

## عنوان المقالة دور الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الاداري

أستاذ مساعد

الباحث / سيف احمد حمزه

عبد السعيد شجاعي

## عنوان المقالة دور الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الاداري

The role of financial oversight in reducing the phenomenon of administrative corruption

أستاذ مساعد

عبد السعيد شجاعي

عضو هيئة التدريس جامعة بيام نور طهران /إيران

Email: [Dr.saeedshojaei62@pnu.ac.ir](mailto:Dr.saeedshojaei62@pnu.ac.ir)

طالب دكتوراه /قسم القانون العام / كلية القانون / جامعة قم /قم /إيران

الباحث / سيف احمد حمزه

Email: [saifh7810@gmail.com](mailto:saifh7810@gmail.com)

### المخلص

تعتبر ظاهرة الفساد الاداري والمالي آفة مجتمعية فتاكة وهي قديمة ومخزومة وجدت في كل العصور، وفي كل المجتمعات، الغنية والفقيرة، المتعلمة والأمية، القوية والضعيفة، وحتى يومنا هذا، فظهورها واستمرارها مرتبط برغبة الإنسان في الحصول على مكاسب مادية أو معنوية بطرق غير مشروعة وتكون واضحة بصورة كبيرة في مجتمعات العالم الثالث وخاصة في مؤسساتها الحكومية حيث انه سبب مشكلاتها الاقتصادية وتخلفها عن مسيرة التقدم، على الرغم من الاهمية المتزايدة للمطالبة بالإصلاح الحكومي وضمن مدد زمنية من النقاش والترويج، الا ان هذا المفهوم لا يزال غير مطبق وفاعل في العراق. اذ يُثار الواقع الحالي في العراق عن طريق حقيقة تفيد بان هناك افتقار وقلق حول هذه الاصلاحات وترجمتها إلى واقع ملموس بسبب الفساد المالي. وهذه الحاجة تولد إدراك دافع مهم اتجاه مشكلة البحث الحالي

الكلمات المفتاحية: دور ، الرقابة ، المالية ، الفساد ، الاداري

### Abstract

The phenomenon of administrative and financial corruption is considered a deadly societal scourge. It is ancient and ancient and has been found in all ages,

and in all societies, rich and poor, educated and illiterate, strong and weak, and to this day, its emergence and continuation are linked to the human desire to obtain material or moral gains through illegal means, and it is very clear in Third World societies, especially in their governmental institutions, as it is the cause of their economic problems and their lag in the path of progress.

Despite the increasing importance of demanding government reform and within time periods of discussion and promotion, this concept is still not applied and effective in Iraq. The current reality in Iraq is raised by the fact that there is a lack and concern about these reforms and their translation into reality due to financial corruption. This need generates awareness and an important motivation towards the problem of the current research

Keywords: role, oversight, finance, corruption, administrative

### المقدمة

لقد جاهدت الكثير من المجتمعات الحديثة للتخلص من هذه الآفة المجتمعية ، لأنها تقف عقبة في سبيل التطور السليم والصحيح لتلك المجتمعات، وان تقشيها في مؤسسات الدولة تعتبر من اشد العقبات خطورة في وجه الانتعاش الاقتصادي حيث انه يظهر في استغلال السلطة لأغراض خاصة سواء في تجارة الوظيفة او الابتزاز او المحاباة او اهدار المال العام او التلاعب فيه وسواء اكان ذلك مباشراً أم غير مباشر، وتنتج عنه اثار سيئة وهي تحويل الموارد والامكانيات الحقيقية من مصلحة الجميع إلى مصلحة أشخاص حيث يتم تركيز المصلحة والثروة في يد فئة قليلة من المجتمع، وهذا ليس في صالح الدولة على المدى البعيد مما يولد مستقبلاً ذو اثار سيئة وضارة

### أولا اهمية البحث

يمكن توضيح اهمية البحث بالنقاط الاتية:

- 1- تناوله لموضوع الرقابة المالية وتطوير نظم الإدارة للقضاء على الفساد الاداري اللذان لم يأخذا النصيب الكافي الذي يستحق الدراسة في واقع الدراسات المحلية والعربية، ويعد هذا البحث اسهاما متواضعا اتجاه تعزيز هذا المفهوم وتعبيد الطريق لباحثين اخرين للخوض في مضماره.
  - 2- يعد هذا الموضوع خطوة ايجابية نحو التغيير باتجاه التقدم والتطور والنمو وتقديم أفضل الخدمات الى الجمهور في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية...الخ.
- سعياً من خلال الاستنتاجات والتوصيات التي يتوصل اليها الباحث للخروج في حلول ايجابية تستفاد منها الجهات ذات العلاقة بالوضع السياسي.

## ثانيا: مشكلة البحث

يتشعب من هذا الدافع قضيتان، هما :-

أ- على الرغم من الاهمية المتزايدة للمطالبة بالإصلاح الحكومي وضمن مدد زمنية من النقاش والترويج، الا ان هذا المفهوم لا يزال غير مطبق وفاعل في العراق. اذ يُثار الواقع الحالي في العراق عن طريق حقيقة تفيد بان هناك افتقار وقلق حول هذه الاصلاحات وترجمتها إلى واقع ملموس بسبب الفساد المالي. وهذه الحاجة تولد إدراك دافع مهم اتجاء مشكلة البحث الحالي.

