E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDPD/2003/WG.5/9
27 June 2003
ORIGINAL: ARABIC

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

اجتماع الخبراء الاستشاري حول تنمية الإدارة العامة والمالية العامة،
مع التركيز على الأدوات الإلكترونية المساعدة
واجتماع حول الإبداعات في الإدارة العامة
في المنطقة الأورومتوسطية
بيروت، ١-٣ تموز/يوليو ٢٠٠٣

التفتيش العام للوزارات في منظوره الجديد هو قاطرة إصلاح وتحديث الإدارة

الجهات المنظمة المشاركة:

قسم القضايا الاجتماعية والاقتصادية، الأمم المتحدة

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (لبنان)

مؤسسة فريد يرتش أبرت

بالتعاون مع:

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

جمعية المعلوماتية المهنية (لبنان)

جمعية إنماء المعلوماتية القانونية (لبنان)

ملاحظة: طبعت هذه الوثيقة بالشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي. والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف وليست، بالضرورة، آراء الإسكوا.

المملكة المغربية

الوزارة المكلفة بتحديث القطاعات العامة

الرباط في ٢٠ ماي ٢٠٠٣

التفتيش العام للوزارات

في

منظوره الجديد

هو

قاطرة إصلاح وتحديث الإدارة

* * *

أ.د. ميمون يشو

أستاذ القانون الإداري والعلوم الإدارية

جامعة محمد الخامس – الرباط

المفتش العام للوزارة المكلفة بتحديث القطاعات العامة

- الرباط -

– المملكة المغربية –

إن التحول السريع للمحيط الدولي ، وانفتاح الاقتصاديات على العالم الخارجي، وتشعب الهياكل الداخلية للإدارات ، وما ترتب عنها من تعقد للمساطر ، وتوجه جل الدول نحو دمقرطة أنظمتها بتثبيت، قاعدة مساءلة المشرفين على تدبير الشأن العام إداريا وسياسيا، وقضائيا إن اقتضى الحال، استجابة لضغط شعوبها التي أصبحت تطالب الإدارة بالمزيد من الخدمات، مع الإلحاح على جودتها في إطار العقلنة، والترشيد والشفافية للنفقات العمومية الخ . . .

أصبح كل هذا يفرض أكثر من أي وقت مضى على الدول، تفعيل جهاز التفتيش العام، وذلك بتطويره، ليواكب تطلعات المواطنين والمجتمع المدني من جهة، والإكراهات التي تخضع لها هذه الدول من جهة أخرى ، سيما وأن جل حكومات الدول أصبحت ملتزمة أكثر من أي وقت مضى، بالعمل على ترشيد وعقلنة وتخليق المرافق العامة، والرفع من أدائها ومردوديتها، لتحسين الخدمات التي تقدمها لمواطنيها ومرتفقيها .

لذلك، لا أحد يختلف حول نوعية وطبيعة الدور الحاسم الذي يمكن أن يلعبه التفتيش العام للوزارات للدفع قدما بالإصلاح ، في جميع جوانبه ، وفي تحسين صورة الإدارة في نظر المواطنين .

الكل مقتنع حاليا، بضرورة تطوير وتفعيل جهاز التفتيش العام للوزارات، ليكون قاطرة للتحديث والإصلاح بل الإصلاحات، وليكون أداة كاشفة للاختلالات، ليس في الإدارات فحسب، بل في دواليب الدولة، نظرا لكونه المحرار الذي يرشد إلى درجة الحرارة للتعرف على مدى سلامة الجسم، والنبراس الذي ينير الطريق، خصوصا للمشرفين على تدبير الشأن العام، وذلك لتفادي السقوط في الحفر أو التعثر أو الإصطدام بالحواجز التي قد تكون في قارعة الطريق.

