

الفصل الثالث

الرقابة علي المنظمات العامة

إذا كانت الرقابة بمعناها العلمي تعني تقييم أداء المنظمات طبقاً لأهداف ومعايير محددة مقدماً، تمهيداً لاتخاذ الإجراءات التصحيحية الملائمة، بما يضمن تطابق الأداء مع ما هو مخطط له. إذا كان ذلك يمثل المفهوم العلمي الدارج للوظيفة الرقابية، إلا أن الرقابة علي المنظمات العامة تأخذ مفهوماً مختلفاً وأكثر شمولاً.

فالدور الذي تؤديه المنظمات العامة في المجتمع الحديث أكبر من أن يحصر في نطاق المفهوم الضيق لتقييم الأداء. كما، العلاقة التي تربط بين المنظمة العامة والمجتمع بجميع إبعاده السياسية والاقتصادية وقيمة ومبادئه ومستواه الثقافي، كل ذلك يرتب مسؤولية متعددة الأبعاد علي عاتق المنظمات العامة. وبناء عليه فإن أى محاولة للرقابة علي المنظمات العامة يجب أن تنطلق من الغرض من انشائها، والمسؤوليات التي تقع علي عاتقها.

وحديث أن منظمات الإدارة العامة تنشأ لغرض أساسى وهو تقديم الخدمات العامة لجماهير المواطنين، فإن مسؤولية هذه المنظمات تأخذ مفهوماً خاصاً. وقد عبر بعض الكتاب عن مفهوم المسؤولية بالنسبة للمنظمات الحكومية كالآتي:

"إذا كانت هناك وحدة تنظيمية يرأسها فرد معين يكون مسؤولاً عن أنشطة هذه الوحدة، عندئذ يمكن القول أن هناك مركزاً للمسؤولية، وكل منظمة لها علي الأقل هدفاً واحداً أو أهدافاً متعددة، وتوجد المنظمة عادة لتحقيق هذا الهدف أو هذه الأهداف".

وحيث أن التنظيم الحكومي له مدخلاته ومخرجاته، بمعنى امتلاكه لمجموعة معينة من الموارد المادية والشرية التي وضعها المجتمع تحت تصرفه، ويقوم باستخدام هذه الموارد في تقديم خدمة معينة، فمن الطبيعي أن يكون تحديد المسؤولية

هو الدعامة الأساسية لضمان انجاز التنظيم للهدف المخصص له من ناحية، كما أن هذا التحديد يساعد في تحقيق الهدف الرقابي علي التنظيمات الحكومية.

ومن حيث الهدف ، فليس من المتوقع ولا من المعقول أن يحقق التنظيم الحكومي أهدافا لا يكون مسئولا عنها، أما من حيث النظام الرقابي، فليس من المعقول أيضا أن يقوم العاملون في التنظيم الحكومي بأداء تصرفات أو اتخاذ قرارات دون رقابة تستهدف التزامهم بالأهداف المحددة لهم من ناحية، مع الالتزام بالاطر القانوني للتصرفات التي يجيزها المشرع لهذه التنظيمات من ناية أخرى.

وإذا كانت النقطة الأولى والأكثر اهمية في حصر المسؤولية تتمثل في تحديد مراكز المسؤولية بوضوح تام، فإن ذلك يصعب وجوده بالنسبة للمنظمات الحكومية بوجه عام.ولسبب في ذلك أن المصلحة الحكومية المعنية لا تتمتع باستقلال مالي وإداري يميزها عناقس المصالح الأخرى التي يضمها الجهاز الإداري للدولة. ولذلك تخضع هذه المصالح جميعها لقواعد عامة واحدة تتبع من مصدر واحد هو قوانين وتشريعات الدولة. وهذا يعني ان تصرفات المصلحة الحكومية المعنية يجب أن تكون في حدود تلك القواعد والقوانين.

وإذا كانت المصلحة الحكومية من الناحية القانونية لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية، بانه منالنادية الادارية تعذر مركز نشاط معين، وبالتالي فانها تمثل مركز مسؤولية. ومن ثملا يجب ان تكون القيود واتعليمات التي تخضع لها المصلحة الحكومية سببا في عدم المحاسبة عن الأنشطة التي تنجزها وطريقتها في أداء تلكالأنشطة فهذه القيود تمثل اجراءات نمطية لتنظيم العمل. وبالتالي فان مسؤولية المصلحة الحكومية انما تتمثل في مدى الالتزام بتلك الاجراءات من ناحية، ومدى الكفاءة في تقديم الخدمات الي جمهور المتعاملين، أو بمعنى آخر ، مستوى الكفاءة الانتاجية المتحقق.

