الفصل الثامن : الرقابة الادارية

مقدمة:

- تعد الرقابة من أهم الوظائف الإدارية الرئيسة التي تهدف للتأكد من أن الأعمال تسير في اتجاه الأهداف بصورة مرضية، وأن هذه الأهداف تتحقق على مستوى عالي من الكفاءة والفعالية.
- تظهر أهمية الرقابة في متابعة سير التنفيذ لمعرفة مدى قدرة الجهاز التنفيذي على استخدام الموارد المتاحة وإدارتها بكفاءة اقتصادية وإدارية عالية لتحقيق الأهداف المرجوة، مع التنبيه إلى مواضع الانحرافات واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة ومتابعة عملية تنفيذها.

تعريف الرقابة: الرقابة: «مراجعة الإنجاز وفقاً للخطط الموضوعة».

- **أو هي:** «عملية قياس النتائج الفعلية ومقارنتها بالمعايير أو الخطط الموضوعة، ومعرفة أسباب الانحرافات بين النتائج المتحققة والنتائج المطلوبة واتخاذ الإجراءات التصحيحية».
- تعتبر الرقابة عملية مستمرة متجددة للتحقق من الأداء بغرض التقويم والتصحيح.

تعتبر الرقابة الإدارية شديدة الارتباط بأهداف الحكومة، وبالأهداف التي تسعى لتحقيقها الوزارات والمصالح المختلفة بُغية التأكد من أن أوجه النشاط الحكومي تمارس بكفاءة وفعالية وإتقان وسرعة في حدود القانون واللوائح والتعليمات.

أهداف الرقابة:

١. التأكد من أن النشاطات تسير وفقاً للخطة الموضوعة والسياسات المرسومة والأنظمة السائدة.
٢. التأكد من دقة الأداء وكفاءة التخطيط وحسن التنظيم والعقلانية في اتخاذ القرارات والاستخدام الأمثل للموارد المختلفة.
٣. في الجانب الإداري يتمثل هدف الرقابة بتحقيق الأداء الأفضل لبلوغ الهدف العام بأحسن الوسائل وبأعلى كفاءة (حماية الصالح العام)، وذلك عن طريق:
   - الوقوف على المشكلات التي تعترض انسياب العمل وتذليلها.
   - اكتشاف الأخطاء قبل أو فور وقوعها وتصحيحها واتخاذ ما يلزم من إجراءات لمنع حدوثها.
   - التأكد من تنفيذ القوانين وضمان الحقوق وأداء الواجبات.

عناصر الرقابة

١- تحديد الأهداف ووضع المعايير الرقابية:

- يساعد التحديد الدقيق للهدف على وضع المعايير الرقابية الملائمة التي يمكن بها قياس الأداء.

٢- مقارنة النتائج المتحققة مع المعايير المرسومة:

- بمعنى مقارنة الأداء الفعلي بالأداء المستهدف.

٣- قياس الفروق والتعرف على أسبابها:

- تلك الفروق التي قد تعود لأسباب مالية أو فنية أو تشغيلية أو إنسانية .. يمكن السيطرة عليها، وقد تعود إلى عوامل بيئية خارجة عن سيطرة الإدارة وتستوجب اتخاذ قرار تصحيحي.

٤- تصحيح الانحرافات ومتابعة سير التنفيذ:

- بمعنى دراسة البدائل المختلفة من حيث مزاياها وعيوبها وإمكانية تنفيذها لاختيار أنسبها بهدف تصحيح الانحرافات ومنع تكرارها في المستقبل. وعليه فلا يكفي أن تتوصل الإدارة إلى تحديد مقدار الانحراف، بل يجب أن تضع العلاج وتمهّد لتطبيقه، وتوفر الإمكانات والموارد لضمان حسن التنفيذ، وتتأكد من قدرة الحل المطبّق على معالجة المشكلة فعلاً.

