الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام



دور الرقابة الإدارية في تفعيل عمل المؤسسات العامة

رسالة أعدت لنيل درجة الماجستير في العلوم الإدارية والمالية

إعداد الطالبة

ليلى خالد شواهين

إشراف الأستاذ الدكتور

عمار التركاوي

الأستاذ في قسم القانون العام

لعام ١٤٤٢هـ - ٢٠٢١م

لجنة الحكم على الرسالة

الدكتور عمار التركاوي

الأستاذ في قسم القانون العام – جامعة دمشق

عضواً ومشرفاً

الدكتور سنان عمار

الأستاذالمساعد في قسم القانون العام – جامعة دمشق

عضواً

الدكتور عيد قريطم

المدرس في قسم القانون العام– جامعة دمشق

عضواً

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{ وَمَآ أُوتِيتُم مِّنَ ٱلْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا }

سورة الإسراء الآية (85)

صدق الله العظيم

إهداء

إلى من علَمني أبجدية الوجود ومعنى الحياة

إلى كتفي الثابت وسندي المتين

إلى من شَد على يديَ وغمرني بعونه فسهَل عليَ مشقة طريقي الطويل

والدي الحبيب حفظك الله

إلى أطيب قلب في الوجود

إلى الحب الذي لاينتهي والعطاء الذي لاينضب

إلى التي تحملني دوماً في دعائها فتذكرني وتنساها

والدتي الحبيبة حماك الله

إلى أماني ومصدر قوتي

إلى جسر المحبة والأمل

إخوتي حماكم الله

إلى من أكن لهم المحبة والاحترام

إلى رفاق الدرب

أصدقائي الأوفياء

شكر وتقدير

الحمد لله الذي وفقنا لتقديم هذا البحث ويسر لنا أمرنا ووهب لنا العلم النافع..

اللهم لك الحمد ولك الشكر كما أعنتني ووفقتني..

أتوجه بجزيل الشكر المقرون بالامتنان والعرفان بالجميل إلى الدكتور **عمار التركاوي** الأستاذ في قسم القانون العام الذي تكرم بقبوله الإشراف على هذه الرسالة ووقف إلى جانبي بجميع مراحل إعداد هذا البحث فكان مشجعاً لي على الدوام وحريصاً على إحاطتي بالاهتمام والرعاية العلمية ومقدماً التوجيهات السديدة والملاحظات القيمة التي ساهمت في إغناء هذا البحث وإيصاله إلى ما هو عليه ولم يدخر وقتاً وجهداً من أجل ذلك فله مني كل الاحترام والتقدير.

كما أني أتوجه بخالص الشكر وعظيم العرفان للدكتور **سنان عمار** الاستاذ المساعد في قسم القانون العام ونائب عميد كلية الحقوق للشؤون الإدارية، الذي شرفني بالاشتراك في لجنة الحكم وتحمّل عناء قراءة هذا البحث فله كل التقدير والاحترام. وكذلك أتوجه بالشكر وعظيم العرفان للدكتور **عيد قريطم** المدرس في قسم القانون العام الذي كرمني في الاشتراك في لجنة الحكم وتحمل عناء قراءة هذا البحث فله كل الاحترام والتقدير.

وأتوجه بالشكر إلى قسم القانون العام وجامعة دمشق الصرح العلمي الذي فتح أبوابه على مصراعيها أمام كافة الطلبة.

مقدمة

لقد تطورت وظيفة الدولة عبر مختلف الأزمنة وتنوعت مهامها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة في شتى الميادين، وخاصة في الميدان الاقتصادي ، في ظل عوامل عدة مثل التضخم السكاني ، وارتفاع معدلات البطالة ، فأصبحت تقدم مختلف أنواع الخدمات للمواطنين والمقيمين على أراضيها ، ثمّ تطورت إلى دولة الرفاه التي أصبحت تهتم بتحقيق أعلى مستوى دخل للأفراد وأعلى مستوى من الرفاه لشعبها (الضمان الصحي ، الإعانات الاجتماعية للعجز والشيخوخة)

و هذا ما عرفته معظم دول العالم بعد الحرب العالمية الثانية، حيث بدأت بإنشاء مؤسسات مملوكة لها أو تأميم مؤسسات خاصة محليّة أو أجنبية، تحت دواعٍ اقتصادية ، كمواجهة للأزمات الاقتصادية التي حدثت آنذاك ،أو تحت دواعٍ سياسية أيديولوجية ، عن طريق توسيع القطاع العام ، بحسبانه النموذج الأمثل للتنمية ، وهذا ما حدث في الدول التي كانت متشبعة بأيديولوجيا النظام الاشتراكي .

وعلى ذلك تحمّل القطاع العام مسؤولية التنمية والنهوض باقتصاد الدولة ، وبات توفير الاحتياجات الأساسية للمجتمع ضروريات تفرضها المرحلة الحالية على الدولة ، ولاسيما في ظل التناقضات و المعوقات و المثبطات التي تعاصر هذه الحقبة التي زاد من صعوباتها انعدام قاعدة اقتصادية صناعية وطنية صلبة وظهور نظام اقتصادي دولي جديد يسود العالم تحت مصطلح ما يسمى بالعولمة الاقتصادية .

ونظراً لكون الاقتصاد يشكل أساس الدولة الحديثة، ويسهم في تشكيل التركيبة البنيوية للمجتمع ، ويقاس مدى تطور الدولة بمدى تطوره ، اندفعت كافة الدول على اختلاف قوتها ومدى تطورها إلى الاهتمام بصورة واضحة بشتى الوسائل والسبل الممكنة ، والسعي إلى إصلاحه وتطويره بجهود حثيثة ، والجمهورية العربية السورية واحدة من تلك الدول إذ أولت اهتماماً كبيراً بالمجال الاقتصادي ، وسعت منذ الاستقلال إلى بذل مساعٍ جبارة، في سبيل الارتقاء باقتصادها ، ومواكبة الركب الاقتصادي الدولي ، وهو ما تجسّد بصورة واضحة في الإصلاحات القانونية الناظمة للمجال الاقتصادي .

وفي مقدمة هذه الجهود يأتي إنشاء المؤسسات العامة، التي تُعد في هيكلها ، ونشاطها ،وأهدافها ومكانتها الاستراتيجية التي تحتلها في ظل التحولات و التغيرات الإقليمية والدولية المتسارعة بالاقتصاد العالمي ، الأداة المثلى للإصلاح.

وانطلاقاً من التطورات الراهنة التي تميّز بها الاقتصاد العالمي والتي تجسّد تحدياً كبيراً أمام المؤسسات العامة ، وتلقي على عاتقها أعباء جمّة ، و لاعتقادي بأنها صمام الأمان في الدولة البسيطة والمركبة على حدٍ سواء ، والوسيلة التي تملكها الدولة للمحافظة على وحداتها ، وبدونها لايمكن القول بوجود لامركزية وإيماناً بأهمية البحث في إشكالية الرقابة على عمل المؤسسات العامة لحساسيتها بحثنا في مفهومها ونشأتها ونظامها القانوني ، وسُبل تطوير عملها، وتقديم خدماتها ، وتفعيل دورها بالشكل السليم ، وذلك من خلال دراسة دور الرقابة الإدارية التي تُمارس على أعمالها ، وتعمقنا في أجهزتها وفي العوائق التي تعترضها ، آملة في الوصول عن طريق محاولة متواضعة من قبلي إلى اقتراح

سُبل جديدة للرقابة الإدارية على المؤسسات العامة ، تمتاز بالفاعلية والوضوح مع ضمان عدم المساس باستقلالية عمل المؤسسة العامة .

أولاً _ أهميّة البحث :

تنبع أهمية البحث من أهمية المؤسسات العامة نفسها ، وتظهر الأهمية العلمية للموضوع في كون المؤسسة العامة كانت وستظل من أهم طرق إدارة المرافق العامة الاقتصادية ، وعلى الرغم من الأهمية التي تحتلها المؤسسات العامة، إلا أن الواقع الراهن اليوم يشير إلى أن الظروف المثلى المطلوبة للكفاءة الإدارية غير متوافرة داخلها ، وأنها تعاني عدداً من المشكلات، و لاسيما أنها على تماس مباشر مع حياة المواطن بحكم حتمية التعامل مع مختلف المؤسسات في البلاد فنجد المواطن دائم الشكوى من سوء الخدمات ، أو من المعاملة السيئة التي يتلقاها ، أو ربما من تعطُّل مصالحه ، ولذلك فمن الضرورة بمكانٍ أن نقف على نقاط القوة لتفعيلها وتطويرها ، ونقاط الضعف في المؤسسة العامة في محاولة لإيجاد حلول لها ، ونلقي الضوء على أهمية الأداء الرقابي الإداري على أعمالها للعمل على تذليل العقبات وتطوير عملها لرفع سوية الأداء وجودته، ولاسيما أن العصر الحالي يتميز بتزايد حدة المنافسة ، وتنامي ظاهرة العولمة، الأمر الذي جعلنا نفكر في البحث عن السبل الكفيلة لمواجهة التغيرات العالمية والمحلية بشكلٍ سليم.

ثانياً_ إشكالية البحث :

انطلاقاً من الدور الذي ينبغي أن تقوم به الرقابة في المؤسسات العامة في سورية سوف نطرح عدّة تساؤلات لمحاولة الإجابة عليها من خلال الدراسة وهي كالآتي :

١. إلى أي مدى يحظى موضوع الرقابة الإدارية في المؤسسات العامة في سورية بالقدر الواجب من الاهتمام ، من جانب الجهات المختصة ؟
٢. ما طرق الرقابة الإدارية المفروضة على المؤسسة العامة ؟
٣. كيف هو الهيكل التنظيمي للرقابة الإدارية في المؤسسات العامة في سورية، وهل يمكننا القول إنه محدد المعالم والأبعاد على مستوى الرقابة الداخلية والخارجية له سماته وخصائصه ؟
٤. إلى أي مدى يمكن أن تساهم الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة في تحقيق كفاءة العمل الإداري ؟ وهل تتمكّن من اكتشاف الانحرافات قبل وقوعها وتصحيحها وعلاجها ؟

وهناك أسئلة فرعية تطرح نفسها في هذا المقام :

١. هل هنالك رقابة إدارية فاعلة و ذات كفاءة عالية على عمل المؤسسات العامة في الجمهورية العربية السورية ؟
٢. هل يوجد هيكل تنظيمي داخل الوحدة الإدارية بخطط واضحة ، محددٌ بوظائف وشارح مضمون تلك الوظائف؟
٣. هل هنالك معايير موضوعية لرقابة أداء المؤسسة لأعمالها بطريقة سليمة ؟

٤. هل هناك مقياس لمستوى الأداء الفعلي لتصحيح الانحرافات؟

ثالثاً _ صعوبات إعداد البحث :

واجه إعداد هذه الرسالة عدة صعوبات أهمها قلّة المراجع المحليّة المختصة في الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة ، وأنّ معظم ماكتب عن الرقابة على المؤسسات العامة تناولها بشقها المالي فقط ، و غلبت فيه النظرة الاقتصادية على النظرة القانونية .

ثم إن أغلب الكتب والرسائل العلمية التي تناولت المؤسسات العامة بإسهاب لم تتطرق إلى الرقابة الإدارية على أعمالها بتفصيل وبتعمُق ، ومأُذكر كان مقتضباً جداً ، ولم يُركز على أهمية ودور الرقابة الإدارية وأجهزتها ومعوقاتها وأثرها في المؤسسات العامة .

رابعاً_المنهج العلمي المُتبع في البحث:

اتبعت في بحثي لموضوع الرقابة الإدارية على عمل المؤسسة العامة منهجين علميين :

أولهما : المنهج الوصفي من خلال تحديد ووصف كافة جزئيات البحث ، لإيضاح مختلف نقاط الدراسة ، والآخر المنهج التحليلي : من خلال تحليل وتمحيص مختلف النقاط الإشكالية ، والتعليق وإبداء رأيي الشخصي في كل نقطة تتم إثارتها.

خامساً _خطة البحث :

تمّ اعتماد التقسيم اللاتيني الثنائي ، إذ تمّ تقسيم البحث إلى فصلين، وكل فصل إلى مبحثين ، فكانت الخطة على النحو الآتي:

الفصل الأول _ ماهيّة الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة.

المبحث الأول _مفهوم المؤسسة العامة .

المبحث الثاني _مفهوم الرقابة الإدارية .

الفصل الثاني _ الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة بين الواقع و الطموح.

المبحث الأول _ واقع الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة.

المبحث الثاني _ متطلبات الرقابة الإدارية الفعّالة على عمل المؤسسات العامة.

الفصل الأول

ماهيّة الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة

تمهيد وتقسيم :

تشكّل المؤسسات العامة الأداة الفعّالة الأساسية للقيام بعملية التنمية في القطاع العام الاقتصادي ، لأنها تجسّد الوسيلة الأهم في تنفيذ السياسة الاقتصادية المتبعة في الدولة مهما اختلفت أساليب تنظيمها و قواعد تسييرها و رقابتها .

وعبّرت هذه المؤسسات عن تطور دور الدولة من حارسة إلى متدخلة في شتى الميادين ، فجاءت استجابةً لتلبية احتياجات المجتمع و متطلباته المتزايدة، إذ إنها تؤدي في يومنا هذا دوراً مؤثراً في حياة الدولة والأفراد على حدٍ سواء و بشكلٍ مستمر ، وأثبتت عبر حقبة طويلة من الزمن أهمية وجودها في المجتمع وانعكاس أثرها عليه بشكلٍ إيجابي .

وبناءً على ماتقدَّم بحثت في عوالمها و مفهومها و نشأتها التاريخية وخصائصها والأحكام القانونية التي تتناولها ، من إحداث وإدارة وانقضاء ورقابة من خلال المبحثين الآتيين :

المبحث الأول : مفهوم المؤسسة العامة .

المبحث الثاني : مفهوم الرقابة الإدارية .

المبحث الأول

مفهوم المؤسسة العامة

لايزال مفهوم المؤسسات العامة مثيراً للاهتمام وللغوص في عوالمه، على الرغم من أنه لم يعد في يومنا هذا غامضاً أو مبهماً كما كان سابقاً ، نتيجةً للأبحاث التي تطرقت إلى المؤسسات العامة ، وللتجارب العملية العالمية والمحلية في تطبيقها ، حتى أضحت على ألسنة الجميع ، و تغلغلت في كافة القطاعات ، وأصبحت الطريقة الأكثر شيوعاً في إدارة المرافق العامة، والوسيلة الأكثر انتشاراً في المجتمع لتلبية النمو المتزايد والسريع للإمكانات الاقتصادية المادية فردية كانت أو جماعية، وأكثر ماتعتمد عليه الدولة في تنفيذ برامج خطتها لكون المؤسسة العامة هي الشكل التنظيمي الأساسي التي تُنفذ هذه البرامج داخل إطاره.

والتعريف ضروري لأي بحث علمي ، إذ به نستدل على فهم المعنى المقصود، وتمييز موضوع الدراسة وتوضيح معالمه بشكلٍ كبير، ولاشك في أن عملية تعريف المؤسسة العامة ليست غاية في حد ذاتها ، و لكنها وسيلة لتطوير فهم متكامل لطبيعة المؤسسات العامـــة ، و توفير آلية لتطوير منهج عملي لتحسين قدرات المؤسسة و أدائها ، وبناءً على ماتقدم سيتم البحث في مفهوم المؤسسة العامة من خلال التطرُق إلى نشأتها التاريخية وخصائصها وأركانها و مايميزها عن غيرها من المفاهيم ،والتحدث عن نظامها القانوني من إحداث وإدارة وانقضاء بشكلٍ تفصيلي ، محاولةً الإحاطة بأدق الأمور وأصغرها ، حتى أكبرها وأعمقها، وذلك من خلال المطلبين الآتيين :

المطلب الأول _ نشأة المؤسسة العامة وتعريفها وخصائصها .

المطلب الثاني _ النظام القانوني للمؤسسة العامة .

المطلب الأول

نشأة المؤسسة العامة وتعريفها وخصائصها

إنّ البحث في المؤسسة العامة يدعونا إلى الرجوع أولاً إلى إطارها التاريخي، لإيضاح نشأتها وتطورها القانوني والاقتصادي والاجتماعي، وقد يكون من الضروري الإحاطة بذلك قبل الانتقال إلى الحديث عن أي شيء آخر يخُصها، ولابدّ من محاولة الإجابة على عدّة استفسارات تتعلق بنشأة المؤسسات العامة و بداية ظهورها و هي :

أين كانت نشأة المؤسسات العامة الأولى؟ وما مراحل ظهورها ؟ هل اعترض نشأتها عقبات أو قوبلت بالرفض أم كان الطريق ممهداً أمامها ولقيت تأييداً؟ هذا ماسيتم بحثه ومحاولة الإجابة عليه فيما يأتي :

بدايةً تعدّ المؤسسات العامة الثمرة الأولى للمبادئ الاشتراكية التي جاءت حصيلة التطور الذي طرأ على المذاهب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية عقب الحرب العالمية الأولى ، وهو التطور الذي قاد الدولة إلى التدخل في ميادين النشاط الفردي لتلبي حاجات الجماعة ومصالح المجتمع عامةً ، ولذلك منهم من أطلق عليها في بادئ الأمر اسم " المؤسسات العامة التدخلية " فكانت هذه المؤسسات رداً على الحقبة التي ساد فيها المذهب الفردي الذي قام على استئثار بعض الأفراد بكافة ميادين القطاع الاقتصادي ، متنافسين فيما بينهم لتحقيق أقصى

قدر من الأرباح من دون أي تقدير للمصلحة العامة ، أو لجودة الخدمات ، حتى ساد الاحتكار والاستغلال في المجتمع آنذاك [1].

وبناءً على ذلك بات تدخل الدولة في قطاعات الحياة الاجتماعية والاقتصادية أمراً ضرورياً فرضته عوامل عديدة ، وأصبحت المقولة التقليدية التي تقول إن الدولة تخلت عن دورها الحيادي وعن وظائفها التقليدية المحددة لتتدخل في كافة الأنشطة هي المعبرة عن واقع الحال بدقة ، فلم يعد بإمكان الدولة أن تقف مكتوفة الأيدي أمام هذا التطور الكبير والاحتياجات المتزايدة ولم يكن أمامها سوى محاولة البحث عن أداة فعّالة تدير بها المرافق العامة لتلبية المتطلبات والاحتياجات المتزايدة بشكلٍ منتظم ومستمر .

وقد تزايد إقدام الدولة في فترة مابين الحربين أيضاً نتيجة تأثير سياسة الاقتصاد الموجّه على إنشاء المرافق العامة الاقتصادية والصناعية ، وإدارتها بصورة مباشرة بدلاً من إدارتها عن طريق الالتزام بوساطة هيئات خاصة مزودة هذه المرافق بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري[2] .

أمّا سبق الظهور فقد كان لفرنسا ، فالمؤسسة العامة فكرة فرنسية المولد والنشأة، وتقوم هذه الفكرة أصلاً على وجود مصلحة عامة ترى الدولة أن لها الكثير من الأهمية ، بحيث يجب عدم تركها للنشاط الخاص ، فتتعهد رعايتها وإدارتها لأموالها ، فتخصها بذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة ، وتمنحها

---

[1] د.محمد علي شـــتا، **" المؤســـســـات العامة وشـــركات القطاع العام "**، دار الجيل للطباعة ،القاهرة، عام ١٩٦٥،ص٢٥.

[2] د.سـعد العلوش ،**"نظرية المؤسسـة العامة"** ، رسـالة دكتوراه، جامعة القاهرة ، مصـر، عام ١٩٦٧ ،ص ٢٦.

الشخصية المعنوية لتدار بشكلٍ مستقل عن الإدارة الحكومية ، لكن تحت توجيهها[١] .

ونشأت فكرة المؤسسة العامة أيضاً عندما دعت الأحزاب الاشتراكية والنقابات إلى ملكية الدولة لوسائل الإنتاج ، وتحقق ذلك بتأميم عدد من الصناعات الرئيسة في قطاع الفحم والغاز والكهرباء وبعض شركات التأمين والبنوك ، وانتظمت وحداتها في شكل مؤسسات عامة لتحقيق **أهداف سياسية** ، كالقضاء على الملكية الفردية وفقاً لما نادت به الأحزاب الاشتراكية ، فقامت بتأميم بعضها وصادرت بعض الشركات كعقوبة فُرضت على أصحابها لتعاونهم مع الألمان ، **و أهداف اقتصادية** إذ كانت ترمي إلى إعادة بناء الدولة بعد ما أحدثته الحرب من دمار وخراب ، وزيادة الإنتاج بتطوير مصادر النقل والقوى واستخدام أحدث المعدات الآلية وتوجيه الاستثمار في الاقتصاد القومي ، بإعادة تنظيم مصادر الائتمان ، فتملكت الدولة بنوك الإيداع الكبرى وشركات التأمين المهمة ، وأخضعت سياسة النقد والائتمان لهيئة مركزية توجهها وتشرف عليها ، أمّا عن **أهدافها الاجتماعية** فقد سعت للحد من الفوارق بين فئات المجتمع وطبقاته ، وتمّ ذلك عن طريق إشراك العمال في مجالس الإدارة الثلاثية وفقاً لمبدأ تمثيل ذوي المصالح ، ليكون لهم صوت مسموع في المسائل المهمة ، كتقدير سياسة الإنتاج والأسعار والأجور وساعات العمل وتوزيع الأرباح وتقرير الخدمات اللازمة للترفيه عنهم[٢] .

---

[١] د. حسـن محمد علي حسـن البنان،**" مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير"**، الطبعة الأولى، منشورات المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة، عام ٢٠١٤ ، ص ٢٤٦.

[٢] د.عبد السلام بدوي،**" الرقابة على المؤسسات العامة "**، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة، مصر، عام ١٩٥٩ ، ص ٢٨.

ويمكن القول بصورة عامة إنّ الجذور التاريخية لفكرة المؤسسة العامة، ترجع إلى تلك الهيئات التي أنشأتها السلطة العامة في فرنسا في غضون القرنين السابع عشر والثامن عشر، لتقوم بأداء بعض الخدمات العامة في مجالات التعليم والصحة [١].

ولقد وردت عبارة المؤسسة العامة أول مرة في القانون الفرنسي الصادر عام ١٨٠٤م ، وبعده في القانون المالي عام ١٨١٣ م ، وكانت قد تلت اندلاع الثورة الفرنسية ، لكن لم يحمل هذا المفهوم معنى واحداً ودلالة واحدةً ، فأول ماعُني به الأشخاص المعنويون العامون الذين لايمكن تصنيفهم آنذاك ضمن فئات الأشخاص المعنويين العامين المعروفين في حينه ، والتي كانت تقتصر على الدولة والهيئات المحلية ، ولم يكن قّصد المؤسسات العامة الذي ورد في القانون المدني وفي قانون أصول المحاكمات المدنية الفرنسيين واحداً ، فأحيانا قصدوا بها الشخص المعنوي العام كالبلديات ، وأحيانا الشخص المعنوي الخاص كالمؤسسات ذات المنفعة العامة [٢].

وفي سورية تعددت القوانين والتشريعات التي تطرقت إلى المؤسسة العامة فبدأت مع صدور القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧، مروراً بصدور المرسوم التشريعي رقم ٩٢ لعام ١٩٦٧، والمرسوم التشريعي رقم ١٨ لعام ١٩٧٤، ثم صدور المرسوم التشريعي رقم ٢٠ لعام ١٩٩٤، بشأن المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة الذي ألغى المرسوم رقم ١٨ بعام ١٩٧٤ ، وأبقى على أحكام القانون ٣٢ لعام ١٩٥٧ (قانون الهيئات العامة) ومن ثم صدر القانون

---

[١] د.سعد العلوش،" **نظرية المؤسسة العامة " مرجع سابق "** ، ص ٨.

[٢] د.عبد اللطيف قطيش ، **"النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد دارسة مقارنة "** الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، عام ٢٠١٣، ص ٣٢.

رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة[١].

إلا أن ظهور المؤسسات العامة على مستوى العالم وانتشارها كان قد لقي ردود أفعال منتقدة ومعارضة حاولت إفشالها والإيقاع بها في هاوية الغموض، وفي الآتي استعراض لماسُمّي بأزمة طرأت على مسيرة المؤسسات العامة :

حال جميع المفاهيم القانونية في نشأتها وماتلقاه من رفض و صعوبات و انتقادات هو حال المؤسسات العامة في بداية ظهورها ، إذ لم يكن غريباً أن يرافق نشأتها رفض أو غموض أو بمعنى أدق أكثر ماسُمي في ذلك الوقت بأزمة كان لها أسبابها وانعكاساتها وآثارها في تطورها ، وفيما يآتي عدة تساؤلات أطرحها للبحث عن أجوبة لها أحاطت بتلك الأزمة ، أبرزها :

ماذا قُصد بأزمة المؤسسات العامة ؟ ما أسبابها ؟ وهل كان هناك إجماع على وجود أزمة حقيقية أم ساد الانقسام وتعددت الآراء في هذا الشأن ؟ وهل عرقلت تلك الأزمة عمل المؤسسات العامة أو أوقفت نشاطها و أثرت سلباً في أدائها ؟ وكيف انقضت ؟

لايخفى على أحد حجم التطور الاقتصادي الذي حدث في القرن التاسع عشر و أثَّر بشكلٍ أو بآخر في مفهوم المؤسسة العامة الذي خضع لكثير من التعديل والتطوير حتى قال البعض إنه أصبح من الصعب جداً إيجاد تعريف موحّد لها ، وأحجمت التشريعات المختلفة عن وضع تعريف لها عمداً حتى لايشوبه أي قصور أو نقص ، و أصرَّ كثير من الفقهاء على استبعاد المؤسسة

[١] د. يوسف شباط ، دعبد الرحيم الصفدي ، **" المرافق العامة "**، منشورات جامعة دمشق ، كلية الحقوق ، الطبعة الأولى ، عام ٢٠١١، ص ٤٠.

العامة ووصفها بالغامضة والمبهمة إذ قال الفقيه الفرنسي R.Drago إن نظرية المؤسسة العامة تعد نظرية غامضة غير محددة بعد أن كانت في نهاية القرن الماضي وبداية القرن الحالي تفوق كل نظريات القانون الإداري وضوحاً ودقة [١] و عبّر الفقيه الفرنسي Marcel Waline عن واقع المؤسسات العامة آنذاك بقوله : ليس ثمة تعريف قانوني للمؤسسة العامة وليس هناك أعجب من أن يستخرج الاجتهاد منها نتائج مهمة دون أن يتعرف عليها بدقة كما لم يظهر أن العلم والفقه اهتما كفايةً بهذه المسألة[٢].

وهومن وصف نظرية المؤسسة العامة بالنظرية المشوهة وغير واضحة المعالم[٣]، والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي رأى أن ماأصاب نظرية المؤسسة العامة ليس إلا تطوراً أفقدها قيمتها ، وأفقد تعبير المؤسسة العامة معناه الذي أضحى إلغاؤه أفضل من الإبقاء عليه ، ورأى أن الإسراف في استعمال بعض الأفكار الناجحة في القانون الإداري كفكرة المؤسسة العامة هو الذي يصيب هذه الأفكار بالأزمة التي تسبب إحاطتها بالغموض [٤] .

وتنوعت مظاهر هذه الأزمة بعدة أشكال ، فبدايةً لم يعدّ الربط قائماً بين المؤسسة العامة والمرفق العام بصفة مطلقة ، فكان من الممكن أن نرى مؤسسات تدير مشاريع خاصة كمؤسسة الفحم في فرنسا [٥]، وأيضاً ظهرت مؤسسات تدير

---

[1] R.Drago:"les crises de la notion detablissement public" paris، 1950، p150

[2] Marcel Waline:" traite elememtaire de droit adminidstratif"، edition sirwy ،9 edition ،1963،p100

[٣] نقلاً عن د.يوسف سعد الله خوري، **" مجموعة القانون الإداري الجزء الثاني إدارة المرافق العامة المؤسسات العامة وعقود الامتياز "** ، الطبعة الأولى ، عام ١٩٩٩ ،ص ٦٩ .

[٤] د. مصطفى أبو زيد فهمي، **"الوسيط في القانون الإداري"**، الطبعة الأولى، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، ١٩٩٥ ، ص ٢٣٨.

[٥] د. حسن محمد علي حسن البنان،**" مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير"، " مرجع سابق "** ص٢٤٨.

مرفقاً عاماً وتقوم بنشاط آخر غير متصل بمرفقها ، وبذلك أصبح تعريف المؤسسة العامة غير جامع ولا مانع ، فهو غير جامع لأن القضاء الإداري رفض الاعتراف لبعض الأشخاص المرفقية بصفة المؤسسة العمومية، وبذلك لا تدخل هذه الأشخاص في إطار التعريف ، وهو غير مانع لأنه ينطبق على بعض الأشخاص العامة التي لا تدير مرافق عامة[1].

و أثار قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في تموز من عام ١٩٤١ في قضية مونيير جدلاً كبيراً ، وتجد القضية أصلها في القانون رقم (١٦) عام ١٩٤٠ الذي أحدث مؤسسات تجمعية في بداية الحرب العالمية الثانية ، وذلك بشكل لجان تنظيم كُلفت بتنسيق الإنتاج الصناعي بغية تجنب القحط ، وكان على هذه اللجان السعي للوصول لاتفاقات طوعية بين المؤسسات الخاصة المعنية أو أن تتخذ في حال الفشل إجراءات سلطوية ، وحدث أن صاحب إحدى المؤسسات السيد مونيير لم يرض عن قرار اتخذته اللجنة التنظيمية لصناعة الزجاج من أجل توزيع الفحم الضروري ، فرفع دعوى أمام القاضي الاداري للحصول على إلغاء للقرار، وكانت الإشكالية القانونية متمثلة فيما إذا كان قرار اللجنة يعدّ عملاً إدارياً قابلاً للطعن بسبب تجاوزه حد السلطة ، أو هل تعد اللجنة التنظيمة جهة إدارية أي مؤسسة عامة ؟ وكان القانون رقم ١٦ لم يوضح ذلك ، لكن تقليدياً امتيازات السلطة العامة التي منحت للجنة التنظيمية جعلت الاعتقاد السائد آنذاك بأنها مؤسسة عامة ، ولاسيّما أنها فرضت إجراءات إدارية (التوزيع الاستبدادي لكميات الفحم) لكن مجلس الدولة بقراره في القضية أكدّ أنّ اللجنة ليست مؤسسة عامة لكنها في الوقت ذاته تستطيع اتخاذ إجراءات

[1] د.ماجد راغب الحلو، **"القانون الإداري"**، ديوان المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية ،عام ١٩٩٤، ص٤٤٥.

إدارية ، وهذا ماأحدث في ذلك الوقت الكثير من البلبلة لاسيما إن المفهوم التقليدي للمؤسسة العامة جعل كل جهة تتمتع بامتيازات السلطة العامة وتقوم بأعمال إدارية مؤسسة عامة وكان الاجتهاد القضائي مؤيداً لذلك التوجُه التقليدي لمفهوم المؤسسة العامة فقال أن مفهوم المؤسسة العامة قد تم تجاوزه بالفعل ، إلا أنه في ذات الوقت ذاته أوضح أنه من هذا الوقت فصاعداً سوف توجد مرافق عامة أخرى تتمتع بالشخصية الاعتبارية[١].

وفي رأيي أن الاجتهاد قد وجّه بذلك الرؤية لأفق أوسع وسلط الضوء على مرحلة حديثة تخطّ معالم المؤسسة العامة بدقة أكثر وتضبط أركانها وخصائصها .

غير أن أحد أخطر تلك المظاهر أنه أصبح من الممكن أن تفوض المؤسسة إدارة المرفق العام الاقتصادي كلياً أو جزئياً إلى القطاع الخاص ، وهذا ما أجازه القانون الإداري الفرنسي رقم ٢٩ عام ١٩٩٣، وذلك عن طريق الالتزام أو الإيجار[٢] .

ولكن أزمة المؤسسات العامة لم تلق تأييداً كاملاً ، والكثير من الفقهاء قابلوها بالرفض و أيّدوا الفكرة القائلة إن المؤسسة العامة كانت ضحية نجاحها و تطورها[٣]، إذ كان هناك إجماع منهم على أن السبب الحقيقي لهذه الأزمة هو التطور الذي أصاب المؤسسات العامة والتعدد والتنوع فيها ، وعبّر عن ذلك الدكتور محمد كامل ليلة في قوله :(لانعتقد أن وضع المؤسسة العامة الآن

---

[١] أحمد محيو ، **"محاضـرات في المؤسـسـات الإدارية"** ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر١٩٩٦، ص ٤٤٨.

[٢] د. محمد محمد عبد اللطيف،**" الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية "**، منشورات دار النهضة العربية، القاهرة ،عام ٢٠٠٠، ص٦٣.

[٣] د.محمد محمد الحافظ ،**"نظرية المرفق العام "** ، دار النهضة العربية ، الفاهرة ،١٩٨٢ ،.ص٨٩.

يمثل أزمة أو يمر بأزمة اللهم إلا اذا اعتبرنا التطور والازدهار أزمة ، وتشبثنا بالقديم ولم نستجب للتطور وأوقفنا سير الزمن حفاظاً على مبدأ أو نظام صنفناه ونخشى عليه من التطور نتيجة مرور الزمن وتغيُر الظروف)[١] ، ثم إنه لكي نستطيع القول إن هناك أزمة تحيط بفكرة المؤسسة العامة يجب أن تكون قد تحددت تحديداً تاماً في وقت معيّن ، ثمّ أضحت في ما بعد تخالف هذا التحديد، إلا أنه لم يتفق الفقه والقضاء في وقتٍ من الأوقات على تحديد مدلول أركان المؤسسة العامة[٢]

وأيضاً رأى الدكتور سعد العلوش أن سبب هذه الأزمة هو ظهور الصور الجديدة لفكرة المؤسسة العامة ، مما أدى إلى الكشف عن القصور في تعريفها إذ إن اندفاع نمو المرافق العامة التجارية والصناعية ، ومن ثم ظهور المؤسسات العامة التجارية الصناعية أديّا إلى قيام بوادر الشك لدى الفقهاء في مدى عدّ هذه المؤسسات الجديدة من قبيل المؤسسات العامة[٣].

وكان للفقية الفرنسي كونوا رأي مهم في هذا الشأن إذ رأى أنه ينبغي للقول بوجود أزمة في فكرة قانونية إثبات أن عناصر هذه الفكرة قد تحددت سلفاً وفي وقت معيّن بصورة واضحة ، فإذا ماتعارضت الفكرة مع عناصرها المحددة على تلك الصورة صح القول بوجود أزمة ، و إلا فلاشك في أنّ هذه الأزمة التي طالت المؤسسة العامة طالت المرافق العامة سابقاً [٤].

---

[١] نقلاً عن د.حسن الحلبي ، **" المؤسسات العامة في لبنان "** ،منشورات عويدات ،بيروت ،عام ١٩٧٢ ،ص ٢٤ .

[٢] د. عباس محمد نصر الله، **" القانون الإداري الخاص "**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، عام ٢٠١٤، ص ٧٩ .

[٣] د.سعد العلوش، **"نظرية المؤسسة العامة"** ،" مرجع سابق "، ص ٤٠ .

[٤] د.ثروت بدوي ، **" مبادئ القانون الإداري "**، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ١٩٦٦ ، ص ١٨٧.

وإنني أرى أنّ أي فكرة قانونية حديثة ستلقى من يهاجمها ومن يرفضها في أي زمن كان ، وبدون وجود أسباب مقنعة سنجد من سيقول الترهات وسيشيع الغموض حتى يشوش عملها ويطفئ وهجها ،و بحسبان المؤسسة العامة مرتبطة بصورة مباشرة بالوضع الاقتصادي الدولي عامة والوطني خاصة واللذين يتميزان بالتغيُر والتطور المستمر ، فهذا الأمر انعكس بصورة مباشرة في نظامها القانوني، وأخضعها لحتميات مجحفة ترجمتها إلى تغيرات متكررة في مفهومها وفي ممارستها لنشاطاتها .

لكن ماغذّى فكرة الأزمة في المؤسسات العامة هو عدم وضع تعريف قانوني واضح المعالم ، وأن كلّ ماقدم من تعاريف لها كان يفتقد إلى الدقة والتحديد، وكان واضحاً أنّ الجدل الذي تعرضت له المؤسسة العامة سببه الأساسي ماهيتها والسؤال الذي لم يتم وضع جواب له في تشريعات تلك الحقبة هو هل نقصد بالمؤسسة العامة كل مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية ، أم يجب أن يشترط بالمرفق علاوةً على ذلك أن يتمتع بنظام قانوني خاص ؟

إضافةً إلى ذلك التنوّع الكبير والسريع الذي حدث في أنواعها وزيادة حجمها وتشعب أنشطتها ، فمن الصائب القول إنه لاوجود للأزمة بالمعنى الحقيقي، في عالم المؤسسات العامة لأنه لو وجدت لكانت توقفت آنذاك ، و لم تستمر إلى يومنا هذا ، ولما انتشرت في جميع بقاع العالم وأضحت الأسلوب الأساسي في إدارة المرافق العامة الاقتصادية لكثير من الدول ، وأؤيد الفكرة التي قالت إن المؤسسات العامة كانت ضحيّة نجاحها إذ إنها ازدادت زيادة لافتة للنظر، وتنوعت ، واختلفت نظمها ، وتباينت أشكالها انسجاماً مع جملة التطورات التي حدثت ، وازدياد حجم الاحتياجات العامة .

بعد أن تناولنا نشأة المؤسسات العامة القانونية ومالقيته من ردود أفعال تجدر الإشارة إلى أن المؤسسة العامة كفكرة ارتبطت بالإنسان منذ نشأة البشرية، وتطورت إلى أن وصلت إلى ماعليه في عالمنا اليوم ، وتدرجت مراحل تطورها، وهي كالآتي :

لقد بدأت بذور المؤسسة العامة في مرحلة الإنتاج الأسري البسيط ، فمنذ الحياة البدائية للإنسان وهو يبذل كل مجهوده من أجل إشباع حاجاته ورغباته اعتماداً على الفلاحة ، من زراعة الأرض وتربية المواشي ، إذ كانت محصورة داخل الأسر، وكان إشباع بقية الحاجات يتم عن طريق مقايضة سلعة بسلعة أو سلعة مقابل أدوات أو ألبسة أو غيرها ، لأن التجارة لم تكن معروفة آنذاك ، ومع ازدياد عدد السكان وتجمع مختلف الأسر حول الأراضي الفلاحية تكونت المدن والتجمعات الحضرية ، والتي كان لها انعكاسات في تحرير العمال من الحقول واستقلالهم في ممارسة بعض المهن الحرة ، ثم ظهرت فيما بعد مرحلة الوحدات الحرفية، ورافقها التطور المستمر في المنتجات ،وبذلك توسعت النشاطات المنزلية إلى بعض الحرف اليدوية من نجارة وحدادة ودباغة وغيرها، مما جعل هناك إمكانية لتجمعهم في أماكن لتكوين وحدات حرفية يتجمع فيها أصحاب الحرف المتشابهة لإنتاج الملبوسات أو الجلود أو غيرها تحت إشراف كبيرهم ، وبعدها ظهرت مرحلة النظام المنزلي للحرف ، فقد أسهم ظهور طبقة التجار في تطوير هذا النظام من خلال تعاملهم مع الحرفيين والاتصال بالأسر في منازلهم وتمويلهم بالمواد الخام من أجل إنتاج سلع معينة كصناعة الصوف والمنسوجات،

وكان هذا خاصة في الأرياف إذ إن الحرفيين في منازلهم ، ولا يملكون إلا قوة عملهم ، ويكون تمويلهم من طرف التجار أصحاب رؤوس الأموال[1].

وبدأت بعد الحرب العالمية الأولى مرحلة ظهور المانيفاكتورة و يعود ظهور المانيفاكتورة إلى تراكم التغيرات التي شهدت طرق الإنتاج السابقة ، أي الإنتاج الحرفي المنزلي، وكذلك الآثار التي كانت للتجارة ، وزيادة الطلب من جهة ، و تطور المستوي الحضاري و ارتفاع عدد السكان من جهة أخرى ، إضافة إلى الاستكشافات الجغرافية وآثارها في تراكم الثروة واستيراد المواد الأولية، مما أدى إلى ثراء طبقة التجار الذين امتلكوا أدوات الإنتاج ، و قاموا على جمع عدد من الحرفيين تحت سقف واحد ، حتى يتمكنوا من مراقبتهم و يضمنوا الاستغلال الأمثل لوسائل الإنتاج، و هكذا ظهرت المصانع في شكلها الأولي، أي "المانيفاكتورة" و تتكون من أدوات بدائية يشتغل عليها العمال بأيديهم ، وتخضع إلى تنظيم يختلف عن الوحدات الحرفية السابقة إذ أصبح صاحب المصنع هو صاحب السلطة ، فهو الذي يتحكم في عملية الإنتاج و التمويل و التوزيع [2].

و كان للمانيفاكتورة شكلان : الأول يضم عدداً من العمال لهم الحرفة نفسها، يقومون بتنظيم مرحلة معينة من مراحل الإنتاج ، و الثاني يجمع بين عمال لهم حرف مختلفة ، يكمل بعضها بعضاً ، بحيث يشارك جميعهم في تنفيذ مراحل الإنتاج كلٌ في تخصصه ،و يعد هذا النوع من المؤسسات منعطفاً حاسماً في حياة المجتمع الرأسمالي، ولكن تفاقم الوضع داخل المانيفاكتورة مع بداية القرن السابع عشر ، لعدم انضباط العمال بسبب الاستغلال الكبير لهم ، وارتفاع

---

[1] د. وادة جميلة ، **"المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات العولمة"** ، رسالة ماجستير ، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة ،الجزائر، عام ٢٠١٣، ص٢٤.

[2] د. وادة جميلة ، **"المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات العولمة"،"مرجع سابق"** ص٥.

الطلب على بعض المنتجات ، بالإضافة إلى الاستكشافات العلمية التي أدت إلى إدخال وسائل إنتاج أكثر تطوراً، مما أدى إلى زوال المانيفاكتورة، و ظهور مؤسسات صناعية آلية في بداية القرن الثامن عشر أهم أسبابها: ظهور الثورة الصناعية في أوروبا وما رافقها من استكشافات علمية ، و تطور وسائل الإنتاج و اتساع الأسواق ، بالإضافة إلى الدور المهم الذي لعبه الجهاز المصرفي في التطور الاقتصادي ، وظهرت أول هذه المؤسسات على شكل ورشات و مطاحن مائية ، أمّا المصانع الأكثر تطوراً فقد ظهرت في إنجلترا على يد " ريشارد أركوريغ" Richard Arkwright" " في مجال صناعة النسيج ، و امتاز هذا النوع من المؤسسات باعتماده على وسائل عمل آلية ميكانيكية بدلاً من وسائل العمل اليدوية التي اعتمدت عليها المانيفاكتورة ، ويرجع الاقتصاديون نشوء وتطور هذه المؤسسات إلى : ارتفاع مردوديتها و انخفاض التكاليف ، وبالتالي تطبيقها لأسعار تنافسية . ومن جهة أخرى فإنه لا يمكن إغفال أن ظهور المؤسسات الآلية وتطورها ، كان ضمن الحركة التاريخية للنظام الرأسمالي و انفصال الكنيسة عن الحياة الاقتصادية، بالإضافة إلى عدة عوامل أخرى وهي ظهور الشركات التجارية الملاحية ابتداءً من القرن السادس عشر ، مثل الشركة الانجليزية للهند الشرقية والشركة الفرنسية " سان قوبان" لصناعة الزجاج ، و نشوء المؤسسات المالية الحديثة، مثل بنك أمستردام سنة ١٦٠٨ ، و بنك إنجلترا سنة ١٦٩٤ ، إذ لعبا دوراً مهماً في تنظيم الحياة الاقتصادية و ظهور الاختراعات التقنية بشكل واسع مع بداية القرن التاسع عشر و استعمالها في مجال الصناعة ، إذ أسهمت في دفع عجلة النشاط الاقتصادي، و النمو الديمغرافي الذي شهدته أوروبا مع بداية القرن الثامن عشر ، وكان للحربين

العالميتين الأولى والثانية، دوراً مهم فيما يتعلق بتطور الصناعات الحربية، و تنظيم المؤسسات الاقتصادية، خاصة بعد الأزمة الاقتصادية لسنة ١٩٢٩.[١]

وبعد أن استعرضت النشأة التاريخية للمؤسسة العامة سيتم من خلال الفرعين الآتيين البحث في مفهوم المؤسسة العامة وأهم خصائصها :

الفرع الاول : تعريف المؤسسة العامة

الفرع الثاني :خصائص المؤسسة العامة

[١] د. وادة جميلـة ، **"المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات العولمة"،"مرجع سابق"** ، ص٦.