I – تعريف التفتيش العام :

- ما هو التفتيش العام الذي نريد منه أن يقوم بهذه المهمة؟
- هل هو وظيفة ؟ (أي نشاط) وإذا كان الأمر كذلك، فما هو نوع ومضمون هذا النشاط؟
- أم هو جهاز ؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما هي الوضعية الحالية لهذا الجهاز وما هي الوضعية المفترض فيه أن يكون عليها ؟
- أم الأمر يتعلق بكليهما ؟

يمكننا القول جازمين بأن التفتيش العام للوزارات هو وظيفة وليس وظيفة فحسب بل إنه جهاز بل مؤسسة قارة، تسمع، تلاحظ، تتواصل، فهي تابعة وفي نفس الوقت تعمل باستقلالية، وهذه الاستقلالية هي التي تضمن لها الحياد والنزاهة والشفافية والجرأة .

الأكيد المؤكد ، أن جهاز التفتيش العام ليس بجهاز زجر ولن يكون هذا الجانب هو هدفه لأن هناك أجهزة متخصصة ومنشأة خصيصا لهذا الغرض.

لا يتطلع التفتيش العام للوزارات في منظوره الجديد إلى الإستحواذ على جميع أنشطة المراقبة أو أجهزتها ، بل العكس هو الصحيح إذ أنه يطمح لأن يكون مكملا، ومدعما لها، في إطار تنسيق محكم عن طريق خلق جسور مع مختلف باقي الأجهزة المكلفة بمختلف أنواع الرقابة .

الظرفية الحالية تستدعي بأن يؤخذ بعين الاعتبار في المفهوم الجديد للتفتيش العام للوزارات التأثيرات الخارجية على كل دولة، وخصوصا مواجهتها للمنافسة الخارجية المتولدة عن العولمة والتي أصبحت تفرض على الإدارات أن تقدم إلى المقاولات الوطنية خدمات من نوع خاص، لتجعلها في وضعية تسمح لها بمواجهة هذه المنافسة الأجنبية، هذا فضلا على التأثيرات الداخلية ومنها الهياكل

البنيوية الوطنية التي تعمل كل دولة على خلقها لتواكب الظرفية الحالية دعما للامركزية واللاتركيز الإداريين، الذين أصبحا مسارا استراتيجيا، لا منحى عنه، في إطار المسؤولية والمساءلة عن مدى حسن تدبير الشأن العام من طرف المشرفين عليه.

II – المفهوم الجديد للتفتيش العام :

اعتبارا لهذه المعطيات، أصبحت مؤسسة ووظيفة التفتيش العام تقتضي أكثر من أي وقت مضى، ضرورة إعادة النظر في اختصاصاتها وتنظيمها وهيكلتها ووسائل عملها من أجل تفعيلها وجعلها قاطرة للتغيير.

ويمكننا إجمال أهداف التفتيش العام في منظوره الجديد في :

١ – تحديد مكامن الخلل التي تحد من فعالية الإدارة وتساعد على استنباط أفكار جديدة، تساهم في توضيح الرويا وإعداد برامج عمل تستجيب لتطلعات وحاجيات المجتمع .

٢ – جعل الإدارة إدارة مواطنة، وخدومة، تسود فيها القوانين والأخلاق الحسنة، تسعى إلى تخليق الحياة العامة وإلى الحفاظ على مصلحة المواطنين، تكون شرعيتها في ذلك تنبني على المواطنة وليس على امتيازات السلطة العامة.

٣ – الارتقاء بالإدارة إلى مستوى أفضل من حيث التنظيم والإنتاجية واعتماد المناهج الحديثة في التدبير.

٤ – تبني أنماط جديدة في التسيير من أجل دعم سياسة عدم التركيز واللامركزية وتحقيق استخدام محكم للموارد المالية والمادية والبشرية المتوفرة.

٥ – تحويل الإدارة إلى عنصر إيجابي وفاعل في مسلسل التغيير.

٦ – تكريس مبادئ حسن التدبير والإلتزام بها في تسيير الشأن العام، من خلال تخليق الحياة العامة، وإشاعة الشفافية والتفاني في خدمة الصالح العام واستخدام الموارد المتاحة بطريقة معقلنة.

٧ – بث روح المسؤولية والإنضباط والجدية والكفاءة والإنصاف .

