

بسم الله الرحمن الرحيم
جامعة الشيخ عبد الله البدرع
الكلية التقنية



قسم : التقنية الاجتماعية
تخصص : نظم معلومات محاسبية ومصرفية

بحث تكميلي لنيل درجة الدبلوم التقني

بعضوان :-

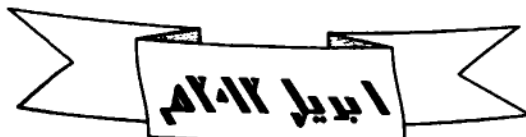
تطور الرقابة المالية واثرها على الأداء المالي

إعداد الطلاب :-

- ١/ العبيد خالد محمد الخليفة
- ٢/ الفكي ادم الطاهر الصافي
- ٣/ حسين فضل الله عطا الله فضل الله
- ٤/ مصعب عبدالجبار سر الختم
- ٥/ مؤيد احمد الامين عبدالله

إشراف الاستاذ

أ/ عبدالرحمن علي البشير

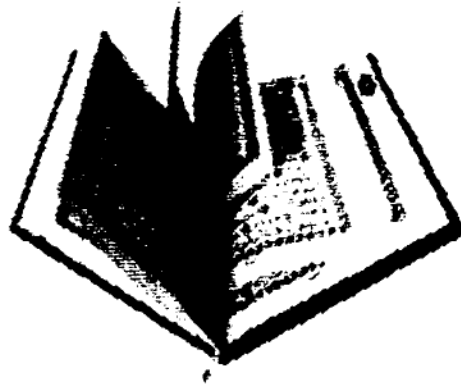


الآية

قال تعالى : (وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللّٰهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ

وَسُرُّدُونَا اِلَى عَالَمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ)

صدق الله العظيم
سورة التوبة
الآية : ١٠٥



الإهداء

أهدي هذا البحث إلى أمي وأبي

والى كل من ساهم في مسيرتي التعليمية

والى كل من له الفضل عليّ

والى كل الأساتذة الأجلاء بجامعة الشيخ عبد الله البدرى

والعصر بالشكر الأستاذ / عبد الرحمن عليّ البشير مشرف هذا البحث ورئيس

قسم العلوم الإدارية والتقنية الاجتماعية

الباحثون



شكر وعرفان

أولاً الشكر لله سبحانه وتعالى وهو خير معين
واخص بالشكر استاذنا الجليل عبدالرحمن علي
البشير الذي كان معينا لنا بنصحه وارشاده .
كما اخص بالشكر كل اساتذتي بجامعة الشيخ
عبدالله البدرى الذين كانوا خير الغدوة علما
واخلاقاً .

ولايفوتني ان اتوجه بالشكر الى دفعتي من طلاب
وطالبات قسم العلوم الادارية تخصص نظم
المعلومات المحاسبية والمصرفية
جزاكم الله عنا كل خير ،،

الباحثون ،،

المقدمة :-

يعد مصطلح الرقابة رغم ما ارتبط بالمفهوم من سلبيات من المصطلحات الادارية التي زالت اهميتها في السنوات الاخيرة واصبحت محط ابحاث عملية وتجارب عملية تهدف الى تطوير اساليبها والتقنيات المستخدمة فيها لتواكب التطورات والتغيرات التي تشهدها ويشهدها قطاع منشآت الاعمال والمؤسسات ومنظمات القطاع العام والاهلى ، ويرجع الدافع واره الاهتمام لتطوير اساليب الرقابة المالية الى القناعة المشتركة بان الاساليب التقليدية المطبقة حاليا في اعمال الرقابة المالية والادارية لم تعد كافية لتعمل مع التطورات السريعة المتلاحقة التي احدثها الانفتاح العالمي وانعكاس ثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بالاضافة الي هذه التطورات ويزيدها تعقيدا ما تمر به مؤسسات الاعمال والشركات من اندماج او انفصال وما تشهد اسواق المال والتجارة من اساليب وحيل لم تكن معروفة في السابق وتتطلب تقوية الاجهزة الرقابية وتزويدها بالمهارات والتقنيات الحديثة التي تساعد في كشف التجاوزات وتصحيح الانحرافات .

لقد ازدادت اهمية الرقابة اجهزة وتقنيات كذلك بسبب بعض الممارسات التي تتجاوز القانون والاعراف والقيم التي كانت تحكم سلوك العاملين بالمؤسسات العامة والخاصة مثل الرشاوي والعمولات والمحابة في منح العقود والمشروعات وغيرها ، تحتم معه الاهتمام بالرقابة علما وممارسة العمل علي تطوير ادواتها واساليبها لتكون في مستوي التحدي الذي تفرضه الظروف المستجدة ، كما علي المسؤولين سواء الماليين او الاداريين ملاحقة التطورات السريعة المتلاحقة البحث اساليب تمكنهم من حل هذه المشاكل المعقدة والحساسة وتقديم نتائج اعمالهم بصورة معقدة ومحايده ودقيقة للمسؤولين عند اتخاذ القرار داخل المنشاة للجهات الخارجية بصورة تعزي من الشفافية والمساءلة ووفاء لمتطلبات قواعد الحكومة الرشيدة .

أهمية البحث :-

يقول الدكتور فائز الزغبى تتبع اهمية الرقابة المالية من كونها رقابة قانونية ومالية تحكم التصرفات المالية المحاسبية والادارية ذات الطابع المالى والميزانيات بانواعها والمنظمة وقوائم الارادات والنفقات والسجلات المحاسبية وذلك لغرض التأكد من مطابقتها للقواعد والقيود والمعايير والصلاحيات المالية .

