جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون العام
الدبلوم العالي

أثرُ مبدأِ الرَّقابةِ على الإصلاحِ الإداريّ

بحثٌ تقدّم به الطالب

حسين نجم عبد الله

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهو جزء من متطلبات نيل درجة الدبلوم العالي في القانون العام

بإشراف

الأستاذ الدكتور

سحر جبار يعقوب

١٤٤٧ هـ

٢٠٢٥ م

بسم الله الرحمن الرحيم

الَّذِينَ آمَنُوا وَتَطْمَئِنُّ قُلُوبُهُمْ بِذِكْرِ اللَّهِ أَلَا بِذِكْرِ اللَّهِ تَطْمَئِنُّ

الْقُلُوبُ

صدق الله العلي العظيم

[الرعد: ٢٨]

الإهداء

إلى أولئك الذين سطّروا بدمائهم أروع ملامح البطولة والفداء

إلى شهداء الحشد الشعبي المقدس

إلى والدي سندي الذي يُثني عليَّ إذ جار الزمان

إلى روح والدتي الحبيبة الحنونة

الباحث

شكر وعرفان

أتقدّم بخالص الشكر، وعظيم الامتنان إلى والدي العزيز، لما قدّمه لي من دعمٍ متواصل وإيمانٍ راسخ بقدراتي طوال مسيرتي، وإلى روح والدتي المرحومة التي ستظلّ ذكراها نبراسًا يلهمني ويقوّي عزيمتي في كلّ خطوة. كما أرفع عظيم امتناني إلى الدكتورة المتميزة **(سحر جبار يعقوب)** على دعمها العلمي وتوجيهاتها القيّمة التي كان لها أثر بالغ في إثراء هذا العمل.

ولا يفوتني أن أقدّم خالص شكري إلى الأستاذ الدكتور **(زيد عدنان محسن)** عميد معهد العلمين للدراسات العليا، وإلى الدكتور **(صعب ناجي عبود)** رئيس قسم القانون، لما وفّراه من بيئة علمية داعمة ومحفّزة على البحث والإبداع. كما أتوجّه بعميق الامتنان إلى أعضاء لجنة المناقشة الأفاضل لما يقدموه من ملاحظات علمية بنّاءة تسهم في إتمام هذا البحث على أكمل وجه.

والشكر موصول إلى أساتذتي الأجلاء في المرحلة التحضيرية **(الدكتور محمد عبد الرحيم، والدكتور كرار حيدر ضياء الصائغ، والدكتورة نجلاء مهدي محسن، والدكتور راجي نصير دواره، والدكتورة هناء إسماعيل إبراهيم الأسدي، والدكتور علاء إبراهيم محمود)**، لما قدّموه من علمٍ وتوجيهٍ ودعمٍ كان لهم جميعًا بالغ الأثر في صقل قدراتي الأكاديمية. كما لا يسعني إلا أن أخصّ بالشكر للمكتبة المركزية في معهد العلمين وكل من أسهم في رفدي بالمراجع والمصادر القيّمة التي دعمت هذا البحث.

وأتوجّه بخالص الامتنان إلى إخوتي وأخواتي الذين كانوا خير سندٍ وعون، وإلى زملائي في معهد العلمين وكادره التعليمي والإداري، ولكل من قدّم كلمة دعم أو نصيحة أو مساعدة، كان لها أعمق الأثر في بلوغ هذه النتيجة.

المستخلص

تعد الرقابة من اهم المبادئ الرئيسية للإصلاح الإداري. الذي يضمن التزام الإدارة بالمتطلبات القانونية مع تحقيق الفعالية والانفتاح. والأداة القانونية التي تُمكّن الدولة من مراقبة العمليات الإدارية وضمان تنفيذها وفقًا للأطر القانونية، وتعد الرقابة الوسيلة التي تلزم الإدارة باحترام المشروعية. اذ تسعى الرقابة إلى تحقيق أهداف مُحددة، مثل تنظيم الأداء الإداري، ومكافحة الفساد، وضمان الفعالية. وتختلف عن المفاهيم المُشابهة كالرقابة التنظيمية والرقابة المالية. وهناك نوعان رئيسيان من الرقابة. الأولى هي الرقابة الإدارية، وتشمل الرقابة الخارجية التي تقوم بها هيئات عليا أو وزارية لضمان الالتزام بالمتطلبات التشريعية، فضلا عن الرقابة الداخلية التي تركز على مراقبة الأداء داخل الجهاز الإداري. أما النوع الثاني فهو الرقابة القضائية والسياسية، إذ تهدف الرقابة القضائية إلى ضمان قانونية القرارات الإدارية وحماية حقوق الأفراد، بينما تركز الرقابة السياسية على مراقبة المسؤولين المنتخبين وتأثيرهم على السياسات العامة. وبهذه الأنواع من الرقابة يتجلى أثر الإصلاح الإداري بشكلٍ مباشر، إذ يقوم في تعزيز المساءلة وتحسين كفاءة الأداء وضمان الشفافية، مِمّا يؤدي إلى حوكمة سليمة تواكب متطلبات الدولة الحديثة وتخدم المصلحة العامة، لذلك سيتم تقسيم هذا البحث على مبحثين الأول يتناول التعريف بالرقابة على الاصلاح الاداري اما المبحث الثاني فيعنى بأحكام الرقابة على الإصلاح الاداري