ب- هناك مناقشات حكومية وجدل سياسي يشير بان الاستجابة الفاعلة لضغوطات تنفيذ الإصلاح الحكومي يحول دونه عدد من القيود. ولعل الاجابة الدقيقة على تلك المناقشات السياسية يمثل قيد اساسي في هذا المجال، لذا فان حل هذا القيد يساهم في تشكيل الدافع الاول للبحث الحالي.

## ثالثا: هدف البحث

للبحث الحالي هدفان اساسيان هما: -

1- تقديم إطار نظري شامل يتناول في ثناياه المحاور الاساسية لعملية الرقابة المالية والمحاور الاساسية للقضاء على الفساد الاداري.

2- التغلب على المشكلات والمعوقات التي تحول دون القضاء على الفساد الاداري.

3- وضع آليات داخلية وخارجية لتقييم البرامج وضمان تحقيق الأهداف.

4- التعرف عن مدى تأثير عملية الرقابة المالية في تطوير الاداء الاداري.

5- تقديم مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي تخدم المنظمة المبحوثة .

## رابعا: منهجية البحث

بناءً على فلسفة نموذج البحث وأسلوب تطبيقه، فإن البحث يشمل الفرضية الآتية:

توجد علاقة ارتباط ذات دلالة معنوية بين أبعاد الرقابة المالية وأبعاد نظم الاداء الاداري

## خامسا: هيكلية البحث

تم تقسيم البحث الى المقدمة وفيها اهمية البحث ومشكلة البحث وهدف البحث ومنهجية البحث وهيكلية البحث اما المبحث الاول فكان إطار نظري (مفاهيم عامة) وفيه المطلب الاول مفهوم الرقابة المالية اما المطلب الثاني مفهوم الفساد الاداري والمبحث الثاني الرقابة المالية كآلية للحد من ظاهرة الفساد الاداري وفيه الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية ثم الخاتمة فالمصادر.

## المبحث الاول

### إطار نظري (مفاهيم عامة)

#### المطلب الاول: مفهوم الرقابة المالية

تعددت تعريف الرقابة المالية فقد عرفها مكتب المحاسبة العام في الولايات المتحدة الأمريكية بأنه فحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتشريعات ومراجعتها<sup>(1)</sup>.

وعرفت لجنة الأدلة والمصطلحات التابعة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الرقابة المالية في القطاع الحكومي بأنها (الرقابة التي تأخذ أحد الشكلين الآتيين: الاول: رقابة مالية خارجية: تقوم بها أجهزة رقابية مستقلة عن الجهات الخاضعة للرقابة. الثاني: رقابة مالية داخلية: تقوم بها وحدات إدارية تعمل داخل الجهة الخاضعة للرقابة)<sup>(2)</sup>.

وعرفت الرقابة المالية بأنها: منهج علمي شامل يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفاعلية في النتائج المحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية وغير خاضع للسلطة التنفيذية<sup>(3)</sup>.

وعرفت كذلك بأنها (الرقابة التي تتم من قبل جهة مستقلة وتستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والمحاسبية والإدارية والتأكد من مشروعية النفقة واتفاقها مع الأحكام والقوانين النافذة ومقارنة نتائج التنفيذ بالخطط الموضوعية، وقياس مستوى نتائج الأعمال بمكان مستهدفا تحقيقه واستتباط معدلات الأداء ودراسة أسباب الانحرافات ومعالجتها)<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> د. يوسف شباط، المالية العامة موازنة الدولة العامة، جامعة دمشق، دمشق 2003، ص 22

<sup>2</sup> د. أحمد ابراهيم حماد، الرقابة في القطاع الحكومي، دار جهينة، عمان 2005، ص 121

<sup>3</sup> المصدر نفسه، ص 121

<sup>4</sup> د. عبد الرحمن البدوي، الإسلام والرقابة المالية المعاصرة، دار الأحمدي 2006، ص 193

والباحث يرى بان الرقابة المالية: هي مجموعة من الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعة مسبقاً وذلك لمعرفة الانحرافات وأسباب تلك الانحرافات بهدف مساءلة المتسبب أو علاج الضعف ومنع تكرار الخطأ.

والرقابة على المال العام لا تقف عند حد المحاسبة وتحديد المسؤولية وإنما تقدم المعونة والإرشاد والتوجيه للقائمين على التنفيذ بما يكفل الارتقاء بمستوى الأداء المالي والإداري<sup>(5)</sup>.

### انواع الرقابة

#### اولاً: الرقابة المالية الداخلية:

وهي التي تحدث داخل المؤسسة نفسها من قبل إدارة متخصصة بذلك كإدارة الرقابة والتفتيش أو إدارة المراجعة والتي تقوم برفع التقارير للمسؤولين في الجهة عند حدوث أي انحرافات أو سوء تصرف للمال العام<sup>(6)</sup>.

#### ثانياً: الرقابة المالية الخارجية:

ويقصد بها الأجهزة الحكومية المتخصصة بالرقابة والمحاسبة والفحص للمستندات وكشف ما يحدث من انحرافات واختلاسات للمال العام، ورفع التقارير بذلك للجهات المعنية<sup>(7)</sup>.

### أهداف الرقابة المالية:

تعتبر الرقابة المالية من الأركان الأساسية في الإدارة الرشيدة، وتهدف إلى<sup>(8)</sup>:

- انتظام سير العمل والتأكد من أن الجهود المبذولة تحقق الأهداف التي من أجلها أقيمت الوزارة أو المصلحة أو المؤسسة.

