

# الرقابة على المشاريع الحكومية وأثرها على إنجاز تلك المشاريع

إعداد

د. عبدالله بن سليمان العمار

الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

ورقة عمل مقدمة لندوة

إدارة المشاريع الحكومية في المملكة العربية السعودية

المنعقدة بمعهد الإدارة العامة بتاريخ

١٤٣٣/١٢/٢٨ هـ الموافق ٢٠١٢/١١/١٣ م

## مقدمة:

إن من المهام الرئيسية لأي حكومة، رسم السياسات ووضع الخطط التنموية اللازمة، بهدف تحقيق متطلبات العيش الكريم للمواطنين في مختلف المناطق، وإحداث تنمية متوازنة في مختلف المجالات التنموية، لذا أنشأت الحكومات الوزارات والمصالح الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة، وسنت من الأنظمة واللوائح ما يكفل لكل منها القيام بواجبه على الوجه الأكمل، وحددت المسارات والخطوات اللازمة لأي مشروع مذ كان فكرة إلى أن أصبح واقعاً ملموساً يحقق الأهداف المنشودة لخدمة المواطن بشكل خاص والوطن بشكل عام، ولتحول دون تعثر تلك المشاريع وتقي من الهدر في المال العام دون مبرر.

وغني عن القول أن الحكومات ترصد مبالغ ضخمة جداً، وتعتمد ميزانيات كبيرة تُخصص للإنفاق على تنفيذ هذه المشروعات، لذا كان لا بد من مراقبة تنفيذ هذه المشاريع من خلال الجهات التابعة لها أولاً، ثم من خلال الجهات الرقابية المختصة تبعاً، بهدف تنفيذ تلك المشاريع، وفقاً للمواصفات والاشتراطات التي تضمنتها عقود التنفيذ، في الوقت المخطط لها.

وهذا يُحتم أن تشمل الرقابة، أياً كان مصدرها، على هذه المشاريع جميع مراحل التنفيذ، من مرحلة فكرة المشروع، ثم مرحلة التصميم والتخطيط، وانتهاءً بمرحلة التعاقد على التنفيذ، إلى أن يتم التسليم النهائي للمشروع.

وعلى الرغم من ذلك، فإن من الملاحظ ظهور عدد من المشاكل أثناء تنفيذ المشروع، منها ما يتعلق بالجهة مالكة المشروع، ومنها ما يتعلق بالمقاول منفذ المشروع، مما يؤدي إلى تعثر المشروع أو تأخير تنفيذه، وهذا ينعكس سلباً على تنفيذ الخطط التنموية للدولة وهدر وضیاع الأموال العامة.

## أهمية وفوائد الرقابة:

إنه لا شك أن نجاح أي دولة في تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بها، لا يعتمد على مدى سلامة البرامج والسياسات المختلفة الملائمة للإنجاز فحسب، بل يعتمد أيضاً وبنفس الدرجة على مدى توافر أدوات الرقابة المناسبة لمتابعة وتقييم هذا الإنجاز، وعلى توافر المقومات الأساسية اللازمة لزيادة فاعلية الرقابة على مختلف الأنشطة والبرامج التي تتولاها الأجهزة والوحدات الحكومية، ورقابة ومتابعة هذه الأنشطة والبرامج لأغراض تقييم أدائها بصفة مستمرة، للحكم على مدى تحقيق الأهداف المرجوة منها، ومدى نجاحها في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وتعتبر الرقابة على المشروعات عنصراً رئيساً وهاماً من عناصر العملية الإدارية، وتظهر أهميتها في كونها أداة تعمل على تحديد وقياس درجة أداء النشاطات التي تتم في المنظمات من أجل تحقيق أهدافها. والرقابة عملية مخططة ومنظمة تهدف إلى وضع معايير للأداء، يُفترض أن تكون موضوعة سلفاً، لأوجه النشاطات المختلفة، وتتفق كذلك مع الأهداف المنشودة، فهي بمثابة الجهاز العصبي للتنظيم، لكونها تتعرض لكل خلية من خلاياها، تتأثر بها وتؤثر فيها.

