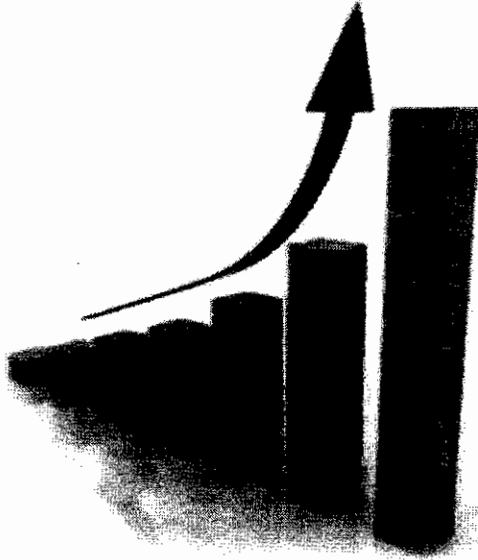


---

---

## الفصل السادس:

### الرقابة الفعالة بين النظرية والتطبيق





## الفصل السادس :

### الرقابة الفعالة بين النظرية والتطبيق

#### المحور الأول

#### ماهية البيروقراطية الإدارية وأثارها السلبية

ويتناول الكاتب في ذلك المحور مقدمه عن الرقابة، مفهوم الرقابة، أهميتها وتصنيفها ومراحل الرقابة ، معوقات الرقابة وأنواعها وأساليب الرقابة ثم أوجه القصور والنقص للرقابة المالية من خلال عرض لأهداف وأنواع الرقابة المالية وأهدافها مع عرض للتجربة المصرية في الرقابة المالية :

#### المقدمة:

الرقابة هي وظيفة إدارية، وهي عملية مستمرة متجددة، يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعة، وذلك بقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير بغرض التقييم والتصحيح.

وليست الرقابة اصطلياداً لأخطاء العاملين، وممارسة سبل السيطرة للتحكم غير المُجدي في أفراد المنشأة، ولكنها وسيلة لتحقيق نوع من التنظيم والفعالية والكفاءة داخل المنشأة. فالرقابة الإدارية على الموارد البشرية هي الوسيلة التي تستطيع بها السلطات الإدارية معرفة كيفية سير العمل داخل المنشأة، وذلك للتأكد من حسن سير العمل لتحقيق الأهداف وكشف الأخطاء أو التقصير أو الانحراف، والعمل على إصلاحه ووضع الإجراءات الوقائية

اللازمة للقضاء على أسبابه. وتعتمد الرقابة الإدارية الفعالة على التوجيه والإشراف والإصلاح أكثر من مجرد التعرف على الأخطاء ومعاينة مرتكبيها. وعلى ذلك يمكن النظر للرقابة على أنها إحدى الوظائف الإدارية المهمة، والتي تعمل على التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد وسلوك الأفراد إزاء تحقيق أهداف المنشأة وتثبيت قواعدها.

### وسائل الرقابة:

- الموازنة التقديرية.
- البيانات الإحصائية والرسوم البيانية.
- السجلات.
- الملاحظة الشخصية.
- التقارير الإدارية.

### أهمية الرقابة:

- حماية المال والصالح العام.
- منع حدوث الأخطاء.
- التأكد من حسن سير العمل.
- تشجيع النجاح الإدارى وتحفيزه معنوياً ومادياً.

### مراحل الرقابة:

- تحديد المعايير: والمعيار هو رقم أو مستوى جودة ينبغي تحقيقه.
- قياس الأداء: وهو خاص بتقدير ما إذا كان الأداء الفعلى متفقاً مع المعايير، وقد يكون القياس شاملاً أو بالعينة.
- مقارنة الأداء الفعلى بالمخطط: للتحقق من توافق الأداء الفعلى مع المعيارى (عدم وجود انحرافات) أو أن يكون الأداء جيداً ويفوق المعيار (وجود انحراف موجب) أو أن يكون الأداء سلبياً (وجود انحراف سلبى).
- تحليل أسباب الانحرافات واتخاذ اللازم: وذلك لتصحيح الأوضاع السلبية.

### تصنيف الرقابة:

- زمن الرقابة: كالرقابة السابقة (وقائية / إيجابية)، والرقابة الجارية (أثناء التنفيذ)، والرقابة اللاحقة (بعد التنفيذ)، ونظام الرقابة المتعددة.
- جهة الرقابة: مثل الرقابة الداخلية (من خلال قسم ضمن الهيكل التنظيمي للمنشأة)، والرقابة الخارجية (رقابة من جهة خارجية).
- الرقابة التنظيمية: كالرقابة المفاجئة، الرقابة الدورية، والرقابة المستمرة.
- المدارس الرقابية: مثل الرقابة البيروقراطية، والرقابة غير البيروقراطية، والرقابة الإستراتيجية.

### الأساليب الرقابية:

- أسلوب الرقابة بالاستثناء: حيث يتم التركيز على مراجعة الأخطاء المهمة.
- الأساليب التقليدية في الرقابة: مثل الملاحظة الشخصية، التقارير، والموازنات التقديرية بأنواعها.
- أساليب الرقابة المتخصصة: كتصميم البرامج بما تحويه من معلومات مطلوبة.
- أساليب الرقابة الشاملة: مثل قياس الربح والخسارة، العائد على الاستثمار، رقابة المجالات الرئيسية، والتدقيق الداخلي والخارجي.

### معوقات نجاح النظم الرقابية

- الرقابة الزائدة: حيث يقبل العاملون عادة درجة معينة من الرقابة، وإذا زادت هذه الرقابة عن حد معين فإنهم يرفضونها.
- التركيز في غير محله: تركز بعض النظم الرقابية في أحيان كثيرة على نقاط معينة لا تتفق مع وجهة نظر العاملين، حيث تعكس من وجهة نظرهم رؤية محدودة جداً مما قد يثير العاملين ضد هذه الرقابة....
- عدم التوازن بين المسؤوليات والصلاحيات: يشعر العاملون أحياناً بأن المسؤولية الواقعة عليهم تفوق ما هو ممنوح لهم من صلاحيات، وفي الوقت نفسه

قد يتطلب النظام الرقابى الرقابة اللصيقة والمراجعة التفصيلية لكل جزئيات العمل، مما يرتبط سلبياً بقبول العاملين والتجاوب مع النظم الرقابية.

- عدم التوازن بين العائد والتكاليف: قد يكون عدم كفاية العائد أو المكافآت التى يحصل عليها العاملون من أسباب مقاومة هؤلاء للنظم الرقابية.
- عدم الحيادية: قد يؤدى عدم تصميم النظم الرقابية بشكل محايد إلى عدم قبول العاملين لهذه النظم.

### أهداف الرقابة المالية وأنواعها:

يعتبر مشروع الميزانية هو خلاصة المفاضلات بين البرامج البديلة لتحقيق أهداف المجتمع وإشباع رغباته . واعتماد الميزانية هو تصديق من السلطة التشريعية على أفضلية هذه البرامج وصلاحياتها لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية<sup>(1)</sup> .

ومع ذلك فإن كل هذا الاهتمام وهذه الجهود التى بذلت لا قيمة لها ولا ثمرة ترجى من ورائها ما لم يتم تنفيذ الميزانية نصاً وروحاً كما اعتمدها السلطة التشريعية . ولهذا كان على السلطة التنفيذية أن تبذل كل ما فى وسعها لتضمن سلامة التنفيذ، وكان على السلطة التشريعية أن تراقب هذا التنفيذ مراقبة مستمرة حتى تتأكد من كفاءة تنفيذ البرامج المعتمدة، وعدم خروج الحكومة عن السياسات المرسومة والتى ارتضتها السلطة التشريعية طريفاً لتحقيق أهداف المجتمع . ومن هنا ظهرت الحاجة إلى استخدام أساليب الرقابة المالية.

وأساليب الرقابة المالية كثيرة ومتنوعة ومع ذلك فإننا نستطيع أن نقسم أنواعها من حيث الجهة التى تتولى مهمة الرقابة إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية، ومن حيث التوقيت الزمنى إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة، ومن حيث نوعية الرقابة إلى رقابة حسابية ورقابة تقييمية.

### أنواع الرقابة المالية: من حيث الجهة التى تتولى الرقابة:

#### (1) الرقابة الداخلية:

هى تلك التى تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها . حيث يقوم بعض موظفى الحكومة

(1) د. حامد عبدالمجيد دراز، د. رمزى سلامة: المالية العامة، الإسكندرية، 1991م ص ص: 163.

بمراقبة موظفي الحكومة الآخرين، وهى فى هذا قريبة الشبه بمهمة أقسام المراجعة فى الشركات التجارية والصناعية، فىعتبر من قبيل الرقابة الداخلية ما يقوم به الوزراء ورؤساء المصالح ومديرو الوحدات الحكومية من رقابة على رؤوسهم . كذلك ما تقوم به وزارة المالية أو البنك المركزى من رقابة على الوزارات والمصالح الأخرى . وهى لذلك قد تسمى رقابة ذاتية أو رقابة إدارية.

## (2) الرقابة الخارجية:

فهى تلك التى يعهد بها إلى هيئات مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية . وهى فى هذا قريبة الشبه بمهمة مراقبى الحسابات بالنسبة لشركات المساهمة، وتنقسم بدورها إلى :

(أ) رقابة قضائية : حيث تتولى هيئة قضائية فحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة . وقد يعهد إليها بمحاكمة المسئولين عن المخالفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها . أو قد تحدد مهمتها فى اكتشاف المخالفات المالية ومطالبة المسئولين بتدارك الموقف أو إحالتهم للقضاء الجنائى إذا استدعى الأمر . كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوى لرئيس الجمهورية أو للسلطة التشريعية أو للثنتين معاً تعرض فيه ما اكتشفته من مخالفات مالية، وما أمكن تلافيه، واقتراحاتها للتقليل من هذه المخالفات أو منعها فى المستقبل . ومن أوضح الأمثلة على هذا النوع من الرقابة المالية محكمة المحاسبة فى كل من فرنسا وإيطاليا وبلجيكا وغيرها، وديوان المحاسبة فى الكويت والجهاز المركزى للمحاسبات فى مصر .

(ب) رقابة تشريعية : وهى تلك التى تتولاها الهيئة التشريعية بما لها من سلطة مطلقة فى الرقابة المالية . وتباشر السلطة التشريعية هذه المهمة بطرق مختلفة . فقد تتم الرقابة عن طريق الهيئة التشريعية مباشرة أثناء السنة المالية أو بعد فحصها للحساب الختامى عن طريق الاستجواب والسؤال للوزراء كممثلين للسلطة التنفيذية . وقد يترتب على اتباع هذا الأسلوب مسئولية الوزراء السياسية وطرح الثقة بالوزارة وإسقاطها إذا لم تحصل على غالبية الأصوات . وقد تتجاوز مسئولية الوزراء عن المخالفات المالية حدود المسئولية السياسية لتشمل فى بعض الدول كفرنسا مسئوليتهم المدنية والجنائية .

### عيوب أسلوب الرقابة التشريعية

إلا أنه سرعان ما اتضحت عيوب هذا الأسلوب من أساليب الرقابة المالية نظراً لعدم إلمام أعضاء الهيئة التشريعية بالضرورة بالأصول العملية للرقابة المالية أو لعدم توفر الخبرة والوقت اللازمين لهذه المهمة . ولذلك فقد روى من الأفضل تكليف لجنة مختصة تنتقى من بين أعضاء الهيئة التشريعية وخاصة من أولئك الذين قد تتوافر فيهم المعرفة والخبرة بشئون المالية العامة . ومثال ذلك اللجنة المالية فى فرنسا ولجنة الخطة والميزانية فى جمهورية مصر العربية ولجنة الشؤون المالية والاقتصادية بمجلس الأمة الكويتى . وعلى هذه اللجنة أن تراقب تنفيذ الميزانية وأن تفحص الحساب الختامى للدولة والمستندات المؤيدة له . وقد يكون من سلطتها استدعاء الأمرين بالصرف أو من تراه من موظفى الدولة لمناقشتهم وسؤالهم . ثم ترفع هذه اللجنة تقريرها إلى السلطة التشريعية بكامل هيئتها حيث يتخذ هذا التقرير أساساً لمساءلة السلطة التنفيذية .

وعلى الرغم من أنه قد تتوافر بعض نواحي المعرفة والخبرة بالشئون المالية لأعضاء هذه اللجنة إلا أن صعوبة التفرغ لهذه المسائل وضخامة الجهد اللازم لأدائها تجعل من المستحيل على مثل هذه اللجنة تأدية مهمتها على وجه مرضى . ولذلك فقد رأت معظم الدول أن تستعين الهيئة التشريعية بهيئة فنية متخصصة ومستقلة تكرر خبراتها ووقتها للرقابة المالية على السلطة التنفيذية . ومن أمثلة ذلك الجهاز المركزى للمحاسبات فى جمهورية مصر العربية وديوان المحاسبة فى الكويت .

ومن الناحية العملية نجد أن كثيراً من الدول قد جمعت بين هذه الطرق الثلاثة للرقابة التشريعية . حيث تتولى هيئة فنية متخصصة مراقبة تنفيذ الميزانية وفحص كل ما يتعلق بالعمليات المالية للدولة والوقوف على المخالفات المرتكبة ورفع التقارير السنوية وغير السنوية إلى السلطة التشريعية . فتقوم اللجنة المالية المنبثقة من السلطة التشريعية بدراسة هذه التقارير دراسة تفصيلية ثم تحليلها مرفقاً بها ملاحظاتها واقتراحاتها إلى المجلس التشريعى بهيئته الكاملة ليتولى محاسبة السلطة التنفيذية واتخاذ ما يلزم من إجراءات .

أما من حيث التوقيت الزمني فنجد أن الرقابة المالية تنقسم إلى :

### (1) رقابة سابقة:

حيث تتم عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف، ولا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام أو دفع أى مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف . ومن البديهي أن عمليات المراجعة والرقابة هنا تتم على جانب النفقات فقط حيث لا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل الإيراد العام .

وقد تتولى الرقابة السابقة إدارة داخلية تتبع نفس الجهة التي تقوم بالصرف (مثل أقسام المراجعة في الوزارات والمصالح المختلفة) أو قد تتبع وزارة المالية (مثل المراقب المالى بكل وزارة) . كما تتولى الرقابة السابقة هيئة خارجية ومثال ذلك رقابة المحاسب والمراجع العام في بريطانيا ومحكمة المحاسبة الإيطالية ومحكمة المحاسبة البلجيكية وديوان المحاسبة الكويتي .

وتتخذ الرقابة قبل الصرف أشكالاً متعددة . فقد تقتصر على مجرد التصريح للبنك المركزي بوضع المبالغ التي وافقت عليها السلطة التشريعية تحت تصرف الأمرين بالصرف في المصالح والوزارات المختلفة للإنفاق منها . وقد تتضمن ضرورة الحصول مقدماً على إقرار من الجهة المختصة بصحة كل عملية على حدة من الوجهة القانونية وقد تمتد الرقابة السابقة لتشمل فحص المستندات الخاصة بكل عملية والتثبت من سلامة العملية من جميع الوجوه مثل وجود اعتماد لهذا النوع من النفقة وأن إجراءات الارتباط بالالتزام قد تمت وفقاً للوائح والتعليمات المالية وأن البضاعة (أو موضوع النفقة) قد تم استلامها فعلاً وأن لجان الاستلام ومحاضرها وكذلك مستندات الصرف مطابقة للنظم المالية المعمول بها ... الخ .

ومن الواضح أن الرقابة السابقة إذا نفذت بنجاح تمنع ارتكاب المخالفات المالية ولذلك يطلق عليها البعض اسم "الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة Preventive Control" كما أنه يترتب على تطبيق نظام الرقابة قبل الصرف للتخفيف من درجة المسؤولية التي تتحملها الوزارات والمصالح المختلفة.

ومع ذلك فلا يخلو أسلوب الرقابة السابقة من عيوب فعلاً ما يصعب وفقاً لهذا النظام مراجعة العملية المالية في مجموعها خاصة بالنسبة للارتباطات المالية الكبيرة والمشروعات

الإنشائية وإنما تتم مراجعتها كأجزاء متفرقة كلما بدئ بتنفيذ جزء منها . وبالتالي قد لا تتاح الفرصة لجميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها للكشف عما قد يكون هناك من غش أو تلاعب . كما أن الرقابة قبل الصرف لا بد وأن تنجز فى وقت قصير وإلا أدت إلى بطئ فى الإجراءات وتعطيل لسير العمل مما قد يكلف الدولة والشعب أضعاف ما قد ينجم عن الرقابة السابقة من مزايا . فإذا ما تمت عمليات الرقابة السابقة عن طريق هيئة خارجية ومستقلة عن السلطة التنفيذية فإن ذلك يؤدى ولا شك إلى سلب هيئة الرقابة للكثير من اختصاصات السلطة التنفيذية وظهور نوع من المركزية الإدارية يؤدى إلى تعقيد فى الإجراءات وتزايد الخلافات والمنازعات المستمرة بين الوزارات وهيئة الرقابة .

ولا يعنى هذا الانتقاص من قدر أو أهمية الرقابة السابقة . وإنما يعنى - فى رأينا - ضرورة ترك مهمة الرقابة قبل الصرف إلى وحدات من داخل السلطة التنفيذية سواء أكانت من نفس الجهة التى تقوم بالصرف أو من وزارة المالية على أن تختص هيئات الرقابة الخارجية بعمليات الرقابة اللاحقة . وهذا ما أيدته التطبيقات العملية لأساليب الرقابة المالية فى الدولة المختلفة .

## (2) رقابة لاحقة:

وهى الرقابة التى تبدأ بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامى للدولة . والرقابة اللاحقة لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين وعدم تقاعس الأخيرة عن تحصيل الضرائب المفروضة وأن كل ما حصل قد ورد بالفعل إلى خزانة الدولة . وتتخذ الرقابة اللاحقة أشكالاً متعددة، فقد تقتصر على المراجعة الحسابية والمستندية لجميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التى ارتكبت، وقد تمتد لتشمل بحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية فى استخدام الأموال العامة.