٨ – التحقق من مدى إدراك مصالح التسيير للأهداف المرسومة لها ومدى نجاعة الوسائل المستخدمة لبلوغها .

٩ – إنجاز عمليات تقييم المبادرات والسياسات العامة القطاعية والتصدي لكل مظاهر البطء والإنحراف وهدر المال العام.

١٠ – العمل على التركيز على الفعالية والإنتاجية .

١١ – العمل على ترسيخ قواعد الشفافية وعلى دعم الأخلاقيات في المرافق العامة، وفق مخطط معد خصيصا لمواجهة الاختلالات والإنحرافات المحتملة في المرافق العمومية للوقاية منها وتفادي تكرارها .

١٢ – ضرورة تموقع التفتيش العام داخل إطار سيرورة المسلسل الذي يمر منه القرار المصيري، أيا كان شكلـــه أو مستواه ، بدءا من مرحلة التفكير فيه ، ومرورا بصياغته، وانتهاءا بتتبع كيفية وظروف تنفيذه، وذلك بالملاحظة والمراقبة والتدقيق والتقييم، وذلك بغية إدخال التنقيحات اللازمة عليه ، حفاظا على استمرار تحقيق الغرض الذي صدر من أجله، بكيفية ناجعة وإيجابية، خدمة لتطوير الإدارة وللصالح العام في إطار احترام المشروعية وصيانة الحقوق والحريات الفردية والجماعية وتحقيقا للعدالة المجتمعية.

بهذا التصور ولهذه الأهداف، يمكن أن نجمل مهام التفتيش العام في منظوره الجديد في :

١ – مهام التدقيق بجميع فروعه : الإداري والمالي والتنظيمي والتقني.

٢– مهام التقييم بمقارنة النتيجة المحصل عليها مع الأهداف المرسومة على ضوء الوسائل الموضوعة رهن إشارة الجهاز الخاضع للتقييم .

٣ – مهام التحري (المراقبة) في الأداء الفعلي كمًا ونوعًا للأجهزة الخاضعة للتفتيش العام وللعاملين بها، وخصـــوصا التأكد، إن اقتضى الحال، من مادية الأشغال أو السلع أو الخدمات التي دفعت من أجلها النفقة العامة في جانبها الكمي والنوعي، وحسب المقادير والمواصفات والأثمنة الواردة في السند المرجعي لهذه الأخيرة .

٤ – مهام الاستشارة والتوجيه للأجهزة الإدارية وللمشرفين عليها .

٥ – مهام التأطير للعنصر البشري العامل بالإدارة المشرفة على التسيير، بدافع تربوي وتواصلي وتشاركي .

إن أوضاع الإدارة العامة كما تصفها مختلف التشخيصات، لتستدعي الإسراع بالتدخل على المستوى التنظيمي والهيكلي والوقائي والعلاجي للتصدي إلى مختلف الاختلالات والإنحرافات لتمكين الإدارة من المناعة اللازمة لها حتى تكون فاعلة في تحقيق التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية.

III – تفعيل التفتيش العام في منظوره الجديد :

نعتبر أن صحة الدولة تكمن في صحة دواليبها، وصحة دواليبها تكمن في خلوها من التعقيدات، ومن الفساد بجميع أنواعه وأشكاله، وهذا الفساد هو مرض متعدد الأسباب والأشكال والأحجام.

يتطلب القضاء على هذا المرض الكشف عنه، وتشخيصه، ومتابعته عن كثب، وبكيفية مستمرة، لأغراض بالأساس وقائية وعلاجية، وبأعين، ليست هي أعين الجهات التي تخضع للمساءلة أو التقييم، ولكن يجب أن يتم ذلك بأعين مجردة وسليمة لأشخاص متخصصين ومتمرسين لا يخضعون في عملهم لأي تبعية قانونية أو هرمية أو وظيفية.