كما تتبع اهميتها من كونها رقابة مالية تقوم بمراقبة القواعد المالية بانواعها كميزانية المنظمة العامة وقائمة الارباح والخسائر وميزانية تدفق الاموال بالاضافة الى رقابة وتقييم ربحية المنظمة ومديونيتها هذا بالاضافة الى القيام بعملية الرقابة علي التصرفات ذات الطابع المالي التي تؤثر بشكل مباشر علي تكلفة وربحية المنظمة خلال فترة زمنية محددة .

أي ان الرقابة المالية تستمد اهميتها من كونها نظام شامل يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية كالانظمة والتعليمات والمفاهيم والمبادئ الاقتصادية والمحاسبية والادارية التي تهدف في النهاية الى المحافظة علي اموال المنظمة وضمان استقلالها بالطريقة التي تؤدي الى رفع كفاءة المنظمة والنهوض بفاعلية نشاطها وتحقيق اهدافها .

نجد ان التطور المستمر في اليات الرقابة المالية يؤثر تأثيرا مباشرا علي قوانين وانظمة الاداء المالي .

مشكلة البحث :-

تكمن مشكلة الاداء المالي في اختلال بنود الصرف والاخذ في الاعتبار من النتائج السالبة المسبقة مع وجود الاخطاء والفروقات التي تظهر في اجراء عملية التسوية .

مجتمع البحث :-

مكتب الحسابات بالبنك الزراعي

فروض البحث :-

- ١/ وجود اجهزة رقابية اكثر كفاءة وامناً تساعد في النمو الاقتصادي والمحافظة علي اموال الدولة .
- ٢/ وجود نظام مرضى للرقابة يقلل من احتمالية التحريفات .
- ٣/ هيكله الاجهزة الرقابية الدور الذي تنوط به جهدا يساهم في عملية النمو الاقتصادي .
- ٤/ ادخال اساليب اكثر تطورا يؤدي الي تحسين الاجهزة الرقابية .
- ٥/ التطبيق الثابت للمعايير المحاسبية المتعارف عليها يظهر عدالة عرض الوضع المالي ونتائج العمليات .

منهج البحث :-

المنهج الوصفي

ادوات جمع البيانات :-

- المقابلة الشخصية

- الملاحظة

- مواقع الانترنت .

التبويب :-

الفصل الاول : الاطار النظرى

المبحث الاول : مقدمة عن الأداء المالى والرقابة المالية

المبحث الثانى : التطورات التى حدثت علي الاجهزة الرقابية

المبحث الثالث : اهمية الاداء المالى

الفصل الثانى : الاطار العملي

المبحث الاول : نبذة تاريخية عن البنك الزراعي

المبحث الثانى : المعايير والاسس المتبعة في حسابات البنك الزراعي

المبحث الثالث : اهمية الرقابة علي الاداء المالى بالبنك الزراعي .

الفصل الثالث : النتائج والتوصيات

المبحث الاول : تحليل البيانات

المبحث الثانى : النتائج

المبحث الثالث : التوصيات

الخاتمة

الفهرس

المراجع

الملاحق

الفصل الاول : الاطار النظرى

المبحث الاول : مقدمة عن الاداء المالى والرقابة المالية

المبحث الثانى : التطورات التى حدثت على الاجهزة الرقابية

المبحث الثالث : اهمية الاداء المالى

الفصل الاول

المبحث الاول

مقدمة عن الأداء المالي و الرقابة المالية

الادارة المالية :-

مرت الوظيفة الادارية في عالمنا المعاصر بمراحل متعددة حتى وصلت الى وضعها الحالي ففي المرحلة الاولى كانت مسؤولية المدير المالي الاساسية هي الحصول على الاموال اللازمة للمشروع .

ولقد نتجت هذه المسؤولية عن الظروف الاقتصادية التي عايشها العالم كله في فترة الكساد في الفترة ما بين ١٩٢٩-١٩٣٣م حيث كان التركيز علي هيكل راس المال بالمشروعات وفي بداية الخمسينات تحول التركيز على هيكل راس بالمشروعات وفي بداية الخمسينات تحول الاهتمام الى استخدام الاموال وكثر الحديث عن تدفق الاموال كاداة لتحليل عمل الادارة الداخلية للمشروع اما في المرحلة الثالثة فان نطاق التمويل امتد للسياسات والقرارات التي لها تاثير على قيمة المشروع .

وظائف الادارة المالية :-

في ضوء المضمون الحديث للادارة المالية ينبغي القيام بعدد من الوظائف الرئيسية حتي يمكن تحقيق الاهداف المالية وهذه الوظائف هي :-

- التخطيط المالي والرقابة .

- استثمار الاموال .

- الحصول على الاموال .

واحيانا قد تواجه المنشاة بعض المشاكل المالية الخاصة غير المتكررة مثل الانضمام او الاندماج في منشاة اخرى وفي مثل هذه الحالات تكون هذه المشاكل الوظيفية الرئيسية الرابعة للادارة المالية .

ومن النادر ان تكون هذه الوظائف السابقة من مسؤولية المدير المالي وحده فالسياسات المالية عادة ماتؤثر على الانتاج وعلى التسويق او على غيرهما من الوظائف الاخرى للمشروع . كما ان هذه السياسات غالبا ماتكون من الاهمية بمكان مما يؤثر على عمليات المنشاة كلها ولهذه الاسباب السابقة فان المدير الحالي قد يقتصر على مجرد تقديم النصح الى رئيس مجلس الادارة

او الى اعضاء مجلس الادارة بخصوص السياسات بينما الامور الاخرى قد يتم البت فيها بواسطة لجان معينة او تترك كلياً للمدير الحالى .

