

الفصل الثاني

الرقابة الإدارية

الفصل الثاني

الرقابة الإدارية

تمهيد وتقسيم :

الرقابة الإدارية هي الرقابة التي تصدر عن الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي للدولة، ويعتبر الرئيس الإداري هو صاحب السلطة الأساسية في الرقابة^(١).

وقد أدى ازدياد النشاط الإداري للأجهزة الإدارية وتعدد وتنوعه قد أدى إلى وجود أنواع مختلفة من الرقابة، سواء بالنسبة للإدارات المركزية أو للإدارات اللامركزية لتحقيق أهداف معينة.

كما تتعدد صور مراقبة الدولة على المنظمات، والمرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية^(٢)، (الإقليمية والمرقية)، وذلك تحقيقاً لمهام متباينة، مع استعمال وسائل مختلفة، مما يوجد أنظمة رقابية متعددة ومتنوعة^(٣).

بيد أن هذه الرقابات الثلاث تتفق، مع ذلك، فيما يتعلق باستهداف ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة، وذلك بالرغم من اختلاف الرقابات المذكورة فيما بينها بالنسبة للتفاصيل المتعلقة بمبررات كل رقابة على حدة. كما تتفق هذه الرقابات، فيما يتعلق بصورها بصفة أساسية عن السلطة المركزية، وكذلك فإن الرقابة التي توجه إلى كل من المنظمات الخاصة، والمرافق العامة المركزية، والمرافق العامة اللامركزية، تتفق أيضاً فيما يتعلق

(١) د. حمدي سليمان سحيمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط١، ١٩٩٨م، ص٤٦.

(2) André De Lambadère: Traité du droit Adm. 7éd, Paris 1976, p. 94.

- Andre Martia Pannetier: Eléments d'analyse comparative des étachlisements publics en droit Francais et en droit Anglais, Paris, 1960, p. 182.

(2) Mared Prelot: La notion de poavoir administratif, Le Caire, 1950, p. 324.

بالانصراف إلى "أعضاء" هذه الجهات، متمثلة عادة في رقابة التعيين والعزل، فضلاً عن انصراف هذه الرقابات إلى "أعمال" الجهات المذكورة. ويتم ذلك غالباً عن طريق التصريح أو التصديق أو الإيقاف أو الإلغاء^(١).

كل ذلك بالرغم من الاختلاف القائم فيما بين هذه الرقابات، بالنسبة لما قد تتمتع به جهاتها بشأن إصدار التعليمات وسلطة التعديل والحلول^(٢).

ولذلك تخضع الجهات المشمولة بالرقابات المذكورة لوسائل رقابية مشتركة^(٣) ذات تسميات موحدة^(٤)، وهو الأمر الذي دعا "أندريه دي لوبادير" إلى القول بصعوبة ونسبة التفرقة مثلاً بين رقابة الدولة على المرافق العامة المركزية، المعروفة اصطلاحاً باسم الرقابة الرئاسية (controle hiérarchique) وبين رقابة الدولة على المرافق العامة اللامركزية المعروفة اصطلاحاً باسم الرقابة الوصائية^(٥) (controle de tutelle) أو الوصاية الإدارية (tutelle administrative) وقد ساعد على ذلك أن كلمة الرقابة (controle) تعتبر في حد ذاتها من الكلمات الغامضة التي لا تنطوي على فكرة قانونية محددة^(٦)، وذلك بالرغم من أن هذه الفكرة تمثل العنصر المشترك بين الرقابة على المرافق العامة المركزية والرقابة على المرافق العامة

(1) Ferhélemy: Traite élémentaire de droit Adm. Paris 1962, pp 108-109.

(2) Rivero (Jean): Droit Administratif, Paris 1965, p. 282.

(٣) عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، رسالة، القاهرة، ١٩٧٣م، ص ١٤٠، وكذلك :

- Boulois (Jean): Tutelle Administrative, Encyclopédie, Dalloz, (Droit Adm.) Paris 1958, p. 1015.

(4) Guillaume De Bégin: Des autorisations et approbation en matière de tutelle adm. Thèse Toulouse, 1906, p. 24.

(٥) دي لوبادير، المرجع السابق، ص ٩٣-٩٤.

(٦) ريفيرو، المرجع السابق، ص ٣٨٣ - وليسكوييه :

- Lescuyer (Georges): le controle de l'Etat sur les entreprises nationalisées, Paris 1962, p. 34.

اللامركزية^(١)، وهو الأمر الذي دعا إلى تسمية الأولى باسم الرقابة الرئاسية وإطلاق "الرقابة الوصائية" على الثانية، بغية التمييز بين هذه الرقابة وتلك^(٢). كما دعا البعض إلى القول بأن الرقابة الوصائية لا تعدو أن تكون شكلاً من أشكال الرقابة الرئاسية^(٣).

أضف إلى ما سبق، أن نطاق تطبيق الوصاية الإدارية لا ينحصر في المرافق العامة اللامركزية، ولكنه يتسع ليشمل المنظمات الخاصة ذات المصلحة العامة^(٤) وفي مقدمتها الهيئات ذات النفع العام في فرنسا^(٥) ومصر^(٦).

أما المدلول القانوني للرقابة الإدارية، ويعني، الرقابة التي تقوم بها هيئات إدارية يصدر بتشكيلها ويحدد اختصاصاتها قوانين ولوائح عامة، كما تلتزم فيما تبأشره من إجراءات ووسائل بالأحكام التي تنص عليها القوانين واللوائح^(٧).

(1) Rolland (Louis): Précis de droit Adm. 10^{éd}, Paris 1953, p. 241.

١- Peiser (G.): Droit administratif, 4^{éd}, Paris 1972, p. 52.

(٢) دي لوبادير، المرجع السابق، ص ٩٤.

(3) Jéze: Principes généraux du droit adm. Tome III, Paris 1926, p. 133.

(٤) ريفيرو، المرجع السابق، ص ٢٨٤ - جان بولوا (Jean) Boulois المرجع السابق، ص ١٠١٥، وكذلك

- Négrin (Jean-Paul): L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative. Paris 1971, p. 175.

- Cyr Cambier: Droit Adm. Bruxelles 1968, p. 455.

(5) Waline (Marcel): Précis de droit Adm. Paris 1969, p. 309.

- Brichet (R.): Etablissements d'intérêt public: Fondations Jurisclasseur adm. Fasc. 165, p. 10.

(٦) محكمة القضاء الإداري في ١٢ يونيه ١٩٥١، مجموعة عاصم لأحكام مجلس الدولة والمبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري (المجلد السادس) مارس ١٩٥١، سبتمبر ١٩٥١، ص ٤١٨.

(٧) د. حمدي سليمان سحيمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط ١، ١٩٩٨م، ص ١٧.

وقد قسم الفقه الإداري الرقابة الإدارية على صور متعددة: فهي بحسب مداها ونطاقها تنقسم إلى رقابة إدارية (رئاسية)، ورقابة إدارية (وصائية).

وتنقسم الرقابة الإدارية حسب وقت ممارستها تنقسم إلى رقابة إدارية (ملازمة) للعمل الإداري وأخرى (لاحقة) للعمل الإداري، وتنقسم بحسب موضوعها أو محلها على رقابة على (الأشخاص) ورقابة على (الأعمال).

إلا أن هذا التعدد في صور الرقابة الإدارية لا يعني الفصل التام بين هذه الصور، بل إن جميع هذه الصور متداخلة، فقد تكون الرقابة خارجية ووصائية ولاحقة وعارضة في نفس الوقت.

وتقتضي ممارسة الرقابة الإدارية بشكل فعال وجود أجهزة إدارية تتولى تنظيم وتطبيق الأحكام الخاصة بالرقابة الإدارية، سواء كان مجال تلك الرقابة الأجهزة المركزية أو الأجهزة اللامركزية.

ونتيجة لازدياد نشاط الإدارة وتعدد وتنوع الأعمال والأنشطة التي تقوم بها الأجهزة الحكومية في الوقت الحاضر، كان لازماً أن تتواجد جهات إدارية أخرى تعمل في مجال الرقابة إلى جوار الرئيس الإداري والسلطة المركزية في الوصاية الإدارية، وتعرف بالأجهزة ذات الطابع الإداري في الرقابة^(١).

وعلى ذلك سوف نتناول الرقابة الإدارية في المباحث الثلاثة التالية:

المبحث الأول: نشأة وشرعية الرقابة الإدارية وأهدافها وأنواعها.

المبحث الثاني : الجهات القائمة بالرقابة الإدارية.

المبحث الثالث: استقلالية الأجهزة الرقابية ومتطلبات فاعليتها والدروس المستفادة

من التجربة الأمريكية والفرنسية في مجال الرقابة.

(١) د. صباح سعد الدين العلمي: دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، مرجع سابق، ص ٢٧.

المبحث الأول

نشأة وشرعية الرقابة الإدارية وأهدافها وأنواعها

تمهيد وتقسيم :

الرقابة الإدارية عملية "ذاتية" بمعنى أن الإدارة تمارسها بنفسها بغية الوصول إلى نقاط الضعف واكتشاف الأخطاء، ومن ثم علاجها ومنع حدوثها. ومن هنا فإن الرقابة الإدارية الداخلية تعتقدها جميع دول العالم لأهميتها. سوف نتناول هذا المبحث في المطالب الآتية :

المطلب الأول : نشأة الرقابة الإدارية.

المطلب الثاني : شرعية الرقابة الإدارية.

المطلب الثالث : أهداف الرقابة الإدارية.

المطلب الرابع : أنواع الرقابة الإدارية.

المطلب الأول

نشأة الرقابة الإدارية

ارتبطت نشأة الرقابة بالجماعة الإنسانية الأولى سواء اتخذت شكل قبيلة أو عشيرة أو جماعة أو شعب حيث اختلفت باختلاف الهدف وشكل التنظيم في الجماعة^(١).

وتطورت فكرة الرقابة خلال عصور التاريخ المختلفة. فأخذت في العصور القديمة مضموناً يختلف عن مضمونها في العصور الوسطى والعصر الحديث^(٢).

فليس هناك تاريخ معين يمكن تحديده كبداية مؤكدة لنشأة الرقابة ولكن المتتبع للحضارات القديمة يجد أن هناك ارتباطاً بين هذه الحضارات ونظم

(١) د. باسم نعيم عوض: الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠١٠، ص ١٠.

(٢) د. بكرى طه عطية، إدارة منظمات الأعمال عام ١٩٧٧ ص ٣.

نرقابة والإدارة المدنية ومن هذه الحضارات الحضارة المصرية القديمة^(١). حيث ظهرت على ضفاف النيل مظاهر أول حضارة يدل عليها بناء الأهرامات التي بهرت البشرية - شرقها وغربها - على مدى الزمان ولم تكن تلك الحضارة لترى النور بدون عقول لها القدرة على التخطيط والتنظيم والرقابة لقيادة وتوجيه عشرين ألفاً من العمال قاموا بتحريك مليونين وثلاثمائة ألف من قطع الصخر تزن الواحدة منها اثنين ونصف طن.

ومنها أيضاً ما قدمه ديموك في مؤلفه نماذج من الآثار المصرية الموجودة في المتحف البريطاني ومن هذه الآثار تقرير يرجع تاريخه إلى سنة ٢٨٨ قبل الميلاد. وقد كتبه موظف في الإدارة الرومانية في مصر موجه إلى حاكم مصر الوسطى وبين فيه أن عدداً كبيراً من الموظفين بإدارة الحسابات ليس لهم فائدة وأن ذلك يؤدي إلى تعطيل الأعمال وأوضح التقرير أنه من الضروري أن يكون على قمة هذه الإدارة مسئول واحد عن كل إدارة مالية فرعية تحت رقابة المجلس البلدى وعلى ذلك فليس غريباً أن يعرف المصريون أنماطاً متقدمة من الرقابة ففى مجرى النيل بأسوان دليل قائم على تقدم أساليب الرقابة فى تلك الحقبة.

ففى صخورها نُحت بالهيروغليفية أقدم مقياس فى التاريخ يوضح منسوب المياه^(٢) ولكن ما يعاب على الرقابة آنذاك من عموم ما كتب هو مركزيتها^(٣).

(١) محاضرات ألقاها الأستاذ "Johan Estave" بعنوان Dorit Public General ترجمة الأستاذ/ محمد محسن البرارى، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد الثانى والثلاثون ١٩٧٧ ص ٢٢٢.

(٢) د.عبد مسعود الجهنى، رسالته السابق الإشارة إليها، ص ١٢٧ نقلاً عن : Dimock, Marshall Edward, Dimock Gladly Oden Winstoninc New York P. 15, 18.

(٣) د. محمود سلامة زناتى: ترجمة قانون حمورابى، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول ١٩٧١م، ص ١ إلى ص ٦١.

على أن معالم الرقابة الإدارية قد بدأت تتبلور في العصر الحديث حين عرفها فايول بقوله: "تشتمل الرقابة الإدارية على التحقق مما إذا كانت جميع الأعمال تسير مطابقة للخطة المرسومة والتعليمات والمبادئ المحددة وهدفها الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد علاجها ومنع تكرارها^(١).

وبدأت بعد ذلك محاولات تحديد مفهوم الرقابة على نحو أشمل وأعم مع تحديد العمليات المطلوبة للرقابة ونظمها. بالإضافة إلى بيان المشاكل والحلول التي تعترض سير العمل ووسائل هذه الرقابة وإن كانت هذه المحاولات لم تحل فكرة الرقابة بالدقة المطلوبة.

وتستمر محاولات استكمال نظرية عامة للرقابة الإدارية حتى عام ١٩٦٠ على أيدي وليم ترانيرس جيروم Jerome William.T حيث حدد المبادئ الرئيسة للرقابة الإدارية على النحو التالي:-

أولاً : تعمل الرقابة على تركيز الجهود لتحقيق هدف المنظمة.

ثانياً: يجب أن تحقق الرقابة نتيجة إيجابية وذلك للتعرف على العوامل التي تؤثر على حسن قيام المنظومة بأعمالها عن طريق التقييم الذاتي للرؤساء والمرؤوسين.

ثالثاً: تسعى الرقابة إلى قياس الأداء الفعلي طبقاً لمعايير موضوعية.

رابعاً: وجوب النظر للرقابة على أنها اتجاه في العلاقات وليست أرقاماً.

خامساً: تتطلب الرقابة الفعالة وجود مرونة كافية في العمل مع الالتزام بالخطة المحددة.

سادساً: تعتبر المراجعة والمتابعة من أساسيات أي نظام رقابي^(٢).

(1) Control consiste of verifying everything accvrsin conformity with plan adopted. The instructions insud and principles established it has for abyed to point out weaknesses and errors order to rectify and prevent recurrence Henrei, Fayol General and industrial management. New York Pitman Publishing Corporation 1949-P.107

(٢) د. عيد مسعود، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ١٤٦.

وقد أضاف البعض^(١) لهذه المبادئ إضافات أخرى ومنها:

أولاً: مبدأ المستقبلية principle of future control ويعنى منع الانحرافات فى التنفيذ مستقبلاً.

ثانياً: مبدأ الرقابة المباشرة principle of direct control ويعنى للتواجد الفعلى فى مكان الإنتاج أو النشاط.

ثالثاً: مبدأ تمثيل الخطة principle of refection of plan ويعنى ضرورة مراعاة أهداف وهياكل الخطة.

رابعاً: مبدأ تفريد الرقابة principle of individuality ويعنى أن يكون لكل موضوع باب مستقل.

خامساً: مبدأ المعايير principle of standerds ويعنى ضرورة وجود معايير موضوعة ومسبقة للقيام بالرقابة.

سادساً: مبدأ الرقابة الفعالة principle of efficiency ويعنى أن يكون للرقابة قيمة حقيقية.

سابعاً: مبدأ الاستثناء Exception principle ويعنى أن تقتصر الرقابة على النقاط الهامة والجوهرية دون التطرق للنقاط الشكلية غير المؤثرة.

ثامناً: مبدأ المرونة principle of flexibility وتعنى أن تكون الرقابة مرنة متطورة وليست جامدة.

تاسعاً: مبدأ المراجعة principle of review ويعنى أن تتم الرقابة بصفة دورية.

عاشراً: مبدأ الحركة principle of action ويعنى أن يترتب على الرقابة إجراءات أخرى مثل التصحيح والتصويب.

ويبدو لنا مما سلف أنه لئن كانت الرقابة قد اقتصرت في العصور

(1) Horold Koontz, Management control Asuggested formulation of principled, colifornia magement review winter 1959, P 50: 55.

الأولى على بيان الضوابط والمبادئ العامة في الرقابة دون وضع نظرية مكتملة لها باعتبارها مهنة تخصص في ممارستها هيئات وأجهزة أنشئت خصيصاً لهذا الغرض، فإن الرقابة قد أخذت صورتها المثلى في العصر الحاضر بوضع نظريات مكتملة لها^(١).

المطلب الثانى

شرعية الرقابة الإدارية

مبدأ الشرعية Le principe de legalite :

يعتبر مبدأ الشرعية مدخلا ضروريا لدراسة الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة فمن أهداف تلك الرقابة التأكد من مشروعية أعمال الإدارة والتحقق من عدم مخالفتها للقانون وأساس تلك الرقابة هو بيان مدى خضوع الإدارة شأنها فى ذلك شأن الأفراد للقانون وهو ما يعبر عنه بمبدأ الشرعية.

ويقصد بمبدأ الشرعية - الخضوع للقانون بمفهومه العام حكما ومحكومين فتخضع سلطات الدولة جميعها للقانون فى كل صور نشاطها ومختلف التصرفات والأعمال التى تصدر عنها باعتبار أن القانون يقف حائلاً دون الاعتداء على أى حق من حقوق الإنسان وتصرفاته^(٢).

(١) كلودس جورج الابن، تاريخ الفكر الإداري ترجمة أحمد حمودة، مكتبة الوعي العربي، عن كتاب "كويتشنيك وو" النظرية الصينية القديمة، ص ٤٠ وما بعدها.

(٢) يراجع فى هذا الشأن د. سليمان الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربى، ص ١٤ - ١٥؛ وكذلك كتابة القضاء الإدارى ورقابته على أعمال الإدارة، طبعة الثالثة ١٩٦١، ص ١٢؛ د. محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة سنة ١٩٦٤ ١٩٦٥ ص ١٦؛ د. محمود محمد حافظ: القضاء الإدارى، ١٩٦٦، الطبعة الثالثة، ص ١٩؛ د. رمزى طه الشاعر، ندرج البطلان فى القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، سنة ٦٨ ص ٢٠٢؛ د. محمد مرغنى خيرى، القضاء الإدارى ومجلس الدولة، الجزء الأول، مجلس الدولة وقضاء الإلغاء، ١٩٨٩، ص ٧ وما بعدها.

وبناءً على ما تقدم فإننا نخلص إلى أن الإدارة لا يجوز لها أن تأتي تصرفاً قانونياً أو عملاً مادياً إلا إذا كان متفقاً وأحكام القانون بمعناه الواسع وهذا يعنى أن تصرف الإدارة يكون مشروعاً ما لم تخالف نصاً قانونياً وبغض النظر عن مصدره.

ولا يعنى هذا تقييد حرية الإدارة لدى تنفيذها لأحكام القانون وإنما يجب إتاحة الفرصة أمامها لممارسة نشاطها فى حدود التقدير الذى لا يخرجها عن حدود النص وذلك لزيادة قدرتها على الخلق والإبداع فى مواجهة الظروف التى تقتضى تدخلاً سريعاً لا يحتمل التأخير فالإدارة لها بمقتضى الدستور إصدار اللوائح على اختلاف أنواعها^(١).

المطلب الثالث

أهداف الرقابة الإدارية

تمهيد وتقسيم:

كلمة "الهدف" من الناحية اللغوية تفيد القصد والغرض والغاية من الفعل الذى يرمى صاحبه إلى تحقيقه أى إنه يعنى ذلك الارتباط الوثيق بين الفاعل والغرض منه والغاية المستهدف تحقيقها من ناحية أخرى^(٢).

أما عن المفهوم الاصطلاحي لكلمة الهدف فإنه يختلف باختلاف ما ينسب إليه من أعمال أو تصرفات فالهدف فى مجال القانون الجنائى يختلف عن الهدف فى مجال القانونى الدولى كما أنه يختلف فى مجال الرقابة باختلاف نوعها سواء كانت مالية أو قانونية.

وأهداف المجتمع ليست ثابتة فهى متطورة تبعاً لتطور الحياة والبيئة الحضارية. وأجهزة الرقابة جزء من المجتمع تستنبط أهدافها من أهداف

(١) د. إبراهيم عبدالعزيز شبيحه، القضاء الإدارى، مبدأ المشروعية، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ٢٠٠٦.

(٢) د. أحمد السيد عوضين، المرجع السابق ص ٥٠٨.

المجتمع وتتأثر قيمها ومبادئها بقيمه ومبادئه وتتفق سياستها مع سياسته^(١) ولمواكبة هذا التطور كان حتماً على أجهزة الرقابة أن تستوعب أهداف المجتمع ولمزيد من الإيضاح نتناول أهداف الرقابة الداخلية والخارجية والأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية ثم مدى كفاية تلك الرقابة ومدى خضوع الإدارة لمبدأ المشروعات.

الفرع الأول

أهداف الرقابة الداخلية

أولاً: أهداف الرقابة الداخلية:

الرقابة الداخلية هي الرقابة الذاتية للإدارة على نفسها لذلك تعتبر أكثر تعمقاً وتغلغلاً في صميم النشاط الإداري للوحدة وفي الوقت الذي تسعى فيه الرقابة لمنع الانحراف وتحديد أسبابه ووسائل تلافيه فإنه في سبيل الوصول لهذا الهدف تحقق أهدافاً أخرى جزئية وعلى مراحل متتالية.

فالإدارة الدنيا هدفها ضمان سلامة العمل وتجنب الأخطاء والإدارة الوسطى هدفها وفرة الإنتاج وسرعة الإنجاز والإدارة العليا هدفها الوصول لتحقيق الخطط المستهدفة في حدود ما أتيج من موارد وفي الزمن المحدد^(٢).

وما من شك في أن الرقابة الداخلية من شأنها أن تؤدي إلى ضبط إيقاع العمل داخل الوحدة وإحكام السيطرة عليه حيث يكون من السهل اكتشاف مواطن الخطأ كما يؤدي كذلك إلى كشف مواطن الانحراف الإداري وهو أخطر مشاكل الإدارة وأكثرها ضرراً على الأهداف المراد تحقيقها^(٣).

ويذهب البعض إلى أن الانحراف الإداري هو عرض تفرزه التأثيرات المتراكمة لعدد من الأوضاع الخاطئة التي أبرزها غياب القيم

(١) د. علي محمد عبد الوهاب، البيئة الإدارية نظرة سلوكية، مكتبة عين شمس عام ١٩٧٤ ص ١٩.

(٢) د. بكر القبائى، الرقابة الإدارية عام ١٩٧٨ ص ١٠٦.

(٣) د. عيد مسعود الجهنى، الرقابة الإدارية، المرجع السابق ص ١٩٥.

وضعف حساسية الضمير الوطنى للأفراد وافتقاد النوازع الأخلاقية التى تردع الفرد عن الانحراف وتغريه بالتمادى فيه^(١) وقد أطلقت عليه قوانين مجلس الدولة إساءة استعمال السلطة^(٢).

وإذا كان للرقابة الإدارية أهداف إدارية فلها أيضاً أهداف إنسانية فحينما تشخص الرقابة الإدارية مشكلة ما ويبحث أنسب الحلول لها فإنها لا يمكن لها بحال أن تغفل عن القائم بالعمل ومدى علاقته بالسلطة الرئاسية والحالة النفسية وشعوره بالخوف نتيجة ما قد يتعرض له من جزاء ومحاسبة وعلى ذلك فالرقابة الإيجابية لها أن تتحسس عوامل تحسين ظروف العمل وتحفيز العاملين.

الفرع الثانى

أهداف الرقابة الخارجية

سبقت الإشارة إلى أن هناك أهدافاً عامة للدولة ككل وهذه الأهداف يتم تقسيمها إلى أهداف فرعية يتولى تنفيذ كل منها وحدة من وحدات الجهاز الإدارى للدولة كل حسب اختصاصها وما أنيط بها فى قانون إنشائها؛ فالعملية التعليمية تتولى تنفيذها الوزارة المختصة والهيئات العلمية التابعة لها وهكذا الأمن والصحة والعدالة. وتتولى وزارة التخطيط وضع الإطار العام للخطة على أن يتم تمويلها مالياً من الميزانية العامة للدولة^(٣).

وعلى ذلك فإن الأهداف العامة للخطة هى ذاتها الأهداف العامة التى تسعى الرقابة الخارجية لحمايتها ويتم تنفيذها مالياً من الموازنة العامة للدولة،

(١) د. إسماعيل صبرى مقلد، دراسات فى الإدارة العامة، الطبعة الثانية دار المعارف المصرية ١٩٧٣ ص ٥٨ د. سليمان محمد الطماوى نظرية التعسف فى استعمال السلطة أمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية سنة ١٩٥٠ ص ٥١.

(٢) راجع فى ذلك المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصرى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٣) راجع فى ذلك نص المادة الثالثة من قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣.

سواء كانت تلك الأهداف سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية وتستعين أجهزة الرقابة فى ذلك بكل أنواع الرقابة المالية، أو المحاسبية، أو رقابة الأداء أو الرقابة القانونية، أو عن طريق رقابة المخالفات المالية^(١).

الأهداف السياسية :

لا شك أن لكل نشاط إدارى أهدافا وأبعادا ذات طابع سياسى^(٢) وهذا الطابع لا يقتصر فقط على علاقة الدولة بالمواطنين بل يمتد ليشمل علاقاتها بالدول المحيطة بها والمنظمات التى تتعامل معها ومن هنا يبدو من المتعذر حصر أهداف الرقابة من الناحية السياسية حصراً جامعاً مانعاً لذلك فإننا نقتصر على أهداف الرقابة المتصلة بمدى الالتزام بالخطط والسياسات المقررة لها.

وهدف الرقابة فى هذا الشأن هو التحقق من أن تنفيذ الموازنة العامة يسير وفقاً للسياسة التى رسمتها السلطة التشريعية، والأنظمة التى وضعتها السلطة التنفيذية وصولاً لقياس مدى التقدم فى تنفيذ الخطة فى حدود التكاليف المدرجة لها، ومدى التلازم بين الخطة والسياسة المقررة.

الأهداف الاجتماعية للرقابة:

سبقت الإشارة إلى أن الموازنة العامة للدولة ترمى لتحقيق أهداف اجتماعية نعبّر عنها بالخطة العامة فى صورة أهداف يمكن قياسها كما ونوعاً تأخذ فى العادة شكل الدخل القومى والعمالة، وتعكس تلك الأهداف مجموعة من الالتزامات التى تقع على عاتق كافة وحدات الجهاز الإدارى للدولة ومدى الالتزام بتحقيقها فى ضوء ما أتيح من إمكانيات وفى الوقت المحدد لها ومدى الإشباع الذى تحقق لحاجات الأفراد، وتقاس تلك المقررة عن طريق الرقابة

(١) يراجع فى ذلك نص المادة الأولى من قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣.

(٢) د. إيهاب زكى سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية فى النظام البرلمانى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٣م، ص ١٤٦.

على أعمال تلك الوحدات^(١).

الأهداف الاقتصادية ودور الرقابة عليها:

ويطلق علي هذا النوع من الرقابة اسم رقابة الأداء أو الرقابة الفنية أو رقابة الأعمال^(٢) وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من أن إنفاق المال العام قد حقق الأهداف المطلوبة في ضوء معدلات الأداء الموضوعة سلفاً فضلاً عن تقييم النتائج وتهدف إلى:

١. أن التنفيذ قد تم وفق البرامج الموضوعة.

٢. مدى التقدم في تحقيق الكفاية الإنتاجية.

٣. مدى تحقيق الأهداف الموضوعة سلفاً.

ويمكن القول إجمالاً إن الرقابة هنا تهدف إلى التأكد من أن النفقات العامة المدرجة بالموازنة قد حققت الأهداف المرجوة منها.

الفرع الثالث

دور الرقابة في مدى كفاية القواعد القانونية

يأتى دور الرقابة في مدى كفاية القواعد القانونية ليرز أن الرقابة ليس هدفها الأول مدى التزام الإدارة بتحقيق الأهداف المرسومة لها فقط بل يتعداه إلى مرحلة أخرى وهى مدى كفاية ما تطبقه الإدارة من قواعد قانونية على ضوء ما يسند إليها من أعمال ومدى مسابرة تلك القواعد واستجابتها

(١) د. سامي السيد فتحي: إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر بين النظرية والواقع، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر الموازنة العامة اتجاهات ورؤى جديدة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، سنة ٢٠٠٤م، ص ٣٤٥.

(٢) د. أحمد محمد موسى، تقييم الأداء الاقتصادى فى قطاع الأعمال والخدمات - دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٦ ص ١١، ١٢، ٦٧، ٦٨.

لتطورات الظروف الاجتماعية والاقتصادية^(١) ومدى استيعابها لروح العصر الذى تطبق فيه.

غير أنه يجب ألا يحكم بعدم كفاية القواعد القانونية إلا بعد الاستعانة بوسائل التفسير المختلفة والرجوع للوائح التنفيذية فإذا ما ثبتت عدم كفايتها أو عدم ملاءمتها، تكون تلك القواعد فى حاجة إلى تعديل إما بالحذف أو بالإضافة أو التحديث^(٢).

ويؤكد هذا الدور الرقابى تمام ما ورد بنص المادة الثامنة من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والتي تقضى بأن يقوم الجهاز بفحص اللوائح الإدارية والمحاسبية وذلك للتحقق من مدى كفايتها واقتراح تلافى أوجه النقص فيها وكذلك ما تنص عليه قوانين كل من هيئة النيابة الإدارية والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ولعل أبرز مثال لذلك تلك المعالجة التى تمت للحاصلين على مؤهلات أعلى أثناء الخدمة والتى لم يتناولها نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعمول به حالياً حتى عام ١٩٨٣ حيث باتت الحاجة ملحة من الظواهر العامة التى تحتاج لتدخل تشريعى فى ضوء ما تبين من فحص أجهزة الرقابة

(١) يراجع فى هذا الشأن ما تقضى به أحكام الفقرة الثالثة من البند الثانى من المادة الخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ تتضمن هذه الرقابة.. إيداء الرأى بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور فى تطبيق أحكام القوانين واللوائح ومن ذلك أيضاً ما تقضى به أحكام المادة الثالثة من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بشأن الرقابة الإدارية من قيام الهيئة بمتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها ويراجع كذلك نص المادة العاشرة من القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والتى تقضى بأن يباشر الجهاز الاختصاصات الآتية، ومنها- تطوير نظم الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة.... وكذا اقتراح سياسة المرتبات والبدلات والمكافآت والتعويضات.

(٢) د. عيد مسعود الجهيني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٣م، ص ٢٢٣.

لشكاوى التى ترد إليها وبدأت تلك المشكلة من الظواهر العامة لذلك فقد صدر القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ إلا أن تلك المعالجة لم تكن على الوجه الأكمل حتى عام ١٩٩٢، الذى يتناول تصحيح أوضاع هؤلاء العاملين ويبرز هذا جلياً إفتاء مجلس الدولة حال تصديه لمثل هذه الحالات^(١).

الفرع الرابع

دور الرقابة فى بيان مدى خضوع الإدارة لمبدأ الشرعية

لا تقتصر أهداف الرقابة على مدى كفاية القواعد القانونية المطبقة فقط بل تمتد إلى رقابة مدى خضوع الإدارة لمبدأ الشرعية.

وكما ذكرنا فى موضع سابق من هذا البحث أن تصرفات الإدارة القانونية وأعمالها المادية تعتبر مشروعة ما لم تخالف نصاً قانونياً أياً كانت مرتبته بين مدارج القواعد القانونية ووجوب استنادها فى تصرفاتها لتلك القواعد، وينبغى على الإدارة أن تراعى فى كل ذلك أوضاع الأفراد أو أن تؤثر على مراكزهم القانونية فإذا ما خالفت ذلك بدت الحاجة ضرورية للبحث

(١) ومن ذلك ما انتهت إليه الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلسة ١٣، ١٠، ١٩٩٣ من أن مقتضى نص المادة (٨٥) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات رقم ٩٤ لسنة ١٩٧٢ المعدلة بالقرار الجمهورى رقم ٣٧٠ لسنة ١٩٨٩ أن يتم حساب التقدير العام للطلاب فى درجة الليسانس أو البكالوريوس على أساس المجموع الكلى للدرجات التى حصلوا عليها فى السنوات الدراسية وترتيبهم وفقاً لهذا المجموع، القرار قصر بنص صريح فى لفظه بين فحواه نطاق سريان حكم الفقرة الثانية من المادة ٨٥ على المقيدى بالصف الأول أو الإعدادى فى تاريخ العمل بالقرار المشار إليه. الأمر الذى لا فكاك من أعمال مقتضاه ووجوب التقيد به دون أن يستطيل هذا الحكم إلى غيرهم ممن التحقوا بالجامعة قبل العمل بهذا النص ثم أدركهم فى ٢١ سبتمبر ١٩٨٩ تاريخ العمل به وهم مقيدون فى صف تال للصف الأول الإعدادى باعتبارهم غير مخاطبين به أياً كانت وجهة الأسانيد، قصور النص قد يقتضى انظر فى تعديله بيد أنه لا يستباح مخالفته.

فى مشروعية ما أصدرته الإدارة من قرارات من حيث استيفائها لكافة الأركان القانونية، ومدى الالتزام بالقواعد الموضوعية والإجرائية، ومدى استهدافها للصالح العام.

ولا يقتصر دور الرقابة على مدى التزام الإدارة فى التصرفات القانونية بقواعد الشرعية فيما تصدره من قرارات فقط وإنما تمت كذلك لما تبرمه من عقود ومدى التزامها بالإجراءات التى حددها القانون بدءاً من المراحل التمهيدية وانتهاء بالتنفيذ وهو ما سنعرض له فى موضعه بالتفصيل.

كما تمتد الرقابة كذلك لمدى التزام الإدارة بالقواعد المالية وما يمكن أن يشوب تصرفها من مخالفات والتأكد من اتخاذ الإجراءات القانونية حيال المخالفين وأنه قد تم تحديد المسؤولية وتم توقيع الجزاءات التأديبية بالنسبة لهم.

المطلب الرابع

أنواع الرقابة الإدارية

تمهيد وتقسيم:

أدى تدخل الدولة فى كافة أوجه النشاط لفرض مزيد من الرقابة، لذلك عرفت نظم الإدارة أنواعاً وأنماطاً من الرقابة لم تكن موجودة من قبل وتطورت أنواع الرقابة الموجودة منها لمسيرة اتساع ذلك النشاط.

