المحاضرة الرابعة:

مبادئ وقواعد الحكم الراشد.

1 ـ الفصل بين السلطات:

أولا: ـ مفهومه:

استأثرت العلاقة بين السلطات العامة في الدولة باهتمامات الفقه السياسي والدستوري منذ القدم نظرا لما لهذه العلاقة من آثار بعيدة المدى على مستقبل الحرية والمجتمع، وبهذا ظهرت نظرية الفصل بين السلطات، والتي تدعو الى كفالة قدر مناسب من الاستقلال لكل سلطة من السلطات الثلاث، وذلك حتى تتمكن من مباشرة الاختصاصات الممنوحة لها بعيدا عن الوصاية التي يمكن أن تقع عليها من باقي السلطتين بما في ذلك من تعويق لها وإفقادها لكيانها وصلاحياتها.

ومن ثم فإن مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات أن يكون بين السلطات الثلاث تعاون، وأن يكون لكل منها رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصها، بحيث يكون نظام الحكم قائما على أساس أن " السلطة تحّد أو توقف السلطة" power to check a be shoud power فيؤدي ذلك إلى تحقيق حريات الأفراد، وضمان حقوقهم، واحترام القوانين، وحسن تطبيقها تطبيقا عادلا وسليما، فهذا ما يتفق بحكمة الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات التي هي تحقيق التوازن والتعاون بين السلطات، وتوفير الحرية لكل منها في مجال اختصاصها.

ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفيلسوف السياسي الفرنسي " مونتيسكيو " الذي كان له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، وكوسيلة لتفتيت السلطة، ومنع تركيزها في يد واحد يهدد حريات الأفراد ويعرض حقوقهم للخطر، وإذا كان فضل مونتسكيو في ذلك لا ينكر، إلا أن جذور المبدأ ترجع إلى زمن بعيد، قبل القرن الثامن عشر بقرون عديدة، فقد كان لأعلام الفكر السياسي الإغريقي أفلاطون وأرسطو دور مهم في وضع الأساس الذي قام عليه مبدأ الفصل بين السلطات.

ويذهب أفلاطون إلى توزيع وظائف الدولة بالتعادل بين هيئات مختلفة، لكي لا تنفرد هيئة بالحكم وتمس سلطة الشعب بشرط أن تتعاون هذه الهيئات فيما بينها و تراقب بعضها.

ويصنف أرسطو وظائف الدولة إلى ثلاث أصناف وظيفة المداولة، وظيفة الأمر والنهي، وظيفة القضاء في مقابل نظام سياسي يشمل الجمعية الشعبية العامة، هيئة الحكام، الهيئة القضائية.

ويفصل جون لوك بين سلطتي التشريع والتنفيذ، ويقسم سلطات الدولة إلى أربع سلطات: سلطة التشريع أدمج فيها سلطة القضاء، السلطة التنفيذية، السلطة الاتحادية المديرة لعلاقات الدولة الخارجية، مجموعة الامتيازات والحقوق التي كانت للتاج الانجليزي.

وينسب أصل هذا المبدأ الى الفلسفة السياسية للقرن الثامن عشر، حيث ظهر في ذلك الوقت كسلاح من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة التي كانت تعمد الى تركيز جميع السلطات بين يديها وكوسيلة أيضا للتخلص من استبداد الملوك وسلطتهم المطلقة.

وعليه نستخلص تعريف الفصل بين السلطات بأنه توزيع وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات ومؤسسات مستقلة عن بعضها البعض ومتوازنة، حتى لا ترتكز السلطة في يد واحدة فتسيئ استعمالها، وتستبد بالمحكومين وتقضي على حقوقهم.

و عموما فإن مبدأ الفصل بين السلطات منبعه في الفكر القديم وهو طريقة فنية دستورية للتوفيق بين الملكية التقليدية والديمقراطية التمثيلية، أما في الوقت المعاصر فيعتبر هذا المبدأ كطريقة أو كعامل للحفاظ على التوازن بين مختلف السلطات العامة، السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، ومحاولة خلق التعاون فيما بينها.

كما عرف مبدأ الفصل بين السلطات مجدا لم يلقه أي مبدأ آخر، حيث شغل هذا المبدأ حيزا كبيرة لدى مشتغلي القانون العام، فأخذوا يتحمسون له ويدافعون عنه، ولكنه شأنه شأن غيره من المبادىء السياسية والقانونية لم يسلم من النقد والهجوم عليه.

