

الفصل الأول

الرقابة في الإدارة والمال العام

يعتبر المال العام الركن الأساسي في بناء أي دولة ، فوجوده تستطيع الدولة الاحتفاظ بسيادتها وحريتها ، وتجعلها غير خاضعة لتأثيرات الدول الأخرى عليها ، أو لتدخل تلك الدول في شئونها الداخلية والخارجية ، سواء بصورة مباشرة ، أو بصورة غير مباشرة ، ولذلك وجب على أي دولة تريد الاستقرار ، والتمتع بحريتها أن تحافظ على المال العام لديها ، وأن تعمل على حمايته من العابثين فيه ، وهذا ما دفع غالبية الدول إلى إنشاء أجهزة رقابية فعالة لتمكن الدولة من مراقبة أموالها ، والعمل على حمايتها من ظاهرة هدر المال العام ، والتي تعتبر ظاهرة قديمة حديثة ، مصاحبة لوجود المال العام ، والتي تؤدي إلى نشوء ظاهرة الفساد إن كان الهدر للمال العام ناجم عن سلوك مقصود ، أو عن فوضى أو تخريب متعمد ، ولذلك لجأت هذه الدولة إلى وضع الأجهزة الرقابية في إطار مؤسسي يعتمد على القوانين والتشريعات ، المنبثقة عن السلطة التشريعية ، والتي تعطيها حق القيام بأداء أعمالها الرقابية بكل استقلالية عن باقي المؤسسات الحكومية الأخرى ، ولقد سارعت الدول المتقدمة والنامية إلى إيجاد مثل هذه الأجهزة تحت مسميات مختلفة.

وبالرغم من اختلاف هذه المسميات ، واختلاف الصلاحيات المخولة لهذه الأجهزة ، وكيفية تنفيذها لأعمالها ، إلا أنها اتفقت جميعها على ضرورة وجود أجهزة رقابية تهدف بشكل عام إلى تفعيل مستوى الأداء المالي والإداري لقناعتها الكاملة بأهمية الرقابة المالية والإدارية حيث حرصت بعض الدول إلى إنشاء جهازين مستقلين يعني أحدهما بالتفتيش المالي ، ويعني الآخر بالتفتيش الإداري ، فيقصد بالمال العام الموارد المالية التي تحصل عليها الإدارات (الحكومية / الرسمية) على جميع المستويات ، وما يقابلها من نفقات عامة تقوم بها تلك الإدارات . فالمال العام يعني النشاطات التي تقوم بها الإدارات والمؤسسات وجميع ما يتبعها من منشآت ومصالح ومرافق وغيرها ، المملوكة من قبل المجتمع

كلياً أو جزئياً ، من أجل الحصول عليها لغرض صرفها في النفقات الموارد المالية (الإيرادات العامة لصالح المجتمع نفسه) .

وتعد الرقابة على المال العام أحد الأدوار الأساسية لكافة المجتمعات الحديثة ، فمن هنا كان من الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره ، ولهذا شهدت الآونة الأخيرة اهتماماً متزايداً على كافة المستويات النظرية والعملية ، وكذلك في مختلف الدول المتقدمة والنامية ، بعملية صنع الموازنة ومدى الشفافية التي تتمتع بها من جهة ، وبكفاءة إدارة المالية العامة وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام والدين العام من جهة أخرى.

وتشمل الإدارة العامة على جميع الأنشطة التي يؤديها العاملون في الجهاز الحكومي من تخطيط وتنظيم وتوجيه ، وتنسيق ورقابة ، تتعلق بصنع السياسة العامة وتنفيذها لأجل أداء الخدمات وإنتاج السلع التي تساهم في إشباع الحاجات العامة ، وتحقيق المصلحة ، إضافة لتعزيزها دور مؤسسات المجتمع المدني والمساهمة بإقامة دولة العدالة والرفاهية الاجتماعية.

أولاً : الرقابة على المال العام :

مفاهيم عامة حول الرقابة :

أ-تعريف الرقابة : هناك عدة تعاريف نذكرها في ما يلي :

«الرقابة هي قياس وتصحيح أداء الأنشطة المسندة للمرؤوسين للتأكد من أن أهداف المؤسسة والخطط التي صممت للوصول إليها» .

«الرقابة تمثل عمليات السيطرة التنظيمية المستمرة على تطبيق خطط المنظمة بصورة كفئة وفعالة بما يضمن تحقيق أهدافها دون هدر في الموارد والقدرات المادية المالية والبشرية » «الرقابة هي جزء من العمل الإداري بحيث تهدف إلى

التحقق من صحة الأداء وتقويمه الإيجابي للرقابة وليس تلك التي تفرض العقاب في حالة حدوث الأخطاء وهو المفهوم السلبي «

ب-تعريف الرقابة على المال العام : «تعني التفتيش والملاحظة والمتابعة والتحقيق من الاستعمال الحسن للإمكانات البشرية والمادية ، وكذلك الوثائق والحسابات ، واحترام القوانين والمراسيم والتعليمات الموضوعة كمقاييس لعمل المسيرين ومعاقبة المخالفين» .

أما الرقابة الإدارية : فهناك عدة تعريفات لها والتي أهمها :

التعريف الأول : «تعتبر الرقابة الإدارية الأداة الأساسية للتأكد من حسن سير العمل في أجهزة الدولة وتحقيق أفضل مستوى من الكفاءة والفعالية ، وتمارس أجهزة المركزية أعمال الرقابة على أجهزة الإدارة العامة من خلال عمليات الإشراف ، والتفتيش ، والمتابعة وفحص الشكاوي ، والتحريرات الإدارية ، ورفع التقارير الإدارية» .

التعريف الثاني : «وهي رقابة تركز مهمتها على جمع البيانات وتحليلها للوصول لنتائج معينة ، تهدف في مجملها للتأكد من تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات بالإضافة لتحقيق الأهداف المخططة ، وتعمل على كشف الأخطاء والمخالفات والتنبيه إليها وإحالتها للسلطات وعندها ينتهي عملها» .