هدف الادارة المالية :-

كي يستطيع متخذ القرار ان يصل بكفاءة داخل المشروع فلا بد ان يكون له هدف محدد يحكم الانشطة التى يتولاها ، والهدف الاساسى هو تحقيق اكبر قدر ممكن من الربح ونجد ان هنالك اختلاف بين اهداف المنظمات اعمال التى تهدف الى تعظيم ربح وبين اهداف الاجنده الحكومية او المنشآت التى تهدف للربح .

مما يحصل التوصل للمجموعة من المبادئ او النظريات التى تنطبق على الجميع امر مستعجل ففي حالة نشأة الاعمال يكون التساؤل دائما عن السريه التى يتم فيها تغطية تكلفة الاستثمار المبدئي او عن الارباح التى يحققها فرع مدير المنشأة ولا يمكنها طرح نفس التساؤل فى حالة مستشفى او مدرسة مثلاً .

السيولة والربحية :-

يواجه المدير المالى مسئولية ذات شقين عند مساهمته فى تحقيق هدف الادارة المالية الا وهو زيادة قيمة المنشأة ومن ناحية تقع عليه مسئولية توفير وسائل الدفع التى تتطلب التخطيط المالى وتقدير المقبوضات والمدفوعات والنقدية والحصول على الاموال ورقابة استخدام وتوزيع هذه الاموال لاشك ان المحافظة على سيولة كافية لمقابلة الالتزامات تودى الى تخفيض الاخطار التى تواجهها ويأتى ذلك عن طريق توجيه النقدية المتاحة الى افضل الاستخدامات والاستثمارات

وزيادة قيمة المنشأة تستلزم بالضرورة الموازنة السليمة بين هذين الهدفين الفرعيين للادارة المالية وهما هدف السيولة وهدف الربح وان محاولة تحقيق هذين الهدفين معا يضيف بعدا جديدا وان وظيفة الادارة المالية ويلاحظ ان الهدفين السابقين لاسناده اليهما رغما من كونهما هدفين تؤامين الا انهما متناقضين .

السيولة :-

يعتبر الامام التام بالتدفق داخل المنشأة امرا حيويا فى توهم الادارة المالية وتدفق النقدية يكون عن طريق اصدار الاوراق المالية والاقتراض وكليهما من المصادر الخارجية للنقدية او يكون تدفق النقدية عن طريق المبيعات النقدية او يحصل حسابات العملاء ومن تحويل الاصول الثابته الى نقدية وكل هؤلاء من المصادر الداخلية للنقدية

^١ ان جميل احمد توفيق استاذ ادارة الاعمال ، محمد صالح المناوي رئيس قسم ادارة الاعمال .
الادارة المالية اساسيات وتطبيقه ، الدار الجامعية طبع ونشر توزيع الاسكندرية ١٩٩٣ م ، ص ٢٨

الربح :-

ان الهدف الثانى للمدير المالى هو ترتيب وتنظيم استخدامات ومصادر اموال المنشأة في نطاق سلطة بطريقة تمكن الملاك في الفترة الطويلة من الحصول على عائد على اموالهم المستثمرة لا تقل ارتفاعها عن العائد الذى يمكنهم تحقيقه من الاستثمارات البديلة التى تتعرض لنفس الدرجة من الخطر .

ويعتبر تحقيق هدف الربح عملية ذات خطوتين اولا يحاول المدير المالى استثمار الاموال في الاصول بطريقة تمكن المنشأة كلها كوحدة من تحقيق اكبر عائد ممكن من عدم التضحية بالسوية وثانيا يجتهد المدير المالى فى ترتيب مصادر امواله بشكل يمكن ملاك المشروع من الحصول على اكبر عائد ممكن دون تعرضهم لآخطار بالغة^١.

الرقابة وظيفه ادارية تعنى بقياس وتصحيح اساليب الأداء للمرؤسين من اجل التاكيد من ان اهداف المؤسسة وخططها التى وضعت لتحقيق هذه الاهداف قد نفذت وتقرير ما اذا كانت الخطط التى وضعت قد تم اعتمادها فى التنفيذ وما اذا كان هناك تقدم فعلى نحو تحقيق الاهداف والتحرك لتصحيح الانحرافات والاطفاء كما يمكن تعريفها بانها مجهود تقوم به الجهات المسؤولة يشمل الملاحظة المستمرة للأداء وقياس النتائج الفعلية واستخراج مؤشرات بحيث يمكن مقارنتها بالمعايير الموضوعه لتحديد الانحرافات عن هذه الاهداف المسيطرة او توقع حدوث هذه الانحرافات ومعرفة اسبابها ثم تحديد انصب التصرفات العلاجية التصحيحية التى تحقق الاستخدام الامثل للموارد المتاحة للتنظيم لتحقيق اهدافه .

كما تساعد على التحقق من اداء العمل الادارى العام وكذلك تمكن من التحقق من ان التنفيذ يسير فى اتجاه الاهداف الرئيسية المحدده .

