورقابة الكفاية. وهي مقارنة بين وثيقتين مؤرختين، لا تثبت إلغاء الوحدات التي تغيب من أحد المخططين ولا صحة وصف هيكل 2023 بأنه النافذ دون تعديل في 2026.

النتائج تاريخية ومقيدة بمصادرها. ولا تتناول الدراسة تقييماً مستقلاً لفعالية الرقابة أو مستوى الاستقلال العملي للجهاز.

أبرز النتائج

1. نص قانون 93/1967 على تبعية الجهاز لوزير المالية (المادة 1)، وعلى تقديم التقارير الدورية والسنوية إليه (المادة 9)، وعلى صدور النظام الداخلي بقرار من الوزير (المادة 13).
2. نص المرسوم التشريعي 64/2003 على هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء (المادة 2)، وعلى تعيين الرئيس بمرسوم ومعاملته معاملة الوزير (المادة 11).
3. نقل قانون 2003 إصدار النظام الداخلي إلى رئيس الجهاز بناء على اقتراح المجلس الأعلى (المادة 36)، وقرر فرعاً مستقلاً للجهاز في الموازنة العامة (المادة 33). هذه ضمانات تنظيمية لا تثبت بذاتها الاستقلال المالي والوظيفي الكامل.
4. أسند قانون 2003 للمجلس الأعلى اختصاصاً تأديبياً للعاملين الفنيين ضمن شروطه (المادة 8/9)، وقرر ضمانات حصانة وتأديب لبعض الفئات (المادة 17). ولا تعادل هذه الآليات رقابة خارجية مستقلة على قيادة الجهاز.
5. أبقى قانون 2003 لرئيس مجلس الوزراء سلطات مؤثرة في بعض شؤون القيادة والعاملين وفي تلقي التقرير السنوي (المواد 12 و30 و32)، بما يحد من الاستنتاج بأن الاستقلال مطلق.
6. يستمر في مخططي 2020 و2023 ظهور المجلس الأعلى والرئاسة ومجالات الرقابة الإدارية والاقتصادية وصكوك العاملين والشؤون القانونية والفنية، والفروع في المحافظات.
7. تختلف التفاصيل التنظيمية الظاهرة بين القرارين: تقسيم المديريات الفرعية والمتابعة والدعم الفني في 2020 يقابله إبراز مديريات مراجعة الحسابات ورقابة الكفاية ومتابعة الملفات الفنية في مخطط 2023.
8. يحتوي الجرد التفصيلي للقرار 405/2020 على 142 وحدة ومنصباً مقابل 36 عقدة موثقة في النطاق الجزئي لمخطط 513/2023؛ الأعداد غير قابلة للمقارنة بوصفها إجماليين شاملين للوحدات، ولا تثبت توسع الجهاز أو انكماشه.

02 | المركز القانوني

مقارنة قانونَي 1967 و2003

البعد	قانون 93/1967	المرسوم 64/2003
المركز القانوني	تبعية وزير المالية (م1)	استقلال منصوص عليه وارتباط برئيس مجلس الوزراء (م2)
النظام الداخلي	قرار من وزير المالية (م13)	قرار من رئيس الجهاز بناء على اقتراح المجلس الأعلى (م36)
التقارير	إلى وزير المالية (م9)	تقرير سنوي إلى رئيس مجلس الوزراء (م30/أ)
القيادة	الارتباط الوزاري المباشر	الرئيس يعين بمرسوم ويعامل معاملة الوزير (م11)
الحماية المهنية	قواعد وظيفية وأحكام تاريخية ذات صلة	ضمانات لبعض الفنيين وآليات تأديبية داخلية (م8/9، م17)
الموازنة	يلزم التمييز بين القانون والملاك اللاحق	فرع مستقل بالموازنة العامة ورئيس الجهاز آمر صرف (م33)

المادة والصفحة المرجعية بحسب النصوص التاريخية المدونة في سجلات الوثائق. الإشارات إلى قانون 1967 تفصل بين النص الأصلي والصيغة المعدلة عند وجود أثر لاحق.

المحور الأول — تطور المركز القانوني والاستقلالية بين 1967 و2003

1. الارتباط والمركز المؤسسي

قررت المادة الأولى من قانون 93 لعام 1967 أن الجهاز هيئة تتبع وزير المالية، مع إدارة مركزية وفروع في المحافظات. ويعني ذلك، في حدود النص التاريخي، وجود صلة تبعية وزارية مباشرة. أما المادة الثانية من المرسوم التشريعي 64 لعام 2003 فقد وصفته بأنه هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء. هذا التغيير يرفع موقع الارتباط من المستوى الوزاري إلى رئاسة الحكومة، ويقرر استقلالية الجهاز صراحة، لكنه لا ينشئ بذاته سلطة رقابية مستقلة عن مجمل السلطة التنفيذية.