التعريف الثالث : «الرقابة الإدارية تشمل الخطة التنظيمية والمقاييس المتبعة في المؤسسة لتحسين كفاءة التشغيل ، وتطبيق السياسات الإدارية المرسومة» .

وتتولى وزارة المالية الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية ، حيث يقوم الرؤساء من موظفي الحكومة بمراقبة مرؤوسيههم وكذلك مراقبة موظفي وزارة المالية عن طريق المراقبين الماليين ومديري الحسابات على عمليات المصروفات ، وتتم

الرقابة الإدارية من الناحية العلمية في طريقتين أساسيتين :

-الرقابة الموضوعية : تعني انتقال الرئيس إلى مكان عمل المروؤوس للتأكد من دقة العمل .

-الرقابة على أساس الوثائق : يقوم بفحص الأعمال من خلال التقارير والوثائق والملفات وتنقسم الرقابة الإدارية من حيث توقيتها إلى الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة.

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

الرقابة المباشرة : وتنطوي عملية الرقابة المباشرة على تنمية طبقة من الإداريين الذين يتبعون المبادئ السليمة ومن ثمة يمكن تجنب سبب الأحداث غير المرغوبة التي يمكن السيطرة عليها.

الرقابة غير المباشرة : المقارنة بين الأداء الفعلي والأداء المخطط مع تصحيح الانحرافات .

والرقابة المستقلة : يختلف معنى الرقابة من حيث المقاييس والأساليب المستعملة ، فالرقابة على القضاء تختلف على الرقابة على الأموال العمومية وغيرها من الرقابة الأخرى ، لكن يمكن التوصل إلى استخلاص المبادئ الأساسية للرقابة وتقديمها في شكل تعريف متضمناً النقاط المشتركة لمختلف أنواعها فهي جزء من العمل الإداري بحيث تهدف إلى التحقق من صحة الأداء وتقويمه إذ لازم الأمر.

ترشيد الإنفاق الحكومي للمال العام : من بين الظواهر التي ارتبطت بدراسة النفقات العامة . ظاهرة «تزايد النفقات العامة» مع تزايد الدخل الوطني فالعلاقة بين الاثنين طردية ، ولأن أسباب هذه الظاهرة متعددة ومتغيرة إلا أن الثابت هو الضرورة المتزايدة لترشيد هذه النفقات من أجل تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية .

المفهوم المعاصر للمال العام : يقصد بالمال العام مجموعة الموارد المالية والبشرية والمادية والتقنية التي يتم تخصيصها للوحدات العاملة في القطاع الحكومي للإنفاق على أنشطتها المختلفة والتي يمكن عن طريقها قياس صافي أرصدة التشغيل بكل وحدة منها ، ويعتمد المفهوم الحديث للمال العام على الطبيعة المعاصرة لكل من الوحدات الإدارية والمحاسبية ومنهجية تحقيق التوازن التشغيلي وراء تخصيص واستخدام المال العام.

الضوابط والآليات لحماية المال العام : للتغلب على صور إهدار المال العام عند تخصيصه وأيضاً عند استخدامه فقد انتهت الكثير من التجارب الدولية إلى مجموعة من الضوابط والآليات والصيغ العملية والتي من أهمها :

(تقدير الإيرادات والمصروفات في إطار التوازن النقدي للموازنة الحكومية
ى- مراجعة موقف المخزون السلعي ورفع كفاءة استخدامه وتصريفه تعميق
اللامركزية وتعظيم دور المحليات - البعد الاجتماعي ركيزة أساسية من ركائز
الموازنة العامة - زيادة الإنتاج وتشجيع الاستثمار) .

ترشيد الإنفاق الحكومي : يأخذ اصطلاح ترشيد الإنفاق معناه من اصطلاح «الرشد» بمعناه الاقتصادي ، والذي يعني التصرف بالأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة ، وعلى أساس رشيد ، وطبقاً لما يمليه العقل ويتضمن ترشيد الإنفاق ، ضبط النفقات وإحكام الرقابة عليها ، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد

الأدنى ، وتلاقي النفقات غير الضرورية ، وزيادة الكفاية الإنتاجية ، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة.

ثانياً : الرقابة تحديدها ومستوياتها وخصائصها وأدواتها .

إنه من غير الممكن القول أن الظروف البيئية المحيطة بالمنشأة هي السبب في عدم تحقيق أهداف المنشأة ، كما ، وغالباً ما تبلور عن وظيفة التخطيط خطة أو مجموعة خطط واضحة لتحقيق الأهداف المحددة كمياً وزمنياً وهنا قد يتساءل البعض هل وجود خطة يعني أن الهدف قد تحقق ؟ وهل تنفيذ الخطة يعني أن الإنجاز المحقق هو فعلاً الإنجاز المخطط ؟ للإجابة على هذين السؤالين نستطيع القول أن هناك مجموعة احتمالات فقد يتساوى الإنجاز المحقق مع الهدف ، وقد يقل الإنجاز المحقق عن الهدف ، وقد يكون الإنجاز المحقق أكبر من الهدف وأخيراً قد يكون الإنجاز المحقق يساوي صفر ، بذلك نستنتج أن وجود الخطة لا يعني مطلقاً أن الهدف قد تحقق كما أن الإنجاز المحقق قد لا يساوي الإنجاز المخطط لتحقيق الأهداف مما يعني وجود خلل في الموازنة بين الإنجازين ولتحقيق هذا التوازن فغن الوسيلة على فضل مدراء المنشآت في ممارسة العملية الرقابية سواء عن طريق الاختلاسات ، انهيارات الأسواق المالية ، الإفلاس ، ارتفاع التكاليف ، الفساد الإداري .. الخ) .

فالرقابة ما زالت تعتبر المشكلة الرئيسية للعديد من المنشآت والعملية الرقابية في المشاريع الكبيرة ما زالت عملية معقدة فهي لا ترتبط فقط بالنظام الرقابي وبالهيكل التنظيمي والأساليب القيادية ، وإنما بالخطط والأهداف التي تعتبر القوة المركزية للمؤسسة .