ولكى تتوافر الجدوية فى عمليات الرقابة اللاحقة ولكى تؤتى الشار المرجوة منها لا بد وأن تتم هذه الرقابة عن طريق هيئة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية وأن تمنح هذه الهيئة وموظفيها من السلطات والضمانات ما يجعلها بمنأى عن أى إجراء تعسفى قد تحاول الحكومة اتخاذه .

وأسلوب الرقابة اللاحقة يتفادى ما في أسلوب الرقابة السابقة من عيوب، حيث يسهل مراجعة جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها دراسة دقيقة ومستفيضة والكشف عن الاختلاسات والتلاعب والأخطاء الفنية. والرقابة اللاحقة يتاح لها من الوقت ما يكفي لإتمام هذه الدراسات دون أن يترتب على ذلك أى تعطيل لسير العمل الحكومى. كما أن الرقابة الخارجية لا تؤدي إلى تدخل هيئة الرقابة في اختصاصات السلطة التنفيذية. بل أن مجرد العلم بوجود رقابة خارجية لاحقة سيدفع المسؤولين في السلطة التنفيذية إلى توخي الدقة في تنفيذ الميزانية وتطبيق اللوائح والتعليمات المالية وبالتالي منع كثير من المخالفات المالية التي كان من الممكن حدوثها لو لم يؤخذ بهذا الأسلوب للرقابة المالية.

ولقد عاب البعض على الرقابة اللاحقة أنها لا تمكن من اكتشاف المخالفات المالية أو الغش والاختلاس إلا بعد أن تكون الأموال العامة قد أنفقت فعلاً، فهي وإن كانت تقلل من المخالفات المالية لا تمنع من ارتكابها وإنما تقتصر على التنبيه إليها بعد وقوعها بالإضافة إلى أن اكتشاف هذه المخالفات المالية قد يأتي بعد وقت طويل من ارتكابها يكون فيه المسئول قد تغير مما يقلل من أهميتها.

ولا شك في أن كثيراً من هذه العيوب التي ألصقت بالرقابة الخارجية اللاحقة يسهل تفاديها إذا ما أعطيت هيئة الرقابة بعض السلطات القضائية مثل تلك التي تحول إلى محكمة المحاسبة في فرنسا، أو إنشاء محكمة تأديبية لتعزيز مهمة هيئة الرقابة مثل النيابة الإدارية في جمهورية مصر العربية حيث يظل الموظف العام أينما كان مسئول عن أى مخالفة مالية أو إهمال في أداء واجبات الوظيفة الحالية أو الوظائف السابقة.

## وأما من حيث نوعية الرقابة : فتتم التفرقة بين

### (1) الرقابة الحسائية:

وهي الرقابة التقليدية التي تقتصر على مراجعة الدفاتر الحسائية ومستندات الصرف والتحصيل، ومدى تطابق الصرف للاعتمادات الممنوحة لكل بند من بنود الميزانية، وأن جميع التجاوزات قد تمت بعد الحصول على ترخيص سابق من الجهة المختصة، وأن الإيرادات العامة التي فرضها القانون قد تم ربطها وتحصيلها، وأن الأموال المحصلة قد أودعت بخزانة

الدولة وأضيفت إلى أنواعها الصحيحة فى الحسابات، وأن جميع العمليات المالية قد تمت بمستندات ونماذج صحيحة ومعتمدة ممن لهم سلطة اعتمادها وفقاً للقوانين واللوائح والتعليقات المعمول بها فى الدولة، وأنها مثبتة فى الدفاتر إثباتاً صحيحاً وفقاً للنظام المحاسبى المتبع. كما تهدف الرقابة الحسابية إلى بذل أقصى الجهد لاكتشاف الأخطاء الفنية والغش والتزوير والمخالفات المالية. وقد تمتد الرقابة الحسابية إلى فحص النظام المحاسبى المتبع أو النظم المالية المعمول بها وتقديم الاقتراحات التى قد تراها هيئة الرقابة لازمة.

## (2) الرقابة التقييمية:

هى تلك التى لا تقتصر على التأكد من سلامة الدفاتر والمستندات الحسابية وصحة تطبيق القوانين واللوائح المالية فحسب ولكنها تتجاوز كل ذلك فى محاولة لتقييم النشاط الحكومى نفسه. فهى تبحث عن مدى تحقيق أهداف الميزانية وبالتالى مدى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع. فتقوم هيئة الرقابة التقييمية بدراسات للتكاليف النمطية لكل وجه من أوجه النشاط العام. ثم تتابع ما تم تنفيذه وتكلفة إنجاز كل عمل أو برنامج أو مشروع حكومى ومقارنة ذلك بالتكاليف النمطية للكشف عما صاحب التنفيذ من إسراف أو سوء استخدام للموارد الاقتصادية التى أتاحت للقطاع العام. كما تهدف الرقابة التقييمية فى دراستها إلى الكشف عن مدى كفاءة الوحدات الإدارية ووضع المقترحات التى قد تراها ضرورة للارتفاع بهذه الكفاءة الإدارية وبالتالى خفض تكاليف الإنجاز أو تحسين مستوى الخدمة التى يقدمها القطاع العام. ولا تقتصر مهمة الرقابة التقييمية عند هذا الحد بل تتعداه إلى قياس المنافع متى عادت على أفراد المجتمع وعلى الاقتصاد القومى من قيام الحكومة بهذه البرامج والمشروعات محاولة بذلك وضع التكاليف والمنافع فى مقارنة موضوعية يمكن عن طريقها تقييم إنتاجية وحدات القطاع العام.

وتعتبر الرقابة التقييمية من أحدث أساليب الرقابة المالية، حيث بدأ التفكير فيها بعد الحرب العالمية الثانية. ومع ازدياد دور الدولة فى النشاط الاقتصادى وبالتالى ازدياد حجم النفقات العامة وثقل العبء الضريبى الملقى على كاهل المواطنين، أصبحت الرقابة الحسابية وحدها عاجزة عن الوفاء بمتطلبات الجماهير فهم بحاجة إلى معرفة أن ما فرض عليهم من

ضرائب لم يكن أزيد من الحاجة الفعلية، وأن الموارد الاقتصادية التي حيل بينهم وبينها نتيجة لفرض هذه الضرائب قد استغلت من قبل الحكومة أحسن استغلال ممكن، وأن كفاءة الحكومة في إدارة الأعمال مرتفعة، وأن نواحي الإسراف تنقلص وتتضاءل سنة بعد أخرى ومن هنا بدأت المحاولات لوضع الرقابة التقييمية موضع التنفيذ ومع اعتناق الكثير من الدول لأساليب التخطيط الاقتصادي ازدادت الحاجة إلى الرقابة التقييمية كأسلوب أساسي لمتابعة تنفيذ الخطة الحالية ورسم الخطط الاقتصادية للسنوات القادمة.

## تابع المحور الأول

### عيوب الرقابة المالية

#### مع إلقاء الضوء على الفساد المالي في جمهورية مصر العربية

من أهم عيوب الرقابة المالية عدم قدرتها على اكتشاف المخالفات المالية مبكراً  
ويقصد بالمخالفات

#### (1) المخالفات المالية<sup>(1)</sup>:

هي كل تصرف خاطئ عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه تصرف مبلغ من أموال الدولة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الأجهزة الرقابية أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو الاقتصادية .

كما يعتبر في حكم المخالفات المالية ما يلي :

- عدم موافاة الجهات الرقابية بصورة من العقود أو الاتفاقات .
- عدم موافاة الجهات الرقابية بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في

(1) لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى : عادل رزق، مبادئ وأسس إدارة التحديات في عصر العولمة، اتحاد المصارف العربية، لبنان، بيروت، سنة 2007.

(أ) " قانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم 144 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 157 لسنة 1998، الجريدة الرسمية العدد 23 (تابع) في 9 يونيو 1988، القاهرة، ص ص 13 - 14 .

(ب) أ. حامد حسنين، " قراءة سريعة حول جرمية الاستيلاء غير المشروع وغسل الأموال في التشريع المصري " كلية التدريب والتنمية، أكاديمية مبارك للأمن، القاهرة، 2004 .

(ج) أ. حسين محمد إبراهيم، " محاضرات في قانون الجهاز المركزي للمحاسبات "، الجهاز المركزي للمحاسبات القاهرة، سنة 2000، ص ص 1-8 .

(د) د. سليمان عبد المنعم، " مسؤولية المصرف الجنائية عن الأموال غير النظيفة "، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999، ص 56 .

المواعيد القانونية المقررة أو بما تطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الإطلاع عليها .

ويعتبر أيضاً من المخالفات المالية مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في دساتير الدول والقوانين واللوائح المعمول بها، وكذلك مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بنظم الرقابة الداخلية، وكافة القواعد والإجراءات والنظم المالية والمحاسبية السارية ويعتبر من المخالفات الإدارية عدم الرد على ملاحظات الجهات الرقابية أو مكاتبها بصفة عامة أو التأخر في الرد عليها، وكذلك عدم إخطار الجهات الرقابية بالإحكام والقرارات الإدارية بشأن المخالفات المالية خلال المواعيد القانونية، والتأخير دون مبرر في إبلاغ الجهات الرقابية خلال المواعيد المحددة بما تتخذه الجهة المختصة في شأن المخالفة المالية التي يتم الإبلاغ عنها للجهات الرقابية .

وفي ضوء وجود 23 جهازاً رقابياً في مصر فشلت في مكافحة الفساد ووضع مصر في ترتيب متقدم للدول المستشرى فيها الفساد. لغة الأرقام تكشف جانباً عن تفشى الفساد في كافة قطاعات الدولة وأجهزتها الحكومية خاصة قطاع الموظفين وتؤكد الإحصاءات ان فساد الموظفين بالحكومة بلغ تقديره 55 مليار جنيه سنوياً. كما وصلت تقديرات البنك الدولي لحجم الأموال التي تم تهريبها من مصر أكثر من 40 مليار دولار في السنوات العشر الأخيرة.

### أسباب تفشى الفساد في مصر :

إن الفساد ظاهرة اجتماعية ولكنها ترتبط أشد الارتباط بالأوضاع السياسية والاقتصادية وهي ظاهرة قديمة قدم الإنسان نفسه وليست قاصرة على مجتمع معين. وأكدت الدراسة إن للفساد جوانب منها الأخلاقي والاقتصادي والسياسي حيث انشغلت الدراسة بالجانب الاقتصادي. وقالت ان الفساد ليس كارثة طبيعية وإنما من صنع البشر في غضون تداولهم للنفوذ في مناخ معين من الفرص والموارد والقيود وله أسبابه السياسية والاقتصادية والاجتماعية... الخ وأيضاً له أثار وعواقب خطيرة على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي. وأن الفساد يتوطن حيث توجد الأزمت عند نقطة التماس بين المصالح العامة والمصالح الخاصة حيث يتلاقى عارض العمل غير المشروع مع طالبه. في الجزء الاول والذي

يتناول الرقابة المالية على الأموال العامة فلكى نعرض لأهمية الرقابة المالية بالنسبة للأموال العامة ومدى قدرتها على التصدى للأنشطة غير المشروعة أو ضحنا مفهوم الرقابة المالية الذى يتوافق مع الدور الحالى للدولة فى سعيها للأخذ باقتصاد السوق وينهض فى مواجهة الأنشطة غير المشروعة والذى اصطلح البحث عليه بالمساءلة المالية التى تقوم بها سلطة أو هيئة متخصصة لها الصلاحيات الكاملة فى المراجعة والفحص الموضوعى لنفقات وموارد الدولة لتحقيقها وتحليلها من حيث الاقتصاد والكفاءة والفاعلية لتقييمها مالياً وتقويمها إدارياً وقانونياً فى الوقت المناسب وبالتكلفة المعقولة، كما تناولنا أنواع هذه الرقابة. وهناك الكثير من المعوقات التى تعرقل الأداء الفعال لأجهزة الرقابة فى التصدى بحزم لهذه الأنشطة غير المشروعة. وانتقدت عدم كفاية الرقابة المالية للأجهزة المتخصصة بآلياتها المتاحة فى مواجهة الاعتداء على الأموال العامة ذلك:

إلى سببين:

- الأول يكمن فى الأجهزة الرقابية ذاتها،
- أما الثانى فيكمن فى النظام المؤسسى القائم فى الدولة حيث لكل منها أثره وانعكاساته فى قصور أجهزة الرقابة وعدم قدرتها على محاصرة الفساد ووقف الأنشطة غير المشروعة.

والمفهوم المتراخى للرقابة المالية أحد الأسباب وراء انتشار الفساد وتنامى ظاهرة الأنشطة غير المشروعة فى معظم قطاعات الدولة. وأكدت أن الإهمال جريمة لا تلقى اهتمام أجهزة الرقابة بصفة عامة.

عدم استقلال أجهزة الرقابة بجمهورية مصر العربية مهما تعددت مسمياتها تخضع للسلطة التنفيذية أو لرئيس السلطة التنفيذية وهو ما يجعل نتائج رقابتها دائماً تحت السيطرة. إن حق الجهاز فى تتبع المخالفات المالية حقاً منقوصاً تفوق عليه الجهة الإدارية فى ذلك إذ تملك الجهة الإدارية تحقيق المخالفة أو حفظها وعدم تحقيقها وهنا ينعقد الاختصاص للجهاز فقط فى حال قيام الجهة بتحقيق الواقعة أو إحالتها للمحاكمة التأديبية أما عند حفظها أو عدم الرد عليها فذلك يعد مخالفة إدارية ولا تنعقد رقابة الجهاز على المخالفات الإدارية.

وأكدت أن الجهاز المركزي للمحاسبات يارس مهام الفحص والتفتيش والتقويم بطريقة ممارسة المراجعة والتدقيق المحاسبى وهو ما يخالف المعنى الحقيقى لتلك المصطلحات.

ومن أهم أوجه القصور فى الرقابة المالية المركزية الشديدة والتي تعتبر سبباً من أسباب تعقيد الإجراءات وعزوف الاستشارات الجديدة عن الإقدام إلى الاستثمار فى مصر فضلاً عن فتح الباب على مصراعيه أمام أصحاب النفوذ ومحترفي الرشوة لخلق منافذ الأنشطة غير المشروعة. بجانب غياب التنسيق بين أجهزة الدولة على المستوى المركزى والمحلى أدى إلى إهدار المزيد من أموال الدولة ولا يزال.

وأشارت إلى أن الحصانة الممنوحة. عدم وجود قانون لمحاكمتهم يجعل سلطاتهم مطلقة كما يجعلهم فى منأى عن المساءلة والمحاسبة.

وإن الفساد بكافة صورته وأشكاله (الفساد السياسى والفساد الإدارى والفساد الاقتصادى) يهدف الوصول إلى السلطة أو المال فإذا بلغ السلطة فهو بحاجة إلى الأموال لتوطيد أركان هذه السلطة والاستمتاع بنشوتها وأما إذا بلغ المال من خلال الأنشطة غير المشروعة أصبح فى حاجة إلى حصانة السلطة لحماية هذه الأنشطة غير المشروعة ومن هنا كانت الرقابة المالية هى الضرورة الحتمية لحماية الأموال العامة من الفساد والأنشطة غير المشروعة.

و كثرة الرقابة تؤدي إلى عدم الرقابة على الإطلاق وأوضحت الدراسة أن تعدد أجهزة الرقابة وعدم قيام تنسيق فيما بينها يؤدي إلى إهدار نتائج الرقابة. وقالت إن معوقات الأداء الرقابى سواء أثناء مباشرة العملية الرقابية أو بعد اتخاذ إجراءات الرقابة تعد أحد أهم الأسباب وراء تفشى ظاهرة الفساد وانتشار الأنشطة غير المشروعة.

وكشفت أن التنظيم المؤسسى القائم لأعلى هيئة رقابية فى مصر وهى الجهاز المركزى للمحاسبات يحول بينها وبين فعالية نتائج رقابتها من خلال سلبها سلطة الإحالة إلى جهات التحقيق (النيابة العامة أو النيابة الإدارية) والقيود البيروقراطية التى تحول بين سلطات التحقيق والاستعانة بأعضاء الجهاز المركزى للمحاسبات وعدم منح سلطة الضبطية القضائية لأعضاء الجهاز المواطنين من خلال حظر التلقى المباشر لشكاوى المواطنين أو دراسة استطلاع الرأى العام والتي من شأنها خلق جو من التفاعل الحى بين الجهاز والواقع المعاش.

وإن النظم المؤسسى السائد فى الدولة يساعد على تفشى الفساد وانتشار الأنشطة غير المشروعة على المستوى القومى وعلى المستوى المحلى.

واستمرار الفساد منذ عام 1991 وحتى عام 2004 وتزايدها يعنى ان الرقابة المالية للأجهزة المتخصصة بآلياتها المتاحة لا تكفى لمواجهة الاعتداءات المتكررة على الأموال العامة. كما أن الحكومة لا تستفيد من أخطائها ولا تعير اهتماماً لما تؤكد عليه أجهزة الرقابة فهي مجرد توصيات استشارية.

ومجلس الشعب الذى تعرض عليه تلك الظاهرة سنوياً لا يمارس حقه الرقابى بصورة تردع المسئولين عن مخالفاتهم وجرائمهم أو أن السلطة التنفيذية تهيمن على السلطة التشريعية فتستهين بقراراتها أو كلاهما معاً.

وأضافت أن حصاد الإصلاح الاقتصادى تذروه رياح الفساد أولاً بأول.

الرقابة المالية بمفهومها الحالى وآلياتها المتاحة وعدم التنسيق فيما بين الأجهزة القائمة على مباشرتها فى ظل المساحة المتاحة من الديمقراطية لا يمكنها مواجهة الفساد المستشري والأنشطة غير المشروعة.