### مفهوم الرقابة:

للرقابة مفاهيم متعددة ومتنوعة تختلف في معظمها، من حيث درجة التفاصيل، وتتفق في غالبيتها من حيث المحتوى، فمهما اختلفت وتعددت التعريفات للرقابة فإنها تكاد تجمع بأن الرقابة هي عملية قياس النتائج الفعلية، ومقارنة النتائج الفعلية بأهداف الخطة أو النتائج المتوقعة، وتشخيص وتحليل سبب انحرافات الواقع بالمطلوب، وإجراء التعديلات اللازمة لضمان عودة الأنشطة إلى المسار المخطط له، ومن ثم تحقيق الأهداف المنشودة.

### تعريف الرقابة:

تعرف الرقابة، بأنها مجموعة القواعد والإجراءات المعتمدة لقياس أداء المنشأة، للتأكد من تنفيذ برامجها وسياساتها الإدارية، وتحقيق أهدافها المرسومة لها بكفاءة وفعالية. والرقابة هي الوظيفة الإدارية التي تتضمن قياس وتقييم الأداء، للتأكد من أن الخطط الموضوعة قد تم تنفيذها وأن الأهداف المطلوبة قد تم تحقيقها، مما يساعد على اكتشاف الأخطاء أو الانحرافات، إن وجدت، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحها. ويعرف فايول الرقابة، بأنها التحقق من أن كل شيء يسير وفقاً للخطط الموضوعة، والتعليمات الصادرة، والمبادئ المقررة.

### أهداف الرقابة:

تهدف الرقابة إلى الكشف عن أوجه ونقاط الضعف والخطأ لتصحيحها، ومنع تكرار حدوثها، وهي تمارس على كل شيء، على الأشياء وعلى الأفراد وعلى الأفعال. لذا يمكن القول إن وظيفة الرقابة تعتبر بمثابة واجهة عملية لمختلف وظائف الإدارة الأخرى، من تخطيط وتنظيم وتوجيه، فأي قصور في ممارسة إحدى هذه الوظائف، مما يعوق تحقيق الأهداف المنشودة، إنما يتم الكشف عنه بواسطة الرقابة، وهكذا تسهم الرقابة في ضمان الأداء المنشود والفعال.

## ومن أهداف الرقابة ما يلي:

- حماية الصالح العام:

هو محور الرقابة، وذلك بمراقبة النشاطات، وسير العمل وفق خطته وبرامجه في شكل تكاملي يحدد الأهداف المرجوة، والكشف عن الانحرافات والمخالفات وتحديد المسؤولية الإدارية.

- توجيه القيادة الإدارية:

أو السلطة المسئولة إلى التدخل السريع، لحماية الصالح العام، واتخاذ ما يلزم من قرارات مناسبة لتصحيح الأخطاء، من أجل تحقيق الأهداف.

- ما يحتمل أن تكشف عن عملية الرقابة من عناصر وظيفية أسهمت في منع الانحراف، أو تقليل الأخطاء، وهذا يؤدي إلى مكافأة هذه العناصر وتحفيزها معنوياً ومادياً.

## عناصر الرقابة:

١- تحديد الأهداف ووضع المعايير.

٢- مقارنة النتائج المتحققة مع المعايير المرسومة.

٣- قياس الفروق والتعرف على أسبابها.

## أنواع الرقابة:

أولاً: الرقابة حسب المعايير:

تتضمن الرقابة على أساس الإجراءات، والرقابة على أساس النتائج.

ثانياً: الرقابة حسب موقعها من الأداء:

تتضمن الرقابة السابقة، وهي تسمى الرقابة المانعة (الوقائية)، والرقابة اللاحقة تسمى الرقابة البعدية، أو الرقابة المستندية.

ثالثاً: الرقابة وفقاً لمصدرها:

تتضمن الرقابة الداخلية، والرقابة الخارجية.

## مراحل الرقابة:

حتى تكون الرقابة فعالة وأكيدة وتحقق الأهداف تحقيقاً مؤكداً، يجب أن تتضمن المراحل التالية:

أولاً: تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها، ووضع الطرق المثلى لتنفيذها، وذلك في صورة جداول تفصيلية زمنية.