الفرع الأول

تعريف المؤسسة العامة

إن إعطاء تعريف موّحد للمؤسسة العامة يعدّ أمراً بالغ الصعوبة ، إذ إن مفهوم المؤسسة العامة كان يتسم بالغموض ، وذلك في الفترة الممتدة من الثورة الفرنسية حتى منتصف القرن التاسع عشر ، و لم تكتسب فكرة المؤسسة العامة سمات الوضوح والدقة وظلت غامضة ينقصها التحديد والتأصيل في تلك الفترة [١] فقد تعددت التعريفات آنذاك، وتباينت آراء الفقهاء حول مفهوم المؤسسة العامة ويرجع ذلك إلى عدد من الأسباب في مقدمتها أن مفهوم المؤسسة العامة قد تطور بتطور الفكر الإداري والقانوني للدول ، نتيجةً لزيادة حجم نمو المرافق العامة التجارية والصناعية وزيادة حركة التأميم [٢] ، كما أن هذا المفهوم قد عرف تاريخياً تحولات معرفية مهمة نتيجة تغيُر شكل الرؤية لطبيعة نشاط المؤسسة وتشعب واتساع وجودها وتطورها المستمر ، سواء من ناحية تنظيمها أو من ناحية أشكالها وأنواعها كما ذكرنا سابقاً ، و أثّر اختلاف اتجاهات الفقهاء الفكرية والثقافية والاقتصادية في إجماعهم على تعريف واحد للمؤسسة العامة .

و عند الخوض في مفهوم المؤسسة العامة لابدّ من استعراض تعريفها اللغوي، وتناول المفاهيم القانونية التي وضعها الفقهاء العرب ، والغربيون لها ، ومارافق ذلك من صعوبات ، و بيان أركان هذه المؤسسة بشكل مفصل ، وهذا في ما

---

[١] د.سعد العلوش، **"نظرية المؤسسة العامة "** ،**"مرجع سابق "** ، ص ١٣ .

[٢] د. قاسم جميل قاسم ،**"المؤسسة العامة كاستراتيجية إدارية للتنمية "** ، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عام ٢٠٠٩ ، ص٩.

يأتي: يُقصد بالمؤسسة لغةً: جمعية أو معهد أو شركة أسست لغاية علمية أو خيرية أو اقتصادية و يقال مؤسسة علمية ، و مؤسسة صناعية[١]

أمّا كلمة عامة فهي من فعل عمّ ،عموماً، يقال: عمّ المطر الأرض أي شملها، وعمّ القوم بالعطية أي شملهم، و عمم ضد خصص[٢].

لم يُعرّف المشرع الفرنسي المؤسسة العامة تاركاً ذلك للفقهاء ، فتعددت التعريفات الفقهية الفرنسية للمؤسسة العامة ، لأن لكل فقيه رؤيته الفكرية وطريقة تناوله للأمور و ثقافته الخاصة به ، وفيما يآتي إضاءة على أبرز تلك التعريفات الفقهية :

عرّف العميد dugiut المؤسسة العامة بأنها: مرفق عام يتمتع بذمة مالية مستقلة[٣] .

أمّا العميد hauriou قال إنها : مرفق عام متخصص ومتمتع بالشخصية المعنوية[٤] .

ورأى rolland أنها : شخص معنوي من أشخاص القانون العام يخصص بموارد لأداء خدمات عامة وإشباع حاجات خاصة بسكان الدولة من محافظة أو

---

[١] علي بن الحسن الهنائي،**"معجم المنجد في اللغة العربية "**، الطبعة الحادية والثلاثون ، دار بيروت،المشرق، ١٩٩١ ، ص١٠.

[٢] علي بن الحسن الهنائي،**" معجم المنجد في اللغة العربية "،"المرجع نفسه "**، ص٥٢٨.

[3]Léon Duguit" traité de droit constitutionnel"، 3 edition E .de boc-card،1928،p100.

[4] Hauriou، Les etudes du c.e les etablissements publics، etude adoptee par l'assemble،p80.

بلدة أو عدّة بلديات[١] ، وعرّفها waline بأنها : شخص من أشخاص القانون الإداري المتخصص ، ويدير مرفقاً عاماً مع تمتعه بقدر من الاستقلال[٢] .

ورأى vedel أنها: مرفق عام منح الشخصية المعنوية[٣].

وتعددت التعريفات العربية التي تطرقت إلى مفهوم المؤسسة العامة ، وفي الآتي أهمها :

عرفها د.عبد السلام بدوي بأنها : المشروع الاقتصادي العام ذو الشخصية المعنوية ، وهي موجودة بهدف إشباع حاجة عامة بأساليب تختلف عن الأساليب المتبعة في أجهزة الدولة الأخرى ، وهي وسيلة الدولة لتحقيق أهداف متمثلة في إنتاج سلع أو خدمات تقوم بانتاجها ، مباشرة أو عن طريق غير مباشر.[٤]

وعرفها سعد العلوش بأنها : المرفق العام المزود بالشخصية المعنوية ويعدّ المرفق العام منظمة عامة ، وهي جزء من الجهاز الإداري للدولة[٥].

ورأى د.مصطفى أبو زيد فهمي أنها ليست سوى مرفق من المرافق العامة ،يقوم على إدارته هيئة عامة ، ويتمتع بالشخصية المعنوية ، فيكتمل له بذلك عنصرا الاستقلال العضوي والفني عن السلطة المركزية[٦].

---

[1] Rolland –precis du droit Administratif 1947،p45

[2] Marcel Waline- Droit administrative ،editionsirey،9 edition،1963.p50

[3] Geores vadel –droit administrative، dalloz ،1952،p35.

[٤] د.عبد السلام بدوي ،**"إدارة القطاع العام في الاقتصاد المصري "**، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة،١٩٧٣، ص١٧ .

[٥] د.سعد العلوش ، **"نظرية المؤسسة العامة "، " مرجع سابق"** ، ص٤٥ .

[٦] د.مصطفى أبو زيد فهمي ، **" الوجيز في القانون الإداري" ، "مرجع سابق"**، ص ٢٢٣.

لقد حاول الفقهاء العرب تحديد مفهوم للمؤسسة العامة وفقاً للتعريف الكلاسيكي، و أغلبهم رأى أنها عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ، ويتمتع بالشخصية المعنوية[1] .

وفي سورية عرّف القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ في المادة الأولى منه المؤسسات العامة بأنها :(شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي ويشارك في تنمية الاقتصاد القومي الاشتراكي ويمارس عملاً ذا طابع اقتصادي بنشاطه المباشر أو بالإشراف على عدد من الشركات العامة أو المنشآت العامة ذات الأغراض المتماثلة أو المتكاملة والتنسيق فيما بينها).

نصل من سلسلة التعريفات السابقة إلى تصوّر بسيط لمفهوم المؤسسة العامة وهو أنها مرفق عام يرعى مشروعاً اقتصادياً يحتاج في سبيل أداء خدماته إلى استقلال مالي ومعنوي عن الجهة المنشئة .

وعلى الرغم من تعدد تعريفات ومسميات المؤسسة العامة إلا أننا نلحظ أن لها في كل الأنظمة وظيفة وأهدافاً واحدة متفقاً عليها ، فهي تقوم بممارسة نشاط اقتصادي أو خدمي وفق الأسس التي تقوم عليها المشروعات الاقتصادية ، و لذلك فهي تملك استقلالاً إدارياً يميزها عن النظام الإداري السائد في المصالح الحكومية وتهدف هذه الوحدة الاقتصادية بمسمياتها المختلفة إلى تحقيق عائد اقتصادي ومنفعة عامة ، ذلك أن المؤسسة العامة لاتسعى فقط نحو تحقيق الربح وإنما إلى تحقيق المصلحة العامة أيضاً ، ولايتم فهم وترشيد المصلحة العامة من دون تنظيم إداري يهتم بالتوجيه والرقابة .

[1] د.سليمان محمد الطماوي ،" **الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنه)** "، دار الفكر العربي، القاهرة، عام١٩٦٧، ص٤٣.

وفي رأيي بأن مفهوم المؤسسة العامة في واقعنا الراهن اليوم لم يكن وليد المصادفة، ولم تكن نشأة المؤسسات العامة أمراً عرضياً أو حدثاً طارئاً إنما كانت نتاج عملية اقتصادية وسياسية واجتماعية و تقلبات وأزمات وتناقضات ومعوقات عديدة و قوانين متعاقبة ، إضافةً إلى نشاة المؤسسات في محيط اقتصادي متغّير و ظروف سياسية واجتماعية عاصرتها وأثّرت فيها بشكلٍ كبير .

الفرع الثاني

خصائص المؤسسة العامة

نستنتج من مفهوم المؤسسة العامة ومن جملة التعريفات الفقهية التي تناولتها تميُّزها بعدّة خصائص أو أركان ودعائم تحدد ماهيتها وترسم بنيانها بشكلٍ تفصّيلي سليم ، وهي كالآتي :

أولاً _ المؤسسة العامة شخص من أشخاص القانون العام :

تملك المؤسسة العامة شخصية اعتبارية معنوية ، وهذا مايميزها عن المرافق العامة الأخرى التي لاتملك هذه الشخصية المعنوية و تنعدم كل ذاتية خاصة لها ، فتتولاها الأشخاص الإقليمية العامة وتكون تابعة لها وتبقى مندمجة في كيان الدولة وشخصيتها المعنوية[1] .

فيمكننا القول إن الشخصية المعنوية بمثابة هوية شخصية لها ، كما يحمل الأفراد هوية للتعريف بهم ، وللدلالة عليهم نجد للمؤسسة العامة شخصية تدلّنا بشكلٍ أو بآخر عليها .

و استعار المشرّع الشخصية المعنوية كوسيلة من وسائل الصياغة الفنية في القانون الخاص هادفاً إلى تطبيق نظام اللامركزية ،وذلك بأن ينشئ لأحد مرافقه العامة نظاماً خاصاً للأهلية القانونية يختلف عن ذلك المتعلق بالمرافق العامة المركزية ، و يقوم على أساس تخصيص ذمة مالية ، وموضوعاً تحت تصرُف ذلك المرفق [2].

---

[1] د.محمد محمد الحافظ ،**"نظرية المرفق العام " ،" مرجع سابق "**، ص ١٣٣.
[2] د.سعد العلوش ، **"نظرية المؤسسة العامة " ، " مرجع سابق"** ، ص ٧٩.

و يتبادر إلى الأذهان سؤال يتمحور حول المقصود بالشخصية المعنوية ، وكيف تكتسب المؤسسة العامة هذه الشخصية ؟ وماذا يترتب على اكتساب المؤسسة لها ؟ ومامسوّغات اكتساب المؤسسة العامة لهذه الشخصية ؟

من خلال البحث توصلت إلى خلاصة قد تفيدنا في وضع إجابات على ماسبق طرحه من أسئلة ، هي كالآتي :

بدايةً يقصد بذلك أن المؤسسة العامة تعدّ وحدة من الوحدات الإدارية التنفيذية التابعة للهيكلية الإدارية للدولة[١]، إلا أنه يوجد جدل فقهي قديم حول مفهوم الشخصية المعنوية ، فالفقيه jeez رأى أنها ضرب من الوهم والتصوّر ، و أنكر وجودها ، معللاً ذلك بأنه طالما يوجد أشخاص طبيعيون فلا داعي لاختراعات قد تثير الجدل أكثر مماتفيد ،وعبّر عن ذلك بالمقولة الآتية : لم يسبق لي قط أن تناولت العشاء مع شخص معنوي ، و أيّده الفقيه G.Braibnt قائلاً : نحن عشرة ونؤلف جمعية واحدة وها نحن لانزال عشرة أشخاص ، ولسنا أبداً أحد عشر شخصاً[٢] .

لكنني أرى أن هذه الآراء الفقهية طُرحت منذ زمن بعيد وسعت لمحاولة إلغاء وجود الشخصية المعنوية ، ولا أثر لها في واقعنا اليوم ، لأن القانون ، وهو الأسمى ، اعترف بوجود الشخصية المعنوية للمؤسسة حيث نصّت المادة الأولى من القانون رقم ٢ لعام٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات العامة والشركات والمنشآت العامة على أن : المؤسسة العامة شخص اعتباري عام يتمتع

---

[١] د. سـعيد نحيلي و د. عمار التركاوي، **" القانون الإداري المبادئ العامة "**، الطبعة الأولى ، منشـورات جامعة دمشق ، عام ٢٠١٨، ص٣٥١.

[٢] نقلاً عن د.يوسـف سـعد الله خوري ،**" مجموعة القانون الإداري الجزء الثاني إدارة المرافق العامة المؤسسات العامة وعقود الامتياز "،"مرجع سابق"** ،ص ٨٦.

بالاستقلال المالي والإداري ويشارك في تنمية الاقتصاد الوطني ويمارس عملاً ذا طابع اقتصادي بنشاطة المباشر أو بالإشراف على عدد من الشركات العامة والمنشآت العامة ذات الأغراض المتماثلة أو المتكاملة وفي التنسيق بينهما.

و في الاتجاه المعاكس لما سبق هناك الكثير من المؤيدين لوجود الشخصية المعنوية للمؤسسات العامة ، مبررين ذلك بأنه طالما المؤسسة العامة هي مرفق عام يجسّد اللامركزية المرفقية بشكلٍ حقيقي ، و يتمتع بذمة مالية مستقلة ، فلابدّ من أن تعطى الشخصية المعنوية لكي تتميز شخصية المؤسسة العامة عن شخصية الجهة التي أنشأتها ، فتضمن بذلك الحرية في التصرُّف والقدرة على تحقيق النتائج المرجوة منها بشكلٍ أكبر ، فتتخلص المؤسسة العامة من بعض القيود المفروضة على القطاع العام والقواعد التقليدية فيه ، وما إلى ذلك وتتمتع بمرونة تجعلها تتغلب على الروتين والبيروقراطية، و تكفل أيضاً الشخصية المعنوية للجمهور أو المستفيدين من خدمة المؤسسة العامة أن يشاركوا في الإدارة إلى جانب الموظفين من خلال مجلس إدارة هذه المؤسسة الذي يمكن أن يتخذ أشكالاً وتسميات شتى[1].

وفي رأيي المعنى من امتلاك المؤسسات العامة للشخصية الاعتبارية قد يكون مجازياً هدفت الدولة من خلاله إلى خلق جهات تكتسب الحقوق ، وتتحمل الالتزامات وتنهض بأعباء عديدة بصورة مستقلة عن كيانها وشخصيتها ، مع الإشارة إلى أنّ وجود أشخاص معنويين عامين إلى جانب الدولة لايعدّ ضرورة قانونية ، لكنه يلبي تقديرات سياسية اقتصادية واجتماعية ترتبط بالدولة ،

[1] د. عباس محمد نصر الله ،**" القانون الإداري الخاص "،"مرجع سابق"** ، ص٨٩ .

وتتمتع الإدارة في ظل ذلك بسلطة تقديرية بضرورة وجود أشخاص معنويين كالمؤسسات العامة .

ولابدّ من التنويه إلى أن الشخصية المعنوية للمؤسسة العامة لا تمنح إلاّ بموجب قانون إمّا أن يعطى إلى مرفق عام قائم بغية تحويله إلى مؤسسة عامة ، أو بإيجاد مرفق عام ومنحه الشخصية المعنوية[١].

وغني عن البيان القول إن شخصية المؤسسة العامة المعنوية لاترتبط بمكان أو بناء ما إذ تستقل شخصية المؤسسة العامة للكهرباء عن المكان الذي توجد فيه، وعند انتقالها إلى مكانٍ آخر لايؤثر ذلك بتاتاً في تمتعها بالشخصية المعنوية[٢].

من جانب آخر تنقسم الأشخاص المعنوية إلى قسمين : الأشخاص المعنوية العامة وهي : الأشخاص الإقليمية والمؤسسات العامة والأشخاص المعنوية الخاصة وهي الشركات مدنية كانت أو تجارية والجمعيات ، ويتميّز الشخص المعنوي العام عن الشخص الخاص بحقوق وامتيازات السلطة العامة كحقي التنفيذ الجبري ونزع الملكية للمنفعة العامة[٣] .

ويترتب على منح المؤسسة العامة هذه الشخصية تمتُّع المؤسسة العامة بقدر من الاستقلالية العضوية والوظيفية وعدد من النتائج القانونية المهمة ، فتعدّ المؤسسة العامة شخصاً من أشخاص القانون العام ، وقراراتها قرارات إدارية نافذة قابلة للطعن أمام القضاء الإداري عند تجاوزها حدّ السلطة ، و تحتكم في

---

[١] د.خميس السيد إسماعيل ،**" المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية "** ، القاهرة، عام ١٩٧٨، ص ٦٤.

[٢] د.عبد اللطيف قطيش ،**"النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد دارسة مقارنة "،"مرجع سابق"**، ص٣٧.

[٣] د. بكرقباني، **" نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري"** ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة،عام ١٩٦٢ ،،ص٣١.

جميع منازعاتها إلى القضاء وفق قواعد وأحكام القانون العام ، و تعدّ أموالها أموالاً عامة ، فلا تخضع لطرق التنفيذ الجبري كالحجز أو البيع بالمزاد العلني ويمكن لها قبول الهدايا والهبات ، بشرط أن لايتعارض ذلك مع الغايات الأساسية التى تسعى المؤسسة العامة إلى تحقيقها ، كما يحق لها التعاقد بصفة مستقلة عن الجهة العامة التي أنشأتها ، ويمكن لها إبرام جميع أنواع العقود الإدارية والعادية ، و للمؤسسة حق التقاضي ، إذ يمكن أن تكون مدعية أو مدعى عليها[1] و لايجوز أن تكون المؤسسة محلاً للمسؤولية كمبدأ عام ، إلاّ أنه ينبغي علينا التفريق بين المسؤولية المدنية والمسؤولية الجزائية إذ من غير الممكن مساءلة المؤسسة العامة جزائياً إلا في حال تمثلت العقوبة في شكل غرامة مالية أو عند حلّ المؤسسة إذا ماأخلت إخلالاً خطيراً في تحقيق أهدافها المنشودة ، أمّا المسؤولية المدنية فيمكن أن تكون المؤسسة العامة محلاً لها ، فلا يوجد مايمنع ذلك [2] .

و من أهم النتائج المترتبة على تمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية انفرادها بذمة مالية خاصة بها أي يصبح لها مجموعة من الحقوق والالتزامات المتمايزة عن الحقوق والأموال والالتزامات المتعلقة بالأشخاص الذين تضمهم المؤسسات العامة(أعضاء مجلس إدارتها) فيصبح للمؤسسة ميزانيتها الخاصة بها والتي تغذي مواردها من إيرادات المؤسسة ومن إعانات قد تمنح لها من الدولة ، أو

[1] د. محمد حسني عباس ،**" المؤسسات العامة والشركات في التشريع المصري "** ،دار النهضة العربية، عام ١٩٦٧م ،ص ٢١٨.
[2] د.خميس السيد إسماعيل ، **" المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية "**،**"مرجع سابق"** ،ص ٤١.

من القروض التي يمكن أن تقترضها من الغير وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية [1].

وفي رأيي الإعتراف بالشخصية الاعتبارية أو المعنوية ليس في الحقيقة إلا وسيلة فنية لتحقيق الاستقلال اللازم للمؤسسة العامة من الناحيتين المالية والإدارية و لمساعدتها في تحقيق أهدافها.

ثانياً : المؤسسة العامة هي جهة ذات طابع اقتصادي مختصّ .

أي إنها تمارس الأنشطة الاقتصادية التي يحددها صكّ إنشائها[2] ،إذ يحدد صك إنشاء المؤسسة العامة اختصاصها ، ويرسم صلاحياتها وغايتها وأهدافها المرجوة بدقة مقيداً نشاطاتها وأعمالها بغاية صريحة واضحة المعالم .

فنقصد بمبدأ الاختصاص أن المؤسسة العامة مرفق عام مُنح الشخصية الاعتبارية من أجل إنجاز المهام التي أوكلت إليه ، فشخصيتها المعنوية الاعتبارية تنحصر في إطار وظيفي وجغرافي معيّن لايمكن لها أن تتعداها ، فالمؤسسة العامة للكهرباء لايمكن لها أن تقوم بإنتاج أفلام سينمائية ، فذلك يعود إلى المؤسسة العامة للسينما وعلى الرغم من ذلك فالتخصص لا يعني مطلقاً وحدانية المهام ، فمن الممكن أن يحدد نص إنشاء المؤسسة العامة عدداً من المهام و الوسائل اللازمة لقيام المؤسسة بتحقيق هدفها[3] ، إذ أكدت ذلك المادة الرابعة من القانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٥ حين أشارت إلى أن للمؤسسة العامة

---

[1] د.محمد علي شتا ، **"المؤسسات العامة وشركات القطاع العام "،"مرجع سابق "**، ص ١٩.

[2] د.محمود حسني عباس،" **المؤسسات العامة والشركات في التشريع المصري " ،"مرجع سابق"**، ص٢١٦.

[3] د. يوسف سعد الله خوري ، **" مجموعة القانون الإداري الجزء الثاني إدارة المرافق العامة المؤسسات العامة وعقود الامتياز "،"مرجع سابق"** ،ص١٠١.

أو المنشآة العامة أوالشركة العامة أن تتبع في سبيل تحقيق أغراضها وفي حدود القوانين والأنظمة النافذة مختلف الوسائل اللازمة لذلك .

ويترتب على تخصص المؤسسة العامة أن كل الأعمال والقرارات التي تخالف بها المؤسسة العامة هذا المبدأ تصبح غير مشروعة بالإضافة إلى أنه لايمكن للمؤسسات العامة قبول الهبات والوصايا المشروطة بتكليف لايدخل ضمن اختصاصها[١].

أي إنه من غير الممكن أن تقبل المؤسسة العامة الهدايا والهبات التي قد ترتب عليها أعباء والتزامات خارج حدود الغاية التي أنشئت لأجلها ، مع التنويه إلى أن الأصل في قبول تلك الهبات خضوعها لموافقة سلطة الوصاية المسبقة [٢].

ومن جانب آخر التخصص يحكم المؤسسة العامة ، حتى عندما تريد اللجوء إلى القضاء للنظر في قضيّة ما ،إذ إن مجلس شورى الدولة الفرنسي قد ردَّ المراجعة المقدمة من المؤسسة الوطنية للإدارة طعناً في قرار نقل أحد طلابها من وظيفة إلى أخرى لعدم توافر الصفة لمراجعة القضاء ، ولخروج هذا عن اختصاصها المقرر في نص إنشائها ، والذي لايجوز لها أن تتجاوزه إلى رعايتهم وحمايتهم[٣].

وأخيراً لابدّ من الإشارة إلى أنّ التطبيق العملي لهذا المبدأ يقضي بالتفرقة بين الأغراض التي تسعى المؤسسة العامة لتحقيقها والمنصوص عليها صراحةً ، و

---

[١] د.مصطفى أبو زيد فهمي ، **" الوجيز في القانون الإداري"،" مرجع سابق"** ،ص٢٢٨.
[٢] د.سليمان محمد الطماوي، **"مبادئ القانون الإداري،" ،"مرجع سابق"**، ص٣٤.
[٣] د. يوسف سعد الله خوري ، **" مجموعة القانون الإداري الجزء الثاني إدارة المرافق العامة المؤسسات العامة وعقود الامتياز "،"مرجع سابق"** ، ص١٠١.

الوسائل التي تتبعها المؤسسة العامة لتنفيذ هذه الأغراض ، والتي لايشترط النص عليها أو تحديدها[1]

وبعد أن تطرقنا إلى مفهوم ونشأة وخصائص المؤسسة العامة سننتقل للبحث في النظام القانوني للمؤسسة العامة في المطلب الآتي :

[1] د.محمود عبد المجيد المغربي ، **" المدخل إلى القانون الإداري الخاص "، " مرجع سابق"** ، ص ٩١.

المطلب الثاني

النظام القانوني للمؤسسة العامة

إنّ موضوع النظام القانوني للمؤسسة العامة يحتل مكانة بارزة في الدراسات القانونية المعاصرة.

ونعني بالنظام القانوني للمؤسسة العامة مجموعة القواعد والأحكام التي تنظم سير عملها و الأساليب القانونية المختلفة التي تكفل لها دوام استمرارية أداء الخدمة و رفع المستوى .

وتعدّ طريقة المؤسسة العامة إحدى الطرق المباشرة في إدارة المرافق العامة[1] ولابدّ عند التطرُق لنظامها القانوني من أن نفرّق بين مركزين قانونيين لها:

مركزها القانوني بوصفها جهة عامة ، ومركزها القانوني بوصفها قائمة على إدارة مشروع اقتصادي ، ففي المركز الأول تتخذ قرارات إدارية فردية أو تنظيمية ، كما أنها تبرم عقوداً إدارية ويحكم علاقتها مع العاملين فيها من تعيينهم وترقيتهم وتقييم أدائهم وتأديبهم وإنهاء خدمتهم أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة[2] وهذا ما لاينطبق على علاقتها مع الغير ،إذ إنها تعدّ تاجراً ، أي لاتستطيع أن تلجأ إلى القرار الإداري ، وهذا ينطبق أيضاً على عقودها التي يحكمها القانون التجاري أو المدني أو قانون الإيجارات ، ويغيب عن ذلك القانون الإداري[3].

---

[1] د. إبراهيم الهندي ود. عبسي الحسن، ود. سعيد نحيلي، **" المرافق العامة"**، منشورات جامعة حلب، عام ٢٠٠٤،ص١٨١.

[2] د. سعيد نحيلي و د. عمار التركاوي، **" القانون الإداري المبادئ العامة "**،"مرجع سابق "،ص٣٥٤.

[3] د. سعيد نحيلي و د. عمار التركاوي، **" القانون الإداري المبادئ العامة"**، "مرجع سابق "، ص٣٥٥.

وكان قديماً في القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ يوجد مزج بين مفهوم و نظام كلٍ من المؤسسة العامة والهيئات العامة ، وهذا ماتم استدراكه في القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ ، و سنحاول تسليط الضوء على النقاط المشتركة ، وبحث مايميز كل منهما عن الآخر في الآتي :

انتشر نظام الهيئات العامة في ظل نظام الاقتصاد الموجّه والأنظمة الاشتراكية وظهرت الحاجة ملحة إلى منح بعض المصالح العامة الشخصية المعنوية حتى تستطيع ممارسة الأعباء الجديدة الملقاة على عاتقها في مجال تنفيذ الخطة العامة للدولة في سهولة ويسر بعيداً عن التعقيدات الإدارية ، ومن أمثلة ذلك تحويل مصالح السكك الحديدية والهواتف والتلغرفات والبريد إلى هيئات عامة[١]، إذ إنه بدلاً من أن تقوم الدولة بإدارة المرفق العام بذاتها ومباشرةً تُنشئ هيئة عامة و تمنحها الشخصية القانونية المعنوية المستقلة، وتعهد إليها بإدارة المرفق العام[٢].

و يعد كلٌ من المؤسسات العامة والهيئات العامة شخصاً معنوياً من أشخاص القانون العام، كان الهدف الأساسي في إيجادهما هو التخفيف من عبء المركزية بعيداً عن تعقيدات العمل الحكومي ومايشوبه من روتين وبيروقراطية والأخذ بأسلوب اللامركزية .

---

[١] د. خميس السيد إسماعيل ،**" المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية " ،" مرجع سابق"**، ص٥٠.

[٢] د. محمد الشافعي أبو راس ، **" القانون الإداري"** ، مطبعة النصر ، القاهرة ، بلا سنة نشر ،ص٢٣٢.

أيضاً يعدّ كلٌ من المؤسسة العامة والهيئة العامة تطبيقاً للامركزية المرفقية ، و يتصل إحداث كل من الهيئة العامة والمؤسسة العامة بضرورة إدارتها لمرفق عام إداري في الهيئة العامة و اقتصادي في المؤسسة العامة .

إلا أنهما تختلفان في عدد من النقاط : إذ تعدّ الهيئة العامة الأقدم بالظهور ويرجع ظهورها الى ماقبل القرن التاسع عشر[١] ، أمّا المؤسسات العامة فتعد أحدث منها ، وجاءت كنتيجة للتدخل في الحياة الاقتصادية (وقد تطرقنا إلى نشأة المؤسسة سابقاً).

وتختلفان في طريقة الإحداث التي هي في الهيئة العامة قانون أو مرسوم تشريعي، في حين تحدث المؤسسة العامة بمرسوم تنظيمي صادر عن السلطة التنفيذية[٢].

من جهة أخرى تمارس الهيئة العامة نشاطها بنفسها وتقدم خدماتها للجمهور مباشرةً في حين أن المؤسسة العامة تمارس أعمالها أساساً بوساطة ماتنشئه أو تسهم فيه من شركات مساهمة أو منشآت ، بينما لاتملك الهيئة العامة ذلك [٣].

يحكم الهيئة العامة حصراً القانون العام في إحداثها وإدارتها والرقابة عليها وعلاقاتها مع كل من الغير و العاملين فيها وتمويلها إن لزم الأمر ، وينظر في نزاعاتها القضاء الإداري ، إلا أن للمؤسسة العامة نظاماً قانونياً مزدوجاً فهي داخلياً ،أي بمايتعلق بإحداثها وتنظيمها ومباشرة العاملين فيها وإلغائها ، تحتكم إلى القانون العام ، و قد تلجأ إلى أدوات القانون الخاص في تعاملاتها مع

---

[١] د. بكرقباني،**" نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري" ،"مرجع سابق"**،ص٤٢.

[٢] علي حسن يونس ،**" النظام القانوني للقطاع الخاص والقطاع العام في الشركات والمؤسسات "** ، دار الفكر العربي ، عام ١٩٥٦، ص ٦١٣.

[٣] د.محمد علي شتا ، **" المؤسسات العامة وشركات القطاع العام " ، "مرجع سابق "**، ص ١٥١.

الغير، ويبت في نزاعاتها القضاء العادي وينظر فيها القضاء الإداري ، على سبيل الاستثناء عندما تكون الأضرار ناتجة عن أشغال عامة أو بسبب ممارستها لسلطة الوصاية أو من ممارستها لإحدى امتيازات السلطة العامة .

وبدهيّ القول أن المؤسسات العامة هي مرافق عامة اقتصادية ، أمّا الهيئات العامة فهي مرافق عامة إدارية تقوم بخدمة عامة ، وليس لها أي أنشطة مالية أو اقتصادية .

أيضاً للمؤسسات العامة ميزانيتها المستقلة ، وتخضع لقواعد المحاسبة التجارية وأرباحها تؤول إليها وتتحمل الخسائر والعجز هي وحدها على عكس الهيئات العامة التي وإن كان لها ميزانيتها الخاصة إلا أنها تلحق بميزانية الدولة وتتحمل الدولة خسائرها وعجزها وتعود إليها أرباحها [١].

حتى إن الرقابة في كل منهما تختلف ، فهي أكبر وأوسع في الهيئات العامة وربما يعود ذلك إلى خصوصية نشاط الهيئة العامة، وضرورة وجود رقابة أكثر على أعمالها [٢].

بعد أن عرفنا النظام القانوني ووضعنا نقاط الالتقاء والافتراق بين كل من المؤسسة العامة والهيئة العامة سوف نبحث في الأطر القانونية التي تحكم أنشطة المؤسسة العامة من خلال **الفرع الأول : إحداث المؤسسة العامة.**

الفرع الثاني : إدارة المؤسسة العامة.

الفرع الثالث : انقضاء المؤسسة العامة.

---

[١] د.يوسف شباط و دعبد الرحيم الصفدي ،**" المرافق العامة "، "مرجع سابق"**،ص ١٠٦.
[٢] د. إبراهيم الهندي ود. عبسي الحسن ود. سعيد نحيلي، **" المرافق العامة"،" مرجع سابق "**، ص١٨٣.

الفرع الأول

إحداث المؤسسة العامة

تُعدّ المؤسسة العامة إحدى استراتيجيات الإدارة التي ابتدعها الفكر الإداري للتخفيف من حدة المركزية والتوسع في اللامركزية المرفقية ، ولاشك في أن للدولة مسوّغات مهمة في الاتجاه نحوها لإدارة المرفق العام ، وأن هناك آلية معينة في إحداثها ، وفي الآتي استعراض لذلك :

تتعدد مسوغات الدولة في اللجوء إلى المؤسسة العامة كأسلوب لإدارة المرافق العامة ، إذ كان لدور المؤسسة العامة الكثير من الأثر والأهمية على المجتمع والأفراد على حدٍ سواء ، وارتبط وجود المؤسسة العامة بشكل أساسي بالسلطة العامة (الدولة) و احتياجات المواطنين التي تشكل هدف المؤسسة الأول الذي تقوم لأجله وترعاه وتحتاج في تلبيتها إلى مستلزمات الأفراد لمجال من الحرية تؤمنه المؤسسة العامة ، فبعض النشاطات المرفقية تحتاج إلى استقلالية وقدر من الحرية في التحرك والتعامل مع المجتمع بشكل أكبر، ولهذا فإنه كلما اقتضت طبيعة النشاط الذي يمارسه المرفق العام شيئاً من الاستقلالية والتخصص كانت المؤسسة العامة الأسلوب الإداري الأكثر ملاءمة له.

كما أن أسلوب المؤسسة العامة يضمن المرونة بعيداً عن الأساليب القانونية التقليدية الجامدة التي تعجز عن مواكبة الظروف غير المتوقعة ، ويتلافى المماطلة والتسويف في الإجراءات وإضاعة الوقت [1]، ويضمن الحد من مزاجيتها عن طريق خضوعها إلى الرقابة الإدراية ،ويتيح لها الحرية في تعاملها مع الغير

---

[1] يوسف سعد الله خوري ، **" مجموعة القانون الإداري الجزء الثاني إدارة المرافق العامة المؤسسات العامة وعقود الامتياز " ،"مرجع سابق"** ،ص٢٧ .

أيضاً لأنها تدار تبعاً للقواعد التجارية ، وتبتعد عن تعقيدات الإجراءات الإدارية التي تؤخر أعمالها ، ثم إن المؤسسة العامة توفر الحيوية اللازمة لإدارة المرفق العام ، لذلك وجد الفقهاء فيها علاجاً للروتين والجمود في البنيان الإداري [١].

أيضاً يشجع نظام المؤسسة العامة الأفراد على التبرُع لمساعدتها على تحقيق أهدافها ، فالمؤسسة تتخصص في نشاط معين محدد وهذا الوضع يدفع بالأشخاص المهتمين بالنشاط الذي تمارسه المؤسسة إلى العمل على مساعدتها بالمال ، بالتبرعات أو الهبات أو الوصايا أو الأوقاف لدعم الغرض الذي تهدف إليه المؤسسة [٢].

ولاشك في أن إنشاء المؤسسة العامة يعني إقرار الدولة بوجود حاجة جماعية بلغت من الأهمية مبلغاً استدعى تدخلها لكي توفرها للأفراد باستخدام وسائل القانون العام ، سواء أكان الأفراد يستطيعون إشباع الحاجة بوسائلهم الخاصة أم لا ، ووجود المنفعة العامة يقضي أن يكون المرفق مرفقاً عاماً ، حتى ولو اقتصرت خدماته على سكان إقليم معين أو تحدد بطائفة معينة من الأفراد ، طالما أن هؤلاء أو أولئك غير معينين بذواتهم[٣] ،فترتبط المؤسسة بحسبانها أسلوباً من أساليب إدارة المرافق العامة مع المرفق العام ارتباطاً وثيقاً ، وجوداً و عدماً، فلا يتصور وجود مؤسسة عامة من دون مرفق عام ، لذا فليس مستغرباً أن يقال إن المؤسسة العامة شخص معنوي يتولى إدارة مرفق عام ، ونظراً إلى الصلة الوثيقة بين المؤسسة العامة و المرفق العام ، يحاول الفقه دوماً إبرازها بصورة

---

[١] وليد حيدر جابر ، **" التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة "** دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى ،عام ٢٠٠٩، ص ٤٩ .

[٢] د. عباس محمد نصر الله ، **" القانون الإداري الخاص " ،"مرجع سابق"** ، ص ٩٩.

[٣] د. سليمان الطماوي ، **"مبادئ القانون الإداري" ،"مرجع سابق"**، ص٢٥.

واضحة عند بحث المؤسسة العامة ، ويرى الأستاذ دي لوبادير في هذا الشأن أن المؤسسة العامة تتمثل في أنها أسلوب من أساليب إدارة المرفق العام ، وذلك حينما يعهد بإدارة هذا النشاط إلى منظمة تتمتع بشخصية معنوية عامة[١].

غير أن إنشاء المؤسسة العامة ليس دائماً على هذا القدر من الشفافية وتوخي النفع العام المحض ، فقد يكون الهدف هو التخلص من الأحكام المتشددة في تطبيق مبادئ الموازنة أي عدم تخصيص الواردات [٢].

أمّا فيما يتعلق بالآلية المتبعة في إنشاء المؤسسة العامة فإن تعيين السلطة المختصة بإحداثها قد اختلف باختلاف الوضعية القانونية التي اتسم بها توزيع السلطات بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية و تعددت التشريعات التي اتخذت من القانون وسيلة لإحداث المؤسسة العامة ، إذ جاء في الدستور الفرنسي أنه يتم إنشاء أو استحداث فئات جديدة من المؤسسات العامة بقانون[٣] ، مالم يكن ممكناً إدخالها ضمن فئة معينة من المؤسسات الموجودة ، فعندئذ يكون انشاؤها من اختصاص السلطة التنفيذية وذلك وفقاً للمادة ٣٧ من الدستور[٤]

وفي الجمهورية العربية السورية كان واضحاً تحديد آلية إنشاء المؤسسات العامة إذ جاء في نص الفقرة آ من المادة ٢ من القانون رقم /٢/ لعام ٢٠٠٥ المتعلق بالمؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة أنه يتم إحداث

---

[١] د.علي خطار شطناوي ، **"نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية "**، الطبعة الأولى ، دار الفكر للنشر و التوزيع ، عام ١٩٩٠،ص١٥

[٢] عبد اللطيف قطيش ، **"النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد دارسة مقارنة " ،"مرجع سابق"**، ص ٣٤.

[٣] المادة /٣٤/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ .

[٤] د. عباس محمد نصر الله ، **" القانون الإداري الخاص "،"مرجع سابق"**، ص٩٦.

المؤسسة العامة بمرسوم ، وجاء هذا منسجماً مع نص المادة /٢/ الفقرة /أ/ بند /٢/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ .

ولكن ماذا نقصد بمرسوم ، هل القصد أنه مرسوم تشريعي أم تنظيمي؟ لو رمى المشرع إلى قصد القانون أو المرسوم التشريعي لما أفرد للمؤسسة العامة الفقرة الثانية من القانون رقم /٢/ بينما كانت الفقرة الأولى تتحدث عن إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري بمرسوم تشريعي أو بقانون .

فنستنتج أن المؤسسة العامة تنشأ بمرسوم تنظيمي ، و كان للمشرع حكمة أرادها من وراء ذلك تكمن في رغبته في تسهيل عمل السلطة التنفيذية في تنفيذ خططها الاقتصادية ، فهي الأدرى بذلك بترتيب وتنظيم المرافق العامة في الدولة، كما أنه من المفروض ألا ينشغل البرلمان بأمور السلطة التنفيذية ، فهنالك قوانين أساسية في البلاد يجب على البرلمان البحث فيها، تاركاً أمور تنظيم المرافق العامة لأصحاب الشأن [١]

ثم إن دور السلطة التنفيذية ليس قاصراً على مهمة التنفيذ الحرفي للقوانين بل إن مهمتها أوسع نطاقاً وأبعد مدى ،بحيث تشمل حاجات الأفراد وتحقق رفاهيتهم[٢].

وأخيراً نود أن نشير في هذا السياق إلى أن إنشاء المؤسسة يمنحها أهليتي الوجوب والأداء[٣] ، أي إن لها حقوقاً وعليها التزامات وواجبات .

---

[١] د. سعيد نحيلي و د. عمار التركاوي، **" القانون الإداري المبادئ العامة "،"مرجع سابق"**، ص ٣٥٢.

[٢] د.محمد محمود حافظ ،**" نظرية المرفق العام نظرية المرفق العام" ، "مرجع سابق "**، ص ١٢٣ .

[٣] د. محمد حسني عباس ،**" المؤسسات العامة والشركات في التشريغ المصري "،" مرجع سابق"** ص٢١٥.

وبعد أن بحثنا في إحداث المؤسسة العامة ننتقل إلى الحديث عن إدارتها والأحكام القانونية التي نظمت ذلك وفقاً للقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥.

الفرع الثاني

إدارة المؤسسة العامة

تُعرّف الإدارة بشكلٍ عام بأنها توجيه جهد جماعي مشترك في مؤسسة ما لغاية تحقيق أهداف محددة ومرسومة ، وبالتالي فإن أهم مايميز الإدارة هو طابعها الإنساني لأن أكثر ماتستند إليه الإدارة هو المجهود البشري، و التعاون الاجتماعي، فهي إذاً لا ترتكز إلى الأشياء ، و نجاحها يعتمد في الدرجة الأولى على العاملين فيها ، و اعتماد الإنسان في عملية الإدارة على الأجهزة الإلكترونية الحديثة لا يغير من هذا الطابع ، فهو من يديرها ويستخدمها في أغراضه، وهو الذي اخترعها من قبل[١] .

ويتفق جمهور الفقهاء على أن الإدارة في حد ذاتها ليست هي المبتغى إنما هي وسيلة لتحقيق الهدف وترجمته إلى واقعٍ ملموس ، ولاشك في أن أهداف الإدارة تتنوع وتتعدد وتختلف أيضاً ، فأهداف الإدارة العامة ليست كأهداف الإدارة الخاصة ، ويؤثر النظام السياسي والاقتصادي المطبق في الدولة في هذه الأهداف إلى حدٍ كبير[٢] ، و تحقيق هذا الهدف يتوقف على من يقوم بمهام الإدارة من تخطيط وتنظيم وتنسيق ورقابة لهذا المجهود البشري ، فمن غير الممكن تحقيق الهدف إذا تُرك لكل عضو في المؤسسة اتباع الأسلوب الذي يحلو له ويفضله في تسيير أموره وتنظيم عمله ، إضافة إلى التباين والاختلاف الذي يظهر في الرأي والسلوك بين العاملين نتيجة اختلاف الخلفيات الثقافية

---

[١] د. نجم الأحمد و د. أحمد إسماعيل ،**" الإدارة العامة "** منشورات جامعة دمشق ، كلية الحقوق ، دمشق، عام ٢٠١٥ ،ص١٩.

[٢] د زواوي فضيلة ،**"محاضرات في تسيير المؤسسة "**، منشورات جـــامـــعة أمحمد بوقرة بومـــرداس ، الجزائر ، عام ٢٠١٨ ، ص٢٣.

والاجتماعية لكل منهم مما ينعكس سلباً على المؤسسة ، ومن أجل ذلك كان محتماً إسناد الإدارة إلى شخص أو هيئة تتولى العملية الإدارية في المؤسسة في سبيل تحقيق الأهداف المرسومة ، وتتوافر لها في سبيل ذلك كافة الصلاحيات والإمكانيات التي تساعدها على أداء مهامها بأقل التكاليف وبأسرع وقت ممكن[١].

ويتكوّن الهيكل التنظيمي أو الجهاز الإداري للمؤسسة العامة في الجمهورية العربية السورية من جهتين إداريتين هما : (مجلس الإدارة و المدير العام)[٢] ويعيّن رئيس مجلس إدارة المؤسسة بموجب مرسوم من غير العاملين فيها في ضوء مؤهلات يتمتع بها ويحدد فيه أجره [٣]، وكذلك أيضاً يعين المدير العام بموجب مرسوم ويحدد فيه أجره ويكون عضو في مجلس الإدارة ومسؤولاً أمام المجلس وأمام الوزير [٤] ويعين معاون المدير العام والمديرون في المؤسسة بقرار من الوزير بناءً على اقتراح المدير العام ضمن الشروط والقوانين والأنظمة النافذة[٥] .

ويتألف مجلس إدارة المؤسسة العامة من تسعة أعضاء بمن فيهم الرئيس على النحو الآتي [٦]:

---

[١] إبراهيم عبد العزيز شيحا، **"أصول الإدارة العامة "**، منشأة توزيع المعارف ،الإسكندرية ،عام ١٩٩٣ ، ص٣٨.