المحتويات

ت	الموضـــوع	رقم الصفحة
١.	الآية	أ
٢.	الاهداء	ب
٣.	الشكر والامتنان	ج
٤.	المحتويات	د
٥.	المستخلص	و
٦.	المقدمة	١ - ٤
٧.	المبحث الأول: التعريف بالرقابة على الاصلاح الاداري	٥ - ١٧
٨.	المطلب الأول: **ماهية الرقابة على الإصلاح الاداري**	٥ – ١٣
٩.	الفرع الأول: مفهوم الرقابة على الإصلاح الاداري	٦ – ٨
١٠.	الفرع الثاني خصائص الرقابة على الإصلاح الإداري	٩ – ١٣
١١.	المطلب الثاني: **ذاتية الرقابة على الإصلاح الإداري**	١٣ – ١٧
١٢.	الفرع الأول: تميز الرقابة عن الإصلاح الإداري عن غيرهما	١٣ – ١٥
١٣.	الفرع الثاني: أهداف الرقابة	١٥ - ١٧
١٤.	المبحث الثاني: **احكام الرقابة على الإصلاح الاداري**	١٨ – ٣٧
١٥.	المطلب الأول: **صور الرقابة**	١٨ – ٣٣
١٦.	الفرع الأول: الرقابة غير القضائية	١٩ – ٢٩
١٧.	الفرع الثاني: الرقابة القضائية	٢٩ – ٣٣
١٨.	المطلب الثاني: أثر الرقابة على الإصلاح الاداري	٣٤ – ٣٧
١٩.	الفرع الأول: أثر الرقابة على تحسين العمل الاداري	٣٤ – ٣٥
٢٠.	الفرع الثاني: أثر الرقابة في تحقيق الشفافية الإدارية والحوكمة	٣٥ – ٣٧
٢١.	الخاتمة	٣٨ – ٣٩
٢٢.	قائمة المصادر والمراجع	٤٠ - ٤٥
٢٣.	Abstract	A

مقدمة

أولا: التعريف بموضوع البحث

شهدت فكرة الرقابة وتطبيقاتها تطورًا ملحوظًا خلال العقود الماضية. فقد أصبحت علمًا إداريًا شاملًا يهدف إلى توجيه الأداء وضمان تحقيق الأهداف بفعالية، بدلا من أن تكون مجرد إجراء روتيني. وقد استلزم تعقيد الهياكُل التنظيمية وتنوع الأنشطة ابتكار أساليب أكثر كفاءة لتخصيص الموارد المادية والبشرية، مِمّا أدى إلى هذا التطور، واليوم تُشكُل الرقابة أساس الإدارة المعاصرة، فهي الأداة التي تضمن التوافق بين التنفيذ المخطط له والتنفيذ الفعلي، وتسعى إلى منع الانحرافات قبل تفاقمها، ويمكن استخدامها لمكافحة الفوضى الإدارية وحماية المؤسسات من التدهور، فضلا عن تحديد الأخطاء، وتسهم الرقابة الفعّالة في بناء قاعدة بيانات موثوقة تُمكّن صانعي القرار من الاعتماد على الحقائق عوضا عن التخمين. مثلما يُهيئ بيئة داعمة تعتمد على التحفيز عوضا عن العقاب لتعزيز تفاني الموظفين وبالتالي، يُمكن القول إن الرقابة ليست دورًا داعمًا، بل هي أساس كُلِ نظام إدارة فعّال، وأداة فعّالة للتغيير المستمر واستدامة المؤسسات.

ثانيا: أهمية البحث

تنبع أهمية الرقابة من كونها عنصرًا أساسيًا يرتبط ارتباطًا وثيقًا بجميع المهام الإدارية، لا سيما التنظيم والتخطيط والتنفيذ. فهي أداة استراتيجية تضمن سلامة العمل الإداري وامتثاله للأهداف المحددة مسبقًا، وليست مجرد وظيفة إضافية. وتتلخص أهميتها في النقاط التالية:

١. الرقابة التنفيذية: لضمان تحقيق الأهداف بفعالية خلال العمليات التشغيلية، تُقيّم الرقابة الأداء وتُقارنه بالخطة الأصلية.