ثانياً: وضع المعايير الرقابية، أي وجود مجموعة من المعايير التي تمثل الأهداف المخططة، وتعتبر أداة قياس للأداء الفعلي.

ثالثاً: تتبع الأعمال عن طريق التوجيه والإشراف، للتأكد من أنها أنجزت طبقاً للخطة المرسومة.

رابعاً: دراسة وتحليل للانحرافات، بقصد الوصول إلى دقائق الظروف التي أحاطت بحدوثها ومسببتها وتحديد المسؤولين عنها.

خامساً: اتخاذ الإجراء المصحح الوتقي لمعالجة الظروف القائمة للانحراف السالب، ثم الاقتراح في ضوء هذه التجربة بما يلزم لمنع تكراره وحدثه في المستقبل.

## مفهوم الرقابة الحكومية:

يقصد بالرقابة الحكومية في مدلولها العلمي البحت، الرقابة المالية التي تمارسها الدولة على وحداتها وأجهزتها الحكومية المختلفة، بغرض المحافظة على المال العام، وتعني الرقابة بشكل عام التحكم والتوجيه الذي يقوم فيه شخص أو جماعة أو هيئة رسمية أو شعبية في أمر أو موضوع أو سلوك، استناداً لضوابط ومعايير متفق عليها سلفاً، بغية التخلص من الأخطاء التي تهدر الجهد والمال، في طريق الوصول إلى تحقيق الأهداف المرسومة.

والرقابة الحكومية، هي مجموعة الإجراءات التي تضعها الحكومة للتأكد من التنفيذ الفعلي للخطة والبرامج المرسومة من قبلها لتحديد الانحرافات والأخطاء إن وجدت ودراسة أسبابها، لعلاج نقاط الضعف التي تسببت فيها، وفي الوقت نفسه تشجيع نقاط القوة والنجاح.

## أهمية الرقابة الحكومية:

تُعد الرقابة من العناصر الأساسية للعملية الإدارية، التي تشتمل على التخطيط والتنظيم والتنسيق، إضافة إلى الرقابة، وقد تطورت أهمية الرقابة الحكومية مع تطور دور الدولة، من الدولة الحارسة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي والفصل في المنازعات بين الأفراد، إلى ما يسمى بدولة الرفاهية، التي تتدخل في مختلف مناحي الحياة

الاقتصادية في كافة القطاعات والميادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شئون المواطنين يتطلب توافراً لأجهزة إدارية كفؤة تنجز الأعمال وتؤدي الخدمات الموكلة إليها بكفاءة وفاعلية، مع خضوع هذه الأجهزة للرقابة والمحاسبة للتحقق من قيامها بأعمالها على أكمل وجه.

ونظراً لاتساع نطاق الأجهزة الإدارية وتعدد مجالاتها وزيادة عدد العاملين فيها، فإن ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالرقابة على أداء الأجهزة الإدارية، بهدف التحقق من إنجاز الأعمال الإدارية بكفاءة، في أسرع وقت ممكن وبأسر الطرق.

### أهداف الرقابة الحكومية:

- ١- تطبيق القوانين والتعليمات والتوجيهات الصادرة عن مختلف السلطات والمؤسسات والإدارات الحكومية بصورة صحيحة، لتحقيق الأهداف والنتائج المرجوة منها.
  - ٢- الحد من مظاهر الفساد المالي والإداري في دوائر الدولة والدوائر المدنية المرتبطة بها، بعقود أو تعهدات أو بأي شكل من أشكال الشراكة منعاً لإهدار المال العام.
  - ٣- الحفاظ على النشاط الحكومي بعيداً عن الأهواء والميول الشخصية والسياسية والمناطقية، أو أية ميول أخرى من شأنها حرف النشاط عن توجهاته الحقيقية.
  - ٤- تحديد مدى التزام الجهات التنفيذية بما أقرته ووافقت عليه الجهات التشريعية في الدولة، والموضح في الموازنة العامة للدولة.
  - ٥- التأكد من أن عمليات التنمية ومشروعاتها كافة، ولاسيما المشاريع الإنتاجية، تسير وفق الخطة أو الخطط الحكومية بدقة ونجاح.
  - ٦- تحديد السلبات والأزمات والإخفاقات التي ترافق النشاطات الحكومية، لوضع البدائل الناجحة والحلول السريعة لتجاوزها والسير قدماً في عمليات التنفيذ.
- ولتنفيذ هذه الأهداف، فإن الرقابة الحكومية بحاجة إلى متطلبات في سبيل تنفيذ الرقابة الحكومية بكافة أنواعها وأشكالها، المتمثلة في (رقابة إدارية أو مالية أو قضائية أو برلمانية)، ويمكن تلخيص هذه المتطلبات كالتالي:

- ١- توافر السلطة القانونية لدى الجهات الرقابية، ويقصد بذلك توافر قوانين وتشريعات وأنظمة وتعليمات تساعد أو تدعم الجهات الرقابية.
- ٢- أن يتوافر لدى الجهة الرقابية الاختصاص المتعلق بالأعمال أو المشروعات الخاضعة لرقابتها.

٣- أن يتوافر لدى الجهات الرقابية المعلومات الدقيقة والحديثة عن المشروع قيد الرقابة، إذ لا يمكن لأية جهة رقابية ممارسة نشاطها بدون وجود المعلومات اللازمة عن سير العمليات الإدارية والمالية والقانونية، التي تضطلع الجهة بمراقبتها، لكي تتمكن من إصدار أحكامها التقييمية وفقاً للمعلومات والمعطيات المتوفرة لديها.

٤- توافر مواصفات ومعايير للمشروع قيد الرقابة، فلكل مشروع مواصفاته ومعايير، ولا بد من توافرها لدى الجهات الرقابية، لتكون قادرة على تنفيذ المهام الموكلة إليها، لمقارنة الواقع الفعلي بالموصفات والمعايير الموضوعية من الجهة الحكومية المعنية، وتحديد نقاط القوة والضعف وبيان مواقع الانحرافات.

٥- كما لا بد من توافر العقوبات الانضباطية والإدارية والجزائية بحق المخالفين والمسيئين والمتجاوزين على الشروط والقوانين العامة والخاصة في الأنشطة الحكومية، لدى الجهات الرقابية، والتي يمكن للجهات الرقابية اللجوء إليها إذا لزم الأمر. ويمكن تقسيم الرقابة الحكومية إلى أقسام عديدة تبعاً للأسس معينة منها:

١- الرقابة على أساس الاختصاص: رقابة مالية، ودستورية، وتجارية، وقضائية، وصحية، وحسابية.

٢- الرقابة على أساس الزمن: رقابة سابقة للتنفيذ والنشاط، ورقابة مواكبة للنشاط، ورقابة لاحقة على أساس النتائج.

٣- الرقابة على أساس الجهة: هناك رقابة داخلية من داخل المؤسسة الحكومية نفسها، ورقابة خارجية صادرة عن جهات حكومية أخرى، إضافة إلى الرقابة الشعبية المتمثلة بوسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني.

### **مقومات نظام الرقابة الفعال:**

حتى يحقق نظام الرقابة أهدافه، يجب توافر المقومات التالية:

- وجود جهاز إداري كفاء، وهذا يتطلب إدارة رشيدة ملمة بالأسس العملية لوظائفها، ومن أهمها الرقابة، حتى يمكنها أن تصل بالمشروع إلى بر الأمان، وهنا يظهر دور الإدارة العملية الرشيدة في مجال الرقابة

- وجود هيئة الموظفين، إن الموظفين هم الإدارة التي ستحول النظام الموضوع في شكل أهداف وخطط وإجراءات، إلى كيان نابض بالحركة والحياة، كما أن للعنصر البشري دوراً هاماً في مجال الرقابة، وخصوصاً لو اهتمت المنشأة باختياره وتدريبه ووضع وسائل التشجيع والحوافز المناسبة.

- توافر الوسائل الآلية لتشغيل البيانات وتصنيفها واستخراج النتائج، حتى تتمكن الإدارة من اكتشاف الأخطاء والانحرافات ومواطن الضعف بسرعة، ومن ثم توضح الإجراءات المصححة، وهذا يُمكن الإدارة من رسم سياستها وخططها في الوقت المناسب.