تعريف الرقابة :

يمكن تعريف الرقابة بأنها عملية منتظمة يتأكد من خلالها من مدى تنفيذ الخطط وتحقيق الأهداف وباستخدام طرق فعالة وذات كفاءة عالية الأجزاء الضرورية في العملية الرقابية أن الرقابة الإدارية هي عبارة عن جهد منظم لتحديد مقاييس للأداء لتحقيق الأهداف المخططة .

ويمكن القول أن كلمة الرقابة قد ترعرعت جذورها عند تبنيه لفكرة الإدارة العلمية في بداية القرن العشرين حيث كانت مهمة لم تكن مفهومة ، ويعرفها البعض بأنها تلك العملية التي تحاول التأكيد على أن النشاطات الفعلية تتلائم مع النشاطات المرغوب فيها أو الأهداف التي سبق تحديدها ، فالرقابة تعمل على كشف الانحرافات وتصحيحها كما تزود بتغذية راجعة تساعد في تحديد الأهداف المستقبلية ووضع المعايير أو المقاييس اللازمة.

تعتبر الرقابة الوظيفة الرئيسية الرابعة للإدارة ومن خلالها يمكن تحقيق الأهداف والخطط الاقتصادية بالإضافة إلى وظائف الإدارة الأخرى وتعتبر التخطيط والرقابة وظيفتين متلازمتين تعتمد كل منهما على الأخرى ولذلك فإن الرقابة تلعب دورًا مهمًا في المساعدة من خلال خمسة تحديات وهي :

التغلب على المشكلات والمصاعب في حالات عدم التأكد :

إن الأشياء قد لا تتماشى عادة مع الخطط الموضوعية أو أهداف المؤسسة التي سيتم تنفيذها وتحقيقها مستقبلاً لأن هناك الكثير من العوامل البيئية التي قد تحدث تغيرات مستمرة ومن هنا نشأت كلمة غموض أو حالات عدم التأكد مثل حالة الطلب على المنتج التكنولوجي ، مدى وفرة المادة الخام ، ولذلك ومن خلال تطور نظام رقابي فعال قد يمكن الإدارة من متابعة أنشطتها وتمنحها السرعة في كشف وتصحيح الانحرافات وتحقيق الأهداف.

فأهمية الرقابة تتمثل في كشف الأشياء غير المنتظمة أو التي تتصف بالشذوذ والغير مرغوب فيها في المنشأة مثل عيوب المنتجات ، ارتفاع التكاليف ، ارتفاع معدل دوران العمل ، وبذلك فإن الكشف المبكر للأشياء الغير عادية في الغالب قد يوفر للمنشأة الوقت والمال والجهد ويحد من المشكلات أو المصاعب الصغيرة والتي قد تصبح أكثر تعقيداً لاحقاً .

وتتمثل أهمية الرقابة في التركيز أو الإشارة إلى المواقف أو العمليات التي تؤدي بصورة جيدة وغير متوقعة والتي من شأنها أن تنبه وتوجه الإدارة إلى فرص مستقبلية محتملة .

قد ينمو ويتسع حجم المنشأة أو ترتبط بمشاريع عمليات كبيرة ومعقدة وبالتالي لابد من استخدام الرقابية لتعزيز عملية التنسيق ، كذلك فإن العمل في ظل القواعد الدولية غالباً ما يؤدي إلى زيادة درجة التعقيد أو الصعوبات التي تواجهها الإدارة مما يدعو إلى ضرورة وجود نظام رقابي جيد .

إن وجود نظام رقابي جيد يعزز ويشجع على اتخاذ قرارات بتفويض السلطات للمستويات الإدارية الدنيا وهذا يعني أن الرقابة تساعد الإدارة في تجاوز المحددات والقدرات الإنسانية ، كما أنها تساعد في عملية التنظيم من خلال الحصول على المصادر المادية والبشرية وتوجيهها نحو تحقيق الهدف .

وأخيراً تتمثل أهمية الرقابة إلى حد كبير في أغراضها وأهدافها من خلال عملية التقييم والمتابعة وتصحيح الأداء فالأنظمة الرقابية تزود الدولة بقوة التوجيه والتكامل والتحفيز وبذلك نستطيع القول أن الدولة التي تتمتع بإدارة جيدة هي التي تمتلك أنظمة رقابية فعالة والتي من شأنها أن تعزز قدرتها على تنفيذ استراتيجياتها .

مستويات الرقابة :

إن مسؤولية وظيفة التخطيط تختلف باختلاف المستويات الإدارية ولذلك فإن مسؤولية وظيفة الرقابة تختلف باختلاف المستوى ، وبالتالي فإن هناك ثلاث مستويات رقابية تعمل على زيادة تحقق الخطط والسياسات والأهداف المحددة وهي :

أولاً : الرقابة الإستراتيجية

وهذا النوع من الرقابة يتضمن مراقبة ومتابعة العوامل الأكثر تعقيداً والتي يمكنها التأثير وبصورة كبيرة على مدى تطبيق الخطط الإستراتيجية ، كما ويتضمن تقييم جوهر أو فحوى الإجراءات التنظيمية الإستراتيجية المتخذة والتأكيد على تنفيذ الخطط الإستراتيجية كما خطط لها ، وتساهم الرقابة الإستراتيجية في وضع خطط رقابية تكتيكية ، والجدير ذكره أن الرقابة الإستراتيجية تتم وبصورة أساسية من خلال الإدارة العليا الذين يتمتعون بالخبرة وبالنظرة الشمولية لكل أنظمة وأقسام الدولة المختلفة.

ثانياً: الرقابة التكتيكية :

وهي نوع من أنواع الرقابة التي تقوم بها الإدارة الوسطى والتي تركز على تقييم عملية التنفيذ للخطط التكتيكية ، متابعة النتائج الدورية المرافقة لعملية التنفيذ ، متابعة مدى التقدم ومدى تحقيق الدولة لأهدافها وبرامجها وموازنتها ، ومتابعة التقارير الأسبوعية والشهرية للخطط، ويمكننا القول أن الرقابة التكتيكية يمكنها المشاركة مع الرقابة الإستراتيجية من خلال تقديم المعلومات المتعلقة بالقضايا الإستراتيجية .