2. التنظيم الداخلي والموازنة

أناط قانون 1967 إصدار النظام الداخلي بوزير المالية (المادة 13)، بينما جعل قانون 2003 إصداره بقرار من رئيس الجهاز بناء على اقتراح المجلس الأعلى للرقابة المالية (المادة 36). ويعد هذا انتقالاً محدداً في سلطة وضع التنظيم الداخلي من الوزير المشرف إلى قيادة الجهاز. كما نصت المادة 33 من قانون 2003 على تخصيص فرع مستقل في الموازنة العامة، وعلى اعتبار رئيس الجهاز آمر التصفية والصرف لنفقاته. وجود فرع مستقل في الموازنة مؤشر على تمايز التنظيم المالي، ولا يثبت حصانة اعتمادات الجهاز من التعديل أو سيطرته الكاملة على إعداد الموازنة وإقرارها.

3. القيادة والعاملون

في قانون 2003، يُعيَّن رئيس الجهاز بمرسوم ويعامل معاملة الوزير من حيث الحقوق والصلاحيات (المادة 11)، مع استمرار دور رئيس مجلس الوزراء في تسمية الوكلاء بناء على اقتراح رئيس الجهاز (المادة 12)، ودور رئيس الجهاز في تسمية المديرين ورؤساء الدوائر وفق النص (المادة 13). وتعطي المادة 17 بعض العاملين الفنيين، باستثناء المفتشين المعاونين، ضمانات في الحصانة والتأديب بإحالة إلى أحكام مطبقة على القضاة؛ ويباشر المجلس الأعلى اختصاصاً تأديبياً محدداً بحق العاملين الفنيين وفق المادة 8/9. وتوضح هذه الأحكام توزيع السلطة بين القيادة والمجلس والسلطة التنفيذية، ولا يصح تحويلها إلى وصف مطلق باستقلال العاملين عن كل تدخل إداري.

4. الرقابة والمساءلة والتقارير

ألزم قانون 1967 الجهاز بإعداد تقارير دورية وسنوية وتقديمها إلى وزير المالية (المادة 9). أما المادة 30/أ من قانون 2003 فتنص على إعداد تقرير سنوي عن النتائج وتقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء. كما يلزم قانون 2003 برفع المخالفات المتعلقة بأصحاب المناصب إلى رئيس مجلس الوزراء وفق المادة 23/د، بينما يجيز إحالة النتائج والأوراق إلى القضاء المختص متى أسفر التحقيق عن جرم جزائي وفق المادة 23/ج. هذه آليات رفع وإحالة ومساءلة إدارية وتأديبية، وليست إثباتاً شاملاً لوجود رقابة برلمانية أو قضائية خارجية على الجهاز نفسه، أو لمسار محدد لمساءلة رئيسه.

5. حدود الاستنتاج القانوني

استقلال 2003 استقلال مؤسسي وتنظيمي أقوى مما يظهر في قانون 1967، ولكنه محدود بسلطات التسمية والنقل وتلقي التقارير التي احتفظت بها السلطة التنفيذية. وتحديد مقدار هذا الاستقلال عملياً يتطلب فحص الموازنة المنفذة والقرارات الإدارية وآليات نشر التقارير واستقلال اختيار مهام التدقيق، لا النصوص القانونية وحدها. كما أن المقارنة تخص أحكام القانونين في سياقهما التاريخي، ولا تثبت الصيغة النافذة بعد التعديلات اللاحقة حتى 2026.

03 | الهيكل التنظيمي

مقارنة هيكلَي 2020 و2023

محور التنظيم	قرار 405/2020	قرار 513/2023
القيادة والمجالات	المجلس الأعلى والرئيس وأربع إدارات رئيسية	ظهور المجالات الأساسية نفسها
الرقابة الإدارية	أربع مديريات فرعية ومتابعة ودعم فني	ثلاث مديريات لمراجعة الحسابات ورقابة الكفاية
الرقابة الاقتصادية	خمس مديريات فرعية ومتابعة ودعم فني	ثلاث مديريات لمراجعة الحسابات ورقابة الكفاية
صكوك العاملين	مديريات فرعية للتأشير والتقاعد	مديريتان للصكوك ومديريتان للتأمينات والمعاشات
الشؤون القانونية والفنية	تحقيق ودراسات ومعلوماتية ومشروع ختامي	تحقيق مركزي، دراسات ومتابعة، موازنة، معلوماتية، تدريب
التدريب وضبط الجودة	يظهر قريباً من مستوى رئيس الجهاز	يظهر ضمن إدارة الشؤون القانونية والفنية
الفروع	13 فرعاً بمحافظات محددة	13 فرعاً بالمحافظات نفسها
حجم الجرد المتاح	142 وحدة ومنصباً بجرد تفصيلي	36 وحدة ومنصباً في نطاق مخطط جزئي

الجردان غير متكافئين من حيث عمق التفصيل. ليس اختلاف العدد دليلاً على الإلغاء أو التقليص.