الرقابة المالية :-

هي رقابة تعنى بقياس وتصحيح اساليب تدبير المال العام للمكلفين بذلك من اجل التاكيد من ان أهداف المشروع المجتمعى باعتباره مشروع يترجم تطلعات وانتظارات الشعب والخطط التى وضعت لتحقيق هذا الهدف والمترجمة فى القانون المالى وقد نفذت وتقرير اذا ماكانت تلك الميزانية والاعتمادات المالية المرصودة للتنفيذ قد صرفت بالفعل وحقت النتائج المطلوبة . كما تعرف بانها مجهود عمل تقوم به الجهات المسؤولة تشمل الملاحظة والمتابعة المستمرة للأداء المالى وقياس نتائج الفعلية واستخراج مؤشرات القياسية لتشخيص الانحرافات عن الاهداف المسيطرة ووصف العلاج المناسب لتصحيحها .

^١ نفس المرجع السابق ، ص ٦٥

لقد ارتبط مفهوم رقابة المال العام بتطور الانظمة المالية والادارية للدولة حيث لايمكن الجزم ان رقابة المال العام ارتبطت بظهور الدولة الحديثة بل لها امتداد فى التاريخ القديم للانسان فى هذا الصدد نسوق تجربة الدواوين فى الدولة الاسلامية فى عهد الخليفة عمر بن الخطاب (رضى الله عنه) ثم نموزج اخر للرقابة الذى كان له بعد سياسى وكان وراء ظهور النظام البرلمانى فى انجلترا وهكذا تشهد الرقابة تطورات نوعية لتأخذ الشكل المتطور الحالى .

كما انتشر الفساد المالى ومحاولة الاغتناء السريع وسوء التدبير والسلوك المالى المنحرف كما برزت اهمية الرقابة الفعالة والصارمة على المال العام من اجل صيانتة وتوجيهه لصرفه فى الالوجه المحدده لتحقيق المصلحة العامة .*

مقدمة عن الرقابة المالية والاداء المالى :

مفهوم الرقابة :-

تعرف الرقابة بانها العملية الادارية الفرعية التى بموجبها يتم التأكد من ان التنفيذ الفعلى مطابقا لمعايير الخطط المرسومة وحتى يتم التأكد من تلك المطابقة فمن الضرورى ان تمارس العملية الرقابية منذ اللحظة الاولى للتنفيذ وتستمر اثناءه وتمتد الى مابعد انتهاءه ، والمدقق فى هذا التعريف يمكنه ادراك ابعاده فى التالى :

١- ان الرقابة ليست مهمة واحدة Asingle task او نشاط واحد Asingle Activity ولكنها عملية process تكون من مداخل متتابعة ومتكاملة :

٢- ان عملية الرقابة عملية مستمرة ملازمة للتنفيذ الفعلى مخطط من اللحظة الاولى .

٣- ان المادة الخام الرئيسية التى تستخدمها عملية الرقابة تتكون من :-

١/ معايير الخطط المرسومة ،

٢/ نتائج الأداء الفعلى للتنفيذ

٤- ان الهدف من العملية الرقابية هو التأكد من انطباق الأداء الفعلى للمعايير المخططة ومن اجل تحقيق هذا الهدف بفعالية فلا بد من انجاز المهام التالية .

١/٤ محاولة التنسيق بالانحرافات قبل حدوثها .

٢/٤ الاستعداد لمواجهة الانحرافات قبل وعند حدوثها ومن ثم تجنب حدوثها .

٣/٤ فى حالة عدم القدرة على التنسيق بالانحرافات فمن الضرورى سرعة ودقة الكشف عنها ، واقتراح الاجراءات التصحيحية اللازمة لضمان التزام الأداء الفعلى بالمعايير المخططة مع ترتيب الاثار السلبية لتلك الانحرافات .

٤/٤ ضرورة ان تتبنى الاجراءات التصحيحية المقترحة على دراسة دقيقة للانحرافات .
وتحديد وتحليل اسبابها وظروف تحقيقها .

٥- ان الرقابة عملية مكملة او متممة لعملية التخطيط لتحقيق النتائج المخططة لا يتم حقيقة الا لوكانت عملية الرقابة فاعلة . وفعالة Active and Effective فالخطط قد تكون مرسومة بطريقة عملية وموضوعية صحيحة الا ان التنفيذ تتم بعيدا عن المعايير الخطط دون رقابة والتزام لاي دون عملية رقابية فعالة هنا تكون النتيجة الطبيعية عدم تحقيق النتائج المستهدفين .

انواع الرقابة : Control types

توجد ثلاثة انواع رئيسية :-

١- الرقابة الوقائية : prevntrive control

وهي الرقابة التى تطلق عليها البعض الرقابة الامامية feed for ward control ، وهي العملية الرقابية التى تحدث خلال الفترة الزمنية بين الخطط والتنفيذ الفعلى او التى تحدث بين مرحلة ومرحلة اخري من مراحل التنفيذ ، ويهدف هذا النوع من الرقابة التنبؤ بالانحرافات قبل حدوثها مايجب عملية فى الحاضر تتلافى حدوث تلك الانحرافات مستقبلا .
ورغم اهمية هذا النوع من الرقابة الا انه يتطلب نوعا متقدما من تكنولوجيا نظم المعلومات وتقنيات اساليب المحاكاة simulation technigves ، وهذه مقومات قد لا تتوفر لدى كل المنظمات .

٢- الرقابة المتزامنة simulation concurrent control :-

وهي الرقابة التى تتم فى اثناء التنفيذ او قبل انتهائه بفترة وجيزة ويكون الهدف من هذا النوع من الرقابة هو تجنب الانحرافات ومنع تفاقمها حتى لا يتم التنفيذ باقل قدر من الخسائر او الاثار السلبية .