وحيث أن المنظمات الحكومية هدفها الأساسي تقديم الخدمات بما يحقق المصلحة العامة كما اسلفنا، فمن الطبيعي أن نجد آراء تتأدى بأن مسؤولية تلك

المنظمات انما تدور أصلا حول تحقيق الصالح العام وما يرتبط بذلك من مفاهيم مثل مفاهيم العدالة والمساواة والرفاهية العامة وغيرها. ولكن المشكلة أن المفاهيم السابقة من السهل ترديدها ولكن من الصعب وضع تعريفات محددة لها بحيث يمكن أن تؤخذ كأساس لتحديد المسؤولية. وبذلك بدأ البحث عن أسس أخرى لتحديد مسؤولية المنظمات الحكومية بحيث يمكن أن تكون قابلة للقياس، وذلك مع عدم الاخلال بضرورة تحقيق المفاهيم السابقة جزئيا علي الأقل.

والمشكلة أن أسس المسؤولية لا يمكن أن توضع الا في شكل مبادئ عامة قابلة للتفسير المتعدد. ويعبر GAUS عن هذه المشكلة بقوله:

ان مفهوم المسؤولية في وحدات الادارة العامة ليس واصحا وليس ثابتا بالرغم من التطور الهائل الذي حدث بالنسبة للفكر الاداري والسياسي. والسبب في ذلك أن الخصائص المميزة للوظائف الحكومية المعاصرة تجعل كلا من الدناخبين والهيئات التشريعية غير قادرين علي التعبير عن السياسة المعينة التي يرغبون في أن تلتزم بها المنظمات الادارية، وذلك بطريقة تفصيلية واضحة. ولنضرب لذلك مثلا:

تفرض أن بعض المواطنين طالب بضرورة فرض رقابة علي الأفلام السينمائية لغرض توجيهها الوجهة التي تتفق مع الأخلاق العامة، ان هذا العمل لن تستطيع الأجهزة السعبية لا الأجهزة التشريعية تحقيقه كما يجب. وكل ما يمكن عمله في هذا الصدد هو وضع مبادئ عامة ينبغي الالتزام بها بواسطة المنتجين السينمائيين، ويتم انشاء مكتب عام للرقابة علي المصنفات الفنية يتولي مراجعة الأفلام قبل عرضها للتأكد من مطابقتها للمبادئ العامة المذكورة، فاذا شعر أحد المنتجين أن الهيئة الادارية السابقة – مكتب الرقابة – قد تعسف في استخدام سلطته في رفض أحد الأفلام التي عرضت عليه، فانه يرفع دعوى أمام محكمة القضاء الاداري متهما الهيئة الادارية موضوع البحث بالتعسف في استعمال الحق الممنوح لها وبالتالي تقييد "حرية" أحد المواطنين بطريقة تختلف مع أحكام "الدستور"، ويكون الفصل في الدعوى مبني علي تفسير المبادئ العامة المحددة للأخلاق العامة،

ومدى التزام "الفيلم" موضوع النزاع أو ابتعاده عنا، ولو تصورنا تكرار هذا العمل بالنسبة لجميع الحالات المماثلة، لأدركنا مدى صعوبة تحديد المسؤولية فيما يتعلق بالنشاط العام، وجميع هذه المبادئ لا تعني شيئاً إلا إذا تحددت معانيها من تمييز وخبرة الأفراد. وبالتالي فإن الوازع الديني الفردي هو الأساس في تحديد نطاق مسؤولية الفرد تجاه الغير. وهذا القول وإن كان يبدو صحيحاً، لا أنه صعب التحديد، ويجعل محاولة حصر المسؤولية العامة نوعاً من برامج التوعية الدينية والأخلاقية.

بناء على التحليل السابق، يمكن القول بأن تحديد المسؤوليات العامة للمنظمات الإدارية الحكومية عملية يكتنفها الكثير من الصعاب نظراً لعدم إمكانية النظر إليها باعتبارها مراكز محددة ومستقلة للمسؤولية من ناحية، وصعوبة تحديد أسس المسؤولية إلا في شكل مبادئ عامة قابلة للتأويل من ناحية أخرى. وفي مواجهة هذه الصعوبات، لا نملك إلا تحديد مجالات المسؤولية العامة، أى تصنيفها لمعرفة المبادئ التي تحكم كل تصنيف منها.