مبادئ الرقابة

١. **اتفاق النظام الرقابي المقترح مع حجم وطبيعة النشاط الذي يتم الرقابة عليه:** فالمنظمة الكبيرة الحجم مثلاً تحتاج إلى جهاز رقابي أكبر حجماً من ذلك الذي يطبق في منظمة صغيرة الحجم.
٢. **تحقيق الأهداف على مستوى عالٍ من الفاعلية والكفاية والعلاقات الإنسانية السليمة:** فيجب أن تراعي نظم الرقابة الدوافع والسلوكيات والجوانب الإنسانية لدى العاملين عند اختيار وسائل القياس ومعايير تقويم الأداء. ويجب أن لا يكون الهدف من الرقابة هو تصيد الأخطاء وعقاب المقصرين وإنما اكتشاف الأخطاء والانحرافات والبحث عن أسبابها وتصحيحها والعمل على تجنب وقوعها مستقبلاً.
٣. **الموضوعية في اختيار المعايير الرقابية:**يجب أن تكون وسائل القياس ومعايير الإنجاز موضوعية ومعلنة للجميع.
٤. **الوضوح وسهولة الفهم:** وذلك بوضع معايير تقريبية واضحة وسهلة الفهم للإنجاز المستقبلي المرغوب.
٥. **إمكانية تصحيح الأخطاء والانحرافات:** من خلال التعرف على المشكلات والمعوقات التي تعترض العمل التنفيذي وتؤثر في مدى كفايته، ودراسة أسبابها بقصد اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، ومن الأفضل أن يتم مشاركة العاملين والأقسام ذات العلاقة.
٦. **توافر القدرات والمعارف الإدارية والفنية للقائمين على أجهزة الرقابة:** وذلك بإسناد مهام الرقابة وتقويم الأداء إلى تقسيم تنظيمي واضح الاختصاص والعلاقات بحيث يتبع أعلى سلطة في الهيكل التنظيمي ضماناً للحياد والموضوعية وتعزيز القوة. ناهيك عن اتصاف الأفراد القائمين بالرقابة بالموضوعية والقدرة على التحليل المنطقي والاستنتاج والخبرة والدراية الكاملة.
٧. **وضوح المسؤوليات وتحديد الواجبات:** بُغية التقويم الموضوعي للإنجاز. فعندما تكون مسؤولية الفرد محددة بعمل ما ولديه دراية كافية بما يقوم به يكون بمقدوره التعامل مع العوامل التي تؤثر بصورة مباشرة على إنجازه.
٨. **الاقتصاد والمرونة:** فلا بد من تناسب تكاليف النظام الرقابي المقترح مع الفوائد الناجمة عنه، كما وأن توافر درجة معينة من المرونة في النظام من شأنها أن تساعد على اتخاذ الإجراءات البديلة الممكنة لتصحيح الانحرافات فور حدوثها.
٩. **استمرارية الرقابة:** بمعنى أهمية إحكام الرقابة حال البدء بتنفيذ المهام.
١٠. **دقة النتائج ووضوحها:** لتيسير عملية اتخاذ القرارات.

وسائل (أدوات) الرقابة

- تتفاوت وسائل الرقابة وفق طبيعة المعايير التي يقاس على أساسها الأداء، ووفق موقع عملية الرقابة من الأداء. وتتمثل هذه الوسائل بما يلي:

١. **الموازنة التقديرية:**

- تُعد الموازنة ترجمة رقمية للخطة خلال مدة زمنية معينة. وتعتبر الموازنة عنصر من عناصر التخطيط ووسيلة من وسائل الرقابة. حيث تُعد الأرقام الواردة فيها أهدافاً ينبغي تحقيقها خلال مدة الموازنة، وفي الوقت نفسه تُعد معياراً رقابياً.

٢. **البيانات الإحصائية والرسوم البيانية:**

- حيث يُلائم التحليل الإحصائي نواحي النشاط التي لا يتيسر تسجيل نتائجها أو توضيحها محاسبياً مثل المقارنات على أساس السلاسل الزمنية. وتمكّن الأشكال والخرائط والرسوم البيانية من إجراء المقارنات بين النتائج المختلفة بنظرة سريعة بهدف التعرف على سير الأعمال واتخاذ القرارات المناسبة.

٣. **السجلات:**

- تستخدم كوسيلة رئيسة للرقابة الداخلية، حيث تقارن البيانات الواردة فيها بما هو مقرر إنجازه.

٤. **الملاحظة الشخصية:**

- من أقدم أدوات الرقابة، حيث تجري عبر اتصال مباشر بين الرئيس ومرؤوسيه ـ المباشرين وغير المباشرين ـ بهدف التأكد من الأداء.

٥. **التقارير الإدارية:**

- بحكم صعوبة الملاحظة المباشرة لجميع الأعمال فضلاً عن استنفاذها لوقت الرؤساء وجهدهم تأتي التقارير الإدارية المكتوبة والشفوية التي تعطي صورة متكاملة عن العمل. وقد يكون هذه التقارير تنفيذية (تشرح كيفية سير الأعمال التنفيذية)، أو استشارية (تساعد الإداري على اتخاذ قرارات أقرب للحكمة والشمول).
- يشترط في التقارير الدقة، والمصداقية، والموضوعية، والإعداد السليم، وأن تكون وافية وملائمة من حيث توقيتها لسرعة إظهار الانحرافات.

أنواع الرقابة

- تتعدد أنواع الرقابة وفق طبيعة المعايير التي يقاس على أساسها الأداء، ووفق موقع عملية الرقابة من الأداء. وتتمثل تلك الأنواع بما يلي:

أولاً: الرقابة حسب المعايير: وتقسم إلى:

١. **الرقابة على أساس الإجراءات:** وهنا يتم قياس التصرفات التي تصدر عن المنظمات العامة ومطابقتها بمجموعة القوانين والقواعد والطرق والإجراءات، فالرقابة هنا (لا تتم على أساس نتائج هذه التصرفات). وينصب التركيز على النشاطات التي تمارس من قبل الأجهزة الحكومية للتحقق من مدى التزامها بالحدود القانونية الموضوعة لها.

٢. **الرقابة على أساس النتائج:** وهنا يتم قياس النتائج النهائية التي تحققها المنظمات العامة وفق معايير يمكن قياسها موضوعياً، فهي (ليست رقابة قانونية تقيس مشروعية التصرفات تفصيلاً).