وينتشر تطبيق هذا النوع من الرقابة فى العديد من الشركات والخدمات والشركات الصناعية التى تستخدم نظم مراقبة الجودة الالكترونية .

٣- الرقابة التاريخية : Historical control

ويطلق عليها البعض الرقابة الخلفية feed back control

وهي الرقابة التقليدية التى تتم بعد انتهاء من التنفيذ ويكون هدفها هو تحديد الانحرافات التى حدثت بين معايير الخطط والتنفيذ الفعلى وتحديد اسبابها التاريخية واقتراح مايجب عمله لتلافى حدوثها مستقبلا عند تكرار عملية التنفيذ .

اساسيات الرقابة : Control Esesmtion

من الضروري مراعاة ثمانية اسس او مبادئ عند ممارسة الرقابة باسلوب فعال فى أي منظمة فتلك الاساسيات لاتخرج عن كونها اصلا يجب الالتزام به دون وجود شكل موجب لمنهج الالتزام بها ، او للاهمية النسبية التى ستعطى لكل منها طبقا لظروف المنطقة وامكانياتها والقدرات الادارية المتوفرة بها .

١- التركيز على النقاط الرئيسية الحرجة .

فالرقابة الفعالة لاتعنى الرقابة القصوى لاي الرقابة على كل شئ لكنها تعنى الرقابة فى المكان والتوقيت وبالقدر الصحيح ، وهنا يكون ضروريا تحديد تلك النقاط بدقة بحيث تكون هي اكثر تأثيرا على الأداء ثم استخدامها كنقاط رئيسية للرقابة .

٢- ضرورة توافر التغذية العكسية للمعلومات ، وتعهد بذلك ضرورة توافر معلومات مرتدة عن كلا من الخطط المرسومة والتنفيذ الفعلى كاساس للتعرف على ماحدث او مايحدث او مايوقع حدوثه ؛ ومن ثم يمكن الكشف عن الانحرافات اسبابها فبدون توافر تلك المعلومات والبيانات لن تتمكن المنظمة من ممارسة عملية الرقابة بطريقة فعالة .

٣- ضرورة توافر عنصر المرونة فى نظام الرقابة .

ويقصد بذلك ان تتوافر فى نظام الرقابة القدرة على التجارب والتكيف مع الظروف المتغيرة التى قد لاتكون احداها فشل او انهيار نظم الرقابة الحالية وعدم قدرته على اكتشاف الانحرافات فى الوقت المناسب .

٤- ضرورة ملائمة نظام الرقابة للتنظيم

ويقصد بذلك ان يتوافق نظام الرقابة مع مكونات الهيكل التنظيمى واجزائه لان ذلك يؤثر فى تحديد مسارات تدفق المعلومات والبيانات .

٥- التحكم الذاتى لنظام الرقابة :

ويقصد بذلك ان يتوافر فى جميع اجزاء النظام القدرة على الرقابة الذاتية self cotrol أي القدرة على التنبؤ بالانحرافات وتحديد ما بين المعايير المخططه والاداء الفعلى .

٦- ضرورة تحقيق الاتصال المباشر بين طرفى العملية الرقابية وهما المراقبة The Control (او من يقوم بالرقابة) والمراقب ومن ثم ممارسة الرقابة عليه .

٧- ضرورة مراعاة اثر العملية الرقابية على الافراد .

فاذا كان الافراد والجماعات غير متفهمين وغير قابلين وغير متجاوبين من نظام الرقابة واهدافه فلا يتوقع منهم ان يكونوا قادرين على تطبيقه والعمل على انجاحه .

٨- ضرورة ان يكون النظام الرقابى اقتصاديا .

فاذا كان النظام الرقابى مكلفا من الناحية المادية ويحتاج الى امكانيات بشرية كبيرة وكانت نتائجه محدودة ومن ثم لاتكون هنالك ضرورة تحتمه^١

نشأة الرقابة المالية :-

ترجع نشأة الرقابة المالية الحكومية الى نشأة الدولة وملكيته للمال العام وادارته نيابة عن الشعب .

وقد اتسع نشاط الادارة العامة وازداد حجم المال العام مع تطوير وظيفة الدولة من المحافظة على الامن الداخلى والخارجى واقامة العدل الى التدخل فى مختلف نواحي النشاط الاقتصادى فان ازدياد حجم المال العام واتساع نشاط الدولة يتطلب المزيد من الرقابة المالية الفعالة التى تكفل المحافظة على هذا المال العام وحمايته .

وتعتبر الرقابة المالية ركن من اركان الادارة فى الدولة الحديثة وتحتل مكانا هاما بين التخطيط والتنظيم والتوجيه ويرتبط كل منها بالآخر ارتباطا وثيقا فبدون التخطيط لا يوجد رقابة حيث لم يسبق تحديد الاهداف المطلوب تحقيقها والعناصر الواجب استخدامها لتحقيق هدف معين فى زمن محدد كما ان التنظيم الجيد والتحديد الواضح للسلطات والمسئوليات يسهل عملية الرقابة والتوجيه السليم يرتبط ارتباطا وثيقا بعملية الرقابة ويساعدها على اكتشاف الاخطاء فى التخطيط والتنظيم والتوجيه وتحديد الاهداف ويساعد على تحقيقها ومن اهم الادوات الرقابية التى تعتمد عليها عملية الرقابة .