ويلزم تطوير مفهوم الرقابة المالية إلى المفهوم الذى يحقق المساءلة المالية بكل ما يتضمنه هذا المفهوم العصرى للرقابة المالية من أركان وعناصر بحيث تتحقق من ورائها الرقابة الشاملة وتحويلها إلى الرقابة بالأهداف الاجتماعية للنفقات العامة (خاصة فى ظل التحول إلى النظام الرأسمالى الذى يسعى إلى تعظيم أرباحه)

لتحقيق الأهداف التالية: ضمان الردع والزجر العام لكل من تسول له نفسه العبث بالمال العام وتحقيق العائد الاجتماعى من وراء الإنفاق العام وإشباع حاجات المواطنين بطريقة إنسانية بالكفاءة والجودة اللازمة وتحفيز المجدين من العاملين المشهود لهم بالكفاءة والنزاهة وهنا يجب على أجهزة الرقابة ألا تهتم بإبراز العيوب والمسالب فقط وتغمتط حق الشرفاء والمجتهدين فى أن ترى أو تسمع رئاستهم عن أعمالهم ونزاهتهم. كما دعت السلطة إلى الالتزام باختيار قياداتها من بين هذه الكفاءات المشهود لهم بالكفاءة والنزاهة فى تقارير الأجهزة الرقابية وألا ينظر إلى هذه التقارير كأراء استشارية بل يجب أن تكون آراء ملزمة

وذلك من خلال النص على اعتبارها أحد أهم المعايير اللازمة لاختيار القادة. كما يجب أن يتحقق من وراء الأهداف الاجتماعية للرقابة ضمان التفاعل بين أجهزة الرقابة والبيئة أو المجتمع وهو ما يخلق نوعاً جديداً من الرقابة يطمح إليها الباحث وهي الرقابة الآنية يتم من خلالها استطلاع نبض ومشاكل المجتمع والبيئة على الطبيعة وتحليلها وعرضها الفوري على المسؤولين أنياً ومراقبة حلولها وقد يساعد هذا التحليل على التنبؤ بمشاكل قادمة يمكن وضع الضوابط اللازمة لتلافيها منها أزمات السوق وأسعار الصرف وأسعار البورصة... الخ.

ودعت إلى إجراء التعديل الدستوري ومنح السلطة التشريعية الصلاحيات الكاملة واللازمة لتعديل الموازنة العامة للدولة والرقابة الفعالة عليها وإفراد النص الدستوري اللازم بشأن الهيئة أو الجهاز الرقابي في الدولة وتوضيح مدى استقلاليتها وما هي صلاحياته أو السلطات المخولة له وحصانة رئيسته وأعضائه وإقرار حق الاستجواب للمجالس الشعبية المحلية لتفعيل دورها في محاسبة المسؤولين مع منحها الصلاحيات اللازمة لفرض الضرائب والرسوم المحلية أو الإعفاء منها.

ودعت الدراسة لإلغاء جميع القيود وليدة الممارسات المركزية المطلقة التي كانت سائدة من قبل ومن شأنها إعاقة العملية الرقابية وذلك من خلال زيادة رقعة الديمقراطية والشفافية وحق المساءلة الأمر الذي يؤدي إلى تفعيل وسائل الرقابة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة مع بسط رقابة الهيئة العليا للرقابة على جميع الأموال العامة دون استثناء كى تتحقق وحدة الرقابة على الموازنة العامة والمساواة أمام القانون إعمالاً لأحكام الدستور.

كما يجب الاستقلال التام للهيئة العامة للرقابة بعيداً عن تأثير السلطة التنفيذية وضماناً لذلك نرى أن تخضع داخلياً لمجلس أعلى لشئون الرقابة لتسيير شئونها وأن تخضع خارجياً لمجلس الشعب باعتبارها عين المجلس في الرقابة على مالية الشعب حيث يشهد التاريخ بأن الوظيفة المالية للبرلمانات منذ نشأتها كانت سابقة على وظيفتها التشريعية. وطالبت بضرورة أن ينص صراحة في القوانين أو اللوائح المنظمة للحسابات الخاصة على أيلولة فوائد إيداعاتها إلى الموازنة العامة للدولة حتى لا يكون النص على خلاف ذلك تكثفاً للمسؤولين في حبس الاستثمارات في صورة ودائع مجمدة بالبنوك دون استثمار حقيقى واتخاذ الإجراءات اللازمة

نحو سرعة استصدار قانون محاكمة الوزراء ومن في حكمهم مع إلغاء كافة القيود التي تغل أجهزة الرقابة لدى فحص ومراجعة أعمالهم في إطار الشرعية والقانون. وأكدت ضرورة توحيد أجهزة الرقابة في هيئة عليا للرقابة والمساءلة يسودها التنظيم والتنسيق والفاعلية من خلال الاستقلال التام والصلاحيات اللازمة

وإجراء الإصلاح المؤسسي اللازم لأجهزة الدولة الإدارية والمالية. كما طالبت برفع الحد الأدنى للأجور بما يتلاءم مع المستوى السائل للأسعار مع وضع سقف دنيا وعليها مستويات الأجور لجميع فئات الشعب العاملة خاصة في القطاع الحكومي والعام وبما يتلاءم مع المنصوص عليه بالدستور في المادة «23» وذلك مما يساعد على تعديل سلوك الأفراد نحو الأصلاح ويرفع تكلفة الفساد ويقضى على حالة الاحتقان السائدة في المجتمع.

كما أوصت بضرورة نشر تقارير الرقابة والإحكام الصادرة بشأنها على الرأي العام لتبصير المواطنين وردع المنحرفين. وأكدت انه لا يمكن مواجهة الفساد والأنشطة غير المشروعة من خلال الإصلاحات المؤسسية أو الأجهزة الرقابية وحدها

بل من خلال تحالف كل الأجهزة والمؤسسات والسلطات في الدولة بما تشمله من أجهزة حكومية وأجهزة رقابية وقطاع خاص ومجتمع مدنى فعال وذلك لتشكيل المساحة التي يمكن التحرك فيها لمواجهة العدوان على المال العام على المستوى المحلى أو الداخلى<sup>(1)</sup>.

وتعتبر البيروقراطية من أهم عيوب الرقابة المالية لذا يتناول الباحث مفهومها، وخصائصها، وتقييم ونقد النظرية التي تبنى عليها وأنواعها وأهم النماذج العالمية لها كما يلي :

## (2) البيروقراطية:

### مقدمة:

البيروقراطية احدى الظواهر التنظيمية التي نشأت في خضم الثورة الصناعية بأوروبا، لتثير الجدل بشأن قدرتها على تحقيق الأهداف الأساسية للمنظمة . وقد تعرضت لنقد شديد

(1) المصدر د. على العسكري "دراسة عن أسباب نفشى الفساد وفشل الأجهزة الرقابية في مكافحته" كلية الحقوق، جامعة المنوفية، رسالة دكتوراه 2007.

من العديد من مفكرى الإدارة فى ما يتعلق بجوانبها السلبية فى قيادة المنظمة نحو بلوغ أهدافها، إضافة إلى تعرض مصطلح البيروقراطية إلى تقولات واسعة انطلاقاً من مفاهيم شائعة مشوهة حتى ظن عامة الناس أن المنظمة البيروقراطية هى المنظمة المتسمة بالروتين وعدم المرونة والمعاملة اللإنسانية، إلا أن ذلك يتنافى مع حقيقة البيروقراطية التى أسهمت بفاعلية فى تطوير الفكر والممارسة التنظيمية وشكلت إضافة عظيمة للحركة الإدارية العلمية وبخاصة خلال المراحل الأولى للثورة الصناعية وما رافقها من منافسة وعدم استقرار .

### أصلها وبيدائياتها :

اشتق مصطلح البيروقراطية من مقطعين هما ( بيرو Bureau) بالفرنسية ويعنى المكتب، والآخر ( قراطية Cracy ) باليونانية وتعنى حكم، أى أنها حكم المكتب وفقاً لذلك . وانها التمسك بحرفية القواعد والتعليقات والاسس بما قد يؤدي إلى الابتعاد عن الجوهر ويمنع التصدى للمشاكل ومهمة إيجاد الحلول لها . (د. بشير عباس العلق 1981 ص 90) ويعد عالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر (1864 – 1920) أول من استخدمه فى بدايات القرن الماضى وقد هدف من خلاله إلى وصف المنظمة المثالية التى تتميز بالرشد التام وتحقيق أقصى الكفاءة بعملياتها ( Stephen P . Robbins P. 309 )

واهتمامات فيبر الأساسية تتجلى بدراسة المنظمات من خلال توحيد خصائص الكيان البيروقراطى ووصف نموها وأسباب ذلك، وعزل المتغيرات الاجتماعية والنفسية التى تزامن أنشطتها، مع اكتشاف العواقب التنظيمية لبلوغ النتائج . وقد قام فيبر من خلال نمودجه بطرح العقلانية أو آلية الرشد للتنظيم البيروقراطى كحل للتعقيدات المتلاحقة التى تواجه المنظمة . & March ( Simon 1958 P. 36 )

### خصائص البيروقراطية :

يقوم النمودج البيروقراطى فى رأى ماكس فيبر على الافتراضات والخصائص الآتية :

- 1- تقسيم العمل والتخصص الوظيفى وتوزيع الأعمال على الموظفين بصورة رسمية وبأسلوب ثابت مستقر .

- 2- وضوح خطوط السلطة عن طريق التسلسل الرئاسى وتقسيم التنظيم إلى مستويات تتخذ شكلا هرميا Hierarchy تشرف المستويات العليا فيه على أنشطة المستويات الدنيا .
- 3- إتباع نظام الجدارة فى تعيين وترقية العاملين ويتابع العاملون مسلكهم الوظيفى فى المنظمة حتى النهاية، واعتبار الإدارة مهنة تحتاج للتأهيل والتدريب، مع سيادة العلاقات الرسمية بعيدا عن العواطف والتحيز .
- 4- وجود قواعد وتعليقات محددة لسير العمل، تتصف بالشمول والعمومية .
- 5- الاهتمام بالتوثيق وتنظيم السجلات وحفظ المستندات .
- 6- دفع مرتبات وتعويضات عادلة للعاملين .
- 7- فصل تام بين العمل والحياة الشخصية منعا لأى تداخل وتأثير على الأداء الوظيفى والتنظيمى . ( P. 310) Stephen P. Robbins 1990

ويفيد ستيفن روبنس بأن الأهداف يجب ان تكون معلنة وواضحة والتوجهات مرتبة بشكل هرمى مع صلاحية تزداد صعودا للأعلى بهيكل التنظيم، والصلاحية تكمن فى الموقع الوظيفى وليس بالشخص الشاغل له .. ويتساءل روبنس بقوله : هل هذا يتطابق مع البيروقراطيات التى تعرفونها ؟ ويجيب : كلا، ويضيف : ولكن تذكروا أن فيبر لم يكن يصف منظمة ما، وإنما هو قد وضع الخصائص للنموذج المثالى الذى يحقق أعلى درجة من الكفاءة efficiency أو أعلى حالة من الرشد الوظيفى التى تتحقق بالسيطرة أو الرقابة على الإنسان " الموظف " .

وقد توصل فيبر لنموذجه المبني على المعيارية من خلال تحليله لإشكال السلطة وممارستها فى المجتمع، وهى السلطة الكارزمية التى تستند إلى السمات الشخصية لبعض القادة ممن يستطيعون التأثير على إتباعهم بشكل انفعالى عاطفى . والسلطة التقليدية التى تستند إلى الأعراف والتقاليد التى تخول بعض الأشخاص سلطة على الآخرين . والسلطة الشرعية القانونية هى السلطة التى تستند فى ممارستها إلى التشريعات القانونية، وما تقدمه الشرعية القانونية من صلاحيات لأشخاص معينين بحكم مناصبهم التى يشغلونها .. واستنادا لذلك فان هذه السلطة القانونية الموصوفة رسميا هى التى يجب ان تسود حسب فيبر لأن السلطتين الأولى والثانية تستندان على العوامل الشخصية والمجتمعية ولا يمكن تأطيرهما

أو احتكامها إلى أساس المنطق والعقلانية .

ويفيد غروس بأن فيبر كان مخطئاً بتفكيره في أن الشخصية الكارزمية ليس لها مكان في المنظمة الكبيرة الحديثة .. إذ ان هذه الشخصية القيادية المؤثرة مطلوبة في كل الظروف، الحروب بشكل خاص وفي الحياة المدنية الاعتيادية أيضا . فمن ينجح في أن يكون قائدا كارازميا فهو شخص غير عادى بالتأكيد إذ أنه من أصناف الشخصيات النادرة التى تحرك وتوجه وتشد العاملين وأعضاء المنظمة بشكل لا نظير له (Gross 1964 P.252).

### تقييم ونقد النظرية البيروقراطية :

لا بد من التأكيد على ان فيبر قدم نموذجا مثاليا لوجود لمنظمة بعينها تتطابق معه كليا كما اعترف فيبر نفسه بذلك .

إن الميزة الرئيسية في البيروقراطية تكمن في كفاءتها الفنية ودقتها الكبيرة، وفي الرقابة العميقة، واستمراريتها ورسالتها، وعائداتها المثلثي نسبة لمدخلاتها . وكذلك في تصميمها الهيكل الكفيل بأبعاد اية علاقات شخصية وغير عقلانية .. هذا ما عبر عنه ارجريس 1957، ومارج وسيمون 1985، ومرتون 1940 . (P.479 1965 Handbook of Organizations)

### ويتركز النقد الرئيسى للنظرية فى الآتى :

- إهمال الفرد ومعاملته على انه آلة وإغفال طبيعته الإنسانية والاجتماعية، مما يؤدي إلى حدوث نتائج غير متوقعة تؤدي إلى انخفاض الكفاءة .
- بعض المبادئ البيروقراطية قد تساعد على الإهمال وانخفاض الكفاءة مثل مبدأ الترقية بالأقدمية .
- أن التركيز في تطبيق الرقابة والإشراف يؤدي إلى زيادة احتمال محاولة الانحراف عن القواعد والمعايير، الأمر الذى يؤدي إلى مزيد من الرقابة والإشراف وبالتالي إلى المزيد من النتائج غير المتوقعة وفي النهاية يصل التنظيم إلى موقف غريب يتصف بانخفاض الكفاءة والمزيد من الرقابة والإرباك .
- البيروقراطية تعالج التنظيم على انه نظام مغلق وليس نظاما مفتوحا يؤثر في البيئة ويتأثر بها . ( د . على السلمى 1975 ص 37 )

كذلك فان التركيز والالتزام الشديد بالهرمية والرسمية والسلطة جميعها مظاهر تتسم بها البيروقراطية وتؤدى إلى الجمود وعدم المرونة .. أن الجمود وعدم المرونة يخالفان طبيعة الحاجات والمشاكل المعاصرة التى تواجهها المنظمات التى تتسم بالتغير السريع والمفاجآت وبكونها حاجات متجددة ومشاكل غير مسبوقه .. ان ذلك قد يقود إلى تخلف المنظمات وقلة كفاءتها وبالتالى موتها وعدم تحقيقها لأهدافها .. ليس هذا فقط بل ان التركيز على العقلانية والآلية فى النموذج البيروقراطى يؤدى أيضا إلى فشل المنظمات فى التعامل مع السلوك الإنسانى وما ينجم عن ذلك من مشاكل متوقعة . ان الممارسات البيروقراطية فى مجالى السلطة والتدرج الهرمى تقود إلى ما يسميه عالم الاجتماع الألماني مايكل " بالقانون الحديدى لحكم القلة " الذى ينص على أن البيروقراطية ستؤدى حتما إلى تركيز القوة فى أيدي قلة من المتريعين على قمة هرم المنظمة . لذلك فان المنظمات البيروقراطية هى منظمات حكم القلة بسبب بنائها الهيكلى .. فالبيروقراطية تعيق الديمقراطية، وإلى احتكار السلطة من قبل الإدارة العليا مما قد يؤدى إلى إفساد من يشغلون تلك المناصب القيادية باستغلالها لأغراضهم الشخصية والتشبث بالموقع .

### النماذج المعدلة :

وقد قدمت نماذج نظرية تستند أساسا إلى النموذج المثالى لفيبر ولكن مع مراعاة بعض التعديلات، لتفادى بعض الانتقادات التى وجهت لفيبر . ومن أشهر هذه النماذج ثلاثة هى نموذج مرتون، ونموذج سلزنيك، ونموذج كولدر .

#### (1) نماذج مرتون 1940 :

يعالج هذا النموذج بعض أوجه القصور فى نموذج فيبر من خلال طرح ( مطلب الرقابة ) الصادر عن الإدارة العليا للتوكيد على السلوك المطلوب .. مما يعكس الحاجة لمساءلة الموظف، وقد أطلق على الأساليب المستخدمة لتنميط السلوك بالنموذج الآلى للسلوك الإنسانى . وينشأ من ذلك تقليص حجم العلاقات الشخصية والتحول إلى العلاقات المكتبية مع زيادة تقبل العاملين للقواعد الرسمية وتضييق أبواب التصرف .. وهذا يكرس جهود السلوك وانغلاق العاملين وهبوط مستوى الإنجاز مما يفضى إلى زيادة متاعب المنظمة فى

التعامل مع الزبائن .. وبذلك يطغى تمييط السلوك والآلية على هدف المنظمة الأساسية المتمثل في خدمة الزبائن ليصبح هدفا بذاته، فيتجه الموظف إلى حرفية القواعد، ويفضى ذلك إلى التوتر في مناخ العمل والمنظمة عموما وإلى المزيد من العزلة .

### (2) نموذج سلزنك 1949:

أكد سلزنك على مبدأ تحويل الصلاحية لتفادى النتائج غير المرغوبة . ففى حين يبدأ هذا النموذج بمطلب الرقابة فانه يؤدي إلى زيادة تحويل الصلاحيات، لكن التحويل يؤدي إلى زيادة التدريب في الاختصاصات ذات العلاقة وإلى زيادة الفارق بين الأهداف الأساسية وإنجازاتها .. وهذا يعنى المزيد من التحويل لزيادة الكفاءة والفاعلية، وهكذا . كما يؤدي إلى الاتجاه نحو تجزئة المنظمة واتجاه الموظفين إلى أهداف جزئية بصورة أكبر من الولاء للمنظمة الأم . كما أن زيادة التدريب المتخصص يزيد من الكلف، وأن هذه التجزئة تقود إلى الصراع بين وحدات المنظمة وينعكس بشكل سلبي على محتوى قرارات المنظمة التي تعتمد تبعاً لذلك على الاستراتيجيات الداخلية . إن هذا التباعد بين الأهداف العامة والمنجزات يعنى تراكم التخويلات في مسعى لتحقيق النتائج المرسومة ولكنه في واقع الأمر يفاقم سوء الإنجاز وهكذا تتكرر الدوامة .