وتتجلى أهمية ومزايا الفصل مابين السلطات في النقاط الأتية :

أ ـ صيانة الحرية ومنع الاستبداد: يؤدي نظام تركيز السلطات في هيئة واحدة إلى إساءة استعمال السلطة التي تنتهي بالقضاء على حريات الافراد وحقوقهم.

ب ـ إتقان الدولة وظائفها وحسن سير العمل بها: إن توزيع السلطات على عدة هيئات فيه نوع من التخصص واعتناء كل سلطة بعملها ومجال اختصاصها مما يؤدي إلى إتقان العمل وإحادته.

جـ ـ إحترام القوانين وحسن تطبيقها: يحقق هذا المبدأ احترام القوانين ويكفل تطبيقها.

د ـ تجسيد الديمقراطية: يعتبر مبدأ فصل السلطات من الركائز الأساسية التي تقوم عليها الدولة الديمقراطية، فتوزيع السلطات بين هيئات مختلفة يساعد على ترقية وضمان الفكر الديمقراطي.

هـ ـ تأكيد مبدأ المشروعية في الدولة: يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من الضمانات المهمة التي تكفل قيام دولة القانون State Lawful ، فهو وسيلة فعالة لكفالة احترام القوانين وتطبيقها تطبيقا عادلا وسليما.

وعموما فإذا كانت المبادئ والمزايا المذكورة قد ناصرها البعض فإن هناك من عارضها ووجه إليها الانتقادات التالية:

أ ـ السلطة تعتبر كل لا يتجزأ فهي كالإنسان تماما حيث لا يمكن فصل أي جزء منه وإلا تعطلت وظائفه بالإضافة إلى أن توزيع السلطات بين هيئات مختلفة فيه تفتيت وتمييع للسلطة مما يؤدي إلى إضعافها.

ب ـ توزيع السلطة على هيئات مختلفة فيه تهرب من المسؤولية خاصة الأنظمة السياسية التي يطغى فيها حزب سياسي على الطبقات السياسية الأخرى و مثال ذلك أن تشرع سلطة وال تلتزم سلطة أخرى بتنفيذ أو تطبيق قوانينها.

جـ ـ إن مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ وهمي غير مستطاع التحقيق، فإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يستهدف أن تكون كل سلطة على قدم المساواة مع السلطتين الأخريين بحيث يكون لكل سلطة منها ثقالا ووزنا يستطيع بواسطته أو من خلاله أن تقاوم السلطات الاخرى وتقف عقبة في سبيل استبدادها.

2 ـ المجتمع المدني:

إن الحديث على المجتمع المدني يتطلب تحديد مفهومه أولا ثم تعريف هذا المفهوم بحيث نحدد العناصر التي تدخل في نطاق المجتمع المدني، وعلى غرار مختلف عناصر الواقع الاجتماعي نجد أن مفهوم المجتمع المدني يشمل كافة الأنشطة " التطوعية " التي تقوم لتحقيق مصالح وأهداف مشتركة للمنخرطين فيها، وتشمل العديد من المنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الربحية مثل: النقابات المهنية، والمنظمات الخيرية، والمنظمات الدينية، وجمعيات حقوق الإنسان وغيرها.

و قد عرف مفهوم المجتمع المدني كغيره من المفاهيم في العلوم الإنسانية والاجتماعية تغيرا وتطورا في معناه ودلالاته منذ ظهوره، ويمكننا التعرف على ذلك من خلال الاستعراض السريع للمعاني التي أعطيت له في الفترات التاريخية المتتالية منذ ظهوره في منتصف القرن السابع عشر، حيث حدده "توماس هوبز" الفيلسوف الإنجليزي بشكل لا يميز فيه بينه وبين الدولة على النحو التالي: " المجتمع المنظم سياسيا عن طرق الدولة القائمة على فكرة التعاقد ".

أما الفيلسوف "جون لوك " فقد سجل تحديده للمجتمع المدني نزوعا واضحا لتمييزه عن الدولة دون أن يلغي تماما الروابط التي تجمع بينهما عندما أشار إلى أنه " قيام المجتمع المنظم سياسيا ضمن إطار الدولة مهمته تنظيم عملية سن القانون الطبيعي الموجود دون الدولة و فوقها ".