ونتناول بالاضافة الى افكار ومناهج الرقابة المطبقة فى بعض الدول المعاصرة الاسلامية بصفتها ركن من اركان الادارة الحكومية التى تعمل على حماية وصيانة المال العام دراسات تطبيقية بهدف تحسين الاجراءات والاساليب الفنية للرقابة المالية الحكومية فى ظل التغييرات السياسية والاقتصادية المتحددة التى يتطلب من اجهزة الرقابة المالية الحكومية مسايرة هذه التغيرات فمن الضروري ان تغير وتقل من طبيعة عملها وهيكلها التنظيمية بغية التفاعل مع هذه التغيرات حتى يمكنها ان تودى اعمالها الرقابية على الوجه المامول وخاصة فى ظل التغيرات السريعة فى نظم المعلومات .

التي تشكل تحديا بواسطة هذه الاجهزة الرقابية التى يجب عليها ان تبادل باتخاذ الاجراءات اللازمة للعديد من التغيرات والتحديات وان الخطط فى ذات الوقت لمواجهة احتياجات المستقبل حتى يمكنها ان تتجاوب بسرعة وفعالية مع التغيرات التى تحدث فى الاقتصاد العام وفقا للسياسة العامة للدولة .

^١ سعيد محمد المصطفى - التنظيم والادارة الناشر الدار الجامعية الاسكندرية ، اصدار ١٩٩٨ ، ص ٢٣١

لم تعد الرقابة المالية تقتصر على مراجعة الوحدات من الناحية المالية المستندية اللانحوية فقط بل امتدت لكي تشمل مراجعة الأداء للتحقيق مدي كفاءة الانتاج والحصول علي اقصى قدر من المدخلات ومن مدي تحقيق البرامج الموضوعه للاهداف المخططة والمستهدف تحقيقها .

وان كنا نحرص حقا على وجود هذا النوع من الرقابة فان الامر يتطلب ضرورة وضع معايير للاداء مقدما يتميز الالتزام بها بقياس الاداء الفعلي وتحديد الانحراف عنها وتحليل اسباب حدوث وطرق علاجه لمنع تكراره مستقبلا .

فان المرحلة الاقتصادية التي تمر بها الدول العربية عامة يجب الا يقف دور عملية الرقابة فيها على مجرد المراجعة المستندية والاقتصادية بل من الضروري ان يمتد ليشمل تقييم الاداء ومراجعة الكفاءة والفاعلية كتطور الرقابة عونا للقائمين على امور الاقتصاد وتساعدهم على اجتياز الازمات باقصى مرعة مستطاعة ، وان يجعل القانون هذه الرقابة الحق في اتخاذ ماقد يلزم من اجراءات تكفل احكام الرقابة على المال العام وحسن استخدام وتوزيع الموارد المتاحة بما يحقق النمو والاستقلال الاقتصادي في ظل عمل متكامل وتترابط به اجهزة الرقابة ومؤسساتها مع اجهزة الدولة المختلفة بما يحقق فاعلية العمل الرقابي .

وقد اولت اجهزة الرقابة المالية عنايتها وجهدها لفحص وممارسات العمل الجارى ومراجعة دراسات الجدوي الاقتصادية للاعمال الراسمالية من اجل الاقتصاد فى نفقة والكفاءة فى الاداء ومقارنة مردود الاموال المنفقة بالمنافع المحققة والمستهدفة وان كانت اغلبية الاجهزة العليا للرقابة المالية تقتصر القوة الضرورة التي تجبر على قبول المعايير الرقابية التي تعدها ومرجع ذلك الى ان هذه الاجهزة الرقابية ليس لها الحق فى اصدار او اتخاذ قرارات او قرض عقوبات بل لها حق تقديم مقترحات معتمدة فى اغلب الاحيان على منطق البراهين التي تقدمها للجهات اخري لمساندتها لتحقيق ذلك الهدف وخاصة ان كانت هذه الاجهزة ليس لها سلطات قضائية فلها ان تلجا الى المجالس التشريعية .

كما ان الاجهزة العليا للرقابة تملك وسيلة اخرى اكثر فعالية لفرض ارادتها وهي الاعلام لابد وقد استعملت هذه الوسيلة بقدر من التردد والحذر وخاصة فى ظل نظام الاحزاب السياسية لما تشير من ردود .

تعريف الرقابة :-

اختلف الكتاب فى ماهية الرقابة ولذلك فقد تعددت التعاريف التي تناولتها ، فالرقابة عرفت من الناحية القانونية بانها عبارة عن حق دستوي يخول صاحبه سلطة اصدار القدرات اللازمة لانجاح مشروعات الخطة فهي حق يخوله دستور او قد يخوله قانون معين تؤدي الى اهداف التنظيم الادارى الذى تتطلبه الدولة ، وفى هذا المعنى تتراوح الرقابة بين المرجعية

اللاحقة وبين فرض سلطة ادارية تلتزم المشروع باوضاع معينة او بضرورة الحصول على تصريح لبعض الاعمال واقترانها^١.

الرقابة على الأداء وتدفق المعلومات :-

تعتبر الرقابة على الأداء من اهم الانشطة الرقابية فى المشروع وتهدف الرقابة على الأداء الى مقارنة الأداء الفعلى بالاداء المخطط للتأكد من درجة الالتزام ، بالمستويات المحددة مسبقاً . ويتطلب اجراء هذا النوع من الرقابة توافر عدة مستويات من المعلومات داخل المشروع . وبصفة عامة كلما ارتفع المستوي الاداري القائم بالرقابة فى الهرم التنظيمى كلما زادت الحاجة الى نوعية خاصة من المعلومات والتقارير .