المحور الثاني — المقارنة التنظيمية بين 2020 و2023

6. الوثيقتان ونطاق المقارنة

حدد القرار 405 المؤرخ 14 تشرين الأول 2020 هيكلاً تنظيمياً منشوراً في الجريدة الرسمية بتاريخ 11 تشرين الثاني 2020. وحدد القرار 513 المؤرخ 24 تموز 2023 هيكلاً تنظيمياً ومخططاً مرفقاً منشورين بتاريخ 26 تموز 2023. تستند الدراسة إلى المخططين وسجلات الوحدات المرتبطة بهما، لا إلى افتراض استمرار تطبيق أي مخطط في السنوات اللاحقة.

7. عناصر الاستمرار

يظهر في المخططين المجلس الأعلى ورئيس الجهاز ومجالات الرقابة على الجهات الإدارية والاقتصادية وصكوك العاملين والشؤون القانونية والفنية. وتظهر فروع الجهاز في ثلاث عشرة محافظة في كلا الجردين. وتمثل هذه العناصر استمرارية في المجالات الرقابية العامة والانتشار التنظيمي المرسوم، دون إثبات الحجم الفعلي للموظفين أو عدد المهمات المنجزة.

8. اختلافات في توزيع العمل الرقابي

يعرض مخطط 2020 أربع مديريات فرعية للرقابة الإدارية وخمساً للرقابة الاقتصادية، مع مديريات للمتابعة والدعم الفني وتقسيمات أدنى. ويظهر مخطط 2023 ثلاث مديريات لمراجعة الحسابات ورقابة الكفاية في كل من المجالين الإداري والاقتصادي. ولا يجيز اختلاف الأسماء والعدد الظاهر وصف ذلك بأنه تخفيض نهائي للوظائف الرقابية أو إلغاء تلقائي للوحدات السابقة، لأن مستوى التفصيل بين الجردين غير متكافئ.

9. اختصاصات صكوك العاملين والتحقيق

يتضمن جرد 2020 مديريات فرعية للتأشير والتقاعد والمتابعة في مجال صكوك العاملين. وفي 2023 يبرز المخطط مديريتين لمراقبة صكوك العاملين، ومديريتين لأعمال المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية والمؤسسة العامة للتأمين والمعاشات. وفي الشؤون القانونية والفنية تظهر في 2023 مديرية التحقيق المركزية ومديرية الدراسات والمتابعة ومديرية الرقابة على الموازنة العامة، مقابل تقسيمات تحمل مسميات أخرى في 2020. ويمكن وصف ذلك بإعادة ترتيب ظاهرة في توزيع الاختصاصات التنظيمية، دون الجزم بالقرارات الفردية التي أحدثت أو ألغت كل وحدة.

10. التدريب والدعم الفني والفروع

يظهر التدريب والتأهيل الفني وضبط الجودة في مخطط 2020 بموقع تنظيمي متصل بمستوى رئيس الجهاز، بينما يظهر التدريب والتأهيل التخصصي وضبط الجودة في مخطط 2023 ضمن إدارة الشؤون القانونية والفنية. كما تختلف أسماء بعض الوحدات المساندة والتفاصيل الأدنى. ويستمر ظهور ثلاثة عشر فرعاً محافظاتياً في كلا المخططين. ولا يثبت ظهور الفرع في الهيكل أنه كان يعمل بكامل طاقته أو أن نطاقه الجغرافي ظل ثابتاً في الممارسة.

11. عدم تكافؤ مستوى التفصيل

يحوي الجرد المبني على مخطط 2020 ما مجموعه 142 وحدة ومنصباً منقولاً من الوثيقة، بما في ذلك دوائر وأقسام وفروع فرعية. أما الجرد البنيوي المتاح لمخطط 2023 فيتضمن 36 عقدة مثبتة في نطاق مخططه المنشور، مع تنبيه صريح إلى أنه لا يمثل حصر جميع الوحدات الفرعية المحتملة. ومن ثم فإن مقارنة العددين مباشرة، أو احتساب نسبة تقليص، استنتاج مضلل منهجياً. والحد الأدنى المدعوم هو تغير توزيع وتسميات عدد من الوحدات الظاهرة، مع استمرار المجالات الرئيسية.