<sup>5</sup> المصدر نفسه، ص 194

<sup>6</sup> د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2005، ص 77

<sup>7</sup> د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2005، ص 77

<sup>8</sup> المصدر نفسه، ص 77

- تحقيق التناسق في الإنفاق مع الاتجاهات السياسية للدولة بما يتفق مع أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- التأكد من أن أنظمة العمل ووسائل التنفيذ بالوحدات يؤدي إلى تحقيق أكبر قدر من الإنتاج بأقل النفقات الممكنة وفي أقل وقت ممكن، وعلى جودة مناسبة، وتلافي أكبر قدر من الضياع والإسراف مع تحديد المسؤولية عن الانحرافات وسوء التصرفات.
- استخدام الاعتمادات المالية استخداماً سليماً والصرف من تلك الاعتمادات في الأوجه التي حُصصت لها.

### عناصر الرقابة الفعالة:

لنجاح الرقابة المالية في القطاع العام لابد أن تتوفر عدة عناصر، منها:

1. دقة تقديرات الموازنة بمعنى أن تتسم تقديرات النفقات والموارد العامة بالدقة والواقعية.
2. تحديد أهداف الرقابة بما يتفق مع طبيعة العمل والأنشطة محل المراقبة في شكل منهج وتعليمات واضحة.
3. سلامة نظم المراقبة الداخلية والضبط المالي والإداري داخل الوحدة أو المؤسسة ودقة الالتزام بتطبيق النظم واللوائح والتعليمات وتطبيق القواعد التي من خلالها يصعب ارتكاب أي خطأ أو تزوير يؤدي إلى تعرض المال العام لسوء استخدام أو اختلاس.
4. ينبغي أن تكون الأجهزة الرقابية في اليمن مستقلة وتتبع السلطة التشريعية وليس السلطة التنفيذية.
5. من الضرورة تصحيح آلية وأدوات الرقابة المحاسبية على الجهات الحكومية في اليمن بحيث تطبق الرقابة المسبقة أي الوقائية والرقابة المصاحبة أثناء تنفيذ الأعمال وكذا الرقابة اللاحقة.
6. ضرورة إشراك منظمات المجتمع المدني في الرقابة على المال العام وكذا الصحافة والإعلام لفضح كل من تسول له نفسه العبث بالمال العام.
7. دراسة وتحليل الانحرافات بقصد الوصول إلى المسئول عنها والأسباب التي أدت إلى ذلك حتى يمكن الحكم على كفاءة التنفيذ وإبداء التوصيات اللازمة لعلاج أسباب الانحراف لمنع تكراره مستقبلاً.
8. حسن اختيار القائمين بالأعمال المالية والرقابية مع الاهتمام بالتدريب المستمر لزيادة كفاءتهم ورفع مستوى أدائهم وإحاطتهم بكل ما هو حديث في مجال أعمالهم<sup>(9)</sup>.

## المطلب الثاني: مفهوم الفساد الاداري

يعرف الفساد المالي بأنه أي تصرف يفضي إلى الاستيلاء على الموارد العامة أو الخاصة أو ابتزازها والتصرف بها خارج نطاق أغراضها ومجالاتها كما يحدث في الموازنة العامة للدولة وفي مصلحة الضرائب والجمارك. ويشمل تلك الانحرافات المالية ومخالفات القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومؤسساتها<sup>(10)</sup>.

وتتجلى مظاهره في الرشاوى، والاختلاس، والتهرب الضريبي، وإعادة تدوير الإعانات الأجنبية والمنح للمصالح الخاصة، والعمولات الناتجة عن العقود، التلاعب والنهب للمال العام، العمولات الناتجة عن المناقصات العامة في الدولة (وخصوصاً مناقصات الإنشاءات والمباني) وهذا النوع يعتبر أكثر مظاهر الفساد انتشاراً ، وقد ورد في تقرير منظمة الشفافية الدولية المنشور في شهر أكتوبر 2005م أن الفساد المالي والإداري أخذ في الانتشار بصورة مذهلة في العديد من الدول فقد أكد التقرير على أن ثلثي البلدان التي شملها الاستطلاع حول مؤشر الفساد لسنة 2005م وعددها 159 دولة حصلت على أقل من خمس نقاط على سلم مؤلف من عشر نقاط (علامات) يشكل فيه الصفر أعلى مستوى للفساد وكلما اقتربت الدولة من رقم (10) تعتبر الأقل فساداً، واعتبر التقرير أن الدول التي حصلت على أقل من (5) علامات تواجه مشكلة فساد حقيقية، ومن ضمن هذه الدول العراق<sup>(11)</sup>.

## أسباب الفساد المالي

هناك أسباب كثيرة تدفع الأشخاص إلى ممارسة الفساد بشكل عام، والفساد المالي بشكل خاص، نوجز بعض تلك الأسباب المتمثلة في الآتي:

أ- **ضعف الوازع الديني:** والتي تعتبر من أخطر وأهم الأسباب حيث يأتي الجهل بالأمر الديني في مقدمة تلك الأسباب، فعندما يجهل الشخص بالحلال والحرام وتعليمات الدين الإسلامي وما سوف يلحق به وبمن

<sup>10</sup> محمد كويقاتية، الرقابة المالية ودورها الاقتصادي في القطاع العام، اطروحة دكتوراه جامعة حلب 1991، ص 188

<sup>11</sup> محمد خالد بنود، دراسة تحليلية لواقع أجهزة الرقابة الحكومية في سوريا جامعة حلب، ص 114

يعول إذا قام بارتكاب بعض تلك الممارسات كالاختلاس والرشوة وسرقة المال العام، فلا شك أنه سوف يردعه إذا ما أدرك تعاليم دينه عن مجرد التفكير في ممارسة تلك الأخطاء، فالإسلام ركز على وازع الضمير الإنساني والتقوى بحيث يأتي الردع القانوني في مرحلة تالية<sup>(12)</sup>.