وقد سعى المجتمع المدني لتحقيق أهداف مختلفة كل حسب مجال نشاطه، معتمدة على أسس خيرية وأخلاقية ودينية وثقافية، لذلك يساهم المجتمع المدني في نشر الوعي بقضايا المجتمع بالسعي لتنميته، وذلك بترسيخ قيم المواطنة والتماسك بين أفراد المجتمع الواحد، كما يسعى كل مكون لخلق حلقة من التواصل الفعال بين أفراد المجتمع و اشراكه في تنظيم فعاليات ثقافية وتشجيعه على ممارسة أنشطة مختلفة تساهم في إبراز مواهبه وطاقاته البشرية اللامحدودة وتقديمها في شكل متميز، ومن بين تلك الأهداف:

1 ـ تحقيق التنمية داخل الدولة بشكل عام في اطار من الوعي السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

2 ـ التمكين المجتمعي للمنظمات الحكومية وغير الحكومية في تنفيذ الخطط والبرامج بمشاركة جمهور الشعب.

3 ـ تعزيز فكر الحوكمة (شفافية ومسائلة وتنمية موارد بشرية وسيادة قانون والقدرة على إتخاذ القرار داخل منظمات المجتمع المدني.

4 ـ تطوير وتنمية أنظمة الرقابة الداخلية داخل منظمات المجتمع المدني وذلك باعتماد هياكل تنظيمية واضحة في العمل والتوظيف بناء على الكفاءة والخبرة.

5 ـ تعزيز القدرات البشرية داخل منظمات المجتمع المدني وذلك لتحقيق الأداء المؤسسي بتطوير الطاقة البشرية للأفضل عن طريق برامج الدورات التدريبية في جميع المجالات، فمن الضروري أيضا تطوير أنظمة المنظمة والالتزام بتعميم المعرفة والمعلومات حول عملها والالتزام بمجموعة من المبادئ المهنية.

6 ـ تعزيز الميثاق الأخلاقي المهني، وذلك بتطبيق القانون على كل من يخالف هذا الميثاق مما يتطلب الأمر تفعيل تلك القوانين الغير مفعلة سابقا مما أدى الى ما نحن فيه الآن.

3 ـ استقلالية وسائل الاعلام:

ان من متطلبات العصر الحديث إعطاء حرية التعبير عبر ما يكتب في الكتب والصحف والمجلات، وما يقال في الإذاعة والتلفزيون والأفلام وشبكة الإنترنت والمنتديات الخطابية ومؤسسات المجتمع المدني. هذه الحقوق المدنية والتي كفلها الدستور المصادق عليه من طرف الشعب، حيث أن لكل مواطن حق التعبير عن

رأيه بالقول أو الكتابة أو بأي طريقة أخرى من طرق التعبير عن الرأي أو الإبداع الشخصي، وبمقتضى هذا المبدأ فإن حرية البحث العلمي وحرية النشر والصحافة والطباعة مكفولة.

لا يتصور أن تكون ديمقراطية بدون أن يستطيع المواطن أن يعبر عن رأيه عبر وسائل الإعلام وبدون أن يتلقى المعلومات الموضوعية التي تخبره عن الواقع وعن الأهداف التي تسعى اليها السلطة الحاكمة، كما لا يتصور أن تكون ديمقراطية بدون أن يفسح مجال الإعلام للمؤسسات والأحزاب السياسية ولكن بصفة منظمة.

ولقد ارتبط مفهوم حرية التعبير بصفة عامة وحرية الاعلام بصفة خاصة بمفهوم الديمقراطية، فقد ظهرت وسائل الاعلام المستقلة في العالم الغربي مباشرة مع قيام كياناتها السياسية كدول، مع اختلاف في أزمنتها وكيفيات قيامها، وكذا تطورها من دولة الى أخرى، وأصبحت حرية التعبير في هذه الدول من أكثر الحريات شرعية وأهمها، وازدادت هذه الأهمية وتعاظم دورها بتقدم المجتمعات وازدهارها وما صاحبه من تطور في الوسائل التكنولوجية وانتشار المعلومات وسرعة نقلها وإيصالها الى الأفراد بتنوع وسائل الاعلام وتطورها.