تصنيف المسؤوليات العامة :

إن تحديد طبيعة وأهمية ومجالات المسؤولية العامة يتطلب معرفة أهمية المنظمات البيروقراطية في الدولة الحديثة. ومنطقياً، فإن أى حكومة دستورية لابد أن تستند على جهاز إداري بيروقراطي، وبدون وجود هذا الجهاز، لا يمكن للحكومة أن تستمد شعبيتها أو أن تقوم بوظائفها. والأكثر من ذلك، فإن الجهاز الإداري هو أساس أو نواة الحكومة. بمعنى أن أي حكومة لا يمكن أن تعيش طويلاً بدون جهاز إداري فعال، أما كون هذه الحكومة ديموقراطية أو ديكتاتورية فيأتي في المرتبة الثانية. وبمعنى أوضح، فإن الجهاز الإداري الكفؤ هو ضرورة حتمية لوجود الحكومة سواء في النظم الديموقراطية أو الأوتوقراطية، وهذا الجهاز لا يمكن استمراره واضطراب كفاءته إلا عن طريق التحديد السليم لمجال المسؤولية التي يضطلع بها. وهذا التحديد يعتمد على إجابة سؤالين رئيسيين هما :

١. ما هي النواحي التي يعتبر الجهاز الإداري مسئولاً عنها؟ أي المسؤولية عن ماذا؟

٢. ما هي الجهات التي يعتبر الجهاز الإداري مسئولاً أمامها؟ أي المسؤولية أمام من؟

وسوف نتناول الإجابة على السؤال الأول تحت عنوان "حدود المسؤولية"، كما سوف نتعرض للثاني تحت عنوان "تعدد المسؤولية".

أولاً : حدود المسؤولية العامة :

بصفة عامة، فإن الوحدات الإدارية الحكومية تكون مسئولة عن أعداد السياسات العامة وتنفيذها.

وقد سبق القول بأن الفكر الإداري القديم كان يصر على أن الإدارة العامة تختص بتنفيذ السياسات العامة فقط ولا دخل لها بعملية إعداد ووضع هذه السياسات . ومهما كانت الأسباب التي تبرر ذلك الفصل بين السياسة والإدارة، فقد ثبت للفكر الإداري المعاصر أن ذلك يؤدي إلى نتيجة حتمية وهي السلوك غير المناسب أو السلوك الخاطئ من جانب الحكومة في التعامل مع مصالح الجماهير. فالسياسات ما هي إلا وسائل لتحقيق الأهداف التي تتمثل في تقديم إطار متكامل من الخدمات التي يحتاجها المجتمع. وهذه السياسات في حد ذاتها لا تعني شيئاً إذا لم تنفذ بطريقة ملائمة، وهذا بدوره يتوقف على مدى تفهم المنفذين لها ومدى تمثيلها للواقع، وبالتالي فإن وضع السياسة وتنفيذها هما ظاهرتان متلازمتان، وكلما زاد هذا التلازم تصبح السياسات أقرب إلى الواقع، ويصبح تنفيذها أكثر كفاءة ، ومن هنا فإن ارتباط السياسة بالإدارة يصبح أمراً حيوياً.

إن الجدل القائم حول السياسة والإدارة لم يعد يعني بمسألة هل تشترك الأجهزة الإدارية في وضع السياسات أم لا، بل بكيفية المساهمة السليمة والفعالة في إعداد ووضع السياسات العامة. وهذه المساهمة تأخذ الأشكال التالية:

١. **المساهمة الفنية :** حيث تتولي الأجهزة التشريعية تحديد النتائج المرجوة أو الأهداف المطلوب تحقيقها، وتترك للأجهزة الادارية تحديد واتباع الوسائل اللازمة للتطبيق، وذلك اقتناعا من جانب الأجهزة التشريعية واعترافا بأهمية الخبرة التي تتمتع بها الأجهزة الادارية.

٢. **المساهمة في التخطيط الاجتماعي:** طبقا لهذا النوع من المساهمة، فإن المشرع لا يعرف بالضبط وبالتفصيل الأهداف أو النتائج المراد تحقيقها. وبالتالي يصرح للأجهزة الادارية بوضع قواعد محددة للتصرف وتخطيط أهداف الأنشطة الحكومية.

٣. **المساهمة في التوفيق بين المصالح المتعارضة:** هنا يطلب المشرع من السلطة الادارية وضع اطار متوازن لتحقيق المساواة والتوافق بين المصالح المتعارضة للجماعات المختلفة. حيث يؤخذ هذا الاطار كأساس للتفاوض مع تلك الجماعات.