فالبعض نتيجة الجهل بتعاليم الدين الإسلامي الحنيف، يعتقد أن المال العام لا يُعد حراماً ، لأنه وبحسب اعتقادهم الخاطئ أن المال العام يخص الدولة وليس المواطن؛ والدولة عندهم تتمثل بأشخاص الوزراء والمسؤولين أصحاب القصور الضخمة والسيارات الفارهة والأرصدة الخيالية، فبسبب الحالة المادية التي يعاني منها الكثير تولّد في نفوسهم الحقد والكراهية وحب الانتقام من تلك الشريحة الغنية فيصُبّون جَمَّ غضبهم على المال العام<sup>(13)</sup>.

ب- الأسباب السياسية: حيث تؤكد التقارير والتجارب والدراسات أن فساد القمة سرعان ما ينتقل إلى المستويات الأدنى التي تحتمي وتتستر بقيادتها المتواطئة معها<sup>(14)</sup>.

ج- الأسباب الاقتصادية، ومن بينها:

أدت الفجوة المتزايدة بفعل التضخم بين الدخل الاسمية (النقدية) للعاملين بأجهزة الدولة واحتياجاتهم المالية الحقيقية لمواجهة متطلبات المعيشة إلى تقوية الدافع لارتكاب صور الفساد كالرشوة والاختلاس والسرقة نظراً لصعوبة سد تلك الفجوة بأساليب مشروعة.

إن عدم مراعاة السياسات الاقتصادية لتحقيق التوازن أو العدالة في توزيع الموارد الاقتصادية على السكان أدت إلى اختلال توزيع الدخل بين فئات وشرائح المجتمع مما دفع ذوي الدخل المحدود من الموظفين إلى مضاعفة أرباحهم ومكاسبهم ولو كان ذلك بطرق غير مشروعة<sup>(15)</sup>.

د- الأسباب الاجتماعية:

<sup>12</sup> سوزان - روز اكرمان، الفساد والحكم، الأسباب، العواقب، والاصلاح"، ترجمة فؤاد سروجي، دار الاهلية للنشر والتوزيع،

الطبعة الاولى، الاردن، 2003، ص 30

<sup>13</sup> مصطفى كامل السيد، العوامل والاثار السياسية للفساد، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة

العربية، بيروت، 2004، ص 71

<sup>14</sup> محمد الصيرفي، الفساد بين الاصلاح والتطوير الأدرى، الطبعة الأولى، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، مصر

، 2008، ص 166

<sup>15</sup> ديالا الحاج عارف، "الأصلاح الأدرى، الفكر والممارسة"، دار الرضاء، دمشق ، 2003، ص 219



1. أضحى الفساد المالي من السلوكيات العادية والمقبولة في المجتمع العراقي، وهو ما ساعد على استشراف الفساد بكل صورته وأشكاله في جميع أجهزة الدولة ومؤسساتها المختلفة
  2. وجود بعض المتغيرات الاجتماعية التي تسهم في توفير أجواء الفساد وتحفز البعض على ممارسته مثل: انتشار الواسطات والانتماءات الحزبية والقبلية والطائفية في التعامل الرسمي<sup>(16)</sup>.
- هـ - الأسباب الإدارية، ومن بين أهمها:

1. التوسع في إقامة المؤسسات والهيئات الحكومية العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري والتساهل في اختيار القيادات الإدارية لهذه المؤسسات غير المؤهلة لإدارتها.
  2. عدم مواكبة سياسات الأجور والمرتبات للظروف الاقتصادية ومتطلبات المعيشة مما يجعلها عاجزة عن توفير الحد الأدنى من الاحتياجات الضرورية بوسائل وطرق مشروعة، الأمر الذي يضطر معها البعض إلى سد احتياجاتهم بوسائل وطرق غير مشروعة.
  3. غياب آليات المساءلة والشفافية الداخلية والخارجية، حيث تشير آليات المساءلة الداخلية إلى الفصل بين السلطات وإقامة أجهزة رقابية فعالة ومستقلة بحيث تقوم أجهزة الدولة المختلفة بمراقبة بعضها البعض مما يخلق توازناً بين السلطات ويحول دون تمركز السلطة بشكل مفرط في أي منها<sup>(17)</sup>.
- أما آليات المساءلة الخارجية فتشير إلى القنوات الديمقراطية التي تتيح للشعب فرصة مساءلة حكومية عبر الانتخابات العامة والمحلية ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني<sup>(18)</sup>.

<sup>16</sup> محمد القريوتي، "الأصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق"، عمان، دار وائل للنشر، 2001، ص 100

<sup>17</sup> محمد القريوتي، "الأصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق"، عمان، دار وائل للنشر، 2001، ص 100

<sup>18</sup> المصدر نفسه، ص 101

## المبحث الثاني

### الرقابة المالية كآلية للحد من ظاهرة الفساد الاداري

#### اولا: الرقابة الداخلية

بالرغم من أهمية هذه العناصر في الرقابة الداخلية إلا أن مفاهيم الرقابة في الوقت الحاضر قد تطورت واتسعت بشكل يجعل هذه العناصر مجرد مفردات في إحدى نواحي الرقابة الداخلية.