[٢] المادة /٦/ من القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة.

[٣] المادة /٦/ الفقرة /أ/ من القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة.

[٤] المادة /٦/ الفقرة /ب/ من القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة.

[٥] المادة /٦/ الفقرة /ج/ من القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة.

[٦] المادة /٦/ الفقرة /د/ البند/١/ من القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة.

رئيس مجلس الإدارة رئيساً ، والمدير العام ، ومعاون المدير العام عضواً ، وأحد المديرين في المؤسسة يسميه الوزير عضواً ، وثلاثة من غير العاملين في المؤسسة يسميهم الوزير أعضاء ممثلين عن العمال من الفئة الأولى أو الثانية في حال عدم توفر الفئة الأولى من ذوي الكفاءة يسميهما المكتب التفيذي للاتحاد العام لنقابة العمال عضوين ، وممثل عن التنظيم الفلاحي يسميه المكتب التنفيذي للاتحام العام ، وذلك بالنسبة إلى المؤسسات التي لها علاقة بالقطاع الزراعي ،ويكتفى بعضوين من غير العاملين في المؤسسة أحدهما من العاملين في الدولة عند وجود ممثل عن التنظيم الفلاحي عضواً .

ونرى مما سبق أن تعيين أعضاء مجلس إدارة المؤسسة العامة من شأنه أن يضعف من استقلاليتهم إلى أدنى مستوى إن لم يلغها تماماً ، فعضو مجلس الإدارة بما في ذلك رئيس المجلس قد يحرص على التمسك بمنصبه عن طريق ولائه لرئيسه الإداري بدلاً من أن يستمد قوته من الأغلبية التي قد يحوزها لشغل منصبه في حال انتخابه ، وفقدان الاستقلالية يؤدي إلى سلبية أخرى تلحق بهذه المجالس تتعلق بالمسؤولية لأن اهتمام أعضاء مجلس الإدارة سوف ينصب على كيفية الحفاظ على المنصب لا على تسيير وتطوير أعمال المؤسسة العامة.

و يجتمع مجلس الإدارة مرة في الشهر على الأقل ، وله أن يجتمع عند الضرورة بدعوة من رئيسه أو بطلب من غالبية أعضائه[1] .

[1] المادة /٦/ الفقرة /د/ البند/٢/ من القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة.

ويدعو لحضور اجتماعات مجلس الإدارة مدير عام الشركة أو المنشآة العامة المرتبطة بالمؤسسة عند بحث الأمور المرتبطة بمنشآته أو شركته ، وذلك من دون أن يكون له حق التصويت [١].

ولا تُعدّ اجتماعات المجلس قانونية إلا بحضور غالبية أعضائه بمن فيهم الرئيس، وفي حال غيابه ينوب عنه نائب رئيس مجلس الإدارة في رئاسة المجلس[٢] .

وتتخذ قرارات مجلس الإدارة بأغلبية الأصوات وفي حال تساوت الأصوات يرجح جانب رئيس مجلس الإدارة وذلك باستثناء مانصت عليه المادة (١١) من القانون إذ يشترط فيها غالبية ثلثي الأعضاء [٣]وهي المسائل المتعلقة بمايآتي :

١) إقرار الخطة السنوية للمؤسسة العامة والخطة السنوية الموحدة لشركاتها العامة ومنشآتها العامة والميزانية الختامية السنوية لهذه الجهات العامة.
٢) إبراء ذمة اعضاء مجالس إدارتها ولجانها الإدارية ،وتنطبق هذه المادة على الشركات العامة والمنشآت العامة التي تتبع الوزير مباشرةً.
٣) يدخل في مضمون هذه المادة اقتراح زيادة رأس مال تلك الجهات العامة أو إنقاصه .
٤) إنشاء وحدات اقتصادية ودمجها وتجزئتها وإلغائها .

[١] المادة /٦/ الفقرة /د/ البند/٣/ من القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة.
[٢] المادة /٦/ الفقرة /د/ البند/٤/ من القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة.
[٣] المادة /٦/ الفقرة /د/ البند/٥/ من القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة.

٥) اقتراحها الإسهام في رؤوس أموال المؤسسات والشركات العامة ويصدر قرار الموافقة عن رئيس مجلس الوزراء في ضوء دراسة تعدها وزارة المالية لهذه الغاية[١] .

في هذه الحالات ينعقد مجلس الإدارة برئاسة الوزير المختص ولمجلس الإدارة أن يستعين في ممارسة اختصاصاته بمن يراه مناسباً من الخبراء والاختصاصيين، والتعاقد مع الخبراء والمستشارين والمكاتب الاستشارية المحلية العربية والمحلية ، وعلى مسؤوليته وحسب الحاجة الفعلية ولغرض محدد ولمدة محددة غير قابلة للتجديد أو التمديد إلا بموافقة من رئيس مجلس الوزراء[٢].

ونلحظ أن مجلس الإدارة هو السلطة المختصة برسم السياسة التي تسير عليها المؤسسة لتحقيق الغرض الذي قامت من أجله ، ويتمتع بالصلاحيات في إدارة المؤسسة وتسيير أعمالها ،ويعدّ مسؤولاً مسؤولية كاملة عن إقرار الخطط وحسن تنفيذها والإدارة الاقتصادية للمؤسسة ، ووضع مشاريع المبادئ الأساسية والانظمة المنصوص عليها في المادتين ٨ ، و٩ من هذا القانون رقم ٢ عام ٢٠٠٥ ، ورفعها للجهات المختصة لإصدارها ، ويضع مجلس إدارة المؤسسة المعايير ومعدلات الأداء بالنسبة إلى المؤسسة والشركات والمنشآت التابعة لها ويرسم سياسة وأهداف الانتاج والتصدير والتسويق والاستثمار والعمالة والريعية والأسعار، كما يضع الخطط التفصيلية والبرامج التنفيذية التي تكفل تطوير الإنتاج وأحكام الرقابة على جودته وحسن استخدام الموارد المتاحة استخداماً اقتصادياً سليماً ، وكل مامن شأنه زيادة وكفاية الإنتاج ، ويقر الخطة السنوية

[١] المادة /١١/من القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة.
[٢] المادة /١٢/ من القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة.

للشركات العامة والمنشآت التابعة للمؤسسة العامة ، وتتضمن هذه الخطة مايآتي: (الخطة الاستثمارية ، والخطة الإنتاجية ، والخطة التجارية ، وخطة اليد العاملة ، وخطة التكاليف والريعية ، والموازنة التقديرية) ومن مهام مجلس الإدارة التنسيق بين الشركات العامة والمنشآت العامة التابع للمؤسسة، والعمل على حل ماقد ينشأ من خلافات ، ويدرس التقارير ربع السنوية والسنوية وغيرها التي يقدمها مدير عام المؤسسة أو الشركة أو المنشآة ، ويدرس أيضاً كل مايرى الوزير أو رئيس مجلس الإدارة أو المدير العام أو ممثلو التنظيم النقابي في مجلس الإدارة عرضه من القضايا التي تتعلق بنشاط المؤسسة العامة أو الشركات والمنشآت التابعة لها [1].

ونستنتج مماسبق أن مجلس الإدارة هو السلطة العليا المهيمنة على شؤون المؤسسة العامة ، وتصريف أعمالها وإن هذا التدخل المباشر من السلطة التنفيذية في صميم عمل مجلس الإدارة من شأنه أن يشتت مسؤولية هذا المجلس ، فكيف يمكن للوزير مساءلة ذلك المجلس عن ضعف خطته السنوية والوزير نفسه كان قد ترأس الجلسة التي أقرتها ؟ وهل من المنطقي أن يتولى الوزير مساءلة مجلس الإدارة بعد أن ترأس جلسة إبراء ذمة أعضائه ؟

عندما ينعقد مجلس إدارة المؤسسة برئاسة الوزير فإنه يبحث في إقرار الخطة السنوية للمؤسسة العامة ، وإقرار الخطة السنوية الموحدة للمؤسسة العامة وشركاتها العامة ومنشآتها العامة ضمن إطار الخطة الخمسية للدولة من دون الإخلال بالصلاحيات الممنوحة لهيئة تخطيط الدولة بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة ، وتعد وتناقش الخطط السنوية للمؤسسة في ضوء تقارير مؤشرات تقويم

[1] المادة /١٠/ من القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة.

الأداء السنوي وفي إقرار الميزانية الختامية السنوية وحساب الأرباح والخسائر للمؤسسة العامة والشركات والمنشآت التابعة لها وتقويم أدائها وإبراء ذمة أعضاء مجالس إدارتها ولجانها الإدارية ويعدّ مجلس الإدارة في هذه الحالة بمثابة الهيئة العامة للمساهمين بالمعنى المقصود في قانون التجارة السوري من دون أن ينضم إليه مندوب عن الجهاز المركزي للرقابة المالية وتطبق فيما يتعلق بمسؤولية أعضاء مجالس الإدارة واللجان الإدارية الأحكام المنصوص عليها في قانون التجارة السوري وذلك في كل مالم يرد عليه نص في القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥، ويتم إبراء ذمة أعضاء كل من مجلس إدارة المؤسسة واللجان الإدارية للشركة أو المنشاة العامة أو عدم إبراء ذمتهم حسب الحال بعد الاطلاع على قرارات القبول الصادرة عن الجهاز المركزي للرقابة المالية وتقارير مؤشرات تقويم الأداء السنوي خلال مدة لاتزيد عن ثلاث سنوات من تاريخ إصدار قرار القبول العائد للسنة المالية المعنية، أيضاً يتم البحث في اقتراح زيادة رأس مال المؤسسة وإنقاصه ويتم إقرار الزيادة أو النقصان بقرار من المجلس الأعلى للتخطيط واقتراح الإسهام في رؤوس أموال المؤسسات ، ويصدر قرار الموافقة عن رئيس مجلس الوزراء في ضوء دراسة تعدها وزارة المالية لهذه الغاية .

أمّا فيما يتعلق بالمدير العام فيتولى اتخاذ القرارات الإدارية التي تتعلق بشؤون العاملين في المؤسسة وفق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة (تعيين، وترفيع ، ونقل ، وندب ، ومنح مكافآت تشجيعية ، وفرض عقوبات) كمايقوم بتنفيذ قرارات مجلس الإدارة ، وله أن يفوض معاونيه ببعض من اختصاصاته ،

كالإشراف على أعمال الشركة العامة والمنشآة العامة التابعة للمؤسسة ، ويعد المدير العام عاقد النفقة فيها[1].

ويكون مسؤولاً أمام المجلس وأمام الوزير المعني عن حسن سير العمل فيها ويتولى تمثيل المؤسسة العامة أمام القضاء سواء بصفة مدع أو مدعى عليه (إضافة إلى وظيفته) وتمثله في ذلك إدارة قضايا الدولة[2] .

وبعد أن استعرضنا أبرز الصلاحيات والمهام الممنوحة للهيئات الإدارية العليا في المؤسسة ننتقل إلى البحث في إنقضائها من خلال الفرع الآتي :

[1] المادة /١٣/ من القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة.
[2] المادة /١٠/ من القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة.

الفرع الثالث

انقضاء المؤسسة العامة

إن إلغاء المرفق العام يعني وضع حد لنشاطه لاعتراف الهيئات الحاكمة بأنه لم يعد هناك حاجة لاستمراره ، فقد ترى الدولة أن إشباع حاجة عامة معينة يمكن أن يتم بتغيير وسيلة إدارة المرفق العام ، وقد تترك هذه المهمة للنشاط الفردي أو تبحث عن وسيلة أخرى[١].

والأصل أن السلطة المختصة بالانشاء هي من تملك الإلغاء، وأيّاً كان مسوغ الإلغاء يجب يتم بأداة من نفس قوة الأداة القانونية التي أنشأت المؤسسة أو أقوى منها ، ولايجوز بأي حال من الأحوال أن تكون أدنى منها ، وهذا الأمر طبيعي عملاً بمبدأ توازي الأشكال [٢]، وتتعدد الأسباب التي تدفع لإلغاء المؤسسة العامة وهي كالآتي :

أولاً_ تحقيق الغرض الذي أنشئت لأجله المؤسسة :

كأن يكون الهدف من إحداث المؤسسة العامة إعادة تنظيم المدينة ، ثم حققت هذا الهدف ،أو إنشاء مؤسسة عامة بقصد تجفيف مستنقعات ، فإنها تنقضي بتحقق هذا الغرض ، أي إن الهدف من إحداث المؤسسة قد تحقق ونفذ ولا داعي لبقائها[٣] .

---

[١] د.حسن محمد علي البنان ، **" مبدأ قابلية قواعد المرفق العامة للتغيير والتطوير"، " مرجع سابق"** ، ص ١٣٨.

[٢] د.سعيد نحيلي ، **"القانون الإداري المبادئ العامة** ج١ ، منشورات جامعة البعث ،عام ٢٠١٣ ،ص ١١٥.

[٣] د.محمود عبد المجيد المغربي ، **" المدخل إلى القانون الإداري الخاص " ،" مرجع سابق"** ، ص١٠١.

ثانياً _ استحالة تحقيق الغرض الذي وجدت المؤسسة من أجله: ومثال ذلك قيام مؤسسة ما لغاية استثمار النفط الموجود في منطقة معينة من هذه الدولة، وبعد ذلك يجف أو ينضب البئر ، وبالتالي يستحيل معه استمرار عمل المؤسسة.

ثالثاً _ حلّ المؤسسة العامة : والذي يمكن أن يتم عن طريق حكم قضائي ولأسباب محددة كما يمكن أن تحلّ المؤسسة لفشلها في تحقيق أهدافها أو تسببها في خسائر مالية أو إضرارها بااقتصاد الدولة ، أو لسبب ما تقدره السلطة العامة[١].

رابعاً_ اندماج المؤسسة في مؤسسة أخرى تقوم بنشاط مشابه أو قريب لها، إذ تنقضي الشخصية الممنوحة لها وتبقى بالنسبة إلى المؤسسة التي أدمجت فيها[٢].

إلا أنّ إلغاء المؤسسة العامة وبكل تأكيد له عدد من الآثار التي تطال أموال وممتلكات المؤسسة المنقولة وغير المنقولة ومصير انتقالها ، ولاشك في أن إحدى المشكلات الدقيقة التي قد يثيرها إلغاء المؤسسة العامة مشكلة تصفية أموالها ، ولابدّ من التمييز بين عدة احتمالات :

في حال إلغاء المرفق الذي تقوم المؤسسة العامة بإدارته ، يجب على القانون الذي جاء بالإلغاء أن يقرر مصير ممتلكاتها ، أمّا عند سحب الشخصية المعنوية للمؤسسة العامة فالممتلكات تذهب إلى الجهة الجديدة التي ستتولى إدارة المرفق العام[٣] ، ولابدّ من التنويه إلى أن إلغاء المرفق العام أو حله يعدّ أمراً تقديرياً

---

[١] د.محمود عبد المجيد المغربي ، **" المدخل إلى القانون الإداري الخاص " ،" مرجع سابق"** ، ص١٠١.
[٢] د.خميس السيد إسماعيل ،**" المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية " ،"مرجع سابق"** ، ص٦٦.
[٣] د.مصطفى أبو زيد فهمي، **" الوجيز في القانون الإداري" ،"مرجع سابق"** ،ص٢٢٩.

للسلطة العامة ، فهي من ينظر بتقدير الحاجة أو عدم الحاجة إلى المرفق وتتولى الموازنة بين إيجابيات وجوده وسلبيات ذلك[1] .

والمثال على إلغاء المرفق العام عالمياً ماجاء في فرنسا إذ ألغى القانون الصادر بتاريخ ٠٩/ ١٩٠٥/٠١ المرفق العام المذهبي الكنسي ، وعندها عمد القانون المذكور إلى إنشاء جمعيات وهيئات دينية خاصة تؤول إليها الأموال والممتلكات العائدة للمؤسسات العامة الكنسية الملغاة ،وعندما لم تتكون هذه الجمعيات والهيئات بفعل معارضة الكنيسة الكاثوليكية صدر بتاريخ ٠٢/ ١٩٠٧/٠١ قانون جديد قضى بتحويل هذه الممتلكات إلى مؤسسات عامة بلدية خيرية لكون نشاطها المرفقي هو الأقرب إلى نشاط المؤسسات الكنسية السابقة[2]، و محليّاً فقد تمّ تحويل المؤسسة العامة للأسماك إلى هيئة عامة ، وسميت الهيئة العامة للثروة السمكية ،كما تمّ تحويل المؤسسة العامة للاتصالات إلى شركة تجارية تملك الدولة كامل أسهمها سميت بالشركة السورية للاتصالات.

وبعد أن تناولنا بالبحث نظام المؤسسة القانوني ابتداءً من إنشائها مروراً بإدارتها وأحكام انقضائها ، سوف ننتقل إلى البحث في الرقابة الإدارية التي تمارس على أعمالها ونشاطاتها وموظفيها ، إلا أننا سوف نبتدئ الحديث بتعريف الرقابة الإدارية ونشأتها التاريخية تمهيداً لاستعراض مدى أهميتها وتأثيرها في أعمال المؤسسة من خلال المبحث الثاني :

---

[1] د. سليمان الطماوي ،**"الوجيز في القانون الإداري دار الفكر العربي "، " مرجع سابق "**، ص٣٣٠ وانظر د.محمد محمود حافظ **" نظرية المرفق العام " ،"مرجع سابق"** ، ص ١٢٨.

[2] د.يوسف سعد الله خوري **" مجموعة القانون الإداري الجزء الثاني إدارة المرافق العامة المؤسسات العامة وعقود الامتياز"، "مرجع سابق "** ص١٧٣.

المبحث الثاني

مفهوم الرقابة الإدارية

أثبتت التجربة أن الطريق نحو التنمية الإدارية يمر حتماً عبر المؤسسة الاقتصادية ، ويرتكز إلى التحكم في كفاءتها الإنتاجية ، ولذلك يجب على إدارتها البحث جدياً عن طرق وأساليب حديثة لتفعيل الرقابة على أدائها وأعمالها، وعلى الرغم من أن الإنسان قد عرف الرقابة الإدارية على الأداء الوظيفي منذ القدم ، إلا أنه مازال يكتنفها ويحيط بها الكثير من سوء الفهم ، ومع هذا فإن ذلك لم ينتقص من أهميتها أبداً ، فالرقابة عملية مكملة لحلقات العمليات الإدارية وتقوم بمهمة الضبط والتعديل والتقويم لباقي الحلقات الأخرى في سبيل التأكد من أن الأعمال تسير في اتجاه الأهداف بصورة مرضية[١].

ولايخفى على أحد أن موضوع الرقابة الإدارية يحظى بأهمية كبيرة في كافة الدول ، وبشكل أساسي تلك التي تجعل الاشتراكية منهجاً لها ،لأن الشعب في هذه الدول هو الذي يتحمل تبعة تخلف أو عدم كفاية الرقابة على المشروعات الاقتصادية العامة التي يعد هو المالك لها ، غير أن ذلك لاينفي أهمية الرقابة في الدول الرأسمالية[٢] ، مع الاعتراف بوجود اختلاف في التنظيم القانوني للرقابة في كل من النظم الرأسمالية و الاشتراكية سببه أن نطاق المشروعات العامة في ظل الرأسمالية نطاق ضيق ومحدود و المشروعات التي تسيطر عليها الدولة لاتمثل إلا جزءاً يسيراً من الناتج القومي ، ولاتستخدم سوى نسبة محددة من

---

[١] نعمات محمد احمد ابة، **"الرقابة الإدارية فى المؤسسات الحكومية دراسة حالة (وزارة الصحة ولاية الخرطوم فى الفترة من ١٩٩٣-٢٠٠٣"** رسالة ماجستير ،الخرطوم ،معهد الدراسات العليا ،عام ٢٠٠٥، ص٩.

[٢] د. سعيد يحيى ، **" الرقابة على القطاع العام "** ،المكتب المصري الحديث " ،عام ١٩٧١، ص٩٢.

القوى العاملة وينحصر نطاق المشروعات العامة في المرافق العامة وفي الصناعات التي لاتعطي مردوداً كبيراً ، أو تلك التي لايمكن تطويرها إلا باستثمارات ضخمة ولاينتظر منها أن تغل عائداً كبيراً على عكس المشروعات العامة في الدول الاشتراكية فهي ليست وليدة لأزمة ما ،وليست حلاً علاجياً لوضع اجتماعي متأزم بل هي تجسًد الوضع الطبيعي لذلك النظام والشكل الأساسي للنشاط الإنتاجي فيه فالملكية العامة لوسائل الإنتاج هي الأصل في ظل الإشتراكية ، بينما ملكية وسائل الإنتاج في النظام الرأسمالية تكون للقطاع الخاص أو للأفراد[1].

وغني عن البيان القول إن الرقابة وظيفة مطلوبة حالياً في كافة مراحل العمل الإداري وخاصة في ظل المنافسة المحلية والعالمية المتزايدة التي تسعى إلى رفع الإنتاجية وتحسين جودة المنتجات كل هذه الأمور جعلت من الرقابة أمراً حتمياً تقتضيه الإدارة العلمية الحديثة للمحافظة على الموارد المتاحة[2].

وفيما يأتي سيتم التطرُق إلى التطور التاريخي للرقابة الإدارية ومراحل ظهورها، وماهيتها في الفكر الإداري ، وجهود المفكرين والباحثين في تطوير دورها ، وإلقاء الضوء على خصائصها وأهدافها ومايميزها عن غيرها من الرقابات ، كل ذلك من خلال المطلبين الآتيين :

[1] د.سعيد يحيى ،**"الرقابة على القطاع العام "** ، **"مرجع سابق"** ، ص ١٦٣_١٦٤.
[2] عبيدي نعيمة،" **دور أليات الرقابة في تفعيل حكومة المؤسسات"**، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر،عام ٢٠٠٩ ،ص٥٥.

المطلب الأول

تطور الرقابة الإدارية وتعريفها

يشهد عالمنا اليوم تقدماً في جميع قطاعات الحياة وعلى الأخص القطاع الاقتصادي ،وبحسبان أن الرقابة مواكبة لتلك القطاعات في تطورها المستمر، فقد أخذت خطاً موازياً لتطور نشاطات وعمليات الدولة .

ويرى الكثير من فقهاء القانون وعلم الإدارة أن الرقابة الإدراية بمفهومها الواسع عرفت منذ الحضارات القديمة ولو بشكلٍ بسيط ، وتطورت مع تطور المجتمعات وتطور الإدارة في مختلف أنظمة الحكم وعلى ذلك الأساس أخذت في العصور القديمة شكلاً يختلف عما هو عليه في العصور الوسطى و الحديثة، وكان من أهم الأسباب التي أسهمت في تطور الرقابة الإدارية :

زيادة أحجام الشركات وانفصال الملكية عن الإدارة، وتباعد المستويات التنظيمية ونمو وظيفة الرقابة كإحدى وظائف الإدارة و تطور الهياكل التنظيمية للمؤسسات وظهور ما يعرف بنظرية التنظيم و تطور أهداف المراجعة الخارجية وزيادة اعتمادها على الرقابة الداخلية في إبداء رأي وظهور مهنة المراجعة الداخلية ككيان مستقل ذي وظائف محددة عام ١٩٤١[١] .

وفي الآتي استعراض لتطورها على مدى تلك العصور ،وبحث في مفهومها من خلال الفرعين الآتيين :

---

[١] د. درويش مراد ، **"أساســـيات التدقيق الداخلي ومتطلباته وفق تعليمات مصرف سورية المركزي"**،مركز التدريب والتأهيل المصرفي ، عام ٢٠١٩ ، ص٣.

الفرع الأول

مراحل ظهور الرقابة الإدارية

كان هنالك اتفاق بين فقهاء القانون وعلم الإدارة على أنه من الصعوبة تحديد تاريخ معين لبداية مؤكدة ودقيقة لظهور الرقابة الإدارية ، وبعد البحث تبين أن الحضارة المصرية القديمة هي أول من عرف الرقابة الإدارية على صعيد الوطن العربي إذ وجد المؤلف dimoc في كتابه نماذج من الآثار المصرية الموجودة في المتحف البريطاني تقريراً تضمن تكليفاً لعدد كبير من العاملين بإدارة الحسابات مع خضوعهم لرقابة المجلس المحلي آنذاك[١]، وعلى الصعيد العالمي كان للحضارة الصينية السبق إذ عُرف النظام الإداري الصيني بنظام الرقابة المستمرة والمتجددة ، وكان يعهد بها إلى ثلاثة أشخاص مشهود لهم بالدراية والخبرة[٢].

أمّا فيما يتعلّق بالرقابة في العصور الوسطى فقد أسهم تطور الدولة الإسلامية في تطور الإدارة معها ، إذ كان الرسول (ص) وخلفائه من بعده يراقبون العمال والولاة ويحاسبونهم ويوجهونهم عن أخطاء الرعية ، وقد اشتهر سيدنا عمر بن الخطاب رضي الله عنه بإرسال الرقباء والعيون لمراقبة عماله وولاته ، ومن أهم المبادئ التي أرساها آنذاك مبدأ (من أين لك هذا) ،إذ كان سيدنا عمر يحصي مال عماله وولاته عند تعيينهم ، ومن ثم يراقب مدى زيادة ثرواتهم في أثناء

---

[١] د. سـيد الهواري ،**" الإدارة والأصـول والأسـس العلمية للقرن٢١"** ، مكتبة عين شـمس ، القاهرة ،عام ٢٠٠٢، ص١٠٥.

[٢] د. حمدي أمين عبد الهادي ، **" نظرية الكفاية في الوظيفة العامة "** ،رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ،مصر، عام ١٩٦٦. ص٣٨.

ولايتهم ، وإذا ثبت أن هناك زيادة غير مألوفة و أن مصدر تلك الأموال غير مشروع قام بمصادرتها[١].

كما عرف في تلك الفترة ديوان التحقيق المختص بالرقابة على أعمال الدواوين الأخرى إلى جانب ديوان الاستيفاء المختص بالتفتيش والتحري عن مصدر الأموال وكيفية صرفها ، ولهذا الديوان ممثل في كل الدواوين الأخرى يقوم بضبط الديون والتدقيق فيها إضافة إلى توجيه القائمين بذلك فيما يخصُ رصد العمليات الحسابية في السجلات والكشوف ، بالإضافة إلى هذا الديوان هناك ديوان الحسبة الذي يقوم بمراقبة العاملين الذين لهم تواصل مباشر مع الجمهور ، كما تميّز نظام الحكم الإسلامي بإنشاء ديوان المظالم وكان الخليفة يحرص أن يتولى دور ناظم المظالم بنفسه وفي بعض الأحيان يندب له شخص يتحلّى بالتقوى والورع، وكان ديوان المظالم يمارس رقابة قضائية على أعمال الإدارة وأعضائها من الولاة والحكام الاداريين لمنع ظلمهم للرعية من الأفراد وردع هذه المظالم[٢] .

وفيما يتعلّق بالرقابة في العصر الحديث فقد كان للثورة الصناعية الكبرى أثر كبير في الفرد والدولة على حدٍ سواء ، وفرض تغيُر الوضع دولياً ومحليّاً على الحكومات أن تتخذ منهجاً في الإدارة مختلف عمّا سبق ، وأضحى من الضروري أن تتكيّف مع المعطيات الجديدة التي حدثت ، وأن تبحث عن أدوات تواجه بها التحديات فكانت الرقابة الإدارية ذات قواعد علمية وعملية ، و تم تناول

---

[١] د. محمد رفعت عبد الوهاب .عبد العزيز شـــيحا ،" **أصـــول الإدارة العامة** "، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية . ١٩٩٨، ص٨٨.

[٢] د. محمد رفعت عبد الوهاب .عبد العزيز شيحا ، **"المرجع نفسه "** ،ص٨٩.

الرقابة و مجالاتها من عدة زوايا و نظريات ، واختلفت نظرة الفقهاء للرقابة تباعاً وبشكل تدريجي[١]، وفي الآتي استعراض لذلك :

أولاً _ النظرية التقليدية الكلاسيكية للرقابة :

من أنصار هذا الاتجاه الفقيهان الفرنسيان هنري فايول و تايلور ، و يرى مؤيدو هذه النظرية أن أي إخفاق في الوصول بالعمل إلى الأهداف المحددة سيكون ناشئاً عن فعل إرادي متعمد وتقصير مقصود من الفرد ،ولايمكن صده إلا بالرقابة التسلطية[٢] التي تعتمد على التفتيش و البحث عن الأخطاء و التهديد للمحاسبة والمعاقبة ، ومن أبرز المفاهيم المعتمدة لديهم في هذا الإطار القوة و السلطة ، فيستخدم المسؤول عن العملية الرقابية سلطته و قوته في إجبار الأفراد العاملين على تنفيذ الأوامر و التعليمات لا رغبةً في الإنجاز في ذاته بل اهتماماً بحرفية اللوائح و القوانين و الأنظمة و تطبيقها كما جاءت ضماناً لسير العمل٣.

وبناءً على ذلك فالفكر التقليدي رأى في الرقابة وسيلة لترهيب العاملين وتصيُد هفواتهم ، لأن أنصار هذا الاتجاه وجدوا في العملية الرقابية وسيلة لاكتشاف الأخطاء لتتم المعاقبة عليها، أكثر من كونها وسيلة لتصحيح العمل و تطويره، فتصبح بذلك القوانين و اللوائح التي تراقب سير العمل رادعة و ثابتة تحول دون إبداع العاملين بدلاً من أن تكون أساساً لتحقيق الكفاءة و الفعالية الإدارية.

---

[١] د.عبد اللطيف قطيش ،**"النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد دارسة مقارنة " ،"مرجع سابق"**، ص ٣٣.

[٢] د. طارق الخير ، ديالا الحاج عارف .أحمد طباع ، فداء ناصر **" الرقابة الإدارية"** ، منشورات جامعة دمشق "، دمشق ، الطبعة الأولى ، عام ٢٠٠٨ ، ص ١٩.

[٣] د. ثابت عبد الرحمن إدريس ود. جمال الدين محمد موسى، **"الإدارة الإستراتيجية "** ،الطبعة الأولى ،الدار الجامعية، سنة ٢٠٠٢ ص٤٦٨.

ثانياً_ النظرية السلوكية "theory Behairorat":

جاءت هذه النظرية كرد فعل مباشر على النظرية الكلاسيكية في الرقابة فهي ترى أن الإنسان ايجابي بطبعه وليس مجرد آلة تحرك وتدار من قبل الإدارة المتسلطة بل هو عقلٌ يفكر ومشاعر وأحاسيس يجب مراعاتها كما أن له ظروفاً اجتماعية ونفسية يجب معرفتها ودراستها وتحليلها ، إذا ما أردنا أن نحصل منه على أكبر قدر ممكن من الإنجاز[١] ، فركز مؤيدو هذا الفكر على الجانب الإنساني في العملية الرقابية وخاصة قدرتها على مساعدة العاملين داخل المؤسسة و تطوير أدائهم نحو الأفضل والتأثير إيجاباً في سلوكهم و تصرفاتهم هذا من جهة ، و من جهة أخرى تبين هذه النظرية أهمية العلاقات الإنسانية ودورها في العملية الرقابية[٢] .

وفي رأيي أن هذا التوجه في رؤية الرقابة سليم ويجدي نفعاً أكثر من الرؤية التقليدية لها ، فلاشك في أن الترغيب أفضل من الترهيب ويعطي أفضل النتائج، ولاسيما أن التركيز على بناء الإنسان يعدّ في حد ذاته هدفاً نبيلاً ، وأن الاهتمام بظروفه والعوامل المحيطة به يعزز قناعته بدور الرقابة وبموضوعيتها.

ثالثاً _ النظرية التطبيقية "theory Repplied" :

ينتقد أنصـــار هذا الاتجاه النظرية الســـلوكية قائلين : إنه لا يمكن في كل الظروف والأحوال تلبية متطلبات واحتياجات العامل ، فالإنســـان كائن معقد

---

[١] . طارق الخير ، ديالا الحاج عارف .أحمد طباع ، فداء ناصـــر **" الرقابة الإدارية" ، " مرجع ســـابق"** ، ص ٢٠.

[٢] د.عبد الرحمن الصـــباح، **"مبادئ الرقابة الإدارية –المعايير- التقييم-التصـــحيح"** ، جامعة عمان الأهلية، الأردن ،كلية الاقتصاد و العلوم الإدارية ،عام ١٩٩٨ ، ص١٠.

وذو حاجات متعددة ،ولم تر هذه النظرية أن الإنســـان يؤثر ويتأثر بمن حوله ولا يتحدد سلوكه بما يجري داخل العمل ، ومن هذه الانتقادات وجدو أن الرقابة ترتكز إلى خطوات أســاسـية لأداء مهامها بصـرف النظر عن العامل وظروفه وهي : وضـــع وقياس المعايير ومقارنة الأداء وتصـــحيح الفرق بين النتائج الفعلية والخطط الموضـوعية ، و من جهة أخرى ينظر أتباع هذه النظرية إلى الرقابة بحســـبانها تمس جميع مجالات الحياة و المجتمع بكل مؤســـســـاته الاقتصادية والسياسية والثقافية والاجتماعية[١].

وإنني أرى أنه تُعدّ هذه النظرية الأقرب إلى الواقع و التطبيق من النظريات السابقة ، فهي حاولت الإلمام بدور و وظيفة الرقابة من كافة النواحي و بطرق علمية مدروسة و بشكل عام نستنتج من كافة النظريات التي تناولت الرقابة أن المدارس الفكرية أجمعت في قديمها وحديثها على أن الرقابة الإدارية تحتل موقعاً أساسياً في رفع كفاءة العمل الإداري وتحقيق فاعليته وانحصر الخلاف فيما بينهم حول نمط الرقابة وأسلوبها أو كيفية ونوعية النماذج المتبعة من أجل الوصول إلى الهدف الأساسي .

[١] د. أبو بكر مصطفى بعيرة ،**"الرقابة الإدارية في المنظمات مفاهيم أساسية"** ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية جامعة الدولة العربية ، بدون عام نشر ،ص ١٣.

الفرع الثاني

تعريف الرقابة الإدارية

نظراً إلى أهمية الرقابة ودورها في تحقيق الفاعلية على مستوى الإدارة، فقد بذل الفقهاء مجهوداً واضحاً في محاولة وضع تعريف واضح ودقيق لها ، إلا أن هذه المحاولات تفرقت واختلفت على ذلك لاختلاف الزاوية التي يقوم كل منهم بدراستها ،والبيئة الثقافية والاجتماعية التي ينتمون إليها [١] .

فتعددت البحوث والمقالات التي كتبت في الرقابة بشكل عام وعلى الرغم من ذلك فإنها لم تؤدِ إلى وجود أركان مشتركة ترسم سياسة عامة للرقابة ، كما أن بعض فقهاء القانون أنكروا وجود نظرية عامة للرقابة وأكدوا عدم إمكانية تحديد تعريف موحد لها[٢].

ولذلك نجد بعض الدراسات القانونية للرقابة تعتمد على النواحي الشكلية عن طريق مقارنة الشكل القانوني الذي تأخذه المؤسسة العامة وأسلوب الرقابة الذي يقابله ، ولاشك في أن وضع تعريف جامع مانع لفكرة الرقابة يعدّ من الأمور الشائكة وبالغة الصعوبة[٣]، وذلك للعوامل والأسباب الآتي ذكرها :

---

[١] عبد الله عبد الرحمن النميان ، **"الرقابة الإدارية وعلاقتها بالكفاءة الوظيفية في الأجهزة الأمنية"** ، رسالة ماجستير ، أكاديمية نايف للعلوم العربية ،الرياض، عام ٢٠٠٣، ص ١٥.

[٢] نقلاً عن د.محمود عبد المجيد المغربي ، **" المدخل إلى القانون الإداري الخاص " ،" مرجع سابق"** ، ص١٣٩.

[٣] د . محمد الديداموني عبد العال،**"الرقابة السياسية والقضائية على أعمال ادارة المحلية"**، دار النهضة العربية، القاهرة،عام ٢٠٠٨،ص٦٥.

تُعدّ الرقابة وسيلة في حد ذاتها وليست هدفاً ، فهي إحدى وظائف الإدارة الرئيسة، و الهدف منها مساعدة المؤسسة في تحقيق أهدافها ، و اختلاط الوسيلة بالهدف بلا شك يؤدي إلى الخلط بين كل منهما وصعوبة وضع تعريف محدد لها[١]،

كما أن الرقابة تسعى لأهداف متنوعة ومتغايرة، فقد تقوم من أجل التأكد من مشروعية الأنشطة والأعمال ومدى اتفاق تصرفات الإدارة مع القانون أو تتم من أجل التحقق من مدى اتفاق تصرفات الإدارة مع المصلحة العامة، ومع الأهداف والسياسة العامة للدولة ، فتتأكد من مدى ملاءمة تصرفات الإدارة، ونتيجة لذلك تختلف الرقابة باختلاف الأهداف المنوط بالجهة الرقابية تحقيقها و اختلاف طبيعة الأجهزة القائمة على الرقابة والتي تؤثر بدورها في اختلاف دور العمل الرقابي في حد ذاته٢، إذ نجد أن الرقابة القضائية تختلف عن الرقابة الإدارية ، وهذا مايؤدي إلى اختلاف الهدف و الوسيلة الرقابية في كل منهما ويترتب على ذلك اختلاف تعريف الرقابة ، أضف إلى ذلك أن الرقابة تختلف غايتها النهائية أيضاً ، فمعنى الرقابة يختلف جذرياً حسب الغاية المستهدفة منها ، وهل يقصد بها الرقابة العلاجية ؟ والتي تهدف إلى علاج الخلل، أم يقصد بها الرقابة الوقائية التي تهدف إلى منع الخلل[٣].

و يرجع أيضاً غموض مصطلح الرقابة إلى كونه من الموضوعات المنتمية إلى حقل العلوم الاجتماعية والإنسانية ، وإلى ما يشير إليه لفظ الرقابة في حد ذاته من معان متعددة ومتباينة في الوقت نفسه ، إذ قد يحمل معنى المراجعة، وقد

---

[١] بريش ريمة ، **"الرقابة على المرافق العامة "،" مرجع سابق"**، ص ١٤.

[٢] د . محمد الديداموني عبد العال،**"الرقابة السياسية والقضائية على أعمال ادارة المحلية"،" مرجع سابق"**، ص٦٧.

[٣] بريش ريمة ، **"الرقابة على المرافق العامة "** ، رسالة ماجستير ، جامعة العربي بن مهيدي أم البوقي، الجزائر، عام ٢٠١٣ ، ص١٢.

يحمل معنى التنظيم أو الضبط ، وقد يحمل كذلك معنى المقارنة، أو معنى القوة وسلطة التوجيه، بل وقد يحمل معنى السهر والملاحظة، وفي ضوء هذا فإن عملية الرقابة تتضمن عدداً من الأنشطة يختلف مضمونها من نظام إداري إلى نظام إداري آخر، ولذلك فإن الانشطة التي تحتويها تختلف بالتبعية وفق الاستعمال المحدد لمضمون الرقابة، ثم إن الرقابة من جهة أخرى متداخلة ومتشابكة مع كثير من الأعمال وهذا ما يزيد صعوبة وضع تعريف محدد لها، كما أن تعريف الرقابة يرتبط بمفاهيم متعددة ومتشابهة من المنظور القانوني، هذا الأمر ناتج من أنها إحدى الموضوعات التي تمسّ بمبدأ الفصل بين السلطات، والذي مؤداه في الوقت الراهن الاستقلال والتعاون والتكامل والتفاعل والرقابة المتبادلة بين السلطات المختلفة في الدولة[1].

ولكي نتوصل إلى محاولة وضع مفهوم أمثل للرقابة يجب أن نتطرق لمفهوم الرقابة ، ولاسيما في الاصطلاح اللغوي والقانوني:

أولاً _ الرقابة في الاصطلاح اللغوي :

الرقابة لغةً هي : المحافظة والانتظار ، فالرقيب يعني الحافظ والمنتظر[2]، وأصل كلمة رقابة: « رقب يرقب رقوباً و رقابة أي حرس انتظر، وحاذر، ورصد رقابة الله في أمره خافه و جاء أصله في معجم آخر على أن أصلها اللغوي هو: رقب رقوبا ، و رقوبا ، و رقابة ، و رقبانا ، و رقبة أي حرسه – إنتظره– حاذره ، تعني المراقبة والملاحظة والحراسة ، وهي مشتقة من الفعل راقب، وراقبه

[1] بريش ريمة ، **"الرقابة على المرافق العامة "، "مرجع سابق "** ، ص١٣.
[2] ابن منظور ،لسان العرب ، المجلد الأول ، دار بيروت ، بيروت ، عام ١٩٩٠، المادة ٤٢٤.

يعني حرسه ولاحظه[1]، ويتضح أن كلمة الرقابة وردت في القران الكريم في مواضع عدة مثال ذلك قوله تعالى في سورة الإنسان في الآية الأولى :"إن الله كان عليكم رقيبا" ، وقوله عز وجل في سورة ق الآية ١٨ :"ومايلفظ من قولٍ إلا كان له رقيب عتيد" و قوله تعالى في سورة الدخان الآية ٥٩ : " فارتقب إنهم مرتقبون " ويستدل من معنى الرقابة من هذه الآيات على محاسبة الله سبحانه وتعالى لعباده، وذلك عن طريق مراقبته سبحانه وتعالى لجميع النشاطات والأعمال.

و في السنة النبوية الشريفة حديث راوه سيدنا علي بن أبي طالب رضي الله عنه عن الرسول محمد صلى الله عليه وسلم" كل نبي أعطي سبعة نجباء رقباء" .

وإذا كان من الممكن حصر معاني الرقابة لغةً، فإنه يصعب تحديد معناها القانوني ، ولم يحظ مصطلح الرقابة بمعنى واحد فقد تعددت مفاهيمه و تنوعت ، وسوف نتطرق فيما يآتي إلى أهمها:

ثانياً_ الرقابة في الاصطلاح القانوني :

بعض التشريعات قديماً كانت تستخدم كلمة الوصاية الإدارية المستعارة من القانون الخاص أو تشريعات الأحوال الشخصية عوضاً عن الرقابة الإدارية ،لكن هناك اختلاف جوهري بين الكلمتين من حيث الهدف أو الوسائل التي يعتمدها كلٌ منهما ، فالمؤسسة العامة ليست قاصرة أو ناقصة أهلية بل هي على العكس شخص معنوي كامل الأهلية والأداء وقادر على مباشرة التصرفات القانونية ، والوصاية عليها لاتكون بالقيام مقامها بل بالرقابة على أدائها ، فالوصاية لا

[1] أبو عبد الرحمن الخليل بن أحمد الفراهيدي ، كتاب العين ، ج ٥ ، منشورات مؤسسة الأهلي للمطبوعات، بيروت، عام ١٩٨٢ ، المادة ١٥٤ .

تكون إلا على ناقصي الأهلية ، و ترمي إلى حماية أموالهم وإدارتها ، أمّا الرقابة الإدارية فهدفها المصلحة العامة لا المصلحة الخاصة [١]

واستبعدت هذه العبارة من النصوص التشريعية حديثاً واستبدل بها الرقابة كما حصل في فرنسا في قانون اللامركزية الصادر في ٢ آذار عام ١٩٨٢ [٢].

ولقد عرّف هنري فايول الرقابة بأنها : التحقق من أن التنفيذ يتم وفقاً لماهو مقرر في الخطة ، وفي حدود التعليمات والقواعد الموضوعة ، وذلك بقصد اكتشاف نقاط الضعف والأخطاء وعلاجها وتفادي تكرارها ، على أن تتناول كافة أوجه النشاط والقائمين على إدارته[٣] .

يحاول الفقيه فايول في هذا التعريف الذي كان سائداً إلى حدٍ كبير ولسنوات طويلة التأكيد على أن الرقابة تحاول أن تتأكد من أن كل الأعمال تسير وفق الخطة و البرنامج و التعليمات التي تم تحديدها ، فهدفها هو كشف الأخطاء و الانحرافات بقصد اقتراح الحلول المناسبة لها و منع حدوثها مرة أخرى، كما أشار إلى أن تطبيقها يكون على كل شيء . إن هذا التعريف عام حدد وظيفة الرقابة في عملية التحقق و كشف الأخطاء و الانحرافات التي لا تنطبق مع الخطة المبرمجة و الموضوعة ، و أهمل جانباً مهماً و هو أن الرقابة تسهم في تحقيق أهداف المؤسسة و التنبؤ بمستقبلها من خلال النتائج المتوفرة لديها، كما أنه لم يشر إلى دور الرقابة في تقويم أداء المؤسسة .