- تتيح هذه الرقابة درجة أكبر من حرية التصرف لوحدات الإدارة العامة، عن تلك التي تتيحها الرقابة على أساس الإجراءات.

ثانياً: الرقابة حسب موقعها من الأداء: وتقسم إلى:

١. **الرقابة السابقة (المانعة أو الوقائية):** تهدف إلى ضمان حسن الأداء والتأكد من الالتزام بنصوص القوانين والتعليمات في إصدار القرارات أو تنفيذ الإجراءات، كما وتهدف إلى ترشيد القرارات، وتمتد من مرحلة إعداد الخطة إلى مرحلة التنفيذ. وقد تقتصر هذه الرقابة على إقرار العمل وإجازته، وقد تمتد لفحص المستندات وتقويم المعلومات وإجراء الدراسات للتأكد من العمل قبل إجازته (تدخل مباشر في سلطات جهات التنفيذ لتحقيق الصالح العام).

- يرى البعض أن هذه الرقابة كثيراً ما تؤدي إلى التأخير وضياع الوقت وزيادة الكلفة وإرهاق للمراجعين، إضافة إلى شعور الموظفين بعدم ثقة الإدارة بهم، وإضعاف روح المبادأة والابتكار لديهم عند الإفراط بها.

٢. **الرقابة اللاحقة (البعدية أو المستندية):** تتم بعد وقوع التصرف أو الأداء وتأخذ طابع تقويمي أو تصحيحي. وهنا تبقى صلاحيات التصرف بيد الإدارة العامة قبل التنفيذ وخلاله وليس بيد جهة رقابية خارجية. وتهدف هذه الرقابة للتأكد من مشروعية طريقة التنفيذ، ومن معدلات الأداء، حيث يتحقق ذلك من خلال الاطلاع على السجلات والمستندات القانونية، وإعداد التقارير الدورية، ومتابعة البيانات الإحصائية، والتحقيق في التظلمات والشكاوي،..

- يؤخذ على هذه الرقابة عدم ممارستها أحياناً في الوقت المناسب نظراً لأنها تحدث بعد وقوع الخطأ أو الانحراف بمدة ما يحتمل تفاقم الانحرافات خلالها. كما وقد تنعدم الجدوى منها أحياناً بسبب روتينية إجراءات المتابعة، أو ضيق الوقت المتاح أمام الأجهزة الرقابية.

ثالثاً: الرقابة وفقاً لمصادرها: وتقسم إلى:

١. **الرقابة الداخلية (التسلسلية أو الهرمية):** يقصد بها الرقابة التي تمارسها كل منظمة بنفسها على أوجه النشاطات والعمليات التي تؤديها والتي تمتد خلال مستويات التنظيم المختلفة.

٢. **الرقابة الخارجية:** تُعد عملاً متمماً للرقابة الداخلية، فعند إتقان الرقابة الداخلية بما يضمن حسن الأداء تقل الحاجة إلى الرقابة الخارجية. وفي العادة تكون هذه الرقابة شاملة غير تفصيلية وتمارس بواسطة أجهزة مستقلة متخصصة. وتهدف لضمان عدم مخالفة القوانين وتحقيق المصلحة القومية ومسايرة الخطط العامة للدولة.

يتوقف وجود أجهزة الرقابة الخارجية على عدة اعتبارات في مقدمتها:

١. نظام الحكم، وطبيعة التنظيم الحكومي السائد.
٢. الفلسفة التي تقوم عليها الرقابة.

٣. مدى توافر أنواع الرقابة الأخرى.
٤. طبيعة النشاط.
٥. مدى توافر إمكانات الرقابة.
٦. الاتجاهات السائدة بصدد الرقابة والعمل الحكومي.

- عادةً ما تتبع أجهزة الرقابة الخارجية مستوى الإدارة العليا في الدولة مما يعطيها مكانة مرموقة وقوة واستقلالية في العمل.

الرقابة في الإسلام

تظهر عملية الرقابة في الإسلام من خلال عدة صور مشرقة منها:

١. بدأت الرقابة في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم فقد كان يباشر الرقابة على تابعيه بنفسه وذلك بتوجيههم، وإرشادهم، ومحاسبتهم، وعزلهم إذا لزم الأمر. وعلى منواله سار الخلفاء الراشدون في مراقبة العمال.
٢. الرقابة الذاتية: التي ترجع إلى الأمانة في الوظيفة العامة والنابعة من خشية الخالق عز وجل ومراقبته في السر والعلن.
٣. رقابة المجتمع (الرقابة الشعبية): بمعنى رقابة جماعية تمارس من قبل أفراد الجماعة الإسلامية على العمال والولاة الذين يتم تعيينهم من قبل الخليفة.
٤. إنشاء الدواوين المتخصصة للمساعدة في تصريف شؤون الدولة، وفي المراقبة على العمال والولاة وكافة الأعمال.
٥. النظر للرقابة كمرحلة مكملة لحسن الإدارة.
٦. العمل على اكتشاف الأخطاء وتصحيحها أول بأول.