وترتبط بكل مستوي من مستويات الرقابة انواع معينة من البيانات التى تساعد علي ممارسة الوظيفة الادارية ويمكن تقسيم عملية الرقابة على الأداء الى المستويات الاربعة التالية :

- التوجيه

- التعديل

- اتخاذ القدرات

- مراجعة السياسات .

أولاً : التوجيه :- Direction

على فترات زمنية محددة يتم تجميع المستندات الخاصة بالمعاملات والمستندات الخاصة بالتعريف فى مجموعة من التقارير التى تقدم ملخصاً وافياً على الانشطة المختلفة ويساعد ذلك على تقييم الأداء وتحديد الانحرافات ويلاحظ ان المعلومات المرتبطة بمستوي التوجيه تتميز بالآتى :-

(أ) تدور المعلومات حول الانشطة اليومية . وتهدف الى مراجعة حالة التشغيل فى ضوء القدرات المحددة مسبقاً ان البيانات التى يقدمها نظام المعلومات لهذا المستوي هي البيانات المرتبطة بتغير البرامج المخططة

(ب) ثم تجميع التقارير بحيث تتوافر قاعدة من البيانات يمكن استخدامها بواسطة المستويات الرقابية الاعلى .

ثانياً : التعديل : Repletion

- يجب ان يقدر ماذا كان الانحراف عن الأداء يمثل حالة استثنائية ام انه يمثل ظاهرة خطيرة .

^١ عوف محمود للفراوي الرقابة المالية النقدية والتطبيق ، ١٢-١٥- الاصدار الثانية ١٩٩٨م

المبحث الثانى

التطورات التى حدثت على الاجهزة الرقابية :-

العناصر الرقابية لتشغيل البيانات الكترونياً :-

Electronic Data processing Controls

من بين العناصر الواجب تصميمها فى مجال نظم المعلومات هو فحص وتصميم الخصائص الرقابية للنظام ، ويشمل جزء من تطوير نظام الرقابة الداخلية تحديد الخصائص الرقابية بمايؤدى الى تقليل احتمال حدوث اخطاء او تجاوز التعليمات .
واذا حدثت هذه العناصر فيكون من هدف النظام تقليل الخسارة الناتجة من ذلك .
يهدف هذا الجزء الى فحص فلسفة الخصائص الرقابية ، وتحديد بعض الخصائص الرقابية التى تؤدى الى تقليل الخطر .

فلسفة العناصر الرقابية : Controls philosophy

فى كل مشروع توجد بعض عناصر المخاطر ويشمل خطر عمليات المشروع مع أي نتائج من عملية التوريد بالسلع والخدمات الى العملاء بينما يمثل خطر تشغيل المعلومات على أي خطأ ناتج من قيد او حفظ التقرير عن المعلومات .
ولتطوير نظام الرقابة الداخلية تكون الخطوة الاولى هي تحديد الاشياء التى قد يحدث بها خطأ عن تنفيذ عمليات المشروع او عمليات المعلومات (حدوث الخطر) مع تقدير تكلفة كل خطر وتقدير امكانية حدوث الخطر وتبدأ بهذا التحليل التركيز على عناصر الرقابة الاكثر كفاءة بالمشروع ويجب على المشروع ان يحدد تكلفة وعائد تطوير العناصر الرقابية حتي لا تزيد التكلفة عن العائد .
وبعد تحديد الخطر تاتي الخطوة الثانية فى تطوير نظام الرقابة الداخلية هو تحديد العنصر الرقابى او مجموعة العناصر الرقابية التى تقوم بمنع او اكتشاف او تغطية الاخطاء .
والخطوة الاخيرة فى تطوير نظام الرقابة الداخلية هي بناء العناصر الرقابية الاقل تكلفة وتوجد عدة عناصر رقابية تساعد على منع واكتشاف وتصحيح خطر تشغيل المعلومات ولكن لكل عنصر رقابى تكلفة مصاحبة له .

العناصر الرقابية لخطر تشغيل المعلومات او خطر المشروع :-

العناصر الرقابية لاحداث المشروع :-

- تساعد العناصر الرقابية لاحداث المشروع فى التحقق من وجود تصريح مناسب مسبق للعمليات وانها قد تمت حسب الاجراءات المحدده وذلك عن طريق :-
- الموظفون الداخليون والعلاء الخارجيون كل من موقعه الصحيح .
- وباستخدام موارد المشروع الصحيحة (اصوله)
- وبالكميات المناسبة .

وفيما يلى ملخص للعناصر الرقابية التفصيلية التى تؤدى الى تحقيق هذه الاهداف وذلك من خلال مناقشة كل من عناصر رقابة الدخول - عناصر رقابة ادخال البيانات - اختبارات الفحص وفى هذه المناقشة التالية سوف تتكامل تكنولوجيا المعلومات مع عمليات تشغيل المشروع واستخدام تكنولوجيا المعلومات لاداء جزء من وظيفة الرقابة والحصول على المعلومات فى وقت حقيقى .

أ) عناصر الرقابة على الدخول Access Controls
عند وجود تكنولوجيا المعلومات بالمشروع يكون من الضرورى دخول الافراد الى احداث المشروع لتنفيذ عمليات المعلومات وعمليات المشروع ويمثل الدخول الغير مصرح به الى النظام خطرا يواجه المشروع . ويعتبر منع الدخول الغير مصرح به الى النظام عملية حرجة . وتزداد اهمية منع الدخول الغير مصرح به اذا كان النظام يعمل على الخط والتشغيل فى وقت حقيقى .