ثالثاً : الرقابة التشغيلية :

وهذا النوع من الرقابة به مديري المستويات الإدارية الدنيا من خلال الإشراف على تنفيذ الخطط التشغيلية ، متابعة النتائج اليومية للأنشطة ، اتخاذ الإجراءات الصحيحة عند الطلب ، إعداد الجداول الموازنات ، القواعد ، ومخرجات محددة عادة ما تكون مخصصة للأفراد.

والرقابة التشغيلية تقدم تغذية راجعة عما يجري في المنشأة وعلى المدى القريب وللتعرف أيضاً على مدى تحقيق كل الأهداف القصيرة والطويلة الأجل .

أنواع الرقابة :

بالنظر إلى أنشطة النظام الإداري أو ما يسمى بميكانيكية العملية الإدارية فإننا نجدها تعتمد على ثلاث مراحل رئيسية حيث تبدأ بتوفير المدخلات ومن ثم عملية التحويل وتنتهي بتحويل المدخلات إلى مخرجات وبالتالي فإن هذا النظام يحتاج إلى أنواع رقابة مختلفة.

ويمكن تصنيف الرقابة إلى عدة أشكال منها :

التصنيف الأول : أنواع الرقابة حسب المدى الزمني :

الرقابة المسبقة :

وهي عبارة عن مجموعة من الأساليب والإجراءات التي يستخدمها المدير في تحديد واكتشاف أي عوامل قد تحد من نجاح العملية الإدارية وبصورة مبكرة مما يؤدي إلى تجنب ظهور أية مشاكل ومراقبة أية تغيرات ، فعلى المستوى التشغيلي فإن الرقابة المسبقة تتطلب من المدير تركيز جهوده نحو اختيار المدخلات والسياسات والإجراءات بعناية كاملة للحد قدر الإمكان من أية مشاكل محتملة .

أما المستوى الاستراتيجي فإن الرقابة المسبقة قد صممت لتنبيه والتحذير من

أية تغيرات بيئية من شأنها التأثير على تحقيق الأهداف التنظيمية الطويلة الأجل .

أنواع الرقابة طبقاً للتوقيت :

الرقابة المتزامنة :

وهي عبارة عن مجموعة من الأساليب والإجراءات والترتيبات المستخدمة في الكشف عن الانحرافات أثناء تنفيذ الأنشطة خصوصاً أثناء عملية تحويل المدخلات إلى مخرجات والتأكد من مدى مطابقتها للمعايير التنظيمية الموضوعة، والرقابة المتزامنة على المستوى التنفيذي تسعى للتأكد من أن النشاط الذي يتم ممارسته أثناء عملية التحويل يؤدي بدقة وموضوعية كما خطط له ولم يشير إلى أي انحراف.

أما على المستوى الإستراتيجي فتتمثل الرقابة المتزامنة على النتائج الشهرية ومن ثم الفصلية وكذلك الأحداث والمراحل الهامة للتعرف على طبيعة التقدم التنظيمي والعمل على اتخاذ التعديلات الضرورية.

الرقابة اللاحقة :

وهي مجموعة الأساليب والإجراءات والتعريفات التي تركز على مخرجات الأنشطة التنظيمية بعد انتهاء عملية التشغيل والإنتاج أي أن الرقابة اللاحقة تركز جهودها على المنتج النهائي.

وتهدف الرقابة الإيجابية إلى التأكد من أن الأنشطة والإجراءات والتصرفات تسير وفق الأنظمة والقوانين واللوائح والتعليمات الخاصة بالمنشآت لتجنب الوقوع في المخالفات والأخطاء بما يكفل تحقيق الأهداف .

الرقابة السلبية :

وتهدف إلى اكتشاف الانحرافات والأخطاء بطريقة يقصد بها تصيد المسؤولين

عن تلك الأخطاء دون توجيه انتباههم إلى أوجه القوة والضعف أثناء عملية التنسيق ودون تقديم الافتراضات والحلول لمعالجة المشكلة القائمة وتلافي تكرار حدوثها وهذا النوع من الرقابة غير بناء لأنه يعني..الخوف والإرهاب في نفوس الموظفين.

والفرق بين الرقابة الإيجابية والرقابة السلبية هو أن الرقابة الإيجابية تهدف إلى ضمان حسن سير العمل وليس تصيد الأخطاء كما تهدف الرقابة السلبية .

خصائص نظام الرقابة

١- الدقة

إن النظام الرقابي الذي يعتمد على بيانات ومعلومات غير دقيقة سينتج عنه قرارات إدارية رقابية غير قادرة على مواجهة أو حل المشكلات المتعلقة بالعملية الرقابية وحتى يكون النظام الرقابي دقيق يجب أن يعتمد على بيانات ومعلومات مثبتة وصحيحة .

٢- الاقتصاد

إذ أي نظام رقابي فعال يجب أن يكون اقتصادياً بمعنى أن يساوي النظام الرقابي تكلفته فالهدف الأساسي من وجوده هو ضبط العمليات والنشاطات المختلفة في المؤسسة للحد من الإمكان من إهدار التكاليف فإذا كانت تكلفة النظام الرقابي المستخدم تفوق الفوائد المحققة منه فهذا قد يعني أن هناك انحراف أدى إلى زيادة التكلفة عما هو مقرر وبالتالي أصبحت العملية الرقابية انحرافاً بحد ذاتها.

والجدير ذكره هو أن مسألة الاقتصاد في الأنظمة الرقابية هي مسألة نسبية نظراً للتفاوت والمزايا ونظراً لاختلاف النشاط والتكاليف ، ومن هنا لابد من التركيز على عملية التوازن الاقتصادي بين عائد الرقابة وتكلفتها .