٢. الكشف المبكر عن الأخطاء: تكتشف الرقابة الانحرافات فور حدوثها أو حتى قبل حدوثها، مِمّا يُمكّن من التدخل الفوري واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، عوضا عن انتظار الأزمات. تدرس الرقابة العوامل الواقعية والسياقية التي قد تؤثر في الأداء عوضا عن الكتب والخطط النظرية فقط.

ثالثا: إشكالية البحث

يُعدّ الإصلاح الإداري إحدى الركائز الأساسية لتحسين أداء المؤسسات العامة وضمان كفاءتها وشفافيتها. إلا أن نجاحه يعتمد إلى حد بعيد على مدى كفاءة الرقابة. ويبرز السؤال الرئيسي هنا: ما مدى تأثير الرقابة على نجاح الإصلاح الإداري؟ وكيف يمكن لآليات الرقابة المختلفة ضمان تحقيق أهداف الإصلاح ومكافحة الفساد وسوء الإدارة؟

١. ما أنواع الرقابة التي تؤثر في الإصلاح الإداري؟
٢. ما دور الرقابة في تعزيز فعالية المؤسسات؟
٣. ما العقبات الرئيسية التي تعيق تطبيق الرقابة في المؤسسات العامة؟

رابعا: فرضية البحث

الفرضية الأولى: أن وجود نظام رقابة فعال داخل المؤسسة ليس مجرد إجراء روتيني بل هو أداة استراتيجية تُسهم في تحسين جودة مراجعات الأداء عبر تقليل الانحرافات وكشف العيوب في الإجراءات التشغيلية.

الفرضية الثانية: يُحسّن وضوح ودقة هيكُل الرقابة في المؤسسة قدرات هيئات الرقابة على الرصد والتحليل، مِمّا يُعزز بدوره كفاءة نظام الرقابة العام ويُحقق نتائج أكثر دقة ونجاحًا في تتبع أداء المؤسسة وتوجيهه نحو الأهداف المالية المحددة مسبقًا.

خامسا: أهداف البحث:

تأسيسا على ما تقدم فإن هذا البحث يهدف إلى:

١. التعرف على أهم المفاهيم الأساسية التي يشير إليها مبدأ الرقابة.
٢. التعرف على مدى التزام الدوائر والمؤسسات بمبادئ الموضوعة من قبل الرقابة.
٣. تحديد مدى تفعيل مبادى الرقابة على كُلٍ من الرقابة الإدارية السياسية والقضائية.

سادسا: الدراسات السابقة.

١. نوفل سمايلي، واقع تطبيق أساليب الرقابة الداخلية في ظل بيئة تقنية المعلومات في المصارف التجارية: دراسة ميدانية لوكالات المصارف العمومية الجزائرية –ولاية تبسة ،٢٠١٤، يتطرق هذا البحث إلى الإشارة إلى بيان تأثير التقنية على طرق الرقابة الداخلية في المصاريف العامة كافة في ولاية تبسة وتأسيسا على ذلك والنتائج التي توصل إليها هذا البحث بأن كافة وكالات

المصارف تطبق كافة التعليمات الرقابية العامة إلا أن هناك خللاً واضحاً في اتباع هذه التعليمات إما تعليمات البرامج التقنية فإنها تطبق بشكُلٍ عرضي، واستخلصت الدراسة إلى أن هناك مجموعة من المقترحات والتوصيات ومن بينها أن هناك ضرورة ملحة لاعتماد المصارف على أنظمة وقوانين تسند وتدعم طرق وأساليب الرقابة الداخلية على أمور وبرامج التطبيقات التقنية