وبالاضافة الي ما سبق، فإذا كانت الأجهزة الادارية كانت الأجهزة الادارية في الدولة تطالب دائما بسياسة تشريعية ثابتة وواضحة وتتفق مع القيم الرئيسية للمجتمع، فإن مسئولية هذه الأجهزة تتمثل في توقع المشاكل الجماهيرية واعداد السياسات البديلة للتعامل معها ودراسة الآثار المحتملة لكل بديل ، ثم رفع هذه البدائل الي الأجهزة التشريعية مشفوعة بالتوصيات اللازمة. والأجهزة الادارية أقدر من أى جهة أخرى علي النهوض بهذه المسئولية نظرا لاتصالها المباشر بالجماهير من ناحية، وخبرتها بحدود الامكانيات الفنية والبشرية اللازمة لتنفيذ السياسات من ناحية أخرى.

ثانيا : تعدد المسئولية :

نظرا لأن المنظمات الحكومية تستهدف تقديم الخدمات العامة بما يحقق الصالح العام، فإنها تعمل في إطار تشريعات وقوانين ولوائح الدولة، كما تخضع للمساءلة في

حالة الخطأ من الأجهزة القضائية المختصة. لذلك فإن مسؤولية هذه المنظمات تتعدد علي الوجه التالي:

١. المسؤولية الجماهيرية.
٢. المسؤولية التشريعية.
٣. المسؤولية التنفيذية.
٤. المسؤولية المهنية .
٥. المسؤولية القضائية.

إن المسؤوليات السابقة تحدد الأبعاد الرقابية علي المنظمات الحكومية بمعني أن أى محاولة للرقابة علي تلك المنظمات ، لابد وأن تتطابق مع هذا التصنيف لمسئولياتها. وهذا يعني ضرورة وجود رقابة جماهيرية، وتشريعية، وتنفيذية، ومهنية، وقضائية، وذلك علي الوجه التالي:

١. الرقابة الجماهيرية :

في القرن التاسع عشر كان تعيين الاداريين في المنظمات الحكومية يتم عن طريق صناديق الانتخاب، وهذا يعني أن مسؤولية هؤلاء الاداريين تتحدد أساسا أمام جماهير الناخبين ، ولكن هذا النظام ألغي تماما، وأصبح التعيين يتم من خلال جهاز اداري متكامل تشرف عليه الهيئات المختصة داخل الدولة. وهذا التحول لا يعني اطلاقا تغيرا في أهمية الرقابة الشعبية علي المنظمات الحكومية. كل ما في الأمر أن هذا الشكل الرقابي لا يتضمن الممارسة السليمة للمسؤولية الادارية كما هو الحال عندما يتولي المهمة الرقابية أجهزة تنفيذية وتشريعية متخصصة. ومما يعزز هذا الاتجاه، أن بعض الحكومات في الوقت الحاضر تهدف الي الحصول علي التعاون الاختياري من جانب الجماهير، بما يساعد علي النهوض بالمسؤوليات العامة، وهذا التعاون يأخذ شكل البرامج التي تهدف الي ابلاغ الجماهير بالخدمات المتاحة والأهداف التي تلتزم بها المنظمات الادارية المختلفة، وبالإضافة الي ذلك، فإن المنظمات الحكومية الحديثة تتضمن جهازا متخصصا لدراسة اتجاهات الجماهير

والمشاكل التي تواجهها فيما يتعلق بالحصول علي الخدمات العامة، وكذلك البحث في الانتقادات التي يوجهونها الي المظاهر السلبيه للروتين الحكومي، وغير ذلك من النواحي التي تؤثر في كفاءة المنظمات الحكومية. ولا يخفي علينا المزايا التي يمكن أن يحققها هذا النوع من التعاون.

وعند محاولة صياغة المسؤولية الجماهيرية في شكل قواعد محددة. فان ذلك يتطلب تحديد المركز القانوني للأفراد ازاء المرافق أو التنظيمات العامة. وفي هذا الصدد يقول الأستاذ الدكتور طعيمة الجرف.

يتحدد الغرض من انشاء المرافق العامة في أداء خدمات عامة للجمهور، وهذه الخدمات قد تكون مباشرة حين يمكن تحديد كل منتفع منها علي حدة، كما هو الحال في مرافق الأشخاص أو البضائع وتوزيع المياه أو الغاز أو الكهرباء أو التعليم أو الصحة. وحينئذ تقوم علاقات مباشرة بين المرفق وبين المنتفعين من خدماته. وتكون مسؤولية المرافق العامة من هذا النوع اتباع المبادئ العامة لسير المرافق والسابق التعرض لها مثل مبدأ الاستمرار في تقديم الخدمة، ومبدأ مساواة الأفراد في الانتفاع بالخدمات المقدمة وما شابه ذلك. ويضاف الي ما سبق التزام المرفق بتنفيذ شروط عقد الانتفاع المبرم بينه وبين المتعاملين، اذا كانت طبيعة التعامل تفرض وجود مثل هذا العقد، كما هو الحال بالنسبة للنور والمياه والتليفون.