أما دول العالم الثالث باختلاف أنظمتها السياسية واتجاهاتها الأيديولوجية فإن ظهور الاعلام المستقل جاء متأخرا، بل ومازال هناك الى يومنا هذا دولا لا توجد فيها أصلا صحافة مستقلة، ومع انهيار المعسكر الشرقي وانقسامه الى دويلات وتغيير ايديولوجية واتجاهه الى الغرب، ومع السياسة الانفتاحية المنتهجة من طرف الصين وانتشار مفهوم العولمة وأحادية الفكر (الفكر الرأس مالي)، حولت دول العالم الثالث ايديولوجيتها واتجهت هي الأخرى نحو الانفتاح الاقتصادي وسياسة السوق الحر وما يتبع ذلك من ليبرالية في الخط السياسي وتبني الديمقراطية كمنهج سياسي من خلال إقرار التعددية الحزبية والفصل بين السلطات والتداول على السلطة وحرية التعبير وغيرها من مبادئ الديمقراطية. فظهرت الصحف المستقلة والأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والنقابات الحرة وغيرها.

ويرى Thompson and Jennings أن استقلالية الإعلام الحر يقوم بثماني وظائف أساسية لدعم عملية التطور الديمقراطي والإصلاح السياسي، وتشمل هذه الوظائف الأتي:

1 ـ الوفاء بحق الجماهير في المعرفة: من خلال نقل الأنباء من مصادر متعددة، وشرحها وتفسيرها، ونقل الآراء المختلفة حول القضايا الداخلية والخارجية.

2 ـ الإسهام في تحقيق ديمقراطية الاتصال: من خلال تحولها لساحة للتعبير الحر عن كافة الآراء والاتجاهات وإتاحة الفرصة للجماهير لإبداء آرائها في المشروعات الفكرية والسياسية المطروحة، وفي التعبير عن مشاكلها.

3 ـ الإسهام في تحقيق المشاركة السياسية: من خلال إتاحة المعلومات الكافية التي تؤهل المواطنين للمشاركة واتخاذ قراراتها بالانتماء الأحزاب السياسية، أو التوجهات الفكرية، أو التصويت بما يدعم النشاط السياسي العام.

4 ـ إدارة النقاش الحر في المجتمع: بين جميع القوى والتوجهات والأفكار للوصول إلى أفضل الحلول.

5 ـ الرقابة على مؤسسات المجتمع: وحمايته من الانحراف والفساد، عن طريق الكشف عن انحرافات السلطة، وفساد مسؤوليها، وإساءة استخدام السلطة لتحقيق المنافع الشخصية.

6 ـ المساعدة في صنع القرارات: فلوسائل الإعلام تأثير كبير على القرارات السياسية، ويرجع ذلك ألنها تؤثر على القرارات السياسية فقد تعطي الشعبية أو تحجبها عن صانع القرار، كما أن صانع القرار ينظر إليها كمقياس لرد فعل الناس تجاه سياسته وقراراته، فوسائل الاتصال في الأنظمة الديمقراطية تكون حرة في نقل المعلومات والتفاعل مع القضايا والأحداث وبالتالي تكون قدرتها على صنع القرار قوية، بينما في النظم السلطوية حيث ت نقل المعلومات من أعلى إلى أسفل، يضعف الدور الذي قد تمارسه هذه الوسائل.

7 ـ التأثير في اتجاهات الرأي العام: حيث أصبحت وسائل الاتصال في المجتمعات الحديثة تقرر بشكل كبير ما الذي يشّكل الرأي العام، وتزوده بغالبية المعلومات التي من خلالها يطلع على الشؤون العامة ومعرفة الشخصيات السياسية بجانب دورها في المناقشات العامة والعملية الانتخابية ككل، فعن طريقها يتم بناء الحقيقة السياسية نظرا لأن الجمهور لا يملك التحكم فيما يقدم له، وإنما هو في العادة يستجيب ويتفاعل مع مضامين الوسائل الإعلامية فعن طريق مضمون هذه الوسائل يمكن التعرف على توجهات الرأي العام ورؤيته حول مختلف القضايا مما يرشد السلطة السياسية ويسهم في إنجاح سياستها ويقلل من فرص تعرضها للخطر والانتقاد من قبل الرأي العام، فالحكومات لا تستطيع أن تصل إلى الجماهير إلا من خلال هذه الوسائل التي لها قوة كبرى في التأثير على الرأي العام، كما أن ثقة الجمهور في وسائل الإعلام تفوق عادة ثقته في الحكومات.

8 ـ مراقبة الأحداث المعاصرة: وهي الأحداث التي من المحتمل أن تؤثر بالإيجاب أو السلب على رفاهية المواطنين، بحيث يكون المجتمع على اطلاع ومعرفة بما يجري وقادرا على التكيف مع الظروف والمستجدات.