إذ إنه بعد التوسع في حجم المشروعات والوحدات الاقتصادية وأنشطتها تبع ذلك تطور في مفهوم الرقابة الداخلية حيث استحدثت وسائل وإجراءات تساعد على تقليل احتمال الأخطاء والغش بالإضافة إلى الحماية والحفاظ على النقدية والموجودات حيث أورد المعهد الأمريكي للمحاسبين في عام 1936 تعريفاً للرقابة الداخلية على أنها (مجموعة من الطرق والمقاييس تتبناها الوحدة الاقتصادية بقصد حماية النقدية والموجودات الأخرى وكذلك لضمان الدقة المحاسبية للعمليات المثبتة في الدفاتر ) (19) .

وفي عام 1953 اصدر معهد المحاسبين القانونيين في انكلترا تعريفاً للرقابة الداخلية هو أنها (20): (نظام يتضمن مجموع عمليات مراقبة مختلفة من مالية وتنظيمية ومحاسبية وضعتها الإدارة ضماناً لحسن سير العمل في الوحدة الاقتصادية وتشمل الرقابة الداخلية على :

أ- نظام الضبط الداخلي.

ب- نظام المراجعة الداخلية.

ت- رقابة الموازنة.

ث- وسائل أخرى كالتكاليف المعيارية والتقارير الدورية.

وفي عام 1988 أصدر المعهد الأمريكي للمحاسبين القانونيين (AICPA) معيار التدقيق رقم 55 AU319 تحت عنوان (أهمية هيكل الرقابة الداخلية في تدقيق القوائم المالية ) و الذي حل محل الإصدارات السابقة (AU320) حيث تضمن معيار التدقيق رقم 55 مايلى(21) :

1- تغيير مصطلح نظام الرقابة الداخلية إلى مصطلح جديد هو هيكل الرقابة الداخلية

2- وضع تعريف جديد للرقابة الداخلية على أنها (مجموعة من السياسات والإجراءات الموضوعية وبما يوفر تأكيداً منطقياً مقبولاً بأن الأهداف التي تخص الوحدة الاقتصادية سوف يتم إنجازها).

<sup>19</sup> خولة عيسى صالح، الرقابة الإدارية والمالية في الدول العربية الإسلامية، العراق، مطبعة بيت الحكمة، 2001، ص 32

<sup>20</sup> أرينز إلفين، وجيمس لويك، " المراجعة - مدخل متكامل"، ترجمة: محمد عبد القادر، دار المريخ للنشر، 2002،

3- فهم هيكل الرقابة الداخلية يعد الأساس إذا ما أراد المدقق التخطيط لعملية التدقيق وتحديد الاختبارات الجوهرية الفاعلة فضلا عن تقديرها لمخاطر الرقابة. الأخذ بمفهوم مخاطر الرقابة و المتمثل في خطر وقوع تحريفات مادية لرصيد حساب ما و عدم منعها أو اكتشافها في الوقت المناسب من قبل هيكل الرقابة الداخلية (22) .

### ثانيا: الرقابة الخارجية

لقد تعددت المفاهيم والآراء بشأن موضوع الرقابة الداخلية فالبعض يضع تعريفا لها بوصفها أسلوباً علمياً أو خطة تنظيمية، ويحاول آخرون تعريفها من زاوية وسائلها والبعض الآخر يعدها وظيفة إدارية بحتة، مما سبق يمكن القول بأن الرقابة الداخلية.

(جزء مهم من إدارة المنشأة أو المؤسسة حيث تشمل الخطط والإجراءات المطبقة من قبل الإدارة من اجل توفير ضمانات مقبولة بان الأهداف الرقابية الآتية متحققة):

1- حماية الأصول بما فيها منع وكشف (في الوقت المناسب) الاستحواذ على أو استخدام أو التخلص من أصول الشركة بلا تفويض.

2- المحافظة على السجلات بتفاصيل كافية كي تعكس بدقة وحيادية أصول الشركة.

3- تزويد الإدارة بمعلومات دقيقة وموثوقة.

4- توفير ضمانات كافية بأن التقرير المالي قد أعد على وفق (GAAP).

5- تعزيز وتحسين الكفاءة التشغيلية بما فيها التأكد من أن مقبوضات ومصروفات الشركة قد تمت بناء على تفويضات الإدارة والمديرين.

6- تشجيع ودعم الالتزام بالسياسات الإدارية المفروضة.

7- التقيد بالقوانين واللوائح السارية. (23)

<sup>22</sup> حازم هاشم الالوسي، " الطريق إلى علم المراجعة والتدقيق"، الجزء الأول، المراجعة نظرياً، الجامعة المفتوحة، طرابلس،

وقد تبين لنا من الرقابة الداخلية والخارجية إن تعقد ظاهرة الفساد الإداري وإمكانية تغلغها في كافة جوانب الحياة ونتيجة لآثارها السلبية على كافة مفاصل الحياة، فقد وضعت عدة آليات لمكافحة هذه الظاهرة ولعل من أهمها هي:

1- المحاسبة : هي خضوع الأشخاص الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية عن نتائج أعمالهم، أي أن يكون الموظفين الحكوميين مسؤولين أمام رؤسائهم ( الذين هم في الغالب يشغلون قمة الهرم في المؤسسة أي الوزراء ومن هم في مراتبهم ) الذين يكونون مسؤولين بدورهم أمام السلطة التشريعية التي تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية<sup>(24)</sup> .