فقد كانت أنواع الرقابة قديماً أنواعاً تقليدية وتتسم بصفة الحياد هدفها الأول والأخير الإقلال ما أمكن من عمليات الغش والتلاعب^(١) ونظراً لتطور المجتمعات واعتناقها النظم الاشتراكية وتزايد دور القطاع العام عرفت الرقابة صوراً متقدمة ومنها الرقابة المتحكمة بمفهوم "السيبرنتكس Cyrenetice وتعنى دراسة التحكم والرقابة بالاتصالات الفعالة بعيداً عن الخوف مع تهيئة

(١) الأستاذ / عبد العزيز حما، أنواع المراجعات، النشرة التدريبية للجهاز المركزى للمحاسبات العدد ١٠٥ يناير، مارس ١٩٩١.

كافة الإمكانيات أمام المسؤولين عن التنفيذ^(١) وعليه فقد تنوعت الرقابة تبعاً لاختلاف الهدف منها والجهة القائمة بها ووقت ممارستها، الأمر الذى يتطلب بيان المعيار الذى يجرى على أساسه تحديد أنواع الرقابة.

معيار تحديد أنواع الرقابة وتقسيماتها:

اختلفت الاتجاهات فى تحديد أنواع الرقابة.

فذهب اتجاه إلى تقسيم أنواع الرقابة على أساس المعيار الشكلي والهيئة التى تقوم بها. وعلى هذا الأساس تنوعت الرقابة حسب الجهة القائمة بها ولكل نوع خصائصه ووسائله الخاصة به^(٢). يرى أنصار هذا الاتجاه أن هناك أموراً تختص بها السلطة القائمة دون دخل فيها باقى السلطات القضائية أو التشريعية ومنها مالية وتنفيذ الموازنة العامة حيث يقتصر أمر التنفيذ والرقابة على التنفيذية^(٣). وبناء عليه قسمت إلى رقابة داخلية تتبع الإدارة ذاتها ورقابة خارجية تتولاها أجهزة رقابة متخصصة.

وذهب اتجاه آخر إلى تقسيم الرقابة على أساس موضوعى ويبحث أنصار هذا الاتجاه فى طبيعة العمل بغض النظر عن تبعية الجهة أو السلطة القائمة بالرقابة^(٤). ويستند أنصار هذا الاتجاه إلى أن طبيعة العمل نفسها هى التى تحدد الجهة القائمة بالرقابة ويضرب لذلك مثلاً - الرقابة المسبقة التى تمارسها جهات الوصاية بالنسبة للقرارات التى تصدر من الجهات المشمولة

(١) الأستاذ / محمود أحمد فايد عارف، الأصول العلمية والعملية للمفاهيم الرقابية، بحث - النشرة التدريبية للجهاز المركزى للمحاسبات العدد ٨٣ شهر يوليو، سبتمبر ١٩٨٥؛ د. أحمد رشيد، إدارة المؤسسات العامة. القاهرة، دار المعارف ١٩٧٦ ص ٦٢٧ وما بعدها.

(٢) د. عبيد مسعود الجهنى، الرقابة الإدارية مرجع سابق ص ٥٠.

(٣) د. العوضى عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس ١٩٩٢ ص ٤٤ وما بعدها.

(٤) د. أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية، مرجع سابق ص ٢١.

بالوصاية والتي تتطلب التصديق عليها قبل إدخالها حيز التنفيذ، وكذا رقابة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة لمشروعات القرارات قبل اعتمادها من السلطة المختصة.

والبادى مما تقدم أن لكل من الرأيين وجاهته وأسانيده القانونية التى لا يمكن إنكار قيمتها أو تغليب أى منها على الآخر، إذ إن تغليب أى منها لن يفيد دراسات الرقابة بقدر ما يضر بها، بالإضافة إلى أن تغليب اتجاه على الآخر من شأنه أن يؤدى إلى إغفال نوع من الرقابة.

لذا فإننا لا نميل إلى تغليب أى من الاتجاهين على الآخر وعليه فإن دراستنا لأنواع الرقابة سوف تأخذ فى تقسيم أنواع الرقابة بما ينتهى إليه المعياران الشكلى والموضوعى معاً فى فروع ثلاثة:-

الفرع الأول : أنواع الرقابة من حيث ارتباطها بالعمل والهدف منها.

الفرع الثانى : أنواع الرقابة من حيث الجهة القائمة بها.

الفرع الثالث : أنواع الرقابة من حيث وقت ممارستها.

الفرع الأول

أنواع الرقابة من حيث ارتباطها بالعمل والهدف منها

يتعدد النشاط الذى يمارسه الجهاز الإدارى للدولة ويتنوع تبعاً للأعمال التى يمارسها باعتبار أنه السلطة المختصة بتسيير أعمال كافة الوحدات التابعة له، فمنها ما هو قانونى، ومنها ما هو مالى، ومنها ما هو مادى، ونجد فى كل ذلك أن الرقابة تتنوع تبعاً لنوع النشاط. وسوف نتعرض بالدراسة للآتي بعد:-

١. التصرفات القانونية.

٢. المخالفات المالية و الإدارية.

الغصن الأول

رقابة التصرفات القانونية للإدارة

ونتناول في هذا الشأن كافة التصرفات القانونية التي تمارسها الإدارة وتمتد لكل ما يصدر عنها من قرارات إدارية، وما تبرمه من عقود. وسوف نخصص هذا الغصن لدراسة القرارات الإدارية والعقود الإدارية. أولاً: القرارات الإدارية:

استقر الفقه والقضاء على تعريف القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إنشاء مركز قانوني يكون جائزاً وممكناً قانوناً ويكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة^(١). والمتتبع لهذا النوع من الرقابة يجده قد امتد لكافة ما تصدره الإدارة من قرارات، سواء كانت قرارات فردية أو لائحية وبغض النظر عن طبيعتها كاشفة أو منشئة - صدرت بناء على سلطة الإدارة التقديرية أو المقيدة.

وتتغلغل الرقابة لبيان مدى اتفاق تلك القرارات مع قواعد القانون، ومدى كفايتها، وأيضاً مدى خضوع الإدارة لقواعد الشرعية. وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة الإدارية لقرارات الإدارة هي رقابة لاحقة باستثناء الرقابة التي يمارسها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، حيث إنه يمارس اختصاصه في المراحل التمهيدية^(٢).

(١) المحكمة الإدارية العليا الحكم رقم ١٦١٠، السنة الثانية بتاريخ ٣٠ مارس ١٩٥٧، القاعدة رقم ١٦٥٣، مجموعة القواعد القانونية، د. سليمان محمد الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة ١٩٩١ ص ١٨٢، ويراجع إفتاء الجمعية العمومية بمجلس الدولة بجلستها المعقودة في ١٩/١٢/١٩٩٠.

(٢) راجع في ذلك:

- ما تقضى به المادة الثانية من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن الجهاز المركزي للمحسابات على أن يمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية:

=

ثانياً: العقود الإدارية:-

استقر القضاء الإدارى فى مصر وفرنسا^(١) على أن العقد الإدارى "هو ذلك العقد الذى يبرمه شخص معنوى عام، بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه وتظهر فيه نية الإدارة فى الأخذ بأحكام القانون العام ومناطق ذلك أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية وغير مألوفة فى القانون الخاص".

-
- = ١. الرقابة المالية بشقيها المحاسبى والقانونى
٢. وقد تناولت المادة الخامسة من ذات القانون هذه الرقابة بالتفصيل وبذات ما يتعلق بالقرارات الإدارية على النحو التالى وهى:
- أ. مراجعة المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعى والإعانات والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها.
- ب. مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات المشار إليها بالمادة ٣ من هذا القانون فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال وما فى حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات.
- ويمارس الجهاز رقابته بالنسبة لكافة وحدات الجهاز الإدارى للدولة والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية والأحزاب والنقابات والاتحادات بالإضافة لكافة وحدات الهيئات الاقتصادية - والمؤسسات العامة والقطاع العام وشركاته والجمعيات - والشركات التى تساهم فيها الدولة أو بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥ ٪ من رأسمالها.

(١) د. عمر حلمى فهمى، الأحكام العامة للعقود الإدارية ١٩٩١ دار الثقافة الجامعية ص ٤٠، د. أحمد السيد عوضين، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٤٤٢ نقلاً من:

1968 P. 205، Vedal: Dorit Administratif

وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١١ يونيه ١٩٨٨م المجموعة س ٢٦٩ ص ١٧٠١. وكذلك حكمها الصادر فى ١٨ فبراير ١٩٨٩، المجموعة س ٣٣ رقم ٨٧ ص ٢٦٩؛ وحكمها الصادر ١١ فبراير ١٩٨٤ فى الطعن رقم ١٢٧٨ لسنة ٢٨ منشور بالموسوعة الإدارية الحديثة، الدار العربية للموسوعات، الطبعة الأولى، ١٩٨٦م، ١٩٨٧م، الجزء الثامن عشر قاعدة رقم ٤٣٩ ص ٦٧٥.

وفى مصر تعرضت المحكمة الدستورية العليا باعتبارها محكمة تنازع تحديد ماهية العقد الإدارى وشروطه حيث قررت أنه يتعين لاعتبار العقد إدارياً أن يكون أحد طرفيه شخصاً معنوياً عاماً يتعاقد بوصفه سلطة عامة، وأن يتصل بنشاط مرفق عام بقصد تسييره أو تنظيمه وأن يتسم بالطابع المميز للعقود الإدارية وهو انتهاج أسلوب القانون العام فيما تتضمنه هذه العقود من شروط استثنائية بالنسبة لروابط القانون الخاص^(١).

وقد سارت على ذات النهج محكمة النقض حين أجملت صفات العقد الإدارى فى أنه العقد الذى يتعلق بتسيير مرفق عام أو تنظيمه، وأظهرت الإدارة بأنها فى الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمنين العقد شروطاً استثنائية غير معرفة^(٢).

غير أن الواقع العملى قد اطرَد أخيراً على أن عقود الإدارة لم تعد تقتصر على تلك التى تتضمن فى محتواها قواعد قانونية متميزة بل إن الإدارة قد وصلت إلى مستوى القواعد القانونية التى تحكم تصرفات الأفراد بغض النظر عن مدى تأثر الأفراد بتلك القواعد - ولم يؤد ذلك كله إلى خروج تلك العقود من زمرة العقود الإدارية التى تتبسط عليها رقابة مجلس الدولة.

ومن ناحية أخرى تمتد الرقابة الإدارية على سائر العقود الإدارية التى يبرمها الجهاز الإدارى وفى مختلف مراحلها، وبدءاً من الإعلان عنها وما يتلوها من مراحل التعاقد المختلفة مثل المزايدة أو المناقصة أو الممارسة

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى ٥ يناير ١٩٩١ فى القضية رقم (١) لسنة ١٢ ق نازع، مجموعة أحكام الجزء الرابع بند ٢٦ ص ٥٣، وكذا حكمها الصادر فى ٦ يناير ١٩٨٢ فى القضية رقم (١٣) لسنة (١) ق (تنازع) المجموعة الجزء الثانى بند رقم ٣ ص ٢٣٩.

(٢) محكمة النقض، الدائرة المدنية والتجارية فى الطعن رقم ١٢٥٨ لسنة ٥٨ ق جلسة ٢٦ يونيو ١٩٩٠، مشار إليه بمجلة هيئة قضايا الدولة. العدد الأول من يناير إلى مارس ١٩٩٢ ص ١٧٦.

كما تمتد الرقابة إلى مرحلة التنفيذ وما بعد التنفيذ للوقوف على مطابقة ما تم تنفيذه وما تم الاتفاق عليه في ضوء مدى توافر الاشتراطات المنفق عليها في التنفيذ من عدمه^(١).

(١) كما يراجع في ذلك القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ وتعديلاته في شأن تنظيم لائحة المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨٣، إذ نصت المادة الأولى من مواد إصداره على أن "تسرى أحكام القانون المرافق على جميع الإدارات والمصالح ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القوانين والقرارات الخاصة بها. كما تضمنت المادة الأولى منه أن الشراء أو تقديم الخدمات أو المقاولات بأنواعها عن طريق المناقصة، كما تضمنت المادة (٣٠) منه أن عمليات البيع تكون بالمزايدة. وهو ما يخلص من جماعة أن جميع عمليات البيع أو الشراء بما فيها إبرام العقود، يقترن في كل الأحوال بقرارات تكون محل رقابة الأجهزة المتخصصة.

- ما يراجع في هذا الشأن، البند (١)، من الفقرة الرابعة، من المادة (١١) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات والتي تقضى بضرورة موافاة الجهاز بصورة العقود أو الاتفاقات وهي بذلك رقابة لاحقة.

- ويراجع في ذلك المواد من ٥٨ إلى ٦١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الدولة حيث يتطلب هذا القانون ضرورة استطلاع رأى مجلس الدولة فيما تبرمه الإدارة من عقود طبقاً للنصاب المالى للعقد، ولا نخفى الرأى أيضاً من ضرورة رفع قيمة هذا النصاب في ضوء ما طرأ على الأسعار من زيادات في حقبة تزيد على العشرين عاماً ويعيد ذلك أيضاً ما نص عليه القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ السالف الإشارة إليه من ضرورة إشراك عضو مجلس الدولة في لجان الممارسات وذلك في المواد ١٣، ١٦، ٣٥ منه وهي بذلك رقابة سابقة.

- ويراجع في هذا الشأن ما ورد بالفقرة (ج) من المادة الثانية من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية وإذ لم يرد النص على مراقبة العقود مباشرة إلا أن النص من العمومية بما يتسع لكافة تصرفات الإدارة لذلك فقد ورد النص على أن تختص الرقابة الإدارية بالكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين وبالتالي فإن ما يتكشف عن انحراف في العقود لا يخرج عن كونه مخالفة مالية أو إدارية قد تصل لحد الجريمة الجنائية. والكشف عن المخالفات لا يكون إلا لاحقاً لإتمامها.

وكما تجرى الرقابة بصورها السابقة واللاحقة على العقود وذلك فى المراحل التمهيدية للتعاقد، تجرى تلك الرقابة كذلك على المراحل النهائية وسواء كان ذلك من جهة الرقابة الداخلية للوحدة أو من جهة الرقابة الخارجية وهذا ما يجرى عليه العمل فى مصر، وبالتالي تأخذ الرقابة على العقود صور الرقابة السابقة على التصرف وكذا الرقابة اللاحقة من جهة الرقابة الداخلية ولخارجية أو فى نظم الرقابة المقارنة فى كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية وتقتصر رقابة المراجع العام الأمريكى للعقود على الناحية المالية ومدى اتفاقها مع قواعد الميزانية^(١).

-
- = - ويراجع فى هذا الشأن أيضاً ما ورد بالمادة ٦ مكرر (أ)، (ب)، (ج) من القانون رقم ٤٨٣ لسنة ١٩٦٧ الصادر فى ٢٢ يونيو ١٩٦٧ بشأن تنظيم محكمة المحاسبات الفرنسية إذ يقضى أحكام الفقرة (أ) المشار إليها بأن تضمن محكمة المحاسبات فحص حسابات وإدارة المنشآت العامة للدولة ذات الطابع الصناعى والتجارى والمشروعات القومية والشركات القومية وشركات الاقتصاد وغيرها من الشركات التى تمتلك الدولة معظم رأس المال الاجتماعى. وأضافت الفقرة (ب) المشار إليها إلى كل ذلك، المؤسسات العامة، الأجهزة العامة التى تمارس نشاطاً اجتماعياً وتجارياً، كما ورد نص الفقرة (ج) ليبسط رقابة المحكمة على كافة الأجهزة المعانة والرقابة هنا لاحقة فقط
- كما يراجع أيضاً نص المادة الثانية من القانون رقم ١٤٨٤ لسنة ١٩٤٨ الصادر فى ٢٥ سبتمبر ١٩٤٨ فى شأن تجريم الأخطاء الإدارية المرتكبة فى مواجهة الدولة أو مختلف الوحدات الإقليمية وإنشاء المحكمة التأديبية للمخالفات الميزانية والمخالفات المالية وتعديلاته بالقانون رقم ٥٦٤ لسنة ١٩٧١ والذى يقضى بأن يخضع للمحكمة التأديبية للمخالفات الميزانية المخالفات المالية كل شخص ورد ذكره فى المادة الأولى.
- (١) وفى الولايات المتحدة الأمريكية وردت ذات النصوص فى قانون الموازنة والمحاسبة الصادر عام ١٩٢١ حيث أفراد لقسم المراجعة Audit Division بمكتب المراجع العام الأمريكى - مراجعة العقود Contracts بمختلف صورها من توريد وأشغال وإصلاحات - سواء تم التعاقد مع الحكومة أو الأفراد أو الشركات بكافة وحدات الحكومة الفيدرالية بما فيها عقود الجيش الأمريكى والبحرية والطيران. نظراً لضعفها - كما تمتد الرقابة لعقود التوريد والإنشاء وإيجار الأماكن الحكومية وبناء =

الغصن الثانى

رقابة المخالفات المالية والإدارية

وتجدر الإشارة إلى أنه تم التعرض لهذا النوع من التصرفات باعتبار أن ما يصدر من السلطة المختصة فى شأنها هو قرار إدارى كما أن هذا النوع من المخالفات يحتاج إلى رقابة متخصصة وهى غالباً رقابة خارجية إذ تنصب على ما تصدره الإدارة من قرارات تأديبية على عمالها إزاء خروجهم على مقتضى الواجب الوظيفى وبغض النظر عن القاعدة المستقرة ألا تكون الإدارة خصماً وحكماً فى نفس الوقت حال مراقبتها لنفسها فى ضوء ما يصل إليها من تظلمات العاملين فإن إسناد رقابة هذا النوع من التصرفات إلى جهات خارجية مرجعه هو مراجعة الإدارة فيما أصدرته من قرارات تأديبية حيال المخالفين وأن تكون الإدارة قد أحاطت بكل جوانب موضوع التحقيق وحصرت المخالفين حصراً تاماً وقدرت الذنب تقديراً عادلاً وأن تكون جادة فى تنفيذ الجزاءات خاصة فيما يتعلق بالمخالفات المالية. وهو يقتضى منا التعرض لتعريف المخالفة المالية ومجالات وقوعها ثم تحديد الفارق بينها وبين المخالفة الإدارية ثم بيان طبيعة الرقابة بالنسبة للمخالفة المالية.

= الغواصات والطائرات وأسلحة القتال والذخائر وهى رقابة لاحقة حيث إن عمل المراجع العام للصرفيات قبل تمامها وتنقسم العقود إلى نوعين:-
الأول : العقود ذات القيمة الثابتة Fixed Price Contracts وتشمل عقود التوريد والإنشاءات..

الثانى : الخاص بالعقود التى تلتزم بمقتضاها الحكومة بدفع تكاليف العمل مع إضافة نسبة معينة من الأرباح وهى عقود غير محددة القيمة وتنصب المراجعة على التأكد من أن الطرف الذى تعاقد مع الحكومة فرداً كان أو شركة فى بنود التكاليف التى يقدمها لم يبلغ فى أجور العمال أو عددهم.

أولاً: تعريف المخالفة المالية:-

يقتضى الحال هذا أن نتعرض لتعريف المخالفة المالية فى مصر ثم فى النظم المقارنة.

فى مصر نلاحظ أن المشرع المصرى لم يتدخل لتعريف المخالفة المالية بل ترك ذلك للفقهاء والقضاء واقتصر دوره على النص على بعض الحالات التى تعتبر من قبيل المخالفة المالية ولم يكن ذلك منه على سبيل الحصر وإنما كان على سبيل المثال ولعله أحسن فى ذلك صنعا نظراً لزيادة عدد صور المخالفة المالية وتطورها على مر الزمن والمخالفة المالية قد تكون دستورية - كما لو تم الصرف بالزيادة عن الاعتماد المدرج فى الموازنة.

وقد تكون المخالفة المالية قانونية^(١) - كمخالفة قوانين العاملين أو قانون الضرائب أو قانون الموازنة العامة أو قانون المحاسبة. وقد تكون المخالفة للقرارات الجمهورية المنظمة لصرف بدل من البدلات أو الرواتب.

وقد تكون المخالفة لائحة ومن قبيل ذلك لوائح بدل السفر ومصاريف الانتقال^(٢).

ونظراً لاتساع مجال المخالفة المالية وتشعبها على نحو ما سلف ونصعوبة التفرقة بينها وبين المخالفة الإدارية، فقد تعرضت المحكمة الإدارية العليا لتحديد مدلولها حيث انتهت إلى أنه "وليس من خلاف فى كنه المخالفة المنسوبة للمدعى وأقر أنها من المخالفات المالية كما بينتها المادة ٤ من المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ والمادة ١٨٢ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية

(١) د. العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٢م، ص ٦٧.

(٢) د. صلاح الدين العطيفي، المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزى للمحاسبات دراسة مقارنة رسالة الدكتوراه الطبعة الأولى ١٩٧٨ ص ٧٩.

للدولة، أو أحد الأشخاص العامة الأخرى، أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك^(١). وفي حكم آخر انتهت إلى أن كون المخالفة مالية أو إدارية هو تكييف يقوم على طبيعة الذنب الذي يقترفه الموظف طبقاً لتحديد القانون. وهو كل إهمال يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى، أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك^(٢).

والواضح من تلك الأحكام أن المحكمة لم تضع تعريفاً محدداً للمخالفة المالية وإنما ردت كل تصرف إلى المادة التي تحكمه سواء في قانون العاملين أو القوانين الأخرى فإن كان النص يعالج جانباً مالياً كانت المخالفة مالية وإن كان إدارياً كانت المخالفة إدارياً.

وفي محاولة من الفقه لبيان المخالفة المالية ذهب البعض إلى أنها كل مخالفة يترتب عليها ضياع حق مالى للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام أو من شأنها أن تؤدي إلى ذلك^(٣).

وقد عرفها البعض الآخر إلى أنها كل إخلال بالقواعد والأحكام المالية المقررة أو كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك^(٤). والواضح من التعريف الفقهي للمخالفة المالية أنه قد قصرها على

(١) المحكمة الإدارية العليا، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة، القضية رقم ٥٩٧ لسنة ١٠ ق الصادر في ٢ / ١ / ١٩٦٠.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٠ / ١٢ / ١٩٦٠، مجموعة مبادئ العشر سنوات من ١٩٦٠ جزء ٣ ص ٢٠٤١.

(٣) د. سليمان محمد الطماوى قضاء التأديب ص ٤٧٦.

(٤) د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإدارى وعلم الإدارة، رسالة دكتوراه (بدون) ص ٣٣٧.

تلك التى يترتب عليها ضياع حق مالى للدولة أو أحد أشخاص القانون العام ولم يتطرق لحالات أخرى تعتبر الأموال فيها من قبيل الأموال العامة على الرغم من أن أصولها غير مستمدة من ميزانية الدولة - ومن قبيل ذلك الصناديق الخاصة وصناديق التكافل الاجتماعى..

ولذلك فإن تعريفنا للمخالفة المالية بأنها:

"كل تصرف يترتب عليه ضياع حق مالى عام مباشرة أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بطريق غير مباشر، وأيا كان مصدر النص عليه".

ونعتقد أن هذا التعريف قد حصر كافة الأفعال والتصرفات سواء كان أو إهمالاً أم تقصيراً أم عمداً يمكن أن يترتب عليه ضياع حق مالى عام أو من شأنه أن يؤدي إلى ذلك دون ارتباط بمصدر القاعدة القانونية التى تحكم هذا المال، أو الجهة التابعة لها - إذ إن جوهر التعريف هو عدم المساس بأعمال النعم أو الأموال التى تعتبر من قبيل ذلك.

وجدير بالإشارة هنا أن المخالفة المالية موضوع البحث^(١) ليست هى المخالفة المنصوص عليها فى قانون العقوبات حيث إن المخالفات الأخيرة لفظ خاص يطلق على كل فعل قلت جسامته عن مرتبة الجناية أو الجنحة.

وأما المخالفة المالية فهى لفظ عام شامل يشمل فى مضمونه الجناية والجنحة بحسب جسامتها بين أقسام الجريمة ومن جانب آخر فإن المخالفة المالية يعاقب عليها تأديبياً وجنائياً^(٢).

فى الولايات المتحدة الأمريكية نجد أيضاً أن المشرع الأمريكى قد جنب نفسه عناء وضع تعريف محدد للمخالفة المالية وعلى الجانب الآخر فقد سلك المشرع مسلكاً آخر كان مقتضاه حصر الحالات التى تعتبر مخلفات مالية على سبيل الحصر والتعيين ومنها:-

(١) راجع فى ذلك د. ثروت عبدالعال أحمد، النظام القانونى للمخالفات المالية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ٩٨.

(٢) د. صلاح العطيفى، المرجع السابق ص ٩٢، ٩١.

١. عدم صحة بيان من البيانات المدونة باستمارة الصرف أو عدم مطابقتها للحقيقة أو مخالفة اللوائح.

٢. عدم شرعية ما تم صرفه، أو عدم صحة صرفه أو عدم استحقاق ما تم صرفه سواء كان ذلك بسبب الغش أم عدم مراعاة الدقة والحيطة الواجبتين أو بسبب وجود شهادة اعتماد مضللة كانت السبب في الصرف - وكذا المبالغ التي تصرف في وقت لا يجيز القانون صرفها فيه - وكذا صرف مبالغ لا تمثل التزاماً قانونياً وفقاً لقوانين الميزانية^(١). وفي فرنسا سلك المشرع الفرنسي مسلك المشرعين الأمريكي والمصري فلم يشأ أن يزج بنفسه في تعريف المخالفة المالية ولكنه حصر الحالات التي تعتبر مخالفات مالية وذلك بالقانون ٥٦٤ لسنة ١٩٧١ الصادر في ١٣ / ٧ / ١٩٧١ وهي:

١. التسبب في مصروف دون اتخاذ الإجراءات الواجب اتباعها.

٢. قيد إنفاق بقصد إخفاء تجاوز.

٣. الأمر بالصرف من غير مختص أو مفوض في الصرف.

٤. مخالفة القواعد الخاصة بتنظيم إيرادات أو مصروفات الدولة.

٥. إعطاء ميزة غير شرعية - نقدية أو عينية - إذا ألحقت ضراً بالخزانة العامة.

٦. كل من ترك عمداً كتابة الإقرارات الضريبية اللازم تقديمها لإدارات الضرائب من الموظفين المختصين بذلك^(٢).

ثانياً: مجالات المخالفة المالية:-

تتنوع مجالات المخالفة المالية على نحو ما سلف حيث يتبين أنها قد تتعلق بالإيرادات كأن يكون الأمر مرتبطاً بتقدير أو ربط أو تحصيل الإيراد.

(١) المادة ٨٢ من القانون الفيدرالي الأمريكي: United States Cood

(٢) يراجع في ذلك المواد من ١: ٧ من القانون ٥٦٤ لسنة ١٩٧١ المشار إليه.

كما أنها قد تكون فى مجال المصروفات من حيث تقدير المصروف وفقاً لأحكام تنفيذ الميزانية واللوائح المالية.

كما أنها قد تكون فى مجال المخازن من حيث مخالفة قواعد لائحة المخازن والمشتريات وما يماثلها من لوائح خاصة.

كما تكون المخالفة المالية من قواعد استعمال السيارات الحكومية فيما يتعلق بالأشخاص المسموح لهم بالركوب، والقيمة الواجب استقطاعها.

وتكون كذلك فى مجال قوانين العاملين المدنيين متمثلة فيما يصرف بدون وجه حق أو بما يزيد عن المستحق.

كما تكون متمثلة فى اختلاس المال العام أو التلاعب والإهمال فيه.

ثالثاً : الفارق بين المخالفة المالية والإدارية:-

المخالفة المالية فى ضوء ما سلف بيانه هى كل تصرف من شأنه ضياع حق مالى عام مباشرة أو أن يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك - والحقوق المالية قد يكون مصدرها الدستور - أو القانون - أو القرارات واللوائح كما قد يكون مصدرها تعليمات واجبة الاتباع.

أما المخالفة الإدارية فهى ليست محددة حصراً ونوعاً ويرجع مردها إلى كل إخلال بواجبات الوظيفة^(١). وإذا كانت المخالفة المالية إخلالاً بقاعدة مالية مقررة فإن المخالفة الإدارية إخلال من العامل بواجب وظيفى من النواجبات الملقاة على عاتقه ولم يترتب عليها ضرر مالى بالمؤسسة أو الوحدة الاقتصادية - ومثالها عدم أداء الواجب بالدقة والأمانة واحترام مواعيد العمل الرسمية وصيانة المعدات والأدوات والدفاتر - والمحافظة على كرامة الوظيفة وعدم إفشاء أسرار الوظيفة.... إلى آخر الأعمال المحظورة على العاملين

(١) المحكمة الإدارية العليا - فى القضية رقم ٥٦٣ لسنة ٧ ق فى ١١/١١/١٩٦١ منشور بمجموعة أحكام المحكمة السنة السابعة ص ٢٧ بند ٣ المحكمة الإدارية العليا أيضاً فى القضية رقم ٨٧٥ لسنة ٩ فى ١٩٦٤/١/٤ منشور بمجموعة أحكام المحكمة السنة السابعة ص ٣٦٢.

والتي ورد النص عليها بنظم العاملين المتعاقبة.

إلا أن معظم المخالفات الإدارية في رأى البعض من شأنها أن تؤدي بطريق غير مباشر إلى ضياع حقوق مالية مما يجرد الرؤساء الإداريين من حقهم في توقيع الجزاء على المخالفة الإدارية إذا توسعنا في التفسير لذلك ينتهي هذا الرأى إلى قصر المخالفة المالية على تلك التي تؤدي بطريق مباشر إلى ضياع حقوق مالية^(١).

غير أن تلك النظرة للمخالفة الإدارية قد تغيرت في ظل قوانين العاملين المدنيين الحالية إذ أصبح من حق الرئيس الإدارى مجازاة المخالف سواء كانت المخالفة إدارية أو مالية أو اصطبغت المخالفة الإدارية بالصبغة المالية كل ما هنالك أن الرئيس الإدارى ملزم بإبلاغ الجهاز المركزى للمحاسبات في حالة المخالفات المالية وينتفى هذا الالتزام إذا كانت المخالفة إدارية فإذا ما تم الإبلاغ استردت جهات الرقابة حقها في الرقابة^(٢).

(١) د. سليمان محمد الطماوى، القانون الإدارى، الطبعة الخامسة سنة ١٩٦٣ ص ٢١٦ وما بعدها.

(٢) وقد تضمن، البند ثانياً، من المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والتي تقضى بأنه في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية: يختص الجهاز فحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسؤولية عنها قد حددت وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها ويتعين موافاة الجهاز خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوباً بكافة أوراق الموضوع..... الخ.

كما يراجع في هذا الشأن ما ورد بالفقرة (ج) من المادة الثانية من قانون هيئة الرقابة الإدارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ والمعدلة بالقانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٩ والتي تقضى بأن تختص الرقابة الإدارية بالآتى (ج) الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم..... الخ =

رابعاً : أهمية التفرقة بين المخالفة المالية والإدارية:-

إذا كانت المخالفة المالية هي كل تصرف يؤدي إلى ضياع حق مالى للدولة أو كان من شأنه أن يؤدي إلى ذلك فإن المخالفة الإدارية هي كل إخلال من العامل لواجبات وظيفته ويترتب على ذلك أن المشرع قد أخضع القرارات الصادرة بالتصرف فى المخالفة المالية للرقابة على نحو ما سلف بيانه ولكن المشرع لم يخضع القرارات الصادرة بالتصرف فى المخالفة الإدارية لأية رقابة. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنه بالنسبة لميعاد سقوط المسؤولية التأديبية للعامل أثناء الخدمة فإن الأمر يختلف باختلاف الفعل ما إذا كان الفعل يكون جنائية أو جنحة أو مخالفة.

خامساً : معيار قياس الخطأ فى المخالفة المالية والإدارية:

يقاس الخطأ فى المخالفة الإدارية بمعيار الرجل المعتاد لا الرجل اليقظ أو الحريص ولا المهمل البليد، أما المخالفة المالية فإن معيار قياسها هو الرجل الحريص اليقظ؛ لأن الأعمال المالية بطبيعتها تتطلب قدراً من موجبات الحيطة والحذر^(١). وأساس ذلك المخالفة الإدارية هي مجرد إخلال من العامل بواجبات الوظيفة وهذه الواجبات محدده سلفاً فى قوانين العاملين - المدنيين - أو العاملين بلوائح أو كادرات خاصة ولا يتطلب مراعاتها أكثر من مسلك الرجل المعتاد - أما المخالفة المالية فهي غير محددة بنصوص معينة وإنما هي كل تصرف يترتب عليه ضياع حق مالى أو من شأنه أن يؤدي إلى ذلك؛ لذلك فهي تتطلب قدراً من الحيطة والحذر يتوقف على يقظة وفطنة الرجل الحريص^(٢).

=كما يراجع فى هذا الشأن أيضاً ما جاء بنص المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية تختص النيابة الإدارية بمباشرة التحقيق فيما يحال إليها من مخالفات إدارية ومالية.

(١) الأستاذ/ بشرى حبيب بشاى، محاضرات بعنوان دراسة نظرية وتطبيقية فى المخالفات المالية، محاضرات تدريب بالجهاز المركزى للمحاسبات فبراير ١٩٧٢.

(٢) د. صلاح الدين العطيفى، مرجع سابق ص ٨٠ وما بعدها.

الفرع الثانى

أنواع الرقابة من حيث الجهة القائمة بها

تنقسم الرقابة من حيث الجهة القائمة بها لقسمين أساسيين وهما الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية ويستند إلى اختلاف المعيار المتبع فى هذا الشأن. فمن الكتاب من يرده لمعيار تبعية المراجعين^(١) ومنهم من رده لمعيار مصدر الرقابة^(٢) ومنهم من رده لمعيار جهة الرقابة^(٣) ولو نظرنا لهذه المعايير لأمكن ردها لمعيار واحد وهو معيار الجهة القائمة بالرقابة فهى مصدر الرقابة وهى الجهة التى يتبعها المراجعون.

ويرى ديموك Dimock أن الرقابة الداخلية internal control هى التى تمارس من موقع التنظيم والرقابة الخارجية external control تمارس من خارج التنظيم^(٤). ويذهب البعض إلى أن تقسيم الرقابة إلى داخلية وخارجية مرجعه مكانة الجهة أو السلطة التى تتولى عملية الرقابة فإذا كان طرفا الرقابة يضمهما تنظيم واحد ويتبعان رئاسة واحدة كانت داخلية أما إذا كان الرقيب منفصلا عن الوحدة كانت الرقابة خارجية ولمزيد من التفصيل نتناول كلا منهما فى فرع مستقل^(٥).