4 ـ الشفافية والمراقبة والمحاسبة.

أ ـ الشفافية: تعتبر الشفافية من أهم القضايا التي يهتم بها العالم بكل أطيافه، فهذه القضية تعمل للقضاء على كل أشكال الاستغلال والفقر وكذلك الوقاية من الأزمات الاقتصادية.

والشفافية تعني الوضوح والعقلانية والالتزام بالمتطلبات أو الشروط المرجعية للعمل وتكافؤ الفرص للجميع وسهولة الاجراءات والحد من الفساد، فشفافية القوانين ووضوحها وبساطة صياغتها وسهولة فهمها فضلا عن سهولة الاجراءات التنفيذية وبساطتها وعدم تعقيدها.

والشفافية اصطلاحيا: هي قيام الشركات المساهمة ذات الاكتتاب العام بتوفير المعلومات والبيانات المتعلقة بنشاطها ووضعها تحت تصرف المساهمين وأصحاب الحصص، وإتاحة الفرصة لمن يريد منهم الاطلاع عليها، وعدم حجب المعلومات، فيما عدا تلك التي يكون من شأنها الإضرار بمصالح الشركة فيجوز لها الاحتفاظ بسريتها مثل: أسرار الصناعة والعلاقات مع الموردين وغير ذلك.

وترتبط الشفافية بمفهوم الإفصاح من حيث مفهومها ومعناها، حيث إنهما يلتقيان في بث المعارف أو نقل المعلومات من مصدر إنتاجها إلى مستقر الاستفادة منها أو استخدامها، فالإفصاح هو نقل هادف إلى نقل المعلومات ممن يعلمها لمن لا يعلمها.

وتدخل الشفافية في عدة مجالات منها: إجراءات تقديم الخدمات، السياسات العامة، قياس الأداء، حسابات المال العام، العقود الحكومية، وغيرها. وتتضمن الشفافية عدد من العناصر:

1 ـ معرفة أصحاب المصلحة ما يدور في الأماكن والمرافق العامة.

2 ـ الالتزام بعلانية المعلومات، والأنظمة، والوثائق الحكومية.

3 ـ إعطاء المواطنين الحق في المشاركة والمناقشة قبل إصدار القرار.

4 ـ الحرص على وضوح الأنظمة واللوائح لكافة المستفيدين.

5 ـ الإفصاح عن المصاريف والإيرادات للأجهزة الحكومية.

وتظهر أهمية الشفافية في محاربة الفساد الداخلي في الشركات وعدم السماح بوجوده ولا باستمراره وتحقيق وضمان النزاهة والاستقامة لكافة العاملين في الشركة، ومحاربة الانحرافات خاصة تلك التي تشكل تهديدا لمصالح مختلف الأطراف، وتحقيق الاستفادة القصوى والفعلية من نظم المحاسبة والرقابة الداخلية، وتحقيق أعلى قدر من الفاعلية من المراجعين الخارجيين الذي هم على أكبر قدر من الاستقلالية.

هناك العديد من العوامل التي تعوق سريان مبدأ الشفافية وهى تنتشر بصفة خاصة في الدول النامية ويمكن تصنيف هذه المعوقات تحت واحد أو أكثر من العوامل التالية:

1 ـ الفساد: حيث تتسم الدول الناشئة والتي خرجت مؤخرا من مرحلة الحزب الواحد والتخطيط المركزي وهيمنة المؤسسات الحكومية على وسائل الإنتاج، بصفات متعددة لا تدرى أن كان بعضها سببا للفساد أم نتاجا لها، مثل الفقر الشديد وعدم احترام القانون وما سيتتبعه من مظاهر البلطجة والإرهاب النفسي والخوف من الحكومة والتهديد بالعزل أو الحبس وانتشار الشائعات ذات الأثر السلبي على الروح المعنوية والرشوة والمحسوبية وسيطرة رأس المال الخاص على معظم السياسيين، أن هناك علاقة أكيدة طردية بين العولمة والحرية وعلاقة عكسية بين العولمة والفساد