2- المساءلة : هي واجب المسؤولين عن الوظائف العامة، سواء كانوا منتخبين أو معينين، تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم ومدى نجاحهم في تنفيذها، وحق المواطنين في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال الإدارات العامة ( أعمال النواب والوزراء والموظفين العموميين ) حتى يتم التأكد من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم الديمقراطية ومع تعريف القانون لوظائفهم ومهامهم، وهو ما يشكل أساساً لاستمرار اكتسابهم للشرعية والدعم من الشعب<sup>(25)</sup> .

3- الشفافية : هي وضوح ما تقوم به المؤسسة ووضوح علاقتها مع الموظفين (المنتفعين من الخدمة أو ممولياها ) وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف، وهو ما ينطبق على أعمال الحكومة كما ينطبق على أعمال المؤسسات الأخرى غير الحكومية<sup>(26)</sup> .

4- النزاهة : هي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل، وبالرغم من التقارب بين مفهومي الشفافية والنزاهة إلا أن الثاني يتصل بقيم أخلاقية معنوية بينما يتصل الأول بنظم وإجراءات عملية<sup>(27)</sup> .

وان آليات مكافحة السابقة تشكل عناصر أساسية في إستراتيجية مكافحة الفساد الإداري وتمثل الإستراتيجية كافة الإجراءات التي تتخذ في المنظمة بهدف إحراز أداء أعلى، كذلك وتعتبر الإستراتيجية نشاطاً مستمراً يأخذ بنظر الاعتبار القيم الإدارية والبيئية. لذلك فأن اغلب مؤسسات مكافحة الفساد الإداري

<sup>23</sup> محمد توفيق الهواري، أصول المراجعة، دار البصائر، بيروت، 1985، ص 99

<sup>(24)</sup> مازن زاير اللامي، الفساد بين الشفافية والاستبداد. مطبعة دانية، الطبعة الأولى، بغداد، 2007، ص 165

<sup>(25)</sup> احمد علي صالح، أمراض إدارية - تشخيص وعلاج. معهد التدريب والتطوير، بغداد، 2009، ص 59

<sup>(26)</sup> ميخائيل جميعان، الانحراف الإداري - أسبابه وطرق علاجه، القاهرة ، 2011م ص 183

<sup>(27)</sup> المصدر نفسه ، ص 183

تضع إستراتيجية معينة لمكافحة حالات الفساد الموجود وتبنى هذه الإستراتيجية على الشمولية والتكامل لمكافحة هذه الظاهرة<sup>(28)</sup>.

وينبغي الإشارة إلى أن القضاء على الفساد الإداري يتطلب صحة ثقافية تبين مخاطر السياسية والاقتصادية والاجتماعية (التي تم ذكرها مسبقاً)، كما ينبغي توفر الإرادة الجادة والحقيقية من قبل القيادة السياسية لمحاربة الفساد الإداري حتى يكون ذلك على مستوى الدولة والمجتمع أو على الأقل بأن لا تصطدم توجهات مكافحة الفساد الإداري مع السلطة السياسية وان أي إستراتيجية لمحاربة الفساد تتطلب استخدام وسائل شاملة تدعمها الإرادة السابقة وعلى النحو التالي<sup>(29)</sup> :

- 1- تبني نظام ديمقراطي يقوم على مبدأ فصل السلطات، وسيادة القانون، من خلال خضوع الجميع للقانون واحترامه والمساواة أمامه وتنفيذ أحكامه من جميع الأطراف، نظام يقوم على الشفافية والمساءلة.
- 2- بناء جهاز قضائي مستقل وقوي ونزيه، وتحريره من كل المؤثرات التي يمكن أن تضعف عمله، والالتزام من قبل السلطة التنفيذية على احترام أحكامه.
- 3- تفعيل القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد على جميع المستويات، كقانون الإفصاح عن الذمم المالية لذوي المناصب العليا، وقانون الكسب غير المشروع، وقانون حرية الوصول إلى المعلومات، وتثديد الأحكام المتعلقة بمكافحة الرشوة والمحسوبية واستغلال الوظيفة العامة في قانون العقوبات.
- 4- تطوير دور الرقابة والمساءلة للهيئات التشريعية من خلال الأدوات البرلمانية المختلفة في هذا المجال مثل الأسئلة الموجهة للوزراء وطرح المواضيع للنقاش العلني، وإجراءات التحقيق والاستجواب وطرح الثقة بالحكومة.