---

[١] للمزيد انظر إلى د،عباس محمد نصر الله، **" القانون الإداري الخاص "، "مرجع سابق"** ، ص ١٢٥ ، ود. عبد المجيد المغربي **" المدخل إلى القانون الإداري الخاص "،"مرجع سابق"** ، ص ١٤٠.

[٢] دعبد اللطيف قطيش **"النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد دارسة مقارنة"،"مرجع سابق"** ، ص ٤٢ .

[٣] د.عبد السلام بدوي **"إدارة القطاع العام في الاقتصاد المصري "،"مرجع سابق"** ، ص٨٧.

ومنهم من عرفها بأنها قياس وتصحيح إنجاز المرؤوسين للتأكد من إنجاز أهداف المؤسسة والخطط التي صممت لبلوغها قد تمت[١].

ومنهم من رأى أنها مجهود إنساني يتم وفق خطوات معينة للوقوف على مدى اتفاق التنفيذ مع ما تم التخطيط له من أهداف ، وتصحيح مسار هذا التنفيذ بأسلوب يحقق من حيث التلاؤم والتكيُف مع ظروف وعوامل الموقف ،ومن ناحية أخرى التعادل أو التوازن بين كفاءة أوفعالية الأداء و الاعتبارات السلوكية والأخلاقية للقائمين على العمل [٢].

ومنهم من عرُفها على أنها التأكد من أن التنفيذ يتم طبقاً للخطة الموضوعة ، وفي ضوء التعليمات ، والقواعد الموضوعية وأنه يؤدي إلى تحقيق الهدف المحدد في البداية والعمل على كشف مواطن الضعف لعلاجها وتقويمها والأخطاء لتفادي تكرارها ، و التحقق من أن يتم كما هو مقرر ، على أن تتناول كافة أوجه النشاط في المشروع العام و القائمين على إدارته[٣] .

وعرفها د. خليل هيكل بأنها : تلك الرقابة التي تقوم بها السلطة بوساطة أحد الأجهزة الإدارية ، وقد تكون هذه الرقابة صادرة من قبل الجهاز الإداري نفسه الذي قام بإصدار القرار الإداري المراقب وهو مايعرف بالرقابة الذاتية ، أو تكون صادرة من جهاز إداري آخر حوّل اختصاصاته لمراقبة الأعمال الإدارية[٤].

---

[١] د. عبد الفتاح حسن ، **"مبادئ الإدارة العامة "** ، دار النهضة العربية، عام ١٩٧٢ ، ص ٢٧٣ .
[٢] د. رمضان محمد بطيخ ،**"الرقابة على أداء الجهاز الإداري"**،دار النهضة العربية، عام ١٩٩٨ ، ص٢٢.
[٣] د.عبد السلام بدوي، **"الرقابة على المؤسسة العامة"**،**"مرجع سابق"** ، ص٨٧.
[٤] د. خليل هيكل ، **"رقابة القضاء على أعمال الإدارة (دراسة لأنظمة كل من أمريكا، فرنسا، مصر)"** ، دار النهضة العربية ، عام ١٩٧١، ص١٦.

وعرفها د. سعيد يحيى بأنها : مجموعة من عمليات التفتيش والفحص والمراجعة يقصد منها الوقوف على أن كل مشروع من المشروعات الاقتصادية العامة يعمل في الحدود التي تؤكد أنه يحقق الغرض الذي أنشئت أجله، ولاقتراح الحلول المناسبة التي تقضي على الأسباب التي تعوق تنفيذ هذا الغرض ، وتحديد المسؤول في حالة الخطأ والتلاعب وإحالته إلى السلطة القضائية المختصة[١].

ومنهم من نظر إلى الرقابة على أنها تفتيش وتخويف أو تهديد بقوة السلطة والجزاءات الرسمية ، وهؤلاء يمثلون في الواقع الاتجاه السلبي أو الكلاسيكي للرقابة ذلك الاتجاه الذي يجد أساسه في النظرية التقليدية التي أشرنا إليها سابقاً، إذ كان يرى أن الفرد في المنظمة لا يؤمن على القيام بأمر ما دون متابعة أو إشراف من قبل المسؤولين في تلك المنظمة، فهو يتسم بكراهية متأصلة للعمل، ومن ثم فإنه يجب أن يخضع دائماً لرقابة شديدة ودقيقة في أثناء مباشرته للعمل المكلف به ، وأن العقاب أو التهديد به يجب أن يعد من الوسائل الأساسية لإجباره على القيام بهذا العمل خاصة أن هذا الفرد لا يعمل في الواقع حباً أو رغبة في العمل وإنما خوفاً ورهبة من الحرمان والعقاب ، ومن هنا فقد قيل إن الرقابة هي استخدام السلطة والسطوة أو القوة والنفوذ لإجبار الأفراد على تنفيذ الأوامر والتعليمات ومحاسبتهم وتوقيع العقاب عليهم في حالة خطئهم أو إهمالهم[٢] .

---

[١] د. سعيد يحيى ، **"الرقابة على القطاع العام" ،"مرجع سابق"** ، ص٩٧.
[٢] د. محمد رمضان بطيخ، **" الرقابة على أداء الجهاز الإداري "، "مرجع سابق"**، ص ١٥.

و عبّر البعض عن تعدد تعريفات الرقابة الإدارية، وقالت إنها تكاد تجمع على " أنها عملية قياس النتائج الفعلية للأداء، ومقارنتها بالأداء المتوقّع من خلال الخطط المرسومة، وتحليل أسباب الانحرافات إن وجدت، بغية إجراء التعديلات اللازمة لضمان سير العمل في الطريق المخطط له، ومن ثم تحقيق الأهداف المنشودة"[١].

وبعد أن تناولنا أهم تعريفات الفقهاء للرقابة الإدارية نصل إلى أن الرقابة الإدارية هي إحدى أهم مكونات العملية الإدارية والأساس المتين الذي يجب تفعيله ليرافق النشاط الإداري من بداية عملية التخطيط إلى مابعد مرحلة التنفيذ .

[١] د. ديالا الحج عارف،**" الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري في أجهزة الإدارة العامة في القطر العربي السو ري "** ، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق. ، عام ١٩٩٦ ،ص٢٢.

المطلب الثاني

أهمية الرقابة الإدارية

تمثّل الرقابة المحصلة النهائية لأنشطة المرفق العام لأنها تتأكد من قياس كفاءة الخطط الموضوعة وأساليب تنفيذها و مدى تحقيقها للأهداف المحددة سابقاً[١] .

ويُنظر اليوم إلى الرقابة الإدارية كنقطة ارتكاز في الإدارة بحسبانها وظيفة حيوية في الدولة الحديثة بالدرجة التي تضعها في مصاف السلطات المهمة في الدولة في بعض البلدان ، فهي من أهم أنواع الرقابة وأكثرها فاعلية ، ولاسيما إذا ما تمت في إطار من النظام وسيادة القانون، لأنها تمكن الإدارة من مراجعة نفسها بوتيرة أسرع قبل استفحال المشكلات، مما يحقق السير المنتظم للإدارة [٢].

وتُعدّ الرقابة الإدارية إحدى أهم الدعائم الأساسية في المؤسسة العامة فهي عملية ديناميكية مستمرة تتطلب إجراءات مدروسة من أجل ضمان التمّشي مع الخطط والسياسات التي تعتمدها المؤسسات في سير أعمالها، فهي التي تحافظ على التوازن بين الوسائل و الأهداف ، أو بين الجهود و النتائج بقصد التأكد والتحقق من أن هناك توافقاً بين الأداء الفعلي والأداء المخطط له.

كما أنها تعمل على أن لا يصدر أي إجراء إلا في حدود الأنظمة والقوانين ، و تساعد في متابعة وضبط الأحداث المستقبلية واتخاذ الموقف التصحيحي اللازم ، كما أن ممارسة الرقابة الإدارية لا تستلزم إجراءات معقدة أو مطولة،

---

[١] د. نجم الأحمد ، د. أحمد إسماعيل ، **" الإدارة العامة " ،"مرجع سابق"**، ص٢٩٧.

[٢] نعمات محمد أحمد ابة، **"الرقابة الإدارية فى المؤسسات الحكومية دراسة حالة (وزارة الصحة ولاية الخرطوم فى الفترة من ١٩٩٣-٢٠٠٣"، "مرجع سابق "**، ص ٨.

بل تتسم بالسهولة وعدم التعقيد والمرونة والبعد عن الشكليات مع يسر تكلفتها، إذ أنها تتم من دون نفقان مالية وبالتأكيد فإنه إذا ما أحسن تنظيم الرقابة الإدارية بجميع صورها، فإن نتائجها التي تبرز في الأفق تكون واضحة المعالم .

ولعل أفضل وسيلة لإيضاح أهمية الرقابة الإدارية هو التطرُق إلى خصائصها والبحث فيما يميُزها كرقابة وإيضاح أهدافها كل ذلك سيتم من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول

خصائص الرقابة الإدارية

تؤدي الرقابة دوراً فاعلاً في يومنا هذا ، وتظهر الحاجة الماسة إليها في ظل تطور المؤسسات وكبر حجمها و تعدد المنتجات والأسواق ، فكلما كانت المؤسسة صغيرة كانت استطاعة المدير على ملاحظة الأنشطة بنفسه أكثر، ولكن مع الكبر في الحجم ومجال النشاط فإن المسؤولية ستكون عن الأداء أكبر، ولا يمكن للمدير أن يراقب بنفسه كل الأنشطة والتغيرات ، وأن يكتشف الأخطاء والانحرافات التي حدثت ، و يقرر ما التعديلات الضرورية ، و هذا ماجعل من الرقابة الإدارية أمراً ضرورياً[1].

وإن الرقابة كوظيفة إدارية أساسية في المؤسسة هي على العكس مما يتصور البعض من أنها تتبع التنفيذ فقط ، بحيث تحاول كشف الأخطاء والانحرافات ، بل إنها عملية مستمرة منذ بدء التخطيط وحتى المرحلة الأخيرة من التنفيذ، وهي بذلك تضمن إنجاز العمليات الصحيحة وفي الوقت الصحيح وبالطريقة الصحيحة وعلى يد الأشخاص المناسبين ، كما أن الرقابة المستمرة الفاعلة تعمل على سرعة اكتشاف الأخطاء والتعرف على أسبابها ، والقيام بإبلاغ المسؤولين عنها في الوقت المناسب لكي يتم التصحيح والتعديل ،و تمتاز الرقابة الإدارية بجملة من الخصائص التي سنتطرق إليها فيما يأتي :

تعد الرقابة الإدارية رقابة وقائية فهي لا تحد من التجاوزات التي تقع فيها الإدارة تجاه نفسها أو تجاه الأفراد فحسب بل تعمل على ألا يصدر أي قرار

---

[1] السعيد بلوم ، **"أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية "**، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة،عام ٢٠١٣، ص ٣١.

أو تصرف أو عمل إلا في حدود القانون وفي إطار احترام مبدأ المشروعية وبما لا يدع مجالاً للشك في ذلك بتاتاً [١] ، كأن تتحقق من صحة القرار الإداري الصادر داخل المؤسسة لتبيان مدى سلامته، ولاكتشاف أوجه القصور والثغرات والإسراع بالتعديل قبل تفاقم الخطأ ، وتذهب إلى أبعد من ذلك، فتراقب صحة تنفيذ ذلك القرار وتتأكد من أثره الإيجابي في العمل [٢].

لأن الرقابة الإدارية تكون أكثر جدية وفعّالية إذا ما التزمت بالمقومات الرئيسة، فوفاء الإدارة بالتزاماتها يجعلها قوية و يحقق لها ما كانت تصبو إليه ، من سير منتظم للإدارة بكل يسر واطراد، وبعيداً عن التعسف والاستبداد.

كما أنّ نطاق الرقابة الإدارية أوسع بكثير من الرقابات الأخرى، ويبدو ذلك جلياً في أن الرقابة الإدارية تتم بناءّ على تظلُم أو بدونه ، وتتسع لتشمل بحث مشروعية القرارات الإدارية وكذلك ملاءمتها، فمجال الرقابة الإدارية لا يقتصر على الأعمال القانونية والمنازعات الإدارية بل يمتد ليشمل جميع نواحي العمل الإداري القانونية والاقتصادية والتنظيمية والإجرائية، كما تشمل إلى الأعمال التي تدخل في النشاط الإداري تخطيطاً وتنفيذاً ومتابعةً، وكذلك بالنسبة للأعمال القانونية فإن الرقابة الإدارية لا تتوقف عند الأعمال التي يشوبها عيب مخالفة القانون أو الانحراف بالسلطة عن تحقيق الصالح العام، بل تدخل في الأعمال التي تصدر عن سلطة تقديرية ، بالإلغاء أو التعديل طالما ارتأت عدم ملاءمة القرار [٣].

---

[١] بريش ريمة ، **"الرقابة على المرافق العامة "، " مرجع سابق"** ، ص٥٣.
[٢] بريش ريمة ، **"الرقابة على المرافق العامة " ،"مرجع سابق"** ، ص٤٩.
[٣] بريش ريمة ، **"الرقابة على المرافق العامة " ،"مرجع سابق"** ، ص٥٠.

و الرقابة الإدارية هي الأكثر تأثيراً في تصحيح الأخطاء، إذ إن إسناد مهمة الرقابة إلى الأجهزة الإدارية ذاتها، يكفل تحقيق أهداف الدولة العامة على أكمل وجه،ومحاولةً للبحث أكثر في خصائص الرقابة الإدارية سوف أقوم بذكر مايميزها عن الرقابة القضائية فيما يآتي :

أولاً _الرقابة الإدارية والرقابة القضائية: يوجد تشابه بينهما مرده الى الأساس الذي بني عليه كل منهما، أي الرغبة في رقابه أعمال الجهات الإدارية بقصد تقويم الإدارة عن طريق إلزامها باحترام القوانين من ناحية وحماية حقوق الأفراد و حرياتهم من ناحية أخرى ، إلا أنه يوجد اختلاف جوهري بين الرقابة الإدارية و الرقابة القضائية :

أولاً _ من حيث الجهة التي تتولى الرقابة :

فالرقابة القضائية هي من اختصاص القضاء ، وهو هيئة بعيدة عن الإدارة لها ضماناتها واستقلالها ، ولاتقتصر ممارسة الرقابة على القضاء الإداري (في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج) وإنما يشترك فيها كذلك القضاء العادي، أمّا الرقابة الإدارية فهي من اختصاص الإدارة ذاتها فتتحرك الرقابة الإدارية في معظم الأحيان بناءً على تظلم إدارياً رئاسي أم ولائي [1].

ثانياً _من حيث الإجراءات والمواعيد :

يتوجب التقيُد بإجراءات معينة ومواعيد محددة في الرقابة القضائية ، وهذا مالا يجب في الرقابة الإدارية فهي لاتحتاج إلى التقيُد بإجراءات ومواعيد بخصوص التظلمات التي ترفع إليها .

[1] د. عبد الله طلبة ، **" القانون الإداري الرقابة القضـائية على أعمال الإدارة "**، منشـورات جامعة دمشـق ، كلية الحقوق ، دمشق، الطبعة الثانية ، عام ٢٠١١ ، ص٤٥.

ومع ذلك فإن التظلم الإداري لكي ينتج أثره في قطع سريان ميعاد الطعن القضائي يجب أن يتم تقديمه خلال المدة المحددة لرفع هذه الطعن ،ويمكن للإدارة أن تمارس الرقابة الإدارية من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلم ذوي الشأن ، أمّا بالنسبة إلى الرقابة القضائية فإن القضاء لايستطيع ممارستها إلا بناءً على دعوى ترفع إليه من صاحب المصلحة .

ثالثاً _ من حيث مدى الرقابة :

إن الرقابة القضائية تتمثل في بحث مشروعية أعمال الإدارة وتصرفاتها لمعرفة مدى اتفاقها مع مبدأ الشرعية ، ولايجوز أن تتجاوز هذه الرقابة تلك الدائرة ولكن يجب أن لا يفهم من ذلك أن الرقابة القضائية تقتصر على رقابة القرارات الإدارية وحدها بل تمتد لتشمل جميع أعمالها سواء أكان مما يتعلق بالأعمال القانونية ايّا كانت صورتها (الصادرة من جانب واحد) والتصرفات الصادرة بالاتفاق وهي العقود الإدارية و ماتعلق بالأعمال المادية وماعساه يتولد عنها من آثار قانونية مختلفة ، وفي حال مخالفة التصرُف لمبدأ الشرعية فإن مهمة القاضي تقتصر على الغائها أو التعويض عنه أو كليهما من دون أن يحق للقاضي إصدار أمر إلى الإدارة أو تعديل تصرفاتها ، في حين أن الرقابة الإدارية تشمل رقابة أعمال الإدارة من ناحية الشرعية ومن ناحية الملاءمة ، وينجم عن هذا أن الإدارة تستطيع في مجال ممارستها لرقابتيها على أعمالها أن تلغيها أو تسحبها أو تعدلها أو تستبدل بتصرُف اتخذته تصرفاً آخر [1]، وبذلك تكون الرقابة الإدارية أوسع نطاقاً وأبعد مدى من الرقابة القضائية .

[1] د.سليمان الطماوي ،**"القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء "**، دار الفكر العربي ، عام ١٩٧٦، ص٥٩٩.

رابعاً _ من حيث الحجية :

تنتهي الرقابة القضائية بحكم يحوز قوة القضية المقضية أو حجية الشيء المقضي فيه بحيث لايجوز إثارة النزاع بشأنه من جديد إلا إذا توافرت فيه الشروط الخاصة بوحدة الخصوم والمحل والسبب ، أمّا الرقابة الإدارية فتنتهي بقرار يخضع لما تخضع له سائر القرارات الإدارية ، فيجوز التظلم منه من جديد، وتملك الإدارة أن تعيد النظر فيه ، ويمكن رفع دعوى بشأنه أمام القضاء.

خامساً _ من حيث الفصل في النزاع المعروض على الإدارة أو على القضاء، بقصد إلغاء أحد تصرفاتها المعيبة أو الحصول على التعويضات الموازية للأضرار التي لحقت به ، فإن القاضي ملزم بالفصل بها ، ولايستطيع أن يمتنع عن الحكم فيها وإلا ارتكب جريمة إنكار العدالة وعدم إحقاق الحق ، أمّا الإدارة فليست ملزمة بالرد على التظلمات التي يرفعها إليها الأفراد مالم يقرر المشرع خلاف ذلك ، ويجب التنويه إلى أن القرار (صريحاً أم ضمنياً) الذي تتخذه الإدارة بشأن التظلُم المقدم من صاحب المصلحة يمكن أن يطعن فيه أمام القضاء ، وهذا يعني ان الرقابة الإدارية لاتستبعد الرقابة القضائية بل إنها تنتهي غالباً برقابة قضائية[1].

بعد أن تناولت بالبحث خصائص الرقابة سانتقل إلى الحديث عن أهم أهدافها في الفرع الآتي :

[1] د. عبد الله طلبة ، **" القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة "، "مرجع سابق"** ، ص٤٦.

الفرع الثاني

أهداف الرقابة الإدارية

يُعدّ موضوع الرقابة الإدارية من أهم الموضوعات التي تمسّ الكيان التنظيمي للدولة في العصر الحديث ، فهي من أهم الآليات التي تُعتمد لضمان نجاح المؤسسة ، و ثمة ضرورة ماسة لممارسة أنشطة الرقابة باستمرار وفي مختلف الأوقات ، لأن تقييد الأعمال، والتحكم بالخطط، يتم عادةً بوساطة البشر، ومن المعروف أن هؤلاء يختلفون من حيث القدارت الفكرية، والأداء والدوافع، الأمر الذي يفرض وجود أجهزة رقابية تضبط الانحرافات ، وتصحح المسار ، و تربط أجزاء العملية الإدارية بعضها ببعض .

ونظراً إلى أهمية الرقابة ودورها المؤثر في العملية الإدارية سواء على المستوى الدولي أو على المستوى المحلي، فقد تطور مفهومها على مر التاريخ ، وتغيّرت نظرة المفكرين والباحثين لأهداف الرقابة المبتغاة منها و انتقلت من مرحلة معالجة الانحرافات والقضاء عليها ، إلى مرحلة تحقيق فاعلية وكفاءة العمل الإداري وأصبحت في الوقت الحاضر لا تقتصر على كشف الانحرافات والأخطاء فقط ، بل امتد دورها ليشمل وضع سبل التصحيح والتقدُم ، أي تحولت إلى الدور العلاجي ، بدلاً من أن تقتصر على الدور الوقائي[١] .

ولاشك في أن للرقابة الإدارية أهدافاً كثيرة مؤثرة وذات فعالية تسعى إلى ترجمتها على أرض الواقع ، ولاسيما إذا تم أداؤها بطرق و أساليب حديثة وكانت مبنية على أسس فنية وعلمية عصرية تسعى بشكلٍ أساس إلى التأكد من صحة الاتجاه

[١] بريش ريمة ، **"الرقابة على المرافق العامة "** ،**"مرجع سابق"** ،ص ٢١.

أو الطريق الذي يُمارس به العمل الإداري بمختلف جوانبه، ومن مدى الدقّة في تحقيق جميع الأهداف المتوخاة منها .

ثم إن الدولة بصفتها الجهاز المخوّل بتحقيق الرفاه العام للمجتمع ، تسعى دائماً إلى تحقيق ذلك عن طريق وضع خطط عامة ومستقبلية توفر لها جميع الإمكانات المادية والبشرية من أجل نجاحها و تقيّم ماتحقق منها في النهاية ، وفي مايآتي إلقاء الضوء على مجمل أهداف الرقابة وأهمهما :

تهدف الرقابة الإدارية أولاً إلى التحقق من ضمان تنفيذ الإدارة للأهداف الموضوعة وفق المعايير المحددة مسبقاً للتعرُف على كفاية الأداء ، وذلك عن طريق أجهزة مترابطة تراقب العمليات بإجراءات مبسطة ، على أن تكون الأهداف محددة تحديداً دقيقاً وواضحاً[1]، فتقوم بجمع البيانات عن النشاط موضوع الرقابة ثم ترتبها بشكل معين يسهل تحليلها للوصول إلى نتائج تساعد في التحقق من أن الأعمال تسير في اتجاه الهدف المرسوم بصورة قانونية أم لا ، فهي تتأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات في أثناء ممارستها لأعمالها ، احتراماً لمبدأ المشروعية، وإنطلاقاً من أنه يجب على الإدارة العمل في دائرة القانون والالتزام به ، فإذا خالفت القانون عدّ تصرفها غير مشروع ، ولابدّ من التنويه إلى أن مراقبة مشروعية القرارات تكون مطلقة على عكس ملاءمة القرارات التي يجب أن تكون جزئية ، وسبب ذلك أنها لو كانت كاملة فإنها تؤدي إلى

[1] د.علي يونس ،**" النظام القانوني للقطاع الخاص والقطاع العام في الشركات والمؤسسات "،"مرجع سابق"**، ص٢٢٢.

إخضاع المؤسسة وكل العاملين فيها للرقابة التسلسلية للسلطة المركزية أي إلغاء كل مظاهر اللامركزية الإدارية [1].

وهي لا تكتفي فقط بالتأكد من أن النشاط الإداري يمارس في حدوده القانونية المرسومة له ، بل تمتد للتأكد من أن المهام الواجبة تنفذ بأفضل طريقة وتعطي أفضل النتائج، مع مراعاة الكفاءة في الأداء والاقتصاد في النفقات [2].

وتؤدي الرقابة الإدارية دوراً أساسياً في تحديد الصعوبات والعقبات التي تعترض سبيل المؤسسة في تحقيقها لأهدافها لتصل إلى العلاج الناجح لتقويم الخطأ وتدارك العيوب وسد الثغرات والنقص، التي قد تقع فيه الإدارة في أثناء ممارستها النشاط الإداري، وتعمل على ضمان حسن سير العمل وانتظامه ، وتقف على المشكلات التي تعترض الرقابة الإدارية وأجهزتها ، وتعمل على إزالة تلك المعوقات و معالجة هذه المشكلات وترشيد عملية اتخاذ القرارات ، وخاصة ما يتعلق منها بالسياسة العامة . كل هذا في إطار العوامل التي تفرضها طبيعة النشاط والتقديرات المالية والالتزام بالقانون[3] .

كما أنها تبحث عن أسباب عدم إنجاز الأهداف المخطط لها وتقف عند منشئها وتحدد هل هو ناتج عن خطأ في التخطيط ، أم خطأ في التنفيذ ، أم تبدُل في الظروف ، أم بفعل قوة قاهرة أو بفعل القائمين على الإدارة ، وتحدد الرقابة نيّة

---

[1] د.يوسف سعد الله خوري ، **" مجموعة القانون الإداري الجزء الثاني إدارة المرافق العامة المؤسسات العامة وعقود الامتياز "،"مرجع سابق"** ، ص ١٢٠.

[2] د.عبد السلام بدوي،**" الرقابة على المؤسسات العامة "، "مرجع سابق "**، ص ٩١.

[3] أحمد سويقات،**" الـرقـابــة عـلـى أعمال الإدارة العمومية في الجــزائـــــر" ،"مرجع سابق"** ،ص٣٢.

ذلك إرادية مقصودة أم نتيجة لظروف طارئة وغير إرادية ، وتبعاً للمعطيات التي تحصل عليها تتم المعالجة[١] .

وتبحث الرقابة الإدارية أيضاً عن سبل تطوير الإجراءات والأعمال الإدارية وتحسين الإنتاج فيها ، بما يضمن إشباع حاجات المواطنين بأقل التكاليف[٢].

وتسعى الرقابة إلى التأكد من إدراك الجهات الإدارية العليا لكافة المعلومات الضرورية الخاصة بالمستويات الإدارية التي يشرفون عليها ، حتى تتم عمليات التنسيق والتوجيه، واتخاذ القرارات بصورة سليمة ، تحقق في النهاية أهداف السياسة العامة للمؤسسة ، وتكفل ارتباط الجهاز وأفراد الجهاز الحكومي بالأهداف العامة للدولة ، وضمان ولائهم لها ، وتمنع الانحراف عن الأهداف، وتعمل على وقف انحراف الإدارة وسوء استخدام السلطة الممنوحة لها[٣] .

كما تتأكد الرقابة من مدى احترام مبدأ المساواة أمام القانون ، وحماية الحقوق والمزايا المقررة للعاملين والأفراد من خلال التحقق من أن الخدمات الحكومية تُؤدى للجميع من دون تفرقة ، وتقدم أفضل النتائج للمنتفعين بها تحت أفضل ظروف متاحة للقائمين بأدائها ، وبأقل قدر ممكن من دون الإجراءات المكتبية دون تعسف أو استغلال للسلطات حيث أن عدالة الجهاز الإداري في معاملة المواطنين هدف من أهداف الرقابة الأساسية ، فهي تسعى إلى جعل الفكر الإداري فكراً عادلاً ومتوازناً [٤].

---

[١] أحمد سويقات، **" الـرقـابــة عـلـى أعمال الإدارة العمومية في الجـــزائـــــر" ،"مرجع سابق"** ،ص ٣٧.
[٢] السعيد بلوم، **"أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية" ،"مرجع سابق"** ،ص ٦٩.
[٣] د.عبد السلام بدوي،**" الرقابة على المؤسسات العامة "، "مرجع سابق "**، ص٩٣.
[٤] أحمد سويقات،**" الـرقـابــة عـلـى أعمال الإدارة العمومية في الجـــزائـــــر" ،"مرجع سابق"** ،ص ٣٣.

ومهما تعددت أهداف الرقابة وتنوعت إلا أنها لا يمكن أن تمارس إلا وفقاً لنص قانوني صريح يدلنا على وجودها ومداها ، وكيفية تحقيقها ، فلاتملك الرقابة من حيث المبدأ سوى الصلاحيات التي أعطاها إياها القانون صراحةً ، وأي خروج عن تلك الصلاحيات أو إساءة في استعمالها أو توظيفها بشكلٍ خاطئ يشكل مخالفة قانونية ،ويعرضها للمساءلة ، فلا رقابة إلا بنص ، ولا رقابة أبعد من النص[1] .

نلحظ إذاً أن الرقابة الإدارية وجدت لتقويم الأخطاء وضبط مسار المؤسسة، لا لأن تقضي على استقلالها وحريتها ، ولذلك فإن نجاحها يتطلب قدراً مناسباً من الحكمة والعقلانية إلى جانب الإلمام بالنواحي النفسية والإنسانية للعاملين، فلا توجد أنشطة تُمارس أو أعمال من تُؤدى دون حدوث أخطاء ، فإذا كنا نعمل حتماً سوف نخطئ ، وإذا رغبنا فيألا نخطئ فعلينا ألا نعمل .

[1] د.حسن الحلبي ، **" المؤسسات العامة في لبنان " ،"مرجع سابق"** ، ص١٤٢.

الفصل الثاني

الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة بين الواقع والطموح

تمهيد وتقسيم :

أسهم التقدم التكنولوجي والعلمي الذي قد صاحب هذا العصر في ظهور مشكلات إدارية ناتجة عن تنوع وتضخم حجم الأعمال الإدارية و زيادة الوحدات الاقتصادية و المسؤوليات الملقاة على عاتقها في تحقيق أهدافها ، هذا بالإضافة إلى تأخر نتائج المراجعة الخارجية ، كل هذه الأمور جعلت من الرقابة أمراً حتمياً تقتضيه الإدارة العلمية الحديثة للمحافظة على الموارد المتاحة[١].

ولا شك في أن الرقابة تمثِّل نشاطاً حيوياً داخل أي مؤسسة ، لأنها تلازم الأداء داخل نظامها بهدف دفع وتحفيز مكونات هذا النظام من أجل تحقيق الأهداف التي يسعى إليها و تجيب الرقابة على مجموعة من الأسئلة أهمها:

هل يتم التنفيذ حسب المخطط ؟ وهل يتم إتباع الإجراءات كما يجب ؟ وهل يتم تنفيذ القرارات المتخذة من قبل جميع الأقسام والأفراد وعلى مختلف المستويات الإدارية ؟

فمهما كانت الوظائف الإدارية الأخرى متقنة وجيدة، فهذا لايعني أن التنفيذ سيكون ناجحاً ومطابقاً للمعايير المحددة، وهنا يأتي دور الرقابة للتأكُّد من مدى سير الأعمال وإنجازها بالشكل المطلوب ، ولاسيما في ظل الاستقلالية التي تتميز بها المؤسسات العامة ، فالرقابة إجراء يضمن تأمين القيادة الناجحة الصائبة في إدارة المؤسسة نحو إنجاز أهدافها ،لأنها تتعرض لكل

[١] عبيدي نعيمة،" **دور أليات الرقابة في تفعيل حكومة المؤسسات "،"مرجع سابق"**، ص٥٥.

خلية من خلايا المؤسسة العامة ، وتؤثر بها ، ولذلك تمّ تسخير العديد من الأجهزة سواء كانت داخلية أو خارجية لضمان التزام المؤسسات العامة بحدودها القانونية المرسومة لها ، وعلى الرغم من وجود أجهزة رقابية على عمل المؤسسات العامة إلا أن ذلك لايعني أن تلك الأجهزة ذات فاعلية بل لابدّ من وجود عدد من الركائز التي يستند إليها الجهاز الرقابي في أدائه لمهامه، واستناداً إلى ماسبق سيتم من خلال هذا الفصل التطرُق إلى واقع الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة وأشكالها ومتطلبات الرقابة الإدارية الفعّالة والعقبات التي تعترض طريقها والسُبل العلاجية لتلافيها وذلك من خلال المبحثين الآتيين :

المبحث الأول : واقع الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة .

المبحث الثاني : متطلبات الرقابة الإدارية الفعَالة على عمل المؤسسات العامة.

المبحث الأول

واقع الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة

تعدّ المؤسسة العامة أهم ركائز الاقتصاد الوطني ، فهي توفر مستوى معيشي أفضل لتقديمها للمنتجات والخدمات ، وهذا مايسهم في تحقيق النمو الاقتصادي للدولة.

وتحظى الرقابة على أعمال المؤسسات العامة عموماً باهتمام خاص من جانب بعض الرّواد في مجال الإدارة ، وهؤلاء يضعون الرقابة في المقدمة ، ففي ظل العولمة والانفتاح وسيطرة عصر المعلوماتية على جميع أوجه الحياة المعاصرة، صار الالتزام الصارم بما يسمى بالحكم النزيه أو الرشيد بمواصفاته ومعاييره الدولية في الإدارة والاقتصاد أمراً لازماً وشرطاً مسبقاً للتعامل السوي المتكافئ مع المجتمع الدولي ومؤسساته المالية والاقتصادية والاجتماعية، ولا مجال للدول النامية الراغبة في التنافس في التجارة الدولية أو الاحتفاظ بنصيبها العادل من السوق العالمية إلا بالالتزام بهذه المواصفات والمعايير المنشودة، وعلى الأخصّ في المجال المالي ، ولا مهرب أمامها من إجراء إصلاحات بنيوية وتشريعية واسعة النطاق وبناء الأجهزة الرقابية لاستيعاب هذه المتغيرات ، أو على الأقل مسايرتها، وذلك قبل أن تتمكن من التعامل مع العالم الخارجي.

و تُعدّ مسألة الرقابة على القطاع العام من أهم المسائل في هذا الشأن ولاشك في أنّ من أبرز سمات الإدارة الناجحة في أي دولة تلك التي تخطط وتنظم لجهاز رقابي قوي كعامل من عوامل النجاح والإصلاح الوطني لجميع مؤسسات

الدولة في القطاعين العام والخاص على حدٍ سواء ، ذلك لأن ضعف الرقابة الإدارية وتخاذلها عن المتابعة لجميع وظائف الإدارة يؤدي إلى تقاعس العاملين وتقادم الأنظمة ، وهذا يسبب ضعفاً في الكفاءة الإنتاجية ، لذا فإن الرقابة الإدارية المحكمة تعمل على توفير المال والجهد والطاقات البشرية ، وهنا تكمن أهميتها وأثرها الإيجابي.

والحديث عن واقع الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة يعني الوقوف بشكلٍ مفصّل وواضح على ملامحها وصورها والأجهزة المختصة بممارستها و مدى فعاليتها ، وسيتم هذا خلال :

المطلب الأول : ملامح الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة.

المطلب الثاني : أشكال الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة.

المطلب الأول

ملامح الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة

تُعدّ المؤسسة العامة النواة الرئيسة داخل القطاع الاقتصادي ، فهي مجموعة من الوسائل البشرية ، المالية و المادية التي يتعامل بعضها مع بعضها الآخر من أجل تحقيق هدف معين، وبالتأكيد فإن حسن إدارتها تخطيطاً، وتنظيماً، و توجيهاً ومراقبةً يمثّل مصدر فعاليتها و كفاءتها واستمراريتها، ولاشك في أن التطورات التي يشهدها العالم في شتى الميادين وخاصة الاقتصادية منها منحت المؤسسة العامة مكانة عالية لم تعهدها من قبل، لما لها من دور مهم في اقتصاد السوق ، فهي دليل قوة أو ضعف اقتصاد أي دولة، وبالرغم من تضارب آراء الباحثين حول إعطائهم مفهوماً واحداً لها إلا أنه لا يختلف اثنان على أهمية دورها في الحياة الاقتصادية ، ولضمان السير الحسن لهذه المؤسسة لابدّ من اتخاذ جملة من القرارات والتصرفات التي من شأنها تحقيق أهدافها وجعل مستوى الموارد متوافقاً مع الاحتياجات ، وأهم تلك الإجراءات إحكام الرقابة الإدارية على أعمالها وأنشطتها المختلفة ، فمن غير الممكن لأي مؤسسة عامة وفي أي بلدٍ كان أن تتكلل بالنجاح وأن تحقق مقاصدها من دون وجود رقابة جدية وفعّالة على أدائها .

ولاشك في أنه من خلال القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ نستطيع أن نستنتج أبرز ملامح الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة وهي كالآتي :

تخضع المؤسسة العامة وصائياً لإحدى الوزارات ، وذلك بحسب طبيعة عمل كل مؤسسة ، وتتدخل السلطة المركزية في تعيين مجلس الإدارة والمدير التنفيذي، وتخضع المؤسسة العامة مالياً للنظام المالي للجهات العامة ذات الطابع

الاقتصادي ، وتحتاج المؤسسة العامة إلى موافقة مجلس الوزراء إذا أرادت المؤسسة فصل الإدارة عن الملكية في بعض الأعمال والخدمات[1] .

ومن خلال الفرعين الآتيين سيتم التطرُق إلى توصيف واقع الرقابة الإدارية العملي وأشكالها على عمل المؤسسات في الجمهورية العربية السورية :

[1] د. سعيد نحيلي و د. عمار التركاوي، **" القانون الإداري المبادئ العامة "،"مرجع سابق "**، ص ٣٥٨.

الفرع الأول

توصيف الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة

إن المؤسسة العامة بحسبانها إحدى الطرق المباشرة في إدارة المرافق العامة ووسيلة لتحقيق النفع العام فإنها تقوم على فكرتين متناقضتين ومتكاملتين في آنٍ معاً ، فهي أولاً ترتبط بالشخص العام الذي أنشأها وثانياً تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وهذا ما جعل المؤسسة العامة تخضع لرقابة السلطة العامة التي أحدثتها حمايةً للصالح العام و احتراماً لمبدأ المشروعية .

وفي ظل التحولات العميقة التي يشهدها العالم اليوم أضحت إشكالية الرقابة على اختلاف مستوياتها الإشكالية المحورية الأكثر تداولاً في مختلف النقاشات والخطابات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، بحيث لايستقيم تدبير أي عمل في أي مجتمع من دون وجود رقابة فعّالة ، ويرى الفقهاء أن الرقابة الإدارية تلقائية ولاتحتاج إلى جهة أخرى لتحريكها فهي آنية تواكب تطور الإدارة بصفة عامة وأعمالها بصفة خاصة ، و إجراءاتها بسيطة وغير معقدة مثلما هو الحال بالنسبة إلى الرقابات الأخرى ، مما يسهل للسلطة الإدارية القيام بها في أي وقت تراه مناسباً ، ولاشك في أن الرقابة الذاتية التي تلازم العمل الإداري قبل وفي أثناء وبعد التنفيذ هي الأكثر مقدرة على سرعة البت وتصحيح الأخطاء والانحرافات واتخاذ الإجراءات المناسبة [1].

كما أنّ نتائج الرقابة الإدارية أسرع من الرقابات الأخرى إذ بإمكان السلطات الإدارية الإسراع في تصحيح مواطن الخلل وسد الثغرات المكتشفة ، وذلك بشتى

1-Roland Drago Le Contrôle In Administration Publique، ، Librairie Armand Colin، Paris 1971، p332.

الطرق التي خولها لها القانون إما بإلغاء القرار الإداري أو بتعديله أو بسحبه أو بممارسة سلطة الحلول ، بالإضافة إلى القيام بالإجراءات الردعية التي تحدُ وتمنع من تكرار تلك الأخطاء .

فلا شك في أن الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة هي في واقع الأمر نتيجة الحاجة النابعة من ضرورة إقامة العلاقات المستمرة المتينة بين الإدارة المركزية و المؤسسات العامة وسائر الأشخاص اللامركزيين ، كما بيّنا سابقاً أن هذه الرقابة هي أبعد من أن تكون تسلسلية تمارسها السلطة المركزية على الشخص المعنوي المتميز باستقلاله وكيانه القانوني والمادي ، إنما هي سلطة مشروطة ومحددة قانوناً ، إذ لا وصاية من دون نص ولا وصاية أبعد من النص .

إن هذا التلازم القائم بين المؤسسة العامة والرقابة التي تخضع لها لم يقتصر على ترابط الوجود واستمراره وإنما ظهر في مجال التطور الذي رافق كلاً منهما عبر مدة طويلة من الزمن فكما أن فكرة اللامركزية لم تنشأ في المطلق على الشكل الذي انتهت اليه الآن ، كذلك الرقابة الإدارية لم تنضج وتنته إلى ماانتهت إليه الآن إلا بعد تطور وتفاعل مع الأفكار والاجتهادات التي ظهرت عبر السنين[1].

ولعل المتتبع لواقع عملية التنمية الاقتصادية وآفاقها في سورية لايجد صعوبة في التوصل إلى أن الدولة والقطاع العام اللذين يتوليان مسؤولية قيادة التطور الاقتصادي للبلاد يعملان في ظروف سياسية واقتصادية داخلية وإقليمية ودولية بالغة التعقيد تحدّ من إمكانية تسريع عملية التغيير الاقتصادي باتجاه مجتمع معاصر متقدم يتمتع مواطنوه بمستوى معيشي مرتفع تتحقق فيه رفاهية

[1] د.حسن الحلبي ، **" المؤسسات العامة في لبنان " ،"مرجع سابق"**، ص ١٣٨ .

الجميع ، فعلى الرغم من أن مسيرة التنمية المطردة التي يتبوأ فيها القطاع العام الدور الأبرز والأكبر قد تحققت بصورة يمكن أن يقال عنها إنها إيجابية إلى حدٍ ما ومتسارعة ضمن حدود معينة حتى مع وجود بعض الصعوبات والعقبات فإن اقتصاد القطر عرف خلال ربع القرن المنصرم مشكلات ومعوقات وتحديات عدة ألقت بعبئها الأساسي على الإنتاج الوطني ولاسيما في إطار القطاع العام الاقتصادي الذي ألقى على عاتقه مهمة تنفيذ مشروعات التنمية خلال العقود الثلاثة الماضية ، فشعر المواطنون عامة والعمال ومحدودو الدخل بوطأة هذه الأمور وقسوتها ، والتي يرجع جزء منها إلى الأزمة الاقتصادية العالمية المنعكسة سلباً على اقتصادنا ، ويرجع جزء منها إلى عوامل ذاتية أدت إلى بروز جملة اختلالات في بعض التوازنات الاقتصادية كالخلل بين الانتاج والاستهلاك ، والخلل بين الادخار والاستثمار، والخلل بين الأسعار والأجور، والخلل في الميزانية الحكومية _ العجز[1] **ويرجع جزؤها الأكبر إلى الحرب التي رافقت السنوات العشر الأخيرة ودمرت البنية التحتية للاقتصاد الوطني.**

وكذلك هو حال الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة إذ إنها تعاني خللاً بنيوياً يتمثل في غياب كامل لمعادلة (الوظيفة والتركيبة) أو تشويه للوظيفة العامة بما يتناسب والقائمين عليها ، بحيث يمكن القول بالمعنى العلمي إن الوظيفة وما تتطلبه من مؤهلات هي التي يجب أن تحدد التركيبة أي تفرض شروطاً معينة في القائمين على أدائها ، وبالتالي يكون التوصيف الوظيفي حكماً للوظيفة لاختيار الأشخاص الذين يتمتعون بالكفاءات اللازمة سواء لناحية الشهادة العلمية ، والخبرات الشخصية المناسبة شكلاً أو مضموناً، أو البنية الجسدية وغيرها من الاحتياجات اللازمة لإنجاز العمل

---

[1] د. ديالا الحج عارف، **" الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري في أجهزة الإدارة العامة العامة في القطر العربي السوري "، "مرجع سابق "**، ص١٦٥.

المطلوب وفق الزمن اللازم واختصاره إلى أدنى حد ممكن ، وحتى نمتلك توصيفاً دقيقاً لواقع الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة علينا أن نتأكد أولا من وجود هذا الجهاز الرقابي وآلية تنظيمه وحدود عمله والصلاحيات المتاحة له والأهداف المنوطة به خاصة لجهة تحديد الانحرافات وتصحيح المسار وإبداء الرأي في تطوير عمل هذه المؤسسات من خلال المساعدة على إصدار القوانين أو تعديل القوانين القائمة وتحديثها مع تطور علم الإدارة على مستوى العالم (وهذا ماسيتم بحثه بشكلٍ مفصّل عند التطرُق إلى الأجهزة الرقابية المختصة) .