-
- (١) الأستاذ / عبد العزيز حما، أنواع المراجعات، بحث- النشرة التدريبية بالجهاز المركزى للمحاسبات العدد ١٠٥، يناير، مارس ١٩٩١ ص ١٢.
 - (٢) الأستاذ / محمود أدهم إبراهيم، مفهوم الرقابة فى المنظور، بحث- النشرة التدريبية بالجهاز المركزى للمحاسبات العدد ٥٧ لسنة ١٩٧٩ ص ٤٩.
 - (٣) الأستاذ / محمود أحمد فايد، الأصول العلمية والعملية للمفاهيم الرقابية، بحث، النشرة التدريبية بالجهاز المركزى للمحاسبات العدد ٩٧ لسنة ١٩٨٩ ص ٥٠.
 - (٤) د. عبد مسعود الجهنى، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٤٧.
 - (٥) د. أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية للإدارة، مرجع سابق ص ٤٢.

الفصل الأول

الرقابة الداخلية وصورها

والرقابة الداخلية هي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها ويتم ممارستها من داخل الوحدة سواء كانت وزارة أو هيئة أو محافظة ويكون طرفا الرقابة من الوحدة. ويرجع الكتاب بداية ظهور تلك الرقابة في مصر إلى عام ٢٨٨ قبل الميلاد وكان العمل الأساسي في ظهورها هو رغبة الإدارة في إحكام السيطرة على الوحدة، وساعد على ظهورها من ناحية أخرى أن المراقبين الداخليين أكثر خبرة باللوائح والنظم الداخلية لمنشأتهم، وفي عام ١٩٤١ أنشئ معهد المراجعين الداخليين بأمريكا.. وقد تخصص هذا المعهد في تدريس علم المراجعة الداخلية، وتطورت وظائف المعهد عام ١٩٤٧ حيث أصدر معايير المراجعة الداخلية ووظائف ومسئوليات المراجع الداخلي حيث توالى عملية تطوير هذه المعايير عام ١٩٧١، ١٩٧٨ وعمت باسم The Standards For The Professional Practice Of Internal Auditing. ولم تعد الرقابة الداخلية قاصرة على إحكام الضبط على عمال الإدارة بل أصبحت أداة تقييم لأعمالهم أيضاً^(١).

صور الرقابة الداخلية:

تتخذ الرقابة الداخلية صوراً مختلفة من حيث الشكل والمضمون فمن حيث الشكل تمثلت الرقابة في صورتين أساسيتين هما الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية ومن حيث المضمون فقد امتدت تلك الرقابة لكافة صور النشاط بالوحدة وتعدتها لمرحلة تقييم الأداء والفعالية.

ومن المعلوم أن البناء الإداري في أغلب الدول ومن بينها مصر يقوم على أساس تدرج السلطة وتحكم المركزية في السلطة، وإلى جانب ذلك توجد

(١) د. غريب عبد اللطيف عبد المجيد، بحث بعنوان المهام الحديثة للمراجع الداخلي، النشرة التدريبية للجهاز المركزي للمحاسبات العدد ٩١ لسنة ١٩٨٧ ص ١١.

بعض الوحدات اللامركزية التي تمارس قدراً من الاستقلال - وأياً ما كان التنظيم الإداري للوحدات فإن جميع هذه التنظيمات تخضع لرقابة إما وصائية أو رئاسية^(١). ولمزيد من الإيضاح نتناول كلا منهما على النحو التالي:

أولاً: الرقابة الرئاسية:-

مقدمة عامة: عرفت الرقابة الرئاسية مع بداية عهد التنظيم وتقسيم الوظائف إلى درجات يعلو بعضها بعضاً بداية من الوزير وهو الرئيس الإداري لمجموع الإدارات والمرافق التابعة لوزارته^(٢).

وقبل الخوض في الرقابة الرئاسية نجد لازماً علينا أن نقدم تعريف تلك الرقابة فقد عرفها دوزير وديبريه بأنها السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغى كلياً أو جزئياً أو يعدل بعض الأعمال القانونية الصادرة لتابعيه المباشرين^(٣). وعيب على هذا التعريف إغفاله ذكر الوسائل وهي التصريح والتصديق والإيقاف كما إنه لم يشر إلى وسائل تلك الرقابة على الأشخاص أو مبررات هذه الرقابة.

لذلك تم تعريف الرقابة الرئاسية بأنها: " السلطة التي يمكن بمقتضاها إلغاء أو إيقاف التصرفات القانونية أو التصديق عليها أو التصريح بها "^(٤).

وإذا كانت السلطة الرئاسية تمثل الجانب العملي والفعل للرقابة الرئاسية فإن الإحاطة بكافة جوانب الموضوع يتطلب منا بيان دواعي الرقابة الرئاسية وسماتها وبيان تلك الرقابة في مصر وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية على النحو التالي:

(١) د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري المقارن، الجزء الأول، دار نشر الثقافة الإسكندرية، ص ٢٨٠.

(٢) Duez et Debgr. Traite de droit and. Paris, 1957.

والمرجع في ذلك د. سعيد مسعود الجهني، مرجعه السابق، ص ٣٤١.

(٣) د. أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية للإدارة، مرجع سابق ص ٤٦.

(٤) د. بكر القباني: الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٨.

١. دواعى قيام الرقابة الرئاسية:

ترجع أسباب قيام الرقابة الرئاسية إلى اتباع الدولة للنظام الهرمى فى ترتيب وتنظيم الوظائف وقيام الرابطة الرئاسية بدءاً من الوزير وانتهاء بالمدير فى الوحدة وتبعاً لتدرج السلطات والوظائف، على أن يقوم القانون حكماً فاصلاً بين هذه السلطات.

وعلى ذلك تتجلى دواعى قيام الرقابة الرئاسية فى النواحى السياسية والعملية والقانونية على النحو التالى:

فمن الناحية السياسية: الملاحظ أن سلطة رجل السياسة العامة سواء كان رئيس مجلس الوزراء أو وزيراً يجب أن تمتد إلى أدنى مستوى تنفيذى باعتباره المسئول الأول عن تنفيذ تلك السياسة وهو ما يؤدى بطبيعة الحال إلى وحدة القيادة والأمر وزيادة فاعلية التنسيق بين كافة القطاعات التابعة له.

ومن الناحية العلمية: فقد أدى اتباع الدولة الأسلوب التنظيم الهرمى فى السلطة والمسئولية إلى الأخذ بمبدأين أساسيين:

المبدأ الأول: وهو التدرج الرئاسى حيث يتطلب الأمر أن يكون لكل وحدة رئيس يخضع فى نفس الوقت لرئيس أعلى حتى يصل إلى أعلى مستوى فى التنظيم الهرمى وفى كل مستوى من هذه المستويات يمارس كل رئيس سلطة الرقابة والإشراف والتوجيه والتنسيق ويقتضى هذا المبدأ بطبيعة الحال الأخذ بمبدأ الطاعة للرئيس، وتزويده بسلطة الثواب والعقاب لإحكام الرقابة^(١).

المبدأ الثانى: وهو وحدة القيادة والأمر ويعنى هذا المبدأ ألا يكون هناك أكثر من رئيس واحد فى المنظومة يملك سلطة إصدار الأوامر والتعليمات،

(١) وبغض النظر عن كل ما قيل من الطاعة. فإن المقصود بها هنا هى الطاعة الرئاسية فى الجهاز الإدارى وهى طاعة متبصرة مستتيرة وليست طاعة عمياء.. للمزيد من ذلك يراجع د. سليمان الطماوى، مبادئ القانون الإدارى المصرى والعربى ص ١٠٠ وما بعدها، د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإدارى المصرى، مرجع سابق ص ٢٨١ وما بعدها.

وبالرغم من أهمية هذا المبدأ إلا أنه قد واجه انتقادا حادا حيث يقصر السلطة فى شخص واحد ويضعف من قدرة الآخرين فى اتخاذ القرار ولو كان مصيريا.

ومن الناحية القانونية: فإن مقتضيات البناء الرئاسى وما يمنحه للسلطات الرئاسية من اختصاصات عديدة تكون فى مجموعها تكاملاً إدارياً يعتبر أداة ناجحة إلى حد كبير لمراعاة سلامة التطبيق القانونى، خاصة وان السلطات الرئاسية يقع عليها عبء تنفيذ القانون^(١).

٢. سمات الرقابة الرئاسية:

تتميز الرقابة الإدارية بخصائص معينة، منها: أنها رقابة إدارية مركزية وأنها مفترضة وشاملة:

١. فمن حيث إنها رقابة إدارية:

فإن ذلك مستمد من القائمين عليها والسلطات المخولة لهم سواء كانت سلطات رئاسية مركزية أو سلطات رئاسية محلية فهى نابعة أساسا من أعضاء الهيكل الوظيفى لتلك الوحدات.

والرقابة الإدارية تختلف بذلك عن الرقابة القضائية اختلافا شكليا من حيث القائمين بها وهى تختلف أيضا اختلافا موضوعيا من حيث موضوع الرقابة وموضوع العمل القضائى كما تختلف فى وسيلة أعمال الرقابة وما تنتهى إليه من نتائج وتوصيات وليست أحكاما. والرقابة الإدارية تختلف كذلك شكلا وموضوعا عن الرقابة التشريعية.

٢. الرقابة الإدارية رقابة مفترضة:

وافترض الرقابة الرئاسية يأتى من أنها مستمدة أساسا من القانون وتطبق بقوة القانون ولا خيار للرئيس الإدارى فى إعمالها، ولا إغفالها^(٢)؛

(١) د. احمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية للإدارة مرجع سابق ص ١٠٢.

(٢) د. بكر القبانى، الرقابة الإدارية مرجع سابق.

فتقارير الكفاية، وهى إحدى أساليب الرقابة الرئاسية، تختص السلطة الإدارية بوضعها واعتمادها فى ضوء النصوص القانونية التى تفرض ذلك.

٣. الرقابة الرئاسية رقابة شاملة:

وشمولية الرقابة الرئاسية تعنى أنها تمتد لكافة الأعمال والتصرفات، وليس هذا فحسب؛ فهى تمتد فى نطاق التصرف والعمل الواحد إلى كافة المراحل والإجراءات التى يمر بها كل منهما حتى تتوافر له مقومات الصحة والسلامة وبالإضافة إلى ذلك فإنها تشتمل على المشروعية والملاءمة^(١).

كانت تلك مقدمة عن الرقابة الرئاسية أوضحنا فيها دواعى الرقابة الرئاسية وسماتها ثم نبين فيما يلى تلك الرقابة فى مصر وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية:

أ- الرقابة الرئاسية فى مصر:

اختلفت مدارج السلطة الرئاسية فى مصر تبعا لتدرج بناء الهيكل التنظيمى فى الدولة فقد جرى المشرع المصرى على تقسيم الوحدات الإدارية إلى ثلاث مراتب مختلفة^(٢). وتقسم السلطات الرئاسية تبعا لهذا التقسيم^(٣).

فجعل على رأس كل وحدة سلطة رئاسية تتولى أمر الرقابة بالنسبة

(١) د. حسن محمد عواضه - السلطة الرئاسية - دراسة مقارنة ١٩٧٥ ص ٤٧.

(٢) يراجع فى ذلك نص المادة الثانية من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والتى تنص على إنه يقصد بالوحدة:

١. الوزارة والأجهزة والمصالح ذات الموازنات الخاصة.

٢. الهيئات العامة.

٣. وحدات الحكم المحلى.

(٣) ويراجع كذلك نص الفقرة الثانية من المادة الثانية والتى تنص على أنه يقصد بالسلطة المختصة:

١- الوزير بالنسبة للوزارات.

٢- رئيس مجلس إدارة الهيئات العامة.

٣- المحافظين بالنسبة لوحدات الحكم المحلى.

للوحدات التابعة لها بدءا من الوزير بالنسبة للوزارة، ورئيس مجلس إدارة الهيئة بالنسبة للهيئات العامة، والمحافظة بالنسبة للمحافظ، ثم تبدأ الرقابة الرئاسية فى الاتساع تبعا لاتساع قاعدة الهرم التنظيمى وتتحصر فى قمته، وتقتصر على المسائل الجوهرية الهامة على أن يعهد بباقى الأمور إلى أشخاص آخرين عن طريق التفويض، الأمر الذى يقتضى منا أن نلقى الضوء على بعض الجوانب الفنية للتفويض فى مصر.

وقد نظمت أحكام التفويض فى مصر بالقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٦ حيث أجاز هذا القانون لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات إلى نوابه أو لرئيس مجلس الوزراء أو نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء والمحافظين أو نوابهم، وهكذا الأمر بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء والمحافظين.

ويهما فى هذا المقام بيان أن التفويض لا يكون إلا فى الاختصاصات الأصلية، ولذلك فإنه لا يجوز التفويض فى الاختصاصات المفوض فيها^(١):

- خضوع المفوض للرقابة الرئاسية فيما يصدر عنه من تصرفات وما يتخذ من إجراءات.
- أنه يجوز للمفوض إلغاء التفويض أو الانتقاص منه.
- أن التفويض لا يكون إلا جزئيا وأنه يجوز التفويض فى السلطة بتمامها.
- عدم جواز التفويض فى الاختصاصات التى أوكّلها القانون إلى شخص معين بذاته ما لم ينص القانون على خلاف ذلك^(٢).

وفى النهاية فإن نظام الوظيفة فى مصر قد عرف فكرة الرقابة الرئاسية منذ أول قانون منظم لها عام ١٩٥١ والقوانين المتعاقبة وآخرها

(١) يراجع فى ذلك فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلسة ١٩٨٧/ ٥ / ٢٠، وكذلك فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس

الدولة بجلسة ١٩٨٧/ ١١ / ١٩.

(٢) يراجع فى ذلك إفتاء الجمعية بجلسة ١٩٨٦/ ٣ / ١٩.

القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، وحدد وسائلها فى الإشراف والتفتيش وتقييم الأداء والمتابعة وسلطة الثواب والعقاب.

ب - الرقابة الرئاسية فى فرنسا:

من السمات العامة التى يأخذ بها نظام الوظيفة العامة فى فرنسا أنه يأخذ بالطابع الهرمى فى الرئاسة وقد ظهر ذلك بوضوح فى علاقة التبعية بين الرئيس والمرعوس، إلا أن هذه التبعية قد أصبحت بعد ذلك تبعية مخففة تضمنت حدود اختصاصات الرؤساء وضمانات الموظفين^(١).

ومن سمات التدرج الهرمى فى الوظيفة أن يخضع المرعوس للرئيس ويلتزم بأمره، وتغليب إرادة الرئيس فى كل ما يتعلق بشئون المرفق على إرادة مرعوسيه وتخويله مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات منها سلطته فى توقيع الجزاءات التأديبية وقد اعتبرها plantey فرعاً من السلطة التأديبية لا يمكن تفويضها أو التنازل عنها إلا بموجب نص صريح وثابت^(٢).

وللرئيس إلغاء القرار الصادر من المرعوس، وقد يكتفى بالنسبة لبعض قرارات مرعوسيه بإيقافها، أى إرجاء تنفيذها مؤقتاً مع بقائها قائمة^(٣).

بيد أن هذه السلطة قد بدأت فى الاضمحلال وذلك بسبب زيادة الصراع بين مضمون السلطة الرئاسية وزيادة الوعى الديمقراطى الذى أخذ يستشرى فى نفوس الفرنسيين. وبدأت مظاهر هذا الاضمحلال فى التزام الرئيس بقواعد القانون فيما يصدره من قرارات، بعد أن كان ذلك التزام الرئيس بقواعد القانون فيما يصدره من قرارات بعد أن كان ذلك أمراً تقديرياً^(٤).

(١) د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى، دار النهضة العربية ص ٣٣: ١١٣.

(٢) د. حسن محمد عواضه، مرجع سابق ص ٨٥ وقد أشار إلى :

Plantey La fonction publique 1945 paris

(3) Ducroq, Cours de droit Adm 7en paris

والإشارة الدكتور / عيد مسعود، مرجع سابق ص ٣٥٠

(٤) د. عيد مسعود الجهنى، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٣٤٧.

كما ظهر ذلك أيضاً من انكماش المجلس الأعلى للوظيفة العامة حيث كانت عضوية هذا المجلس فى ظل العمل بقانون سنة ١٩٤٦^(١) قاصرة على ممثلين غير معينين بوظائف عامة حتى يتمكنوا من الدفاع عن مصالح الدولة تجاه نقابات العمال.

إلا أنه فى ظل العمل بقانون الوظيفة العامة الصادر عام ١٩٥٩ أصبح هؤلاء الممثلون يعينون بحكم وظائفهم برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه بالإضافة لعدد من ممثلى النقابات مساو لممثلى الإدارة.

كما تجلّى اضمحلال السلطة الرئاسية جلياً من تشكيل اللجان الفنية المتساوية، حيث كانت مهمة تلك اللجان الدفاع عن مصالح الإدارة فى ظل العمل بالقانون الصادر عام ١٩٤٦، إلا إنه فى ظل العمل بالقانون ٥٩-٢٤٤ الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ فإن المشرع الفرنسى قد التزم الصمت فيما يتعلق بتشكيلها واختصاصاتها واكتفى بتقرير وجودها فقط.

واستمر الأمر كذلك إلى أن صدر أمر ١٤ فبراير ١٩٥٩ وأصبح عرض أى موضوع على تلك اللجان أمراً جوازياً يقدره الوزير وأصبح اختصاص تلك اللجان أمراً جوازياً^(٢).

ونخلص مما تقدم إلى أن قانون الوظيفة العامة الصادر عام ١٩٥٩ قد شهد تقليص وتجبم لدور السلطة الرئاسية حتى فى الفترات التى أبقي عليها، ومع ذلك فإنها مازالت حقيقة قائمة.

(١) ونجد الإشارة إلى أن القوانين التى تحكم الوظيفة العامة فى فرنسا هى القانون الصادر عام ١٩٤٦، ثم القانون رقم ٥٩-٢٤٤ الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ وصدرت لوائح تنفيذية منها المرسوم المؤرخ فى ١٤/٣/١٩٥٦ والمرسوم رقم ٣١٧ الصادر فى ١٤ فبراير ١٩٥٩.

(٢) د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها فى ضوء مبادئ علم التنظيم، دار المعارف عام ١٩٦٧ ص ٥٢٩.

ج - الرقابة الرئاسية فى الولايات المتحدة:

لعل المتتبع لتطور فكرة الوظيفة العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية يجد أنها تفتقد المقومات الرئيسة لاعتبارها مهنة يعتمد عليها، إذ تتصف بطبيعة الحال بأنها مؤقتة وأن أقصى مدة يمكنها الموظف فى وظيفته هى مدة بقاء رئيس الجمهورية، ثم ما يلبث كل شىء أن يعود إلى ما كان عليه بعد انتهاء فترة الرئاسة، لذا نجد من الأمريكيين من يعترفون بأن الوظيفة العامة هى غنيمته الحزب المنتصر فى الانتخابات وبدأ ذلك منذ عهد الرئيس الأمريكى Jackson وكان يقتصر توليها على أنصار الرئيس المنتصر فى الانتخابات^(١). لذا يرى بعض الفقهاء الأمريكيين أن تحويل الوظيفة العامة إلى مهنة يتطلب شرطين^(٢):

الأول: ضرورة وضع نظام كامل للوظائف العامة.

الثانى: أن يتضمن هذا النظام ضمانات ومزايا ترغب الأشخاص الأكفاء فى تولى الوظائف العامة وتضمن بقاءهم فيها أسوة بالنظام المعمول به فى فرنسا. ومع ذلك فإن الغالبية العظمى قد انتهت إلى عدم ملائمة نظام الوظيفة العامة للعقلية الأمريكية لما تتسم به من جمود وبدت الحاجة ملحة للإصلاح حيث تكونت جمعية وطنية للخدمة المدنية. The National Civil Service Reform League

-
- (١) كتيب إجراءات التفتيش الصادر فى يناير ١٩٤٧ برقم ١، ١٠١ وكذا الكتيب رقم ١، ٩٠١ الصادر فى إبريل ١٩٤٨ برنامج تفتيش الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الأمريكية، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص ١١.
- (٢) د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها، مرجع سابق ص ٥٥ وذلك نقلاً عن:

Personnel Administration in Government By Norman.J.Powell
1954.P.75

Gerard Comic: La Fonction Publique aux Etats Unis.P.27-18

وبدأت على أثره ظهور قواعد الترتيب والتوصيف وتقسيم الوظائف وتشكلت ملامح الرقابة الرئاسية، ويبدو لأول وهلة أن الأمريكيين لم يقتنعوا تماماً بفكرة الرقابة الرئاسية استناداً إلى أن النظام الوظيفي يقوم أساساً على سند من المشروعية الدستورية وأن الولاء والخضوع للدستور والقانون أهم من الخضوع للرئيس، ولكنهم ومع ذلك يسلّمون بوجود تلك الرقابة باعتبارها إحدى النتائج التي تترتب على تطبيق مبدأ المشروعية وباعتبارها ناتجة من خضوع الموظفين للدستور والقانون لا لكونها إحدى عناصر النظام الوظيفي^(١).

وإذا كانت سلطات واختصاصات رئيس الجمهورية في النظام الأمريكي من الاتساع بحيث تطغى على سلطات الحكومة إلا أنه يمارس تلك السلطات والاختصاصات من خلالهم، وقد جرى العمل على اختيار أعضاء الحكومة من بين رجال الأعمال، أو من رجال الإدارة غالباً يكونون من أعضاء الحزب المنتصر في الانتخابات^(٢).

وبالتالي فإن لرئيس الجمهورية حق الإشراف عليهم وأن يعفيهم من مناصبهم وهم مسئولون أمامه، وللكونجرس كذلك الحق في دعوتهم للحضور إليه لمساءلتهم. فإذا انتهى الأمر إلى اهتزاز الثقة بهم فإن ذلك قد يؤدي إلى أن يقدم الوزير استقالته^(٣).

ثانياً: الرقابة الوصائية:

ويطلق عليها البعض رقابة الوصاية الإدارية^(٤). وقد اختلفت وجهة نظر الفقهاء في تحديد مفهوم الوصاية الإدارية ولم يكن ذلك لقصور منهم

(١) د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها، مرجع سابق ص ٥٧.

(2) Andre Tunc Comment in at Gouvernement Les Etats Unis

والمرجع للدكتور مهنا.

(٣) د. أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية، المرجع السابق ص ٦٥ وما بعدها.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق ص ٥٣.

وإنما كان مرجعه تطور نظم الإدارة وما ترتب عليه من تراجع بعض التعاريف عن مسaire ذلك التطور، وقد عرفها فالين بأنها مجموع الرقابات التى تمارس فى مواجهة شخص معنوى أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لامركزية أحيانا على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعاً من الشخصية المشمولة بالرقابة^(١).

ونظراً لقصور هذا التعريف من حيث عدم بيان وسائل الوصاية الإدارية وجوب استنادها لنصوص قانونية لذلك فقد عرفها البعض الآخر بأنها رقابة المشروعية أو رقابة الملاءمة التى تمارس على الأعمال القانونية الصادرة عن جهات لا مركزية بواسطة جهة تتمتع بسلطة التصديق أو الإلغاء أو الوقف لبعض أعمال الجهات المذكورة فضلاً عن تمتعها بسلطة الحلول محل هذه الجهة^(٢).

وإذا كان هذا من أفضل ما ذكر فى هذا الشأن لاستجماع كافة عناصر الوصاية من حيث بيان طبيعتها وأطرافها إلا إنه ركز على رقابة الأعمال دون الأشخاص كما أنه ركز على رقابة الأعمال القانونية دون ما عداها من أعمال الإدارة الأخرى.

وعلى ذلك يمكن تعريف الرقابة الوصائية بأنها "رقابة المشروعية أو الملاءمة على تصرفات الجهات اللامركزية إقليمية أو مرفقيه بواسطة جهات مركزية بما لها من سلطة لرقابة الأشخاص والأعمال.

(١) أخذ التعريف من مؤلف د. بكر القباني، الإدارة العامة، الجزء الثانى، دار النهضة العربية ٦٨، ٧٦.

(٢) الدكتور / بكر القباني، الإدارة العامة، مرجع سابق ص ٧٩.

وقد ذهب الدكتور / عبد الرزاق السنهورى فى مؤلفه الوسيط فى شرح القانون المدنى - النظرية العامة فى الأهلية ص ٣٤٢ إلى أن نظام الوصاية استُعيِر من القانون المدنى ويعنى قيد شخص كامل الأهلية يتولى أعمال شخص ناقص الأهلية ويتصرف نيابة عنه.

وإذا كان معنى الوصاية المدنية يعبر عن دلالتها الحقيقية إلا أن معناها في القانون الإدارى يعبر عن أصلها تماماً حيث أصبح واضح الدلالة على نوع محدد من الرقابة الوصائية.

ومن مجمل كل ذلك فإن الوصاية الإدارية تهدف إلى:

١. التحقق من مشروعية تصرفات الوحدات المحلية ومدى خضوعها لمبدأ الشرعية.

٢. أن الصفة الرقابية للوصاية الإدارية لا تكون إلا بنص إعمالاً لقاعدة أنه لا وصاية إلا بنص^(١) ولا رقابة وصائية فيما يجاوز حدود النص^(٢) والرقابة الوصائية تمتد من حيث مجالها لكافة الوحدات اللامركزية محلية أو مرفقية، وفي مجال اللامركزية المحلية تختلف تلك الرقابة من دولة إلى أخرى تبعاً لاختلاف النظم المعمول بها فى تلك الدول وهو ما سوف نتناوله فى النظام المصرى والنظام الفرنسى والنظام الأمريكى.

أ- نظم الرقابة الوصائية فى جمهورية مصر العربية:

والملاحظ أن تقسيم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع كل منها بالشخصية الاعتبارية وهى المحافظات والمراكز والمدن والقرى والأحياء كما ورد بالمادة ١٧٥ من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٣، وقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ترتب على كل هذا أنه من الضروري بمكان التعرض لما يتصل بموضوع الدراسة حول علاقة تلك الوحدات ومنها:

١. استقلال وحدات الإدارة المحلية عن التنظيمات الشعبية^(٣).

٢. الفصل بين المجالس الشعبية المحلية والسلطات اللامركزية^(٤).

(١) د. بكر القباني، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٧٩.

(٢) د. أحمد السيد عوضين - مرجع سابق ص ٢٢٠.

(٣) الدكتور / سليمان الطماوى، شرح نظام الحكم المحلى، مرجع سابق ص ٣٨.

(٤) د. سليمان الطماوى، المرجع السابق ص ٣٨.

وتتسلسل الرقابة بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية بدءاً من:

١. رئيس الجمهورية وما أنبأ به من اختصاص بإنشاء المحافظات أو إلغائها وإنشاء أقاليم اقتصادية تضم كل منها مجموعة من المحافظات وكذا تعيين المحافظات ونوابهم وإعفائهم من مناصبهم^(١).

٢. المجلس الأعلى للإدارة المحلية^(٢) برئاسة رئيس الوزراء أو من ينيبه ويتولى النظر فى كل ما يتعلق بنظم الإدارة المحلية من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلى.

٣. رئيس مجلس الوزراء^(٣) وله حق إنشاء المراكز والمدن والأحياء وكذا زيادة الرسوم وله كذلك أن يتخذ أى إجراء أو أن يقوم بأى عمل يتعين على أى من المجالس الشعبية القيام به وذلك لإحكام الرقابة على أعمال الوحدات المحلية.

٤. المحافظ فقد تكلفت المواد من ٢٦ حتى ٢٩ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ببيان اختصاصات المحافظ بالنسبة للوحدات المحلية والمرافق القومية وفروع الوزارات وعمالها.

٥. المجلس التنفيذي للمحافظة وقد حددت المادة ٣٣ من ذات القانون اختصاصات المجلس.

٦. كما تتولى المجالس الشعبية لكل من المحافظة والمركز والمدينة والحي والقرية رقابة سلطات الإدارة المحلية ولها فى سبيل ذلك حق السؤال وحق

(١) يراجع فى ذلك نص الفقرة (أ) من المادة الأولى من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمادة السابقة منه والمادة ٢٥ كذلك.

(٢) يراجع فى ذلك المادة الثانية من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمادة الرابعة من ذات القانون.

(٣) يراجع فى ذلك الفقرة (ب) من المادة الأولى من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمادة الرابعة فقرة (٢) من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨.

طلب الإحاطة وقد ألغى حق الاستجواب بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨.

ومن تحليل ما سبق فإن المحافظ يمارس صور الرقابة الوصائية منها:

- أن المحافظ ممثل عن السلطة التنفيذية فى المحافظة ومفوضاً عن الوزراء فى اختصاصاتهم فى نطاق المحافظة^(١) له سلطناً الاعتماد والتصديق.
- وللمحافظ باعتباره رئيساً لجميع العاملين بالمحافظة^(٢) له سلطة إصدار القرارات الإدارية وله كذلك سلطة إلغاء ما يصدر عن رؤساء المصالح من قرارات.
- للمحافظ كذلك سلطة الاعتراض على قرارات المجالس الشعبية المحلية وذلك طبقاً للمادة ١٣٢ فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٥.
- وللمحافظ طبقاً للمادة ١٣٥ من القانون المشار إليه حق التفتيش على الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية والمرافق الخاضعة لإشرافها.
- رقابة المحافظ تمتد لتشمل من حيث النطاق رقابة الأشخاص سواء العاملين بالمحافظة أم أعضاء المجالس الشعبية المحلية كما تمتد الرقابة كذلك لأعمال هؤلاء الأشخاص.

ب- فى النظام الفرنسى:

- تميز نظام الإدارة المحلية الفرنسى الصادر عام ١٩٨٢ بوجود هيكل تنظيمى ثابت تقوم عليه الإدارة المحلية يتمثل فى:
- أن الخلية الأساسية فى هذا النظام تتمثل فى الكومين le commun وهو

(١) يراجع فى ذلك نص المادة ٢٦ من قانون الإدارة المحلية والتى تقضى بأن يكون المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة وكذا نص المادة ٢٩ من ذات القانون التى تقضى بأن يكون للمحافظ اختصاصات الوزير المختص بإدارة المحلية ووزير المالية.

(٢) وهو ما تقضى به أحكام المادة ٢٧ مكرراً ١/ المضافة بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٨١ بأن يكون المحافظ رئيساً لجميع العاملين المدنيين فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها للوحدات المحلية.

عبارة عن مساحة محدودة المعالم تضم عددا من السكان ويدير الكومين مجلس منتخب Le Conseil Municipal يرأسه العمدة Maire.

• يلي الكومين فى التنظيم، المحافظة Le Department ويدير المحافظة عضوان:

الأول: المجلس العام Conseil General ويتم اختيار أعضائه بالانتخاب المباشر.

الثانى: وهو العضو التنفيذى (المحافظ Prefet) حتى عام ١٩٨٢ حيث ألغى هذا اللقب وحل محله مفوض الحكومة Delege Du Government وأصبح دوره قاصراً على رعاية المصالح التابعة للسلطة المركزية وأصبح المجلس العام للمحافظة صاحب الحق فى إصدار القرارات بالنسبة لباقي الوحدات المحلية.

• وأخيراً يأتى ما يعرف بالمنطقة Le Region وهو تجمع يضم عددا من المحافظات المجاورة ويكون هدفها الأساسى الارتقاء بالنواحي الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية والعلمية للمنطقة وعلاج كافة مشاكل العمران الاقليمى، مع عدم التدخل فى الشؤون التى تختص بها مجالس المحافظات أو الكومين^(١).

يتضح مما تقدم أن الأوضاع الجديدة التى استحدثها قانون ١٩٨٢ تعتبر انقلاباً على الرقابة الوصائية التى تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية^(٢) وقد حرص ذلك القانون على النص صراحة على إلغاء الوصاية^(٣). ومع ذلك فإن من الفقهاء من يرى أن الإلغاء قد انصب فقط على

(1) Francais Luchaire Et Yves Luchaire: Le Droit De La Decentralisation, 1983 Themis.

والمرجع وردت الإشارة إليه فى مؤلف د. أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية للإدارة، مرجع سابق ص ٢١٠.

(٢) د. أحمد السيد عوضين حجازى، الرقابة الذاتية للإدارة مرجع سابق ص ٢١٠.

(3) Rivero: Droit Administratif, 1983. P.422

الاصطلاح Tutelle لأن القانون قد احتفظ للسلطة المركزية بحق الرقابة والتي لا يمكن أن توصف بأنها وصايتها Controle De Tutelle بالقارنة بالرقابة الرئاسية^(١).

ولعل أبرز ما أتى به القانون الجديد كذلك هو إلغاء الرقابة السابقة واقتصار مهمة السلطة المركزية على الرقابة اللاحقة A Posteriore ومن ثم فهي تتناول:

١. ما تتخذه الهيئات المحلية من قرارات.

٢. ما تبرمه تلك الهيئات من عقود بكافة أنواعها.

ويتولى القيام بهذه الرقابة كل من المجالس المحلية - العمدة والغرفة الإقليمية للمحاسبات.

ج - الرقابة الوصائية فى النظام الأمريكى:

تأصل الحكم المحلى فى الولايات المتحدة الأمريكية قبل نشأة الولايات فعرفت فى البداية المستعمرة Touns ثم أنشئت المقاطعات Counties^(٢). وقد قسمت هذه المقاطعات إلى وحدات حضرية (مدن) Cities Towns ووحدات ريفية (قرى) Townships وبزيادة النمو الحضرى ظهرت البلديات Municipalities واستمر هذا الحال حتى عام ١٩١٨^(٣) حيث بدأ الحكم المحلى فى الولايات المتحدة الأمريكية فى التبلور حيث قسمت الوحدات إلى:

١- الولايات ٢. المقاطعات ٣. القرى

١- مناطق ذات خدمات خاصة وهى وحدات تختص بأداء خدمات مثل التعليم والصحة^(٤) ويتفاوت عدد المقاطعات من ولاية لأخرى ما بين ثلاث مقاطعات

(١) د. أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية للإدارة مرجع سابق ص ٢١٠ وما بعدها.

(2) Johan F. sly. Town Government in Massachusetts Harvard University Press 1930 Chap(1)

(3) Thomas Flinn- Local Government And Politics.

(4) William Anderson. The Units Of Local Government In The U.S.A Public Administration Service No 83 Chicago

فى ولاية(دى لاورو) ٢٤ مقاطعة فى ولاية تكساس، ويتفاوت أيضاً عدد السكان تبعاً لذلك^(١) والملاحظ أن النظام الأمريكى قد اقتبس معظم أحكامه من النظام الإنجليزى^(٢) متأثراً بالحقبة التى استعمر فيها الإنجليز أمريكا وبالنسبة لعلاقات السلطات المركزية بحكومة الولاية فإن تلك السلطة تعتبر بمثابة السلطة الوصائية بالنسبة للمحليات الواقعة داخل نطاق الولاية وتستمد حكومة الولاية سلطاتها من دستور الولاية وقوانينها.