2 ـ الجهل: حيث أن العديد من القائمين على الإنتاج أو تقديم الخدمات سواء على المستوى الخاص أو العام هم نتاج مرحلة الحكم الشمولي في المجتمعات الناشئة في الستينات والسبعينيات وأن أفراد الشعب كمنتجين أو كمستهلكين لهذه السلع والخدمات كان يهمهم فقط أثناء تلك المرحلة الحصول على المنتج أو الخدمة بأفضل نوعية وأقل سعر دون الإلمام بالحد الأدنى من المعلومات اللازم توفيرها للمستهلكين(بلد المنشأ ـ الصلاحية ... الخ) وهى الحقبة التي كانت لا تقيم وزنا للمواطن ولا لحقه في الحصول على الحد الأدنى من الشفافية المطلوبة ليس فقط بخصوص ما يستهلكه وإنما أيضا بشأن أحوال الدولة بصفة عامة.

3 ـ ضعف أو غياب الإطار القانوني اللازم لحماية المواطن من غياب الشفافية مما يزيد من تفاقم المشكلة وصعوبة التعامل معها ومن المفيد الإشارة هنا إلى أن القوانين الحالية على سبيل المثال لا تجرم جنائيا استغلال المعلومات الداخلية في الشركات المتداولة بالبورصة أو الممارسات الاحتكارية أو غيرها من الممارسات السلبية السائدة والمتعلقة بغياب الشفافية أو سوء استخدام هذا الغياب.

ب ـ المراقبة:

نتيجة للدور الهام الذي تلعبه أنظمة الرقابة في نجاح المؤسسات، فقد حظيت باهتمام الهيئات المحاسبية التي سعت إلى تطوير مفهوم الرقابة بصورة مستمرة، كما أنها تعتبر جزء لا يتجزأ من ادارة المؤسسة تمثل حاجز الأمان في الدفاع عن الأصول وممتلكات المؤسسة وحمايتها من التلاعب والاختلاس تعتمد على آليتين أساسيتين الرقابة المحاسبية والرقابة الإدارية.

ولقد كان العالم الفرنسي هنري (Henry Fayol) من أوائل علماء الإدارة الذين حددوا عناصر الوظائف العملية الإدارية، وقد وصف وظيفة الرقابة بأنها: " التأكد من إتمام كل شيء حسب الخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والمبادئ القائمة".

ولقد أعطيت لوظيفة الرقابة تعريفات متعددة ومختلفة منها " الرقابة عبارة عن قياس وتصحيح أداء المرؤوسين للتأكد من أن أهداف المنظمة والخطط الموضوعة لبلوغ هذه الأهداف قد تم تنفيذها بشكل مرض.

ان الرقابة هي مجموعة العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعة، فالرقابة بهذا المعنى تتضمن عمليات تسبق الأداء وتتخلله، ثم تعقبه بعد حدوثه، فالرقابة تتضمن مجموعة من العمليات التي تستهدف توجيه الأداء نحو تحقيق ما رسم له من أهداف ومعايير وقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير بغرض تقويمه وتصحيحه.

وعرفت الرقابة المالية في أوروبا منذ نشوء المجتمعات وتنازع سلطاتها التشريعية والتنفيذية، وبرزت هذه الرقابة في سنة 1256 التي تمثل في سلطة الرقابة "غرفة محاسبة باريس" التي انشأها الممك سانت لويس التي تتولى فحص اصدار والأحكام التي كانت لها أحيانا صيغة جزائية، ثم تطور هذا النوع من الرقابة على اثر الثورة الفرنسية عام 1789، ليصبح حقا مكتسبا لممثلي الشعب لمناقشة النفقات العامة حتى قبل ظهور مفهوم الموازنة وحساباتها الختامية، وأسلوب تنظيمها.

و لقد أدت الفضائح المالية وحالات الافلاس والانهيار التي تعرضت لها كبرى الشركات العالمية منها إلى فقدان العديد من شركات ثقة غالبية المجتمع، فهذا الأخير فقد الثقة في الأنظمة الإدارية والرقابية والمحاسبية وفي كفاءة ونزاهة، وقد دفعت تلك الفضائح المالية شركات المساهمة إلى إيجاد معايير مناسبة لأفضل الممارسات والإجراءات المتعلقة بالإدارة والرقابة بما يضمن تحقيق الأهداف المسطرة والالتزام بالأنظمة

الداخلية والخارجية، وذلك من خلال البحث عن الدور الحيوي لمجلس الإدارة ولجان التدقيق والإدارة العليا، وعن دور الإفصاح والشفافية وعدم احترام المبادئ المحاسبية وعدم وجود سياسة لإدارة المخاطر.