ويمكن إدراك الدور الذي تؤديه الرقابة الإدارية في عمل المؤسسات العامة أيضاً من خلال التقويم العملي لأداء هذه المؤسسات وفق معايير علمية تمكّن الإدارة في هذه المؤسسات من اتخاذ قرارات مدروسة بناءً على العرض المقدم من قبل هيئات الرقابة للبيانات والمعلومات المتوفرة ، وتحديد البدائل المقترحة وفق الاحتياجات المطلوبة ، ومعالجة كافة الانحرافات الناشئة عنها، وتخلُف الأداء المطلوب عمّا هو مخطط له مسبقاً ، ووضع المعالجات اللازمة أو المقترحة أمام الإدارة للوصول إلى حل نهائي لكافة مايعيق تحسُن الأداء وإنجاز المهام ، وفي قراءة سريعة لواقع المؤسسات العامة سواء من حيث نتائجها المالية أو حسن سير العمل والأداء فيها وبمختلف قطاعاتها يمكن أن نلمس تراجعاً واضحاً في معظمها لناحية تحقيقها الأرباح ، ودوماً تأتي المفاضلة لتقويم عمل المؤسسات العامة لناحية المؤسسة الأقل خسائر لتحصل على تقويم مناسب ، ويبقى تخفيض الخسائر أو الإبقاء على حجمها هو الهاجس الذي يسيطر على عمل هذه الإدارات المتعاقبة على المؤسسات العامة ، وعدم اختيار الكفاءات المناسبة ذات الخبرة في مجال الاختصاص المطلوب وسعة الأفق في مجال التطوير والتحديث للواقع القائم ، والخوف

المرافق لعمل هذه الإدارات منها ولايمكننا الوصول إلى وصف دقيق للرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة من دون استعراض لأشكالها وصورها و هذا ماسيتم في الفرع الآتي :

الفرع الثاني

أشكال الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة

إن الرقابة إجراء يضمن تأمين القيادة الناجحة في إدارة المؤسسة لتحقيق أهدافها ويكفل لها الحماية بشكلٍ أفضل ، وذلك لأن الإدارة تتمكن من التدخل في أسرع وقت لاتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة ، وهذا يجعلها بمنأى عن الأنواع الأخرى من الرقابات ، وفي الآتي استعراض لأشكال أو صور الرقابة الإدارية وبدايةً سوف أتطرق إلى الرقابة وفقاً لتوقيتها الزمني وهي نوعان كما في الآتي :

١) الرقابة السابقة :

وتسمى الرقابة المانعة أو الوقائية، وتهدف إلى ضمان حسن الأداء أو التأكد من الالتزام بنصوص القوانين والتعليمات في إصدار القرارات وتنفيذ الإجراءات، كما تهدف إلى ترشيد القرارات وتنفيذها بصورة سليمة وفعّالة ، ويهتم هذا النوع من الرقابة بمدى توفر جميع المتطلبات والمستلزمات ، قبل البدء في التنفيذ ، فهو يخلق نوعاً من التوازن بين الأداء الفعلي والأداء المتوقع، كما أنها تعمل من أجل اتخاذ كامل الإجراءات لإيجاد الحلول المناسبة لها لمواجهتها ، وبالتالي فإن هذه الرقابة تساعد على مواجهة المشكلات المستقبلية التي تعترض طريق التنفيذ[١] و تحول دون عبث الفاسدين بموارد المؤسسة العامة وكذلك دون إنفاقها عن طريق الخطأ في غير ماخصصت له ، ويتجه البعض إلى قصر الرقابة

[١] د.عبد السلام أبو القحف، **"أساسيات التنظيم الإداري"**، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٢ ،ص ٤٧٦.

السابقة على مراقبة إعداد الخطط وتجهيزها قبل البدء في التنفيذ[١]، ولكن حتى في أثناء التنفيذ يظل مجال الرقابة السابقة وارداً بل مرغوباً فيه .

وعلى الرغم من الفوائد العديدة للرقابة السابقة المانعة لوقوع الخطأ يُؤخذ عليها أنها كثيراً ما تؤدي إلى الحد من استقلال المؤسسة العامة[٢] و التأخير في الإنجاز بسبب الإجراءات الرقابية والاحتياطية التي تفرضها[٣] والتعدد في الجهات التي تؤدي مهام التدقيق والفحص وإعادة النظر ، ويؤدي هذا أحياناً إلى ضياع في الوقت وزيادة في التكلفة وإرهاق للمراجعين ، إضافة إلى ذلك فإن الإفراط فيها غالباً ما يشعر الموظفين بعدم ثقة الإدارة بهم أو قد يؤدي إلى إضعاف روح الابتكار والمبادرة لديهم ، لهذا تظهر أهمية الرقابة اللاحقة كمتمم لعمل لرقابة السابقة[٤].

٢) الرقابة اللاحقة :

تأتي بعد الانتهاء من تنفيذ الأنشطة فيتم التركيز على الأداء المُنجز، وبالتالي تتدخل الرقابة بإبلاغ الإدارة بنتائج التنفيذ بعد فترة زمنية معينة ، وتزويدها بنتائج المقارنة بين الأهداف الفعلية المُحققة والأهداف الموضوعة سابقاً.

في هذا النوع من الرقابة يتم التعامل مع أنشطة ومهام المؤسسة المنفذة من حيث الكم والكيف، فتؤدي الرقابة دورها بعد الانتهاء من التنفيذ وتتم من خلال تعديل الأداء الحالي وتحديد الخطوات العلاجية للأداء في المستقبل[٥].

---

[١] د.عبد السلام بدوي، **"الرقابة على المؤسسة العامة"،"مرجع سابق"** ، ص ٩٩ .
[٢] د. سعيد يحيى ، **"الرقابة على القطاع العام" ،"مرجع سابق"** ، ص ١٠٧.
[٣] د.سالم الشوابكة، **"الرقابة المالية"**،مجلة الحقوق ،جامعة الكويت، العدد ٤، عام ٢٠٠٥، ص ٣٢٤.
[٤] مجدي الدفراوي،**" التخطيط والرقابة "**، معهد الإدارة العامة ، الرياض ، عام ٢٠١٤، ص٧٠ .
[٥] السعيد بلوم،**"أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية " ،" مرجع سابق"**، ص٢٥ .

وأسلوب الرقابة اللاحقة يتفادى ما في أسلوب الرقابة السابقة من عيوب ،إذ إنها لاتنقص من استقلال المؤسسة وصلاحية القائمين بأعمالها ، فتتم المراجعة والدراسة الدقيقة لكافة المهام ويتم الكشف عن الاختلاسات والتلاعب والأخطاء الفنية التي حدثت ويتاح للرقابة اللاحقة في سبيل ذلك الكثير من الوقت من دون أن يترتب على ذلك تعطيل لسير العمل [١]

ومن خلال العرض السابق نستنتج أن لكلٍ من الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة قدراً من المزايا و العيوب وقد يكون من الصائب أن نقول إنه لا يمكن تحديد أي النوعين يتفوق على الآخر ، وذلك بسبب مايأتي :

١) **إن كلتا الرقابتين السابقة واللاحقة في غاية الأهمية والضرورة ، وذلك لدورهما في التأكد من تحقيق الأهداف المحددة والمرسومة والمنجزة**
٢) **إن العيب الأساسي المنسوب للرقابة السابقة ، وهو احتمال التأثير في استقلالية المؤسسة العامة وبصفة خاصة نتيجة توقف تنفيذ قراراتها على موافقة المسؤول عن هذه الرقابة ، يتساوى من حيث تأثيره مع العيب الأساسي المنسوب إلى الرقابة اللاحقة وهو أنها لاتكشف ولاتعالج الخطأ والتلاعب إلا بعد وقوعهما ، وهذا التساوي يدفعنا لنتساءل : هل يمكننا المفاضلة بين الرقابة السابقة واللاحقة بغرض الاقتصار على إحداهما أم من الواجب الجمع بينهما ؟**

وتأتي الإجابة من صلب الواقع العملي لتدلنا على أنه من الضروري الأخذ بكلتا الرقابتين السابقة واللاحقة ، إذ لايمكن الاستغناء عن أي منهما لأن كلاً

[١] يوسف شباط ،" **الوسيط في الرقابة المالية يوسف شباط"**، الطبعة الأولى ،منشورات جامعة دمشق ، عام ١٩٩١ ،ص٢٤.

منهما تكمل الأخرى ، ومعنى ذلك أنه إذا كانت الرقابة السابقة تحاول منع وقوع العيوب والأخطاء التي قد تقع فيها المؤسسة العامة فإن الرقابة اللاحقة تكشف الأخطاء والعيوب التي وقعت بعد تنفيذ الأعمال وبهذا تكون الرقابة السابقة رقابة مانعة لوقوع الأخطاء ، والرقابة اللاحقة كاشفة لماوقع من تلاعب وانحرافات[١].

لكن هل يمكننا أنُ نسلّم بعيوب وسلبيات كلتا الرقابتين السابقة واللاحقة كوننا سلمنا بأهمية كل منهما ؟

المنطق السليم يقضي بأن علينا تقصي أسباب تلك العيوب والعمل على محاولة القضاء على تلك السلبيات وعلى ذلك نجد :

أولاً _ بالنسبة إلى العيب الأساسي المنسوب للرقابة السابقة الذي يؤثر في استقلالية المؤسسة العامة يمكن القضاء عليه نهائياً عن طريق :

١) قصر هذه الرقابة على الجوانب الجوهرية من نشاط وأعمال المؤسسة العامة .

٢) مراعاة أن تتم الرقابة على تلك الجوانب الجوهرية في التوقيت المناسب

٣) ضرورة وجود مستوى من الخبرة والكفاءة في المسؤولين عن العملية الرقابية ، لأن ذلك يمنحهم القدرة على فهم معنى وهدف الرقابة ويساعدهم في الإنجاز بسهولة وسرعة .

ثانياً _ بالنسبة إلى العيب الأساسي المنسوب إلى الرقابة اللاحقة ، وهو أنها لاتكشف ولاتعالج الأخطاء إلا بعد وقوعها :

---

[١] د. سعيد يحيى ، **"الرقابة على القطاع العام" ،"مرجع سابق"** ، ص١١١.

لايمكن القضاء على هذا العيب لا لشيء إلا لأنه في الحقيقة ليس عيباً فيها، لكنه الأثر الطبيعي لها إذ إنه من غير الممكن أن نطالب مسؤولي الرقابة بالتنبؤ ومعالجة الخطأ الذي سيقع في المؤسسة قبل وقوعه ، وهذا الأثر في الحقيقة هو الفارق الجوهري بين الرقابتين السابقة واللاحقة ولأجله وصفت الأخيرة به .

ومما سبق نصل إلى خلاصة القول وهو أنه من غير الممكن القول بوجوب الأخذ بالرقابة السابقة من دون اللاحقة أو العكس ، وإنما يجب الجمع بينهما جمعاً تحدد وترسم أبعاده المصلحة العامة التي تجد تحقيقها بلاشك في إيجاد التوازن بين استقلال المؤسسة ووجوب خضوعها لرقابة الدولة ، و إنني أرى أنه قد يكون من الأفضل تطبيق الرقابة المتزامنة أيضاً، بصورة مجتمعة مع الرقابتين السابقة واللاحقة وبشكل متسلسل حسب توقيت كل منها لأن ذلك من شأنه وصول المؤسسة إلى الأهداف الموضوعية والمخطط لها من قبل، وبالتالي تطوير مستوى أداء المؤسسة.

أمّا عن الرقابة من حيث الهدف فنكون أمام الصورتين الآتيتين:

١) الرقابة الإيجابية :

تهدف هذه الرقابة الى التأكد من أن كافة الإجراءات والتصرفات يتم العمل بها طبقا للوائح و الأنظمة والتعليمات النافذة المعمول بها داخل المؤسسة بما يكفل تحقيق أهدافها من جهة والتنبؤ بالانحرافات والأخطاء المحتمل حدوثها واتخاذ الإجراءات اللازمة والقرارات الخاصة لمنع حدوث هذه الانحرافات ، ومن جهة أخرى تعمل على ضمان حسن سير العمل في المؤسسة وهذه الرقابة تُعدّ أحد الأساليب الناجحة في تحفيز الموظفين

وتنميتهم وبالتالي تطوير وتحسين المؤسسة [1]، ويتجسد ذلك مثلاً بإعطاء الإذن السابق للمؤسسة عندما ينصُ القانون على ذلك أو أن يكون لها الصلاحية بتصديق الأعمال التي تصدر عن المؤسسة أو إبطالها أو إيقافها علماً أن صلاحيات سلطات الرقابة لاتمتد في هذه الحالات إلى التعديل أو التبديل لأن ذلك يعني انشاءها لقرار جديد وهو مالاتملكه قانوناً ومن شأنه أن يمسّ باستقلال المؤسسة[2].

٢) الرقابة السلبية :

وتعمل هذه الرقابة على البحث عن الأخطاء والانحرافات والعمل على منع حدوثها مع التركيز على معاقبة مرتكبي هذه الأخطاء والانحرافات لهذا تسمى بالرقابة البوليسية ويطلق عليها أيضاً الرقابة التقليدية[3]، ومثال ذلك أن تحل سلطة الرقابة محل المؤسسة العامة للقيام بعمل ألزمها القانون به وامتنعت عن أدائه ، وذلك تفادياً للأضرار التي قد تنشأ جراء تقاعس المؤسسة وضماناً لاستمرارية المرفق بانتظام واضطراد ، لكن القانون لم يمنح سلطة الرقابة صلاحية الحلول بشكلٍ مطلق إنما كانت على سبيل الاستثناء والتقييد ، لأن في إطلاقها هدر للامركزية فجاء المشرع وقيدها بعدد من القيود أبرزها توجيه إنذار للمؤسسة ومنحها مهلة قانونية معقولة لكي تقوم بالعمل بذاتها ، فإذا انقضت المهلة الممنوحة لها من دون أن تؤدي المؤسسة العمل موضوع الإنذار جاز لسلطة الرقابة أداءه مباشرةً [4]

---

[1] دلال غلوسي ، **"الرقابة الإدارية والتسيب الإداري في المؤسسة "** رسالة ماجستير ،جامعة محمد خيضر بسكرة –رسالة ماجستير،الجزائر، عام ٢٠١٥ ، ص ٩٢ .

[2] د. إبراهيم الهندي ود. عبسي الحسن، ود. سعيد نحيلي، **" المرافق العامة"،" مرجع سابق "**، ص١٨٩ .

[3] احمد بن صالح بن هليل الحربي، **"الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء" ،"مرجع سابق"**، ص ٥٢.

[4] د. إبراهيم الهندي ود. عبسي الحسن، ود. سعيد نحيلي، **" المرافق العامة"،" مرجع سابق"** ، ص ١٨٧.

وواقع الحال اليوم يظهر أن غالبية المؤسسات العامة في الدول النامية تأخذ بالرقابة السلبية وتعتمد تجاهل الرقابة الإيجابية[1].

ويوجد شكل ثالث للرقابة الإدارية حسب الجهة التي تُمارسها أو مصدرها ، وهذا ماسيتم إيضاحه والتطرُق له بشيء من التفصيل والوضوح في المطلب الآتي :

[1] دلال غلوســـــي ، **"الرقابة الإدارية والتسيب الإداري في المؤسسة " ،"مرجع سابق"** ، ص ٩٣.

المطلب الثاني

الأجهزة المختصة بالرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة

تُعدّ الأجهزة الرقابية من أهم الأدوات التي يُعتمد عليها في اكتشاف ومعالجة الأخطاء في عمل المؤسسات العامة ، فالرقابة الإدارية ترتبط بالعمليات الإدارية ارتباطاً وثيقاً، لأن كلاً من التخطيط والتوجيه والتنظيم تؤثر وتتأثر بالرقابة ، فهنالك تفاعل مشترك بين هذه الأنشطة لإنجاز الأهداف التي تسعى إليها المؤسسة ،عدا عن كون عملية الرقابة تقيّم الحصيلة النهائية لأنشطة ومهام المؤسسة ، فمن خلالها يمكن قياس مدى كفاءة الخطط الموضوعة وأساليب تنفيذها ، ثم إن الخطأ الصغير الذي لا يكتشف في يومه يصبح خطأً كبيراً في اليوم الذي يليه، ولذلك فإن نظام الرقابة يمكّن المدريين من التحكم والكشف عن الأخطاء في وقتها ومحاولة حلها والتغلب عليها[1].

وسنحاول من خلال الفرعين الوقوف على الأجهزة المختصة بالرقابة الإدارية على عمل المؤسسة العامة لبيان دورها المرسوم بموجب التشريعات والقوانين، وإن ماسنذكره قد يبين بوضوح أهمية وطبيعة الدور الذي تؤديه عملية الرقابة الإدارية في إزالة أو تقليص حدة الاختلالات والسلبيات المؤثرة في مسيرة المؤسسة العامة وفي إعادة التوازن إلى مختلف المؤشرات الاقتصادية وفي اتخاذ الاجراءات والتدابير المساعدة على تنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية الهادفة إلى رفع مستويات المعيشة للمواطنين ، وذلك من خلال سعيها في المؤسسات العامة بشكل خاص وأجهزة القطاع العام بشكل عام إلى زيادة إنتاجية

[1] حمزة كلبوتي ، **"أثر تطبيق المؤسسة الاقتصادية الجزائرية لمتطلبات نظام الرقابة الداخلية "** ، رسالة ماجستير ،جامعة أمحمد بوقرة بومرداس ، الجزائر، عام ٢٠١٥ ،ص ٥.

العمل ورفع الكفاءة بالاستفادة القصوى من الإمكانات البشرية والموارد المادية والمالية المتاحة وتطوير هذه الإمكانيات ، وتنمية هذه الموارد إلى أقصى حد ممكن وتسخيرها جميعاً لتحقيق الأهداف المنشودة ، وعليه قد يكون مفيداً إيجاز الكيفية التي يتم معها تنظيم العملية الرقابية في المؤسسات في الآتي :

الفرع الأول

الرقابة الإدارية الداخلية

تباشر الرقابة الداخلية عملها من داخل المؤسسة وترمي إلى إشراك عناصر غير موجودة في مجلس إدارة المؤسسة وهي تقضي بإعطاء ممثلي الدولة لدى مجلس إدارة المؤسسة صلاحيات تمكنهم من حضور الجلسات والاشتراك بالتصويت على القرارات ، كما لهم حق الاعتراض المؤقت والاطلاع على أوضاع المؤسسة ومايجري بداخلها[١].

وتُعدّ الرقابة الإدارية الداخلية بمثابة خط الدفاع الأول الذي يحمي المصلحة العامة ، لأن وجودها المستمر في المؤسسة يجعلها على علم بكافة التفاصيل والعمليات التي تجري ، وهذا يكسبها خاصية معرفية عملية تميّزها عن سواها خاصة إذا تمّ أداؤها بشكلٍ سليم و يحيط بالرقابة الداخلية على عمل المؤسسات العامة مجموعة من الاسئلة أهمها :

١) ماذا نعني بالرقابة الداخلية ؟

٢) هل حدد القانون اختصاصات المراقبين الداخليين تحديداً دقيقاً واضحاً وبصورة متكاملة ومتناسقة؟

٣) هل وضع شروطاً مناسبة ومؤهلات محددة يجب توافرها في المراقبين الداخليين ؟

٤) هل منح القانون المراقبين الداخليين أي حصانة أو حماية لضمان استقلالهم خلال أدائهم مهامهم الرقابية ؟

---

[١] د. سعيد نحيلي و د. عمار التركاوي، **" القانون الإداري المبادئ العامة "،"مرجع سابق "**، ص ٢٤٤.

٥) هل تؤدي الأجهزة الرقابية الداخلية عملها على المؤسسات العامة بشكلٍ فعّال ؟

هذا ماسنحاول الإجابة عليه من خلال الآتي:

بدايةً سنتطرق إلى تعريف الرقابة الداخلية إذ إنها تسمى عند بعض الدول بالمراجعة الداخلية ، وتتم بموجبها عملية مراقبة نشاطات المؤسسة عن طريق جهاز رقابي يكون داخل المؤسسة ، ويمنح في العادة استقلالاً عن الإدارة التي تقوم بمراقبة أعمالها، وذلك ضماناً لعدم التأثر في الكيفية التي يمارس بها هذا الجهاز أعماله، وتتمثل الرقابة الداخلية بمفهومها الشامل بأنها :

تقييم درجة دقة وصحة وشمول المعلومات الإدارية التي تم توفيرها في داخل المؤسسة و درجة كفاءة الأداء و اقتراح أساليب لتحسين طريقة أداء المؤسسة لمهامها، وهي تقييم لمختلف نشاطات المؤسسة ، وللعمل على جعلها أكثر كفاءة، وبأقل قدر من التكاليف ،و فحص مدى تطابق هذه النشاطات مع السياسات والإجراءات الموضوعية من قبل الدولة للمحافظة على أصول المؤسسة ، ومنع التلاعب بها أو سرقتها وإتلافها ، واكتشاف موطن الخلل التي تؤدي إلى ذلك[١].

كما وتعرف الرقابة الداخلية على أنها "تقييم الأداء الكلي للمؤسسة خلال فترة زمانية معينة، لمعرفة مدى تحقيق أهدافها الموضوعة والمحددة ، وذلك باستخدام

[١] د. حسين القاضي ،**" اعتماد مفتشي الجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية على تقييم الرقابة الداخلية "** ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٦ ،العدد الثاني،عام ٢٠١٠ ،ص ٢٣٠.

معايير خاصة بالمؤسسة مثل الربحية، والعائد على الاستثمار، وحصة المؤسسة في السوق[١].

وحدد القانون مفهوم الرقابة الداخلية بأنها " جهاز يرتبط برئيس الجهة العامة الذي يحدث في نطاق إدارته سواءٌ في الإدارة المركزية أو الإدارة الفرعية ، ويهدف إلى تحقيق الرقابتين الآنية واللاحقة على الأداء الإداري والإنتاجي وتطويره ويعمل في نطاق الولاية العامة للهيئة لصالح الجهة العامة التابع لها ويؤازر الهيئة في أداء مهماتها "[٢].

و يعد قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ عام ١٩٨١ هو الناظم لعمل إدارات الرقابة الداخلية في جهات القطاع العام الإدارية والاقتصادية في سورية ، وقد نصّ على إحداثها في كل الوزارات والمؤسسات والشركات العامة انطلاقاً من القناعة بأهمية الدور الذي تؤديه في تطوير العمل الرقابي وزيادة فعاليته ، نتيجة قربها من مواقع العمل وقدرتها على مد الهيئة بالمعلومات والبيانات الصحيحة واللازمة لمعرفة وضع المؤسسة معرفة دقيقة وصحيحة وتسهيل مهمة الرقابة الوقائية والمتابعة المستمرة فيها ، بغية اكتشاف الانحرافات قبل وقوعها ومنع تكرارها ، بحيث يسمى المراقبون والعاملون فيها من قبل الوزراء وبناءً على اقتراح رئيس الهيئة وبما لايخل باختصاصاتها [٣] علماً أن قرار تعيين المراقبين الداخليين جاء حصراً من صلاحيات وزير الإدارة المحليّة[٤]، **على أننا**

---

[١] غوتي محمد بشير، **"دور المراجعة في تفعيل الرقابة داخل المؤسسة "**، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجزائر، عام ٢٠٠٤، ص ٦٣.

[٢] المادة /١٦٩/ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بالرقم ٢٥٠عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار ١١٣٠تاريخ ٢٠١٦/١١/٢٤ .

[٣] المادة/ ٤ / قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم/ ٢٤/ لعام ١٩٨١/ ٠٧/٠٨.

[٤] الفقرة ب من المادة ١٥٨ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بتاريخ ١٩٩٠/٠٦/١٤.

لانجد تحديداً لاختبارات معينة أو نظاماً معلناً لتعيين المراقب الداخلي في إدارة الرقابة الداخلية ، إلا أنه يوجد عدّة شروط يجب توفرها في من يشغل وظيفة المراقب الداخلي أهمها: ألا تكون قد صدرت بحق المراجع الداخلي خلال حياته الوظيفية أو المهنية عقوبة تأديبية شديدة[١] ، و أن يكون المراقب الداخلي معروفاً بسيرته الحسنة وبتمسكه بالموضوعية والأمانة ، وأن لايكون قد سبق له مزاولة أي عمل يتنافى مع واجبات الوظيفة وكرامتها ، وألا يكون قد اقترف جرماً مخلاً بواجبات الوظيفة أو المهنة وشرفها ، وأن يكون قد مارس عملاً بوظائف الفئة الأولى لدى الجهة التي يسمى للرقابة فيها لمدة خمس سنوات بالنسبة إلى مدير الرقابة الداخلية ومن في حكمه (رئيس دائرة _ رئيس قسم) وثلاث سنوات لوظيفة مراقب داخلي ، ويخضع المسمى للعمل في الرقابة الداخلية لفترة تدريب ميداني بمرافقة أحد العاملين بالتفتيش لمدة لاتقل عن ثلاثة أشهر[٢].

ودعمت النصوص الداخلية التدريب المستمر للمراقبين الداخليين [٣] ووضعت البرامج والخطط التدريبية [٤].

إلا هذا الكلام يبقى في الإطار النظري الذي قد لايتطابق مع الواقع العملي إذ إن واقع حال المؤسسات العامة يظهر تدني المستوى المهني للمراقبين الداخليين نتيجة عدم الالتزام التام بالشروط التي تمّ ذكرها أعلاه أو تجاوز النصوص القانونية من قبل بعض الجهات العامة لأغراض شخصية [٥] إذ إن تعيين المراقب الداخلي يتم بناءً على اقتراح إدارة المؤسسة التي يعمل لديها وبعدئذٍ تُرفع

---

[١] المادة/ ١٨/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ لعام ٠٨/٠٧/ ١٩٨١.

[٢] المادة/١٧١/ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادربالرقم ٢٥٠ بتاريخ ١٤/٠٦/١٩٩٠والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٦.

[٣] المادة/ ٦٩ /،/ ١٦٢ /من قرار الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بتاريخ ١٤/٠٦/١٩٩٠ .

[٤] المادة/ ٧١، ٧٢ /من القرار السابق نفسه .

[٥] د.وفاء بلان، **" تقويم أداء إدارة الرقابة الداخلية في جهات القطاع العامّ في سورية"** ، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق،عام ٢٠١٥، ص ١٢٥.

الاقتراحات إلى فرع الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في المحافظة التي تقوم بدورها بالتقصي عن الشخص المرشح وترفع المقترح إلى الوزير، ليصار إلى اتمام الإجراءات القانونية أصولاً[1] ، كما تفتقر هذه الإدارة عموماً إلى البرامج التدريبية والندوات التعليمية التي تسهم في رفع الكفاءة المهنية لأفرادها واطلاعهم على أحدث ماتوصلت إليه المعايير الحرفية المهنية[2].

و حددت النصوص القانونية هدف ومسؤوليات إدارة الرقابة الداخلية ومهامها بتمكين الإدارة من الإحاطة بكيفية سير الأعمال في الجهات التابعة لها وضمن الولاية العامة للهيئة ، مما يكشف عن مواطن الخلل والهدر وأسباب قصور الإنتاج و دواعي عدم كفاية تنفيذ الخطط ،واقتراح أسباب تطوير العمل وزيادة الفعالية والإنتاج ومؤازرة الهيئة في أداء مهماتها[3] ، و قد حصر القانون مجال عملها في المهام الآتية:

١) تنفيذ أعمال رقابية وتفتيشية محددة من خلال خطط عمل سنوية أو طارئة تضعها الإدارة بالاتفاق مع الهيئة .

٢) التحقيق في المخالفات الإدارية المسلكية ومايمكن أن تقف عليه أو مايحال إليها من الإدارة أو الهيئة من شكاوى المواطنين .

---

[1] المادة/١٧٢/ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادربالرقم ٢٥٠ بتاريخ ١٩٩٠/٠٦/١٤والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٠١٦/١١/٢٤.

[2] شادي كزاز ، **" كفاءة وفعالية إدارة الرقابة الداخلية (المراجعة الداخلية) في سورية التطبيق على العملي على بعض مؤسسات التجاة الداخلية** ، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد ، جامعة دمشق ،عام ٢٠٠٥ ص ١٨١.

[3] الفقرة بالمادة /٤/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ تاريخ ١٩٨١/٧/٨.

٣) وضع اليد على مايتعلق بالجرائم الاقتصادية وسائر المخالفات والجرائم الاقتصادية وسائر المخالفات والجرائم الواقعة على المال العام والمرتكبة من قبل العاملين في الجهات التابعة لها[١].

و أكد قرار الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصادر بتاريخ ١٩٩٠/٠٦/١٤ من الباب التاسع عشر في المادة /١٦٥/ أهمية ممارسة إدارة الرقابة الداخلية اختصاصاتها، بهدف تحقيق الرقابة الآنية واللاحقة على الأداء الإداري لصالح الجهات العامة التابعة لها.

و تؤدي أجهزة الرقابة الداخلية مهامها الرقابية والتفتيشية من خلال خطط عمل سنوية مقسمة على أرباع السنة تتضمن نسبة التدقيق والأهداف المتوخاة لكل موضوع من موضوعات الخطة[٢]، وتعرض مشاريع الخطط على الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش التي لها الحق في تعديلها ، بما يتلاءم وخطط عملها وتصدق الخطة معدلة بموجب صكوك يصدرها الرؤساء الإداريون وتبلغ نسخ عنها إلى الهيئة ، ويعد تصديق الرئيس الإداري على الخطة إذناً منه لجهاز الرقابة الداخلية بمباشرة مهامها[٣]، وحُددت القواعد والأصول التي يتعين على إدارة الرقابة الداخلية الالتزام بها في تحقيقاتها، بما في ذلك صلاحيات استجواب الشهود كما حُددت كيفية إعداد التقارير وصياغتها ومعالجة مقترحاتها وتوصياتها[٤]وكيفية تصرُف كل من الإدارة والهيئة بالتقارير في حدود اختصاصات كل منها ، ويتوجب على

---

[١] مادة ٤ / آ . ب. ج/ قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ تاريخ ١٩٨١/٧/٨

[٢] المادة/١٧٦/ فقرة /١/ النظام الداخلي للهيئة المركزية الصـــادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٠١٦/١١/٢٤

[٣] البند ١٣ من اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الصـــادرة عن رئيس الهيئة برقم ١/٣٨/١٥٦٤/١٩ تاريخ ١٩٨١/٠٨/١١

[٤] المادة ١١٣ ، ١٣٩ من النظام الداخلي للهيئة المركزي للرقابة والتفتيش الصـــادر بالرقم ٢٥٠ عام ١٩٩٠ والمعدل بالقرار رقم ١١٣٠ تاريخ ٢٠١٦/١١/٢٤

إدارات الرقابة الداخلية تقديم تقارير بنتيجة أعمالها إلى إدارة المؤسسة ، والتي بدورها تبلغها للهيئة بعد إبداء الرأي فيها وتقوم بتقديم كشوفات نصف سنوية بالتقاير إلى الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية[1] ، مع الإشارة الإشارة إلى أن أي تأخير أو حجب لتلك التقارير عن الهيئة يعد زلة مسلكية[2].

فالرقابة الداخلية تبعاً لما جاء في نصّوص القانون رقم ٢٤ تتصف إلى حدٍ ما أنها رقابة وقائية ورقابة علاجية في آنٍ واحد تسعى لخدمة الإدارة في المؤسسات ، وتحقيق أهدافها ، وتعمل على ترشيد أجهزتها ، وزيادة جودة إنتاجها بأعلى كفاءة وأكثر مردود .

وفيما يخصّ الحصانة التي يجب توفرها لكي يؤدي المراقب الداخلي دوره بحيادية شديدة ، فإنه بالرجوع إلى قانون الهيئة رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ نجد أنه منح المراقبين الداخليين حصانة تشترط موافقة رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بخصوص نقل أوندب أوتأديب أومعاقبة المراقب الداخلي [3] ،وفي هذا السياق وبحسبان أن رواتب المراقبين الداخليين وتعويضاتهم تمثّل إحدى الجوانب المهمة المؤثرة في استقلاليتهم نجد أن جميعهم يعدون من العاملين الدائمين الذين يشغلون إحدى الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة ومن ثم تطبق عليهم أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ ، إذ يمنح المراقبون الداخليون مجموعة من التعويضات وهي تعويض الطبيعة الخاصة[4] للوظائف والأعمال بنسبة /٨/ بالمائة من الأجر الشهري ، وتعويض

[1] المادة /١٦٩/ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ، عام ١٩٩٠ .
[2] المادة /٤/ الفقرة /ج /من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ١٩٨١/٢٤.
[3] المادة /٤/ الفقرة /ه /من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ١٩٨١/٢٤ .
[4] المادة /٩٨/ من القانون الأساسي للعاملين بالدولة السوري رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

فني متخصص بنسبة /٧/ بالمائة من الأجر الشهري[١] ، بالإضافة إلى تعويض العمل الإضافي[٢] أمّا تعويضاتهم المتعلقة بالنقل والانتقال والجولات والأعمال الإضافية والمكافآت فيخضع تقديرها لإدارة المؤسسة التي قد تخفضها وتحجبها إن هددت مصالحها مؤثرة بذلك في استقلالية المراقب الداخلي شكلاً ومضموناً[٣]، **وتأتي تبعية المراقبين الداخليين لأكثر من جهة إدارياً إلى ادارة المؤسسة التي يعملون لديها في عمليتي العزل والتعيين وفي إعداد الخطط والتقارير وكافة المهام والتحقيقات[٤] ، وفنياً إلى رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ، لتضعف من استقلاليتهم المهنية وتعطل مجمل الصلاحيات الممنوحة لهم وتفقدها مضمونها وإن تحققت شكلاً فما معنى امتلاك المراقب الداخلي حقّ الوصول الكامل إلى جميع منشآت المؤسسة وسجلاتها وعملياتها وأفرادها وتمتعه بالحرية الكاملة في تحديد نطاق التدقيق وأداء أعماله ، وهو لايمتلك حرية اختيار موضوعاته ووضع خطته وإيصال نتائجه إلا بعد أن تُمهر بموافقة إدارة المؤسسة قبل رفعها إلى أي جهة .**

و على الرغم من أن الأنظمة والقوانين قد بيّنت كيفية عمل الرقابة الداخلية، فإن الواقع الآن يظهر أن العملية الرقابية الداخلية قد أفرغت من محتواها ، وتحولت إلى مجرد أداة من الأدوات التي تستخدمها الجهات صاحبة السلطة والوصاية لأداء الأفراد ورصد أخطائهم ، ويظهر أيضاً أن آلية العمل الرقابي في المؤسسات العامة لاتسير وفقاً لهذه القوانين والأنظمة النافذة ،فقد أجمعت

---

[١] القرار رقم /١٩/ م. و الصادر عن رئيس مجلس الوزراء السوري بتاريخ ٢٠١٠/٣/٢٣ .
[٢] المادة /١٠١/ من القانون الأساسي للعاملين بالدولة السوري رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.
[٣] د.وفاء بلان ،**" تقويم أداء إدارة الرقابة الداخلية في جهات القطاع العامّ في سورية" ،"مرجع سابق"** ص ١٢٦.
[٤] المادة /٤ /الفقرة/ أ/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم/ ٢٤ / لعام ١٩٨١.

معظم الدراسات على أن الشكل القانوني للاستقلال المالي والإداري للمؤسسات والشركات الاقتصادية قد تعرّض لعدة ضغوط نتج عنها مسّ هذا الاستقلال، الأمر الذي أدى إلى إخضاع هذه المؤسسات لأطر عمل لاتلائم طبيعتها الاقتصادية ، وإلى ظهور عدد من الأعراض المرضية وسط الجهاز الإداري، فالمسؤولية مشتتة (أو ضائعة أحياناً) بين المستويات الإدارية العليا والمتوسطة وأجهزة الرقابة الداخلية ووحداتها ، وبينها وبين أجهزة الرقابة الخارجية وإدارة المؤسسات والشركات الاقتصادية ، ويغلب عليها طابع الاتكال والتهرُب من اتخاذ القرار نتيجة مجموعة التدخلات الحاصلة من جهات متعددة في القرار الإداري لهذه المؤسسات والشركات الأمر ، الذي يؤثر سلباً في إمكانية ممارسة الرقابة لدورها المنشودة أو حتى المحدد ضمن إطار القوانين والنظم [1]، وفي الآتي إلقاء الضوء على أهم المشكلات التي تعانيها إدارات الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة :

١) إن منهجية العمل التي تتبناها إدارات الرقابة الداخلية لاتعكس رؤية بعيدة المدى إذ أنها تعتمد فحص سلامة المعلومات والعمليات ودرجة امتثالها إلى القوانين والأنظمة من دون القيام باختبار مباشر لكفاءة وفعالية العمليات والبرامج التشغيلية ، و التعرُف على قدرة المؤسسة على إدارة مشكلاتها الرئيسة ، واقتراح التوصيات بشأنها ، وحماية أصولها ودراسة هيكلها ، وتقييم توزُع الأدوار والمسؤوليات فيها ، كما لايزال معظم أداء هذه الأجهزة ينحصر في تقديم أرقام وتقارير إجمالية عن الكيفية التي تمّ بها أداء

[1] د. ديالا الحج عارف،**" الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري في أجهزة الإدارة العامة في القطر العربي السو ري"، "مرجع سابق** "ص ١٧٤، ود.وفاء بلان **" تقويم أداء إدارة الرقابة الداخلية في جهات القطاع العامّ في سورية" ،"مرجع سابق"** ،ص ٢١ _ ٢٤.

الأعمال، من دون الدخول في بحث الأسباب المباشرة وغير المباشرة للقصور في كفاية تنفيذ الخطط والمعايير،ومن دون اقتراح آليات للتطوير ولتحديث أسلوب العمل الإداري بشكل عام والرقابي بشكل خاص[1] .

٢) تعاني استراتيجيات التخطيط المتبعة من قبل إدارات الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة قصوراً عاماً لأنها تعتمد مبدأ الدورية في إعداد الخطط السنوية بما يشمل كامل نشاط المؤسسة في مدة قصيرة الأجل نسبياً ، ويولي المزيد من الاهتمام بالمواقع التي ترى الإدارة أنها تعاني مشكلات خاصة من دون اعتماد أي مؤشرات أو اختبارات لتحديد الأولويات ، فاقتصر تخطيط المهام على تحديد أهداف المهمة وتوقيتها ونسبة التدقيق التي ستطبق من دون التخطيط لمنهجية العمل والموارد المتوافرة أو اختبار فعالية وكفاءة الضوابط الرقابية والمخاطر المهمة في النشاط الخاضع للتدقيق ، و لاتمارس هذه الأجهزة عملية تتبع التنفيذ بشكل مستمر ودوري وبناءً على خطط عمل سنوية أو طارئة ، بل تشارك في عملية تتبع تنفيذ الخطط الإنتاجية ربع السنوية التي تقوم بها روتينياً مديريات المؤسسة المعنية معتمدة على معايير الخطط المحددة من دون دراسة موضوعية للواقع الفعلي لهذه المؤسسات (وهذا ماقد يسوّغ قصور بعض المؤسسات عن تحقيق خططها الإنتاجية في بعض الحالات بنسب كبيرة جداً عما هو معتمد في المعايير، أو تجاوزها لنسبة تنفيذ هذه الخطط بمقدار كبير أيضاً في حالات أخرى) وإن العودة إلى خطط الأجهزة الرقابية الداخلية في هذه المؤسسات تظهر أنها خطط صورية مشتقة بشكل متطابق تماماً من الخطة العامة

[1] د.وفاء بلان **" تقويم أداء إدارة الرقابة الداخلية في جهات القطاع العامّ في سورية"،" مرجع سابق"** ص٢١.

للمؤسسة لاتختلف عنها إلا بتفصيلات شكلية تمثل خصوصية عمل كل وحدة أو جهاز على حدة (هذا وفي بعض وحدات الرقابة الداخلية لاتوجد خطط خاصة بعملها) أضف إلى ذلك أن غالبية العمل الرقابي الداخلي لهذه الأجهزة يتم بناءً على مستجد ماتبلغ به نتيجة شكوى من الإدارة أو الهيئة ، ويدخل في إطار التحقيقات والاستجوابات التي تعقب انتهاء الأعمال ، الأمر الذي يسمح لهذه الأجهزة باكتشاف أي انحراف أو خلل قبل وقوعه أو في أثناء سير العمل لتتمكن من الإحالة من دون تحمل المؤسسة الأضرار الناجمة عنه ، مما أضعف إمكانية قيامها بالرقابة الجارية على أعمال المؤسسة.

٣) لاتوجد متابعة فعلية لعمل إدارات الرقابة الداخلية من قبل الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش إشرافاً وتقويماً إلا بالاطلاع على الخطط والتقارير المقدمة إليها ، لتتمكن من إبداء الرأي فيها من دون متابعة فعلية لمراحل إعدادها وللإجراءات المتخذة لتحقيق هذا الغرض والمراقبة لبعض العمليات قيد التنفيذ والمتابعة لتطور المراقبين الداخليين القائمين على هذه الأعمال مهنياً واعتماد مؤشرات محددة لتقويم أعمالهم [1] **وعلى الرغم من أن قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ١٩٨١/٢٤ أشار إلى ضرورة متابعة الهيئة لسير العمل من دون وضع قيود عليها ، غير أنه لم يفصّل في كيفية الإشراف على الاجراءات ولم يتضمن أي مؤشرات لإجراء عملية التقويم التي لم تنل سوى إشارة عابرة في تعليماته التنفيذية .**

٤) لاتمارس الرقابة الداخلية عملها بموضوعية وبعيداً عن المجاملات أو الأهواء الشخصية أو الاعتبارات الاجتماعية ، بل تعتمد في معظم

[1] د. ديالا الحج عارف**"، الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري في أجهزة الإدارة العامة في القطر العربي السوري"، "مرجع سابق "**ص ١٧٦.

تفاصـــيل عملها على تلك الأمور ، فهي تســـتخدم الشـــكاوى والتقارير الشـخصـية ، ولا تعتمد هذه الأجهزة المعايير المحددة مسـبقاً على الرغم من ســـلبياتها العديدة كمقاييس لمقارنة ماتمّ إنجازه فعلياً وتحديد النتائج واقتراح الحلول بناءً على ذلك ، بل تعتمد في حالات متعددة على عوامل أخرى تكون هي المقياس الذي يتم بموجبه تحديد كيفية ســـير أداء الأعمال[1]. **وهذا مايحد من إمكانية توفير العدالة في تقويم الأداء وقياس النتائج وعلاج أســـباب الانحرافات واقتراح الثواب أو العقاب ، و يخل بقدرتها على تطبيق المعايير الموضوعية والواضحة والملائمة والعادلة .**

٥) لاتســـتطيع هذه الأجهزة امتصـــاص ردود أفعال الأفراد تجاهها وتوجيههم نحو تحقيق الأهداف المنشودة فهي :

آ_ تمارس مهام التفتيش والتحقيق التي تعتمد على ممارسة السلطات الممنوحة للجهة التي تؤدي هذه المهام ، والتي هي سمة من سمات الرقابة التقليدية المتشددة وقد سعت معظم القوانين والأنظمة الرقابية الحديثة إلى تقليص وجودها.

ج_ تتبع ولايتها لجهاز رقابي خارجي (بالنسبة إلى مديرية الرقابة الداخلية) له سلطات كبيرة تستخدم غالباً في اتجاه العقاب (فنادراً مانجد في تقارير الهيئة مايشيد بحسن سير العمل أو باقتراح الثواب والمكافأة) ممايخلق نوعاً من التهيب والنفور تجاه هذا الجهاز .

هـ_ تتبع مديرية الرقابة الداخلية بولايتها للهيئة ولإدارة المؤسسة معاً ومهما كانت إيجابيات هذه الازدواجية ، إلا أنها تؤدي إلى ضياع المسؤولية وغالباً مايستغل

---

[1] د. ديالا الحج عارف، **"الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري في أجهزة الإدارة العامة في القطر العربي السوري"، "مرجع سابق "**، ص١٧٧.