وبالرغم من وجود هذه العلاقة بين السلطات وحكومة الولاية فإن ذلك لم يمنع قيام السلطة المركزية بممارسة كافة صور الرقابة المعروفة تشريعياً وقضائياً وإدارياً^(٣).

ونظراً لخروج كل من الرقابتين التشريعية والقضائية عن نطاق تلك الدراسة فسوف نقصر الدراسة على الرقابة الإدارية فقط.

الرقابة الإدارية لحكومة الولاية:-

لم تقتصر الرقابة الإدارية لحكومة الولاية على الأموال والأعمال فقط وإنما امتدت لرقابة الأشخاص أيضاً وذلك على النحو التالى:

أ- الرقابة على الأشخاص:

وتتمثل تلك الرقابة فيما تمارسه حكومة الولاية على أعضاء السلطة المحلية وأعضاء مجالسها. ومعروف أن النظام الأمريكى لاختيار أعضاء مجالس المحليات يقوم على الانتخاب ومن هنا فقد استقر العمل على عدم وجود رقابة على أعضاء تلك المجالس فلا هى تملك حل المجلس أو إيقافه أو

(1) Mobel Walker-Local Taxation In U.S.A Local Finance May. 1973
Vol. 2 N. 3 P.3

(٢) موسوعة الحكم المحلى، النظم المقارنة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الثانى
ص ١١٩.

(٣) موسوعة الحكم المحلى، النظم المقارنة، قسم الولايات المتحدة الأمريكية- مرجع سابق
ص ١٢٥.

إبطال العضوية أو تعيين أى عضو فيه^(١).

ب- الرقابة على أعمال السلطات المحلية:

وتمتد الرقابة على الأعمال لتشمل:

١. تعليق تنفيذ الأعمال على شرط مراجعة السلطات المركزية المختصة وفى بعض الولايات يشترط أن تكون الرقابة مسبقة.
٢. ينبغي تزويد حكومة الولاية بكافة البيانات اللازمة عن الإدارات المحلية مثل التعليم والصحة والبوليس والإدارة المالية وذلك عن طريق تقارير دورية إليها مباشرة لتتلقى أوجه القصور أولاً بأول.
٣. ولحكومة الولاية التفويض على السلطات المحلية لمراعاة الالتزام بالمعايير المقننة لضمان مستوى معين بالنسبة للخدمات التى تقدم^(٢).
٤. ولحكومة الولاية إذا ما تبين لها قصور أن تضطلع مؤقتاً بإدارة الخدمات وكذا فى حالة عجز السلطات المحلية عن إدارة الخدمات أو إذا كانت تديرها بشيء من الفتور.

ج - رقابة الأموال:-

وتعتبر رقابة الأموال من أهم جوانب الرقابة الإدارية حيث تمتد لكافة الأنشطة التى تمول من الموارد المالية المركزية أو الإعانات الخارجية وتتمثل تلك الرقابة فى:

- تحديد الموارد المالية التى يقرها المجلس التشريعى للولاية.
- فرض رقابة صارمة على السلطات المحلية فيما يتعلق بفرض رسوم جديدة أو ضرائب.

(1) Russel Moddoh & Robert Fuguag, State In Local Government, New Delhi Van Nostrand C. O- 1950- P.512

(٢) د. مصطفى أحمد فهمى، العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية واتجاهات تطورها فى الأنظمة المقارنة، قسم الولايات المتحدة الأمريكية، بحث، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد ٧٠ - ص ٧٠ وما بعدها.

- تقييد حرية السلطات المحلية فيما يتعلق بالاقتراض وتحديد أغراض الاقتراض مسبقاً وعدم جواز تعديل الغرض من القرض.

الفصل الثانى

الرقابة الخارجية

والرقابة الخارجية هى عملية الفحص الفنى المحايد من طرف خارج التنظيم الإدارية بغرض التحقق من سلامة التصرفات ومدى الكفاءة فى تحقيق الأهداف^(١).

ويضيف البعض أن الرقابة الخارجية هى تلك الرقابة التى تتولاها أجهزة مستقلة تماماً عن الوحدات الخاضعة للرقابة بحيث تستهدف التأكد من مدى تحقيق تلك الوحدات لمسئوليتها ولاستخدام الأمثل للقوى العاملة^(٢).

وتقوم الرقابة الخارجية على فكرة التوازن بين مبدأ استقلال الوحدة وتمتعها بالشخصية المعنوية ومبدأ تبعيتها للدولة وما يتطلبه ذلك من ضرورة إخضاعها لرقابة خارجية محايدة هدفها الصالح العام^(٣).

وكما سبق القول فإن المعيار الذى يتخذ أساساً للتمييز بين الرقابة الداخلية والخارجية هو مكانة الجهة أو السلطة التى تتولى عملية الرقابة بالنسبة للجهة الخاضعة لها وما إذا كانت تابعة لها من عدمه^(٤).

ويتولى مباشرة الرقابة الخارجية هيئات أو أجهزة مستقلة تماماً عن الجهات الخاضعة للرقابة^(٥).

ويباشر الرقابة فى كل من مصر وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية

(١) أ / محمود أدهم إبراهيم - بحث سابق ص ٤٩.

(٢) د. عبد السلام بدوى، الرقابة على المؤسسات العامة مكتبة الانجلو المصرية ص ٤٦٠.

(٣) قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة ١٩٨٧ ص ٢٠٣.

(٤) قطب إبراهيم محمد، المرجع السابق ص ٣٠٨.

(٥) د. السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية ١٩٧١ ص ٢٦٩.

الفرع الثالث

أنواع الرقابة من حيث وقت ممارستها

تقديم وتقسيم:

يعتبر المعيار المعمول عليه في هذا النوع من أنواع الرقابة هو معيار الوقت أو الزمن الذي يتم ممارسة الرقابة فيه ويجمع الفقهاء على تقسيم الرقابة من حيث وقت ممارستها إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة^(١). ومن الفقهاء من يضيف لهذين النوعين نوعاً ثالثاً يسمى بالرقابة المستمرة^(٢). ولمزيد من الإيضاح نتناول كل نوع من الأنواع في غصن مستقل.

Le controle a prairie: الرقابة السابقة

وهي التي تمارس حيال موضوع القرار أو الإجراء قبل أن يستكمل مقومات إصداره وبذلك تعتبر الرقابة السابقة مرحلة يمر بها القرار قبل أن يصبح نافذاً وقابلًا للتنفيذ^(٣). وتفترض الرقابة السابقة تمتع جهة الرقابة بسلطة الموافقة السابقة على أعمال جهة الإدارة وأهم مثال لها الرقابة المالية قبل الصرف ويستلزم هذا الأمر حصول حوار دائم بين الجهتين جهة الرقابة والجهة التي تقوم بالصرف والميزة الأساسية لهذه الرقابة تجنب الأخطاء قبل وقوعها^(٤). وغالباً ما ترتبط فكرة الرقابة السابقة بالوصاية الإدارية حيث يبدو فيها الرقيب كمثل لسلطة الوصاية لذا فهي تعد بمثابة مشاركة للإدارة في تصرفاتها ويكون إجازة التصرف بمثابة التصديق عليه.

ويعاب على الرقابة السابقة أنها تعتبر تدخلاً من جانب جهة الرقابة بما

(١) د. السيد خليل هكيل، المرجع السابق ص ١٣٩ .

(٢) الأستاذ/ محمود أدهم، المبحث السابق ص ٥١ .

(٣) د. عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٢٦٥ .

(٤) د. بكر القباني - الوسيط في الإدارة العامة طبعة أولى ١٩٨٠، دار النهضة العربية ص

يؤدى إلى بطء الإجراءات وإصابة الوحدة بالجمود - كما أنها تذهب بالفائدة من الاعتراف للوحدة بالشخصية المعنوية وتحيلها لهيئة فنية لا تملك إلا الاقتراح دون التنفيذ ولكن الرد على كل هذه المساوئ سهل ويسير يتمثل فى أن الوقاية خير من العلاج^(١).

الغصن الثانى: الرقابة اللاحقة Post Controle

تتصب الرقابة اللاحقة على ما صدر فعلاً من تصرفات الإدارة القانونية وأعمالها المادية. ولهذه الرقابة صور عديدة تختلف باختلاف وقت وأسلوب ممارستها فيمكن أن تتم بأسلوب التفتيش الذى يتناول الفحص على الطبيعة وإعادة دراسة الأوضاع للوقوف على ما شابها من أخطاء أو تقصير ويمكن أن تتم بأسلوب المراجعة لمستندات الوحدة^(٢). وبهذا فإن الرقابة اللاحقة ترد على ما تم إنجازه فعلاً من أعمال^(٣). وفى ظل هذه الرقابة يحتفظ جهاز الإدارة فى الوحدة المشمولة بالرقابة باستقلاله حيث إن قراراته غير موقوفة ولا مشروطة كما هو الحال فى الرقابة السابقة كما نتيح تلك الرقابة للإدارة أن تتصرف بكامل حريتها لما فيها من فصل بين جهة الإدارة وجهة الرقابة^(٤).

إلا أن أهم ما يؤخذ على الرقابة اللاحقة أنها تتم بعد أن يكون التصرف قد اكتملت له أسباب وجوده ومقومات بنيانه وتكون تلك التصرفات قد استقرت بما يجعل من المستحيل فى بعض الحالات إصلاح ما شاب تصرفها من عيوب ولا يكون لجهة الرقابة إلا طلب التحقيق والمساءلة فى مثل هذه الحالات.

ويضيف البعض إلى هذين النوعين من الرقابة نوعاً ثالثاً، وهو الرقابة المستمرة وهى التى تتم على مدار العام ويصلح هذا النوع بالنسبة للوحدات

(١) د. السيد خليل هيكى، الرقابة على المؤسسات العامة المرجع السابق ص ١٤٠.

(٢) د. أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية للإدارة مرجع سابق ص ٤١.

(٣) د. بكر القباني، الوسيط الإدارة العامة مرجع سابق ص ١٥٧.

(٤) د. السيد خليل هيكى، المرجع السابق ص ١٤٢.

كبيرة الحجم حيث يتعذر إتمام عملية الرقابة وتقديم تقرير عنها فى المواعيد المقررة^(١).

كما يتفق هذا النوع من الرقابة فى العمليات المستمرة والتي تتمثل غالبيتها فى التنفيذ لكافة عقود الإدارة بدءاً من طرح العملية حتى إتمام التنفيذ. ويتفق هذا النوع أيضاً فيما يتعلق بالقرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية والإدارية والتي يتطلب الأمر إبداء الرأى بشأنها خلال مواعيد معينة.

(١) ومن قبيل ذلك ما تنص عليه الفقرة (٢) من المادة ١٨ من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته من ضرورة إرسال نتائج التقارير الختامية لوزارة المالية خلال شهرين من تاريخ تسلم الجهاز لها.

المبحث الثانى

الجهات القائمة بالرقابة الإدارية

تمهيد وتقسيم:

ما من شك فى أن أنواع الرقابة تتعدد وتتووع طبقاً للمدخل الذى ينهجه الباحث فى دراسته وهى فى كل الأحوال لا تعدو أن تكون رقابة ذاتية داخلية أو خارجية^(١) مفروضة بغض النظر عن اختلاف منظور الباحث إليها من حيث الجهة القائمة بها أو من حيث مصدر تلك الرقابة أو من تبعية المراجعين فهى فى كل الأحوال إما أن تكون:

١. رقابة داخلية Internal Control

٢. رقابة خارجية External Control

ويعد هذا التقسيم الأكثر شيوعاً وأكثرها ثباتاً واستقراراً لذلك فإن دراستنا لجهات الرقابة سوف تتطرق من هذا التقسيم فى مطلبين متتالين:

المطلب الأول: خاص بالجهات القائمة بالرقابة الإدارية الداخلية.

المطلب الثانى: خاص بالجهات القائمة بالرقابة الإدارية الخارجية.

المطلب الأول

الجهات القائمة بالرقابة الإدارية الداخلية

سبق تعريف الرقابة الداخلية بأنها نشاط تقييى مستقل داخل الجهة المراد فحص وتنظيم وتقييم أعمالها^(٢).

وقد ظهرت تلك الرقابة قبل ظهور الرقابة الخارجية، وبعد أن اتسعت الوحدات الإدارية وزادت أعمالها، وزاد حجم النشاط فيها وشاعت الأخطاء

(١) د. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية، دار الفكر الجامعى، الإسكندرية، ٢٠٠٤ ص ١٥٠

(٢) د. عبد الفتاح الصحن، الرقابة المالية، دراسة ونقد وتحليل، ومؤسسة شباب الجامعة ١٩٧٩ ص ٧٩.

وأصبح من العسير تحديد مصدرها والمسئول عنها.

لذلك فقد اتجهت الأنظار إلى ضرورة تدعيم الرقابة الداخلية وتعظيم شأنها لعدة أسباب منها، زيادة اهتمام الإدارة العليا بمراجعة الكفاءة والفاعلية للعاملين بالوحدات الإدارية لتحقيق الاستفادة المثلى منهم ومن كل الموارد المتاحة، حيث تقوم الرقابة الداخلية بفحص وتقييم الأداء وتقديم التوصيات اللازمة^(١).

وقد زادت أهميتها كذلك فى تطوير الأنظمة والهياكل الوظيفية بتلك الوحدات بما يتفق وأهدافها.

كما زادت أهميتها كذلك لما لها من عظيم الأثر فى إمداد الرقابة الخارجية بالبيانات الدقيقة والمعلومات الصحيحة بحيث يتكاملان معاً لتقديم وصف أكثر صدقاً لما يجرى بالوحدات وتساعد تلك الرقابة كذلك فى رفع مستوى الكفاية والخبرة وزيادة فاعلية المتابعة^(٢).

وتختلف طرق وأشكال تلك الرقابة من دولة إلى أخرى الأمر الذى يتطلب منا التعرف لها فى النظم المقارنة وهى فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ثم مصر ولذا فقد خصصنا لدراسة تلك الجهات فرعين الأول للنظم المقارنة والثانى لما يجرى فى مصر.

الفرع الأول

الجهات القائمة بالرقابة الإدارية الداخلية فى النظم المقارنة

وصلت الرقابة الإدارية فى كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية مرحلة متقدمة وساعد على ذلك ثبات واستقرار النظم السياسية والاقتصادية فى هاتين الدولتين، مما كان له أكبر الأثر فى ترسيخ مفهوم الرقابة والإيمان بفاعليتها.

(١) د. عيد مسعود الجهنى، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٤٨.

(٢) د. أحمد السيد عوضين حجازى، مرجع سابق ص ٤٢.

وقد بلغت الرقابة فى الولايات المتحدة الأمريكية شأنًا أكبر وأعظم انطلاقاً من الإيمان بفاعليتها ووجوب احترامها وعلى كافة المستويات بدءاً من رئيس الجمهورية وانتهاء بالمواطن العادى وجدير بإشارة إلى أن هذه الرقابة قد ظهرت منذ عام ١٩٤١ كرقابة لكافة وحدات الحكومة المركزية الفيدرالية وكافة الوحدات بالولايات المختلفة وتجرى الرقابة الداخلية فى الولايات المتحدة الأمريكية وفق معايير ثابتة ومحددة تتميز بالبساطة والوضوح والفاعلية فى ذات الوقت وعن طريق جهات متخصصة^(١).

وفى فرنسا نشأت تلك الرقابة فى كنف الوظيفة العامة ثم ما لبثت أن امتدت لكافة وحدات الدولة الفرنسية من الهيئات والمؤسسات العامة ووحدات الإدارة المحلية وقد عهد لمحاكم مجلس الدولة فى بادئ الأمر أمر تلك الرقابة عن طريق مندوبيها - ثم تطور الأمر بعد ذلك وعهد الرقابة للمراقب الداخلى، ولا تختلف تلك الرقابة من الوحدات المركزية أو اللامركزية وإنما تختلف تبعاً للنظام المرفقى والمصلحى.

ولإثراء الدراسة فقد خصصنا غصنين لدراسة جهات الرقابة الداخلية فى كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية.

الأول: للجهات القائمة بالرقابة الداخلية فى فرنسا.

الثانى: للجهات القائمة بالرقابة الداخلية فى الولايات المتحدة.

(١) راجع فى ذلك: د. نصيف أسطفانيوس، قوانين الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الأمريكية، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد ١٠٤، وكذا تنظيم لجنة الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة د. محمد عفيفي، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

الغصن الأول

الجهات القائمة بالرقابة الداخلية فى فرنسا

تختلف الجهات القائمة بالرقابة الداخلية فى فرنسا تبعاً لاختلاف النظام المرفقى أو المصلحى وتجدر الإشارة أولاً إلى أن الرقابة معمول بها فى كل من^(١):

١ - الدولة وجميع الوزارات وفروعها والمرافق سواء كانت مركزية أو لا مركزية.

٢ - الهيئات المحلية (البلديات والمقاطعات و أقاليم ما وراء البحار).

٣ - المؤسسات العامة ذات الطابع الإدارى أو الاجتماعى أو الثقافى كالمستشفيات والجامعات.

وبالنسبة لنظام الرقابة المحلية فقد وضع الدستور الفرنسى فى المادة ٧٢ منه قاعدة عامة وهى حرية جهات الإدارة المحلية التى تدار بواسطة مجالس منتخبة فى إطار مبدأ الشرعية وبناء عليه ألغى القانون الصادر فى ٢ مارس سنة ١٩٨٢ كافة صور ممارسة الدولة للإشراف الإدارى على وحدات الإدارة المحلية وعهد للمحاكم الإدارية والمراقب العام ممثل الدولة بالإقليم بالرقابة على الوحدات فى المحافظة جنباً إلى جنب فيما يتعلق بالنواحى المالية والإدارية، ولذلك عرف نظام الإدارة المحلية فى فرنسا نظام الفصل الجامد بين الأمر بالصرف (العمدة ورئيس الإقليم ورئيس النقابة) وبين المراقب العام غير المتفرغ وهو بحسب وظيفته غير تابع للسلطة التنفيذية ويتمتع باستقلال تام فى وظيفته ويعتبر خلال فترة تواجده بالوحدة فى حكم المنتدب خلال فترة تكليفه^(٢).

(1) Herman Finz, Teory and Partctice of Modern Government, Fifth edition, p. 750.

(٢) الرقابة على وحدات الإدارة المحلية بفرنسا، بحث مترجم، منشور بالعدد ٢٠٤٠ الصادر فى ١٦ سبتمبر ١٩٨٧، المجلة الزرقاء الصادرة عن إدارة المعلومات بوزارة الاقتصاد والمالية الفرنسية بتاريخ ١٥/٦/١٩٨٧.

ويتولى هذا المراقب مراجعة كافة التصرفات المالية والقانونية للوحدة على أن يقدم تقريراً إلى هيئة التفتيش العام التى تتولى بدورها مراجعته وعرضه على الدائرة الإقليمية للمحاسبة التابعة لمحكمة المحاسبات ومحكمة المخالفات التأديبية إن كان هناك وجه لذلك.

وبالنسبة للمرافق العامة فإن نظام الرقابة الداخلية لا يختلف بحسب مركزية المرفق أو لا مركزيته، حيث تتمثل فى الغالب فى صورة الرقابة الرئاسية^(١) وقد نشأت الرقابة الرئاسية فى فرنسا فى بادئ الأمر فى كنف الوظيفة العامة، وولدت معها وبالتالى فهى تجسد رابطة التبعية للرؤساء التى تعنى الالتزام بأوامرهم وطاعتهم ولذلك فهى قديمة قدم أول تجمعات بشرية منظمة.

وأياً ما كان الاختلاف بشأن تعريف الرقابة الرئاسية فإنه من استقراء الاجتهادات الفقهية فقد دلت جميعها على عدم التوصل إلى تعريف محدد لها^(٢). وعليه فإن الرقابة الرئاسية كما سبق بيانه تقوم على تصور التنظيم الإدارى للوظيفة العامة الذى يقوم على أساس هرمى أو درجات يوزع العاملون فيه على أساس أن يقوم على قمة الهرم أو أعلى درجة فيه رئيس إدارى يتمتع بسلطة التقرير فى التركيز الإدارى، أو التفويض فى تلك السلطة فى ظل عدم التركيز، مع السماح بممارستها للمرؤوسين مع خضوعهم فى نفس الوقت لرقابة وصائية أو للرقابة الرئاسية التى تستند فى أعمال سلطاتها إلى مبدأ المشروعية وما يتمتع به الرئيس الإدارى من صلاحيات مستمدة من

(١) مستخلص من حكم مجلس الدولة الفرنسى:

C.E 29 Mars 1946 caisse Departement De Mourine Et Maselle

(٢) يراجع فى ذلك - د. بكر القباني: الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى

١٩٧٨، ص ٤١ وما بعدها.

ولا تقتصر الرقابة الرئاسية على العمال فقط وإنما تمتد لأعمالهم. ويتولى القيام بتلك الرقابة رئيس الوزراء والوزراء والرئيس العام للمرفق ومديرو المؤسسات بالنسبة للأشخاص والأعمال.

الفصل الثاني

الجهات القائمة بالرقابة الداخلية فى الولايات المتحدة الأمريكية

سبق الإشارة إلى أن هذا النوع من الرقابة ظهر فى الولايات المتحدة الأمريكية بصورة منظمة فى عام ١٩٤١ عندما أنشئ معهد المراجعين الداخليين وتخصص هذا المعهد فى تدريس علم المراجعة ومنح شهادات دراسية للدارسين فيه بممارسة المهنة.

وقد تطورت هذه المهنة مرة أخرى عام ١٩٤٧ عندما ظهرت ولأول مرة معايير ومسئوليات ومهام المراجعة للرقابة الداخلية.

ونظراً لتنظيم الرقابة الداخلية واستقرارها فى الولايات المتحدة فقد أصبحت واضحة المعالم من حيث الجهات القائمة بها بالنسبة للوحدات الحكومية الفيدرالية والولايات المختلفة ويتولى ممارسة للرقابة الداخلية:

- ١ - الوزير على مستوى الوزارات بالنسبة لوحدات الحكومات الفيدرالية.
- ٢ - المدير التنفيذى لأجهزة الحكومة الأمريكية الخاصة بالأبحاث والتنمية على مستوى الحكومة الفيدرالية والولايات.
- ٣ - قسم التفتيش على مستوى الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة والأجهزة الحكومية.
- ٤ - حكام الولايات الأمريكية المختلفة.

(١) د. محمد أحمد الطيب هيك: السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمنان، دراسة مقارنة بين علم الإدارة والقانون الإداري، بدون سنة، ص ٢٧ وما بعدها.

- ٥- قطاع المشتريات بالنسبة للوزارة والمؤسسة والهيئة والجهاز الحكومي^(١).
- ٦- ويباشر الرئيس الأمريكى قدرأ معقولأ من الرقابة على الوزارات فى حكومته.

ويمتد نطاق الرقابة الداخلية إلى مستوى الوحدات التالية:

١. كل وزارة من الوزارات المختلفة على مستوى الحكومة الفيدرالية.
 ٢. كل جهاز تنفيذى على مستوى الحكومة الفيدرالية وحكومة الولايات.
 ٣. كل مؤسسة أو هيئة عامة حكومية.
 ٤. الولايات والمقاطعات والبلديات.
- وكالعادة فى النظام الأمريكى تجرى تلك الرقابة وفق المعايير التالية:-
- ١ - تحديد السلطات: والغرض منه تحديد سلطة إصدار القرار الإدارى والمالى ومن قبيل ذلك تحديد السلطات المختصة بالبيع والشراء.
 - ٢ - الفصل بين الوظائف: ويقوم هذا المبدأ على أساس مبدأ التفويض الطبيعى للسلطات حيث إن الدستور الأمريكى مصدر تلك السلطات لذلك تعتبر السلطات مفوضة بطبيعة الحال دون تعليق ذلك على نص قانونى وهو ما يتيح فرصة أكبر لعدم التستر على المخالفات.
 - ٣ - الوثائق والسجلات: ويتم بمقتضى ذلك المعيار تصميم وتنظيم الوثائق والسجلات الإدارية والمالية بحيث تكون موحدة على مستوى كافة الوحدات والموضوعات ومن أمثلة ذلك سجلات المعينين، والمرقيين وكذلك الأمر بالنسبة للسجلات المالية^(٢).

(١) نصيف. أسطفانوس، برنامج تفتيش الخدمة المدنية، فى الولايات المتحدة الأمريكية، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، نوفمبر تشرين الثانى ١٩٧٤ ص ١٢ وما بعدها.

(٢) المراجعة الداخلية فى الأجهزة الحكومية الاتحادية الفيدرالية بالولايات المتحدة الأمريكية، بحث مترجم، الإدارة المركزية للبحوث، الجهاز المركزى للمحاسبات.

Internal Auditing In Fedral Agencaies By The U.S general office 1974
p.4.9.16.21

٤ - الرقابة المادية: والغرض منها المحافظة على كافة مكونات الوحدة وعدم التصرف فيها أو حيازتها وتأمينها ضد المخاطر ومن قبيل ذلك الرقابة المادية لمشاريع أبحاث الفضاء.

٥ - التدقيق المستمر: ويتم هذا الإجراء من جانب قسم التفتيش بالوحدة والغرض منه تحديث البيانات والمعلومات والوقوف أولاً بأول على أوجه الانحراف لمحاولة تصحيحها وترتبط معايير الرقابة بعنصرين هامين هما:-

أ- مناخ الرقابة: ويقصد به مجموعة العوامل التي تشترك معا في إتمام الرقابة وتتخلص في:

- فلسفة الإدارة تتبعها الوحدة سواء كانت إدارة أهداف أو إدارة حوافز.
- مدى ترابط الهيكل التنظيمي للوحدة.
- طرق تفويض السلطات داخل الوحدة.
- التعاون التام بين المراجع الداخلي والخارجي.
- أثر الضغوط الخارجية وضغوط الأحزاب.

ب - أساليب وإجراءات الرقابة وتشتمل على:

- تسجيل كافة العمليات الإدارية والمالية.
 - تحديد وصف كل عملية من العمليات.
 - تحديد النطاق الزمني لكل عملية من حيث بدايتها ونهايتها.
- وتتم الرقابة عن طريق المطابقة بين سجلات الوحدة وأصول المستندات والخاصة بكل عملية إدارية أو مالية^(١) وكذا فحص صحة التراخيص والبيانات الخاصة بها ودقة تسجيلها^(٢).

(١) د. مرقص إبراهيم سعد، معايير الرقابة الداخلية، بحث، مجلة الرقابة المالية، المجموعة العربية لأجهزة الرقابة المالية والمحاسبية، السنة الحادية عشر - العدد الأول، يونيو حزيران، المطبعة الرسمية بتونس ١٩٩٢ ص ١ وما بعدها.

(٢) والمقصود بالترخيص هو الترخيص الخاص بالصرف المالي.

Inter-State Commerce Commission وتعتبر لجنة التجارة بين الولايات أول هيئة فيدرالية تختص بمراجعة العقود وقد أنشأها الكونجرس عام ١٨٨٧ وبحلول القرن الحالى كان لتلك اللجنة خبرات واسعة فى مجال تحديد الأسعار العقدية^(١) وبمرور الوقت ظهرت الحاجة لأجهزة أخرى متخصصة فى العقود فكان عام ١٩٣٠ عام مولد تلك الأجهزة، وعلى كل يمكن تقسيم تلك الأجهزة إلى نوعين هما:

الأجهزة المستقلة Independent Agencies

Executive Branch Agencies وأجهزة تابعة للسلطة التنفيذية

والأجهزة المستقلة والتابعة يمكن أن يطلق عليها بالأجهزة المتخصصة أولاً من حيث عملها فهى تتولى رقابة العقود بصفة خاصة، وهى متخصصة ثانياً لأنها تتولى رقابة عقود جهات بعينها لا تتعدها لغيرها مثل جهاز هيئة المواد النووية وجهاز هيئة الأغذية والعقاقير^(٢) ولا يقتصر عمل تلك الأجهزة على المراجعة العقدية وإنما أمتد نشاطها لإصدار قرارات عامة يمكن اعتبارها لوائح عقدية عامة^(٣). وقد تغلغت هذه الأجهزة فى المجتمع الأمريكى لدرجة أن أطلق عليها دولة العقد^(٤). وبلغت قيمة العقود التى أبرمها جهاز الطاقة الذرية مع ٣٥٠ مقاول ١,٦ مليار دولار.

وكعادة النظام الأمريكى فإن أغلب عمليات الشراء التى تتم عن طريق

(١) Jethro K. Lieberman And George J Siedel, p.143.

(٢) Zaim M.Nedjati and J.E. trice, English And Continental Systems Of Administrative Law. Amesterdam: North-Holland Publishing Company 1987, p 146.

(٣) Bruce L.R Smith, The New Political Economy The Public Use Of The Private Sector New york, 1973, p 56.

(٤) Clearance H.Danhof, Government Contracting And Technological Change Washington D.C: the brookings institution 1968 p p4.5.

إدارة المشتريات بالأجهزة المتخصصة تتم وفقاً لنماذج نمطية إجبارية^(١).
وغنى عن البيان أن أهم الأسباب التى دعت لاستحداث نظام الأجهزة المتخصصة هو إعطاء المرونة الكافية لكل قطاع فى ممارسة نظام البيع والشراء.

الفرع الثانى

الجهات القائمة بالرقابة الإدارية الداخلية فى مصر

تمهيد:

لم تعرف مصر تنظيمياً رسمياً للوظيفة العامة حتى ١٩٥١ وهو تاريخ صدور أول قانون لها وهو القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حيث تبلورت بمقتضى أحكامه السلطات والاختصاصات وبدأت أفكار الرقابة الرئاسية تتبلور، كما ظهرت أول الهيئات المختصة بتنسيق قنوات الاتصال بين هذه السلطات وتنظيم الاختصاصات وهو ما عرف حينئذ بديوان الموظفين الذى ظهر فى نفس العام الذى صدر فيه القانون.

وتوالت التعديلات على الديوان حتى آل إلى ما يعرف الآن بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

كما بدأت تتبلور الحدود الفاصلة بين السلطة والمسئولية والهيكل الوظيفية والإشراف الوظيفى وطبقاً للمبدأ التنظيمى القائل: حيث تكون السلطة تكون المسئولية، فإن سلطة مراقبة الموظفين والتحقيق معهم وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم يجب أن تكون فى يد الرئيس الإدارى أو بعبارة أدق فى يد السلطة الرئاسية فى كل جهاز إدارى^(٢).

ومما لا شك فيه أن سلطة الرقابة تختلف تبعاً لاختلاف التنظيم

(١) D. C Hague, W. J. Mackenzie And Barker Policy And Private Interests: The Institution Of Compromise, New York: The Mocomillam Press Ltd., 1975 p.2.

(٢) د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة - مرجع سابق ص ٥٢٧.

الإدارى للمرافق العامة المركزية أو اللامركزية، حيث تكون رئاسية بالنسبة للمرافق المركزية ووصائية بالنسبة للمرافق اللامركزية^(١). وعلى ذلك فإن جهات الرقابة الإدارية الداخلية فى مصر تمارس من خلال الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية ونتناول كل منها فى مطلب مستقل.

الفصل الأول : جهات الرقابة الوصائية

تتمثل رقابة الدولة للمرافق اللامركزية فيما يعرف بالرقابة الوصائية سواء كانت تلك المرافق إقليمية أو مصلحيه على السواء.

ورغم ما يشوب هذا الاصطلاح من خطأ يتلخص فى أن الوصاية لا تكون إلا على قاصر والمرافق العامة اللامركزية شخصية قانونية تتمتع باستقلال مالى وإدارى فى مواجهة الدولة^(٢).

وبالرغم من اختلاف الوصاية الإدارية والمدنية، إلا أن اصطلاح الرقابة الوصائية لا يجب أن يؤخذ على مدلوله فى الوصاية المدنية وذلك لاختلاف كل منهما من حيث الطبيعة والوسيلة والحقيقة أن إطلاق تسمية الوصاية الإدارية على علاقة السلطة المركزية بالسلطة اللامركزية، لا يقصد منه أكثر من وصف لتلك العلاقة، نظراً لتراعى أطراف الدولة وتباعدها من جهة، ووجوب تبعية تلك الأطراف للسلطة المركزية من جهة أخرى ذلك من الناحية الواقعية.

أما من الناحية القانونية فإن قانون الإدارة المحلية قد جعل من تلك الوحدات أشخاصاً اعتبارية مستقلة تماماً^(٣).

(١) د. محمد عثمان إسماعيل حميد، الإدارة العامة، مطبعة جامعة القاهرة ١٩٩٢ ص ٤٠٠.

(٢) د. محمد بكر القباني، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٢٨١، د عمر محمد مرشد الشوبكى، مرجع سابق ص ٢٨٤.

(٣) وهو ما يستفاد من المادة الأولى من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته بشأن الإدارة المحلية حيث حددت وحدات الإدارة المحلية وما تتمتع به من شخصية اعتبارية وكذا المادة ٢٦ من ذات القانون والتي تقضى باعتبار المحافظ ممثل التنفيذية بالمحافظة.

ولمزيد من الإيضاح نتناول الوصاية الإدارية من حيث تعريفها وأطرافها ومبرراتها.

تعريف الوصاية الإدارية :

وكما سلفت الإشارة فإن السلطة المركزية تباشر رقابة على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية يطلق عليها اصطلاحاً اسم الرقابة الوصائية^(١) ولكي يتضح مفهوم الوصاية الإدارية ينبغي أن نتعرض للجهاز اللامركزي الإداري^(٢) حيث إن مقتضى الأخذ بالأسلوب اللامركزي وسلطات إدارية إقليمية موقفية مصلحة تباشر اختصاصها داخل النطاق المرسوم لها وذلك تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها^(٣).

وبغض النظر عما أثير حول تعريف الرقابة الوصائية بين فقهاء القانون^(٤) فإن تعريف تلك الرقابة ينحصر في أنها: رقابة المشروعية للملائمة على تصرفات وأعمال الجهات اللامركزية الإقليمية أو المصلحية بواسطة الجهات المركزية بما لها من سلطات في هذا الشأن "يتميز هذا التعريف المركزية بما لها من سلطات في هذا الشأن " ويتميز هذا التعريف بالوضوح ولبساطة حيث استجمع عناصر الوصاية ووسائلها وأطرافها.

(١) وبالرغم مما أثاره هذا الاصطلاح من جدل بين المؤيدين والمعارضين له من حيث مدلول الوصاية في القانون الخاص وما تعنيه من الشك في أهلية المشمول بالوصاية، إلا أنه استقر في وجدان فقهاء القانون وأخذت به المحاكم الإدارية في مصر حيث إن مدلوله في القانون الخاص يكشف عنه تماماً في القانون الإداري، راجع في ذلك د. بكر القباني، الإدارة العامة، مرجع سابق ص ١٨٢.