وتؤدى العناصر الرقابية على الدخول الى ربط عملية الدخول بالنظام نفسه بالالات والبيانات . ويعتبر وجود عناصر رقابية على الدخول هام بنفس درجة اهمية حماية أي اصل بالمشروع . ويؤدى وجود العناصر الرقابية على الدخول الى تقييد عملية الدخول الى النظام ويمكن ان تنقسم الى :-

- أ- عناصر رقابية للدخول الى النظام
- ب- عناصر رقابة الدخول الفعلى .
- ج- عناصر رقابية للدخول الى التطبيقات والبيانات .

ومصفوفة رقابة الدخول: Access Control / Matrix، وتعتبر كلمة السر وسيلة تعريف فريدة لكل متخدم على حده .

اما مصفوفة رقابة الدخول فهي تحديد وظائف كل متخدم على حده عند دخوله الكمبيوتر .
وقد توجد عناصر رقابة دخول اخري منها : بصمة الصوت او الاصابع التوقيع الرقمي والرقم التعريفى للموظف وكروت التعريف .

ب/ العناصر الرقابية للدخول للالات :-
تقوم العناصر الرقابية للدخول الفعلى بمنع الدخول الغير مصرح به الى الالات نفسها ، وفى المعتاد تكون النظم الكبيرة او file servers موجوده فى مكان مغلق يتم الدخول اليها باستخدام مفتاح مزدوج .

ج/ العناصر الرقابية للتطبيقات والبيانات :-
تقوم العناصر الرقابية للتطبيقات والبيانات بحفظ تكامل وخصوصية البيانات والعمليات فى نظام الكمبيوتر وذلك عن طريق منع خسارة او تقييد او الدخول الى البيانات والتطبيقات وذلك نتيجة دخول الافراد الغير مصرح لهم . ويجب ان يقوم المشروع بحفظ توثيق البرامج الهامة وملف البيانات والبرامج فى مكتبه نظم المعلومات وهي غير مصرح الدخول اليها الا لاشخاص معينين ، كما يجب اعداد قائمة باسماء الاشخاص المصرح لهم بالدخول ومدى هذا التصريح ويجب التحقق من بيانات هذه القائمة باستخدام اساليب التحقق مثل كلمة السر القارئ الضوئ ، وغيره .

عناصر رقابة التشغيل : process Controls
وتحقق عناصر رقابة التشغيل من ان بيانات المدخلات مقيدة فى قاعدة البيانات وانه قد تم تحديث أي رصيد لهذه المدخلات . وتستخدم الكثير من العناصر الرقابية للمدخلات والعناصر الرقابية للفحص كعناصر رقابية للتشغيل ايضا .

عناصر رقابة الملفات : File Control
تستطيع الالات ان تتحقق انه قد تم تشغيل التحديث للملف الصحيح كما تستطيع الالات منع أي ترميز للملف ومن بين العناصر الرقابية فى هذا المجال مايلى :-
- العلامة الخارجية للملف : مثل وضع لاصقة خارج الملف توضح محتويات الاسطوانة التى تحوي الملف وهي تمنع اعادة الكتابة على الاسطوانة التى تحوي معلومات هامة .
- العلامة الداخلية للملف : linternal File يتم كتابة اسم الملف وتاريخ انشاؤه والبيانات الاخرى التى توضحه على وسط الملف بحيث يمكن للكمبيوتر قراءتها . وتشمل العلامة

الداخلية على كل من علامة بداية الملف Header Label . وعلامة النهاية الملف Label trailen وتشمل العلامة الاولى على شرح البداية لملف بينما تمثل الاخيرة علامة لنهاية الملف ويحتوي بيانات تلخيصه عن محتوى الملف .

اجراءات الاغلاق lock ovtaro cedure وتستخدمها نظم ادارة قواعد البيانات فى نفس الوقت ملف قراءة فقط Read only :-

يؤدى الى جعل البيانات فى حالة قراءة فقط فلا يمكن للمستخدم تعديل البيانات او التحديث . دوائر حماية الملف File Protiction Rings تسمح لكتابة البيانات على شريط ممغنط وعند استبعاد الدوائر يكون الشريط الممغنط فى حالة قراءة فقط .

ثانياً : تكنولوجيا المعلومات والقاصر الرقابية البشرية :-

Information Technology and human Controls

يجب على المشرع ان يحكم الاخطاء الناتجة من التكنولوجيا والعامل البشرى فى النظم

ويشتمل ذلك على :-

- تطوير النظم والصيانة والعمليات .

- السلوك البشرى الغير ملائم .

وتتعلق كل من التكنولوجيا المعلومات والعناصر الرقابية البشرية للأفراد والموارد التكنولوجيا المستخدمة لتطوير وتشغيل وظائف تشغيل البيانات بالمشروع ويوجد العديد من العناصر الرقابية لكل من الالات والافراد .

العناصر الرقابية المتعلقة بالالات : Hard ware Control

العناصر الرقابية للالات : Buil-Inhuman Controls

توجد عدة عناصر رقابية على العناصر الالات مما يؤدى الى التحقيق من دقة تشغيل البيانات . ويستخدم اختبار الصدى Echocheck للتحقيق من دون توصيلات البيانات مدة اخرى الى وسيلة الارسال لمقارنتها بالبيانات الاصلية . فاذا اوضحت المقارنة على اختلاف البيانات الاصلية عن البيانات المرسله يقوم النظام برد البيانات مرة اخرى الى وسيلة الارسال .