٢. السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم، تتناول هذه الدراسة، المعنونة "أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسات الاقتصادية - دراسة ميدانية في شركة سوناكس للمحركات والجرارات"، موضوعًا هامًا هو العلاقة بين تحسين أداء المؤسسات الاقتصادية والرقابة، وهي وظيفة إدارية أساسية. وتؤكد الدراسة على أن الرقابة وسيلة لتخصيص الموارد وضمان الالتزام بالأهداف والغايات المحددة مسبقًا، وليست مجرد أداة للكشف عن الأخطاء. ركزت الدراسة على شركة سوناكس، وهي مؤسسة إنتاج صناعي تُعنى بقضايا الجودة والكفاءة والإنتاجية. وفُحِصَت فعالية أساليب الرقابة - المالية والإدارية والفنية - في منع الانحرافات وتحقيق الأهداف. وأظهرت النتائج أن الرقابة في المنظمة لا تزال تقليدية إلى حد ما، وتعتمد بشكُلٍ أساسي على الإجراءات التصحيحية بعد وقوع الخطأ عوضا عن الرقابة الوقائية. كما أظهرت النتائج أن مؤشرات الأداء ليست دائمًا مقاييس كمية موثوقة، مِمّا يحد من قدرة الإدارة على تقييم الأداء ككُل. من ناحية أخرى، أظهرت الدراسة أن الإدارة أصبحت أكثر وعيًا بأهمية إنشاء أنظمة رقابة وربطها بالمساءلة والتحفيز، وهو ما انعكس جزئيًا على تحسين بعض مقاييس الإنتاج. فالموضوع الرئيسي للدراستين هو أن الرقابة، سواءً في منشآت التصنيع أو المصارف، تعد أداة أساسية للحفاظ على الانضباط وتحسين الإنتاج. إلا أن فعاليتها تتضاءل بفعل استخدامها الفعلي، مِمّا يُظهر نقصًا في الالتزام أو الأساليب التقليدية. وبما أن الإصلاح لا يمكن تحقيقه إلا عن طريق رقابة فعّالة ومعاصرة، مرتبطة بالمسؤولية والتحفيز، فإن هذا يرتبط ارتباطًا مباشرًا ببحثنا حول تأثير مبدأ الرقابة على الإصلاح الإداري.

سابعا: منهج البحث

اعتمدتُ في هذا البحث على منهج وصفي– تحليلي، يهدف إلى تفسير ظواهر موضوع البحث وتحليلها، انطلاقًا من معطيات واقعية وحقائق علمية. ويسعى البحث إلى اختبار صحة الفرضيات المطروحة، وفي إطار من الموضوعية والدقة. وقد ارتكز اهتمامنا على تقديم دراسة شاملة

تغطي جميع العناصر المتعلقة بالموضوع، مع توظيف أدوات البحث العلمي المناسبة للوصول إلى نتائج قابلة للتحقق والاستدلال.

ثامنا: هيكلية البحث

يُعالج هذا البحث موضوع الرقابة على الإصلاح الإداري وقد قُسّم على مبحثين رئيسين؛ يتناول المبحث الأول التعريف بالرقابة على الإصلاح الإداري، حيث يتضمن المطلب الأول بيان ماهية الرقابة على الإصلاح الإداري عبر تحديد مفهومها من خلال التعريف اللغوي والاصطلاحي وربطها بمفهوم الإصلاح الإداري، ثم إبراز خصائصها التي تتمثل في الاستمرارية والشمولية والطابع الوقائي والعلاجي والتدرج والموضوعية. أما المطلب الثاني فيعرض ذاتية الرقابة على الإصلاح الإداري من خلال تمييز الرقابة عن الإصلاح الإداري وعن غيرهما كالرقابة والإشراف أو المتابعة، ثم يوضح أهداف الرقابة المتمثلة في ضمان حسن الأداء وكشف الانحرافات وتعزيز كفاءة الإدارة ودعم الإصلاح الإداري وتحقيق الحوكمة. أما المبحث الثاني فيتناول أحكام الرقابة على الإصلاح الإداري، إذ يتطرق المطلب الأول إلى صور الرقابة، مبيناً في الفرع الأول الرقابة غير القضائية بما تشمل الرقابة البرلمانية والسياسية والشعبية والإعلامية، وفي الفرع الثاني الرقابة الإدارية ورقابة الهيئات المستقلة كالرقابة الداخلية والرقابة الخارجية التي تمارسها الأجهزة الرقابية المستقلة مثل ديوان الرقابة المالية وهيئات النزاهة. أما المطلب الثاني فيعرض أثر الرقابة على الإصلاح الإداري من خلال بيان أثرها في تحسين العمل الإداري عبر رفع الكفاءة وترشيد الموارد ومعالجة الفساد الإداري، ثم توضيح أثرها في تحقيق الشفافية الإدارية والحوكمة من خلال تعزيز المساءلة والحد من الانحراف الإداري وترسيخ قيم النزاهة والشفافية. ويُختتم البحث بخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات التي يمكن أن تسهم في تعزيز دور الرقابة في دعم مسيرة الإصلاح الإداري، إضافة إلى الإشارة إلى المقترحات التي قد تفيد الدراسات المستقبلية، مع توثيق الموضوع بالمصادر والمراجع القانونية والأكاديمية والتشريعية ذات الصلة.