٣- سهولة الفهم

إن أي نظام رقابي لا يكون واضحًا ومفهومًا فلا قيمة له وقد يؤدي إلى الوقوع في الخطاء كثيرة ويحبط الموظفين ومن ثم سيتم تجاهله فبعض النظم الرقابية وخاصة تلك التي تقوم على المعادلات الرياضية وخرائط التعادل ن التحاليل الإحصائية والتفصيلية لا يفهمها الذين يجب عليهم استخدامها بل يجب أن يستند على شرحًا وافيًا ومفصلاً لكل أداة من أدواته .

٤- يعكس طبيعة النشاط واحتياجاته :

حتى يكون النشاط الرقابي المستخدم فعال يجب أن يتلاءم مع طبيعة الأعمال والأنشطة في الدولة ، فالنظام الرقابي المستخدم في عملية تقييم أداء الأفراد في المؤسسة يختلف عن ذلك المستخدم في الإدارة المالية كمًا وتختلف النظم الرقابية المستخدمة في إدارة تسويق عنها في إدارة المشتريات وبالرغم من أن هناك مجموعة من الأساليب التي يمكن استخدامها وتطبيقها بصفة عامة في مجموعة الميزانيات ، نقطة التعادل ، النسب المالية ، إلا أننا لا نستطيع الافتراض أن هناك أسلوب رقابي أمثل يمكن استخدامه في كل مجال كما يختلف الأسلوب المستخدم في المنشأة الكبيرة عنه في المنشأة الصغيرة .

٥- المرونة

إن النظام الرقابي الجيد والفعال على الاستمرار هو ذلك النظام الذي يمكن تعديله ليس فقط لمواجهة الخطط المتغيرة والظروف غير المتوقعة وإنما هو ذلك النظام الرقابي القادر على انتهاز أي فرصة جديدة دون تغيير جذري في معالمه الأساسية وبالتالي فإن القليل من الشركات التي تواجه بيئة مستقرة ولا تحتاج على مرونة وعلى سبيل المثال فإن الموازنة التقديرية تقوم مثلاً على أساس التنبؤ بمستوى معين من المبيعات وقد تحدث بعض المعوقات أو الظروف أو

المتغيرات البيئية التي تحول دون تحقيق هذا المستوى من المبيعات الذي تم تقديره مما يفقد نظام الرقابة فعاليته إذا لم يكن مرنا بالقدر الذي تستخدم فيه أدوات أخرى .

٦- سرعة الإبلاغ عن الانحرافات

وكما ذكرنا سابقاً إن النظام الرقابي المثالي هو ذلك النظام الرقابي الذي يمكن من خلاله اكتشاف الانحرافات قبل حدوثها مما يتطلب السرعة في الإبلاغ عنها والسرعة في توصيل المعلومات اللازمة والملائمة والدقيقة التي يحتاجها المدير لمعالجة الانحرافات وتصحيحها قبل تفاقمها والجدير ذكره أن توصيل المعلومات الصحيحة يحتاج إلى نظم معلومات إدارية يتناسب مع طبيعة الأنشطة الذي يمكن من خلاله توفير المعلومات الكافية للمساعدة في اتخاذ القرارات الصحية.

٧- التنبؤ بالمستقبل

يجب أن لا تقتصر النظم الرقابية المستخدمة على اكتشاف الانحرافات الحالية أو المتزامنة مع العملية الإنتاجية وإنما يسعى جاهداً للحصول على أساليب رقابية تمكنه من التنبؤ بالانحرافات قبل وقوعها واتخاذ الإجراءات الصحيحة التي من شأنها تفادي إهدار التكاليف التي قد تكون جسيمة.

٨- الأعمال التصحيحية

إن أي نظام رقابي فعال هو ذلك النظام الذي لا يشير فقط إلى الانحرافات الجوهرية عن المعايير الموضوعية ولكنه النظام الذي يوضح ويقترح مجموعة من الخطوات والأعمال أو الإجراءات لتصحيح الانحرافات هذا يعني أن النظام الرقابي يجب أن يشير على المشكلة وحلولها وهذا يتطلب من المخطط أن يضع مسبقاً مجموعة من الإرشادات في الحالات التي يتوقع أن تكون فيها انحرافات.

٩- التركيز على الإستراتيجية

إن النظام الرقابي لا يستطيع رقابة كل الخطوات والأنشطة والممارسات والإجراءات وإذا حدث هذا فإن تكلفته قد لا تكون مبررة ولهذا يجب التركيز على العوامل والنقاط الإستراتيجية والأنشطة والعمليات والأحداث الحرجة والمعقدة والتي قد تؤدي وتهدد أمن وسلامة الأصول والممتلكات.

١٠- استخدام جميع خطوات الرقاب

إن عملية الرقابة تتكون من مجموعة من الخطوات سواء في تحيدي المعايير الرقابية تجميع بيانات ومعلومات عن الأداء الفعلي مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير ومن اتخاذ إجراءات تصحيحه وبالتالي فإن نقص في إحدى الخطوات السابقة قد يؤدي على عدم فعالية النظام الرقابي.

١١- المشاركة

ينبغي لأي نظام رقابي فعال أن يكون مقبول لجميع الأعضاء الموظفين في الدولة وحتى يكون هناك قبول فلا بد من مشاركة الأعضاء في تصميم هذا النظام وخاصة عند وضع المعايير الرقابية فكلما كانت هناك مشاركة كلما كان هناك قبولاً كلما كان هناك تعهداً والتزاماً بالتنفيذ والمتابعة كلما أدى ذلك إلى نجاح العملية الرقابية وتحقيق أهدافها.

١٢- الاتفاق مع التنظيم

فعالية النظام الرقابي ترتبط ارتباط وثيق بالتنظيم كونه الأداة الرئيسية لتنسيق الأعمال وتوضيح العلاقات وتحديد الواجبات والمسؤوليات كما هو مركز توزيع المهام وتفويض السلطات لذلك لا يجوز أن يمارس الرقابة إلا من كانت سلطته تسمح وله وظيفة الرقابة على من يخضع له فلا يجوز لغيره ممارسة الرقابة وإلا

سيؤدي إلى الإخلال والإساءة بنظام الدولة .