يتطلب التصدي لهذه المعضلة اتخاذ موقف سياسي، واستراتيجي، واضح وثابت ولا غبار عليه، بتعميم العمل بمبدأ المساءلة والتقييم على جميع أعمال وأنشطة المرافق العمومية والأشخاص العاملين بها، وبصفة خاصة، على كل المشرفين على تدبير الشأن العام، أيا كان موقعهم ومستواهم وصفتهم، وهو أمر لن ينقص من موقعهم ولا من مكانتهم أو نزاهتهم أو استقامة من كان مستقيما أو نزيها . بل العكس هو الصحيح، إذ أن تعميم العمل بمبدأ المساءلة والتقييم يدعم موقعهم، ويثبت استقامة من كان مستقيما، ويفضح من كان منحرفا، ويساعد على مقاومة مراودات نزغ النفس من الانحراف، لأجل استمرار نزاهة واستقامة صاحبها .

وتتم عملية المساءلة والتقييم على أساس :

١. ماذا فعلت ؟ (أي المساءلة)

٢. كيف فعلت ؟ (من أجل التعرف على طبيعة ونوعية وكلفة العمل)

٣. وإلى أين وصلت؟ أي التعرف على مستوى إدراك الأهداف المرسومة.

وهذا العمل هو الذي نفتقده في الوقت الراهن، سيما على الصعيد المركزي للإدارات العمومية، الذي إن صلح، سهل معه إصلاح الفروع. مع التأكيد على أنه لن يكون الماء عذبا في النهر إذا كانت (أو استمرت) العين تصب ماءا مالحا أجاجا .

يقوم بمهمة المساءلة والتقييم، بكيفية موازية أو بعدية، جهاز (أو أجهزة) يعنى خصيصا بالتحري والتدقيق وتقييم تدبير الشأن العام، ويكون هذا الجهاز (أو الأجهزة) :

أ. متعدد التخصصات.

ب. مستقلا كليا، عضويا ووظيفيا، عن الجهة الخاضعة للمساءلة أو التقييم أي عن الإدارة النشيطة : (Administration active).

ج. له صلاحية اتخاذ الإجراءات الفورية والضرورية لمواجهة الحالات الاستعجالية، حماية للمال العام ودعما للأخلاقيات ودرءا للانحرافات.

يقدم هذا الجهاز تقاريره مباشرة، إما بكيفية فورية في حالة الاستعجال، أو بكيفية دورية في الحالات العادية إلى :

١) الوزير أو رئيس الإدارة المعنى : لكونه المشرف والمسؤول المباشر عن المرفق المعني بالأمر ولكونه المسؤول المؤهل لتحريك المتابعات التأديبية ضد الموظفين المعنيين.

٢) الوزير الأول ومجلس الوزراء : لكونهما المسؤولان والمساءلان عن حسن سير الإدارة الوطنية.

٣) البرلمان : لكونه الإطار الدستوري والقانوني لمساءلة أعضاء الحكومة جماعة وفرادى من طرف نواب الأمة، وهو الإطار الأمثل لإخبار المواطنين (الذين يؤدون الضرائب) عن كيفية تدبير الشأن العام.

٤) القضاء : لكونه الإطار الدستوري والقانوني الموكول إليه تطبيق القانون على الذين يخلون به.

إن تفعيل التفتيش العام (بوصفه وظيفة وجهاز) من أجل ممارسة المهام التي أشرنا إليها سابقا يتطلب من بين ما يتطلب :

١ – إصدار منظومة قانونية خاصة بالتفتيش العام (كجهاز وكوظيفة) تكون مرجعية، إن على الصعيد المركزي أو الغير الممركز بالنسبة للإدارة المشرفة على التسيير ولجهاز التفتيش العام نفسه، تؤهل هذا الأخير للقيام بالمهام التي أشرنا إليها سابقا، حتى يتأتى له أن يصبح جهازا فعالا ومنخرطا في مسار الإصلاح والتحديث الذي يتم على مستوى كل قطاع.

٢ – تطعيم المفتشيات العامة بالعدد الكافي من الموارد البشرية، تكون لها خبرة وكفاءة عالية وأقدمية ومؤهلات في التحكم في تقنيات التدبير الإداري والمالي والتنظيمي والتقني. ويستحسن أن يتم انتقاء مساعدي المفتشين العامين من بين أحسن الأطر العليا العاملة في إدارة التسيير، وخصوصا منهم، الذين مارسوا مسؤوليات في المناصب العليا .