### تعثر المشاريع الحكومية:

يأخذ تعثر المشروعات العديد من الصور والانماط، التي يمكن أن نلخصها في التالي:

- ١- التوقف الكامل أثناء التنفيذ، وعدم إتمام المشروع.
- ٢- تأخر إنهاء المشروع، واستغراق تنفيذه مدة تتجاوز مدته الأصلية بالضعف.
- ٣- سوء التنفيذ المتمثل في اختلاف جودة ومواصفات ما ينفذ عما يرد في الشروط والمواصفات.
- ٤- عدم الاستفادة من المشروع بعد إنتمائه بسبب نقص أعمال رئيسة فيه، ولا يمكن استخدامه من دونها.
- ٥- اختفاء بعض المشروعات وعدم ظهورها، أو تحويلها إلى أعمال أخرى.
- ٦- الفساد الذي قد يصاحب المشروع من البداية حتى النهاية.

ويمكن إيجاز أهم أسباب تعثر المشروعات الحكومية من خلال التالي:

- مراحل المشروع منذ بدايته:

#### المرحلة الأولى:

المخططات والتصميم، لها دور في تعثر المشروع، فإذا حصل خلل في إعداد مواصفات المشروع الفنية، ومخططاته الهندسية، وشروطه التنفيذية، وتحديد تكلفته التقديرية في ظل عدم وجود الإدارة الصارمة للرقابة على التصميم أو الإهمال، كما أن توقف المشروع يؤدي إلى خسارة المقاول الذي يتلافى خسارته بطلب عمل كميات وهمية تعويضاً عن خسارته، أو التلاعب بالمواصفات لنفس السبب.

#### المرحلة الثانية:

ترسية المشروع في هذه المرحلة، ومن الناحية الواقعية فإنه في أغلب الحالات تكون قيمة العرض المقدم في المنافسة للمشروع الحائز على القبول أعلى من الموارد المالية المخصصة للمشروع، وفي هذه الحالة لا يمكن ترسية المشروع لعدم تغطية المخصصات للتكاليف، لذا تقوم الجهة المالكة بالاستغناء عن بعض عناصر المشروع لكي تتوافق قيمته مع قيمة المخصصات



المالية، وقد تكون العناصر التي تم الاستغناء عنها ضرورية ومهمة للمشروع، وهذا يعني أن بعض الجهات الحكومية قد خططت مسبقاً لصرف مستحقات المشاريع خلال سنوات طويلة، واعتبار مشاريعها متعثرة قبل أن تبدأ.

### المرحلة الثالثة:

تنفيذ المشروعات، يقوم المقاولين بالتعاقد مع مقاولين آخرين من الباطن لتنفيذ المشروع، بموافقة أو عدم موافقة الجهة صاحبة المشروع، وفي كلتا الحالتين يقوم المقاول الأصلي بأخذ نسبة من قيمة العقد لصالحه، مع بقائه ظاهراً في الصورة أمام الجهة الحكومية، بحيث يستمر صرف المستحقات المالية باسمه، وفي حالات كثيرة تتكرر عملية التنازل من مقاول إلى آخر، لتصل في النهاية إلى المقاول الأخير، وهذا على حساب جودة تنفيذ المشروع.

#### • الإشراف على المشاريع كأحد أسباب تعثر المشروع:

يتم إسناد مهمة الإشراف على بعض المشاريع عمداً إلى غير الأكفاء بغرض الاستفادة المالية، والنهاية الحتمية تعثر المشروع، بسبب ظهور العيوب بشكل مبكر، أو يتم إسناد مهمة الإشراف إلى عدد محدود من المهندسين الموثوقين، مما يعني تحميلهم فوق طاقتهم، ومن ثم الإشراف السيئ على المشاريع الحكومية.

#### • غياب الجدية في تطبيق العقوبات:

على المصممين والمشرفين والمقاولين، الذين يتسببون في تعثر المشاريع، مما جعل هذه الأعمال المخالفة تتكرر من مشروع إلى آخر، بالإضافة إلى سهولة الصرف من الخزينة العامة لأعمال مكررة، مما يُعد أمراً معيباً بحق إدارات المشاريع، وبحق الإدارات المالية في مختلف الجهات.