١٣-الموضوعة

أي نظام رقابي فعال يجب ألا يخضع لمحددات واعتبارات شخصية فعندما تكون الأدوات والأساليب الرقابية المستخدمة شخصية فإن شخصية المدير أو شخصية المرؤوس قد تؤثر على الحكم على الأداة وتجعله حكمًا غير سليم ولهذا يجب أن تتميز الأنظمة الرقابية بالموضوعة.

الرقابة حسب التخصص والنشطة :

وهناك عدة أنواع من الرقابة حسب النشاطات يمكن تلخيصها :

أ-الرقابة على الأعمال الإدارية

ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى حسن استخدام الموارد البشرية والمادية من خلال متابعة وتقييم جميع الأنشطة الإدارية المختلفة في المنظمة بما فيها الخدمات المقدمة وتمتد المستويات الإدارية المختلفة ، الهيكل التنظيمي ، طرق العمل شئون الأفراد والنواحي المالية الفنية فهي تشمل مكاتب البريد والأحوال المدنية والجامعات والمؤسسات الحكومية والوزارات والبلديات وجميع المرافق التابعة لها .

ومن الأجهزة الحكومية المسؤولة عن مراقبة الأعمال الإدارية الحكومية هو الجهاز المركزي للرقابة الإدارية.

ب-الرقابة المالية (المحاسبية) على عمل الجهاز التنفيذي :

ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى حماية الأموال من خلال التأكد من حجة التصرفات المالية بعد مراجعة المتحصل من الإيرادات والمتصرف من النفقات وأنها تمت وفق للقوانين والتعليمات والقواعد العامة للميزانية ومن أمثلة الأجهزة

الحكومية المركزية التي تقوم بهذه المهمات وزارة المالية وديوان المحاسبة .

ج- الرقابة الفنية :

ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى التركيز على المشرفين الفنيين في المجالات المهنية المختلفة كالأعمال الهندية والتصميم الإنتاجية والفنية والقانونية وتقوم إدارات التفتيش الفني على مثل هذا النوع من الرقابة .

د- الرقابة على النشطة الروتينية :

ويتركز هذا النوع من الرقابة على مجموعة الأعمال والأنشطة والمعاملات المتكررة وقد تكون يومية وتتمثل هذه الأنشطة في إجراءات أو أساليب أو مراحل العمل ومن أمثلتها إجازة الموظفين ، مشتريات الأثاث ، البريد الوارد والصادر ، حفظ السجلات والوثائق .

وتتمثل طرق الرقابة الإدارية المستخدمة في إطار تلك الإجراءات الروتينية على ما يلي : خريطة سجل الآلة وتوضيح كمية العمل الذي تؤديه كل آلة ، وبيان الوقت الضائع دون استخدام وذلك على هيئة شكل بياني يظهر عدد الساعات التي اشغلتها الآلة الواحدة كل يوم من أيام العلم وما أنتجته من وحدات سلعية خلال تلك الساعات . أما سجل العامل فالغرض منه التوصل إلى معرفة الوقت الذي يستغرقه العامل في عمله ومقدار الإنتاج الذي حققه في ذلك الوقت والغرض من هذا السجل هو التعرف على مدى إنجاز العامل لواجباته خلال الوقت المقرر . أما خريطة التصميم فهي توضح طريق سير العمل وفقاً لتسلسل العمليات ومراحلها وتختلف عن خريطة سجل العامل في أنها توضح العمليات التي تتأخر عن موعدها ، أما خريطة تقدم العلم فهي توضح مركز العمليات من حيث ما هو مطلوب عمله مثلاً في أوامر التشغيل التي أعهد بها إلى الآلات وما تم إنجازه .

الرقابة الاقتصادية على المشروعات العامة :

عادة ما يشمل المشروع على مجموعة من المراحل وغالبًا ما تكون هذه المراحل بمثابة مجالات تمارس فيها الرقابة الإدارية بغرض التأكد من أن التصرفات والإجراءات تسير وفقًا للوائح والقوانين والأنظمة بما يكفل تحقيق أهداف المشروع والتنبؤ بالأخطاء والانحرافات المحتملة.

أدوات الرقابة

تستخدم الإدارة عددًا من الوسائل والأدوات وتختلف هذه الوسائل والأدوات اختلاف حجم وظروف المشروع وحاجاته بالإضافة إلى ملاءمتها مع المعايير التي تم وضعها مسبقًا ومن أهم هذه الأدوات الملاحظة الشخصية ، الموازنات التخطيطية ، التقارير والسجلات . البيانات الإحصائية والرسوم البيانية بالإضافة إلى الخرائط الرقابية .

١- الرقابة بالملاحظة الشخصية :

هذه الوسيلة تتطلب الذهاب المباشرة إلى موقع التنفيذ ليقوم بالاطلاع على سير العمل ونتائج التنفيذ وتقييم الأداء والكشف عن الانحرافات بغرض تصحيحها ، من المعروف أن الذي ينأى نفسه عن الاطلاع على سير العمل في موقعه فإنه يضع بذور الانحرافات ، لا يفهم المرؤوسين ابتعاد رئيسهم وربما يفسرونه عدم اهتمام بالعمل .

كما أن استخدام الطرق الأخرى في الرقابة دون اللجوء إلى الملاحظة الشخصية إطلاقًا يعني أن المدير لا يؤدي عملاً رقيباً متكاملًا ، كما أن المغالاة في استخدام هذه الطريقة قد يؤدي إلى نتائج عكسية وذلك بسبب المضايقات التي ربما تسببها الملاحظة الشخصية يؤدي إلى إهدار الوقت في التفاصيل على حساب الأعمال الهامة الأخرى .