### (3) نموذج سلزنك 1954:

اهتم كولندر بمطلب الرقابة وبالنتائج غير المتوقعة للقواعد والمعايير، ففى حين تعتبر القواعد لازمة لصيانة توازن المنظمة البيروقراطية فأن الاعتماد على الرقابة للمحافظة على التوازن الفرعى يؤدي إلى الإخلال بالنظام الأكبر ويولد نتائج مرتجعة سيئة تعود على النظام الفرعى . ويعمل هذا النموذج على كبح علاقات القوة للجماعة من خلال الرقابة وإجراءاتها التنظيمية . وميل الجماعة لقبول سلطة الإشراف مما يقلل الاحتكاك والتوتر وتدعيم القواعد الرسمية . كذلك فإن القواعدية والتميط تتجه إلى الحدود الدنيا من الأداء المرسوم وهو يعنى انخفاض الإنجاز الفعلى، فالقواعد بتحديدتها للحد الأدنى من الأداء توسع من معرفة الأعضاء بها والهبوط السلوكى إليها، مما يفاقم الفوارق بين الأهداف والمنجزات ويقود للفشل وعدم توازن المنظمة، الأمر الذى يدفع الإدارة العليا إلى مزيد من الدقة

والإحكام والإشراف فى إطار " النموذج الآلى " و بروز علاقات القوة وإلى رفع مستوى التوتر فى بيئة العمل وإلى تجديد الحلل العام . ( Simon 1985 P. 37- 46 & Marc ) .

### خاتمة :

إن الجهاز الهرمى والمدخل البيروقراطى الذى تطور خلال الثورة الصناعية بقى المدخل الأساسى لتصميم المنظمة وتيسير وظائفها حتى السبعينات والثمانينات، وعموما فإن هذا المدخل قد عمل جيدا فى غالبية المنظمات حتى إلى ما قبل بضعة عقود . وخلال الثمانينات اخذ يقع فى المشاكل . وان المنافسة المتزايدة وخصوصا على الصعيد العالمى قد غيرت مسرح اللعبة . أن شركات أمريكية عديدة قد أرهقت بترهلات إدارية وتضخم الكادر، إذ أن المنافسة العالمية من قبل أوروبا واليابان دفع نحو اليقظة العارمة، وعلى سبيل المثال فأن اكسير وكس اكتشف انه استخدم 1.3 من النفقات الفوقية overhead من ( العمال ) لكل عامل فعلى، بينما الشركات اليابانية تحتاج إلى فقط 0.6 من النفقات الفوقية overhead من ( العمال ) لكل عامل فعلى . وفى أعوام الثمانينات فان الشركات الأمريكية كان عليها أن تجد طريقة أفضل . شركة AT&T فصلت ثلاثين ألف مدير خلال الثمانينات . أن انصهار Chevron & Gulf قاد إلى الاستغناء عن 18000 موظف أكثرهم من المدراء . أن الثمانينات أنتجت ثقافة جديدة ترمى إلى ترشيح هيئة الموظفين، وإلى المرونة والاستجابة السريعة إلى الزبون، من خلال موظفين نشطين يعتنون بالزبائن، ونوعية الجودة .. إن العالم أخذ يتغير بسرعة بسبب تبدل حدود المنظمات، بتأثير موجة الدمج العالمية، وتأثير المنافسة . ( Richard L. Daft 2001 P. 290 – 291 )

## المراجع والمصادر :

- 1- Daft , Richard L. Organization Theory and Design .South – Western Thomson learning . USA 2001
- 2- Robbins , Stephen P . Organization Theory structure , Design and Applications . Prentice Hall . New york . 1990
- 3- March , James & .Simon , Herbert . Organization . John Wiley , New york . 1958.
- 4- Gross , Bertram M. Organizations and their Managing . The free press collier Macmillan limited , London . 1968.
- 5- March , James G. Handbook of organizations . Rand Mc.nally & Company ، Chicago . 1965.
- 6 - السلمي، د. د. على . تطور الفكر التنظيمي . وكالة المطبوعات، الكويت . 1975 .
- 7 - العلاق، د. بشير عباس . معجم مصطلحات العلوم الإدارية الموحدة . الدار العربية للموسوعات، ط 1 بيروت . 1983 .

## المحور الثاني

### أساليب ونماذج الرقابة على الأداء

ويتناول الباحث في ذلك المحور الإجابة على التساولات التالية

- 1- ماذا تعنى الرقابة على الأداء ؟
- 2- ما هي أهداف الرقابة على الأداء .؟
- 3- ما أشكال نظام الرقابة على الأداء .؟
- 4- ما العوامل المؤثرة على الرقابة على الأداء .؟
- 5- ما أسباب فشل بعض أنظمة الرقابة على الأداء .؟
- 6- ما هي أهم مشاكل تقييم أداء العاملين .؟
- 7- كيف يمكن معالجة مشاكل تقييم الأداء .؟
- 8- ما العائد والتكلفة من تقييم الأداء ؟

### الرقابة على الأداء (تقييم الأداء):

#### (1) تعريف الرقابة على الأداء :

#### تعريف الأداء:

الأداء هو الترجمة اللغوية للكلمة الإنجليزية performance ، التي تعنى وضعية الحصان في السباق، بعد ترجمتها إلى اللغة الفرنسية، منحت حقلا واسعا للتطبيق، فيعرف الأداء من خلال عدة معايير منها : وضعية المنظمة بالنسبة للمنافسة، القدرة على الإبداع، عدد الزبائن الذين ابتعدوا عن التعامل مع المنظمة، نسبة العقود المبرمة... بالرغم من هذا الكم الهائل الذى تتخذه كلمة أداء من معانى، إلا أنه يمكن إرجاعه إلى أحد المعانى الابتدائية التالية : (Bourguignon, 1995)<sup>(1)</sup>.

(1) تبيّن الاستراتيجية الأساسية التى ستحقق النتائج المتوقعة. وسيسهم بوجه عام أكثر من استراتيجية واحدة فى تحقيق أى نتيجة بعينها.

- الأداء هو عبارة عن النجاح، أى هو عبارة عن دالة لتمثيل النجاح، فتتغير هذه الدالة بتغير المنظمات و/ أو العاملين فيها.
- الأداء هو نتيجة النجاح، بمعنى أن قياس الأداء هو تقدير للنتائج المحصلة .
- الأداء هو فعل (action) يعبر عن مجموعة من المراحل والعمليات (Processus) وليس النتيجة التى تظهر فى وقت من الزمن .

معظم الاستعمالات فى مجال التسيير، تشير إلى أن الأداء يتضمن فى آن واحد معنيين من هذه المعانى الابتدائية، يتمثل الأول فى النتيجة الموجبة للنشاط ويشار إلى عكس-الأداء بنتيجة متوسطة أو سيئة، أما الثانى، فهو عبارة على الفعل الذى يقود إلى النجاح ويتم بناؤه على طول مراحل التسيير ولا يحصل فى آخر العملية التسييرية كنتيجة محصلة .

من الناحية الاقتصادية، يغطى الأداء عدة حقائق مثل الفعالية (فى التعبير عن التكاليف) والكفاءة (عندما يتعلق الأمر بدرجة تحقيق الأهداف) ولذا يوجد أساليب إقتصادية للأداء، ثلاثة منها تبدو رئيسية وهى: (1)

فى النظرية النيوكلاسيكية للمنظمة: الأداء يتضمن التحكم فى التكاليف والتقدم التقنى ويعتمد على نوعية التسويق فى المنظمة وعلى سرعة رد الفعل لتحولات السوق، فهنا يعتبر الأداء أحد عناصر المناجنت على عكس مفهوم الإنتاجية الذى يقيس النتائج فقط.

فى النظرية التطورية (évolutionniste): قياس الأداء، لا يتم على مستوى الفرد إنما يتم على مستوى التنظيم و"الروتين" (أى أين تتلاقى فوائد مختلف العاملين فى المنظمة). إذن أداء المنظمة هنا محدد بكمية المعارف والتمهينات الجماعية المندجة فى الروتين.

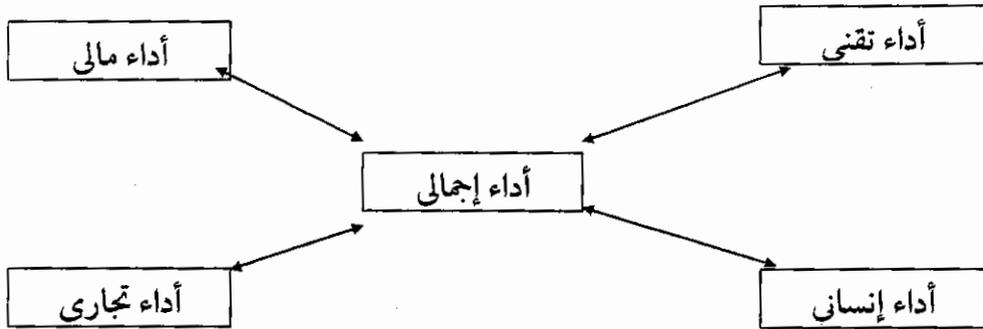
فى اقتصاد التنظيم: يعكس الأداء، تنظيمياً كفاءاً، إذا تحققت الأهداف وفعالاً إذا استعملت الموارد بطريقة مثلى وبأقل تكلفة ممكنة، على هذا المستوى يعتبر الأداء مفهوم استراتيجى عملى للفترة القصيرة ويدل كذلك على بعض المؤشرات مثل السلم الاجتماعى، نهضة الإبداعات والمكانة الرفيعة الممنوحة للزبائن .

وبعبارة أخرى هو نظام يستخدم لقياس الأداء الوظيفى للعاملين من خلال مقارنة

(1) مشروع أهداف الأداء الرئيسية، التى ستختبر وتنقح قبل تنفيذ الاستراتيجية فى عام 2008.

الأداء الفعلي بالمقاييس والمعايير المحددة مسبقاً .

أداء المنظمات يجب أن يقدر على ضوء مجموعة من المعايير المختلفة متداخلة ومتراصة فيما بينها وتكون مستنبطة من الميدان المالى، التقنى، التجارى والاجتماعى، بمعنى أن الأداء الإجمالى للمنظمات يعتمد على الأداء المالى، التقنى، التجارى، الاجتماعى، كما يظهر فى الشكل (10):



الشكل 10 معايير الأداء

المصدر: Rey J.P. « Le contrôle de gestion des services publics communaux », Ed.DUNOD, Paris , 1991, p19

ومن الشكل التوضيحي المذكور أعلاه يمكن القول ان الأداء أنواع متعددة منها الأداء الاقتصادى والتجارى والاجتماعى ولكل نوع منهم أهدافه ومعايير قياسه، وما يهمنى فى تلك الورشة الأداء الاقتصادى والمالى للدولة ثم للمؤسسة

## (2) أهداف الرقابة على الأداء :

- 1/2 تحفيز العاملين لتحسين أدائهم .
- 2/2 توزيع المكافآت والتقيتات بصورة عادلة .
- 3/2 تبرير العقوبات والجزاءات التأديبية .
- 4/3 تحديد الاحتياجات التدريبية .
- 5/3 توصيل أهداف المنظمة للعاملين .

ويعتبر الهدف الرئيسى من عملية الرقابة على الأداء هو إعطاء العاملين تغذية عكسية عن مدى كفاءتهم فى القيام بواجباتهم الوظيفية وكذلك توجيههم فى تطوير أدائهم مستقبلاً .

ومن هنا يتضح لنا مدى أهمية تقييم أداء العاملين من أجل إبراز الاحتياجات التدريبية، وحث العاملين على بذل أقصى جهوداتهم من أجل أن يحققوا المعايير المطلوبة للأداء الجيد، ومن ثم يثبت أحيته في المكافآت والتقية .

### (3) أشكال نظام الرقابة على الأداء :

يتم تصنيف أشكال تقييم الأداء إلى شكلين أساسيين هما :

1/3 تقييم الأداء بشكل رسمي : حيث يقوم المشرف أو المدير بتقييم الأداء الوظيفي

للعاملين خلال فترة زمنية معينة، ويقوم المشرف بعد ذلك بإخبار العامل بنتيجة التقييم .

2/3 تقييم الأداء بشكل غير رسمي : في هذه الحالة يكون للمشرف أو المدير المقيم

انطباع ورؤية شخصية حول أداء العامل . وفي هذه الحالة نادراً ما يقوم المشرف أو المدير بإخبار العامل عن هذا التقييم الشخصي .

### (4) العوامل المؤثرة على الرقابة على الأداء :

1/4 توقيت التقييم : حيث قد يتم تقييم الأداء أسبوعياً أو شهرياً أو كل ربع سنة أو

كل نصف سنة أو سنوياً .

2/4 القائم بعملية التقييم : قد يقوم بالتقييم المشرف المباشر أو لجنة تقييم الأداء، أو

الزملاء في العمل، أو التقييم الذاتي من خلال الشخص نفسه .

3/4 أشكال نظام تقييم الأداء : يتم تصنيف أشكال تقييم الأداء إلى شكلين أساسيين هما :

3/4 العناصر الشخصية والأدائية المستخدمة في التقييم وهي :

- 1- المواظبة والحضور .
- 2- القدرة على الإشراف .
- 3- القدرة على الحكم على الأشياء .
- 4- التخطيط والتنظيم .
- 5- الاعتماد على النفس .
- 6- كمية العمل الذي تم إنجازه .
- 7- مستوى جودة العمل .
- 8- المعرفة بالعمل .
- 9- عادات العمل المختلفة .
- 10- العلاقات الاجتماعية في العمل .
- 11- المبادرة .
- 12- التعاون .

## (5) أسباب فشل بعض أنظم تقييم على الأداء :

1/5 الشعور بالذنب : كثيراً ما يشعر بعض المديرين بالذنب عند قيامهم بعملية تقييم أداء العاملين وخاصة عندما يترتب على نتائج عملية التقييم بعض الآثار السلبية على العاملين فيما يخص الترقيات، والحوافز، والاستمرار فى العمل . لذا يجب على المديرين التغلب على مثل هذه الأحاسيس حتى يتمكنوا من أداء عملية التقييم بكفاءة وفاعلية .

2/5 عدم وجود محاسبة للمديرين عن نتائج التقييم : حيث يقوم المديرين أحياناً بعملية تقييم الأداء للعاملين دون تحضير مسبق لها، وذلك لأنهم غير معرضين للمساءلة عن دقة نتائج التقييم، مما قد ينتج عنه إعطاء جميع العاملين نتائج جيدة فى التقييم أو إعطائهم نتائج أقل مما يجب، أى أقل من مستواهم الحقيقى .

لذا يجب مساءلة ومحاسبة المديرين عن دقة نتائج تقييمهم لما يترتب على هذا التقييم من قرارات هامة مثل الحوافز، والمكافآت، والترقيات وأحياناً قد ينتج عن التقييم الفصل مع العمل .

3/5 عدم وضوح المعايير والمقاييس التى يتم على أساسها التقييم : الأمر الذى قد يؤدى بالمديرين إلى الحكم على الأداء المتوسط أو المقبول على أنه أداء سئى . أو قد يحدث العكس، أى الحكم على الأداء السئى على أنه أداء متميز . ولهذا يجب أن يكون برنامج تقييم الأداء فعالاً، ويجب أن يفهم كل من المديرين والعاملين المعايير التى سوف يتم التقييم على ضوءها .

4/5 الخوف من إيذاء مشاعر العاملين : حيث يقوم المديرين بإعطاء جميع العاملين تقديرات مرتفعة خوفاً من إيذاء مشاعرهم ولكن يجب معرفة ما يلى :

1- أن تقييم الأداء عمل هام لإعطاء تقارير أمنية عن أداء العاملين، وذلك حتى يعطى النتائج المرجوة منه .

2- أن إعطاء جميع العاملين تقديرات جيدة ومرتفعة يؤدى إلى عدم القدرة على تحديد المتميزين منهم، وكذلك عدم القدرة على تحديد مواطن القوة والضعف لدى كل عامل منهم والتى تخدم فى الترقيات .

## (6) مشاكل تقييم أداء العاملين:

يستطيع المديرين ضمان تحقيق التقييم الصحيح لأداء العاملين، وذلك من خلال معرفة وفهم المشاكل المتعلقة بعملية تقييم الأداء، ولكي يتم التصدي لها ومعالجتها. ومن أهم هذه المشاكل ما يلي:

## 1/6 مشكلة التحيز في تقييم أداء العاملين:

إن تقييم أداء الموظف يعتبر من الأمور الهامة والصعبة في نفس الوقت، حيث يترتب عليه تقديم المكافآت، والترقيات، وقد يترتب عليه الفصل من العمل؟

لذا يجب أن يكون تقييم أداء العاملين مبنياً على المعلومات الصحيحة والدقيقة. ولكن لا يعنى هذا أن الرؤساء يكن أن يعاقبوا العاملين بناءً على انطباعاتهم الشخصية عن مستوى أداء العاملين، بل لابد من تبرير هذا الجزء من خلال الرجوع إلى المعايير التي تحكم الأداء. بل يجب على الرئيس أن يخبر العاملين بتقييمهم ويشرح مبررات ذلك التقييم.

وتكمن مشكلة التحيز في تقييم الأداء في:

1- عدم توفر المعلومات الدقيقة عن أداء العاملين.

2- الانطباع الشخصي عن العاملين.

وأحياناً يكون لدى الرؤساء انطباع شخصي عن العاملين. فإذا كان الرئيس يعتقد أن العامل جيد، فإنه لن يبحث عن الأخطاء ولن يبحث عن مستوى الأداء الخاص بهذا العامل، وخصوصاً إذا كانت عملية البحث مكلفة.

ومن ناحية أخرى إذا شعر الرئيس أن هناك تقصيراً في العمل فلن يكون متحمساً جداً للحصول على الدليل ضد العامل المقصر.

3- المحسوية: إن المحسوية تلعب دوراً في تقييم أداء العاملين، حيث أن الرئيس لا يقوم بالتدقيق والبحث عن مستويات الأداء الضعيفة الخاصة بالأفراد المقربين إليه.

ومن ناحية أخرى يجب أن لا يكون هدف المقيم هو إنزال الخبراء والعقاب على العاملين مرراً ذلك بمواجهة العامل بأخطائه، حيث أن العامل في هذه الحالة سيكون هدفه الرئيسى

استخدام مختلف الوسائل لإقناع رئيسه أنه عامل جيد، وحتى لا يقوم المدير بالتفتيش الدقيق عن عمله، وبالتالي يحاول العامل فى هذه الحالة سيكون هدفه الرئيسى استخدام مختلف الوسائل لإقناع رئيسه أنه عامل جيد، وحتى لا يقوم المدير بالتفتيش الدقيق عن عمله، وبالتالي يحاول إظهار أنه عامل مجتهد . ومهما كان فإن هذه التصرفات سوف تؤثر على قرارات المدير فى عملية التقييم .