و تهدف الرقابة إلى الكشف عن الانحرافات الإيجابية أو السلبية التي تحدث أثناء تنفيذ العمل، وهي تسعى إلى تحقيق ما يلي:

1 ـ كشف مواطن الخلل والانحرافات التي تحدث ونوعها وأسبابها وتقييم نتائجها والاستفادة من ذلك عند إعداد الخطط اللاحقة.

2 ـ التأكد من أن عملية التنفيذ تجري كما هو مرسوم لها وتعمل على تحقيق الأهداف الواردة في الخطة.

3 ـ التعرف على مدى واقعية الخطط من خلال مقارنة الإنجازات بالأهداف المرسومة.

4 ـ تحديد الجهات المسئولة عن مواطن الخلل والانحرافات.

5 ـ تحديد الصعوبات والمشاكل التي تواجه عملية التنفيذ وكيفية التغلب عليها وتجنبها مستقبلا عند وضع خطط جديدة.

ومن الواضح أن الرقابة كذلك تهدف إلى إثابة المجتهد، كما تعاقب المسيء وبذلك تحقق الغاية الأساسية من الرقابة، وهي تصحيح ما وقع من أخطاء وتقويم ما حدث من انحرافات وتجنب وقوعها مستقبلا بالقضاء على أسبابها، وتوجيه العاملين إلى تحسين أدائهم مما يؤدي في النهاية إلى تعاظم ارتباطهم بمنظمتهم الإدارية، وتزايد حماسهم لتحقيق أهدافها المنشودة، كما تهدف إلى التأكد من تحقيق نتائج معينة مثلإنتاج سلعة أو خدمة أو نتائج متصلة بالتكاليف أو الوقت أو التدريب أو غيرها.

جـ ـ المساءلة:

يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنتمائي المساءلة على أنها الطلب من المسئولين تقديم التوضحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وإدراك واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية الاحتياجات المطلوبة منهم فتمارس الأحزاب السياسية وظيفة المساءلة عن طريق وجودها في المؤسسات البرلمانية وذلك عن طريق السؤال الكتابي أو السؤال الشفوي (المساءلة التشريعية البرلمانية).

تعاريف المساءلة المستمدة من أطر المساءلة القائمة في المنظمات:

الأمم المتحدة تعرف المساءلة الوارد في مسرد إطار إدارة الموارد البشرية، آب/أغسطس 2001، الصفحة 20": مفهوم يعني امتلاك جميع المسؤوليات والوفاء بالالتزامات، وتوفير النواتج التي يكون الموظف مسؤولاً

عنها ضمن معايير محددة للوقت والتكاليف والنوعية، والعمل على أساس الامتثال للوائح والقواعد التنظيمية، ودعم المرؤوسين وممارسة الإشراف وتحمل المسؤولية عن المهام المسندة والمسؤولية الشخصية عن جوانب التقصير الشخصي وكذلك، عن جوانب تقصير وحدة العمل، حيثما يكون ذلك منطبقاً."

أما **اليونيسيف** وضعت تقرير عن نظام المساءلة، ICEF/E UNICEF 2009/15/،الفقرة 2: "(أ) المساءلة هي الالتزام بإثبات أن العمل تم وفقاً للقواعد والمعايير المعتمدة وأن نتائج الأداء تم الإبلاغ عنها بأمانة ودقة".

كما جاء التعريف **للأمم المتحدة** المقترح من الأمين العام في الوثيقة 64/640 "A/،المساءلة هي التزام المنظمة وموظفيها بالخضوع للمحاسبة على تحقيق نتائج معينة تحدد عن طريق توزيع المسؤولية بصورة واضحة وشفافة، رهناً بتوافر الموارد وبما تفرضه العوامل الخارجية من قيود. وتشمل المساءلة تحقيق الأهداف والنتائج وفقاً للولايات الموكلة، والإبلاغ عن نتائج الأداء بتراهة ودقة، وتعهُّد الأموال، وجميع جوانب الأداء وفقاً للأنظمة. والقواعد والمعايير، بما في ذلك وجود نظام محدد بوضوح للمكافآت والجزاءات.