وقد تكون الخدمات غير مباشرة حين يقدم المرفق خدماته للجماهير كلها التي تستفيد جميعها من نشاطه دون تخصيص أفراد معينين وفي هذه الحالة لا تقوم علاقات مباشرة بين المرفق وبين المنتفعين، ومن أمثلة ذلك مرفق الدفاع الذي يحمي الدولة وسكانها من الأخطار الخارجية، ومرفق الشرطة الذي يحمي الأمن الداخلي، وبالنسبة لهذا النوع من المرافق، فانه لا يتضمن علاقة تعاقدية بينه وبين الجماهير، ومن ثم فلا يصح القول مثلا أننا نكون في مراكز تعاقدية حين ننتفع بمرفق العدالة أو الشرطة أو الدفاع. لذلك فأن مسؤولية هذه المرافق الأخيرة تحدد في اطار السياسة العامة للدولة.

أما عن النوع الأول من المرافق، والذي يقدم خدمات مباشرة للجمهور كما أسلفنا، فإنه تنشأ علاقات قانونية بين المنتفعين وبين المرفق العام، تدور حول حق طلب الانتفاع بخدمات ذلك المرفق . وهذا الحق تميز فيه بين حقوق الأفراد قبل انشاء المرفق العام وحقوقهم بعد انشائه.

والأصل انه لا توجد علاقات من أى نوع بين الأفراد وبين المرفق العام الا بعد انشائه، أما قبل ذلك فلا توجد روابط قانونية، ولا توجد حقوق للأفراد.

صحيح أنه أصبح من واجب الدول في العصر الحديث أن تقوم بالوفاء بكثير من لحاجات العامة للأفراد عن طريق انشاء المرافق العامة، غير ان هذا الواجب لا يتعدى حدود الالتزامات السياسية العامة، ولا يولد التزاما قانونيا يقابله حق للأفراد يستطيعون حمايته بالدعوى القضائية. ومعنى ذلك أن انشاء المرافق العامة واختيار الظروف المناسبة لذلك لا يزال متروكا لتقدير المشرع.

أما اذا صدر قانون يقرر انشاء مرفق عام، وتبين من نصوص القانون أن المشرع يدعو الأجهزة الادارية الي تنظيمه دون ابطاء . فأن سلطة الادارة في هذه الحالة تصبح مقيدة بالقانون، بحيث اذا ما أهملت في تنظيم المرفق العام أو رفضت تنظيمه، فانها ترتكب مخالفة قانونية، ويكون للأفراد الذين تعلق لهم حق في القانون أن يطعنوا في قراراتها بالامتناع عه تنظيم المرفق لاساءة استعمال السلطة ، كما يكون لهم حق المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن عدم انشاء المرفق.

وجدير بالذكر أن العمل المنشئ للمرفق العام يعتبر عملا يحدد بصفة عامة ومجردة الشروط التي يحق للأفراد بمقتضاها التقدم الي المرفق العام. وبالتالي فان الأفراد يكونون أمام المرفق العام في مركز تنظيمي تحدده القوانين واللوائح، وهو ما يجعل للإدارة القائمة علي المرفق العام حق تعديل اجراءات سيره دائما، دون أن يكون للمنتفعين الادعاء أمامها بالحق المكتسب.

الرقابة الجماهيرية وجماعات المصالح :

ان الهيئات الادارية في الدولة تكون مسئولة عن تحقيق التوازن الضروري بين مصالح القوى المتصارعة أو جماعات الضغط داخل البلد . وهذه المسؤولية نابعة من مسؤولية الحكومة في المحافظة علي مصالح الجماعات المختلفة من الجماهير في صورة متوزية لكي لا تطغي احدهما علي الأخرى، وفي هذا الصدد فان المشرع عادة ما يحول الي الهيئات الادارية مسؤولية محددة وهي التفاوض مع تلك الجماعات بغرض تحقيق التوافق بين مصالحهم، ويفعل ذلك عادة اما بسبب كونها تحتاج الي توفر خبرة من نوع ما، وأنواع معينة من المعلومات التي لا تتوفر للأجهزة التشريعية. وبالتالي المشرع تفويض السلطة الي الهيئات الادارية لأداء تلك المهمة، وعندئذ تلتزم بمسؤولية وضع القواعد الضرورية لتحقيق التوازن المطلوب، وفي الحالتين ، فان مسؤولية الهيئات الادارية تكون واضحة، وهي تفهم ما طلبه منها المشرع، ثم ادارة أعمال المنظمات التي تشرف عليها بما يتفق مع تلك الرغبة.