وأيضاً فإن التحيز ونعدم العدالة فى التقييم سوف يجبر العاملين على الميل إلى تحريف المعلومات حول أعمالهم، ويعملون على إخفاء الأخطاء، وإخفاء السلوك الذى قد يثير الشكوك حول أعمالهم . وكذلك عمل الاستراتيجيات لإخفاء المعلومات عن رؤسائهم .

وبناءً على ما سبق يكون التقييم خاطئاً وغير مفيد لأنه مبنى على معلومات غير صحيحة، وبالتالي تتخذ القرارات الإدارية الخاطئة فيما يتعلق بالمكافآت والترقيات وغيرها . والأسوأ من ذلك عند ما تستخدم هذه المعلومات فى عملية التخطيط، فإنه من المؤكد أن تنتج عنها خطط غير صحيحة .

### 2/6 مشكلة التشدد فى تقييم الأداء :

وذلك باستخدام الجزء الأدنى فقط من مقياس التقييم ومنح تقديرات منخفضة لجميع العاملين، حيث يعطى العاملون متوسطوا الأداء تقديراً ضعيفاً، ويعطى ذوى الأداء العالى تقديرات متوسطة .

### 3/6 مشكلة الميل نحو المتوسط فى تقييم الأداء :

حيث يقوم الرئيس باستخدام المنطقة الوسطى فقط من مقياس التقييم وذلك بإعطاء تقديرات متوسطة لكل العاملين، أى اعتبار جميع العاملين متوسطى الأداء والتردد فى منح تقدير ضعيف أو ممتاز لبعض العاملين .

### 4/6 مشكلة التساهل فى تقييم الأداء :

وذلك بإعطاء جميع العاملين تقديرات عالية، حيث يمنح العاملون ذوى الأداء السيئ تقديراً متوسطاً، ويمنح الباقيون تقديرات عالية .

## (7) أساليب معالجة مشاكل تقييم الأداء :

إن أفضل طريقة لمواجهة مشاكل تقييم الأداء وتقليل أثارها السلبية هو إعداد أو وضع معايير لتقييم الأداء، وإبلاغ القائمين بالتقييم بهذه المعايير وتدريبهم على استخدامها .

ويمكن القيم بذلك من خلال إعداد أمثلة للأداء الذى يمكن أن يقوم به العامل وتقديمها إلى المشرفين سواء بطريقة مكتوبة أو باستخدام أفلام الفيديو، ثم يطلب من المشرفين إعداد تقييم هذه الأمثلة والحجم عليها .

وبعد قيام المشرفين بتقييم العاملين، يتم إخبارهم بما كان يجب أن يكون عليه تقييمهم للأداء، ومناقشة كل عنصر من عناصر تقييم الأداء مع المشرفين .

## (8) العائد والتكلفة من الرقابة على الأداء :

تمثل بنود تكلفة الرقابة على الأداء فيما يلى :

1/8 تكلفة تصميم قوائم الأداء .

2/8 تكلفة برامج الكمبيوتر الخاصة بتقييم الأداء .

3/8 تكلفة الإشراف على تقييم الأداء .

4/8 تكلفة مراجعة تقديرات تقييم الأداء .

5/8 تكلفة لجان التظلم من التقييم .

6/8 تكلفة حفظ تقديرات التقييم فى الملفات .

7/8 تكلفة الوقت المنفق بواسطة المديرين التنفيذيين لتقييم مرؤوسهم .

أما العائد من هذه الوظيفة: فهو غير مباشر ويمكن أن يساعد فى أداء وظائف أخرى كالتدريب وتخطيط المسار الوظيفى .. الخ .

## تطبيقات على تقييم الأداء: حدد الإجابة الصحيحة على الأسئلة التالية :

1- من بين أهداف تقييم الأداء للعاملين :

(أ) تحفيز العاملين على الأداء الجيد .

(ب) تحديد الاحتياجات التدريبية .

- (ج) الاثنان معاً .
- 2- يصنف تقييم الأداء للعاملين إلى :
- (أ) تقييم رسمى للأداء .
- (ب) تقييم غير رسمى للأداء .
- (ج) الاثنان معاً .
- 3- من العوامل المؤثرة على تقييم الأداء للعاملين :
- (أ) توقيت التقييم .
- (ب) العناصر الشخصية والأداتية للتقييم .
- (ج) الاثنان معاً .
- 4- من أسباب فشل بعض أنظمة تقييم الأداء للعاملين :
- (أ) الشعور بالذنب .
- (ب) الخوف إيذاء مشاعر العاملين .
- (ج) الاثنان معاً .
- 5- من مشاكل تقييم أداء العاملين :
- (أ) التحيز فى تقييم أداء العاملين .
- (ب) التشدد فى تقييم الأداء .
- (ج) الاثنان معاً .
- 6- من أساليب معالجة مشاكل تقييم الأداء للعاملين :
- (أ) وضع معايير لتقييم الأداء .
- (ب) إبلاغ القائمين بالتقييم بهذه المعايير وتدريبهم عليها .
- (ج) الاثنان معاً .
- 7- لتقييم أداء العاملين عائداً مباشراً على الأداء الكلى للمنظمة :
- (أ) نعم .
- (ب) لا .

## الأداء وتدخّل الدولة :

يعود مشكل الأداء كذلك إلى تبعية المنظمات للدولة، حيث تبني هذه الأخيرة سياسة دعم ومساندة المنظمات وتميل حظوظها في المنافسة والمردودية وخاصة الاستمرارية داخل المحيط التنافسي الحالي. قد يكون الهدف من وراء هذه التبعية اجتماعيا محضاً لدعم الخدمات الضرورية وتوفيرها للمستهلك. لكن نتيجة لهذا لجأ الملاحظون الدوليون إلى اقتراح خصخصة المنظمات العمومية باعتبارها الحل الوحيد لتحسين الأداء. لا يمكن التسليم بأن الخصخصة هي الحل الوحيد لأنها لا تضمن النجاح 100% كما أنّ المؤسسة العمومية ليست مرادفاً للعجز حيث في كلتا الحالتين هناك نجاح وفشل، رغم وجود حظوظ أكبر للنجاح في القطاع الخاص.

يمكن استخلاص أن درجة تدخّل الدولة هي معيار للأداء وكلما منحت المنظمات درجة أكبر من الاستقلالية والحرية في اختيار أساليب التسيير، كلما دل هذا على فرص جديدة لرفع الأداء فيها.

## المحور الثالث

### أساليب ونماذج الرقابة على الأداء فى المؤسسات الحكومية

ويتناول الباحث فى ذلك المحور الإجابة على التساؤلات التالية

- 1- ما تعريف الموازنة العامة للدولة؟
- 2- ما هى أسس إعداد الموازنة؟
- 3- ما هى أهم أنواع الموازنات؟
- 4- ما أهم متطلبات إعداد موازنة الأداء؟
- 1/4- ما الفرق بين قياس الأداء المؤسسى وقياس الأداء التقليدى؟
- 5- ما أهم عيوب موازنة الأداء؟
- 6- ما هى موازنة البرامج والأداء؟
- 7- كيف يتم إعداد موازنة البرامج والأداء (مراحل إعدادها)؟
- 8- ما الدراسات الأساسية لإعداد موازنة البرامج والأداء؟
- 9- ما هى الموازنة ذات الصفرى وعيوبها؟
- 10- ما هى الموازنة التعاقدية؟

#### أولاً: تعريف الموازنة العامة للدولة :

تعرف الموازنة العامة بأنها: تقدير مفصل ومعتمد للنفقات العامة والإيرادات العامة المستقبلية، غالباً ما تكون سنة . إذا يمكن القول إن الموازنة العامة للدولة تستند إلى عنصرين أساسيين هما: التقدير والاعتماد.

فبالنسبة إلى التقدير، فإنه يتمثل فى تقدير الإيرادات العامة التى ينتظر أن تحصل عليها السلطة التنفيذية، وكذلك النفقات العامة التى ينتظر أن تنفقها لإشباع الحاجات العامة

للشعب، خلال فترة مالية مستقبلية غالباً ما تكون سنة . أما بالنسبة للاعتقاد، فيقصد به حق السلطة التشريعية في الموافقة على توقعات السلطة التنفيذية من إيرادات ونفقات عامة .

### الأسس التي يعتمد عليها تبويب الموازنة العامة للدولة :

يلزم التفرقة بين أسس تبويب الإيرادات وأسس تبويب الاستخدامات .

#### أسس تبويب الإيرادات :

تشمل إيرادات الدولة (الموارد) التي تحصل عليها الدولة من مواردها السيادية (الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة والرسوم وكذلك الإيرادات من رؤوس الأموال الخاصة (اختلاف المصدر)، وفي جمهورية مصر العربية يتم تقسيم الإيرادات إلى إيرادات سيادية جارية وتحويلات جارية، وإيرادات رأسمالية .

#### أسس تبويب الاستخدامات:

- تبويب أدارى: أقسام وهي الوزارات ثم المصالح التابعة لها ثم فروع الهيئات والمجالس المحلية ويتم تقسيم الفروع إلى فصول تمثل الوحدات الإدارية التابعة).
- وتبويب وظيفي: ( يتم التقسيم حسب الوظيفة التي تقوم بتأديتها الحكومة وهي هدف هذا الإنفاق مثل تعليم وصحة وأمن).
- تبويب حسب الغرض من المصروف: (يتم التبويب إلى مصروفات عامة واستخدامات رأسمالية، وكل نوع يتم إلى تحليله إلى فروع حسب مكونات كل نوع اجور نقدية وبدلات ومزايا عينية ونقدية).
- تبويب على أساس أوجه النشاط : يتم التبويب على أساس الوظائف التي تؤديها الحكومة إلى المواطنين وبالتالي يتم الربط بين نشاط الدولة على تحقيقه وتكاليف أداء هذا النشاط).
- التبويب على أساس طبيعتها : (تقسيم الاستخدامات لمقابلة وتغطية خدمات جارية وأخرى رأسمالية وهذا التبويب يعكس توزيعاً زمنياً حسب الفترة المحاسبية التي استفادت منها) .

تعتبر مراقبة الموازنة هي الوسيلة الفعالة لمراقبة الأموال العامة إنفاقاً وتحصيلاً .

فبالنسبة للنفقات : يكون الهدف هو التأكيد من أن الإنفاق يتم بالشكل الذى ارتضته السلطة التشريعية .

أما بالنسبة للإيرادات : يكون الهدف هو التأكد من أن تحصيل مختلف أنواع الإيرادات كما جاء بالموازنة .

### قواعد إعداد الموازنة العامة للدولة :

- قاعدة الوحدة .
- قاعدة عدم التخصيص .
- قاعدة الشمول .
- قاعدة السنوية .
- قاعدة التوازن .

### تقدير موارد الدولة ومدى اعتمادها على بيانات المحاسبة الحكومية :

- طريقة الموارد الفعلية . (الإيرادات الفعلية عن العام السابق تستخدم كتقديرات عن السنة المالية التالية) .
- طريقة المتوسطات . (متوسط الموارد خلال فترات متعددة خمس سنوات أو أقل من ذلك أو أكثر) .

وللموازنة العامة فى الدولة أهمية كبرى لأنها تعبر عن برنامج العمل السياسى والاجتماعى والاقتصادى للحكومة خلال فترة مالية قادمة ، إذ يمكن الكشف عن مختلف أغراض الدولة ، عن طريق تحليل الإيرادات العامة والنفقات العامة ، التى تجمعها وثيقة واحدة وهى الموازنة العامة للدولة والموازنة أنواع هي :

### أولا : موازنة البنود

#### مفهوم موازنة البنود (التقليدية) :

لقد بدأ تطبيق موازنة البنود فى عام 1921م فى الولايات المتحدة الأمريكية لتكون موازنة تنفيذية شاملة وبتصنيف وظيفى على شكل برامج ووظائف وبتصنيف اقتصادى للتمييز بين

النفقات الجارية والرأسمالية. بموجبها يتم تصنيف النفقة تبعاً لنوعيتها وليس وفقاً للغرض منها. بمعنى أن يتم حصر المصروفات ذات الطبيعة الواحدة في مجموعات متجانسة رئيسية وفرعية بصرف النظر عن الإدارة الحكومية التي تقدمها. ثم بعد ذلك ويتم تقسيم النفقات إلى فئات رئيسية تسمى (أبواب) حيث يتم تقسيم هذه الأبواب الرئيسية إلى بنود فرعية. تبويات موازنة البنود:

#### (1) التبويب الإداري:

يطلق عليه أحياناً التبويب النظامي لأنه يرتبط بالتنظيمات الحكومية، حيث يخصص لكل وزارة أو مصلحة اعتمادات خاصة في الموازنة العامة، وغالباً ما تقتصر على المصروفات.

#### (2) التبويب الموضوعي:

يطلق عليه أحياناً التبويب النوعي أو الطبيعي حيث يعتمد على اعتبار نوع الخدمة أو موضوع النفقة الأساسي في تبويب الموازنة خاصة بالنسبة للمصروفات العامة.

#### (3) التبويب الوظيفي:

يقصد به التبويب تبعاً للوظائف العامة التي يتم تخصيص النفقة لأدائها ويتناول هذا التبويب الانفاق العام بصفة أساسية.

#### (4) التبويب الاقتصادي:

يعتمد هذا التبويب على تقسيم النفقات والإيرادات العامة إلى مجموعات حسب أوجه النشاط الحكومي وعلاقتها بفروع النشاط من إنتاج واستهلاك واستثمار. بناء عليه يتم تقسيم النفقات والإيرادات إلى نفقات جارية ورأسمالية وإيرادات جارية ورأسمالية.

#### (5) التبويب المزدوج:

هو تبويب يجمع بين خصائص ومميزات التبويب الوظيفي والاقتصادي.

#### مميزات موازنة البنود:

- \* وجود نماذج وتعليقات واضحة تساعد على تجميع البيانات.
- \* سهولة الإعداد عند تقدير الاحتياجات لكل جهة حكومية.

- \* سهولة إحكام الرقابة عند الصرف من الأموال العامة .
- \* سهولة إجراء الدراسات والمقارنات بين إيرادات ونفقات السنة السابقة .

### عيوب موازنة البنود:

- \* عدم وضوح الأهداف التى ترصد لها الاعتمادات .
- \* عدم ارتباطها بشكل دائم بالخطط التنموية للدولة.
- \* عدم القدرة على قياس الأداء الفعلى للأجهزة الحكومية.
- \* قلة المرونة عند التنفيذ، لأن الاعتمادات مرصودة لبنود محددة فقط.

### ثانياً : الأساليب الأخرى لإعداد الموازنة العامة:

لتفادى عيوب موازنة البنود فقد ظهرت نماذج أخرى مثل موازنة الأداء وموازنة البرامج والأداء والموازنة الصفرية ( لقد أصبحت هذه النماذج قديمة جداً الآن لأنها ظهرت مع بداية الثلاثينيات الميلادية)، وأخيراً مع نهاية التسعينيات الميلادية ظهرت الموازنة التعاقدية.

### (1) موازنة الأداء:

#### تعريفها :

هى ذلك التصنيف فى الموازنة الذى ينقل التركيز من وسائل القيام بالعمل إلى العمل المنجز نفسه. بمعنى أنها تبين الأهداف التى تطلب لها الاعتمادات المالية، وتكليف البرامج المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف، والبيانات والمعلومات الإحصائية التى تقيس الإنجازات، وكل ما أنجز من الأعمال المدرجة تحت كل برنامج.

#### النشأة والتطور :

تعتبر موازنة الأداء محصلة المحاولات الأولى لإصلاح نظام موازنة البنود بهدف التركيز على قياس الكفاءة الإدارية وتقليل النفقات عند إنجاز المشاريع. لقد ظهرت فى الفترة الواقعة ما بين 1913-1915م. إنها موازنة تعتمد على ثلاث عناصر هي:

1- تصنيف البرامج والإجراءات الحكومية إلى مجموعات أساسية.

- 2- قياس الأداء المستتج من التكلفة المعتمدة لتلك البرامج .
- 3- إتباع الإدارة العلمية في كيفية استهلاك الموارد المتاحة واستغلالها الاستغلال الأمثل.

### متطلبات تطبيق موازنة الأداء :

- 1- تحديد أهداف البرامج وترتيبها ضمن سلم أولويات محدد.
- 2- تحديد الخدمات والنشاطات التي تؤديها الجهات التنفيذية.
- 3- اختيار وحدة ملائمة لقياس الأداء لكل خدمة أو نشاط .
- 4- وجود نظام للمتابعة يساعد على معرفة ما تم إنجازه ومقارنته الإنجاز بما هو مخطط لتحقيقه خلال السنة المالية .
- 5- ضرورة أن يُنفذ البرنامج في الوقت المناسب وبالكفاءة والفعالية الملائمة .

### مزايا موازنة الأداء :

- 1- تساعد على توزيع الإمكانيات المالية المتوفرة لدى الدولة بشكل أفضل من الموازنة التقليدية ، فهي تقدم بيانات تفصيلية للجهات المختصة بتوزيع الاعتمادات بين الوزارات والمصالح عن البرامج والمشاريع المراد تنفيذها.
- 2- تساعد في تحسين عمليات تنفيذ البرامج والمشاريع للأجهزة الحكومية (الوزارات والمصالح) كما أنها تسهل عملية الرقابة على التنفيذ ، نظراً لوجود معايير للأداء .
- 3- توفر للمواطنين معلومات كافية عن الخدمات التي تقدمها الحكومة لهم ، فهي تتضمن وصفاً للبرامج والمشاريع الحكومية التي ستقوم بتنفيذها الدولة ، والأهداف المرجوة من تنفيذها وتكاليف تلك البرامج والمشاريع.

### عيوب موازنة الأداء :

- 1- صعوبة تحديد وحدات الأداء (المخرجات) التي تقاس بها الإنجازات لكل وزارة ومصالحة حكومية، فهناك بعض النشاطات والأعمال الحكومية التي يصعب تحديد معايير لقياس أدائها.
- 2- صعوبة تطبيقها، إذ يتطلب تطبيق موازنة الأداء وجود أنظمة محاسبية معقدة ومتابعة معينة.