<sup>(28)</sup>ميخائيل جميعان، مصدر سابق ، ص 184

<sup>(29)</sup>محمد داغر منقذ ، جرائم الفساد الإداري في الإدارة العامة العراقية وعلاقتها بالخصائص الفردية والتنظيمية لمرتكبيها ، دار

البصائر ، بيروت ، 2013م ص 332

- 5- تعزيز دور هيئات الرقابة العامة كمرقب الدولة أو دواوين الرقابة المالية والإدارية أو دواوين المظالم، التي تتابع حالات سوء الإدارة في مؤسسات الدولة والتعسف في استخدام السلطة، وعدم الالتزام المالي والإداري، وغياب الشفافية في الإجراءات المتعلقة بممارسة الوظيفة العامة.
- 6- التركيز على البعد الأخلاقي وبناء الإنسان في محاربة الفساد في قطاعات العمل العام والخاص وذلك من خلال التركيز على دعوة كل الأديان إلى محاربة الفساد بأشكاله المختلفة، وكذلك من خلال قوانين الخدمة المدنية أو الأنظمة والمواثيق المتعلقة بشرف ممارسة الوظيفة (مدونات السلوك).
- 7- إعطاء الحرية للصحافة وتمكينها من الوصول إلى المعلومات ومنح الحصانة للصحفيين للقيام بدورهم في نشر المعلومات وعمل التحقيقات التي تكشف عن قضايا الفساد ومرتكبيها.
- 8- تنمية الدور الجماهيري في مكافحة الفساد من خلال برامج التوعية بهذه الآفة ومخاطرها وتكلفتها الباهظة على الوطن والمواطن، وتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني والجامعات والمعاهد التعليمية والمتقنين في محاربة الفساد والقيام بدور التوعية القطاعية والجماهيرية.

وقد تم تحديد اتجاهين أساسيين لمكافحة الفساد الإداري هما<sup>(30)</sup>:

الاتجاه الأول:

العمل بالإصلاحات الإدارية والترتيبات الوقائية، ويشمل هذا التوجه استخدام كافة الطرق والأساليب الوقائية بهدف منع حدوث حالات الانحراف.

الاتجاه الثاني:

مقاضاة المخالفين والضرب بيد من حديد على الرؤوس الفاسدة داخل الجهاز الإداري، ويشمل هذا التوجه استخدام كافة الطرق والأساليب العلاجية بهدف معالجة حالات الانحراف.

كذلك فإن التوجهين السابقين لا يعتبر أحدهما بديلاً عن الآخر، لكن أحدهما مكمل للآخر وباجتماعهما يكونان منظومة متكاملة يطلق عليها منظومة احتواء الفساد، هدفها الأساسي احتواء ظاهرة الفساد وتحجيمها ومن ثم القضاء عليها. وإن هذه المنظومة تعمل باتجاهين وكل اتجاه له خطته وسياساته التي تحول دون وقوع حالات الانحراف أو معالجتها.

## الخاتمة

### الاستنتاجات:

- 1- تناولت أدبيات الفكر الإداري ثلاث مناهج فكرية لتفسير مفهوم الفساد الإداري، كون هذه الظاهرة لها ارتباط قوي بالسلوك الإنساني والثقافة التنظيمية والبيئة ولا يمكن تفسيرها من جانب واحد فقط.
- 2- المناهج الثلاث أبرزت أن الفساد الإداري ظاهرة سلبية نتيجة للأثار السلبية المترتبة جراء هذه الممارسة وهناك اتفاق كبير على ذلك.
- 3- لقد تنبعت دول العالم لظاهرة الفساد وخطورتها وهذا ما دفع بها إلى إيجاد طرق للوقاية منها وأخرى لمعالجتها، وقد صبت اهتمامها وتركيزها على برامج التثقيف وبناء الإنسان والتدريب والتطوير وتنمية التحسس لدى أفراد المجتمع ضد ممارسات الفساد الإداري وإصدار الأحكام الخاصة بها ودعم كل المؤسسات التي تعنى بمكافحة الفساد.
- 4- الفساد الإداري ظاهرة تنشأ عادة في الأنظمة الإدارية المركزية واللامركزية على حد سواء وخير دليل على ذلك ما مر به العراق في عهد النظام السابق ولحد الآن.
- 5- على الرغم من وجود عدة أساليب واستراتيجيات لمكافحة الفساد الإداري، إلا أن هذه الأساليب والاستراتيجيات إذا لم تستند على مرتكزات قوية وفاعلة مثل القضاء العادل والتطبيق الصحيح للإجراءات إضافة إلى وجود نظام ديمقراطي صحيح، قد لا يكتب لها النجاح في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري.
- 6- وعلى الصعيد الميداني للعمل ومن خلال اللقاءات بالمسؤولين المعنيين بإدارة المؤسسات التي تعنى بمكافحة الفساد واستطلاع الآراء وبشكل شخصي حول ظاهرة الفساد الإداري يؤكد أغلبهم أن الفساد الإداري "هو نشاطات تتم داخل الأجهزة الإدارية الحكومية والتي تؤدي إلى إبعاد الأجهزة الإدارية عن أهدافها الرسمية لصالح أهداف خاصة سواء كانت فردية أو جماعية".
- 7- تعتبر عناصر إستراتيجية مكافحة الفساد " المحاسبية، المسائلة، الشفافية، النزاهة" هي العناصر الأساسية التي تمثل كافة إجراءات النهوض بالأداء للوصول إلى مستويات أداء متقدمة.

- 8- أن بقاء المسؤولين لفترة طويلة في موقع واحد يؤدي إلى تغيير سلوكياتهم (إلا البعض النادر منهم).. فيتحولون من أشخاص منتجين إلى أشخاص يتكلمون على أجهزتهم وعلى المتعاملين معها.
- 9- تؤكد نظريات العلوم السلوكية بأن ظاهرة الفساد نابعة أصلاً من ميل الإنسان الفطري إلى ممارسة السلوكيات الفاسدة (غير السليمة) وذلك لأن الطبيعة الإنسانية، طبيعة غير منضبطة وفوضوية إذا ما تغيبت الأخلاقيات العامة في بيئة اجتماعية تفتقر إلى الضوابط والمسائلة القانونية.