العاملون خضوعهم لأكثر من مرجع إداري واحد في تطبيق مايرونه مناسباً لهم مدعين أن هذا التطبيق هو نتيجة توجيه من أحد المستويات الإدارية التي يتبعونها عند سؤالهم من المستوى الآخر[1] ، **فتقدم تقاريرها بنتيجة أعمالها إلى الإدارة التي تبلغها إلى الهيئة بعد إبداء الرأي فيها من دون أن يخل ذلك بحق الإدارة في اتخاذ الإجراءات الإدارية والمسلكية في نطاق اختصاصاتهم العامة، وتعامل تقارير الرقابة الداخلية التي تعتمدها رئاسة الهيئة معاملة تقارير الهيئة نفسها ، فالهيئة تقوم بتدقيق التقاير المرفوعة إليها لتطلب التوسع في معالجة الموضوعات المطروحة أو إعادة النظر في صيغة المعالجة ، فلو ارتات الإدارة اتخاذ اجراءات معينة تعالج ماعدّته تقارير الرقابة الداخلية مخالفةً وخطأً ، فما موقف الرقابة في هذه الحالة ؟ أي التوجيهات ستتبع وهي تابعة للجهتين ؟ وكيف سيكون موقفها في حال تعلق الموضوع بالإدارة ذاتها وتوجيه الهيئة باتخاذ إجراءات رقابية أخرى ، في حين تحاول الإدارة إنهاء الموضوع و طيه ؟ وكيف ستتفادى الرقابة الداخلية العقوبات التي يمكن ويحق للإدارة اتخاذها بحقها بوصفها تابعة لها إدارياً _ إذا اتبعت توجيهات الهيئة وخالفت توجيهات الإدارة ، ولذلك إذا اتبعت توجيهات الهيئة وخالفت توجيهات الإدارة فإن إرباك العمل وصعوبته ينضجان من خلال الازدواجية في المسؤولية والصلاحية التي تضيق نطاق عمل الأفراد وتحد من حريتهم في الأداء .**

لقد انعكس ضعف فعالية دور إدارة الرقابة الداخلية في المؤسسات والشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي فيما يآتي :

---

[1] د. أحمد نوري أشـــرم ، **" الرقابة الداخلية في ســـورية من الناحيتين العلمية والتطبيقية "** ، رســـالة ماجستير، جامعة حلب ،كلية الاقتصاد ،عام ١٩٨٨ ص ١٥٢ .

أ) ضعف السلطات التي تتمتع بها إدارة الرقابة الداخلية والتي تمكنها من تقويم عمل الإدارة واحترام تطبيق القوانين واللوائح داخل المؤسسات والشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي .

ب) ضعف القدرات التي تتمتع بها إدارة الرقابة الداخلية من أجل حماية الأصول من سوء الاستخدام وتوجيه المؤسسة توجيهاً استراتيجياً يساعد على تحقيق الأهداف الموضوعة.

ت) لاتملك هذه الأجهزة سلطة اتخاذ القرار بتقويم مسار العمل ، من دون الحصول على موافقات جهات أخرى أعلى ، مما يحد من إمكانية منع وقوع الانحرافات وتصحيحها قبل تحمُل المؤسسة نتائجها السلبية خاصة في الحالات التي تحتاج إلى اتخاذ قرار فوري وسريع ، ولاتمتلك أيضاً في بعض الحالات صلاحية أو إمكانية اقتراح العلاج لأية انحرافات أو أخطاء ظهرت أو وقعت [1].

أظهر واقع الرقابة الإدارية الداخلية على عمل المؤسسة العامة بناءً على ما سبق أنها تعاني معوقات في التطبيق العملي حاولت الأنظمة والقوانين تلافي بعضها ، لكنها استمرت تظهر كسلبيات تحد من إمكانية ممارسة الرقابة لدورها في منع الانحرافات قبل وقوعها والإحالة من دون تحمل نتائجها بهدف تحقيق كفاءة العمل الإداري ، لكن أسلوب عمل هذه الأجهزة الرقابية الداخلية في المؤسسات لن تكتمل صورته وتصبح واضحة إلا بعد البحث في عمل الرقابة الإدارية الخارجية في المؤسسات الاقتصادية في القطر العربي السوري.

---

[1] رندة أبو خليل ،**"حوكمة القطاع العام الاقتصادي في سورية ودور إدارة الرقابة الداخلية في تعزيزها"**، رسالة ماجستير ، جامعة دمشق ،كلية الاقتصاد، عام ٢٠١٣ ، ص ٢٣١.

الفرع الثاني

الرقابة الإدارية الخارجية

تعد الرقابة الخارجية عملاً متمماً للرقابة الداخلية فقد نصت القوانين والأنظمة الخاصة بعملية الرقابة في سورية على ضرورة وجود أجهزة للرقابة مستقلة عن إدارة المؤسسة تباشر عملها من خارج المؤسسة[1] لتقوم بعملية المتابعة والإشراف والتوجيه العام لعمل المؤسسات المعنية ، بحيث تكمل وتساند الدور الرقابي الداخلي الذي تقوم به الإدارات المنفذة في هذه المؤسسات وتكون شرطاً أساسياً وضرورياً لصحة الرقابة الداخلية ومصداقيتها وفعاليتها، وانطلاقاً من هذا فقد عُدت الأجهزة الآتية مسؤولة عن ممارسة الرقابة الخارجية على المؤسسات الاقتصادية في سورية :

أ. الأجهزة التنفيذية العليا :

يتصف التنظيم الإداري لأجهزة الإدارة العامة ومؤسساتها في سورية بالتركيب الهرمي الذي يعتمد على تجميع المشاريع والمنشآت والوحدات الإنتاجية المتشابهة من حيث طبيعة النشاط الاقتصادي الذي تمارسه في مؤسسات نوعية كالمؤسسة العامة للصناعات الغذائية والمؤسسة العامة للصناعات النسيجية ومن ثم إلحاق هذه المؤسسات في وزارات متخصصة أيضاً كوزارة الصناعة، و وزارة الزراعة ، والتنسيق بين هذه الوزارات بلجان وزارية متخصصة أيضاً كاللجنة الاقتصادية ولجنة الخدمات ... ، وبمجالس دائمة ومؤقتة كالمجلس الأعلى للتخطيط ، والمجلس الزراعي الأعلى .. هذا التركيب قد فرض ضمنه أسلوب

[1] د. سعيد نحيلي و د. عمار التركاوي، **" القانون الإداري المبادئ العامة "،"مرجع سابق "** ص ٢٤٤ .

ممارسة الرقابة الخارجية بشكل هرمي متدرج من قبل كل جهة على الجهة الأدنى التي تتبع لها والتي لها حق المتابعة والإشراف عليها كما يأتي :

١) الوزارة المختصة :

تعد مسؤولة عن القيام بعملية الإشراف والرقابة على المؤسسات العامة التابعة لها للتحقق من مدى تنفيذها للسياسة العامة للدولة ، فعلى الوزير المختص يساعده في ذلك معاونوه وكادر الوزارة واجب توجيه المؤسسات والمنشآت التابعة لتحقيق أهداف خطة القطاع الاقتصادي التي يشرف عليها بأعلى كفاءة فيمارس بذلك وظيفة الرقابة السابقة التي يفترض أن تعطي ثمارها لدى مساندتها ودعمها بممارسة الرقابة التنفيذية و اللاحقة عندما يقوم بمتابعة أداء هذه المؤسسات على ضوء طبيعة النتائج التي ينبغي تحقيقها.

و يقع على عاتق الوزارة في التشريع وبحسبانها تمثل عقدة الاتصال الأساسية في الهرم الإداري بين المستويات المتوسطة والمستويات العليا واجبات ومهام تنظيمية ، تخطيطية ، وإشرافية على المستوى العام ، من أجل ذلك تناقش الخطط المتعلقة بقطاعها وبالمؤسسات والشركات العامة والمرافق المرتبطة بها بهدف تنسيقها مع الخطة والسياسة العامة للدولة وتنظيماتها الأساسية وتوفير جميع مستلزمات وإمكانيات تحقيقها من خلال الإشراف والتوجيه والمتابعة المستمرة لأداء الجهات التابعة لها[١] .

إلا أن الواقع الخارجي الذي تؤدي فيه الوزارة دوراً أساسياً يظهر أن هنالك قصوراً في جهة التحديد القانوني لطبيعة وحجم الدور الذي يجب أن تمارسه

[١] انظر المادة /٨ /فقرة /ج/ من القانون رقم/٢ /عام ٢٠٠٥الخاص بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة.

الوزارة ، وفي ظل هذا القصور تختلف الأساليب والمناهج المطبقة بين وزارة وأخرى ، وقد تختلف في الوزارة الواحدة نتيجة تبدل وزيرها أو تبدُل وجهات نظره ومن ثم اجتهاداته وتعليماته ، ومن هنا يمكن القول :إنه على الرغم من الحاجة إلى الرجوع إلى عدد من النصوص المتفرقة في الدستور والتشريع الإداري لاستنباط دور الوزارة الرقابي بشكل دقيق يمنع الآراء والاجتهادات المتنوعة ، فإن حدود الولاية والوصاية للوزارة على القطاع الاقتصادي يمكن تحديدها بالعودة إلى القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ بالإشراف العام والتوجيه والتنسيق والمتابعة المستمرة لتوفير مستلزمات تحقيق الأهداف العامة وتذليل أية صعوبة تعترض الأداء المنشود .

لكن ملاحظة الواقع الفعلي لطبيعة عمل الوزارات قد أظهرت أن ممارسة الوزارة لعملية الرقابة والمتابعة على مؤسساتها مازالت تتصف بالتشدد والتدخل في الأعمال التنفيذية التفصيلية والجزئية لهذه الجهات من دون الاقتصار على أعمال التنسيق والإشراف العام الأمر الذي ينبغي أن تقوم به الوزارة لتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة في القطاع الذي تمثله يُؤدّى غالباً من قبل الوزير الذي يحصر معظم الصلاحيات والسلطات لديه بشكل أساسي فتكون تبعية المؤسسات فعلياً لشخصه وليس لجهاز الوزارة ككل، وهو يقوم بإصدار تعليمات واجبة النفاذ تتدخل في أداء هذه الجهات، بدءاً من عملية تحديد الأهداف وإعداد الخطط وانتهاءً بإثابة أو عقاب العاملين[١] مستنداً في ذلك إلى حجم الدور الذي يجب أن تقوم به الوزارة في تنفيذ جزء مهم من النشاط ، الأمر الذي حدّ من استقلال المؤسسات والشركات العامة

[١] قانون العاملين الموحد منحه سلطة تعيين المدراء وترفيعهم ، ونقل العاملين خارج حدود المحافظات، والإجازات الإدارية والصحية والاضطرارية لسائر المدراء ،و تكليف العاملين بساعات إضافية .

التابعة التي منحها التشريع هذا الحق لتأخذ دورها وفق ماحدد لها [1] و أربك أعمال إدارتها وقيّد من حريتها في ممارسة مهامها ، وفرض عليها طريقة محددة للأداء ينبغي العمل بموجبها ، مما أدى إلى غلبة المركزية وضعف المرونة في التوجيه واتخاذ القرارات وممارسة الصلاحيات ، وإلى التناقض مع القانون رقم (٢) الذي منح هذه المؤسسات والشركات العامة الشخصية المستقلة التي تحتاج إليها في حركة نشاطها و أفقدها إحدى أهم ميزاته .

٢) هيئة التخطيط :

منح التشريع في سورية هيئة تخطيط الدولة دوراً أساسياً وحيوياً في إعداد ومتابعة تنفيذ الخطة[2] ، إلا أنه لم يوضّح دورها في معالجة حالات القصور وسوء التصرُف والانحراف عن الخطط التي قد تظهر ولم يضع الإجراءات المالية والاقتصادية والقانونية اللازمة للرقابة على تنفيذ الخطة ، وهذا ما انعكس عملياً على مدى فعالية الرقابة على التنفيذ والمتابعة التي تمارسها الهيئة، فاقتصر دورها على المتابعة التقريرية والرقمية من دون توفير نظام أو آلية تحكم مراقبة تنفيذ الخطة منذ بدايتها وإجراء التعديلات اللازمة عليها في أثناء التنفيذ لمنع الانحرافات قبل وقوعها ، فقانون الهيئة الذي ألزم المنشآت الاقتصادية بتقديم تقارير دورية سنوية ، وربع سنوية وتقديم المعلومات اللازمة عند الطلب لم يحدد للهيئة الصلاحيات الممنوحة لها لمعالجة أي انحراف أو تدابير تمنع أو تحد من هذه الانحرافات أو الأخطاء وأفقدها صفة الإلزام التي ينبغي أن يتسم بها عملها لتتمكن من الرقابة بشكل فعّال .

---

[1] د. ديالا الحج عارف**"، الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري في أجهزة الإدارة العامة في القطر العربي السو ري"، "مرجع سابق "**، ص١٨٣ .

[2] المرسوم التشريعي رقم /٨٦/ لعام ١٩٦٨ الخاص بهيئة تخطيط الدولة.

كما أن عملية إعداد الخطط التي يجب أن تتسم بالمشاركة مع الجهات المعنية بتنفيذ هذه الخطط وتتم بناءً على دراسة موضوعية للإمكانات والقدرات الحقيقية المتاحة لأداء الأعمال المطلوبة تتعرض لبعض المعوقات التي تحد من إيجابية وفعالية الرقابة الممارسة فعملية التسلسل الإداري التي تمر بها مراحل وضع الخطط (التي تشتق المعايير منها) تتيح لكل جهة أن تضيف (أو تنقص في بعض الحالات) إلى المؤشرات والمعايير التي وضعتها الجهة الأدنى منها متجاوزة رأي الجهات الأخرى الأقرب لمراحل التنفيذ والتي يفترض أنها الأكثر قدرة على تحديد إمكانياتها ، وما يمكن تحقيقه فعلياً ، فتأتي الأهداف والخطط والمعايير التي تتم الرقابة بموجبها في معظم الحالات طموحة إلى حد ما أو قاصرة في حالات أخرى .

وإذا أخذنا في الحسبان مدى التأهيل والتدريب الذي يتحلى به القائمون بعملية التخطيط والتأهيل للجهات المختلفة وعامل الزمن الذي تستغرقه عملية تقديم التقارير السنوية وربع السنوية من قبل المؤسسات المعنية إلى الهيئة أو إرسال معلومات معينة تقوم الهيئة بطلبها ، وأضفنا هذه الأمور إلى ماسبق أن لاحظناه من ضعف في بعض نواحي التشريع فإننا نستطيع القول : إن هيئة تخطيط الدولة لاتتمكن من ممارسة دورها المنشود في الرقابة السابقة بوضع مؤشرات ومعدلات موضوعية قابلة للتحقيق مكاناً وزماناً ، واستمر دورها في ذلك دوراً تخطيطياً يبتعد عن الواقع الفعلي إلى حدٍ ما وبذلك فإنها لاتستطيع متابعة التنفيذ وممارسة الرقابة الجارية واللاحقة بشكلٍ فعّال ، ولاسيما أنها لاتمتلك المقومات الكفيلة لاتخاذ الاجراءات اللازمة لمنع الانحرافات وعلاجها ومنع تكرار الأخطاء في حال وقوعها من مرونة وسرعة وصلاحية .

ويمكن القول بعد ماتم استنتاجه من دراسة الواقع إن الرقابة الخارجية التي تمارسها الأجهزة التنفيذية العليا على المؤسسات الاقتصادية والتي تقوم بها الوزارة المعنية وهيئة تخطيط الدولة هي رقابة تتسم بانحراف أدائها عن ممارسة الدور الرقابي المنصوص عنه في القوانين والأنظمة ، وبتعدد أجهزتها وتداخل صلاحياتها ومسؤولياتها وازدواجها ، وهي وعلى الرغم من ذلك ليست الأجهزة الخارجية الوحيدة التي تمارس الرقابة الخارجية في سورية ،بل هنالك أيضاً :

ب _ الأجهزة الرقابية المختصة :

ارتأت القيادة السياسية في سورية أن الدور المهم والكبير الذي يمارسه القطاع العام بمؤسساته ومنشآته المتعددة والمتباعدة يفترض وجود أجهزة مختصة تقوم بعملية متابعة ورقابة تنفيذ المؤسسات للأهداف العامة للاقتصاد الوطني ، لتكشف عن أي خلل أو انحراف لاتتمكن الإدارات التنفيذية العليا أو الدنيا من اكتشافه أو تقوم بالتستر عليه وإخفائه خوفاً من تحملها مسؤولية هذا الانحراف والخلل ، وبناء على ذلك فقد أُحدثت الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والمكتب المركزي للإحصاء .

١ _ الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:

أُحدثت الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بموجب الموسوم التشريعي رقم /١٨٢/ لعام ١٩٦٩ لتحل محل مكتب تفتيش الدولة الذي كان مرتبطاً برئيس مجلس الوزراء ، **ثم أُعيد تنظيمها لاحقاً بالمرسوم التشريعي رقم /٢٤/ لعام ١٩٨١** النافذ حالياً ، و عرّفت المادة الثانية منه الهيئة بأنها : "هيئة مستلقة ترتبط برئيس مجلس الوزراء هدفها تطوير العمل الإداري وحماية المال العام وتحقيق

الفعالية في الإنتاج ورفع مستوى الكفاية والأداء وتسهيل توفير الخدمات للمواطنين وتمارس الهيئة مهامها الرقابية على جميع التصرُفات الإدارية والمالية للعاملين في مختلف الجهات العامة في الدولة سواء من ناحية رقابة المشروعية أو رقابة الأداء" و أن تقوم الهيئة بممارسة اختصاصاتها في عدة جهات أهمها المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي ، وأن تتولى القيام بالمهام الآتية :

آ _ مراقبة تنفيذ وتطبيق القوانين والأنظمة والقرارات والبلاغات والتعليمات

ب_ مراقبة تنفيذ الخطط الاقتصادية والمالية من نواحي المشروعية والمحاسبة والكفاية والاقتصادية

ج _ مراقبة تحسين وتبسيط العمل الإداري والإنتاجي في أجهزة الدولة والقطاع العام وبحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج والكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمادية التي تعرقل سير العمل .

د_ الكشف والتحقيق في المخالفات الإدارية والمسلكية والجرائم الجزائية والاقتصادية وفحص الشكاوى التي تحال إليها من قبل الجهات الرسمية .

بمقتضى النص القانوني فإن الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش جهاز يقوم بالرقابة الشاملة لجميع نواحي النشاط الاقتصادي ، ويتحقق من سير العمل في جميع الأجهزة التنفيذية ومن حسن تنفيذ الخطط فيما يتعلق بالمشروعية والكفاية والمحاسبة ، ويكفل حسن تطبيق القانون والتوفير في استعمال الأموال، إضافةً إلى اقتراح إصلاح النظم والتشريع الإداري والفني والمالي.

فضلاً عن ذلك ترتبط الهيئة إدارياً برئيس مجلس الوزراء ارتباطاً وثيقاً يتجلى في الآتي :

١) لاتحقق الهيئة في قضايا الكسب المشروع إلا بناءً على تكليف من رئيس مجلس الوزراء .

٢) لايحق للهيئة وقف صرف القيم النقدية والمادية إلا بعد أخذ موافقة رئيس مجلس الوزارء .

٣) يشكل المجلس الأعلى للهيئة بقرار من رئيس مجلس الوزراء .

٤) يرفع رئيس الهيئة إلى رئيس مجلس الوزراء تقارير دورية تظهر أوضاع العمل في الجهات التابعة لرقابة الهيئة .

٥) لرئيس مجلس الوزراء طلب إعادة التحقيق مجدداً في حال ورود أدلة لم تكن مدار البحث في التحقيقات السابقة .

٦) لرئيس مجلس الوزراء نقل العاملين بالتفتيش إلى خارج الهيئة بناءً على اقتراح مجلس الهيئة .

٧) لرئيس مجلس الوزراء دعوة رئيس الهيئة لحضور اجتماعات مجلس الوزرء والمجالس العليا التي يرأسها والاشتراك في المناقشات من دون أن يكون له حق التصويت

٨) تقدم الهيئة تقاريرها إلى رئيس مجلس الوزراء بشأن تصرفات الوزراء والمحافظين المخالفة للقوانين والأنظمة أو بشأن ماينسب إليهم [١]

ومنح المشرع مفتشي الهيئة المركزية في معرض أدائهم لمهامهم عدداً من الصلاحيات وهي :

[١] المواد ٥،١٣،١٦،٢٤،٥١،٥٤ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ تاريخ ١٩٨١/٧/٨.

١) طلب الوثائق ، والأوراق الرسمية وغير الرسمية والاطلاع عليها أو الاحتفاظ بها أو بصورة عنها ، للتأكد من انطباقها على القوانين واللوائح النافذة ، ومن صدورها عن الجهة صاحبة الاختصاص .

٢) حضور جلسات المجالس والهيئات التابعة لرقابة الهيئة بناءً على طلب هذه المجالس واللجان ، وفي الحالات التي يعود تقديرها إلى رئيس الهيئة .

٣) الاستعانة بالخبراء في الأمور التي تتوقف معرفتها أو الكشف عن حقيقتها إلى خبرة فنية .

٤) الطلب بوضع الوسائل والإمكانات التي من شأنها تسهيل مهامهم طيلة فترة الرقابة والتفتيش والتحقيق تحت تصرفهم [١].

ويحق لهم عن طريق رئيس الهيئة أو بتفويض منها اتخاذ التدابير الآتية في معرض أدائهم لمهامهم :

١) وقف الإجازات إذا اقتضت الضرورة ، وفي بعض الحالات الاضطرارية يمكن إجازة بعض العاملين بموافقة الجهة التي طلبت وقفها .

٢) دعوة المشكو منه لاستجوابه بموجب مذكرة ، ويمكن استدعاؤه مباشرةً، كما يمكن إصدار مذكرة إحضار بحقه لدى الاقتضاء .

٣) كفّ أيدي العاملين عندما تستدعي المصلحة العامة .

٤) الاستماع إلى من يستدعي التحقيق الاستماع إليهم كشهود.

[١] المادة /٤٦/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ تاريخ ١٩٨١/٧/٨.

٥) الطلب إلى الجهة المختصة تكليف العاملين دواماً إضافياً إذا اقتضى الامر[١].

وعند انتهاء مفتشي الهيئة من أعمال الرقابة والتفتيش يضعون تقريرهم بنتائج أعمالهم متضمناً اقتراحاتهم وتوصياتهم ،ولهم في سبيل ذلك مايآتي :

١) التوصية بإصدار النصوص الكفيلة بتسحين الأداء ، وتلافي الثغرات ، ومظاهر القصور والخلل .
٢) إعادة النظر في البنية الإدارية على النحو الذي يؤمن الكفاية وسلامة الأداء .
٣) فرض العقوبات المسلكية الخفيفة .
٤) طلب الصرف من الخدمة في الحالات التي تمسُ النزاهة أو عدم فاعلية الأداء الوظيفي وفق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة.
٥) طلب تحريك الدعوى العامة في الجرائم التي تطولها قوانين العقوبات فيما يتعلق بالأفعال المرتكبة بسبب الوظيفة أو في مناسبة أدائها.
٦) الطلب إلى الجهات الإدارية المعنية اتخاذ صفة الادعاء الشخصي تبعاً لدعوى الحق العام أو إقامة الدعوى المدنية للمطالبة بالحقوق وتعويض الضرر المادي والمعنوي [٢].

وتجد الإشارة إلى أن هذه التقارير لاتعد نهائية إلا بعد اعتمادها من قبل رئاسة الهيئة ولدى قيام الهيئة بهذه المهام ينبغي أن تحرص على التنسيق بينها وبين الهيئات الرقابية المختصة الأخرى ، ولاسيما الجهاز المركزي للرقابة المالية وفقاً

[١] المادة /٤٧/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ تاريخ ١٩٨١/٧/٨.
[٢] المادة /٤٨/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ تاريخ ١٩٨١/٧/٨.

لخطة عمل تضعها بشكل يكفل عدم تكرار العمل الرقابي من أكثر من جهة أو تقليص ازدواج ممارسة الرقابة على الأقل وبصورة تمنع عرقلة سير النشاط الاقتصادي الإنتاجي والإداري ، والتحقق من سلامة ممارسة الأجهزة التنفيذية الداخلية لعملية الرقابة .

وعلى الرغم من ضخامة الدور الملقى على عاتق الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وأهمية المهام التي ينبغي أن تؤديها للحفاظ على الأموال العامة والتحقق من حسن إدارتها واستخدامها لتحقيق الأهداف العامة للدولة ، فإن التطبيق العملي أظهر أن عملها اقتصر في معظم الحالات على بحث الأخطاء في التصرفات المالية و العمل المحاسبي ، وبشكل جزئي أيضاً ، فهي تكشف الأخطاء وتحدد مسؤولية القائمين على العمل وتقترح العقوبات والمكافآت المناسبة دون أن تبحث بشكل مفصّل في أسباب حدوث هذا الخطأ ومن دون أن تبذل جهودها لاستباق مرحلة وقوع الانحرافات وعلاج أسبابها لمنع حدوثها وتقليص آثارها ، فبقي عملها في إطار الرقابة الجزئية اللاحقة التي تُمارس بطريقة التدقيق والتفتيش والتحقيق ، متبعة في ذلك أسلوب الرقابتين الانتقائية والتقديرية ،وذلك ضمن القواعد المحددة في النظام الداخلي[١].

ولذلك فإن الفاعلية المرجوة من إحداث الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وقيامها بمهامها المنصوص عنها لم تصل إلى مستواها المنشود الأمر ، الذي دعا الدولة إلى محاولة تجاوز الثغرات والصعوبات التي رافقت عمل هذه الهيئة في أثناء إصدار قانون الهيئة رقم ٢٤ /١٩٨١ والذي هدف إلى تحقيق رقابة فعالة في مجالات العمل الرقابي المتعددة والتي تتناول مختلف الأنشطة

[١] المادة ٥ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم ٢٤ تاريخ ١٩٨١/٧/٨.

والفعاليات في الدولة وفق الاتجاهات الحديثة للرقابة ، وفي سبيل ذلك أكد القانون رقم ٢٤ على عملية الرقابة الآنية لأداء المهمات من قبل العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة للوقاية من الأخطاء والاستمرار فيها والطلب إلى الجهات العامة بموافقة رئيس مجلس الوزراء في حال الضرورة وقف إجراء العمل أو المهمات لدى احتمال وقوع ضرر على الأموال العامة ، أو في حال وقوعه فعلاً ، وكذلك ركز القانون الجديد على رقابة الأداء والكفاية التي تهدف أولاً إلى الرقابة على الخطة والتحقق من أن تنفيذها يسير في الطريق المرسوم لها بناءً على المعايير المعتمدة ، وأن الموارد الاقتصادية تستخدم بالكفاية المطلوبة ، وتهدف ثانياً إلى التعرف على مواطن الانحراف وأسبابه وتحليلها حسب العوامل الفنية والاقتصادية والإدارية ، وتهدف ثالثاً إلى إصدار القرارات اللازمة لتصحيح مسار الخطة في حال وجود مايعيق هذا المسار ويمنعه من الوصول إلى الأهداف المبتغاة ، وفي إطار ممارسة هذا القانون يتوجب على الهيئة أن تخرج بنتجة مشاهداتها وملاحظاتها بتوصيات ومقترحات وطلبات .

ومع كل ماتملكه الهيئة من صلاحيات وفق النصوص القانونية وإن كانت تشوبها بعض المعوقات التي لا تمكنها من ممارسة وظيفة الرقابة إلى حدود واسعة ، فإنها لاتزال تحتاج إلى فعل الكثير لكي تؤدي مهامها على أكمل وجه، فإن اختلاف طبيعة أهدافها قد يؤدي في النهاية إلى تفضيل بعضها على بعض ، فالملاحظ حالياً أن هدف حماية المال العام يحظى بالاهتمام الأكبر، في حين أن تطوير العمل وتوفير مقومات التخطيط والرقابة الأساسيتين لاتتمتعان بالقدر نفسه من الاهتمام .

وهي في إطار سعيها لحماية المال العام تعتمد على مقارنة الأداء والقرارات والتصرفات المالية بالأنظمة والقوانين واللوائح والمعايير المعتمدة من دون أن تكون مهتمة بتقويم آثار تلك القرارات ، وهذا الأداء في النتائج الاقتصادية ، فقد تكون قرارات المنشآة منسجمة مع القوانين والأنظمة واللوائح والمعايير لكنها لاتحقق الأهداف المنشودة في تطوير العمل والإنتاج والارتقاء بالأداء نحو الأفضل وذلك نتيجة عدم موضوعية المعايير فعلاً أو بعدها عن الواقع أو بسبب جمود الأنظمة أو تخلف القوانين ، فالحياة الاقتصادية تمتاز بالديناميكية والحركة والحيوية ولكي تجابه المشاريع والمؤسسات مستجدات هذه الحياة من هبوط أو ارتفاع في الأسعار أو فقدان المادة من الأسواق أو ظهور ابتكارات تكنولوجية جديدة تحتاج إلى اتخاذ قرارات فورية وسريعة قد تكون في بعض الحالات مخالفة إلى حد ما للأنظمة والقوانين واللوائح المعمول بها ، لكنها في النتيجة تحقق المصلحة العامة وترفع الكفاءة الإنتاجية للمؤسسة وتجنبها خسائر مؤكدة يمكن أن تؤدي إلى إفلاسها والإضرار بالعاملين فيها ، ولكن دور الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش لاينتقل بها من مرحلة الوصف إلى مرحلة تحليل النتائج ، فما تفعله هو مقارنة القرار المتخذ والأداء المنفذ مع التعليمات النافذة والمعايير المعتمدة ، فإذا كانت مخالفة أشارت إلى ذلك وحملت الإدارة المعنية والقائمين بالعمل المسؤولية واقترحت العقاب ، واذا تطابقت القرارات مع ماهو معتمد في القوانين و الأنظمة أشارت إلى ذلك أيضاً واقترحت المكافآة في بعض الحالات أو اكتفت بالإشارة إلى الأداء المطابق لما هو محدد من دون توجيه ثناء أو مكافآة ومن دون دراسة

مدى فعالية هذا التنفيذ المتوافق مع الأنظمة على تحقيق الأهداف المبتغاة لهذه المؤسسة وللاقتصاد الوطني ككل .

وإن ملاحظة الواقع والاطلاع على بعض تقارير الهيئة قد أظهر أولاً أن اعتماد الهيئة على القوانين والأنظمة والخطط واشتقاق معاييرها الرقابية منها من دون اعتمادها على معايير فنية تأخذ في الحسبان كفاءة التخطيط وتطور الأنظمة وحداثة الإجراءات قد أدى في حالات متعددة إلى إحجام إدارات المؤسسات عن اتخاذ قرارات حيوية ومهمة لكفاية الأداء والإنتاج خوفاً من رقابة الهيئة التي تعتمد على مقارنة هذه القرارات بالقوانين والأنظمة البيروقراطية أحياناً ، وبالمعايير الطموحة أو المثالية ، وتعالج الأمر على أنه هدر للمال العام ومخالفة للقوانين والأنظمة .

وأظهر ثانياً أن الرقابة التي يفترض أن تتخذها الهيئة كأسلوب عمل تقترح أو تطلب من خلاله وقف العمل أو تعديل مساره خوفاً من وقوع الضرر على المال العام لاتمارس إلا بحدود ضيقة ، وان لم يلاحظ وجودها إلى الآن ، ونضيف إلى ذلك فقدان التنسيق بين جهاز الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وأجهزة الرقابة الأخرى ، وتبعية هذه الهيئة تستخدم أسلوب اكتشاف الخطأ بعد وقوعه لتطبيق نظام المساءلة ولاتحاول دراسة أسبابه وتحليل نتائجه ، فهي من ثم لاتتمكن من منع الانحرافات ومعالجة الاختلالات والحد من القصور في مسيرة الاقتصاد الوطني .

٢)المكتب المركزي للإحصاء :

يعد هذا المكتب هيئة تنفيذية تقوم بعمل الرقابة بشكل غير مباشر إلى جانب الأجهزة المختصة السابقة ، من خلال تزويد الأجهزة التنفيذية المعنية بالبيانات الإحصائية التي تمده بها المنشآت والمؤسسات حول نتائج تنفيذ النشاط الاقتصادي في كل مرحلة من مراحل تنفيذ الخطط ،وأهم المهام التي يؤديها المكتب المركزي للإحصاء :

١) توجيه النظام الإحصائي بما يكفل توارد المعلومات الصحيحة في مواعيدها المحددة من المكتب وإليه .

٢) إعداد نظام متكامل من المعلومات الرقمية المعبرة عن كافة جوانب تطور المجتمع وعملية الإنتاج فيه .

٣) رفع التقارير والدراسات الدورية المنظمة إلى رئاسة مجلس الوزراء وهيئة تخطيط الدولة وتزويد الوزارات المعنية بها[١] .

و من الممكن أن يسهم تلقائياً تتبع الخطة الاقتصادية والاجتماعية لإحصاء نتائجها في مختلف المراحل في زيادة مستوى الأداء والتنفيذ لو تمكّن من الحصول على الأرقام والمعلومات حول نشاطات المؤسسات العامة في الوقت المناسب.

[١] المرسوم التشريعي رقم ٨٧ لعام ١٩٦٨ الخاص بالمكتب المركزي للإحصاء.

المبحث الثاني

متطلبات الرقابة الإدارية الفعّالة على عمل المؤسسات العامة

تتطلب الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة بحسبانها إحدى الوظائف الاستراتيجية الحساسة داخل الكيان الإداري فهماً مرناً وشاملاً للقضايا السلوكية والإنسانية العملية التي تؤثر في العلاقات بين العاملين داخل المؤسسة.

ولاشك في أنّ ارتباط الرقابة بطبيعة الأنشطة والخدمات التي تؤديها وتقدمها المؤسسة العامة قد جعل مهمة الرقابة على أدائها في العصر الحديث أكثر ضرورة و صعوبة في آنٍ واحد ، فالمؤسسة اليوم تمارس نشاطاتها في الكثير من الميادين المتنوعة والحديثة ، وهذا يتطلب بالضرورة أنماطاً جديدة من الرقابة ومراقبين مؤهلين في شتى الميادين التخصصية ، ولهذا لم تعد مهمة الرقابة على أعمال المؤسسة العامة المطلوبة مجرد التأكد من أن الأعمال والخدمات تُؤدى فحسب ، بل عليها أن تتحقق من أنها تؤدى بأفضل الطرق الممكنة، وتعطي أفضل النتائج للمنتفعين منها تحت أفضل الظروف المتاحة للقائمين على أدائها ، كل هذا في إطار العوامل التي تفرضها طبيعة النشاط والاعتبارات المالية والالتزام بالقانون ، والرقابة في هذا السياق شديدة الارتباط بأهداف المؤسسة ، الأمر الذي يفرض بشكل حتمي ضرورة وأهمية وضوح الأهداف وانعكاس أثرها الإيجابي الفعّال في مصداقية العملية الرقابية .

نضيف إلى ماسبق أن إجراء العملية الرقابية بصورة مثالية وفعّالة لا يكشف فقط عن الثغرات والأخطاء ويوضح السبيل إلى تصحيحها فقط ، بل يكشف

أيضاً عن نـواحي القوة والتفوق ، ويمكّن الإدارة من الوقوف على نقاط القوة والتميُز للعاملين وتجعل من الممكن مكافأة المجدين وتقديرهم ، وهذا يحفزهم على إتقان عملهم ويرفع من روحهم المعنوية ، وعلى العكس تماماً إذا كان أسلوب الرقابة متصفاً بعدم الوضوح أو الشك فهو يؤثر بشكل سيء في الروح المعنوية للعاملين وفي فاعليتهم في العمل ، ويؤدي بهم إلى السلبية تجنباً للخطأ والتعرض للمسؤولية.

ومن خلال ماسبق عرضه نصل إلى سؤال جوهري يطرح نفسه علينا في هذا السياق وهو :

- ما متطلبات الرقابة الإدارية الفعّالة على عمل المؤسسات العامة؟

وأسئلة فرعية تندرج في هذا المقام وهي :

١. كيف يمكن ألا تصل الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة إلى الحد الذي يحوّل المؤسسة العامة إلى حلقة من حلقات التسلسل الإداري المركزي للدولة ، ويقيّد بالتالي عملها بالشكل الذي يمنعها من تحقيق أهدافها؟
٢. هل من الصائب أن نضع تحديداً جامداً نحصر به المسائل التي تخضع لسلطات الرقابة ، استناداً إلى أن الرقابة عليها لاتحول دون استقلال هذه المشروعات وفقاً لما تتطلبه طبيعة نشاطها الاقتصادية ، ونحصر به أيضاً المسائل التي لا ينبغي أن تمتد إليها سلطات الرقابة ، لأن الرقابة عليها تحد من استقلال هذه المشروعات وفقاً لما تتطلبه طبيعة نشاطها الاقتصادية ؟

لاشك في أن مثل هذا التحديد الجامد لسلطات الرقابة غير مقبول لأنه قد يترتب عليه أن ينصرف المنحرفون عن النوع الأول من المسائل التي تخضع لسلطات الرقابة إلى النوع الثاني من المسائل التي لاتمتد إليها سلطات الرقابة[١] .

و يعدّ وجود نظام رقابي فعّال في المؤسسة أمراً في غاية الأهمية ، أولاً لتحقيق الغاية التي أنشئ من أجلها ، وثانياً لضمان التنسيق بين الأفراد المعنيين أو المكلفين فيها ، ولكن لايعدّ أي نظام للرقابة جيداً أو فعّالاً إلا إذا احتوى على مجموعة من الخصائص أو المتطلبات أو المبادئ ، وكان ملائماً لظروف الحالة الراهنة المحيطة ، وهذا يعكس مدى أهمية كون النظام الرقابي مرآة تنعكس عليها طبيعة وحجم أوجه النشاط المختلفة في المؤسسة المعنية من خلال تناسب هذا النظام مع نوعية الإنتاج أو الخدمات التي تقوم بها المؤسسة ، وحجم عملها وتوزع نشاطها وتوزع العلاقات القائمة فيها ونموه ليرافق مراحل تطور العمل ، وليتلاءم مع الظروف المحيطة والمناخ الداخلي والخارجي ، فالنظام الرقابي الذي ينبغي ممارسته في مؤسسة صغيرة الحجم مثلاً يختلف عن ذلك الذي يفترض أن تنتهجه مؤسسة واسعة النشاط تحتاج العملية الرقابية فيها لكي تؤدي مهامها إلى الاستعانة بالوسائل الحديثة والمختصة ، وكذلك تختلف عملية الرقابة المتبعة في مؤسستين متماثلتين في طبيعة النشاط ومتباينتين في مجال التعامل من نطاق جغرافي محدد إلى عدة مناطق منتشرة داخل السوق الداخلية والخارجية ، و لكي تصبح العملية الرقابية مجدية فقد أجمع المختصون على أن هنالك احتياجات معينة يجب مقابلتها من خلال تطبيق أسلوب أو طريقة رقابية محددة المعالم بعدد من التعليمات أو الخصائص أو المبادئ وهي (الملاءمة ،

[١] د. سعيد يحيى ، **"الرقابة على القطاع العام" ،"مرجع سابق"** ، ص ٩٩ .

والتكامل ، والاقتصادية ، والاستثناء ، والمرونة ، والانسانية ، والوضوح ، والموضوعية ، والمختصون الأكفياء) ترشد المسؤولين عن وضع نظام الرقابة عند اختيارهم لهذا النظام من حيث الأدوات والوسائل الملائمة والكيفية التي يجب أن يمارس بها ، وإن فقدان إحدى السمات قد ينقص من القدر الذي يجب أن تكون فعالية الرقابة عليه وحينها تتكبد المؤسسة مجموعة من النفقات قد تزيد عن الربح المتوقع أو تعوق أنشطتها أو قد تعرقل من عملية تطبيقها ، الأمر الذي سينعكس سلباً على كفاءة الأداء الإداري ، و في الآتي توضيح لذلك من خلال استعراضنا لجملة من الخصائص أو المبادئ التي يجب أن يحتوي النظام الرقابي الإداري عليها:

١. مبدأ التكامل :

و يعني الارتباط بين الأسلوب الرقابي و سائر العمليات الإدارية ، وخاصة العملية التخطيطية ، من خلال تحديد وسائل التكامل بين التخطيط و الرقابة بوضوح ، كما ينبغي على المديرين أخذ العوامل المؤثرة والمهمة في الحسبان في أثناء قيامهم بعملية التخطيط ، مثل الأهداف و استراتيجيات السياسات الخاصة بالمؤسسة و التي تضيف أبعاداً مكملة للنظام الرقابي[١] ، فلا يمكننا تصور وجود رقابة بدون معايير مستمدة من التخطيط ، لما للربط بين وظيفتي الرقابة و التخطيط في آن واحد من أثر فعّال ، إذ يتمكن مسؤول الرقابة من تفهم الخطط و المعايير التي تمثل الأساس الجوهري لممارسة وظيفته ..

فالنظام الرقابي الجيّد والفعّال هو الذي يتوافق مع طبيعة التنظيم الإداري المقرر، وبشكل خاص مع عدد الإدارات الرئيسة والفرعية ، وعدد الأقسام وكيفية توزيع

[١] السعيد بلوم، **"أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية "** ،**"مرجع سابق"**، ص ٥٤.

السلطة ، فتكون مراكز اتخاذ القرارات هي نفسها المراكز المسؤولة عن النتائج، أي أن يكون كل مدير ممثلاً لمحور الارتكاز الرقابي ، كونه المسؤول بما يتناسب مع نطاق سلطته ، وتكون خطوط الاتصال في التنظيم وسيلة انسياب للمعلومات الرقابية وتدفقها بالسرعة التي تمكنها من الحصول على التغذية الاسترجاعية حتى يتم التعرف على سير العمل أولاً بأول ، مما يضمن للجهات المسؤولة اتخاذ القرارات اللازمة لتصحيح الانحرافات والأخطاء قبل استفحالها وفوات أوانها وإن إمكانية جعل النظام الرقابي يعكس النموذج التنظيمي ليس بالأمر السهل إلا إذا توافرت المهارة والخبرة لدى القائمين على هذا العملية ، فتوفر هذه الصفات سيسهم في تقليص الصعوبة الناتجة عن تطبيق هذا المبدأ وتحقيق الفاعلية المرجوة من كون الرقابة انعكاساً للشكل التنظيمي ، الأمر الذي يؤثر إيجاباً في كفاءة العمل الإداري .

٢. مبدأ الاقتصادية :

النظام الرقابي الجيّد هو الذي يمكن تطبيقه بأقل تكلفة ممكنة ، لذلك لا يجب الاستعانة بنظام تكلفة مادية مرتفع ، إلا إذا تعلق الأمر بالمؤسسات الكبيرة والضخمة التي تتسع فيها دائرة التخطيط ، و بالتالي يتسع فيها نطاق الرقابة تلقائياً و يعني هذا المبدأ ضرورة أن يكون العائد الناتج من وجود النظام الرقابي يفوق تكلفته حتى يحقق الغاية من وجوده ، و يرتبط هذا المبدأ باتباع أسلوبين هما: محاولة ضبط تكلفة النظام الرقابي ، ومحاولة زيادة العائد من وراء النظام الرقابي[١] .

[١] د. ديالا الحج عارف، **"الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري في أجهزة الإدارة العامة في القطر العربي السو ري "،"مرجع سابق "**، ص ١٠٥.

فيجب قبل تطبيق واختيار أي نظام رقابي أن تكون تكاليفه المتوقعة والفوائد التي يرجى تحقيقها من اتباعه اقتصادية إلى حدٍ ما ، والموازنة بينه وبين أنظمة الرقابة الإدارية الأخرى التي يمكن استخدامها أيضاً، واختيار أقلها كلفة بشكل لايؤدي إلى تحمل المؤسسة مجموعة من النفقات والتكاليف تزيد عن العوائد التي تتوقع المؤسسة الحصول عليها نتيجة استخدامها النظام الرقابي الُمختار[١].

٣. مبدأ الاستثناء:

يُعرّف الاقتصادي الإيطالي باريتوفي الإدارة بالاستثناء بمايأتي : إن جزءاً قليلاً من نشاطات العمل هو المسؤول عن القدر الأكبر من الإنتاج والتكاليف والأرباح وغيرها من الجوانب المهمة في العمل[٢] .

والرقابة بالاستثناء تبعاً للتعريف هي ذلك النمط الذي تراجع به الإدارة الانحرافات المهمة فقط من المخططات الموضوعة كأساس لاتخاذ الإجراءات التصحيحية ، بهدف التقليل من كمية التفاصيل الواردة في التقارير الإدارية والإحصاءات للقدر الذي يمكن بشأنه اتخاذ الإجراءات الجوهرية ، فهي استناداً إلى تعريف باريتوفي رقابة تتيح للإدارة أن تسمع ناقوس الخطر لدى وجوده ، ويبقى الجرس صامتاً إن لم يكن هناك خطر .

وبهذا يتم التركيز على المشكلات الإدارية الأساسية والأمور المهمة والقضايا ذات التأثير المباشر والعميق في تحقيق الأهداف العامة ، لذلك قيل لايدق نظام الرقابة بالاستثناء أجراسه إلا لينبّه على الأمور الجسام ، بينما يسكت حينما

---

[١] نصيرة عباس ،**" آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية "** ، رسالة ماجستير ،جامعة أمحمد بومرداس ، الجزائر ، عام ٢٠١١ ، ص ١٧.