#### • وجود أسعار مختلفة لنفس العمل:

يوجد أربعة أسعار مختلفة في بنود بعض المشاريع، وهذا يؤدي إلى دفع المقاولين للتعامل مع المشرفين لاحتساب السعر الأعلى، مما يعني صرف مبالغ بطرق غير مشروعة، ولا تستطيع أجهزة الرقابة رصد هذا النوع من المخالفات التي تُسبب تعثر المشاريع.

#### • وجود تداخل بين المصممين والمشرفين والجهات الممولة للمشاريع:

والأفضل هو الفصل بين الجهات الممولة وبين المشرفين، بحيث تقوم جهة مستقلة مالياً وإدارياً عن الجهة الممولة، بوضع المواصفات والتصاميم والإشراف، لكي لا تتمكن جهة

واحدة من السيطرة على التمويل والتصاميم والإشراف، ومن ثم يتم منع حدوث عمليات فساد.

### الأسباب الرئيسية لتأخر تنفيذ المشاريع:

إن أسباب التأخير تتركز في عدة عوامل، تدخل فيها الأجهزة الحكومية والأنظمة التي تتمحور في القوانين والأمور الإدارية والفنية والمالية، فمثلاً فيما يتعلق بالجانب الإداري، نجد البيروقراطية في إنجاز معاملة المشروع، مما يضيع الكثير من الوقت من بداية الإعلان وتوقيع العقد إلى تسليم الموقع، وطول هذه الفترة تحمل المقاول أعباء كبيرة ومصروفات إضافية لم تكن في الحسبان.

وفيما يتعلق بالقوانين فإن وزارة المالية تفرض عقداً موحداً على جميع المقاولين، وهذا العقد يصب في مصلحة مالك المشروع على حساب مصلحة المقاول، ويضع كامل المسؤولية على المقاول فقط، ورغم ذلك يضطر المقاولون إلى التوقيع على تلك العقود، لأنه ملزم لجميع المقاولين الذين يعملون في مشروعات حكومية.

### أولاً: تأخر بسبب المقاول:

وهذا يكون نتيجة عدم التخطيط السليم، فمن المعروف، أن في بداية المشروع يلزم المقاول بتقديم خطة زمنية لكل أعمال المشروع وتحديد الزمن الكلي، وهذا يعني أن التقدير السيء لأزمة ومعدل أداء العمال يؤثر في المشروع، وكذلك أن عدم كفاءة العمال وتوفير المواد والتنسيق بين كل أطراف المشروع، يؤدي إلى تأخير الزمن الكلي للمشروع.

### ثانياً: تأخر المشروع بسبب الاستشاري أو المالك:

فكما نعلم أن في العقد بنداً ينص على أن للمالك الحق بتعديل وتغيير بعض المنشآت بنسبة تحدد في العقد، كأن يقول أنه يريد استبدال مواد معينة بأخرى، أو أنه يريد عمل أبواب أو شبابيك إضافية أو عمل مصعد كهربائي مثلاً.

### ثالثاً: تأخر ناتج عن أسباب قاهرة:

بيئية : حدوث فيضان أدى إلى جرف المعدات والمواد.

سياسية وعسكرية : حدوث إغلاق ومنع تصدير بعض المواد كالإسمنت من دولة معينة تواجه مشكلة مع الحكومة.

- حالة عملية:

آلية متابعة تنفيذ عقود الأشغال العامة وعقود التشغيل والصيانة في مشاريع الجهات الحكومية من قبل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

- وختاماً:

أمل أن أكون قد وفقت في تسليط الضوء على الرقابة على المشاريع وتوفيرها، حتى  
يُمكن تنفيذ عقود الأشغال العامة وعقود التشغيل والصيانة في المشاريع الحكومية، في الوقت  
المحدد من غير تأخر أو تعثر !!!  
وشكراً لحسن استماعكم

إعداد

د . عبدالله بن سليمان العمار