04 | الاستنتاج

المحور الثالث — الاستنتاج المؤسسي

12. نوع التحول وما لا يمكن استنتاجه

يفصل التحليل بين ثلاثة مستويات: (أ) ما قرره النص القانوني بشأن المركز والارتباط والسلطات؛ (ب) ما رسمه القرار التنظيمي من وحدات وعلاقات في تاريخ محدد؛ (ج) ما تحقق فعلياً من ممارسة الرقابة وتنفيذ الإصلاحات. يثبت المصدران القانونيان انتقالاً في مستوى الارتباط والتفويض التنظيمي. ويثبت المخططان اختلافات في تصميم العمل الرقابي. لكن لا يسمح أي منهما وحده بالحكم على فاعلية المساءلة أو استقلال الجهاز في الممارسة أو جودة إجراءات التدقيق.

13. أسئلة بحثية تالية

لإكمال الصورة الراهنة، يلزم العثور على صك قانوني صريح لأي تغير لاحق في ارتباط الجهاز بعد 2003، وعلى القرارات التنظيمية التي عدلت هيكل 513/2023 خلال 2025–2026 إن وجدت. كما يلزم حصر النصوص المعدلة للقانون 64/2003، والتحقق من الضمانات المالية والمهنية من خلال تطبيقها، وتوثيق آليات مساءلة رئيس الجهاز والرقابة الخارجية عليه، إلى جانب تتبع مآلات الإحالات القضائية. هذه متطلبات لأبحاث لاحقة، وليست موانع لاعتماد المقارنة التاريخية ضمن حدودها.

المنهجية

المنهج: قراءة قانونية مقارنة للنصوص التاريخية عند صدورها، وتحليل تنظيمي وصفي للهيكلين المؤرخين. اعتُمدت أربعة سجلات وثائق موجودة في السجل السوري: قانون 93/1967، المرسوم 64/2003، القرار 405/2020، القرار 513/2023، مع مطابقة بيانات الإصدار والنشر بالوثائق المحفوظة والجريدة الرسمية حيث توفرت.

تميّز الدراسة بين النص الأصلي لعام 1967 وصيغته المعدلة، ولا تُسقط إحالات تشريعية لاحقة على تاريخ إنشاء القانون الأصلي؛ ولا تتعامل مع قانون 2003 بوصفه نصاً موحداً محدثاً لعام 2026. ويعتمد تحليل 2020 على جرد بنيوي تفصيلي للمخطط، بينما يقتصر تحليل 2023 على العقد المثبتة ضمن نطاق مخططه؛ لذلك قورنت المجالات والمواقع التنظيمية الظاهرة لا المجموعات العددية على أنها متكافئة.

حدود التغطية

هذه دراسة تاريخية مقارنة وليست فتوى قانونية بشأن الأحكام النافذة في 2026 أو تقويماً لأداء الجهاز. سجل القانون 93/1967 يعتمد نصاً قانونياً منشوراً بعنوان «معدل»؛ ولذلك يجب التمييز بين نص التأسيس وأثر تعديلات لاحقة، ولا سيما في مادة الإحالات. أما نص المرسوم 64/2003 المتاح في السجل فيعرض القانون عند صدوره لا نسخة مدمجة بكل تعديلاته.

الفارق بين 142 عقدة في جرد 2020 و36 عقدة في جرد 2023 يعكس اختلاف نطاق التفصيل المُدخل، ولا يسمح بحساب التوسع أو التقليص الإداري. لا يجوز اعتبار غياب وحدة من مخطط معين إثباتاً بإلغائها، ولا يعكس المخطط بالضرورة التشغيل الفعلي والوضع الراهن. لم يُحسم قانوناً أثر التصريحات عن تبعية الجهاز لرئاسة الجمهورية بعد 2024، ولا صدور هيكل معدل ونافذ خلال 2025–2026، ولا مدى استقلال الجهاز المالي والمهني في التطبيق، أو آليات مساءلة رئيسه خارجياً. يجب إلحاق أي دليل جديد بالنسخة التالية من الدراسة دون تعديل الصكوك الأصلية أو اختلاق قرارات إلغاء.

05 | السند البحثي

المصادر الأساسية

1. 1967 — https://syriaregistry.org/documents/kanon-alghaz-almrkzy-llrkab-almaly-maadl-93-1967
2. 2003 — https://syriaregistry.org/documents/legislative-decree-64-2003-central-financial-control
3. 2020 — https://syriaregistry.org/documents/alkrar-rkm-405-laaam-2020-almtdmn-alhykl-altnthymy-llghaz-almrkzy-llrkab-almaly
4. 2023 — https://syriaregistry.org/documents/alkrar-rkm-513-laaam-2023-almtdmn-alhykl-altnthymy-llghaz-omkhtth-d3lrom

> هذه الدراسة ليست بديلاً عن النصوص الأصلية، ولا تثبت الوضع القانوني الحالي أو الهيكل التشغيلي في عام 2026. تغير الصكوك بعد تاريخ الدراسة يتطلب مراجعة مستقلة.

السجل السوري — 2026 | Syria Registry