٢- الموازنات التقديرية

وهي خطة رقابية مالية رقمية توضح النتائج المستوفية لفترة زمنية مستقبلية عادة ما تكون سنة ولكي تعتبر الموازنة أداة من أدوات الرقابة ينبغي أن يراعى في إعدادها الأسس السليمة والمتمثلة في اشتراك معظم المعنيين بالنشاط وأن تعتبر عن الفترات الزمنية بدقة ويفضل أن يقسم إلى فترات زمنية قد تكون نصف أو ربع سنوياً وتعتبر هذه الوسائل من أكثر الوسائل انتشاراً واستخداماً في القطاعين العام والخاص ويمكن تقسيم الموازنة إلى الأنواع التالية :

أمثلة موازنة الإنتاج :

وفيها أيضاً مجموعة من الموازنات مثل موازنة العمل المباشر ، سواء بالساعة، موازنة الآلة بالساعة ، وموازنة المادة الخام بالطن أو الكيلو ، موازنة المساحة بالأقدام ، ومن ثم موازنة الإنتاج بالوحدات المنتجة والقيمة .

موازنة الدخل والنفقات

وتعتمد هذه الموازنة اعتماداً كلياً على موازنة المبيعات من خلال التنبؤ بحجم المبيعات المتوقعة ومن ثم التعرف على التكاليف التي تكبدتها المنشأة من جراء بيع هذه الكمية .

موازنة نفقات رأس المال

وتوضح هذه الأداة كيفية إنفاق رأس المال بين المباني والأراضي والآلات والأثاث والمخزون سواء كانت في الأجل القصير أو الطويل .

الموازنات النقدية

ومن خلالها يتم التنبؤ بحركة النقود لديها من مقبوضات ومدفوعات لأخذ الوقت الكافي للتخطيط لتغطية أي عجز متوقع في النقد أو الاستثمار الفائض منه

بأعلى مردود ممكن ، ولعل أهم أغراض الموازنة التقديرية هو تجنب المفاجآت في السيولة النقدية حيث يجب على الشركة أن تكون قادرة على تأمين السيولة النقدية واللازمة لمواجهة الالتزامات والمصروفات التي لا تحتمل التأخير.

٣-التقارير

ومن خلالها يتعرف مجلس قيادة الثورة ومجلس التخطيط الأعلى ومجلس الوزراء على مستوى الكفاءة في التنفيذ وبمقارنة هذا المستوى بالمعيار يحدد الأداء المطلوب والتمكين من تحديد الانحرافات ونقاط الضعف في التقارير المكتوبة حتى بالنسبة للموضوعات التي سبق وأن تلقوا فيها تقارير شفوية . ويشترط في التقرير أن يكون دقيقاً وصادقاً والتقارير قد تكون تنفيذية أي توضح مسار العمل وقد تكون استشارية حيث تساعد على اتخاذ القرارات ومن أنواعها التقارير الدورية بعد انتهاء كل مرحلة من مراحل المشروع وقد تكون يومية ، أسبوعية ، شهرية ، فصلية ، وتقارير الفحص ، تقارير قياس كفاءة الموظفين ، تقارير التوصية وهدفها الأساسي المساعدة في حل بعض المشكلات من خلال عملية تحديد وتقييم البيانات ، والمذكرة وهي عبارة عن رسائل متبادلة بين الجهاز والجهات الأخرى المختلفة والتقارير الخاصة وتركز على بنو مالية وغير مالية ويعتمد هذا النوع من التقارير على نماذج رقابية معينة.

٤-البيانات الإحصائية والرسوم البيانية :

وتستخدم في النشاطات التي لا يتيسر تسجيل نتائجها أو توضيحها مالياً أو محاسيباً مثل ما يتعلق بالتطور التاريخي التنبؤات ، المقارنات على أساس السلاسل الزمنية ، سير العمليات الجارية ، وإذا عرضت تلك البيانات على هيئة أشكال أو خرائط أو رسوم بيانية حيث يمكن إجراء مقارنات بين متلف النتائج بالنظرة السريعة.

ثالثاً : الفساد الإداري في المؤسسات الإدارية العمومية :

أصبح الفساد الإداري آفة إدارية متفشية في المؤسسات الإدارية العمومية تواجه السياسة العامة للدول ، لذلك سوف نقوم بتشخيص هذه الظاهرة كما يلي :

تعريف الفساد الإداري : « الفساد يمثل داءً كبيراً للديمقراطية ، وسيادة القانون ، والحياة الاجتماعية والتقدم والأمن الوطني » .

وإذا ما أردنا تعريف الفساد الإداري في أبسط معانيه نستطيع القول بأنه : « سوء استعمال الوظيفة في سبيل تحقيق مآرب خاصة » كما يعرف الفساد الإداري بأنه : « استخدام المنصب العمومي لتقنين مكاسب خاصة ويشمل ذلك الرشوة والابتزاز وهما ينطويان بالضرورة على مشاركة طرفين على الأقل ، ويشمل أيضاً أنواعاً أخرى من ارتكاب الأعمال المحظورة التي يستطيع المسئول العمومي القيام بها بمفرده ومن بينها الاحتيال والاختلاس » .

كما يعرف أيضاً بأنه : « سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق » . وإن الفساد يعرف غالباً بنقاط الضعف التي تنتجها الهياكل وإجراءات التنظيم الإداري ونظم الخدمة المدنية لكن من الضروري بنفس القدر من اجل القضاء على هذه النقاط الضعيفة هو الإرادة السياسية على مستوى الإدارة لتنفيذ الإصلاح الإداري ومنع الفساد.

مظاهر الفساد الإداري والمالي :

أ-المحسوبية : أي إمرار ما تريده التنظيمات (الأحزاب أو المناطق والأقاليم أو العائلات النافذة) من خلال نفوذهم دون استحقاقهم لها أصلاً .

ب-المحاباة : أي تفضيل جهة على أخرى بغير وجه حق .

ج-الوساطة : أي تدخل شخص ذا مركز (وظيفي أو تنظيم سياسي) لصالح

من لا يستحق التعيين أو إحالة العقد أو إشغال المنصب أو العطاء .

د-الابتزاز والتزوير : لغرض الحصول على المال من الأشخاص مستغلا موقعه الوظيفي بتبريرات قانونية أو إدارية أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين كما يحدث في دوائر الضريبة أو تزوير الشهادة الدراسية أو تزوير النقود .