- 3- صعوبة توفير المعلومات التفصيلية عن نشاطات الأجهزة الحكومية المختلفة، لعدم وجود أنظمة دقيقة للمعلومات لديها .
- 4- ارتفاع تكلفة تطبيقها ، وذلك لان التطبيق يتطلب توفر أعداد كبيرة من الموظفين من ذوى الخبرة.
- 5- إن اهتمام موازنة الأداء ، وتركيزها على تحقيق الكفاءة من المشاريع قصيرة الأجل (لمدة سنة) يجعلها تبدو كأنها عقبة أمام التخطيط طويل المدى.
- ويمكن توضيح الفروق بين قياس الأداء المؤسسى والقياس التقليدى من خلال إجراء مقارنة علمية بين قياس الأداء المؤسسى والقياس التقليدى للأداء وذلك كما فى الجدول التالى

الأداء المؤسسى	أداء الوحدات التنظيمية	الأداء الفردي	
المعنى المصطلح	الأعمال التى يارسها الفرد للقيام بمسئوليته التى يضطلع بتنفيذها فى الوحدة التنظيمية	الأعمال التى يارسها الفرد للقيام بمسئوليته التى يضطلع بتنفيذها فى الوحدة التنظيمية	
من يقوم بتقييمه	الإدارة العليا أجهزة الرقابة الداخلية	الرئيس المباشر	
موضوعات	الفعالية الاقتصادية	الوقت المستنفد	

الأداء المؤسسي	أداء الوحدات التنظيمية	الأداء الفردي	
• الفعالية السياسية	• الفعالية الإدارية	• التكلفة • الجودة	القياس
• درجة القبول الاجتماعي لقرارات المنظمة • درجة الاستقلالية في عمل المنظمة • مدى توافر أيديولوجية محددة للعمل • مدى التمثيل الاجتماعي في المنظمة	• درجة تقسيم العمل • درجة التخصص • درجة الآلية • نظم إنتاج المخرجات • درجة المركزية • أنظمة الجزاء وتدرجها • فعالية الاتصالات	• الوقت المعياري • التكلفة المعيارية • الأهداف المعيارية	مؤشرات القياس

## (2) موازنة البرامج والأداء:

### نشأة وتطور موازنة البرامج والأداء :

في 1954 م قدم ديفيد نوفيك شرحاً تفصيلياً بين فيه كيفية تطبيق موازنة البرامج في وزارة الدفاع الأمريكية وشرح مضمونها وكان ذلك في تقريره المسمى الاقتصاد والفعالية في الحكومة بواسطة الإجراءات الجديدة للموازنة. في عام 1955م قامت لجنة هوفر الثانية بدراسة اقتراح ديفيد وكذلك بدراسة التقدم الذي تحقق في مجال تطبيق موازنة الأداء في أجهزة الحكومة الفدرالية الأمريكية مما أدى إلى ظهور مفهوم موازنة البرامج والأداء الذي جذب اهتمام الكثير من الدول وكذلك اهتمام هيئة الأمم التي أصدرت كتيباً بعنوان موازنة البرامج سنة 1965 م. من العوامل التي ساعدت على انتشار موازنة البرامج والأداء ثلاث عوامل رئيسية هي :

- 1- إهمال موازنة الأداء لعنصر التخطيط في حين ظهرت الحاجة إلى خطط بعيدة المدى .
- 2- ازدياد أهمية التحليل الاقتصادي وظهور الرغبة في إدخال أساليب علمية حديثة في اتخاذ القرارات .

3- كبر حجم النفقات العامة في الموازنة وزيادة آثارها على الاقتصاد الوطنى مما أدى بالمفكرين إلى المناداة بضرورة الربط بين الخطط الحكومية والموازنات العامة .

### مزايا موازنة البرامج والأداء :

(1) **التخطيط :** التخطيط يعنى التنبؤ بما سيكون فى المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل . انه وظيفة أساسية من وظائف الحكومة وأجهزتها التنفيذية . تهتم موازنة البرامج والأداء بالتخطيط حيث تقوم بتحديد برامج ومشاريع الوزارات والمصالح الحكومية لعدد من السنوات المقبلة والنفقات المتوقعة لها وليس لسنة واحدة كما تفعل موازنة البنود التى تبين نفقات سنة مالية واحدة ولا ترتبط فى أغلب الأحيان بتخطيط طويل الأجل .

(2) **البرامج :** تهتم موازنة البرامج والأداء ببيان البرامج والمشاريع التى ستنفذها الأجهزة الحكومية المختلفة . بمعنى أنها تقوم بتحديد البرامج الرئيسية لكل وزارة أو مصلحة ومن ثم تقسم البرامج الرئيسية إلى برامج فرعية والبرامج الفرعية إلى نشاطات وترصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية والنشاطات فى وثيقة الموازنة العامة على الصفحات المخصصة لها . ثم تقوم بعد ذلك بتوزيع الاعتمادات على أبواب وبنود الإنفاق المعرفة فى الموازنة .

(3) **تحليل البدائل :** من القواعد الأساسية التى تركز عليها موازنة البرامج والأداء تحديد الطرق البديلة لتحقيق الأهداف العامة للأجهزة والمصالح الحكومية . فبعد تحديد البدائل تجرى الدراسة التحليلية المتعمقة لها بهدف تحديد التكاليف والعوائد لكل منها والمزايا والعيوب المرتبطة بكل منها وعلى ضوء نتائج المقاضلة بين الطرق البديلة يتم اتخاذ القرارات .

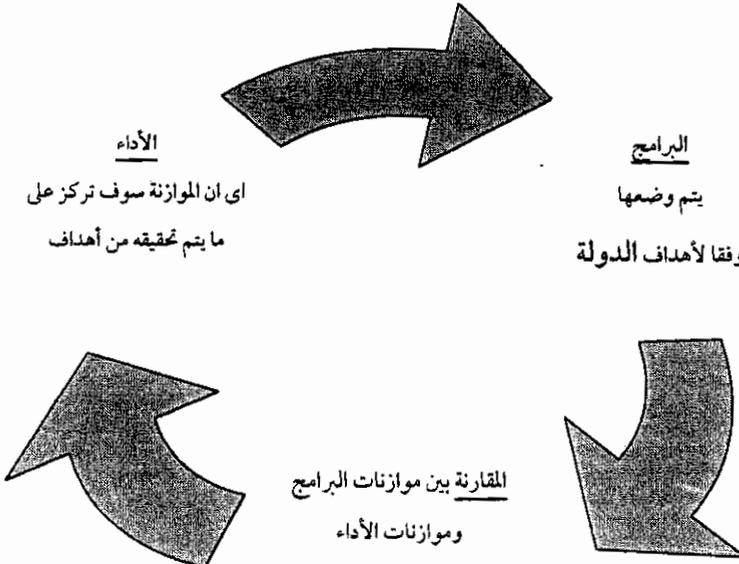
(4) **التقييم :** يساعد تقييم البرامج الحكومية على تحسين عملية تنفيذها . إن الحصول على تقارير عن كيفية سير الأعمال فى البرامج والمشاريع تحت التنفيذ أو نفذت من حين لآخر من شأنه أن يكشف عن المشاكل التى تواجه التنفيذ وعن نقاط الضعف فى الخطط والبرامج والمشاريع وعن التغيرات التى يلزم إدخالها على تلك البرامج والمشاريع لكى تسهل عملية التنفيذ والوصول إلى الأهداف المطلوب تحقيقها .

## تقسيمات موازنة البرامج والأداء :

يتطلب إعداد موازنة البرامج والأداء التقسيمات التالية : (التقسيم الوظيفي) ، (التقسيم حسب الوحدات التنظيمية) ، (التقسيم حسب النشاط الرئيسى والفرعى) ، (التقسيم حسب البرامج) : يتضمن البرنامج عادة بيانات عامة تتناول موضوع البرنامج وجهة تنفيذه وأهدافه وتمويله ووحدات أداؤه وإيراداته ومدى ارتباطه بالبرامج الأخرى وأية بيانات أخرى تلقى الضوء على خصائص البرنامج . ويجوز أن تنفذ الإدارة الواحدة أكثر من برنامج كما يجوز أن تنفذ أكثر من إدارة برنامج واحد) ، (التقسيم طبقاً لطبيعة النفقة: عند تطبيق الموازنة لابد من تمويل البرامج فتدرج اعتمادات كل برنامج لتمويله ويتم توزيع هذه الاعتمادات داخل البرنامج طبقاً لطبيعتها). أو بعبارة أخرى فان :

موازنة البرامج والأداء : هى تبويب حديث لبنود الموازنة العامة للدولة وعى خطة عمل يظهر فيها أهداف الوحدات ووسائل تحقيقها وهى تعرض تلك الأهداف فى صورة برامج تعمل الحكومة على تحقيقها، مثال فى مجال الزراعة، تحدد الحكومة عدد الأفدنة التى تعمل على إصلاحها وتكاليف هذا لاستصلاح وكذلك برامج مكافحة الآفات الزراعية.

ويتم التأكيد على تنفيذ تلك البرامج من خلال قياس مدى تحقيق هذه الأهداف بالمقارنة بينها ( الأداء). ويمكن توضيح ذلك كما فى الشكل التالى رقم (1)



## الدراسات الأساسية لموازنة البرامج والأداء:

تعتمد موازنة البرامج والأداء على ثلاث دراسات أساسية تقدمها الجهات التى تطبق موازنة البرامج والأداء إلى مكتب الموازنة وهذه الدراسات هى :

(1) المذكرة التفسيرية للبرنامج : وتبين المذكرة التفسيرية للبرنامج أهداف المنظمة والخطة التى ستسير عليها لتحقيق تلك الأهداف .

(2) الخطة التمويلية للبرنامج : وتكون على شكل جداول تتضمن ملخصاً لبرامج المنظمة كما تتضمن تقديرات التكاليف والعوائد لبرامج المنظمة .

(3) الدراسات التحليلية الخاصة : وتحضر هذه الدراسات بواسطة خبراء موازنة البرامج فى الجهة الحكومية وتتضمن الدراسات التحليلية التى تم على ضوءها اختيار البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية للمنظمة.

### تطبيق موازنة البرامج والأداء :

تتضمن عملية تطبيق موازنة البرامج والأداء الخطوات التالية :

- 1- تحديد الأهداف المراد تحقيقها وذكرها باختصار فى شكل قائمة .
- 2- تصميم البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة .
- 3- تقدير ما تحتاجه البرامج من تكاليف للسنة ثم إخطار إدارة الموازنة العامة كى ترصد الاعتمادات الكافية لتنفيذ برامج ومشاريع تلك السنة .
- 4- تقدير النتائج من البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية ومن المشاريع .
- 5- تقدير ما تحتاجه البرامج من أموال لمدة أربع سنوات أخرى مقبلة علاوة على تكاليف البرنامج فى السنة الأولى من الخطة .
- 6- وضع نظام وإجراءات للمتابعة وتحليل نتائج تنفيذ البرامج والمشاريع .
- 7- وضع نظام وإجراءات للحصول على المعلومات بشكل منتظم ودائم .
- 8- تحديد المسؤولية الإدارية عند تنفيذ البرنامج .

**مزايا موازنة البرامج والأداء :**

- ربط النتائج المتوقعة برسالة وأهداف الجهة الحكومية.
- المساعدة على توفير البيانات التي تحدد طبيعة وماهية المخرجات وتكلفتها المالية وربطها بالمنافع ( الآثار ) التي تسعى إليها الحكومة ، وبالتالي تكون قرارات توزيع الموارد مدعّمة بالبيانات اللازمة .
- المساعدة على تقوية وتعزيز مبادئ الإدارة المالية في القطاع الحكومي وبالتالي تطوير كيفية توزيع الموارد المالية المتاحة وإدارتها وتحسين أداء الخدمات الحكومية المقدمة .
- توضيح ماذا تم من أعمال أو خدمات خلال السنة المالية السابقة وتكلفة كل برنامج أو مشروع.
- إقرار مبدأ المساءلة والمسؤولية حيث تحدد المسؤول عن أداء الأعمال .
- التركيز على المخرجات ( الخدمات ) بدلاً من التركيز على المدخلات ( الموارد المالية والبشرية).
- رفع مستوى الجودة المتعلقة ببيانات الأداء المتاحة للحكومة والمسؤولين في المؤسسات بما يساعد ذلك في التخطيط الاستراتيجي وتوزيع الموارد والرقابة على العمليات.

**عيوب موازنة البرامج والأداء :**

- 1- صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديداً دقيقاً.
- 2- صعوبة تحديد عوائد بعض البرامج والمشاريع بشكل مادي وملمس .
- 3- ارتفاع تكاليف تطبيقها في بعض الأجهزة الحكومية وخاصة الصغيرة منها .
- 4- إرسال كميات كبيرة من المعلومات إلى مكتب الموازنة عن البرامج الرئيسية والفرعية والدراسات التحليلية التي أعدت لها بواسطة الأجهزة الحكومية .
- 5- المبالغة في بيان فوائدها ومزاياها وفي الدعاية لها وفي بيع فكرتها .
- 6- تتطلب كميات كبيرة من المعلومات التي قد تعطل عملية تحليل السياسة العامة.

### (3) الموازنة ذات الأساس الصفري

#### مفهوم الموازنة الصفرية:

فى عام 1967م عرف مؤتمر الأمم المتحدة الذى عقد فى الدنمارك الموازنة الصفرية على أنها نظام يفترض عدم وجود أية خدمة، أو نفقات فى بداية السنة المالية مع الأخذ فى الاعتبار أكثر الطرق فعالية للحصول على مجموعة من المخرجات بأدنى تكلفة ممكنة. فى عام 1972م عرفت هذه الموازنة على أنها عملية تخطيط تتطلب من كل مدير إدارى أن يبرر جميع محتويات موازنته بالتفصيل مبتدأ من نقطة الصفر. بمعنى أنها تتطلب أن تقوم كل جهة بمراجعة وتقييم برامجها ومشاريعها الحالية والجديدة بطريقة منتظمة وأن تتم مراجعة البرامج والمشاريع على أساس التكلفة والعائد والفعالية.

تم تطبيق مبادئ وأسس الموازنة الصفرية فى أواخر خريف 1973م. بهدف تطوير أنماط تبويب الموازنات من خلال تقسيم كل الأنشطة المقترحة والنفقات على وحدات متماسكة أو مترابطة من حيث المقدرة على قيادتها والسيطرة عليها، وهى تخضع لتفاصيل مختلفة للتدقيق والمراجعة. لقد ساعدت هذه الموازنة الكثير من المديرين فى تقليل حجم ومتطلبات الموازنات وإجرائاتها حسب الطرق السابقة.

#### مميزات وعيوب الموازنة الصفرية :

- من محاسن الموازنة الصفرية أنها تقوم بحصر النفقات المختلفة وتبويبها بصورة حيث يمكن التحكم فيها وربطها مع الإدارة العليا حيث القرارات المستمرة وبالتالى هناك إمكانية أكبر على إنجاز المهام والأنشطة بفاعلية وكفاءة أكبر.
- ومن المساوئ كون الموازنة الصفرية لا تهتم بها إذا كان المشروع سىتهى أم لا فى نهاية المطاف فهى تقوم بفتح اعتماد له ولكن تترك أمر المتابعة للجهات الإدارية المختلفة وبالتالى فهى لم تقم بوضع الضوابط التى تتابع مسألة التشطيب والإنهاء للكثير من المشروعات.

### (3) الموازنة التعاقدية

#### مفهوم الموازنة التعاقدية :

لقد كانت أول محاولة لتطبيق الموازنة التعاقدية في وزارة المالية النيوزلندية في عام 1996 م . هي محاولة إعادة تشكيل الموازنة العامة على أنها نظام عقد صفقات بين جهة منفذة والحكومة المركزية.

بمعنى أن تقوم الحكومة بطرح مشاريعها وبرامجها المستقبلية أمام الجميع (قطاع خاص وعام) بغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع والبرامج بأقل تكلفة ممكنة وفي الوقت المناسب شريطة أن تحقق تلك البرامج والمشاريع الأهداف المخطط لها.

#### مزايا الموازنة التعاقدية :

- 1- ساعدت في تقديم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي كانت تواجه الإدارات الحكومية .
- 2- عملت على إعادة صياغة طرق إعداد الموازنة العامة بشكل ساعد على ربط الموازنة بالخطط التنموية الخماسية للدولة .
- 3- ساعدت على تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية بكفاءة واقتصادية وفعالية .
- 4- أدت إلى توصيل المخرجات المتوخاة إلى المواطنين ورشدت الإنفاق العام .

#### عيوب الموازنة التعاقدية :

نظرا لحدائثة هذا النموذج فلم تظهر كثير من عيوبه حتى الآن وان كانت الشكوى مستمرة من غياب المعلومات في قطاع الحكومة أو عدم دقتها مثل أسعار السوق الحالية وعدم وجود دراسات جدوى للمشاريع والبرامج الحكومية .

إذن هذه نبذة مختصرة عن أنواع الموازنات الحكومية بعيوبها ومزاياها ومتطلبات تطبيق كل نموذج منها . والأسئلة التي تطرح نفسها هي :

- 1- لماذا تصر وزارة المالية على تطبيق موازنة البنود التي بدأنا في تطبيقها تقريبا في نفس الوقت مع الولايات المتحدة الأمريكية التي جربت كافة أنواع الموازنات في حين بقينا نحن ملتصقين بموازنة البنود؟ إن القول بأننا دولة نامية لا نمتلك عناصر نجاح نماذج

أخرى أو أننا لا نمتلك القدرات والطاقات البشرية القادرة على تطبيق نماذج غير نموذج موازنة البنود هو قول غير معقول ومقبول فى زمننا هذا حيث إن غالبية منسوبي وزارة المالية من حملة البكالوريوس والماجستير ، كما أنه أصبح لدينا الآن عدد من حملة الدكتوراه المتخصصين فى علم الموازنة العامة.