(٢) د. فؤاد العطار - مبادئ القانون الإداري عام ١٩٥٥ ص ١٦٣.

(٣) د. عثمان خليل، القانون الإداري - دار الفكر العربي ١٩٥٠ ص ١٤٣.

(٤) د. بكر القباني - الرقابة الإدارية، الطبعة الأولى ١٩٧٨ ص ٧٥.

أطراف الوصاية:

تقوم الوصاية بين شخصين معنويين:

الأول: وهو الوصى غالباً ما يكون الشخص المركزى

والثانى: وهو المشمول بالوصاية وهو الشخص اللامركزى:

أولاً: الشخص المركزى:

وهو ما أطلقنا عليه مجازاً الوصى، وهو المتولى للرقابة، وتولية عملية الرقابة يقوم استناداً إلى أن المشرع هو الذى يعهد إليه بممارستها، وعلة إسنادها له ترجع إلى ما يتمتع به من تخصص أكثر وأشمل وأدق فى مواجهة المشاكل ويتمثل فى الشخص المركزى وقد حدد الفصل الثانى من الدستور بعضاً منهم وهو رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، كما تولى قانون الإدارية المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٥ بيان بعضاً منهم كذلك وهم المحافظون، وكذلك الأشخاص الذين حددهم نظام العاملين المدنيين بالدولة انصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ إجمالاً وتفصيلاً.

ثانياً: الشخص اللامركزى:

وهو المشمول بالوصاية ويتمثل فى رؤساء المرافق الإقليمية والمصلحية مثل رؤساء فروع الوزارات والهيئات والأجهزة التى نقلت اختصاصاتها للمحافظات.

وتقوم اللامركزية الإقليمية على أساس تقسيم الإقليم الجغرافى إلى وحدات (محافظات) تتمتع كل منها بالشخصية الاعتبارية وهذه اللامركزية لا تعنى خروج تلك الوحدات عن النسيج العام للدولة وهى بذلك تختلف عن اللامركزية السياسية المعمول بها فى الولايات المتحدة الأمريكية حيث تستقل كل وحدة بحقها فى التشريع والقضاء^(١).

(١) د. بكر القبانى: الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، ١٩٧٨، ص ٨٩.

مبررات الوصاية الإدارية :

والوصاية تقوم على أساس من تبعية الوحدات اللامركزية لإقليم الدولة الأم أو لوزارتها أو هيئاتها والخضوع لرقابتها وأن ما تتمتع به تلك الوحدات من استقلال لا يكاد يخرجها عن كيان الدولة وخضوعها لرقابتها هو أولاً وأخيراً صيانة لمبدأ الشرعية واحترام القانون وحماية المصلحة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وهو ما يمثل في مجموعه المصلحة القومية^(١).

الفصل الثاني : جهات الرقابة الرئاسية

لم يتفق الفقهاء على رأى واحد فى تعريف الرقابة الرئاسية لاختلاف وجهات النظر من حيث وسائلها ومبرراتها من ناحية^(٢) كما يرجع أيضاً إلى الاختصار على أطراف الرقابة فقط من ناحية أخرى^(٣).

ومن استجماع ما كتب فى هذا الشأن فإنه يمكن تعريف الرقابة الرئاسية بأنها "سلطة تتيح للرئيس مراقبة تابعة المباشرة، ومراجعة أعمالهم ابتغاء تحقيق المصلحة العامة " ونعتقد من جانبنا أن التعريف قد استجمع أطراف الرقابة ووسائلها، ومبرراتها وإن لم يتناول حصراً شاملاً لوسائل تلك الرقابة حتى لا يكون التعريف مجرد حصر لها فضلاً عن أن لها موضعها من الدراسة بالتفصيل.

(١) المرجع السابق، ص ١١٠ وما بعدها.

(٢) د. بكر القبانى، المرجع السابق ص ٤٥.

(4) Burdeau(Georges) Treite De Science Politique General De Droit Etde Jurisprudence Paris 1970، P.406.

والمرجع فى ذلك الدكتور / عيد مسعود، مرجع سابق ص ٣٤٢

العلاقة الرئاسية فى الوظيفة العامة شأنها شأن أى علاقة قانونية تقوم

على طرفين:

الطرف الأول: الرئيس (الإدارى).

الطرف الثانى: المرعوس.

١- الرئيس: وهو كل شخص يشرف إدارياً على مجموعة معينة من الأفراد فى مجال الوظيفة العامة لتحقيق أهداف معينة مستخدماً فى ذلك أساليب مختلفة وفى حدود القانون^(١).

وتتمثل السلطة الرئاسية بالنسبة للهيكل العام للدولة فى رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للوزراء والوزير بالنسبة للوزارة والمحافظ بالنسبة للمحافظة ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة بالنسبة للهيئات العامة ورؤساء المصالح والأجهزة المستقلة^(٢).

وعلى مستوى الجهاز الإدارى نجد أن الوزير هو الرئيس الأعلى الذى يتولى مباشرة الرقابة الرئاسية بالنسبة للوزارة ثم يليه نائب الوزير^(٣).

٢- المرعوسين: خلت قوانين التوظيف من تعريف المرعوس فى الحكومة كما ندرت أحكام القضاء فى هذا الشأن وأطلق النادر منها لفظ الموظف للدلالة على المرعوس^(٤) وذلك على عكس ما حفلت

(١) د. محمد احمد الطيب هيكل - السلطة الرئاسية بين الفاعلية والتطبيق، مرجع سابق ص ٦٢.

(٢) الفقرة الثانية من المادة ٢ من القانون رقم لسنة ١٩٧٨ والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن الهيئات العامة.

(٣) تم استحداثها بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٤) ومن تلك الأحكام، حكم الإدارة العليا فى القضية رقم ٤٨٠ فى ١٥/٥/ ١٩٦٥ المجموعة ص ١٢٧٤.

تلك الأحكام من تعريف الموظف العام، مما أدى لفتح الباب
الاجتهادات الفقهية.

فذهب رأى إلى أنه الشخص الخاضع للالتزام الرئاسي^(١) وذهب رأى
آخر إلى أنه كل موظف عام يخضع إدارياً أو فنياً لسلطة رئاسية أعلى^(٢)
ونحن من جانبنا نؤيد هذا التعريف لبساطته وأنه جعل من كل موظف أياً كانت
درجته مرعوساً، متى كان خاضعاً فنياً لسلطة أعلى، هذا بالإضافة إلى أن
قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قد أطلق لفظ العامل على
كل من يشغل إحدى وظائفه، وكان هذا القانون قد تضمن بين وظائفه شاغلي
الوظائف العليا (الإشرافية) بالإضافة لوظائف أدنى الدرجات، وعليه فإنه من
العسير القول بأن كل من يطبق عليهم أحكامه من المرعوسين فقط، وبينى على
ذلك أنه لا يمكن إطلاق لفظ المرعوس على كل موظف كما جاء بحكم لمحكمة
الإدارية العليا.

لذلك فإن المرعوس هو كل من يخضع إدارياً وفنياً لسلطة رئاسية.
مبررات الرقابة الرئاسية :

إذا كانت الرقابة أحد عناصر العملية الإدارية فهي ولاشك أهم تلك
العناصر وبالتالي أهم وظائف السلطة الرئاسية فمن خلالها يتم مراقبة تحقيق
الأهداف ومتابعة البرامج الزمنية، فهي أداة الإشراف الرئاسي والعاملين، كما
أنها أداة تبصير للرؤساء بأوجه النقص والقصور وكشف الانحراف ومعالجته
كما أنها أداة تقييم العاملين وتقدير كفاءتهم وتتيح الرقابة الرئاسية متابعة
التصرفات القانونية للإدارة وما تتطوى عليه من عيوب لمحاولة تصحيحها^(٣).

(1) Cherigng = Le Devoir De D'esbeissance A Lorder illegal, 1975, p. 880

(٢) د. عاصم احمد عجيلة، واجب الطاعة فى الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، حقوق
القاهرة ١٩٨١ ص ٨٧.

(٣) وللمزيد يراجع د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام
الفرنسى - دار النهضة العربية ص ١٨ وما بعدها.

الفرع الثالث

وسائل ممارسة الرقابة الداخلية

إذا كانت وسائل ممارسة الرقابة الإدارية متعددة ومتنوعة فقد وضعنا معياراً يجمع بينها جميعاً يتسم بالعمومية ويتفق مع ما تتوخى الرقابة الرئاسية والوصائية من سلطات وهو معيار (وقت الممارسة) فهذه الوسائل إما أن تكون سابقة على التصرف أو لاحقة له. كما تختلف أساليب الرقابة الداخلية السابقة بالنسبة للأشخاص عنها بالنسبة للأعمال حيث تنصب وسائل الرقابة بالنسبة للأشخاص على كل ما يتعلق بالأشخاص فقط دون ما يصدر عنهم من تصرفات وأفعال فتتعد تلك الرقابة للتحيين والترقية وإصدار التعليمات وتمتد رقابة الأعمال إلى ما يصدر عن الأشخاص من أفعال مثل التصريح والتصديق والإيقاف.

كما تختلف أساليب الرقابة اللاحقة كذلك بالنسبة للأشخاص عنها بالنسبة للأفعال فتتخذ أساليب رقابة الأشخاص اللاحقة صوراً منها تقييم العاملين وتقدير لحافز والإشراف والمتابعة والحلول - كما تتخذ أساليب الرقابة اللاحقة للأعمال صوراً منها الإلغاء والتفتيش بصوره المختلفة. ولمزيد من الإيضاح نتناول كل من أساليب الرقابة الداخلية السابقة واللاحقة في مطلباً مستقلاً.

الفصل الأول

وسائل الرقابة السابقة

نظراً لما تتسم به الرقابة الإدارية من عمومية وشمول يتم بمقتضاها رقابة الأشخاص والأعمال لذلك فسوف نتناول كلا من رقابة الأشخاص والأعمال كل على حدة كما يلي:

وسائل رقابة الأشخاص :

تختلف الوسائل المتبعة في هذا الشأن وتتعدد ومنها:

١ - رقابة التعيين:

التعيين هو إلحاق العامل بالوظيفة العامة لأول مرة وبه تفتتح العلاقة الوظيفية بينه وبين جهة الإدارة والتعيين أمر تستقل به الإدارة من حيث الزمان والمكان والأشخاص ولا معقب عليها إلا إذا أساءت استعمال سلطتها. وقد أورد القانون كافة الشرائط المتطلبية فيمن يعين من حيث التأهيل والخبرة وحسن السمعة وعدم سبق الحكم عليه في جرائم مخلة بالشرف والأمانة وأن يكون المتقدم لائقاً صحياً كما حدد القانون في الوظائف التي تشغل بامتحان وتلك تشغل بغير امتحان وتقوم الرقابة بمراجعة كافة هذه الشرائط في المعين قبل التعيين بحيث لا يسمح بالتعيين إلا لمن استوفى تلك الشرائط^(١).

٢ - الترقية:

الترقية هي تولى العامل واجبات ومسئوليات وظيفية أعلى في مدارج الهيكل الوظيفي وقد حدد القانون الشروط المتطلبية قانوناً فيمن يرقى من مطالب التأهيل العلمي ومدة الخبرة المطلوبة والمدة البيئية وسلطة إصدار القرار^(٢) وتقوم الرقابة سواء كانت رئاسية أو وصائية بمراقبة استيفاء المرقى لتلك الشروط.

٣ - حق إصدار التعليمات:

تعتبر التعليمات الصادرة من هيئات الوصاية الإدارية أو السلطات الرئاسية إحدى وسائل هذه الرقابة وغالباً ما تأخذ هذه التعليمات صور النصائح والآراء والمقترحات.

(١) وقد حددت المادة ٢٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بإصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة كافة الشرائط المتطلبية قانوناً فيمن يعين.

(٢) وقد حددت المواد ٣٦ ٣٧ ٣٨ من القانون كافة الأحكام المنظمة للترقية.

١ - التصريح:

يعرف التصريح بأنه الإجراء الذى تقر به السلطة المختصة بأن مشروع القرار المزمع إصداره لا يخالف قاعدة قانونية ولا يمس المصلحة العامة وعلى ذلك لا يكون التصريح إلا صراحة ولا يمكن الاستدلال عليه ضمناً ويجوز أن يكون التصريح مشروطاً بحيث لا يصح التصرف إلا وفقاً للشروط التى وضعتها السلطة المركزية.

٢ - التصديق:

وهو إجراء يجوز بمقتضاه لسلطة الوصاية أن تقرر بأن عمل الهيئة اللامركزية يمكن وضعه موضع التنفيذ على أساس عدم مخالفته للقانون أو مساسه بمصلحة عامة.

والتصديق يكون صراحة ويكون ضمناً بعكس التصريح وعادة ما يكون التصديق مقروناً بقيد زمنى يجب أن يتم خلاله^(١).

ويترتب على التصديق سريان التصرف من تاريخ صدوره من الهيئات اللامركزية ويترتب على ذلك نتيجة هامة وهى أنه لا يجوز للأفراد الطعن على قرارات الهيئات اللامركزية قبل التصديق.

إن سلطة التصديق قاصرة على الموافقة أو عدم الموافقة دون أن يمتد ذلك للتعديل بيد أن قضاء مجلس الدولة قد جرى على التفرقة بين التعديل الجوهري الذى يخرج القرار عن مضمونه وبين التعديل غير الجوهري وأجاز

(١) ومن أمثلة ذلك فى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمادة الرابعة التى تقضى بوجوب التصديق على قرارات لجنة شئون العاملين خلال أسبوعين وإلا اعتبرت نافذة. ومن ذلك أيضاً المادة ٤٧ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والتى تتطلب التصديق على أعمال المجالس الشعبية المحلية خلال سبعة أيام.

لسلطة الوصاية إجراء التعديل البسيط^(١).

يترتب على رفض التصديق اعتبار التصرف كأن لم يكن وما ترتب عليه من آثاره.

يجوز لجهة الوصاية الرجوع في قرارها ما لم يقرر المشرع أن مضى مدة معينة قرينة على الموافقة ويترتب على ذلك حق الهيئات اللامركزية الرجوع في قرارها ما لم تتم الموافقة.

٣- الإيقاف:

هو إجراء تمهيدى من جانب جهة الوصاية من شأنه إرجاء تنفيذ قرار الهيئة اللامركزية لمدة معينة تمهيداً لبحث إلغاء القرار^(٢) وتكمن أهمية الإيقاف في أنه يمكن هيئة الوصاية من بحث إلغاء قرار السلطة اللامركزية لما قد ينشأ من جراء تنفيذه من أضرار قد لا يمكن تلافيها وينفذ قرار الإيقاف بصورة فورية.

الفصل الثانى : أساليب الرقابة اللاحقة

وتتنوع أساليب الرقابة الإدارية اللاحقة من حيث الأشخاص والأعمال أيضاً.

رقابة الأشخاص :

١ - تقييم العاملين:

هو إجراء دورى يقصد تقييم أداء المرءوسين عن فترة معينة وقد رد النص عليه فى قانون العاملين^(٣)، وتظهر الحاجة إلى هذا التقييم نظراً لما

(١) راجع د. سليمان محمد الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٣٩٢.

(٢) د. بكر القبانى، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ١٧٤.

(٣) راجع فى ذلك نص المادة ١/٢٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ويجدر التنويه إلى

أن هذا النص متوارث فى نظم العاملين المدنيين منذ صدور القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١

ثم القانون رقم ٤٦ سنة ١٩٦٤ المادة (٢٩) منه أيضاً ورد النص عليه فى المادة ٣٦ من

القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١.

تقرضه الوظيفة العامة على شاغليها من واجبات ومسؤوليات تقضى بإسناد
لوظيفة لمن هو أهل لتحمل تبعاتها ومن ثم يتعين وضع معايير لتقدير كفاءة
الموظف للوقوف على مدى صلاحيته للوظيفة.

ولا شك أن هذه التقارير تكون موضع اعتبار عند التقييم المالى
والأدبى للموظف سواء فى الترقية أو العلاوات أو حتى فى بقاءه فى الوظيفة
العامة.

ونظراً لعدم وجود قاعدة عامة يمكن الركون إليها فى وضع هذا التقييم
فضلاً عن أنه من وضع الرؤساء الذين قد لا يصيبون التقدير الحقيقى لهذا
الأداء بل قد يخطئون فى كثير من الأحوال لتداخل الأهواء الشخصية؛ لذا كان
النظام موضع نقد لعدم موضوعيته^(١) إلا أنه بالرغم من ذلك فمازال هو
المعيار الوحيد المعمول به لتقييم العاملين.

٢ - تقدير الحافز:

وتقدير الحافز كأداة للرقابة يتمثل فى صورتين:

الأولى: دور الرقابة الرئاسية فى تقدير الحافز الإيجابى.

الثانية: دور الرقابة الرئاسية فى تقدير الحافز السلبى.

أما عن دور الرقابة الرئاسية فى تقدير الحافز الإيجابى فقد استقر
الفكر الإدارى على تقسيم هذا الحافز لحافز مادى وآخر معنوى^(٢).

وتتمثل الحوافز المادية فى والمكافآت والعلاوات والترقيات وكل ما
يأخذ الصفة المادية.

وتتمثل الحوافز المعنوية فى تقدير كفاية المرعوس بدرجة ممتازة بما
لها من أثر فى نفس المرعوس.

(١) د. حمدى أمين عبد الهادى، نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة عام ١٩٦٦، دار الفكر
العربى ص ٥٥٨ وما بعدها.

(٢) د. محمد أحمد الطيب، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمنان، مرجع سابق ص
٣٦١.

أما عن دور الرقابة الرئاسية فى تقدير الحافز السلبى فتتمثل فى أنه كما يقابل الرئيس مجهودات مرعوسيه بالتقدير المادى والمعنوى وإشعارهم بأهميتهم فإنه يقابل كل قصور أو إهمال بالزجر والعقاب إذا تنكب فى مسلكه جادة الصواب، وإلى جانب الزجر والعقاب توجد وسائل أخرى لتقدير الحافز السلبى تتمثل فى الحرمان من وسائل التقدير المادى والأدبى. ولا شك أن عناصر التقدير السلبى تعد من أخطر وسائل الرقابة المؤثرة. لذلك فقد أحاطها المشرع بضمانات لمنع الإسراف فيها.

٣ - الإشراف والمتابعة:

اتفق كتاب الإدارة العامة على عدم وجود مبادئ معينة يقوم عليها الإشراف كأداة للرقابة الفعالة لذلك فقد ذهب البعض إلى أنه هو دوام المراجعة والمتابعة والتوجيه والتدريب المستمر للمرعوسين^(١).

والمتابعة هى مجموعة عمليات مستمرة بصفة دائمة وعن طريقها تتم مقارنة الأعمال منذ بدايتها حتى النتائج النهائية وعن طريقها يمكن اكتشاف الانحرافات وتحليل مسبباتها ثم إعادتها إلى اتجاهاتها السليمة عن طريق التوجيه السليم^(٢).

ويمتد الإشراف والمتابعة إلى كل من عنصرى العمل والبشر. ومن ثم يقتضى الأمر من الرئيس تخطيط العمل وتحديد الأهداف وتنظيم العمل وتحديد الواجبات والمسئوليات كما يتطلب من الرئيس توجيه مجهود العاملين بما يكفل أقصى كفاءة ممكنة ويتخذ الإشراف والمتابعة عدة وسائل منها:

أ الملاحظة الشخصية وصولاً للتشخيص السليم للمشاكل التى تعوق العمل.

ب المقابلة: وهى التعبير المباشر بين المشرف والعاملين.

ج- الاستقصاء: وهو التعرف على المشاكل الخاصة من الغير حال عدم تواجدهم.

(١) د. عمر محمد مرشد، مرجع سابق ص ١٣٣.

(٢) د. بكر القباني، الإدارة العامة، الجزء الثانى ص ١٧٥.

يقصد بالحلول قيام جهة الوصاية مقام الجهة اللامركزية فى تنفيذ التزاماتها القانونية التى لم تقم بها عن قصد أو العجز أو الإهمال^(١) رغم إخطارها مسبقاً من جانب جهة الوصاية^(٢).

والحلول بهذا الشكل تتطوى على تدخل مباشر فى أعمال الجهة اللامركزية بما يسفر عنه من مساس باستقلالها وهو يختلف بذلك عن الإلغاء أو التصريح أو التصديق فى أن القرار فى الحالة الراهنة يصدر عن جهة الوصاية لا من الجهة اللامركزية وإن كان تحت سمعها وبصرها والعمل لحسابها. ويترتب على ذلك:

أ- عدم قبول الطعن من الهيئات اللامركزية استناداً إلى اعتبار أن هذه القرارات صادرة منها.

ب- يترتب على ما تقدم مسئولية الهيئات اللامركزية أمام الغير عن الأضرار التى ترتبها القرارات ولا تكون جهة الوصاية مسئولة إلا إذا كانت اللامركزية قد رفضت القيام بالعمل.

وكما يكون الحلول فى النواحى الإدارية يكون أيضاً فى النواحى المالية^(٣).

(١) د. بكر القباني، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق ص ١٧٥.

(٢) د. عيد مسعود، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٣٣٧.

(٣) ومن قبيل ذلك ما تقضى به المواد ١٢٠ ١٢١ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ والتى توجب على وزير الإدارة المحلية بالاتفاق مع وزير المالية إدراج المبالغ الآتية فى موازنة المحافظات:

- الالتزامات التى تكون المحافظة مرتبطة بها.
- الالتزامات التى يفرضها هذا القانون أو أى قانون آخر.
- مصروفات الإدارة والصيانة اللازمة لحسن سير المرفق..... الخ

رقابة الأعمال :

وتتخذ رقابة الأعمال عدة وسائل منها:

١- الإلغاء:-

الإلغاء قرار إدارى تتخذه جهة الوصاية استناداً إلى سلطتها لإزالته قرار الجهة المعيب وبأثر رجعى لمخالفته مبدأ المشروعية أو مساسه بالمصلحة العامة^(١).

ويثور التساؤل حول جدوى هذه المكنة إذا كانت جهة الوصاية تملك حق التصديق على تلك القرارات ابتداء. وقد سبق الإشارة إلى أن التصديق اعتراف بأن تصرفاً ما للهيئات اللامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ وهو فى تكليفه رقابة داخلية لقرار فى طرق التكوين بينما الإلغاء لا يرد إلا على قرار اكتملت له مقومات وجوده. وهو بذلك يعتبر من قبيل الرقابة اللاحقة لقرارات نافذة بطبيعتها لا تحتاج إلى تصديق.

ولجهة الوصاية إلغاء قرار الجهة اللامركزية إلغاء كلياً. ولذلك فقد أثير التساؤل حول سلطة الوصاية فى إلغاء تلك القرارات إلغاء جزئياً باعتبار أن من يملك الكل يملك الجزء ولما كان إلغاء القرار يعنى إزالته من الوجود بأكمله وعليه فإن إلغاء القرار جزئياً يعد بمثابة تعديل القرار وهو أمر غير جائز قانوناً.

والإلغاء الوصائى قد يكون تصرفاً طبيعياً وتلقائياً وقد يكون بناء على طلب ذوى الشأن^(٢).

٢- التفتيش والمراجعة:

التفتيش هو مراجعة العمل والكشف عن الأخطاء والمعوقات التى تحول دون تحقيق الأهداف ولذلك فإن بعض الكتاب يرى ضرورة إزالة اللبس

(١) د. عيد مسعود الجهنى، مرجع سابق ص ٢٣٥.

(٢) د. محمد رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية ص ٢٨٧.

بين التفتيش والرقابة.

فالرقابة هي اكتشاف الخطأ وإيجاد الحلول المناسبة لمنع حدوثه - أما التفتيش فهو الكشف عن الخطأ فقط ولا يمنع حدوثه إلا بطريق غير مباشر^(١). وهذا يعنى أن مدلول الرقابة أشمل وأعم من التفتيش بل يمكن القول بأن التفتيش أحد وسائل الرقابة الإدارية. ويتنوع التفتيش وتتعدد صورته ومنها:

١ - التفتيش الدوري:

ويتم بمقتضاه الوقوف على كافة المشاكل والمعوقات بصفة دورية ومنتظمة كأن يكون سنوي أو نصف سنوي.

٢ - التفتيش الفجائي:

وعلى خلاف التفتيش الدوري يتم هذا التفتيش فجأة وقد يكون بناء على طلب الرئيس.

٣ - التفتيش الجزئى:

ويتم بمقتضاه التفتيش على عمل معين من الأعمال ويتم عن طريق العينة أو الجاشنى.

٤ - التفتيش الكامل:

ويمتد لكافة الأعمال أو التصرفات أو إلى تصرف ما بعينه ويكون شاملاً لجميع مراحله وإجراءاته وهو ما يعرف بالتفتيش الشامل.

٥ - التفتيش الاختيارى:

ويتم هذا النوع من التفتيش بناء على طلب الرئيس.

(١) د. خليل الغلاينى، مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الثانية ١٩٦٢، دار الكتاب العربى ص

وهو ما تفرضه القوانين واللوائح وليس للإدارة دخل فيه^(١).

المطلب الثانى

الجهات القائمة بالرقابة الإدارية الخارجية

تمهيد:-

لقد ترتب على زيادة نشاط الدولة وتدخلها فى جميع الميادين ضرورة وجود أجهزة رقابية متخصصة مزودة بفاعلية أكبر تمتد بنشاطها إلى كافة المجالات، وكان من نتيجة ذلك أن أنشأت الدول أجهزة رقابة متخصصة مزودة بفاعلية واستقلال أكبر فى ممارسة نشاطها، إلى حد أن من الدول من أحاطت أعضاء تلك الأجهزة بحصانة تماثل تماماً الهيئات القضائية، ومنها من جعلت صرف أية مبالغ رهيناً بموافقة تلك الأجهزة^(٢).

ولإلقاء المزيد من الضوء حول دور تلك الأجهزة والهيئات فى مصر والدول المقارنة فقد قسمنا دراسة هذا المطلب إلى ثلاث فروع على النحو التالى:

الفرع الأول: الجهات القائمة بالرقابة الإدارية الخارجية فى النظم المقارنة

الفرع الثانى: خاص بدراسة جهات الرقابة فى مصر.

الفرع الثالث: أساليب ممارسة الرقابة.

(١) د. أحمد محمود أحمد، دليل التفتيش الإرشادي، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، الإدارة المركزية للتفتيش والمراجعة، ص ٩٨.

أ. عبدالعزيز السيد: نظام التفتيش الإداري، ديوان الموظفين، الإدارة العامة للاختبار والتعيين، ص ١٠ إلى ص ٢٠.

(٢) د. عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٦.

الفرع الأول

الجهات القائمة بالرقابة الإدارية الخارجية فى النظم المقارنة

وطبقاً لمناهج الدراسة فإن النظم المقارنة فى هذا البحث هى النظم الخاصة بفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية - ورائدنا فى هذا الاختيار اختلاف كل منهما فى أسلوب الرقابة، فبينما يضيف المشرع الفرنسى الطابع القضائى على الرقابة نجد أن الولايات المتحدة الأمريكية جعلت من جهازها الرقابى أداة مستقلة تماماً يتمتع بسلطات إدارية ومالية تماثل سلطات الحكومة الفيدرالية لذلك فقد خصصنا لدراسة كل منهما غصناً مستقلاً على النحو التالى:-

الغصن الأول : لدراسة جهات الرقابة الخارجية فى فرنسا

الغصن الثانى: لدراسة جهات الرقابة الخارجية فى الولايات المتحدة.

الغصن الأول

جهات الرقابة الخارجية فى فرنسا

تمهيد:

ترجع بدايات الرقابة فى فرنسا إلى عام ١٢٥٦، حيث أنشئت هيئة الرقابة بأمر الملك سان لويس، وقد تأكدت تلك الرقابة فى ظل دساتير الثورة الفرنسية الصادرة أعوام ١٨٤٨، ١٨٧٥، ١٩٤٦، ١٩٥٨ وإزاء عجز الهيئة عن مواكبة التطور فقد بدأ التفكير فى تطويرها، حيث صدر المرسوم رقم ١٧ فى ٢٩ أيلول ١٧٩١ وذلك بإنشاء مكتب حسابات خاضع لإشراف البرلمان، وكان للصراع الطويل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فى تجاذب تلك الهيئة أن آلت إلى محكمة مستقلة تتولى القيام بالرقابة، وكان ذلك عام ١٨٠٧ وكانت تابعة للسلطة التشريعية وتتمتع ببعض صلاحيات المحكمة^(١). ومع مرور الوقت أدخلت تعديلات كثيرة على قانون المحكمة خاصة

(١) Journal Officiel De La Republique Francaise No 1352 Paris 1970.

فى ثورة ١٨٣٠ حيث تأكدت الصفة القضائية لها فى ظل دستور ١٩٤٦ وزادت سلطات المحكمة واختصاصاتها عام ١٩٥٨ حتى أصبحت هيئة مستقلة لكل من الحكومة والبرلمان^(١).

وقد توطدت أسباب الاستقرار لتلك المحكمة فى ظل قوانينها المختلفة بصور القانون رقم ٤٨٣ فى ٢٢ يونيه ١٩٦٧ وزادت صلاحياتها بالمرسوم رقم ١٨٢٧ الصادر فى ٢ سبتمبر عام ١٩٦٨ المعدل فى ١١ إبريل عام ١٩٦٩ وامتد نشاطها بمقتضى هذه المراسيم إلى مختلف نشاطات الدولة سواء التى تمارسها بمفردها أو تلك التى تساهم فيها ولم تقتصر على ذلك بل امتد نشاطها إلى الصناديق الخاصة بالتأمين والادخار. ونظراً لزيادة مساحة الرقابة فقد بدت الحاجة لهيئات أخرى معاونة للمساعدة فى بسط الرقابة، فما كان إلا أن أنشئت المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية.

وقد بدأت محكمة المحاسبات الفرنسية باختصاصات ذات طابع مالى صرف فى أول الأمر^(٢)، ثم بدأ التحول التدريجى فى ذلك الاختصاصات لمراقبة تنفيذ القوانين واللوائح دون أن يكون لها سلطة توقيع جزاءات^(٣)، مما أدى إلى التفكير فى إنشاء محكمة تختص بتقدير قيمة المخالفة وتوقيع الجزاءات عن تلك المخالفات بعد تحقيقها^(٤).

(١) Journal Officiel De La Republique Francaise No 1357 Paris 1978

(٢) يراجع فى هذا الشأن نص المادة (١) من القانون الصادر ١٦ سبتمبر عام ١٨٠٧ والذى يقضى بأن " تمارس محكمة المحاسبات وظائف المحاسبة القومية ".

(٣) وقد نصت المادة (١) من قانون إنشاء المحكمة المعدل بالقانون رقم ٤٨٣ لسنة ١٩٦٧ على أن " تباشر محكمة المحاسبة الرقابة على الحسابات العامة. كما تساعد البرلمان والحكومة فى الرقابة على تنفيذ القوانين وتتحقق من مدى نظامية النفقات والإيرادات الواردة فى الحسابات العامة ".

(٤) وبناء عليه صدر القانون رقم ١٩٤٨ / ٤٨ بخصوص تجريم أخطاء الإدارة المرتكبة فى مواجهة الدولة أو مختلف الوحدات الإقليمية والمتضمن إنشاء المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمعدل بالقانون رقم ١٠٦٩ لسنة ١٩٥٥ والقانون رقم ٧٧٨ لسنة ١٩٦٣ والقانون رقم ٥٦٤ لسنة ١٩٧١.

وقد اعترف المشرع الفرنسى فى عام ١٩٤٨ للمحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية بالصفة القضائية وإن لم يعتبرها جزءاً من السلطة القضائية وبالتالي فإن التكليف القانونى السليم لها أنها جهاز إدارى نو طابع قضائى وبجانب محكمة المحاسبات فقد خول المشرع الفرنسى للمحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية دوراً رقابياً هاماً ولم يقتصر الأمر عند هذا الحد فقط. بل أناط قانون الوظيفة العامة فى فرنسا لكل من لجنة الخدمة المدنية ومجلس الدولة والمجلس الأعلى للوظيفة العامة دوراً رقابياً كذلك.

لجنة شئون الخدمة المدنية :

تولت وزارة المالية ومجلس الدولة رقابة شئون الموظفين حتى عام ١٩٤٥ ونظراً لعدم وجود الخبرة الكافية لدى موظفى وزارة المالية فى إدارة شئون الوظيفة العامة، فضلاً عن اختصاص مجلس الدولة فى هذا الشأن استشارياً فقد برزت فكرة إنشاء هيئة متخصصة لإدارة شئون الوظيفة العامة، والتحقّت هذه الهيئة برئاسة الحكومة، واقتصر عملها على وضع القواعد العامة للوظيفة^(١).

ونظراً لتزايد عدد الموظفين وعجز تلك الإدارة عن مسايرة الظروف ومطالب النقابات المتزايدة، فقد اتجهت الأنظار إلى إنشاء هيئة مستقلة بشئون الموظفين حيث تم إنشاء هيئة جديدة ومتخصصة باسم " لجنة الخدمة المدنية " وقد تأكد ذلك بالنص عليها فى قانون الوظيفة العامة رقم ٥٩ - ٢٤٤ الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ والمعدل بالمرسوم الصادر فى ٢١ مارس من ذات العام، وتقسم اللجنة إلى إدارتين:

(١) د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة، مرجع سابق ص ٢٤١، د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى، دار النهضة العربية ص ٢٣ وما بعدها.

الإدارة الأولى: وهى إدارة الميزانية وتتبع وزارة المالية وتعتبر مسئولة عن رقابة الشق المالى فى الوظيفة العامة.

الإدارة الثانية: خاصة بالإدارة والوظيفة العامة وقد عهد القانون لهذه الإدارة عدة اختصاصات:

١. اقتراح مشروعات القوانين الخاصة بالوظيفة العامة وإبداء الرأى المسبق فى أى مشروع قانون يتعلق بالوظيفة.

٢. رسم السياسة العامة للوظيفة فى فرنسا ووضع القواعد الخاصة بالتنسيق للتعيين ونظم الترقية وكل ما يتصل بالوظيفة العامة.

٣. توحيد المعاملة الإدارية والمالية بالاشتراك مع دار الميزانية لكافة موظفى الحكومة.

٤. وفى سبيل تحقيق اللجنة لأهدافها يقوم قسم التفتيش بمراجعة عينات على سبيل الجاشنى من الوحدات الحكومية^(١).

مجلس الدولة Conseil d'Etat:

حدد قانون الوظيفة العامة فى فرنسا دور المجلس بالنسبة للوظيفة العامة فى وجوب عرض كافة القرارات المنظمة لشئون الموظفين عليه^(٢)، وكذا عرض قرارات التعيين فى الوظائف الكبرى الدائمة، وعرض القرارات الصادرة^(٣) عن المجلس الأعلى للوظيفة العامة على سلطات الاختصاص قبل اتخاذ قرار بشأنها ومراجعة اللوائح التى تتضمن خروجاً على النظام العام المعمول به^(٤) كما يختص المجلس بمراجعة قرارات الترقية للتحقق من

(١). ملامح نظم الخدمة المدنية فى فرنسا، الوثيقة رقم (٤٨) الجهاز المركزى للتنظيم والإدارى.