#### التوصيات:

- 1- زيادة برامج التوعية والتثقيف ضد الفساد الإداري ونشر ثقافة الولاء والتفاني في العمل لتحقيق المصلحة العامة.
- 2- التأكيد على تحقيق توازن اقتصادي كبير ورفع المستوى المعاشي للمواطن سواء كان موظف ضمن دوائر الدولة أو مواطن عادي للنهوض بالمستوى الاقتصادي للفرد والتركيز بشكل كبير على النوع الأول انطلاقاً من مبدأ " لا تضع جائع حارس على طعام ".
- 3- تقوية العلاقة بين الأجهزة الإعلامية وأجهزة مكافحة الفساد الإداري وتعمل الأولى على نشر حالات الفساد التي يتم مكافحتها من قبل الأخرى بهدف نقل الصورة واضحة عما تحققه هذه الأجهزة من انجازات.
- 4- اعتماد إستراتيجية شاملة ودقيقة تتضمن إجراءات رادعة ووقائية وتربوية واضحة، وضمن سقف زمني محدد، توجه من خلاله ضربات قاصمة للمؤسسات والأفراد الفاسدين والداعمين للفساد في جميع المستويات الإدارية وبدون استثناء، وتعتمد الخبرات والكفاءات الوطنية وتأخذ بنظر الاعتبار مبدأ وضع الشخص المناسب في المكان المناسب ووضع آليات موضوعية للتوصيف الوظيفي في اختيار المسؤول.
- 5- اعتماد بعض الإجراءات التي تساعد على القضاء أو الحد من ظاهرة الفساد الإداري ولعل من أهمها:

- أ- تقليل الروتين وتبسيط إجراءات العمل وسرعة انجاز المعاملات إلى الحد الذي لا يتيح للموظف سهولة التلاعب.
- ب- العمل على جعل عملية تقويم أداء الموظفين والمؤسسات عملية مستمرة لكشف الانحرافات وتصحيحها بصورة مستمرة والحيلولة دون استمرار هذه الانحرافات لتصبح جزء من الثقافة السائدة في العمل.
- 6- أخذ التدابير الوقائية والعلاجية والعمل على تفعيل القوانين ووسائل الردع وتطوير النظم الرقابية.



## المصادر

- (1) أحمد ابراهيم حماد، الرقابة في القطاع الحكومي، دار جهينة، عمان 2005
- (2) احمد علي صالح، تفويض الصلاحيات بين الضرورات والمحذورات، دار المعرفة، بيروت، 2008
- (3) احمد علي صالح، أمراض إدارية - تشخيص وعلاج. معهد التدريب والتطوير، بغداد، 2009
- (4) أرينز إلفين، وجيمس لوبك، " المراجعة - مدخل متكامل"، ترجمة: محمد محمد عبد القادر، دار المريخ للنشر، 2002
- (5) حازم هاشم الالوسي، " الطريق إلى علم المراجعة والتدقيق"، الجزء الأول، المراجعة نظرياً، الجامعة المفتوحة، طرابلس، بنغازي، ليبيا، 2003
- (6) خولة عيسى صالح، الرقابة الإدارية والمالية في الدول العربية الإسلامية، العراق، مطبعة بيت الحكمة، 2001،
- (7) ديالا الحاج عارف، "الأصلح الإداري، الفكر والممارسة"، دار الرضاء، دمشق، 2003،
- (8) سروجي، دار الاهلية للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الاردن، 2003
- (9) سوزان - روز اكرمان، الفساد والحكم، الاسباب، العواقب، والاصلاح"، ترجمة فؤاد
- (10) عبد الرحمن البدوي، الإسلام والرقابة المالية المعاصرة، دار الأحمدي 2006
- (11) عثمان عبد الرزاق محمد، أصول التدقيق والرقابة ، 1988 ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل
- (12) كنجو عبود كنجو، ادارة مالية، دار ميسرة 1997
- (13) مازن زاير اللامي، الفساد بين الشفافية والاستبداد. مطبعة دانية، الطبعة الأولى، بغداد، 2007
- (14) محمد الصيرفي، الفساد بين الأصلح والتطوير الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، مصر، 2008،
- (15) محمد القريوتي، "الأصلح الإداري بين النظرية والتطبيق"، عمان، دار وائل للنشر، 2001
- (16) محمد توفيق الهواري، أصول المراجعة، دار البصائر، بيروت، 1985

- (17) محمد خالد بنود، دراسة تحليلية لواقع أجهزة الرقابة الحكومية في سوريا جامعة حلب
- (18) محمد داغر منقذ، جرائم الفساد الإداري في الإدارة العامة العراقية وعلاقتها بالخصائص الفردية والتنظيمية لمرتكبيها، دار البصائر، بيروت، 2013م
- (19) محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2005
- (20) محمد كوياتية، الرقابة المالية ودورها الاقتصادي في القطاع العام، اطروحة دكتوراه جامعة حلب 1991
- (21) مصطفى كامل السيد، العوامل والاثار السياسية للفساد، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ، 2004
- (22) ميخائيل جميعان، الانحراف الإداري - أسبابه وطرق علاجه، القاهرة، 2011م
- (23) يوسف شباط، المالية العامة موازنة الدولة العامة، جامعة دمشق، دمشق 2003