- 2 - لماذا سعت كافة دول العالم المتحضر إلى تبني نماذج متعددة للموازنة العامة فى حين لم نفعل نحن؟ ان القول بأن تطبيق نموذج غير نموذج موازنة البنود سيصاحب بالعديد من المشاكل والمعوقات هو قول لا يقوله أهل العزم والتطوير ومنذ متى كان الخوف من الفشل أداة للتوقف عند عام 1938 م عندما بدأنا فى تطبيق موازنة البنود لأول مرة.
- 3 - لماذا نطالب دوما بتطبيق ما ثبت بالدليل القاطع والبرهان الساطع العلمى كثرة عيوبه فى حين لا نطالب بتطبيق أحدث النظريات العلمية؟ إن المناداة بتطبيق موازنة البنود أو موازنة الأداء أو موازنة البرامج والأداء أو الموازنة الصفرية فى حين أننا نعلم أن كافة هذه النماذج تعاني من الكثير من العيوب التى قتلت بحثا ونشرا فى كافة الأبحاث والمراجع العلمية بكافة اللغات هى مناداة مثيرة للشفقة ومؤشر بأن المنادى به لم ولا يتابع أحدث نماذج الموازنة الذى طبقت فى بعض الدول وجار العمل على تطبيقه فى دول أخرى مثل نموذج الموازنة التعاقدية. إننى أتمنى أن يشاركنا كافة القراء والمثقفين والعلماء المختصين والمسؤولين حوارنا هذا لعلنا نصل إلى قناعة إما بالحفاظ على موازنة البنود وبتغييرها إلى ما هو أفضل.

## تابع المحور الثالث

### أساليب ونماذج الرقابة على الأداء في المؤسسات الخاصة

يعتبر الأداء المؤسسى هو المنظومة المتكاملة لتنتائج أعمال المنظمة في ضوء تفاعلها مع عناصر بيئتها الداخلية والخارجية وهو يشتمل على الأبعاد التالية:

- أداء الأفراد في وحدتهم التنظيمية.
  - أداء الوحدات التنظيمية في إطار السياسات العامة للمنظمة.
  - أداء المؤسسة في إطار البيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- مصنوفة الأهداف الاستراتيجية مع استخدام أسلوب مقارنة العائد والتكلفة لاختيار الاستراتيجية الملائمة:

ويمكن القول ان اختلاف أهداف المؤسسات الخاصة عن الحكومية أدى إلى اختلاف مقاييس ونماذج الرقابة على الأداء والأنشطة ويمكن ايضاح حالة عملية كما يلي :

تلك مؤسسة خاصة وضعت عدة استراتيجيات للمستقبل القريب وترغب في

#### اختيار الاستراتيجية الملائمة

الاستراتيجية 1:	بناء القدرات	تلك الإستراتيجية يلزم رفضها لارتفاع التكلفة عن العائد الاستحواذ على حصة كبيرة من السوق المحلى باستخدام حملة إعلانية وإعلامية تتكلف 5 مليون جنية لمدة خمس سنوات متتالية لزيادة المبيعات إلى 1.5 مليون جنية سنويا
الاستراتيجية 2:	البحث والتطوير	تحسين العمليات التي تؤثر في حالة المنتج والخدمة المقدمة حالياً ومستقبلاً والبيئة التنافسية والحالات البيئية ذات الصلة من قبيل نوعية المنتج

<p>ومستويات الجودة المطلوبة، والتنبؤ بتلك العمليات، وتتكلف قيمة البحوث والتطوير نحو 1 مليون جنية سنويا مقابل زيادة المبيعات بعد ثلاث سنوات نحو 2 مليون .</p>		
<p>رصد وتسجيل معدلات الفاقد فى الانتاج وتحليل العوامل ذات الصلة وتقديم تقارير عن ذلك، واستخدام هذه البيانات لإعداد برامج تطبيقية فى مجال التنبؤ والإنذار والمعلومات ذات الصلة، وصيانة وتحسين نظم هذه الانتاج والتخزين ويتكلف نحو 6 مليون جنية سنويا مع العلم ان معدل الفاقد سينخفض نحو 4% من إجمالى الإنتاج البالغ 10 مليون وحدة.</p>	<p>تخفيض فاقد عمليات الإنتاج</p>	<p>الاستراتيجية 3:</p>
<p>تحسين قدرات التنافسية مع تقديم الخدمات بفكر اعرف عمليك، وتحسين التعاون والتعاقد معه ويتكلف ذلك نحو 300 ألف جنية مقابل زيادة مبيعات الخدمات نحو 150 ألف جنية.</p>	<p>تقديم الخدمات</p>	<p>الاستراتيجية 4:</p>
<p>العمل على نحو أكثر فعالية مع مستعملي الخدمات، والشركاء الدوليين، والمنظمات الدولية الأخرى، ويتطلب ذلك نحو 100 مليون جنية خلال ثلاث سنوات مقابل زيادة المبيعات سنويا نحو 5 مليون سنويا.</p>	<p>الشراكة وعمليات الدعوة والتوعية</p>	<p>الاستراتيجية 5:</p>
<p>تحسين فعالية وكفاءة ومرونة هيكل المنظمة وآليات وممارسات عملها، لتمكينها من الاستجابة على نحو أسرع لتغير احتياجات المجتمع وللفرص الجديدة التى تتيحها أوجه</p>	<p>خدمات الدعم</p>	<p>الاستراتيجية 6:</p>

التقدم التكنولوجية. ويتكلف ذلك نحو 2.5 مليون سنويا مقابل زيادة المبيعات سنويا نحو 1.5 مليون جنيه.		
---	--	--

لكى يتم اختيار الإستراتيجية الملائمة يلزم على المؤسسة استخدام أسلوب التكلفة والعائد كما يلي

مقارنة تكلفة الجملة الإعلانية تتكلف 5 مليون جنية لمدة خمس سنوات مع العائد السنوى (5 مليون * 5 سنوات = 25 مليون جنية، الزيادات المتتالية للمبيعات 1.5 مليون جنية سنويا (1.5 * 5 = 7.5 مليون	بناء القدرات	الاستراتيجية 1:
تحسين العمليات التى تؤثر فى حالة المنتج والخدمة المقدمة حالياً ومستقبلاً والبيئة التنافسية والحالات البيئية ذات الصلة من قبيل نوعية المنتج ومستويات الجودة المطلوبة، والتنبؤ بتلك العمليات، وتتكلف قيمة البحوث والتطوير نحو 1 مليون جنية مقابل زيادة المبيعات بعد ثلاث سنوات نحو 2 مليون. تكلفة = 1 * 3 سنوات = 3 مليون جنية العائد = 2 مليون جنية يتم رفض تلك الاستراتيجية أيضا التكلفة < العائد.	البحث والتطوير	الاستراتيجية 2:

## الغايات العليا

1- عملاً على المساهمة في تحقيق النتائج المنشودة أعادت المنظمة مع أعضائها تعريف الاستراتيجيات الرئيسية الثلاث للخطة الطويلة الأجل السادسة بتسميتها الغايات العليا. وتشمل الغايتان الأولى والثانية تعظيم القيمة السوقية للسهم وزيادة رحية السهم من زاوية "حقوق المساهمين"، بينما تشدد الغاية الثالثة على مساهمة المنظمة في المجتمع المحيط بها، بتوظيف العمالة وسداد التأمينات وسداد الرسوم والضرائب للجهات السيادية ويتطلب ذلك:

(أ) تقديم منتجات ذات معايير جودة دولية إلى جمهورها المستهدف (الأفراد، والمؤسسات، والحكومة) في الوقت المناسب وبطريقة مفيدة؛

(ب) التمكين من تقديم خدمات ذات جودة عالية مع الأخذ في الاعتبار البيئات ذات الصلة للجمهور وللحكومات وللمستخدمين/ العملاء الآخرين في مختلف السوق المحلي والدولي.

## الاستراتيجيات

2- تتحقق الغايات العليا من خلال ست استراتيجيات (هي رسمياً الاستراتيجيات 1 إلى 6 في الخطة الطويلة الأجل السادسة) السابق الإشارة إليها عالية .

## النتائج المتوقعة، ومؤشرات الأداء الرئيسية، وأهداف الأداء الرئيسية

1- يتحقق تنفيذ الخطة الاستراتيجية للمنظمة من جانب المنظمة من خلال برامجها الرئيسية ولجانها الفنية، ويتحقق من جانب أعضائها أساساً من خلال استوعب وتطبيق الاستراتيجية المناسبة لظروفها والأساس الرئيسي لتحقيق الاستراتيجية هو اتخاذ القرار، التي تقترح الأنشطة اللازمة لتحقيق الغايات العليا.

2- وستجرى عملية مراقبة وتقييم أداء المنظمة فيما يتعلق بتنفيذ خططها الاستراتيجية في ضوء النتائج المتوقعة ومؤشرات الأداء الرئيسية وأهداف الأداء الرئيسية المتفق عليها. وهذه ترتبط بإحدى الاستراتيجيات الست (المرتبطة بمجال أساسي من مجالات النشاط الرئيسية) وترتبط الخطط التشغيلية للمنظمة بالخطة الاستراتيجية. والنتائج المتوقعة هي ما تتوقع المنظمة أن تحققه أثناء فترة الأداء من خلال تنفيذ استراتيجية معينة

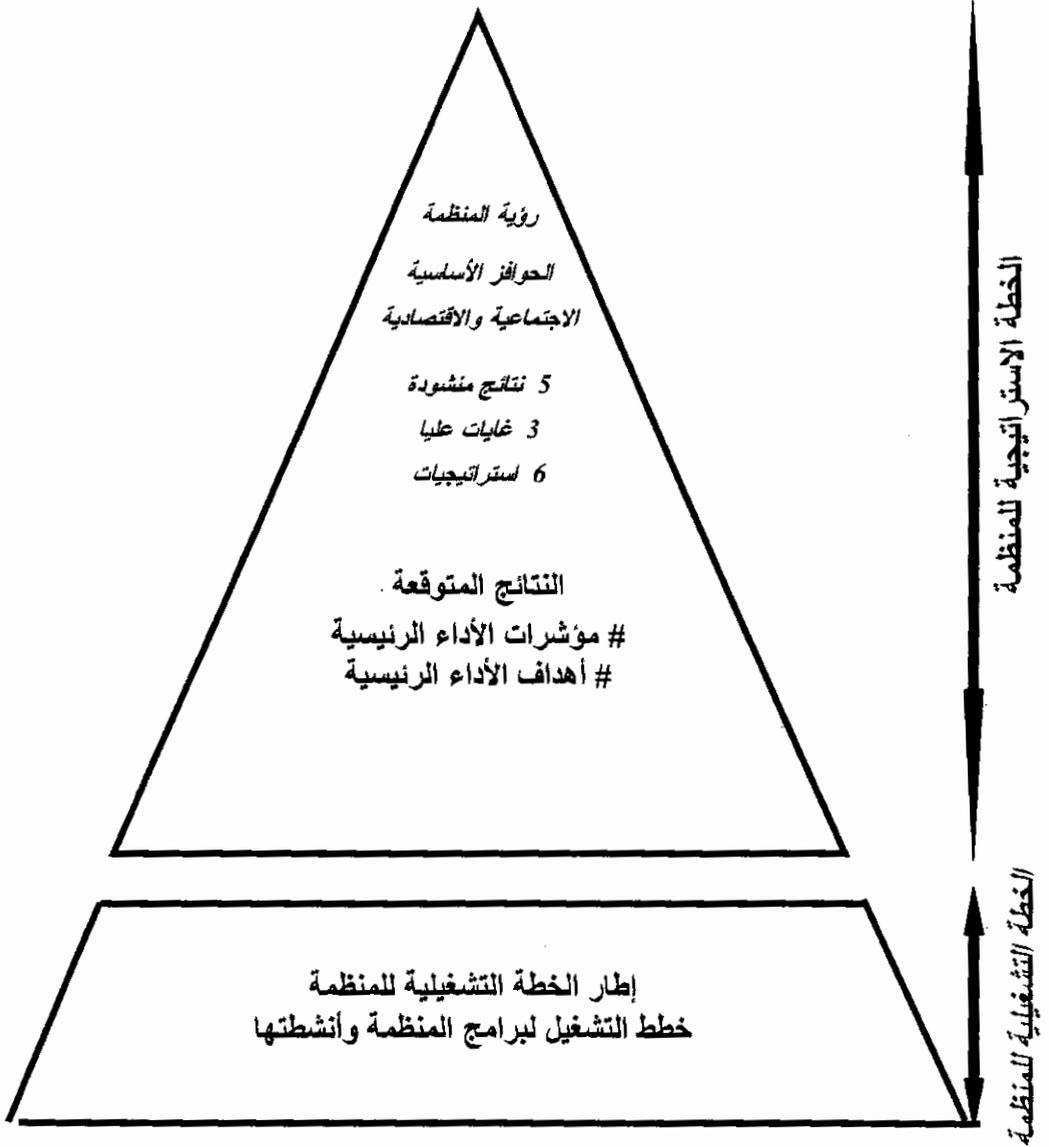
مقيساً بمجموعة من مؤشرات الأداء ذات الأهداف المحددة. أما مؤشرات الأداء الرئيسية فهي تشير إلى ما ينبغي قياسه، بينما تحدد أهداف الأداء الرئيسية أهدافاً يمكن قياسها كمياً ومن المتوقع من المنظمة أن تحققها أثناء فترة الأداء. ومؤشرات الأداء الرئيسية وأهداف الأداء الرئيسية هذه ترتبط، بدورها، بأنشطة الاتحادات الإقليمية واللجان الفنية.

3- وستضع الإدارة العليا الخطط الاستراتيجية/ خطط العمل الخاصة بها التي تحدد فيها أهداف الأداء الرئيسية المتعلقة بها دعماً لأهداف الأداء الرئيسية العامة للمنظمة والمحددة لكل نتيجة متوقعة. وتحديد مؤشرات الأداء الرئيسية وأهداف الأداء الرئيسية لفرادى هذه الأنشطة هو جزء من عملية وضع الخطط التشغيلية لبرامج المنظمة، التي تنفذ أعمال المنظمة الفنية.

### أساس الخطط التشغيلية للمنظمة الخاصة بالاستراتيجية 3 "تخفيض فاقد الانتاج"

التائج المتوقعة	الاستراتيجية 3	مؤشرات الأداء الرئيسية	أهداف الأداء الرئيسية 2
النتيجة المتوقعة 4		مستوى الإنتاج الهدف 8: انخفاض نسبة الفقد والفاقد السنوي	
تحسُّن النظام الانتاجى ونظم التخزين المتبعة وانعكاس ذلك على تخفيض للتكاليف المباشرة.		الفاقد السنوي	
	3 تخفيض الفاقد في الإنتاج	يقضى -	
		ارتفاع نسبة الصيانة الدورية وارتفاع تكاليف تدريب العاملين واستخدام نظم للتخزين جديدة؛	
		حدوث انخفاض قدره 5٪ سنوياً في تكلفة النظام الانتاجى؛	
		تحقق موثوقية بنسبة قدرها 99٪ في غضون السنة الثانية من التشغيل الكامل للنظام	

شكل رقم (2) يوضح الاستراتيجية 3  
إطار التخطيط الاستراتيجي للمنظمة



مدخلات للمساهمة في عملية التخطيط  
الاستراتيجي مقدمة من الإدارة  
ومراقبي الحسابات والجهات السيادية

إرشادات مقدمة من أجل التخطيط  
من مراقبي الحسابات والجهات  
الرقابية

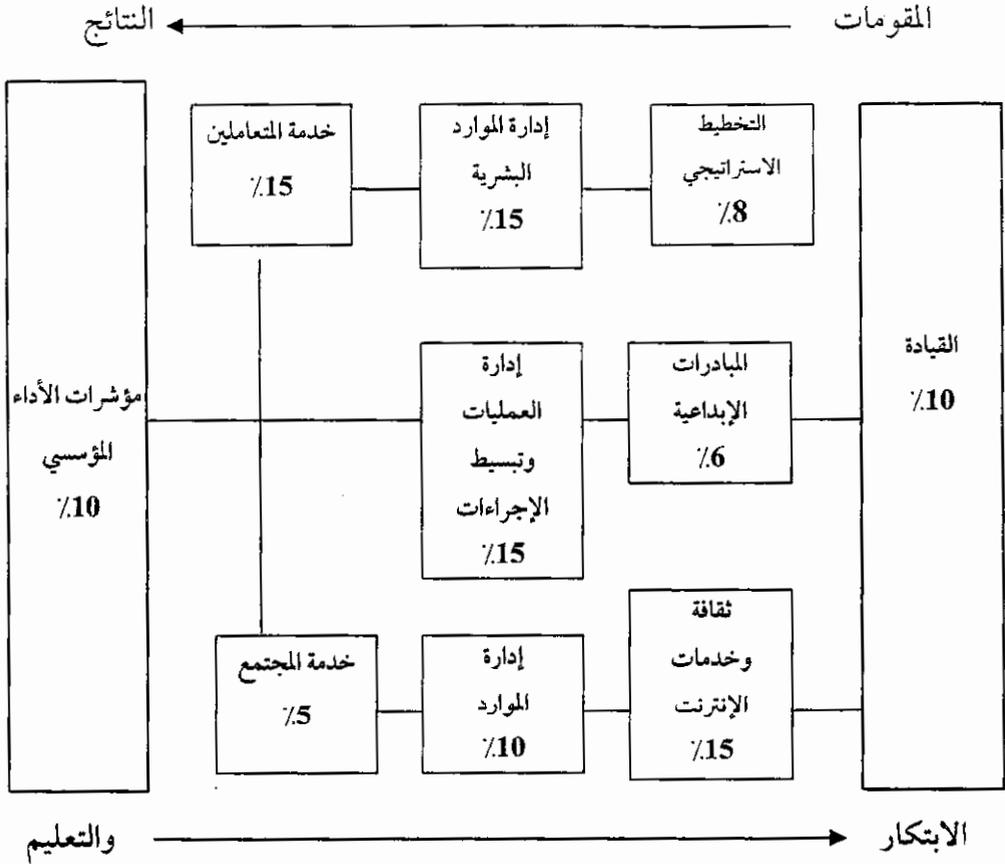
### نموذج قياس الأداء ومقارنته بنماذج متميزة أخرى:

تعددت الأساليب والطرق التي استخدمتها المؤسسات لقياس الأداء المؤسسى ومن ثم مقارنته بالمعايير المستخدمة، وسعت الجهات الرقابية لقياس الأداء ومقارنته بنماذج متميزة أخرى. ولجأت الحكومات إلى استخدام على سبيل المثال نموذج الجودة الأوربى وكذلك نموذج التميز فى الأداء فى قطاع الأعمال ونموذج ديمونج إضافة إلى نماذج وأساليب ومعايير متعددة مستخدمة من قبل الدول فى تحسين وتحديث وقياس الأداء الحكومى حسب معايير دولية.