٣ – توفير التكوين المستمر للموارد البشرية العاملة بالتفتيش العام واستكمال تكوينهم حتى يقوموا بالمهام المنوطة بهم أحسن قيام.

٤ – الاستقلالية العضوية والوظيفية لجهاز التفتيش العام عن الأجهزة الإدارية الخاضعة للمساءلة والتقييم.

٥ – تفاديا لخضوع المفتشيات العامة في عملها وتحركاتها في المجال المالي للإدارة النشيطة، وما قد يترتب عن ذلك من انعكاسات سلبية، يقترح تخصيص اعتمادات مالية للمفتشية العامة في الميزانية الفرعية القطاعية، يكون المفتش العام هو الآمر بصرفها ويكون هو الآخر خاضعا للمراقبة المالية كباقي الآمرين بصرف الاعتمادات.

٦ – ضرورة إعادة النظر في أسلوب العمل بالإدارات المسيرة .

ذلك أنه لن يكون التفتيش العام ناجعا، وقائما بمهامه أحسن قيام، إلا إذا تغيرت الجوانب التنفيذية للعمل الإداري، وتغيرت أساليب العمل داخل المصالح الإدارية عن طريق إعداد مخططات استراتيجية للسياسة المتبعة في القطاع المعني بالأمر، وتحديد وسائل تنفيذها، ومن بينها التوفر على نظام المعلوميات في التدبير اليومي. الخ . . .

٧ – ضرورة تحديث وعصرنة مناهج وطرق وأسلوب عمل المفتشيات العامة، وذلك ب :

أ – اعتماد المعلوميات وكذا الآليات والأساليب الحديثة المستعملة في مجال المراقبة والتدقيق والتقييم.

ب – برمجة عمل المفتشيات العامة على المدى القصير والمتوسط، حتى لا يبقى تدخلها ظرفيا أو عرضيا .

ج – ضرورة التنسيق مع مختلف الأجهزة المشرفة على الرقابة عن طريق خلق جسور للتعاون والتكامل وتبادل الخبرات، .

٨ – تسهيل مأمورية التفتيش العام بالحصول على المعلومات والوثائق المطلوبة بكيفية سريعة وعدم الاعتداد بالسر المهني لتبرير رفض تسليم الوثائق أو المعلومات المطلوبة.

٩ – إيلاء العناية الكاملة للتقارير التي تعدها المفتشيات العامة وتمكين المفتشين العامين ومساعديهم من تتبع مصير هذه التقارير وإبداء الرأي بخصوص الإجراءات أو التدابير التي قد تتخذ بناءا على ما جاء فيها، مع تمكين المصالح أو الأطر المعنية بتلك التقارير، من إبداء ملاحظاتها وتقديم عناصر دفوعاتها وفق مسطرة معينة.

IV – خاتمة .

بحكم موقعه خارج حلبة التسيير اليومي الروتيني، يعتبر التفتيش العام للوزارات أكثر الأجهزة تأهيلا في التفكير بطريقة متأنية في المشاكل التي تعاني منها الإدارة النشيطة، مما يجعله يساهم بكيفية فعالة في صياغة القرار المصيري بطريقة سليمة. كما أنه يعتبر أكثر تأهيلا لرصد مكامن الخلل، والتصدي لها، وذلك باقتراحه حلولا ناجعة لسد الثغرات، عبر بث أساليب جديدة، في التدبير اليومي من أجل الوصول إلى إصلاح شمولي، يكرس المصالحة بين الإدارة والمواطنين، ويجعل منها قاطرة للتنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية من أجل مستقبل جديد، على أساس قواعد جديدة، جدية وهادفة، منطلقها النية الصالحة والعزيمة القوية، مما ينتج عنه لا محالة تحول جذري في كيفية تدبير الشأن العام، وقفزة كمية ونوعية على نمو البلاد والعباد، والأمل في الله أن يكلل ما نريده بالنجاح والتوفيق.

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.