وليس من الضروري أن يكون التدخل عن طريق المشرع في جميع الاحوال. والواقع أن الهيئات الادارية المذكورة قد تجد لزاما عليها أن تتعامل مباشرة مع مراكز القوى وجماعات المصالح. ويرجع ذلك الي حقيقة أن التنظيم الحكومي تديره هيئة ادارية ما، والقانون الذي تلتزم به الادارة، ما هما الا نتيجة للضغط الذي تمارسه جماعات المصالح، أو علي الأقل، فان هذا الضغط يدخل ضمن العوامل التي أسهمت في وجود التنظيم، ومن ثم فان الشئ الطبيعي هو استمرار تلك الجماعات في محاولة الاحتفاظ لنفسها بصوت ما في تنمية وتوجيه برامج التنظيم بما يتفق مع مصالحهم. وكلما زاد مجال النشاط الذي يزاوله التنظيم، فان اهتمام الجماعات يتحول من الضغط عن طريق الأجهزة التشريعية الي الضغط المباشر.

ان ضغط جماعات المصالح بالصورة السابقة سواء في اعداد السياسات العامة أو في تنفيذها له ما يبرره نتيجة لعدة أسباب منها:-

- ضمان التوازن والتعادل في الغرض بالنسبة لجميع الجماعات.

- ان اعداد التشريعات التفصيلية التي تغطي مسائل معقدة يتطلب توفر معلومات دقيقة لا يمكن أن تتوفر لدى أكثر الأفراد الإداريين كفاءة. وهذه المعلومات لا يمكن الحصول عليها الا من جماعات المصالح أنفسهم.
- ان مساهمة الجماعات في وضع السياسات التي تدير عليها التنظيمات العامة يجعل من السهل قبول البرامج التي تقدمها والرضا عنها.
- ان السبب الأخير لا يعني بأى حال من الأحوال ان الهيئة الادارية المعينة ينبغي أن تحصل علي تأييد جماعات المصالح بأى ثمن، فرغبات المشرع ورئيس السلطة التنفيذية في الدولة، وكذلك القواعد الأخلاقية العامة تضع حدوداً لسلطة الجماعات في هذا الصدد. وكل ما يراد توضيحه هو أنه داخل هذه الحدود. فان الحصول علي تأييد وموافقة الجماعات المختلفة علي سياسات وبرامج التنظيمات العامة يكون له ما يبرره. وهذا التأييد لا يتأتى الا عن طريق اعلام تلك الجماعات أو ممثليها بالسياسات والبرامج المتبناة، والظروف الطارئة التي تتطلب تغييرها أو تعديلها. وبهذه الطريقة يتمكن المسؤولون من تفادي العديد من الأخطاء الناشئة عن سوء الفهم أو عدم تقدير الجماهير للأسباب التي تجعل الهيئات الادارية تتصرف بطريقة معينة. وهذا كله يعطي المواطنين الشعور بأنهم مساهمون بطريقة ايجابية في حكم أنفسهم بأنفسهم.

٢. الرقابة التشريعية:

- ان المنظمات العامة يجب أن تكون مسئولة أمام المجالس التشريعية للدولة وذلك من خلال الرؤساء التنفيذيين (الوزراء): وهذه المسئولية تغطي مدي ارتباط تلك المنظمات بالاطار العام لسياسات الدولة، وأيضاً مستوى الانجاز المتحقق.
- ان المجالس التشريعية والنيابية تمثل أساس النظام الديموقراطي، وبالتالي فان مسئولية التنظيمات العامة أمام تلك المجالس يمثل مبدأ هاماً من مبادئ الديموقراطية السياسية. واذا كان هذا المبدأ يعطي الحق للمجالس النيابية في فرض الرقابة علي

المنظمات العامة، فإن هذه الرقابة كما قلنا يجب ألا تكون رقابة لصيقة أو تفصيلية لأن التدخل التفصيلي يؤدي الي تأخر المنظمات في أداء الخدمة، كما يفقد القائمين عليها الثقة في أنفسهم من حيث القيام بالمبادرات التي يمكن أن تسهم في رفع كفاءة المنظمات.

وفي تأكيد أهمية مسئولية المنظمات العامة يقول البعض:

"ان كل فرد يعمل في مجال الخدمة العامة سوف يوافق أنه لا يوجد شئ يدفع المنظمات العامة الي محاولة الاجادة في عملها، والحرص الكامل في معالجة مصالح الجماهير، والاحتفاظ بسجلات اداء صحيحة. الا خوفهم من المساءلة أمام المجالس النيابية.