(٢) يراجع فى ذلك نص المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية الفرنسى.

(٣) يراجع حكم المادة (١٥) من ذات القانون.

(٤) المادة (٢٠) من ذات القانون.

خروجها على النظم الموضوعة^(١).

كما يختص بإبداء الرأى فى القرارات الصادرة بشأن شروط الإجازات وأنواعها بصفة عامة^(٢).

وكذلك القرارات الصادرة بتوقيع الحجز على مرتبات العاملين^(٣) كما يختص كذلك بإبداء الرأى فى القرارات الخاصة بتنظيم الأنشطة التى يجوز الاشتغال بها للموظفين الذين انتهت خدمتهم^(٤).

المجلس الأعلى للوظيفة العامة

Le Conseil Supérieur De La Fonction Publique

يتولى هذا المجلس وضع اللائحة التنفيذية لقانون الوظيفة العامة، كما يتولى قواعد اختيار المتقدمين لشغل الوظائف العامة كل حسب الوظيفة المتقدم إليها^(٥) سواء كانت خدمة عاملة أو وظائف تذكارية (الندب) أو وظيفة خارج الكادر العام (النقل) كما يتولى المجلس وضع القواعد الخاصة بالبدلات^(٦). ويرأس لجنة الخدمة المدنية والمجلس الأعلى للوظيفة العامة رئيس الوزراء وقد فوض ذلك الاختصاص لسكرتير الدولة لشئون الوظيفة العامة.

(١) المادة (٢٩) من قانون الوظيفة العامة.

(٢) المادة (٣٧) من ذات القانون.

(٣) المادة (٣٩) من ذات القانون.

(٤) المادة (٥٤) من ذات القانون.

(٥) المادة (١٥) من ذات القانون.

(٦) المادة (٢٨ / ٢) من ذات القانون.

الفصل الثانى

الجهات القائمة بالرقابة الإدارية الخارجية فى الولايات المتحدة الأمريكية

يقوم بممارسة الرقابة فى الولايات المتحدة الأمريكية مكتب المراقب العام، ويسميه البعض المراجع العام بالنسبة للشق المالى
Comptroller General Of The United States Of America
كما يقوم بمراجعة الشق الإدارى لجنة تفتيش الخدمة المدنية
The Civil Service Commission

تمهيد وتقسيم:

بدأت الرقابة بصفة عامة فى الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٩، وقد تجاذبت السلطة فى الولايات المتحدة أطراف تبعية تلك الرقابة فتارة تكون للرئيس الأمريكى (السلطة التنفيذية)، وتارة أخرى للكونجرس (السلطة التشريعية)، وتارة تكون مشتركة فيما بينهما؛ حيث تكون هيئات الرقابة تابعة للكونجرس مع إعطاء الرئيس الأمريكى حق تعيين رئيسها، إلى أن استقر الوضع عام ١٩٥٠ على اعتبار الجهة القائمة بالرقابة هيئة مستقلة تابعة للكونجرس^(١).

وقد مرت الوظيفة الرقابية بتطورات عقب التشريعات الوظيفية المختلفة منذ عام ١٩٢١ منذ كانت قاصرة على وحدات الإدارة الأمريكية فقط، ثم أضيفت إليها بعد ذلك الهيئات الحكومية ذات الصبغة التجارية عام ١٩٤٨، ثم مصلحة البريد والبرق والهاتف عام ١٩٥٠^(٢).

ومن مجمل ما سلف فإن دراسة الرقابة الخارجية فى الولايات المتحدة

(١) مصادر البحث اعتمدت على التقارير والدوريات الصادرة من مكتب المراجع العام وهى سنوية وشهرية.

(٢) الأستاذ / فرج جبران، محاكم ودواوين المحاسبة، قسم الولايات المتحدة، مرجع سابق

ترتكز أساساً على جهتين:-

الأولى : مكتب المراقب العام

الثانية: برنامج تفتيش الخدمة المدنية.

مكتب المراقب العام^(١):

تشكيل المكتب

طبقاً للتنظيم الداخلى للمكتب فإنه يتكون من ثلاثة مستويات:

المستوى الأول:

جهاز المراقب العام ونائبه ويتبعهما ثلاثة مكاتب:

- مكتب تكافؤ فرص العمل Office Of Equal Employment Opparation

- مكتب العلاقات مع الكونجرس Office Of Congressional Relation's

- مكتب المعلومات Information Office

المستوى الثانى:

ويشتمل على مجلس المستشارين، ومساعدى لمراقب العام.

- General Council

* مكتب مساعد المراقب العام للسياسات وتخطيط البرامج

- Policy And Program Plannir g

* مكتب مساعد المراقب العام للبرامج الخاصة.

- Special Program Office Of Analysis

* مكتب مساعد المراقب العام للخدمات الإدارية.

- Management Services

المستوى الثالث:

ويشمل أقسام الجهاز الفنى القائمة بالمراجعة والنواحي المالية ويتكون من:

-International Division

١ - القسم العالمى

(١) د. محمد عباس حجازى، الأجهزة العليا للرقابة فى الولايات المتحدة الأمريكية، دراسة

مقدمة للمؤتمر العربى الأول للرقابة المالية العليا، قسم الدراسات التطبيقية، منشورة

بمجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، التابعة لجامعة الدول العربية، فبراير.

ويتولى مراجعة البرامج التي تكون أمريكا طرفا فيها.

٢ - قسم الحكومة العامة General Government Division

ويتولى مراجعة الحكومة الفيدرالية

٣ - قسم الموظفين والأجور Fedral Personal

٤ - قسم رؤساء الإدارة العامة.

Financial And General Management Division

٥ - قسم الإمدادات الحربية والاتصال الخاصة بوزارة الدفاع.

Logis ties And Communication Division

٦ - قسم القوى العاملة والرفاهية. Man Power And Welfore Division

ويتولى مراجعة وزارات الصحة والتعليم والأمن.

٧ - قسم التوريدات ونظم الشراء

Procurement And System Acquisition Division

ويتولى مراجعة عقود التوريد والشراء

٨ - قسم الموارد و التنمية الاقتصادية

Resources And Economic Development D.

٩ - قسم النقل والمطالبات Transportation And Clamic D.

١٠ - قسم العمليات الميدانية Field Operation

هذا بالنسبة لتشكيل مكتب المراقب العام وما يهمننا من ذلك بيان امتداد الرقابة المالية لموظفي الحكومة الفيدرالية والأجور بالإضافة لوجود قسم آخر يتولى مراقبة القرارات ذات الأثر المالي.

الدور الرقابي للمراقب العام:

يتولى المكتب العديد من المهام الرقابية يمكن تناولها في النقاط التالية^(١):

١ - مساعدة الكونجرس في أنشطته التشريعية والرقابية وعن طريق إمداده

(١) د. محمد عباس حجازي: الأجهزة العليا للرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية، دراسة مقدمة للمؤتمر العربي الأول للرقابة المالية، منشور بعدد فبراير عام ١٩٧٧ بمجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص ٣٧.

بالمعلومات والبيانات التى يحتاج إليها وهو ما يجعل لتقارير الكونجرس فاعلية وأثراً لدى الحكومة.

٢ - تطوير نظم الإدارة المالية والعامة للوكالات والأجهزة الفيدرالية وهى إحدى وظائف المكتب بمقتضى نص المادة (١٥) من قانون إجراءات الميزانية وذلك من خلال ما يتكشف له ومن خلال الدراسات والبحوث.

٣ - الخدمات القانونية وذلك من خلال الدراسات التى يقوم بها الجهاز اللازمة لإصدار التشريعات - ومن خلال ما يقوم به من مراجعات قانونية لعقود الإدارة - وتعتبر قراراته بالنسبة لها نهائية.

٤ - إمداد الكونجرس بالبيانات اللازمة فى لجان الاستماع والتقصى التى يقوم بها.

٥ - مراجعة برامج الطاقة والموارد وتحليل البرامج من خلال ما يتكشف له من مراجعات مكتب الطاقة والبرامج وله فى سبيل ذلك الحصول على المعلومات والبيانات اللازمة.

٦ - مراجعة البرامج والأنشطة والعمليات المالية للمصالح والوكالات الفيدرالية ويستغرق هذا العمل أكثر من نصف مجهودات المكتب حيث يتغلغل فى الأنشطة المالية والكفاية القانونية للتشريعات القائمة، والنواحى الاقتصادية - والقوى العاملة والطاقة وبرامج أبحاث الفضاء.

٧ - التحقق من صحة مدفوعات النقل وتسوية المطالبات وهى خاصة بمدفوعات الحكومة لنقل البضائع والأشخاص سواء للنقل الداخلى والخارجى وبكافة الوسائل.

٨ - الإشراف على مصروفات حملة الانتخابات ومراقبتها حيث يقتضى قانون أموال الانتخابات الرئاسية الصادر عام ١٩٧١ بتحويل المكتب مراقبة ما صرف من أموال على حملة الدعاية الانتخابية للرئيس الأمريكى ونائبه وردّها فى حالة الفوز.

نطاق الدور الرقائى للمراقب العام:

يتولى المراقب العام مراجعة كافة وحدات الحكومة الفيدرالية والمشروعات العامة على المستوى الداخلى والمستوى العالمى^(١) وهو تقسيم العمل داخل المكتب نفسه على النحو التالى:

أولاً: القسم الداخلى:

ويشمل الوزارات، والوكالات المتخصصة التابعة لها ومنها، الجهة التنفيذى لرئيس الجمهورية، وإدارة الجمارك والمحكمة الضريبية، ووكالة الطيران المدنى، ووكالة الاتصالات الفيدرالية، ووكالة الطاقة الذرية ووكالة التجارة بين الولايات - كما يتولى مراجعة وحدات الإدارة المحلية.

ثانياً: القسم العالمى:

ويتولى هذا القسم مراجعة كافة الوكالات التابعة للولايات المتحدة أو التى تكون طرفاً فيها ومنها:

حلف الناتو - قسم الشرق الأقصى - القسم الأوروبى - قسم مراجعة المساعدات الخارجية - وقسم لمراجعة المنظمات الدولية التى تكون أمريكا طرف فيها^(٢).

سلطات المراقب العام:-

فى سبيل نهوض المراجع العام بمهامه فإن له:

١. إجراء التحقيقات اللازمة من تلقاء نفسه وبناء على طلبه إذا دعت الحاجة لذلك وبناء على طلب الكونجرس إذا رأى وجهاً لذلك
٢. مراجعة وفحص جميع الدفاتر والمستندات والأوراق والسجلات للحصول على المعلومات المتصلة بالعمل.

(1) Standards for Audit Of Government Organization programs Activites Functions Competroler general of U.S.A washington. D.C July 1973

(2) Internal Auditing In Fedral Agencies In The U.S.A general Accounting office washington D.C1973.

٣. للمراجع العام إبداء الرأى مقدماً فى كافة المسائل بناء على طلب آمرى القبض والصرف أو رؤساء المصالح.

٤. اعتماد إخراج الأموال العامة وهى رقابة سابقة لكافة القرارات تلك الأثر المالى.

٥. مراجعة وتسوية الحسابات وقد تكون المراجعة سنوية وقد تكون شهرية. ومن هنا نخلص إلى أن سلطات المراجع العام فى الرقابة يمكن تقسيمها إلى ثلاث سلطات:

الأولى: سلطة المحاسبة وهى خاصة بتوحيد طرق المحاسبة.

الثانية: المراجعة وهى من أوسع سلطات المراجع العام للنواحى المالية والإدارية.

الثالثة: خاصة بسلطة الجهاز من الناحية التشريعية وتتعلق بإبداء الرأى مقدماً فى كافة مشروعات القوانين التى يتقدم بها الكونجرس^(١).

لجنة الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الأمريكية

The Civil Service Commission

ترجع بدايات لجنة تفتيش الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة إلى ١٣ سبتمبر ١٩٤٦، عندما أنشئ قسم تفتيش بلجنة الخدمة المدنية ونيط به فى بادئ الأمر مراجعة كيفية تنفيذ عمليات الأفراد ومدى التزام الوحدات بالقانون - ومراجعة أعمال مجالس امتحانات الوظيفة العامة، وتقديم الاستشارات لأقسام الأفراد بالولايات.

وفى أغسطس ١٩٥٣ أعيد تنظيم لجنة التفتيش بالخدمة المدنية، وأعيدت مواءمة هيكلها التنظيمى فى ضوء ما طرأ على الهيكل الوظيفى العام من اتساع، وتزويدها بسلطات أكثر فاعلية مع إضافة بعض الاختصاصات

(١) د. على أحمد مصطفى زين، دراسة تحليلية لدور أجهزة الرقابة الخارجية، كأداة للرقابة فى جمهورية مصر العربية - رسالة دكتوراه، مكتبة كلية التجارة، وإدارة أعمال، جامعة حلوان ١٩٨٠ ص ٤٠٥.

التى لم تكن موجودة مثل التنسيق بين كافة أقسام الأفراد على مستوى الحكومة الفيدرالية والأجهزة الحكومية.

كما تم تزويدها بسلطة ترتيب الوظائف فى الجهاز الإدارى وبسلطة كانت فى تظلمات الموظفين، وحق مراجعة شئون الأفراد مراجعة شاملة. وفى عام ١٩٦١ أعيد تنظيم لجنة التفتيش مع توفير خطوط اتصال مع كافة مستويات السلطة والإدارة العليا ومستوى الإشراف، ومكاتب الأفراد^(١) للجنة التفتيش فى سبيل ممارسة اختصاصها إعادة ترتيب الوظائف بالجهاز الإدارى الحكومى، وإعادة تنظيم الهيكل الوظيفى بهذه الوحدات. وللجنة حق الإشراف على لجان الامتحانات الخاصة بتولى الوظائف العامة، ومراجعة الترقيات التى تتم، ولها حق مراجعة الأجور والبدلات.

الفرع الثانى

الجهات القائمة بالرقابة الإدارية الخارجية فى مصر

ذكرنا فيما سبق أن مناط التفرقة بين الرقابة الداخلية والخارجية هو معيار تبعية المراجع ومدى استقلاله. لذلك فقد قصرنا الرقابة الخارجية على الأجهزة الخارجية التى أناط بها المشرع القيام بتلك المهمة وجعلها النشاط الأساسى لها وضمن لها الاستقلال فى قوانينها المختلفة وإن كانت السلطان التشريعية والتنفيذية تتجاذبان طرفى التبعية لتلك الأجهزة.

فمنها ما يتبع السلطة التنفيذية ومن أمثلة ذلك الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وهيئة الرقابة الإدارية.

ومنها ما كان يتبع السلطة التشريعية مثل الجهاز المركزى للمحاسبات

(١) نصيف إسطفانوس، برنامج تفتيش الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الأمريكية - بحث منشور، مركز البحوث الإدارية - المنظمة العربية للعلوم الإدارية - نوفمبر ١٩٧٤ العدد ١٧١، د. محمد عفيفى حمودة، تنظيم لجنة الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الأمريكية، بحث، مركز البحوث الإدارية - المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ديسمبر ١٩٦٩ العدد ٣١.

حتى عام ١٩٩٨.

ومنها ما هو مستقل عن السلطتين المشار إليهما مثل مجلس الدولة والنيابة الإدارية.

لذلك فقد خصصنا هذا الفرع لدراسة تلك الجهات في غصنين:

الأول : لدراسة جهات الرقابة التابعة للسلطة التنفيذية.

الثاني : لدراسة جهات الرقابة المستقلة.

الغصن الأول

جهات الرقابة الإدارية الخارجية التابعة للسلطة التنفيذية

اعتمد تقسيم تلك الجهات إلى جهات تابعة للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية على ما ورد بقوانين إنشاء تلك الجهات. وحيث استقر الأمر على أن كلا من الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وهيئة الرقابة الإدارية من الجهات التابعة للسلطة التنفيذية^(١) وأن الجهاز المركزى للمحاسبات هيئة مستقلة تابعة للسلطة التنفيذية أيضاً.

ولمزيد من الإيضاح نتناول كل جهة بشئ من التفصيل.

الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة:

مر الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة منذ نشأته بمراحل عديدة ومتنوعة فقد كان فى بدايته بسيط النشأة وذا اختصاص محدود فقد ظهر ديوان الموظفين إلى الوجود لأول مرة بالقانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ وكان مستقلاً تمام الاستقلال وترفع تقاريره للبرلمان ومجلس الوزراء. غير أن الحال لم يدم طويلاً وعدل القانون قبل أن يوضع موضع التنفيذ. وذلك فى عام ١٩٥٢

(١) أنشئ الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ونصت المادة الأولى منه على أن " ينشأ الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة. ويكون هيئة مستقلة تلتحق بالمجلس التنفيذى واستمر الحال كذلك حتى صدر القرار الجمهورى ٣٣٧ لسنة ١٩٧٥ ونص على تعديل تبعية الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة للوزير المختص بالتنمية الإدارية وبذلك أصبح الجهاز وحدة مستقلة تشكل جزءاً من الجهاز الإدارى للدولة.

وأصبح هيئة مستقلة تابعة لوزارة المالية والاقتصاد. ولم يدم هذا الحال طويلاً كذلك؛ فقد صدر القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٥٢ واقتصر التعديل على أن يرفع الديوان تقاريره لوزارة المالية.

وبالرغم من تعاقب القوانين بشأن هذه التبعية إلا أنه كان متكامل الاختصاصات ووضح دوره وأثره في توحيد الرأي فيما يتعلق بشئون الخدمة المدنية.

ومع تزايد حجم العاملين بالدولة بدأ التفكير في إنشاء هيئة ذات كيان مستقل أوسع فصدر القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الجهاز المركزى للتتظيم والإدارة.

ولمزيد من التفصيل نتناول الجهاز من حيث تشكيله ودوره الرقابى ونطاق هذا الدور على النحو التالى:

البند الأول: تشكيل الجهاز:

وفى ضوء ما ورد بقانون الجهاز فإنه يتكون من رئيس له سلطات واختصاصات الوزير ويعاونه المستشارون ورؤساء القطاعات والإدارات المركزية. ويقسم الجهاز إلى أربعة قطاعات^(١).

وما يهمنى فى هذا المقام إبراز أن الإدارات المركزية القائمة بمهمة الرقابة هى الإدارة المركزية للخدمة المدنية والإدارة المركزية للشكاوى والتفتيش.

(١) وهذه القطاعات هى:

- قطاع التدريب، ويتبعه الإدارة المركزية للتدريب.
- قطاع الخدمة المدنية ويتبعه الإدارة المركزية للخدمة المدنية والإدارة المركزية للشكاوى والتفتيش.
- قطاع شئون المديرىات.
- قطاع تطوير الخدمات الحكومية.

البند الثانى: الدور الرقابى للجهاز:

وقد ورد النص على هذا الدور بالمادتين الخامسة والسادسة من قانون الجهاز ومنها - تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة - وكذا وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة والتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين والإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين - ووضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء - ومعاونة إدارات شئون العاملين والتفتيش الفنى على أعمالها.

وللنهوض بهذا الدور أنشئت الإدارة المركزية للخدمة المدنية - والإدارة المركزية للشكاوى والتفتيش - وقد أوكل إليهما الجانب الأكبر من الرقابة فى مجال الخدمة المدنية ودراسة الهياكل التنظيمية للوحدات وإعداد نظم ترتيب الوظائف وتدريب العاملين.

البند الثالث: نطاق رقابة الجهاز:

وقد حددت المادة الرابعة من القانون ١١٨ لسنة ١٩٦٤ نطاق هذا انور على النحو التالى:

- ١- الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة وهى عبارة عن الوزارات والهيئات العامة والأجهزة المستقلة والمحافظات.
 - ٢- الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها ولا حرج فى القول بأن قانون الجهاز ينبغى أن يوائم نفسه بالنسبة لهذه الجزئية فى ضوء إجراءات تحرير القطاع العام التى صدر بشأنها القانون رقم ٢٠٣ سنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال والاتجاه العام للخصخصة.
- هيئة الرقابة الإدارية^(١):

وقد أنشئت هذه الهيئة لأول مرة بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية حيث كان اختصاصها - الرقابة -

هيئة الرقابة الإدارية www.rekaba.com/english/chairman.html (١)

والتحقيق. وفى ١٦ مارس ١٩٦٤ صدر القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية واستقل قسم الرقابة فى شكل هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذى (رئيس الوزراء) ^(١).

وللوقوف على الدور الرقابى لتلك الهيئة وسيراً على ذات المنهج فسوف نتناول الهيئة ودورها الرقابى ونطاق هذا الدور فى بند مستقل على النحو التالى:

البند الأول: تشكيل الهيئة:

وقد ورد النص على تشكيل الهيئة فى المادة الأولى من قانون الإنشاء حيث نصت على أن الرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذى وتتكون من رئيس ونائب وعدد كاف من الأعضاء.

وقد جرى تقسيم الرقابة الإدارية تبعاً لتقسيم الهيكل التنظيمى للدولة ما بين لحكومة والقطاع العام ووحدات الإدارة المحلية.

البند الثانى: الدور الرقابى للهيئة:

وقد نظمت المادتان الثانية والثالثة من قانون الإنشاء رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ هذا الدور على النحو التالى ^(٢):

- بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية.
- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.
- الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والجرائم الجنائية التى تقع من

(١) وتجدر الإشارة إلى أنه فى ١٩٨٠/٦/٢٨ صدر القرار الجمهورى رقم ٣٣٧ لسنة

١٩٨٠ بإلغاء هيئة الرقابة الإدارية، وتفويض رئيس مجلس الوزراء فى نقل أعضائها.

ثم أعيد تشكيلها مرة أخرى فى عام ١٩٨٢ مع إعادة تنظيمها طبقاً لأحكام القانون رقم

٥٤ لسنة ١٩٦٤. الجريدة الرسمية، العدد ٢٩، ٢٦/٧/١٩٨٢.

(٢) الجريدة الرسمية، العدد ٦٢، ١٦/٣/١٩٦٤.

العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم - وكذلك الجرائم التى تقع من غير العاملين والتى تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمات العامة.

كما تضمنت المادة الثالثة اختصاص الرقابة الإدارية بمد رئيس المجلس التنفيذى والوزراء والمحافظين بأية معلومات أو دراسات يطلبونها. وللرقابة الإدارية فى سبيل ممارسة هذه الاختصاصات الاستعانة بشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوى الخبرة. كما يكون لها حق الاطلاع والتحقق على أية ملفات أو بيانات أو الحصول على صورة منها - كما يجوز لها أن تطلب وقف العامل عن وظيفته أو إبعاده عنها ويصدر بذلك أمر من رئيس المجلس التنفيذى كما يجوز للهيئة أن تُجرى التحريات والمراقبة السرية بوسائلها كما يجوز لها أن تجرى تفتيش العاملين أو منازلهم بعد الحصول على إذن من النيابة العامة قبل اتخاذ الإجراءات.

البند الثالث: نطاق رقابة الهيئة^(١):-

حددت المادة الرابعة من قانون الهيئة نطاق اختصاصها فى الوحدات الآتية:

- ١- الجهاز الحكومى وفروعه.
- ٢- الهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها.
- ٣- الجمعيات العامة والخاصة.
- ٤- أجهزة القطاع العام الذى يباشر أعمال عامة.
- ٥- جميع الجهات التى تسهم فيها الدولة بأى وجه من الوجوه ولعل العرض السابق قد أوضح مدى التداخل فى اختصاص الهيئة واختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وخاصة فيما يتعلق بالبندين (أ)، (ب) السابق الإشارة إليهما. وإن كنا نرى أن مبدأ التخصص فى العمل

(١) د. محمد إبراهيم درويش: الرقابة على أعمال الإدارة: رؤية مستقبلية، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٥ يناير ٢٠١٢، القاهرة.

يقتضى تحديد الاختصاص على سبيل الحصر وهو ما يؤدي إلى دقته وإخراجه في أحسن صورة بما يتفق والتأهيل العلمي والخبرة المطلوبة في القائم به.

الجهاز المركزي للمحاسبات:

كان الجهاز المركزي للمحاسبات الجهة الوحيدة التابعة للسلطة التشريعية ورغم النص في قوانين إنشائه المتتابعة على استقلاله إلا أن تبعيته قد تجاذبتها أطراف السلطة التشريعية والتنفيذية منذ عام ١٩١٥ حين كان إحدى إدارات وزارة المالية.

إلا أن حاجة البرلمان قد بدت أكثر إلحاحاً على ضرورة وجود هيئة تعاونه في أعمال الرقابة على الميزانية العامة وأمام ذلك الإلحاح تقدمت الدولة عام ١٩٤٢ بقانون راعت فيه ضرورة الاستجابة لتلك الحاجة فصدر القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٤٢ بإنشاء ديوان المحاسبة.

والمتتبع لاختصاصات ذلك الديوان يجد أنها ذات صفة مالية صرفة وأن التعديلات بدأت تتوالى لتدعيم استقلاله وزيادة اختصاصاته مع تنوعها إلا أن تبعيته لم تستقر فصدر القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٥٧ بمد اختصاص الجهاز للشركات التي تساهم فيها الدولة بنسبة ٢٥ % وبالقانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٥٧ وأصبح تابعاً بمقتضاه لمجلس الوزراء^(١).

وفي عام ١٩٦٠ وعلى إثر الوحدة العربية بين مصر وسوريا صدر القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ بذات صلاحيات الديوان وأصبحت اختصاصاته مالية وقضائية وذلك بإنشاء محكمة المحاسبات التابعة له^(٢)

(١) د. محمد توفيق يونس، تاريخ الرقابة المالية في مصر، مجلة القانون والاقتصاد العدد ٣ ٤ السنة ١٧ لسنة ١٩٤٧ ص ٣٩٨ وما بعدها د. محمد حلمي مراد، ديوان المحاسبات، مجلة العلوم الإدارية السنة الثالثة العدد ٢ ص ٩ وما بعدها د. أحمد السيد عوضين، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٣٨٦.

(٢) أنشئت محكمة المحاسبات بالمرسوم بقانون ١٣٢ لسنة ١٩٥٢.

وتخصيص إدارة من إدارات قسم الرأى بمجلس الدولة للنظر فى المسائل القانونية التى يطلب الديوان الرأى بشأنها.

ولم يقف الأمر عند هذا الحد ففى ١٩٦٤/٣/٢١ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ بتنظيم الجهاز، وتلاه القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٥ بتنظيم إدارات مراقبة الحسابات للمؤسسات والهيئات والشركات والجمعيات، ثم صدر القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ جامعاً لكل الاختصاصات والتعديلات التى أدخلت على قوانين الجهاز المختلفة مع بقاء تبعيته لمجلس الشعب إلا أن هذه التبعية لم تدم طويلاً. حيث صدر القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ بإسناد تبعية الجهاز لرئاسة الجمهورية دون أى تعديل فى اختصاصاته.

ولمزيد من التفصيل عن الجهاز فإن الأمر يتطلب التعرض لتشكيله ودوره الرقابى ونطاق رقابته فى بند مستقل على النحو التالى:-

البند الأول: تشكيل الجهاز:-

حددت المادة ١٩ من القانون ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ تشكيل الجهاز على النحو التالى:

- ١- يشكل الجهاز من رئيس ونائبين - ووكلاء وأعضاء فنيين^(١) ويعين رئيس الجهاز بقرار من رئيس الجمهورية وموافقة مجلس الشعب ويحدد القرار المعاملة المالية لرئيس الجهاز من حيث المرتب والمعاش^(٢).
- ٢- ويعين نائب رئيس الجهاز بقرار من رئيس الجمهورية ويحدد القرار أيضاً المعاملة المالية من حيث المرتب والمعاش^(٣).
- ٣- ويعين وكلاء الجهاز بقرار من رئيس الجهاز بعد موافقة مكتب

(١) المادة (١٩) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨.

(٢) المادة (٢٠) من ذات القانون.

(٣) المادة (٢١) من ذات القانون.

الجهاز^(١).

٤- أما العاملون الفنيون بالجهاز فقد نظمت شؤونهم لائحة العاملين^(٢).

البند الثانى: الدور الرقابى للجهاز:

وقد تناولت المادة الثانية من قانون الجهاز - أنواع المراقبة التى يقوم بها - وهى الرقابة المالية ورقابة الأداء والرقابة القانونية وقد تناولت المادة الخامسة بيان تلك الاختصاصات تفصيلاً وتحديدًا لنطاق البحث فسوف نتناول تلك الاختصاصات بشىء من الإيجاز بما يخدم موضوع الدراسة:-

١- الرقابة المالية بشقيها المحاسبى والقانونى:

وجدير بالإشارة أن رقابة الجهاز رقابة لاحقة وتعد الرقابة المالية من أعرق اختصاصات الجهاز وتمتد للإيرادات والمصروفات ومدى مطابقتها للقواعد القانونية والمحاسبية المعمول بها وتحرى أسباب الانحراف ووضع الحلول المناسبة لها.

٢- رقابة الأداء:

ولمواكبة التطور لم يقتصر الجهاز على الرقابة المالية البحتة إنما امتد نشاطه لرقابة تقييم أداء الوحدات ومدى مساهمتها للخطة الموضوعية وأداء العاملين فى تلك الوحدات أيضاً. هذا إلى جانب الرقابة التى يمارسها الجهاز وهى:

أ- متابعة أداء الوحدات (خدمية أو أعمال).

ب- متابعة تحقيق أهداف الإنتاج (سلعى وخدمى).

ج- إعداد تقارير تقويم أداء الوحدات - وتنفيذ المشروعات والتكاليف المقررة والتوقيت الزمنى لها.

د- متابعة تقييم القروض والمنح المقدمة من الدول والمنظمات الدولية.

(١) المادة (٢) من لائحة العاملين بالجهاز.

(٢) المادة (٢٣) من قانون الجهاز والمواد من ١٠: ١٢ من لائحة العاملين.

ولم تعد رقابة الجهاز قاصرة على مجرد رقابة البنوك والاعتمادات والأغراض المخصصة لها وإنما امتدت إلى مقارنة ذلك بالعائد المطلوب والمستهدف تحقيقه.

٣- الرقابة القانونية:

ويمكن تقسيم الرقابة القانونية التي يمارسها الجهاز إلى قسمين^(١):

- خاص برقابة المخالفات المالية والتي ينص عليها في البند ثالثاً من المادة الخامسة حيث يمارس الجهاز اختصاصه بالنسبة للقرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية للتأكد من اتخاذ الإجراءات المناسبة حيال تلك المخالفات وأن المسؤولية عنها قد حددت وتمت محاسبة المسؤولين. وبيان ما إذا كانت الجزاءات التي وقعت رادعة وكافية أم لا.
- خاص برقابة قرارات شئون العاملين والملاحظ أن رجل الإدارة يتجه في قراره نفسه للتخلص من السلطة المقيدة نظراً لما تفرضه عليه من قيود في مباشرة اختصاصاته والاتجاه بهذه السلطة إلى التقدير الذي يتيح له حرية الحركة وسرعة التصرف ومن هنا نجد أن الرقابة تتسع كلما زاد التقدير وتمتد لتشمل الجانب الشرعي والملاءمة معاً والقرارات الصادرة بشأن العاملين تمتد لتشمل حياة العامل الوظيفية من بدايتها بصدر قرار التعيين وامتداداً لتحديد الأجر - والعلاوات - وإخضاعه للتقييم وترقيته - ومنحه المكافآت - والحافز وانتهاء بإحالة للمعاش - وفي هذه المراحل جميعاً يمارس الجهاز اختصاصه برقابة مشروعية تلك القرارات ومدى اتفاقها ونصوص القانون.

(١) د. محمد توفيق يونس، تاريخ الرقابة المالية في مصر، مجلة القانون والاقتصاد العدد ٣ ٤ السنة ١٧ لسنة ١٩٤٧ ص ٣٩٨ وما بعدها د. محمد حلمي مراد، ديوان المحاسبات، مجلة العلوم الإدارية السنة الثالثة العدد ٢ ص ٩ وما بعدها د. أحمد السيد عوضين، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٣٨٨.

البند الثالث: صلاحيات الجهاز فى أداء دوره الرقابى:

تتنوع صلاحيات الجهاز طبقاً لكل نوع من أنواع الرقابة السالف بيانها على النحو التالى^(١):

أ- صلاحية الجهاز بالنسبة للرقابة المالية وقد أجملتها المادة الخامسة من قانون الجهاز فى الآتى:

١- للجهاز أن يتحقق من أن الميزانية تعبر بوضوح عن المركز المالى للوحدة ومدى اتباعها لكل ما تنص عليه القوانين واللوائح.

٢- للجهاز الحق فى اعتماد إجراءات الجرد وأنه قد تم وفقاً للإجراءات والأصول المرعية.

٣- للجهاز الحق فى إبداء رأى فيما إذا كانت المخصصات التى كونتها الوحدة كافية لتغطية الالتزامات والمسئوليات والخسائر المحتملة.

٤- للجهاز إيضاح ما وقع خلال السنة من مخالفات للقوانين والنظم التى من شأنها تؤثر على مركز الوحدة المالى.

٥- للجهاز التحقق من ملائمة النظام المحاسبى وأنظمة الضبط والرقابة الداخلية.

٦- الاشتراك فى جرد الخزائن ومخازن الوحدات محل المراجعة.

٧- مراجعة قرارات شئون العاملين فيما بصحة التعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال.

ب- بالنسبة لصلاحية الجهاز فى مجال تقويم الخطأ ورقابة الأداء^(٢):

• إعداد تقارير تفصيلية تتناول تقويم ما ينكشف من نقاط ضعف واختلال.

(١) د. عزت عبدالحميد البوعى: الرقابة على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، سنة ٢٠٠٦.

(٢) الجهاز المركزي للمحاسبات، جمهورية مصر العربية، مجلة الرقابة الشاملة، الإدارة المركزية للبحوث والتدريب، العددان (١٥٣/١٥٤) يونيو ٢٠٠٣.

- متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية وفقاً للتكاليف المقررة.
 - متابعة تقويم القروض والمنح المبرمة مع الدول والمنظمات الدولية.
 - متابعة حركة أسعار السلع والخدمات وخاصة التموينية.
 - تتبع التغير في الاستهلاك القومى والادخار القومى.
 - تتبع مدى نجاح الخطة فى إقامة توازن اقتصادى بين القطاعات. الخ.
- ج - صلاحيات الجهاز فى مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة فى شأن المخالفات المالية:

- ١- للجهاز أن يطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة إليه تقديم العامل للمحاكمة التأديبية إذا رأى وجهاً لذلك.
 - ٢- للجهاز أن يطلب من الجهة مصدرة القرارات فى شأن المخالفات المالية خلال ثلاثين يوماً إعادة النظر فى قرارها وعليها أن توافى الجهاز بما اتخذته خلال الثلاثين يوماً التالية لطلب الجهاز.
- فإذا لم تستجب الجهة الإدارية كان لرئيس الجهاز أن يطلب خلال الثلاثين يوماً التالية إحالة العامل للمحاكمة التأديبية.
- د- فى مجال الشركات التى تساهم فيها الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية بما لا يقل عن ٢٥ % من رأسمالها لرئيس الجهاز تعيين مراقبى حسابات من بين من يزاولون المهنة من خارج النطاق الحكومى - أو القطاع العام - ويبلغ مراقبو الحسابات تقاريرهم للجهاز - وللجهاز أن يعد تقريراً بملاحظاته ويرسلها للجهة المعنية مع تقرير مراقبى الحسابات^(١).

وإلى جانب هذه الصلاحيات أورد المشروع صلاحيات عامة منها حق الجهاز فى فحص أى مستندات بجانب المستندات المنصوص عليها فى القوانين واللوائح يرى أنها لازمة وله الحق فى طلب أية بيانات أو معلومات أو

(١) المادة السادسة من قانون الجهاز.

إيضاحات وله الحق فى الاحتفاظ بما يراه من المستندات أو الوثائق أو الأوراق إذا تطلبت عملية المراجعة ذلك.

وللجهاز الحق فى المعاينة والتفتيش على أعمال الوحدات الخاضعة للرقابة^(١) وله الحق فى فحص اللوائح الإدارية والمالية والتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافى أوجه النقص^(٢) وللجهاز أن يباشر اختصاصه بطريق العينة أو عن طريق الفحص الشامل^(٣).

وللجهاز حق الاتصال المباشر بالمسؤولين بكل الوحدات وعلى مختلف مستوياتهم^(٤).

وإلى جانب الصلاحيات المباشرة فقد منحه المشرع صلاحيات أخرى غير مباشرة ومنها أنه اعتبر أن مخالفة القواعد والإجراءات المنصوص عليها فى الدستور والقانون واللوائح المعمول بها - ومنها قواعد وإجراءات الموازنة واللوائح، وكل تصرف خاطئ عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبالغ من أموال الدولة أو ضياعها - وكذا عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود والاتفاقات والمناقصات وأيضاً عدم موافاته بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة. وبما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو أية وثائق يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها فقد اعتبر كل ذلك من المخالفات المالية^(٥) وإلى جانب ذلك فقد اعتبر المشرع عدم الرد على مكاتبات الجهاز مخالفة إدارية^(٦).

(١) المادة السابعة من قانون الجهاز.

(٢) المادة الثامنة من قانون الجهاز.

(٣) المادة التاسعة من قانون الجهاز.

(٤) المادة العاشرة من قانون الجهاز.

(٥) المادة (١١) من قانون الجهاز.

(٦) المادة (١٢) من ذات القانون.

والغريب فى ذلك كله وبالرغم من هذا الكم من الصلاحيات والاختصاصات التى أولاها المشرع للجهاز إلا أنه لم يوفر الحماية القانونية والضمانات الكافية لأعضائه للنهوض بتلك الاختصاصات وهو ما يضعف بلا شك من قدر الأعضاء ويحط من هيبة تقاريره حيث إن هذا القدر الهائل من الاختصاصات والصلاحيات لابد لها من سياج قوى يحمى القائمين بها.

البند الرابع: نطاق اختصاصات الجهاز:

يباشر الجهاز اختصاصاته المشار إليها آنفاً على الجهات الآتية:

- ١- الجهاز الإدارى للدولة - ووحداته - الرئاسية - الخدمية.
- ٢- وحدات الإدارة المحلية.
- ٣- الهيئات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والجمعيات التعاونية التابعة لأى منها.
- ٤- الشركات التى تساهم فيها الدولة أو أى شخص معنوى عام بما لا يقل عن ٢٥% من رأسمالها.
- ٥- النقابات والاتحادات المهنية والعمالية.
- ٦- الجهات التى تنص قوانينها على خضوعها للجهاز.
- ٧- أى جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان أدنى للربح. أو ينص القانون على اعتبار أموالهم من الأموال المملوكة للدولة^(١).
- ٨- كما يختص الجهاز بفحص ومراجعة أعمال وحسابات أى جهة يعهد إليه بمراجعتها وفحصها من رئيس الجمهورية - أو مجلس الشعب - أو رئيس مجلس الوزراء - ويبلغ الجهاز نتيجة الفحص للجهة طالبة الفحص^(٢).

(١) المادة (٣) من قانون الجهاز.

(٢) المادة (٤) من ذات القانون.

الغصن الثانى

جهات الرقابة المستقلة

النيابة الإدارية

كانت النيابة الإدارية حتى عام ١٩٨٩ هيئة مستقلة ملحقة برئاسة الجمهورية إلا أنها بصدور القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ أصبحت هيئة قضائية مستقلة ملحقة بوزير العدل^(١).

وتعتبر رقابة النيابة الإدارية من قبيل الرقابة اللاحقة التى تمارسها إما بناء على شكوى أو بناء على طلب.

ولمزيد من التفصيل حول دور النيابة الإدارية نتناول ذلك على ذات النسق السابق من حيث التشكيل والدور الرقابى لها ونطاق ذلك الدور على النحو التالى:

البند الأول: تشكيل النيابة الإدارية:

تشكل النيابة الإدارية من رئيس بدرجة وزير^(٢) وعدد كاف من نواب الرئيس يعاملون من حيث المرتب معاملة الرئيس^(٣) ومن عدد من الوكلاء العامين الأول - والوكلاء العامين - ورؤساء النيابة من الفئتين أ ب - وكلاء النيابة من الفئة الممتازة - ووكلاء النيابة ومساعدوها - ومعاونيها. وتتكون النيابة الإدارية من إدارات ونيابات وفروع يعين عددها

(١) المادة الأولى من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ المعمول به اعتباراً من ١٩٨٩/٤/٢١.

(٢) تم رفع الفئة بمقتضى أحكام القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٨. بتحديد مرتبات ذوي الربط الثابت وشاغلي الوظائف العامة التى تعادل درجة الوزير ومن بينها فى ذلك الوقت رئيس هيئة النيابة الإدارية.

(٣) حكم محكمة النقض، الدائرة المدنية والتجارية والأحوال الشخصية بجلسة ١٩٨٨/١٢/٢٠ المقيدة برقم ٥٢ لسنة ٥٨ ق(رجال قضاء) وبناء عليه صدر قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٩١ لسنة ١٩٨٩ فى ١٩٨٩/٥/٢٠ بمنح نواب رئيس الهيئة مرتب الوزير أسوة بنواب رئيس محكمة النقض.

واختصاصها ومقر كل منها بقرار من وزير العدل. بناء على اقتراح رئيس الهيئة وبعد أخذ رأى المجلس الأعلى للنيابة الإدارية^(١).

وإلى جانب ذلك نص القانون على تشكيل مجلس أعلى للنيابة الإدارية برئاسة رئيس الهيئة وعضوية أقدم ستة من نواب الرئيس^(٢).
البند الثانى: الدور الرقابى للنيابة الإدارية:

مرت اختصاصات النيابة فى مجال الرقابة والفحص بمرحلتين فى غاية الأهمية:-

المرحلة الأولى: وهى الفترة من ١٩٥٨ إلى عام ١٩٨٩ وكان اختصاص النيابة الأصيل هو الرقابة والفحص وكان لها فى سبيل ذلك الاستعانة برجال البوليس فإذا ما أسفرت الرقابة عن أمور تستوجب التحقيق أحيلت الأوراق إلى قسم التحقيق بإذن من مدير النيابة أو الوكيل المختص بذلك فى قسم الرقابة^(٣) وواضح أن النيابة الإدارية قد جرى تقسيمها إلى قسمين.

الأول: خاص بالرقابة والفحص وتحرى المخالفات الإدارية والمالية. الثانى: خاص بالتحقيق فيما تسفر عنه قسم الرقابة والفحص من مخالفات. المرحلة الثانية: وقد بدأت هذه المرحلة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ حيث ألغى قسم الرقابة والفحص - وعهد باختصاصاته لهيئة الرقابة الإدارية وأصبح اختصاص الرقابة والفحص اختصاصاً غير مباشر قاصراً

(١) المادة الرابعة من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية بعد تعديلها بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩.

(٢) المادة الثانية مكرراً من قانون النيابة الإدارية.

(٣) وكان نص المادة الخامسة قبل إلغائها ينص صراحة على " لقسم الرقابة والفحص أن يتخذ من الوسائل اللازمة لتحرى المخالفات الإدارية والمالية والكشف عنها وله فى سبيل ذلك الاستعانة برجال البوليس .. الخ. كما تنص المادة السادسة قبل إلغائها على وجوب إحالة ما تسفر عنه الرقابة إلى التحقيق. وذلك بإذن من مدير النيابة أو الوكيل المختص بقانون الرقابة.

على ما يرد للنيابة من شكاوى تحمل فى طياتها مخالفات إدارية أو مالية أو إهمال فى أداء واجبات الوظيفة وأصبح الاختصاص الأصيل للنيابة هو تحقيق ما يرد فى هذه الشكاوى والتحقيق فيما يحال إليها من الجهات فى وقائع المخالفات المالية والإدارية ومخالفات الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة.

ولعل القصد من بيان الدور (الرقابى) للنيابة الإدارية هو إلقاء الضوء على الجانب الإدارى لعمل النيابة والذى يتمثل فى فحص الشكاوى وإجراء التحقيق اللازم ولا يتغذى أثره على إخطار الجهة الإدارية برأيها فيما أسفر عنه التحقيق سواء بالحفظ أو بطلب توقيع جزاء إدارى أو طلب وقف العامل إذا كان الفعل يكون جريمة تأديبية^(١) ولها أن تحيله للمحكمة التأديبية.

بيد أنه إذا كانت هناك ثمة ملاحظة على هذا الجانب من عمل النيابة الإدارية يمكن أن يلتمسها الباحث دون عناء وهى أنه إذا كان المرجع فيما تجريه النيابة الإدارية من تحقيقات أولاً وأخيراً لجهة الإدارة - سواء فى الإحالة للتحقيق أو بتوقيع جزاء من عدمه. فلماذا يوكل للنيابة بهذا الدور أساساً خاصة وإذا كان بكل وحدة قسم للشئون القانونية لذا فإن اختصاص النيابة بالتحقيق مع العاملين - على أن يترك الرأى الأول والأخير لجهة الإدارة - أمر عقيم تزيد مساوئه عن حسناته (وذلك فيما عدا حالات التحقيق الوجوبية التى تختص بها النيابة الإدارية).

البند الثالث: النطاق الرقابى للنيابة الإدارية:

أوردت المادة الثالثة من قانون النيابة الإدارية نطاق اختصاصها

(١) وفى هذا الصدد فقد استقر الرأى فقهاً وقضاء على أن بنیان الجريمة التأديبية يقوم على عناصر منها:

- التصرف الخاطئ، سواء كان إيجاباً أو سلباً داخل نطاق الوظيفة أو خارجه.
- صفة المخطئ، إذ يلزم أن يقع الفعل من أحد العاملين.
- توافر الإرادة الآثمة، وهو الركن المعنوى فى الجريمة.

بطائفة الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها^(١). وقد أضيفت طوائف أخرى وردت فى قرارات جمهورية مختلفة ومن قبيل ذلك موظفى المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة التى تساهم فيها الحكومة بنسبة لا تقل عن ٢٥ % من رأسمالها وكذا أعضاء مجلس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل ٣٧ لسنة ١٩٧٣. كما امتد اختصاص النيابة الإدارية على الشركات والهيئات القائمة على التزامات المرافق العامة^(٢). كما يسرى قانون النيابة على أعمال الجمعيات التعاونية الاستهلاكية المركزية. وعمل الجمعيات التعاونية الاستهلاكية والاتحادات التعاونية^(٣).

مجلس الدولة:

ولعل القصد من تناول مجلس الدولة فى هذا المجال يهدف أساساً لبيان الدور الرقابى الذى يؤديه فمن المؤكد أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة تمارس اختصاصاً قضائياً وهى الصفة الغالبة.

والدور الرقابى للمجلس فى هذا المقام ينحصر فيما يؤديه قسم الفتوى والتشريع وبالأذات قسم الفتوى وبالتحديد أكبر ما يؤديه القسم الاستشارى للجمعية العمومية ولجان وإدارات الفتوى.

(١) ورد لفظ الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها بمناسبة المعاصرة فى إصدار قانون النيابة الإدارية ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وقانون العاملين المدنيين بالدولة فى ذلك التاريخ وهو القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١. لذا كانت هذه التفرقة غير ذات محل بعد إلغاء العمل بهذا القانون حيث لم يرد هذا التمييز فى القوانين أرقام ٤٦ لسنة ١٩٦٤ لسنة ١٩٧١ ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث استعاض عنها القانون بالنص على وجوب استكمال التحقيق الذى بدأ مع العامل حتى بعد إحالته للمعاش.

(٢) القرار الجمهورى ١٩ لسنة ١٩٥٩، وتجدر الإشارة إلى أن المؤسسات العامة قد ألغيت بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٦ وحل محلها قانون الهيئات العامة رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣.

(٣) القرار الجمهورى رقم ٤٥٦ لسنة ١٩٥٥ القرار الجمهورى ٢٠٦٢ لسنة ١٩٦٠.

فمن المعلوم أن وظيفة هذا القسم هو تقديم الرأى القانونى أو الاستشارات القانونية فيما يطلب منها - وأن رأيها فى هذا الشأن هو رأى استشارى غير ملزم عدا بعض الحالات التى يكون فيها رأى الجمعية العمومية ملزماً للجانبين^(١).

وتأتى رقابة مجلس الدولة من خلال إعمال قواعد التفسير لما شاب نصوص القانون من غموض أو إيهام - وبيان مقصد الشارع - بقصد إرجاء الإدارة إلى جادة الصواب إن هى حادت عن جادته فى تفسير نصوص القانون ولعل عدم الالتزام فى طلب الرأى أو تنفيذه هو ما أضفى عليه الطابع الإدارى الذى قصدنا بيانه بيد أن ذلك كله لا ينفى أن ما يقوم به المجلس فى هذا الشأن عملاً قانونياً خالصاً.

ولا يقتصر عمل المجلس على بيان الرأى القانونى فيما يعرض عليه مسائل وإنما يمتد أيضاً إلى ما تبرمه الإدارة من عقود يتطلب القانون ضرورة اشتراك عضو مجلس الدولة^(٢) فى لجان المناقصات والمزايدات.

الفرع الثالث

أساليب ممارسة الرقابة الإدارية الخارجية

العملية الرقابية سواء كانت سابقة أو لاحقة مؤقتة أو مستمرة لا تقتصر على عمل معين - فهى متابعة شاملة للإدارة ولكافة أعمالها. لهذا تتعدد أساليب الرقابة تبعاً لتنوع أعمال الإدارة. وتتمثل ذلك

(١) وقد حددت الفقرة (د) من المادة ٦٦ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وهى المنازعات التى تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية، ولمزيد من الإيضاح، نحيل فى هذا المقام لمؤلف الأستاذ الدكتور/ محمد مرغنى خيرى، القضاء الإدارى ومجلس الدولة الجزء الأول ص ١٨١، د. عبد الحميد كمال حشيش، مبادئ القضاء الإدارى ص ١٨٨.

(٢) يراجع فى ذلك نص المادة السادسة من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ بتنظيم المناقصات والمزايدات وكذلك المادة الثالثة عشر والخامسة والثلاثين من هذا القانون.

الأساليب فى أساليب دائمة مستمرة لا يتوقف ممارستها على وقت معين ولا على طلب جهة الإدارة الخاضعة للرقابة واستمرارية تلك الأساليب لا يعنى استمرار العمل الرقابى طول الوقت وإنما يعنى دوريته بصفة دائمة ومنظمة لا يتوقف ممارستها ولا تختلف من جهة لأخرى وتصلح لكل الجهات ولعل أصدق وصف لها أنها بمثابة المعايير الثابتة التى تطبق فى كل الجهات ومن قبيل ذلك المراجعة بمراحلها المختلفة بدءاً من الفحص والتقويم وانتهاء بالتقرير الذى يتضمن نتيجة الفحص وتوصياته وأوجه النقص والقصور ووسائل معالجتها ومن قبيل ذلك التفتيش بكافة أنواعه وكافة الوسائل الأخرى التى سوف نتعرض لها تفصيلاً.

كما أن من أساليب الرقابة ما يتسم بالتأقيت. والتأقيت لا يعنى أكثر من أن تلك الأساليب تصلح لوقت معين لا تتعداه فإذا انتهى هذا الوقت انتهى دورها تماماً ومنها السجلات الخاصة بوقت معين والجولات الميدانية وتلك الأساليب عادة ما تكون أساليب وصفية وأخرى كمية. ولمزيد من الدراسة نتناول كل من نوعى أساليب الرقابة الدائمة والمؤقتة.

الفصل الأول

أساليب الرقابة الخارجية الدائمة

أولاً : المراجعة

والمراجعة هى الفحص الانتقادى للنظم الداخلية، لإيضاح ما قد يوجد فى تلك النظم من مواطن ضعف، يتعين معالجتها وإيداء رأى الفنى المحايد^(١).

وتمتد المراجعة لتشمل كافة النظم الداخلية للوحدة مالية وقانونية

(١) أنواع المراجعات، للمحاسب / عبد العزيز حما، بحث، النشرة التدريبية للعاملين بالجهاز المركزى للمحاسبات، العدد ١٠٥ يناير - مارس ١٩٩١ ص ٥.

والكفاية والفعالية. وتتم المراجعة بمراحل عديدة منها - الفحص - والتقويم - وأخيراً التقرير^(١).

أ- الفحص:

ويعنى التأكد من صحة البيانات المدونة وهو مرحلة تتميز بالدقة، ويمتد الفحص لكافة العمليات التى تباشرها الوحدة سواء كانت مالية أو حسابية أو إدارية^(٢) مثل القواعد والنظم والإجراءات التى تنظم علاقة العاملين بالمرفق بدءاً من التعيين وانتهاء بنهاية الخدمة.

قد تكون هذه البيانات إحصائية أو حسابية تعتمد فى جوهرها إلى الأرقام سواء كانت خاصة بعدد العاملين أو الإنجازات.

وتتوقف مصداقية الفحص على مصداقية تلك البيانات ودقتها والأصول المستمدة منها، وما إذا كانت تعبر بصدق عما يدور فى الوحدة من عدمه. وغالباً ما يكون الفحص شاملاً لكل مصادر البيانات المشار إليها - وقد يكون الفحص على سبيل المثال إذا تشابهت الحالات محل الفحص ويترك للجهة عملية المتابعة لباقي الحالات.

ب - التقييم^(٣):

والتقييم هو الحكم على صلاحية النظم المتبعة ومدى فاعليتها ويقصد

(١) د. عبدالفتاح الصحن وكمال خليفة، المراجعة علماً وعملاً، الناشر قسم المحاسبة، كلية

التجارة، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٢م، ص ٢٦١ وما بعدها.

(٢) ومن الفقهاء من يرى أن المراجعة والفحص هما أداة واحدة من أدوات الرقابة الإدارية، للمزيد من ذلك، مرجع الدكتور/ رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإدارى، دراسة علمية وعملية فى النظم الوضعية والإسلامية عام ١٩٩٤، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ص ٢٨٢ بيد أن الواقع العملى استقر على أن الفحص أحد مراحل المراجعة.

(٣) د. توفيق محمد عبدالمحسن: تقييم الأداء، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٣؛ ود. عايدة سيد خطاب، تقييم الأداء بقطاع الخدمات، دراسة ميدانية فى قطاع المواصلات السلكية واللاسلكية.

بالنظم المتبعة فى هذا الشأن النظم المالية والقانونية والإدارية بالوحدة.

ويتم تقييم النظم المالية من خلال:

(أ) مصروفات الوحدة - ويتم تقييمها من خلال المستندات والدفاتر والسجلات وصحة القيود الخاصة بالصرف فى ضوء القوانين واللوائح المعمول بها^(١).

(ب) بالنسبة للإيرادات يتم تقييمها من خلال مراجعة كافة موارد الوحدة سواء الواردة فى الموازنة أو الخارجة عنها من خلال ما تحصل عليه مقابل خدماتها أو من خلال الرسوم.

(ج) مراجعة الحسابات الختامية لموازنة كل وحدة.

كما يتم تقييم النظم القانونية من خلال^(٢):

(أ) صحة القرارات الصادرة عن الوحدة فى مجال شئون العاملين من تعيينات - وترقيات - وعلاوات - والبدلات والأجور الإضافية والجهود غير العادية - والتثبت من أنها مطابقة للقوانين.

(ب) مدى كفاية تلك النظم.

(ج) مراقبة مدى إعمال قواعد التفويض درءاً لمشاكل الاختصاص.

(د) كشف حوادث التلاعب والاختلاس والمخالفات المالية.

وبالنسبة للنواحى الإدارية فيتم تقييمها عن طريق:

(أ) وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة.

(ب) مراقبة النظم الداخلية للوحدات لإحكام الرقابة الخارجية.

(١) وقد نظم ذلك قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية ٣٢٣ لسنة ١٩٨٣، وكذلك قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية رقم ١٨١ لسنة ١٩٨٢.

(٢) د. علي السلمي: تقييم الأداء فى إطار نظام متكامل للمعلومات، مجلة الإدارة، المجلد التاسع، العدد الأول، يوليو ١٩٧٦، ص ٤١-٤٢.

- (ج) مراقبة التنظيم المعمول به داخل الوحدات ومدى مرونته.
- (د) مدى السهولة واليسر الخاصة بقواعد الاتصال والتنسيق.
- (هـ) دراسة مدى قدرة الهيكل التنظيمي على إيجاد أكبر قدر من التناسب بين السلطة والمسئولية^(١).

ج - التقرير:

والتقرير هو محصلة نتائج الفحص وتتخذ التقارير أنواعاً متعددة من حيث طبيعتها والغرض منها ومصدرها وتوقيتها.

فمن حيث طبيعتها - فقد تكون تقارير إدارية إذا كان موضوع الفحص إدارياً مثل متابعة أعمال الإدارة وتصرفاتها - وقد تكون التقارير إحصائية إذا كان محتوى التفتيش أرقام أو بيانات تمثل حجم العمالة أو الإنجاز المحقق وقد تكون تقارير مالية.

ومن حيث الغرض منها فقد تكون تقارير مخصصة لقياس ما تم إنجازه من الخطة وما لم يتم و الصعوبات التي تعترض تحقيق الأهداف ووسائل علاجها.

كما تختلف التقارير من حيث مصدرها - فقد تصدر عن الرؤساء التنفيذيين فتسمى تقارير تنفيذية - كما إنها قد تصدر عن هيئات استشارية فتسمى تقارير استشارية وقد تكون تقارير تفتيش^(٢).

وتختلف التقارير من حيث توقيتها - فقد تكون تقارير دورية أى بشكل دورى منتظم - شهرية أو سنوية أو نصف سنوية وقد تكون تقارير مفاجئة^(٣).
والتقارير قد تكون مكتوبة سواء كانت مختصرة أو مطلوبة فحسب

(١) د. محمد عبد الفتاح، مشكلات تطبيق المراجعة الإدارية كأداة لرفع كفاءة الأداء، رسالة دكتوراه كلية تجارة، جامعة عين شمس ١٩٨٦.

(٢) دليل تقارير الجهازين المركزى للمحاسبات، والتنظيم والإدارة، بحث، إعداد الإدارة المركزية للبحوث يناير ١٩٨٦، الجهاز المركزى للمحاسبات.

(٣) د. عيد مسعود الجهنى، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٣٩٦.

الحاجة وقد تكون التقارير شفوية.

وتتوقف فاعلية التقارير الإدارية على دقة البيانات التي تتضمنها -
ومدى صحتها ووضوح المشكلة ووسائل علاجها ويتوقف ذلك على كفاية
المعلومات ووضوحها^(١).

وتعتبر التقارير الوسيلة المثلى التي تعبر عن نتائج التفتيش التي
تمارسها أجهزة الرقابة والتقارير قد تكون سرية بدرجات معينة (سرى جداً أو
سرى للغاية) أو علنية.

ثانياً : التفتيش أو المعاينة

والمقصود بالتفتيش هنا هو التفتيش الإدارى دون غيره.

والتفتيش الإدارى هو مراجعة العمل والكشف عن الأخطاء والمعوقات
التي تحول دون تحقيق الأهداف^(٢) ومن الفقهاء من أنكر أن التفتيش وسيلة
مستقلة من وسائل الرقابة الإدارية واعتبر أن كلا من الملاحظة والمراجعة
والتفتيش وسيلة واحدة من وسائل الرقابة الإدارية^(٣).

بيد أن هذه النظرة تحتاج لشيء من التعمق فلا شك أن المراجعة
تختلف عن التفتيش من حيث كيفية ممارستها ومن حيث الوسيلة المستخدمة فى
كل منهما.

أما من حيث كيفية الممارسة لكل من المراجعة والتفتيش فالمراجعة
فحص انتقادى للنظم الداخلية كما سلف بيانه يعتمد على الوثائق والمستندات -
أما التفتيش فهو معاينة خارجية للعمل يعتمد فى شقه الأكبر على الماديات

(١) الأستاذ / محمود ادهم إبراهيم، نظم الرقابة المالية العليا، بحث، النشرة التدريبية للجهاز
المركزى للمحاسبات، العدد (٦٠) السنة الثالثة عشرة.

(٢) الأستاذ / محمود ادهم إبراهيم، نظم الرقابة المالية العليا، بحث، النشرة التدريبية للجهاز
المركزى للمحاسبات، العدد (٦٠) السنة الثالثة عشرة.

(٣) د. محمد رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإدارى للدولة، مرجع سابق، ص
٢٨٢ وما بعدها.

الملموسة مثل الأجهزة والأشخاص.

أما وجه الاختلاف من حيث الوسيلة فالمراجعة وسيلتها الوثائق والمستندات وما يتطلب من التدقيق والدخول فى تفاصيل وجزئيات أما التفتيش فمن حيث إنه معاينة فهو يعتمد على الماديات الكلية دون التطرق للتفاصيل والجزئيات.

ونظراً لأهمية التفتيش فقد أنشئت له إدارات متخصصة عن الوزارات والمصالح والأجهزة وبالمحافظات^(١).

أنواع التفتيش:

يتخذ التفتيش أنواعاً متعددة تختلف من حيث الوقت ومن حيث المدى ومن حيث الحرية فى اختياره:
أنواع التفتيش من حيث الوقت:
أ - التفتيش الدورى:

وهو الذى يتم بصفة دورية منتظمة شهرية أو سنوية أو نصف سنوية. وعلى خلاف ما استقر عليه العمل من دورية التفتيش فقد يكون فجائياً - إذا تطلب الأمر ذلك - أو كان بناء على طلب السلطة المختصة وقد تتولاه الأجهزة المتخصصة وقد تتولاه إدارات التفتيش بالوحدات.

أنواع التفتيش من حيث مداه:

أ - التفتيش الكلى الشامل:

والغرض منه التأكد من صحة جميع العمليات التى قامت بها الوحدة مؤيدة بالمستندات ويشتمل على كافة مراحل العملية، وهو السائد عملاً بين

(١) يراجع فى ذلك قرار رئيس الجهاز المركزى للتظيم والإدارة رقم ١٣٤ لسنة ١٩٧٨ بشأن معايير ترتيب الوظائف وكذلك المادة ١٣٥ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية وما تضمنه من إدراج وظائف لإدارات التفتيش المالى والإدارى.

جميع أنواع التفتيش^(١).

ب - التفتيش الجزئى^(٢):

ويكون التفتيش الجزئى على عمل معين من أعمال الوحدة والفارق بينه وبين التفتيش الكلى ينحصر فى النطاق فقط وليس فى المبادئ والأصول التى تحكم نوعى التفتيش، وقد يكون الجزء منصّباً على عينة حسابية كأن تكون ٥٠% أو ٧٠% وقد تكون العينة موضوعية كأن يكون موضوعاً معيناً من الموضوعات.

أنواع التفتيش من حيث الحرية فى اختياره:

أ - التفتيش الإجبارى:

وهو التفتيش الذى تفرضه القوانين واللوائح وليس لأى وحدة دخل فى اختياره.

ب - التفتيش الاختيارى:

وهو الذى يتم بناء على رغبة أو طلب السلطات دون أى إلزام عليهم بذلك وقد يكون ذلك لفحص موضوع معين أو موضوعات معينة.

أنواع التفتيش من حيث موضوعه^(٣):

أ - التفتيش المستندى:

ويكون الغرض منه فحص الوثائق والمستندات التى تعول عليها الوحدة فى تصرفاتها مثل عقود الملكية أو الإيجار وسائر العقود التى تبرمها - ويكون الغرض منه الوقوف على صحة المستندات التى تعتبر أدلة إثبات لدى الوحدة على صحة ما قامت به من تصرفات وأعمال.

(١) د. أحمد محمود أحمد: دليل التفتيش الإرشادي، الجهاز المركزي للتتظيم والإدارة، الإدارة المركزية للتفتيش والمراجعة.

(٢) أ. عبدالعزيز السيد، نظام التفتيش الإداري، ديوان الموظفين، الإدارة العامة للاختبار والتعيين، ص ١٧.

(٣) أ. عبدالعزيز السيد، نظام التفتيش الإداري، مرجع سابق، ص ١١.

ب - التفتيش القانونى:

ويتمثل ذلك فى التأكد من مدى مسايرة كافة تصرفات الوحدة مع القوانين واللوائح والقرارات - كما يمتد التفتيش ليشمل مدى سلامة تلك التصرفات وكفايتها.

أنواع التفتيش من حيث مصدره:

أ - التفتيش الداخلى:

وهو ما تجريه الإدارة من تفتيش على نفسها من خلال إدارات التفتيش الخاصة بها - أى أنه رقابة ذاتية وقد يكون بناء على طلب الوحدة أو بناء على شكوى خارجية.

ب - التفتيش الخارجى:

وهو التفتيش الذى تجريه جهات خارجية منبئة الصلة عن الوحدة وقد يكون هذا التفتيش دورياً أو جبرياً أو اختيارياً أو فجائياً^(١).

ثالثاً : التحريات الإدارية

ويقصد بالتحريات الإدارية استكشاف أسباب التعقيدات المكتبية وانحرافات القادة والتى تتمثل عادة فى المحاباة والاسترشاء واختلاس الأموال وإهمال الواجبات الوظيفية وإساءة استعمال السلطة الإدارية^(٢).

وقد أولت معظم الدول فى الوقت الحاضر أهمية خاصة بالنسبة للتحريات وأوكلت إلى جهات متخصصة القيام بها. وفى مصر تتولى هيئة الرقابة الإدارية القيام بتلك المهمة حيث نص قانون إنشائها صراحة على قيامها بتحرى أسباب القصور فى العمل والإنتاج^(٣).

وتتم التحريات بالمراقبة السرية للأقوال والأفعال داخل العمل وخارجه طبقاً للحدود التى كفلها القانون والدستور للتحريات العامة والخاصة.

(١) الأستاذ / محمود أدهم إبراهيم، نظم الرقابة، مرجع سابق ص ١٢.

(٢) د. بكر القباني، الوجيز فى الإدارة العامة، مرجع سابق ص ١٨١ وما بعدها.

(٣) د. عبد مسعود الجهنى، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٤٢٣.

كما تتم التحريات عن طريق جمع البيانات والمعلومات سواء كانت عامة أو خاصة عن الموظفين أو من لهم صلة بهم. ويمتد ذلك للعاملين بالخدمة أو المرشحين لشغل وظائف عامة.

كما تتم التحريات كذلك بوسائل استقصاء أحوال العاملين وظروف العمل والمشاكل التي يتعرضون لها ووسائل مواجهتها.

وكما تكون التحريات عن العاملين تكون أيضاً عن العمل حيث تقوم الجهات المختصة بتحري أسباب قصور العمل بالجهاز الإدارى وعيوب النظم الموجودة مالية أو فنية أو إدارية^(١).

وتهدف التحريات أساساً للكشف عن مواطن الضعف والقصور فى الأداء وبيان أسبابه وتمتد كذلك لبيان أساليب العلاج.

كما تهدف التحريات إلى كشف المخالفات المالية والإدارية والجرائم التى يرتكبها العاملون وإبلاغ النتائج التى يتم التوصل إليها لجهات الاختصاص لاتخاذ الإجراء المناسب بشأنها.

والتحريات الإدارية بقدر ما تصبوا إليه من أهداف سامية باعتبارها وسيلة هامة لكشف الانحراف إلا أنها ينبغى ألا تكون مكنة لتصيد الأخطاء أو محلاً لإعمال الأهواء والنزعات الشخصية^(٢).

رابعاً : فحص الشكاوى

تعتبر الشكاوى من الحقوق الطبيعية المرتبطة بالمواطن ولذلك تعتبر صورة من صور حرية التعبير عن الرأى.

كما أن الشكاوى من الحقوق التى كفلتها معظم الدساتير وحرصت

(١) د. سعيد عبد المنعم الحكيم - الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ١٧٥.

(٢) أنظر تقرير هيئة الرقابة الإدارية المقدم للمؤتمر الثالث والثلاثين للقيادة الإداريين لترشيد وسائل المتابعة والرقابة، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، برامج القيادة الإداريين ص ٦٠.

غالبية القوانين والقرارات على إبراز لنص على حق المواطنين فى الشكوى^(١) ومن مظاهر الاهتمام بشكوى المواطنين فى مصر أن خصصت الدولة مكاتب لتلقى وفحص الشكاوى داخل كافة وحدات الجهاز الإدارى للدولة^(٢) ولم يقتصر الأمر عند هذا الحد بل يجوز نشر الشكاوى بالصحف والمجلات.

وحتى تحقق الشكوى أغراضها فى كشف ما ستر من انحرافات وما خفى من مخالفات يجب أن تكون حقيقية ومستندة على أسباب تقوم على واقع أو قانون وليس مجرد ادعاءات كيدية الغرض منها التشهير والانتقام.

ومن المستقر عليه أنه ليس للشكوى شكل معين تصاغ من خلاله - فكما تكون كتابة أيضاً تكون شفاهة، ومن صورها التظلم سواء كان لائياً أو رئاسياً أو إلى لجنة معينة - كأن يقدم التظلم إلى مصدر القرار بطلب إلغائه أو تعديله أو سحبه^(٣) أو يقدم إلى رئيس مصدر القرار طالباً رفع الضرر الذى حاق بالمنظلم. وبمقتضى التظلم يحق للرئيس مراجعة أعمال مرعوسيه بما له من سلطة فإذا ما تكشف له عدم مشروعية التصرف أو عدم ملاءمته كان للرئيس حق تعديل تصرف المرعوس^(٤).