هـ-نهب المال العام : وكذلك السوق السوداء والتهريب باستخدام الصلاحيات الممنوحة للشخص أو الاحتيال أو استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة بشكل سري من غير وجه أو تمرير السلع عبر منافذ السوق السوداء أو ريب الثروة النفطية وفساد يتقاطع مع الأنظمة المتعلقة بنظام العدالة وحقوق الملكية والتسهيلات المصرفية والائتمانات وكذلك التمويل الخارجي .

ز-الفساد في بيئة المجتمع : التلوث ودخان المصانع (وكانت للدول الصناعية الكبرى الأثر الكبير في ظاهرة الاحتباس الحراري) التي يمر بها العالم حالياً .

ح-التباطؤ : في إنجاز المعاملات وخاصة المهمة والمستعجلة كمعاملات التقاعد والجنسية وجواز السفر ووثائق تأييد صحة صدور الشهادات أو الكتب الرسمية .

ط-الرشوة : وتعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال خلال التشريع أو أصول المهنة .

ولعل من أهم مظاهر الفساد الإداري شيوعاً : النفاق الوظيفي ، وعلاقته الريبة، والشك وعدم الثقة بين الرؤساء والمرؤوسين ، والتسيب والإهمال الوظيفي ، وتفشي روح اللامبالاة ، وانعدام الدافع للعمل ، والاستهانة بالملكية

العامة واستباحتها ، وإهدار الوقت ، وتصنع العمل أمام الرؤساء ، وغياب المسؤولية والالتزام الذاتي في المناخ التنظيمي ، واستغلال المنصب الحكومي وسوء استعمال السلطة وانتشار الرشوة والاختلاس والتزوير .

أنواع الفساد :

أ- الفساد حسب درجة التنظيم :

الفساد العرضي : يشير على كافة أشكال الفساد الصغيرة والعرضية ، التي تعبر عن سلوك شخصي أكثر مما تعبر عن نظام عام بإدارة وهذا مثل الاختلاس والمحسوبية والمحابة السرقة الصغيرة .

الفساد المنظم : بمعنى أن يدير العمل برمته شبكة مترابطة للفساد ويعتمد كل عنصر منها على الآخر من خلال إجراءات وترتيبات مسبقة ومحددة .

الفساد الشامل : وهو على نطاق واسع النطاق للأموال والممتلكات العمومية عن طريق صفقات وهمية ، أو تسديد أثمان سلع صورية ، تحويل ممتلكات عامة إلى مصالح خاصة ، الرشاي ..

فساد القطاع العام : وهو الفساد المستشري في الإدارات الحكومية والهيئات العمومية .

فساد القطاع الخاص : ويعني استعمال نفوذ القطاع الخاص للتأثير على مجريات السياسة العامة للدولة ، باستعمال مختلف الوسائل من رشوة وهدايا لأجل تحقيق مصلحة شخصية كالإعفاء.

ج- الفساد من حيث الحجم (من حيث المستوى أو النطاق) .

الفساد الكبير : وهو فساد ينتشر في الدرجات الوظيفية العليا للإدارة ، ويقوم به

كبار المسؤولين والموظفين لتحقيق أهداف مادية أو اجتماعية كبيرة وهو من أخطر أنواع الفساد .

الفساد الصغير : ينتشر في المستويات الوظيفية الدنيا والمنخفضة ويرتكب من قبل صغار الموظفين من اجل تحقيق منافع وعوائد محدودة في قيمتها .

د- الفساد من ناحية الانتشار (المدي والنطاق الجغرافي) :

الفساد الدولي : يتجاوز هذا الفساد الحدود الإقليمية للدولة وحتى القارات .

الفساد المحلي : وهو ذلك الفساد الذي ينتشر داخل الدولة ولا يتجاوز حدودها الإقليمية .

ونلاحظ مما سبق إن عملية الرقابة تتكون من مجموعة من الخطوات سواء في تحديد المعايير الرقابية لجميع بيانات ومعلومات عن الأداء الفعلي ، مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير ومن اتخاذ إجراءات تصحيحه وبالتالي فإن نقص في إحدى الخطوات السابقة قد يؤدي إلى عدم فعالية النظام الرقابي .

ينبغي لأي نظام رقابي فعال أن يكون مقبول لجميع الأعضاء الموظفين في الدولة ، وحتى يكون هناك قبول فلا بد من مشاركة الأعضاء في تصميم هذا النظام وخاصة عند وضع المعايير الرقابية كانت هناك مشاركة كلما كان هناك قبولاً كلما كان هناك تعهداً والتزاماً بالتنفيذ والمتابعة كلما أدى ذلك إلى نجاح العملية الرقابية وتحقيق أهدافها .

فعالية النظام الرقابي ترتبط ارتباط وثيق بالتنظيم كونه الأداة الرئيسية لتنسيق الأعمال وتوضيح العلاقات وتحديد الواجبات والمسؤوليات كما هو مركز توزيع المهام وتفويض السلطات لذلك لا يجوز أن يمارس الرقابة إلا من كانت سلطته تسمح بذلك فالمدير في التنظيم الرسمي هو المركز التي تتركز فيه وظيفة الرقابة على من يخضع له من فرد وأما التنظيم الغير رسمي فلا يجوز له ممارسة الرقابة

وإلا سيؤدي إلى الإخلال والإساءة بنظام العمل .

وأي نظام رقابي فعال يجب ألا يخضع لمحددات واعتبارات شخصية فعندما تكون الأدوات والأساليب الرقابية المستخدمة شخصية فإن شخصية المدير أو شخصية المروّس قد تؤثر على الحكم على الأداء وتجعله حكمًا غير سليم ولهذا يجب أن تتميز الأنظمة الرقابية بالموضوعية ، والمعايير الموضوعية قد تكون معايير كمية مثل التكاليف أو ساعات العمل للوحدة أو تاريخ الانتهاء من العمل كما قد تكون معايير نوعية مثل برامج أفضل تدريب أو تحقيق نوع محدد من التحسين في جودة ونوعية الأفراد والمهم هنا أنه بغض النظر عن نوع المعيار الموضوعي يجب أن يكون المعيار قابلاً للتحديد والاختيار التدقيق .