وتعتبر معايير برنامج دبى للأداء الحكومى المتميز من البرامج المتميزة دوليًا حيث أنه فى سباق دائم مع نماذج كل من ماليزيا وسنغافوره وبريطانيا ونيوزيلنده . وتقدم معايير برنامج دبى للأداء الحكومى المتميز نموذجًا متكاملًا وفعالًا لتحقيق التميز وتطبيق الجودة فى القطاع الحكومى، وتغطى فئات البرنامج جميع مجالات العمل فى هذا القطاع ويتضمن نموذج البرنامج الخاص بالإدارة الحكومية (الفئة الرئيسة) عشرة معايير تقويمية رئيسة يتفرع عنها 36 معيارًا فرعيًا تمثل جميع جوانب العمل الحكومى بما فى ذلك النظم والأساليب والمناهج المطبقة بالإضافة إلى النتائج والمؤشرات الدالة على فعالية الأداء ومدى تطور الخدمة. وبالرغم من عالمية معايير البرنامج إلا أنها تنطلق من وتراعى متطلبات ظروف العمل فى القطاع الحكومى ويمثل شكل رقم (3) الموضح أدناه البرنامج الذى يمكن تلخيصه فيما يلى:

تحقق الإدارات الحكومية التميز فى خدمة العاملين والتفوق فى خدمة المجتمع من خلال قيادة مبدعة تخطط استراتيجيًا وتنمى مواردها البشرية والمالية والتقنية وتطور عملياتها وتبسيط إجراءاتها وتحصر على الاستفادة القصوى من الإنترنت ضمن بيئة عمل مبدع تقود إلى أداء مؤسسى متميز.

## معايير الأداء (شكل رقم 3)



ويتم بشكل دوري ومنتظم مراجعة وتطوير نموذج البرنامج ومعايره والأوزان التي تم تحديدها لهذه المعايير حسب أهمية كل معيار وذلك لضمان تطور النموذج واستجابة الفعالة لمستجدات وأولويات التطوير في القطاع برنامج دبي للأداء الحكومي المتميز

## ويمكن توضيح تلك المعايير كما يلي

عدد النقاط	المعايير الرئيسية والفرعية	م
100	<b>القيادة</b>	
50	1/1 - التميز والتحسين المستمر	1
30	2/1 - التعامل مع فئات المتعاملين	
20	3/1 - مكافأة وتشجيع الجهود الفعالة	
80	<b>التخطيط الاستراتيجي</b>	
30	1/2 - منهجية إعداد الخطة الاستراتيجية	2
20	2/2 - شمولية ومعلومات التخطيط الاستراتيجي	
20	3/2 - تطبيق الخطة الاستراتيجية	
10	4/2 - تحديث وتحسين الخطة الاستراتيجية	
100	<b>المبادرات الإبداعية</b>	
50	1/3 - بيئة الإبداع واستمرارية المبادرات	3
50	2/3 - طبيعة المشاريع الإبداعية	
140	<b>ثقافة وخدمات الانترنت</b>	
40	1/4 - ثقافة الإنترنت	4
50	2/4 - دور الإنترنت في إنجاز الأعمال الداخلية	
50	3/4 - دور الإنترنت في تقديم الخدمات للمتعاملين	
140	<b>إدارة الموارد البشرية</b>	
20	1/5 - تخطيط الموارد البشرية	5
40	2/5 - تنمية الموارد البشرية	
20	3/5 - تقييم الموارد البشرية	
10	4/5 - مكافأة ومشاركة الموارد البشرية	
10	5/5 - العناية بالموارد البشرية	

عدد النقاط	المعايير الرئيسية والفرعية	م
10	6/5- التواصل مع الموارد البشرية	
30	7/5- قياس رضا الموارد البشرية	
120	إدارة العمليات وتبسيط الإجراءات	
20	1/6- تحديد وإدارة العمليات الرئيسية	
40	2/6- توثيق أنظمة العمل	
50	3/6- تبسيط الإجراءات	6
10	4/6- تغيير العمليات	
140	خدمة المتعاملين	
20	1/7- بيانات المتعاملين	
20	2/7- احتياجات المتعاملين	
20	3/7- التواصل مع المتعاملين	
30	4/7- شكاوى المتعاملين	7
50	5/7- قياس رضا المتعاملين	
90	إدارة الموارد	
40	1/8- إدارة الموارد المالية	
30	2/8- إدارة التقنيات الحديثة	8
10	3/8- الاستفادة من المعلومات	
10	4/8- إدارة الممتلكات	
50	خدمة المجتمع	
40	1/9- مدى الالتزام بخدمة المجتمع	9
10	2/9- التعاون والتنسيق بين الدوائر	
40	مؤشرات الأداء المؤسسي	
30	1/10- مقاييس الأداء	10
10	2/10- التعلم المؤسسي	
1000	المجموع	

وعدد النقاط الكاملة للنموذج 1000 نقطة موزعة في الجدول رقم (1) على جميع العوامل الأساسية في النموذج بحيث للقيادة 10% وللتخطيط الاستراتيجي 8% والمبادرات الإبداعية 6% وثقافة وخدمات الإنترنت 15% ولإدارة الموارد البشرية 15% ولإدارة العمليات وتبسيط الإجراءات 12% ولإدارة الموارد 10% ولخدمة المتعاملين 15% ولخدمة المجتمع 5% ولمؤشرات الأداء المؤسسي 4% ويوضح الجدول رقم (1) النقاط الفرعية لكل معيار . ولتطبيق هذه المعايير وتحديد النقاط يكون فريق خارجي محايد مهمته زيارة الإدارات الحكومية وتحديد النقاط لكل إدارة وقسم حسب أساليب وإجراءات مدونة بأدلة لهذا الغرض.

## ويتطلب تطبيق مصفوفة الأهداف الإستراتيجية استيعاب المصطلحات التالية

مصطلحات وتعريفات :

المصطلح	التعريف
1. الرؤية ( Vision )	تصور شامل يبين طموح الوحدة الإدارية وما تسعى أن تكون عليه فى المستقبل .
2. التخطيط الاستراتيجي ( Strategic Planning )	عملية تصور منشود للمؤسسة متضمنا غاياتها وتحديد الاستراتيجيات وسبل تحقيقها انطلاقا من الوضع الراهن، مع القيام بدراسة منهجية القياس والتقييم .
3. الهدف : ( Objective )	غاية محددة يتوقع تحقيقها من قبل الوحدة الإدارية لعملياتها وخدماتها .
4. العملية ( Process )	عبارة عن نشاط ( أو مجموعة أنشطة ) يقوم بتوظيف الموارد، وإدارتها بشكل يتم فيه تحويل المدخلات ( موارد أو معلومات ) إلى مخرجات، وعادة ما تكون المخرجات من عملية ما هي مدخلات لعملية أخرى .
5. التحليل الرباعي : Swot Analysis	عملية يتم من خلالها تحليل البيئة الداخلية من حيث نقاط القوة والضعف والبيئة الخارجية من حيث الفرص والتهديدات .
6. نظام المتابعة الداخلي: Internalfollow Up System	نظام لقياس مدى تطبيق فعالية الخطة الإستراتيجية الموضوعية والإجراءات المتبعة بهدف تطويرها والعمل على التنمية وإيجاد الحلول المقترحة التى من شأنها التغلب على المشاكل والمعوقات ليتم تقييم أداء الإدارات والأقسام .

المصطلح	التعريف
7. خطة العمل : Action Plan	برنامج أو برامج العمل التي يتم من خلالها تحديد مراحل أو خطوات إنجاز المهام والواجبات المحققة للأهداف أو غايات محددة متضمنة بوضوح الفترات الزمنية والمسؤولية والوسائل اللازمة .
8. المدخلات ( Inputs )	الموارد اللازمة لتقديم خدمة / لصنع المنتج، مثلا : العمالة، المواد، المعدات .
9. المخرجات ( Outputs )	خدمة أو منتج مطلوب تنفيذها أو إنتاجها من قبل فرد أو مؤسسة
10. العلامة المرجعية Benchmark	معيار أو مستوى مرجعى يستخدم لمقارنة الأداء مع الممارسات لجهات أخرى داخلية أو خارجية، وذلك لتحقيق التحسين المستمر فى الأداء .
11. الفعالية : Effectiveness	قياس مدى أو نسبة الإنجاز أو الأداء المحقق مقارنة مع ما هو مخطط له أو متوقع .
12. الكفاءة : Efficiency	قياس مدى أو نسبة الموارد المستخدمة فعليا مقارنة مع الموارد المتاحة، كما أن الكفاءة عنصر من عناصر تحقيق الإنتاجية.
13. مؤشرات النتائج : Outcome Indicators	قياس إذا ما كانت الخدمات قد حققت الأهداف المطلوبة، مثلا النسبة المثوية لتقليل الفاقد، زيادة معدل إنتاج الفرد من المنتج .
14. مؤشرات المخرجات Output Indicators	قياس مدى تحقيق المخرجات المطلوبة مرتكزا على مستوى الإنتاج، حجم الانتاج، عدد طلبات البيع
15. مؤشر الأداء : Performance Indicator	هو قيمة أو صفة معينة تستخدم لقياس المخرجات أو النتائج أو لتحديد مدى ما حققته الوحدة الإدارية من أهدافها.
16. الدورية : Periodicity	هى الإطار الزمني والفترات المنتظمة للإفادة عن نتائج تطبيق الرقابة والتقييم مثلا ( شهريا، ربع سنوى، نصف سنوى أو سنوى ) .

المصطلح	التعريف
17. الأهداف الوطنية : National Goals	هى الأهداف المحددة والمعلنة فى الأجندة المستقبلية، للوزارات والمؤسسات المختلفة
18. الأهداف المؤسسية : Organizational Goals	هى الأهداف المنبثقة من الأهداف الوطنية وتساهم فى تحقيقها وتعتمدها الإدارة العليا لتحقيق رؤيتها ورسالتها ضمن خطتها الإستراتيجية ويتم استنباطها وتحديدتها بناءً على ما يلي (تحديد الأهداف الوطنية التى تساهم الدولة فى تحقيقها، رؤية ورسالة الدولة ، التشريعات التى تحكم عمل المؤسسات ، نتائج التحليل الرباعى، احتياجات متلقى الخدمة بكافة فئاتهم،
19. أهداف الادارات والفروع والمناطق : Departments / districts Objectives	هى الأهداف المنبثقة عن الأهداف المؤسسية والتى تلتزم الدائرة/ المنطقة بتحقيقها بحيث تخدم الأهداف الوطنية الخاصة بالصالح العام. ويشترط فى هذه الأهداف بأن تكون Smart .
20. الشركاء الرئيسيون : Main Partners	هم الجهات الرئيسية التى لها جهود مشتركة مع الدولة ومن الضروري التعاون الفعال معها لتوحيد وتوجيه وتظافر الجهود والانسجام لتعظيم مساهمة الدولة فى تحقيق الأهداف الوطنية .
21. الخطة الإستراتيجية Strategic Plan	وتشمل المحاور الرئيسية التالية : الرؤية، الرسالة، القيم الجوهرية، تحليل البيئة الداخلية والخارجية، الأهداف الوطنية، الأهداف المؤسسية، أهداف الادارات، الاستراتيجيات والسياسات الداعمة، نظام المتابعة والتقييم .
22. نسبة الانحراف : Deviation Percentage	البعد أو القرب من تحقيق الأهداف وتنقسم إلى انحرافات سلبية وإيجابية .

## مصفوفة كبنر- تروجي

### ما هي مصفوفة كبنر تروجي؟

إنّ مصفوفة كبنر تروجي تحليل خاص وتنسيق وتزامن منظم وتوثيق أساسى يبنى على التحليل وطريقة اتخاذ القرارات.

وهو نظرة تدريجية واعية بشكل منظم لحل المشاكل، ويجعل القرارات جيدة، ويحلل الأخطار والفرص المحتملة. ويساعدك على زيادة مهارات التفكير الحاسمة، وينظم بشكل منظم ويوضح المعلومات ذات الأولوية، وأهداف المجموعة، وقيم البدائل، ويحلل التأثير.

### ما هي أهمية مصفوفة كبنر تروجي؟

- يقدم تحليل كبنر تروجي مساعدة في إتخاذ القرارات الغير منحازة. وهو منهج بناء تمييز وتصنيف كل العوامل الحاسمة في القرار.
- وكأداة هذه العملية تستخدم بداية لأن تحدد الانحياز الواعى والغير واعى الذى يميل إلى التعقيب بعد القرار.
- وهذا المنهج يمكن أن يتم مع كل القرارات لتسويق المنتج لتحديد إلى الموقع المختار.
- يستخدم علم التحليل كبنر تروجي يحلل طرق عمل بديلة بشكل شامل لتحسين النتائج النهائية مستندة على أهداف واضحة.

## نظرة كبنر تروجي لتحليل القرار

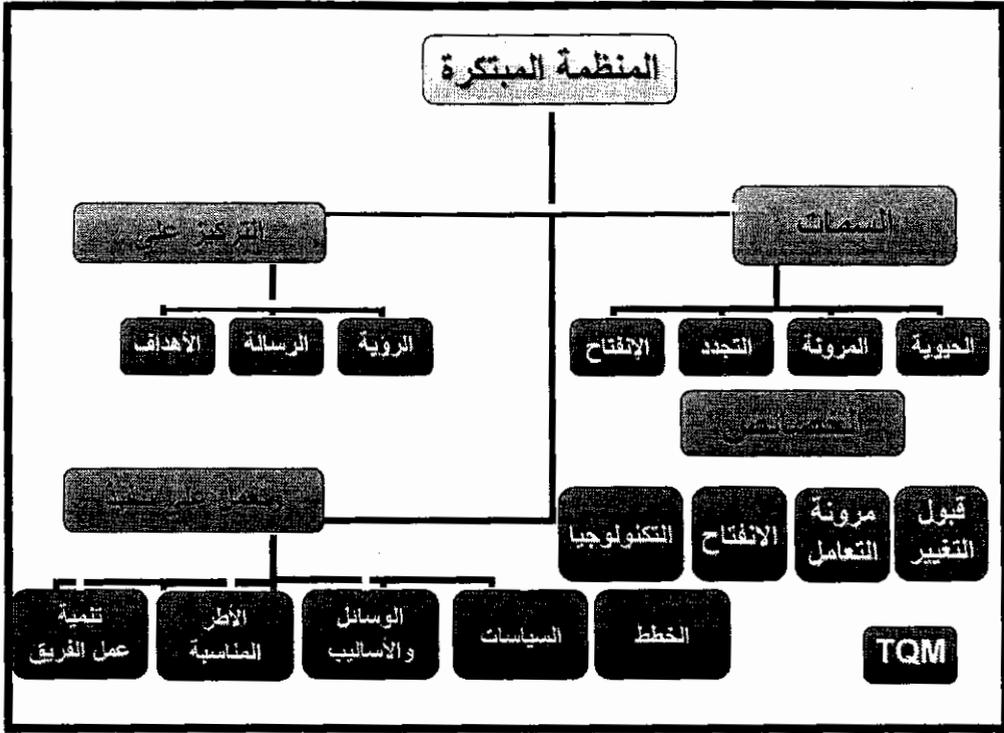
### الخطوات :

- تجهيز بيان قرار للإعمال المناط القيام بها ومكونات النتيجة المستهدفة.
- وضع أسس ومتطلبات إستراتيجية أى الضروريات،
- حدد أهداف التشغيل أى الحاجات، والقيود أى الحدود رتب الأهداف الغزيرة النمو وخصص أوزان نسبية لتلك الأهداف.
- وضع البدائل وتسيتم اختيار البديل المناسب.

- خصص نتيجة نسبية لكل بديل لكل هدف بالقاعدة الموضوعية.
- تم وضع علامة لكل خيار وعيّنت العلوية اثنان أو ثلاثة.
- أدرج نتائج منعكسة لكل بديل أعلى وقيم احتمالات - مستوى عالي، وسط، مستوى منخفض، والخطورة - مستوى عالي، وسط، مستوى منخفض.
- اختيار بديل وحيد نهائي بين البدائل العليا.
- ويتعلق ذلك الأسلوب بأساليب متعددة منها:
- تحليل السبب الجذري Root Cause Analysis .
- نظرية القيود Theory of Constraints .
- استحثاث الأفكار Brainstorming .
- إدارة الأزمات Crisis Management .
- تخطيط السيناريو Scenario Planning .
- نظرية اللعبة Game Theory .
- البدائل الحقيقية Real Options .
- Dialectical Inquiry

### المصدر

- (1) كتاب: Charles H. Kepner and Benjamin B. Tregoe - The New Rational Manager
- (2) كتاب: Dean L. Gano a.o. - Apollo Root Cause Analysis -



### مصنوفة بوسطن الاستشارية

وتقسم تلك المصنوفة أنشطة المؤسسة إلى أربع أنشطة رئيسية أو خلايا هي :

- نشاط وخلية رقم (1) باسم خلية النجوم Stars وهي التي تستحوذ على نصيب نسبي كبير من السوق. وذلك النشاط يحقق أعلى أرباح على المدى الطويل . ويحقق أعلى مستويات النمو في المستقبل البعيد .
- نشاط وخلية رقم (2) وتسمى خلية علامات الاستفهام Question Marks وهي النشاط الذي يتميز بالضعف النسبي ويستحوذ على حصة سوقية صغيرة .
- نشاط وخلية رقم (3) ويسمى بالأنشطة المدرة للدخل Cash Caws لا يتطلب استثمارات رأسمالية كبيرة ويعتبر مصدرا للتدفقات النقدية ويستحوذ على نصيب عالي من السوق ومعدلات النمو فيه منخفضة .

- نشاط وخليية رقم (4) ويسمى الأنشطة الأقل حظا في السوق Dogs تستحوذ على نصيب متدن من السوق ولا تدر تدفقات نقدية وتتطلب استشارات رأسمالية كبيرة .