وتمثل تظلمات الموظفين الغالبية العظمى من تلك التظلمات لذلك نص

(١) د. بكر القباني، الوجيز فى الإدارة العامة، مرجع سابق ص ١٨١.

(٢) ومن قبيل ذلك، قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٣٠ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء أمانة فرعية بمجلس الوزراء، تسمى أمانة الشكاوى واتجاهات الرأى العام، وكذا قرار رئيس الوزراء رقم ٣٤٠٧ فى شأن تنظيم مكاتب الشكاوى والذى يقضى ببحث الشكاوى والرد عليها خلال عشرين يوماً.

(٣) د. فؤاد العطار، القضاء الإدارى دراسة مقارنة فى القانون الوضعى عام ١٩٩٦ ص ٩٢، د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية. دراسة مقارنة طبعات ١٩٦٤، ١٩٦٥، ١٩٧٠ ص ١٣١، د. سليمان محمد الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية سنة ١٩٦١ طبعة ثانية ص ١٥.

(٤) د. سليمان الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق - ص ١٥، د. طعيمة الجرف رقابة القضاء الإدارى لأعمال الإدارة، مرجع سابق ص ٧٦، ٧٧.

قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فى المادة الثانية عشرة منه على ضرورة تظلم العامل قبل اللجوء لمجلس الدولة.

ولعل الحكمة من ذلك هو الرغبة فى تقليل المنازعات أمام القضاء بقدر الإمكان وأيضاً منح جهة الإدارة كامل حريتها فى مراجعة نفسها فيما أصدرته من قرارات.

خامساً : الرأى العام

والرأى العام - هو مجموع الآراء التى تسود فى مجتمع معين وتمثل الاتجاه العام بالنسبة لغالبية أفراده فى موضوع معين.

ويختلف الرأى العام بالنسبة لكل طائفة أو هيئة من هيئات وطوائف المجتمع - بحسب المشاعر والأفكار ودرجة النمو الثقافى بين هذه الطوائف والهيئات، وإن كانت جميعها تلتقى فى نهاية الأمر على رأى واحد وإن اختلفت فى وسيلة وكيفية التعبير عنه والرأى العام يبنى على أغلبية أفراد المجتمع لأنه من الصعب الاتفاق بين الأفراد جميعاً على موضوع من الموضوعات التى يعرض لها المجتمع، وعلى ذلك فهى بمثابة تعبير إرادى عن وجهة نظر الجماعة^(١).

ولا يقف درجة تأثير الرأى العام على قسط التعليم فقط بل يقف كذلك على درجة النمو الاقتصادى والإعلامى للمواطنين^(٢).

وعلى ذلك فإن الرأى العام شديد الحساسية بالنسبة للحوادث الهامة التى تمس مصالحه وتؤثر فى حالته النفسية، لذلك فإن اتجاه الرأى العام فى قضية ما يؤثر بشدة على اتجاهات التفكير بالنسبة للسلطات العامة. وبقدر تأثير الرأى العام على السلطات العامة يكون أيضاً تأثيره على انقائمين بالرقابة التى تسعى من جانبها للوقوف على صحة ما يشغل الرأى

(١) د. رمزى الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستورى سنة ١٩٧٠ ص ٢٩٨.

(٢) د. حسنين عبد القادر، أصول العلاقات العامة، طبعة ثانية عام ١٩٦٢.

العام وبيان حقيقته.

وتتمثل قوة الرأى العام فى أنها تصدر حكمها المباشر على الحدث دون انتظار لتدخل ما من جانب السلطات كما تتمثل كذلك فى حق الاستفتاء الشعبى والاقتراع الشعبى والاعتراض الشعبى وإقالة النائب بواسطة الناخبين وحق الحل الشعبى وحق عزل رئيس الجمهورية^(١).

سادساً : الصحافة

قد أصبحت الصحافة فى العصر الحديث من أسرع وسائل الإفصاح عن الرأى العام ونقل إحساس المواطنين للسلطات المختصة، حتى أصبحت بحق أخطر الوسائل فى كشف كل انحراف داخل الجهاز الإدارى للدولة وتوجيه الانتقادات للقائمين عليه مما زاد من فاعلية دورها الرقابى^(٢).

وتبدو أهمية الصحافة فى إمداد الأجهزة الرقابية بالبيانات والمعلومات ومواطن الخلل والقصور بوحدات هذا الجهاز ويزيد من دورها ما تتمتع به من حرية فى هذا المجال ووصولها لكل مواطن سواء عن طريق المطبوعات أو عن طريق الإعلان ودون الخضوع لقواعد الإجازة السابقة، كما تتجلى أهميتها كذلك فى قدرتها على تهيئة وتعبئة الرأى العام.

وتختلف قوة الصحافة فى التأثير على الرأى العام باختلاف القدر الذى تتمتع به من الحرية سواء فى الفكر والانتشار من دولة إلى أخرى ولذلك نرى أن من الدول من قيدت تلك الحرية بنصوص قانونية وهى الدول الاشتراكية ومن الدول من زودت الصحافة بحرية وسلطة واسعة مثل فرنسا والولايات

(١) د. محمود حلمى، نظام الحكم فى الإسلام مقارناً بالنظم المعاصرة - طبعة أولى سنة ١٩٧٠ ص ١٤٦، د. طعمية الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسى، القاهرة ١٩٦٤ ص ٤٠٥ محمد كامل ليلة - النظم السياسية سنة ١٩٦٣ ص ٧٤٨ وما بعدها.

(٢) ولا يمكن هنا إغفال ذلك الدور الذى تلعبه وسائل الإعلام الأخرى المسموعة والمرئية من توجيه وتعبئة للرأى العام.

الغصن الثانى

أساليب الرقابة الإدارية الخارجية المؤقتة

تولى نظم الرقابة الخارجية اهتماماً خاصاً بوسائل الرقابة المؤقتة باعتبارها أكثر سرعة ومرونة بالنسبة لجهات الرقابة والوحدات الخاضعة لها على السواء وتختلف أساليب الرقابة المؤقتة تبعاً لاختلاف الأداة المستخدمة فيها فمنها أساليب وصفية ميدانية وأساليب كمية^(٢).

الأساليب الوصفية:

وتعتمد هذه الأساليب على الجانب الوصفى وتشتمل على:

أ - السجلات - ومنها:

١. سجل الوقت:

وهو السجل الذى يمسك لضبط المواعيد مثل حضور العاملين وانصرافهم بحيث تبين وقت قدومهم للعمل ووقت مغادرتهم له.

٢. سجل التحليلات:

ويستخدم هذا السجل لبيان التحليلات المالية والخدمية بالوحدة ويكون الغرض منه بيان الموقف المالى والربح والخسارة، وكذا قياس الكفاءة والأداء فى وحدات الإنتاج الخدمى ومدى وصوله للأهداف المحددة بالنسبة للعامل

(١) وللمزيد من بيان أثر الصحافة فى زيادة الوعى الرقابى يراجع د. عبد الله إسماعيل البستاني، حرية الصحافة دراسة مقارنة، رسالة، كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٥٠ ص ٧ وما بعدها، ويراجع كذلك د. سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة الذاتية للإدارة، مرجع سابق ص ١٧٠ وما بعدها.

(٢) د. على محمد عبد الوهاب، د. عايدة سيد خطاب، د. إجلال عبد المنعم حافظ، د. عادل رمضان الزيدى د. على محمود المبيض، أصول الإدارة، مدخل متكامل، مكتبة عين شمس ١٩٩١ ص ٤٦٧ وما بعدها و د. محمد عثمان إسماعيل حميد، الإدارة العامة، مرجع سابق ص ٣٩٢ وما بعدها.

الواحد أو على مستوى العاملين.

٣. الرسوم البيانية:

وتستخدم الرسوم البيانية بأشكالها المختلفة وصورها المعبرة للمقارنة بين المعيار المتوقع الوصول إليه والمستوى الفعلي للإنجاز - وتيسر عملية الرسوم مقدار الانحراف عن المستهدف تحقيقه ووسائل العلاج^(١).

الأساليب الميدانية:

وتشتمل على:

١. الجولات التفتيشية:

ويقصد بالجولات التفتيشية هنا تلك الجولات المفاجئة أو المباشرة دون سابق إنذار وبهدف محدد بذاته والغرض منها الوقوف على حسن سير العمل وسلامة التنفيذ^(٢) وهو بطبيعة الحال يختلف عن التفتيش الدورى الذى يتم

(١) هذا بالنسبة لوسائل الرقابة الوقتية التى تتناسب مع الإنتاج الخدمى لوحدات الجهاز الإدارى للدولة. وهناك من الأساليب التى تتفق مع الإنتاج السلعى والتى تستخدم لقياس حجم العمل فى وحدات الإنتاج ومنها سجل العمر الافتراضى لآلات وسجلات الإحلال والتجديد.

(٢) يستخدم التفتيش عادة أسلوب العينة أو الجاشنى أو على سبيل المثال وفى الحالات التى يلجأ فيها المراقب للفحص عن طريق العينة فهناك طرق مختلفة لاختيار تلك العينة منها:

١. فحص جانب معين من القرارات كأن يكون التعيين فقط أو الترقية أو عن طريق فحص قيد معين من القيود المحاسبية.

٢. فحص وحدة متكاملة من العمليات، مثل المشتريات خلال فترة معينة.

٣. فحص جميع العمليات، مثل المشتريات خلال فترة معينة.

٤. فحص مدة معينة أو شهور معينة من السنة.

وكما هو الحال بالنسبة للعينة تكون بالنسبة للجاشنى، فيتم اختيار عدد معين من المستندات أو الملفات ويتم الفحص على سبيل المثال عن طريق اختيار مستند واحد أو عامل واحد - أو سلعة واحدة، أو قيد محاسبى واحد أو معدل أداء واحد على أن يعتبر ذلك قياساً بالنسبة للحالات المماثلة. وللمزيد من ذلك، يراجع بحث أنواع المراجعات للأستاذ / عبد العزيز حما، بحث سابق ص ١٥ وما بعدها.

بصفة دورية للوقوف على ما يجرى بالنسبة للوحدة الإدارية ككل وهو ما يعرف بالفحص الشامل^(١).

٢. الملاحظة:

ونتشابه الملاحظة مع الجولات التفتيشية من حيث مكان إتمامها حيث تتم داخل ذات المكان الذى يتم التفتيش فيه إلا أنها تختلف عنه فى الكيفية حيث يتولى الرقيب إتمامها بشخصه وتحت سمعه وبصره، وتستخدم هذه الطريقة لرقابة الكميات والأنواع إلا إنه يعاب عليها ما يلى:

١ - كثرة الوقت المستخدم فيها.

٢ - اقتصار الملاحظة على عامل أو عمل واحد بعينه.

٣ - الوقوف على التفاصيل الدقيقة يفقد الرقيب الاهتمام بالإطار الكلى للعمل.

الأساليب الكمية:

تتعدد الأساليب الكمية التى تستخدم لتحقيق الوظيفة الرقابية ومن هذه الأساليب: الميزانية التقديرية - وتعنى صياغة الخطط الخاصة بفترة زمنية مقبلة فى شكل كمى، لذا يعتبرها البعض من أهم وسائل تحقيق الرقابة حيث إنها عبارة عن قوائم إما مالية أو خدمية أو سلعية.

وقد يثور التساؤل حول مدى الارتباط أو العلاقة بين الميزانية التقديرية كأسلوب رقابة وبين القانون الإدارى الذى نحن بصدده - ولعله من نافلة القول أن تحديد الكميات المطلوب تحقيقها على وجه اليقين سلعية أو مالية أو خدمية يتيح لرجل الإدارة تفويض السلطة بسهولة ويسر لجعل الخطط الموضوعية أكثر فاعلية طالما أن المستهدف تحقيقه قد حدد سلفاً فى صورة كمية فضلاً عن أن تحديد الكمية المطلوبة على وجه اليقين من شأنه تحديد أسباب الانحراف بسهولة وبالتالي اتخاذ الإجراءات التصحيحية غير أن ما

(١) ويتم هذا التفتيش بصورة شاملة بالنسبة لجميع العمليات من بدايتها وحتى نهايتها لكل حالة وعلى سبيل الحصر.

يعاب على الميزانية التقديرية كأداة للرقابة أنها وضعت أساساً للقياس الكمي، بما يفقدها المرونة لتنتمشي كأداة ثابتة لرقابة كافة تصرفات الإدارة القانونية أو أعمالها المادية.

مواد الدستور المتعلقة بالأجهزة الرقابية^(١):

المادة (٢١٥):

يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، هيئة الرقابة الإدارية.

المادة (٢١٦):

يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانون، يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد، والاستقلال.

يعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يعفى أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون، ويحظر عليهم ما يحظر على الوزراء.

المادة (٢١٧):

تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، فور صدورها. وعلى مجلس النواب أن ينظرها، ويتخذ الإجراء المناسب حيالها في

(١) دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤، الباب الخامس، الفصل السابع، الفرع الثاني، الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، من المادة ٢١٥ حتى المادة ٢٢١.

مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه، وتنتشر هذه التقارير على الرأي العام.

وتبلغ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، سلطات التحقيق المختصة بما تكتشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم، وعليها أن تتخذ اللازم حيال تلك التقارير خلال مدة محددة، وذلك كله وفقاً لأحكام القانون.

المادة (٢١٨):

تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المختصة بذلك، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة، الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية.

وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

المادة (٢١٩):

يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية.

المادة (٢٢٠):

يختص البنك المركزي بوضع السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية، ويشرف على تنفيذها، ومراقبة أداء الجهاز المصرفي، وله وحده حق إصدار النقد، ويعمل على سلامة النظام النقدي والمصرفي واستقرار الأسعار في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة، وعلى النحو الذي ينظمه القانون.

المادة (٢٢١):

تختص الهيئة العامة للرقابة المالية بالرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، بما في ذلك أسواق رأس المال وبورصات العقود الآجلة وأنشطة التأمين، والتمويل العقاري، والتأجير التمويلي، والتخصيم والتوريق، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

تعليق على المادة (٢١٧) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤
والخاصة بالتقارير الرقابية :

لقد انفراد دستور ٢٠١٤ بمميزات في هذه الجزئية عن دستور ٢٠١٢ الملغي، حيث ألزم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية بتقديم تقاريرها السنوية إلى كل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء فور صدورها بحسب نص المادة (٢١٧) من دستور ٢٠١٣. أما دستور ٢٠١٢ الملغي فينص في مادته (٢٠١) على تقديم تلك التقارير إلى تلك الجهات خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها، وهنا لا نشك في نزاهة هذه الأجهزة ولكن ما الداعي لتأخير هذه التقارير لمدة ٣٠ يوماً فلا داعي لذلك مما قد يفتح الباب إلى التلاعب في نتائجها أو التحايل عليها أو فتح المجال لتسريب نتائجها للمتضررين وبدورهم يقومون بتدراك عواقبها عليهم، إنما إرسالها فوراً لمؤسسات الرئاسة ومجلس النواب ومجلس الوزراء سيقلل من هذه الفرص ويتيح بما لا يدع مجالاً من الشك كشف الفساد بصورة أفضل.

وتقارير الأجهزة الرقابية والهيئات السمتقلة دائماً ما تكون داعمة لاتخاذ القرار للوقوف على الحقيقة واتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب حتى تكون الصورة مكتملة. وبالطبع كلما كانت هذه التقارير سريعة وفورية يكون القرار أسرع وأنسب ولكن إذا ظلت حبيسة الإراج يتأخر صدور القرار المناسب وتكون عرضة للتلاعب والتغيير وفقاً لمصالح البعض.

المبحث الثاني

استقلالية الأجهزة الرقابية ومتطلبات فاعليتها

تقديم :

لا يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تقوم بمهامها بصورة موضوعية وفعالة إلا إذا كانت مستقلة عن الجهة الخاضعة للرقابة، وفي مأمن من التأثير الخارجي، ويتعين أن يكون هناك ظهير دستوري وقانوني ينظم عمل الأجهزة العليا للرقابة وعلى استقلاليتهما على أن يتم تقديم التفاصيل المتعلقة بذلك في انصوص القانونية. ولا شك أن استقلالية الأعضاء والقيادات العليا في الأجهزة العليا للرقابة، حيث يجب أن تكون استقلالية الأعضاء مضمونة أيضاً بنص الدستور، وينبغي أن ينص الدستور بوجه خاص على إجراءات العزل من الوظيفة ويجب ألا يكون في هذه الإجراءات مساس باستقلالية الأعضاء.

كما أن الاستقلال المالي للأجهزة العليا للرقابة، وذلك عن طريق منح تلك الأجهزة الإمكانات المالية التي تكفل لها القيام بمهمتها، وأن تكون ميزانية الأجهزة العليا للرقابة ضمن فصل مميز من فصول الميزانية^(١).

وسوف نتناول هذا المبحث في مطلبين :

المطلب الأول

صور استقلالية الأجهزة الرقابية:

- أولاً : الاستقلال المالي.
- ثانياً : الاستقلال الإداري.
- ثالثاً : الاستقلال الوظيفي.
- رابعاً : الاستقلال الحقيقي.

(١) د. سامر أحمد محمد النجار: استقلالية الأجهزة الرقابية وأثرها في تفعيل العمل الرقابي، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، أبريل ٢٠١٣م.

خامساً : الاستقلال الظاهري.

أولاً : الاستقلال المالي :

ويقصد بالاستقلال المالي أن تقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية بإعداد ميزانية مستقلة تقوم بإعدادها بنفسها واعتمادها مباشرة من السلطة التشريعية دون تدخل من السلطة التنفيذية والمتمثلة في وزارة المالية وأن تعطى الصلاحيات التامة للإدارة العليا بالأجهزة الرقابية على أن تنفذ ميزانية أجهزتها وفي حالة وضع أية معوقات تحد من قيام الأجهزة العليا للرقابة المالية بذلك يعتبر هذا الجهاز لا يتمتع باستقلالية كاملة بل تكون استقلالية منقوصة ومفرغة من مضمونها.

هذا وقد حدد القسم السابع من المبادئ الأساسية لإعلان (ليما) في الفقرات ١، ٢، ٣ أهمية الاستقلال المالي على النحو التالي^(١):

يجب أن تكون الهيئات العليا للرقابة المالية مزودة بالوسائل المالية التي تمكنها من القيام بأعمالها على أكمل وجه.

يجب أن تكون الهيئات العليا للرقابة المالية مخولة بأن تطلب مباشرة من السلطة المختصة باعتماد الميزانية التقديرية للدولة بأن تمنحها الاعتمادات المالية اللازمة.

يجب أن تكون الهيئات العليا للرقابة المالية مخولة بأن تطلب مباشرة من السلطة المختصة باعتماد الميزانية التقديرية للدولة.

ولقد اعتادت بعض الدول إعطاء جهاز الرقابة المالية العليا فيها حرية تنفيذ الاعتمادات المقررة لها واستعمالها دون الخضوع لأية موافقة أو رقابة من أي جهة سواء مجلس الوزراء أو وزارة المالية أو أية جهة أخرى وهذا يوفي الاستقلال المالي الكامل لأجهزة الرقابة العليا ويحول دون تدخل هذه الجهات في شئونها وفي عملها الرقابي ودون فرضها أي قيود عليها في

(١) المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

<http://www.intosai.org>

ثانياً : الاستقلال الإداري :

ويقصد بالاستقلال الإداري تبعية جهاز الرقابة لأعلى سلطة في الدولة سواء التشريعية أو السياسية أو القضائية ولقد أوصى المؤتمر الثالث لمجموعة العمل لأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في الدول العربية بأن تكون التبعية للسلطة التشريعية وأن تكون الصلة بينهما صلة وثيقة وأن تعطي الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة الحرية الكاملة في وضع لوائحها وأنظمتها الداخلية التي تصدر بقرارات من رؤسائها ودون تدخل من أي جهة أخرى^(٢).

ثالثاً : الاستقلال الوظيفي :

ويسمى أحياناً بالاستقلال العضوي ويقصد بالاستقلال الوظيفي هو إعطاء الحرية الكاملة لأجهزة الرقابة المالية العليا فيما يتعلق بالأعضاء العاملين بالجهاز من حيث التعيين والنقل والترقية وأي إجراءات أخرى تتعلق بأعمالهم.

وقد نص إعلان (ليما) في البنود ١، ٢، ٣ من القسم السادس على ضرورة استقلال أعضاء وموظفي الهيئة العليا للرقابة المالية حيث ورد بالبنود ماييلي^(٣):

إن استقلال الهيئات العليا للرقابة المالية مرتبط ارتباطاً غير قابل للفصل باستقلال أعضائها والأعضاء هم الأشخاص الذين يجب عليهم وضع

(١) أمانة عويج: خواطر حول الرقابة وآفاق تطويرها في وطننا العربي، مجلة الرقابة المالية، تونس، السنة التاسعة، العدد السادس والثلاثون، ٢٠٠٠، ص ٣٤٣.

(٢) منظمة الأسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الأسوساي)، مجلة الرقابة المالية، إعلان بكين بشأن الإرشادات المتعلقة برفع مستوى فعالية إدارة المالية العامة والاستثمارات، تونس، ترجمة ديوان المراقبة السعودي وآخرون، السنة العاشرة، العدد الثاني، ١٩٩١م، ص ١٦٨.

(٣) المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مرجع سبق ذكره..

القرارات للهيئة العليا للرقابة المالية كما أنهم مسئولون عنها أمام طرف ثالث. استقلال الأعضاء يجب أن يكفله الدستور كما أن إجراءات إقالتهم من وظائفهم يجب أن ينص عليها الدستور بالشكل الذي لا يؤدي إلى الإضعاف من استقلالهم وأن أسلوب تعيين الأعضاء وإقالتهم من منصبهم يعتمد على البنية الدستورية لكل بلد.

أما بخصوص ممارسة وظائفهم فإن مدقي الهيئات العليا للرقابة يجب أن لا يتعرضوا أثناء ذلك لضغوط من الجهات الخاضعة لرقابتهم، كما أنه لا يمكن أن يكونوا خاضعين ولا تابعين لتلك الجهات.

ولقد ذكر أحد الباحثين^(١) فيما يتعلق بالاستقلال الوظيفي للموظفين بأنه ألا ينبغي الاكتفاء بتقرير الضمانات لأجهزة الرقابة المالية العليا لرئيسه فحسب بل لابد من الاهتمام الكافي بنائيه وبكافة الموظفين وخاصة الفنيين منهم الذين يباشرون مهمة الرقابة وبالشكل الذي يتلائم مع تحقيق الأهداف الرئيسية للرقابة وتوفير الضمانات الكافية والمعلمة ضد العزل والتأديب والإحالة على المعاش وأي تعسف يعيق أداء العضو الفني الرقابي عن أداء عمله بالحرية والكفاءة والموضوعية.

وبتوفر تلك الضمانات يتحقق استقلال أعضاء أجهزة الرقابة عن باقي أجهزة الدولة ليتمكنوا من تأدية أعمالهم بكل أمانة وموضوعية.

رابعاً : الاستقلال الحقيقي :

وهو الاستقلال المتعلق بشخص المراجع، حيث لابد للمراجع أن يتصف بالحياد في جميع الأمور التي تعرض عليه، ويجب أن تتميز أرائه بالعدالة تجاه الجميع ممن لهم علاقة بعمله، ويعتبر هذا الاستقلال حقيقة وقناعة ذهنية ترسخ في نفس المراجع بصورة تقف به بعدم تحيزه للجهة التي يتم

(١) صادق الحسيني وآخرين: متطلبات أجهزة الرقابة المالية العليا للقيام برقابة الأداء، مجلة دراسات الجامعة الأردنية، عمان، المجلد السابع والعشرون، ٢٠٠٠، ص ٣٤٢.

مراجعة حساباتها أو أي جهة لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بعملية المراجعة التي يؤديها، وبالتالي لابد أن يتميز المراجع بالأمانة الذهنية التي تجعل أراءه غير منحازة.

خامساً : الاستقلال الظاهري :

ويقصد بالاستقلال الظاهري قناعة الآخرين في عمل المراقب الذي يقوم بعملية الرقابة، وأن لا يكون هناك بعض الأمور التي تضعف هذه القناعة فإذا شك مستخدمي التقارير التي يعدها المراقب في استقلاليته فلن تكن لهم قناعة فيما يصدر عنه من رأي وبالتالي فإن عليه تجنب جميع العلاقات والظروف التي تدعو إلى الشك في استقلاله.

ويعتبر الاستقلال الظاهري^(١) مرتبط بشكل وثيق بنظرة الآخرين إلى عمل المراقب لذلك يجب على المراقب أن يقتنع الآخرين بأنه فعلاً مستقل ويشبه عمله في ذلك عمل القاضي الذي لا يكفي أن يكون نزيهاً ومستقلاً وعادلاً في حكمه بل يجب عليه أن يجعل من يقع عليهم الحكم يشعرون ويقتنعون بنزاهته وعدالته وعدم تحيزه لأي طرف من الأطراف.

المطلب الثاني

متطلبات فعالية الأجهزة الرقابية (٢)

أولاً : الاستقلالية :

تحدثنا في المطلب السابق عن استقلالية الأجهزة الرقابية التي ينبغي ألا تتعرض الأجهزة الرقابية أو أعضائها لضغوط غير لازمة أثناء عملها وتقديم تقاريرها وكذلك ينبغي ألا تربطهم تبعية أو مصلحة بالجهات التي يراقبون أعمالها، ولا ينبغي أن يقع تعيينهم أو عزلهم أو تحديد مكافآتهم تحت

(١) يوسف محمود: مراجعة الحسابات المتقدمة، الطبعة الأولى، فلسطين، ٢٠٠٠م، ص ١٠٥.

(٢) د. طارق عبدالعال حماد: آليات مكافحة الفساد المالي والإداري، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، ٢٠١٣م.

أيدي جهات تخضع لرقابتهم، كذلك يجب حمايتهم من أي تهديدات قد تقع عليهم نتيجة عملهم أو كشفهم للمخالفات المالية والفساد، بالإضافة إلى توفير الضمانات اللازمة لهم للحصول على المعلومات اللازمة والإطلاع على المستندات والدفاتر، وتوفير حصانة خاصة لهم بما يتفق مع طبيعة عملهم.

ثانياً : الاحترافية (المهنية):

ينبغي الاهتمام بتعيين أفراد الجهات الرقابية المؤهلين علمياً وعملياً وكذلك تنمية مهاراتهم في اكتشاف المخالفات والغش وتبادل المعلومات والخبرات بين الجهات الرقابية وبعضها البعض والتنسيق والتكامل بينها.

ثالثاً : السلوك الأخلاقي الرشيد :

ينبغي أن يتوافر في أعضاء الأجهزة الرقابية الأخلاقيات الحميدة : النزاهة والأمانة والاستقامة والشجاعة والصدق، وذلك للتصدي للمخالفات ومواجهة الفساد بقوة، وينبغي أن يتوافر عنصر المتابعة لما يتم رصده من مخالفات ومعرفة الإجراءات التصحيحية التي تمت والتأكد من عدم تكرار تلك المخالفات^(١).

رابعاً : التوازن:

ويقصد بالتوازن عدة جوانب أهمها :

(أ) توازن القوة والسيطرة^(٢):

ويقصد بذلك وجود توازن بين الجهات التي تتولى الرقابة والسلطات الأخرى في المجتمع مثل السلطة التنفيذية والسلطة القضائية بحيث تستطيع الجهة الرقابية أداء عملها دون خوف سواء في مؤسسة الرئاسة أو رئاسة الوزراء أو الجيش أو الداخلية أو الجهات القضائية أو غير ذلك من الجهات

(١) وزارة التنمية الإدارية، لجنة النزاهة والشفافية، التقرير الثاني: أولويات العمل وآلياته، المعهد القومي للإدارة، مركز الحوكمة، ٢٠٠٨.

(٢) معهد الإدارة العامة، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية، متطلبات فاعلية الأجهزة الرقابية في الوطن العربي، الرياض، ٢٠٠٩.

الحكومية، وأن ترفع تقاريرها إلى الجهة المختصة بشفافية وعدالة وأن تواجه المخالفات داخل أي جهة بحزم وقوة.

(ب) توازن المصالح^(١):

يرجع الفساد المالي والإداري في معظم الأحوال إلى مشكلات الوكالة حيث يسعى كل طرف من الأطراف المرتبطة بالمنشأة إلى تعظيم مصلحته الشخصية على حساب مصالح الآخرين، لذلك ينبغي تصميم نظم مالية وإدارية قوية تحقق مصالح كافة الأطراف داخل الجهة الحكومية.

(ج) توازن الأداء^(٢):

ويقصد بذلك التوازن بين :

- الاهتمام بالأداء في الأجل الطويل بنفس درجة الاهتمام بالأداء في الأجل القصير.
- الاهتمام بجميع الأبعاد المؤثرة في الأداء بنفس درجة الاهتمام بكل بعد منها حيث ينبغي الاهتمام بالتدريب والتعليم ورفع المهارات للعاملين بالجهات الرقابية بنفس درجة الاهتمام بالجوانب المالية والحوافز لهم.
- الاهتمام بالمقاييس غير المالية للأداء بنفس درجة الاهتمام بالمقاييس المالية.
- الاهتمام بالمؤشرات القائدة (المستقبلية) بنفس درجة الاهتمام بالمؤشرات التاريخية (التابعة).
- الاهتمام بتطوير وتحسين الأداء بنفس درجة الاهتمام بتقييم ومتابعة الأداء.
- الاهتمام بآليات التنفيذ بنفس درجة الاهتمام بوضع وتصميم نظم الرقابة، حيث تفشل معظم النظم الجيدة بسبب سوء التنفيذ.

(١) د. نواف كنعان: الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية، مجلة جامعة الشارقة للعلوم

الشرعية والإنسانية، الشارقة، المجلد الثاني، العدد الثاني، ص ٥٥٥.

(٢) د. محمد عبده محمد مصطفى: تأثير بعض آليات حوكمة الشركات على الأداء

"دراسة تطبيقية على مصر" مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية، كلية التجارة، جامعة

الإسكندرية، العدد الأول، المجلد الثالث والأربعين، مارس ٢٠٠٦.

خامساً : نشر ثقافة الحوكمة والتعريف والتدريب على آليتها :

يقصد بالحوكمة النظام الذي يتم من خلاله توجيه أعمال المنظمة ومراقبتها على أعلى مستوى من أجل تحقيق أهدافها والوفاء بالمعايير اللازمة للمسئولية والنزاهة والصراحة والشفافية.

وترتكز حوكمة الشركات على عدة جوانب أهمها^(١):

- وضع نظام مالي وإداري قوى
- التأكد من توازن القوى والمصالح والأداء.
- نشر السلوك الأخلاقي الرشيد.
- التأكيد على عناصر الجراءة والمبادأة وإدارة المخاطر.
- الرقابة الفعالة.

أولاً : أهم الدروس المستفادة من التجربة الأمريكية فى مجال الرقابة هي^(٢):

- (١) الاهتمام بالجانب العلمى للمراجع حيث أنشأت الولايات المتحدة لذلك مدرسة الإدارة العليا لإعداد وتأهيل الكوادر الفنية المتخصصة فى مجال مهنة المراجعة - ويتم اختيار المراجعين من خريجي تلك المدرسة.
- (٢) وبالنسبة لمهنة المراجعة فى حد ذاتها فقد امتدت يد التطوير الأمريكية لها وذلك من خلال إعداد معايير عامة للمراجعة - الداخلية والخارجية والقروض والمنح يتم من خلالها مراعاة مبدأ الفصل بين الوظائف و تحديد السلطات - ومدى الالتزام بالقوانين واللوائح - ومدى كفاية القواعد القانونية القائمة وتتضمن هذه المعايير:

١. تحديد نطاق المراجعة.

(١) د. أحمد أشرف عبد الحميد: الحوكمة والتقارير المالية المنشورة للشركات المصرية، مجلة البحوث التجارية المعاصرة، كلية التجارة بسوهاج، جامعة جنوب الوادي، المجلد السادس عشر، العدد الثاني، ديسمبر ٢٠٠٢.

(٢) د. حسين عبدالعال: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، سنة ٢٠٠٤، ص ٣٩٧.

٢. تخطيط عملية المراجعة.

٣. دراسة النظم الداخلية للوحدة.

٤. أدلة الإثبات اللازمة لكل مخالفة.

٥. مراجعة عمليات الغش والتدليس.

٦. تحديد النطاق الزمني للمراجعة.

٧. شروط التقرير النهائي للمراجعة ومواصفاته.

٣) كفاءة التنسيق والاتصال المستمر بين مكتب المراجع العام والكونجرس وذلك من خلال تنفيذ كل ما يطلب منه من البيانات أو المعلومات أو الدراسات التي يراها الكونجرس لازمة له وعلى مستوى كافة التخصصات وهو ما يوضح مدى الاهتمام بعملية المراجعة.

٤) الاستقلالية الكاملة التي يتمتع بها كل من المراجع العام ولجنة شئون الخدمة المدنية في أداء العمل المنوط بهما دون تدخل أو تأثير من أى جهة خارجية.

ثانياً : أهم الدروس المستفادة من التجربة الفرنسية في مجال الرقابة^(١):

١. إن النظرة للكيفية التي بدأت بها الرقابة الفرنسية وكيف احتفظت بالثوابت التي بدأت بها وظلت محتفظة بها حتى الآن تدعو للإعجاب، فقد بدأت تلك الرقابة بمحكمة المحاسبات والمحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية وما زادها هذا إلا ثباتاً واستقراراً وأهمية تكتسبها يوماً في ظل تعاظم الاختصاصات التي تسند إليها.

٢. رأينا كيف أفردت لجنة شئون الخدمة الفرنسية لمجلس الدولة دوراً كبيراً وريادياً في شئون الوظيفة العامة إذ سمح له بمراجعة قرارات المجلس الأعلى للوظيفة العامة قبل إصدارها - وكذا رقابة قرارات تعيين شاغلي الوظائف العليا وكذا قرارات ترقية باقى العاملين قبل تحصنها وتعيين

(١) د. حسين عبدالعال، مرجع سابق، ص ٣٩٨.

العاملين وترتيب درجاتهم حيث لا يتم ذلك إلا فى حضور قاض من المجلس.

٣. ولا نخفى أيضاً إعجابنا بالمجلس الأعلى للوظيفة العامة والتي يرأسها رئيس الوزراء الفرنسى - وكذا المجلس الأعلى للأجور الذى يعقد جلساته كل سنتين لمواءمة الأسعار والمرتبات.

٤. تقوم محكمة المحاسبات الفرنسية بنشر التقرير السنوى بصورة علنية وبما يتضمنه من مخالفات أو انحرافات وهو إجراء له دلالة فى منع المخالفات وحوادث التلاعب بالمال العام.