ولقد أثير جدل حول ما اذا كانت رقابة المجالس النيابية علي التنظيمات العامة تتم بطريقة مباشرة أم بطريقة غير مباشرة – أي من خلال الوزير المختص. ويجادل أصحاب الرأي الاول بأن المجالس النيابية والتشريعية هي التي تخلق المنظمات العامة وتحدد اختصاصاتها وتزودها بالأموال اللازمة لمباشرة نشاطها. ويضيفون الي ذلك أن التنظيمات العامة لا يمكن أن تنتهي مسئولياتها عند الوزير المختص، لأن الوزير نفسه يكون مسئولا أمام المجالس النيابية.

أما أصحاب الرأي القائل بالمسئولية غير المباشرة، فيقولون بأن المسئولية المباشرة أمام المجالس النيابية تعني معارضة مبدأ وحدة القيادة ، حيث تعمل المنظمات العامة في هذه الحالة تحت نوعين من الرئاسة، رئاسة الوزير ورئاسة المجلس النيابي، وعندئذ تصبح مهمة التنسيق أكثر صعوبة. وعموما فإن الاتجاه الحالي هو نحو تفضيل المسئولية غير المباشرة، أي من خلال الوزير المختص.

وتمارس المجالس النيابية مهمة الرقابة علي التنظيمات الحكومية من خلال الوزير المختص بواسطة عدة أشكال هي:

توجيه الاسئلة:

ان أعضاء المجلس النيابي (مجلس الشعب) يتمتعون بحق توجيه الاسئلة اليالوزراء بخصوص المنظمات التابعة لهم، وهذه الاسئلة اما ان تكون شفوية أوكتابية. والأسئلة الشفوية يجاوب عليها الوزير شفاهة، أما الكتابية فيكون الرد في شكل كتابي. و عادة ما يكون مسموحا لعضو المجلس النيابي بتوجيه ما يشاء من الأسئلة الكتابية، ولكن لا يسمح له الا بتوجيه ثلاثة اسئلة فقط بطريقة شفوية، وذلك في يوم واحد، وعادة ما يعطى للوزير مهلة زمنية قدرها عشرة ايام للاجابة علي الاسئلة المكتوبة، وذلك للحصول علي البيانات والمعلومات اللازمة لتوضيح الموقف.

Debate المناقشة

ان هذه الوسيلة تهئ فرصة هامة لدارسة ومناقشة ومراجعة مدى نهوض التنظيمات العامة بمسؤولياتها. وتستخدم هذه الوسيلة في حالات معينة مثل ظهور مشكلة تهم الرأي العام. او مناقشية بنود وتخصيصات الميزانية. او مناقشة تقارير الأداء السنوية.

اللجان :

ان استخدام الشكليات السابقين من أشكال الرقابة البرلمانية يعني أن الوزير المختص يقوم بالرد بنفسه علي الاسئلة المقدمة دفاعا عن المنظمات التي يمثلها. ولكن قد يري المجلس النيابي أن ذلك غير كاف . وبالتالي يقوم بتشكيل لجنة من أعضائه للحصول علي البيانات والمعلومات اللازمة من مصادرها الأصلية، علي أن تتقدم بتقريرها الي المجلس . ومن الطبيعي أن تضم هذه اللجان تخصصات تتفق مع طبيعة الغرض الذي شكلت من أجله.

٣. الرقابة التنفيذية :

ان التنظيم الحكومي المعين يجب أن يكون مسؤولا ومسؤولية مباشرة أمام الوزير المختص من حيث تطابق برامج مع البرنامج العام للوزارة، ومن حيث تمشيه وتناسقه مع برامج التنظيمات الاخرى التابعة لنفس الوزير.

يلاحظ ان المسؤولية المباشرة للمنظمات العامة امام الوزراء لا تعني قيام الوزير بفرض رقابة تفصيلية علي أنشطة تلك المنظمات. بل يكففي بقيام الوزير بتحديد السياسات العامة لوزير بتحديد السياسات العامة لوزارته، والتوجيهات العامة والتي تمثل في مجموعها اطارا لبرامج وتصرفات التنظيمات التابعة.

وحيث أن المنظمات التابعة لوزارة واحدة تمارس عادة أعمالا متداخلة أو مكملة لبعضها البعض، فان كفاءة احد هذه المنظمات أو عدم كفاءته تؤثر ايجابا أو سلبا علي بعض المنظمات الاخرى. لذلك فان المسؤولية التنسيقية لهذه المنظمات

تكون هامة، ويعني بهذه المسؤولية ضرورة تمشي برامج نشاط التنظيمات التابعة لوزارة واحدة مع بعضها البعض.