[٢] محمد علي حلاوي ، **" مصطلحات إدارية مختارة "**، مطبعة العاني ، بغداد ،عام ١٩٧٦ ، ص ٧٤ .

تكون الأمور سائرة سيراً طبيعياً وهذا النظام يركز على معرفة الانحرافات المهمة والمؤثرة ، وهو لايهتم بالتفاصيل الأخرى التي لاتؤثر بشكل مباشر وكبير في سير العمل[١].

وترتبط هذه الخاصية بضرورة وجود المرونة الكافية في النظام الرقابي ، وتحقيقها يعني توفير شرط الاقتصادية من خلال منع تكاليف لامسوغ لها نظراً إلى رقابتها على الأنشطة أو الجوانب الرئيسة ذات الارتباط المباشر والوثيق بالأهداف العامة[٢].

بناءً على ماسبق يمكن القول إنه قد يكون من الأفضل أن يعمل أي نظام رقابي وفقاً لهذا المبدأ حتى يتم لفت انتباه الإدارة للانحرافات المهمة فقط ، فمن غير المنطقي أن تضيع الإدارة وقتها بأعمال تسير بشكل سهل و طبيعي، و بذلك يتوجه انتباه الإدارة نحو الخطأ لإزالته ، و تتلافى إهدار الوقت وتمنع تعدد أوجه الرقابة بدون مسوغ.

٤. مبدأ المرونة :

ونقصد بمرونة الجهاز الرقابي مدى قدرة العملية الرقابية بأسلوبها المصمم والمختار على مواجهة التغيُرات غير المتوقعة في المستقبل والتكيُف معها من دون أن يكون هناك حاجة إلى إجراء تعديل جوهري في النظام ، إنما يكون ضمن حدود لاتؤدي إلى فقدان الاستقرار اللازم للمؤسسة المعنية ، ومن ثم فقدان الفاعلية المرجوة من توفر النظام الرقابي إذ إن غالبية المؤسسات تعمل في ظل ظروف بيئية دائمة التغير ، وكثيراً ما يترتب على ذلك تعديل في بعض

---

[١] نقلاً عن د. سيد الهواري ، **" الإدارة المالية"** ،مكتبة عين شمس ، القاهرة،عام ١٩٧٥ ،ص ٣٩٧.
[٢] دلال غلوســـــي ، **"الرقابة الإدارية والتسيب الإداري في المؤسسة "** ،**"مرجع سابق"**، ص ١٠٧.

الأهداف والخطط والاستراتيجيات ، وعلى ذلك فالمرونة ضرورية لجهاز رقابي فعال وسليم لكي يكون قادراً على استيعاب التغيرات المحتملة في البيئة التي تعيشها المؤسسة الداخلية منها و الخارجية[1] ، وعلى الاستمرار في العمل عند مواجهته للخطط المتغيرة أو الظروف غير المتوقعة ، لأن العمل على الخطط الإدارية قد يفشل أو يُصيب في بعض النواحي ، ونظام الرقابة الجيّد هو الذي يتمكن من تحديد ومعرفة هذا القصور أو الفشل والتبليغ عنه واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتجاوزه وعلاجه .

أمّا إذا لم يمتلك النظام الرقابي المرونة اللازمة فسوف يعجز عن القيام بالرقابة الإدارية على أوجه النشاط ، خاصة عندما يطرأ أي تبديل أو تغيير على الخطط المقررة لهذه النشاطات ، أو حدوث ظروق طارئة وغير متوقعة محيطة بالعمل.

٥. مبدأ الموضوعية :

يجب ألا يخضع النظام الرقابي الفعّال لغايات أو دوافع شخصية ، ويفترض به أن يحتكم إلى معايير رقابية موضوعية ومنطقية قدر الإمكان وغير خاضعة لعوامل أومؤثرات لاتمت للعمل بصلة ، لأن من شأن ذلك أن يؤثر في إنتاجية الموظفين ويثير رفضهم ويشككهم في عدالة الإدارة و موضوعيتها [2].

---

[1] دلال غلوســـــي ، **"الرقابة الإدارية والتسيب الإداري في المؤسسة "،"مرجع سابق"** ، ص ٧٣.

[2] السعيد بلوم، **"أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية " ،"مرجع سابق"**، ص٥٧، و د.إيهاب صـــبيح محمود رزق ،**"الإدارة الأســس و الوظائف جزء٢"** ، دار الكتب العلمية للنشـــر و التوزيع مصـــر عام ٢٠٠١ ، ص١٦٨ ، ود. ديالا الحج عارف، **"الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري في أجهزة الإدارة العامة في القطر العربي السو ري"،"مرجع سابق "**، ص١١٠.

فعندما تكون المعايير شخصية سوف يتأثر المدير في الحكم على الأداء ولن يشعر العاملون داخل المؤسسة بالرضى ، ولن تتوافر لديهم القناعة بموضوعية الإدارة.

و لذلك يجب استعمال معايير محددة ومعلنة و الابتعاد عن المعايير الجزافية والاحتكام إلى المعايير الموضوعية التي عادةً ما تمنح شعور الرضا و الطمأنينة إلى العاملين ، ودائماً يأتي رد فعل المرؤوسين تجاه المعايير الموضوعية مُرضياً ، فيستطيع العامل أن يعترف من تلقاء ذاته بتقصيره الذي حصل أو الخطأ الذي أحدثه ، لأنه مقتنع بأن الهدف من الرقابة ليس شخصياً ولا موضعاً للنقد أو التجريح ، إنمّا الهدف هو تطوير العمل وإصلاحه عن طريق تحسين أدائه والارتقاء به للمستوى الأفضل ، وتحديداً إذا كانت المعايير واقعية .

٦. مبدأ الملاءمة:

يعني أن يكون النظام الرقابي صورة تعكس طبيعة نشاط المؤسسة و يتلائم مع نظامها الخاص و أهدافها ، مع ضرورة ألا يكون نمطياً موّحداً، فلا يوجد نظام رقابي يناسب كل المؤسسات و النشاطات ، بل إنه يختلف باختلاف ظروف ووضع كل مؤسسة و حسب مراحل التطور التي تعيشها وطبيعة الظروف الداخلية والخارجية المحيطة بها، و حتى من حيث التوقيت المناسب لتطبيق الرقابة عليها [١] .

[١] أحمد بن صالح بن هليل الحربي، **"الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء" ،"مرجع سابق"**، ص٤٧.

وتحقيق هذا المبدأ يتطلب وجود نظام فوري لتسجيل نتائج التنفيذ، يعتمد على توفر نظام سليم ومتطور للمعلومات يتيح تلقي جميع المعلومات الخاصة بمعايير الأداء والقياس الفعلي له ، كي يتمكن من سرعة اتخاذ الإجراءات التصحيحية على أن يتوفر في هذا النظام الازدواجية من حيث تحقيق سرعة التغذية العكسية من ناحية ، وتوفير المعلومات الرقابية من ناحية أخرى .

إن توفر مثل هذا النظام للمعلومات الذي يربط مكونات أو أجزاء نظام العملية الإدارية مع الرقابة بحيث تكون كل مرحلة من مراحل العملية الإدارية مع الرقابة على علم بما يجري في المراحل الأخرى هو الضمان الأساسي لاستمرارية تماسك الأجزاء بعضها مع بعضها الآخر وتحقيق الأهداف المنشودة من الرقابة ، ويكشف الانحرافات بغية إحداث التعديلات والإصلاحات قبل فوات الآوان .

أي إن نظام الرقابة الملائم هو الذي يمكن من اكتشاف الانحرافات وإبلاغها إلى الجهات المختصة في الوقت المناسب ، هذا الوقت هو الذي يسمح لتلك الجهات بتصحيح الانحرافات قبل أن تستقر وتتحمل المؤسسة المعنية نتائجها السيئة، فلا فائدة حقيقية وكاملة من نظام للرقابة يكتشف الانحرافات في وقت متأخر ترى فيه الجهات المسؤولة نفسها عاجزة عن اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيحها وإزالة كامل آثارها وأضرارها نظراً إلى فوات الآوان .

فمراعاة الزمن من قبل القائمين بالرقابة بتوفير نظام جيد للمعلومات بحيث تصل البيانات المطلوبة والمعلومات اللازمة في الوقت الملائم الذي يسهل معه التصرف والتصحيح أمر في غاية الأهمية بالنسبة إلى تحقيق فاعلية الرقابة[١].

[١] عبد الله عبد الرحمن النميان ،" **الرقابة الإدارية وعلاقتها بالكفاءة الوظيفية** " ،"**مرجع سابق**"، ص ١١.

٧. مبدأ الاعتبارات الإنسانية :

إن أهمية هذا الجانب جعلته يعد أحد الأساسيات الواجب توافرها لتحقيق الفاعلية الرقابية ، من خلال قدرة المسؤولين عن الرقابة على منع أو تقليص حدة المقاومة الطبيعية الموجودة لدى العاملين تجاه عملية الرقابة الإدارية .

وذلك باتخاذ السبل المناسبة للحد من المقاومة الطبيعية من جانب العاملين للنظم الرقابية ، و تنمية الحافز الذاتي لديهم لتنفيذ النظام ، و العمل على إنجاحه مع مراعاة العوامل النفسية عند تطبيق هذه النظم الرقابية، و من الأساليب الممكن إنتاجها لتنمية الحافز الذاتي للعاملين: إمداد العاملين بالوسائل الذاتية للرقابة و التي تمكنهم من معرف مستوى أدائهم أولاً بأول وتنمية قدرتهم على التصرُف السليم في حالة الانحراف عن المعايير الموضوعة ، ومنحهم شيئاً من الحرية يضمن لهم المرونة في الأداء كأن يركز النظام الرقابي على الأساسيات من دون التركيز على الأمور السطحية وخلق روح التعاون والتنسيق بين العاملين في المؤسسة و مسؤولي الرقابة ،بحيث يكون الهدف من الرقابة تصحيح المسارات و ليس تصيّد الأخطاء [١] .

٨. مبدأ الوضوح والبساطة :

في جميع الأنظمة الرقابية لابدّ من أن يكون النظام سهل التطبيق ويناسب النشاط من ناحية وقدرة الأعضاء على تفهمه واستخدامه من ناحية أخرى[٢].

---

[١] د. محمد فتحي" **مصطلحات إدارية إيضاح و بيان "،"مرجع سابق "** ، ص ٢٩٧ و أحمد بن صالح بن هليل الحربي، **"الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء" ،"مرجع سابق"**، ص٤٩ .

[٢] غلوسي دلال ، **"الرقابة الإدارية والتسيب الإداري في المؤسسة " ،"مرجع سابق"**، ص ١٠٦.

إذ لوحظ في بعض الحالات أن النظم الرقابية التي تقوم على المعادلات الرياضية قد لايفهمها بعض المديرين الذين يجب عليهم استخدامها و في بعض الأحيان قد يستطيع المدير فهم هذه النظم ، ولكن ليس لديه متسع من الوقت لمعرفة أساليبها الفنية أو تطبيقها وسواءٌ أكان نقص الفهم أو انعدامه ينتج عن تعقُّد الأساليب أم عن عدم توفر الوقت لفهمهما ، فإن النتيجة واحدة وهي أن النظام الرقابي لن يعمل بفاعلية لذلك يجب على أخصائي الرقابة السعي إلى توفير البساطة في نظم الرقابة حتى تكون سهلة الفهم للمنفذين لها ، وأن تكون واضحة لأهم مواضع التنفيذ و من هم المسؤولون عن تصميم النظام و عرض المعلومات الرقابية و تحديد مراكز المسؤولية و عدم شمول الرقابة لألفاظ و أدوات معقدة مطاطة تعني أكثر من معنى بشكل يدعو للالتباس و اختلاف الرأي و المضمون[1] لكي يوفق من يقوم باستخدامها إلى الإسهام في تحقيق الفاعلية المرجوة فمهما كان نظام الرقابة جيداً فإنه إن لم يكن واضحاً أو مقبولاً من الأفراد فلن يحقق النجاح للمؤسسة[2].

٩. مبدأ توفر خبراء الرقابة الأكفياء :

هذا المبدأ الذي اختتم به خصائص الرقابة الإدارية الفعّالة به هو البداية لها، فلا يكفي توفر الدقة في تصميم الأسلوب وتطبيق الوسائل العلمية لدى تنظيمه، بل يجب التحقق من كفاءة استعمال هذا الأسلوب الذي روعيت فيه كل الاعتبارات ، لذلك فإن أول وأهم سمات الرقابة الفعّالة هو توفر المختصين الأكفياء ذوي التأهيل والخبرة ، والذين يتحلون بصفات العقلانية والموضوعية

---

[1] د. محمد فتحي، **" مصطلحات إدارية إيضاح و بيان "**، دار التوزيع و النشر الإسلامية مصر القاهرة ،عام ٢٠٠٣ ، ص٢٩٦.

[2] فوزي حبيش **" الإدارة العامة والتنظيم الإداري "** دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، القاهرة ،عام ١٩٩٩ ، ص ١٣٠.

والعلمانية وحسن التعامل مع العاملين 'هؤلاء الذين سيكون همهم الأول المثابرة الجادة على العمل من أجل الوصول إلى مستويات أداء أفضل من خلال الكشف عن الانحرافات حيث تقع ، أو حتى التنبؤ بها ومنع وقوعها وتقليل الخسائر التي يمكن أن تنتج عنها من دون النظر إلى تسلُط أو استعلاء ، وإنما الهدف لديهم واضح وهو التعرُف على أسباب الانحرافات والعمل على تصحيحها ومنع وقوعها وتكرارها مستقبلاً ، ويتم لهم ذلك بالالتزام بالخصائص الفعّالة للرقابة والميزات الحقيقة لها التي تجعل منها أداة لتحسين الأداء ، وليست سيفاً مسلطاً على رقاب الأفراد .

ونخلص مماسبق أن الرقابة بوصفها عملية لاتتم لذاتها وإنما تتم لتحقيق أهداف هي جزء من الأهداف العامة للمؤسسة العامة ، و التوصل إلى مبتغاها لايتم إلا إذا كانت فعّالة .

ويبقى هذا الكلام في الإطار النظري العلمي البحت ليصطدم بالواقع العملي، ونجد حينها صعوبةً في إسقاط هذه المبادئ والخصائص على بيئة العمل لعوائق عديدة وهنا يتبادر إلى الأذهان سؤال عريض في هذا الشأن وهو:

ما الصعوبات التي تواجه تطبيق نظام رقابي إداري فعّال على عمل المؤسسات العامة ، وهذا ماسيتم تناوله من خلال المطلبين الآتيين :

المطلب الأول _ العقبات التي تواجه الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة.

المطلب الثاني _ سبل النهوض بالأداء الرقابي الإداري على عمل المؤسسات العامة

المطلب الأول

العقبات التي تواجه الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة

إن دراسة الكيفية الفعلية التي تُمارس بها الرقابة الإدارية في القطر العربي السوري بغية توصيف هذه العملية وتحديد ملامحها الأساسية أظهرت أنها تمارس من خلال أجهزة متعددة داخلية وخارجية تعدّ نفسها وصية على عمل القطاع العام بمؤسساته الاقتصادية بحكم التشريع أحياناً أو بحكم الواقع أحياناً من دون أن تكون مسؤولة بشكل مباشر عما يحققه من نتائج فأصبحت بذلك المسؤولية محدودة وفردية أحياناً وتتحملها في الغالب أضعف حلقة في الجهاز الإداري[1].

وعلى الرغم من أن التشريع كان في كثير من الأمور والنواحي جاداً على درب تحديد كيفية ممارسة وظيفة الرقابة والمتابعة الفعّالة ولاسيّما فيما يتعلق بأسلوب عمل الأجهزة المختصة وتحديد صلاحياتها ومسؤولياتها لكي يُنشئ قاعدة انطلاق جيدة للبدء بتطبيق الرقابة الإدارية في إطار النظرة المعاصرة التي تتنبأ بالانحرافات وتعالجها و تستبق وقوعها قبل أن ترتب أية نتائج سيئة عنها ، إلا أن توفر النص والتشريع القانوني الذي يمثل أحد الشروط الأساسية والحيوية لتنفيذ هذه الوظيفة التي تأمل رفع الكفاءة الإدارية وتحقيق الصالح العام ، ليس هو بمفرده الشرط الوحيد والكافي لتحقيق ذلك، فضعف القدرة على تحقيق فعالية الرقابة توضّح في أثناء التنفيذ بأشكال مختلفة تمثلت في عدّة مستويات ، وفي الآتي سيتم التطرُق إلى العقبات التي تواجه الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة من خلال الفرعين الآتيين :

---

[1] د.ديالا الحاج عارف، **"الرقابة الإدارية ودوها في تحقيق كفاءة الأداء الإداري "،"مرجع سابق"**،ص٢٠٢.

الفرع الأول

العقبات الداخلية التي تواجه الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة

قد تأتي العقبات من داخل المؤسسة العامة وتعرقل مسار العملية الرقابية وفي الآتي استعراض لها :

أولاً _ تعدد مراكز اتخاذ القرار: كالتقارير الرقابية التي لايتم اعتمادها إلا بعد موافقة كل من إدارة المؤسسة ورئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ، مما يؤثر سلباً في سير العملية الرقابية وحيادها والاستقلالية المطلوبة لأدائها كما تطرقنا بشكل مفصّل لذلك سابقاً .

ثانياً_ تعدد المهام و الوظائف: فتتعدد المهام الثانوية التي يكلف بها المراقبون وتتبعثر جهودهم بها لتبعدهم عن الهدف والغاية الأساسية .

ثالثاً_ ضخامة حجم المؤسسة العامة: إن اضطلاع المؤسسات العامة بعدد كبير من المهام الثانوية و التقليدية من تموين و توزيع و إنتاج أفرز تضخماً في الجهاز الإداري و في هيكلها و وسائلها ، مما سبب تبذيراً في الجهود وضياعاً لها و تكراراً في العمل و تشابكاً في المسؤولية و تشعباً مفرطاً لوحداتها و وظائفها ، و أدى إلى صعوبة التحكم في سيرها و عدم القدرة على ضبط تكاليفها، و اختلال و قصور نظام المعلومات بداخلها الشيء الذي سبب صعوبة في إحكام العملية الرقابية على أعمالها والوصول إلى نتائج دقيقة [١] .

[١] حمزة كلبوتي ، **"أثر تطبيق المؤسسة الاقتصادية الجزائرية لمتطلبات نظام الرقابة الداخلية "** ، **رسالة ماجستير ،"مرجع سابق"**، ص ٣١.

رابعاً_ نقص الكفاءات : يؤدي نقص الأدمغة و عدم الاستيعاب للمهارات و تدني المستوى الفني والعلمي للأفراد كماً ونوعاً إلى عدم التحكم في سير العمل بالصورة المطلوبة ، و إلى انخفاض المستوى التقني والفني لإنتاجية المؤسسات[1].

خامساً_ عدم وجود أسس للهياكل التنظيمية والإدارية في مؤسسات القطاع العام وشركاته وتركيز فعالية اتخاذ القرارات في المستوى الأعلى وتكريس المركزية في القرار ، والتوجيه ، وإصدار الأوامر والتعليمات ، والرقابة النمطية والمتشددة ، فتتقلص المرونة ويغيب التنسيق البناء وتختفي القدرة على المبادرة وحرية التصرّف .

سادساً_ عدم واقعية الأهداف وفقدان الانسجام بينها وبين الإمكانات والموارد المتاحة وافتقار الخطط المعدة بناءً عليها للملاءمة والموضوعية والمرونة مما أدى إلى صعوبة الإنجاز[2].

سابعاً_ الاهتمام الجزئي بالتدريب والتأهيل الإداري في أزمان متباعدة ومراحل متفاوتة ومواضيع متفرقة للمستويات الإدارية الوسطى ، وقصوره في المستويات الإدارية العليا على بعض الدورات قصيرة المدى ، متفرقة المحاور، قاد في بعض الأحيان إلى إسناد المهام الإدارية إلى من تتوافر فيهم حرفية المهارة الفنية ، في مقابل ضعف أو انعدام المهارات الإدارية الواجبة مما أسهم

---

[1] حسناء قليل ،**"المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد "** رسالة ماجستير ، جامعة محمد خيضر بسكرة ،الجزائر، عام ٢٠١٤ ،ص ٦٣ ،و د. أحمد رشيد **" إدارة المؤسسات العامة"** الطبعة الأولى ، دار المعارف ،القاهرة ، عام ١٩٦٧ ، ص ٥٣٦.

[2] د. ديالا الحج عارف**"، الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري في أجهزة الإدارة العامة في القطر العربي السوري "مرجع سابق "**، ص١٦٥.

في إجهاض النتائج الإيجابية المتوخاة لإداراتهم وأدى إلى اتساع المطالبة بوضع الرجل المناسب في المكان المناسب [١].

ثامناً_ استخدام نص القانون كوسيلة لإعاقة الأعمال وتقييد الحريات[٢]**، ومثال على ذلك إغفال القوانين التي تحكم الرقابة على المؤسسات لنواحٍ مهمة في العمل كاليد العاملة الفائضة ، وسياسة الأجور والرواتب ، وتنظيم سوق العمل، وافتقارها إلى المعايير الرقابية الواضحة والعادلة والموضوعية** [٣]

تاسعاً_ضعف وقصور شروط العمل اللازمة لدفع العمال وتحضيرهم نحو الإنتاج الكفء ولخلق تعاون مع الأجهزة الرقابية المختصة ومثال ذلك عدم وجود تناسب بين مستويات أجور العاملين داخل المؤسسة و ظروف عملهم ووضعم المعيشي وقصور نظام الحوافز والمكافآت وضعف مجال المشاركة في اتخاذ القرارات ووضع المعايير التي يتم تقييم أدائهم من خلالها ، وتحديد الأهداف مما أدى إلى ضعف الولاء والانتماء والأداء و أثّر سلباً في سير العملية الرقابية [٤].

---

[١] د. ديالا الحاج عارف، **" الإصلاح الإداري "** الطبعة الأولى ، دار الرضا للنشر ، دمشق ، عام ٢٠٠٣، ص ١٧٤.

[٢] د.محمد علي شتا ،**"المؤسسات العامة وشركات القطاع العام "مرجع سابق "** ، ص ٢٣٣.

[٣] د. ديالا الحاج عارف ،**" الإصلاح الإداري " ،"مرجع سابق"**، ص ١٧٦.

[٤] د.محمد علي شتا ، **"المرجع نفسه "** ، ص ٢٣٥.

الفرع الثاني

العقبات الخارجية التي تواجه الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة

بعد أن تناولنا العقبات الداخلية سوف ننتقل إلى الحديث عن عقبات تواجه الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة ، لكن من خارج محيطها وفي الآتي استعراض لها:

تتدخل الجهة الوصائية التي ترتبط بها المؤسسة العامة في كل صغيرة و كبيرة تخصّ أعمالها ، وتعتمد على الرقابة الشديدة ، مما أدى بالمشرفين الإداريين إلى اعتماد سياسة المراوغة و إخفاء الحقائق عند إعداد تقارير الأداء الموجهة إليهم[١] .

وفي هذا السياق كان الفقه قد انقسم بين مؤيد ومعارض للرقابة الشديدة إذ رأى معارضو هذه الشدة الرقابية أنّ الإفراط في الرقابة يؤدي إلى السلبية ويقتل الحوافز ويحول دون تنمية الموظفين في اتجاه القيادة الرشيدة وتحمُّل المسؤولية[٢]، و أن تسلّط فكرة الرقابة سيؤدي حتماً إلى سلوكيات غامضة وغير فعّالة [٣] ، و التجربة والخطأ هما خير معلم ، ولذلك فمن الأفضل تخفيف قيود الرقابة مهما كانت أشكالها على المؤسسات العامة ، لإتاحة الفرصة لابداع الكفاءات مع تيقظ المسؤولين للأخطاء التي قد تحدث ، واتخاذ الخطوات اللازمة لعلاجها، وهذا ما سيخلق قيماً مهنية متقدمة ، إلا أن مؤيدي الرقابة الشديدة نقدوا هذه

---

[١] د. صباح سعد الدين عمر العلمي ، **"دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة "** فلسطين ، عام ٢٠٠٥، ص ١٠.

[٢] نعمات محمد احمد ابة، **"الرقابة الإدارية فى المؤسسات الحكومية دراسة حالة (وزارة الصحة ولاية الخرطوم فى الفترة من ١٩٩٣-٢٠٠٣"،"مرجع سابق "**،ص ١٠.

[3] Mintzberg h. losession du controle n est qu une illusion expznsion management review n 73 ete 1994

الفكرة ، مستندين إلى أنه يوجد في الدول النامية نقص كبير في المستويات المطلوبة من الإداريين الأكفياء ، ومن هنا تحمل فكرة التجربة والخطأ على مافيها من المنطق مخاطرة لا بأعمال إدارية فحسب بل بعملية اقتصادية تنموية مهمة ، ولاسيّما أن بعض الأخطاء سوف تحدث قيماً إدارية متخلفة يصعب تبديلها أو معالجة آثارها لاحقاً [١] ، كما أنه في أغلب الأحيان تفتقر العناصر البشرية المكلفة بمهمة متابعة و تحليل هذه التقارير على مستوى الجهة الوصائية إلى الاختصاص التقني أو الفني الذي يؤهلهم للإلمام بمحتويات تلك التقارير وتقدير مدى صحتها ودقتها ومواكبة المشكلات المستجدة على مستوى مواقع التنفيذ[٢] .

وأيضاً يؤدي التعدد في أجهزة الرقابة والمتابعة دوراً سلبياً كبيراً لأنه في بعض الحالات قد يشل حركة إدارتها ومجموعات العمل فيها ويستنزف مبادراتها ويسلبها صلاحياتها ويعرقل أعمالها في حالات أخرى ، ويحد كثيراً من الاستقلال الذي يتطلبه عمل المرفق الاقتصادي[٣] ، ويجعل الموظفين يضيعون أكثر أوقاتهم في الإجابة عن أسئلة واستفسارات هذه الأجهزة ، وقد يؤدي إلى اعتماد بعضها على بعضها الآخر في العمل وينعكس سلباً على سير العملية الرقابية [٤].

---

[١] د. أحمد رشيد ، **" إدارة المؤسسات العامة" ،"مرجع سابق"،** ص ٦٠٩.

[٢] حسناء قليل ، **"المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد " ،"مرجع سابق"،** ص ٦١.

[٣] د. سعيد يحيى ،**"الرقابة على االقطاع العام" ،"مرجع سابق"** ، ص ٢٠٣ .

[٤] د. صباح سعد الدين عمر العلمي ،**"دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة " ، " مرجع سابق"** ، ص ١٠.

وقد يكون المضحك المبكي إن نقول أن التأثير السيء الذي ينجم عن تعدد الأجهزة التي يتكون منها النظام الرقابي الإداري على المؤسسات العامة هو عندما يرتد ، فإن أول مايؤثر فيه هو أجهزة الرقابة ذاتها فيعوق ويعرقل عملها ويجعل منها وظيفة بالغة الصعوبة ، ولا شك أنّ هذا التعدد الذي ينطوي على عدد من مظاهر الإزدواج بين الأجهزة التي تباشر الإشراف والمتابعة والرقابة أمر ذو تأثير سلبي ينجم عنه تداخل في اختصاصات عدد من الأجهزة لايمكن إغفاله في طمس حدود التزامات كل جهاز في مجال الرقابة [١].

وعلى الرغم من الجهود المبذولة من قبل السلطات الإدارية التشريعية منها والتنفيذية من أجل تطوير أنظمة الرقابة الإدارية في المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي في سورية وتحديث أسلوب عملها، لتتمكن من تلبية احتياجات التطور الأساسية ومتطلبات التنمية ، من خلال قيامها بتحديد المسؤولية وإجراء المساءلة المستندة إلى أسس ومعايير موضوعية مدروسة بعناية ، واللازمة لتحقيق كفاية وفعالية كافة الأدوات والوسائل والإدارات التي تقوم على أساسها هذه المؤسسات الاقتصادية ، وتستند إليها حركتها ، فإن المراجعة المتأنية لتشريعات الرقابة الناظمة لعملها ، ولكيفية هذا العمل وطبيعته أظهرت سيطرة الفهم التقليدي لعمل الرقابة الإدارية ووجوده عائقاً أمامها وعلى المستويات الداخلية والخارجية ، فالواقع الفعلي أظهر أمرين على جانب كبير من الأهمية هما:

[١] د. سعيد يحيى ، **"الرقابة على القطاع العام" ،"مرجع سابق"** ، ص ٢٠١.

أولاً _ هيمنة الفهم التقليدي لمضمون ومغزى الرقابة :

وهو الفهم الذي يحاول أن يؤطر وظيفة الرقابة ضمن مجال مقارنة الأداء الفعلي مع القواعد واللوائح والإجراءات القانونية المحددة مسبقاً ، بكل ماقد يترتب على ذلك من جمود في العمل وصرامة في المساءلة وتهديد بالعقوبة ، ويجعلها تبدو على أنها ليست أكثر من مجرد مجموعة محددات وقيود على الأفراد والأجهزة لايجوز مخالفتها ، فالواقع العملي أظهر أن إدارة الرقابة الداخلية تمارس دوراً رقابياً تقليدياً يركز على الرقابة المستندية والوثائقية والقانونية وتهمل الدور الرقابي الشامل على الجوانب والأنشطة الإدارية والتشغيلية ، كما أنها تعتمد المراجعة الاختبارية واللاحقة وتستعين بالمستشارين القانونيين والخبراء عند الحاجة وتحدد صلاحياتها ومسؤولياتها من قبل الإدارة العليا ، مما يعني تحجيم وتقييد نطاق عملها ويؤثر سلباً في كفاءة وفعالية تقاريرها[1] .

ثانياً_ ضعف القدرة على تطبيق الرقابة الإدارية حتى بمفهومها التقليدي :

وعلى الرغم من وجود عدد من الكيانات المؤسسية الرقابية التي منحتها التشريعات سلطة الإشراف والرقابة على المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي في سورية إلا أن قيامها بعملها على أساس اعتبارات شخصية أو وصائية من جهات عليا (كما ذكرنا سابقاً) قد حدّ كثيراً من إمكانية ممارستها لدورها المنصوص عليه في القوانين والتشريعات ، ومن هنا لابدّ من الدعوة إلى الأخذ بالمفهوم والأسس الحديثة لعملية الرقابة الإدارية في سورية وتطبيقها فعلياً في الواقع العملي ، وخاصة أن المؤشرات الإجمالية لنتائج عمل المؤسسات تظهر اقتصار

---

[1] شـــادي كزاز، **" كفاءة وفعالية إدارة الرقابة الداخلية (المراجعة الداخلية) في ســـورية التطبيق على العملي على بعض مؤسسات التجاة الداخلية ،"مرجع سابق"** ، ص١٥٠ . و د. حسين القاضـي **" اعتماد مفتشـــي الجهاز المركزي للرقابة المالية في ســـورية على تقييم الرقابة الداخلية "** ، مجلة جامعة دمشـق للعلوم الاقتصادية والقانونية،المجلد ٢٦ ، العدد الثاني، عام ٢٠١٠ ، ص ٢٠.

دور الرقابة على التعامل مع الأخطاء بعد وقوعها من أجل فرض العقوبة،الأمر الذي انعكس سلباً على أداء هذه المؤسسات وإنتاجها وأدى إلى انخفاض كفاءتها وفعاليتها[1]،ولكن يبقى السؤال الأهم : هل مجرد الدعوة إلى الأخذ بهذا المفهوم وتلك الأسس تؤدي إلى تحقيق المبتغى ؟

من هذا العرض الموجز نستطيع القول : كما في كل مسيرة ضخمة يمكن أن تظهر صعوبات ومعوقات وتطورات غير مرغوب فيها قد تؤثر في تواتر المسيرة وتشوه بعض جوانبها ، كذلك مسيرة التنمية الاقتصادية في القطر قد خضعت لمثل هذه الاتجاهات السلبية الضارة التي ينبغي تسليط الضوء عليها وبحث أسبابها ووضع سبل حلها ، كي يمكن علاجها بجدية وإرساء اتجاهات إيجابية بدلاً عنها ، وقد وعت الإدارات العليا في قطرنا هذا الأمر ، فأصبحت هذه الاختلالات محط اهتمام رسمي على أعلى المستويات (الرئاسة _ مجلس الشعب _ مجلس الوزراء) وكذلك على المستوى الإعلامي (الصحافة) والقضائي (محاكمة بعض المسؤولين عن الإخلال بالأمن الاقتصادي)وعلى المستوى الفكري (تقارير ودراسات مؤتمر الابدّاع الوطني والاعتماد على الذات تقارير المؤتمر العام لاتحاد العمال و ندوة تحسين وتطوير إدارة القطاع العام) لكن الإصلاح والعلاج يتطلبان بذل جهود كبيرة على مستوى المشروعات الاقتصادية من حيث دراسة هيكليتها والتركيز على إدارتها واستقلاليتها .

وعلى أننا لانشك في أن جهود الدولة قد بذلت في السنوات الأخيرة للعمل على إيجاد بعض الحلول من خلال إصدار التشريعات والتوجيهات التي تُعدّ

---

[1] د. ديالا الحج عارف**"، الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري في أجهزة الإدارة العامة في القطر العربي السو ري "، "مرجع سابق "**، ص٢٠٠.

الأساس الذي ينبغي أن يعتمد عليه في الاصلاح والعلاج ، فليست التشريعات والتوجيهات على أهميتها ودروها الكبير كل ماينبغي عمله وبذله من أجل الارتقاء بالبنى الاقتصادية والعلاقات الاجتماعية ، المهم في الوقت الحالي هوتنفيذ هذه التشريعات وتطبيقها من خلال إدارات فعّالة مستقلة تسعى فعلياً لتطبيق جوهر القوانين والأنظمة بإزالة الأسباب المؤدية لأية عقبات لا بأن تكتفي فقط بوصف الظواهر وتعدادها والتسابق على وضعها .

وبالتأكيد فإن المشكلة الأساسية تظهر بوضوح وتحتاج إلى سعي حثيث لحلها، وهي كيفية تطوير الإمكانات من أجل ترسيخ قواعد متطورة للعملية الرقابية، وكيفية تحقيق الاستجابات الكفيلة بإنجاح التطبيقات العملية لهذه المفاهيم مع العلم أن هذه المشكلة قد يحقق حلها نقلة نوعية وفعّالة على مستوى العملية الإنتاجية والإدارية للمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي بشكل خاص، وللاقتصاد الوطني بشكل عام ، وهذا ماستحاول هذه الدراسة إلقاء أكبر قدر ممكن من الضوء عليه في إطار سعيها لإيجاد حلول ومقترحات تسهم في التوصل إلى علاجها ، وسيتم البحث في ذلك في المطلب الآتي :

المطلب الثاني

سُبل النهوض بالأداء الرقابي الإداري على عمل المؤسسات العامة

ينعقد الإجماع على أن القطاع العام الاقتصادي في سورية يعاني مشكلات كثيرة لعلّ أهمها انخفاض مستوى الأداء العام وضعف الكفاءة الإنتاجية وعدم ملاءمة الخطط والبرامج الموضوعة ، وهذا ماكبّد المؤسسات العامة الخسائر المتكررة[١].

و يُظهر الواقع الفني للمؤسسات العامة أن متوسط عمر آلاتها يزيد على عشرات السنين ، وأن ماوضع من خطط الاستبدال والتجديد لم ينفذ ، وأن مااقتطع ويقتطع باسم (اهتلاكات) لايستخدم لهذا الغرض ، الأمر الذي جعل أداءه الإنتاجي متخلفاً وجعل طاقاته القصوى والدنيا محدودة بحداثة وقدم أدواته ووسائله ، وعلى غرار ذلك فواقع الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة يشير إلى أنها تعاني أزمات ، فالهيكل التنظيمي الذي تأخذ الرقابة الإدارية مجراها من خلاله مازال في سورية يتصف بالجمود وعدم القدرة على مواكبة مستجدات الحياة الاقتصادية ، وأن القيادة في المؤسسات الاقتصادية تميل إلى طابع النمط الرئاسي السلطوي الذي يستمد تأثيره من المركز الوظيفي الرسمي و من إطاعة المرؤوسين لرؤسائهم خوفاً من العقوبة[٢].

أمّا البيئة الخارجية في سورية بخصائصها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تعد إحدى أهم مقومات توفير المناخ التنظيمي الصحي فلاتحظى بالقناعة

---

[١] د.وفاء بلان ،**" تقويم أداء إدارة الرقابة الداخلية في جهات القطاع العامّ في سورية"**،**"مرجع سابق"**،ص ١٢.

[٢] د. سليمان حيان ،**"التحديث والتجديد في القطاع العام الصناعي "**، بلادار نشر،عام ١٩٩٣، ص٢٠٧.

الكافية من الرقابة الإدارية لأنها تتبع نتائج التنفيذ بعد انتهائه من خلال مقارنته بالقوانين والأنظمة من دون تحليل آثاره ونتائجه في النشاط الاقتصادي والاجتماعي العام ، و لا تأخذ في الحسبان أهمية البيئة الخارجية بمستحدثاتها المختلفة في توفير ودعم مقومات المناخ التنظيمي الجيد الذي يرتقي بأسلوب الرقابة[1] .

ووفقاً لما سبق عرضه لواقع الرقابة الإدارية وأداء أجهزتها على عمل المؤسسات العامة نستطيع القول : إن الرقابة الإدارية بأجهزتها المتعددة لم تتمكن من توفير المناخ التنظيمي الصحي في المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي في سورية من هيكل تنظيمي مرن ، ونمط قيادة ديمقراطي ، ونوعية عمل متجددة وتكنولوجيا متطورة تسهم في تحفيز الابدّاع والابتكار وبيئة خارجية ذات عوامل داعمة للمناخ التنظيمي ، وقد انعكس ذلك على فعاليتها وكفاءة أدائها ، وأدى مع غيره من الأسباب والعوامل إلى نشوء ردود أفعال لدى الأفراد تدفعهم إلى مقاومة الرقابة بشكلها الحالي والعمل ضدها ، ولاسيما أن الأسلوب التفتيشي المتشدد الذي تمارسه قد أسهم في تكريس الانطباع الخاطئ السائد لدى الأفراد منذ عهد طويل من الزمن عن ماهية الرقابة كوسيلة لتقييد حريتهم ورصد أخطائهم فضعفت قدرة الرقابة الإدارية في سورية على محو الاعتقاد الخاطئ عن طبيعة دورها السلبي مما أدى إلى ظهور اتجاهات معارضة لها من قبل الأفراد تعمل ضدها وتسعى إلى مقاومتها وعدها قيوداً تعيق العمل وتحدُ من المبادرة والابدّاع ، ولاسيّما وأنها لم تتمكن من إرساء بعض القواعد التي اتفق الباحثون على إسهامها الكبير في تقليص ردود أفعال الأفراد تجاه عملية الرقابة،

[1] د. ديالا الحج عارف، **"الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري في أجهزة الإدارة العامة في القطر العربي السوري "، "مرجع سابق "**، ص٢٠٠.

و من تحقيق مشاركة الأفراد المنفذين في وضع المعايير الرقابية التي يتم تقييم أدائهم بموجبها ، و من إرساء قواعد الرقابة الذاتية التي ينتفي معها أي مؤثر أو ضغط ، ومن تحقيق مبدأ الرقابة بالاستثناء ، ولم تتمكن من تحقيق الارتباط بين أسلوب ممارستها والمستقبل ، فهي لاتسعى إلى تصحيح مسار العمل قبل أن تصبح له نتائج سلبية لأنها تعمل بعد انتهاء الأعمال لتقييمها ومحاسبة المقصرين[1].

وإنني أرى أنه في ظل الظروف الاستثنائية التي تمرُ بها سورية أصبح دور المؤسسات العامة مضاعفاً لناحية المطلوب منها إنجازه ، ولناحية تحسين مؤشرات أدائها الاقتصادية ،وقد حان الوقت لأن ينظر إلى الرقابة الإدارية على أدائها من زاوية جديدة أحد أهم أساسياتها أنها ليست عملاً سهلاً يمكن ممارسته بالأسلوب القديم القائم على (الخطأ والصواب) الذي يسعى لانتهاز الفرص لمعاقبة المخطئ بعد وقوع الانحراف لتُحمل المؤسسة نتائج التنفيذ أو التخطيط أو التنظيم غير السليم من دون الاعتماد على أسس ومبادئ علمية ودراسات سلوكية تنظم هذه العملية وتحدد طرق عملها وأسلوب تنفيذها ووسائل تحقيقها ، وتضع لها قبل كل ذلك سمات عامة تكون ركيزة لمن سيقوم بها .

ولايمكننا الادعاء بأن هناك وسائل موحّدة نمطية للإصلاح ، ذلك أن الرقابة لم تعد نظاماً واحداً أمثل ذا أسلوب محدد ووسائل معينة تصلح في كلّ الظروف والأحوال ولجميع أنواع المؤسسات ، إنما يجب أن تبتكر الوسائل المناسبة

[1] د. ديالا الحج عارف، **" الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري في أجهزة الإدارة العامة في القطر العربي السو ري "، "مرجع سابق "**،ص٢٠٧.

لكل حالة على حدة وفقاً لمقتضيات ظروفها ، ومهامها لاتقتصر على النظر إلى الوراء للتعرُف على ماتمّ تنفيذه من الأعمال ومالرتكب من أخطاء أو انحرافات لتعمل على محاسبة المقصرين أو مكافأة المجدين ، بل هي مجموعة من الأساليب والوسائل التي يمكن استخدامها تبعاً للظروف والمتغيرات المحددة لطبيعة النشاطات والأعمال داخل هذه المؤسسات وفي جميع مراحل العملية الإدارية .

وإن فعاليتها تكمن في اكتشافها لما يمكن أن يقع من الانحرافات وتنبيه المسؤولين عنها ، واتخاذ جميع التدابير اللازمة لمعالجتها قبل وقوعها ، وذلك من خلال قيامها بالتنبؤ بالسلوك الإنساني والتعرُف على طبيعته من خلال المعطيات المتوفرة ، ومحاولة توجيهه توجيهاً إيجابياً نحو تحقيق الأهداف المخططة بتوفير المناخ التنظيمي الملائم الذي يجعل هذا السلوك يتكيّف ويتناسب مع شروط العمل وأهدافه المرسومة وبسعيها أيضاً لتقليص ردود الفعل لدى العاملين تجاه أنظمة الرقابة وتوضيح الأسباب التي من أجلها فرضت والمسوّغ لاختيار أسلوب أو وسيلة منها دون الأخرى ، والحرص على أن لاتتعدى أعمال الرقابة ذلك القدر الضروري للحصول على النتائج المطلوبة.

وبمقتضى ذلك يمكننا القول : إن نظام الرقابة الجيّد والفعّال يجب أن ينبثق من المؤسسة نفسها ومن كل نشاط مراقب على حدة ، ومن ثم فمن الصعب جداً إيجاد نظام واحد للرقابة يصلح لكل المؤسسات ويستخدم في مختلف مجالات المشروع .

وإذا كان من الصعوبة بمكان ما وضع نظام مزدوج يصلح لكل الحالات فإن ضرورة توافر المختصين المؤهلين ذوي المعرفة والخبرة أصبحت مطلوبة لوضع وتنظيم أسلوب رقابي يتلاءم مع الاعتبارات والظروف الخاصة بالمؤسسة المعنية ، ويمتد ليشمل جميع أوجه النشاط فيها ويستمر معها .

وسيتم من خلال الفرعين الآتيين التطرُق إلى منهج أو آلية قد تفيد في تطوير الجهاز الرقابي الإداري ، وتساعد في حل مشكلاته (الفرع الأول) ،وأيضاً سيتم بيان الإجراءات التي اتخذت في سورية في سبيل النهوض بالمؤسسة العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

آلية تطوير الجهاز الرقابي الإداري

إن تحصين العمل الإداري من الوقوع في الأخطاء والانحرافات لايتم إلا من خلال تنظيم إداري فعّال تحكمه آليات علمية دقيقة ونظام رقابي يتابع ذلك عن كثب ، و يقوم على أسس عملية محكمة لا على مواقف ارتجالية[1].

وبالتأكيد فإن التغلب على العقبات والعثرات ليس بالمهمة السهلة ولا بالمستحيلة إذا ماتوفرت النية الصادقة للإصلاح و القيادة الرشيدة التي تستطيع أن تقود الوحدات التابعة لها نحو الغاية المنشودة .