وتعني المساءلة الاستخبار عن الشيء والسؤال عما تم القيام به، وهي لا تعني بالضرورة نوع من أنواع العقاب بقدر ما هي متابعة ومناقشة لما يجري بهدف تبادل الآراء وتوضيح المواقف أو إثراء سبل الأداء أو الشكر والمكافأة أحيانًا على تميز الجهد والعطاء. بمعنى إنه لا ينبغي النظر للمساءلة على أنها تتم على وفق الإحساس والشعور بالتقصير في الأداء، وإنما يمكن أن تكون ضمن أطر مواقف الأداء المبدع بهدف التوضيح والإفادة وتعزيز الإبداع في الأداء.

أما المحاسبة فهي إجراء يعقب المساءلة، وهي تعني محاسبة الفرد على الكيفية التي مارس بها متطلبات دوره واتخاذ موقف من ممارسته التي من المفترض أن يقوم بها على وفق ما هو متفق عليه عن توليه متطلبات مسؤوليات دوره.

فإذا ما أريد أن تكون المساءلة فاعلة ولها ثمارها فلا بد أن يعقبها شكل من أشكال المحاسبة، بحيث يكون هناك إجراء فعلي يتم اتخاذه إزاء ما يتم من أداء متطلبات دور معين ضمن إطار العمل المطلوب إنجازه.

بالإضافة الى ذلك فأن دور مجلس الإدارة إشرافي أكثر مما هو تنفيذي، وتقع على أعضاء مجلس الإدارة مسؤولية القيام بتدقيق فعال على كافة الاعمال الادارية والمالية، كما يجب على مجلس الادارة وضع آليات

تسمح بتوقيع عقاب على الموظفين التنفيذيين من قبل هذا المجلس، وعقاب على أعضاء مجلس الإدارة من قبل المساهمين إذا لزم الأمر ذلك.

كما يجب تفعيل الدور الرقابي للمساهمين من خلال المشاركة في جميع القرارات الأساسية للشركة.

وفي ضوء ذلك نستنتج بأن المسألة والرقابة المحاسبية التي تتبناها الحوكمة تأخذ اتجاهان:

الأول : ← المساءلة والرقابة الرأسية من المستويات الإدارية الأعلى إلي المستويات الإدارية الأدنى.

الثاني: ← المساءلة والرقابة الأفقية وهي المتبادلة بين كل من مجلس الإدارة والمساهمين وأصحاب المصالح في الوحدة الاقتصادية.

يشير مفهوم المساءلة إلى وجود طرق وأساليب مقننة ومؤسسية، تمكّن من مساءلة كل شخص مسؤول، ومراقبة أعماله في إدارة الشؤون العامة، مع إمكانية إقالته أو محاكمته إذا تجاوز أو أخّل بالقوانين و بثقة الناس، وتكون هذه المساءلة مضمونة بحكم القانون و متحققة بوجود قضاء مستقل ومحايد وعادل، وعلى هذا فمبدأ المساءلة يرتبط بضرورة تفعيل دور القوانين في ملاحقة كل من يرتكب خطأ، أو يتعدى حقوق الغير بالمخالفة للقرارات و القوانين، من أعلى هرم للسلطة إلى قاعدته.

ولا تقتصر المساءلة على جانب العقاب فقط، بل ترتكز أيضا على وجود حوافز لتشجيع المسؤولين على أداء مهامهم بإخلاص و فعالية و أمانة، وهناك نوعين من المساءلة هما:

أ ـ المساءلة الوظيفية: تنصب على طبيعة استخدام الموا رد المادية والبشرية المتاحة داخل الإدارة أو المؤسسة، والآثار المباشرة على البيئة التي تباشر المؤسسة عملها فيها.

ب ـ المساءلة الاستراتيجية: تنصب على الآثار بعيدة المدى للمنظمة أو المؤسسة على البيئة، وقدر على تحسين جودة الحياة لأعضائها.

ومما سبق يتضح أن أي مسؤولية لا بد لها من شقين: أولهما، الالتزام أو التعهد، وثانيهما، المحاسبة أو المساءلة، وهو نتيجتها المنطقية، فبقدر الالتزام تكون المحاسبة.

ومن أهم المؤشرات التي يمكن أن تحكم مبدأ المساءلة ما يلي:

ـ تناسب حجم مسؤولية الفرد مع السلطة الممنوحة له.

ـ وجود آليات لمعاقبة الأفراد وتطبيق آليات المساءلة على جميع العاملين دون تمييز.

ـ تناسب الجزاءات الموقعة على المخالفين مع حجم المخالفة ووجود معايير قانونية للثواب و العقاب.