٤. الرقابة المهنية:

ان المنظمات الادارية الحكومية يجب ان تكون مسؤولة عن المحافظة علي تنمية وتطبيق المعايير والاساليب الفنية والادارية ذات الاتصال بنوع النشاط الذي تمارسه.

ان الحكمة وراء المسؤولية المهنية أن قادة التنظيمات الادارية بما يتاح لهم من الخبرة والمعرفة بمجال تخصصهم، يكونون أكثر من غيرهم قدرة علي متابعة التقدم التكنولوجي والاداري في مجال تخصصاتهم . وهذه المتابعة ضرورية للاستفادة منها في اقتراح التجديدات والابتكارات الممكن تطبيقها لرفع الكفاءة الفنية والادارية للمنظمات التي يشرفون عليها.

ولقد أثير جدل حول فحوى وأهمية المسؤولية العامة ذات طبيعة تحديدية، بمعنى أن (س) يكون المسؤولية العامة.

فمن ناحية، نجد أن البعض يقول بان المسؤولية العامة ذات طبيعة تحديدية، بمعنى أن (س) يكون مسؤولا عن (ص) عن الاعمال التي يقوم بها (ع). وهذا الشرط لا يتوفر في المسؤولية المهنية.

ومن ناحية أخرى "يقال ان التأكيد علي المسؤولية المهنية هو محاولة أخرى للترويج لفكرة الدكتاتورية المهنية التي كانت صفة مميزة للفكر الاداري التقليدي . والذي كان ينادى بالنظر الي فئة الاداريين باعتبارهم صفوة مميزة في المجتمع. وبالتالي فان الانسياق وراء هذه الفكرة انا يعني تزويد الاداريين في الدوائر الحكومية بسلطة ادخال ما بمن لهم من التعديلات. بحجة مسايرة الاتجاهات المهنية الحديثة.

والواقع أن الاعترافات السابقة تنصف قصر النظر، لان العبرة في المنظمات الحكومية انما تتمثل في الايمان بروح الخدمة العامة، وبالتالي فان الأخذ بالاساليب

الادارية والفنية الحديثة يكون له ما يبرره، بل يصبح ضرورة حيوية، اذا كان يترتب عليه زيادة فعالية المنظمات العامة في تقديم الخدمات الى المواطنين. وأي محاولة للقول بغير ذلك ما هي الا ترويج للجمود و عدم التطور، الذي أصبح ظاهرة مميزة للعديد من التنظيمات الحكومية.

أما القول بأن المسؤولية المهنية تروج لفكرة الدكتاتورية الادارية، فمردود عليه بأن ادخال التحسينات والمبتكرات الفنية والادارية، وان كان يأتي نتيجة مبادرات من جانب قادة المنظمات الادارية، الا أنه لا يطبق الا بعد الموافقة عليه من الاجهزة التنفيذية والتشريعية المختصة.

٥. الرقابة القضائية:

ان أهمية المسؤولية القضائية تتبع من حقيقة أن جميع المسؤوليات التي يلتزم بها أفراد الادارة العامة هي في واقع الأمر مسؤوليات قانونية . وبناء عليه، فان المنظمات الادارية الحكومية في تعاملها اليومي مع جماهير المواطنين. لا ينتظر منها أن تكون جميع تصرفاتها صحيحة والا فاننا نطلب المستحيل.

وليس من الضروري أن يكون الخطأ متعمداً من جانب المسؤولين عن المنظمات العامة بل قد يكون الخطأ نتيجة سوء تفسير أحد اللوائح أو عدم فهمها، أو قد يكون عدم الفهم ناتجا من الطرف الاخر وهو جمهور المتعاملين. وعموما في حالة النزاع مهما كان نوعه، ينبغي علي وحدات الادارة العامة أن تثبت أنها لمتتعدى حدود السلطة المفوضة لها، وانها لم تخرج عن مجال اختصاصها. وانها لم تخالف القانون في تعاملها مع الجماهير. والمكان الملائم لهذا الاثبات هو ساحات القضاء.

ومن ناحية أخرى فان شعور العاملين في المنظمات العامة بأنهم عرضة للمساءلة القانونية، و شعور جمهور المتعاملين بامكانية مقاضاة التنظيمات العامة نتيجة لأي سوء تصرف محتمل من جانبها، هذا الشعور المتبادل من الطرفين، يمثل احد

الدعائم الرئيسية التي تقوم عليها فكرة المنظمات العامة، وهي الاطمئنان الي العدالة والمساواة في تقديم الخدمات العامة الي جمهور المواطنين دون تمييز.