ولكي نكون أمام جهاز رقابي إداري سليم يجب تحقيق التوازن بين الاعتبارين اللذين جعلا من الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة مشكلة من أدق وأخطر مشكلات التنظيم الفني لها ، وهما :

١. وجوب عدم التفريط في الاستقلال الواجب توافره للمؤسسات العامة والذي تفرضه طبيعة أنشطتها الاقتصادية .
٢. وجوب أن تكون الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة فعّالة ومجدية[2]

وانطلاقاً من هذين الاعتبارين يجب بدايةً تحديد أهداف كل مؤسسة تحديداً واضحاً ، لتعمل كل وحدات المؤسسة في فلك أهدافها المعينة ، ويجب على المراقب أن يعي بشكل دقيق هدف النشاط الذي يقوم بمراقبته و المهارات

[1] أحمد سويقات ،" **الـرقـابـة عـلـى أعمال الإدارة العمومية في الجـــزائـــــر" ،"مرجع سابق"**،ص ٦٧ .
[2] د. سعيد يحيى ، **"الرقابة على القطاع العام" ،"مرجع سابق"**، ص ١٠١.

والقدرات الفنية للعمل الذي يراقبه حتى يتمكن من تصويبه وتصحيح مساره عند حدوث أي انحراف أو خلل في أدائه .

ويجب أيضاً بذل الجهود في سبيل التأهيل الفني اللازم للمؤسسات العامة من خلال استثمار الفرص الناشئة عن العولمة والتجمعات الاقليمية الاقتصادية ، (الجات ، منظمة التجارة العالمية) ،والاستعانة بالخبرات الوطنية و العالمية لمواجهة أوجه القصور في هياكل الشركات والمؤسسات وتقنيات العمل ونظم الجودة والتسويق ، لكي تتمكن المؤسسة من إيجاد الحلول المناسبة للمشكلات الميدانية التي تعترضها ، ولكي تضع الأنظمة المثلى التي تتلاءم مع مجال كل شركة ، ومن ثم توفر المراقبة السليمة قبل المحاسبة على الأخطاء .

ولابدّ من تعديل القوانين واللوائح لأنها تشكل في الواقع العقبة الرئيسة في سبيل التغيير والاتجاه نحو النظام الأمثل **كإلغاء تبعية المراقبين الداخليين لإدارة المؤسسة العامة ، لأن ذلك يؤثر في حيادهم واستقلاليتهم ، ويحد من قدرتهم على الابتكار و المهارة** ، وأيضاً معارضة بيروقراطية الجهاز الحكومي في تغيير النظم واللوائح القديمة ، أو في إعطاء أية حرية أو امتيازات للمؤسسات العامة خوفاً من خروجها عن سلطاتها ، أو خوفاً من نجاحها وإظهار عجز الجهاز الحكومي نفسه [١].

وقد يكون من الضروري القضاء على البطالة المقنعة بالإقلال من عدد الموظفين والعمال لزيادتهم عن الحاجة الفعلية في العمل ، فهي ظاهرة عامة تلازم غالبية المؤسسات العامة ، والعمل بشكلٍ جدي على إصلاح قيم وسلوك

[١] د.محمد علي شتا،**"المؤسسات العامة وشركات القطاع العام"، "مرجع سابق "**، ص ٢٣٣.

الموظف العام ، وذلك بالتدريب الهادف والتنمية المقصودة لقدرات العاملين وعقد ندوات دورية لتوعية الموظفين بالمهام التي يؤدونها لتقديم الخدمات للجمهور بالصورة الأمثل والأكثر كفاءة ووضع كل عامل في العمل الذي يتناسب مع كفايته واستعداده وتحصيله العلمي وخبرته العملية ، لأننا بحاجة إلى كل عقل يفكر وإلى كل يد تعمل ، و بحاجة إلى أن يفكر كل عقل في ميدانه الطبيعي وأن تعمل كل يد في حقلها الطبيعي [١].

وبعد أن يتم توظيف كل عامل في مكانه المناسب وفقاً لماسبق **يجب** السعي لإرضائهم **من خلال إيجاد تنظيم قانوني يحدد الرواتب والأجور وملحقاتها في المؤسسات العامة وشركات القطاع العام على أسس و قواعد سليمة تتناسب مع نوع العمل وحجمه وإنتاجيته** ، و يكفل حسن استخدام الحوافز بنوعيها (السلبية والإيجابية) ويقصد بالحوافز الإيجابية كل مزية سواء كانت مادية أو معنوية تحثُ العاملين على بذل مزيد من الجهد في سبيل زيادة معدلات الإنتاج، أمّا الحوافز السلبية فالمقصود بها الجزاءات التي توقع على المنحرفين والمقصرين في معرض ممارستهم لمهامهم [٢]

وبلاشك تؤدي عملية إعادة تنظيم وهيكلة العمل داخل المؤسسة العامة جانباً مهماً في تطوير جوانب التخلف الإداري ، و تزيل مايوجد من تناقض جهازي في المؤسسات العامة ، وتستبعد التعقيدات المكتبية والإدارية بحيث نصل إلى العمل المجدي من دون قيام عقلية بيروقراطية تعطل الأجهزة الحكومية وتستغلها.

---

[١] د.محمد علي شتا ، **"المؤسسات العامة وشركات القطاع العام "،"مرجع سابق "**،ص ٢٣٣.
[٢] د. سعيد يحيى، **"الرقابة على القطاع العام" ،"مرجع سابق"** ،ص٢١٢.

ويؤثر اتباع سياسة الشفافية والإفصاح في التوسع فى نشر التقارير السنوية لأجهزة الرقابة على الجهات المعنية بشكلٍ إيجابي في تجنب الأخطاء والمخالفات ويزيد من الإحساس بالمسؤولية لدى جميع العاملين .

و منهم من رأى أن اتباع أسلوب الرقابة الإلكترونية قد يعطي أفضل النتائج ويقلل من صعوبات العمل ، وفي الآتي استعرض لذلك :

لقد خلق التغيير عبر المجالات السياسية والاقتصادية و الاجتماعية مفاهيم إلكترونية جديدة كالحكومة الإلكترونية،والتجارة الإلكترونية،والصحة الإلكترونية، والتعلُم الإلكتروني ،والمواطن الإلكتروني ،وحتى الإدارة الإلكترونية[١]، فنتيجة التطور الكبير في مجال تكنولوجيا المعلومات أصبح من الممكن أن تتم عملية الرقابة الكترونياً وبشكل جيد وكفء ، وبذلك أصبح يطلق على هذا النوع من الرقابة اسم "الرقابة الإلكترونية" وهي تسمح بالرقابة الفورية مع مساعدة الشبكة الداخلية للمؤسسة في تقليص الفجوة الزمنية بين الانحراف وتصحيحه، لأنها عملية مستمرة متجددة تكشف عن الانحراف أولاً بأول، من خلال تدفق المعلومات بين المديرين والعاملين والموردين والمستهلكين، وهذا ما يزيد من قدرة الرقابة الإلكترونية على توفير إمكانية متابعة العمليات المختلفة وسير القرارات المتنوعة ، وتصحيح الأخطاء في كافة أنواع المؤسسات ، ولا شك في أن الرقابة الإلكترونية تحقق استخداماً فعّالاً لأنظمة وشبكات المعلومات القائمة على الإنترنت بكل ما يعنيه ذلك من فحص وتدقيق ومتابعة آنية وشاملة وهذا ما يحقق لها مزايا كثيرة يمكن تحديدها في الآتي :

١. القيام بالرقابة في الوقت الحقيقي الآني بدلاً من الرقابة القائمة على الماضي، فهي تحقق الرقابة بالنقرات ، بدلاً من الرقابة بالتقارير، و

[١] محمد الصيرفي ،**" الإدارة الإلكترونية"**، دار الفكر الجامعي، مصر ، عام ٢٠٠٩، ص١٢.

الرقابة المستمرة بدلاً من الرقابة الدورية ، بما يولد تدفقاً مستمراً للمعلومات الرقابية في كل وقت بدلاً من الرقابة المتقطعة .

٢. إن الرقابة الإلكترونية تحفّز العلاقات القائمة على الثقة وهذا ما يقلل الجهد الإداري المطلوب في الرقابة.

٣. تساعد على انخراط الجميع في معرفة ماذا يوجد في المؤسسة إلى حدٍ كبير ، وتحقق مستلزمات الرقابة وتحد من المفاجآت والأزمات في أعمال المؤسسة .

٤. إن الرقابة الإلكترونية تقلص مع الوقت من أهمية الرقابة القائمة على المدخلات أو العمليات أو الأنشطة لصالح التأكيد المتزايد على النتائج[١].

[١] د . موسي عبد الناصر ود. محمد قريشي،**"مساهمة الإدارة الإلكترونية في تطوير العمل الإداري بمؤسسات التعليم العالي"** ، الجزائر ،عام ٢٠١١ ،ص٩.

الفرع الثاني

الإجراءات المتخذة في سبيل تطوير عمل المؤسسات العامة في سورية

تشير إدارة الدولة في سورية من خلال توجهاتها الأساسية وفي أكثر من مناسبة ومكان إلى وجود تحديات تعيق عمل القطاع الاقتصادي ، وتتطلب إصلاحاً وعلاجاً سريعاً[١]، وكانت قد بدأت عمليات الإصلاح الإداري في نهاية الثمانينات وبداية التسعينات من القرن العشرين ، ومضى أكثر من عشرين سنة على تبني سياسة الإصلاح الإداري بشكل عام .

و لايخفى على أحد أن سورية اليوم تمرُ بأوقات عصيبة وتحاول بكل قطاعاتها لملمة الآثار المدمرة لسنوات أرخت بظلالها الثقيلة على المجتمع ومؤسساته كافة، ولاسيما القطاع الاقتصادي ، فقد بدلت سنوات الحرب معالمه و قدرت الأمم المتحدة أن سورية تحتاج إلى ٢٥٠ مليار دولار لإعادة الإعمار ،وقدرت سورية المبلغ ب ٤٠٠ مليار دولار[٢]، **لكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام : هل هناك خطة نهوض مرسومة لمعالجة هذه الآثار ؟ وهل هناك نظرة**

---

[١] ومثال على ذلك خطاب القسم الدستوري بتاريخ ٢٠٠٠/٧/١٧ إذ وجّه السيد رئيس الجمهورية بالآتي :
_ الإصلاح الإداري اليوم حاجة لنا جميعاً فقصور الإدارة هو من أهم العوائق التي تعترض مسيرة التنمية والبناء
_ علينا أن نبدأ بالسرعة القصوى بإجراء الدراسات الكفيلة بتغيير هذا الواقع للأفضل من خلال تطوير الأنظمة الإدارية وهيكليتها ورفع كفاءة الكوادر الإدارية والمهنية .
_ يجب التأكيد على التخطيط وعلى نوعية هذا التخطيط بهدف الوصول إلى مجتمع ودولة نوعية ، وبالتالي متابعة بناء سورية عصرية متقدمة .
_ التطوير هو باعتقادي الهاجس الأساسي لكل مواطن في هذه البلاد وفي مختلف المجالات.
وورد في نتائج وتوصيات أعمال المؤتمر القطري التاسع لحزب البعث العربي الاشتراكي في عام ٢٠٠٠ :
_ التشديد على تطوير آليات العمل في المؤسسات العامة .
_ ضرورة بلورة هيكلية اقتصادية متطورة وتحديث القوانين الاقتصادية واستخدام الأساليب الحديثة في إدارة الاقتصاد مما يرفع من الكفاءة والجدوى ومستوى الأداء .
_ يتطلب التعامل مع العولمة ورفع الكفاءة على كل المستويات وتحديث الدولة والمجتمع .

[٢] نقلاً عن الموقع الإلكتروني لهيئة الامم المتحدة (www.un. org).

عميقة لأهمية تعديل وإصلاح بنية الدولة ؟ وهل للمؤسسة العامة نصيب من ذلك ؟

في ٢٠١٧/٦/٢٠ كان السيد رئيس الجمهورية قد أطلق مشروع الإصلاح الإداري والذي يهدف إلى محاربة بنية الفساد في سورية ، وإنهاء حالة الترهل، ووضع معايير للكفاءة وإنهاء المحسوبيات، و يتطلب إنشاء مركز القياس والدعم الإداري ليقوم بقياس ومتابعة ورصد عملية التطوير الإداري في الوزارات المختلفة، وكذلك إنشاء مركز خدمة الموارد البشرية،ومهمته وضع خريطة الشواغر وربطها لاحقاً بخريطة الموارد البشرية من خلال التوصيف الوظيفي، وتمّ تأسيس موقع على الإنترنت بهدف أخذ مقترحات من المواطنين إمّا لتقييم مؤسسة ما أو تقديم شكوى عن حالة خلل معينة في أي مؤسسة أو تقديم مقترحات للتطوير في إطار السعي نحو النهوض بالاقتصاد ، وانسجاماً مع هذه السياق كانت لجنة السياسات والبرامج الاقتصادية في رئاسة مجلس الوزراء قد أقرت الوثيقة التنفيذية لإصلاح مؤسسات القطاع العام الاقتصادي[١] التي تبدأ بإيجاد المرجعية القانونية وتصنيف المؤسسات وتحليل واقعها وإعادة الهيكلة الإدارية والتنظيمية والمالية واعتماد النموذج الإصلاحي الخاص بكل مؤسسة على أن يمثل مشروع إصلاح مؤسسات القطاع العام الاقتصادي أحد روافد المشروع الوطني للإصلاح الإداري ، وتمّ تشكيل لجنة عليا برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من وزراء المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية والتنمية الإدارية والأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء ورؤساء هيئة التخطيط والتعاون الدولي ورئيس الاتحاد العام لنقابات العمال ، وتم بعد اجتماعها الأول إضافة

[١] الموقع الإلكتروني الرسمي لرئاسة مجلس الوزراء السوري www.pministry.gov.sy.

ثلاثة خبراء من ذوي الاختصاص في مجالات عمل اللجنة وتتولى اللجنة على المستوى الاستراتيجي اقتراح السياسات العامة المتعلقة بإصلاح القطاع العام الاقتصادي ، ورفعها إلى مجلس الوزراء للنظر في إقرارها واقتراح التشريعات الجديدة الواجب إدخالها على التشريعات النافذة ذات الصلة بالقطاع العام الاقتصادي ، وإقرار الدراسات والأدلة الخاصة بإصلاح القطاع العام الاقتصادي وإعادة هيكلته لمتابعة التوصيات التي خلصت إليها مجموعة العمل المكلفة بإصلاح مؤسسات القطاع العام الاقتصادي ، وتشمل مهامها التخطيط وتنفيذ إصلاح وتطوير وإعادة هيكلة القطاع المذكور بالتنسيق مع جميع الجهات المعنية [١]، إلا أنه وعلى الرغم من تبلور هذه السياسة لاتزال تفتقد للسمات الرئيسة التي تجعل منها سياسة بالمعنى المتعارف عليه لأنها ليست بالقدر الذي يسمح لنا من خلالها قراءة معالم سياسة إصلاح إداري واضحة متكاملة،ولاسيما أن الإجراءات جاءت متأخرة كثيراً ، وبعض إجراءات الإصلاح الإداري متسرعة، ولم تعط النتائج المرجوة منها عدا عن كون الخطط التي تمّ وضعها في هذا السياق لا تشكل سياسة محددة و متكاملة ، فالإجراءات المتخذة حتى الآن في مجال الإصلاح الإداري في سورية لاتتدرج في إطار سياسة أو خطة اقتصادية موضوعة سلفاً محددة الأهداف والوسائل ، جاهزة من الوجهة القانونية والاجتماعية والاقتصادية للتنفيذ ،كما أن الإجراءات التي تمت ليست كافية لعدّها سياسة إصلاح إداري قائمة بذاتها[٢].

[١] نقلاً عن الموقع الإلكتروني الرسمي للوكالة العربية للأنباء سانا (www.sana. sy).
[٢] د.مصـــطفى العبد الله الكفري، **" التنمية الإدارية والإصـــلاح الإداري"** جامعة دمشـــق ،كلية الاقتصـــاد، عام٢٠١٩، ص٤.

وبهذا نكون قد أنهينا البحث في دور الرقابة الإدارية في تفعيل عمل المؤسسات العامة ، محاولين الإجابة قدر الإمكان عن كافة الإشكاليات التي تحيط بموضوع الدراسة لننتقل بعدها إلى خاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات.

خاتمة

مع نهاية هذه الدراسة توصلنا إلى عدد من النتائج والتوصيات وفي الآتي استعراض لها :

أولاً _ النتائج :

١. اتضح من خلال نصوص القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة أنّ تعيين أعضاء مجلس إدارة المؤسسة العامة من شأنه أن يضعف من استقلاليتهم إلى أدنى مستوى إن لم يلغها تماماً .
٢. عدم الوضوح التام لمعنى الرقابة ولأهدافها لدى المعنيين بالرقابة أولاً والأفراد العاملين في المؤسسات العامة ثانياً،وهيمنة الفهم التقليدي للرقابة الذي نعني به اكتشاف الأخطاء والانحرافات بعد وقوعها لتطبيق نظام المساءلة بمعاقبة المقصرين فقط ، حيث تمحور نمط الرقابة المتّبع في المؤسسات الاقتصادية في سورية في كونها رقابة تفتيشية لاحقة .
٣. بعد التطرُق إلى كل من الرقابتين السابقة واللاحقة تبين أن التوجُه بالاستغناء عنهما أو المفاضلة بينهما قد يكون خاطئاً، فكلتاهما ضرورية للمصلحة العامة ، و لأهداف المؤسسة العامة على حدٍ سواء ، إلا إن المغالاة في استعمال الرقابة والتدخل الشديد من قبل الأجهزة الرقابية يمكن أن يتساوى ضرره مع إلغاء الرقابة كلياً .
٤. لايمكننا الوصول إلى جهاز رقابي إداري مُحكم وفعّال من دون تعاضد وتعاون من العاملين في المؤسسة العامة ، على أن ذلك يتبعه ضرورةً تمتع

الجهاز الرقابي بالعديد من الخصائص أو المبادئ التي تحدد أبعاده بغية الوصول إلى النتائج الحقيقية و الدقيقة.

٥. من غير الممكن وضع نمط رقابي موحّد لكافة المؤسسات العامة متجاهلين حجم أعمالها وأنشطتها وأهدافها ، فذلك مجحف وغير منطقي على الإطلاق.

٦. إهمال الأساليب العلمية في ممارسة العملية الرقابية وضعف الاعتماد على التخطيط العلمي وتنظيم العمل على أساسه ، من شأنه أن يؤثر سلباً في المؤسسة العامة .

٧. تعدد الأجهزة الرقابية وتداخل اختصاصاتها لايؤدي إلى تكامل للأدوار، بقدر ما ينطوي على اعتماد بعضها على بعضها الآخر ، وشيوع المسؤولية وتشتتها وارتفاع تكاليف الرقابة وازياد نفقاتها .

٨. لاتعكس منهجية العمل التي تتبناها إدارات الرقابة الداخلية رؤيةً بعيدة المدى، كما أنها تعاني مشكلات عدة أضعفت أداءها و أثّرت في دورها الرقابي داخل المؤسسة .

٩. لاتتمتع الرقابة الداخلية في معرض أدائها لمهامها الرقابية على عمل المؤسسات العامة بالحرية الكافية واللازمة إذ إنها ، وعلى سبيل المثال، تحتاج إلى تكليف من قبل المدير العام للمؤسسة أو من قبل رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش للقيام بمهامها الرقابية في حال كان هناك ضرر بالمال العام ، أو مخالفة للقوانين والأنظمة ، وهذا ما أثّر في فعّالية عملها.

١٠. قيّدت الصلاحيات الممنوحة لرئاسة مجلس الوزراء تجاه الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش استقلال الأخيرة وعملها الرقابي .

١١. أسهمت الظواهر السلبية والأعراض المرضية داخل عمل المؤسسة العامة ضمن محاور العنصر البشري ، والهياكل التنظيمية ، والقوانين والتشريعات، إلى حدٍ كبير ، في ضعف فعالية الرقابة الإدارية الأمر ، الذي انعكس على أداء المؤسسة وفعاليتها .

ثانياً _ التوصيات :

١. يجب أن تستجيب المؤسسة العامة للمستجدات العالمية السريعة والمتعددة، وعلى رأسها التغيُّرات التكنولوجية ، من خلال مكننة كافة عملياتها الإدارية، لأن ذلك من شأنه أن يسهّل عمل الرقابة الإدارية على المؤسسات ويزيد من فاعليتها.
٢. التوجُّه نحو الاهتمام العلمي والعملي بالرقابة الإدارية والسعي لترسيخ مفهومها ومبادئها وأهميتها وأثرها في العمل الإداري أسوةً بالرقابة المالية، والعمل على تطوير أدواتها ونشر ثقافتها وأخذها بشكلٍ جدي لكي تعطي النتائج المرجوة منها .
٣. ضرورة رفع معدل الرضا الوظيفي لدى جميع العاملين في المؤسسات العامة، وذلك لأن الأفراد يقضون جزءاً كبيراً من حياتهم في العمل ، وبالتالي من الأهمية بمكانٍ أن يبحثوا عن جدوى عملهم و دوره في حياتهم الشخصية والمهنية ، من خلال وضع برامج للتدريب والتأهيل والتطوير لكافة العاملين كلٌ بحسب وصفه الوظيفي ، وإصلاح منظومة الرواتب والأجور والتعويضات على أسس موضوعية عادلة لتنسجم مع الوضع المعيشي ومع الظروف الراهنة التي تمرّ بها الدولة .

٤. القضاء على البطالة المقنعة والعمل على الاستيعاب الكامل لفائض القوى البشرية، بإعادة توزيع العاملين في المؤسسة بشكلٍ متوازن يقضي على التضخم والنقص على حدٍ سواء لضمان جودة أداء المؤسسة ودقة نتائج الأجهزة الرقابية على أدائها .

٥. تحديث أو تطوير نمط الرقابة الإدارية في المؤسسات العامة، بالتغيير من رقابة تفتيشية تسعى إلى اكتشاف الأخطاء بعد وقوعها إلى رقابة متزامنة مع كافة العمليات الإدارية تسعى للنهوض بكفاءة العمل ورفع فعاليته من خلال الاعتماد على المعايير المحلية والدولية الموضوعية المتعلقة بنظام الرقابة الإدارية .

٦. العمل على تقليص ردود أفعال الأفراد تجاه الرقابة التي ينبغي أن تتمكّن من إقناعهم بأن دورها يتجسد بشكلٍ أساسي في قدرتها على مساعدتهم في أداء عملهم ،لا بالسعي لتصيد أخطائهم ،وذلك من خلال قيامها بإشراك العاملين في المؤسسة بعملية إعداد و وضع المعايير الموضوعية التي يتم بموجبها تقييم أدائهم وإرساء قواعد الرقابة الذاتية ، فيجب أن تنجح الرقابة في توجيه سلوك الأفراد والتأثير فيهم ، لأن النتائج المستهدفة من الرقابة لا تصبح ذات فاعلية إلاعند تأثيرها في سلوك الأفراد انطلاقاً من ترسيخ فكرة أن الرقابة وسيلة وليست غاية فجرس الإنذار بالحريق يُساعد ذلك الشخص الذي تتوافر لديه استجابة لهذا الإنذار .

٧. إلغاء التعددية في الأجهزة الرقابية لما لها من أثر سلبي في عمل الرقابة أولاً وأداء المؤسسة العامة ثانياً ، وتوحيدها ضمن جهاز رقابي واحد .

٨. تأسيس نظام رقابي إداري فعّال يقوم على :

أ- الملاءمة بين طبيعة النشاط الذي تمارسه المؤسسات العامة ونوع النظام الرقابي المتبع .

ب- التكامل بين التنظيم الإداري ونوع النظام الرقابي .

ت- الاقتصادية والجدوى من استخدام النظام الرقابي .

ث- استثناء يوفر الجهد والوقت والحرية ويحقق الفاعلية المطلوبة للنظام الرقابي.

ج- الوضوح والبساطة من خلال بيان دقيق لمسؤوليات وصلاحيات الأجهزة المتعددة وشرح لأسلوب عملها .

ح- الموضوعية والواقعية للنظام الرقابي باعتماده على معايير قابلة للتحقيق زماناً ومكاناً.

خ- مختصي الرقابة الأكفياء ذوي الخبرة والتأهيل والاختصاص .

٩. إلغاء تبعية المراقبين الداخليين الإدارية إلى إدارة المؤسسة ونقل ملاك المراقبين الداخليين إلى ملاك الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ، وذلك ضماناً لأداء دورهم الرقابي باستقلالية وحيادية ، وبعيداً عن أي شكل من أشكال الضغوط التي قد يتعرضون إليها بحكم تبعيتهم إلى إدارة المؤسسة .

١٠. تقديم التدريب والتأهيل المستمرين للمراقبين الداخليين ليتمكنوا من إعداد تقاريرهم وإدراك دورهم الحقيقي الذي يتجلى في مساعدة الأفراد وتوجيههم نحو تحقيق الأهداف المنشودة ، لا لرصد أخطائهم أو تعمُّد إدانتهم من خلال تقديم معلومات مضللة لأسباب شخصية أو بناءً على توصيات من جهات آخرى ، أو الرغبة في خلق الهيبة تجاههم .

١١. توجيه قدر من الاهتمام والعناية بإدارة الموارد البشرية، والاستفادة من تجارب القطاع الخاص المحليّة في هذا السياق ، لما لها من دور أساسي

مهم ومؤثر في عمل الرقابة وعمل المؤسسة بشكلٍ عام ، لكي نصل إلى هيكل تنظيمي قوي ومتين ، ووصف وظيفي حقيقي لكل وظيفة في المؤسسة تتلاءم مع طبيعة المهام والمؤهلات التي يجب توافرها في من يقوم بأدائها، متوافقة مع عملية الرقابة انطلاقاً من أن العنصر البشري هو أهم الموارد التي يمكن استثمارها لتحقيق النجاح في أي مشروع وفي أي مؤسسة كانت.

قائمة المراجع

أولا_ المؤلفات العامة :

١. د.إبراهيم الهندي ود. عبسي الحسن، ود. سعيد نحيلي، " المرافق العامة"، منشورات جامعة حلب، حلب، عام ٢٠٠٤.

٢. إبراهيم عبد العزيز شيحا، "أصول الإدارة العامة "، منشأة توزيع المعارف،الإسكندرية،عام ١٩٩٣.

٣. إيهاب صبيح محمود رزق ، "الإدارة الأسس و الوظائف جزء٢" ، دار الكتب العلمية للنشر و التوزيع ، مصر، عام ٢٠٠١.

٤. ثابت عبد الرحمن إدريس، جمال الدين محمد موسى ، "الإدارة الإستراتيجية " ، الطبعة الأولى ،الدار الجامعية، عام ٢٠٠٢ .

٥. د.ثروت بدوي، " مبادئ القانون الإداري "دار النهضة العربية، القاهرة، عام ١٩٦٦.

٦. د. حسن محمد علي حسن البنان،" مبدأ قابلية قواعد المرفق العامة للتغيير والتطوير"، الطبعة الأولى، منشورات المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة، عام ٢٠١٤ .

٧. د. خليل هيكل ، "رقابة القضاء على أعمال الإدارة (دراسة لأنظمة كل من أمريكا، فرنسا، مصر)" ، دار النهضة العربية ، عام ١٩٧١.

٨. د. ديالا الحاج عارف ،" الإصلاح الإداري " الطبعة الأولى ، دار الرضا للنشر ، دمشق ، عام ٢٠٠٣.

٩. د. سعيد نحيلي و د. عمار التركاوي، " القانون الإداري المبادئ العامة"، الطبعة الأولى ، منشورات جامعة دمشق ، عام ٢٠١٨.

١٠. د.سعيد نحيلي ، "القانون الاداري المبادئ العامة "، ج١، منشورات جامعة البعث ،عام ٢٠١٣ .

١١. د. سليمان محمد الطماوي ،" الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنه)"، دار الفكر العربي، القاهرة، عام١٩٦٧.

١٢. .سليمان الطماوي ،"القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء" ، دار الفكر العربي ، عام ١٩٧٦

١٣. . سيد الهواري ، " الإدارة المالية" ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ،عام ١٩٧٥.

١٤. د. سيد الهواري،" الإدارة والأصول والأسس العلمية للقرن٢١"، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، عام ٢٠٠٢.

١٥. د. عباس محمد نصر الله ، " القانون الإداري الخاص "، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، عام ٢٠١٤.

١٦. د.عبد السلام أبو القحف، "أساسيات التنظيم الإداري"، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، مصر ،عام٢٠٠٢ .

١٧. د.عبد السلام بدوي ،"إدارة القطاع العام في الاقتصاد المصري "، مكتبة أنجلو المصرية ، القاهرة، عام ١٩٧٣.

١٨. د. عبد الفتاح حسن ، "مبادئ الادارة العامة " دار النهضة العربية، عام ١٩٧٢.

١٩. د. عبد الله طلبة ، " القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة"، منشورات جامعة دمشق ، كلية الحقوق ، دمشق، الطبعة الثانية، عام٢٠١١.

٢٠.فوزي حبيش،" الإدارة العامة والتنظيم الإداري" ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة ، عام ١٩٩٩.

٢١.د. قاسم جميل قاسم ، "المؤسسة العامة كاستراتيجية إدارية للتنمية "، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عام٢٠٠٩.

٢٢.د.مصطفى أبو زيد فهمي، "الوسيط في القانون الإداري"، الطبعة الأولى، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، عام ١٩٩٥.

٢٣.د. محمد الشافعي أبو راس ، " القانون الاداري" ، مطبعة النصر، القاهرة، بلا عام نشر.

٢٤.محمد علي حلاوي ، " مصطلحات إدارية مختارة "، مطبعة العاني ، بغداد ،عام ١٩٧٦.

٢٥.د. محمد عبد اللطيف،" الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية "، منشورات دار النهضة العربية، القاهرة ،عام ٢٠٠٠.

٢٦.د.محمد محمد الحافظ ،"نظرية المرفق العام " ، دار النهضة العربية ، الفاهرة ،عام ١٩٨٢.

٢٧.د . محمد ديداموني عبد العال،"الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية"، دار النهضة العربية ،القاهرة ، عام ٢٠٠٨ .

٢٨.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، عبد العزيز شيحا ،" أصول الإدارة العامة"، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، عام ١٩٩٨.

٢٩.د. محمد فتحي، " مصطلحات إدارية إيضاح و بيان "، دار التوزيع و النشر الإسلامية ، القاهرة ، عام ٢٠٠٣.

٣٠. محمود عبد المجيد المغربي، " المدخل إلى القانون الإداري الخاص"، الطبعة الأولى ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ،عام ١٩٤٤.
٣١. د موسى عبد الناصر ، محمد قريشي ،"مساهمة الإدارة الالكترونية في تطوير العمل الإداري بمؤسسات التعليم العالي" ، الجزائر، عام ٢٠١١.
٣٢. د. نجم الأحمد ، د. أحمد إسماعيل ،" الإدارة العامة "، منشورات جامعة دمشق ، كلية الحقوق ، دمشق عام ٢٠١٥.
٣٣. د. هيثم هاشم ، "مبادئ الإدارة "، مطبعة طربين ، سورية، عام ١٩٧٨.
٣٤. د.وليد حيدر جابر، " التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة "، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ،عام ٢٠٠٥.
٣٥. د. يوسف شباط ، دعبد الرحيم الصفدي ، " المرافق العامة "، منشورات جامعة دمشق ، كلية الحقوق ، الطبعة الأولى ، عام ٢٠١١.

ثانياً _ المؤلفات المتخصصة :

١. د. أبو بكر مصطفى بعيرة ، "الرقابة الإدارية في المنظمات مفاهيم أساسية"، المنظمة العربية للعلوم الإدارية جامعة الدولة العربية ، بدون عام نشر .
٢. د. أحمد رشيد ،" إدارة المؤسسات العامة" ، الطبعة الأولى ، دار المعارف، القاهرة ، عام ١٩٦٧.
٣. أحمد محيو ،"محاضرات في المؤسسات العامة "، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، عام ١٩٩٦.
٤. حسن الحلبي،" المؤسسات العامة في لبنان " ،منشورات عويدات، بيروت،عام ١٩٧٢.

٥. د. درويش مراد،"أساسـيات التدقيق الداخلي ومتطلباته وفق تعليمات مصرف سورية المركزي"،مركز التدريب والتأهيل المصرفي ، عام ٢٠١٩.

٦. د. رمضان محمد بطيخ ،"الرقابة على أداء الجهاز الإداري "دار النهضة العربية ، عام ١٩٩٨ .

٧. د زواوي فضيلة ،"محاضرات في تسيير المؤسسة "، منشورات جامعة أمحمد بوقرة بومرداس ، الجزائر ،عام ٢٠١٨.

٨. د. سعيد يحيى،" الرقابة على القطاع العام " ،المكتب المصري الحديث،عام ١٩٧١.

٩. سليمان حيان ، "التحديث والتجديد في القطاع العام الصناعي "، بلادار نشر،عام ١٩٩٣.

١٠. د. صباح سعد الدين عمر العلمي، "دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة " ، فلسطين ، عام ٢٠٠٥.

١١. د. طارق الخير ، ديالا الحاج عارف ،أحمد طباع ، فداء ناصر "الرقابة الإدارية" ، منشورات جامعة دمشق ، دمشق ، الطبعة الأولى ،عام ٢٠٠٨.

١٢. د.عبد الرحمن الصباح ، "مبادئ الرقابة"، جامعة عمان الأهلية، الأردن،عام ١٩٩٨ .

١٣. د.عبد السلام بدوي ، " الرقابة على المؤسسات العامة "، مكتبة الأنجلو المصرية ،القاهر، مصر، عام ١٩٥٩ .

١٤. عبد اللطيف قطيش،"النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد دارسة مقارنة " ،الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ، عام ٢٠١٣.

١٥. علي حسن يونس ، " النظام القانوني للقطاع الخاص والقطاع العام في الشركات والمؤسسات " دار الفكر العربي ،عام ١٩٥٦،

١٦. د.علي خطار شطناوي ، "نظرية المؤسسات العامة وتطبيقانها في المملكة الأردنية الهاشمية "، الطبعـــة الأولى، دار الفكر للنشر و التوزيع ، عام ١٩٩٠.

١٧. غوتي محمد بشير، "دور المراجعة في تفعيل الرقابة داخل المؤسسة "، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجزائر، عام ٢٠٠٤.

١٨. مجدي الدفراوي،" التخطيط والرقابة "، معهد الإدارة العامة ، الرياض ، عام ٢٠١٤.

١٩. محمد الصيرفي ، "الإدارة الإلكترونية" ، دار الفكر الجامعي، مصر ، عام ٢٠٠٩.

٢٠. د. محمد حسني عباس،" المؤسسات العامة والشركات في التشريع المصري " ، دار النهضة العربية ،عام ١٩٦٧.

٢١. د.محمد علي شتا،" المؤسسات العامة وشركات القطاع العام "، دار الجيل للطباعة ، عام ١٩٦٥.

٢٢. د.يوسف سعد الله خوري ،" مجموعة القانون الإداري الجزء الثاني إدارة المرافق العامة المؤسسات العامة وعقود الامتياز "، الطبعة الأولى ،عام ١٩٩٩.

٢٣. د.يوسف شباط ،" الوسيط في الرقابة المالية " ،الطبعة الأولى ،منشورات جامعة دمشق ، عام ١٩٩١.

ثالثاً _ الرسائل العلمية :

- **رسائل الماجستير :**

١. أحمد بن صالح بن هليل الحربي، "الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء"، رسالة ماجستير، أكاديمية نايف للعلوم العربية ،الرياض ،عام ٢٠٠٣.

٢. د. أحمد نوري أشرم،" الرقابة الداخلية في سورية من الناحيتين العلمية والتطبيقية " ، رسالة ماجستير، جامعة حلب ، حلب ، كلية الاقتصاد ،عام ١٩٨٨.

٣. بريش ريمة "الرقابة على المرافق العامة " ، رسالة ماجستير ، جامعة العربي بن مهيدي أم البوقي ، الجزائر، عام ٢٠١٣.

٤. رندة أبو خليل ،"حوكمة القطاع العام الاقتصادي في سورية ودور إدارة الرقابة الداخلية في تعزيزها "، رسالة ماجستير ، جامعة دمشق ، كلية الاقتصاد، عام ٢٠١٣ .

٥. السعيد بلوم، "أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية"، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة،الجزائر، عام ٢٠٠٧.

٦. شادي كزاز " كفاءة وفعالية إدارة الرقابة الداخلية (المراجعة الداخلية) في سورية التطبيق على العملي على بعض مؤسسات التجاة الداخلية "، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد جامعة دمشق ،عام ٢٠٠٥

٧. عبد الله عبد الرحمن النميان، "الرقابة الإدارية وعلاقتها بالكفاءة الوظيفية في الأجهزة الأمنية" ، رسالة ماجستير ، أكاديمية نايف للعلوم العربية،الرياض ، عام ٢٠٠٣.
٨. عبيدي نعيمة،" دور أليات الرقابة في تفعيل حكومة المؤسسات"، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، ٢٠٠٩.
٩. دلال غلوســي ، "الرقابة الإدارية والتسيب الاداري في المؤسسة " رسالة ماجستير ،جــامعة محمد خيضــر بسكـرة، ، الجزائر، عام ٢٠١٥ ،
١٠. حسناء قليل "المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانونـي الجـديد " ، رسالة ماجستير ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر، عام ٢٠١٤.
١١. حمزة كلبوتي ، "أثر تطبيق المؤسسة الاقتصادية الجزائرية لمتطلبات نظام الرقابة الداخلية " ، رسالة ماجستير ،جامعة أمحمد بوقرة بومرداس ، الجزائر ، عام ٢٠١٥.
١٢. نصيرة عباس ، " آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية "، رسالة ماجستير ، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس ، الجزائر ، عام ٢٠١١.
١٣. نعمات محمد احمد ابة، "الرقابة الإدارية فى المؤسسات الحكومية دراسة حالة وزارة الصحة ولاية الخرطوم فى الفترة من ١٩٩٣-٢٠٠٣" ،رسالة ماجستير ، معهد الدراسات العليا ، الخرطوم ،عام ٢٠٠٥.
١٤. د. وادة جميلة ، "المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات العولمة"، رسالة ماجستير ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، الجزائر، عام ٢٠١٣.

- **رسائل الدكتوراه:**

١. د.أحمد سويقات،" الرقابة على أعمال الادارة العمومية في الجزائر"، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر ، عام ٢٠١٥.
٢. د. بكر قباني، " نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري"، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، عام ١٩٦٢.
٣. د. حمدي أمين عبد الهادي،" نظرية الكفاية في الوظيفة العامة " ،رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، مصر، عام ١٩٦٦.
٤. د. ديالا الحج عارف،" الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري في أجهزة الإدارة العامة في القطر العربي السوري " ،رسالة دكتوراه ، جامعة دمشق ، عام ١٩٩٦.
٥. د.سعد العلوش، "نظرية المؤسسة العامة" ، رسالة دكتوراه، ،جامعة القاهرة ،عام ١٩٦٧.
٦. د.وفاء بلان ،" تقويم أداء إدارة الرقابة الداخلية في جهات القطاع العامّ في سورية" ، رسالة دكتورة، جامعة دمشق ،عام ٢٠١٥.

رابعاً – البحوث :

١) د. حسين القاضي ،" اعتماد مفتشي الجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية على تقييم الرقابة الداخلية " ،مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٦ ،العدد الثاني،عام ٢٠١٠ .
٢) د.سالم الشوابكة ،"الرقابة المالية"، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت، العدد ٤، عام ٢٠٠٥.
٣) د. طلال السراج ، " الرقابة الإدارية وأجهزتها "،مجلة الإدارة العامة ،الرياض ،العدد ٥٣ ، عام١٩٨٧.

٤) د.مصـــطفى العبد الله الكفري،" التنمية الإدارية والإصـــلاح الإداري" جامعة دمشق ، كلية الاقتصاد، عام٢٠١٩.

خامساً _ المعاجم اللغوية :

١) أبو عبد الرحمن الخليل بن أحمد الفراهيدي ، كتاب العين ، ج ٥ ، منشورات مؤسسة الأهلي للمطبوعات، بيروت، عام ١٩٨٢ .
٢) علي بن الحسن الهنائي ،"معجم المنجد في اللغة العربية "، الطبعة الحادية والثلاثون، دار المشرق ، بيروت، ١٩٩١.

سادساً _ القوانين :

١) القانون رقم /٢/ لعام ٢٠٠٥ الخاص بالمؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة .
٢) قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ وتعديلاته.
٣) قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سورية الصادر بالقانون رقم/٢٤ /تاريخ ١٩٨١/٧/٩ وتعديلاته .
٤) المرسوم التشريعي رقم ٨٧ لعام ١٩٦٨الخاص بالمكتب المركزي للإحصاء.
٥) المرسوم التشريعي رقم /٨٦ / لعام ١٩٦٨ الخاص بهيئة تخطيط الدولة
٦) الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ ١٠/٠٤/ ١٩٥٨ .

سابعاً _المواقع الإلكترونية :

١) الموقع الإلكتروني الرســـمي لرئـاســـة مجلس الوزراء الســـوري www.pministry.gov.sy

٢) الموقع الإلكتروني الرسمي للوكالة العربية للأنباء سانا www.sana.sy

٣) الموقع الإلكتروني لهيئة الأمم المتحدة www.un. org.

ثامناً _ المراجع الأجنبية:

1. De laubadére" traité élémentaire de droit admininistratif"، 2ed، Paris، 1993.
2. Geores vedel، delvolve ،"droit administratif" 2vol ، puf،1992.
3. Léon Duguit" traité de droit constitutionnel"، 3 edition E .de boc- card،1928.
4. Marcel Waline:" traité elememtaire de droit adminidstratif"، edition sirwy ،9 edition ،1963.
5. Marcel Waline" Droit administratife ،edition sirey،9 edition،1963.
6. Rolland.Drago:"les crises de la notion détablissement public"، paris، 1950.
7. Rolland. Drago "précis du droit Administratif" paris، 1947.
8. fondation nationale des sciences politiques ،dalloz،paris،1984.

الفهرس

مقدمة.....١

الفصل الأول : ماهيّة الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة ٧

المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العامة.....٩

المطلب الأول : نشأة المؤسسة العامة وتعريفها وخصائصها.....١٠

الفرع الأول : تعريف المؤسسة العامة.....٢٤

الفرع الثاني: خصائص المؤسسة العامة.....٢٩

المطلب الثاني : النظام القانوني للمؤسسة العامة.....٣٧

الفرع الأول : إحداث المؤسسة العامة.....٤١

الفرع الثاني: إدارة المؤسسة العامة.....٤٦

الفرع الثالث: انقضاء المؤسسة العامة..... ٥٤

المبحث الثاني : مفهوم الرقابة الإدارية ٥٧

المطلب الأول : تطور الرقابة الإدارية وتعريفها ٥٩

الفرع الأول : مراحل ظهور الرقابة الإدارية ٦٠

الفرع الثاني: تعريف الرقابة الإدارية.....٦٥

المطلب الثاني : أهميّة الرقابة الإدارية ٧٣

الفرع الأول : خصائص الرقابة الإدارية.....٧٥

الفرع الثاني: أهداف الرقابة الإدارية.....٨٠

الفصل الثاني : الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة بين الواقع والطموح.....٨٥

المبحث الأوّل: واقع الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة.....٨٧

المطلب الأول : ملامح الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة ٨٩

الفرع الأول : توصيف الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة...٩١

الفرع الثاني: أشكال الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة.....٩٦

المطلب الثاني : الأجهزة المختصة بالرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة ١٠٣

الفرع الأول : الرقابة الإدارية الداخلية.....١٠٥

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية الخارجية.....١١٩

المبحث الثاني: متطلبات الرقابة الإدارية الفعّالة على عمل المؤسسات العامة.....١٣٥

المطلب الأول: العقبات التي تواجه الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة.....١٤٨

الفرع الأول : العقبات الداخلية التي تواجه الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة.....١٤٩

الفرع الثاني: العقبات الخارجية التي تواجه الرقابة الإدارية على عمل المؤسسات العامة.....١٥٢

المطلب الثاني : سُبل النهوض بالأداء الرقابي الإداري على عمل المؤسسات العامة.....١٥٨

الفرع الأول : آليّة تطوير الجهاز الرقابي الإداري.....١٦٣

الفرع الثاني: الإجراءات المتخذة في سبيل تطوير عمل المؤسسات العامة في سورية.....١٦٨

خاتمة.....١٧٣

قائمة المراجع.....١٧٩

الفهرس.....١٩١

المدقق اللغوي

د. حسن الأحمد